

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية



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

قسم الحقوق

الرقم التسلسلي:

علاقة المواطن بالادارة في القانون الجزائري

تخصص: تاريخ الجزائر الحديث LMDمذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر

إشراف الأستاذ :

د. ضريفي نادية

إعداد الطالبتين:

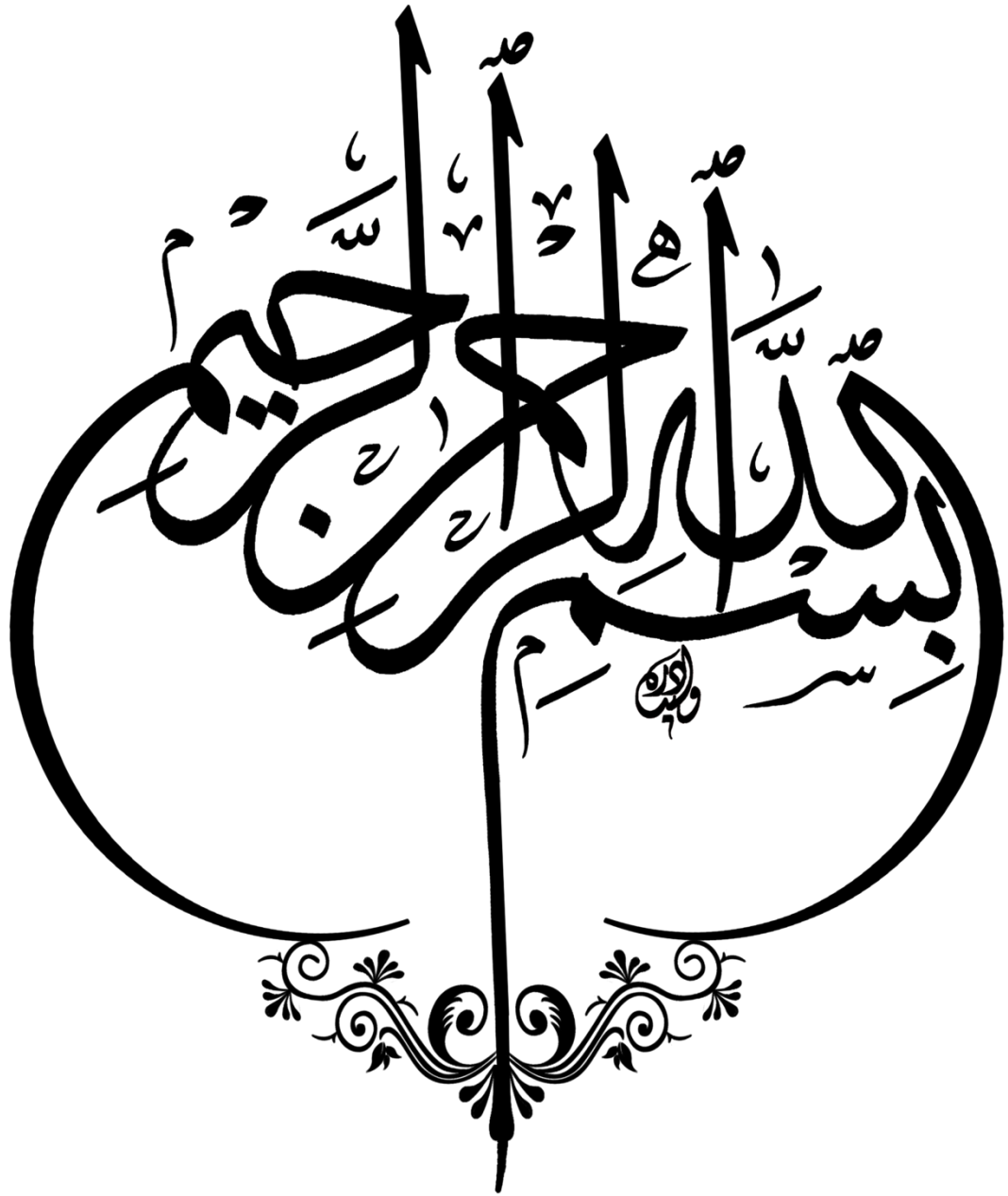
ك. مبروكي ايمان انوار.

ك. رمزي حنان.

مقدمة أمام لجنة المناقشة المكونة من السادة الأساتذة

الصفة	الجامعة	الرتبة	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	جامعة المسيلة	أستاذ تعليم عالي	د. لجلط فواز
مشرفا ومقررا	جامعة المسيلة	أستاذ تعاليم عالي	د. ضريفي نادية
ممتحن	جامعة المسيلة	أستاذ محاضر أ	د. بن رايح سعيد

السنة الجامعية: 2021-2022



شُكْر و تَقْدِير

بعد بسم الله الرحمن الرحيم ، الصلاة و
السلام على سيدنا محمد صلى الله عليه و
سلم أشرف خلق المُرسَلين

أما بعد ، فإنني أتقدم لشكري إلى
الأستاذة المشرفة التي لم تبخلني بأية
معلومة ، إلى السادة أعضاء لجنة
المناقشة بالشكر و التقدِير.

إلى أمي التي علمتني الألف و الفرق
بين الثَّاء و الثَّاء ، إلى حبيبتي أشكر
على تعبك و جهدك.

إلى الأب الغالي الذي شيب رأسه أعظم
إشارة على التعب الذي تعبهُ لأجلي...

إلى الإخوة و الأخوات..

إلى زوجي الكريم و قررة عيني ، و ابني
العزیز فلذة كبدي ، حفظكما الله لي..

ABSCRAT

Our study revolves around the topic "The relationship of administration with the citizen in Algerian law"

It is a vast and deep topic, and we chose in our work to divide the research into two theoretical chapters, preceded by the methodological framework of the study, in which the reasons that prompted us to choose the topic were identified with the objectives arising from this study and the importance that this research occupies, and we also touched on the difficulties that we encountered during our research journey, and the chapters were preceded by an introduction that includes the most important points about our topic in general

Our subject was treated by dividing it into two chapters "Chapter One" under the title "The Weakness of the Legal Value for Regulating the Relationship Between the Administration and the Citizen", which was divided into two main topics. , as well as some of the attempts sought by these constitutions in order to regulate the relationship between the citizen and his administration. As for the second chapter under the title '

Mechanisms of consolidating and strengthening the citizen's relationship with the administration." In this chapter, we discussed the most important principles and theories related to the principle of transparency in administration, which is the principle that is based on justice and credibility in the administration law. On the other hand, we touched on the most important elements about public administration and Citizen's matter

Finally, we concluded our topic with a conclusion that included the most important findings in our research.

المقدمة

للمواطن حقوق و واجبات على دولته ، و على الدولة التكفل بها إذ تعمل الدولة على ضمان تحقيقها والتكفل بها فرعاية المواطن حجر الأساس بالنسبة للدولة و من أَل قيام الدولة بهذه الدولة بتدخل الجهاز الإداري أو ما يعرف بالإدارة العامة، فتعتبر الإدارة العامة الأداة أو الجهاز الأمثل من أجل تلبية حاجيات المواطنين¹

من مسؤوليات الدولة حل مشاكل المواطنين و خاصة المجتمع سواء الماضي أو المتقبل من أجل الحفاظ على توازن دولتها و رفع مستوى معيشتها ،إلا أن تضخم المشاكل و المسؤوليات و الضغط التي تواجهه الدولة أدى بها إلى الاعتماد و بشكل كبير على الإدارة لتنفيذ مهامها² هذا ما زاد الإدارة أهمية خاصة أنها تقدم مجموع الخدمات العمومية التي يحتاج إليها أي مواطن مثل " المستشفيات، الجامعات ، المدارس ، و المرافق العمومية و غيرها .." خاصة و أن الاستعمال في احتكاك متواصل مع الإدارة في حياته الوية فهو يحتا إلى الترفيه 'ن نفسه ، و طلب العلم ، و علاج نفسه و هذا ما يعتبر من أساسيات الحياة التي لا يمكن الاستغناء عنها مما زاد الإدارة أهمية منذ لحظ ولادته إلى يوم وفاته، فعلاقة المواطن بالإدارة علق وطيبة حيث لا يمكن على المواطن التخلي عنها و قيمة الإدارة تتراجع في غياب المواطن .

تؤثر الإدارة على المواطن من جميع جوانب حياته لكونها تحقق حاجياته ذا ما زاد العلاقة بين المواطن و الإدارة علاقة دائمة الثمو لهذا تحتل مكانة عالي في المجتمع خاصة في المجتمع الجزائري لكونها تعيد إحياء الثقة بين المواطن و إدارته خاصة بعد انتشار السلبية و الأفعال غير الأخلاقية مثل الرشوة، و بعد القيام بالإصلاحات الإدارية من أجل خدمة المواطن³ .

بعد استقلال الجزائر تراجعت أهمية العلاقة بين المواطن و إدارته خاصة بعد مواجهتها للعديد من المشاكل و عجزها عن حل مشاكل المواطنين خاصة بعد شغور الإدارة و هجرة الأدمغة و الإطارات و يرجع بعض ما جاء خلال ميثاق 1964 إلى ورثة النظام الفرنسي من أجل احتكار السُّلطة و انعدام

عزيزة الشريف ، مبادئ علم الإدارة العام، دار النهضة العربية، القاهرة، د.س. ، ص 27¹.

الإدارة المدروسة هي الإدارة العامة و ليست الإدارة الخاصة. فمصطلح الإدارة هي هذا البحث يشير الى الإدارة العامة².

علاء سعيدان ، بيروقراطية الإدارة الجزائرية ، الشركة الجزائرية للنصر و التوزيع ، ط 1 1981 ، ص 48-57³.

الإطارات التي تشرف على الوضع و انتشار الرشوة و الأفعال السيئة هذا ما جعل العلاقة بين المواطن و الإدارة علاقة متوترة و لهذا عمل المشرع الجزائري على إصلاح العيوب و النقائص و هذا ما جاء في المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988 و الذي جاء لإصلاح النقائص و العيوب و إضافة قوانين جديدة كالقوانين الخاصة بالمؤسسات و الجمعيات و الأحزاب السياسية ، و جاءه هذه القوانين من أجل توطيد علاقة المواطن بإدارته خاصة و أن الهدف العام للإدارة تنظيم النشاط العام للبشر و تلبية جميع حاجيات المواطن الاجتماعية ، السياسية، الثقافية، و يجب على المواطن أن يرتبط بدولته عن طريق الجنسية للتمتع بكافة الحقوق من خدمات عامة و التردد على المرافق العمومية هذا ما يحقق هدفا سياسيا فالشعور بالامتنان من طرف المواطن اتجاه دولته عند تلبية حاجياته هو هدف سياسي لتوفيره العدل لجميع المواطنين .

و في التعديل الدستوري سنة 2020 من المادة 30 الذي صدر في 30 ديسمبر 2020:

"الإدارة في خدمة المواطن.يضمن القانون عدم تحيز الإدارة.تلتزم الإدارة برد مغل في

أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري .تتعامل الإدارة بكل حياد

مع الجمهور في إطار احترام الشرعية ،وأداء الخدمة بدون تماطل"¹

أسباب اختيار الموضوع:

أ . ذاتية

. طبيعة تخصصنا التي تدفعنا لاختيار مواضيع مثل هذه

. اندماجنا مستقبلا في عمل يجعلنا نحتاج للتواصل السليم مع إدارتنا

ب . موضوعية:

1 . الاهتمام من طرف المواطن من قبل الدولة بشكل كبير

لمادة 26 من التعديل الدستوري 2020 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 2020 بتاريخ 2020¹/12/30

2. أهمية علاقة المواطن بالإدارة إذ أنها تعمل على انفجار الثورات الشعبية التي أدت إلى هدم العديد من الأنظمة السياسية هذا ما يعبر عن نجاح النظام و الديمقراطية.

أهمية الموضوع:

1. أهمية العلاقة الجامعة بين المواطن و إدارته خاصة عند إنطلاق عمليات الإصلاح الإداري في الدولة الجزائرية

2. العلاقة الجامعة بين الحاكم و المحكوم في الدولة لاستقرار الحكم فجاءت دراستنا من أجل البحث في استقرار هذه العلاقة.

أهداف الموضوع:

1. تسليط الضوء على الجهود التي تقوم بها الإدارة لخدمة المواطن من جميع الجوانب
2. تقييم جهود الدولة و النتائج التي تولت إليها الإدارة خاصة بعد القضاء على الرشوة و الربا و ما شابه.

صعوبات البحث:

إن معظم الصعوبات التي يواجهها الطالب في بحثه هي ندرة معلومات البحث فعند بحثنا وجدنا أن معظم معلومات البحث تتمحور في موضوع واحد و في كل المراجع تصادفنا مع نفس المعلومات ، لذلك فإن المشكل فقر الموضوع من ناحية المعلومات.

الفصل الأول

ضعف القيادة القانونية لتنظيم العلاقة الإدارية

تمهيد:

إن تنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن قد خضعت لعدة تعديلات قانونية على مر السنوات، و التي بدورها شكلت مجموعة عرفت ب " المصادر النصية للعلاقة"، و تم اعتبارها على أنها نقطة الانطلاق لعلاقة المواطن مع الإدارة بشكل مباشر ف حين أن العلاقة التي جمعتهم كانت علاقة غير مباشرة تعمل في إطار مجموعة قواعد مطبقة تهدف لبلوغ التنظيم استنادا على تقنيان مختلفة .

قسم فصلا هذا إلى مبحثين رئيسيين، أما الفكرة العامة للفصل هي التركيز على أهم المصادر القيمة للقانون و التي تنص على تنظيم العلاقة بين المواطن و الإدارة.

