

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة المسيلة محمد بوضياف بالمسيلة



جامعة محمد بوضياف - المسيلة
Université Mohamed Boudiaf - M'sila

ميدان الحقوق والعلوم السياسية
تخصص: قانون اداري

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم : الحقوق

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي تخصص قانون اداري

العنوان

النظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري

إشراف الأستاذ

د. بليل حكيم

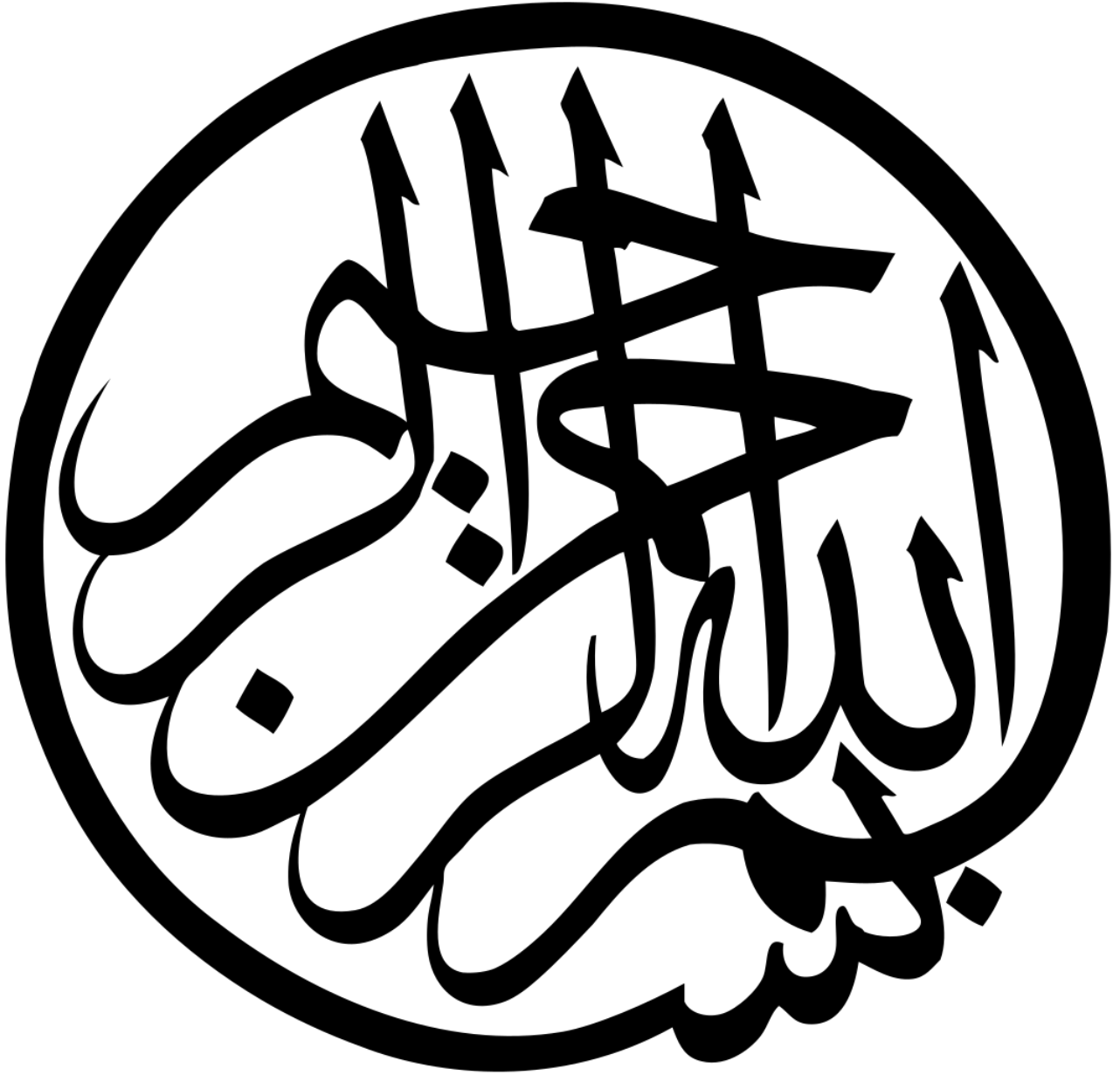
إعداد الطالب

زرقوط هشام

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	المؤسسة الجامعية	الصفة
- عجابي إلياس	جامعة المسيلة	رئيسا
- بليل حكيم	جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا
- والي فايزة	جامعة المسيلة	ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2025-06-14



27 ديسمبر 2020

ملحق بالقرار رقم 1082/..... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا المتصفي اسفله.

السيد(ة) **زرقي هوشام** الصفة: طالب، أستاذ، باحث **طالب**
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم **115117252** والصادرة بتاريخ **2019/07/18**
المسجل(ة) بكلية / **معهد الحقوق، العلوم السياسية** قسم **الحقوق**
والمكف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها **التظام القانوني لوسيلة المدمر نيز في التشريع الجزائري**

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: **2025.10.6.1.04**...

توقيع المعني (ة)

إهداء

الحمد لله الذي وفقنا ويسر لنا هذا الإنجاز، فلولا فضله علينا، ما كنا لنبلغ هذه المحطة من مشوارنا العلمي.

ما أروع أن يجود الإنسان بثمره جهده، وما أسمى أن يهديها لمن كان له سندًا وعاونًا في رحلته، فالإهداء أقل ما يُمكن تقديمه وفاءً وعرفانًا.

أهدي عملي المتواضع هذا إلى روح والدي الراحل، الذي علّمني كيف أمسك بالقلم، وكيف أكتب بلا خوف أو ندم.

أسأل الله أن يتغمده بواسع رحمته، ويجعل قبره روضة من رياض الجنة، وينير مضجعه ويؤنس وحشته

وإلى أمي الغالية، قرّة عيني، وسرّ نجاحي أطل الله في عمرها وأمدّها بالصحة والعافية، وجزاها عني خير الجزاء.

كما أهدي هذا العمل إلى إخوتي، العائلة، الأحبة، الأصدقاء، والزملاء...

إلى كل من قدّم لنا دعمًا، أو كلمة طيبة، أو دعاءً في ظهر الغيب.

شكر وتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم والحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبتوفيقه يُنجز العمل وتتحقق الغايات والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

أتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان إلى أستاذ المشرف، الدكتور بليل حكيم، لما قدّمه لي من دعم علمي وتوجيهات ببناءة كان لها الأثر البالغ في إخراج هذا العمل إلى النور.

كما لا يفوتنا في هذا المقام أن نتقدم خالص الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول فحص وتدقيق وتصحيح هذه المذكرة وإثرائها بأفكارهم القيم، فلهم منا كل الثناء والشكر.

أتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفان للسيد مدير المؤسسة التي اعمل بها، على دعمه الكريم وموافقته التي مكنتني من مواصلة دراستي وإتمام مساري الأكاديمي فجزاه الله عني كل خير، وبارك في جهوده ووقته، وسدده في أداء مهامه النبيلة.

كما لا أنسى أن أشكر جميع الأساتذة والمؤطرين الذين قدموا لنا يد المساعدة وإلى كل الزملاء والأساتذة الذين تتلمذنا على أيديهم وأخذنا منهم الكثير أسأل الله أن يجزيهم عنا خيرا وأن يجعل عملهم في ميزان حسناتهم.

زرقوط هشام

قائمة المختصرات

الاختصار	الشرح
د.ب. ن	دون بلد النشر
ص	صفحة
ط	طبعة
ق.أ.م.أ.ج	قانون الإجراءات المدنية والإدارية
ق.م.ج	القانون المدني الجزائري

مقدمة

مقدمة:

تعد الجزائر في إطار سعيها لتكريس الضمانات الدستورية وتحقيقها مما جعلها تقوم بإنشاء وسيط الجمهورية كهيئة طعن غير قضائية وهذا ما دفع الدولة إلى تطوير الأنظمة القضائية وتحسينها من خلال آليات تضمن تحقيق العدالة وإعادة النظر في الحقوق وحماية الافراد، فضلاً عن تعزيز سيادة القانون. ومع ذلك، لم تفلح هذه الجهود في تحقيق عدالة سريعة وفعالة بالدرجة المرجوة، مما دفع الدول إلى البحث عن بدائل لحل النزاعات، لا سيما تلك التي تنشأ بين الأفراد والإدارة.

لا تُعتبر هذه الآليات بديلاً عن القضاء، الذي يظل المرجعية الأساسية لحل النزاعات بوصفه سلطة مستقلة دستورياً، كما هو الحال في الجزائر، بل تُعد وسائل تكميلية تُستخدم بعد استفاد السبل القضائية. وتقوم فلسفتها على التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة لأطراف النزاع، وتجنب الأفراد إجراءات التقاضي الطويلة والمكلفة، فضلاً عن تخفيف العبء عن المحاكم في ظل التزايد المستمر للقضايا. ومن أبرز هذه الآليات هيئة وسيط الجمهورية، التي تبنتها عدة دول مثل السويد وفرنسا ومصر، وكذلك الجزائر.

في سياق التحولات التي شهدتها الجزائر، والتي هدفت إلى تقريب الإدارة من المواطن وتعزيز الرقابة الإدارية، تم إنشاء هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96—113 الصادر بتاريخ 23 مارس 1996 والمتعلق بتأسيس هيئة وسيط الجمهورية و المرسوم الرئاسي الثاني رقم: 96—197 المؤرخ في 26 ماي 1996 و الذي يحدد الصلاحيات الممنوحة له.

غير أن هذه الهيئة لم تعمر طويلاً وتم إلغائها في وقت وجيز من استحداثها في فترة لم تتجاوز الثلاث سنوات وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 99—177 الصادر بتاريخ 2 أوت

1999 من قبل الرئيس عبد العزيز بوتفليقة آنذاك بحجة أن الوسيط الوحيد بين مؤسسات وإدارات الدولة والمواطنين هو القانون كما اعتبره مجرد عبئ على ميزانية الدولة.

إن إعادة استحداث هيئة وسيط الجمهورية من خلال المرسوم الجديد لم يكن إجراءً معزولاً، بل جاء استجابة لجملة من التحولات العميقة التي عرفتتها الدولة الجزائرية على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي تختلف جذرياً عن تلك التي كانت سائدة خلال تجربة سنة 1996. وقد ارتبط هذا المستجد بظهور تحديات جديدة، في مقدمتها اتساع تأثير ظاهرة العولمة، وما نتج عنها من انعكاسات مباشرة على واقع الأفراد، بالإضافة إلى تصاعد وتنوع الحاجات العمومية للمواطنين.

وقد ساهم تفشي ظاهرة البيروقراطية الإدارية ومظاهر التعسف في استعمال السلطة في إضعاف ثقة المواطن بالإدارة، وألقى بظلاله على فعالية وسمعة المؤسسات العمومية. ومن هذا المنطلق، جاء قرار إعادة تفعيل هيئة وسيط الجمهورية كخيار استراتيجي يهدف إلى التصدي لهذه الاختلالات، من خلال تبني آلية مرنة وفعالة تسهم في تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، وتعزيز الرقابة الإدارية خارج الأطر التقليدية. وعليه، فإن الهدف الأساسي من إعادة تفعيل هذه الهيئة يتمثل في الحد من الانزلاقات والتجاوزات الإدارية، بما يتماشى مع التحولات الاجتماعية المتسارعة، ويعكس متطلبات المجتمع الجزائري في علاقته بالدولة، وذلك عبر توفير إطار مؤسسي يحمي الحقوق ويصون الحريات، ويضمن تطبيق مبادئ العدالة الإدارية والإنصاف في تسيير المرفق العام.

ومن هذا المنطلق، يبرز موضوع هذه المذكرة المعنون بالنظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري، باعتباره من المواضيع الحديثة والمهمة التي تستحق التعمق في البحث والتحليل، نظراً لما يطرحه من إشكالات ذات أبعاد سياسية وقانونية.

تكمن أهمية الموضوع في كونه أحد المحاور البارزة على المستويين القانوني والسياسي، حيث يمثل آلية مستحدثة تهدف إلى تعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن، وترسيخ مبدأ قانونية

سير المؤسسات والإدارات العمومية، مما يسهم في تطويرها والارتقاء بها لتحقيق التطلعات المنشودة، التي تقوم أساسًا على حماية المصلحة العامة وضمان حقوق وحرّيات المواطنين. وتسعى هذه الدراسة إلى استكشاف الإطار القانوني لهيئة وسيط الجمهورية، من خلال تسليط الضوء على اختصاصاته، طبيعته القانونية، والصلاحيات المخولة له، بالإضافة إلى شروط تدخله ومدى فاعليته على المستوى الوظيفي. **الأهداف:** تكمن أساسًا في توعية المواطن بالآليات القانونية المتاحة لحماية حقوقه والمطالبة بها وفق الأسس المشروعة، تهدف إلى تحقيق مؤسسة ناجعة يمكنها تحقيق الأهداف المرسومة. إعادة بعث مؤسسة أو هيئة وسيط الجمهورية من جديد في سنة 2020 في قالب جديد مما يجعله جدير بالتحليل والدراسة.

لم يكن اختيار هذا الموضوع محض صدفة، بل جاء مدفوعًا بجملة من **الأسباب الذاتية والموضوعية**. فمن الناحية الشخصية، ينبع هذا الاختيار من الاهتمام بالمواضيع المستحدثة والسعي إلى فهم هذه الآلية الجديدة، **من الناحية الموضوعية:** الأسباب التي أنشئ لها منصب خاص يلعب دورًا فعالًا في الحد من الفساد الإداري، إلى جانب آليات الرقابة التقليدية الأخرى، إلى جانب ندرة البحوث الأكاديمية والمراجع التي تتناول أهميتها وصلاحياتها، مما يستدعي إبراز دورها والخدمات التي تقدمها للمواطنين باعتبارها إحدى المؤسسات التي تعكس توجه الدولة الحديثة.

كما أنه لا بد من الإشارة إلى **التحديات والصعوبات** التي واجهت إعداد هذه الدراسة، والتي كان من أبرزها محدودية المصادر العلمية المتاحة حيث تركز معظم المصادر على التجارب الأجنبية التي لا يمكن الاستفادة منها إلا في نطاق بعض المفاهيم العامة. مع العلم أن الدراسات القانونية بحاجة دائمة إلى أحدث المراجع، وأهمها التقارير السنوية الصادرة عن وسيط الجمهورية، إلا أننا لم نتمكن من الحصول عليها، سواء كانت التقارير السابقة أو الحديثة، نظرًا لعدم نشر تقرير وسيط الجمهورية الجزائري، إضافة إلى غياب الدراسات العلمية التي تتناول هذه التجربة بشكل معمق.

حيث تم إعداد هذه الدراسة من أجل الإجابة على إشكالية رئيسية والتي تتمثل في:

ما مدى نجاعة مؤسسة وسيط الجمهورية؟

نعبر عنها بمجموعة من التساؤلات الفرعية أهمها:

- ما هو مفهوم وسيط الجمهورية؟

- متى ظهر وسيط الجمهورية في الجزائر وما يميزه عن غيره من المؤسسات؟

- ما هي الطبيعة القانونية والتنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية؟

- ما هي صلاحيات وحدود وسيط الجمهورية؟

من أجل الإجابة على هذه الإشكالية تمت الاستعانة بجملة من المناهج بداية بالمنهج

المقارن الذي يقارن وسيط الجمهورية في الجزائر بغيره من الدول، بالإضافة للمنهج الوصفي

الذي سيساعد على تحديد وضبط التعريف والطبيعة القانونية لوسيط الجمهورية، وبالمنهج

التحليلي أخيرا من خلال تحليل مواد المرسوم 20—45 وتسلط الضوء على كل المراسيم

التي تلم بهذا الموضوع.

كما اعتمدت الدراسة في خطة البحث على التقسيم الثنائي لفصلين اثنين، كل فصل

منهما يضم مبحثين اثنين وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية، درسنا من خلاله مبحثين تناولنا في

المبحث الأول مفهوم وسيط الجمهورية، وفي المبحث الثاني تطرقنا للطبيعة القانونية و التنظيم

الهيكل لوسيط الجمهورية.

الفصل الثاني: خصصناه لدراسة النظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية الوظيفية

من خلال إبراز صلاحيات وحدود هذه الهيئة في المبحث الأول مع تقييم وسيط الجمهورية من

حيث الضمانات القانونية الممنوحة له. ومن حيث الدور الرقابي والتقويمي له في المبحث

الثاني.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لوسيط

الجمهورية

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية:

تعد الإدارة العامة حجر الأساس في هيكل الدولة الحديثة، إذ تضطلع بمسؤوليات جوهرية باعتبارها الجهاز التنفيذي الذي يجسد سلطات الدولة، ويشكل حلقة الوصل بين الأفراد والهيئات المركزية واللامركزية. وتمارس الإدارة العامة مهامها ضمن مختلف القطاعات السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية، مستندةً إلى جملة من القرارات التنظيمية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وتقديم خدمات عمومية متنوعة بما يلبي احتياجات الأفراد ويُحقق النفع العام¹.

لقد أدى التطور العلمي والتكنولوجي إلى إحداث تغييرات جوهرية في طبيعة النشاط الإداري، حيث أسهمت الثورة الرقمية في استحداث آليات تسيير حديثة²، مما أفضى إلى تنامي وتعقيد وظائف الإدارة العامة، الأمر الذي استدعى البحث عن وسائل قانونية جديدة لضبط هذه الأنشطة وإيجاد حلول فعالة لمختلف النزاعات الإدارية. وفي ظل هذه المتغيرات، لم يعد القضاء الإداري قادراً وحده على الاضطلاع بمهمة الرقابة الشاملة على الإدارة العامة، مما فرض اللجوء إلى آليات قانونية بديلة تتيح فض النزاعات بطرق أكثر سرعة وفعالية³. ومن هذا المنطلق، وفي إطار السعي لضمان حماية حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف الإدارة، وتحقيق التوازن بين مقتضيات الصالح العام ومصالح الأفراد الخاصة، بادر المشرع الجزائري إلى إرساء مؤسسة "وسيط الجمهورية"

¹-عمار بوصياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص 89.

²-سهيلة بوخميس: النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2، السنة 2013، ص 01

³- زكي محمد النجار، تقويم نظام مفوض الدولة في المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1994،

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 الصادر بتاريخ 23 مارس 1996¹.
وتعتبر هذه الهيئة آلية رقابية مستقلة تضطلع بمهمة الإشراف الخارجي على تصرفات الإدارة العامة، وضمان عدم المساس بحقوق وحرّيات المواطنين نتيجة الممارسات الإدارية غير المشروعة، سواء كانت هذه الإدارات مركزية أو لا مركزية².
وبغرض دراسة هذه الهيئة والتعرف على نظامها القانوني الخاص بها والمهام الموكلة لها، سيتم التطرق إلى مفهوم هيئة وسيط الجمهورية في المبحث الأول، ثم إلى الطبيعة القانونية والتنظيم الهيكلية لوسيط الجمهورية في الجزائر في المبحث الثاني.

¹-المادة 01 من الرسوم الرئاسي رقم: 113/96، المؤرخ في 1996/03/23، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية الجزائري، جريدة رسمية، عدد 20، المؤرخة في 1996/03/31.

²-منصور جلطي، النظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري والمقارن، مجلة البحوث القانونية والسياسية، مجلد2، عدد14، 2020، ص2.

المبحث الأول:

مفهوم وسيط الجمهورية

يُعدُّ وسيط الجمهورية جهازًا للطعن غير القضائي، يتمثل دوره الأساسي في ضمان حماية حقوق وحرريات المواطنين من تعسف الإدارة. وهذا النظام ليس مستحدثًا¹، بل ظهر في أنظمة قانونية متعددة مثل السويد، فرنسا، إسبانيا، تونس، والجزائر.

يرجع الفضل في تأسيس هيئة الوسيط إلى التشريع السويدي الذي يستند إلى مبدأ الفصل المرن بين السلطات والتعاون المتبادل فيما بينها. وقد تم إرساء نظام "الأمبودسمان" بموجب دستور السويد لعام 1809 كآلية لضمان التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وللحد من تعسف الأخيرة في ممارسة صلاحياتها تجاه الأفراد². وتختلف تسمية هذا النظام من دولة إلى أخرى؛ ففي السويد، حيث نشأ، يُعرف باسم "Ombudsman"، بينما يُطلق عليه في إنجلترا³ "المفوض البرلماني"، أما في فرنسا فيُعرف بـ "le Médiateur". ويُشتق مصطلح "أمبودسمان" من اللغة السويدية، ويعني المفوض أو الممثل، وهو شخص يُعيّنه البرلمان لمراقبة الإدارة وضمان حماية حقوق الأفراد وحررياتهم.

وقد شهد هذا النظام تطورًا كبيرًا، حيث أصبح يُشار إليه بوصفه "حامي المواطن"، وهو المسؤول الذي يلجأ إليه الأفراد طلبًا للحماية والتدخل في حال مواجهة عراقيل أو تعسف من قبل السلطات الإدارية⁴.

إن مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر لم تستحدث إلا لكونها آلية حضارية تقسح المجال للتعاور والتبادل والتسامح بين الإدارة والمترفقين، بحثًا عن حل يرضي الطرفين بعد

¹ - رضا شلالي، بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مجلة القانون والتنمية، مجلد 02، عدد 02، 2020، ص 16.

² - سهيلة بوخميس، النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، المرجع السابق، ص 2.

