

جامعة ميمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الميدان : الحقوق والعلوم السياسية
الفرع: حقوق
التخصص: قانون إداري

رقم:

إعداد الطالب(ة) :
1- أحلام شكندي
2- أم هاني طرودي

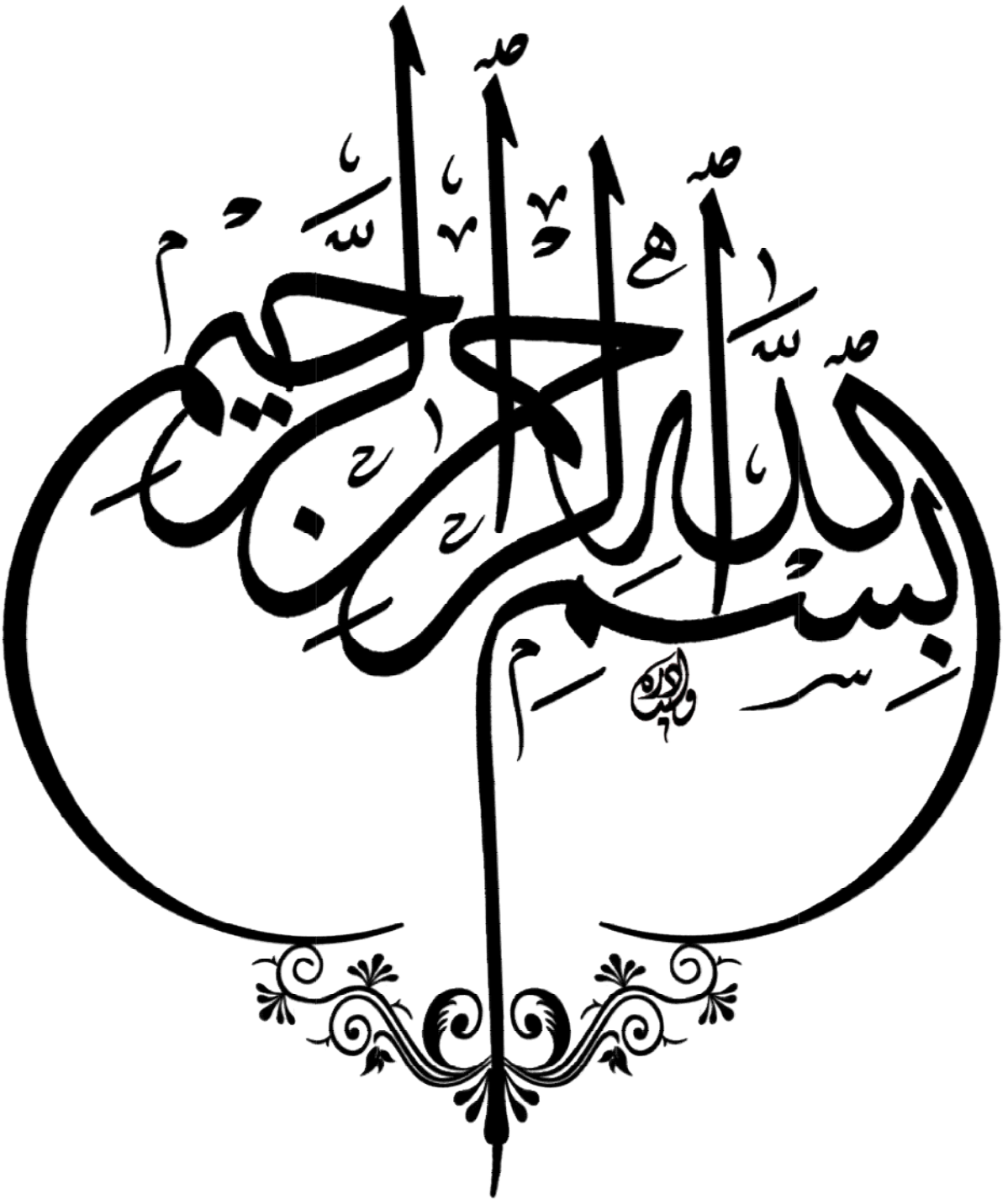
يوم: 2025/06/02.

القواعد القانونية الضابطة لعلاقة الإدارة بالمواطن

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر "ب"	علي عمارة
مشرفا	جامعة بسكرة	أستاذة التعليم العالي	هدى زوزو
مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ مساعد "ب"	فاطمة الزهراء قناري

السنة الجامعية : 2024 - 2025



شكر وعرافان

قال الله تعالى: ﴿وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ﴾

إلهي لا يطيب الليل إلى بشرك، ولا يطيب النهار إلا بطاعتك...

ولا تطيب اللحظات "إلا بذكرك"

ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ...

ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك

الله ﷻ

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة، ونصح الأمة إلبني الرحمة ونور العالمين

سيدنا محمد ﷺ

يا شمعة في زوايا الصف تتألق *** تنير درب المعالي وهي تحترق

لا أطفأ الله نورا أنت مصدره *** يا صادق الفجر أنت الصبح والفلق

إلى الأستاذة المشرفة هدى زوزو

الشكرالموصول لجميع أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر - بسكرة.

كما نشكر كل من ساعدنا من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة لإنجاز هذا العمل المتواضع

إهداء

أهدي ثمرة عملي إلى كل من:

إذا كانت صفة الحياة قاسية لا ترحم ... فرضاك على دواء لحزني وبلسم

إلى من كلفه الله بالهبة والوقار، إلى من علمني العطاء دون انتظار، إلى من أحمل اسمه بكل افتخار، أرجو

من الله أن يرحمك ويتقبلك من الشهداء وستبقى

كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد...

والذي العزيز رحمه الله .

أشعلت روحك في الأفاق مصباحا *** ورحت تزرع في الأوطان أرواحا...

ورحت توقد في الأبدان مفتخرا *** عزيمة تغمر الألوان إصباحًا

أمي الغالية حفظها الله

إلى من لا تحلو الحياة إلا بهم إخوتي وأخواتي وأولادهم

إلى صديقتاي ورفيقتا دربي " شمس، أم هاني "

أحلام

الإهداء

الحمد لله الذي أعاننا على إتمام هذا العمل الذي أرجوا من الله أن يكون

منفعة للغير، والذي أهديه:

إلى من كان سببا في وجودي في هذه الحياة والذي العزيزين أمي الحبيبة وأبي الغالي

دون أن أنسى جدتي هي أمي الغالية التي كانت لي سندا المتوفية رحمة الله عليها

أتمنى من الله عز وجل أن يجعلها من أهل الجنة

وإلى إخواني وإلى رفيقة دربي ومشواري وزميلتي في هذا العمل أحلام

إلى كل أحبائي

أم هاني طرودي

مقدمة

تعتبر الإدارة الحجر الأساسي الذي تقوم عليه الدولة وعمودها الفقري، كونها تُعبر عن مدى قدرتها على قيادة المجتمع بنجاح في إطار سيادة القانون وتجسيد حقوق المواطن وحرياته، وتعد علاقة الإدارة بالمواطن أحد المحاور الأساسية في بناء دولة القانون، حيث تخضع هذه العلامة لجملة من القواعد القانونية التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة العامة في أداء وظائفهم، وتحقيق المصلحة العامة وبين ضمان حقوق وحرريات الأفراد وحمايتهم من أي تعسف محتمل.

أولاً: أهمية الموضوع:

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة تظهر من الناحية النظرية والناحية العملية:

1- الأهمية النظرية:

تتمثل الأهمية النظرية في مساهمتها في تعزيز الإطار المعرفي للنظريات القانونية والإدارة المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطة العامة والأفراد، فهذه الدراسة تتيح للبحث العلمي فهما معمقا لطبيعة هذه العلاقة وما تحمله من توازن دقيق بين حماية الحقوق الفردية وضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، كما تسهم في توضيح كيفية تفعيل المبادئ العامة للقانون، وبذلك فإن هذه الدراسة تُغني المكتبة القانونية بمزيد من التحليل العلمي والتأصيل النظري الذي يعزز من فهم العلاقات القانونية في ظل تطور مفهوم دولة القانون والمؤسسات

2- الأهمية العملية:

تكمن الأهمية العملية لدراسة موضوع القواعد القانونية المنظمة للعلاقة الإدارة بالمواطن في ما توفره من مرجع يساعد القضاة والمحامين وكذا المتقاضين على فهم طبيعة هذه العلاقة وحدودها القانونية بشكل واضح ومنظم، فهذه الدراسة تساهم في توضيح المبادئ والضوابط التي تحكم تصرفات الإدارة، وتعين القضاة على حسن تطبيق القانون وتحقيق التوازن بين حماية الحقوق الفردية ومتطلبات المصلحة العامة أثناء الفصل في المنازعات الإدارية، كما تزود المحامين بقاعدة معرفية قوية تساعدهم على تقديم دفوع قانونية دقيقة وضمان حماية مصالح موكلهم أمام القضاء الإداري، وتعين المتقاضين على إدراك حقوقهم ووسائل الدفاع عنها في مواجهة تصرفات الإدارة، وهكذا تسهم الدراسة في ترسيخ ثقافة قانونية سليمة وتعزيز الأمن القانوني في العلاقات بين المواطن والإدارة.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع:

إن اختيارنا لهذا الموضوع كان نتيجة عدة أسباب منها ذاتية وأخرى موضوعية:

1- الأسباب الذاتية:

إن الدافع لدراسة هذا الموضوع هو مجموعة من الأسباب الذاتية نوجزها فيما يلي:

- ارتباط الموضوع بتخصصنا الإدارة وكذلك أهميته في دراسة واقع الإدارة ومكانة تطور العلاقة بينها وبين المواطن.
- اهتمامنا الشخصي بمدى تطبيق المبادئ المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن.

2- الأسباب الموضوعية:

يكمن السبب الموضوعي لاختيارنا موضوع القواعد القانونية الضابطة لعلاقة الإدارة بالمواطن رغم قدمه إلا أنه في تجدد مستمر، ذلك أن الخدمات العمومية متطورة ومتجددة، كما أنه يمثل أحد الركائز الأساسية التي تنطلق منها عمليات الإصلاح الإداري.

ثالثا: أهداف الدراسة:

الهدف من وراء البحث في هذا الموضوع والمتمثل في القواعد القانونية الضابطة لعلاقة الإدارة بالمواطن هو:

- تحديد المعالم القانونية للعلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال تسليط الضوء على المبادئ الأساسية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن.
- توضيح الإشكالات القانونية والعلمية المعرقة لعلاقات واضحة بين الإدارة والمواطن وإبراز مدى فعالية رسم حدود واضحة لهذه العلاقة.

رابعا: الإشكالية الرئيسية:

تتمحور الدراسة حول إشكال رئيسي يتمثل في:

- كيف ضبط المشرع الجزائري من خلال مختلف نصوص الدستور والقوانين التشريعية والتنظيمية حدود العلاقة بين الإدارة والمواطن لجعل هذه الأخيرة فعالة ومنتجة؟

خامسا: التساؤلات الفرعية:

يتمخض عن الإشكالية الرئيسية التساؤلين الفرعيين التاليين:

1. ما هي المبادئ القانونية الأساسية التي يحكم وتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، وكيف تساهم هذه المبادئ في تحقيق التوازن بين حماية الحقوق الفردية وضمان المصلحة العامة؟
2. ما هي الأسس التي يقوم عليها تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن وكيف تضمن هذه الأسس حماية حقوق الأفراد وتحقيق فعالية العمل الإداري في آن واحد؟

سادسا: المنهج المتبع:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية مع ما تنتج عنها من تساؤلات فرعية وجب الاعتماد على المنهج التحليلي، الذي يعتمد على الانطلاق من فرضيات ومسلمات قانونية للقيام بتحليلها للوصول إلى نتائج قانونية وعلمية تتماشى مع المبادئ القانونية والمنطقية.

بالاعتماد على الاستدلال كأداة معرفية للوصول إلى نتائج تتماشى مع القانون والمنطق القانوني السليمين، فيما يخص المبادئ والنصوص الخاصة بالعلاقة بين الإدارة والمواطن.

سابعاً: دراسات سابقة:

من بين الدراسات التي تناولت موضوع القواعد القانونية الضابطة للعلاقة الإدارة بالمواطن سواءً بشكل كلي أو جزئي نجد الكثير منها إلا أننا اعتمدنا على بعضها وتتمثل في:

1. أطروحة دكتوراه تحت عنوان علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري للباحثة سليمة غزلان، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة - كلية الحقوق - بن عكنون -، 2009_2010.

حاولت الباحثة دراسة العلاقة بين الإدارة والمواطن والتي اعتمدت الإشكالية التالية: ما مدى فعالية الإطار القانوني المنظم للعلاقة؟ والتي أوردت معها سبعة أسئلة أخرى ذكر منها: ما هي حدود هذا الإطار؟ وما هي نقائصه على مستوى القيمة القانونية لتنظيم العلاقة؟ ما هي مكانة ومستوى المبادئ التي تحكم العلاقة؟، هل حقق هذا الإطار الهدف المنتظر من ورائه لتكريس حسن العلاقة وترشيد خدمات الإدارة وانفتاحها على المواطن؟ توصلت من خلال دراستها هذه إلى جملة من النتائج تمثلت في:

- صحيح أن الجزائر قد اهتمت بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن لكن ضمن إطار قانوني هش الأمر الذي أثبتت تبعيتها للاستعمار الفرنسي لمدة طويلة وهذا يعمل على خلق ضغوط عليها، كما أن الجزائر أصلحت من ضماناتها الإجرائية لحماية المواطن في مواجهة سلطات الإدارة لكن بطريقة جزئية غير محفزة ولا ترق بعد إلى طموح ومتطلبات المواطن.

2. مذكرة ماجستير تحت عنوان علاقة المواطن بالإدارة دراسة قانونية الباحث أحمد بلحاجي، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2015-2016.

حاول الباحث دراسة العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال طرحه الإشكالية التالية: ما هو الإطار القانوني المنظم والمؤطر لعلاقة الإدارة بالمواطن؟ وقد أورد معها سبعة أسئلة أخرى نذكر منها مايلي: ما مدى فعالية الأطر القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن؟ ما دور الأسس والمبادئ القانونية في تنظيم علاقة المواطن بالإدارة؟ من خلال دراسته هذه توصل إلى جملة من النتائج تلخص فيمايلي:

- إن الدولة الجزائرية اهتمت بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن بتنظيمها بطريقة مباشرة وغير مباشرة ضمن قوانين الجمهورية لإدراكها أن أي عملية إصلاح إدارة أو أي تنمية إدارية أو اقتصادية يكون منطلقها تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، إلا أن تلك الأزمات السياسية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر أدت إلى تعاقب الحكومات والبرامج السياسية هذا ما حال دون تطبيق هذا المخطط المراد تطبيقه للشروع في مراحل التنمية بمختلف مجالاتها خدمة للصالح العام، غير أن السلطات لم يثنها ذلك بل واصلت عملية الإصلاح واضعة نصب عينيها تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين، غير أنه لم يكن كافيا إذا ما تم مقارنته ببعض الدول المتقدمة، نظراً لضعف تكوين وتأطير الموظفين المشرفين على الإدارة العمومية والمرافق العمومية.

هيكل الدراسة:

لغرض دراسة موضوع البحث بطريقة شاملة وملمة بالإشكال المطروح، ارتأينا تقسيم موضوع بحثنا إلى فصلين، إذ خصصنا الفصل الأول لدراسة " المبادئ الأساسية المنظمة للعلاقة بين الإدارة والمواطن "، والذي يشتمل على مبحثين؛ المبحث الأول حاولنا من خلال التطرق إلى " مبدأى المشروعية والديمقراطية الإدارية "، في حين أن المبحث الثاني تناولنا فيه " مبدأى حياد الإدارة والشفافية "، بينما الفصل الثاني والذي وسم بعنوان " الأسس القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن " فقد احتوى على مبحثين، حيث أن المبحث الأول تضمن " التنظيم القانوني الدستوري لضبط العلاقة بين الإدارة والمواطن"، أما المبحث الثاني فقد انصب حول "الأسس التشريعية والتنظيمية الضابطة لعلاقة الإدارة بالمواطن".

الفصل الأول

المبادئ الأساسية للمنظمة لعلاقة

الإدارة بالمواطن

تعتبر العلاقة بين الإدارة والمواطن من الركائز الأساسية لضمان نجاح أي نظام إداري، بحيث تشكل هذه العلاقة محور التفاعل بين السلطة العامة والأفراد الذين تستهدفهم بالقرارات والخدمات، وعليه تعتبر الإدارة الأداة التنفيذية للدولة والمسؤولة عن تقديم الخدمات العامة وضمان حسن سير المرافق، وبالمقابل يمثل المواطن المستفيد من هذه الخدمات والمتأثر بجودة الأداء الإداري، ولتحقيق علاقة إيجابية بين الإدارة والمواطن يجب أن تقوم هذه العلاقة على مجموعة من المبادئ الأساسية التي تضمن المشروعية، الديمقراطية، الشفافية و المتمثلة في وضوح الإجراءات وتوفير المعلومات الضرورية للمواطن مما يعزز الثقة بالإدارة، وعليه سنتناول في هذا الفصل الذي قسمناه إلى بحثين؛ حيث أن المبحث الأول خصصناه لدراسة "مبادئ المشروعية والديمقراطية" أما المبحث الثاني خصصناه لدراسة "مبادئ حياد الإدارة والشفافية".

المبحث الأول

مبادئ المشروعية والديمقراطية الإدارية

يُعد مبادئ المشروعية والديمقراطية الإدارية محورين أساسيين تقوم عليهما النظم الإدارية، بحيث يمثلان ضماناً لإحترام سيادة القانون وتحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد، ولإعطاء تفاصيل أكثر، قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: حيث أن المطلب الأول "مبدأ المشروعية" بينما المطلب الثاني "مبدأ الديمقراطية الإدارية".

المطلب الأول

مبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية يعتبر أحد الأسس الجوهرية التي تقوم عليها الدولة القانونية ويعني خضوع السلطة العامة سواء التشريعية، التنفيذية، القضائية للقانون في جميع أعمالها. وما نرجع عليه بالدراسة في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين، الفرع الأول "مفهوم مبدأ المشروعية" بينما الفرع الثاني "تطبيقات مبدأ المشروعية في القانون الجزائري".

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية من المبادئ التي تخضع لها تصرفات ونشاطات الإدارة، إذ يعتبر قمة الضمانات الأساسية لحقوق وحريات الأفراد، ومنه سنتطرق في هذا الفرع: أولاً "تعريف مبدأ المشروعية" وثانياً "أهمية مبدأ المشروعية".

أولاً: تعريف مبدأ المشروعية:

يجدر بنا التطرق إلى تعريف مبدأ المشروعية لغة واصطلاحاً ثم نخرج على تعريف الشرعية كذلك لغة واصطلاحاً، ثم ننتقل فيها بعدها إلى تعريف مبدأ المشروعية.

1- تعريف المبدأ:

سنتناول فيه التعريف اللغوي ثم التعريف الإصلاحي:

أ. المبدأ لغة:

تعني كلمة مبدأ أول كل شيء ومادته التي يتكون منها، كالنواة مبدأ النخل، وكالحروف مبدأ الكلام.

ومبادئ العلم والفن والدستور أو القانون: قواعده الأساسية التي يقوم عليها ولا يخرج عنها والمبدأ هو الذي أنشأ الأشياء وأخذ اختراعها ابتداء من غير سابق مثال والبدء فعل الشيء أول بداية.

ب. المبدأ اصطلاحاً:

مجموعة القواعد والمسائل الموجهة والمميزة للشيء والتي تخضع لها جميع تفاصيله.

2- تعريف الشرعية:

يجدر بنا التطرق إلى التعريف اللغوي للشرعية ثم ننتقل إلى التعريف الاصطلاحي.

أ. الشرعية لغة:

الشرعية والشراع والمشرعة المواضيع التي ينحدر إلى الماء منها، قال اللّيث وبها سُمّي ما شرّع الله للعباد شريعة من الصوم، الصلاة، الحج... وغيرها والشرعة والشريعة في كلام العرب شرعة الماء هي مورد السارية التي يشرعها الناس فيشربون منها ويسقون دوابهم حتى تشرعها وتشرب منها، والعرب لا تسميها شريعة حتى يكون الماء عدّاً لا انقطاع له⁽¹⁾.

ب. الشرعية اصطلاحاً:

جاء مبدأ الشرعية في الإسلام أكثر وضوحاً لأن قواعد الشريعة في الإسلام من صنع الخالق العباد، لذا فإنها تعرف بأنها " التزام كل من الحاكم والمحكوم بالمصدرين الأساسيين في الشريعة

⁽¹⁾ خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري "ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء، قضاء التعويض" دراسة مقارنة، 2009، ص15.

الإسلامية وهما القرآن الكريم والسنة النبوية، وكذلك القوانين التي تصدر بناء على إرادة الأمة فيما لم يرد فيه نص والمقيدة في ذلك بروح الإسلام ومبادئه العليا⁽¹⁾.

والشرعية ما شرع الله لعباده من الدين والشرع الطريق الأعظم، والشرعية والشرعية، ومنه قوله تعالى: ﴿لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا﴾⁽²⁾.

والمشروع ما سوّغه الشرع، والشرعية أيضا تعني الطريقة المستقيمة، ومن هذا قوله تعالى: ﴿ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَىٰ شَرِيعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ﴾⁽³⁾.

3- تعريف مبدأ المشروعية:

يقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع "سيادة القانون" أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة، أما المشروعية الإدارية يقصد بها "خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية "الإدارة العامة" للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده"⁽⁴⁾.

مبدأ المشروعية تخضع له الدولة القانونية وخضوعها يتمثل في مطابقتها أعمالها للقواعد والقوانين التي يتكون منها النظام القانوني للدولة، والذي يتألف من مجموعة من القواعد القانونية المتدرجة في القوة، حيث تقف القواعد الدستورية على قمة النظام القانوني، وتليها القواعد التشريعية العادية وفي نهاية التدرج تأتي الأعمال الإدارية⁽⁵⁾.

ثانيا: أهمية مبدأ المشروعية:

تتجلى أهمية مبدأ المشروعية فيما يلي:

- إن مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة عندما تقوم بنشاطاتها أن تقوم بها في إطار القانون، بما يعزز ويكرس دولة القانون والحق، وبالنتيجة تعزيز ثقة المواطن في الدولة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة.

(1) خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 16.

(2) سورة المائدة، الآية 48.

(3) سورة الجاثية، الآية 18.

(4) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 08.

(5) محمد الرصيفان العبادي، قضاء الإلغاء الإداري، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، 2013، ص 27.

- إن مبدأ المشروعية يمثل الضابط العام والصمام للدولة في علاقاتها المختلفة مع الأفراد، فلا يجوز لها طبقاً لهذا المبدأ أن تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع، وإن بادرت إلى فعله فيتعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه التصريح بإلغاء هذا القرار محافظة على دولة القانون وإرجاعاً لثقة المواطن.

- وبذلك يكون مبدأ المشروعية صمام الأمان والجدار الحامي لحقوق وحرّيات الأفراد، فهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء⁽¹⁾.

تتضح أهمية مبدأ المشروعية في أنه يبين الحدود الفاصلة بين حقوق كل من الحاكم والمحكوم وخضوعهم جميعاً للقانون، وقد أصبح هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة التي يجب أن تطبق في كل الدول، فإذا أهدر هذا المبدأ تحولت الدولة إلى دولة بوليسية أو دولة متمرّدة، وتكون إدارتها تحكيمية لا سلطان للقانون عليها، وحكامها لا يعترفون بالقانون، وتعبّر قراراتهم عن رغباتهم ومصالحهم ومنافعهم، وعليه لا بد من وجود ضمانات تحمي الأفراد من تعسف الإدارة المتمرّدة وتتمثل هذه الضمانات في خضوع الإدارة للقانون في تصرفاتها وإجراءاتها وكل ما تتمتع به من سلطان وامتيازات، وبذلك يكون مبدأ المشروعية ضامناً كبيراً لحرية الأفراد وحفظ حقوقهم ولمشروعية السلطة نفسها⁽²⁾.

الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ المشروعية في القانون الجزائري

إن أهم القوانين التي نلتبس فيها مبدأ المشروعية هي الدستور على اعتبار أنه القانون الأساسي الذي يضمن ويحمي الحقوق والحرّيات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات، كما يكفل الرقابة على عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، إذا فالدستور بالنظر إلى مصدره "السلطة التأسيسية" يتميز بالسمو والعلو، بما يتضمن من قواعد ومبادئ تعتبر أسساً يبني عليها المجتمع منظوماته وجوانب حياته.

⁽¹⁾ أحمد بلحاجي، علاقة المواطن بالإدارة - دراسة قانونية، مذكرة من أجل نيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون إدارة معمق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2016، ص 87.

⁽²⁾ محمد الرصيفان العبادي، مرجع سابق، ص ص 27-28.

ومن بين النصوص التي جاءت في الدستور الجزائري كرسست مبدأ المشروعية، نجد المادة 72 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي جاء في نصها مايلي " يُمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور"⁽¹⁾.

كذلك المادة 32 من التعديل الدستوري لسنة 1996 نصت على مايلي " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة.

وتكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبههم أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته، وعدم انتهاك حرمة"⁽²⁾.

كذلك المادة 35 من دستور 1996 جاء في نصها مايلي " يُعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية"⁽³⁾.

وعليه فالمادتين 32 و35 من التعديل الدستوري لسنة 1996، تتضمننا مبدأ المشروعية كونهما ضمانتان دستوريتان للحقوق والحريات الأساسية للمواطن، وذلك بإقرارهما للحقوق والحريات، والنص على معاقبة كل انتهاك لها سواء من الإدارة أو أعوانها أو المواطنين.

كما كرس المرسوم 88-131 المتضمن العلاقة بين الإدارة والمواطن مبدأ المشروعية، وذلك في نص المادة 04 والتي نصت على " يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبهذه الصفة يجب أن تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها"⁽⁴⁾.

وباستقراء نص المادة 04 من المرسوم رقم 88-131 المتضمن العلاقة بين الإدارة والمواطن نجدها تضمنت مبدأ المشروعية وذلك من خلال إلزام الإدارة عند قيامها بنشاطها وعملها أن تحترم القوانين والتنظيمات السارية المفعول حتى يكون نشاطها قانونيا ومشروعا، بما يُحسّن علاقتها بالمواطن، الذي يصبح يطمئن للإدارة في حال قيامها بنشاطها طبقا للقانون الساري المفعول بما يوطد العلاقة بينهما هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد نصت هذه المادة على إلزامية احترام التعليمات والمنشورات والمذكرات

⁽¹⁾المادة 72 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 69-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر، رقم 76 صادرة في 08/12/1996.

⁽²⁾المادة 32 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

⁽³⁾المادة 35 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

⁽⁴⁾المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1977 المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27، الصادر في 06/07/1988.

والآراء الصادرة عن الإدارة للنصوص القانونية، ذلك بما يضيف الرغبة والإرادة في إضفاء المشروعية على كل أعمال الإدارة، وحتى تلك الأعمال الداخلية التي يجب أن تحترم القواعد القانونية الأعلى منها، تجسيدا لدولة القانون والحق بمعناها الحقيقي والسليم وبالتالي تحقيق هدف المواطنة بالنسبة للمواطن الذي تصان حقوقه في إطار القانون بعدم انتهاكها من طرف الإدارة اللذين تصان حقوقهم في إطار القانون والتعليمات والمناشير الداخلية الصادرة تماشيا مع القواعد القانونية الأسمى منها⁽¹⁾.

المطلب الثاني

مبدأ الديمقراطية الإدارية

إن مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام يعد عنصرا حيويا لتحقيق المواطنة لذلك يتعين منح فرصة لكل المواطنين للمشاركة في تسيير الشؤون العامة مهما كانت توجهاتهم السياسية والثقافية، تكريسا لمبدأ الديمقراطية الإدارية وحقوق الإنسان والمواطن فهذا المبدأ يعد من العناصر الأساسي التي يقوم عليها الحكم الرائد، وهو ما سنتناوله في الفرعين التاليين: ففي الفرع الأول "مفهوم مبدأ الديمقراطية الإدارية"، أما الفرع الثاني "تطبيقات مبدأ الديمقراطية في القانون الجزائري".

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الديمقراطية الإدارية

من أجل التطرق إلى مفهوم مبدأ الديمقراطية يجب علينا أولا "تعريف مبدأ الديمقراطية الإدارية، وثانيا "أهمية مبدأ الديمقراطية".