المبحث الأول: ضعف اهتمام الدساتير بموضوع العلاقة:

عرفت فترة الثمانينيات أهم التغييرات في الدساتير قد شملت الإصلاحات الإدارية التي بدورها أثرت على الإصلاحات السياسية خاصة الإطار الذي تضمن العلاقة التي تجمع الإدارة و المواطن، و هذا ما يجعل من الدستور مرجعا أساسيا و مهما في مثل هذه العلاقات اتجاه الإدارة العامة و الخاصة خاصة بعد التغييرات التي تحدثت مع المفاهيم الأساسية مشكلة بذلك هزات في التشريعات السياسية و يمكن أن نعالج في مبحثنا هذا أهم التغييرات التي واكبت الدستور من أجل تبلور القوانين الإدارية و سنهتم خاصة بالدساتير التالية :

" دستور 1989 "

"دستور 1996 "

قسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول: تحت عنوان "مراجعة دستورية شبه متعددة للعلاقة

المطلب الثاني: بعنوان " مظهر جديد للإهتمام بالعلاقة لكن على نحو محدود ابتداء من دستور 1989

المطلب الأول: مراجعة دستورية شبه متعددة للعلاقة قبل دستور 1989:

بدأت الإصلاحات الإدارية في الظهور بداية من الثمانينيات فبرزت بعض الاهتمامات حول علاقة المواطن بالإدارة تحت التغييرات الواقعة في دستور الجزائر في تلك الحقبة، خاصة أن العلاقة بين المواطن و الإدارة تجد أسسها و محاورها في ظل مجموعة من القوانين الأساسية خاصة أنها تتدرج ضمن الحريات الخاصة بالمواطن، و من بين الدساتير دستور 1963، 1976 و اللذان تزامنا مع دستور 1989 .

أولا: دستور 1963:

يعتبر دستور 1963 أول دستور في الجزائر و يحمل مادتين متعلقتين بموضوعنا (المادة 12 و المادة 22) تحت عنوان " الحقوق الأساسية" و بالرجوع إلى هذه المواد نجد و رغم المعاناة التي يعانيها الشعب الجزائري إلا أنها لم تعالج موضوع علاقة المواطن بإدارته و قد تناسب عن الأمر خاصة و بعد

الاستعمار و الظلم الذي كان يعيشه الشعب الجزائري فترة الاستعمار خاصة بعد القوانين التي أدرجتها مثل عدم التحيز للإدارة و مبدأ المساواة، مبدأ المشاركة العامة للمواطن في النشاط الإداري (باستثناء المادة 19 من القانون و الذي ينص على حق المواطن في تأسيس جمعيات خاصة به)¹

يرجع السبب إلى مثل هذه القوانين لكون الدستور متميز بطابع إيديولوجي و حسب الأستاذ " كامو" فإن دستور 1936 دستور كامل ، و عدة أسباب نذكر منها :

. يعتمد دستور 1936 على وضع نظام الحكم على الحزب الواحد

. يعتمد دستور 1936 على النظام الاقتصادي الذي يرفض التعددية الحزبية و النظام الاقتصادي الحر هذا ما جعل الطابع الإيديولوجي

إلا أن دستور 1963 لم يدم لفترة طويلة بسبب التوتر التي عانت منه تلك الفترة كالنزاع الحدودي مع المغرب ما دفع بالرئيس "أحمد بن بلة " على إعلان حالة استثنائية من الخطر ، و الانقلاب الذي حدث في 19 جوان 1963²

ثانيا : دستور 1967:³

لقد تم اختيار قانون 09 نوفمبر 1967 من طرف الشعب ، حيث فاز ب 7407626 من بين 7479689 صوت، و تم الموافقة عليه من طرف 98.51. بالمائة من الأصوات المشاركة، و أعتبر هذا القانون قمة الهرم المشكل للدولة و نوش طيلة شهر كامل تحت رقابة ميدانية عرضتها وسائل الإعلام ، و لم يختلف على قانون 1963 فبينها أوجه تشابه إذ يعتبر كليهما من بين الدساتير المرتكزة على مبدأ الحزب الواحد و الطيعة البرمجية و الايدولوجية مبدأ الاقتصاد الموجه ، و رغم هذا فقانون 1967 ق

غزلان سليمة، علاقة المواطن بالإدارة، أطروحة دكتوراه بالقانون العام، كلية الحقوق جامعة بن عكنون، 2010/2009، ص22¹
Ahmed Mahiou "Note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996", Revue annuelle²
de l'Afrique du nord, édition C.N.R.S 1996, p 479.

يرجع دستور نوفمبر 1967 إلى الميثاق الوطني الصادر في جويلية 1976 لكونه مصدرا أساسيا لسياسية الأمة و قوانين الدولة و المرجع³

الأساسي لأحكام الدستور (المادة 6)، و حل مكانه الميثاق الوطني سنة 1986

عرف بعض المواد التي ذكرت العلاقة بين المواطن و الإدارة¹

يعتبر معظم القوانين التي أدرجت تحت إطار علاقة المواطن بإدارته قوانين غير مباشرة و نذكر منها :

. المادة (2/27) و نصت على التأكيد على مبدأ المساهمة الشعبية في تسيير الإدارة.

. إدراج و معالجة مبدأ اللامركزية (المواد 7 ، 8 ، 9 ، 34 ، 35 ، 36)² و تم اعتبار هذه المواد بعضا

من آليات تقريب الإدارة من المواطن و إحدى قنوات تجسيد المشاركة الفعلية في تجسيد المشاركة الفعلية

في تسيير الشؤون العمومية (المادة 34)، و كذا المادة (37) التي نصت على ضرورة التحري و التحقيق

في المصلحة للخدمة العمومية من طرف العمال العموميين العمومية المترجمة

. المادة 39 و 41 : عدم حضر مشاركة

المواطنين في تسيير الشأن العام او تحيز الإدارة. وعدم حيادها اثناء تقديم الخدمة

العمومية بتمييزها بين المواطنين على أساس العرق او الجنس او المنصب الاجتماعي

. المادة (56) : نص هذا القانون على تأكيد حرية تأسيس الجمعيات باعتبارها صورة شخصية للمواطن³

. الفصل الرابع تحت عنوان " الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطن"⁴

رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق بن
عكنون،¹

419-421. ص، 2005/2006، ال

وهذا خلافاً لما تضمنته مقدمة دستور 1963 والقاضي بـ "تقوم جبهة التحرير الوطني بتنظيمها وقواعدها على مبدأ المركزية²
غزلان سليمة، المرجع السابق، ص³23، 24

مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا "دراسة نظرية تحليلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير⁴
فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم ادارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص14

تكريس مبدأ المساواة في حقوق المواطن وواجباته من دون أي تمييز (العرق، الجنس، الحرفة) قد يحول دون المشاركة الفعلية لكل المواطنين.

يعتبر قانون 1967 خطوة و قفزة مهمة للأمام في موضوع " علاقة المواطن بإدارته " و خاصة تنظيم بعض القوانين المفيدة على عكس ما تضمنه دستور 1963 ، إلا أن التدقيق في هذه القوانين يجعلها قوانين ناقصة و غامضة مثل المادة (28) التي أفرغ منها الكثير من محتواها الأصلي¹، كما أن معظم هذه الأحكام لم تلامس موضوع علاقة المواطن بإدارته خاصة المبادئ المحورية الكبرى و النظام السياسي المبني على الحزب الواحد و منح بعض من القوانين السلطة التقديرية و قد أثرت بشكل مباشر على حرق و حريات الفرد و التأثير بشك سلبي على طريق التعامل بين المواطن الجزائري و إدارته و انتشار الآفات المعارة للدين و القانون مثل الرشوة ، الربا (نستثني ما تنص عليه الماد 37 ن الدستور إذ قامت على تحديد مسؤولية الأعوان العموميين في الدولة و إلزامية تحقيق المنفعة العامة خارج تحقيق المصلحة الخاصة).

نص دستور 1963 في المادة 151 في الفقرة 0 على ولاية السُّلطة التشريعية في عرض بعض من التشريعات المنظمة خاصة تلك التي عالجت موضوع علاقة المواطن الجزائر بإدارته و حقوقه و حرياته ، بعد التنظيمات التي أقرها دستور 1976 و لكونها اكانت غامضة و غير مكتملة و لم تكن القوانين الغامضة و المبهمة هي جل القوانين التي تحدث عنها دستور 1976

فالمرجع الذي اعتمد عليه الدستور من أجل تنظيم العلاقات بين المواطن و إدارته لا يرقى بمستوى الطالب و يرجع السبب إلى القانون الذي أحاله دستور 1976 حول تنظيم واجبات الأفراد الأساسية خاصة نظام الحريات العمومية و الفردية و حمايتها و واجبات السُّكان إلى اختصاص المشرع و الذي تم إدراجه في المجلس الشعبي الوطني تحت المادة 1/151

جعلت من ثقة المواطنين في إدارتهم ثقة منعقدة و متهدمة بسبب التنظيم غير الواضح للعلاقة الجامعة بين المواطن و إدارته ، و يمكن تفسير عدم الرغبة في تنظيم قوانين واضحة تظم العلاقة بين المواطن و

د سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2 ، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993 ،ص 161¹.

إدارته إلا بعدم الرغبة في تقييد الإدارة ومنعها من استخدام السلطات التقديرية، هذه الأخيرة التي وإن ضاقت أو اتسعت تبقى مقيدة بقيد هام يتمثل في تحقيق المصلحة العامة بحيث متى انحرفت الإدارة عن تحقيقه عدة قرار ، و حسب ما صرح به " فودال" فإن هذه القرارات تعتبر قرارات غير مشروعة و جديدة بالإلغاء نجد أن كانت السلطة التنظيمية المتكونة من رئيس الجمهورية تقوم على تنظيم علاقة المواطن بالإدارة الخاصة به عن طريق مجموعة من اللوائح المستقلة ، و قد صدر مرسوم رئاسي رقم 88 . 131 و المؤرخ في جويلية 1988¹

بعد الدراسة التي توصلنا إليها في فرعا الأول من مطلبنا الأول حول دستوري 1963 و 1967 من الأحكام التي سنّها الدستور الجزائري من أجل أن يتم تحديد أهم القوانين التي تضم علاقة الإدارة بالمواطن باعتبارها الجريدة التعريفية للسياسة و الاقتصاد الذي تمر به الجزائر في تلك المرحلة ، و قد حاولنا التطرق إلى أهم التعديلات التي طرأت عليه بحيث صدر في مناخ سياسي و اقتصادي مميز عن البقية و هذا ما أثر على حقوق و واجبات المواطن اتجاه إدارته و سنتعرف عليه في فرعا الثاني من البحث.

المطلب الثاني : مظهر جديد للاهتمام بالعلاقة لكن على نحو محدود ابتداء من دستور : 1989

أحدث كل من دستوري 1976 و 1963 عد تغييرات في الدستور خاصة بد ممارسة كلا من المنج الاشتراكي و الاقتصادي و حريات المواطن الأساسية و تفرغ العديد من المواد بعد احتكار السلطة لها و هذا ما تحدثنا عنه في مطلب سابق ، و نظرا لقانون 1989 و 1996 فإن هذين الدستورين قد قاما بتغييرات شملت مظهرا جديدا لعلاقة المواطن بإدارته

بعد الفصل بين السلطات عن طريق مبادئ جسداها كمبدأ للفصل و كان الهدف إعادة الثقة بين المواطن و إدارته و القضاء على العادات السلبية التي انتشرت في الإدارة بشكل كبير مثل الرشوة و التي عانى منها المواطن لمدة طويلة²

د / مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء اداري، ومجلس الدولة - قضاء الغاء- ، الطبع ة 10 ، دار المطبوعات الجامعية،¹ الاسكندرية، 1999 ، ص 3

أنظر في ذلك تأشيرات المرسوم 131/88 ، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، التي تحيل²حكام المادة 10/111 المتعلقة 1 . باختصاصات السلطة التنظيمية، وكذا المادة 114 و 152 من دستور 19

بعد الإصلاحات التي قام بها كلا من دستوري 1963 و 1967 التي عملت على التأثير في الإصلاحات الإدارية التي تميزت بتجسيد الضمانات الحقيقية لمواجهة المواطن لإدارته .

ارتأينا أنه من اللازم دراسة ما تطرق إليها دستوري 1989 و 1996 في فرعين رئيسيين:

الفرع الأول: حلة سياسية جديدة بضمانات ضعيفة في دستور 1989:

تميزت الإدارة الجزائرية بمظهر بيروقراطية التي لعبت دورا في تحقيق انشغالات و مطالب المواطنين، و ظهرت على شكل احتكار للإدارة من طرف الحزب الواحد و تفشي بعض من العادات السلبية كالرشوة و التبذير و الإهمال و كذا المعاملة السيئة التي يتلقاها الجمهور منهم هذا ما يسمى ب " غياب البعد الإنساني"¹ مما جعل من الثقة منعدمة بين كلا من المواطن و الإدارة خاصة بعد هدف تطوير القطاع السياسي من طرف العملية السياسية و تحسين جهاز النظام الإداري²

بدأ الاهتمام بتنظيم و تسيير الهياكل الإدارية مع مطلع الثمانينات خاصة بعد صدور دستور 1989 لإصلاح الإدارة التي تميزت بالمركزية المتسلطة حيث منع المواطن من مشاركة رأيه³

قامت السلطة الحاكمة بإصدار إصلاحات إدارية لتحديث الإدارة بعد ما كان من غير الممكن القيام بها خاصة بعد أحداث أكتوبر 1988 (اعتبرت الأحداث مظهرا من مظاهر الأزمة الإدارية) و بعد التوافق مع الإصلاحات السياسية لدستور 23 فيفري 1989⁴

د / ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من احادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالم، منشورات جامعة 8 ماي 1945، قالم، 2006، ص 1

سيما مع منح وظائف المسؤولية في مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية والمنظمات الجماهيرية إلى إطارات قيادية في 3 الحزب، في إطار انعقاد المؤتمر استثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني ل 1988، وتدعيم الدور القيادي بموجب المادة 120 ، من النظام الداخلي للحزب، ص 154²
أنظر: سعيد مقدم، التنمية و الإدارة في ظل تحديات العولمة، حالة الجزائر، مجلة إدارة، للمدرسة الوطنية لإدارة، الجزائر 20 ص، 2006، 31³ العدد، 16

حادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالم، منشورات ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من 4

حاولت السلطة الحاكمة أن تضمن فعالية الإدارية في تعاملها مع المواطنين بتكليف تكيف الإصلاحات الإدارية مع المستجدات السياسية في ظل مبدأ أفصل بين السلطات بالفصل العمل السياسي عن العمل الإداري، وكانت المادة (31) داعمة للمركزية الإدارية¹

و طبقت الديمقراطية بإقرار الأساس القاعدي في التنظيم في المادة 15 و 16 و قد أخضعت الإدارة إلى مجموعة من الالتزامات مثل عدم التعسف في استعمال السلطة هذا ما تحدثن عنه المادة (12)، أما

المادة (136) فقد أوجبت خضوع تصرفات كأساس من أسس دولة القانون²

بعد إصلاح الدستور بموجب القوانين انعكست عنه مجموعة من الإصلاحات الإدارية القريبة من المواطن كالببلدية (بموجب القانون 08/901)³، و تعتبر الأداة الأساسية لتحقيق إرادة الشعب و القضاء على السلبية في الإدارة الجزائرية بعد تكريس الرقابة الشعبية .