³ - عبد المنعم حمدي، نظام الأمبودسمان، مجلة العدالة، أبو ضبي، العدد 23، ص 61.

⁴ - ليلي تكللا، الأمبودسمان، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1991، ص 1.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

اللجوء إلى القضاء، واستنفاد جميع طرق الطعن القضائية والغير القضائية، أي الطعون والتظلمات الإدارية، ولفهم طبيعة هذه المؤسسة وأبعادها القانونية، سيتم تناول نشأتها وتعريفها في المطلب الأول من البحث، حيث يتضمن الفرع الأول عرضاً لتطورها التاريخي، بينما يُخصص الفرع الثاني لتحليل مدلولها اللغوي والاصطلاحي، إلى جانب استعراض الأسس التشريعية التي تنظم عملها وفقاً للأنظمة القانونية المعمول بها. وفي المطلب الثاني، سيتم تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن غيرها من الهيئات المشابهة على المستويين الوطني والدولي.

المطلب الأول: نشأة وتعريف وسيط الجمهورية

في إطار تعزيز مبادئ العدالة الإدارية، وتحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين أمام المرافق العامة، ظهرت الحاجة إلى إنشاء آلية مستقلة تُعنى بحماية الحقوق وتكريس ثقافة الحوار بين الإدارة والمواطن. ومن هنا برزت فكرة وسيط الجمهورية كجهاز ذي طابع خاص، يجسد حلقة وصل بين السلطة الإدارية والمواطن، بهدف رفع المظالم ومعالجة الشكاوى التي لا تجد سبيلاً للحل عبر القنوات الإدارية التقليدية.

الفرع الأول: نشأة وسيط الجمهورية

يعد إنشاء أي نظام أو مؤسسة قانونية استجابةً لمجموعة من الدوافع السياسية والتطورات الدستورية، وهو ما ينطبق على هيئة وسيط الجمهورية التي نشأت لأسباب متعددة. وقد تبنت العديد من الدول هذا النظام، مع اختلاف تسميته من بلد لآخر.

يرجع أصل هذا النظام إلى السويد، حيث تأسس تحت اسم "الأمبودسمان" سنة 1809، إذ يعتبر هذا البلد المنشأ الفعلي له. وفي إنجلترا، أُطلق عليه اسم "المفوض البرلماني"، في حين اعتمده دول أخرى ضمن النموذج الإسكندنافي¹، مثل فنلندا سنة 1919، والدنمارك سنة

¹ علاء قطب، معتز بالله عبد الفتاح، دراسة مقارنة نظام المفوض البرلماني / الرئاسي ووالي المظالم مع تطبيع الحالة المصرية، مشروع قانون مقدم لسيد رئيس الجمهورية لإنشاء ديوان مظالم في مصر، ص 1.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

1953، حيث جرى أول انتخاب لمنصب الأبودسمان عام 1955. وفي نيوزيلندا، تم تأسيس هذا النظام وفقاً لقانون سنة 1962 وبدأ العمل به فعلياً عام 1963،¹ كما تبنته النرويج في نفس السنة. وقد أخذ أكثر من 75 دولة بهذا النظام، منها 27 دولة أوروبية، لكن التسميات تفاوتت، حيث أطلق عليه في فرنسا اسم "وسيط الجمهورية" عام 1989، ثم عُرف لاحقاً بـ"حامي الحقوق" سنة 2011. أما في بلجيكا، فقد دُعي بـ"الوسيط الاتحادي"، بينما حمل في مولدافيا اسم "محامي البرلمان"، وفي رومانيا "محامي الشعب"، وفي البرتغال "محامي العدالة"، وفي إسبانيا "مدافع الشعب"، بينما أُطلق عليه في إقليم كيبك بكندا "محامي المواطن"²، وفي ألمانيا الفيدرالية "مندوب الشعب"³، أما في الاتحاد السوفيتي سنة 1922، فحمل تسمية "المدعي العام"⁴

أما في بعض الأنظمة العربية، فقد تبنت بعض الدول مفاهيم قريبة من هذا النظام، حيث عرفته تونس باسم "الموفق الإداري"، وفي السودان بـ"القيب العام" منذ سنة 1918، كما أُطلق عليه في كل من السعودية والمغرب اسم "والي المظالم"، بينما اعتمدت لبنان والأردن والجزائر تسمية "وسيط الجمهورية"، حيث تم تأسيس هذه الهيئة في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020.⁵

تختلف ظروف إنشاء هذا النظام من دولة لأخرى تبعاً للبيئة السياسية والقانونية والاقتصادية السائدة، لذا سيتم استعراض تطوره التاريخي في ثلاث دول: السويد كمهد النظام، فرنسا كمستفيدة من تجربته، والجزائر كمحل الدراسة.

¹ مازن ليلو راضي، النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على أعمال الإدارة.

² علاء قطب، معتز بالله عبدالفتاح، مرجع سابق، ص 1.

³ صافية شرفي تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بين النموذج السويدي والفرنسي،

رسالة لنيل الماجستير جامعة بن عكنون الجزائر 2004، ص 13.

⁴ سالمى لطيفة، قدرى الهام، المركز القانوني لوسيط الجمهورية فيا لجزائر، مذكرة نيل الماستر، جامعة الشهيد حمه

لخضر، الوادي، 2020-2021، ص 8.

⁵ سالمى لطيفة، قدرى الهام، مرجع نفسه، ص 8-9.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

أولاً: السويد

قبل دستور 1809، كان منصب الأبودسمان بمثابة مراسل تابع للبرلمان مكلف بمراقبة تنفيذ القوانين من قبل المحاكم والإدارة العامة. وقد ارتبطت نشأة هذا النظام في السويد بالمناخ السياسي والتطورات الدستورية التي تعود جذورها إلى فترات تاريخية طويلة، حيث شهدت البلاد صراعاً مستمراً بين الملك والبرلمان، فكانت السلطة تميل أحياناً لصالح الملك، وأحياناً أخرى لصالح البرلمان الذي سعى إلى الحد من سلطات الملك إلى أقصى حد. ونتيجة لهذه الأوضاع، برزت الحاجة إلى إيجاد آلية تحقق التوازن بين السلطتين. ويُعتقد أن فكرة الأبودسمان تأثرت بنظام "قاضي القضاة" في الإمبراطورية العثمانية، حيث أصدر الملك تشارلز الثاني عشر مرسوماً ملكياً سنة 1713 مستوحى من هذا النموذج، ليتم تكريس مؤسسة الأبودسمان بشكل قانوني في دستور 1809، وهو أول دستور بعد الانقلاب العسكري على السلطة الحاكمة. إلا أن وجود آلية إشرافية لضمان حسن تطبيق القانون يعود إلى فترات ملكية سابقة¹.

كما أن عند صدور دستور 1809، كان يتولى منصب الأبودسمان شخص واحد فقط، ولكن مع مرور الوقت ازداد العدد تدريجياً، حيث نص الدستور على أن يتم تعيين الأبودسمان من قبل البرلمان عبر انتخاب 48 عضواً (24 من كل مجلس برلماني)، وكان من العرف اختيار الأبودسمان من بين كبار رجال القانون المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية، مع ضمان حياده السياسي عبر انتخابه من قبل ممثلي مختلف الأحزاب السياسية. وقد حددت مدة شغله للمنصب بأربع سنوات قابلة للتجديد. وبمجرد تعيينه، يصبح الأبودسمان مستقلاً عن البرلمان، لكنه يلتزم بتقديم تقرير سنوي يُعرض على السلطة التشريعية، إضافة إلى تقارير خاصة حول المسائل ذات الأهمية الاستثنائية².

ثانياً: فرنسا

¹ - سالمى لطيفة، قدرى الهام، نفس مرجع، ص 9 .

² - سالمى لطيفة، قدرى الهام، مرجع نفسه، ص 10 .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

أثارت التجربة السويدية اهتمام العديد من الدول التي استلهمت في أنظمتها، ومن بينها فرنسا التي أنشأت مؤسسة مشابهة تحت اسم "وسيط الجمهورية"، كرد فعل على العجز الذي عانت منه المحاكم الإدارية في ممارسة رقابتها على الأعمال الإدارية. وقد استحدثت فرنسا هذه الهيئة بموجب القانون رقم 73-06 الصادر بتاريخ 03 يناير 1973، والذي استُكمل لاحقاً بثلاثة مراسيم صدرت في 09 مارس 1973، كما تم تعديل القانون الأصلي بموجب قوانين أخرى خلال سنوات 1976، 1989، و1992.¹

بموجب القانون 73-06، يُعين وسيط الجمهورية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد بقرار من رئيس الجمهورية من خلال مرسوم رئاسي يصدر بعد مداولة في مجلس الوزراء. ولا يجوز عزله خلال فترة ولايته، إلا في حال تعذر قيامه بمهامه، حيث يترك تحديد ذلك إلى لجنة مستقلة تتألف من نائب رئيس مجلس الدولة، رئيس محكمة النقض، ورئيس ديوان المحاسبة، مع اشتراط اتخاذ القرار بالإجماع². يتمتع الوسيط باستقلالية تامة، فلا يتلقى أي توجيهات من أي سلطة، كما يتمتع بحصانة قانونية تحول دون اعتقاله أو ملاحقته أو توقيفه بسبب مهامه أو آرائه، مع التزامه بتقديم تقرير سنوي مفصل إلى رئيس الجمهورية والبرلمان حول نشاطه وأعماله³.

ثالثاً: الجزائر

في الجزائر، تعود فكرة تأسيس هيئة وسيط الجمهورية إلى مبادرة الرئيس السابق اليمين زروال، الذي أدرجها ضمن برنامجه الانتخابي في نوفمبر 1995، حيث شهدت البلاد حينها أزمة مؤسساتية وفقدت هياكل الدولة مصداقيتها، مما جعل إنشاء هذه الهيئة ضرورة لضمان وساطة فعالة بين المواطنين والإدارة. وقد تم إحداث هذه المؤسسة بموجب المرسوم الرئاسي

¹ - سالمى لطيفة، قدرى الهام، مرجع نفسه، ص 11، 10.

² - سماتي بلال، ميلي زينب، النظام القانوني لوسيط الجمهورية، مذكر لنيل ماستر، جامعة المسيلة، 2021-2022، ص 7

³ - سالمى لطيفة، قدرى الهام، مرجع نفسه، ص 11.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

113-96¹، بهدف استقبال تظلمات المواطنين ومعالجة تجاوزات الإدارة. غير أن هذه الهيئة لم تستمر سوى ثلاث سنوات، حيث صدر المرسوم الرئاسي 99-170 بتاريخ 02 أغسطس 1999، الذي نص صراحة على إلغائها².

وقد بررت السلطات حينها قرار الإلغاء بأسباب اقتصادية، من بينها تقليص النفقات العامة، إلى جانب عدم تحقيق الهيئة أهدافها في معالجة مشاكل المواطنين، إذ استمر عدد كبير منهم في تقديم شكاوهم مباشرة إلى الإدارة المركزية. وبعد الإلغاء، تم استحداث هيئة بديلة حملت اسم "اللجنة الفرعية للوساطة"، والتي كانت جزءًا من اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان. وفي إطار الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، تم إنشاء "المجلس الوطني لحقوق الإنسان" بموجب المادة 198 من الدستور، ليحل محل اللجنة الاستشارية. وبموجب المادة 24 من قانون 03-16، تم استحداث "لجنة دائمة للوساطة"، بهدف تلقي طلبات الأفراد المتضررين من قرارات الإدارة. وفي سياق تعزيز الديمقراطية ومكافحة الفساد الإداري، أعاد الرئيس الحالي عبد المجيد تبون تأسيس هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020، بهدف تعزيز الثقة بين السلطة والمواطنين، والحد من الفساد في تسيير المؤسسات العمومية³.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 96-113 ، مرجع سابق.

² - المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ 20 ربيع الثاني عام 1420 الموافق 2 اوت 1999 ، ج ر ج جعدد 52 ، 22 سنة 1999 ، ص 22.

³ - سالمى لطيفة، قدرى الهام، مرجع نفسه ، ص 11-13 .

الفرع الثاني: تعريف وسيط الجمهورية

أولاً: التعريف اللغوي

يُستمد مصطلح "الوسيط" لغويًا من جذر الفعل الثلاثي "وسط"، الذي يحمل في بنيته دلالات متعددة تتقاطع مع مفهومي العدل والتوسط. وقد ورد لفظ "الوسط" عند اللغويين بإطلاقات متعددة تتحد في الغاية، حيث يدل على الاعتدال والنصف¹.

يشير مصطلح "الوسط" إلى الموقع المتوازن بين طرفين متقابلين، أحدهما محمود والآخر مذموم².

كما يُستخدم مصطلح "الوسط" لوصف الشخص الذي يحتل مكانة رفيعة بين قومه، فيقال:

"وسط القوم وسطاً" أي يوسطهم. ويقال "فلان وسيط في قومه" أي يتمتع بمقام متميز بينهم³.

ويُستعمل "الوسط" أيضًا للإشارة إلى ما يقع بين الجيد والردىء⁴، كما ورد في التعبيرات اللغوية التي تفيد أن "وسط الشيء أفضله وخياره"، وهو المفهوم الذي يظهر في قوله تعالى: "قال أوسطهم..." وكذلك في الحديث النبوي الشريف: "خير الأمور أوسطها"⁵

¹ - أبو الحسين، المقاييس معجم مقياس اللغة، مادة وسط، تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون، مطبعة الحلبيّة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة، 1977، صفحة 218.

² - معجم اللغة العربية الوسيط، الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004، صفحة 1031.

³ - ابن منظور، لسان العرب، الطبعة الثانية، دار ومكتبة الهلال، بيروت، 1988، صفحة 281.

⁴ - البهقي أحمد ابن حسين ابن علي، شعب الأيمان الجز الخامس الطبعة الأولى دار الكتب العلمية بيروت 1410 هجري صفحة 169.

⁵ - راجب الأصفهاني، مفردات ألفاظ القرآن الكريم، دار المعرفة للنشر والتوزيع، القاهرة، صفحة 64.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

فالوسيط لغة شخص عزيز يحتاج إلى جهد وعلم وصبر حتى ينتزع من الطرفين ما يكون بينهما، بطلب شرعي من مصلحة راجحة، فهو يتوسط متخاصمين ومعتدل يعدل بين شيئين.¹

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

يُعدُّ مفهوم "الوساطة" من الآليات البديلة لتسوية النزاعات الإدارية، حيث تتميز بسهولة الوصول إليها، ومجانية التدخل، فضلاً عن السرعة النسبية في إيجاد حلول توافقية تعتمدها الإدارة، مما يجعلها أكثر مرونة من القضاء الإداري، الذي يُصدر أحكاماً فاصلة تُدين أحد الأطراف في النزاع². وقد تناول ابن خلدون في مقدمته وظيفة الوساطة بتعريفها كالآتي: "وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفه القضاء، ويحتاج الوالي فيها إلى علو يد وعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين وتجزر المعتدي".³ وبذلك، تُعرّف الوساطة بوصفها آلية تستند أساساً إلى معالجة الشكاوى، ورصد حالات سوء الإدارة، ومراقبة تنفيذ الالتزامات الإدارية بصورة منهجية⁴. وتُعدُّ هيئة وسيط الجمهورية مؤسسة تُعنى بدراسة المظالم وفحصها، ويرأسها شخص يُعرف باسم والي المظالم أو الوسيط، وفقاً للتسمية المتداولة. ويتطلب شغل هذا المنصب توفر صفات معينة، أبرزها؛ العدالة والنزاهة الهيبة والقدرة على التأثير والورع والعفة وقلة الطمع. وذلك لضمان استقلاليته في النظر في القضايا المعروضة عليه، واتخاذ قرارات تتسم بالحياد والإنصاف⁵.

يرى البعض أن مؤسسة الوسيط تمثل نموذجاً قضائياً خاصاً يختلف عن القضاء العادي والقضاء الإداري، إذ تؤدي وظيفة شبه قضائية في العديد من الأنظمة، حيث تفصل في

¹ - علاوة هوام، الوساطة بديل لحل النزاعات وتطبيقها في الفقه الإسلامي وقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، جامعة باتنة، 2012—2013، صفحة 25.

² - السيد عبد الهادي اطوي، رئيس شعبة الدراسات والتتبع والتحليل بمؤسسة وسيط المملكة المغربية.

³ - ابن خلدون، المقدمة، صفحة 222.

⁴ - Rosita Agnew, Co-ordinator for own-initiative inquiries institution of the European Ombudsman.

⁵ - أبو الحسين الماوردي، مرجع سابق، الصفحة 77

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

الشكاوى والخصومات التي يكون أحد طرفيها أو كلاهما من ذوي النفوذ والقوة، سواء كان ذلك نتيجة منصب وظيفي أو امتياز إداري أو أي سبب آخر.¹

إلا أن هذه المؤسسة في الجزائر تُعدُّ هيئة غير قضائية، إذ لا يمكنها بأي حال التدخل في النزاعات التي تُعرض أمام الجهات القضائية، مما يؤكد دورها في التسوية الإدارية بعيدًا عن الأحكام القضائية الملزمة.²

ثالثًا: التعريف القانوني

يُعرّف المشرّع الجزائري مؤسسة وسيط الجمهورية وفقًا للمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020، باعتبارها "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحياتهم وفي قانونية تسيير المؤسسات والإدارات العمومية".³ وبموجب المادة 4 من ذات المرسوم التي نصت على ما يلي " لا يفصل وسيط الجمهورية في الطعون بين المرافق العمومية وأعوانها.

كما لا يمكنه أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي".⁴ فإن وسيط الجمهورية لا يملك صلاحية التدخل في الإجراءات القضائية أو مراجعة المقررات القضائية، كما لا يُخوّل الفصل في الطعون المقدمة بين المرافق العمومية وأعوانها. أما بموجب المادة 3، والتي نصت على ما يلي:

" يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة، التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين.

¹ محمد وليد العبادي، الوجيز في القضاء الإداري -دراسة تحليلية مقارنة-، الطبعة الأولى، دار المسار للنشر والتوزيع، المرفق، 2004، صفحة 5 وما بعدها.

² بروال ديهيا، النظام القانوني لمؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر، مذكره لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي التبسي 2020-2021، ص 23.

³ المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فيفري 2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

⁴ المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المرجع نفسه.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

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 فإن وسيط الجمهورية منح سلطات المتابعة والرقابة العامة، مما يمكنه من تقييم مدى حسن العلاقة بين الإدارة والمواطنين. وفي هذا السياق، يُتاح لكل شخص طبيعي استنفذ جميع وسائل الطعن، ويعتقد أنه تعرض لضرر نتيجة اختلال في أداء مرفق عمومي، إمكانية اللجوء إلى وسيط الجمهورية.

وعلى سياق ما سبق، يتضح أن نص المادة 4 يُفسر مضمون الشق الأول من المادة 2، والذي يؤكد الطبيعة غير القضائية للهيئة، مما يستبعد تدخلها في أي إجراء قضائي. بينما يُعد نص المادة 3 تفسيراً للشق الثاني من المادة 2، حيث يحدد دور وسيط الجمهورية في حماية الحقوق والحريات وضمان حسن سير المؤسسات والإدارات العمومية.

ومن الملاحظ أن المرسوم الرئاسي رقم 20-45 لسنة 2020 جاء مطابقاً في نصه للمرسوم الرئاسي رقم 96-113 الصادر سنة 1996، دون أن يتضمن أي إضافات جوهرية أو تعديلات على أحكامه السابقة²

المطلب الثاني: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن غيرها من المؤسسات

المشابهة لها

لتعزيز فهم مدلول وخصائص مؤسسة وسيط الجمهورية، من الضروري التمييز بينها وبين المؤسسات الأخرى التي قد تبدو مشابهة لها في الوظيفة والصلاحيات. فهناك العديد من الآليات، سواء كانت حكومية أو غير حكومية، وطنية أو دولية، تؤدي أدواراً تتقاطع مع مهام وسيط الجمهورية، وتسعى إلى تحقيق أهداف مشتركة تتعلق بحماية الحقوق وضمان الحريات. ورغم أن كل دولة تعتمد مجموعة من السلطات والمنظمات لضمان الاستقرار وحماية حقوق

¹ - المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

² - أنظر المواد 02 و 03 و 04، من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

الأفراد، فإن طبيعة هذه الآليات تختلف باختلاف الأنظمة السياسية، والبيئة الاقتصادية، والتاريخ، والثقافة الخاصة بكل مجتمع.¹ هذا التشابه والتداخل في المهام استدعى الحاجة إلى تحديد الفروقات الدقيقة بين مؤسسة وسيط الجمهورية وغيرها من المؤسسات ذات الصلة، لضمان وضوح دورها الفريد.

الفرع الأول: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن المؤسسات الوطنية

المشابهة لها

تتفاعل مؤسسة وسيط الجمهورية مع عدد من الهيئات، من بينها المؤسسة التشريعية، المؤسسة القضائية، وبعض المؤسسات التنفيذية ذات الطابع المماثل، بالإضافة إلى المنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، وعلى رأسها هيئة التنسيق الدولية التي تضطلع بدور رقابي، وتقوم بإعداد تصنيفات دورية لمؤسسات حقوق الإنسان. ويُعد هذا التصنيف عاملاً مؤثراً في تشكيل صورة الدولة على الصعيد الدولي في مجال احترام حقوق الإنسان.