أولا: تعريف مبدأ الديمقراطية الإدارية:

سنتطرق إلى تعريف مبدأ الديمقراطية لغة واصطلاحا الذي يتمثل في:

أ. لغة:

لعل أكثر المعاني شيوعا للديمقراطية هو حكم الشعب، ومن حيث أصل الكلمة ترجع كلمة الديمقراطية إلى عهد اليونان وهي مركبة من شقين: الأول Demos ومعناها الشعب، والثاني Crates ومعناها السلطة أو الحكم، وبذلك يكون المعنى سلطة الشعب أو حكمه⁽²⁾.

ب. اصطلاحا:

يمكن استخدام مصطلح الديمقراطية بمعنى ضيق لوصف دولة - قومية أو بمعنى أوسع لوصف مجتمع حر - والديمقراطية كشكل من أشكال الحكم الشعب لنفسه بصورة جماعية، وعادة ما يكون ذلك

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 89.

(2) صقر الجبالي، أيمن يوسف، عمر رجال، قاموس المصطلحات المدنية والسياسية، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية، ط1، 2014، ص 80.

عبر حكم الأغلبية عن طريق نظام للتصويت والتمثيل النيابي، ولكن بالحديث عن المجتمع الحر فإن الديمقراطية تعني حكم الشعب لنفسه بصورة منفردة من خلال حق الملكية الخاصة والحقوق والواجبات المدنية (الحرية والمسؤوليات الفردية)، والسيادة بالفعل في المجتمع الحر هي للشعب ومنه تنتقل إلى الحكومة وليست العكس⁽¹⁾.

كذلك الديمقراطية في حدودها العامة في تجسيد عملية لشكل من أشكال الوعي البشري تحمل في جوهرها مفاهيم وقيما إنسانية، تتمثل في الحرية والعدالة والمساواة⁽²⁾، يقصد بمبدأ الديمقراطية الإدارية بعدة تعاريف، منها ما عرفه بأنه تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال المجالس المنتخبة، ويمثل مبدأ المشاركة أحد أهم مؤشرات الحكم الراشد لما له من وثيق الصلة والارتباط بجملته مبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق والحريات العامة، وإرساء النظام الديمقراطي وممارسة المواطنة، كما أنه له علاقة بمؤشر الشفافية والفعالية والعدل الاجتماعي⁽³⁾.

إضافة إلى ذلك يمكن تعريف المشاركة الإدارية: " بمساهمة المواطنين في الإدارة وهم يشاركون في إصدار القرارات ليست بصفقتهم عاملين، وإنما بصفقتهم مستفيدين أو مستعملين للمرافق العمومية باعتبارهم عنصرا مكونا للإدارة حتى تأتي قراراتها معبرة و مترجمة لحاجياتهم الواقعية"⁽⁴⁾.

ثانيا: أهمية مبدأ الديمقراطية:

تتجلى أهمية مبدأ الديمقراطية في مجموعة من نقاط التي تتمثل في:

- إن مبدأ المشاركة المواطن في تسيير الشأن العام، له أهمية كبيرة تتجلى في تحقيق علاقة مباشرة بين الإدارة والمواطنين من خلال احتكاك الموظفين العموميين بالمواطن بما يسمح لهم بالتزود والاستفادة من المعلومات الثمينة التي يطلعون عليها، بما يمددهم بالحلول في مختلف الميادين، وبالنتيجة يعزز الفعالية الإدارية التي تستجيب عن طريق تلك الحلول لوقائع المواطن، بما يعزز ثقته في الإدارة وأعاونها. كذلك يعد هذا المبدأ المشاركة هو معيار حيوي في الإصلاح الإداري، بتقديمه فرصة عادلة

(1) سعيد صبري، الديمقراطية، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، 2007، ص 07.

(2) عدنان عويد، الديمقراطية، التلوين للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، 2006، ص 09.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 154.

(4) سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2010، ص 118.

- أمام جميع المواطنين في إدارة الشؤون العامة، وذلك عن طريق المشاركة في المجالس المنتخبة، وإنشاء جمعيات المجتمع المدني التي تقدم الآراء والاستشارة⁽¹⁾.
- يعد مبدأ المشاركة من أهم مؤشرات الحكم الراشد، لارتباطه بجملة مبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق والحريات العامة وإرساء النظام الديمقراطي وممارسة المواطنة⁽²⁾.
 - إن المشاركة الإدارية للمواطن تحد من امتيازات الإدارة غير المألوفة في القانون الخاص، بمشاركة المواطن في بلورة القرارات الإدارية وصناعتها، بما يضيفي شيء من التوازن على علاقة الإدارة بالمواطن، الذي يصبح ينظر للإدارة على أساس أنها سلطة وليست شريكا يقدم خدمات عمومية⁽³⁾.
 - يسمح مبدأ المشاركة بنظام التعددية الحزبية وكذلك المشاركة في الشؤون العامة، بما يسمح بتوسيع مساهمة أفراد الشعب في الحياة العامة، والتعبير عن مختلف الآراء والاتجاهات وذلك على الوجه الذي يرسخ روح الديمقراطية في المرافق الدولة، كما للأحزاب السياسية دورا في تعميق الممارسة السياسية وتوسيع نطاقها⁽⁴⁾.
 - إن المشاركة هي الحيز والحقل الأمثل للتعبير عن إرادة وتطلعات المواطنين⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ الديمقراطية في القانون الجزائري

إن مبدأ الديمقراطية كمبدأ سياسي وقانوني نجد له عدة تطبيقات في القانون الجزائري لذلك من خلال الصورتين هما أولا "المشاركة المباشرة" وثانيا "المشاركة غير المباشرة".

أولا: المشاركة المباشرة:

تتجسد المشاركة المباشرة في جملة من القنوات لممارستها وتتمثل في:

1- الاقتراح الإداري:

سنتطرق إلى تعريف الاقتراح الإداري وكذا ضعف فعالية الاقتراح والتي تتمثل في:

أ. تعريف الاقتراح الإداري:

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 76.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 154.

(3) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 76.

(4) أمال بوحفصي، حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، 2007، ص ص 90-91.

(5) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 77.

هو مجموعة من الاقتراحات التي يقدمها المواطن أو مجموعة من المواطنين إلى الإدارة بقصد تحسين قيام الإدارة بوظائفها، أو لتوجيه النقد لقراراتها التي أصدرتها، وتنطلق مقترحات المواطنين من الانتماء الوطني للدولة⁽¹⁾.

وهو ما سعى إليه مرسوم 88-131 على تأكيده من خلال إلزام المواطن بمجموعة من الواجبات من ضمنها واجب الإسهام في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه طبقاً للمادة 33 التي تنص على أن " يجب على المواطن أن يسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه "⁽²⁾.

ب. ضعف فعالية الاقتراح:

يعتبر الاقتراح الإداري صورة من صور الديمقراطية الإدارية تقابلها الاقتراح الشعبي في مجال الديمقراطية السياسية، إلا أن استخدامه يبقى محدوداً من قبل المواطن، ويعود ذلك إلى إيمان المواطن بأن استخدام وسيلة الدفاتر أو السجلات التي توضع في متناوله للتعبير عن ردود أفعاله ومساهمته في حسن سير الإدارة، لا يؤدي غالباً إلى الغاية المرجوة منها بسبب تمتعها بالسرية مما قد يؤدي إلى إهمالها، لذلك يسعى إلى الاهتمام وتفضيل أشكال أخرى تتوفر فيها العلانية حتى تجد الإدارة نفسها مجبرة على إصلاح قراراتها وإعادة النظر في نشاطاتها.

إن تفعيل الدور الذي تلعبه دفاتر الملاحظات أو السجلات يحتاج إلى وضع ضوابط قانونية توضحها، على سبيل المثال إعلان لائحة إعلانات تعلق في مكان ظاهر للكافة بجوار دفاتر الملاحظات أو السجلات تبين القواعد التي تطبق في شأن المقترحات المقدمة⁽³⁾.

2- الاعتراض الإداري:

يعتبر الاعتراض أو الاحتجاج الإداري أحد الأساليب التي تؤكد الشعور بالمشاركة لدى المواطنين في تطوير الإدارة، باعتباره أداة رقابية للقضاء على مسببات العيوب التنظيمية للقرارات، ويعبر على

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 122.

(2) المادة 33 مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 هـ الموافق لـ 4 يوليو 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 1988/07/06.

(3) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص 123-124.

الاعتراضات لتصرفات الإدارة بمجموعة وسائل قانونية وأساليب أدرجها مرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة والمواطن تحت عنوان "وسائل الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن"، وتتمثل هذه الوسائل في كل من: (1)

- **الوساطة:** وهي مجموعة هياكل تحدث على المستوى الوطني والمحلي للبت في عرائض المواطنين تجاه الإدارة للمادة 34 فقرة 2 مرسوم 88-131 التي تنص على أن "... ولهذا الغرض تحدث هياكل المستويين الوطني والمحلي تكلف على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين".
- **الطعون المجانية:** تعرف بتلك التي ترفع أمام الجهة مصدرة القرار الإداري، إلى جانب ذلك تلتزم الإدارة بتبيان أية سلطة أو وسيلة داخلية خاصة للمراقبة مفتوحة في وجه المواطن، هذا ما جاء في نص المادة 36 من مرسوم 88-11 التي تنص على أن " يجب أن يبين كل قرار يدين المواطن الإجراء والجهة أو السلطة الإدارية التي يمكن أن يقدم إليها طعن مجاني".
- **الطعون الجماعية:** وهي طعون شجع عليها مرسوم 88-131، من خلال تكتل المواطنين في جمعية طبقا للتشريع الجاري به العمل بغية الدفاع عن أهداف أو منفعة عامة مشتركة تمثل نشاط المجتمع المدني طبقا للمادة 38 التي تنص على أن " يمكن المواطنين أن يتكفلوا في جمعية طبقا للتشريع الجاري به العمل بغية الدفاع عن أهداف مشتركة أو عن منفعة عامة".

3- التحقيق العمومي:

يعتبر التحقيق العمومي إجراء يسمح بمساهمة المواطنين في العمل الإداري أي الاشتراك في المسائل التي هي من اختصاص الإدارات المخول لها قانونا سلطة اتخاذ القرارات فهو الدعامة الأساسية لمبدأ مشاركة المواطنين في المسائل البيئية⁽²⁾. كما أنه تقنية قانونية تسمح بإعلام المواطنين وإشراكهم في القرارات الإدارية التي تعنيهم، وآلية حقيقة لأداء الديمقراطية التساهمية الإدارية التي تسمح بتسهيل تطبيق القرارات الإدارية وتعزيز فعالية النشاط الإداري وهو ذلك الإجراء الذي يعمل على استقطاب ملاحظات مجموعة الأشخاص المعنيين مباشرة أو غير مباشرة بقرارات الإدارة من خلال استشارتهم ويطبق عادة في مجال المشاريع العامة قبل اتخاذ القرار حولها⁽³⁾.

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص 123-124.

(2) سارة عبايدية، التحقيق العمومي كآلية للمشاركة لمواطنين في صنع القرارات البيئية، مجلة المعيار، العدد 56، 15 جوان 2021، ص 569.

(3) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص 125.

وهو ما جاء في نص المادة 04 من القانون 91-11 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية التي تنص على أن " يكون إجراء التصريح بالمنفعة العمومية مسبقا بتحقيق يرمي إلى إقرار ثبوت هذه المنفعة"⁽¹⁾.

وقانون حماية البيئة بموجب المادة 21 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والتي تنص على أن " يسبق تسليم الرخصة المنصوص عليها في المادة 19 أعلاه، تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير وتحقيق عمومي ودراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على المصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه وعند الاقتضاء، بعد أخذ رأي الوزارات والجماعات المحلية المعنية"⁽²⁾.

ثانيا: المشاركة غير المباشرة:

تتجسد مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات التي تعنيه بصفة غير مباشرة عن طريق مايلي:

1- الاستشارية:

سنتطرق إلى كل من تعريف الاستشارة وأشكالها وكذا تطور الإدارة الاستشارية.

أ. تعريف الاستشارية:

تعد الاستشارة إحدى الآليات الكلاسيكية للمشاركة فهي تسمح بإعلام المواطنين وتلقي ملاحظاتهم وتعليقاتهم وانتقاداتهم حول مختلف المسائل التي تهم البيئة وحول القرارات العامة المؤثرة عليها وعلى نوعية معيشة أفراد المجتمع كإنشاء محطات إنتاج الطاقة الكهربائية، موانئ، مطارات، طريق سريع... الخ⁽³⁾. فإن الاستشارة هي وسيلة الإدارة في إعداد قراراتها بغية تحقيق كفاية الإدارة من جهة وتطابق إرادتها مع الصالح العام⁽⁴⁾.

ب. أشكال الاستشارة:

تتخذ الاستشارة عدة أشكال هي:⁽⁵⁾

⁽¹⁾ المادة 04 من القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية.

⁽²⁾ المادة 21 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة القانون 03-10 في 19 يوليو 2003، (ج.ر. 43)، معدل ومنتم بالقانون 11-20 في 07/02/2011 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة.

⁽³⁾ زياد ليلة، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2010، ص 85.

⁽⁴⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 132.

⁽⁵⁾ نفس المرجع، ص ص 132، 133.

- الاستشارة الاختيارية: أي أن سلطة التقرير للإدارة غير مقيدة بالرأي الصادر عن الهيئة الاستشارية، لها أن تجري التعديلات التي تراها لازمة من دون أن تلتزم بعرضه من جديد على الهيئة الاستشارية، أما إذا كان الرأي مسبقا فيجب على السلطة الإدارية أن تطلبه، غير أنها ليست ملزمة بإتباعه.
 - الاستشارة الإيجابية (الملزمة): التي تكون ملزمة بموجب نص ملزم لمعرفة رأي جهة معينة مختصة قبل اتخاذ القرار، والإدارة هنا تجد نفسها أمام سبيلين اثنين فإما أن تتخذ القرار نفسه الذي عرضت مشروعه على الهيئة الاستشارية، أو تأخذ بالرأي الاستشاري الصادر عن هذه الهيئة.
 - الاستشارة المتبوعة برأي واجب الإتيان: أي مطابقة للرأي المقدم وإلا عدت باطلة، وهنا تجد الهيئة الاستشارية نفسها شريكة للإدارة في ممارستها لسلطة اتخاذ القرارات، وهي وسيلة من النظام العام.
- ج. تطور الإدارة الاستشارية:

تعرف الإدارة الاستشارية بأنها مجموعة الأجهزة التي توضع لدى الإدارة العامة L'administration Active لتقوم بإعطاء آراء إلى هذه الإدارة، وهذه الأخيرة أحيانا فإنها ملزمة بطلب هذه الآراء وأحيانا أخرى لها الحرية في ذلك، لكن مبدئيا إذا طلبتها فإنها ليست مجبرة بتطبيقها⁽¹⁾.
 لقد أولت الجزائر ومنذ الاستقلال اهتماما بالغا بالإدارة الاستشارية حيث عملت على تطويرها خصوصا خلال مرحلة ما بين 1970 و1976، لكنها عرفت تراجعا وتأخرا محدودا ابتداء من سنة 1976 تاريخ نشر الدستور، غير أنه ونظرا لأهميتها سرعان ما برزت من جديد وبشكل مكثف وبارز، وذلك أواخر الثمانينات بداية التسعينات، سواء على مستوى رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة أو على مستوى الوزارات ومن بين الأجهزة الاستشارية نذكر المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الوطني للتخطيط، مجلس الدولة وغيرها من الأجهزة التي تشكل الإدارة الاستشارية على المستوى الوطني في مختلف مجالاتها وميادينها كل حسب اختصاصها، أو تلك التي تتواجد على المستوى المحلي (الولاية، المجلس الشعبي البلدي)⁽²⁾.

2- اللامركزية:

إن الميزة الأولى التي تتميز بها اللامركزية هو تقريب الإدارة من مرتفقيها الذي يشكل منذ عدة سنوات ثابت لكل مشروع إصلاح إداري، لما كانت السلطة المركزية لا تستطيع أن تقوم لوحدها بجميع

⁽¹⁾ ناصر لباد، القانون الإدارية، الطبعة الثانية، الجزء الأول، الجزائر، منقحة ومزيد، 2001، ص 91.

⁽²⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 133-134.

الأعباء على المستوى الوطني، لجأت إلى إشراك المواطنين في قيام بذلك عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية (الولاية، البلدية) والتي سنتطرق إلى كل من تعريف اللامركزية ومعوقاتهما.

أ. تعريف اللامركزية:

تعرف اللامركزية بأنها طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتجة تباشر اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية⁽¹⁾.

ب. معوقات اللامركزية:

إن اللامركزية الإدارية لها أهمية كبرى في تكريس المواطن لإنجاز شؤونه المحلية وتسييرها يتمشى ويتلاءم مع اهتماماته وانشغالاته، فالمجلس المنتخب أدرى بحاجياته الإقليمية أكثر من الموظف الممثل للسلطة المركزية بالإضافة إلى كونها تقنية لتحقيق إشراف المواطن ورقابته على المستوى المحلي، إلا أنها لا تخلو من مساوئ تشكل بدورها عائقا أمام مشاركة فعالة للمواطن على مستوى الإدارة المحلية، فالانتخابات عادة لا تبنى على الكفاءات بقدر ما تبنى على معايير اللعبة السياسية وفي حالة حدوث عملية تزوير الانتخابات، فإن ممثلي المواطن الحقيقيين والذي يكون قد اختارهم لثقتهم فيهم بغية تمثيله والحلول محله في تسيير شؤونه المحلية سيتم استبعادهم. ولعل أبرز ما يحد من المشاركة الفعالة للمواطن، عندما يغلب طابع التعيين على طابع الانتخاب الذي يعد بمثابة المعيار الأساسي لنظام اللامركزية⁽²⁾.

وتجدر الإشارة أن الدساتير الجزائرية تشير للامركزية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري في الجزائر، ف جاء ذكرها في المادة 16 من دستور 1996 التي تنص على أن " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون الاجتماعية "، وكذلك في المادة 16 من دستور 1989 تنص على أن يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، والمادة 34 على سبيل المثال من دستور 1976 التي تنص على أن " يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية "⁽³⁾.

(1) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 56.

(2) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 138.

(3) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 58.

3- الجمعيات والأحزاب السياسية:

يعد إنشاء الجمعيات من الحريات العامة والحقوق المعترف بها للمواطن سواء في النصوص القانونية الدولية أو الداخلية الخاصة بحماية حقوق الإنسان، وبما أن الأحزاب السياسية تشكل قناة أساسية وهامة في النظام اللامركزي وهذا ما سنتطرق إليه.

أ. الجمعيات:

تشكل الجمعيات ذات المجالات المختلفة ركيزة هامة من ركائز مشاركة المواطن غير المباشرة وبواسطة ممثليه غير المنتخبين (كالأحزاب)، وقد لاقت الحركة الجمعوية في الجزائر إجماعا دستوريا وتنوعا قانونيا عمل على تكريسها كحرية معترف بها للمواطن منذ الاستقلال⁽¹⁾، بالنسبة للجزائر المؤسس الدستوري اعترف للمواطن بحق تأسيس الجمعيات بموجب كل من المادة 56 من الدستور 1976 التي تنص على أن "حرية إنشاء الجمعيات معترف بها وتمارس في إطار القانون" والمادة 39 من دستور 1989 تنص على أن "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن"، كذا المادة 41 من دستور 1996، كما أقر أيضا هذا الحق القانون رقم 12-06 الخاص بالجمعيات في المادة 6 منه⁽²⁾، وكذا المادة 35 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة التي تنص على أن "تساهم الجمعيات المعتمدة قانونا والتي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي، في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة، وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة وفق التشريع المعمول به"⁽³⁾.

وبالتالي تعتبر الجمعيات نقطة توازن في علاقة الإدارة بالمواطن بحكم مساهمتها في إشراك المواطنين في توجيه الحياة المحلية ورقابة سيرها باعتبارها مدارس حقيقية للتربية المدنية، وأسلوب نموذجي لترشيد عمل السلطات العمومية عن طريق إطلاعها بالحقائق المحلية وترتيب الأولويات⁽⁴⁾، وتلعب الجمعيات دورا هاما داخل المجتمع في تكريس حقوق الأفراد وحرياتهم والدفاع عنها، ورغم تعدد مجالات واختصاصات هذه الجمعيات فإنها تشترك جميعها في كونها تمثل فضاءات للأفراد لممارسة

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 141.

(2) ليلة لباد، مرجع سابق، ص 112.

(3) المادة 35 من القانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة القانون 03-10 في 19 يوليو 2003، (ج.ر. 43)، معدل ومنتقم.

(4) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 141.

مختلف الحقوق والحريات والدفاع عنها، فمن هذه الجمعيات من تختص بالدفاع عن حقوق فئات معينة كجمعيات المعوقين، جمعيات رعاية الطفولة وجمعيات المرضى، كذلك مثل الجمعيات البيئية ومن ثمة حق الفرد في بيئة سليمة، والجمعيات الثقافية والفنية والإبداعية التي توفر المجال لممارسة الحريات الثقافية، كحرية التفكير والتعبير والإبداع والتأليف. وإلى جانب هذه الجمعيات هناك جمعيات ومنظمات حقوق الإنسان والتي تهتم بقضايا حقوق الإنسان، وخاصة في ما يتعلق بالمطالبة بتكريس الحقوق والحريات على المستوى الداخلي وكشف الانتهاكات المرتكبة ضدها، وتتكون هذه الجمعيات من ناشطي حقوق الإنسان والذين هم في الغالب من ذوي المستوى التعليمي العالي كالأساتذة والحقوقيين والمحامين والإطارات⁽¹⁾.

ب. الأحزاب السياسية:

قد يبدو غريبا إدراج الأحزاب السياسية ضمن أساليب المشاركة الإدارية غير المباشرة للمواطن، بسبب طبيعة المشاركة السياسية التي يهدف الحزب إلى تحقيقها من وراء عملية تأسيسية (المادة 2 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية التي تنص على أن " حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ويضمنه الدستور"). إلا أن ذلك سرعان ما يزول إذا ما علمنا أن الأحزاب السياسية تشكل قناة أساسية وهامة في النظام اللامركزي لتكريس مشاركة المواطنين وتمثيلهم في المجالس المحلية (المجالس الشعبية البلدية والولائية) عن طريق انتخابهم باعتبارها الناطق باسم هذه المجموعات والمدافع والمعبر عن مصالحهم لدى الحكام⁽²⁾.

فالأحزاب السياسية هي " جماعة من الأفراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم قصد تنفيذ برنامج سياسي معين متفق عليه بين أعضائه"، وكذلك تعرف على انه " جماعة منظمة من المواطنين تسعى بالطرق المشروعة للوصول إلى مقاعد الحكم والدفاع على من يتربع عليها"⁽³⁾.

⁽¹⁾ كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم التجارية، 2005، ص 55.

⁽²⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص 139-140.

⁽³⁾ عبد الرزاق حسن، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية، شهادة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، قسم الحقوق، 2017، ص 35.

المبحث الثاني

مبدأي حياد الإدارة والشفافية

يُعد مبدأي حياد الإدارة و الشفافية من المبادئ الأساسية التي يجب أن تحكم فصل الإدارة العامة، بحيث يساهمان في تعزيز الثقة بين المواطن والإدارة، وتحقيق العدالة والفعالية في تقديم الخدمات العامة، ويكتسب هذين المبدأين أهمية خاصة في ظل تزايد المطالب المجتمعية بتحقيق إدارة نزيهة ومسؤولة تستند إلى قواعد العدالة والمساواة، ولإعطاء تفاصيل أكثر قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث أن المطلب الأول "مبدأ الحياد" أما المطلب الثاني "مبدأ الشفافية".

المطلب الأول

مبدأ الحياد

يُعتبر الحياد التزام الإدارة بالموضوعية وعدم التحيز في اتخاذ القرارات أو تقديم الخدمات، بحيث يكون جميع المواطنين متساوين أمام الإدارة دون أي تمييز بسبب الجنس أو العرق أو الاقتصاد السياسي أو الاجتماعي، وما نعرِّج عليه بالدراسة في هذا المطلب الذي قسمناه إلى ثلاث فروع، الفرع الأول "مفهوم مبدأ الحياد"، أما الفرع الثاني "صور مبدأ حياد الإدارة"، بينما الفرع الثالث "تطبيقات مبدأ الحياد".

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الحياد

مبدأ الحياد أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، ويكون ذلك بالتزام السلطات العامة، خاصة الإدارة، بالتصرف دون تحيز أو تمييز بين الأفراد والجماعات، ومنه سنتناول في هذا الفرع أولاً "تعريف مبدأ الحياد"، ثانياً "أهمية مبدأ الحياد".

أولاً: تعريف مبدأ الحياد:

يجدر بنا التطرق إلى تعريف مبدأ الحياد لغة واصطلاحاً كمايلي:

أ. الحياد لغة:

إن مصطلح الحياد Neutralite مشتق من الكلمة اللاتينية Neuralis وهي تُعبر عن عدم الانحياز لوضع معين أو لطرف معين، أي إرادة الامتناع والرغبة في التجرد وعدم التحيز⁽¹⁾.

(1) عبد الحميد بن عيشة، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع قانون عام، جامعة الجزائر 1 بن عكنون، كلية الحقوق، 2010/2011، ص158.

وكلمة Neutre تعني محايد أو حيادي، وهي المشتقة من الكلمة اللاتينية Neuter والتي تعني لا هذا ولا ذلك.

وهي تعني أيضا ذلك الذي يتمتع عن مناصرة أي طرف أو الانضمام لطرف أو لآخر وهي مرادفة لكلمة "محايد أو موضوعي".

وتعني كلمة الحياد في اللغة العربية عدم الميل إلى أي طرف من أطراف الخصومة، وهي كلمة مشتقة من "حاد- يحد- حياذاً" أي جانب أو عدل وهي ضد انحاز.

وعليه فالحياد يجمع الحياد في معناه اللغوي أو العادي حركة إيجابية وأخرى سلبية، أي أنه غالبا ما يأخذ شكلين، بالارتكاب على أساس إيجابي شرعي، أو بالامتناع يعني سلبي أُناني أحيانا وعادل أحيانا أخرى:

➤ **الشكل الإيجابي:** يتمثل في لفظ الحياد من فعل "حاد" أي تجرد أو تقيد بعدم التحيز لأي طرف من أطراف النزاع، ويكون إيجابيا إذا عبّر المعني بالحياد عن موقفه من خلال اتفاق أو معاهدة يطمئن بها اتجاه أشخاص معينة، كما يمكن أن يتدخل كحاكم في منازعة أو منافسة يتميز فيها بانعدام العاطفة والميول، ويتصف بالموضوعية والصرامة اتجاه الأطراف المعنية بهذا العمل.

➤ **الشكل السلبي:** ويتمثل في هذه الصورة بشكل سلبي، حيث يتم عن طريق الامتناع والابتعاد عن الأمر أو الشيء سواء كان نزاع بين شخصين أو منافسة تخص أشخاص معينة، فلا يعبر الملاحظ عن أي موقف ماديا كان ومعنويا، حيث يبقى بعيدا عن الصراع القائم ولا يفضل أو يبيح بأي رأي اتجاه أحد عناصر المشكل⁽¹⁾.

ب. التعريف الاصطلاحي للحياد:

الحياد مصطلح أصله من الكلمة اللاتينية "Neutralise" وهي فعل عدم الميل إلى أية جهة أو حزب ، ويعني إرادة الامتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون الآخر فهو ليس منحازا إلى حزب معين ، أما إرادة الامتناع فتعني الموضوعية والتي تطلق على مجموعة من الأشخاص الذين يقدمون حجج موضوعية لا تتغير لأي ميول شخصي.⁽²⁾

من أهم التعريفات، تعريف الفقيه جاك روبير الذي قال أنه لا يمكن كفالة الحريات العامة إلا إذا كان المرفق العام محايد، وميّز بين الحياد السلبي " الذي مفاده وجوب عدم تمييز المرفق العام بين

⁽¹⁾ سيدي محمد بوحفص، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2007/2006، ص ص 26-27.

⁽²⁾ Vassilioskondylis le principe de neutralité dans la fonction publique L.G.D.J. Paris, 1994 p 03.

المنتفعين بخدماته بسبب آرائهم"، والحياد الإيجابي " الذي يتطلب بالعكس تدخل من قبل الدولة لضمان حماية وصيانة آراء المواطنين".

