



جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الوسائل الكفيلة بتفعيل علاقة المواطن بالإدارة في النظام السياسي الجزائري

مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون الإداري

تحت إشراف الأستاذ:

- شـرـبـي مـرـاد

إعداد الطالب:

- بوسنينة عبد الحفيظ

- ركابي عبد القادر

- شوشان حسين

لجنة المناقشة :

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
بلجاني وردة	أستاذ مساعد (أ)	جامعة – الوادي	رئيسا
شـرـبـي مـرـاد	أستاذ مساعد (أ)	جامعة – الوادي	مشرفا ومقررا
جوادي إلياس	أستاذ محاضر (أ)	جامعة – الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2021/2020م



جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الوسائل الكفيلة بتفعيل علاقة المواطن بالإدارة في النظام السياسي الجزائري

مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون الإداري

تحت إشراف الأستاذ:

- شـرـبـي مـرـاد

إعداد الطالب:

- بوسنينة عبد الحفيظ

- ركابي عبد القادر

- شوشان حسيـن

لجنة المناقشة :

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
بلجاني وردة	أستاذ مساعد (أ)	جامعة – الوادي	رئيسا
شربي مراد	أستاذ مساعد (أ)	جامعة – الوادي	مشرفا ومقررا
جوادي إلياس	أستاذ محاضر (أ)	جامعة – الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2021/2020م



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا
أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ
وَتُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿30﴾ وَعَلَّمَ آدَمَ
الْأَسْمَاءَ كُلَّهَا ثُمَّ عَرَضَهُمْ عَلَى الْمَلَائِكَةِ فَقَالَ أَنْبِئُونِي
بِأَسْمَاءِ هَؤُلَاءِ إِنْ كُنْتُمْ صَادِقِينَ ﴿31﴾ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا
عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴿32﴾

سورة البقرة الآية: (30-31)

الإهداء

الحمد لله الذي وفقني لإتمام عملي هذا

أهدي ثمرة جهدي هذا:

إلى والديا الغاليين " أمي و أبي " حفظهما الله لي كانا عوناً وسنداً لي
طيلة حياتي للمضي قدماً، إلى إخوتي وجميع عائلتي، إلى صديقي المقرب والعزيز
"العربي" وكل من قدم لي دعماً مادياً ومعنوياً ولو من بعيد لإتمام هذا العمل، كما أشكر
كافة الأساتذة الذين رافقوني طيلة مشواري الدراسي والذين لهم فضل الكثير في وصولي
لهذه المرتبة من العلم.

الطالب: - عبد الكفيظ بوسنينة

الإهداء

مرت قاطرة البحث بكثير من العوائق، ومع ذلك حاولت أن أخطاها بثبات بفضل من الله ومنه.

إلى والديا أُمِّي الغالية وأبِّي العزيز وأصدقائي، فلقد كانوا بمثابة العضد والسند في سبيل استكمال البحث، ولا ينبغي أن أنسى أساتذتي ممن كان لهم الدور الأكبر في مساندتي ومدي بالمعلومات القيمة. أهدي لكم بحث تخرجي. داعيا المولى عز وجل أن يطيل في أعماركم ويرزقكم بالخيرات.

الطالب: - عبد القادر ركابي

الإهداء

إلى من أفضالها على نفسي ولم لا فلقد ضحت من أجلي، ولم
تدخر جهدا في سبيل إسعادي على الدوام أمي الحبيبة.
نسير في دروب الحياة، ويبقى من يسيطر على أذهاننا في كل مسلك نسلكه، صاحب
الوجه الطيب والأفعال الحسنة، فلم يخل علي طيلة حياته والدي العزيز.
إلى أصدقائي وجميع من وقفوا بجواري وساعدوني بكل ما يملكون ،
أقدم لكم هذا البحث وأتمنى أن يحوز على رضاكم.

الطالب: - شوشان حسين

شكر وتقدير

نتقدم بحزنيل وخالص الشكر والتقدير:

إلى الله سبحانه وتعالى الذي أعطانا الصحة والقوة لإتمام هذا البحث.

إلى أستاذنا الفاضل (شـري مراد) على الدعم والمجهودات والتوجيهات الكبيرة التي قدمها لنا.

إلى السادة أعضاء اللجنة على قبولهم مناقشة هذه المذكرة .

وكل من كان سندا لنا وشجعنا للوصول إلى هذه المرحلة

لكم منا فائق التقدير والاحترام

الطلبة :

عبد الكفيظ

عبد القادر

حسين

قائمة المختصرات والرموز:

أولا : باللغة العربية

ج ر.ج.ج = الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية

ج = الجزء

د.ب.ن = دون بلد نشر

د.س.ن = دون سنة نشر

ص ص = صفحة صفحة

ص = صفحة

ف = فقرة

ق إ م إ ج = قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري

ع = عدد

م = ميلادي

هـ = هجري

ثانيا : باللغة الأجنبية

Art : Article

ED : édition

Ibid : Ibidem

N° : Numéro

Op.cit : Opus citatum: opere citato, ouvrage précédemment cité.