أولاً: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن السلطة التشريعية

تتشارك مؤسسة وسيط الجمهورية مع السلطة التشريعية في الهدف، حيث تسعى كلتاها إلى حماية حقوق الأفراد والمواطنين. ويتجلى هذا التداخل في المهام عند تعامل المؤسسات مع اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان، التي تراقب مشاريع القوانين والمقترحات المعروضة على البرلمان لضمان توافقها مع الاتفاقيات الدولية والالتزامات التي تكون الدولة طرفاً فيها. كما تتشاركان في تقييم مدى التزام هذه المؤسسات بالمعايير العالمية في أداء مهامها، مما يساهم في تحقيق الأهداف المنشودة من إنشائها. إضافة إلى ذلك، تتشارك المؤسسات في الاختصاص

¹ -Linde Beit building democratic institution the role of national human rights institutions in good governance and human rights protection, 2000, page 06.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

المتعلق بإعداد التقارير الدورية حول وضعية حقوق الإنسان، والتي تلتزم الدولة أو الحكومة بتقديمها إلى الهيئات الدولية المختصة.¹

ومع ذلك، يبقى الفرق بينهما واضحاً: ففي حين أن اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان هي هيئات تابعة للسلطة التشريعية، فإن مؤسسة وسيط الجمهورية هي جهة تنفيذية تُوضع لدى رئيس الجمهورية ولا تملك أي اختصاص تشريعي. كما أن اللجان البرلمانية تُنشأ بقرار من رئيس المجلس الشعبي الوطني، بينما يُفترض أن تنشأ مؤسسة الوسيط بموجب قانون أو نص دستوري وفقاً لمبادئ باريس. إلا أن الجزائر لم تلتزم بهذا المعيار، حيث أنشئت مؤسسة الوسيط بموجب مرسوم رئاسي، دون أن تُدرج في الدستور أو يُنظم عملها بقانون خاص.²

ثانياً: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن السلطة القضائية

تمثل مؤسسة وسيط الجمهورية آلية تكميلية للسلطة القضائية، حيث لا يُلجأ إليها إلا بعد استنفاد جميع طرق الطعن القضائية المتاحة. ففي حال استمرار النزاع، يُمكن للمتضرر - سواء كان مواطناً والتوجه إلى الوسيط سعياً لإيجاد حلول توافقية ترضي الأطراف دون الحكم بإدانة أي منها، على عكس الطبيعة القضائية التي تتسم بها المحاكم. وتجدر الإشارة إلى أن كلاً من السلطة القضائية ومؤسسة الوسيط تشتركان في رقابة مدى احترام حقوق الإنسان، فضلاً عن اعتمادهما لنظام الشكاوى كآلية لمعالجة الانتهاكات. ويبرز التداخل بينهما بشكل خاص في مجال القضاء الإداري، الذي يتولى الفصل في المنازعات التي تكون السلطة التنفيذية طرفاً فيها، باعتبارها أكثر الأطراف تورطاً في النزاعات المتعلقة بانتهاك الحقوق الفردية، وأكثرها ميلاً لتقييد الآليات الرقابية.³

¹ - عواطف سماعلي، دور الحكومات المغربية في حماية وترقية حقوق الانسان دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق شعبة القانون العام، السنة الجامعية 2014-2015، صفحة 57 .

² - ليلي تكلال المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان وبرامج تشييد البنية الاساسية، المجلس الأعلى للثقافة، مصر، 2004، الصفحة 54.

³ - بروال ديهيا، النظام القانوني لمؤسسه وسيط الجمهورية الجزائر، مذكرة تخرج ماستر، جامعة العربي التبسي، 2021/2020، ص 38.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

غير أن الفارق الجوهرى بين المؤسستين يتمثل في الطبيعة القانونية لكل منهما؛ فالمحاكم الإدارية ومجلس الدولة هي هيئات قضائية تختص بالفصل في انتهاكات الدولة لحقوق الأفراد، ويتمتع أعضاؤها بالحصانة القضائية. في المقابل، تظل مؤسسة الوسيط جهة تنفيذية بحتة، لا يتمتع أعضاؤها بالحصانة، كما أن اللجوء إليها يتميز بكونه مجانياً ومتاحاً للجميع، على عكس القضاء الذي يتطلب دفع رسوم ولو كانت رمزية. وبذلك، تُشكل مؤسسة الوسيط آلية بديلة لتسوية المنازعات، تعمل بالتوازي مع القضاء دون أن تحل محله، في إطار تكاملي يضمن حماية حقوق الأفراد وتعزيز مبادئ العدالة.¹

ثالثاً: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن السلطة التنفيذية

كان من السهل التمييز بين مؤسسة وسيط الجمهورية والسلطتين التشريعية والقضائية، نظراً لاختلاف طبيعة مهامها وصلاحياتها. غير أن هذا التمييز يصبح أكثر تعقيداً عندما يتعلق الأمر بجهة تنفيذية تتولى، ولو بشكل غير مباشر، حماية حقوق الإنسان، كما هو الحال بالنسبة لوزارة العدل والتضامن والأسرة.² فهذه الجهات، رغم دورها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، تبقى جزءاً من السلطة التنفيذية، حيث تتألف من موظفين يسهرون على تطبيق السياسات العامة للدولة والحفاظ على نظمها. كما أن الوزراء الذين يشرفون عليها هم أعضاء في مجلس الوزراء، الذي يمثل القيادة السياسية للسلطة التنفيذية ويحدد توجهاتها العامة. ومن هنا تنشأ إشكالية العلاقة بين هذه الجهات التنفيذية ومفهوم حماية حقوق الإنسان، خاصة عندما تتعارض سياساتها مع المبادئ الحقوقية التي يُفترض أن تسعى إلى تعزيزها.³

أما بالنسبة لمؤسسة وسيط الجمهورية والتي تعد إحدى الآليات الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، فإن طبيعتها تختلف تماماً عن المؤسسات التنفيذية الأخرى العاملة في هذا المجال. إذ تفرض عليها المعايير الدولية طابعاً رقابياً في مجال حقوق الإنسان، وهو ما يتعارض مع

¹ - بروال ديهيا، المرجع السابق، ص 38 ، 39.

² - سماعلي عواطف، المرجع السابق، ص 58.

³ - بروال ديهيا، المرجع السابق، ص 39.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

الانتماء التنفيذي، مما يجعل احتوائه في التشريعات الداخلية أمراً معقداً. هذا البعد الرقابي يميزها عن بقية الهيئات التنفيذية التي يُفترض تبعيتها الكاملة للسلطة التنفيذية في إطار حماية وترقية حقوق الإنسان.¹

من جهة أخرى، يتولى المجلس الوطني لحقوق الإنسان مهام الرقابة، الإنذار المبكر، والتقييم فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان، وقد أنشئ بموجب نص دستوري، بينما تم استحداث مؤسسة وسيط الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي دون أن ترقى إلى مستوى النص الدستوري أو التشريعي. كما يتميز المجلس الوطني لحقوق الإنسان بطبيعته التعددية، في حين أن مؤسسة الوسيط ذات طابع فردي، مما يستبعدا من اعتبارها مؤسسة وطنية وفقاً لمبادئ باريس. ورغم الاختلاف في هيكليّة الإنشاء، فإن كلا المؤسستين يسعيان إلى تعزيز وحماية حقوق الإنسان، عبر دراسة الانتهاكات دون المساس باختصاصات السلطة القضائية، إلى جانب تقديم المشورة لرئيس الجمهورية من خلال الآراء، الاقتراحات، والتوصيات، فضلاً عن رفع تقارير سنوية. كما تمتلك كل منهما صلاحية إجراء التحقيقات التي تُعرض على الجهات الإدارية المعنية، أو حتى القضائية عند الضرورة، وذلك بهدف حماية حقوق الإنسان وضمان الرقابة الفعالة على الأداء الإداري، لا سيما فيما يتعلق بصلاحيات مؤسسة وسيط الجمهورية.²

الفرع الثاني: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن المؤسسات الدولية

المشابهة لها:

على الرغم من التوافق الكبير في الأهداف بين مؤسسة وسيط الجمهورية والمنظمات غير الحكومية، لا سيما جمعيات المجتمع الدولي والمنظمات الدولية غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان، إلا أن هناك اختلافاً جوهرياً في طبيعة الانتماء المؤسسي. فمؤسسة

¹ - سماعلي عواطف المرجع السابق، ص 58.

² - بروال ديهيا، المرجع السابق، ص 40.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

وسيط الجمهورية تُعتبر هيئة حكومية تعمل ضمن إطار الدولة، مما يميزها عن المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بالاستقلال عن السلطات الرسمية، وكذلك عن المنظمات الدولية الأخرى العاملة في مجال حماية حقوق الإنسان، والتي غالبًا ما تستند إلى تعاون دولي أو تعمل بصفة مستقلة عن الحكومات الوطنية.¹

¹ - بروال ديهيا، المرجع السابق، ص 41.

المبحث الثاني:

الطبيعة القانونية وتنظيم الهيكل لوسيط الجمهورية

يُعد وسيط الجمهورية مؤسسة ذات طابع خاص داخل المنظومة الإدارية للدولة، تتمتع بمكانة قانونية متميزة تُمكنها من أداء دورها الوسيط بين الإدارة والمواطن بكفاءة وحياد وقد جاء تأسيس هذه الهيئة في إطار جهود الدولة لترسيخ مبادئ الحكم الرشيد، وتعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال معالجة الشكاوى والتظلمات الناتجة عن تصرفات إدارية غير عادلة أو متعارضة مع القانون.

من حيث الطبيعة القانونية، يُصنف وسيط الجمهورية كجهاز إداري مستقل، لا يخضع للتراتبية الإدارية التقليدية، ويعمل ضمن إطار قانوني خاص يمنحه الاستقلالية في ممارسة مهامه، مع الحفاظ على التنسيق مع باقي مؤسسات الدولة ويستمد وجوده من نصوص تشريعية وتنظيمية تُحدد اختصاصاته، وآليات تدخله، وحدود سلطته، دون أن يُشكل بديلاً عن القضاء أو سلطة رقابية مباشرة على الإدارة.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لهيئة وسيط الجمهورية

يعد نظام الرقابة الخارجية المستقلة والمختلطة والمتخصصة على أعمال الدولة والإدارة العامة تطوراً هاماً في التنظيم القانوني والإداري والسياسي المعاصر، حيث يسهم في تعزيز العلاقات العامة بين الدولة والإدارة والمواطن، مع الحفاظ على قيم وأخلاقيات الوظيفة والخدمة العامة وضمان شرعية النشاط الإداري وعدالته وإنسانيته، مما يحقق حماية مستدامة لحقوق وحرريات ومصالح الأفراد. في هذا الإطار، تشكل هيئة وسيط الجمهورية إحدى المؤسسات الرقابية التي تهدف إلى معالجة أوجه القصور في الأنظمة التقليدية للرقابة، وذلك من خلال توفير آلية أكثر كفاءة وشفافية في متابعة الأداء الإداري.

ويعتبر النظام السويدي رائداً في تأسيس هذه المؤسسة، حيث تم تقديم مفهوم "الأمبودسمان" أو المفوض البرلماني كهيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، منتخبة عبر الاقتراع العام غير

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

المباشر، مما يمنحها طابعاً برلمانياً يمارس نوعاً من الرقابة الشعبية. وقد تبنت دول عدة هذا النموذج مع تعديلات تتماشى مع أنظمتها السياسية المختلفة؛ حيث اعتمدته فرنسا كهيئة إدارية مستقلة، في حين منحته المغرب طابعاً مستقلاً غير قضائي. أما الجزائر، فتبقى طبيعة التكيف القانوني لهذه المؤسسة غير واضحة ويشوبها بعض الغموض،¹ مما يستوجب تحليلاً معمقاً لتحديد خصائصها تكيفها ضمن النظام القانوني الوطني في هذا المطلب.

الفرع الأول: التكيف القانوني لهيئة وسيط الجمهورية

يعد التكيف القانوني عملية جوهرية تهدف إلى تحديد الوصف القانوني الدقيق للوقائع أو التصرفات، بهدف ربطها بالإطار القانوني المناسب، مما يسهم في تحديد القواعد القانونية التي تحكم النزاع. وتعد هذه العملية من أبرز التحديات التي تواجه الممارسين القانونيين، بما في ذلك المحامين والقضاة والمحققين ومقدمي الاستشارات القانونية، حيث تتطلب دقة تحليلية وقدرة على استنباط القواعد القانونية الملائمة لكل حالة.

وفقاً لنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي 45-20، تعد هيئة وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تسهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، إضافة إلى ضمان قانونية سير الإدارات والمؤسسات العمومية.² ومع ذلك، فإن غياب تكيف قانوني واضح لهذه الهيئة يثير التساؤل حول طبيعتها القانونية، مما يستدعي دراسة معمقة لتحديد ما إذا كانت هيئة إدارية مستقلة أو هيئة ذات طابع استشاري، وذلك بهدف فهم دورها وصلاحياتها ضمن النظام القانوني القائم.

¹ - سالمة لطيفة، قديري الهام، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة الشهيد

حمه لخضر - الوادي، 2020-2021 ص 27

² - المادة 02 من المرسوم الرئاسي 45-20

أولاً: هيئة إدارية

يعد الأمبودسمان السويدي، أو المفوض البرلماني، هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، إذ يتم انتخابه عبر الاقتراع العام غير المباشر، مما يمنحه طابعاً برلمانياً يمكنه من ممارسة رقابة شعبية فعالة. وتعكس النصوص القانونية السويدية التزامها بمبدأ الرقابة على أعمال الإدارة والقضاء، حيث تضطلع هذه الهيئة بدور مركزي في مراقبة تطبيق القوانين من قبل الأجهزة القضائية والإدارية. ويشمل ذلك تحليل النصوص القانونية، ورصد مدى تنفيذها، فضلاً عن تقييم تطبيقها العملي لضمان الامتثال القانوني والمؤسساتي.¹ ومن خلال هذا الدور، يسهم الأمبودسمان في تعزيز الشرعية القانونية وترسيخ مبدأ المساءلة داخل الدولة.

وفقاً للتشريع الجزائري، نص المشرع في المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 45-20 الصادر بتاريخ 15 فبراير 2020 على "وسيط الجمهورية هيئة طمن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية"² ويتضح من هذا النص أن وسيط الجمهورية لا يشكل سلطة قضائية، إذ يفتقر إلى الاختصاصات القضائية التقليدية، كما أن طبيعة مهامه تتسم بالنهج التوافقي والوقائي أكثر من كونها إجراءات زجرية أو عقابية. فضلاً عن ذلك، فإن تصنيفه كهيئة غير قضائية وفق المادة المذكورة يؤكد ومن البديهي أنه لا يندرج ضمن السلطة التشريعية، رغم الارتباط الوثيق بين وسيط الجمهورية والبرلمان في بعض النظم القانونية، مثل النموذج الفرنسي، حيث يتم تقديم الشكاوى عبر النواب الذين يحيلونها إلى وسيط الجمهورية الفرنسي، والذي بدوره يقدم تقريره السنوي أمام البرلمان.³

¹ - صفة شرفي، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي والفرنسي، مذكرة

ماستر، جامعة بن عكنون الجزائر، د س ص 40

² - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 45-20.

³ - شلالى رضا بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشى محمد الأمين، مرجع سابق، ص 21 وما بعدها.

ثانياً: هيئة استشارية

يعد ارتفاع مستوى الوعي لدى مختلف فئات المجتمع المدني أحد العوامل الأساسية التي ساهمت في تعزيز الاهتمام بالاستشارات، حيث باتت هذه الفئات تطالب بدور أكبر في عملية صنع القرار والمساهمة في تحديد السياسات العامة. وفي هذا السياق، أصبحت آلية الاستشارة إحدى الأدوات المهمة التي تعتمد عليها الإدارة الحديثة لضمان الفعالية والارتقاء بمستوى أدائها، إضافة إلى تعزيز مبدأ المشاركة الجماعية في عملية اتخاذ القرار.

كما تحول النشاط الاستشاري إلى أسلوبٍ جوهري يدعم استمرارية العمل الإداري، إذ لا يمكن للنشاط الإداري أن يحقق أهدافه دون الاستعانة بكفاءات فنية متخصصة. وفي هذا الإطار، عرف الأستاذ محمد فؤاد مهنا الهيئات الاستشارية بأنها كيانات فنية تقدم الدعم لأعضاء السلطة الإدارية، عبر تزويدهم بأراء مدروسة في القضايا الإدارية التي تقع ضمن نطاق اختصاصهم،¹ مما يسهم في تعزيز دقة وكفاءة عملية صنع القرار الإداري.

وبهذا أصبحت العملية الاستشارية ذات أهمية جوهريّة في تحقيق الأهداف والمقاصد المختلفة، حيث باتت من الركائز الأساسية التي لا يمكن للإدارة الحديثة الاستغناء عنها، وهو النهج الذي تعتمده هيئة وسيط الجمهورية. وفي هذا السياق، نص المرسوم الرئاسي رقم 45-20 المؤرخ في 15 فبراير 2020 على مجموعة من الأحكام التي تعزز دور هذه الهيئة، حيث جاء في المادة 6 أن وسيط الجمهورية يقترح، من خلال التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، التدابير والقرارات المناسبة التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية أو موظفيها المقصرين.² كما نصت المادة 7 على أن الوسيط يعد حصيلة سنوية عن أعماله ويرفع تقريراً بشأنها إلى رئيس الجمهورية، متضمناً تقييمه لجودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية

¹ - محمد بن كريمة ، وظائف الهيئة الاستشارية حول إصدار القرارات الإدارية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر ،

جامعة ابن باديس ، السنة الجام

² - المادة 6 المرسوم الرئاسي رقم 45-20، مرجع سابق.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

إلى جانب اقتراحاته وتوصياته لضمان سيرها بفعالية.¹ أما المادة 8، فقد أكدت على أن وسيط الجمهورية، إضافةً إلى التقرير السنوي، يخطر الإدارة المعنية بالصعوبات التي تواجهها، ويرسل أي توصية أو اقتراح من شأنه تحسين تنظيم أو أداء المرفق المعني² من خلال هذه النصوص، يتضح أن هيئة وسيط الجمهورية لا تملك صلاحية إصدار قرارات إدارية ملزمة، بل تقتصر وظيفتها على تقديم التوصيات والاقتراحات التي تُرفع إلى رئيس الجمهورية، والتي لا تحمل صفة الإلزامية أو الوجوب. وبذلك، يمكن استنتاج أن هذه الهيئة تعد مؤسسة مركزية تابعة للإدارة المركزية، حيث يمكن تصنيفها ضمن الإدارات المركزية بحكم موقعها ووظيفتها، إضافة إلى كونها جهازًا تابعًا لرئيس الجمهورية ومرتبًا به ارتباطًا عضويًا ووظيفيًا.

الفرع الثاني: سلطات وطبيعة اعمال وسيط الجمهورية في الجزائر

لممارسة مهامه في إطار الوساطة بين المواطن والمرفق العام نجد أن المشرع الفرعي حدد لوسيط الجمهورية طريقة عمل معينة من أجل إيجاد الحلول المناسبة للقضية المعروضة وعليه وبالمقابل منحه سلطات كفيّلة بتجسيد تلك الحلول على أرض الواقع.

أولاً: طريقة عمل وسيط الجمهورية الجزائري

قبل تحليل طريقة عمل وسيط الجمهورية في الجزائر، من المفيد إجراء مقارنة بين نهج الأبودسمان السويدي ونظيره الفرنسي، مما يسهم في توضيح الإطار العام لفهم كيفية أداء هذه الهيئة في السياق الجزائري. يتميز النموذج السويدي بأن الأبودسمان يتحرك بشكل مباشر من خلال الإخطار، حيث يحق لأي مواطن سويدي صاحب مصلحة تقديم شكواه إلى هذه الهيئة، سواء كتابيًا أو شفهيًا، كما يمكن للموظفين العموميين تقديم الشكاوى المتعلقة بالإدارة.

¹ - المادة 7 المرسوم الرئاسي رقم 45-20، مرجع سابق.

² - المادة 8 المرسوم الرئاسي رقم 45-20، مرجع سابق.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

ويترتب على ذلك اتخاذ إجراءات تشمل التوبيخ أو حتى المتابعة القضائية، وفقاً لطبيعة المخالفة وبعد استكمال الإجراء الأولي.