تميز دستور 1976 بالضعف فلم يوضع للدفاع عن المواطن ضد الدولة هذا ما يرجع إلى تكريس المبادئ الاشتراكية ، و قد خالفه دستور 1989 لكونه اتبع خطى مبدأ " سمو الدستور⁴ و الفصل بين السلطات⁵ " بعد أن أقر بالحقوق و الحريات الضمانات التي تتكفل بحماي المواطن و عدم التعدي عليها، كما أنه لم يرقى إلى مستوى الإصلاحات السياسية التي تعكس تنظيم الدولة حلتها الجديدة بسبب نقائصها.

بعد ما تعرفنا عليه من نقائص دستور 1989 كان لا بد من طرح أسئلة تبقى الإجابة عنها في الانتظار :

جامعة 8 ماي 1945 ،قائمة، 2006 ،ص 153 . 154

نفس المرجع السابق، ص 153 -1¹

سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 178 إلى 1²

قانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 ،المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15 ،المؤرخة في 11 أفريل³ 488،ص، 1990

جاء في الفقرة 10 من الديباجة:⁴

" إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية.... ويكفل الحماية القانونية "...

د سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 1⁵

" ألم يكن مفروضا أن يتم تكريس حقوق و حريات جديدة تعارض التطبيقات و الممارسات الماضية بشكل كلي من أجل تجسيد فكرة التعددية التي تحدثت عنها المادة (40) خاصة بعد دستور معدل يتماشى مع مبادئ و حلة دستورية لها يد في تنظيم علاقة المواطن بإدارته و العمل على إبقاءها بعيدة عن جميع التحيزات مبدأ عدم التمييز بمنع التعدي عليها، ليكون المواطن في مأمن؟"¹

" أليس من الضروري العمل على علاقة جديدة بين المواطن و دولته هذا ما يجعلها متلائمة مع حقوقه و تتلائم مع الأحكام الجديدة تحت الفقرة 10 من ديباجة دستور 1989 أي تحت حماية قانونية تنفذ سياسيا.

و هل هناك كفالة خاصة بحريات المواطن اتجاه دولته و الإدارية الخاصة بعد استمرار غياب التأطير القانوني للعلاقة حيث يؤثر هذا التأطير التنظيمي لها بموجب مرسوم (131.88 المنظم للعلاقات و المواطن) بحيث يستند في طرح على مبادئ الدساتير السابقة خاصة دستور 1976

و لما لا يستند على دستور ذو هيكل و تنظيم جديد؟"

" قامت العديد من الدول بإصلاحات إدارية تلاءمت مع الإصلاحات السياسية ، و و يبقى السؤال المطروح " لماذا لم ينعكس الدستور بقواعد تعبر عن حقيقة هذه الإصلاحات بحيث تتلاءم مع الإصلاحات الإدارية كباقي الدول"²

بوزيد لزهاري، تعديل 1996/11/28 وحقوق الإنسان، مجلة إدارة، للمدرسة الوطنية لإدارة، الجزائر، مجلد 7، العدد 1، 1997، ص 391

وذلك استنادا إلى أحكام نص المادة 1/115 من دستور 1989، والتي تنص على: 'يدخل كذلك في مجال القانون ما يلي :

حقوق اشخاص و واجباتهم الأساسية سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين¹

لقد عكست اصنجات ادارية التي أدخلها المشرع الفرنسي على العنقات التي تنشأ بين ادارة والمواطنين رغبة تشريعية

مستمرة حتى تبلغ درجة الشفافية. فبإضافة إلى قانون 12 أبريل 2000 تحت رقم 2000/321 في شأن حقوق المواطنين في²

أثناء تعاملهم مع الإدارة، ومنذ صدور القانون رقم 78/753 في شأن إصلاح العلاقة بين الإدارة و الجمهور، عكست الإصلاحات

قوانين أخرى (أبرزها القانون رقم 78/17 الصادر في 6 جانفي 1978 المتعلق بالمعلوماتية والوثائق والحريات، والقانون رقم

548/94 المعدل لقانون 6 جانفي 1978، والقانون رقم 78/753 الصادر في 17 يوليو 1978

تحت مبدأ " كل نموذج ديمقراطي يمنح دور ومكانة مختلفة للإدارة كما للمواطن، سيما أن صورة المواطن أضحت موجودة في محور العلاقة الإدارية ابتداء من 1988"¹

أم أن القوانين لا تعتبر الكفيلة التي تتولى تفصيل المبادئ العامة التي يتضمنها الدستور الذي يحمي حقوق المواطنين(الفقرة 10 من الديباجة) أم أن الأمر ما كان ليتحقق إلا في إطار تعديل دستوري جديد؟

الفرع الثاني : محاولة إيجابية لكن غير كافية لتعميق الطّرح الدستوري للعلاقة بتعديل 1966:

إن لموضوع الحقو و الحريات أهمية بارزة في النظام السياسي الجزائري خاصة بعد الأزمة التي جعلت من الشغل شاغلا و التي عرفت الدولة خلال أحداث جوان 1991 بسبب توقيف المسار الانتخابي التي

نتج عنها إقرار التعديل الدستوري سنة 1996²

، و سنتعرف في هذا الفرع إلى فقرتين أساسيتين من قانون 1996 2 التعديل الدستوري ل

الفقرة الأولى: أرضية الوفاق الوطني كمرجعية لتعديل 1996

حسب أرضية الوفاق الوطني أكدت على أن الدولة الجزائرية قد مرت فيها على مرحلة تسمى بمرحلة التشييد بحيث سجلت فيها العديد من المكتسبات التي تضمن العديد من الإنجازات و كانت بعض الإنجازات عقيمة فألحقت الضرر على الصعيد الساسي ، الاجتماعي ، الأمني

تميزت مرحلة التشييد بعدة أهداف منها وجوب دعم الهياكل التنظيمية و إعادة اختبار وظيفة الدولة لإصلاح الإدارة³ من خلال الاستجابة لاحتياجات المستعملين و الحرص على العدالة كل موظف ، و في سنة 1996 أحدثت هيئة وسيط الجمهورية من أجل إنصاف المواطن من جميع الجوانب من طرف

¹ Calliope Spanon, Citoyens et Administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme, L'Harmattan, janvier 2003, p11

² Calliope Spanon, Citoyens et Administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme, L'Harmattan, janvier 2003, p11.

³ أنظر في ذلك ما ورد في الصفحة 5 و 6 من أرضية الوفاق الوطني، التي تتضمن محور هداف السياسية للمرحلة انتقالية³

الإدارة و مبدأ الحياد في نفس السنة، و أعتبر هذا المبدأ مكسبا للوطن و حقوق و حريات الفرد اتجاه إدارته و كذا القاضي و تم تأكيد أحكام المبدأ في المادة 23 من قانون 1996

بعد الهداف السياسية التي أقرتها الجزائر عمت أرضية الوفاق الوطني على إضافة الطابع الأخلاقي على حياة الفرد و تعزيز وظائف الرقابة (أدرجت المادة 52 من قانون 1996 ازدواجية القضاء الإداري و العادي) عن طريق المحاكم الإدارية الابتدائية و المجالس الخاصة بالدولة من أجل الجهات الإدارية و كان الهداف منها تقريب العدالة من المواطن لحمايته من التعسف و خروجه عن قوانينه¹

الفقرة الثانية : محتوى التعديل الدستوري ل 1996:

يجد دستور 1996 مصدره الرسمي من دستور 1989 ، و بدأ باعتناق المبادئ الخاصة به و التي تتوافق مع مبادئ الديمقراطية الليبرالية ، و معظم المواد التي تمنها قانون 1996 قد نقلت بشكل حرفي إلى دستور 1989 خاصة تلك الحقوق التي تضمنت حقوق المواطن اتجاه إدارته مثل التأكيد على مبدأ اللامركزية مثل أيلوب التنظيم و التسيير الإداري هذا ما نصت عليه المادتين (15 و 16)²، أما المادة (22) من نفس القانون و التي نصت على عدم التعسف على السُّلطة³

جسد دستور 1996 نفس فرة جستور 1989 لكونها كان داعما لفكرة حرية و حقوق المواطن (المادة 32/1)⁴ و وصف ب " دستور الحقوق و الحريات المتعلقة بالمواطن"

رغم أوجه الشبه بين دستور 1996 و 1989 إلا أنه قد اختلف عن دستور 1989 لكونه استطاع إكمال مشواره في التعديل و التطوير الخاص بالصيغ الدستورية لحقوق المواطن لتوفر حماية دستورية أفضل خاصة التي تتضمن علاقة المواطن بالإدارة ، هذا ما تخصصت بذكره أرضية الوفاق الوطني بذكرها لأهداف المرحلة الانتقالية و تعتبر مرحلة تقوم على تحريك الدستور و قامت على دفع وتيرة لحماية دستورية اتجاه الإدارة و أشير إليه على أنه أمر يتعلق بتكريس مبدأ تحيز الإدارة و ضرورة حيادها (

أنظر الفقرة 2 من مقدمة أرضية الوفاق الوطني الواردة في الصفحة 4¹

تقابلها المادة 15، 16 من دستور 1989²

تقابلها المادة 22 من دستور 1989³

تقابلها المادة 31 من دستور 19⁴

(المادة 23) و تعزيز الإدارة المتخصصة عن طريق إرساء مجلس الدولة الأعلى كأعلى درجة وطنية (المادة 152)¹

و كذا المحاكم الإدارية و دور القضاء العادي اذي ساهم على تعزيز حريات و حقوق الأفراد اتجاه الإدارة ، و في ظل مبدأ استقلالة السلطة القضائية و عدم خضوع الإدارة لغير القانون هذا ما جاء في المادة (147) و تم التعديل فيه في دستور 1996 و قام على ضرورة إلزام الحكومة بالأداء و السير الحسن في الإدارة العامة (6/85)²

بجانِب التغييرات حاول المؤسس الدستوري أن يعمل على تحقيق كفالية الحريات الأساسية للمواطن بهيكله مهام الدولة الجديدة في مجال الإصلاحات الإدارية حيث شرعت مع مطلع الثمانينيات تحديدا سنة 1989 منذ إزالة بعض عقبات المسار الإصلاحي بالتحديد و تمثلت في العقوبات الأيدولوجية، غر أن المواطن لم يرضى بهذا و استمر في التذمر جراء الخدمات الإدارية بسبب طابع الإصلاحات الإدارية التي لم ترقى للحد المطلوب من طرف المواطن و الذي يتماشى مع الحل السياسية الجديدة من جهة و الاقتصادية من جهى أخرى ، و قد أقر التعديل المذكور في المادة 23 من قانون 1989 عدم التحيز أو الحياد بالارتكاز مع الفصل بين السلطات و التعديدية الحزبية الذي تم إقراره ف محيط ضعيف³

أما بالنسبة إلى الوسائل التي اعتمد عليها الدستور في ظل الرقابة فلم تكن مجرد تغيير هيكله فقط⁴ إنما تعدت الأمر لتكون باحثة عن الثغرات الذي يتسم بها تسيير القضاء و التي تخصصت في مجال العمل

لقد تم وضع نظام قانوني لمجلس الدولة بموجب القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/5/1998، الجريدة الرسمية العدد 37، المؤرخة في 1/6/1998، ص 3، ومحاكم إدارية بواسطة القانون رقم 02/98، المؤرخ في 30/5/1998، من نفس الجريدة الرسمية راجع أيضا :

قاشي علال، الآليات القانونية الداخلية لكفالة الحقوق والحريات أساسية لِنسان والمواطن، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية،¹ مجلة دورية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، جامعة عمار ثليجي اغواط، الجزائر، العدد 1، ماي 2006، ص 50 نفس أحكام المادة تضمنتها أحكام المادة 20 من أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة انتقالية " : يتولى رئيس الحكومة² مسؤول عن الإدارة، و يسهر على السير الحسن للمصالح العمومية "

فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حيادي لإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق،

بن عكنون، جامعة الجزائر من ص 103 إلى 105³

رشيد خلوفي، القضاء بعد 1996 إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكله؟، دورية الموثق، تصدر عن الغرفة الوطنية للموثقين،

العدد 6، أبريل 1999، ص 17 إلى 19⁴

الإداري من محاكم إدارية و ابتدائية و مجلس الدولة التي تدخل إطار الهيئات القضائية الناتجة عن فصل بين السلطات إذ بقية بعيدة عن الإنجاز و التحقيق الكامل لحقوق و حريات الأفراد (المواطنين) و التي تم العمل بها منذ ثلاثة عقود

إن التغيير الذي أقره دستور 1996 لعب خطوة هامة في الطرح الدستوري لضمان حقوق المواطن اتجاه إدارته خاصة بعد التعديل الأخير لدستور 1996 و مع المقارنة بدساتير سابقة مثل تجسيده لمبدأ الإدارة و الرقابة القضائية فإن العلاقات غير المتساوية من جهة و تطورها في جهة أخرى ، و تحتاج هذه التعديلات للمزيد من الضمانات الدستورية من أجل تعزيز الثقة لدى المواطن بإدارته و التعامل معها بطابع السلطة العمومية مثل الدساتير الأجنبية¹

و حسب ما تعرفنا إليه في هذا المبحث عن ضعف القانون و حسب ما يقول دكتور سعد عصفور فإن التعبير عن الحريات غي كافي للاطلاع على الدستور و يجب الرجوع إلى قوانين صادرة و ممارستها و هذا ما سنتعرف عليه في مبحثنا الثاني²

المبحث الثاني : الأسس القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة :

تجمع بين المواطن و الإدارة علاقة تقوم بتجديد أسسها و محاورها الكبرى استنادا على مجموعة من المبادئ و الأسس القانونية التي تنظمها السلطة التنظيمية ، و تندرج ضمن موضوع أساسي و يعتبر موضوع الحقوق و الحريات التي تعتبر حقا من حقوق الإنسان من أجل مواجهة الهيئات العامة التي تندرج ضمنها الإدارة كوجه من أوجه السلطة السياسية و التي تمخضت عن العملية الانتخابية و التي حصلت على الأغلبية سواء في البرلمان أو على مستوى السلطة التنفيذية

المطلب الأول: المرجعية الدستورية في تنظيم علاقة المواطن بإدارته:

لقد كرست بعض الدساتير اجنبية الطبيعة الدستورية لمبدأ الشفافية، أنظر الصفحة 45 وما يليها من الرسالة المخصص لمبدأ الشفافية الإدارية .