P : Page

المقدمة

مقدمة:

يعتبر الجهاز الإداري الذي يعرف "بالإدارة العامة" بمثابة الجهاز الذي يمكن الدولة من القيام بالتزاماتها اتجاه مواطنيها، لحسن سير المجتمع بحيث تكفل خدمته، فتأخذ الدولة على عاتقها حل مشاكل المجتمع حاضره ومستقبله، من أجل رفع مستوى معيشة المواطن وخدمته، إلا أن تزايد وتضخم وظائفها أدى إلى تزايد أهمية الإدارة العمومية كأداة لتنفيذ سياستها، وأهمية الإدارة لأنها أضحت بمثابة الهيئة الوحيدة من بين كل الهيئات العمومية التي يجد المواطن نفسه على احتكاك يومي بها، بحيث لا يستطيع بأي حال، أن يستبعداها أو يعرض عن التعامل معها بسبب وجودها الدائم في حياته من لحظة الميلاد إلى تاريخ الوفاة .

وللإحاطة بموضوع العلاقة بين الإدارة والمواطن من الضروري أن نحدد موضوع البحث، ثم نتطرق لأهمية وأهداف البحث والدراسة ومنه نتناول الأسباب التي دفعتنا لاختيار الموضوع، وعندئذ نلقي لمحة عن الدراسات السابقة والصعوبات البحثية التي اعترضتنا، ويمكن حينها أن نطرح إشكالية الدراسة، التي تفرض المنهجية المتبعة في الدراسة، والتي حتما ستقودنا إلى اختيار خطة العلمية للبحث، وهذا ما سنحاول إمطة اللثام حوله في النقاط التالية:

أولا : تحديد موضوع البحث.

إن علاقة الإدارة بالمواطن علاقة جبرية⁽¹⁾، لا يستطيع صدها بوصفها أداة تهدف إلى إشباع حاجاته وخدمته تمس الإدارة وتؤثر في حياة وممارسات كل إنسان لتحقيق غاياته، ومن هذا المنطلق تحتل العلاقة بين الإدارة و المواطن مكانة معتبرة في أي مجتمع من المجتمعات ومن بينها الجزائر، التي بذلت جهودا جليلة، انتهجتها بهدف التكفل بخدمة الإدارة للمواطن وإعادة خلق الثقة بين الطرفين، وهو الاتجاه الذي ظل مفقودا في ظل إدارة الاحتلال بسبب بعدها عن المواطن، والذي خلق الكثير من الأفكار السلبية بخصوص التعامل مع الإدارة ، و امتدت آثارها حتى إلى ما بعد الاستقلال⁽²⁾، لم تتمكن الجزائر من تقادي العديد من الانتقادات لإخفاقها بالتكفل الحقيقي بمشاكل المواطنين ومتطلباتهم، وهي المعادلة التي وصفها البعض بالصعبة التحقيق بين كل من الدولة و الإدارة و المواطن، سيما في ظل الهياكل الهشة التي ورثتها و بالأخص الإدارية منها، كشغور الإدارة، هجرة الإطارات و تفشي البيروقراطية التي وصفت بها الإدارة

(1) - القانون الإداري الجزء الأول ، التنظيم الإداري ط 3 – الناشر لباد ، 2005م، ص 6 .
 (2) - وإن كانت الإدارة الاستعمارية مجهزة بهياكل مشابهة للإدارة القائمة في بلادها على الصعيد الإداري إلا أنها تختلف عنها من حيث الهدف فعلى سبيل المثال جاء في ميثاق الولاية لسنة 1969م الوظيفة العمالية في بلادنا أثناء الإدارة الاستعمارية لم تكن قائمة لشأن ضبط المصالح و تأمين خدمة الشعب ، يل لدعم النظام الاستعماري (ج . ر عدد 44 لـ 23 مايو 1969م، ص511) ، نقلا عن مذكرة غزلان سليمة: "علاقة الإدارة بالمواطن"، أطروحة دكتوراه في الحقوق – كلية الحقوق – جامعة الجزائر – بن يوسف بن خدة -2009/ 2010 م.

الجزائرية⁽¹⁾ و التي أرجعها البعض خلال ميثاق 1964 إلى ورثة النظام الفرنسي كما أدى احتكار السلطة و انعدام الإطارات و الكفاءات على مستوى الإدارات القريبة من المواطن إلى انتشار أفات عديدة كالروتين، الإهمال، سوء المعاملة، ومنه اعتمدت عدة إصلاحات الإدارية تم خلالها إحداث هيئة مجلس الدولة⁽²⁾ لتقريب الإدارة من المواطن و إنصافه باعتباره طرفا ضعيفا في العلاقة، و لعل أبرز الإصلاحات التكريس الدستوري لمبدأ عدم تحيز الإدارة لضمان حيادها⁽³⁾ و مبدأ المساواة بين الإدارة والمواطن وهذا حتى يتم الوصول إلى حقيقة مفادها أن تكون الإدارة في خدمة المواطن.