وهناك من عرّف الحياد من خلال الموازنة بين الموظف العام وممارسة الحرية، حيث أن الموظف يشغل وظيفة عامة يجب أن يقوم بأعبائها ويلتزم بمقتضياتها، وأن يكون موضع ثقة المواطنين كافة مهما كانت عقائدهم ومذاهبهم⁽¹⁾.

يشكل "مبدأ عدم تحيز الإدارة" أو ما يُعرف "بمبدأ حياد الإدارة" صعوبة في إيجاد تعريف جامع مانع له نتيجة لضرورة وعوامل عديدة، ومن المحاولات التي وردت بشأن تعريفه "والتي اعتمد فيها الفقهاء على نتائج وخصائص المبدأ"، والتي جاءت على لسان كل من "قوربي B. Gouray، كسلر F. Kessler، وبويدسو J. Sweek Peuydesseau"، والذي يفيد "واجب الإدارة أن تكون مفتوحة وفي خدمة كافة المواطنين مهما كانت وضعيتهم الاجتماعية أو آرائهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية"، وعرفه الأستاذ لوبادر Loubadere " أن مبدأ حياد المرفق العمومي يعني أن هذا الأخير يجب أن يسير طبقا لمتطلبات الصالح العام، وبالتالي فإن سير المرفق العمومي لا يمكنه أن يُستعمل لمنح امتيازات لبعض المصالح على حساب مصالح أخرى ولا في استعماله كأداة للدعاية، أو للمحسوبية"⁽²⁾.

كما يعرف الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تكلا في كتاب أصول الإدارة العامة بأن المقصود بمبدأ حياة الإدارة هو " الحياد في أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة، بحيث يقوم الموظف بتنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم دون أن يتأثر بولائه السياسي إن كان ينتمي للحزب المعارض"⁽³⁾.

ثانياً: أهمية مبدأ حياد الإدارة:

- إن مبدأ حياد الإدارة وعدم تحيزها، له أهمية كبيرة تتجلى في تحسين وتوطيد علاقة الإدارة بالمواطن، وإبعاد الإدارة عن الصراعات السياسية.
- يؤدي إلى تفعيل مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام لأن الإدارة تعاملهم على قدم المساواة، لأنها لو عاملتهم معاملة تمييزية فيبتعدون عنها ويدخلون في صراع محتدم معها.

⁽¹⁾ مريم البيد، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن عكنون، كلية الحقوق، 2014/2013، ص 43.

⁽²⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 104.

⁽³⁾ عبد الكريم درويش ويلي تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلومصرية، القاهرة، 1974، ص 191.

- مبدأ حياد الإدارة يؤدي إلى خلق نوع من الاستمرارية والاستقرار في النشاط الإداري، لأنه هذا المبدأ يبعد الإدارة عن التحيز الذي يخلق نوعاً من الصراع السياسي داخل الإدارة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: صور مبدأ حياد الإدارة

تتجلى صور مبدأ حياد الإدارة فيما يلي:

يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كذلك الديمقراطية الإدارية الفعالة، ولقد أدى اعتبار مبدأ المساواة قريناً لمبدأ عدم التحيز إلى التساوي بين المبدئين من حيث القيمة القانونية، وذلك من خلال تعريف مبدأ المساواة على أنه " غياب كل أشكال المعاملة التفضيلية بين الأطراف في علاقة قانونية "، وقد كرسه دستور سنة 1996 وذلك في نص المادة 29 منه والتي جاء في نصها " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتنزع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي "⁽²⁾.

وبهدف التقليل من ظواهر اللامساواة في الإدارة الجزائرية التي تضر بالمواطن وبالتالي تحقيق المساواة في النشاط الإداري، إذ نجد المرسوم 88-131 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن قد حث في العديد من أحكامه، بل والزم السلطات الإدارية على أن تعمل وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها وذلك من خلال نص المادة 4 منه والتي نصت على مايلي: " يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبهذه الصفة يجب أن تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها "⁽³⁾، بيد أن تحقيق المساواة بين الأشخاص أمام القانون بوضع قواعد عامة مجردة لا يُراعى فيها أفراد بذواتهم، من شأنه أن يحقق جميع مظاهر المساواة الأخرى، كالمساواة في الانتفاع بالمرافق العمومية التي يكون فيها لجميع المواطنين الحق في الحصول على الخدمات ما دامت الشروط القانونية متوفرة من دون أدنى تمييز "كاللون، الجنس، العرق..."⁽⁴⁾.

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 83.

(2) المادة 29 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

(3) المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27، الصادرة في 06/07/1988.

(4) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 106.

الفرع الثالث: تطبيقات مبدأ الحياد

مبدأ حياد الإدارة مبدأ قانوني عام دستوري، كرسته المادة 23 من دستور 1996 المعدل والمتمم والتي نصت على مايلي " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون " كذلك المادة 29 من ذات الدستور لسنة 1996 " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي "، كذلك المادة 31 من دستور 1996 نصت على " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية "(1).

نجد أن المادتين 29 و 31 من دستور 1996 قد نصتا على المساواة بين المواطنين ومعاملتهم معاملة متماثلة في جميع المجالات والميادين، حسب ما توجيه أحكام القانون الساري المفعول، لأن المساواة هي خاصية من خصائص ووجه من أوجه مبدأ حياد الإدارة(2).

في حين نجد أن المرسوم رقم 88-131 المتضمن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن قد كرس مبدأ حياد الإدارة في المادة 02 منه والتي نصت على " يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعاونها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به " كذلك المادة 30 من ذات المرسوم " والتي نصت على " يجب على الموظفين أن يؤديوا واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا يقبل منهم أي تذرع خصوصا فيما يأتي:

- رفض خدمة أو تسليم عقد إداري يحق للمواطن الحصول عليها قانونا.
- اعتراض سبيل الوصول إلى وثائق إدارية مسموح بالاطلاع عليها.
- رفض إعطاء معلومات.
- التسبب في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية أو المماثلة في ذلك دون مبرر.
- المطالبة بأوراق أو وثائق لا ينص عليها التشريع والتنظيم الجاري بها العمل.
- فعل ما يسمى باحترام المواطن، وكرامته وسمعة الإدارة.

وكل إخلال بأحد الواجبات المنصوص عليها عمدا يمكن أن ينجر عنه تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثانية على مرتكبيه.

(1) المادة 31 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

(2) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 84.

وفي حالة العود يمكن تطبيق إحدى عقوبات من الدرجة الثالثة⁽¹⁾.

كذلك الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية وذلك في المادة 41 منه التي نصت على " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"⁽²⁾.

كذلك المادة 132 من قانون العقوبات والتي نصت على " القاضي أو رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الأطراف أو ضده يُعاقب بالعقوبات بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة 20.000 إلى 100.000 دج"⁽³⁾.

المطلب الثاني

مبدأ الشفافية

يعد موضوع الشفافية من المبادئ الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة الحديثة، حيث محى الآثار السلبية التي بها تسمت بالسرية وأرقت الإدارة التقليدية في أغلب الأحيان، حيث كان يعتبر دعامة أساسية في التسيير والمعتمد على الثقة المتبادلة بين الإدارة والمواطن، وهذا ما يجعل العمل الإداري تشاركيا لا تتأثر به الإدارة مما يعطي للمواطن شعور بالثقة والايجابية، وهو ما سنتناوله في الفروع التالية: ففي الفرع الأول "مفهوم مبدأ الشفافية"، وأما الفرع الثاني "عناصر الشفافية الإدارية"، والفرع الثالث "آليات مبدأ الشفافية".

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الشفافية

من أجل التطرق إلى مفهوم مبدأ الشفافية يجب علينا أولا "تعريف مبدأ الشفافية"، وثانيا "أهمية مبدأ الشفافية"

⁽¹⁾ المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27، الصادرة في 06/07/1988.

⁽²⁾ الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج.ر، العدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

⁽³⁾ المادة 132 قانون العقوبات.

أولاً: تعريف مبدأ الشفافية:

عرف تعريف الإدارة الشفافية جدلاً كبيراً بين الفقهاء والمفكرين والباحثين حيث ينطلق كل واحد منهم من زاوية معينة، ولإعطاء تعريف مبدأ الشفافية وهو ما سنحاول بيانه من خلال التعريف اللغوي والاصطلاحي.

أ. لغة:

ورد في اللغة العربية (شف، يشف، شفاف)، وثوب شفاف بفتح الشين وتعني رق حتى يري ويبصر ما تحته، فالشفافية هي قابلية الجسم لإظهار ما وراءه، ويستعار للشخص الذي يظهر ما يبطن، فيقال له: رجل ذو شفافية - تحدث بشفافية: بوضوح تام، وكذلك الشفافية طبقاً لأصل الكلمة شف - الخفة - ورقة الحال والشيء القليل - جمع إشفاف والشف: ستر القليل⁽¹⁾.

وأما في اللغة الإنجليزية هي ترجمة للمصطلح (Transparence (Trans) بادئة معناها عبر، وراء، ما وراء، وكلمة Transparency تعني الشفافية أي كون الشيء شفافاً، وTransparent أي شفاف، صريح، جلي واضح⁽²⁾.

بعبارة أخرى تشير إلى ذلك الشيء الذي لا يحجب ما وراءه، فهي النقاء والوضوح في مختلف أشكال وأنماط العمليات الإدارية المختلفة، وتوصف بأنها الطريقة النزيهة في عمل الأشياء التي تمكن الناس من معرفة ما يدور بالضبط. كما تعني توفر نفس المعلومات لجميع الأفراد والقضاء على تباين المعلومات وذلك بتوفير معلومات متماثلة لمن لا يستطيع الوصول إليها⁽³⁾.

والشفافية بمعناها المستعار في علم الفيزياء تعمي المادة الشفافة وهي المادة الواضحة والزجاجية التي يمكن رؤية ما بداخلها، ولو بحثنا في المصطلحات القريبة منها لوجدناها تقترب وتلتقي مع معاني كثيرة مترابطة بعضها ببعض كالأمانة والصدق والإخلاص والعدالة⁽⁴⁾.

ب. اصطلاحاً:

فيقصد بالشفافية في تركيبه على الإدارة العامة كجهاز يقوم بأعمال عامة تنفيذية يعني: " نزع السر الذي يحيط بالإدارة العامة " أو " خلع الستار الذي تخفي وراءه الإدارة العامة " أو نزع الغلاف الذي

(1) إسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح قاموس عربي-عربي، دار العرفة للطباعة والنشر، مصر 2005.

(2) فارس بن علوش، بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، العلوم الإدارية، 2010، ص13.

(3) فتحة ميلودي، الآليات القانونية لتكريس مبدأ الشفافية في عملية إبرام الصفقات العمومية، شهادة دكتوراه، جامعة عين تيموشنت بلحاج بوشعيب، كلية الحقوق، 2024، ص25.

(4) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص160.

يغطي الإدارة العامة"، أو بعبارة أخرى "السماح للجمهور بفهم المنطق الذي يقود الإدارة العامة في اتخاذ قراراتها".⁽¹⁾

إن الشفافية من المبادئ المتداولة في المحافل الدولية والوطنية لما لها من دور فعال في معالجة العديد من المشاكل الإدارية لفاعليتها في إحداث التنمية المستدامة⁽¹⁾، ولقد تعددت تعاريف الشفافية على النحو التالي:

تعرف الشفافية عموماً بأنها إزالة الغموض واللبس، وفي المجال الإداري ينصح المدراء بالحرص على إزالة أي غموض أو لبس من السياسات، بل يجب أن تكون بسيطة الفهم والتطبيق. فالشفافية هي المناخ الملائم والمتطلب الرئيس لنجاح المنظمات حيث أن مبدأ الوضوح هو أساس النجاح لتوفر البيئة المناسبة للتفاهم بين العاملين والتعبير عن همومهم، وتبيان مشاكلهم ومناقشة طرق حلها بكل أريحية وعدم خوف، بما يعكس بتقديم الآراء التي تخدم المنظمة⁽²⁾.

فبحسب تقدير الدكتور "سامي الطوخي"، يقصد بمصطلح الشفافية بمعناه الواسع والأصح هو " التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة لصالح ولحساب المواطنين، مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازنتها ومداولاتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراءات مساءلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرارها حقا عاما بالاطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام"⁽³⁾.

كما عرف الشفافية بأنها حق المواطنين في الوصول إلى البيانات والإطلاع على المعلومات وآليات صنع القرارات ذات العلاقة، ومعرفة آلية اتخاذ القرار المؤسسي، ووضع معايير أخلاقية تساعد على كشف الفساد. لذلك يمكن تعريف الشفافية الإدارية بأنها: " الوضوح في القرارات والخطط والسياسات

(1) H. Massi " la diffusion des données publique ou le services public face au marché de l'information "A.J.D.A-1994 P362.

(1) فتحة ميلودي، مرجع سابق، ص 26.

(2) فلاح بن فرج السبيعي، أثر تطبيق الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري في الشركات المالية السعودية، المجلة العربية للإدارة، المجلد 37، العدد 01، مارس 2017، ص 185.

(3) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 68.

نتيجة النضوج فيها، فهي لا يمكن أن تصدر إلا وهي ناضجة من جميع الجوانب، ولا تحتل أكثر من تأويل وبالتالي يسهل تطبيقها⁽¹⁾.

كما تم تعريف الشفافية على أنها حرية تدفق المعلومات بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة وفي الزمن المناسب واكتشاف الأخطاء⁽²⁾.

ثانياً: أهمية مبدأ الشفافية:

تتجلى أهمية الشفافية في النشاط الإداري في جملة من الاعتبارات يمكن تلخيصها في:

- يعد مبدأ الشفافية بمثابة ميثاق عمل لما يؤدي إليه من تحقيق الثقة بين الإدارة والمواطن، وكذا مساعدته على اكتشاف الفساد ومنعه⁽³⁾.
- تعمل الشفافية على تقليل الغموض والضبابية والقضاء على مظاهر الفساد، وتضمن حقوق المواطنين في الفهم والمعرفة من خلال مشاركتهم في المعلومات، كما تسمح بتوعية المواطن واطلاعه على الخيارات المتوفرة، وتحقق الترابط والتكامل بين جميع المستويات في الأجهزة الإدارية⁽⁴⁾.
- إن مبدأ الشفافية يجسد ويعزز آليات الاتصال بين الإدارة والمواطن بما يحقق انفتاح الإدارة على المواطن، فهي بمثابة ضمانة للمواطنين الذي به يعلم كيفية سير الإدارة. كما أن مبدأ الشفافية يستغرق وسيلة إفصاح الإدارة عن مختلف الأسباب التي كانت وراء قيام الإدارة بنشاطاتها أو العمل المشروع بتعليق سبب قبولها، أو رفضها للطلبات معينة كرفضها منح الترخيص للقيام بتظاهرة مثلاً أو قبولها منح الاعتماد لحزب سياسي، ففي مقتضيات القرار الإداري نجد الأسباب القانونية أو الواقعية للقبول أو الرفض⁽⁵⁾.
- إن مبدأ الشفافية يحرك قنوات الرقابة بجميع أنواعها، فهو يمكن المواطن من معرفة القرارات الإدارية المتخذة وهو ما يسهل عليه رصد أخطاء الإدارة وتسجيل الملاحظات والسلوكات السلبية بما يوسع في

(1) فلاح بن فرج السبيعي، مرجع سابق، ص 185.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 160.

(3) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 69.

(4) حنان مزهود، دور الشفافية الإدارية في الوقاية من إهدار المال العام، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 03، ديسمبر 2018، ص 351.

(5) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 72.

النهاية من مجال الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة وتصرفاتها، وقد تحرك الرقابة الشعبية قنوات رقابة أخرى إدارية وقضائية⁽¹⁾.

- يعد أهمية مبدأ الشفافية واتساع مجالات تطبيقه هو التطور الرهيب الذي شهدته وسائل الإعلام والاتصال، فبوجود الرقمنة صار العالم قرية صغيرة وبات من السهل الولوج لأي معلومة أيا كان نوعها في زمن قياسي⁽²⁾.

- يشكل المبدأ ضماناً للمواطن، تتمحور لصالح الضمانة العقلية لحقوق الإنسان، تمكنه من أن يعلم كيفية سير الإدارة، وآليات الطعن في حالة الخطأ⁽³⁾.

الفرع الثاني: عناصر الشفافية الإدارية

لا تقوم الشفافية الإدارية إلا بتوفر عدد من العناصر غاية في الأهمية تتمثل أساساً في:

أولاً: مبدأ العلانية:

تعتبر العلانية عن التزام الإدارة بالإفصاح عن المعلومات والذي يعتبر حقاً من حقوق المواطنين، ويجب ألا تكون هذه المعلومات حكراً على فئة دون أخرى بل تكون في متناول الجميع، إلا أن هذا المبدأ لا يمتد إلى الإفصاح عن الأسرار التي يمكن أن تمس أمن الدولة أو تلحق الضرر باقتصادها أو بأفرادها، أو تؤدي إلى عرقلة اتخاذ القرارات الإدارية. كم تعتبر العلانية الخطوة الأولى في طريق الرقابة وهي واجب على الإدارة، ولا بد من توفيرها بالطرق الممكنة عبر وسائل الإعلام والندوات والمؤتمرات وغيرها بما يتيح توفر المعلومات للمواطنين وللأجهزة المكلفة بالرقابة⁽⁴⁾.

ثانياً: مبدأ الشرعية:

يقصد بهذا المبدأ وجود النص القانوني الثابت والواضح الذي يكرس ويضمن توافر الشفافية الإدارية من خلال تكريس مبدأ العلانية من جهة واستخدام حق الرقابة والطعن من جهة أخرى. فإذا وجد النص القانوني الذي يلزم مختلف الأجهزة الإدارية باحترام مبدأ الشفافية في علاقتها مع الجمهور، استطاعت منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام أن تأخذ مجالها الحرفي الرقابة وكشف موضع

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 162.

(2) نفس المرجع، ص 161-162.

(3) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 70.

(4) حنان مزهود، مرجع سابق، ص 351-352.

الخلل. بالرجوع إلى القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، نجد نص المادة 11 منه تؤكد على إلزام الهيئات العمومية باعتماد الشفافية في تسييرها للشؤون العمومية والأموال العامة⁽¹⁾.

ثالثاً: الديمقراطية:

تروج الديمقراطية لفكرة الحرية ومسؤولية الفرد عن اختياراته وحماية مصالحه، ومن جانب آخر يعتبر مبدأ سيادة القانون من أهم مضامين الديمقراطية والذي تترتب عنه المساواة أمام القانون والمساواة السياسية، والمساواة في توزيع الموارد المالية للدولة. إذن تبرز الديمقراطية كعنصر هام من عناصر الشفافية على اعتبار أن الأنظمة الديمقراطية تقوم على فكرة تكريس حرية المواطنين في المشاركة الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية⁽²⁾.

نتيجة تطور النشاط الإداري من جهة وتنامي الوعي السياسي لدى المواطن من جهة أخرى، ظهرت صورة مستحدثة من الديمقراطية تركز على توسيع مشاركة المواطنين في الحياة السياسية التي تعنيهم والتي يعبر عنها بالديمقراطية التشاركية، والتي تعرف بأنها توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين عن طريق إشراكهم في الحوار والنقاش العمومي واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك. وأصبحت الديمقراطية التشاركية من المفاهيم التي تستعمل بشكل كبير في الخطابات السياسية الرسمية لاسيما إذا تعلق الأمر بالشؤون المحلية، فقد سبق وتبناه وزير الداخلية عند عرضه لمشروع قانون البلدية رقم 11-10 أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشته، حيث أكد على ضرورة تجسيد مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات وقد صرح بما يلي: "... كما يكرس مشروع القانون حق المواطنين في الاطلاع على شؤون بلديتهم واستشارتهم حول المسائل ذات الاهتمام المشترك في إطار التسيير الجوّاري". هذه المتطلبات تقتضي بطبيعة الحال إدراج ضمن مشروع القانون الأحكام التي تمكن المجلس الشعبي البلدي من التكفل وترجمته بالأفعال الديمقراطية في شكلها التشاركي، وبالتالي المساهمة في ترقية الشفافية في تسيير شؤون البلديات، يتعلق الأمر هنا بإرساء اتصال دائم بين المنتخبين ومنتخبهم خلال كل عهدة وليس فقط أثناء الانتخابات والحملات التي تسبقها.

⁽¹⁾ المادة 11 قانون رقم 06-10 ماضي في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14 الصادر في 2006/03/18.

⁽²⁾ حنان مزهود، مرجع سابق، ص 352.

رابعاً: المساءلة:

استخدم مصطلح المساءلة منذ عقود خلت في أدبيات الإدارة العامة، وكان جوهر معناها يركز على عملية محاسبة الأشخاص بموجب أعمالهم والسلطة الممنوحة لهم، والشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان حيث يقصد بهذه الأخيرة، جملة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأمور تسير وفقاً لما هو مخطط لها وضمن أقصى المستطاع، أو هي قدرة أجهزة الدولة على محاسبة الأشخاص الذين عهدت إليهم بالمسؤوليات والمهام في حالة الإخلال بوظائفهم، أو محاسبة المسؤول عن الأعمال التي يقوم بها الموظفون الذين هم تحت مسؤوليته. وبهذا الشكل تعتبر المساءلة وسيلة فعالة لمقاومة الفساد المالي والإداري وسوء التسيير وتبذير المال العام لأنها تعني محاسبة الشخص عن تنفيذ الواجبات التي ألقيت على عاتقه، وهي بهذا المعنى تهدف إلى تحقيق أهداف ثلاثة:⁽¹⁾

* تعتبر المساءلة وسيلة فعالة للرقابة لأن هذه الأخيرة تكون سابقة لعملية المساءلة والتي تركز بالدرجة الأولى على النتائج الرقابية.

* تعتبر المساءلة ضماناً لحسن إدارة الرؤساء لمرؤوسيههم وزيادة الالتزام بقيم وأخلاقيات الإدارة لديهم.

* تعتبر المساءلة أداة لخفض السلبية في الأداء ومحاولة جادة لتشخيص مواطن الضعف والقوة ومعرفة العوامل المؤدية للقصور في الأداء.

الفرع الثالث: آليات مبدأ الشفافية

الشفافية الإدارية تعكس في جملة من الآليات والحقوق التي لا يمكن أن تتحقق من دونها، وهذه الآليات والحقوق حسب قول (Braibant) هي بمثابة الجيل الثالث للحقوق والحريات العامة بعد الحقوق السياسية والاجتماعية⁽²⁾، والتي تتمثل في: أولاً "حق الإعلام الإداري" وثانياً "حق الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية"، ثالثاً "حق تسبب القرارات الإدارية".

أولاً: حق الإعلام الإداري:

يعتبر الحق في الإعلام بصفة عامة والإعلام الإداري بصفة خاصة نتيجة منطقية وحتمية لمبدأ الشفافية الإدارية يضع على عاتق الإدارة مسؤولية أن تعمل على تعريف المواطنين بحقوقهم والتزاماتهم باعتبارهم مهمة الإدارة الأولى للكشف عن أعمالها وأنشطتها بواسطة ما يعرف بنشر المعلومات المتطلبة

(1) احنان مزهور، مرجع سابق، ص 353.

(2) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 71.

لأداء الجهاز الإداري أو تبليغها للمواطنين بما يحقق حاجياتهم⁽¹⁾، وهو ما كرسه المشرع الجزائري في عدة مناسبات أبرزها المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بموجب نص المادة 8 تنص على أن " يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام"، والمادة 24 التي تنص على أن " يجب على كل مصلحة أو هيئة أن تحدد بوضوح الوثائق التي تتكون منها ملفات الخدمات التي تدخل في مجال اختصاصاتها، وتعلنها بأية وسيلة ملائمة وهذه الوثائق التي يعلم بها المواطن تلزم الموظف المكلف بالخدمة في الحدود الزمانية نفسها الخاصة بنشرها"⁽²⁾.

أ. أهداف الإعلام الإداري:

تتمثل أهداف الإعلام على مستوى الإدارة العامة في عدة جوانب أبرزها:⁽³⁾

- **تنمية شفافية النشاط الإداري:** يعتبر الإعلام وسيلة للحد من السرية التي تعني عادة نشاط الإدارة وأعمالها، هذه السرية التي تعيق السير الحسن للإدارة حيث تسمح لموظفي الإدارة بإخفاء أخطائهم وسلوكاتهم التي يرتكبونها بسبب قلة كفاءاتهم وخبراتهم، فبدون الإعلام يجدون أنفسهم غير مجبرين على إعلان وإشهار نشاطاتهم أمام المواطنين.
- **أداة للحوار بين الإدارة والمواطن:** فعلى حد تعبير ليترون R. Leteron: " أن فكرة الإعلام الإداري قد أثرت على طبيعة علاقة الإدارة العامة بمرتفقيها ". ذلك أن الإعلام يقلل من نظرية امتيازات الإدارة على فرض التزاماتها على المواطنين وإجبارهم على تنفيذها على أساس تحقيق المنفعة العامة.
- **تجسيد المبادئ العامة للقانون:** نشر القرارات والوثائق والمعلومات الإدارية يستجيب للكثير من المبادئ العامة للقانون كمبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ المساواة في الحصول على النصوص القانونية والوثائق والمعلومات الإدارية، وكذا مبدأ الحياد بحسب ما أكده مجلس الدولة الفرنسي.
- **مهمة من مهمات المرفق العام:** يعتبر الإعلام الإداري مهمة الإدارة الأولى تجاه المواطن، ووسيلة لإعادة الثقة بين الإدارة ومنتفعيها بالنظر إلى ما يحققه من نتائج إيجابية أهمها أنه يجعل من المرفق أكثر مسؤولية في تقديم خدماته.

⁽¹⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص71-72.

⁽²⁾ المادة 8 و24 مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408هـ الموافق لـ 4 يوليو 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة 1988/07/06.

⁽³⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص72-73.

- **مفتاح للمعرفة وتحقيق الديمقراطية الإدارية:** الإعلام الإداري باعتباره وسيلة للحصول على المعلومات من دون تمييز، يجسد حق المواطن بالاطلاع على النشاط الإداري في ظل ما يعرف بالديمقراطية الإدارية، وفي هذا الصدد يقول جيمس ماديسون في تصريحه: " أن حكومة شعبية بدون إعلام أو بدون توفر وسائل الحصول على المعلومات، ما هو إلا تمهيد لحشو أو مأساة أو الاثنتين معا في نفس الوقت " .

- **مؤشر على وضعية العلاقة بين الإدارة والمواطن:** يشكل الإعلام الإداري أحد المؤشرات والمعالم الدالة على وضعية العلاقة بين الإدارة والمواطن في ظل ما يعرف بشفافية النشاط الإداري، وهو على حد قول الأستاذ دوبا ش Ch. Debash: " أن تكون الإدارة نزيهة، وأن تغير سيرتها وأن تحتفظ بالاتصال الدائم بالمرؤوس " .

ب. وسائل غير كافية للإعلام:

يفترض في المناشير والتعليمات والآراء علاوة على النصوص العامة كالقرارات التي تصدر عن الإدارة أن تكون قابلة للتنفيذ وأن تدخل حيز التطبيق، وعليه اشترط المشرع على الإدارة أن تحيط المواطن علما بوجودها عن طريق ما يعرف بوسيلة النشر والتبليغ، كترجمة لفكرة جوهرية مؤداها لا يستطيع أحد التذرع بجهله للقانون كمبرر لعدم التطبيق والتنفيذ، والتي يبدو أنها لا تخلو هي الأخرى من طابع التسلسل والرؤى الأحادية، واستبعاد ما يعرف اليوم بالإعلام الإلكتروني⁽¹⁾.

أولا: على مستوى وسيلتي النشر والتبليغ:

1- وسيلة النشر:

النشر هو الوسيلة الأكثر شيوعا بين الوسائل الأخرى للعلم بالقرارات الإدارية، عرفته محكمة التنازع بفرنسا بـ " مجموعة الأعمال التي تهدف إلى إعلام الجمهور بالنصوص الجديدة "، كما تم تعريفه من قبل البعض بأنه إتباع شكليات خاصة من قبل الإدارة تمكن الجمهور من العلم بالقرار⁽²⁾.

هو إذن إجراء تقوم به الإدارة لإحاطة المواطن بمحتوى نص قانوني ذي طبيعة تنظيمية باعتبارها قواعد عامة ومجردة عن طريق نشرها في الجريدة الرسمية، كما جاء في نص المادة 04 من القانون

⁽¹⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص 73-74.