د سر هنك حميد البرزنجي، الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، الطبعة اولى، دار دجلة، اردن، 2009، ص 132²

إن الدستور عبارة عن تطور للفلسفة السياسية للدولة يتضمنه احكام ومبادئ تحدد اوصاف وايدولوجية المجتمع السياسي.

حسب التعريف الذي قدمه الدستور فإن الفلسفة نفسها ستؤثر على المؤسس الدستوري و غالبا يتصدر الوثيقة الدستورية بتجسيده على شكل من أشكال التبرير الشرعي للفلسفة الدستورية ككل و يعتبر مرجعا أساسيا يحمي جميع الهيئات العامة الدستورية التي تتعلق بها لاحتوائها على مبادئ تعمل على تخطيط الحدود التي تنطلق منها الأغلبية التشريعية

الفرع الأول: مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1963 و1976

يعتبر كل من دستور 1963 و1976

نتيجة لمجموعة عديدة من الإفرازات السياسية و الاجتماعية و يتصدرها حصول الجزائر على الاستقلال بعد سنوات عديدة من الظلم و البطش و خاصة بعد مختلفة الأوضاع العديدة التي عانت منها الجزائر مثل الفقر و كثرة الأرامل و قهر الاستعمار

أولا: مظاهر تنظيم علاقة المواطن بإدارته بدستور 1976 و 1963

1. دستور 1963

يعتبر دستور 1963 أول دستور للجزائر المستقلة فالمادة 12 منه إلى المادة 22 تحت عنوان " الحقوق الأساسية " نلاحظ أنها قد غابت و تناست تنظيم و معالجة كل من علاقة المواطن بإدارته التي تعمل على ضمان حقوقه و التزاماته عليه ، مثل تكريس و عدم تحيُّز الإدارة و مبدأ المساواة الذي يخص المواطن أمامها و مبدأ مشاركة المواطن في نشاطات الإدارة بما يساعد في ترجمة الديمقراطية الإدارية إلا المادة 19 التي تمنح للمواطن حريته في تأسيس الجمعيات و هذا ما يعتبر صورة من صور المشاركة المدنية بمشاركته ف الحياة المدنية أثناء ممارسته للنشاطات التي تمس حياته¹

غزلان سليمة، علاقة المواطن بالإدارة، أطروحة دكتوراه بالقانون العام، كلية الحقوق جامعة بن عكنون، 2010/2009، ص22¹

حسب الأستاذ "كامو" فإن دستور 1963 هو دستور برنامج إذ يعتمد على نظام الحزب الواحد و على النظام الاقتصادي الاشتراكي الرفض للتعددية الحزبية والنظام الاقتصادي الحر. بما يجعله بعيد عن الدستور القانون الغالب عليه الطابع الايديولوجي من أجل إرساء نظام الحكم¹

غير ان هذا الدستور لم يعمر طويلا بسبب التوتر الذي ميز تلك الفترة، وعلى رأسها النزاع الحدودي مع المغرب ما جعل الرئيس احمد بن بلة يعلن الحالة الاستثنائية، ثم الانقلاب عليه في 19 جوان 1965 من طرف مجلس الثورة ما أدى الى تجميد العمل بدستور .

2. في دستور 1976

تحدثنا مسبقا عن دستور 1976 و يعتبر الإطار القانوني الذي ينظم قمة هرم الدولة ، و قد التصويت عليه من طرف 7407626 من الشعب و يعد ميثاقا وطنيا ذو خلفيات إيدولوجية و سياسية و نوقش تحت رقابة ميدانية ان دستور 9 نوفمبر 1976 كغيره من الدساتير، هو الاطار القانوني الذي ينظم قمة هرم الدولة الذي تم الاستفتاء عليه من طرف الشعب اين صوت لصالحه 7407626 من بين 7479689 صوت، والذي خلفياته السياسية والأيدولوجية الميثاق الوطني الذي تم طرحه للاستفتاء الشعبي، وتمت الموافقة عليه من طرف الشعب بأغلبية 51.98 بالمائة من أصوات المشاركين، بعد ان تمت مناقشته طيلة شهر تحت رقابة ميدانية لوسائل الاعلام، وهذا الدستور يرتكز في مبادئه على مبدأ الحزب الواحد ومبدأ² الاقتصاد الموجه.

ظهر في دستور 1967 مجموعة من المظاهر التي نصت على توطيد علاقة المواطن بإدارته عن طر و يق بعض من المواد :

سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976، الجزء الأول، الطبعة¹

الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص75-7

بلحاجي احمد، علاقة المواطن بالإدارة، مذكرة من اجل نيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد

09. ص، 2015/2016، ت²

أ . المواد 7 و 8 و 34 كانت من بين المواد التي لعبت دورا في ذكر و تعداد الآليات الخاصة التي تعمل على تقريب الإدارة من المواطن و من بينها القناة التي عملت على مشاركة المواطنين دون استثناء على تسيير الشؤون العمومية التي تنقسم إلى الديمقراطية و الإدارية) .

ب . المادة 37 من دستور 1967 كانت من بين المواد التي لعبت دورا في توطيد علاقة الأعوان العمومية بالمصلحة العمومية المترجمة و كان هذا عن طريق إقرار قانون يمنع التقرب إلى النزوات الشخصية و المصالح على حساب المصالح العمومية ، و كرست جميع جهودها لخدمة مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق و الواجبات مع تفادي التمييز ف تسيير الشؤون العامة

ج . المادتين 39 و 41 من الدستور :

نصت المادتين 39 و 41 على مبدأ عدم الحياد أثناء تقديمها للخدمة العمومية بتمييزها بين المواطنين على أساس العق أو التقاليد أو الجنس أو المنصب الاجتماعي

د . المادة 56 من الدستور :

أكدت المادة 56 من دستور 1967 على منح حرية تأسيس الجمعيات التي تعتبر من بين المظاهر الخاصة في تسيير الشؤون العمومية

ثانيا : مظاهر تنظيم العلاقة في دستور 1989 و 1996 و التعديلات الطارئة عليه :

1 . في دستور 1989 :

إن دستور 1989 كان نتيجة مجموعة من الافرازات والتراكمات السياسية والاجتماعية

التي تتمثل في البيروقراطية التي تميزت بها الإدارة في ظل نظام اشتراكي محتكر من طرف الحزب الواحد ظاهريا ، و ظهرت فيه بعض من مظاهر علاقة المواطن بإدارته في المواد التي يحتويها :

أ . المواد 16 و 15 و 47 و 48 و 68 و 95 بعض من المواد التي أقرت نظام الاقتراع العام السري المباشر لضمان مشاركة كل افراد المجتمع متمتعين

بالحقوق المدنية والسياسية والذين تتوفر فيهم الشروط القانونية المطلوبة لممارسة السلطة عن طريق اختيار ممثليهم وترشيح انفسهم للمناصب السياسية الانتخابية، بما يؤدي الى تطبيق الديمقراطية بإقرار الأساس القاعدي في التنظيم الإداري، ما أكده هذا الدستور في المواد و هذا ما سمح لجميع المواطنين دون استثناء في تسيير شؤونهم الإدارية دون استثناء¹

ب . المادة 31 :

أقرت المادة 3 من دستور 1989 على مراقبة مدى شرعية الاستفتاءات والانتخابات وتقديم الاستشارة لرئيس الجمهورية في بعض الحالات، والتأكيد على حقوق وحرية الانسان والمواطن وإقرار ضمانات قانونية لحمايتها²

ت . المادة 22 من دستور 1989:

نصت المادة 31 على إخضاع الإدارة لمجموعة من ال الالتزامات مثل عدم التعسف³

د . المادة 28 من دستور 1989:

تضمن مبدأ المساواة بين المواطنين دون الذرع بأي تمييز يعود سببه الى المولد او العرق او الجنس او الراي او شرط او ظرف⁴

ج . المادة 30 من دستور 1989:

نص القانون 30 من دستور 1989

غزلان سليمة، علاقة المواطن بالإدارة، أطروحة دكتوراه بالقانون العام، كلية الحقوق جامعة بن عكنون، 2010/2009، ص¹22

غزلان سليمة، المرجع السابق، ص²24،

سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، ص³20

دحمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائري، 2002

4،

"تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الانسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية"

د . المادة 47 :

أكدت المادة 47 من دستور 1989 بأن المواطنين متساوون طبقا للقوانين السارية المفعول في الحقوق والواجبات وبالتالي في تولي الوظائف العمومية ويترجم مبدأ عدم تحيز الإدارة بصفة ير مباشرة بما يؤدي الى نشوء علاقة جديدة بين الإدارة والمواطن

2 . مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في التعديل الدستوري لسنة 1996

لقد اوضحت الحقوق والحريات الأساسية للمواطن موضوعا مهما في الساحة السياسية الجزائرية، جعل الحقوقيون والساسة يفكرون في توفير لها حماية دستورية، ما أدى الى إقرار تعديل دستوري في 28 نوفمبر 1996، الذي تبنى المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطيات العربية الليبرالية، خصوصا تلك المتعلقة بحقوق المواطن تجاه الإدارة كتأكيد على مبدأ اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم والتسيير الإداري للبلاد حسب ما نصت عليه المادتين 15 و16¹

و حسب المادة 22 من قانون 1996 فقد نص على عدم التعسف في استعمال السلطة مما يجعلها ضمانا وحماية للمواطن تجاه الإدارة، أما المادة 32 من الفقرة 01 من الدستور فنصت على ضمان حريات و حقوق المواطن لإدارته² و لم تغفل المادة 145 من دستور 1996³

فقد نصت على:

المادة 15 من دستور 1989 المعدل والمتمم: "لجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"¹
 لمادة 32 فقرة 01 من نفس الدستور تنص على: "الحريات الأساسية وحقوق الانسان والمواطن مضمونة"²
 مادة 145 من نفس الدستور تنص على: "على كل أجهزة الدولة المختصة ان تقوم في كل وقت ومكان وفي جميع الظروف بتنفيذ احكام"³
 القضاء ."

خضوع تصرف مختلف أجهزة الدولة ومن بينها الإدارة لأحكام القانون بتنفيذها جميع احكام القضاء، كأساس من أسس دولة القانون، بتنفيذها جميع احكام القضاء، كأساس من أسس دولة القانون، و تكريس مبدأ عدم الانحياز حسب المادة¹ 23 و كان هذا حسب المبدأ

"اعتبارا أن مبدأ مساواة المواطنين امام القانون، المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، إن هذه المبادئ تقضي من المشرع عند ممارسته لاختصاصاته، ان يؤسس تقديره على معايير موضوعية و عقلانية"²

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الذي عمل على تعديل دستور 1996 فقد ركز على علاقة بين المواطن و الإدارية عند استعمال المواطن لحقوقه و حريات³

لمادة 23 من نفس الدستور تنص على: "عدم تحيز الإدارة بضمه القانون"¹.
 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، ص88
 حمين محمد الطاهر، المرجع السابق، ص46³

الفصل الثاني

آليات تكريس وتعزيز علاقة المواطن بالإدارة

تمهيد :

يعتبر تقدم الأمم بمدى تقدم نظمها القانونية والإدارية وما تحتويه من عوامل حاكمة ومنظمة لسلوك وأداء وتصرفات وأعمال الإدارة وعلاقتها بالمواطنين ويتجسد هذا الأمر بموجب مبدأ الشفافية الذي يعتبر نظير مبدأ السرية الذي عرفته الإدارة العمومية في وقت سابق كنمط أصيل، فقد دأبت مختلف النصوص القانونية على مستوى نصوص القانون الدولي أو بالنسبة للقوانين الداخلية للدول في تكريس هذا المبدأ على مستوى النشاط الإداري من خلال الحق في الوصول إلى المعلومة، وكذا بناء مختلف الأعمال الإدارية وفقاً لهذا المبدأ، إضافة إلى ذلك يجسد مبدأ الشفافية ديمقراطية الإدارة من خلال إشراك المواطن في إدارة الشؤون العامة، كما يعتبر الأساس الوقائي لمكافحة الفساد الإداري بأشكاله.