ثانيا: أهمية الموضوع

على الرغم من قدم موضوع علاقة الإدارة بالمواطن إلا أنه يبقى موضوعا مهما ولذلك جعلت مختلف الحكومات منه أكبر هدف تتوخاه في مجال الإصلاحات الإدارية، سيما في السنوات الأخيرة، ذلك أنها تعكس في حقيقتها علاقة الدولة بمواطنيها بموجب آلية و أداة الإدارة، هذه الأخيرة التي ينفذ من خلالها السياسات التي تعمل باسم و لحساب الدولة في شكل مجموع النشاط و العمل الحكومي الموجه لأداء الخدمات العامة، فنجاح الدولة من نجاح إدارتها، و لن يتأتى إلا بتقويم مدى شعور المواطن بالرضا تجاه العمل أو النشاط الإداري بدراسة المواضيع المرتبطة بالحياة الواقعية للمواطن في مجال المعاملات الإدارية.

ثالثا : أهداف البحث والدراسة

لقد توخينا من هذه الدراسة الوصول إلى عدة أهداف أهمها:

- 1 - تسليط الضوء على العلاقة بين الإدارة و المواطن ، و محاولة تحليل الوضع الراهن بالكشف عن حقائقها بواسطة البحث عن وضع و مكانة العلاقة أمام ما أضحى يشكل اليوم عند الدول المتقدمة ما يمكن الاصطلاح عليه بالثورة الإدارية في مجال العلاقات بين الإدارة و المواطن و إعادة تكييفها.
- 2 - المساهمة و لو بالقدر البسيط لتوضيح معالم العلاقة في ظل وضعية المواطن الذي يجهل الكثير عن حقوقه التي أقرتها له مختلف النصوص القانونية سيما المستحدثة، كالوسيط الجمهوري، القاضي الإداري المتخصص بحل النزاعات بين الطرفين (المحاكم الإدارية ، مجلس الدولة).
- 3 - القيام بتأطير قانوني للعلاقة في إطار حركة الإصلاحات المتتالية التي وضعت لهذا الغرض، و التي قد تهم الباحث، المواطن، المنتفع سيما أمام افتقار مكتبة القانون العام لمثل هذه الدراسات

(1) - عرف الدكتور : محمود شحات مفهوم البيروقراطية في مؤلفه : " المدخل لعلم الإدارة العامة"، دار الهدى، عين مليلة الجزائر ط 2010م ص 16 ، بأن : مصطلح شائع الاستعمال يطلق على الإدارة والمعنى العلمي للمفهوم هو الحياد و التجريد، التي تتميز بها التنظيمات الإدارية .

(2) - المادة (152) من دستور لـ 1996/11/28م.

(3) - المادة (23) من دستور لـ 1996/11/28م.

المتخصصة ، مما قد يجعل من الموضوع مرجعا في توسيع الدراسات و البحوث في هذا المجال و ذلك من خلال النتائج التي سنحاول الخروج بها، وتقديم الصورة المستقبلية لما يجب أن تكون عليه العلاقة بالنظر و مقارنة بسياسات الدول المختلفة.

رابعاً : أسباب اختيار الموضوع

كان لاختيارنا هذا الموضوع عدة أسباب منها:

أ- أسباب ذاتية:

- 1- ولعل السبب الدافع من وراء دراسة هذا الموضوع ، هو تأصيل موضوع العلاقة بين الإدارة والمواطن . بإبراز مفاهيمه ومكانته في ظل الترسانة القانونية للمجتمع الجزائري.
- 2- ومن الأسباب أيضاً، التعليمات المصلحية المتواجدة على مستوى الإدارات عمومية، توضيحاً للجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية قصد تحسين هذه العلاقة.
- 3- وكذلك اندراج هذه العلاقة تحت مظلة الحقوق والحريات الأساسية للمواطن الذي يكون في احتكاك دائم ومستمر مع الإدارة .

ب- أسباب موضوعية:

والسبب الموضوعي لاختيارنا موضوع علاقة الإدارة بالمواطن على رغم من قدمه فإنه يتجدد باستمرار كون الخدمة العمومية متطورة ومتجددة فضلا عن ذلك يتجلى في أنه النقطة التي تنطلق منها السلطات العمومية عند شرونها في عمليات الإصلاح الإداري، فضلا عن توفر المصادر المعلومات المختلفة للبحث والقوانين و التي يمكن اعتمادها في هذا البحث و سهولة البحث عنها.

خامساً: الدراسات السابقة

لقد عثرنا على دراسات مختلفة تتناول الموضوع إما كلياً أو تشير إليه جزئياً، مع الإشارة أن موضوع البحث سينحصر على الطبيعة غير التعاقدية لهذه العلاقة، مثلما بينتها الكثير من الدراسات التي نورد بعض على النحو التالي:

أ) أطروحات الدكتوراه:

1. حسن عيسى الملا دور المواطن في تسيير إدارة العامة بالطرق غير الانتخابية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، دار المصطفى للكتاب 1977م.
2. غزلان سليمة: "علاقة الإدارة بالمواطن"، أطروحة دكتوراه في الحقوق - كلية الحقوق -جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة -2009/ 2010 م.

- (ب) رسائل الماجستير:

1. زهرة أقشيش، العلاقة بين الإدارة العامة و المواطن في ظل دولة القانون، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية ، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 2001/2002م.
2. سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم الإدارية بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2000/2001م.
3. صفية شرفي ، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء بتاريخ 1996/3/23م إلى الإلغاء بتاريخ 1999/8/2م، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 2002م.
4. كريمة يوسف ، الإدارة ودولة القانون في الجزائر، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 2006/2007م.