⁽²⁾ نفس المرجع، ص 74.

المدني على أن " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية "(1).

أو أية وسيلة أخرى يحددها القانون، كالنشرات الرسمية للإدارة (المادة 9 من المرسوم 88-131) كمنشرة قرارات الهيئات المحلية، فإن النشر لا يؤدي غرضه في حالة عدم اكتمال الشروط الموضوعية للاستيعاب لدى الجمهور، فالجريدة الرسمية كحامل للخطاب القانوني المكتوب موجه لجمهور ضيق بحكم الثقافة والتحكم بالغة نظرا للتعبير التقني والمعقد الأسلوب الذي تتضمنه، ما يجعل من الإقرار بمبدأ عدم الاعتذار بجهل القانون وتكريسه ضرب من الخيال بسبب إقصاء العديد من المواطنين من التزام المعرفة للأسباب المشار إليها، كما أن حق الإطلاع على الوثائق البلدية أو الولائية لا يتعدى معرفة جدول الأعمال لمداولات المجلس ونشر ما علق في مداخل المقرات من ملخصات هذه المداولات، لاسيما أن الوثيقة اليوم أصبحت تكتسي معنا شاملا يتعدى محتوى الورق، وهو ما يعيق ولوج المواطن في عمق العمل الإداري(2).

2- وسيلة التبليغ:

يعرف التبليغ بالإجراء الإداري الذي يرمي إلى إعلام المعني بالأمر بذاته وبصفته الشخصية عن طريق رسالة مضمنة الوصول حتى تتأكد الإدارة من علمه تجنباً للتنفيذ المفاجئ ومن ثم الدفاع عن مصالح المواطن في الوقت المناسب(3)، وفي هذا الصدد نصت المادة 35 من المرسوم رقم 88-131 على أن " لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار، إلا إذا سبق تبليغه إليه قانوناً، هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف "، كما نصت المادة 36 على أن " يجب أن يبين كل قرار يدين المواطن، الإجراء والجهة أو السلطة الإدارية التي يمكن أن يقدم إليها طعن مجاني، كما يجب أن تبين زيادة على ذلك إن اقتضى الأمر أية سلطة أخرى أو وسيلة خاصة داخلية للمراقبة مفتوحة في وجه المواطن "(4)، أي من خلال المادتين واجب على الإدارة بتبليغ قراراتها الفردية للمعنيين بها شخصياً، وفي الحالة المخالفة لا يمكن لها أن تحتج بها في مواجهتهم، على أن تبين في قراراتها

(1) المادة 04، القانون المدني، الامر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 هـ الموافق لـ 1975/09/26، المعدل والمتمم.

(2) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص 74-75.

(3) نفس المرجع، ص 75.

(4) المادة 35 و 36 مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 هـ الموافق لـ 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة 1988/07/06.

(لاسيما تلك التي تمس بحقوقهم ومراكز المخاطبين بها) الإجراءات الإدارية الكفيلة بتحديد السلطة الإدارية المختصة باستقبال تظلمات المعنيين بهذه القرارات⁽¹⁾.

ثانيا: الإعلام الإلكتروني وسيلة شبيهة مستبعدة:

إن وسيلتي النشر والتبليغ باعتبارها وسائل شائعة للإعلام الإداري التي لا يمكن استبعادها، أصبحت اليوم غير كفيلة لوحدها لتحقيق تطلعات المواطنين في هذا المجال في زمن تعددية الإعلام والثورة المعلوماتية أو ما يعرف بالإعلام الإلكتروني، فهو إذ يسهل مهمة الإجراء في تحديد طلباتهم بالاطلاع، يخفف عن الإدارة عبء الطلبات المتعددة عليها. إن اللجوء إلى الإعلام الإلكتروني أو ما يعرف بالإعلام دون أوراق، كنتيجة حتمية لثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأجهزة الحاسوب والإنترنت... الخ، يجب أن تشهد إلى جانب وسيلتي النشر والتبليغ انطلاقة حقيقية للتخفيف من الخدمات الإعلامية الورقية التي وإن برزت بعض مظاهرها، إلا أنها لا تزال تشهد نوعا من التذبذب في تعميمها، بحيث لا تزال غير منفصلة عن الخدمة الورقية هذه الأخيرة التي لا تزال تفرض وجودها⁽²⁾.

ج. غياب ضمانات أخرى للإعلام:

تتمثل مجمل هذه الضمانات في:

- **محدودية نطاق تطبيق حق الإعلام الإداري:** من الإشكالات العديدة التي يطرحها استعمال مصطلح المواطن، إقصاء بعض الأشخاص المتعاملة مع الإدارة من حق الإعلام، فإن إقحام كل من المؤسسات والهيئات العمومية إلى جانب الإدارة يحد ويهدر من حق المواطنين بالإعلام الإداري تجاه الأشخاص المعنوية الخاصة التي تتولى تسيير مرفق عام على الرغم من حوزتها لكم هائل من الوثائق الإدارية، وهو ما سيمكنها من أن تستعمل سلطتها التقديرية في مجال إعلامهم⁽³⁾.
- **إقحام كل من المؤسسات والهيئات العمومية:** إلى جانب الإدارة بالالتزام بالإعلام الإداري (المادة 2 من المرسوم 88-131) والتي تنص على " يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به "⁽⁴⁾، يؤدي إلى إهدار المعنى الحقيقي لحق الإعلام الإداري في ظل المفهوم غير المحدد للظاهرة الإدارية.

⁽¹⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص76.

⁽²⁾ نفس المرجع، ص77.

⁽³⁾ نفس المرجع، ص78.

⁽⁴⁾ المادة 02 من المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

- **الطبيعة التنظيمية للقواعد المنظمة:** لحق الإعلام الإداري في شكل مرسوم، واستبعاد اختصاص المشرع من هذا المجال (البرلمان) يؤدي إلى إضعاف مكانته القانونية فغياب قواعد قانونية تعبر عن رغبات المواطنين بواسطة ممثليهم، لا تحد من سلطة الإدارة بتنظيم الإعلام وإمكانية تعسفها بتقرير ما يجب الإعلان عنه، فمثل هذا التنظيم يجعل من حق الإعلام الإداري ناقصا تبعا للضمانات الهشة التي تتوفر عليها في ظل آلية متدنية مقارنة بآلية القانون. كما أن حق الإعلام لن يتحقق بدون ضمان حق تصحيح المعلومات أو تكملة المعلومات الناقصة وهو ما يكفل دقة المعلومات⁽¹⁾.

د. آليات مفقودة للإعلام:

استجابة لانشغالات المواطن الفرنسي وحمايته من مخاطر تطور الإعلام الآلي الذي قد يمس بحريته الفردية، أنشأت فرنسا لجنة تدعى (CNIL) وهي بمثابة سلطة إدارية مستقلة تشكل ضمانا غير قضائية للمواطن، تتدخل على كل مستويات تطبيق القانون كما يجبرها القانون المنظم لها في مادته السادسة، بالالتزام على إحاطة الأشخاص المعنيين بالأمر علما بحقوقهم والتزاماتهم وذلك بالتشاور معهم، كما يتعين عليها أن تضع تحت تصرفهم أكبر عدد من الوثائق، كقوائم المعالجات الآلية والقرارات والإشعارات والتوصيات إلى جانب عملية إنشاء الملفات مضمونها وطريقة استعمالها والرقابة التي يقوم بها الأشخاص المعنيين على المعلومات التي تخصهم، كما تلتزم بعدم تشويه المعلومات الاسمية التي يتم الاحتفاظ بها، آلية بات على المشرع الجزائري أن يفكر بإنشاء مثلها استجابة للإعلام الآلي أو الإلكتروني⁽²⁾.

ثانيا: حق الإطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية:

يتفرع عن حق المواطن في الإعلام الإداري حقه في الإطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية، وهو من الآليات التي تجسد الشفافية في الجهاز الإداري بالنظر لما تحققه من حرية المواطن أو المتعامل مع الإدارة في الوصول إلى مصادر المعلومات والإطلاع عليها، كما يلعب حق الإطلاع على الوثائق الإدارية دورا فعالا للحد من تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها، وتحقيق المساواة بالاعتراف المتعاملي الإدارة بحقوقهم في الإعلام الإداري للارتقاء بمبدأ الشفافية⁽³⁾.

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 78.

(2) نفس المرجع، ص ص 79-80.

(3) نفس المرجع، ص 80.

كما يتطلب حق الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية إجراءات معينة لتحقيقه وتتمثل هذه الإجراءات التي حددتها نص المادة 10 في فقرتها 2 من المرسوم 88-131 في: إما بالاطلاع المجاني في عين المكان، أو بالحصول على نسخة منها على نفقة الطالب، شريطة أن لا يسبب ذلك في إفساد الوثيقة الإدارية أو الإضرار بها، وعلى ضوء هذه الصياغة فإن على من يرغب في الإطلاع أو الحصول على إحدى الوثائق الإدارية أن يتقدم بطلب إلى الجهة التي تحوز على الوثيقة الإدارية، مع الإشارة أن المشرع لم يتطلب أي شكل لهذا الطلب (ما إذا كان شفويا أو مكتوبا إلا إذا تعلق الأمر وبطبيعة الحال بإثبات إنكار الإدارة)، كما أن الحق في الاطلاع لا يمارس إلا إذا كانت الإدارة قادرة على تحديد مكان الوثيقة الإدارية، بعبارة أخرى لا يوجد ما يفرض على الإدارة الإداء بالوثائق الإدارية إذا لم تكن قادرة على تحديد مكانها، أو ما يعرف بالوجود المادي والقانوني للوثيقة⁽¹⁾.

ويشكل الغموض المتعلق بعدم تحديد مفهوم الوثيقة الإدارية إحدى أبرز العوائق التي تضمنتها أحكام مرسوم 88-131 إلى جانب عوائق أخرى كثيرة تعيق ممارسة حق الإطلاع أو الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية، بسبب إمكانية استغلال الإدارة مثل هذا الطرف لغرض الكتمان على الوثائق الإدارية التي بحوزتها بحجة سريتها ما يضر بأصحاب المصلحة. لقد كان بإمكان المشرع أن يتقاضي مثل هذه الإشكالات فيما لو اعترف بحق الإطلاع كمبدأ عام وحدد الاستثناءات التي ترد عليه على سبيل الحصر، أو فيما لو بين المقصود من الوثيقة الإدارية على غرار نظيره الفرنسي بموجب نص المادة الأولى فقرة 1 من قانون 17 جويلية 1978 المتعلق بحق الاطلاع على الوثائق الإدارية المعدل بموجب قانون 12 فبراير 2000 أو حدد على الأقل قائمة الوثائق الإدارية التي يمكن الاطلاع أو الحصول عليها من عدمها، وذلك إلى جانب العديد من الضمانات الأخرى التي كان يجب مراعاتها، كأحداثه مثلا لجنة مختصة لمثل هذا الغرض على الغرض كالمشرع الفرنسي الذي أحدث ما يعرف بلجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية (CADA)⁽²⁾.

لقد أقر المشرع الجزائري حق الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية في المادة 10 من المرسوم رقم 88-131، لكنه استثنى المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني والتي يمكن بموجبها للإدارة رفض الاطلاع على الوثائق الإدارية ومثال ذلك ما جاء في بعض النصوص القانونية الخاصة بحماية الموظف للسر المهني في المادة 48 من القانون الأساسي العام للوظيفة

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 84.

(2) نفس المرجع، ص 84-85.

العمومية التي تنص على أن " يجب على الموظف الالتزام بالسّر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة..."⁽¹⁾.

ثالثاً: حق تسبب القرارات الإدارية:

يعتبر التسبب أو ما يعرف أيضا بتعليل القرارات الإدارية جزء جوهري من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية لا تقوم من دونه ووسيلة أساسية لعقلنة النشاط الإداري. وهو ماسنحاول بيانه من خلال ذلك:
أ. تعريف التسبب:

التسبب هو عرض الأسباب القانونية والواقعية التي بني عليها القرارات⁽²⁾، كما يقصد به الإفصاح عن العناصر الواقعية والقانونية التي استند إليها القرار، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا بناء على التزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة⁽³⁾، ونظرا للارتباط الوثيق بين التسبب والسبب وتقاديا للخلط بين المفهومين الذي قد يقع فيه البعض ارتأينا وجوب التمييز بينهما:
التمييز بين التسبب والسبب من حيث:⁽⁴⁾

- التسبب عنصر شكلي للقرار يحدد المشروعية الخارجية للقرار، أما السبب عنصر موضوعي يتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار.
- التسبب جزء أساسي من مضمون الشفافية وأساس للرقابة على القرارات الإدارية من أطراف مختلفة (السلطة الإدارية العليا، المواطنين، القضاء) بينما يعتبر السبب محلا للرقابة على القرار وليس أساسيا لها.

ب. مدى فعالية التسبب بالمواطن:

لقد أصبح يحق للأفراد بصفقتهم مواطنين وليس بصفقتهم تابعين، أو خاضعين للإدارة حق التمتع بمعرفة الأسباب التي يقوم عليها القرار الإداري وقت صدوره، حتى يتمكن من فهمه والاعتناع به،

⁽¹⁾المادة 48 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أمر 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427هـ الموافق لـ 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية معدل بالقانون 22-22 في 18 ديسمبر 2022 (ج.ر، 85، 2022).

⁽²⁾وهيئة بلباقي، علاقة التسبب في القرارات الإدارية، دفاثر السياسية والقانون، العدد18، جانفي 2018، ص04.

⁽³⁾وهيئة بلباقي، مرجع سابق، ص04.

⁽⁴⁾سليمة غزلان، مرجع سابق، ص90.

وللتسبب أو ما يعرف بالتعليل أهمية وفاعلية كبرى بالنسبة للعديد من الأطراف عامة وللمواطنين خاصة، تتجلى هذه الأهمية في:

- يعتبر التسبب وسيلة السلطة الإدارية في التدليل على صحة النتائج والآثار التي انتهى إليها القرار الذي أصدرته ووسيلة المواطن لرقابة مدى مشروعية قرارات الإدارة، فإما أن يوافق عليها أو ينتقدها أو يطعن فيها أمام القضاء طلبا لتعديلها أو إلغائها متى كانت مخالفة لمبدأ المشروعية⁽¹⁾.
- للتسبب دورا فعالا للحد من تعسف الإدارة بما تملكه من سلطة تقديرية، إذ يعطي للإدارة إحساسا دائما بالخضوع للقانون، وفي الصياغ هذا يقول الأستاذ جنجمبر (Gingembre): " إن رفض الإدارة التسبب في قراراتها يعد أحد أشكال تعسف الإدارة الأكثر استنزافا ".
- يشكل التسبب بحسب تعبير البعض صمام الأمان القانوني الذي يضمن حقوق المواطن تجاه الإدارة، إذ يسهل له مهمة الإثبات أمام القضاء، وإمكانية طلب التعويض بعيدا عن الأساليب الغامضة والمتباينة التي قد تقطع أنفاسه من دون أن يحقق مراده⁽²⁾.
- التسبب إحدى أهم الوسائل التي تؤدي إلى تحسين علاقة الإدارة بمواطنيها، إذ يعني بعد الإدارة عن التحكم عن الهوى، ويؤدي إلى عقلنة العمل الإداري وترشيده⁽³⁾.

ج. معالجة غير كافية للتسبب:

يشكل تسبب القرارات الإدارية ضمانا للمواطن في مواجهة سلطات الإدارة، فإن عوامل كثيرة قد جعلت من معالجة المشرع الجزائري للتسبب تتسم بالنقص وبعدم كفايتها بالمقارنة مع ما اعتمده المشرع في ظل الدول المتقدمة في مجال التسبب، وتكريسا لفعالية حقيقية للتسبب الذي يعد إحدى أبرز الوسائل بالنسبة للمواطن لضمان حقوقه وحياته تجاه سلطات الإدارة⁽⁴⁾.

• غياب تأطير قانوني للتسبب:

يعد إلزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية من بين أهم الآليات الأساسية التي ينبغي أن تبنى عليها علاقة الإدارة بالمواطن لما تشكله من ضمانة حقيقية لحقوقهم اتجاه تعسف الإدارة أو أي عيب من العيوب التي قد تنجم عن القرارات الإدارية خلال عملية إصدارها كالتقرير الخاطيء للقرار نتيجة ضعف أو

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 91.

(2) نفس المرجع، ص 93.

(3) نفس المرجع، ص 92.

(4) نفس المرجع، ص ص 93-94.

نقص التكوين القانوني لمصدر القرار، حقيقة أن الجزائر تعد من الدول السائرة في طريق النمو، وأن أسباب افتقارها القانوني للتسبيب قد يعود إلى أن الإدارة الجزائرية لا تزال حديثة العهد لانتهاج مثل هذه السياسات بالمقارنة مع الدول المتقدمة وتجربتها في الميدان، إلا أن غياب ما قد يعيقها لانتهاج ذلك على غرار الدول الأخرى يجعل من التسبيب عقبا لانعدام ما يبرره، فمثلا لم يمنع الجزائر من أن تقتبس العديد من التقاليد والأعراف الإدارية والأنظمة المؤسساتية، كإحداثها مجلس الدولة ومؤسسة وسيط الجمهورية وغيرها من الآليات التي تضمن حماية المواطنين تجاه الآلية الإدارية الضخمة، وعلى المشرع إذا ما أراد أن يوفق فعلا بين عملية مراعاة فاعلية سير الإدارة وعدم إعاقتها وبين توفير حماية للمواطن إلا أن يتجه نحو إقرار سياسة التأطير القانوني لتسبيب القرارات الإدارية حتى يتمكن من تغيير عقلية الإدارة الجزائرية ولا تستغل منافذ أخرى، مع الإشارة إلى أن هذا أقل ما يمكن أن يقوم به في سبيل تحسين وتطوير العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال إقرارها للطبيعة الدستورية لحق التسبيب⁽¹⁾.

• نطاق ضيق للاستفادة:

بالرجوع إلى محتوى ومفهوم مرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، فإن نطاق الاستفادة من حق تسبيب القرارات الإدارية السلبية يكون قد ورد بشكل محدود، بحيث لم يعترف به إلا للمواطن (المادة 1، 3/10، 3/25)، فإن انحصار تطبيق مرسوم 88-131 على الإدارات، المؤسسات والهيئات العمومية (المادة 2) من شأنه أن يؤدي إلى إفلات هيئات أخرى من الإلتزام بالتسبيب كهيئات القانون الخاص التي تكلف بتسيير المرافق العمومية ما يشكل ضررا للمواطن. إن محدودية نطاق الاستفادة من حق التسبيب من شأنه أن يفتح ثغرات عدة يمكن أن تستغلها الإدارة بغرض العمل في مجال السرية اتجاه متعاملها من غير المواطنين، ويؤدي إلى إفلات هيئات القانون الخاص المكلفة بتسيير المرافق العمومية من هذا الإلتزام وهو الموقف الذي كان يجب أن يتفاداه المشرع لو أنه استبعد مصطلح المواطن واستعمل مصطلحا آخر أكثر ملائمة، ووسع من نطاق الإلتزام بالتسبيب ليقحم به هيئات أخرى تربطها علاقة بالمواطن بفعل تسييرها للمرافق العمومية...⁽²⁾.

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص 94-95-96.

(2) نفس المرجع، ص ص 96-97.

• **تبني عدم التسبب كمبدأ:**

إذا كانت التشريعات في الجزائر قد اعتمدت تسبب أو تعليل القرارات القضائية كمبدأ، فإنها لم تعتمد نفس الأسلوب بالنسبة لتسبب القرارات الإدارية، حيث جعل من مبدأ عدم إلزام الإدارة بتسببها هو الأصل ما لم يلزمها القانون بذلك.

اتجاه إرادة المشرع لتقرير استثنائية التسبب بالنسبة للقرارات الإدارية لتحقيق معادلة التوفيق بين عدم إعاقة سير العمل الإداري بالإدارة وبين حماية حقوق المواطن وحرياته، يؤدي بنا إلى الإقرار بأن المشرع قد أغفل حقيقة أن تقرير مبدأ الالتزام العام لتسبب القرارات الإدارية لا يعوق تكريس مثل هذه المعادلة بدليل ما حققته الكثير من الدول، بل أن خلاف ذلك سيمكن الإدارة من استعمال سلطاتها التقديرية للتهرب من القضاء في الكثير من القرارات الهامة، والعمل في ظل السرية والغموض⁽¹⁾.

• **إهدار التسبب في ظل القرار الضمني:**

تعتبر القرارات الإدارية من أهم الآليات التي تباشر من خلالها الإدارة وظيفتها الإدارية، وحفاظا على حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة فقد اعتبر صمتها بمثابة الإفصاح عن إرادتها قبولاً أو رفضاً، غير أنه وانطلاقاً بما أوردته نص المادة 34 من المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، التي تفرض على الإدارة الرد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها، تجعلنا نلاحظ بأن هناك إغفال لمعالجة مسألة سكوت الإدارة عن الرد الذي ألزمت به بصفة عامة، كما نلاحظ بأنه لم يتطرق إلى ما قد ينجر عن ذلك السكوت بالنسبة لمبدأ التسبب بصفة خاصة، بعبارة أخرى فإنه إذا كان بإمكاننا أن نتفحص عن مسألة تسبب قرارات الإدارة الصريحة بالرفض، فإن قراراتها الضمنية تؤدي إلى استحالة القيام بذلك وبالتالي إلى إهدار أو تقهقر مبدأ التسبب لإمكانية احتماء الإدارة خلف القرار الضمني عند رفضها للكشف عن الأسباب⁽²⁾.

د. **طبيعة القرارات الإدارية محل التسبب:**

يعتبر التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالم مبدأ الشفافية والوضوح الإداري، لأجل ذلك يبقى على المشرع الجزائري أن يحذو حذو الدول التي لم تعد تأبى بتقرير سياسة الالتزام العام بتسبب القرارات الإدارية طالما أن ذلك لا يعوق السير الحسن للعمل الإداري لضمان سرعة إنجازه من جهة وحماية لحقوق المواطنين اتجاه الإدارة من جهة أخرى، لاسيما إذا علمنا أن انتهاج سياسة مبدأ استثنائية التسبب تعد تقنية إقناعية لتجنب المنازعة⁽³⁾.

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص 97-98.

(2) نفس المرجع، ص ص 98-99.

(3) نفس المرجع، ص 102.

علاقة الإدارة بالمواطن تتجسد من خلال فلسفة التوازن بين السلطة العامة وحماية الحقوق الفردية، في إطار منظم تحكمه قواعد ومبادئ قانونية دقيقة تهدف إلى منع التعسف وضمان حسن سير المرافق العامة إذ أن الإدارة بصفتها الجهاز التنفيذي الذي يسهم على تطبيق السياسات العامة وتسيير شؤون المواطنين لا تمارس صلاحياتها بشكل مطلق أو اعتباطي، بل تجد نفسها مقيدة بترسانة قانونية متكاملة تضع الإطار العام لكيفية تعاملها مع الأفراد وتحدد التزاماتها اتجاههم، وفق منظومة متماسكة مع المبادئ القانونية.

تعد المبادئ القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن أحد الأسس الجوهرية التي تضمن تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد في دولة القانون، فهذه المبادئ لا تهدف فقط إلى تنظيم العمل الإداري، بل تسعى أيضا إلى حماية المواطن من أي تعسف وضمان احترام حقوقه وكرامته، وتُرسّخ هذه المبادئ " مبدأ المشروعية، المساواة، الشفافية، الحياد " على أن فكرة الإدارة ليست سلطة فوق المجتمع، بل أداة في خدمة الصالح العام، ملتزمة بالخضوع للقانون واحترام مبادئ العدل والمساواة في معاملة المواطنين دون تمييز، ومنه فإن التزام الإدارة بهذه المبادئ يسهم في بناء علاقة ثقة متبادلة بينها وبين المواطن ويحقق بيئة إدارية شفافة ومنظمة قادرة على حماية الحقوق الفردية وتلبية احتياجات المجتمع. بما يضمن سير المرافق العامة بانتظام وفعالية، في إطار احترام القانون وصون كرامة الإنسان، كما أن هذه المبادئ لا تمثل مجرد قواعد نظرية، بل تشكل منظومة متكاملة تهدف إلى تحقيق العدل وضمان كفاءة الخدمة الإدارية وحماية الحقوق الفردية فتطبيق الإدارة لمبدأ المشروعية، المساواة، الشفافية والحياد، مع احترام الخصوصية الوطنية المتمثلة في المبادئ المستمدة من الشريعة الإسلامية مثل العدل، الشورى، والأمانة يجعل العلاقة بين المواطن والإدارة علاقة قائمة على الاحترام المتبادل والثقة في إطار دولة القانون والمؤسسات.

من خلال ما سبق توضيحه، تم تعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن بمجموعة من المبادئ التي تعمل على ضبطها وترشيدها لصالح المواطن المتعامل مع الإدارة. فمبدأ المشروعية الجدار الحامي لحقوق وحرّيات الأفراد فهو يكفل حمايتها من كل اعتداء. كذا يفرض على الإدارة أن تقوم بنشاطاتها في إطار القانون لكي تعزز ثقة المواطن في الإدارة، بالإضافة إلى المشاركة التي كلما تنامت من حيث تكريسها عمليا تنامت معها الديمقراطية التشاركية إلا أن البحث عن مشاركة فعلية في هذا الصدد قد تفتح المجال إلى إثارة الكثير من النقائص والعيوب تتمثل أساسا في ثقافة السر الإداري التي لازالت الإدارة تتحجج به وتستعمله كذريعة تزينها بمقتضاها المصلحة العامة، كما أن مبدأ الديمقراطية يتخذ عدّة

تطبيقات في القانون الجزائري على شكل صورتين أساسيتان تتمثلان في المشاركة المباشرة والمشاركة غير المباشرة، تعد الشفافية من أبرز الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة الحديثة والتي يجب أن تحل محل الإدارة التقليدية التي يعتبر مبدأ السرية أحد دعائمها الرئيسية، كما لا يمكنها أن تتجسد بواسطة آليات هشة كعدم كفاية وسائل الإعلام الإداري مقارنة بما أصبح عليه اليوم في ظل ما يعرف بالثورة الإعلامية أو ما يصطلح عليه بالإعلام الإلكتروني الذي أضحى يتجاوز مفهوم الوثيقة الإدارية، بالنظر للفعالية المحدودية لحق الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية لاعتبارات عديدة (حماية قانونية مفقودة، ضمانات قضائية منعدمة...) ناهيك عن المعالجة المبتورة لتسبيب القرارات الإدارية التي ترجع إلى موقفا المشرع الجزائري التي يعتمد على استثنائية التسبيب، فتطبيقا لمبدأ حياد يؤدي إلى إعطاء مصداقية الإدارة ويحقق مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات، كما أن هذا المبدأ له دور في ترقية العلاقة والحفاظ على حسن سيرها.

الفصل الثاني

الأسس القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة

بالمواطن

تقوم علاقة الإدارة بالمواطن على مجموعة من الأسس القانونية التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين سلطة الإدارة في أداء مهامها، وضمان حقوق الأفراد في مواجهة تصرفاتها، وتستند هذه العلاقة إلى عدة قواعد تنظيمية مستمدة من الدستور، القوانين، والاجتهادات القضائية وذلك لضمان العدالة والمشروعية في عمل الإدارة، وعليه ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث أن المبحث الأول خصصناه لدراسة " التنظيم القانوني الدستوري لضبط العلاقة بين الإدارة والمواطن "، أما المبحث الثاني فخصصناه لدراسة " الأسس التشريعية والتنظيمية الضابطة لعلاقة الإدارة بالمواطن ".

المبحث الأول

التنظيم القانوني الدستوري لضبط العلاقة بين الإدارة والمواطن

يعتبر التنظيم القانوني الدستوري للعلاقة بين الإدارة والمواطن من الركائز الأساسية للدولة الحديثة، حيث يسعى إلى تحقيق التوازن بين السلطة الإدارية وضمان حقوق الأفراد، فالدستور باعتباره القانون الأسمى للبلاد، إذ يضع التوجيهات العامة التي تلتزم بها الإدارة في تعاملها مع الأفراد، ويهدف هذا التنظيم إلى تحقيق التوازن بين سلطات الدولة وحقوق المواطنين، بما يضمن عدالة العلاقة بينها ويمنع أي تجاوزات أو تعسف في استخدام السلطة، ولإعطاء تفاصيل أكثر قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، حيث أن المطلب الأول " مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دساتير 1963 و1976" بينما المطلب الثاني " مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1983 وتعديلاته "، أما المطلب الثالث " مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل الدستوري الأخير 2016 و2020 ".