المبحث الأول : مبدأ شفافية الإدارة ومشاركة المواطن في تسير الشأن العام

المطلب الأول: مبدأ الشفافية الإدارية

الفرع الأول : مفهوم مبدأ شفافية

من أبرز المفاهيم التي وردت بشأن تعريف الشفافية نذكر ما يلي :

يقصد بمصطلح الشفافية بمعناه الواسع والأصح هو التزام الإدارة بأشراك 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 مخططات وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازنتها ومداوماتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراء مسائلة الإدارة¹

في حين عرفها البعض بأنها ضرورة التوفير السريع للمعلومات الدقيقة في أوانها و بصورة مفيدة و آنية، مع سهولة الوصول إليها ، فالمواطنون بحاجة إلى معرفة ما ينتظره من الإدارة، مما يتيح لهم إبقاء أبعاء أعمالهم تحت رقابتهم ، و هي تنطوي أيضا على وضوح المسؤوليات بين و داخل المؤسسات² .

و مما جاء على لسان المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الألماني (UNdp) بشأن تعريف الشفافية، تحت عنوان الوصول إلي المعلومات نصها على ما يفيد: " إن إباحة الحصول على المعلومات مثال مباشر للشفافية، لكن مجرد إباحة المعلومات لا يعني الكثير إذا لم يكن الناس على علم بوجودها، وكيفية الوصول إليها ، كما لا يعني توافر المعلومات الشيء الكثير إذا كانت كلفة الوصول إليها غير معقول (من حيث الوقت و المال) و إذا لم تكن المعلومات مواتية

¹ سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية،" الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 187 .
¹ عبد القادر كاس، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية العلوم السياسية و الاعلام، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر، 2007-2008 ، ص 223 .

للمستخدم، فمن الأهمية بمكان أن للشفافية أن تكون ذات مغزى أن تؤخذ بعين الاعتبار الحاجيات المعلوماتية للفقراء أو لغيرهم من الطبقات المهدة¹.

كما تم تعريفها بأنها حرية تدفق المعلومات بأوسع مفاهيمها وما كلف الوضوح التام أي توفير المعلومات بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم و اتخاذ القرارات المناسبة و في الزمن المناسب و اكتشاف الأخطاء ، وكذا لتقييم التطلعات للأزمة و لمقاضاة الجهة المعنية فهي نقيض الغموض و السرية².

في حين عرفها البعض بأنها ضرورة التوفير السريع للمعلومات الدقيقة في اوانها وبصورة معنية و انيقن مع سهولة الوصول اليها، فالمواطن بحاجة الى معرفة ما ينتظره من الإدارة مما يتيح لهم إبقاء أعمالهم تحت الرقابة³.

الفرع الثاني : أهمية الشفافية في القانون الجزائري

تتجلى أهمية مبدأ الشفافية في النشاط الإداري فيما يلي :

- إن مبدأ الشفافية يمثل وسيلة إفصاح الإدارة عن مختلف الأسباب التي كانت وراء قيام الإدارة بنشاطها او العمل المشروع بتعليق سبب قبولها، أو رفضها للطلبات معينة كرفضها منح

¹ سامي الطوخي، المرجع السابق ، ص 188.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 160.

³ عبد القادر كاس، المرجع السابق، ص 223.

الترخيص للقيام بتظاهرة مثلا أو قبولها منح الاعتماد لحزب سياسي، فهي مقتضيات القرار الإداري نجد الأسباب القانونية أو الواقعية للقبول أو الرفض¹.

- إن مبدأ الشفافية يجسد و يعزز آليات الاتصال بين الإدارة و المواطن بما يحقق انفتاح الإدارة على المواطن، فهي بمثابة ضمانة للمواطن الذي به يعلم كيفية سير الإدارة².

- غياب مبدأ شفافية يبعد المواطن عن الدولة³.

- يعد مبدأ الشفافية بمثابة ميثاق عمل لما يؤدي إليه من تحقيق الثقة بين الإدارة و المواطن، وكذا مساعدته على اكتشاف الفساد ومنعه⁴.

- يمكن تكريس سياسة الانفتاح على الإدارة في ظل شفافية النشاط الإداري .

- يعد مبدأ الشفافية بمثابة ميثاق عمل لما يؤدي إليه من تحقيق الثقة بين الإدارة و المواطن، و كذلك مساعدته على اكتشاف الفساد و منعه.

¹ بلحاجي احمد، علاقة المواطن بالإدارة، مذكرة من اجل نيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2015-2016، ص 72 .

² عبد القادر كاس ، نفسه المرجع ، ص 223 .

³ غزلان سليمة، علاقة المواطن بالإدارة، أطروحة دكتوراه بالقانون العام، كلية الحقوق جامعة بن عكنون ، 2010/2009، ص 69 .

⁴ نصت المادة 15 من قانون 01/06 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل : "اعتماد الشفافية في اتخاذ القرار

وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية...." أنظر القانون 01/06 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته،

الجريدة الرسمية عدد 14، ل 08 مارس 2006، ص 07 .

الفرع الثالث : أنواع الشفافية و أهدافها

أولاً: أنواع الشفافية

ليست الشفافية على صورة واحدة بل منها ما له طابع مقلد ومنها ماله طبيعة خادعة و أخرى ذات طابع انتقائي¹، ولذلك قسم الدارسون الشفافية من ناحية طبيعتها إلى:

1. الشفافية المقلدة : هي التي تطبق في مجال مغاير عن مجالها الأصلي بشكل لا يتناسب مع

الطبيعة الخاصة للعمل الإداري و ظروفها كمنقل شفافية القطاع الخاص الى الحكومة و نقل

الشفافية المطلقة في الحكومة الى القطاع الخاص .

2. الشفافية الانتقائية: تعتمد أسلوب الانتقاء الجيد للنتائج مهما تواضعت، و تبرزها بأسلوب

علني واضح و غالباً ما يرافقها حملات إعلانية في حل ما أدى تطبيقها إلى الوصول نتائج

إيجابية عن طريق الأحداث الخاصة بتطبيقها لمجتمع .

3. الشفافية الخادعة : يطلق عليها قسم من الفقه بالمؤدجة وهي عكس الشفافية المتكاملة

الحقيقية وهي تعمل علي تحقيق مصالح وإيديولوجية فئة معينة غالباً ما يكون هم مصادرها

ومصممين لآليات،وليس المستفيد منها أو المطلع على إنتاجها.

¹ فارس بن علوش بن بادي الشبيعي، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف للعلوم الأمنية،كلية الدراسات العليا، السعودية، 2010، ص13.

ثانيا : أهداف الشفافية

- اعتبار القانون مرجعية للجميع و ضمان سيادته على الجميع دون استثناء و ليس شعار يرفع ففي غياب سيادة القانون تنتهك الحقوق و الحريات.
- استقلال الجهاز القضائي ومنحه الصلاحية في تنفيذ الأحكام التي يصدرها، و الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية .
- تحسين صورة الإدارة على مستوى الداخلي و الخارجي في مجال الإصلاح ومناهضة الفساد.
- ترسيخ القيم الاجتماعية التي تدعو من فساد الإدارة و البحث عن مواطن الفساد من المجتمع و تشخيصه ودراسة أسبابه و اقتراح أساليب علاجها .
- تحديد مواطن القصور التشريعي في مجال الإصلاح القانوني و الإداري¹.

الفرع الرابع : آليات مبدأ الشفافية.

لخدمته ضمان حسن سير المجتمع، ويعتبر الجهاز الإداري الذي يعرف بالإدارة العامة بمثابة الجهاز أو الإدارة التي تمكن الدولة من القيام بالتزاماتها اتجاه مواطنيها، تأخذ الدولة إذا على عاتقها حل مشاكل المجتمع حاضره ومستقبله، ومن جميع النواحي وذلك بغية رفع المستوى المعيشي للمواطن وخدمته، إلا

¹ عبير مصلح، التهمة و الشفافية و مسألة في مواجهة الفساد، ط2، رام الله، 2010، ص16.

أن تزايد وتضخم وظائفها أدى الى تزايد أهمية الإدارة العامة على التمكّن في الخدمات المتعددة التي تقدمها للمواطن عن طريق المرافق العمومية، بل لكونها أصبحت بمثابة الهيئة الوحيدة من بين كل الهيئات العمومية، التي يجد المواطن نفسه على احتكاك يومي بها ، بحيث لا يستطيع بأي حال من الأحوال ومهما اوتي بوسائل الكسب أن يستبعدا أو يعرض عن التعامل معها بسبب وجودها الدائم في حياته من لحظة الميلاد إلى تاريخ الوفاة¹ .

فهو إذا في علاقة جبرية وحتمية معها، لا يستطيع صدها بوصفها أداة تهدف إلى إشباع حاجاته وخدمته، تمس الإدارة وتؤثر في حياة كل إنسان لتحقيق غاياته، ومن هذا المنطلق تحتل العلاقة بين المواطن والإدارة مكانة معتبرة في أي مجتمع من المجتمعات ومن بينها

الجزائر، ويظهر ذلك جليا من خلال المجهودات التي بذلتها الدولة الجزائرية ولا تزال في هذا المجال، حيث تمحورت في جملة من الإصلاحات الإدارية التي انتهجتها بهدف التكفل بخدمة الإدارة للمواطن² ، وإعادة خلق الثقة بين الطرفين وهو الاتجاه الذي ظل مفقودا في ظل إدارة الاحتلال بسبب بعدها عن المواطن وانشغالها بتحقيق أهداف استعمارية بحتة خلقت الكثير من الأفكار السلبية بخصوص التعامل مع الإدارة نتيجة مظاهر التسلط التي ميزتها والتي امتدت أثارها إلى ما بعد الاستقلال، وبعد افتكاكها للاستقلال لم

¹ احمد محمد مرجان، دور الإدارة الالكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 95.

² حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 95 .

تتمكن الجزائر من نقادي العديد من الانتقادات لإخفاقها للتكفل الحقيقي بمشاكل المواطنين ومتطلباتهم وهي المعادلة الصعبة بصعوبة التحقيق بين كل من الدولة والإدارة والمواطن سيما في ظل هياكل التي ورثتها وبالأخص الإدارية منها:

- كشغور الإدارة.
- هجرة الإطارات.
- تفشي البيروقراطية التي وصفت بها الإدارة الجزائرية والتي ارجعها البعض خلال ميثاق 1964 الى ورثة النظام الفرنسي.
- احتكار السلطة وانعدام الإطارات والكفاءات على مستوى الإدارات القريبة من المواطن أدى إلى انتشار أفات عديدة كالروتين، الإهمال وسوء المعاملة¹.

ولأجل ذلك تشكلت مسألة تحسين علاقة المواطن بالإدارة إحدى أهم محاور الإصلاحات التي اعتمدها المشرع الجزائري لإصلاح نقائص وعيوب الإدارة في تعاملاتها، رغبة منه في الحد والقضاء على الآثار السلبية التي نشأت على مستواها والالتحاق بالركب الحضاري للدولة المتقدمة في مجال الخدمات الإدارية، وفي ظل الإصلاحات الإدارية المعتمدة أحداث هيئة مجلس الدولة بهدف تحقيق العدالة الإدارية وتقريب

¹ نفس المرجع السابق، ص ص 108-109 .

الإدارة من المواطن وإنصافه باعتباره طرفاً ضعيفاً في العلاقة، إلى جانب العديد من الإصلاحات البارزة في المجال لعل أبرزها التكريس الدستوري لمبدأ عدم تحيز الإدارة، واعتمادها على بعض الآليات التي من شأنها أن تجعل إدارتها أكثر فعالية وتأهيلاً لخدمة متعاملين التي أضحت أكثر طلباً من متعاملي الأمس، نذكر منها على سبيل المثال الإدارة الإلكترونية¹ وإنشاء ما يعرف بالشباك الإلكترونية والمتصفح للإصلاحات الإدارية في الجزائر يلاحظ بأن عملية تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن وتاطيرها القانوني التي انطلقت مع بداية الثمانينيات في ظل ما يعرف بسياسة تقريب الإدارة بالمواطن من خلال أحداث هياكل إدارية وأدوات قانونية متنوعة. حيث ان الشفافية الإدارية تنعكس في جملة من الآليات والحقوق التي لا يمكن ان تتحقق من دونها وهي بمثابة الجيل الثالث للحقوق والحريات العامة بعد الحقوق السياسية والاجتماعية وهي :

- حق الإعلام الإداري

- حق الاطلاع او الحصول على الوثائق الإدارية.

- حق تسبيب القرارات الإدارية

أولاً: حق الإعلام الإداري

¹ احمد محمد مرجان، دور الإدارة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 113.

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 باعتباره مهمة الإدارة الأولى للكشف عن أعمالها ونشطتها بواسطة ما يعرف بنشر المعلومات المتطلبة لأداء الجهاز الإداري أو تبليغها للمواطنين بما يحقق حاجياتهم، وهو ما كرسه المشرع الجزائري في عدة مناسبات أبرزها المرسوم 113/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بموجب نص المادة 08 والمادة 24 منه¹، وكذلك القرار الصادر في 1988/09/04 المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات و البلديات وتوجيههم و إعلامهم المدعم و المكرس للمرسوم 131/88 بموجب نص المادة 01 و 209²، بالإضافة إلى قواعد قانونية أخرى (نذكر منها وعلى سبيل المثال نص المادة 19، 1/21 من القانون 08/30 المتعلق بالبلدية³ و غيرها....).

ثانيا: حق الإطلاع أو الحصول على وثائق إدارية .