- (ج) مذكرات الماستر:

1. فتحي أحمد محمد علي، دور الخدمة الاجتماعية في تلبية احتياجات المواطنين، دراسة ميدانية بمكاتب خدمة المواطنين بمحافظة الإسكندرية، الدبلوم الخاص في العلوم الاجتماعية، كلية الآداب، الدراسات العليا، معهد العلوم الاجتماعية شعبة الخدمة الاجتماعية، جامعة الإسكندرية، 1994م.
2. وليد بوجملين ، إشكالية قيادة الإصلاح الإداري في الجزائر - نحم مناخمت مسار القيادة - مذكرة نهاية السنة، الدفعة 37 ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر، 2003/2004م.
3. بوخلط فتيحة، علاقة المواطن بالإدارة الحق في المعلومة نموذجاً - دراسة مقارنة -، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015/2016م.

سادسا: صعوبات البحث

لأي عمل صعوبات، وعراقيل تواجهه، من أهم الصعوبات التي واجهتنا وواجهت العالم بأسره، هو انتشار مرض كورونا كوفيد 19 الذي أجبر الناس على الحجر المنزلي، والتباعد الاجتماعي، حيث أثر هذا المرض على معظم القطاعات، ومنها قطاع الجامعي ولو جزئيا والشيء الأهم هو تأثيره على السير الحسن لكل مجالات الحياة العادية منها العمل، والدراسة مما خلق صعوبات كثيرة، مثل قلة الالتقاء المباشر بالمشرف والاكتفاء بالتواصل عبر الإنترنت والهاتف، بسبب مرض كورونا، وغلق أبواب المكتبات الجامعية مما خلق صعوبات كثيرة في الاطلاع على المراجع.

سابعا: إشكالية الدراسة

في ظل عملية تحسين و تقريب الإدارة من المواطن في الجزائر يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما مدى تأثير الإطار القانوني المنظم للعلاقة ؟ و هل حقق هذا الإطار الهدف المنتظر من ورائه لتكريس حسن العلاقة و عصريّة الجهاز الإداري و ترشيد خدمات الإدارة و انفتاحها على المواطن؟ إلى أي مدى وفر المشرع الجزائري الإجراءات القانونية الكافية لخدمة المواطن وحمايته؟؟ وأي إستراتيجية إصلاحية انتهجتها الجزائر لتحقيق معادلة الموازنة الصعبة في علاقة الإدارة بالمواطن.

ثامنا: المنهجية المتبعة في الدراسة

ولكي نعالج إشكالية البحث بأسلوب علمي وطريقة موضوعية، اعتمدنا المنهج التحليلي القانوني⁽¹⁾ لإلقاء الضوء على مسألة علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع الجزائري في إطار المفاهيم القانونية والإجرائية بمقتضى النصوص القانونية المعتمد عليها، وإن كان المنهج التحليلي لن يكون قادرا على تقدير الظاهرة الإدارية، ولذلك سنستعمل المنهج الوصفي في الحديث عن وضعية و ظاهرة العلاقة بين الإدارة و المواطن، وهذا باستعراض جزئيات الدراسة من خلال جملة من المصادر والمراجع العامة والمتخصصة، وصبها في قالب عقلائي يشرح لنا مكنون العلاقة، فضلا عن استعمالنا في بعض الحالات المنهج التاريخي في المسائل التي تدعو إلى توضيح التغيرات في النصوص الدستورية والتشريعية في مراحل متفاوتة، كما سنوظف من حين لآخر المنهج المقارن وذلك عند دراسة الآليات التي اعتمدتها الجزائر مقارنة بتجارب الدول الأجنبية، مما قد يسمح حتما بإثراء الكثير من الجوانب خلال عرض محاسن ومساوئ النماذج الأخرى.

تاسعا: خطة الدراسة

لغرض دراسة موضوع البحث و تجسيد الأهداف المرسومة للبحث قسم موضوع المذكرة إلى مقدمة وفصلين وخاتمة:

الفصل الأول : للحديث عن الإطار القانوني لعلاقة الإدارة بالمواطن حاولنا من خلاله تحديد مفهوم علاقة الإدارة بالمواطن والتطرق بصورة مختصرة إلى التطور التاريخي لعلاقة الإدارة بالمواطن وتوضيح القيمة القانونية لتنظيم العلاقة والمبادئ التي تكرسها على اختلاف طبيعتها.

وفي الفصل الثاني : فقد انصب على توضيح الجوانب القانونية لترشيد خدمات الإدارة و انفتاحها على المواطن للبحث عن مدى تجسيد صورة الإدارة الخدماتية من عدمها والإستراتيجيات المتبعة لعصريّة الإدارة الجزائرية إلكترونيا و محدودية العصريّة في ظل ما يعرف بظاهرة البيروقراطية وظاهرة الرشوة. نتاولنا فيه الضوابط القانونية والإجرائية لحماية وضمان حقوق المواطن اتجاه سلطات الإدارة ويحتوي على ثلاثة

1 - أنظر في موضوع المناهج الموظفة، أحمد خروع، المناهج العلمية و فلسفة القانون، مدخل تمهيدي لطلبة السنة الأولى، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2004م، ص 34، 35، وعمار بوحوش، ومحمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2001م، ص 151.