المطلب الأول

مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دساتير 1963 و1976

يعد دستور 1963 أول دستور بعد استقلال الجزائر، وقد وضع الأسس القانونية لعلاقة الإدارة بالمواطن في إطار بناء الدولة الوطنية الحديثة، في حين أن دستور 1976 يعتبر محطة هامة في تطور النظام الدستوري الجزائري، حيث جاء في سياق ترسيخ المبادئ الاشتراكية وتعزيز دور الدولة في مختلف المجالات، بما في ذلك علاقتها بالمواطن، وما نرجع عليه بالدراسة في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين، حيث أن الفرع الأول " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1963 "، أما الفرع الثاني " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1976 ".

الفرع الأول: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1963

عند تحليل مختلف أحكام دستور 1963 لاسيما تلك المدرجة تحت عنوان "الحقوق الأساسية" المواد (من 12 إلى 22) يلاحظ غياب كلي لمعالجة طبيعة وأسس العلاقة بين الإدارة والمواطن⁽¹⁾. حيث أن المواد (من 12 إلى 22) من دستور 1963 قد غيّبت وتناست تنظيم ومعالجة علاقة المواطن بالإدارة التي تتضمن حقوقه على الإدارة، والالتزامات التي عليه اتجاهها، مثل تكريس مبدأ تحيز الإدارة، ومبدأ مساواة المواطن أمامها، ومبدأ مشاركة المواطن في نشاطات الإدارة بما يترجم مبدأ الديمقراطية الإدارية، بإستثناء المادة 19 منه التي تمنح المواطن حرية تأسيس الجمعيات ما يُصطلح عليه حديثا بالحياة الجموعية، ما يعد صورة من صور المشاركة في الحياة المدنية بمشاركة المواطن للإدارة أثناء القيام بنشاطاتها التي تمس حياته⁽²⁾.

ولعل السبب في ذلك يعود إلى الطابع الإيديولوجي الذي غلب على الدستور، وتثبيت نظام دستوري للحكم بواسطة الحزب، ما جعل من دستور 1963 يظهر بمظهر دستور برنامج أكثر منه دستور قانون⁽³⁾.

قد كَيّف الأستاذ كامو (Camau) دستور 1963 بأنه ليس دستور قانون، وإنما دستور برنامج، وقدر برّز رأيه بقوله أنه دستور برنامج لاعتماده على الحزب الواحد، أما إذا أبعاد الحزب فإنه يكون دستور قانون.

ويعود السبب في ذلك كون دستور 1963 هو دستور برنامج حسب الأستاذ كامو (Camau) باعتماده في إرساء نظام الحكم على الحزب الواحد وعلى النظام الاقتصادي الاشتراكي الرفض للتعددية الحزبية والنظام الاقتصادي الحر، ممّا يجعله بعيد عن دستور القانون لغلبة عليه الطابع الإيديولوجي، غير أن هذا الدستور لم يعمر طويلا بسبب ما شاب تلك الفترة من توترات، كان أبرزها النزاع الحدودي مع المغرب ما جعل الرئيس أحمد بن بلة يعلن الحالة الاستثنائية، وكذا تحييد الرئيس أحمد بن بلة بعد الانقلاب عليه في 19 جوان 1965 من طرف مجلس الثورة، ما أدى إلى تجميد العمل بدستور 1963⁽⁴⁾.

(1) أمال حاج جاب الله، نادية ضريفي، "الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 01، 2019، ص 77.

(2) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 9-10.

(3) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 21.

(4) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 10.

الفرع الثاني: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1976

وإن لم يختلف دستور 1976 عن دستور 1963 من حيث ارتكازه على مبدأ الحزب الواحد، ومن حيث تفوق الطبيعة البرمجية للدستور على الطبيعة القانونية، إلا أن دستور 1976 يبدو وكأنه عرف بعض المستجدات في مجال تنظيم العلاقات الإدارية والمواطن⁽¹⁾، وذلك من خلال تبنيه مبدأ اللامركزية الإدارية لأول مرة ضمن أحكام المواد (7 و 8 و 34 و 35 و 36 منه) والتي تعدُّ آلية من آليات تقريب الإدارة من المواطن وإحدى قنوات المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون العمومية (المادة 34 دستور 1976)⁽²⁾.

كما كرس هذا الدستور مبدأ المساواة في حقوق المواطن وواجباته دون أي تمييز " العرق، الجنس، الحرفة " إلى جانب منع الإدارة من ممارسة سلطاتها على نحو مخالف للتشريع شأنها في ذلك مختلف الهيئات والمؤسسات الأخرى التي تتمتع بامتيازات السلطة العمومية (المادة 72 من دستور 1976)⁽³⁾.

بالرغم من إقرار مختلف هذه الحقوق والمبادئ فإن دستور 1976 قيّد فعاليتها من خلال تقييد مجال ممارستها بعدم المساس بمبادئ الثورة وعلى رأسها الاختيار الاشتراكي وهو ما أفرغ الكثير من محتواها، كما أن الشعور بالبيروقراطية الذي انعكس سلبا على سير الإدارات العمومية في تعاملاتها مع المواطنين من خلال التحقيق الذي أجرته رئاسة الجمهورية سنة 1976 شأنه في ذلك شأن أمراض كثيرة تميزت بها الإدارة الجزائرية التي توارثتها عن الإدارة الاستعمارية كالرشوة، المحسوبية وغيرها، عكست كلها مدى محدودية أحكام دستور 1976 لتنظيم ومعالجة العلاقة، ففي الوقت الذي نصّ دستور 1976 في المادة (151 فقرة 1 منه) على ولاية السلطة التشريعية " المجلس الشعبي الوطني " في سنّ تشريعات منظمة على وجه الخصوص لحقوق المواطن وواجباته، نجد أن السلطة التنظيمية عن طريق اللوائح المستقلة هي التي قامت بتنظيم علاقة المواطن بالإدارة بصدور المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن⁽⁴⁾.

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 22.

(2) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 11.

(3) آمال حاج جاب الله ونادية ضريفي، مرجع سابق، ص 78.

(4) أحمد بلحاج، مرجع سابق، ص 12.

إذ أكد المرسوم رقم 88-131 على ضرورة إعادة المصالحة الغائبة بين المواطن والإدارة من خلال إستراتيجية فعالة للحوار، إلى إنشاء هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-131 إذ تركزت مهام وسيط الجمهورية على رقابة سير عمل الهيئات العمومية في علاقاتها مع المواطنين وإن لم يستمر طويلا وتم إلغاؤه بالمرسوم الرئاسي رقم 99-170 وصولا إلى الأمر رقم 06-03 المتضمن " القانون الأساسي للوظيفة العامة"⁽¹⁾.

المطلب الثاني

مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1989 وتعديلاته

جاء دستور 1989 كإستجابة للتحويلات السياسية والاجتماعية التي شهدتها الجزائر أواخر الثمانينات، حيث أدرج إصلاحات جوهرية تهدف إلى تعزيز سيادة القانون، تكريس التعددية السياسية، تحديد العلاقة بين الإدارة والمواطن وفق مبادئ جديدة تقوم على احترام الحقوق والحريات والشفافية في العمل الإداري، وانطلاقا من ذلك قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1989"، أما الفرع الثاني " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل الدستوري 1996 و 2008".

الفرع الأول: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1989

إنّ دستور 1989 كان نتيجة مجموعة من التراكمات السياسية والاجتماعية المتمثلة في البيروقراطية التي تميزت بها الإدارة في ظل نظام اشتراكي محتكر من طرف الحزب الواحد ظاهريا، وعمليا من طرف الأوليغارشية والتبذير والرشوة وسوء المعاملة المرتفقين التي مهدت لأحداث 05 أكتوبر 1988 التي تلتها إخراج سياسي بإصلاح دستوري جذري وعميق نتج عنه دستور جديدة في سنة 1989⁽²⁾.

ومع مطلع سنة 1989 تمخض عنها دستور جديد للجزائر الذي أفرز مجموعة من التحويلات السياسية كانت آثاره واضحة في التعديلات والتغييرات التي طرأت على بيئة وهيكلة النظام السياسي الجزائري والتي اعتمدها من أجل التكيف مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية وتتمثل أبرز هذه التحويلات

⁽¹⁾ أنزيهة عمران، "الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص للاختلافات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية"، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 12، 2006، ص 479.

⁽²⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 12.

السياسية في حسم جملة من المسائل بموجب دستور 1989 واعتبارها كمبادئ أساسية هادفة إلى تكريس دستوري فعال لحقوق المواطنين الأساسية والتي أفرغ محتواه في الدستورين السابقين " 1963-1976"، فقد جاء دستور 1989 بجملة من المبادئ التي من شأنها الوصول للمطلوب على غرار التعددية الحزبية، الفصل بين السلطات⁽¹⁾.

وغيرها من المبادئ التي تساهم بشكل كبير في إشراك المواطن في تسيير الشأن العام وتكريس كل ما من شأنه القضاء على مختلف سلبيات التنظيم البيروقراطي وتجسيد الضمانات اللازمة لذلك. ومن بين أهم المبادئ التي أقرها دستور 1989 مايلي:⁽²⁾

- إلغاء الاشتراكية وهيمنة الدولة في تسيير الحياة الاقتصادية في الفترة السابقة وبذلك يتم الانفتاح الاقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق.
- الفصل بين السلطات: اعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي جاء بها دستور 1989 بعد دمج السلطات التي أقرها دستور 1976 وذلك بهدف استغالية السلطات وعدم استحواذ أي سلطة على المهام المخولة للسلطات الأخرى وإنشاء مجلس دستوري لحل النزاعات التي يمكن أن تظهر بين السلطة التنفيذية والتشريعية ومراقبة مدى شرعية الاستفتاءات والانتخابات.
- التعددية الحزبية: إن تبني مبدأ التعددية الحزبية يعود سببه لعجز نظام الأحادية الحزبية عن تحقيق مطامع الشعب وتمكينه من تسيير شؤونه العامة بصفة فعالة وديمقراطية. فقد جاء في المادة 39 من دستور 1989 " حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن " وجاء في المادة 40 من دستور 1989 " حيث إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به "⁽³⁾، وهو ما كرسه القانون رقم 89-11 الصادر في 5 جويلية 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي الذي نص في مادته 02 على " تستهدف الجمعية ذات الطابع السياسي في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي ابتغاء هدف لا يدر ربحا وسعيا للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية"، على أن لا تبنى أو تؤسس أو تعمل على قاعدة أو

⁽¹⁾صفاء بورزفة، "علاقة الإدارة مع المواطن في الأنظمة الإدارية العربية: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية، تخصص الإدارة العامة المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2021/2022، ص87.

⁽²⁾صفاء بورزفة، مرجع سابق، ص88.

⁽³⁾المادة 40 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

هدف يتضمن ما يلي: الممارسة الطائفية والإقطاعية والجهورية والمحسوبية أو إقامة علاقات الاستغلال والتبعية والسلوك المخالف للإسلام وقيم ثورة نوفمبر 1954، وأن لا تبنى تأسيسها أو عملها على أساس ديني فقط أو على أساس لغوي أو جهوري أو الانتماء إلى جنس أو عرف واحد أو إلى وضع مهني مهين، إلى جانب احترام الأمن والنظام وعدم التعاون مع أطراف أجنبية⁽¹⁾.

إن شكل هذا الدستور نقلة نوعية في مسار علاقة المواطن بالإدارة المحلية لتمييزه بنظرة جديدة إلى هذه العلاقة من خلال الانفتاح الذي عرفه بتكريسه لمبدأ المشاركة " الديمقراطية التشاركية" إذ تُعد كآلية لتقريب الإدارة المحلية من المواطن وهي من أهم المبادئ المعتمد عليها في سياسة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، إذ أنها تجعل المواطن قريبا من الإدارة وذلك بإشراكه في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياته سيما على المستوى المحلي، وفي هذا الصدد يقول الفقيهين Charles DEBBASCH و Frederic COLIN أن: " الديمقراطية التشاركية تقوم على أساس النقاش العام والتي تتطلب أن يتم اتخاذ جميع القرارات بعد مناقشة تجري مع الرأي العام"⁽²⁾.

كما ركز المؤسس الدستوري في المواد 14 و 15 و 16 وعلى الجماعات الإقليمية كأسلوب التنظيم الإداري ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.

حيث أن المادة 14 من دستور 1989 جاء في نصها مايلي: تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي ومبادئ العدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويُراقب عمل السلطات العمومية"⁽³⁾.

كذلك المادة 15 دستور 1989 نصت على ما يلي: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعات الإقليمية"⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص ص 105-106.

⁽²⁾ حنان علاوة، "عن فعالية إصلاحات تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2017، ص 435.

⁽³⁾ المادة 14 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

⁽⁴⁾ المادة 15 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

والمادة 16 دستور 1989 نص على " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "(1).

كذلك نجد أن دستور 1989 قد كرس للمواطن الحماية اللازمة من خلال تعاملاته مع الإدارة بحيث ألزم كل أجهزة الدولة ومن بينها الإدارة المحلية بتنفيذ أحكام القضاء وذلك من خلال نص المادة 136 دستور 1989 " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت، وفي كل مكان، وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء "(2).

ومما انعكس على إصلاح الدستور وإصلاح الإدارات القريبة من المواطن كالبديية " بموجب القانون 80-90 "(3)، التي اعتبرت أداة أساسية لتحقيق إرادة الشعب، والتخلص من الممارسات السلبية السابقة كالرشوة، المحسوبية من خلال تكريس الرقابة الشعبية " حق المواطن بحضور المداولات "، والولاية التي عمل الإصلاح على مستواها وبموجب القانون رقم 09-90 على التخفيف من الوصاية والنظام المركزي وتدعيم التمثيل الشعبي تماشياً مع ما جاء به دستور 1989 في ظل تنظيم السلطات(4).

وعليه فإن دستور 1989 لم يرق إلى مستوى الإصلاحات السياسية التي تعكس تنظيم الدولة في حلثها الجديدة بسبب النقائص التي اكتفتها، بيد أن الإبقاء على الوالي في الولاية الذي يتعارض مع مبدأ المشاركة الفعلية والجماعية ومبدأ التمثيل الشعبي في إطار المجالس المنتخبة، ويتنافى مع فلسفة الجماعات المحلية المنتخبة التي تعبر عن حقيقة مشاركة المواطن والتمثيل الحقيقي له على مستوى الإدارة القريبة منه، كما أن الإقرار بالحريات التي ترافق الاعتراف بالحقوق المرتبطة بالمواطن وتكريس التعددية الحزبية وما ينتج عنه من إدراك حقيقي لحقوق وواجبات المواطن، وكذلك طبيعة الدولة المختلفة والمتعارضة تماماً مع سابقتها، كان يتوجب أن يحدث علاقة جديدة بين الدولة والمواطن، ينم عنها إقحام الاعتراف بحقوق وحريات جديدة أكثر ملائمة لطموحات المجتمع، الأمر الذي لا نلتسمه في دستور 1989(5).

(1) المادة 16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

(2) المادة 136 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

(3) القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، ج ر، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة 11 أبريل 1990.

(4) قانون رقم 09/90، المؤرخ في 07 أبريل 1990، ج ر، العدد 15، المؤرخة في 15 أبريل 1990، المتعلق بقانون الولاية.

(5) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص ص 26-27.

زيادة على عدم احتواء هذا الدستور في فحوى ديباجته على حقوق الإنسان والمواطن المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو حتى الإشارة على ذلك، والتي يتم عن طريق منح المواطن والإدارة موقع ومكانة ودور في الحياة الاجتماعية والسياسية والإدارية، ما كان سببا غير مباشر، وهو عدة عوامل أخرى إلى التفعيل بالتعديل الدستوري لسنة 1996 ما أدى إلى التأثير على تأطير علاقة الإدارة بالمواطن في هذا الدستور⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل الدستوري 1996 و2008

عرف النظام السياسي الجزائري العديد من المحطات والتغيرات من نواحي عديدة وخاصة المجال السياسي المؤثر المباشر على سلطات الدولة الجزائري، وكذلك على الأصعدة الأخرى سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو ثقافية لذلك سنقوم بالتعرض من خلال هذا الفرع أولا تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل الدستوري 1996، أما ثانيا تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل الدستوري 2008.

أولا: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل الدستوري 1996:

لقد اعتنق التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي يجد مصدره الرسمي في دستور 1989⁽²⁾، كما أصبحت الحقوق والحريات الأساسية للمواطن موضوعا مهما في الساحة السياسية الجزائرية، جعل الطبقة الحقوقية والسياسية تفكر في توفير لها حماية دستورية، ما أدى إلى إقرار تعديل دستوري في 28 نوفمبر 1996، الذي تبنى المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطيات الغربية الليبرالية، بحيث حظيت معظم موادته بالنقل الحرفي لمواد دستور 1989، خصوصا تلك المتعلقة بحقوق المواطن تجاه الإدارة كتأكيد على مبدأ اللامركزية الإدارية كأسلوب التنظيم والتسيير الإداري للبلاد⁽³⁾.

حسب ما نصت عليه المادة 15 التي تنص على أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية " كما جاء في نص المادة 16 من الدستور " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "⁽⁴⁾.

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 14.

(2) سليمة عزلان، مرجع سابق، ص 29.

(3) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 14-15.

(4) عطاء الله فشار، الدساتير الجزائرية وتعديلاتها 1963-2020، منشورات ألفا للوثائق، الجزائر، 2021، ص 121.

بما يخفف على المواطن ولقربه من الإدارة، نجد كذلك في نص المادة 22 التي تنص على أن "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة " أي على عدم التعسف في استعمال السلطة مما يجعلها ضماناً وحماية للمواطن تجاه الإدارة، كما جسد فكرة ضمان الحقوق والحريات المتعلقة بالمواطن في المادة 32 فقرة 01 من الدستور 1996 إلى تنص على أن " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة "⁽¹⁾، نستنتج من خلال نص المادة بأن الحريات الأساسية تشمل حرية الرأي والتعبير وغيرها من الحريات التي تعتبر أساس الحياة الديمقراطية، يشمل الحقوق الإنسان كحق التعليم والحياة والصحة... الخ. أما الحقوق المواطن كالحق بالتصويت والترشح والمساواة أمام القانون.

تدل كلمة مضمونة: على أن حقوق ليست اعتبارية بل القانون يلزم بحمايتها وعدم الاعتداء عليها.

وذلك بخضوع تصرف مختلف أجهزة الدولية ومن بينها الإدارة لأحكام القانون بتنفيذها جميع أحكام القضاء، كأساس من أسس دولة القانون والحق طبقاً للمادة 145 من الدستور التي تنص على أن "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء "⁽²⁾، وكذا التكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة حسب نص المادة 23 التي تنص على أن عدم " تحيز الإدارة يضمنه القانون "⁽³⁾، تستنتج من خلال نص المادة بأن نلاحظ يجب على الإدارة أن تتعامل مع المواطنين دون انحياز أو تمييز أي يتصرف بحياد تام سواء في تقديم الخدمات أو إصدار القرارات.

المبدأ الذي كرسه المجلس الدستوري لقوله " واعتباراً أن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون "المنصوص عليها في المادة 29 من الدستور، يقتضي من المشرع إخضاع المواطنين المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة وإخضاعهم لقواعد مختلفة كلما تواجدهم في أوضاع مختلفة واعتبار أن هذه المبادئ تقتضي من المشرع عند ممارسة اختصاصاته، أن يؤسس تقديره على معايير موضوعية وعقلانية"⁽⁴⁾.

⁽¹⁾المادة 32 من الدستور 1996 المعدل والمتمم، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996،

الجريدة الرسمية، رقم 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

⁽²⁾المادة 145 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

⁽³⁾المادة 23 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

⁽⁴⁾سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 88.

المساواة التي إذا ما اختلت بتعسف من الإدارة، أو تحير منها يمكن للمواطن اللجوء إلى القضاء الإداري الذي أوجده دستور 1996، كهيئة قضائية متميزة هيكليا وموضوعيا عن القضاء العادي بإنشاء مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية تابعة للسلطة القضائية مقومة لأعمال المحاكم الإدارية⁽¹⁾.

حسب ما نصت المادة 152 فقرتين 1 و 2 من الدستور تنص على أن " تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم، يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون"⁽²⁾.

لقد حاول المؤسس الدستوري حق كفالة الحقوق والحريات الأساسية للمواطن عن طريق الهيكلة الجديدة لمهام الدولة في مجال الإصلاحات الإدارية التي شرع فيها مع مطلع الثمانيات والتي أزلت بعض العقبات الإيديولوجية. إلا أن المواطن أو بالأحرى المتعامل مع الإدارة استمر في التذمر من جراء الخدمات الإدارية بسبب طابع الشكلية التي اتسمت بها تلك الإصلاحات منه جهة التي لم ترق إلى الحد المطلوب الذي يتماشى على الحلة السياسية الجديدة من جهة ثانية وحتى الاقتصادية منها⁽³⁾. كما أن هذا التعديل الدستوري تضمن مبدأ أساسيا يحكم الإدارة في علاقاتها مع المواطن ألا وهو مبدأ عدم تحيز الإدارة التي نصت المادة من الدستور ومضمونه يتمحور حول حياد الإدارة سلبا وإيجابا أثناء نشوء معاملات بينها وبين المواطن الذي يكون في وضعيات مختلفة أمامها، كذلك أيضا في ظل دستوري 1989 و 1996 فإنه اعتمد نظام الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية إلا أن النص بقي على حاله⁽⁴⁾، أما عن وسيلة الرقابة القضائية المتخصصة في مجال العمل الإداري (محاكم إدارية ابتدائية، مجلس الدولة) في إطار استقلالية الهيئات القضائية الناتجة عن الفصل بين السلطات فقد بقيت بعيدة كل البعد عن الانجاز والتحقيق ما حيث استقلاليته ولم تعد مجرد تغيير هيكله فقط⁽⁵⁾.

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 15.

(2) المادة 152 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

(3) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 30.

(4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 78.

(5) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 30-31.

إن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 1996 قد قرر قفزة قانونية نوعية هامة نحو إرساء الطرح والمرجعية الدستورية لحقوق المواطن تجاه الإدارة، ما أفرز نشوء علاقة بين المواطن والإدارة أثناء استعمال المواطن لحقوقه وحرياته الأساسية المنصوص عليها قانوناً التي تقابلها وتقارعها الإدارة بما يجوز عليه من امتيازات السلطة العامة وسلطة تقديرية واسعة في بعض الأحيان قصد تحقيق النفع العام⁽¹⁾.

ثانياً: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل الدستوري 2008:

استند التعديل الدستوري لسنة 2008 حيث حظيت معظم مواد بالنقل من دستور 1996 خصوصاً ما يتعلق بحقوق المواطن تجاه الإدارة كالتأكيد على مبدأ اللامركزية كأسلوب التنظيم والتسيير الإدارة حسب المادتين 15 و 16 سابقة ذكرها، نجد كذلك عدم التعسف في استعمال السلطة مما يجعلها ضماناً وحماية للمواطن اتجاه الإدارة طبقاً للمادة 22 السابقة ذكر، كما جسد فكرة أن الحقوق والحرريات المتعلقة بالمواطن مضمونة طبقاً للمادة 32 فقرة 1 سابقة الذكر، كذلك المادة 145 لم يتم تعديل ونقل من دستور 1996، بأن تقوم أجهزة الدولة المختصة ومن بينها الإدارة لأحكام القانون بتنفيذها جميع أحكام القضاء، كذا بتكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة طبقاً للمادة سابقة ذكر 23 من دستور 2008، المجلس الدستوري كرساً مبدأ المساواة للمواطنين أمام القانون طبقاً للمادة 29 من الدستور 2008⁽²⁾.

لقد حاول المؤسس الدستوري حق كفالة الحقوق والحرريات الأساسية للمواطن عن طريق الهيكل الجديدة لمهام الدولة في مجال الإصلاحات الإدارية التي شرع فيها مع مطلع الثمانينات⁽³⁾. إلا أن المواطن أو بالأحرى المتعامل مع الإدارة استمر في التذمر من جراء الخدمات الإدارية، كما أن التعديل الدستوري لسنة 2008 ألزم كل من الدولة على ضمان عدم انتهاك حرمة الإنسان.

المطلب الثالث

مظاهر تنظيم العلاقة في التعديلات الدستورية 2016 و 2020

تتأثر الأنظمة السياسية بالتغيرات التي تحدث على مستوى العالم سواء من الناحية الاقتصادية أو الأمنية أو الثقافية، وتتأثر مباشرة بالشأن الداخلي من ناحية الحريات والمستوى المعيشي للفرد، وتطلع

⁽¹⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 16.

⁽²⁾ المادة 15 و 16 و 22 و 32 و 145 القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

⁽³⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 30.

المواطن لمزيد من الإصلاحات على جميع الأصعدة للنهوض بالدولة، فيقوم النظام السياسي بالاستجابة لهذه المطالب من خلال إصلاحات كتعديل يمس الدساتير والقوانين، الذي يحدد اتجاه السياسة القادمة للدولة، لتوضيح هذه التغيرات سنقوم بدراسة النظام السياسي الجزائري ذلك من خلال فرعين نتطرق فيهم إلى مظاهر تنظيم العلاقة الإدارة بالمواطن في التعديلات الدستورية 2016 و2020 ففي الفرع الأول " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل 2016 "، أما الفرع الثاني " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل 2020 ".

الفرع الأول: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل 2016

إن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن حافظ على نفس المنحى إلى غاية تعديل 2016 حمل مقاصد أكثر عمقا ودلالة خاصة ما تعلق منها بالمشاركة في تسيير الشأن العام وتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن ومن أهم ما جاء في التعديل الأخير 2016 نذكر على سبيل المثال لا حصر، أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، كما أن يعتبر المجلس المنتخب هو ذلك الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كذا تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية طبقا لنص المادة 15 من دستور 2016⁽¹⁾، وتم تحديد لشرط التصريح لممتلكات وأن الوظيفة السامية أو المنصب السياسي لا يشكل مصدرا للثراء، هذا ما جاء في نص المادة 23 إلى تنص على أن " لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدر للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة يجب على كل شخص معين في وظيفة سامية في الدولة أو ينتخب في مجلس محلي أو ينتخب أو يعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها"⁽²⁾، نجد كذلك على عدم التعسف في استعمال السلطة مما يجعلها ضمانا وحماية للمواطن تجاه الإدارة طبقا لنص المادة 24 من دستور 2016 التي تنص على أن " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة "، وكذا ضمان عدم التحيز الإداري وحماية حقوق المواطنين طبقا لما جاء في المادتين هما في المادة 25 تنص على " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون "، أما في نص المادة 27 جاء فيها أن " تعمل الدولة على حماية حقوق المواطنين في الخارج ومصالحهم

(1) المادة 15 من قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 هـ الموافق بـ 6 مارس 2016، يضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14.

(2) المادة 23 من دستور 2016.

في ظل احترام القانون الدولي والاتفاقيات المبرمة مع البلدان المضيفة والتشريع الوطني وتشريع بلدان الإقامة تسهر الدولة على الحفاظ على هوية المواطنين المقيمين في الخارج وتعزيز روابطهم مع الأمة وتعبئة مساهمتهم في تنمية بلدهم الأصلي⁽¹⁾، نستنتج من خلال نص المادة نلاحظ أن تتحمل الدولة مسؤولية حماية حقوق ومصالح المواطنين المقيمين في الخارج في إطار احترام القانون الدولي والاتفاقيات المبرمة مع البلدان المضيفة إضافة احترام التشريع الوطني وتشريع بلدان الإقامة، كما تؤكد الدولة حرصها على حفاظ على هوية المواطنين المقيمين في الخارج، تشجعهم على البقاء مرتبطين بوطنهم الأصلي وكذا تساهم في تنمية بلدهم سواء عن طريق أفكارهم أو خبراتهم المبدأ الذي كرسه المجلس الدستوري هو مبدأ المساواة المواطنين أمام القانون، هذا ما جاء في نص المادة 32 من دستور 2016 التي تنص على أن "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتنزع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"⁽²⁾، بالإضافة إلى حرية الرأي والتعبير كالتظاهر والإعلام والصحافة ضمن الإطار القانوني المنظم لها طبقاً لما جاء في المواد 48 إلى 50 ففي المادة 48 تنص على أن: "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن"⁽³⁾، كما جاء في نص المادة 49 من دستور 2016 أن "حرية التظاهر السلمي مضمونة للمواطن في إطار القانون الذي يحدد كميّات ممارستها"، كذلك المادة 50 ما دستور تنص على أن "حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية"⁽⁴⁾.