¹ المرسوم رقم 131/88، الجريدة الرسمية عدد 27، المؤرخة في 1988/7/6، صص 1014-1016 .
² القرار الصادر في 1988/8/4، الجريدة الرسمية عدد 39، 1988/9/28، صص 1352-1353، (جاء في نص المادة 01: "ان يضبط الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية جميع التدابير اللازمة لتسيير استقبال المواطن و توجيههم و إعلامهم " وجاء في نص المادة 09 تحت عنوان المواطنين على أن: " يضبط الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية كل إجراء يرمي إلى تحسين إعلام الجمهور....".
³ فعلى سبيل المثال جاء في نص المادة 19 أعلاه: " تكون جلسات م.ش.ب علنية...." في حين جاء في نص المادة 1/21 : " يعلق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين .

اقر مرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ولأول مرة حق الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية بموجب نص المادة 10 إلا أن هذا القول لا يعني ان هذا الحق يم يكن موجودا من قبل في ظل القانون الجزائري، ولمرسوم 131/88 الفضل في إقرار حق الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية كحق الاطلاع على محاضر مداولات المجالس ش.ب.و.و¹، حق الموظفين في الاطلاع على الملفات الإدارية، حق الجمهور بالاطلاع على ملف التحقيق المتعلق بنزع الملكية من اجل المنفعة العامة، حق الاطلاع على القوائم الانتخابية، وبمعنى اصح انه وبموجب مرسوم 131/88 اضحى الاطلاع هو القاعدة والسرية هي الاستثناء.

ولقد عمد المشرع الجزائري الى الإشارة للالتزام وضمان حق الاطلاع من دون ان يحتوي هذا الحق في قالب قانوني خاص به وذلك استنادا ومقارنة بما حققته الدول الأخرى في المجال كالسويد والووم. أ. بموجب قانون 1966 ، فرنسا والتي وبفعل قانون 78/01/16 المتعلق بالمعلوماتية والوثائق والحريات، والقانون رقم 753/78 المؤرخ في 78/07/17 المتعلق بالاطلاع على الوثائق الإدارية².

ثالثا : حق تسبب القرارات الإدارية .

¹ المادة 22 من القانون رقم 02/90 المتعلق بالبلديات جاء فيها " يحق لكل شخص طبيعي او معنوي ان يطلع في عين المكان على محاضر مدولات م.س.ب. و القرارات و أن يأخ نسخة منها نفقتة".

² حمد عبد الواحد، من السرية الى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 25 .

التسبب هو تعليل القرارات الإدارية وهو جزء جوهري من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية لا تقوم من دونه، ووسيلة أساسية لعقلنة النشاط الإداري، فمع أواخر القرن 19 بدأ المشرع يدرك أهمية الموضوع وحقيقة أن الإدارة في ظل الدولة القانونية يجب أن تلتزم في تصرفاتها بقواعد القانون وبإعلام أفرادها بأسباب قراراتها¹. لضمان حمايتهم من تعسف الإدارة باعتباره احد الوسائل التي لا بديل عنها لممارسة رقابة مشروعية القرار الإداري، وعلى الرغم من معارضة البعض له² شهد العالم ومع بداية الخمسينات موجة اقبال شديدة للعديد من الدول التي بدأت تهتم بهذه الشكالية، حيث اوجب البعض منها التسبب بنصوص تشريعية، وقيد بها القرارات الإدارية على الأقل ما كان منها ماسا بمصالح وحقوق الأفراد كبلجيكا فيحين ترك البعض الآخر ذلك للقضاء الذي جعل من التسبب هو الأصل في القرار كإيطاليا، وهي الشكالية التي لم تب عن النظام القانوني الجزائري³.

المطلب الثاني : مبدأ مشاركة المواطن في تسير الشأن العام

الفرع الأول : مفهوم مبدأ مشاركة المواطن في تسير الشأن العام

¹ محمد قصري، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الادارية ضمانا للحقوق و الحريات ورقابة قضائية عالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" العدد43، 2003، ص 34 .

² محمد قصري، المرجع نفسه، ص35.

³ وديوة عبد الكريم، القضاء الغداري الجزائري الواقع و الاففاق، مجلة مجلس الدولة الجزائر، العدد06، 2006، ص ص 21-22 .

لقد عني مبدأ مشاركة المواطن في تسير الشأن العام بعدة تعاريف، منها من عرفه بأنه تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات قصد المساهمة و المشاركة في عمليات صنع و اتخاذ و تنفيذ القرارات الإدارية، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال المجالس المنتخبة ، و يعد هذا المبدأ أحد أهم مؤشرات و عناصر الحكم الراشد لصلته و ارتباطه بجملة من المبادئ الأخرى المتعلقة بممارسة الحقوق و الحريات و إرساء النظام الديمقراطي، وممارسة المواطنة، كما ان له علاقة بمؤشر الشفافية و الفعالية و العدل الاجتماعي¹ .

كما يدل معنى المشاركة أيضا حسب ما ورد في مجال العلوم الاجتماعية و السياسة على أنها : المساهمة أو التعاون في أي وجه من وجوه النشاط ،ويستخدم هذا المصطلح كثيرا في الاقتصاد فيقال المشاركة في الأرباح أو في إدارة المشروع، أما في المجال السياسي ، فيدل على إشراك المواطنين في مناقشة الأمور العامة بطريقة مباشرة أو عن طريق اختيار من يمثلهم في المجالس النيابية² .

كما يمكن تعرف المشاركة الإدارية بأنها مساهمة المواطن و الإدارة و التسيير بمشاركتهم في اتخاذ القرارات ليس بصفتهم كموظفين في الإدارات العمومية ، و إنما كمستفيدين أو مستعملين للمراق العمومية،

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق ص،180.

² إبراهيم مذكور وآخرون، معجم العلوم الاجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ، مصر، 1975، ص 545 .

باعتبارهم عنصرا مكونا للإدارة الحكومية حتى تكون قراراتها معبرة و مترجمة لحاجات و رغبات المواطنين الملحة، و التي ينتظرونها من الإدارة كسلطة عمومية صاحبة الامتياز¹

الفرع الثاني: أهمية التسيير في الشأن العام

- إن مبدأ المشاركة المواطن ي تسيير الشأن العام، له أهمية كبيرة تتجلى في تحقيق علاقة مباشرة بين الإدارة و المواطنين من خلال احتكاك الموظفين العموميين بالمواطن بما يسمح لهم بالتزود و الاستفادة من المعلومات الثمينة التي يطلعون عليها، بما يمدهم بالحلول في مختلف الميادين ، وبالنتيجة يعزز الفعالية الإدارية ، التي تستجيب عن طريق تلك الحلول لوقائع المواطن، بما يعزز ثقته في الإدارة و أعونها.

- إن مبدأ المشاركة هو معيار حيوي الإصلاح الإداري، بتقديم فرصة عادلة أمام جميع المواطنين ، في إدارة شؤون العامة ، وذلك عن طريق المشاركة في المجالس المنتخبة، و بإنشاء جمعيات المجتمع المدني التي تقدم الآراء و الاستشارة².

- إن مبدأ المشاركة هو مؤشر من مؤشرات الحكم الراشد، لارتباطه وصلته الوثيقة بالحقوق و

-

¹ غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 124 .

² عبد القادر كاس، المرجع السابق، ص 222.

- الحريات الأساسية للمواطن، بما يعزز مبدأ المواطنة إرساء النظام الديمقراطي¹.
- إن المشاركة تسمح بتنفيذ أسهل و سلس للقرارات الإدارية الماسة بشتى جوانب الحياة العمومية للمواطن، لأنه يكونون قد شاركوا في بلورتها و تكوينها، يجعلها يقبلونها بسهولة حتى و إن كانت تتناقض مصالحهم الشخصية، بما يفعل نشاط المرافق العامة.
- إن المشاركة الإدارية للمواطن تحد من امتيازات الإدارة غير المألوفة في القانون الخاص، بمشاركة المواطن في بلورة القرارات الإدارية و صناعتها، بما يضمن شيء من التوازن على علاقة المواطن بالإدارة، و إحداث نوع من ثقة في الإدارة.
- إن مبدأ المشاركة يؤدي إلى ترشيد و عقلنة العمل الإداري، لأنه يؤدي إلى تعديل الإدارة لبرامجها و توجهاتها حسب اقتراحات المواطنين، بما يسمح بالقضاء على البيروقراطية التي تعد سببا للقطيعة بين الإدارة و المواطن، الذي يصبح ينظر للإدارة على أساس أنها سلطة و ليست شريكا يقدم خدمات عمومية.

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 154.

- إن المشاركة تدعم و تزيد من فعالية الإدارة و شرعيتها، و العمل على الحد من النزاعات بين الإدارة و المواطنين، لتقبلهم لما تتخذه الإدارة من قرارات حتى و لو كانت في غير صالحهم، و تؤثر سلباً عليهم (سيما ما تعلق منها بالقرارات المرفوضة)¹.

- إن مبدأ المشاركة يسمح بنظام التعددية الحزبية، الذي يسمح بالمشاركة في الشؤون العامة، بما يسمح بتوسيع مساهمة شرائح الشعب في الحياة العامة ، و التعبير عن مختلف الآراء و الاتجاهات، على وجه يرسخ روح الديمقراطية في الدولة، و يعمق الممارسة السياسية و يوسع نطاقها، فينعكس إيجاباً على مبدأ المشاركة².

الفرع الثالث : تطبيقات مبدأ المشاركة في القانون الجزائري

ان مبدأ المشاركة كمبدأ سياسي قانوني نجد له عدة تطبيقات في القانون الجزائري فنجد المادة 16 من دستور 1996 تنص على انه : يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

فانطلاقاً من هذه المادة التي تقر بحق المواطن في المشاركة في إدارة و تسيير الشأن العام عن طريق المجالس المحلية المنتخبة و التي تعبر عن اللامركزية الإقليمية، بتولي و مشاركة أبناء الإقليم أنفسهم

¹ غزلان سليمة، المرجع السابق، ص ص 124-126 .

² بوحفصي أمال، حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2006/2007، ص ص 90-91.

إنشاء وإدارة مرافقهم المحلية سواء كأعضاء منتخبين في المجالس المحلية أو كعملين في الأجهزة الإدارية اللامركزية ، فهم لاشك أقدر و أجدر في معرفة احتياجات إقليمهم من مرافق وإدارتها محلية في السرعة و كفاءة و اقتصاد لا سيما اذا توفرت فيهم الخبرات و الكفاءات البشرية اللازمة¹ . وإن وسيلة تجسيد مبدأ المشاركة في ادارة الشؤون العامة ، هو تأسيس أحزاب سياسية و جمعيات معتمدة و قا لما يقتضيه و يشترطه القانون ، فالمادة 41 من الدستور نصت على ان : حريات التعبير ، انشاء الجمعيات ، إجتماع ، مضمونه للمواطن، كما ان المادة 42 من الدستور نصت على : " ان حق انشاء الأحزاب السياسية معترف به و مضمون .

و لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، و القيم و المكونات الأساسية للهوية الوطنية، و الوحدة الوطنية، وامن التراب الوطني و سلامته، و استقلال البلاد، و سيدت الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي و الجمهوري للدولة.

و في ضل احترام احكام هذا الدستور ، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على اساس ديني او لغوي او عرقي او جنسي او مهني او جهوي .

¹ دكتور محمد أمين عبد الهادي، المرجع السابق ص 193.

لا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء الى الداعية الحزبية التي تقوم على على العناصر المبنية في الفقرة السابقة.

يحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح او الجهات الأجنبية .

لا يجوز أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما او شكلهما .

تحدد الالتزامات و الواجبات الأخرى بموجب القانون .

و نصت المادة 43 من الدستور أن :

- " حق انشاء الجمعيات مضمون.

- تشجع الدولة ازدهار الحركة الجموعية.

- يحدد القانون شروط و كفاءات إنشاء الجمعيات .

كما نصت المادة 31 مكرر من الدستور على انه : " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة

بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة .

يحدد قانون عضوي كفاءات تطبيق هذه المادة .

فهذه المادة من تعديل الدستوري وسعت من حظوظ المرأة في المشاركة في تسيير الشأن العام، بمنحها

نسب معينة في المجالس المحلية المنتخبة ، و التي تطبيقا لها صدر القانون العضوي رقم 12-03

المؤرخ في 18 صفر عام 1433 م الموافق 22 يناير سنة 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة في المادة الثانية¹. منه نصت على انه " يجب الا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات، حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية عن النسب المحددة أدناه بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها .

انتخابات المجالس الشعبية الولائية :

- 30 بالمائة عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعدا.

- 35 بالمائة عندما يكون عدد المقاعد من 51 الى 55 مقعدا.

انتخابات المجالس الشعبية البلدية :

- 30 بالمائة في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر، و بالبلديات التي يزيد عدد

سكنها عن 20 ألف نسمة .

كما كرس مرسوم 88-131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدأ المشاركة غير المباشرة للمواطنين في

تسيير الشأن العام، التي هي بمثابة الاتصال و الحوار المباشر بين الإدارة و المواطن لتسيير شؤونه

المحلية العامة، عن طريق قنوات الاقتراح الإداري التي عن طريق مجموع الاقتراحات التي يقدمها الي

¹ القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 م الموافق 22 يناير سنة 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة .

الإدارة بقصد تحسين قيام ادره بوظائفها و نشاطاتها ، او بتوجسه النقد لقراراتها التي أصدرتها ،فالمادة 30 من المرسوم نصت على وجوب ان يسهم المواطن في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات و التنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية و عبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه . فالاقترح صورة من صور الديمقراطية الإدارية، غير ان المواطنين لا يقبلون عليه لاعتقادهم بعدم جدواه، لذلك يجب تحفيز المواطنين للإقبال عليه ، كما يعد أسلوب الاعتراض الإداري رافدة من روافد مبدأ المشاركة

المباشرة كونه أداة رقابية، بقصد القضاء على مسببات العيوب التي تشوب و تعترى القرار الإداري وذلك بنص المادة 34 المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة بإلزام الإدارة على قيام بالرد على رسائل و تظلمات و طلبات التي يواجهها المواطنون إليها ، بإحداث هياكل على المستوى الوطني و المحلي للبت في عرائض المواطنين .