مباحث الأول في إشكالية تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية كمظهر لخدمة المواطن والثاني الإجراءات غير النزاعية غير محفزة لتسوية ودية للنزاعات بين الإدارة والمواطن وضمان الحقوق والثالث في تعزيزات قضائية محدودة في مواجهة الإدارة ومنازعتها لحماية قانونية فعالة للمواطن، وفي نهاية دراستنا وضعنا خاتمة تضمنت مختلف النتائج والتوصيات المستخلصة من الدراسة.

الفصل الأول:

الإطار القانوني لعلاقة الإدارة
بالمواطن

تمهيد:

إن عملية تقريب وإصلاح علاقة الإدارة الجزائرية بالمواطن لم تظهر علاماتها إلا مع بداية الثمانينات ضمن عملية واسعة للإصلاح الإداري، و التي تم التطرق لها بغية تلبية لمتطلبات و انشغالات المواطن الكثيرة خلال تعامله مع الإدارة، إن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن خلف مجموعة من القواعد القانونية خلقت ما يعرف بالمصادر النصية للعلاقة ، قد يرجع بعضها إلى ما قبل مرحلة الثمانينات، هذه الأخيرة التي ومن دون أدنى شك كانت بمثابة انطلاقة في شكلها المباشر وذلك بعدما كانت في صورتها وحلتها غير المباشرة، ولما تنظيما لا يتواجد ضمن تقنين معين بل في إطار مجموعة قواعد مطبقة لبلوغ الموازنة بين امتيازات الإدارة بوصفها سلطة عمومية وبين حماية المواطن.

فعللاقة المواطن بالإدارة تجد أسسها ومحاورها الكبرى في مجموعة من الأسس و المبادئ القانونية التي تدرج ضمن موضوع حقوق و حريات الإنسان والمواطن في مواجهة الهيئات العامة المنتخبة بحصولها على الأغلبية سواء على مستوى قبة البرلمان أو على مستوى السلطة التنفيذية، والتي تكونت في الضمير القانوني للمجتمعات المتمدنة، الشيء الذي تتناوله بالدراسة في هذا الفصل حيث قسمناه إلى ثلاث مباحث أساسية، في المبحث الأول ارتأينا البحث عن مفهوم علاقة الإدارة بالمواطن لنستكشف القيمة القانونية المعيارية المعتمدة في مجال تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، وفي المبحث الثاني خصصناه لدراسة الأسس القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة، وفي المبحث الأخير تناولنا المبادئ القانونية العامة المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة.

المبحث الأول :

مفهوم علاقة الإدارة بالمواطن

غداة الاستقلال ورثت الجزائر إدارة عكست نظام الاحتلال الذي خلق الكثير من الأفكار السلبية سيما في مجال العلاقات مع الإدارة، غير أن السلطات سرعان ما قررت تغيير المفاهيم⁽¹⁾ التي سنحاول تحليل مفهومها وتطورها (كمطلب أول) وحتى تكتمل الصورة وتوضح الرؤى ارتأينا التطرق إلى التطور التاريخي لعلاقة الإدارة بالمواطن (كمطلب ثاني).

المطلب الأول :

مفهوم الإدارة العمومية و تطورها

ليس هناك اتفاق بين الباحثين على تعريف موحد للإدارة العامة، وذلك يرجع إلى أن الإدارة العامة تمثل أحد فروع علم الإدارة الذي يتداخل مع علوم أخرى كثيرة، بالإضافة إلى اختلاف زوايا نظرهم لها مما يصعب معه تحديد مفهوم شامل لها⁽²⁾.

و الإدارة في تعريفها اللغوي مشتقة من كلمتين لا تينيتين هما: A D وتعني خدمة أو عمل و Ministrare وتعني الآخرين، وتعني العبارة "خدمة الآخرين"⁽³⁾.

و يقصد بها اصطلاحا: القدرة، المهارة، الكفاءة في تنفيذ إرادة أو سياسة أو قرار، أو هدف، وينقسم تعريف الإدارة العامة إلى قسمين، وهما الإدارة التي يعني بها النشاط والعمومية فيما يقابلها ما يعرف بالإدارة الخاصة⁽⁴⁾، فالبعض ينظر للإدارة العامة من خلال علاقتها بالسياسة العامة للدولة⁽⁵⁾، والبعض الآخر يعرفها على أنها النشاط الإداري الحكومي، كما أن هناك آخرون يعرفونها على أنها أحد فروع علم الإدارة، كما سنوضحه في النقاط التالية:

1 - بمجرد الاستقلال انصرف انشغال الجزائر في المجال الإداري إلى العنصر البشري، باعتباره الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الإدارة غير أن ذلك لم يمنعها من الاهتمام بالجانب التنظيمي للعلاقة بين الإدارة والمواطن ونقصد بالعنصر البشري المذكور أعلاه، تلك العمليات المرتبطة بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر 1966م، التدريب، التكوين الإداري.