على الرغم من مرور أكثر من سنة على دخول الدستور حيز النفاذ إلا القوانين المنقحة للعلاقة الإدارة بالمواطن لا تزال تحتفظ بقواعدها الأولى إذا ما أعد قراءة المرسوم 88-131 وقانون البلدية 11-10 وكذا قانون الولاية 07-12 على الرغم من أن قانون الجماعات المحلية (البلدية والولاية) قد تضمن أحكاماً تتعلق بتنظيم هذه العلاقة تمت دسترتها في التعديل الأخير، لكن بحاجة إلى تعديل وخاصة ما تعلق بتطبيقات المادة 15 من الدستور.

(1) المادة 24 و25 و27 من دستور 2016.

(2) المادة 32 من دستور 2016.

(3) المادة 48 من دستور 2016.

(4) المادة 49 من دستور 2016.

الفرع الثاني: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل 2020

إن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن بالنسبة لتعديل سنة 2020 أنه يتعلق الأمر بالخصوص تعزيز حقوق المواطن وحرياته وكذا الحياة العامة كما ورد في المادة 77 من الدستور 2020 التي تنص على أن "الكل مواطن الحق في تقديم ملتزمات إلى الإدارة، بشكل فردي أو جماعي لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقه الأساسية"⁽¹⁾، تستنتج من خلال نص المادة نلاحظ بأن لكل مواطن له حق في مخاطبة الإدارة سواء لوحده أو مع مجموعة من خلال تقديم طلب أو شكوى أو اقتراح تكون هذه الملتزمات إما إذا كانت انشغال يخص المصلحة العامة كالنقص في الخدمات أو في حالة شعور المواطن أن هناك تصرفات من الإدارة قد يمس بحقوقهم الأساسية كالظلم أو التمييز أو المساس بحريته.

كذلك الفصل بين السلطات وتوازنها وتعزيز سلطة الرقابة البرلمانية واستقلالية السلطة القضائية والمساواة بين المواطنين أمام القانون والتكريس الدستوري لآليات تنظيم الانتخابات، كما نصت المادة 25 من الدستور 2020 على أن "يعاقب القانون على استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة"⁽²⁾، أي تكفل المشرع بحماية المواطن من تعسف الإداري الذي يعانیه، على الرغم من الظروف الاستثنائية التي فرضها انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) على بلادنا والعالم أجمع وما أملاه من إجراءات وتدابير وقائية حماية لصحة المواطنين، كذا توفير الماء الشروب والمحافظة عليه للأجيال طبقا لما جاء في نص المادة 63 من الدستور 2020 التي تنص على أن "تسهر الدولة على تمكين المواطن من:

- الحصول على ماء الشرب وتعمل على المحافظة على الأجيال القادمة.
- الرعاية الصحية، لاسيما للأشخاص المعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها.
- الحصول على سكن، لاسيما الفئات المحرومة"⁽³⁾.

⁽¹⁾ المادة 77 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر 2020 يتضمن التعديل الدستور 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.

⁽²⁾ المادة 25 من الدستور 2020.

⁽³⁾ المادة 63 من الدستور 2020.

كذلك يحق لكل مواطن الوصول إلى معلوماته ووثائقه طبقاً لمادة 55 من الدستور 2020 التي تنص على أن " يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها "(1).

نستنتج من خلال نص المادة نلاحظ أن مواطن يتمتع بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق من الجهات الحكومية كذا يحصل على الإحصائيات المتعلقة بالاقتصاد والتعليم والصحة وغيرها ثم ينشر أو يشارك هذه المعلومات لكي يساعد المواطن على فهم ما يحدث في بلده أو مراقبة عمل الإدارة. كما نلاحظ أن الإدارة في خدمة المواطن، وكذا ضمان عدم التحيز الإداري، تلتزم الإدارة برد في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري، كما أن الإدارة تتعامل بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام طبقاً لما جاء في نص المادة 26 من الدستور 2020 التي تنص على أن "الإدارة في خدمة المواطن، يضمن القانون عدم تحيز الإدارة، تلتزم الإدارة برد معقل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري، تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل"(2).

(1) المادة 55 من الدستور 2020.

(2) المادة 26 من الدستور 2020.

المبحث الثاني

الأسس التشريعية والتنظيمية الضابطة لعلاقة الإدارة بالمواطن

إذا كانت الدساتير تتضمن المبادئ العامة الأساسية، المحددة للمحاور الكبرى المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن، ما يستوجب صدور قوانين وتنظيمات مفصلة لعلاقة المواطن بالإدارة، كونه ذات صلة بحقوق وحرّيات المواطنين تقتضي العقلانية وحسن التصرف تنظيمها بموجب قانون عن طريق إشراك ممثلي الشعب. وتخفيف الضغط السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي على السلطة التنفيذية⁽¹⁾، وعليه سنحاول أن نتطرق في هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين، بحيث سنتناول في المطلب الأول " الأسس التشريعية لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن "، والمطلب الثاني " الأسس التنظيمية الناضجة لعلاقة الإدارة بالمواطن ".

المطلب الأول

الأسس التشريعية لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن

نجد في قانوني البلدية والولاية مجموعة القواعد والأحكام التشريعية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن بما يحتم علينا دراسة هذه الأسس، وهو ما سنتناوله في الفروع التالية: ففي الفرع الأول " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية سنة 1990 "، أما الفرع الثاني " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية 10-11 وتعديل 2021 "، وبالنسبة الفرع الثالث " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية سنة 1990 "، وكذا الفرع الرابع " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 07-12 وتعديل 2012 ".

الفرع الأول: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية سنة 1990

إن البلدية على اعتبار أنها الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽²⁾، كما يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية⁽³⁾. تقوم بنشاطات إدارية منظمة قانونا لها علاقة بحياة المواطن تظهر من خلال تقديم الخدمة العمومية كنشاط إيجابي بالنسبة للمواطن، ونشاط الضبط الإدارية كنشاط سلبي بالنسبة له. ما يحتم علينا دراسة هذين

⁽¹⁾ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 111.

⁽²⁾ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 107.

⁽³⁾ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 175.

النشطين في قانون البلدية 1990 وهو ما سنتطرق إليه أولا " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية لسنة 1990 أثناء تقديم الخدمة العمومية "، أما ثانيا " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية لسنة 1990 أثناء قيام المدار بنشاطها السلبي ".

أولا: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية لسنة 1990 أثناء تقديم الخدمة العمومية:

إن الدولة تسعى عن طريق امتداداتها الإقليمية المركزية ولا مركزية إلى تقديم خدمات عمومية للمواطنين عن طريق مرافقها العمومية المختلفة والتي هي " نشاط يباشره شخص عمومي بقصد إشباع الحاجيات العامة وتحقيق المصلحة العامة "(1).

يعد أسلوب اللامركزية الذي يقوم في فكرته على إسناد الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع حاجيات محلية إلى كيانات إقليمه تتمتع باستقلال من السلطة المركزية يستلزم أن تناط مهمة تسيير أجهزتها لممثلي سكان الإقليم المحلي ولأنهم أدرى من غيرهم بالمتطلبات المتعددة للمواطن المحلي(2)، كونهم يعملون أكثر من غيرهم على إنجاح هذه الإدارة لشعورهم بأن النتائج تتصرف إليهم سلبا أو إيجابا(3)، وعليه تظهر لنا مدى استقلالية الجماعات المحلية في تقديم الخدمات العمومية المحلية يتوجب عليها النظر في المعيار الذي يحكمها " معيار المصلحة المحلية" وهذا بعدما كان منصب على معيار كل ما هو ذو شأن وطني وإسنادها إلى الهيئات الوطنية على مستوى السلطة المركزية(4).

كما أن يعتبر المرفق العام هو جهاز إداري للدولة والجماعات الإقليمية بقصد إشباع حاجيات المرتفقين الذين يكونون في أغلب الأحيان القاطنين بالبلدية لذلك نجد في قانون البلدية لسنة 1990، نص في مادته 132 التي تنص على أن " تحدث البلدية مصالح عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها لاسيما في مجال ما يأتي:

- المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة.

- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات.

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 17.

(2) فائزة جروني، صباح حمايتي، "الأسس القانونية لتوزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال للخدمة العمومية آليات ترقيتها"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، العدد 01، 2022، ص 765.

(3) ثابتي بوحانة، "الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستغلال والرقابة- الواقع والآفاق"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية والعلوم السياسية، القانون العام، 2015، ص 57.

(4) فائزة جروني، صباح حمايتي، مرجع سابق، ص 766.

- الأسواق المغطاة والأسواق والأوزان والمكاييل العمومية.
- التوقف مقابل دفع رسم.
- النقل العمومي.
- المقابر والمصالح الجنائزية⁽¹⁾.

وفي حين نجد المادة 136 من نفس القانون تعترف البلدية بأن تنشئ مؤسسات عمومية كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية.

وأن المرافق العمومية البلدية تنشأ وتنظيم عن طريق التنظيم إعمالاً لنص المادة 137 من قانون البلدية 1990 التي تنص على أن " تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية البلدية وتنظيمها وعملها عن طريق التنظيم ".

كما أن المرفق البلدية التي تسيير إما مباشرة في شكل استغلال مباشرة أو عن طريق الامتياز حسب ما نصت عليه المادة 133 من قانون البلدية على أن " يتغير عدد هذه المصالح وحجمها حسب كل بلدية ووسائلها وقدرتها ويمكن تسيير هاته المصالح مباشرة أو في شكل استغلال مباشرة أو يجعلها مؤسسات عمومية بلدية أو على شكل امتياز يعطي لغيرها⁽²⁾ .

فانطلاقاً من كل هذا فإن إنشاء وتسيير البلدية المرافق عمومية محلية قصد تقديم الخدمات العمومية المختلفة للمواطنين القاطنين في الحيز الجغرافي لإقليمها ينتج عنه نشوء علاقة بين المواطن والبلدية كإدارة عمومية محلية متمتعة بامتيازات السلطة العامة ما يحتم عليها أن تراعي في علاقتها به عدة مبادئ أثناء تأديتها للخدمة العمومية، بما يحسن علاقة المواطن بها ويقربها منه، ذلك بتوفيرها عن طريق مرافقها المحلية الخدمات الأساسية للمواطنين لإشباع حاجياتهم، كالتزويد بالمياه الصالحة للشرب، النظافة، الغاز، النقل... الخ، ونظراً لضرورة هذه الخدمات ودوريتها وحاجة المرتفقين للتزويد بها دورياً، يجب أن يكون عمل المرافق العمومية منتظماً أي غير منقطع ومستمر دون انقطاع أو توقف وأي توقفاً

⁽¹⁾ المادة 132 من قانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 8 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية في الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.

⁽²⁾ المادة 136 و 137 و 133 من قانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ الموافق لـ 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

له ولو لمدة قصيرة يشكل خلافاً ومساساً بفكرة الخدمة العمومية مثلاً المستشفيات (المصلحة الاستعمالات الطبية) والمياه⁽¹⁾.

فحسب الأستاذ محمد بوسماح (Mohamed Boussouh) "الاستمرارية روح المرفق العام"، فكرس هذا المبدأ دستورياً في المادة 76 من دستور 1996 بنصها أن رئيس الجمهورية يسهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات⁽²⁾، كما نصت المادة 85 فترة 6 من الدستور 1996 تنص على أن "رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"⁽³⁾، أما بالنسبة لتعديل 2020 فجاءت في نص المادة 112 فقرة 7 من دستور تنص على أن "رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية"⁽⁴⁾.

إضافة إلى تنظيم مبدأ الاستمرارية في القانون الأساسي العام الوظيفة العامة بتنظيمه استقالة الموظف العمومي، التي قيدها بضرورة قبول السلطة التي لها صلاحية التعيين وإلا تعرض الموظف الذي يترك منصب عمله دون أن يبلغ بقرار قبول استقالته لعقوبة تأديبية، وكما يعتبر مبدأ المساواة فيما بين المنتفعين من المرفق العمومي، مبدأ من مبادئ حقوق الإنسان والمواطن يحكم المرافق العمومية البلدية وذلك بتقديم البلدية كجهة قائمة بالمرفق العام المحلي خدماته لكل من تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي⁽⁵⁾، المبدأ الذي ينص عليه الدستور الجزائري 1996، في المادة 29 "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأن تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"⁽⁶⁾.

أما في تعديل الدستور 2020 جاء في نص المادة 37 التي تنص على أن "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 19.

(2) أحمد بلحاجي، نفس المرجع، ص 20.

(3) المادة 85 من الدستور 1996، 1996/12/08، الجريدة الرسمية، العدد 76.

(4) المادة 112 من التعديل الدستور 2020.

(5) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 20.

(6) المادة 29 من الدستور 1996، 1996/12/08، الجريدة الرسمية، العدد 76.

أو العرق أو الجنس أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي⁽¹⁾، بما يحتم على الإدارة القيام بعملها بطريقة واحدة دون تمييز بين الجنس أو الرأي أو توجيهه سياسي، وإن من المبادئ التي تحكم المرفق العام المنشأ من طرف البلدية والذي يسهم بدوره في إيجاد علاقة بين الإدارة والمواطن، نجد مبدأ تكييف المرفق العمومي والذي يكمل مبدأ استمرارية المرفق العام باستجابة الإدارة إلى حاجيات ومتطلبات الصالح وتأمينها حسب الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع، أيا كان نوع هذه المتغيرات، مهما كانت طبيعة التغيرات سواء كانت ذات طبيعة قانونية أو الاقتصادية أو تقنية تفرض على السلطة الإدارية أن تكيف نشاطها معها حتى لا يؤدي إلى انصراف المواطنين عنها وبالتالي توقف المرفق العام⁽²⁾.

والمشروع الجزائري كرس هذا المبدأ في المادة 6 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04 المنتظم لعلاقة الإدارة بالمواطن التي تنص على أن " تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهي كلما مع احتياجات المواطنين، يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة "، كما جاء في نص المادة 21 فقرة 03 من نفس المرسوم أن " ويجب عليه زيادة على ذلك أنا تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير"⁽³⁾، فتكيف المرفق العام مع التحولات الجديدة يمنحه الفعالية في تقديم الخدمات العمومية وبالنتيجة تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة وتوطيدها وإلا فقد المرفق العام سبب وجوده تقديم خدمات العمومية، كذلك من المبادئ التي تحكم المرفق العام الذي تنشأ البلدية هو مبدأ مجانية المرفق العام التي يقتضيها ويفرضها تحقيق الصالح العام (L'intérêt général) أو كما يسمها بعض الفقه بالمنفعة العامة (L'utilite publique) كون أن الهدف الأساسي للمرفق العام ليس تحقيق الربح⁽⁴⁾.

(1) المادة 37 المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30 يتعلق يتضمن التعديل الدستوري 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية، العدد 82.

(2) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص ص 21-22.

(3) المادة 6 و 21 من المرسوم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 هـ الموافق لـ 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادر في 1988/07/06.

(4) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص ص 22-23.

ثانياً: تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 1990 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي (الضبط الإداري):

تقوم الإدارة العمومية عن طريق سلطاتها المختصة بأعمالها تهدف من ورائها إلى تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة ومن بين هذه الإدارات العمومية البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، تقوم النشاط الضبط الإداري الذي هو نشاط بواسطته تحقق السلطات الإدارية هدف الوظيفة الإدارية المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي وذلك عن طريق التنظيمات التي تهدف من جهة إلى وضع قيود أو حدود على حرية الأفراد لممارستهم لبعض النشاطات ومن جهة أخرى لحماية النظام العمومي⁽¹⁾.

عرف الضبط الإداري على أنه مجموع أجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات في تهدف إلى المحافظة على النظام العام⁽²⁾.

فئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أنه ممثل للدولة يمارس صلاحيات الضبط الإداري، والمادة 75 من قانون البلدية 1990 تنص على أن " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحترام لحقوق المواطنين وحياتهم على الخصوص ما يأتي:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.
- المحافظة على من النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.
- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.
- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
- القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.
- السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقاً للعادات وتبعاً لمختلف العشائر الدينية والعمل فوراً على أن يدفن بصفة مرضية كل شخص متوفى دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات.

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق ص 23.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 251.

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير⁽¹⁾.
 إن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالضبط الإداري يمارسها تحت سلطة وإشراف والي طبقاً لنص المادة 69 من قانون البلدية ينص على أن " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ما يأتي:

- نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية.

- السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية.

- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات⁽²⁾.

يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصاته المتعلقة بالضبط الإداري قصد المحافظة على النظام العام، باتخاذ قرارات ذات طابع تنظيمي تتضمن قواعد قانونية تطبق على الجميع، وقرارات ذات طابع خصوصي أو فردي تستند في إصدارها على نص عام مقيدة لحريات الفردية قصد الحفاظ النظام العام، قرارات الضبطية الإدارية التي تتمحور موضوعها حول الترخيص بممارسة حرية معينة أو للقيام بعمل معين، كما لو أراد المواطنين ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة ضمن حق الإدارة أن تفرض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بنشاط وإلا كان عملهم مشوباً بعيب عدم المشروعية، كما يكون موضوع هذه القرارات الحضر أو المنع هذا أعلى أشكال المساس بالحريات العامة تتخذ من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع كمنع التجول ليلاً في ظروف غير عادية بهدف حماية الأرواح⁽³⁾.

إن هذه القرارات تصل إلى علم المواطنين بإحدى الطرق المقررة قانوناً في القانون الإداري المتمثلة في النشر المقصود به الإشهار في الجريدة الرسمية أو التعليق وفق القواعد القانونية لأحكام تشريعية أو تنظيمية جديدة بهدف إحاطة علم كافة المواطنين بهذه الأحكام.

كما أن الإدارة تتبع الشكليات المقررة قانوناً حتى يعلم الجمهور بالقرار الإداري التنظيمي، إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر فيجب الإداري إتباعها ك لصق القرار في أمكنة معينة من المدينة أو

⁽¹⁾ المادة 75 من قانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ الموافق لـ 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15 المؤرخة 11/04/1990.

⁽²⁾ المادة 69 من قانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ الموافق لـ 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.

⁽³⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 25.

قراءته في الميادين العامة أو نشره في جريدة رسمية أو في مصلحة خاصة... الخ. أما إذا لم يحدد القانون طريقة معينة للنشر فيجب يكون النشر في جريدة أو نشرة معدة للإعلان، أما الطريقة الثانية فتتمثل في الإعلان بتبليغ الإدارة الأفراد بالقرار الفردي فالقاعدة هنا الإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار الإداري، فقد يكون ذلك عن طريق محضر أو أي موظف إداري آخر أو بإرسال القرار بالبريد إلى الفرد... الخ، وكل ما يطلب في هذه الطريقة أن تنقل الإدارة القرار إلى حلم الأفراد بوسيلة مؤكدة⁽¹⁾، فطبقاً لما جاء في نص المادة 22 من قانون البلدية 1990 أن "يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداوات المجلس الشعب البلدي والقرارات وأن يأخذ نسخة منها على نفقته، تتكفل المصالح البلدية المعنية بتطبيق هذا الإجراء"⁽²⁾.

ما يعد بطريقة غير مباشرة قرنية على تقنية تبليغ القرارات الإدارية التنظيمية للمواطنين عن طريق النشر، ومظهراً من مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة بالنص في المادة 21 التي تنص على أن "يعلق محضر المداولة في مكان المخصص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية (08) التي تلي انعقاد الجلسة، تنشر غيابات أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن أشغاله ومداولاته بنفس الكيفية"⁽³⁾، أي على الإعلان في المكان المخصص لإعلام المواطنين على محضر المداولات والمتمثل في لوحة الإعلانات المتواجدة على مستوى مقر كل بلدية متواجدة في التراب الوطني.

ثالثاً: إدراج ضمانات جديدة للعلاقة بين الإدارة والمواطن ضمن قانون البلدية لسنة 1990:

تتجلى مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن على مستوى قانون البلدية في جملة من الحقوق التي كرسها تتمثل في:⁽⁴⁾

1. **حق الإعلام:** في هذا الصدد نصت المادة 19 بأنه تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ويمكنه أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة في حالات خاصة، كما جاء في نص المادة 21 فقرة 1

⁽¹⁾ أحمد بلحاجي، نفس المرجع، ص ص 25-26.

⁽²⁾ المادة 22 من قانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ الموافق لـ 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15 المؤرخة 1990/04/11.

⁽³⁾ المادة 21 من قانون 90-08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ الموافق لـ 7 أبريل 1990 المتعلقة بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 1990/04/11.

⁽⁴⁾ نادية ضريفي، أمال حاج جاب الله، "الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 01، 31 مارس 2019، ص ص 81-82.

يعلق محضر المداولة في مكان المخصص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة، كذلك المادة 49 أن يلصق على أبواب مقر البلدية ولوائحها الإدارية ويبلغ فوراً إلى الوالي.

2. **حق المواطن بالاطلاع:** أي أن يحق لكل مشخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات ويأخذ نسخة منها على نفقته، تتكفل المصالح البلدية المعنية بتطبيق هذا الاجراء طبقاً لمادة 22.

3. **حق المواطن المشاركة:** عبر عنه نصها المادة 84 بنصها صراحة وتحت إطار الباب الثالث المخصص لصلاحيات البلدية على ما يفيد " يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محلياً ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسير الشؤون العمومية.

الفرع الثاني: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية 10-11

إن قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 تم إلغائه وحل محله قانون بلدية جديد رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، ينظمها وفقاً للمستجدات التي طرأت على المجتمع الجزائري، باعتبار أنها جماعة إقليمية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية تقوم بنشاطات إدارية لها علاقة بحياة المواطن، بما يختم دراسة هذين النشاطين في قانون البلدية لسنة 2011 وهو ما سنحاول تطرق إليه أولاً "تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية 10-11 أثناء تقديم الخدمة العمومية"، أما ثانياً "تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون 10-11 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي".

أولاً: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية 10-11 أثناء تقديم الخدمة العمومية:

إن الخدمة العمومية في أي دولة تتطور بتطور المجتمعات، بما يؤثر حتماً على علاقة الإدارة بالمواطن، لذا نجد أن الدولة تسعى عن طريق مرافقها العمومية المحلية المختلفة، بما يجعلها تسن قوانين قصد الإحاطة بتلك التطورات والمستجدات الحاصلة في المجتمع قصد ترقية الخدمة العمومية لذلك تم إلغاء قانون البلدية 1990 بقانون البلدية الجديد 2011، قصد الاستجابة لتطلعات المواطن في مجال الخدمة العمومية المحلية ولتحسين علاقته بالإدارة العمومية، لأن المرفق العام هو الجهاز الإداري للدولة والجماعات الإقليمية لإشباع حاجيات المواطنين⁽¹⁾، لذلك نجد في قانون البلدية لسنة 2011 نص في مادته 149 من الباب الثالث تحت عنوان المصالح العمومية البلدية من الفصل الأول أحكام عامة تنص

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 27.

على أن " مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال، تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها، وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بمايلي:

" التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة والأسواق الموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها، فضاءات الرياضة والتسليّة التابعة لأملاكها، المساحات الخضراء "(1).

فانطلاقاً من هذه المادة تتعدد طرق وسبل تدخل الدولة في مختلف المجالات والميادين بما ينجم عنه تنوع طرق وكيفيات وأساليب تسيير وإدارة المرافق والمصالح العامة المكلفة بذلك، بما ينسجم مع الظروف المحيطة بمجال تدخل الإدارة وذلك لمن حسن التسيير والتدبير، كما نجد في المادة 150 تنص على أن "يكيف عدد وحجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه، حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية، ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر اوفي شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض" فهذه المادة تعترف للبلدية أي قصد تقديم خدمات عمومية إتباع الطريقة العامة في إنشاء وتسيير المرافق العمومية، كما يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المرفق العمومي مباشرة طبقاً لاحكام المادة 151 من فقرة 1 قانون 10-11 التي تنص على أن " يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر"(2)، فمثلاً البلدية إدارة وتسيير مرفق أو مصلحة النقل والنظافة أو الرياضة مباشرة باستعمال موظفيها وأموالها الأسلوب المستعمل غالباً في تسيير المرافق العمومية الإدارية كمرفق الحالة المدنية الذي يكتسي طابع المصلحة العامة الذي تؤمنه البلدية عن طريق أسلوب الإدارة المباشر.

فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات طبقاً لنص المادة 86 من

(1) المادة 149 من قانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، صادر 3 يوليو 2011.

(2) المادة 150 و151 من قانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، صادر 3 يوليو 2011.

قانون 10-11 " لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة، يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً"⁽¹⁾. وتسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية هذا ما أكدته الأمر 20-70 المتضمن قانون الحالة المدنية، إضافة إلى التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية والتصديق يكون بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية ومواكبة لتطلعات المواطنين وإصلاح الخدمة العمومية في جانبها الإداري بما يوطد ويحسن علاقة المواطن بالإدارة بإزالة تلك العوائق الإدارية⁽²⁾، فطبقاً لما جاء في نص المادة 87 على أن " في إطار أحكام المادة 86 أعلاه يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد: استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات، تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية، إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه، التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية، التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليمياً"⁽³⁾.

أما الطريقة الثانية لتسيير المرافق العمومية البلدية، هي طريقة المؤسسة العمومية البلدية للمادة 153 من قانون البلدية بإنشاء مؤسسات عمومية بلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والتي قراراتها إدارية وعمالها موظفون عموميون، وأموالها عامة التي أطلق الفقه عليها اللامركزية المرفقة⁽⁴⁾، كما يمكن للبلدية أن تعهد لأشخاص القانون الخاص بتسيير المرافق العمومية وذلك عن طريق الامتياز هذا ما جاء في نص المادة 155 التي تنص على أن " يمكن المصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه أن تكون محل امتياز طبقاً للتنظيم المسار المفعول، يخضع الامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم " أو عن طريق

⁽¹⁾ المادة 86 قانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، صادر 3 يوليو 2011.

⁽²⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 29.

⁽³⁾ المادة 87 قانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، صادر 3 يوليو 2011.

⁽⁴⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 30.

تفويض تسيير المصالح العمومية هذا ما جاء في نص المادة 156 التي تنص على أن " يمكن البلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ⁽¹⁾ .

وتكلف المؤسسة بهذه الصفة عن طريق التفويض بالمهام الآتية: ⁽²⁾

- الخدمة العمومية لمياه الشرب والهافة لضمان وفرة المياه للمواطنين في ظروف مقبولة عالمياً والساعة لتلبية أقصى طلب لمستعملي شبكة المياه عمومية ويتم تنفيذ هذه المهمة بالتشاور مع السلطات المحلية.
- تنظيم تسيير امتياز الخدمة العمومية للمياه الممنوحة للأشخاص المعنويين العموميين أو الخواص لحساب الدولة أو الجماعات المحلية وفي اتفاقية تفويض الخدمة العمومية. تبرم على أساس دفتر الشروط العامة.

فإن إنشاء وتسيير البلدية لمرافق عمومية محلية قصد تقديم الخدمات العمومية المختلفة للمواطنين القاطنين في الحيز الجغرافي إقليمياً ينتج عنه نشوء علاقة بين المواطن والبلدية كإدارة عمومية محلية متمتعة بامتيازات السلطة العامة ما يحتم عليها أن تراعي في علاقتها به عدة مبادئ أثناء تأديتها للخدمة العمومية بما يحسن علاقة المواطن بها و يقربها منها، على الإدارة أن يكون عمل هذه المرافق العمومية منتظماً ومستمرًا دون انقطاع، وكما يجب على الإدارة تكييف المرفق العمومي مع المستجدات الحاصلة باستجابة الإدارة إلى حاجيات ومتطلبات الصالح العام وتأمينها حسب الظروف والتغيرات التي تطرأ على المجتمع أي كان نوع هذه المتغيرات بقصد مسايرة حاجيات المرتفقين المتغيرة والمتجددة والمتزايدة كون أن المصلحة العامة متغيرة ومتواترة حتى لا تؤدي إلى انصراف المواطنين عنها فتكليف المرفق العام مع التحولات الجديدة يمنحه الفعالية في تقديم الخدمات العمومية وبالنتيجة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وإلا فقد المرفق العام والغاية من وجوده لإشباع حاجات المواطن، ضرورة تفعيل مبدأ مجانية

⁽¹⁾ المادة 155 و156 من قانون 10-11 المؤرخ 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، صادر 3 يوليو 2011.