أما الإجراء الثاني، فيتمثل في الاطلاع المباشر والتنقل التلقائي لفحص القضايا، مما يتيح للأبودسمان السويدي متابعة القضايا الإدارية والقضائية ميدانياً. وبناءً على هذه المعطيات، يقوم بإعداد تقرير سنوي شامل، يُقدم إلى البرلمان لمناقشته والمصادقة عليه، ثم يُنشر في الجريدة الرسمية لضمان اطلاع الرأي العام عليه. يعكس هذا النموذج أهمية الرقابة المستقلة والشفافية في ضمان الالتزام بالقانون وتحقيق العدالة الإدارية، وهو ما يشكل نقطة مقارنة جوهرية لفهم آليات عمل وسيط الجمهورية في الجزائر.¹

في النظام الفرنسي، لا يمكن للمواطن تقديم شكواه مباشرة إلى وسيط الجمهورية، بل يجب أن تتم إحالتها عبر أحد النواب أو أعضاء البرلمان، سواء من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، وفقاً لما نصت عليه المادة السادسة من القانون المنظم لهذه الهيئة، بالإضافة إلى المادة السابعة التي أكدت هذا الإجراء. ويشترط المشرع الفرنسي ألا تتعارض الشكاوى المقدمة مع المدة القانونية اللازمة لتحريك الدعاوى القضائية، مما يفرض ضرورة تقديمها بالشكل المناسب عبر القنوات الرسمية المعتمدة. ويعكس هذا التوجه تفضيل المشرع الفرنسي للطريق غير المباشر في ممارسة وسيط الجمهورية لوظيفته، مما يعزز دور المؤسسات البرلمانية في الوساطة بين المواطن والإدارة في الجزائر.²

يعتمد وسيط الجمهورية في الجزائر نهجاً مباشراً في أداء مهامه، حيث يحق لكل مواطن، باعتباره شخصاً طبيعياً، تقديم تظلم إلى الوسيط المحلي المتواجد في مختلف ولايات الوطن. ويقوم المرشد بتوجيه الشاكي وتزويده بالإجراءات اللازمة، موضحاً الخطوط العريضة التي ينبغي اتباعها لضمان الوصول إلى حقوقه والكشف عنها. وتتم هذه العملية بالتنسيق مع

¹-شرفي صافية، مرجع سابق، ص 44

²-شرفي صافية، مرجع سابق، ص 44

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

الوسيط الوطني على المستوى المركزي، حيث تُحال الملفات بشكل دوري لمعالجتها، ثم تُدرج في التقرير السنوي الذي يُرفع إلى رئيس الجمهورية دون نشره، بناءً على تلك التظلم، يتوجه الوسيط إلى الهيئة المعنية لدراسة القضية المطروحة، ويلزمها بتقديم كافة التسهيلات والوثائق ذات الصلة، بما يسهم في توضيح الوقائع وإيجاد الحلول المناسبة. ويتم الرد على الشكوى عبر المراسلات بين الوسيط والهيئة المشتكى ضدها، بهدف التوصل إلى تسوية ودية بين الأطراف، مما يعكس الطابع التوافقي لهذه المؤسسة في معالجة النزاعات الإدارية وضمان تحقيق الإنصاف للمواطنين.¹

ثانياً: طبيعة اعمال وسيط الجمهورية

لفهم طبيعة عمل وسيط الجمهورية في الجزائر بشكل أعمق، من الضروري مقارنته بنموذجين بارزين في هذا المجال، وهما الأبودسمان السويدي ووسيط الجمهورية الفرنسي. يتميز الأبودسمان في السويد بسلطات واسعة، إذ يستقبل الشكاوى ضد الإدارات والأجهزة التنفيذية والقضائية، ويتمتع بسلطة تفسير النصوص القانونية والمساهمة في الاجتهاد القضائي، إلى جانب مراقبة مدى مطابقة القوانين المطبقة للقضايا المعروضة، مما يمنحه سلطة رقابة تجمع بين المشروعية والملائمة. كما يرفع الأبودسمان تقريراً سنوياً إلى البرلمان يناقشه علناً،² وله صلاحيات التحقيق والإحالة على القضاء، وتوقيع العقوبات عند التأكد من وجود مخالفات، وتُعتبر توصياته بمثابة أحكام ملزمة مدعومة بمناقشة برلمانية تُضفي عليها قوة تشريعية³. في المقابل، فإن وسيط الجمهورية الفرنسي يتمتع بصلاحيات أضيق، إذ تقتصر أعماله على إصدار توصيات ومقترحات غير ملزمة، وذلك وفقاً لقرار RETAIL الذي اعتبره مجرد هيئة لمكافحة البيروقراطية، دون صلاحية اتخاذ قرارات إدارية تستوجب الرقابة القضائية. ونظراً

¹ - شرفي صافية، مرجع سابق، ص 45.

² - محمد مستوري، ولاية الحسبة والمفوض البرلماني السويدي (الأبودسمان)، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مجلة البحث العلمي والدراسات الإسلامية، العدد 1، جويلية، 3561، ص 339.

³ - محمد مستوري، ولاية الحسبة والمفوض البرلماني السويدي (الأبودسمان)، المرجع السابق، ص 339.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

لعدم تمتعه بالشخصية المعنوية، فإن الدولة تتحمل مسؤولية أي خطأ جسيم قد يصدر عنه أثناء ممارسته لمهامه، كما أكد قرار مجلس الدولة في قضية Darmont الصادر بتاريخ 5 يوليو 1972، وتبقى توصياته ذات طابع معنوي فقط، تأخذ بها الإدارة أو ترفضها دون التزام قانوني¹.

أما في السياق الجزائري، تتسم طبيعة أعمال وسيط الجمهورية الجزائري، وفقاً للمرسوم السابق الملغى رقم 97/96، بطابع استشاري بحت، إذ يُلاحظ أن الوسيط لا يصدر قرارات ملزمة، بل يكتفي بإعداد توصيات واقتراحات تُضمن في تقرير سنوي يُرفع إلى رئيس الجمهورية، دون أن يُنشر للعموم. كما أن هذه الأعمال لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لكونها لا ترقى إلى مصاف القرارات الإدارية، مما يجعل الوسيط في هذه المرحلة مجرد هيئة إعلامية تنتقل انشغالات المواطنين إلى أعلى سلطة في الدولة، دون أن تملك وسائل قانونية مباشرة للتدخل أو التنفيذ، وهو ما يعكس بوضوح محدودية دوره آنذاك².

غير أن المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 شكّل تحولاً في مهام وسيط الجمهورية، حيث تم تعزيز صلاحياته بشكل ملحوظ، ليصبح هيئة طعن غير قضائية تُسند إليها مهمة حماية الحقوق والحريات، والمساهمة في ضمان شرعية أداء المؤسسات والإدارات العمومية. وقد خول له المرسوم الجديد صلاحيات إجراء التحقيقات بخصوص القضايا المعروضة عليه، والاطلاع على مختلف الوثائق والملفات المرتبطة بها، باستثناء تلك المتعلقة بقطاعي الدفاع والخارجية. كما أُنيط به دور تقديم توصيات واقتراحات إلى رئيس الجمهورية والإدارات المعنية لتحسين أداء المرافق العمومية، التي تُلزم بالرد على ملاحظاته ضمن آجال معقولة، مع إمكانية إبلاغ رئيس الجمهورية في حال عدم تلقي رد مرضٍ³.

¹ - صفة شرفي، مرجع سابق، ص 46 .

² - جُلطي منصور، النظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري والمقارن، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 3 ، العدد 65 أبريل ، 3535، ص 60.

³ - جُلطي منصور، مرجع سابق، ص 138.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

ورغم هذه التوسعة في المهام، لا يتمتع وسيط الجمهورية بصلاحيات الفصل في المنازعات الإدارية بين المرافق العمومية وأعاونها، كما لا يحق له التدخل في الإجراءات القضائية أو مراجعة الأحكام الصادرة، مما يبقيه في إطار هيئة رقابية استشارية ذات دور توجيهي، يهدف إلى تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة دون أن يتعدى ذلك إلى سلطات قضائية أو تنفيذية مباشرة.¹

المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية في الجزائر

فيما يتعلق بالتنظيم الهيكلي السابق لهيئة وسيط الجمهورية في الجزائر، فقد كان يخضع لأحكام المرسوم الرئاسي الصادر في 23 مارس 1996 (الملغى)، والذي لم يتضمن تحديداً واضحاً للهيكل والوسائل التي تتيح لوسيط الجمهورية ممارسة مهامه بفعالية. بل اكتفى بالنص على إمكانية توفير الموارد البشرية والمادية اللازمة له، كما ورد في المادة السابعة التي تنص على: "يُزوّد وسيط الجمهورية لممارسة صلاحياته وإنجاز مهامه بالوسائل البشرية والمادية في إطار يحدده القانون".² وقد جاءت الإحالة إلى المرسوم الرئاسي رقم 96-197 المؤرخ في 22 مايو 1996، الذي حدد الوسائل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية، إلى جانب القانون الأساسي لبعض موظفيه. أما الهيكلة التنظيمية السابقة، فقد حددتها المواد 2، 3، 4، و5 من المرسوم ذاته، حيث تبنّت الهيئة نظاماً مركزياً يتمثل في وضع ديوان وأمانة تقنية تحت تصرف وسيط الجمهورية، بهدف تسهيل مهامه الإدارية والاستشارية.³

أما فيما يتعلق بدراسة التنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية المستحدث وفق المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020، و المتضمن إعادة تأسيس هيئة وسيط الجمهورية بهدف المحافظة على حسن العلاقة بين الإدارة والمواطن من جهة وحماية الحقوق والحريات من جهة أخرى، تم تسليط الضوء في هذا المطلب على ثلاث مسائل جوهرية تحدد

¹ - جلطي منصور، مرجع سابق، ص 185.

² - المادة رقم 07 من المرسوم الرئاسي رقم 96-113، الصادر بتاريخ 23/03/1996، مرجع سابق.

³ - جلطي منصور، المرجع السابق، ص 170 وما بعدها.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

فعالية الوسيط في أداء مهامه: أولاً، إجراءات تعيين وسيط الجمهورية، وما يرتبط بها من ضمانات تكفل استقلاليته ونزاهته؛ ثانياً، مدى استقلالية الهيئة ودورها في تعزيز كفاءتها وحيادها؛ وأخيراً، تنظيم مصالح وسيط الجمهورية على المستويين المركزي والمحلي، لضمان تكامل الأدوار الإدارية وتحقيق الأهداف المنشودة بفاعلية وشفافية.

فرع الأول: أليات تعيين وسيط الجمهورية في الجزائر

أولاً: من حيث التعيين والانتهاء

يتم تعيين وسيط الجمهورية في الجزائر بموجب مرسوم رئاسي، انطلاقاً من كون رئيس الجمهورية الضامن الأساسي للدستور وحماية حقوق المواطنين وحياتهم.¹ واستناداً إلى المادة 91 من دستور الجزائر لعام 2020، في فقرتها السادسة، فإن رئيس الجمهورية، إلى جانب السلطات التي يمنحها له الدستور صراحةً، يتمتع بصلاحيات تنظيمية واسعة.² كما تؤكد المادة: 1 من المرسوم الرئاسي رقم 20-39، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، أن رئيس الجمهورية يعين بمرسوم رئاسي في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، إضافةً إلى المناصب والوظائف العليا للدولة ضمن رئاسة الجمهورية والهيكل والمؤسسات التابعة لها، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

وبموجب المادة: 1 و2 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، أعيد تأسيس هيئة وسيط الجمهورية بهدف تعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن وضمان حماية الحقوق والحيات.³ وقد حافظ المشرع الجزائري على نفس طريقة التعيين المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي السابق رقم 113-96، حيث يتم تعيين وسيط الجمهورية لرئيس الدولة عبر مرسوم رئاسي في مرتبة

¹ - بروال ديهيا، مرجع سابق، ص 44.

² - دستور الجزائر 2020.

³ - المادة 01 و02، من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

تشريفية لوزير دولة، وهذا ما نجده في نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 45-20.¹ كما أن وسيط الجمهورية اعتُبر هيئة موضوعة لدى رئيس الجمهورية وتستمد سلطتها مباشرة منه،² دون أن يكون عضوًا في الحكومة أو مرتبطًا بأي جهة تنفيذية أخرى. وهو ما أكدت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 45-20، على أن وسيط الجمهورية عبارة عن "هيئة طعن غير قضائية"؛ بمعنى غير تابعة للسلطة القضائية.³ أما بالنسبة لآلية إنهاء مهام وسيط الجمهورية في الجزائر فإن ذلك يتم وفقًا للآليات القانونية المنصوص عليها، والتي تتماشى مع مبدأ توازي الأشكال، بحيث تكون الجهة المخولة بالتعيين هي نفسها التي تمتلك صلاحية إنهاء المهام.⁴ ومنه يمكن إنهاء مهامه بثلاث طرق رئيسية: الوفاة، حيث يؤدي شعور المنصب إلى تعيين خلف وفق الإجراءات المعتمدة؛ الاستقالة، التي يتطلب تقديمها تعبيرًا صريحًا وكتابيًا من الوسيط، رغم غياب نص قانوني يحدد كيفية أو مدة قبولها⁵؛ أو بمرسوم رئاسي، وفقًا للمادة 12 من المرسوم 45-20، و التي تنص على " يعين وسيط الجمهورية بمرسوم رئاسي... وتنتهي حسب الأشكال نفسها".⁶ وهذا ما يعزز تبعيته للسلطة التنفيذية ويؤثر على استقلالية المؤسسة. كما أن النصوص التنظيمية لم تتناول مسألة العهدة، على عكس بعض التشريعات التي تحدد مدتها وإمكانية تجديدها لضمان شفافية واستقلالية المنصب

1 - أنظر المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 45-20

2 - المادة 01 من المرسوم نفسه.

3 - المادة 02 من المرسوم 45-20، مرجع سابق.

4 - أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي 90-226 مؤرخ في ثلاثة محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو سنة 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم جيم ر عدد 31 صفحه 1023.

5 - بروال ديهيا ، مرجع السابق، ص 47.

6- المادة 12 من المرسوم 45-20، مرجع سابق.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

ثانياً: من حيث طابع التقدير لاختيار الوسيط.

يؤدي اعتماد نظام التعيين بدلاً من الانتخاب في اختيار وسيط الجمهورية إلى تعزيز تبعية هذه المؤسسة لرئيس الجمهورية، مما يعظم من سلطته التقديرية في هذا الشأن. كما أن إقصاء الدور التشريعي من عملية التعيين، سواء عبر عدم إشراك البرلمان في مرحلة اقتراح المرشحين (كما في نموذج نيوزيلندا) أو في مرحلة المصادقة على التعيين (كما في النظام البريطاني)، يُعزز من هيمنة السلطة التنفيذية على هذه العملية.

ويترتب على هذا النهج منح رئيس الجمهورية صلاحية مطلقة في تعيين الوسيط دون ضوابط كافية، مثل اشتراط توفر الكفاءة القانونية في المرشح، علماً أن مهمة الوسيط الأساسية تتمثل في ضمان قانونية عمل المؤسسات والإدارات العمومية وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم، وهو ما يشكل معياراً أساسياً في معظم النظم المقارنة.¹

وقد تجسد هذا النهج في التجربة الجزائرية من خلال التعيينات المتعاقبة لوسيط الجمهورية؛ تعيين السيد عبد السلام حباشي كأول وسيط للجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي

رقم 96-114 المؤرخ في 23 مارس 1996، تعيين السيد كريم بن يونس بموجب مرسوم الرئاسي رقم 20-46 المؤرخ في 15 فبراير 2020 وتعيين السيد إبراهيم مراد في منصب وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-202 المؤرخ في 18 مايو 2021.²

وتمتد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لتشمل أيضاً إنهاء مهام الوسيط، كما ينص على ذلك المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 20-46، هذا الوضع يؤدي بلا شك إلى إضعاف مكانة الوسيط، ويحد من ضمانات توفره على الشروط الموضوعية والحياد المطلوب في معالجة شكاوى المواطنين تجاه الإدارة، لا سيما في ظل غياب ضمانات قانونية تكفل استقلاليتها عن رئيس الجمهورية.³

¹ - سليمة قزلان وسيط الجمهورية في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي 20-45 دراسة تحليلية، مرجع سابق ص 318.

² - سليمة قزلان مرجع سابق، ص 318.

³ - سليمة قزلان، نفس مرجع، ص 318.

الفرع الثاني: مدى استقلالية وسيط الجمهورية في الجزائر

تُمثّل الاستقلالية الركيزة الأساسية لضمان نزاهة الأداء المؤسسي وفعاليتها، إذ لا يمكن لأي جهاز أن يضطلع بمهامه على نحو موضوعي ومؤثر دون تمتعه بدرجة كافية من الحصانة ضد أي تأثيرات خارجية. وبالرغم من أن معظم أجهزة الدولة لا يمكن أن تنفصل كلياً عن الهيكل الحكومي بحكم طبيعتها التكاملية، فإن الهيئات الرقابية العليا تستلزم - بحكم وظيفتها - تمتعاً خاصاً بالاستقلال الوظيفي والإداري الذي يمكنها من أداء مهامها الرقابية بكل مهنية وحياد. وتكمن الأهمية الاستراتيجية للاستقلالية في كونها المعيار الحاسم لمصادقية هذه المؤسسات وقدرتها على التأثير الفعلي، حيث تضمن ابتعادها عن أي تأثيرات قد تُضعف موضعيتها، خاصةً في المؤسسات ذات الطابع الرقابي كمؤسسة وسيط الجمهورية. ويتطلب تحقيق هذه الاستقلالية توافر ضمانات قانونية تكفل الحماية التشريعية، و ضمانات تنفيذية تمنح الصلاحيات الكافية، و ضمانات مالية تضمن الموارد اللازمة لأداء المهام دون قيود أو تبعية¹.

أولاً: الاستقلال القانوني

تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 والمتعلق بتأسيس وسيط الجمهورية على أن: "يؤسس وسيط للجمهورية يُوضع لدى رئيس الجمهورية، ويستمد منه سلطته"². يُستنتج من هذا النص أن مؤسسة وسيط الجمهورية هي هيئة تابعة لرئاسة الجمهورية، مما يثير التساؤل حول مدى استقلاليتها الفعلية.

وفي هذا الصدد، يُعتبر النص القانوني المنشئ لأي مؤسسة العامل الحاسم في ضمان استقلاليتها، حيث يحدد طبيعة علاقتها مع الهيئات الأخرى ويضمن عدم خضوعها لأي جهة خارجية. ومن هذا المنظور، فإن المؤسسات المنشأة بموجب نصوص دستورية تتمتع بمستوى

¹ - سماتي بلال، ميلي زينب، مرجع نفسه، ص 27.

² - المادة 01 من المرسوم 20-45، مرجع سابق.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

أعلى من الاستقلالية، نظراً لثبات النص الدستوري وصعوبة تعديله أو إلغائه مقارنةً بالمراسيم الرئاسية التي تنشأ بموجبها مؤسسات مثل وسيط الجمهورية.

وبالتالي، فإن الطبيعة القانونية لمؤسسة وسيط الجمهورية - كما يحددها المرسوم الرئاسي المنشئ لها - تضعها في إطار التبعية

الإدارية لرئاسة الجمهورية، مما قد يؤثر على درجة استقلاليتها الوظيفية مقارنةً بالهيئات المنشأة دستورياً.¹

ثانياً: الاستقلال التنفيذي

يُقصد بالاستقلال التنفيذي قدرة المؤسسة العمومية على إدارة شؤونها وأعمالها الإدارية بشكل مستقل عن أي تدخل خارجي، سواء من أفراد أو منظمات أو سلطات أخرى. وتتجلى فعالية المؤسسة بشكل أكبر عندما تُمنح الصلاحية لوضع نظامها الداخلي ذاتياً، مما يُحصّن قراراتها من أي تأثير أو تعديل أو إلغاء. كما أن امتداد هذه الحصانة ليشمل أعمالها وتقريرها وقراراتها وتوصياتها، مع عدم خضوعها للمراجعة من قبل هيئات أخرى، يُعزز درجة استقلاليتها.

أما فيما يخص وسيط الجمهورية في الجزائر، فإن دوره يقتصر على تحديد الهياكل الإدارية على المستوى المركزي بموجب مقرر تنظيمي داخلي المادة 05 الفقرة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-103، وهو ما لا يُعتبر استقلالاً تنفيذياً، بل يُصنف كاستقلال إداري محدود. إذ يظل وسيط الجمهورية جهة استشارية تابعة لرئيس الجمهورية، تتمثل مهامه في تقديم الآراء والمقترحات ورفع التقارير، بينما يبقى القرار التنفيذي الفعلي من اختصاص رئيس الجمهورية.² ويُستدل على ذلك بالمرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020، الذي ينظم عمل وسيط الجمهورية، حيث تنص المادة 05 (الفقرة 03) على أن صلاحياته تقتصر

¹ - مرجاني إبراهيم، مرجاني إبراهيم، شني نلهر، وسيط الجمهورية وفق المرسوم الرئاسي 20-45، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص 31-32.

² - مرجاني إبراهيم، شنين لهر، مرجع سابق، ص 32.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

على الجانب الإداري المركزي¹، مما يؤكد طابعه الاستشاري وعدم تمتعه بالاستقلال التنفيذي الكامل.²

ثالثاً: الاستقلال المالي

يشكل الاستقلال المالي عاملاً جوهرياً في تحقيق فعالية المؤسسات والهيئات، إذ يمكنها من أداء مهامها بحياد وكفاءة بعيداً عن أي ضغوط خارجية أو تأثيرات قد تحدّ من استقلالية قراراتها. ويتطلب ذلك تحديداً دقيقاً لمصادر التمويل وطبيعته ضمن النصوص القانونية المنظمة، إلى جانب منح المؤسسة صلاحية ضبط نفقاتها وإيراداتها في إطار ميزانية سنوية تُعرض للمصادقة أمام الجهات المخولة قانوناً .

وفي سياق مؤسسة وسيط الجمهورية الجزائري، تُوضح المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المنظم لها أن استقلالها المالي هو الضمانة الوحيدة التي تتمتع بها، حيث تُدرج الاعتمادات المالية الخاصة بنشاطها ضمن ميزانية الدولة، ويكون الوسيط مسؤولاً عن صرفها، مع إمكانية تفويض توقيعه للأمين العام ومدير إدارة الوسائل وفقاً للمتطلبات التنظيمية.³

الفرع الثالث: تنظيم مصالح وسيط الجمهورية في الجزائر

نظراً للدور المحوري المنوط بهيئة وسيط الجمهورية في التصدي لظاهرة البيروقراطية والحد من الفساد الإداري، إضافةً إلى ضمان حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً، قام المشرع الجزائري بتنظيم هيكل وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-103 الصادر بتاريخ 25 أبريل 2020، والذي يتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وآلية سيرها.