2 - علاء الدين عبد الغني، عبد الرحمان سليم، الإدارة العامة ط1 دار النهضة العربية 2008م، ص 13.

3 - بكر القباني، الإدارة العامة، الطبعة 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م، ص 20 - 31.

4 - تتميز الإدارة العامة بجملة من الخصائص، كاستهداف المصلحة العامة، استخدام أساليب السلطة العامة لتمييزها عن أوجه النشاطات الأخرى العامة كالتشريع، القضاء ...

5 - د/ علاء الدين عبد الغني - عبد الرحمان سليم، مرجع سابق ص 13.

أولا :العلاقة بين الإدارة العامة و السياسة العامة للدولة

إن المفاهيم التي أبرزت العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة للدولة أنها العملية أو الأعمال المتعلقة بهدف الحكومة والتي تهدف إلى تحقيق الأعمال العامة بأكبر قدر من الكفاءة قدر المستطاع وفق رغبات الناس وإدارتهم، فالإدارة العامة هي ترابط وتعاون جهود الفرد والجماعة من أجل تحقيق السياسة العامة.

ثانيا: العلاقة بين الإدارة العامة و النشاط الإداري الحكومي

وقد ربط فريق آخر العلاقة بين الإدارة العامة والنشاط الإداري الحكومي باعتبارها تختص بالأنشطة الحكومية، بحيث تتضمن جميع أنواع النشاط الذي تقوم الحكومة وإدارتها بالتنفيذية والمشروعات العامة، وبذلك تعد الإدارة العامة مظهرا من مظاهر النشاط الحكومي المستمر.

ثالثا:الإدارة العامة أحد فروع علم الإدارة

ونجد من بين الفقهاء من اعتبر الإدارة العامة كأحد فروع علم إدارة الأعمال، لكونها نشاطا إداريا يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة دون السلطة التشريعية والقضائية، فهي العمليات الخاصة بتخطيط وتوجيه وقيادة ورقابة الجهود البشرية واتخاذ القرارات الإدارية الفعالة وهي تشمل الوزارات والهيئات العامة والمصالح والأجهزة الحكومية، لتحقيق حاجات العامة في إطار تشريعات لدولة.

رابعا: تعريف المشرع الجزائري

و من ضمن التعاريف التي أوردها المشرع الجزائري للإدارة العامة، نذكر ما جاء في المادة(5) من المرسوم رقم 325/84 الموافق لـ 3 نوفمبر 1984م⁽¹⁾، المتضمن شروط رفع العلم الوطني على أنه: "تعد كل مصلحة تتمتع بصلاحيات القوة العمومية، إدارة أو مصلحة فرعية أو لا مركزية وطنية، ولائية أو بلدية"، كما عرفت المادة (14) من القانون رقم 02/90⁽²⁾، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق

1 - المرسوم رقم 325/84 المؤرخ في 11/3/1984م ج.ج.ر. ع. 55، المؤرخة في 11/7/1984.

2 - القانون رقم 02/90 الموافق لـ 02/6/1990م، ج ج ر، العدد 6، المؤرخة في 02/7/1990م، ص 200.

الإضراب، بأنها مؤسسات وإدارات عمومية ذات طابع إداري وكذا الإدارات اللامركزية للدولة والولايات والبلديات⁽¹⁾.

خامسا: تصنيف المتعامل مع الإدارة :

عديدة هي المصطلحات المستعملة لتصنيف الأشخاص التي تربطهم علاقة بالإدارة، إذ نجد المرتفق Usager، المواطن Citoyen مرؤوس السلطة الإدارية Administré، الخاضع للضريبة Assujetti، الزبون... الخ⁽²⁾، فهل يؤدي اختلاف المصطلح القانوني للمتعامل مع الإدارة إلى اختلاف في طبيعة العلاقة؟، وما هو المصطلح الأنسب لتقدير حقيقة العلاقة ؟

أ (. المواطن : Citoyen

يعرف المواطن ب : " ذلك العضو في المجتمع الذي يتمتع بامتيازات و يتحمل مسؤوليات مرتبطة بالانتساب⁽³⁾، أو الجنسية⁽⁴⁾"، و لقد فضل مصطلح المرتفق على مصطلح المواطن لأسباب كثيرة أهمها أن الأجانب وفقا لهذا المصطلح لا يكونون معنيين بقانون علاقة الإدارة بالمواطن الذي قد يكون شخصا طبيعيا في حين أن المرتفق قد يكون شخصا طبيعيا أو معنويا.

ب (. المرتفق : Usager

عرفه ليون دوجي ب : "ذلك الذي يقوم على الانتفاع بالمرفق العمومي"، وذهب البعض إلى حد اعتباره (أي المرتفق) انعكاسا للمواطن أمام الإدارة، في حين استعمل البعض الآخر

1 - (و قد جاء في نص المادة(2) من مشروع القانون المتضمن الميثاق المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطنين (المقترح من قبلها) :أن تعتبر ، بالمعنى المقصود في هذا الميثاق ، "إدارات مركزية وخدمات لامركزية وخارجية للدولة ، وممثلات دبلوماسية وقنصلية في الخارج ، ومجتمعات محلية ، ومؤسسات وهيئات عامة ، وكذلك أي مؤسسة إدارية أو خدمة عامة. (voir :Le rapport général du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, tome II, juillet 2001 , pp 417-426) .