⁽²⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص31.

المرفق العام التي يفرضها تحقيق الصالح العام كون الهدف الأساسي للمرفق العام الإداري ليس هو تحقيق الربح⁽¹⁾.

تعتبر وسيلة إنشاء المرافق العمومية حسب قانون البلدية الجديد هو المداولات التي تنفذ بعد إتباع الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، تجر المداولات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية حسب نص المادة 53 من قانون 10-11 والتي تنص على أن " يجب أن تجري وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية"⁽²⁾، كما يجب إعلام المواطنين بها باتخاذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير أي إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع إمكانية استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة لإعلام المواطن (الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية قصد إبلاغ المواطنين)، طبقاً لما جاء نص المادة 11 من قانون 10-11 التي تنص على أن " تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين"، كذلك يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مع منح كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها على نفقته طبقاً لما جاء في نص المادة 14 من قانون 10-11 تنص على أن " يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص في مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه:"⁽³⁾.

كما أن هذه المداولات المنشئة للمرافق العمومية تنفذ باتخاذ رئيس المجلس الشعبي البلدي على اعتبار أنه رئيس الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية قراراً بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي طبقاً

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 32-33.

(2) المادة 53 القانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق: 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادر في 03 يوليو 2011.

(3) المادة 11 و 14 المادة 53 القانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق: 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادر في 03 يوليو 2011.

لأحكام المادة 96 فقرة 3 من قانون 10-11 تنص على أن " تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء "، القرارات التي يجب إلصاقها في المكان المخصص للإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام الوالي هذا ما جاء في نص المادة 98 فقرة 03 من قانون 10-11 تنص على أن... ويتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي، وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية⁽¹⁾.

فهذه المواد تنظم علاقة الإدارة بالمواطن على مستوى قانون البلدية الجديد، بتكريسها حق الاطلاع للمواطنين على المداوات والقرارات المنفذة لها التي تتخذ في إطار البلدية وفقا لما هو منصوص عليه قانونا، باطلاع المواطنين عليها وكذا لتضمنها حق الإعلام بالنسبة للمواطن بتعليق تلك المداوات والقرارات التي تتعلق بالخدمة العمومية التي تمس الحياة المواطن، إضافة إلى إتيان قانون البلدية 2011 في مادته 11 سابقة الذكر، بتقنية جديد لإعلام المواطنين بكل ما يتعلق بشؤونهم التنموية والاقتصادية والاجتماعية، المجالات التي تستغرق الخدمة العمومية وذلك بإعلام المواطنين بمختلف الوسائط الإعلامية المتاحة بما يحتم استعمال التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والاتصال ما بعد تطورا ومظهرا جديدا من مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة، لم يكن في قانون البلدية 1990 الملغى⁽²⁾.

ثانيا: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية 10-11 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي (الضبط الإداري):

إن الإدارة العمومية تقوم بنشاطات تهدف من ورائها إلى تحقيق أغراض الوظيفة الإدارية في الدولة مثل البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، تقوم بنشاط الضبط الإداري هو نشاط بواسطته تحقق السلطات الإدارية أهداف الوظيفة الإدارية المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي ذلك عن طريق التنظيمات التي تهدف من جهة إلى وضع قيود أو حدود على حرية الأفراد عند ممارستهم بعض النشاطات⁽³⁾، فطبقا لقانون البلدية 2011 يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة جملة من الاختصاصات والصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العام ورد في المادة 94 من قانون 10-11 التي تنص على أن في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي

⁽¹⁾ 96 و 98 المادة 53 القانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق: 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادر في 03 يوليو 2011.

⁽²⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 34.

⁽³⁾ نفس المرجع، ص 34-35.

البلدي على الخصوص بمايلي: " السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات التأكيد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية على مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة، السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، منع تشرذ الحيوانات المؤذية والضارة، السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف المسائر الدينية والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد"⁽¹⁾، كما يمارس ضبطية في مجال العقار وال عمران بتسليمه رخصة البناء والهدم رخصة التجزئة طبقا لمادة 95 من قانون 10-11، تحت السلطة الرئاسية للوالي أو يطلب تدخل كل من قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا أي المتواجدة على مستوى إقليم البلدية⁽²⁾.

يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصاته المتعلقة بالضبط الإداري كممثل للدولة باتخاذ القرارات قصد إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية الإدارية وتذكير المواطنين باحترامها طبقا المادة 96 قانون 10-11 سابقة ذكر، أي تلك القرارات التي يتخذها حينما يمارس الاختصاصات الواردة في 85 إلى 95 من قانون 10-11 أو أي نص قانوني آخر سواء كان تشريعيًا أو تنظيميًا ذلك قصد المحافظة على النظام العام باتخاذ قرارات ذات طابع تنظيمي تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة تنفيذ على جميع المواطنين وقرارات ذات طابع خصوصي أو فردي تستند في إصدارها على نص عام، مقيدة لحريات الأفراد والتي يتمحور موضوعها حول الترخيص بممارسة حرية معينة أو عمل معين كما لو أراد

⁽¹⁾ المادة 94 المادة 53 القانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق: 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادر في 03 يوليو 2011.

⁽²⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 36.

المواطنين ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة، فمن حق الإدارة تفرض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بنشاط وإلا كان نشاطهم مشوباً بعبء عدم المشروعية، كما يكون الموضوع هذه القرارات الحضر أو المنع هما أعلى أشكال المساس بالحريات العامة التي تتخذ من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام، وإن هذه القرارات تصل إلى علم المواطنين بإحدى الطرق المقررة قانوناً في القانون الإداري والمتمثلة في النشر بإتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار الإداري التنظيمي العلم بإعلام المعنيين بها عن طريق النشر لاحتوائها على أحكام عامة طبقاً لمادة 97 التي تنص على أن " لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى⁽¹⁾.

كما أن تسجيل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لها، ويتم إرسال هذه القرارات خلال 48 ساعة من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي الذي يثبت تسلمها بتسجيلها في سجل مرقم ومؤشر مقابل وصل استلام مع إصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهورية بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية طبقاً لنص المادة 98 من قانون 10-11، القرارات البلدية تصبح قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، ولكن في حالة الاستعجال يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار بعد إعلام الوالي طبقاً للمادة 99 من قانون 10-11⁽²⁾، تبعاً لذلك فإن قانون البلدية 2011/10/11، تضمن أحكاماً منظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن بتكريسه حق الإعلام للمواطنين للقرارات البلدية التنظيمية العامة بإعلام المعنيين بها عن طريق النشر في لوحة الإعلانات للبلدية وكذا بتكريسه حق الإعلان بتبليغ الإدارة (البلدية) الأفراد بالقرار الإداري الضبطي الفردي عن طريق إشعار فردي بأي وسيلة قانونية⁽³⁾.

⁽¹⁾ المادة 97 المادة 53 القانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق: 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادر في 03 يوليو 2011.

⁽²⁾ المادة 98 و 99 المادة 53 القانون 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق: 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادر في 03 يوليو 2011.

⁽³⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 37.

الفرع الثالث: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية لسنة 1990

إن الولاية على اعتبار أنها جماعة إقليمية محلية قاعدية لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية، تقوم بنشاطات إدارية منظمة قانونا، لها علاقة بحياة المواطن، لذلك ارتأينا أن نقسم هذا الفرع إلى أولا "تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية لسنة 1990 أثناء تقديم الخدمة العمومية" بينما ثانيا "تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 90-09 لسنة 1990 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي: الضبط الإداري:

أولا: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية لسنة 1990 أثناء تقديم الخدمة العمومية "نشاط إيجابي":

الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتتأثر بقانون طبقا لأحكام المادة 01 من قانون الولاية 90-09، وان المادة 15 من دستور 1989 وكذا التعديل الدستوري 1996 نصت على: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية⁽¹⁾. 1

وللولاية طبقا للمادة 08 من قانون الولاية 90-09 هيئتان تسييرهما الهيئة التداولية والهيئة التنفيذية، فالهيئة التداولية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي الذي هو جهاز المداولة للولاية ومظهر التعبير للمركزية بينما الهيئة التنفيذية تتمثل في الوالي.

في حين أن الإصلاح الولائي الذي جاء به قانون الولاية لسنة 1990 ادخل بعض متطلبات الديمقراطية وان الدولة على اعتبار أن المجلس الشعبي الولائي امتداد إقليمي لا مركزي لها، تسعى عن طريقه إلى تقديم خدمات عمومية للمواطنين عن طريق إنشاء مرافق عمومية محلية مختلفة، كون أن قواعد قانون الولاية لسنة 1990 جاءت أكثر وضوحا عندما أجازت للولاية احداث مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري وذلك في نصوص المواد 126 إلى 129 من قانون الولاية 1990⁽²⁾.

(1) المادة 15 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

(2) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 38.

ثانيا: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 90-09 لسنة 1990 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبى " الضبط الإداري":

أن والى الولاية هو الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية طبقا لنص المادة 78 من دستور 1990، يعين والى بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية فمُنصبه سامي في الدولة، فوالى الولاية سلطة مكلفة بالحفاظ على النظام العام في إقليم الولاية بصفته سلطة لعدم التركيز الإداري وممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية⁽¹⁾، طبقا للمادة 92 من قانون الولاية " أن والى ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية ويتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل الوزراء⁽²⁾.

كذلك نجد المادة 96 من قانون الولاية تنص على " والى مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسكينة العامة⁽³⁾.

حيث نجد أن المادة 96 قد منحت للوالى سلطات اتخاذ القرارات ولوائح الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام بمفهومه التقليدي والحديث، بتقييد حريات المواطنين لضرورة المصلحة العامة. كما اعترف قانون الولاية لسنة 1990 في المادة 81 منه للوالى بممارسة سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها باتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك⁽⁴⁾.

أن قرارات الضبط الإداري المتخذة من طرف والى الولاية والتي تهدف إلى حماية النظام العام بمختلف أهدافه طبقا للمادة 103 من قانون الولاية والتي نصت على " يتخذ والى قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطة المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب" يجب أن تنشر إذا كانت تتضمن التنظيمات الدائمة وتبلغ للمعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها طبقا للمادة 104 من قانون الولاية والتي نصت على " تنشر القرارات المتضمنة

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص42.

(2) المادة 92 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية.

(3) المادة 96 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية.

(4) المادة 81 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية.

التنظيمات الدائمة وتبلغ للمعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها، وتدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية⁽¹⁾.

الإجراءات التي جاءت مفصلة في المرسوم رقم 81-157 المؤرخ في 16 رمضان عام 1401هـ الموافق 18 يوليو سنة 1981 المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها، والذي حدد في مادته الأولى " نموذج نشره القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها والتي تعد حسب مادته " الثانية " أداة ووسيلة لنشر القرارات الإدارية التي تصدرها السلطات المؤهلة على مستوى الولاية في شكلها الأصلي والتي من ضمنها قرارات الضبط الإداري، النشرة التي يجب أن تكون محررة باللغة الوطنية " اللغة العربية " مع تضمينها ترجمة للغة الأجنبية حسب " المادة 07 من ذات المرسوم 81-175 " ⁽²⁾.

في حين أن المادة " 03 من المرسوم رقم 81-157 نصت على أن القرارات الإدارية المتضمنة أحكاماً عامة تنشر في نشرة القرارات الإدارية⁽³⁾.

بينما القرارات الإدارية الفردية فتبلغ فردياً، على أن تنشر في نشرة القرارات الإدارية إذا تضمنت أثراً على حقوق الغير، النشرة التي تصدر كل شهر وتكون موضوع إيداع لدى وزارة الداخلية والأمانة العامة للحكومة، والنيابة العامة لدى المجلس القضائي المعني، ودوائر وبلديات الولاية⁽⁴⁾.

وتكرس لحق المواطن في الاطلاع والإعلام نصت المادة " 09 من المرسوم 81-157 على ضرورة تسهيل المصالح المختصة في الولايات والدوائر والبلديات لكل مواطن الاطلاع على نشرة القرارات الإدارية عندما يطلب ذلك، مما يعد مظهراً من مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن أثناء قيامها بنشاطها الإداري الذي يمس ويقيد حقوق وحرية المواطن⁽⁵⁾.

(1) المادة 104 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية.

(2) المادة 07 من المرسوم رقم 81-157 المؤرخ في 16 رمضان عام 1401 الموافق لـ 18 يوليو سنة 1981، ج.ر، العدد 29، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها.

(3) المادة 03 من المرسوم رقم 81-157 المؤرخ في 18 رمضان عام 1401هـ الموافق لـ 18 يوليو سمو 1981، ج.ر، العدد 29، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها.

(4) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 43.

(5) المادة 9 من المرسوم رقم 81-157 المؤرخ في 16 رمضان عام 1401هـ الموافق لـ 18 يوليو سنة 1981، ج.ر، العدد 29، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها.

وبهذا القدر نكون قد أنهينا من دراسة تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية لسنة 1990 لننتقل لمعالجة تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن بقانون الولاية الجديد 07-12.

الفرع الرابع: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 07-12

أن قانون الولاية لسنة 1990 تم إلغائه بموجب قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 طبقا لأحكام المادة 180 " تلغى أحكام القانون 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 هـ الموافق 07 افريل 1990 والمتعلق بالولاية، المتمم " استجابة للتطورات التي عرفها المجتمع الجزائري في شتى مناحي الحياة، لذلك ارتأينا أن نقسم هذا الفرع أولا: " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 07-12 أثناء تقديم الخدمة العمومية- نشاط إيجابي " وثانيا: " تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 07-12 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي".

أولا: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 07-12 أثناء تقديم الخدمة العمومية "نشاط إيجابي":

عرف المشرع الجزائري الولاية في القانون الأساسي الجديد 07-12 في المادة الأولى منه أنها " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها هو (بالشعب وللشعب) وتحدث بموجب القانون⁽¹⁾.

تعريف الولاية في قانون الولاية الجديد 07-12 كان أكثر تفصيلا مقارنة بتعريف الولاية في قانون الولاية سنة 1990 إذ بدأ بالإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية مع إضافة المادة الجديدة عبارة للدولة، وهذا الإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية، حيث أن المادة الأولى من قانون الولاية 07-12 فصلت أكثر بقولها أن الولاية هي الدائرة غير الممركزة للدولة

(1) المادة 01 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012 المتعلقة بالولاية.

وأُسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود عليها بالاختصاص كما أضافت المادة شعار الولاية لتأكيد مكانة السلطة التشريعية في التنظيم الإداري الجزائري⁽¹⁾.

الولاية تنشأ بقانون وتسيرها هيئتان وذلك طبقاً لأحكام المادة 02 من قانون الولاية الجديد 12-07 والتي نصت على للولاية هيئتان هما:

◀ المجلس الشعبي الولائي.

◀ الوالي⁽²⁾.

ثانياً: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية الجديد 12-07 أثناء قيام الإدارة بنشاطها السلبي "الضبط الإداري":

إن والي الولاية هو الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، يمارس اختصاصاته اللامركزية بصفته ممثلاً للدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية فهو المسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة العمومية على مستوى إقليم الولاية ويتمتع لهذا الغرض... السلطة اللائحة، ولحسن أدائه مهام الضبط الإداري توضع تحت سلطته المباشرة قوات الأمن⁽³⁾، إذ نجد المادة 114 من قانون الولاية 12-07 تنص على "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسكينة العمومية"⁽⁴⁾.

المطلب الثاني

الأسس القانونية التنظيمية النازمة لعلاقة الإدارة بالمواطن

تعد العلاقة بين الإدارة والمواطن محورا أساسيا في بناء دولة القانون، حيث تستند هذه العلاقة إلى مجموعة من الأسس القانونية والتنظيمية التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين سلطات الإدارة العامة وحقوق الأفراد وتشتق هذه الأسس من الدستور، القوانين، الأنظمة واللوائح التي تحدد صلاحيات الإدارة وتضبط آليات تعاملها مع المواطنين بما يضمن حماية الحقوق والحريات وضمان حسن سير المرافق العامة وإعطاء تفاصيل أكثر ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع حيث أن الفرع الأول: "المرسوم

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 45.

(2) المادة 02 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

(3) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 48.

(4) المادة 144 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية.

التنفيذي رقم 131-88 "بينما الفرع الثاني:" المرسوم الرئاسي رقم 372-00 "أما الفرع الثالث: " المرسوم التنفيذي رقم 13-381"

الفرع الأول: المرسوم التنفيذي رقم 131-88

في ظل أزمة البيروقراطية التي زادت حدتها خلال منتصف الثمانينات، توجهت السلطات العمومية نحو إصلاح الجهاز الإداري الذي لعبت فيه وزارة الداخلية من خلال وضع ملف متكامل بعنوان: البيروقراطية مظاهر ورهانات" انبثق عنه إقرار 04 تعليمات إدارية بتاريخ 1987/11/30 شملت:⁽¹⁾

- **التعليمية الأولى:** تضمنت 21 آلية خصت بها الإدارة المحلية أساسا " يطبق بعضها على المدى الفوري أو العاجل، في حين يطبق البعض الآخر على المدى المتوسط"
 - **التعليمية الثانية:** هدفت إلى تنظيم واسع لعملية " الأبواب المفتوحة على الإدارة "
 - **التعليمية الثالثة:** تمحورت على إعادة إحياء وتنويع الجمعيات التي منح لها وبتاريخ جويلية 1987 إطار قانوني جديد وصف بالحر .
 - **التعليمية الرابعة:** تضمنت ضرورة تعزيز صورة شعار الإدارة وتبعا لذلك حددت النشاطات التي تضمنت استقبال وتوجيه الجمهور وإعادة الهيكلة على المستوى الداخلي لتسوية شبابيك وهندام وتصرفات الأعوان، ونظافة المؤسسات⁽²⁾.
- غير أن هذه الإصلاحات لم تحقق النتائج والأهداف المعلن عنها كونها كانت تعتمد على الإصلاح الهيكلي والمادي الهادف إلى تبسيط الآليات الإدارية للحصول على الوثائق الإدارية وتقليصها بإلغاء بعض الإجراءات الإدارية، فتم فتح دفاتر الشكاوى والاحتجاجات على مستوى الإدارة العمومية لتمكين المواطن من المشاركة في تسيير الهياكل الإدارية مع وضع نماذج استدعاءات الموجهة للمواطنين والالتزام بالرد على مطالبهم، وذلك بتعديل مواقيت العمل وتوحيد الملفات، وأنشأت مكاتب التوجيه والإعلام لإرشاد المواطنين⁽³⁾.

⁽¹⁾ آمال حاج جاب الله، نادية ضريفي، مرجع سابق، ص 84.

⁽²⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 46.

⁽³⁾ نفس المرجع ، ص 47.

إلا أن هذا لم يكن كافيا، رغم معاناة شيء من التحسن نظرا لتقشي أزمة البيروقراطية ولضعف واتسام الإجراءات المتبعة في تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن بالشكلية ما استوجب مراجعة الإصلاحات الإدارية، نظرا أن الجبهة الاجتماعية كانت مهددة بالانفجار، فعجل ذلك بصور المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل 04 يوليو 1988 الذي يعد حجر الزاوية ومنعرجا جديدا في تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، فهو يعتبر من اللوائح التنظيمية المستقلة التي تولت بموجبها السلطة التنفيذية تنظيم موضوع من الموضوعات غير المحجوزة للمشروع⁽¹⁾.

أن المرسوم رقم 88-131 يعد المرجعية الوحيدة في الترسانة القانونية للمجتمع الجزائري، ويشكل إصلاحا للإدارة، ويطبق على المؤسسات والإدارات العمومية، بجعله حماية حريات المواطنين وحقوقهم وواجبا على الإدارة العمومية.

المرسوم رقم 88-131 يحتوي على 42 مادة موزعة على أربع فصول حيث أن الفصل الأول: متكون من 4 مواد تضمنت جملة من الأحكام والمبادئ العامة ملزمة للإدارة العمومية ممثلة بأعوانها، أن تحترم وتحفظ كرامة الإنسان وحقوقه وحرياته على أن تكون علاقتها بالمواطن مطبوعة باللطف وهذا ما نصت عليه المادة 02 و03 من المرسوم رقم 88-131.

المادة 2 نصت على " يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به"⁽²⁾.

المادة 03 جاء في نصها ما يلي " يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان وتحفظ كرامته ويجب أن تكون علاقاتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف والكرامة"⁽³⁾.

وبذلك فإن المرسوم رقم 88-131 يستمد قوته بكونه يجد مصدره في الدستور مباشرة فاستند في تأشيرته على المواد 10/111، 114، 152 من دستور 1976 وهو بذلك يشترك مع القانون في إنشاء القواعد القانونية.

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 52.

(2) المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 88-138 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 هـ الموافق ل 04 يوليو 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

(3) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 هـ الموافق ل 4 يوليو 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

المادة 10/111: نصت على " يضطلع بالسلطة التنظيمية"⁽¹⁾.

المادة 114 نصت على " تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، الوطني وجوبا، ويثبت حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية"⁽²⁾.

المادة 152 جاء في نصها ما يلي " يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون هي من المجال التنظيمي"⁽³⁾.

وقد كرست أحكام المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ما يعرف بـ "تقنين حسن سير الإدارة" في 42 مادة وزعت على 4 فصول على النحو التالي:

- تضمنت نصوص الفصل الأول من المرسوم رقم 88-131 جملة من الأحكام العامة حصرها في 4 مواد " من المادة 2 إلى 5".
- بينما أحكام الفصل الثاني المعنون بـ "التزامات الإدارة" تضمنت على 24 مادة قسمت على التوالي: قسم خاص بالالتزام بتنظيم إعلام المواطن " من المادة 8 إلى 11" قسم التدابير الخاصة باستقباله " من المادة 12 إلى 14" قسم يتعلق بإجراءات الاستدعاء " من المادة 15 إلى 20" وأخيرا قسم خاص بالالتزام بتحسين الدائم لنوعية الخدمة " من المادة 21 إلى 30".
- عالج الفصل الثالث من المرسوم رقم 88-131 واجبات المواطن اتجاه الإدارة " من المادة 31 إلى 33"⁽⁴⁾.

وذلك بغية تحقيق الحوار بين الإدارة والمواطن، كما أقر جملة من الآليات غير القضائية في إطار الطعن للتأكيد على ضمان حقوق المواطن اتجاه سلطات الإدارة " من المادة 34 إلى 40".

⁽¹⁾ المادة 10/111 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 هـ الموافق لـ 4 يوليو 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

⁽²⁾ المادة 144 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 هـ الموافق لـ 04 يوليو 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

⁽³⁾ المادة 152 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 هـ الموافق لـ 04 يوليو 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

⁽⁴⁾ آمال حاج جاب الله، نادية ضريفي، مرجع سابق، ص 85.

وفي الأخير انتهى المرسوم في فصله الرابع بالإشارة إلى الأحكام الختامية التي عالجت مسألة نشر المرسوم وإدخاله حيز التنفيذ المادة " 41 و 42"⁽¹⁾.

وعليه فإن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 88-131 نجدها كرست العديد من الإجراءات الكفيلة بتمتين العلاقة بين الإدارة والمواطن والتي تبرز في:

- **أولاً: إعلام المواطن:** إذ يتعين على الإدارة السهر على اطلاع المواطن على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، خاصة منها تلك المتعلقة بتنظيمها أو بعلاقتها المباشرة بالمواطنين، ويكون ذلك بأية وسيلة من وسائل الإعلام.

- **ثانياً: استقبال المواطنين:** ألزم المرسوم التنفيذي رقم 88-131 الإدارة بترتيب أمورها على النحو الذي يسمح لها استقبال المواطنين أحسن استقبال وأورد أحكاماً خاصة بأماكن الاستقبال والمأمورين المكلفين بالاستقبال.

- **ثالثاً: تحسن نوعية الخدمة:** إذ أن هذا المرسوم جعل من تحسين نوعية الخدمات العمومية التزاماً يقع على عاتق الإدارة، ونص على الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك بموجب قواعد آمرة.

- **رابعاً: إسهام المواطن:** نص هذا المرسوم على ضرورة مشاركة المواطن في تحسين الإدارة عن طريق الاقتراحات والملاحظات التي يبديها وفق الإجراءات المقررة لذلك⁽²⁾.

استتب هذا المرسوم نصين تطبيقيين للمرسوم رقم 88-131 تمثل في قرارين لوزير الداخلية باعتبار أن مصالحه هي المعنية أكثر من غيرها بالتعامل مع المواطنين، تضم أحكام تنفيذية عملية، أولها يخص تسهيل وتجسيد إجراءات المراسلات والعلاقات بين المصالح المحلية والمواطن، وثانيها يتعلق بشروط استقبال المواطن في الإدارات المحلية لاسيما " تدابير استقبال المواطنين ومسؤولية الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في ذلك _ واجب الموظف في حسن معاملة المواطن واحترامه _ إدخال تعديلات على أوقات الاستقبال بطريقة تتلاءم ومتطلبات المواطن _ تحسين إعلام الجمهور"⁽³⁾.

⁽¹⁾ سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 52.

⁽²⁾ آمال حاج جاب الله، نادية ضري

⁽³⁾ الحبيب بليه، دور الحكامة في تحسين العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن في الجزائر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ص 04.

الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي رقم 00-372

نظرا للتراكمات التي أفرزتها الأحداث التي مرت بها الجزائر منذ الاستقلال والتي أثرت بدورها على علاقة الإدارة بالمواطن. حتم على السلطات المركزية إصلاح هياكل الدولة قصد مواجهة التطورات الداخلية والإقليمية فتم إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2000/11/22 لإعادة هيكلة وإصلاح الهياكل الإدارية للدولة. الإصلاح يأخذ مفهومين:

أولاً: المفهوم الشمولي للإصلاح الإداري:

وصفه الدكتور أحمد رشيد انه يعبر عن عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري سواء من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع. ويبرر أنصار هذا الاتجاه أن الأخذ به يعود لتعدد مختلف العوامل الإدارية وتشابكها، بما يجعل الإصلاحات الجزئية ينتج عنها اضطرابات وتعارض داخل النظام الإداري⁽¹⁾.

ثانياً: المفهوم الجزئي للإصلاح الإداري:

يتمثل في النظر للجهاز الإداري وتطويره على انه عمليات إصلاح وترميم للأجزاء المكونة للجهاز، فأصلاح جزء منه وتراكمية الإصلاحات سيؤدي حتما في نهاية المطاف إلى إصلاح وتطوير وترميم الجهاز الإداري بشكل كلي. ناهيك عن أن الإصلاح الإداري هو نتيجة تفرض نفسها على أجزاء في الأجهزة الإدارية، كونها أكثر أهمية أو تأثيراً لعمليات التطوير الاقتصادي والاجتماعي، البعد المرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم التطور التدريجي التراكمي مع المحافظة على البناء القائم. يبرر أنصار هذا الموقف رأيهم بأن فشل محاولات الإصلاح الإداري الشامل تعود لعدم توافر متطلباته وظروف نجاحه في الدول السائرة في طريق النمو، فالإصلاحات الجزئية تكون عملية وفعالة في جل الظروف، وتستخدم كنماذج وحوافز نحو المزيد من الإصلاحات⁽²⁾.

وإن الإصلاح الإداري يعود لعدة أسباب نلخصها كالتالي:

1. **التخلف الإداري:** يقصد به قصور وعجز الأجهزة الإدارية عن تحقيق الأهداف المتوخاة بسبب نقص المهارات والموارد البشرية والمعدات، مما يؤثر على علاقة الإدارة بالمواطن.

(1) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 61-62.

(2) قاسم ميلود، "علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح"، دفا تر السياسة والقانون، العدد 05، جوان 2011.

2. الفساد الإداري: عرفه البنك الدولي بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص كان يقدم موظف رشوة لتسهيل عقد أو إجراء .