ويُلاحظ أن هذا المرسوم لم يقتصر فقط على تحديد الهياكل والوسائل التي تتيح لوسيط الجمهورية أداء مهامه بفعالية، بل حرص أيضاً على توفير مصالح داعمة موضوعة تحت

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-103، المؤرخ في 25 أبريل 2020 .

² - مرجاني إبراهيم، شنين لزه، مرجع سابق ص 32.

³ - مرجاني إبراهيم، شنين لزه، مرجع سابق ص 32، 33.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

تصرفه، تُسهّل تنفيذ مهامه وتعزز من فعالية أدائه. وتشمل هذه المصالح الديوان، والأمانة التقنية على المستوى المركزي، بالإضافة إلى مندوب محلي على مستوى كل ولاية، مما يساهم في تعزيز التنسيق الإداري وضمان تنفيذ المهام بصورة أكثر كفاءة. وهذا ما سيتم تفصيله جزأين الأول، ديوان وأمانة على المستوى المركزي. والثاني مندوب على المستوى المحلي.

أولاً: ديوان وأمانة على المستوى المركزي

يُعتبر الديوان والأمانة التقنية من المصالح المركزية الأساسية التي تدعم وساطة الجمهورية، حيث يشرف على تسييرهما رئيس الديوان والأمين العام، على التوالي. يتألف الديوان من ثمانية (8) مكلفين بالدراسات والتلخيص وأربعة رؤساء دراسات، وتُحدد مهامهم بشكل مباشر من قبل وسيط الجمهورية شخصياً، وليس من قبل رئيس الديوان، ضماناً للدقة والفعالية في أداء المهام.

أما الأمانة التقنية، التي تُعنى بالدعم الإداري والتقني وتسيير الموارد، فهي تضم مديرتين :
- مديرية إدارة الوسائل

- مديرية التوثيق وأنظمة المعلومات والإحصائيات

ويتفرع عن كل مديرية مديرتان فرعيتان، تضم كل منهما مكتبين، ما يعكس الهيكلة التنظيمية الدقيقة لهذه الهيئة. وقد أحال المشرع الجزائري مسألة تنظيم هذه الهياكل إلى التنظيم الداخلي الصادر بموجب مقرر عن وسيط الجمهورية.

علاوة على ذلك، صنّف المشرع جميع هذه المناصب ضمن الوظائف العليا في الدولة، بحيث يخضع شاغلوها لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-227 الصادر بتاريخ 25 يوليو 1990¹ المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 3 محرم عام 1441هـ الموافق لـ 25 يوليو سنة 1990، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 3 محرم عام 1441هـ الموافق لـ 25 يوليو سنة 1990

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

العمومية، لا سيما فيما يتعلق بالتصنيف والأجور. وبناءً على ذلك، يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي وفقاً لاقتراح وسيط الجمهورية، كما يتم إنهاء مهامهم وفقاً للإجراءات ذاتها.¹

أما فيما يتعلق بالإطار القانوني المنظم لهذه المصالح، فقد نصّ المرسوم الرئاسي رقم 103-20 الصادر بتاريخ 25 أبريل 2020، في المواد من 02 إلى 06، على تفاصيل هيكله الديوان والأمانة التقنية، موضحاً المهام والمسؤوليات الموكلة إلى كل منها لضمان حسن سير العمل داخل وساطة الجمهورية.²

ثانياً: مندوب على المستوى المحلي

يُعدّ المساعدون المحليون من الركائز الأساسية التي يعتمد عليها وسيط الجمهورية في ممارسة صلاحياته الموكلة إليه. ولذلك، قام المشرع بتخصيص مندوب محلي على مستوى كل ولاية، حيث تُنظّم مهام هذا الأخير ضمن مكتبين. كما صنّف المشرع وظيفة المندوب المحلي ضمن الوظائف العليا في الدولة، بحيث يخضع لنفس النظام المعمول به بالنسبة لمسؤولي المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولايات والمديرين التنفيذيين، وذلك من حيث التصنيف والمرتبات.³

وبناءً عليه، يتم تعيين المندوبين المحليين بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح وسيط الجمهورية، كما يتم إنهاء مهامهم وفقاً لنفس الإجراءات. إلا أن الملاحظة الجديرة بالاهتمام هنا هي أن المراسيم الرئاسية المذكورة لم تضع شروطاً واضحة لتولي هذه المناصب الحساسة، وهو ما يمنح وسيط الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في اقتراح الأشخاص الذين يراهم مناسبين دون قيود محددة. ويُعزّز هذا الطابع التقديري للمشرع، خاصةً وأن المادة 10 من المرسوم

¹ - عبد العالي حاجة، أحمد بن زيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 53.

² - سماتي بلال، ميلي زينب، مرجع سابق، ص 30-33

³ - سماني بلال، مرجع سابق، ص 32، 33.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

الرئاسي رقم 20-103 تخوّل له إمكانية الاستعانة بخبراء عند الحاجة، وذلك بصفة مؤقتة لضمان أداء المهام بكفاءة عالية.¹

تُعدّ مهمة وسيط الجمهورية الجزائري بالغة الحساسية والدقة، إذ تهدف إلى تلبية تطلعات المواطنين وتحقيق مستوى عالٍ من العدالة والإنصاف في إطار الجزائر الجديدة التي يسعى الجميع إلى بنائها، وذلك وفقاً لثقافة الحكامة الرشيدة والشفافية، بهدف تقريب الإدارة من المواطن وتوجيه مسؤولي المرافق العمومية لاحترام القانون ومنع إساءة استخدام السلطة.² وقد وردت أحكام المندوب المحلي المساعد لوسيط الجمهورية في المادتين 08 و09 من المرسوم الرئاسي رقم 20-103، مما يُؤكد الدور المهم الذي يؤديه في دعم مهام الوسيط وتعزيز فعالية العمل الإداري.³

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020، مرجع سابق.

² عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 54.

³ أنظر المواد 08 - 09، من المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الأول

يُجسد مفهوم "وسيط الجمهورية" توجّهًا معاصرًا نحو تبني آليات بديلة لتسوية النزاعات الإدارية خارج الإطار القضائي، في ظل تنامي تدخل الإدارة وتعقيد علاقاتها بالمواطن. وقد استلهم هذا النظام من تجربة "الأمبودسمان" السويدي (1809)، ثم تبنته عدة دول منها فرنسا (1973)، قبل أن تعتمد الجزائر نسخته الخاصة سنة 1996، مع تطوير لاحق في 2020 بموجب المرسوم الرئاسي 20-45.

يُعد الوسيط هيئة طعن غير قضائية، تتدخل بناء على التظلم الأفراد لتقويم أداء الإدارة وضمان احترامها للشرعية والعدالة، دون أن تحل محل القضاء أو تصدر قرارات ملزمة. وتُمارس مهامه وفق مبادئ الحياد، الاستقلالية، والتسوية الودية، ضمن ما يُعرف بالعدالة التوفيقية.

تتميّز هذه الهيئة بطابعها الاستشاري والرقابي، وتتفرد بوظيفة توفيقية خالية من السلطات القضائية أو التشريعية، مما يجعلها صلة وصل فعالة بين الإدارة والمواطن، تسعى لتلطيف السلطة التقديرية وتصحيح الانحراف الإداري.

وبذلك، تُعد مؤسسة وسيط الجمهورية إحدى دعائم دولة القانون، تكرّس الطعن غير القضائي، وتحمي الحقوق الفردية من التعسف البيروقراطي، عبر آلية مستقلة ومرنة.

الفصل الثاني:

النظام القانوني لوسيط

الجمهورية من الناحية الوظيفية

الفصل الثاني:

النظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية الوظيفية

يُعد وسيط الجمهورية من أبرز الهيئات المستحدثة ضمن المنظومة المؤسساتية في الجزائر، وقد أُعيد إحياءه كآلية رقابية تهدف إلى دعم الحوكمة الرشيدة وترسيخ مبادئ العدالة الإدارية. فبموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مُنح وسيط الجمهورية مهام جوهرية تمس العلاقة بين الإدارة والمواطنين، سواء عبر الرقابة على أداء المرافق العمومية أو من خلال حماية الحقوق والحريات الفردية. غير أن هذه الصلاحيات، على أهميتها، لا تخلو من قيود تحدد مجال تدخل الوسيط ضماناً للتوازن بين السلطات، وحفاظاً على انسجام النظام الإداري والقانوني في البلاد. وعليه، يدرس هذا الفصل النظام القانوني لوسيط الجمهورية من حيث مهامه الوظيفية، من خلال تبيان صلاحياته وحدود تدخله، في المبحث الأول وتقييم فعالية هذه الهيئة الرقابية، مع تقديم توصيات لتفعيل دورها مستقبلاً. في المبحث الثاني.

المبحث الأول:

صلاحيات وحدود وسيط الجمهورية في الجزائر

يشكل وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري إحدى الآليات الرقابية الهامة التي أعيد إحيائها لتعزيز الحكامة الرشيدة وحماية حقوق المواطنين. حيث تم تأسيس هذه الهيئة بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-45 لتكون تابعة مباشرة لرئيس الجمهورية، مما يعكس الأهمية الاستراتيجية لدورها في تحقيق التوازن بين سلطات الإدارة وحقوق الأفراد.

تتمتع هذه المؤسسة بصلاحيات مزدوجة تجمع بين الرقابة العامة على أعمال الإدارة من جهة، وحماية الحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى. غير أن هذه الصلاحيات الواسعة لا تعني غياب الضوابط، إذ حرص المشرع الجزائري على وضع حدود دقيقة لمجال تدخل الوسيط، سواء على المستوى الشكلي بعدم جواز تدخله في المنازعات القضائية أو الإدارية الجارية، أو على المستوى الموضوعي باستثناء بعض المجالات الحساسة المتعلقة بالأمن القومي والدفاع والسياسة الخارجية من نطاق اختصاصه.

في هذا الإطار، يهدف المبحث الأول لتسليط الضوء على مطلبين رئيسيين: الأول يتمثل في أهم الصلاحيات التي منحها المشرع الجزائري لوسيط الجمهورية، والثاني يتمثل في الحدود المفروضة على وسيط الجمهورية في الجزائر.

المطلب الأول: صلاحيات وسيط الجمهورية في الجزائر

حدد المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فيفري 2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية صلاحيات هذا الأخير في مجالين رئيسيين: الأول يشمل الرقابة العامة على أداء الإدارة، والثاني يركز على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم في علاقتهم مع الجهات الإدارية. كما منح المرسوم الوسيط سلطات إضافية لتنظيم عمله وتحديد آليات تنفيذه.¹

الفرع الأول: صلاحيات المتابعة والرقابة العامة

المتابعة الإدارية تُعتبر أداة أساسية لضمان حسن سير المؤسسات وتحقيق كفاءتها، إذ تشمل التوجيه والإشراف والسعي نحو التطوير والارتقاء بخدماتها وزيادة فعاليتها.² ولتحقيق هذا انشأ المشرع الجزائري هيئة وسط الجمهورية والتي لها دور مهم في مراقبه الإدارة وفقا للمرسوم الرئاسي 20-45 وأوكل لها صلاحيات من بينها صلاحيات المتابعة والرقابة العامة لضمان احترام القانون وتحسين علاقة الإدارة بالمواطنين.³ ويستمد وسيط الجمهورية هذه الصلاحية من خلال نص المادتين 02 و03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 حيث نص المادة 2 على "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية."⁴

أما بالنسبة إلى المادة الثالثة من نفس المرسوم فنصت على ما يلي " يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين."

¹ - أنظر المادة 03 من مرسوم رئاسي رقم 20-45 مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق 15 فبراير سنة 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

² - عثمان اويس، المتابعة الإدارية بوصله بتصحيح المسار بصائر من وقائعا آخر تعديل 7 فبراير 2012 نقلا عن سالمى لطيفة، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر جامعه الوادي ص 39.

³ - شوافة سوهيلة، مرجع سابق، ص 20.

⁴ - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

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.¹

ناهيك عن أن وسيط الجمهورية يخول له إجراء التحريات والتعاون مع الإدارات للحصول
على المعلومات اللازمة، باستثناء المجالات المتعلقة بأمن الدولة والدفاع الوطني والسياسة
الخارجية.² وذلك بهدف أن يقوم التكامل والتعاون مع الجهات المعنية على مبدأ التوازن، بحيث
يُحافظ على مسافة مناسبة تفصل بين مختلف الهيئات، مما يحدّ من احتمالات التضارب أو
التداخل في الاختصاصات. فمن الضروري أن تظل كل جهة مستقلة في مهامها دون أن تتأثر
بعمل الجهات الأخرى، بحيث تؤدي دورها كمؤسسة داعمة تعزز جهود السلطات والمؤسسات دون
المساس بكيانها أو استقلاليتها.³

كما يعتبر الوسيط مسؤولاً عن مراجعة القرارات الإدارية سواء كانت قرارا صريحا أو ضمنيا
أو عملا أو نشاطا من أنشطتها المخالفة للقانون سواء كانت متسمة بتجاوز السلطة أو سوء
استعمالها مخلفه ضررا للمترفقين لضمان عدم تجاوز السلطة أو إساءة استعمالها ولتسهيل عمليه
المتابعة والرقابة العامة⁴، وهذا ما نجده منصوص في المادة الخامسة من نفس المرسوم والتي
ينكر فيها ما يلي:

يخول وسيط الجمهورية صلاحيات التحريات التي تسمح له بالتعاون مع الإدارات
والمؤسسات المعنية أن يقوم بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامه.

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

¹ -المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

² - حمو لمياء، النظام القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، جامعة مستغانم، ص 50.

³ - شلالى رضا، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مجلة القانون والتنمية، جامعة الطاهري محمد
بشار الجزائر المجلد 2 العدد 2 ديسمبر 2020، ص 27.

⁴ - عبد العالي حاحة، أحمد بنزيان، المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 55.

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

وتستبعد من مجال تطبيق أحكام هذه المادة الميادين التي ترتبط بأمن الدولة والدفاع الوطني، والسياسة الخارجية.¹

وفي خلاصة القول إن الدور الرقابي لوسيط الجمهورية يتمثل في ممارسة صلاحياته على الهيئات والمؤسسات العمومية، حيث يقوم بمتابعة أعمالها من خلال الرقابة الخارجية، وذلك بهدف ضمان حماية حقوق المواطنين وحيرياتهم. وسيتم تناول هذا الجانب في الفرع الثاني من المطلب الأول.

الفرع الثاني: حماية حقوق وحيريات المواطنين

إن الحقوق مكفولة لكل فرد في المجتمع، باعتباره إنساناً دون أي شكل من أشكال التمييز، في حين تتمثل الحرية في تمكين الأفراد من ممارسة حقوقهم دون قيود أو تضييق، باستثناء ما يحدده الدستور.² وعلى مر العصور، كانت الحقوق والحيريات عرضة للانتهاك، ما يستدعي من الدول توفير المؤسسات والآليات الضرورية التي تمكنها من التدخل والمراقبة³. والت يتسند مشروعيتها القانونية من الدستور، إلى جانب القوانين الوطنية والدولية التي تهدف إلى ضمان حمايتها. وقد أدرجها المشرع الدستوري الجزائري ضمن الفرع الرابع تحت عنوان "الحقوق والحيريات"، وذلك بدءاً من المادة 32 وصولاً إلى المادة 73 من دستور الجزائر لعام 1996، الذي تم تعديله واستكمالته بموجب القانون 416/01.

¹ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

² العمراني محمد أمين أنظمة الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة الجزائر، 1، المجلد 08، العدد 04، 2019، ص 68.

³ عطات يونس دور المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحيريات العامة"، مجلة دفاتر السياسية والقانونية، المجلد 12، العدد 01، 2020، ص 54

⁴ دستور 28 فبراير 1996 ج. ر. عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 والمعدل أيضا بالقانون رقم 1908 المؤرخ في 15

ولهذا خول المشرع الجزائري دور ثاني لوسيط الجمهورية والذي يتمثل في حماية حقوق وحرريات المواطنين من تعسف الإدارة العامة وهذا ما نجده في نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20 الذي سبق ذكره إذ تنص المادة 02 على ما يلي: "وسيط الجمهورية (...)تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والادارات العمومية." إضافة إلى ذلك ما تقضي به المادة 03 من نفس المرسوم والتي تنص على: " ... أي شخص طبيعي (...) ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية."²

من المهم التنويه إلى أنه، بالإضافة إلى دور هيئة وسيط الجمهورية المساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وضمان قانونية أداء المؤسسات العمومية، هناك آلية دستورية أخرى تسهم في تعزيز هذه الحقوق والحرريات، وهي المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي حل محل اللجنة الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان بموجب القانون 16-13 المؤرخ في 03 نوفمبر 2016³، حيث نصت المادة 02 منه على أن "المجلس يعتبر هيئة مستقلة تعمل على ترقية وحماية حقوق الإنسان كصلاحية أساسية"⁴

يستمد المجلس الوطني لحقوق الإنسان صلاحياته من المؤسسة الدستورية، حيث تم تكريس دوره الاستشاري ضمن إطار المواد 211 و212 من دستور 2020، مما يضفي عليه شرعية قانونية ويمنحه استقلالية وظيفية لممارسة مهامه بكفاءة وحياد.

نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 والمعدل أيضا بالقانون 16-01 المؤرخ في 7

مارس 2016 ج.ر عدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016 .

¹ - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

² - المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

³ - عبد العالي حاحة، احمد بنزيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية ، مرجع سابق، ص56.

⁴ - المرجع نفسه، ص56.

وفقاً للمادة 211 من الدستور، يُعد المجلس الوطني لحقوق الإنسان هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، ويتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، وهو ما يضمن له القدرة على أداء مهامه دون تأثيرات خارجية قد تؤثر على موضوعيته وحياده. وتبرز هذه الاستقلالية كضمانة أساسية تمكنه من دراسة وتحليل القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان بكل شفافية ومسؤولية¹.

أما المادة 212، فتُسند إلى المجلس مهام جوهرية تتعلق بمراقبة احترام حقوق الإنسان على المستوى الوطني، حيث يمارس المجلس دور الرقابة المباشرة من خلال رصد وتقييم مدى التزام المؤسسات والأفراد بالمبادئ الأساسية لحقوق الإنسان. كما يضطلع بمهمة الإنذار المبكر، أي التحذير من أي تجاوزات أو انتهاكات قد تهدد الحقوق الأساسية للمواطنين، بما يتيح إمكانية اتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة هذه الأوضاع قبل تفاقمها².

إضافة إلى ذلك، يُعنى المجلس بدراسة جميع حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يتم رصدها أو إبلاغه بها، ويقوم بالتحقيق فيها وفقاً للآليات القانونية المتاحة، متخذاً الإجراءات المناسبة لمعالجتها. كما يعمل على إحالة نتائج تحقيقاته إلى السلطات الإدارية المختصة بغرض اتخاذ التدابير اللازمة، وفي حال اقتضى الأمر، يُعرض الأمر على الجهات القضائية المعنية لضمان تطبيق القانون واستعادة الحقوق المسلوقة³.

ومنه يشكل المجلس الوطني لحقوق الإنسان ركيزة أساسية في ترسيخ مبادئ حقوق الإنسان وتعزيز حماية الحريات الأساسية، وذلك من خلال ممارسته لمهامه الرقابية والاستشارية، مما يجعله أحد أبرز المؤسسات الساهرة على احترام الحقوق وضمان إنفاذها وفقاً للمعايير الدستورية والدولية.

¹ - أنظر المادة 211 من دستور 2020.

² - أنظر المادة 212 من دستور 2020.

³ - المادة 212، نفس المرجع.

وبناءً على ما سبق، يُثار هنا إشكال تنازع الاختصاص وتداخل وظيفي بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان وهيئة وسيط الجمهورية، حيث يمكن للمواطن أن يعرض قضيته أمام الهيئتين في الوقت نفسه، مما يؤدي إلى اختلاف الحلول المقدمة وتباين التقريرين الصادرين عنهما.¹ وبهذا فإن صلاحيات وسيط الجمهورية، باعتباره حامى الحقوق والحريات والمخولة من طرف مرسوم رئاسي، تبقى محدودة مقارنة بالصلاحيات الواسعة الممنوحة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، الذي يتمتع بصفة هيئة دستورية مستقلة إدارياً ومالياً، الأمر الذي عزز دوره في حماية الحقوق والحريات.

المطلب الثاني: حدود وسيط الجمهورية في الجزائر

باستقراء المواد 03، 04 و 05 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 السابق الذكر نجد أن المشرع الجزائري وضع قيود شكلية وموضوعية لضبط اختصاص وسيط الجمهورية وضمان عدم تجاوزه نطاق دوره المحدد قانونياً .

في هذا الإطار، يهدف المطلب الثاني لتسليط الضوء على فرعين رئيسيين وهما الحدود الشكلية والحدود الموضوعية لمجال تدخل وسيط الجمهورية في الجزائر .

الفرع الأول: الحدود الشكلية لوسيط الجمهورية في الجزائر.

وفقاً للفقرة الثانية من المادة 03 من المرسوم 20-45، تم تحديد شكلين لتدخل وسيط الجمهورية في فحص تصرفات الإدارة. تتمثل هذه الحدود الشكلية في إخطار وسيط الجمهورية من جهة معينة واستنفاد كل طرق الطعن. حيث نصت الفقرة الثانية ما يلي "وفي هذا الإطار،

¹ - صفة شرفي، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي والفرنسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية، 2003 / 2004، ص 65.