و قد تم تكريس مبدأ المشاركة الغير المباشرة للمواطن في تسير شؤون العامة، بانتهاج أسلوب اللامركزية الإدارية لتقريب الإدارة للمواطن ، بمنح المواطنين حق المشاركة في تسير شؤونهم المحلية بما يتلائم مع اهتماماتهم و انشغالاتهم المحلية التي هم على دراية بها أكثر من السلطات المركزية في العاصمة¹ ،

¹ محمد امين عبد الهادي ، المرجع السابق، ص 192.

بانتخاب ممثليهم عن طريق الاقتراع العام المباشر السري، بما يجسد الديمقراطية الإدارية ، فقانون البلدية الجديد نص في مادته الثانية على ان " البلدية هي القاعدة الاقليمية اللامركزية ، ومكان ممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن ي تسيير الشؤون العمومية " .

فانطلاقا من هذه المادة المذكورة آنفا يتعين حينئذ العمل على فتح مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية العامة على مستوى البلديات ، وهذا طبعا عن طريق المجالس البلدية المنتخبة بما يؤسس للديمقراطية المحلية، و يشكل آلية من آليات الحكم الراشد¹ فالباب الثالث من قانون البلدية الجديد عنون بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، فالمادة 11 من أقرت أن البلدية هي الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوّاري، على أن يتخذ المجلس الشعبي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشرط المحدد في هذا القانون، باستعمال خصوصا الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة، على ان يعرض نشاطه أمام المواطنين، وقد تضمنت المادة 12 منه مبدأ المشاركة بنصها على أنه " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في اطار التسيير الجوّاري يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع اطار ملائم للمبادرات المحلية الهادفة لتحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة

¹ عمار بوضياف، الرجوع السابق ، ص154.

في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم " ، و في هذا الإطار منحت المادة 13 من هذا القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي إذا اقتضت شؤون البلدية ان يستشير شخصية محلية و كل خبير او كل ممثل جمعية محلية لتقديم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجنة ، و إضافة الى هذا قد كرس قانون الولاية الجديد مبدأ المشاركة ، على اعتبار أن الولاية طبقا للمادة الأولى شعارها بالشعب و للشعب ، مما يتعين حينئذ العمل لفتح يبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على المستوى الولائي ، وهذا عن طريق المجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي يمارس اختصاصات متنوعة تمس عديد القطاعات و الميادين ، فالمجالس الشعبية الولائي هو إطار اللامركزية الإقليمية على مستوى الولاية ، فأعضاءه يتم انتخابهم عن طريق الاقتراح العام المباشر السري من طرف مواطني الولاية طبقا للمادة 12 من القانون الجديد، بما يجعل المواطن الذي يختار ممثليه عن طريق الانتخاب ، يساهم بطريقة غير مباشرة في تسيير شؤنه العام لان أعضاء المجلس الشعبي الولائي عن طريق احتكاكهم بالمواطنين يكونون على دراية بانشغالاتهم و حاجاتهم، لذا و لتقريب الإدارة من المواطن و لبلوغ هدف مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام، تم إحداث مقاطع إدارية يشرف عليها والي منتدب في بعض الناطق بالجنوب الكبير لبعده المسافة بين تلك المناطق و مقر الولاية ، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 8 شعبان

عام 1436 هجري الموافق لـ 27 ماي سنة 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض

الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها¹.

المبحث الثاني : مبدأ حياد الإدارة و مشروعية نشاطها

نعالج في هذا المطلب الذي قسمناه الى فرعين ، مبدأ حياد الإدارة في الفرع الأول ، أما في الفرع الثاني

فندرس فيه مبدأ مشروعية نشاطها ، كمبدئين لهما اتصال مباشر في تفعيل علاقات الإدارة بالمواطن

المطلب الأول: مبدأ جياذة الإدارة

إن مبدأ حيادة الإدارة و عدم تحيزها ، هو مبدأ من مبادئ تحسن و توطد العلاقة بين الإدارة و المواطنين

، فهذا المبدأ هو وجه من أوجه الحكومة الرشيدة ، التي في ظلها يتم احترام الحقوق و الحريات و

الديمقراطية بمختلف أشكالها ، بما يحتم علينا تناول هذا مبدأ في هذا الفرع وفقا لما يلي :

الفرع الأول : مفهوم مبدأ حياد الإدارة

يقصد بالحياد مفهوم العادي بعدم احذ موقف و التحيز في اتجاه معين ، و هو عدم الالتزام لجانب جهة

¹ إن إنشاء ولايات منتدبة في الجنوب الكبير طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 8 شعبان عام 1436 هجري الموافق لـ 27 ماي سنة 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، هو بقصد تقريب الإدارة من المواطن، كون إن السكان هذه المقاطعة الإدارية كانوا يعانون من بعد المسافة بين مقر الدوائر التي يقطنون فيها عن مقر الولاية، مما أثقل كاهلهم، و جعل السلطات السياسية تتخذ هذه الخطوة الجريئة بإنشاء إدارية بمرسوم رئاسي، استجابة لطلبات المواطنين.

معينة دون أخرى و بهذا المعنى ، فان الحياد يذهب إلى ابعد من المساواة¹.

فالحياد هو قيام الإدارة و المرافق العامة بالخدمات اتجاه مواطنيها على أساس التكافؤ و المساواة ، و من دون تمييز بيم معارض و مؤيد لسياستها فعدم حياد الإدارة يؤدي إلى حصول قطيعة بينها و بين المواطنين و إلى حصول فجوة كبيرة ، كون ذلك لا يخدم الأهداف التي أنشأت من اجلها الإدارة المتمثلة في أداء الخدمات العمومية للمواطنين ، فمبدأ الحياد الإدارة و عدم تجيزها يعد مبدأ من مبادئ تسيير و تلتزم بها المرافق العام و الإدارة العمومية

Tous les usagers de service doivent bénéficier des mêmes prestations et avantages et en supporter les charges et inconvénients éventuels)

فتبعاً لذلك أن المساواة بين المرتفعين تعتبر وجه من أوجه مبدأ حيادية الإدارة كون المرفق لا يحقق المساواة إلا إذا لم يتحيز و لم يفاضل بين المرفقين

الفرع الثاني أهمية مبدأ حياد الإدارة:

إن مبدأ حياد الإدارة وعدم تحيزها ، له أهمية كبيرة تتجلى في تحمس و توطيد علاقة الإدارة بالمواطن ، و إبعاد الإدارة عن الصراعات السياسية

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، الجزائر، 2007، ص207.

إن هذا المبدأ يؤدي إلى تفعيل مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام لان الإدارة تعاملهم على عدم المساواة ، لأنها لو عاملتهم معاملة تمييزية فيبتعدون عنها و يدخلون في صراع محتدم معها.

إن مبدأ حياد الإدارة يؤدي إلى خلق نوع من الاستمرارية و الاستقرار في النشاط الإداري ، لأنه هذا المبدأ يبعد عن التحيز الذي يخلق نوعا من الصراع السياسي داخل الإدارة

الفرع الثالث: تطبيقات مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري :

إن مبدأ حياد الإدارة هو مبدأ قانوني عام دستوري ، كرسته المادة 23 من دستور 1996 المعدل و المتمم ، و التي نصت على أن " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون . فهذه المادة منحت للمواطن و كل شخص يتواجد في التراب الوطني ضمانات دستورية تضاف إلى الضمانات الدستورية الأخرى التي تعمل على حماية حقوق و حريات الأفراد المعترف بها قانونيا " ، ناهيك عن نص المادة 29 منه " على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون ، و لا يمكن أن يتنزع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد ، أو العرق ، أو الجنس ، أو الرأي ، أو أي شرط أو ظرف آخر ، شخصي أو اجتماعي " . كما أن المادة 31 نصت على انه : " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كالمواطنين و المواطنات في الحقوق و الواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان ، و تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية و الاقتصادية ، و الاجتماعية ، و الثقافية " ، فالمادتين المذكورتين أنفا نصتا على المساواة بين المواطنين و

معاملتهم متماثلة في جميع المجالات و الميادين ، حسب ما توجبه أحكام القانون الساري المفعول ، لان المساواة هي خصصت من خصائص و وجه من أوجه مبدأ حياد الإدارة¹ .

و قد كرس المرسوم 88-131 المنظم لعلاقات المواطن بالدارة مبدأ حياد الإدارة فالمادة 02 منه ألزمت الإدارة و أعوانها بحماية حقوق و و حريات المواطن المنصوص عليها دستوريا ، كما نصت المادة 30 منه على وجوب أن يؤدي الموظفون واجباتهم طبقا للتشريع و التنظيم المعمول به ، على أن يعاقب كل موظف يخل بواجبه ، لاسيما واجب عدم المساس باحترام و كرامة المواطن ، و سمعة الإدارة، بما يجعل قياسا على ذلك أن التمييز و المحاباة شكل جديد من أشكال التي تمس باحترام و توجهات المواطنين على اختلاف طبيعتها ، كما تضمن الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، مبدأ عدم التحيز ، السلوك و الفعل الذي يتمثل في التعامل بمحاباة مع احد الأطراف أو ضده من طرف الموظف العمومي ، و هو سلوك يتنافى مع طبيعة المهام التي يمارسها ، و مع مبدأ مساواة المواطنين إمام القانون كحق من حقوق الإنسان و المواطن فعلى الموظف إن يتعامل مع المستفيدين من الخدمة العمومية (المرتفقين) ، بدون أي تمييز قائم بينهم ، لا على أساس العرق و لا الجنس و لا الأفكار و الرأي ، و لا على أي سبب آخر شخصي أو اجتماعي و تعتبر اغلب الأنظمة

¹ الدكتور عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 334 .

الإدارة مقاومة هذا السلوك ضمانه أساسية للمواطن في علاقته مع المرافق العامة ، غير أن إثبات مادية

هذا السلوك لا يأتي بسهولة ، إذ لا يمكن تبيانه إلا من خلال وقائع خارجية و مقرر قابل للتنفيذ.

و كيفما كان الحال ، فإن النصوص المنددة به متعددة المراجع و المستويات و مجمعة على تجريمه و

تشديد العقاب عليه و مضاعفته في بعض الأحيان ، فالأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006

المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نص في مادته 41 على أنه " يجب على الموظف أن

يمارس مهامه بكل أمانة و بدون تحيز."

ونصت المادة 132 من القانون العقوبات أن القاضي أو رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الأطراف أو

ضده يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاثة سنوات و بغرامة مالية من 20.000 دج إلى 100.000

دج، و حدد التعليمات المؤرخة في 10 ماي 1993 مضمون واجب عدم التحيز و الأعمال التي تشكل

مساسا صرخا به و من ضمن هذه الأعمال تزوير أو محاولة تزوير وثائق إدارية قصد الإساءة للمستفيد

من الخدمة العمومية.

استعمل الوظيفة قصد تفصيل مستفيد من الخدمة العمومية او المساس بحقه او إعطاء الأولوية لمن لا يستحق¹ .

وكذلك من القوانين التي تضمنت مبدأ عدم حيادية الإدارة ، القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، لأنه الطريقة الأكثر شيوعا التي تستظهر و تثبت بها وزارة الداخلية بصورة المحلية و الاقتراع غير المباشر على الشيوخ ما يعرف بـ (Les sénateurs) ، ناهيك عن الاستشارات الشعبية لمعالجة مشكلة محاباة الإدارة لمرشحي الحزب الممارس للسلطة أو التكتل الحزبي الحاكم. بمعنى أن انحياز الإدارة لمرشح السلطة دون مرشح المعارضة تتجلى ي مخاطبة وزير الداخلية الجسم الانتخابي الوطني ،خطابا مطمئنا يوجهه للمعارضة يفصح عن حيادية إدارة الدولة بمنع استعمال وسائل الدولة و شعاراتها من طرف المترشحين، و توزيع متساوي الاستخدام و وسائل الإعلام العمومية بمنح كل مترشح لحصص ساعية متساوية ، و منع كبار الموظفين من الترشح إلا بعد مرور مدة معينة يحددها القانون².

¹ هاشمي خوشي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريع الجزائري و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2010، ص ص 283-285.

² الدكتور عبد الله بوقه ، المؤسسات و القانون الدستوري ، الأنظمة الانتخابية تعبير السيادة من قبل الشعب ، دراسة مقارنة بين النظرية و التطبيق ، دار الهدى عين مليلة ، الجزائر ، 2013، ص 137 .

فالمادة 137 القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات نصت على انه : " تمارس اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات ي ظل احترام الدستور و التشريع المعمول به مهمة مراقبة العمليات الانتخابية و حيادة الأعوان المكلفين بهذه العمليات " ، فهذه المادة كرست مبدأ الحيادة الإدارة إذا ألزمت بصفة غير مباشرة الأعوان الإداريين الذين هم مشرفين فلى عمليات الانتخابية بالالتزام واجب الحياد، ناهيك عن صدور تعليمات للموظفين في البلديات و الولايات و المؤسسات الإدارية ، التي لها اتصال بالعمليات الانتخابية بالتحلي و بالالتزام بواجب الحياد، فمثلا تعليمة رئيس الجمهورية المؤرخ في 07 فبراير 2009 المتعلقة بالانتخابات الرئاسية المقرر في 09 ابريل 2009 الموجهة الهيئات الإدارية و القضائية و السياسية المشرفة علي الانتخابات ، التي تضمنت في فجواها التذكير بالضمانات الأساسية المكرسة بموجب القانون ، قصد إجراء الاقتراع في كنف شروط الشفافية و النزاهة، بالإلحاح علي واجب تحلي السلطات العمومية و الأعوان العموميين بالحياد، الذي لا يأتي إلا بفضل تطبيق تصرفاتهم مع القانون، لإشاعة جو من الثقة بين الإدارة العمومية و الفاعلين السياسيين و المترشحين 1 .