2 - (إذا كان مصطلح الزبون (Client)، لا يثير أي إشكالات لأنه يشكل في إطار النشاطات التجارية المربحة ذات الطابع التعاقدية انظر -Dominique Maillard, Degrés du Lou, Droit des relations de l'Administration Usagers , 1 ère éd , Presse universitaire de France (PUF) ,Paris , octobre 2000 , p 26

ومصطلح الخاضع للضريبة (Assujetti) لا يثير بدوره أي إشكال لأنه في علاقة مع الإدارة الجبائية و هو المجال المستبعد من الدراسة و يقصد به أي Assujetti في مصطلح القانون المالي، و هو كل شخص طبيعي أو اعتباري مطالب بضريبة (ابتسام القرام المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري - قاموس باللغتين العربية و الفرنسية – قصر الكتاب ، البليدة ، 1998م، ص 32، فإن الأصناف الأخرى للمتعاملين مع الإدارة قد تثير الكثير من النقاش راجع:

-Administration : droit et attentes des citoyens, colloque de IFSA , des 4 et 5 décembre 1997 la documentation française , Paris , 1998 .

3 - (Houari Khachai , Perception de l'expression citoyenne dans sa conjugaison avec Démocratie, Revue IDARA ,V11,N21 ?2001 P 239.

4 - (Jacques Robert avec la collaboration de Jean Duffar, Libertés publiques et droits de l'homme 4 ème édition, MONTCHRESTIEN , 1988 , P 35 .

كلمة المواطن للتعبير على كلمة مرتفق، و يعرفه J. du Bios de GAUDUSSON بكونه : "هو
مرؤوس السلطة الإدارية، موجود في وضعية خاصة بالنسبة للمرفق"، و يضيف Jean marie
AUBY وبأنه: "صنف يتميز عن غيره من الأصناف التي لها علاقة بالإدارة"⁽¹⁾.

ج - مرؤوس السلطة الإدارية : Administré

إن مرؤوس السلطة الإدارية مفهوم سلبي، لا يوجد إلا في العلاقة مع صنف المؤسسات
العمومية الذي يعرف بالإدارة دون الأصناف الأخرى و تقدم له خدمات قانونية من الإدارة،
سيما إذا كانت هذه الخدمات مادية فيصبح بالإضافة إلى ذلك مرتفق Usager، و يعتبر
المصطلح الملائم هنا لكونه يعبر عن طبيعة خضوعه لسلطة الإدارة العمومية من حيث قواعد
سيرها وقراراتها، ولكونه مستثنى من المشاركة في العمل الإداري الذي يعنيه، وإن كان مثل هذا
المفهوم السلبي لا يجعل منه من دون حقوق، وقد ذهب البعض إلى حد ربط مفهوم المرؤوس
بالمواطن، وهو ما رآه الأستاذ ليتري E. Littré بقوله: "أن المرؤوس" un administré "يمكن أن
يكون مواطن Un citoyen"⁽²⁾، وهو المصطلح الذي يبدو أن المشرع الجزائري اعتمده ضمن
أحكام نص المادة (1) من المرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، حينما أورد
مصطلح المواطن في النص باللغة العربية للتعبير عن مفهوم المرؤوس في النص باللغة
الفرنسية⁽³⁾، الذي يعني المتعامل مع الإدارة⁽⁴⁾، وإن كانت علاقة الإدارة بمتعاملها تتعدد
صورها تبعا لوضعيتهم تجاه الإدارة، لأنه أيضا يشمل كل المستفيدين من الإصلاحات
الإدارية⁽⁵⁾، فالمواطن يعني المتمتع ببعض الحقوق⁽⁶⁾، كما أن معناه (مثلا فسر البعض)،
واسع و صالح لكل الأصناف⁽⁷⁾، وإن كان غير مرضي كليا. ⁽¹⁾

- (1) Dominique Maillard , Degrés du loû, op.cit, p 24 .

- (2) Dominique Maillard , Degrés du loû, op.cit, p 23 .

- (3) - فمصطلح المواطن هو الأنسب في المرسوم رقم 131/88، لأن النص لم يخص العمل الإداري فقط بل حتى المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية (المادة 2 منه) في حين أن مصطلح المرؤوس يتعلق فقط بالعمل الإداري.

- (4) - M. Essaid Taib , La Figure de l'Administration dans le discours administratif , Revue IDARA , V2 , N2 , 1992 , P3

- (5) - Bénédicte Delaunay , L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés , Librairie générale de droit et de jurisprudence , E.J.A et Bénédicte DELAUNAY ? Paris 1993 , p 18 .

- (6) - Bénédicte Delaunay , op . cit , p 18 .

- (7) - أنظر على سبيل المثال ما ورد على لسان الأستاذ E. Littré : (أن المرؤوس يعني المواطن بالنسبة للإدارة). أنظر
- Essaid Taib , op . cit , p 3 .