يمكن أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية.¹

¹ - المادة رقم 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

أولاً: إخطار وسيط الجمهورية

على شاكلة المرسوم الملغى المؤسس لوسيط الجمهورية رقم 96-113، نجد أن المرسوم المستحدث رقم 20-45 من خلال الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة منه، أبقى على نفس جهة الإخطار الوحيدة الممثلة في الشخص الطبيعي المتضرر من تصرفات الإدارة العمومية دون سواه، مضيقاً بذلك مجال تدخل هيئة وسيط الجمهورية.¹ ويُستشف من ذلك أن هذا الحق يقتصر حصرياً على الأفراد الطبيعيين، دون أن يشمل الجماعات أو الأشخاص المعنويين.² ومنه تُعد الشكوى الأداة الوحيدة لإخطار وسيط الجمهورية.³

كما تم النص بوضوح على أن الإخطار يقتصر على الشخص الطبيعي وحده، دون استخدام عبارة "كل شخص"، التي كان يمكن أن تُفسّر على نطاق أوسع ليشمل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين معاً، مما يعزز الطابع الفردي للشكوى، إذ تُشترط فيها الصفة والمصلحة الخاصة والمباشرة وفقاً للمبادئ العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية.⁴

ويؤخذ على المشرع الجزائري في هذا السياق أنه ضيق نطاق رقابة وسيط الجمهورية فيما يتعلق بمبدأ المشروعية، حيث تقتصر رقابته على الأعمال القانونية والمادية الفردية، أي مراقبة القرارات الإدارية الانفرادية المخالفة دون أن تمتد لتشمل القرارات الإدارية التنظيمية أو الأعمال الإدارية الجماعية التي قد تُلحق الضرر بالمواطنين.⁵ كما أن استبعاد الأشخاص المعنويين من إمكانية الإخطار يظل أمراً غامضاً وعمماً، لأن هؤلاء أيضاً قد يكونون ضحايا لسوء التسيير والتنظيم، خاصة وأن مصطلح الشخص المعنوي يمتد ليشمل أشخاص تجارية وإدارية على حد

¹ - العاللي حاجة عبد، أحمد بن زيان، المرجع السابق ص 56، 57 .

² - سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 322.

³ - بن سالم احمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مكانه وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مجلة

القانون والتنمية، جامعة طاهري محمد بشار - الجزائر، ديسمبر 2020، المجلد 2- العدد 2، ص

⁴ - صفية شرفي، المرجع السابق، ص 78

⁵ - صفية شرفي، مرجع السابق، ص 78.

سواء. ويجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي في البداية تبني نهجًا مماثلاً باستبعاد الأشخاص المعنويين من الإخطار، لكنه عاد لاحقًا ليمنح هذه الصلاحية للممثل القانوني للشخص المعنوي بصفته.¹

ثانيا: استنفاد جميع طرق الطعن

يبدأ وسيط الجمهورية في مباشرة مهامه عند تلقيه إخطارًا من الشخص الطبيعي كما تم تبينها سابقا، شريطة استيفاء شرط شكلي ثاني، وهو استنفاد جميع طرق الطعن. وتشمل طرق الطعن العادية المعارضة والاستئناف²، بينما تتضمن الطرق غير العادية الطعن بالنقض، والتماس إعادة النظر، واعتراض الغير الخارج عن الخصومة.³

إذ أن هذه الطرق آليات قانونية تهدف إلى مراجعة الأحكام القضائية والتأكد من صحتها. وهي مجموعة من الإجراءات التي يضعها المشرع لضمان إمكانية إعادة النظر في الأحكام، سواء بشكل كلي أو جزئي، أو حتى إلغائها وفقًا لمقتضيات القانون.⁴ فقد اشترط المشرع الجزائري على الشخص المتضرر من سوء تسيير مرفق عمومي أن يستنفد جميع طرق الطعن المتاحة له قبل أن يتمكن من تقديم شكوى إلى وسيط الجمهورية. ولا تُعتبر الشكوى مقبولة من الناحية الشكلية إلا إذا تم استيفاء هذا الشرط، أما في حال عدم استنفاد تلك الطرق، فلا يُنظر في الملف، لكونه خارج نطاق اختصاص وسيط الجمهورية.⁵ ولهذا فلا يكمن لوسيط الجمهورية من ان يتدخل في النزاعات المطروحة أمام القضاء ولم يبدي رأيه فيها إلا بعد استنفاد كل طرق الطعن المخولة

¹ - المرجع نفسه، ص 79.

² - أنظر المادتين 949 و 953 من القانون 08/09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، عدد 21، الصادر في 23 أفريل 2008.

³ - أنظر المواد 956، 960 و 966 من القانون 08-09، مرجع سابق.

⁴ - عبد السلام ذيب قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، ترجمه للمحاكمة العادلة، طبعة رابعة منقحة، موفر للنشر، الجزائر 2016، ص ص 271- 273.

⁵ - صفية شرفي، مرجع السابق ص 77.

للمتناقضين وهذا ما تبينه المادتين رقم 03 و 04 من مرسوم التأسيس رقم 20-45. وهذا ما يشكل تضيقاً على نطاق صلاحيات ومهام تدخل هيئة وسيط الجمهورية، نظراً لأن الإجراءات القضائية تتسم بطول مدتها وارتفاع تكلفتها، خاصة بالنسبة لذوي الدخل المحدود. ويزداد الأمر تعقيداً عندما يتعلق بالمنازعات الإدارية، إذ تتطلب إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة تعيين محامٍ لقبول الدعوى، مما يحدّ من إمكانية اللجوء إلى القضاء بالنسبة للعديد من المواطنين¹.

الفرع الثاني: الحدود الموضوعية لمجال التدخل وسيط الجمهورية في الجزائر

لم تقتصر الحدود المفروضة على وسط الجمهورية على المستوى الشكلي فقط حيث بناءً على تحليل نص المادتين 04 و 05 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المتعلق بتأسيس الجمهورية، يتضح أن المشرع قد حدد قيوداً موضوعية في مجال تخصصه تهدف إلى الحد من نطاق تدخل وسيط الجمهورية. هذه الحدود تعكس رؤية واضحة لضمان عدم تجاوز الوسيط لصلاحياته القانونية أو التدخل في نطاق سلطات أخرى، مما يعزز التوازن بين سلطات الدولة المختلفة.

أولاً: منازعات المرافق العمومية وأعوانها

المرفق العام هو مؤسسة تنشأها الدولة وتديرها بهدف تلبية احتياجات الجمهور²، حيث يتولى الموظفون أو الأعوان مسؤولية تشغيله وضمان سير خدماته بكفاءة. ويعدّ الموظف العمومي الركيزة الأساسية في الهيكل الإداري للدولة، إذ يسهم بشكل مباشر في تحقيق أهداف المرفق العام وخدمة المجتمع³.

¹ - أنظر المادتين 826 و 905، قانون 08-09، مرجع سابق.

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2015، ص 2213

³ - سوداني نور الدين، الموظف العمومي وعلاقته مع الإدارة في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، عدد 01، 2021، ص 1001

وحسب ما تنصه المادة 04 من المرسوم الرئاسي 20 - 45 التي تنص على ما يلي: "لا يفصل وسيط الجمهورية في الطعون بين المرافق العمومية وأعاونها....."¹. فإن وسيط الجمهورية لا يختص بالنظر في المنازعات التي قد تنشأ بين المرافق العامة وأعاونها. إذ تخرج هذه القضايا عن نطاق تدخله، سواء كانت هذه المرافق إدارية أو اقتصادية مع أعاونها، وذلك لأن كل مرفق عام يخضع للوائح تنظيمية خاصة به تحدد آليات التعامل مع هذه النزاعات.² وبذلك فإن أعوان المرافق العمومية يخضعون للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية³، في حين أن المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي تخضع لأحكام قانون العمل.⁴ **ثانياً: الإجراءات والقرارات القضائي:** يتضح من الفقرة الأخيرة من المادة 04 من المرسوم الرئاسي 20 - 45 التي تنص على " ... كما لا يمكنه التدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي."⁵ أن المشرع يحرص على عدم السماح لوسيط الجمهورية بالتدخل في شؤون القضاء، وذلك بهدف الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات الذي أكد عليه المؤسس الدستوري بشكل صريح، سواء في الديباجة أو في المادة 163 من دستور الجزائر لعام 2020 التي نصت على: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية."⁶

وبناءً على ذلك، فإن دور الوسيط يُفترض أن يبدأ من النقطة التي ينتهي عندها القضاء.⁷

¹ - المادة رقم 04 من المرسوم الرئاسي 20 - 45، مرجع سابق.

² - عبد العالي حاجة، أحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 58.

³ - الأمر رقم 06/03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، جريدة رسمية، عدد 2006 46، المؤرخة في 16 جويلية

⁴ - شرفي صافية، مرجع سابق، ص 82 و 83.

⁵ - المادة رقم 04 من المرسوم الرئاسي 20 - 45، مرجع سابق .

⁶ - الديباجة والمادة 16 من دستور 2020 الصادر بالجريدة الرسمية، العدد 58 الصادرة بتاريخ الأربعاء 15 جمادى الأولى عام هـ الموافق لـ 30 ديسمبر 2020.

⁷ - شلالى رضا، بن سالم، أحمد حاشي محمد، مرجع سابق، ص 191.

ثالثا: الجانب المتعلق بالمجال الاستراتيجي للدولة

وفقاً للمادة:5 الفقرتين الثانية والثالثة من المرسوم 20-45 والتي نصت على: "كما يمكن له أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهما الصلة بالأعمال السابقة الذكر.

ونستبعد من مجال تطبيق أحكام هذه المادة الميادين التي ترتبط بأمن الدولة والدفاع الوطني والسياسة الخارجية.¹

فإن التشريع الجزائري يمنح الوسيط صلاحية الاطلاع على أي وثيقة أو ملف مرتبط بمهامه باستثناء مجالات أمن الدولة والدفاع الوطني والسياسة الخارجية. يهدف هذا الاستثناء إلى ضمان إنجاز مهامه دون المساس بخصوصية هذه الميادين، حيث تُعتبر حساسة وغير خاضعة لمبدأ الشفافية، نظراً لما تتطلبه من سرية لحفظ أمن وسلامة الدولة.²

¹ - المادة خمسة من مرسوم الرئاسي 20 45 مرجع سابق.

² - بروال ديهيا، مرجع سابق، ص 62.

المبحث الثاني:

تقييم وسيط الجمهورية في الجزائر والمقترحات الموصى بها.

يُعدّ هذا النظام متميزًا بخصائص فريدة تجعله مختلفًا عن غيره من آليات الرقابة، حيث إنه - على خلاف الرقابة القضائية - لا يفرض أية رسوم أو تكاليف، ويتميز بسرعة الإجراءات التي تفتقر إليها الرقابة القضائية، فضلًا عن عدم اشتراطه لأي شكلية في تقديم الشكاوى.

غير أن هذا النظام لا يخلو من أوجه القصور، وهو ما سيتم تناوله في هذا المبحث، حيث سنتناول في المطلب الأول تقييم مؤسسة وسيط الجمهورية، بدءًا بالفرع الأول الذي يركز على الضمانات القانونية المقررة لها، يليه الفرع الثاني الذي يعالج دورها في الرقابة والتقييم.

أما في المطلب الثاني، فسيتم تقديم مجموعة من المقترحات لمعالجة العراقيل التي تم رصدها، وذلك من خلال الفرع الأول المعني بتعزيز السلطات المخولة لوسيط الجمهورية، والفرع الثاني الذي يقترح تنويع اختصاصاته، وصولًا إلى الفرع الثالث الذي يدعو إلى ترقية هذه المؤسسة إلى مصاف الهيئات الدستورية.

المطلب الأول: تقييم وسيط الجمهورية.

يتناول هذا المطلب تقييم مؤسسة وسيط الجمهورية من خلال فرعين رئيسيين: حيث يخصص المطلب الأول لتقييم الضمانات القانونية الممنوحة له، باعتبار أن مدى فعالية أي مؤسسة يرتبط بمدى تمتعها بالاستقلالية والصلاحيات القانونية الكافية لأداء مهامها. بينما يتناول المطلب الثاني التقييم العملي للدور الرقابي والتقويمي الذي يضطلع به الوسيط.

الفرع الأول: تقييم وسيط الجمهورية من حيث الضمانات القانونية الممنوحة له.

يسلط هذا الفرع الضوء على ثلاثة مسائل تخص النقائص التي تشوب نظام هيئة وسيط الجمهورية، وهي مسألة عدم تحديد العهدة، انعدام الحصان والطبيعة القانونية الغامضة.

أولاً: مسألة عدم تحديد العهدة

تُظهر دراسة النظام القانوني المنظم لهيئة وسيط الجمهورية في الجزائر بعض النقائص، من أبرزها غياب تحديد دقيق للأجال التي يتعين على الإدارة الرد خلالها على مراسلات الوسيط، إذ اكتفى المرسوم الرئاسي رقم 20-45 بالإشارة إلى هذه الآجال ضمن المادة 9 باستخدام عبارة "الآجال المعقولة"، وذلك بهدف التخفيف من الضغوط التي قد تُمارس على الإدارة فيما يتعلق بسرعة الرد. غير أن هذا الغموض في تحديد الآجال من شأنه أن يؤثر سلباً على فعالية تدخل الوسيط ويُضعف من قدرة الهيئة على أداء دورها الرقابي.

بالإضافة إلى ذلك، لم يتضمن نفس المرسوم أي نص صريح يحدد مدة عهدة الوسيط، حيث اكتفت المادة 12 ببيان إجراءات التعيين وإنهاء المهام، دون الإشارة إلى فترة زمنية قانونية محددة لممارسة المهام. هذا الغياب يعكس هيمنة السلطة التنفيذية، وتحديدًا رئيس الجمهورية، على هذه الهيئة، وي طرح تساؤلات حول مدى استقلاليتها، لا سيما في ظل إمكانية إنهاء مهام الوسيط في أي وقت دون التقيد بمدة قانونية معينة.

وفي المقابل، حرصت العديد من الدول التي تتبنى نظام الوسيط ضمن بنياتها القانونية على تكريس مبدأ الاستقلالية عبر تحديد مدة العهدة بشكل واضح، مثل السويد التي حددت عهدة الأمبودسمان بأربع سنوات قابلة للتجديد ثلاث مرات، وبولندا التي أقرتها لأربع سنوات قابلة للتجديد، وفرنسا التي نصت على عهدة من ست سنوات غير قابلة للتجديد، ولا يمكن إنهاؤها إلا

في حالة وجود مانع مؤكد، يتم التصريح به من قبل لجنة مختصة مكونة من رؤساء محكمة النقض، مجلس المحاسبة، ونائب رئيس مجلس الدولة، وذلك بناءً على إخطار من رئيس الجمهورية. وهو الإطار المؤسسي والضمان القانوني الذي تفتقر إليه هيئة وسيط الجمهورية في الجزائر، كما يظهر جلياً من خلال أحكام المرسوم الرئاسي رقم 20-45.¹

ثانياً: مسألة انعدام الحصانة.

إذا كانت الحصانة تعني عدم جواز اتخاذ أي إجراء جزائي ضد الشخص الذي يتمتع بها، فإن الغاية منها تتجاوز حماية الشخص ذاته لتشمل، في جوهرها، حماية الوظيفة التي يشغلها، وضمان استقلاليتها. فهي تُعد وسيلة لضمان حرية الشخص في أداء مهامه المحددة دستورياً دون تعرضه لضغوط أو تهديدات تؤثر في قراراته أو سلوكه المهني، كما تعفيه مؤقتاً من الخضوع للقواعد والإجراءات العامة أمام القضاء الجزائي خلال فترة ممارسته لوظيفته². ويُفهم من هذا الطابع المؤقت أن الحصانة تؤدي إلى تعليق أو تأجيل أية متابعة قضائية إلى حين انتهاء المهام الرسمية للشخص المعني.

وفي سياق تدعيم استقلالية مؤسسة الوسيط وضمان ممارستها لمهامها في مناخ من الحرية والنزاهة، لجأت بعض الدول التي تعتمد نظام الوسيط إلى منحه حصانة قانونية تضاهي تلك الممنوحة لأعضاء البرلمان، سواء من حيث المسؤولية المدنية أو الجزائية. ووفقاً لهذا الإطار، لا يجوز متابعة الوسيط أو توقيفه أو محاكمته أو اعتقاله بسبب آرائه أو التصرفات التي تصدر عنه في سياق ممارسته لمهامه الرسمية. وتستمر هذه الحصانة حتى نهاية عهده.

¹ - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 319 وما بعدها.

² - هوراي هامل، ثابتي بوحانة، نظام الحصانة الدستورية والامتياز القضائي ومبدأ المساواة أمام القانون، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08 العدد 02، سنة 2021، ص 562.

وتجدر الإشارة إلى أن بولندا منحت الأمبودسمان حصانة جزائية صريحة، كما كرّست فرنسا هذا المبدأ من خلال قانون 1973 المؤسس لمؤسسة الوسيط، الذي رسّخ هذه الحماية القانونية. هذه التجارب المقارنة تبرز ضرورة إدراج مثل هذه الضمانات في المنظومة القانونية الجزائرية، إذ إن غياب الحصانة من شأنه أن يضعف فعالية هيئة الوسيط ويعرض استقلاليتها للتقويض، ما يستوجب من المشرّع الجزائري تدارك هذا القصور وضمان تحصين هذه المؤسسة بما يعزز نزاهتها وفعاليتها في أداء دورها الرقابي والوسيط.¹

ثالثا: طبيعة قانونية غامضة.

لم يُحدد المرسوم الرئاسي رقم 20-45 بشكل صريح الطبيعة القانونية لهيئة وسيط الجمهورية، كما لم يبيّن بوضوح طبيعة الأعمال التي تضطلع بها، واقتصر في المادتين 2 و 4 على نفي الطابع القضائي عنها، دون تقديم تكييف قانوني دقيق. ويشبه هذا التوجه ما حدث في فرنسا، حيث لم ينص قانون سنة 1973 المؤسس للوسيط على الطبيعة القانونية للهيئة، إلى أن حسم مجلس الدولة الفرنسي الأمر في قراره الشهير Retail الصادر بتاريخ 10 يوليو 1981، معترفاً بها كسلطة إدارية، وهو التوجه الذي تعزز لاحقاً بقانون 13 يناير 1989 المعدّل للقانون الأصلي، والذي شكل أول خطوة تشريعية نحو الإقرار الصريح باستقلالية مؤسسة الوسيط.

في السياق الجزائري، تكرّر هذا الغموض في تحديد الطبيعة القانونية للهيئة، سواء في ظل المرسوم الرئاسي الملغى رقم 96-113 أو المرسوم الجديد رقم 20-45، حيث لم يتم تصنيف الهيئة ضمن أي من السلطات الثلاث التقليدية (التشريعية، التنفيذية، القضائية). فهي لا تندرج ضمن السلطة القضائية، نظراً لاختلاف طبيعة واختصاص الإجراءات، ولا تنتمي إلى السلطة التشريعية بسبب طبيعة مهامها، كما يصعب تكييفها كسلطة إدارية نظراً لعدم تمتعها بسلطات اتخاذ القرار بإرادة منفردة، وهو ما يُعد سمة جوهرية للسلطات الإدارية.

¹ - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 320.

وبالاستناد إلى نص المادة 2 من المرسوم المذكور، فإن الهيئة لم تُمنح صفة "سلطة" وإنما وُصفت بأنها "توضع لدى أعلى سلطة في الجهاز التنفيذي"، ما يعني أنها هيئة غير أصلية، تقوم بأعمال لا ترقى إلى مستوى القرارات الإدارية، وإنما تقتصر على صياغة اقتراحات وتوصيات ذات طابع غير ملزم، تخلص من الأثر التنفيذي المباشر، كما يتضح من المواد 6، 7، و8 من المرسوم، والتي توضح أن مهام الوسيط تتمثل في تقديم تقييمات وملاحظات حول جودة أداء المرافق العمومية تجاه المواطنين.

وبناءً على ما سبق، يمكن القول إن هيئة وسيط الجمهورية تُعد هيئة مستقلة شبه إدارية وشبه مستقلة، بالنظر إلى استقلالها النسبي عن المؤسسات الأخرى، غير أنها تبقى مرتبطة وظيفياً وتنظيمياً برئيس الجمهورية، الذي تتبعه من حيث التأسيس والتعيين والارتباط العضوي، مما يحدّ من استقلاليتها الكاملة ويضعها في موقع تابع ضمن الإطار التنفيذي العام.¹

الفرع الثاني: تقييم وتقويم وسيط الجمهورية من حيث الدور الرقابي والتقويمي له.

يهدف الفرع الثاني إلى تقييم مدى نجاعة الدور الرقابي والتقويمي لوسيط الجمهورية، من خلال دراسة الوسائل التحري التي يستخدمها، وتبيان سطاته الغير ردعية ودوره الاصلاحى المحدود.

أولاً: من حيث وسائل التحري

من خلال تحليل الفقرة الثالثة من المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المتضمن إنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية، يتضح أن معالجة الوسيط للقضايا المعروضة عليه مشروطة بضرورة التحري المسبق بشأنها. ولهذا الغرض، منح المرسوم للوسيط جملة من الصلاحيات، من أبرزها حق الاطلاع على الوثائق والملفات الإدارية اللازمة للنظر في الشكاوى المقدمة إليه.