المطلب الثاني : مبدأ المشروعية

¹ راجع التعليمة الرئاسية الصادرة المؤرخة في 07 فبراير 2009، المتعلقة بالانتخابات الرئاسية 2009.

ان مبدأ المشروعية هو مبدأ من مبادئ التي تخضع لها تصرفات و نشاطات الإدارة كما انه أحد الدعائم التي تقوم عليها الدولة الحديثة التي تمنح للحقوق و الحريات الفردية و الجماعية مكانة مرموقة في دساتيرها و قوانينها .

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية (La principe de la légalité)

إن مبدأ المشروعية في معناه العام لا يعني أكثر من السيادة حكم القانون ، بحيث يجب ان تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه العام الواسع و الشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة و أيا كان مصدرها ، مع مراعاة التدرج في قوتها 1 .

و مبدأ المشروعية بالمعنى العام، مستقبل عن النوعية النظام السياسي المتبع في الدولة، فهي يسري علي الدولة الديمقراطية، التي تأخذ بالملكية المطلقة أو بأية صور الحكم غير الديمقراطي ما دام هناك قوانين تنظيم شتى مناحي الحياة في الدولة 2 .

فتبعاً لهذا فان مبدأ المشروعية يقصد به الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب أعوان الدولة ، بما يعبر عنه بخضوع الحاكمين و المحكومين لسيادة القانون ، و علو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة الحاكم أو المحكوم .

¹ الدكتور محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2009، ص 08 .

² الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 15.

إذ لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون ي علاقتهم الخاصة، بل من الضروري ومن اللازم ان تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة ي الدولة الخاصة ، بل من الضروري ومن اللازم أن تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة في الدولة، على نحو تكون تصرفات هذه الهيئات و أعمالها و علاقتها المختلفة متفقة و متطابقة مع أحكام القانون بمعناه الواسع وضمن أطره و أحكامه 1 .

الفرع الثاني : أهمية مبدأ المشروعية

إن مبدأ المشروعية يفرض المشروعية يفرض على الإدارة عندما تقوم بنشاطاتها أن تقوم بها في إطار القانون ، بما يعزز و يكرس دولة القانون و الحق، و بالنتيجة تعزيز ثقة المواطن في الدولة بصفة عامة و الإدارة بصفة خاصة .

إن المبدأ مبدأ المشروعية يمثل الضابط العام و الصمام للدولة في علاقتها المختلفة مع الأفراد، فلا يجوز لها طبقا لهذا المبدأ أن تأتي سلوكا مخالفا للقانون بإصدار قرار غير مشروع، و إن بادرت إلى فعله فيتعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه التصريح بإلغاء هذا القرار محافظة على دولة القانون و إرجاعا لثقة المواطن.

¹ عمار بوضياف ، دعوى الألغاء في قانون الإجراءات المدنية و الادارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية ، الطبعة الاولى ، الجسور للنشر و التوزيع المحمدية ، الجزائر، 2009، ص 08.

و بذلك يكون مبدأ المشروعية صمام الأمان و الجدار الحامي للحقوق و حريات الأفراد فهو الحصن الذي يكفل صيانتها و حمايتها من كل اعتداء .

الفرع الثالث : تطبيق مبدأ المشروعية في القانون الجزائري

إن من أهم القوانين التي نلمس فيها مبدأ المشروعية هي الدستور باعتباره القانون الأساسي الذي يضمن و يحمي الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية ، و يحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، و يضيفي الشرعية على ممارسة السلطات، كما يكفل الرقابة على عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، إذا الدستور بالنظر إلى مصدره (السلطة التأسيسية) يتميز بالسمو و العلو، بما يتضمن من قواعد و مبادئ تعتبر أساسا ينبنى عليها المجتمع ي مختلف منظوماته و جوانب حياته¹.

وتبعاً لذلك عن سرد بعض العينات و الأمثلة لمبدأ المشروعية ي الدستور الجزائري نجد المادة 72 من التعديل 1996 مثلا نصت على انه: " يمارس رئيس الجمهورية، السلطة السامية في حدود المثبتة في الدستور".

هذه المادة قيدت تلك السلطات السامية التي يمارسها رئيس الجمهورية بأحكام الدستور فرئيس الجمهورية مثلا لدى قيامه بإصدار مرسوم رئاسي عليه أن يصدره في إطار اختصاصاته المحدد دستوريا ، مع

¹ الدكتور محمد صغير بعلی، المرجع السابق ، ص 09-10.

احترام صلاحيات السلطة التشريعية و السلطة القضائية المحدد في الدستور، كما أن المادة 32 من

الدستور نصت على أن " الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطن مضمونة.

و تكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين و الجزائريات، واجبهم ان ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا

على سلامته، وعدم انتهاك حرمة " ..

إضافة إلى نص المادة 35 منه التي تنص بأنه : "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق و

الحريات، و على كل ما يمس سلامة الإنسان و البدنية و المعنوية" .

هتين المادتين إلى جانب مواد أخرى من الدستور ، تتضمن مبدأ المشروعية كونها ضمانتان دستوريتان

للحقوق و الحريات الأساسية للمواطن، وذلك بإقرارهما للحقوق و الحريات، و النص على معاقبة كل

انتهاكات سواء من الإدارة أو أعوانها أو المواطنين .

كما كرس المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة مبدأ المشروعية، فالمادة 04 منه اوجب

على السلطة الإدارية أن يندرج عملها في اطار القوانين و التنظيمات المعمول بها، على السلطة الإدارية

أن يندرج عملها في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، على ان تصدر التعليمات و المنشورات و

المذكرات و الآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها، فهذه المادة قد تضمنت مبدأ المشروعية بإلزامها

الإدارة عند قيمها بنشاطها و عملها أن تحترم القوانين و التنظيمات السرية المفعول حتى يكون نشاطها

قانونيا و مشروعاً، بما يحسن علاقتها بالمواطن ، الذي يصبح يطمئن للإدارة التي تقوم بنشاطها طبقاً للقانون الساري المفعول بما يوطد العلاقة بينما، ناهيك عن احتواء هذه المادة على شق يتعلق بالزامية احترام التعليمات و المنشورات و المذكرات و الآراء الصادرة عن الإدارة، و حتى تلك الأعمال الداخلية التي يجب أن تحترم القواعد القانونية الأعلى منها ، تجسيداً لدولة القانون و الحق بمعناه الحقيقي و السليم و بالتالي تحقيق هدف المواطنة بالنسبة للمواطن الذي تصان حقوقه في إطار القانون بعدم انتهاكها من طرف الإدارة ، وكذا تحقيق المواطنة من جهة أخرى بالنسبة لأعوان الإدارة اللذين تصان حقوقهم في إطار القانون و التعليمات و مناشير الداخلية الصادرة تماشياً مع القواعد القانونية الأسمى منها.

الخاتمة

الخاتمة

ورثت الجزائر عدة هياكل هشة في مختلف المجالات خاصة في المجال الإداري بعد حصول الجزائر على الاستقلال ، و ذلك لإدراكها أن أي إصلاح إداري أو أي تنمية إدارية أو إقتصادية يكون منطلقها تحسين علاقة الإدارة بالمواطن إلا أن تلك الأزمات السياسية و الإقتصادية التي مرت بها الجزائر أدت إلى تعاقب الحكومات و البرامج السياسية خاصة بعد القضاء على الاستعمار الفرنسي ، بعد الاستقلال بدأ الاهتمام بعلاقة المواطن بإدارته بشكل كبير هذا ما عطل الكثير من المشاريع مثل مشروع تنمية مجالات الخدم العامة ، إلا أنها استطاعت مواجهة الصّعوبات و واصلت عملية الإصلاح لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن و هذا ما يتمثل في :

. تبني مرسوم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن

. إحداث هيئة وسيط الجمهورية سنة 2020 كمحور فعال فيما بين الإدارة و

المواطن و قناة التوسط حول مسائل الخلاف التي قد تثار بينها

. إنشاء مجالس الدولة التي مثلت الهيئة القضائية المختصة من أجل حل النزاعات و مراقبة مستوى الرقابة الشرعية للأعمال، من أجل تحقيق العدالة الإدارية و الإصلاحات الهامة التي أقامتها الجزائر في هذا المجال ، إلا أن النظام القانوني فالجزائري يتسم بضعف و هشاشة خاصة في المبادئ التي تحكم العلاقة ، هذا ما يجعلنا أمام الأمر الواقع في وضع مجموعة من النقاط و التوصيات الأساسية:

1. تلقين الموظفين قاعدة أن الخدمة حق للمواطن ليس إمتنانا
2. الأخذ بعين الاعتبار القوانين الغامضة من أجل إزالة الغموض عنها و شرحها عن طريق المنشورات
3. توسيع طرق إستشارة المواطنين لدى رغبة الإدارة و تقديم خدمات عمومية

معينة قصد معرفة مدى حاجة المواطن له

- 4 . الحرص على تكوين الموظفين الحدد في مجال التعامل مع الموظفين من أجل احترافية الموظفين من أجل إرضاء الزبون عن طريق تقديم خدمات ملائمة.
- 5 . إنشاء هيئات الإستماع لإنشغالات و شكاوى المواطنين ، و تفعيلها عن طريق معالجتها لها ميدانيا و بصفة عملية.
- 6 . تكييف و تنظم بعض من المرافق العمومية من أجل كسب ثقة المواطنين.
- 7 . الاهتمام بالبيئة الاجتماعية ، الثقافية ، و السياسية التي تعد أهم العوامل التي تسيّر الهياكل التنظيمية من أجل الارتقاء بنفسها و تحقيق المتطلبات اليومية للمواطنين، و هذا ما يعزز علاقة المواطن بالإدارة.

قائمة المراجع و المصادر

قائمة المصادر والمراجع

المصادر باللّغة العربية :

أولاً: الدساتير :

التعديل الدستوري لـ 1996 ،الجريدة الرسمية، العدد 79 ، المؤرخة في

دستور 1963 ، الجريدة الرسمية، العدد 64 ، المؤرخة في 10/09/1963

دستور 1976 ، الجريدة الرسمية، العدد 94 ، المؤرخة في 24/11/1976

دستور 1989 ، الجريدة الرسمية، العدد 09 ، المؤرخة في 01/03/1989

1996/12/08

ثانياً : الأوامر و الدساتير:

. الفقرة 10 من الديباجة

. حکام المادة 10/111 المتعلقة أنظر في ذلك تأشيرات المرسوم 131/88 المنظم

للعلاقات بين الإدارة و المواطن ،المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، التي تحيل

. قانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 ،المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15

،المؤرخة في 11 أفريل 488 ص، 1990

وكذا المادة 114 و152 من دستور 19

ثالثاً : الكتب:

د / مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء اداري، ومجلس الدولة - قضاء الغاء- ، الطبع ة 10 ،دار

المطبوعات الجامعية الاسكندرية، 1999 ،ص 3

د سرهنك حميد البرزنجي، الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، الطبعة اولى، دار دجلة، اردن،
2009، ص 132

د سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993، ص
161

رابعا : المجالات:

سعيد مقدم، التنمية و الإدارة في ظل تحديات العولمة، حالة الجزائر، مجلة إدارة، للمدرسة الوطنية
لإدارة، الجزائر 20 ص، 2006، 31 العدد، 16

قاشي علال، الآليات القانونية الداخلية لكفالة الحقوق والحريات أساسية لئسان والمواطن، مجلة الحقوق
والعلوم اجتماعية،مجلة دورية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم اجتماعية، جامعة عمار ثلجي اغواط،
الجزائر، العدد 1، ماي 2006، ص50

بوزيد لزهاري، تعديل 1996/11/28 وحقوق الإنسان، مجلة إدارة، للمدرسة الوطنية لدارة، الجزائر، مجلد
7، العدد 1، 1997، ص 91

ثالثا : رسائل الماجستير و أطروحة الدكتوراه:

. أطروحات الدكتوراه:

. رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في
القانون، معهد الحقوق بن عكنون 421-419 ص 2006 . 2005

. رسائل الماجستير:

. فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حيادي لإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل ش هادة الماجستير،
كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر من ص 103 إلى 105

مقطف خيرة، تطبيق نظام ال;مركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا "دراسة نظرية تحليلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم ادارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص14

المراجع باللغة الأجنبية:

Ahmed Mahiou "Note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996", Revue annuelle de l'Afrique du nord, édition C.N.R.S 1996, p 479

Calliope Spanon, Citoyens et Administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme,

L'Harmattan, janvier 2003, p11

فهرس المحتويات

إهداء

شكر و تقدير

ملخص الدراسة

المقدمة أ-ج

الفصل الأول: ضعف القيادة القانونية لتنظيم العلاقة الإدارية

تمهيد: 5

المبحث الأول: ضعف اهتمام الدساتير بموضوع العلاقة: 6

المطلب الأول: مراجعة دستورية شبه متعددة للعلاقة قبل دستور 1989: 6

المطلب الثاني : مظهر جديد للاهتمام بالعلاقة لكن على نحو محدود ابتداء من دستور 1989: 10

المبحث الثاني : الأسس القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة : 17

المطلب الأول: المرجعية الدستورية في تنظيم علاقة المواطن بإدارته: 17

الفصل الثاني: آليات تكريس وتعزيز علاقة المواطن بالإدارة

تمهيد : 25

المبحث الأول : مبدأ شفافية الإدارة ومشاركة المواطن في تسير الشأن العام 25

المطلب الأول: مبدأ الشفافية الإدارة 25

المطلب الثاني : مبدأ مشاركة المواطن في تسير الشأن العام 36

المبحث الثاني : مبدأ حياد الإدارة و مشروعية نشاطها 47

المطلب الأول: مبدأ جيادة الإدارة 47

المطلب الثاني : مبدأ المشروعية 53

الخاتمة 60

قائمة المصادر والمراجع 63

فهرس المحتويات