ولمكافحة الفساد في الإدارة العمومية والمرافق العامة صدرت تعليمة رئاسية عن السيد رئيس الجمهورية تحت رقم 03 بتاريخ 26 ذي الحجة 1430 الموافق لـ 13 ديسمبر 2009 يتمحور موضوعها حول تفعيل مكافحة الفساد ومضاعفة الجهود لذلك⁽¹⁾، كذلك المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 31-10-2003. كذلك سن قانون يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بتاريخ 20-02-2006 وغيرها، غير أن هذه الأسباب وكذا عدم نجاعة الإصلاحات المتخذة وفعاليتها أدت برئيس الجمهورية إلى إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي 2000-372 المؤرخ في 26 شعبان 1421 الموافق لـ 22-11-2000 المتضمن لجنة إحداث إصلاح هياكل الدولة ومهامها⁽²⁾.

وقد أنشأت هذه اللجنة لإيجاد حلول ناجعة للمنظومة الإدارية والقانونية وذلك في ظل المهام التي كلفت بها المتمثلة في مساندة الدولة الحديثة ومقتضيات دولة القانون في عملية الإصلاح وجعل المواطن محور إشكالية إصلاح الدولة، ومن جملة الأشغال التي أدرجتها على مستوى علاقة الإدارة بالمواطن وتحت عنوان " المواطن غاية إصلاح الدولة" تحديدها لأسباب انعدام الثقة بين الإدارة والمواطن " بمفهوم انعدام الثقة بين هياكل الدولة وبين المواطن" تمثلت في جملة الاعتبارات كانهام المفهوم الحقيقي للحقوق والحريات الأساسية الذي أدى إلى تدني مستوى تكوين القاعدة القانونية، ضعف قدرة الدولة للاستجابة لانشغالات ومتطلبات مواطنيها. تطور مفهوم البيروقراطية، محدودية الإصلاح المؤسساتي، قلة الضمانات الدستورية، وعليه فقد اتخذت حلولاً وتدابير اقترحتها وذلك لإعادة الثقة الغائبة بين الطرفين والمتمثلة في:⁽³⁾

تكوين ثقافة جديدة للمرفق العمومي، إعداد خطة مشروع قانون يتضمن ميثاق تنظيم علاقات الإدارة بالمواطنين " يتمحور على 7 فصول و40 مادة " إحداث هيئة دائمة لملاحظة وفحص وتقييم

⁽¹⁾التعليمة الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 26 ذي الحجة 1430 هـ الموافق لـ 13 ديسمبر 2009، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد ومضاعفة الجهود لذلك.

⁽²⁾المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 الموافق لـ 22/11/2000 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر، العدد 71، المؤرخة في 26/11/2000.

⁽³⁾سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 60.

ومعالجة مجال العلاقة بين الإدارة والمواطنين، إعادة الاعتبار لطرق الطعن وتحديث تكنولوجيا جديدة للإعلام والاتصال، تحديد مفاهيم جديدة لسياسة المؤسسات العمومية⁽¹⁾.

إن اقتراحات هذه اللجنة كانت صائبة وقد أمت بواقع الإدارة الجزائرية المتدهور برسمها الصورة الواقعية للعلاقة فيما بين الإدارة والمواطن، مظهرة في تقريرها الوضعية المزرية لتلك العلاقة من خلال جملة الأسباب التي وقفت عليها والتدابير الإصلاحية لسياسة الحكومة والإدارة والمرافق العمومية، كذلك مواكبة ومسايرة تطورات نشاطات الدولة في ظل التعددية السياسية والاقتصاد الحر، إلا أن اقتراحات اللجنة الرامية لتنظيم أحسن ورشيد لعلاقة الإدارة اتجاه المواطنين، لم تر النور بتجسيد ما توصلت إليه اللجنة من اقتراحات ومشاريع وقوانين ومراسيم بصفة رسمية، وظلت مجرد اقتراحات لا تكتسي الرسمية وحبسية الوثائق⁽²⁾.

الفرع الثالث: المرسوم التنفيذي 381-13

ننتقل إلى دراسة تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم التنفيذي المتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية.

إن مفهوم المنفعة العمومية يبقى دائما سلس ومرن يجمع في طياته كل النشاطات العمومية التي تمارسها السلطات العمومية أو تحت رعايتها ما يجعلها تخضع لنظام قضائي خاص، فالخدمة العامة هي نشاط وليست تنظيم، فهي توحى بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة والمواطنين على مستوى محور تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة، إذا الخدمة العمومية هي تلك النشاطات التي تقدمها الإدارة لإشباع حاجيات المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة فمرفق الصحة ومرفقا الحالة المدنية مثلا يقدمان خدمات عمومية إدارية للمرتفقين الخدمات التي يجب أن تستجيب لتطلعات المواطنين من حيث نوعيتها⁽³⁾، إذ الخدمة العمومية هي مجموعة من الأنشطة التي تقدمها الدول أو الجهة الرسمية في بلد ما لصالح العامة من الناس والمواطنين دون تميز

(1) سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 61.

(2) أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 66-67.

(3) نفس المرجع، ص 67.

حيث تقوم هذه الخدمة على أساس تحقيق المنفعة العامة لجميع المواطنين كما أنها عمل رسمي صادر عن المؤسسات والدولة ومختلف الوزارات والهيئات ومجالس البلدية ومراكز الشرطة والمحاكم وغيرها⁽¹⁾.

كما نجد الحكومة في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها بإقتراح الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية عناصر السياسة الوطنية في ميادين إصلاح الخدمة العمومية والإدارة بالتشاور مع الدوائر الوزارية المعنية وسهر على تنفيذها طبقاً للقوانين والتنظيمات السارية المفعول مع تقديم نتائج نشاطاته للوزير الأول والحكومة ومجلس الوزراء حسب الأشكال والكيفيات والآجال المعمول بها طبقاً المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-381 في 2013/11/19 يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية⁽²⁾.

كما أن الإطار الذي يتولى فيه الوزير المشرف على هذا القطاع بمهمة اقتراح القواعد العامة المتعلقة بتنظيم الخدمة العمومية وسيرها بالتنسيق مع الوزراء المعنيين قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية لتلبية حاجيات مستعملي المرفق العام، واقتراح كل التدابير الهادفة إلى تحسين وترقية أداء الخدمة العمومية وتسهيل الحصول عليها لتحسين مردود المرفق العام، الأهداف التي تتحقق بتنسيق الجهود لتبسيط الإجراءات الإدارية. أي التخفيف على المواطن والقضاء على البيروقراطية التي أثقلت كاهله، مساعدة الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية في إعداد برامجها الخاصة بعصرنة الخدمة العمومية وتنفيذها وتشجيعها على انتهاج أسلوب الإدارة الالكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال لبلوغ هدف ترقية الخدمة العمومية يجب أيضاً تفعيل آليات المراقبة للمتابعة والتقييم الدوري لخدمات المرافق العامة، واتخاذ التدابير الضرورية لبث الثقة بين المرتفقين والمرفق العام مع المحافظة عليها وتحفيز مشاركة مستعملي المرفق العام والمجتمع المدني على ترقية وتحسين الخدمة العمومية حسب المادة 2 من مرسوم التنفيذي 13-381⁽³⁾، في حين أعطت المادة 3 تنص على أن " يمارس الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية في مجال الإصلاح الإداري سلطته على الهيكل المركزي للإصلاح الإداري الذي يبقى مضطعاً بمهامه المحددة في التنظيم المعمول به" كما أن

⁽¹⁾الإهام مصطفى غالم، "الحكومة الالكترونية كمدخل للإصلاح الإداري الخدمة العمومية"، المجلة المصرية لعلوم المعلومات، العدد 02، أكتوبر 2018، ص 222.

⁽²⁾المادة 01 من مرسوم تنفيذي رقم 13-381 مؤرخ في 15 محرم 1435 هـ الموافق لـ 19 نوفمبر 2013 يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.

⁽³⁾أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 68.

المادة 04 تنص على أن " يمارس الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية في مجال الوظيفة العمومية سلطته على الهيكل المركزي للوظيفة العمومية الذي يبقى بمهامه المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بها ⁽¹⁾، كما يتولى الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية في مجال التعاون، ترقية المبادلات مع الشركاء الأجانب وتنظيم تنفيذها مع السلطات المختصة المشرفة على المفاوضات الثنائية والمتعددة الأطراف في مجال الخدمة العمومية والإدارة وكذا المشاركة في النشاطات الجهوية والدولية فيما يخص المسائل المتعلقة بالخدمة العمومية والإدارة، إضافة إلى متابعة مدى تطبيق اتفاقات التعاون والتبادل في مجال الخدمة العمومية والإدارة، إضافة إلى متابعة مدى تطبيق اتفاقات التعاون والتبادل في مجال الخدمة العمومية والإدارة. طبقا لما جاء في نص المادة 05 من مرسوم تنفيذي 13-381⁽²⁾.

على هذا الأساس فإن إنشاء وزارة منتدبة لدى الوزير الأول لإصلاح الخدمة العمومية يعد إنجازا هاما لإنجاح السياسة العامة للحكومة الرامية إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، تلعب الحكومة على وتر إصلاح الخدمة العمومية التي هي المطلب الأساسي للمواطن. بهدف استرجاع ثقته تجاه الإدارة بإصلاح المرافق العامة التي تطلع بتقديم الخدمة العمومية، كذا تكريس الحق في الإعلام بالنسبة للمواطن وتبسيط الإجراءات الإدارية⁽³⁾.

⁽¹⁾ المادة 03 و 04 من مرسوم تنفيذي رقم 13-381 مؤرخ في 15 محرم 1435 هـ الموافق 19 نوفمبر 2013 يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.

⁽²⁾ المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 13-381 مؤرخ في 15 محرم 1435 هـ الموافق لـ 19 نوفمبر 2013 يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية

⁽³⁾ أحمد بلحاجي، مرجع سابق، ص 69.

إن علاقة الإدارة بالمواطن تقوم على جملة من الأسس القانونية التي تهدف إلى ضمان التوازن بين تحقيق المصلحة العامة وصون الحقوق الفردية، بما يعزز العدالة ويكرس سيادة القانون في الدولة، إذ يعد الدستور القاعدة الأساسية التي تحدد المبادئ الكبرى التي تحكم تصرفات الإدارة كالمساواة، احترام الحقوق، خضوع الإدارة للقانون، وحماية الحريات الأساسية.

وتأتي التشريعات القانونية لتفصل هذه المبادئ، وتضع القواعد المحددة التي تنظم علاقة الإدارة بالأفراد وتوضح حقوقهم وواجباتهم وتحدد كيفية انتفاعهم بالخدمات العامة، بينما التنظيمات " المراسيم، القرارات، التعليمات" فنتكفل بتطبيق النصوص القانونية على أرض الواقع وضمان تنفيذها الفعلي من قبل الجهات الإدارية.

إذ لا يمكن إغفال كذلك الأثر الكبير للشريعة الإسلامية في رسم معالم هذه العلاقة، حيث أرسيت مبادئ سامية تقوم على العدل، الشفافية، الأمانة، ومحاسبة المسؤولين، بها ضمن حفظ حقوق المواطنين ويمنع تعسف الإدارة.

وعليه فعلاقة الإدارة بالمواطن لا تخضع لمزاج السلطة بل ترتكز على نظام قانوني متكامل، يبدأ من النصوص الدستورية التي تؤكد على سيادة القانون واحترام الحقوق، كما يمتد إلى القوانين التنظيمية التي تضبط كيفية تعامل الإدارة مع الأفراد وتستند إلى قيم أخلاقية راسخة استمدتها التشريع من الشريعة الإسلامية مما يضمن حماية المواطن من التعسف وضمان سير المرافق بانتظام واستمرارية، في ظل العدالة والمساواة.

وهكذا يتضح أن العلاقة بين الإدارة والمواطن ليست علاقة سلطة مطلقة، بل هي علاقة تحكمها ضوابط قانونية وأخلاقية متكاملة، تضمن حماية الحقوق وتحقيق المصلحة العامة ضمن إطار من الشفافية والعدالة واحترام سيادة القانون.

ومن خلال ما سبق فإن علاقة الإدارة بالمواطن تبنى على جملة من الأسس القانونية فمنها ما يتعلق بالتنظيم القانوني الدستوري لضبط العلاقة بين الإدارة والمواطن والذي يشمل الدستور من 1963 إلى 2020، كذلك الأسس التشريعية المتمثلة في كل من قانون البلدية 1990 وتعديله لسنة 2021 وقانون الولاية 1990 وتعديله لسنة 2012، في حين أن الأسس التنظيمية والتي تضمنت المرسوم رقم 131/88، وكذلك المرسوم رقم 372/00، ثم المرسوم رقم 381/13.

خاتمة

انتهجت الجزائر في ثمانينات القرن الماضي مجموعة من الإصلاحات لاسيما الإدارة التي تعد المركز الأساسي لعلاقته مع المواطن، فنقوم الدولة بعملية توجيه وتنسيق وإصلاح مختلف الأنشطة من أجل تحسين علاقة الإدارة مع المواطن، حيث يقع على عاتق الإدارة حمايتها فلا يكفي مجرد تكريسها في القوانين وإنما باستعمال وسائل محددة أي لابد من وجود مبادئ أساسية لتسيير الإدارة بأكثر عدالة من حيث تقديم أعمالها المقتصرة على تلبية حاجيات الأفراد، وبناءً لما سبق في دراستنا لموضوع القواعد القانونية الضابطة لعلاقة الإدارة بالمواطن توصلنا إلى نتائج متبوعة بجملة من التوصيات التي قد تساهم إلى حد ما بتفعيل إطار العلاقة بين الإدارة والمواطن والنهوض بخدمة نحو الأفضل سواء على مستوى التأطير القانوني أو الإجرائي لضمان الحقوق.

أولاً: النتائج:

- فمن حيث المبادئ الأساسية التي تربط الإدارة بالمواطن فهي في الأصل أحكام دستورية صريحة، فتطبيق مبدأ حياد الإدارة يؤدي إلى إعطاء مصداقية الإدارة ويحقق مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات، كما أن مبدأ الشفافية يتم الاعتماد عليه في تعاملات الإدارة مع المرتفقين ليضمن القضاء على البيروقراطية.
- يسمح مبدأ المشاركة بتوسع مساهمة أفراد الشعب في الحياة العامة وحرية التعبير عن مختلف الآراء والاتجاهات لكي ترسخ روح الديمقراطية في مرافق الدولة.
- يتخذ مبدأ الديمقراطية عدة تطبيقات في القانون الجزائري على شكل صورتين أساسيتين تتمثلان في المشاركة المباشرة والمشاركة غير المباشرة.
- نجد الدساتير تعتبر من المبادئ العامة الأساسية لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن وإلى جانب ذلك صدور قوانين وتنظيمات ومن بينها قانوني البلدية والولاية.
- يعتبر المرسوم التنفيذي 88-131 للبنية الأولى والإطار العام الذي يحكم وينظم علاقة الإدارة بالمواطن والذي أخذ الخطوة الإيجابية في ترشيد وتعزيز هذه العلاقة، فرض على الإدارة مجموعة التزامات التي يجب مراعاتها لحماية حقوق وحرريات المواطنين، كما أوجب على المواطن التحلي ببعض الواجبات اتجاه الإدارة لكي يحصل على الخدمات كل ذلك لتحقيق المصالحة بينا الطرفين.

ثانيا: التوصيات:

- تكريس المبادئ التي تحكم وتسير هذه العلاقة سواء ما تعلق بالمساواة بين المواطنين أو الشفافية والمشاركة في شكل تعليمات وقرارات الإدارية لتفعيل مختلف الآليات المسهلة لاتصال المواطن بالإدارة بشكل أسهل.
 - تطوير وتفعيل الإدارة الالكترونية ونشرها وسط المواطنين لكي يسهل عليهم الاطلاع على مختلف الخدمات التي تقدمها الإدارة لتقريب المعلومة للمواطن البسيط.
 - إنشاء هيئات الاستماع لشكاوى وانشغالات المواطنين بشكل أكبر.
 - منذ صدور مرسوم 88-131 المتعلق بالتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن لم يصدر المشرع بعدها أي مراسيم تنظيمية تشرح هذا المرسوم وتطبيقاته باعتباره منظم لكل الإدارات بل ضرورة تطويره وتقنيته.
 - شرح القوانين الغامضة عن طريق المناشير والتعليمات ونشرها حتى يكون تطبيقها سليما من طرف أعوان الإدارة ليشعر المواطن باهتمام الإدارة في جعله شريكا لها في مجال التنمية الإدارية.
 - تكوين الموظفين بصفة مستمرة في مجال التعامل مع المواطنين مما يمنح له نوعا من الاحترافية على النشاط الإداري بالنتيجة لكي يقدم خدمات عمومية. راقية ومتميزة للمواطن الذي يكون راضيا عنها، ما يعزز العلاقة بين الإدارة والمواطن.
 - تفعيل مبدأ المساءلة في نطاق الإدارة العمومية عن النشاطات التي تقدمها بما يجعل أعوان الإدارة حرصون على أن تكون أعمالهم في نطاق القانون والمصلحة العامة.
- وفي الأخير نجد بأن القواعد القانونية الضابطة لعلاقة الإدارة بالمواطن ركيزة أساسية لضمان التوازن بين السلطة الإدارية وحقوق الأفراد، حيث تهدف إلى تحقيق المساواة والعدالة، تعمل هذه القواعد على تنظيم الإجراءات الإدارية وحماية حقوق المواطنين من أي تعسف أو انحراف في استخدام السلطة، فاحترامها وتطوير هذه القواعد باستمرار يعد ضرورة حتمية لتعزيز الثقة بينهما. كذا الأخذ بعين الاعتبار لمعظم الدراسات والتوصيات التي يقدمها مختلف الباحثون والعاملون في هذا المجال.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر:

- القرآن الكريم ، برواية ورش عن نافع، الطبعة الثانية، تشرفت بعنايته دار ابن كثير ،تطلب في الجزائر، دار العزة والكرامة، وهران ،2011.

- القواميس:

- الجوهري إسماعيل بن حماد ، معجم الصحاح قاموس عربي- عربي، دار العرفة للطباعة والنشر، مصر 2005.

- الجبالي صقر ، يوسف أيمن ، رجال عمر ، قاموس المصطلحات المدنية والسياسية، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية، ط1، 2014.

ثانياً: المراجع

1- القوانين

أ- الدساتير الجزائرية:

- دستور 1963 ، الجريدة الرسمية العدد64، الموافق لـ 10/09/1963.

- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 22/11/1976 ، الجريدة الرسمية، العدد 94، الصادر بتاريخ 24/11/1976.

- دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28/02/1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادر بتاريخ 01/03/1989.

- دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996 الذي يتعلق باصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28/11/1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادر بتاريخ 08/12/1996.

- التعديل الدستوري 2008 ، الصادر بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية، العدد 63، الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

- دستور 2016، الجريدة الرسمية العدد 14، الموافق لـ 06/03/2016.

- دستور 2020 ، الجريدة الرسمية العدد 82، الموافق لـ 30/12/2020.

ب- القوانين العادية

- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15 المؤرخ في 11/04/1990
- القانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 8 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية في الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.
- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة 03 جويلية 2011.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فيفري 2012 المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادر 29 فيفري 2012.
- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006 المتعلق الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤخة في 08/03/2006.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري 2016 الجريدة الرسمية، العدد 14 الصادرة في: 07/03/2016.
- القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 23 يوليو 2003، الجريدة الرسمية، العدد 43، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-20 المتعلق بمجالات المحمية في إطار التنمية.
- ج- الأوامر الرئاسية**
- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975.
- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.
- د- المراسيم التنظيمية:**
- 1- المراسية الرئاسية:**
- المرسوم الرئاسي رقم 200-372 الموافق لـ 22/11/2000 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، العدد 71، المؤرخة في 26/11/2000.

2- المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 81-157 المؤرخ في 16 رمضان 1401هـ الموافق لـ 18 يوليو 1981م، الجريدة الرسمية، العدد 29، المتضمن تحديد نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها.

- المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408هـ الموافق لـ 4 يوليو 1988 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

هـ - التعليمات الإدارية

- التعليمات الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 26 ذي الحجة 1430هـ الموافق لـ 13 ديسمبر 2009، المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد.

2- الكتب والمؤلفات:

أ- الكتب والمؤلفات باللغة العربية

- خاصة

- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، 2009.

- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- عامة:

- الصغير محمد بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005.

- الظاهر خالد خليل، القضاء الإداري "ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض"، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والإقتصاد، 2009.

- العبادي محمد الرصيفان، قضاء الإلغاء الإداري، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، 2013.

- بو الشعير سعيد، الجزء الأول، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963-1976، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

- بو الشعير سعيد، الجزء الثاني، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

- بو الشعير سعيد، الجزء الثالث، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

- بو الشعير سعيد، الجزء الرابع، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

- صبري سعيد، الديمقراطية، نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، 2007.

- عطا الله فشار، الدساتير الجزائرية وتعديلاتها 1969-2020، منشورات ألفا للوثائق، الجزائر، 2021.

- عدنان عويد، الديمقراطية، التلويح للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، 2006.

- لباد ناصر، القانون الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، الجزائر، 2001.

ب- الكتب والمؤلفات باللغة الأجنبية:

- H. Massi " la diffusion des données publique ou le services public face au marché de l'information "A.J.D.A-1994

- Vassilioskondylis le principe de neutralité dans la fonction publique L.G.D.J. Paris, 1994.

ج- أطروحات الدكتوراه

- بن علوش، بن بادي السبيعي فارس، " دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية"، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، العلوم الإدارية، 2009-2010.

- بن عيشة عبد الحميد، "العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع قانون عام، جامعة الجزائر 1 بن عكنون، كلية الحقوق، 2010/2011.

- بوحانة ثابتي، "الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستغلال والرقابة- الواقع والآفاق"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية العلوم السياسية، القانون العام، 2015.

- بوحفص سيدي محمد، "مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2006/2007.

- بورزقة صفاء، "علاقة الإدارة مع المواطن في الأنظمة الإدارية العربية: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية، تخصص الإدارة العامة المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2022/2021.

- حسن عبد الرزاق، "التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية"، شهادة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، قسم الحقوق، 2017.

- غزلان سلومة، "علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري"، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2010.

- ميلودي فتحة، "الآليات القانونية لتكريس مبدأ الشفافية في عملية إبرام الصفقات العمومية"، شهادة دكتوراه، جامعة عين تيموشنت بلحاج بوشعيب، كلية الحقوق، 2024.

- لبشري رميني حورية، "مبدأ فاعلية الإدارة العامة في الجزائر" أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر-1- كلية الحقوق، 2014-2015.

د- مذكرات الماجستير

- بركات كريم، "مساهمة المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم التجارية، 2005.

- بلحاجي أحمد، "علاقة المواطن بالإدارة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان كلية الحقوق، القانون العام، 2015-2016.

- بوحفصي آمال، حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، 2007.

- ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 بن عكنون، كلية الحقوق، 2013/2014.

- ليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2010.

هـ- المقالات العلمية

- بلباقي وهيبة، "علاقة التسبب في القرارات الإدارية"، دفاثر السياسية والقانون، العدد18، جانفي 2018.
- بن فرج السبيعي فلاح، "أثر تطبيق الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري في الشركات المالية السعودية"، المجلة العربية للإدارة، المجلد37، العدد01، مارس 2017.
- جروني فائزة، صباح حمايتي، "الأسس القانونية لتوزيع صلاحيات الجماعات المحلية في مجال للخدمة العمومية آليات ترقيتها"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، العدد01، 2022.
- حاج جاب الله آمال، نادية ضريفي، "الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد01، 31 مارس 2019.
- عبايدية سارة، التحقيق العمومي كآلية للمشاركة لمواطنين في صنع القرارات البيئية، مجلة المعيار، العدد56، 15 جوان 2021.
- علاوة حنان، "عن فعالية إصلاحات تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2017.
- عمران نزيهة، "الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص للاختلافات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية"، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد12، 2006.
- غالم إلهام مصطفى، "الحكومة الالكترونية كمدخل للإصلاح الإداري الخدمة العمومية"، المجلة المصرية لعلوم المعلومات، العدد02، أكتوبر2018.
- مزهود حنان، "دور الشفافية الإدارية في الوقاية من إهدار المال العام"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد03، ديسمبر2018.
- ميلود قاسم، "علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح"، دفاثر السياسة والقانون، العدد 05، جوان 2011.

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
	شكر وعرهان
	الإهداء
أ	مقدمة
الفصل الأول: المبادئ الأساسية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن	
07	المبحث الأول: مبادئ المشروعية والديمقراطية الإدارية
07	المطلب الأول: مبدأ المشروعية
07	الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية
10	الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ المشروعية في القانون الجزائري
12	المطلب الثاني: مبدأ الديمقراطية الإدارية
12	الفرع الأول : مفهوم مبدأ الديمقراطية الإدارية
14	الفرع الثاني : تطبيقات مبدأ الديمقراطية في القانون الجزائري
22	المبحث الثاني: مبدأ حياد الإدارة والشفافية
22	المطلب الأول : مبدأ الحياد
22	الفرع الأول: مفهوم مبدأ الحياد
25	الفرع الثاني: صور مبدأ الحياد الإدارية
26	الفرع الثالث : تطبيقات مبدأ الحياد
27	المطلب الثاني : مبدأ الشفافية
28	الفرع الأول: مفهوم مبدأ الشفافية
31	الفرع الثاني: عناصر الشفافية الإدارية
33	الفرع الثالث: آليات مبدأ الشفافية
الفصل الثاني: الأسس القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن	
47	المبحث الأول: التنظيم القانوني الدستوري لضبط العلاقة بين الإدارة والمواطن
47	المطلب الأول: مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دساتير 1963 و1976
48	الفرع الأول: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1963
49	الفرع الثاني: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1976

50	المطلب الثاني: مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1989 وتعديلاته
50	الفرع الأول : تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1989
54	الفرع الثاني : تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل الدستوري 1996 و 2008
57	المطلب الثالث : مظاهر تنظيم العلاقة في التعديلين الدستوريين 2016 و 2020
58	الفرع الأول : تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل 2016
60	الفرع الثاني : تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في التعديل 2020
62	المبحث الثاني : الأسس التشريعية والتنظيمية الضابطة لعلاقة الإدارة بالمواطن
62	المطلب الأول : الأسس التشريعية لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن
62	الفروع الأول : تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية سنة 1990
70	الفرع الثاني : تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون البلدية 10-11
78	الفرع الثالث : تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية سنة 1990
81	الفرع الرابع : تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 07-12
82	المطلب الثاني: الأسس القانونية التنظيمية الناظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن
83	الفرع الأول : المرسوم التنفيذي رقم 88-131
87	الفرع الثاني : المرسوم الرئاسي رقم 00-372
89	الفرع الثالث: المرسوم التنفيذي 13-381
94	خاتمة
97	قائمة المراجع والمصادر
104	فهرس الموضوعات
	الملخص

الملخص:

تقوم علاقة الإدارة بالمواطن على مجموعة من القواعد القانونية التي تهدف إلى ضمان التوازن بين حماية حقوق الأفراد وتحقيق المصلحة العامة تفرض هذه القواعد على الإدارة احترام مبدأ المشروعية بحيث تكون جميع تصرفاتها مستندة إلا القانون، كما تضمن مبدأ المساواة بين المواطنين في الإنتفاع بخدمات المرافق العامة وتحقيق الشفافية بتمكين المواطن من معرفة حقوقه والتظلم عند وقوع أي تجاوز، إضافة إلى ذلك، تحمي هذه القواعد الحقوق والحريات الأساسية وتضع آليات للطعن في القرارات الإدارية المخالفة، ما يرسخ سيادة القانون ويحد من تعسف الإدارة ويضمن سير المرافق العامة بانتظام وعدل.

الكلمات المفتاحية:

المواطن - الإدارة - العلاقة - الحقوق - الحريات - الجهاز الإداري.

Summary:

The relationship between the administration and the citizen is based on a set of legal rules aimed at ensuring a balance between the protection of individual rights and the realization of the general interest. These rules require the administration to respect the principle of legality, meaning that all its actions must be based on legal authority. They also establish the principle of equality among citizens in accessing public services, and promote transparency by enabling citizens to know their rights and the procedures available in case of any violations.

In addition, these rules ensure the protection of fundamental rights and freedoms, and provide mechanisms for appealing unlawful administrative decisions. This enforces the rule of law, limits administrative abuse, and ensures the regular and proper operation of public services.

Keywords: citizen, Administration, Relationship, Rights, freedoms, Administrative Apparatus