¹ - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 320 وما بعدها

غير أن هذا الحق لم يُمنح بشكل مطلق، حيث قيدت الفقرة الرابعة من المادة نفسها هذا الاطلاع، مستثنية بعض المجالات الحساسة، كأمن الدولة، والدفاع الوطني، والسياسة الخارجية. ويُضاف إلى ذلك غياب إطار قانوني شامل ينظم حق الاطلاع على الوثائق الإدارية، وهو ما يُضعف من فعالية صلاحيات الوسيط، ويعزز هيمنة الإدارة على هذا المجال، إذ يمنحها سلطة تقديرية واسعة في تحديد مدى سرية الوثائق وحمايتها، دون وجود ضوابط قانونية واضحة.

وفي هذا السياق، كان من الأجدر بالمشروع أن يتجه نحو إقرار آليات ردعية قانونية صريحة تُحمّل أعوان الإدارة المسؤولية في حال تقاعسهم عن تمكين الوسيط من ممارسة صلاحياته، بدل الاكتفاء بإدراج هذه السلوكيات ضمن التدابير والقرارات التي يمكن للوسيط اقتراحها في تقاريره المرفوعة إلى رئيس الجمهورية، كما نصت على ذلك المادة 6 من المرسوم، التي جاء فيها: "يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، التدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية و/أو موظفيها المقصرين".¹

وهذا يعكس توجه المشروع نحو اعتماد أسلوب الإقناع والتوصية بدل الإلزام والإكراه في علاقته مع الإدارة، على الرغم من الفجوة القائمة بين هذه الأخيرة والمواطن، سواء من حيث الوسائل أو موازين القوة، وهو ما يُضعف فعالية الوسيط ويحد من قدرته على تحقيق التوازن المطلوب في حماية حقوق المواطنين وتعزيز شفافية الإدارة.²

ثانياً: سلطات غير ردعية

بالرجوع لنص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 20—45 والمادة 08 من نفس

المرسوم نفسه والتي نصت على ما يلي:

¹ - المادة 06، نفس المرسوم الرئاسي 20-45، مرجع سابق.

² - سليمة قزلان، نفس المرجع، ص 324 وما بعدها، بتصرف.

"يرسل وسيط الجمهورية، زيادة على التقرير السنوي، إلى الإدارة المعنية بالصعوبات التي يخطر بها، أي توصية أو اقتراح كفيل بتحسين سير المرفق المعنى أو تنظيمه."¹

يتضح أن المشرع منح الوسيط مجموعة من الصلاحيات التي تخوله ممارسة مهام الرقابة العامة والمتابعة لأداء الإدارة المعنية بالإخطار. ومن بين هذه الصلاحيات، ما يتعلق باقتراح التدابير والقرارات الواجب اتخاذها تجاه الإدارات أو الموظفين الذين يثبت تقصيرهم، بالإضافة إلى إصدار توصيات تهدف إلى تحسين سير المرافق العمومية وتنظيمها بما يضمن فعاليتها، مشروعيتها وعدالتها.

ورغم أهمية هذه المهام من حيث طبيعتها التقييمية والاقتراحية، فإنها تظل منقوصة من حيث القوة الإلزامية، إذ يفترق الوسيط إلى صلاحية الردع أو اتخاذ قرارات تنفيذية مباشرة. فالعقوبات والتدابير المقترحة تظل خاضعة لتقدير رئيس الجمهورية، الذي يُعد الجهة الوحيدة المخولة قانوناً باتخاذ القرار النهائي بشأنها، كما يتضح من نص المادة 7 من المرسوم ذاته، التي نصت على ما يلي:

"يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله، ويرفع تقريراً بشأنها إلى رئيس الجمهورية.

ويرفق التقرير بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها."²

بناءً على ذلك، فإن فاعلية الوسيط تظل مرتبطة بمدى تفاعل رئيس الجمهورية مع ما يقدمه من تقارير وتوصيات، ما يحول وظيفة الوسيط من سلطة رقابية ذات بعد مؤثر إلى دور استشاري محض يفترق إلى أدوات الإكراه والتنفيذ. كما أن هذه الصلاحيات لا تخول الوسيط تعديل

¹ - المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

² - المادة 07، نفس المرسوم.

الوضعيات القانونية أو الإدارية القائمة بصورة انفرادية، ولا تُمكنه من ممارسة ضغط فعلي على الإدارة المعنية لحملها على التجاوب مع القضايا المطروحة.

وعلى عكس بعض النماذج المقارنة، على غرار النموذج الفرنسي، حيث تطورت مكانة الوسيط من مجرد فاعل معنوي إلى شريك فعلي في تنفيذ حتى القرارات القضائية، فإن مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر لا تزال تفتقر إلى القوة المعنوية اللازمة التي تجعلها أداة ضغط فعالة على الإدارة، وتُقيّد قدرتها على فرض التوصيات أو إحداث تغيير ملموس في أداء المرافق العمومية تجاه المواطن.¹

ثالثا: دور إصلاحي محدود

يبرز البُعد الإصلاحي لمؤسسة الوسيط من خلال الشكاوى الفردية التي تُعرض عليه، والتي تُعد بمثابة أداة فعالة لكشف أوجه القصور والاختلالات في أداء المرافق العمومية. وتُشكل هذه الشكاوى مدخلاً لتقويم الأداء الإداري وضمان فعاليته وجودته في علاقته بالمواطن، كما تتيح الفرصة لتحديد مواطن الخلل التشريعي والحاجة إلى تعديلات قانونية، دون أن يصل ذلك إلى درجة مخالفة النصوص القائمة، وذلك في ظل عجز القانون عن التنبؤ بجميع الحالات، وما قد يترتب عن تطبيقه من نتائج غير عادلة لا تظهر إلا أثناء التنفيذ العملي.

غير أن هذا الدور الإصلاحي، الذي يجعل من الوسيط أداة حيوية للإصلاح الإداري، يبدو محدوداً في السياق الجزائري، نظراً لافتقار هيئة الوسيط إلى الوسائل التي تمكنها من التأثير الفعلي. فالوسيط في الجزائر، وإن كان يضطلع بمهام المراقبة، إلا أنه لا يتمتع بسلطة العقاب، وتقاريره المتعلقة بتقييم جودة الخدمات الإدارية لا تتجاوز كونها توصيات واقتراحات تُرفع إلى رئيس الجمهورية دون أن تكون ملزمة أو مشفوعة بأثر قانوني مباشر.

¹ - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 325 وما بعدها.

في المقابل، تُمنح مؤسسة الوسيط في بعض الدول، على غرار فرنسا والسويد، مكانة معنوية قوية من خلال آليات مؤسسية فعالة، مثل تمكينه من نشر تقاريره السنوية والدورية في الصحف الرسمية واليومية، بما يعزز الشفافية ويزيد من الضغط المجتمعي على الإدارة، ويُرسخ مصداقية الهيئة أمام الرأي العام. كما يساهم ذلك في تعزيز مساءلة الإدارة عن أي إخلال بالتشريعات أو تجاوز للصلاحيات.

وعلى نحو موازٍ، فإن حصر تقارير الوسيط في الجوائر داخل أروقة السلطة التنفيذية، ومنع وصولها إلى السلطة التشريعية، من شأنه أن يُضعف الدور الرقابي البرلماني على أداء المرافق العمومية. في حين أن غالبية الأنظمة المقارنة المتبنية لنظام الوسيط تعتبر هذه التقارير أدوات تشريعية مهمة، تمكّن السلطة التشريعية من بلورة سياسات عمومية ناجعة، واستصدار تدابير قانونية مناسبة لتجاوز الإشكالات التي قد تعيق السير الحسن للإدارة العامة مستقبلاً.¹

المطلب الثاني: المقترحات الموصى بها لوسيط الجمهورية.

بغرض تعزيز فعالية هيئة وسيط الجمهورية ومنحها ديناميكية حقيقية تؤهلها للقيام بدور محوري في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وضمان السير القانوني للمؤسسات والإدارات العمومية، تبرز الحاجة الملحة إلى مراجعة السلطات والصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئة. وفي هذا السياق، يُعد من الضروري أن يُعيد المشرع النظر في الإطار القانوني المنظم لمهام الوسيط، من خلال توسيع اختصاصاته وتعزيز آلياته، إلى جانب ترقيته إلى مستوى مؤسسة دستورية مستقلة، بما يكرّس موقعه ضمن المنظومة الوطنية للرقابة والحكومة.

وهو ما سيتم التطرق إليه بالتفصيل في هذا المطلب.

¹ - سليمة قزلان، نفس المرجع، ص 326.

الفرع الأول: تعزيز سلطات وسيط الجمهورية

تُفهم السلطة، في إطارها المفاهيمي، على أنها القدرة على اتخاذ القرار. وانطلاقاً من هذا المعنى، يتبين أن وسيط الجمهورية في الجزائر لا يتمتع بسلطة اتخاذ القرار في القضايا العامة، بل تنحصر صلاحياته في ما يتعلق بموظفيه فقط. فهو يقوم بإعداد تقارير سنوية تتضمن توصيات واقتراحات تُرفع إلى رئيس الجمهورية دون أن تخضع لمبدأ النشر أو التداول العام، مما يُفقدتها بعد الشفافية والرقابة المجتمعية.

ومع ذلك، فإن مكانة الوسيط ضمن الهيكل المؤسساتي الجزائري تُشير إلى تبعيته لرئاسة الجمهورية¹، استناداً إلى المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 2020، والذي ينص صراحة على أن "وسيط الجمهورية يُؤسس ويوضع لدى رئيس الجمهورية ويستمد سلطته منه"². وعليه، يتضح أن هذه الهيئة تُعد جزءاً من الإدارة المركزية، وليست هيئة مستقلة أو ذات طابع قضائي، حيث أكد المرسوم أنها هيئة طعن غير قضائية، ما يعكس تخوفاً من احتمال التداخل في الصلاحيات مع السلطة القضائية، التي يحرص الدستور الجزائري على ضمان استقلاليتها.

أما من حيث التعيين وطبيعة العمل، فيلاحظ أن وسيط الجمهورية لا يرتبط بأي شكل من الأشكال بالسلطة التشريعية، بل يُعين من قبل رئيس الجمهورية ويعمل تحت إشرافه المباشر، بخلاف ما هو معمول به في النظام الفرنسي، حيث يتلقى الوسيط الشكاوى عن طريق أعضاء البرلمان، كما يُناقش تقريره السنوي على مستوى البرلمان ويُنشر للعموم.

وفي السياق الجزائري، فإن الوسيط لا يصدر قرارات ملزمة بل يقتصر دوره على تقديم التوصيات والاقتراحات، ولا يتم نشر تقريره السنوي، ما يحد من فعاليته كآلية رقابية. كما أن أعماله

¹ - صفة شرقي، مرجع سابق، ص 44 وما بعدها، بتصرف.

² - المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق.

لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، لكون توصياته لا تُعد قرارات إدارية قابلة للطعن، مما يُحول الوسيط إلى هيئة استشارية فحسب، دون تأثير فعلي على المسار الإداري أو القضائي¹.
بناءً عليه، ومن أجل تعزيز الدور التحقيقي والإصلاحي لوسيط الجمهورية، يُقترح منحه صلاحيات ردعية تجاه الإدارات والأعوان العموميين المتقاعسين في أداء واجباتهم تجاه المواطنين، باعتباره الملاذ الأخير بعد استنفاد سبل الطعن الأخرى². كما يُوصى بإضفاء طابع معنوي على سلطته، وذلك من خلال إلزامية نشر تقاريره في الجريدة الرسمية، لما لهذا الإجراء من دور في ممارسة الضغط على الإدارة وتحفيزها على الالتزام بالشفافية والمساءلة. إضافة إلى ذلك، فإن إشراك السلطة التشريعية في مناقشة تقارير الوسيط من شأنه أن يتيح الفرصة لتقويم الأداء البرلماني وتحسين التشريعات، خاصة في ضوء ما تكشف عنه تلك التقارير من ثغرات قانونية أو تنظيمية.

الفرع الثاني: تنوع اختصاصات وصلاحيات وسيط الجمهورية

من خلال المقارنة بين اختصاصات وسيط الجمهورية والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، وبالرجوع إلى المادة 04 من النظام الداخلي لهذا الأخير، المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 59 المؤرخة في 26 صفر 1439 الموافق لـ 17 أكتوبر 2017، يتضح أن المشرع الجزائري منح المجلس الوطني لحقوق الإنسان جملة من الصلاحيات ذات الطابع الدستوري والقانوني، منها تقديم الآراء والتوصيات والمقترحات إلى السلطتين التنفيذية والتشريعية، سواء بمبادرة منه أو بطلب منهما، إلى جانب دراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، وإبداء الملاحظات بشأنها، وتقييم النصوص القانونية النافذة من منظور مبادئ حقوق الإنسان³.

¹ - صفية شرقي ، مرجع سابق، ص 44 وما بعدها، بتصرف.

² - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 327 وما بعدها، بتصرف.

³ - أنظر المادة 04 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ص 28.

وانطلاقاً من هذا الإطار، فإن تعزيز دور وسيط الجمهورية كآلية فعّالة في حماية حقوق وحرّيات المواطنين وضمان قانونية سير عمل المرافق العمومية لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال تمكينه من صلاحيات موسّعة وتنويع مجال اختصاصاته بما يخدم المهام الموكلة إليه¹.

وعلى خلاف بعض الأنظمة المقارنة، كالفرنسية والبريطانية، التي تبنت نظام الوساطة بصيغة تتيح تواسلاً مباشراً بين المواطن والوسيط، فإن المرسوم الرئاسي رقم 20-45 قد استبعد هذا الطابع المباشر، حيث نصت المادة 03 (فقرة 2) من ذات المرسوم على وجوب وجود آلية إخطار كشرط أساسي لمباشرة الوسيط لاختصاصاته الرقابية تجاه الإدارة². وقد كرّس المشرع هذه الآلية تفادياً لأي شبهة انحياز من جانب الوسيط تجاه الإدارة، وتأكيداً على مبدأ الحياد، إلا أن تقييد صلاحيات الوسيط بهذه الآلية قد يؤدي إلى بطء في معالجة الملفات، كما أن العديد من الانتهاكات قد تمر دون معالجة نتيجة الجهل بوجود الهيئة أو لغياب وسيلة قانونية تُمكن المتضررين من التواصل معها³.

كما أن المادة 03 فقرة 2 من ذات المرسوم حصرت حق الإخطار في الشخص الطبيعي الذي استنفد كافة طرق الطعن، واستشعر وقوع ضرر نتيجة خلل في تسيير مرفق عمومي. وهذا القيد التشريعي يستثني الأشخاص المعنويين وكافة الهيئات والجماعات من إمكانية تقديم الشكاوى، وهو ما يتعارض مع الممارسات المقارنة، كالتشريع الفرنسي الذي تدارك هذا القصور بموجب قانون 24 ديسمبر 1976، الذي خفف من الطابع الحصري للإخطار، وسمح للشخص المعنوي بتقديم شكوى متى كان للشخص الطبيعي الممثل له مصلحة مباشرة، وكذا بموجب القانون رقم

¹ سماتي بلال، ميلي زينب، مرجع سابق، ص 54

² أنظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 مرجع سابق.

³ سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 321-322.

92-125 المؤرخ في 6 فبراير 1992، الذي فتح باب الإخطار أمام كل من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين على حد سواء¹.

فيما يخص النطاق الموضوعي لاختصاص وسيط الجمهورية، فقد استبعد المشرع صراحةً النزاعات الناشئة بين الإدارة وموظفيها (النزاعات الداخلية للإدارة)، أسوة بالمرسوم الرئاسي الملغى رقم 96-113، حيث لم يشمل التنظيم القانوني الحالي أولئك الموظفين الذين أنهموا وظائفهم أو انقطعت صلتهم بالإدارة، وهو ما كان يستوجب تنظيمًا صريحاً كالنموذج الفرنسي الذي مكن هؤلاء من إخطار الوسيط بموجب قانون 24 ديسمبر 1976².

كما تم استبعاد مراقبة سير المرفق القضائي، التزاماً باختصاص القضاء الإداري، حيث منع المشرع بمقتدى المادة 04 فقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 تدخل وسيط الجمهورية في أي إجراء قضائي أو إعادة النظر في أي حكم صادر عن جهة قضائية³. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات، كالنظام السويدي والنيوزيلندي، لا تستثني مثل هذه الاختصاصات من صلاحيات الوسيط⁴.

من ناحية أخرى، فإن تقييد مباشرة الاختصاص بآلية الإخطار، وقصرها على الشكاوى المرتبطة بالقرارات الفردية دون التنظيمية، يشكل قيداً إضافياً على الصلاحيات الممنوحة لوسيط الجمهورية، رغم أن القرارات التنظيمية قد تمس هي الأخرى بحقوق الأفراد متى تضمنت أثراً تطبيقياً مباشراً. ورغم أن هذا التوجه قد يهدف إلى تجنب تداخل الاختصاص مع القضاء الإداري،

¹ - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 322.

² - سليمة قزلان، نفس المرجع، ص 322.

³ - أنظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 مرجع سابق.

⁴ - مرجاني إبراهيم، شنين لزهري مرجع سابق، ص 60.

إلا أن النصوص المنظمة لم تحدد على سبيل الحصر طبيعة القرارات الداخلة ضمن اختصاص الوسيط، مما يترك مجالاً للتأويل ويفتح باباً لمطالب التوسيع التفسيري لهذا الاختصاص¹.

وفي سبيل تحقيق توازن عادل بين مصلحة المواطن ومصلحة المرفق العام، خول المشرع الجزائري لوسيط الجمهورية مجموعة من الصلاحيات، من بينها إلزام الإدارة المعنية بالرد على الشكاوى خلال "أجل معقول"، غير أنه لم يحدد هذا الأجل صراحة، مما قد يتيح للإدارة إمكانية المماطلة. بالمقابل، فإن المشرع الفرنسي منح "المدافع عن الحقوق" صلاحية تحديد ميعاد قانوني للرد، تحت طائلة التبليغ للجهات العليا المختصة. وفي حال عدم تجاوب الإدارة المعنية مع توصيات وسيط الجمهورية أو تقديمها لرد غير مرضٍ، يمكن لهذا الأخير أن يرفع تقريراً لرئيس الجمهورية يتضمن التدابير والقرارات المقترحة بشأن الإدارة أو الموظفين محل التقصير. كما يرفع وسيط الجمهورية تقريراً سنوياً لرئيس الجمهورية يتضمن حصيلة نشاطاته وتقييماً لجودة أداء المرافق العمومية، إلى جانب تقديم التوصيات الكفيلة بتحسين أدائها والارتقاء بها نحو حكمة إدارية رشيدة².

غير أن اختصاص وسيط الجمهورية الجزائري يظل محصوراً ضمن العلاقة العمودية مع الجهاز التنفيذي دون امتداده إلى السلطتين التشريعية أو القضائية، بخلاف نظيره الفرنسي الذي يعرض تقريره السنوي على البرلمان، ويشارك في مناقشة مشاريع القوانين ذات الصلة بمجال اختصاصه، كما يمكنه اللجوء إلى مجلس الدولة لطلب تفسيرات حول النصوص القانونية أو الطعن فيها، ويحق له أيضاً إحالة الوقائع التي قد تشكل جرائم إلى النيابة العامة³.

¹ - مرجاني إبراهيم، شنين لزهري، مرجع سابق، ص 60، 61.

² - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 60 وما بعدها.

³ - نسيم سعودي، مركز حامي الحقوق في النظام القانوني الفرنسي، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد الرابع، العدد الأول، مارس 2019، ص 427.

الفرع الثالث: ترقية مؤسسة وسيط الجمهورية إلى مستوى المؤسسات الدستورية.

بعد دراسة المهام المخولة لوسيط الجمهورية في الجزائر ومقارنتها بالنموذجين السويدي والفرنسي، تبين أن فعالية هذه المؤسسة تتفاوت بحسب الإطار القانوني والمؤسسي الذي تنشأ فيه. ففي التجربة السويدية، يعتبر الوسيط مؤسسة دستورية منبثقة عن البرلمان، يتمتع بصلاحيات واسعة في الرقابة على الإدارة، بما في ذلك السلطات العسكرية، ضمن إطار رقابي فعال ومحدد. أما في الجزائر، فقد تم إنشاء هذه المؤسسة ضمن إطار تنظيمي لا يرتقي إلى المستوى الدستوري، مستلهماً إلى حد كبير من النموذج الفرنسي، الذي هو بدوره مؤسسة غير دستورية تستمد صلاحيتها من قانون تأسيسي يحد من نطاق تدخلها من خلال ضوابط شكلية وموضوعية.

وقد كشفت المقارنة أن كلا النموذجين الفرنسي والجزائري يكرّسان تبعية الوسيط للسلطة التنفيذية؛ ففي فرنسا، يُلحق الوسيط بالوزير الأول، وتُدرج ميزانيته ضمن ميزانية رئاسة الحكومة، في حين أن النموذج الجزائري يربط الوسيط عضواً ووظيفياً برئيس الجمهورية، دون أن يُمنح إمكانية تلقي الشكاوى من الأشخاص المعنوية، مما يحصر علاقته بالمواطنين الأفراد فقط¹.

ومن خلال استعراض التجربة الجزائرية الأولى في إنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية، يتضح أنها لم تدم طويلاً، إذ تم إلغاؤها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 2 أغسطس 1999²، والذي نص على إلغاء أحكام المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996³. وقد دام عمل هذه الهيئة ثلاث سنوات فقط، قبل أن يتم حلها بعد تقييم أدائها من قبل رئيس الجمهورية الجديد، الذي أعاد هيكلة هذه المؤسسة وفق رؤية جديدة، علماً بأن الوسيط حينها

¹ - صافية شرفي، مرجع سابق، ص 90 وما بعدها، بتصرف.

² - المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 أغسطس 1999، مرجع سابق

³ - المرسوم الرئاسي، 16-113 المؤرخ في 23 مارس، 1996، مرجع سابق..

كان يشغل منصب رئيس الحملة الانتخابية للرئيس المنتخب، مما يثير تساؤلات حول مدى استقلالية المنصب¹.

وبناءً على ذلك، يتضح أن إنشاء مؤسسة الوسيط في الجزائر عن طريق نص تنظيمي يجعلها عرضة للتقلبات السياسية والإلغاء، وهو ما يتناقض مع المعايير الدولية التي تقتضي أن تكون مثل هذه الهيئات مؤسّسة بنص دستوري أو على الأقل بقانون تشريعي يضمن لها الاستقرار والاستقلالية.

لسد الثغرات المسجّلة في الإطار التنظيمي لمؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر، يُقترح الارتقاء بوضعها القانوني إلى مستوى تأسيسي، وذلك من خلال تكريسها في نص دستوري، أو على الأقل، عبر إصدار نص تشريعي ذي طابع عضوي يكفل لها الاستقرار والاستقلالية المؤسساتية². ويُستحسن في هذا السياق الاستفادة من النماذج المقارنة، لاسيما تجارب دول حوض البحر الأبيض المتوسط، التي نجحت في ضمان استقلالية مؤسسات الوساطة من خلال إبعادها عن تأثير مختلف السلطات العامة. ومن شأن تنظيم مؤسسة وسيط الجمهورية بقانون عضوي أن يُسهم في توسيع نطاق صلاحياتها ومهامها، بما يضمن أداءها لوظيفة فعالة ضمن البنية المؤسساتية الوطنية، ويسمح لها بلعب دور محوري في حماية حقوق وحرّيات المواطنين، فضلاً عن تحسين العلاقة بين الأفراد والإدارة، وذلك في إطار يقوم على مبادئ الشفافية، والمسؤولية، والحكامة الجيدة³.

¹ - صافية شرفي، مرجع سابق، ص 19.

² - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 327.

³ - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 62.

خلاصة الفصل الثاني

في هذا الفصل المعنون بـ "النظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية الوظيفية"، تناولنا بالتفصيل الصلاحيات والقيود الشكلية والموضوعية التي نصّ عليها مرسوم تأسيس هذه الهيئة. وقد تبين أن المشرّع الجزائري حصر جهة الإخطار في الشخص الطبيعي المتضرر من تصرفات الإدارة العمومية، بخلاف ما هو معمول به في الدول التي تعتمد نظام الأمبودسمان، حيث يتم توسيع دائرة الجهات المخوّلة بالإخطار لتشمل عدة أطراف، بل وتُجيز تلك الأنظمة الإخطار الذاتي أيضًا. ويُؤخذ على المشرّع الجزائري في هذا السياق تضييقه لنطاق رقابة وسيط الجمهورية على مبدأ المشروعية.

كما تطرقنا في هذا الفصل إلى تقييم فعالية وسيط الجمهورية من خلال الضمانات القانونية المتاحة له، خاصة في ما يتعلق بدوره الرقابي والتقويمي. وقد أثّرت إشكالية عدم تحديد مدة العهدة، إذ لم يتضمن المرسوم الرئاسي نصًا واضحًا بشأن ذلك، واكتفى فقط في المادة 12 من مرسوم التأسيس بتحديد كيفية التعيين وإنهاء المهام. ويعكس هذا الوضع مدى هيمنة السلطة التنفيذية، وتحديدًا رئيس الجمهورية، على هذه الهيئة.

كما تبين وجود تداخل في المهام مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مما قد يُضعف من فعالية الوسيط ويثير إشكالات على مستوى الاختصاص. وبناء عليه، أوصى الفصل بضرورة تعزيز استقلالية وسيط الجمهورية، وتوسيع صلاحياته لتشمل الأشخاص المعنويين، بالإضافة إلى تحسين التنسيق المؤسسي بين مختلف الهيئات المعنية بحماية الحقوق، بما يسهم في بناء منظومة رقابية متكاملة وفعالة.

الخاتمة

الخاتمة:

ختاماً لتعزيز حماية حقوق وحرّيات الأفراد، أعاد المشرّع الجزائري تفعيل هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم 20-45، إلا أنه حرص على تجريفها من الصفة القضائية، مُرسّخاً طبيعتها كسلطة إدارية مركزية تتبع عضوياً ووظيفياً لرئيس الجمهورية. وإلى جانب ذلك، تضطلع الهيئة بدور استشاري مركزي من خلال التقارير التي يصدرها الوسيط، والتي تبقى غير ملزمة من حيث التنفيذ.

وقد تم منح الهيئة مجموعة من الصلاحيات التي تتراوح بين الرقابة والحماية، كما تم تزويدها بـموارد بشرية ومادية لضمان تحقيق أهدافها. ومع ذلك، يظل دورها محصوراً في تقديم توصيات وفق شروط محددة، دون امتلاك سلطة إلزام أي من السلطات الثلاث في الدولة بتنفيذها، مما يجعل السلطة القضائية الجهة الأساسية المختصة بإنصاف الأفراد واسترداد الحقوق وبالتالي، يبقى دور الوسيط غير مُفعّل بالقدر المطلوب، نظراً لاقتران الإصلاح على إعادة إحياء النص القانوني دون الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة، مثل مؤسسة "حامي الحقوق" في فرنسا التي أثبتت فعاليتها في هذا المجال.

وفي ضوء ذلك، توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، يمكن تلخيص أبرزها فيما يلي:

أولاً: النتائج

يُعدّ وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تُسهم في حماية حقوق المواطنين عند تعرضهم للغبن أو التعسف الإداري، ويُفترض أن يقدّم تقارير دورية لرئيس الجمهورية بهدف تحسين أداء الهيئات العمومية وتعزيز الثقة في مؤسسات الدولة، ومع أن الجزائر أعادت إنشاء الهيئة، إلا أنها لم تستفيد من عوامل نجاحها في دول أخرى مثل السويد وفرنسا، إذ إن المرسوم

المنظم لها والصلاحيات المخولة لها ظلت مطابقة لما ورد في المرسوم القديم 113/96، ما يؤكد عدم وجود تغيير جوهري.

وعلاوة على ذلك، فقد تم إحداث هيئة وسيط الجمهورية بموجب نص تنظيمي وليس تشريعاً صادراً عن السلطة التشريعية، الأمر الذي يطرح إشكاليات حول مدى استقلاليتها الحقيقية. وعلى الرغم من تمتعها باستقلالية إدارية ومالية، إلا أنها تفتقر إلى صلاحية اقتراح تدابير أو قرارات لصالح المواطن ضد الجهة التي أنشأتها، خوفاً من إمكانية إلغائها وفق ذات الإجراءات التي أنشئت بها. كما أن النص القانوني المنظم لها لم يحدد معايير واضحة لتولي مهام الوسيط، مكتفياً بالنص على تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، مما يُفضي إلى ترك سلطة الاختيار بيد رئيس الجمهورية دون ضوابط علمية أو قانونية محددة، وهو ما يثير التساؤلات حول آليات انتقاء الشخص الأجدر بهذا المنصب.

إلى جانب ذلك، فإن اختصاصات وسيط الجمهورية تبقى محدودة، إذ تقتصر أساساً على الدور الاستشاري، حيث لا تتجاوز تقديم توصيات لرئيس الجمهورية لاتخاذ قرارات بشأن الشكاوى المقدمة من المواطنين، مما يثير التساؤل حول فعالية هذا النظام. كما أن المرسوم الرئاسي 45/20 لا يوفر ضمانات قانونية كافية لتمكين الوسيط من أداء مهامه بكفاءة أمام الإدارة العامة، إذ لا يتمتع بضمانة عدم القابلية للعزل ولا بالاستقلالية الضرورية لممارسة صلاحياته، حتى وإن كانت محدودة. وفي النهاية، فإن غياب معايير واضحة لتعيين الوسيط، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، يؤدي إلى شغل هذا المنصب وفق معايير غير دقيقة، مما ينعكس سلباً على مستوى الكفاءة والفعالية.

ثانياً الاقتراحات:

من هذه الدراسة يستخلص أن إعادة إنشاء هيئة وسيط الجمهورية لم تكن سوى تفعيل مرسوم سابق لا يتماشى مع الظروف الراهنة في الجزائر، مما يستدعي مراجعة جذرية لضمان

فعالية هذه المؤسسة. وفي هذا الإطار، نقتراح عدة تدابير من شأنها تعزيز دور الهيئة وتحقيق استقلاليتها:

- ينبغي الارتقاء بمؤسسة وسيط الجمهورية إلى مستوى دستوري، مما يكفل لها الاستقلالية والأمن القانوني ويحول دون تعرضها للإلغاء، كما حدث مع المرسوم السابق.

- من الضروري وضع معايير دقيقة لشغل هذا المنصب، تشمل اشتراط الخبرة في القانون والإدارة العامة لمدة محددة، إلى جانب تكوين قانوني رصين، وتحديد سن أدنى—كأن يكون المرشح لا يقل عن 40 سنة—مع ضرورة تمتعه بسمعة حسنة ونزاهة مشهودة.

- من أجل تعزيز استقلالية الهيئة، يتوجب اعتماد صيغة قانونية واضحة لتنظيم تعيين الوسيط وتحديد مدة ولايته، بحيث يتم استبعاد أي تدخل من السلطة التنفيذية في تعيينه أو إنهاء مهامه. ويمكن تحقيق ذلك من خلال اعتماد أسلوب الانتخاب، كما هو معمول به في السويد، أو التنصيص صراحة على استقلالية الهيئة ضمن قانونها التأسيسي لضمان عدم تبعيتها لأي سلطة.

- عرض التقرير السنوي لوسيط الجمهورية على الرأي العام، سواء من خلال نشره في الجريدة الرسمية أو تقديمه أمام البرلمان للمناقشة، كما هو الحال فيل النموذج الفرنسي لتعزيز الشفافية والمساءلة.

- يجب توسيع صلاحيات وسيط الجمهورية وتنويع اختصاصاته، باعتباره سلطة إدارية مستقلة وهيئة طعن غير قضائية، بما يضمن تحقيق دوره بفعالية أكبر في حماية حقوق المواطنين ومراقبة أداء الإدارة العامة، سلطة إدارية مستقلة وهيئة طعن غير قضائية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

النصوص القانونية

الداستير:

1. دستور 28 فبراير 1996 ج ر عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996, المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 والمعدل أيضا بالقانون رقم 1908 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 والمعدل أيضا بالقانون 01-16 المؤرخ في 7 مارس 2016 ج. وعدد 14 الصادرة في 7 مارس 2016.
2. دستور الجزائر لسنة 2020، العدد 58 الصادرة بتاريخ الأربعاء 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق لـ 30 ديسمبر 2020.

المراسيم

1. المرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 03 محرم عام 1411 الموافق 25-07-1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.
2. المرسوم تنفيذي رقم 90-227 مؤرخ في 03 محرم عام 1411 الموافق 25-07-1990 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية.
3. المرسوم الرئاسي 99/170 المؤرخ في 02/08/1999 المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 52، المؤرخة في 05/04/1999.
4. المرسوم الرئاسي رقم 96-113، الصادر بتاريخ 23 مارس 1996، الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، (ملغي)
5. المرسوم الرئاسي رقم 20-45 مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق
6. 15 فبراير سنة 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية

7. المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020 المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها.

الأوامر:

1. الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46 المؤرخة في 16 جويلية 2006

القوانين:

1. القانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21 الصادر في 23 أبريل 2008

المعاجم:

1. ابن منظور، لسان العرب، الطبعة الثانية، دار ومكتبة الهلال، بيروت ، 1988.
2. أبو الحسين، المقاييس معجم مقياس اللغة مادة وسط تحقيق و ضبط عبد السلام محمد هارون ، مطبعة الحلبيية الجزء الأول الطبعة الثانية، القاهرة.
3. أبو الحسين، المقاييس معجم مقياس اللغة مادة وسط تحقيق و ضبط عبد السلام محمد هارون، مطبعة الحلبيية الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة 1977.
4. راغب الأصفهاني، مفردات ألفاظ القرآن الكريم، دار المعرفة للنشر والتوزيع، القاهرة.
5. معجم اللغة العربية الوسيط الادارة العامة للجماعات و احياء التراث مكتبة الشروق الدولية، مصر ، 2004.
6. المعجم الوسيط، مجمع للغة العربية، الطبعة الخامسة، القاهرة 2011 .

الكتب:

1. ابن خلدون مقدمة تحقيق عبد الله محمد الدرويش دار يعرب دمشق، 2004
2. أبو الحسن الماوردي، الاحكام السلطانية والولايات الدينية، طبعة 1386 هـ 1966
3. الإدارية من الطبعة 3 حصور للنشر والتوزيع 2018
4. بوضياف عمار المنازعات الادارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات
5. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، حصور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة الجزائر 2017
6. البيهقي أحمد ابن حسين ابن علي، شعب الأيمان الجز الخامس الطبعة الأولى دار الكتب العلمية بيروت 1410 هجري.
7. طبعة رابعة منقحة موفر للنشر الجزائر 2016
8. عبد السلام ذيب قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، ترجمه للمحاكمة العادلة
9. ليلي تكلا المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان وبرامج تشييد البنية الأساسية، المجلس الأعلى للثقافة، مصر، 2004

الأطاريح والذكرات الجامعية:

1. بروال ديهيا، النظام القانوني لمؤسسه وسيط الجمهورية الجزائر، مذكرة لنيل ماستر جامعة العربي التبسي، سنة 2020/2021
2. حمو لمياء النظام القانوني الوسيط الجمهورية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة مستغانم، سنة 2022/2023
3. سالمي لطيفة، قدرى الهام، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق جامعة الشهيد حمه الخضر، الوادي 2020 2021
4. سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2010/2009
5. سماتي بلال ميلي زينب النظام القانوني لوسيط الجمهورية، مذكرة ماجستير جامعة المسيلة، السنة الدراسية 2022/2021

6. سهيلة شوافة حسام حزام النظام القانوني توسط الجمهورية، مذكرة ماستر جامعة 2020-2021.
7. صفية شرفي تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي والفرنسي مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون الجزائر السنة 2003-2004 الجامعية
8. علاوة هوام الوساطة بديل لحل النزاعات وتطبيقها في الفقه الإسلامي وقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه في العلوم الإسلامية تخصص شريعة وقانون جامعة باتنة 2012-2013
9. محمد بن كريمة، وظائف الهيئات الاستشارية حول إصدار القرارات الادارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون جنائي وعلوم قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، السنة الجامعية 2018/2019
10. مرجاني ابراهيم شنين لزهري، وسيط الجمهورية وفقا للمرسوم الرئاسي 20-45، مذكرة تخرج ماستر جامعته قاصدي مرباح ورقلة.

المقالات والدراسات:

1. بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مجلة القانون والتنمية، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر رقم الايداع جويلية 2019 المجلد 2 العدد 2 ديسمبر 2020.
2. جلطي منصور النظام القانوني الوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري والمقارن مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 3 العدد 65 أبريل 2020
3. سليمة قزلان، وسيط الجمهورية في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي 20-45 (دراسة تحليلية، مجلة صوت القانون المجلد 8، العدد 2 مارس 2022
4. سهيلة بوخميس النظام القانوني الحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2 السنة 2013
5. سوداني نور الدين الموظف العمومي وعلاقته مع الإدارة في قانون الوظيفة العمومية الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، عند 01-2021

6. عبد العالي حاجة أحمد بن زبان المركز القانوني الوسيط الجمهورية، المجلة
7. عبد المنعم حمدي، نظام الأمبودسمان، مجلة العدالة، أبو ضبي، العدد 23
8. العمراني محمد أمين أنظمة الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة الجزائر 1 المجلد 08 العدد 04 2019
9. محمد مستوري، ولاية الحسبة والمفوض البرلماني السويدي (الأمبودسمان) ، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي مجلة البحث العلمي والدراسات الإسلامية العدد 6 جويلية 2013
10. الموريتانية للقانون والاقتصاد العدد 27 سنة 2020.
11. نسيم سعودي مركز حامي الحقوق في النظام القانوني الفرنسي، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد الرابع، العدد الأول، مارس 2019.
12. هوراي هامل ثابتي بوحانة، نظام الحصانة الدستورية والامتياز القضائي ومبدأ المساواة أمام القانون، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08 العدد 02، سنة 2021

المراجع الأجنبية

1. Linde Beit building democratic institution the role of national human right institutions in good governance and human rights protection, 2000, page 06
2. Rosita Agnew, Co-ordinator for Owen-initiative inquiries institution of the European Ombudsma.

فهرس

المحتويات

الصفحة	الموضوع
ا	إهداء
ب	شكروعرفان
ج	قائمة المختصرات
01	مقدمة
06	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية
08	المبحث الأول: مفهوم وسيط الجمهورية
09	المطلب الأول: نشأة وتعريف وسيط الجمهورية
09	الفرع الأول: نشأة وسيط الجمهورية
14	الفرع الثاني: تعريف وسيط الجمهورية
17	المطلب الثاني: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن غيرها من المؤسسات المشابهة لها
18	الفرع الأول: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن المؤسسات الوطنية المشابهة لها
21	الفرع الثاني: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن المؤسسات الدولية المشابهة لها
23	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية وتنظيم الهيكل لوسيط الجمهورية
23	المطلب الأول: الطبيعة القانونية لهيئة وسيط الجمهورية
24	الفرع الأول: التكيف القانوني لهيئة وسيط الجمهورية
27	الفرع الثاني: سلطات وطبيعة اعمال وسيط الجمهورية في الجزائر
31	المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية في الجزائر
32	فرع الأول: أليات تعيين وسيط الجمهورية في الجزائر
35	الفرع الثاني: مدى استقلالية وسيط الجمهورية في الجزائر
37	الفرع الثالث: تنظيم مصالح وسيط الجمهورية في الجزائر
43	الفصل الثاني: النظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية الوظيفية
44	المبحث الأول: صلاحيات وحدود وسيط الجمهورية في الجزائر
45	المطلب الأول: صلاحيات وسيط الجمهورية في الجزائر
45	الفرع الأول: صلاحيات المتابعة والرقابة العامة
47	الفرع الثاني: حماية حقوق وحرريات المواطنين
50	المطلب الثاني: حدود وسيط الجمهورية في الجزائر
50	الفرع الأول: الحدود الشكلية لوسيط الجمهورية في الجزائر
53	الفرع الثاني: الحدود الموضوعية لمجال التدخل وسيط الجمهورية في الجزائر
56	المبحث الثاني: تقييم وسيط الجمهورية في الجزائر والمقترحات الموصى بها

56	المطلب الأول: تقييم وسيط الجمهورية
57	الفرع الأول: تقييم وسيط الجمهورية من حيث الضمانات القانونية الممنوحة له
60	الفرع الثاني: تقييم وتقويم وسيط الجمهورية من حيث الدور الرقابي والتقويمي له
65	المطلب الثاني: المقترحات الموصى بها لوسيط الجمهورية
66	الفرع الأول: تعزيز سلطات وسيط الجمهورية
67	الفرع الثاني: تنوع اختصاصات وصلاحيات وسيط الجمهورية
70	الفرع الثالث: ترقية مؤسسة وسيط الجمهورية إلى مستوى المؤسسات الدستورية
74	الخاتمة
78	قائمة المراجع
85	فهرس المحتويات
-	الملخص

المخلص:

أعيد تفعيل وسيط الجمهورية في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 20-45 الصادر في 2020 امتداداً لتجربة سابقة ملغاة 1996-1999، كهيئة إدارية مستقلة ذات وظيفة رقابية غير قضائية تهدف إلى ضمان احترام الإدارة العمومية للقانون وصون حقوق الأفراد وحيرياتهم. ورغم إشرافها المباشر من رئيس الجمهورية وتوفير الإمكانيات البشرية والمادية لها، إلا أن صلاحياتها تظل محدودة بفعل القيود التي وضعها المشرع، ما أثر على استقلاليتها وفعاليتها. كما تعاني الهيئة من غياب الضمانات القانونية اللازمة لضمان الحياد والشفافية، مما يحدّ من قدرتها على تحقيق مستوى الأداء الذي يميز أنظمة الأمبودسمان في الدول الأخرى.

الكلمات المفتاحية: وسيط الجمهورية، الأمبودسمان، السلطة الإدارية، حماية الحقوق والحيريات، استقلالية والحياد

Abstract:

The institution of the Mediator of the Republic in Algeria was reactivated by Presidential Decree N°20-45 issued in 2020, as a continuation of a previous, now-cancelled experience (1996–1999). It functions as an independent administrative body with a non-judicial oversight role aimed at ensuring respecting the law within public administration and safeguarding individual rights and freedoms. Despite operating under the direct supervision of the President of the Republic and being provided with the necessary human and material resources, its powers remain limited due to legislative constraints, which has negatively impacted its independence and effectiveness. Furthermore, the institution suffers from a lack of legal warranties necessary to ensure neutrality and transparency, thereby restricting its ability to reach the performance standards associated with ombudsman systems in other countries.

Keywords: Mediator of the Republic Ombudsman, Administrative authority, Protection of rights and freedoms, Independence and neutrality.