المطلب الثاني :

التطور التاريخي للعلاقة

إن الدراسة التحليلية لمعرفة علاقة الإدارة بالمواطن لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تنحصر في مجالها الإداري، بمعزل عن مجموعة المؤثرات السياسية والاقتصادية والتاريخية التي عاشتها الجزائر، فأزمة اليوم ما هي إلا تعبير على تناقض صياغة برامج ومشاريع تتأقلم و المحيط البيئي الاجتماعي الجزائري، وباتت تتهيك في كنف طبقة معينة دون مراعاة الانعكاسات الخطيرة على الجانب الاجتماعي.

الفرع الأول :علاقة المواطن الجزائري بالإدارة في فترة الحكم العثماني⁽²⁾:

يقيم بعض المؤرخين مرحلة الحكم العثماني من زاوية علاقة الإدارة بالمواطن الجزائري التي كانت تنتم بالتسلط والتعسف خاصة فترة حكم الجيش الإنكشاري، أين كانت العلاقة ذات طابع مقايضة تمثلت في التحصيل الضريبي المستمر مقابل الحماية و حفظ السلام من الأعداء الأجانب وفي الوقت الذي رفض الجيش الإنكشاري ضم الأهالي الأصليين إلى جيوشهم، فقد سمح هذا الأخير للأعاج (الأفراد الأجانب الفارين من ظلم الكنيسة) بالانضمام والحصول على حصتهم من الغنائم كبقية الأتراك، ويفسر ذلك أن الأتراك كانت لهم نظرة سيئة للمواطنين الأصليين، باستثناء الكراغلة و قد وصف أحد المؤرخين فترة حكم الجيش الإنكشاري بأنهم أناس غلاظ متعصبون، متعطشون للسلطة والحكم، في حين نظامهم الإداري، لم يكن للباشات والأغاوات أي سلطة فعلية في كنف الجيش الإنكشاري بالرغم من أنهم عسكريون، فحكمهم اتسم بالمركزية المتشددة والتركيز البيروقراطي المنغلق، و لم يسمح للأهالي المحليين

(1) - سبق الإشارة بأن مصطلح المواطن يصبح غير مجسد متى أحال لحقوق المواطنة، لأنه يقم مرجع الجنسية، و يستثنى الأجانب المقيمين في الجزائر الذين يخضعون لقانون خاص، لكن الحديث عن الغير بالمفهوم الشامل كالمجهور، = المتعاملين مع الإدارة، واستعمال المشرع لمصطلح المرووس في الترجمة الأجنبية لمرسوم 131/88 لدليل على عدم استبعاد الأجنبي من مجال العلاقات الإدارية.

(2) - أنظر في المرحلة الإدارية أثناء الحكم العثماني، بن عبد المولى علال وبن وليد التركيب الاجتماعية السكان الجزائر خلال العهد العثماني 1518-1830م، مذكرة ماسر في التاريخ الحديث والمعاصر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم: العلوم الإنسانية التخصص: تاريخ حديث معاصر، الجامعة الإفريقية العقيد أحمد دراية أدرار، السنة الجامعية 2017/2018م، ص6 وما بعدها.

في تقلد وظيفة إدارية فكان المواطن بعيد كل البعد عن إدارته و كان القصد منه تحقيق مصالح شخصية، لذلك تخلل الجيش الإنكشاري سلسلة الاغتيالات و الانقلابات.⁽¹⁾

ومنه نلخص إلى أن مرحلة الحكم العثماني قد أبعدت المواطن من المساهمة في تقلد أي وظيفة إدارية وتميزت بالتنظيم البيروقراطي المغلق، و نتيجة لذلك تزعزعت قواعد النظام التركي، حيث رفض الأهالي تسديد الضرائب و تمويل عمليات الأسطول الذي كان في حرب مع الأسطول الفرنسي، فأضعف قوته ونتاج عنه تفكك و تقلص المستعمرات العثمانية ثم الرجوع إلى نقطة البداية.

الفرع الثاني : الإدارة الجزائرية أثناء الحكم الاستعماري⁽²⁾ :

لقد انتهجت فرنسا الاتجاه الذي يدعو على الإدماج الكلي على مستوى الأنظمة الإدارية والاقتصادية والسياسية وأضحت إصلاحاتها تسعى للتكيف مع الأوضاع السياسية في المجتمعات المستعمرة، إذ يمكن الإشارة إلى ثلاثة إصلاحات رئيسية قامت بها الجمهورية الفرنسية على المقاطعة الجزائرية كان أولها صدور قانون 20 سبتمبر 1947م، الذي نص على أن الجزائر مجموعة مقاطعات ذات شخصية مدنية واستقلال مالي و تنظيم خاص وضع على رأس مجموعة مقاطعات الجزائر حاكما عاما يعينه رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء و يتبع وزارة الداخلية، و له سلطة إصدار اللوائح والدفاع وحفظ السلام، و له الرئاسة على قائد القوات البرية، البحرية والشرطة و كذا يمثل الجزائر في مقاطعة كمدير تحت رئاسة الحاكم العام، و يعين الحاكم العام سكرتيرا عاما وكذا مجلس الحكومة الذي يتكون من ستة أعضاء، و لم يلبث أن أرسيت دعائم هذا النظام حتى صدر قانون 5 فبراير 1958م الذي

1 - وأيضاً مؤيد محمود حمد المشيداني، و م.م.سموان رشيد، رمضان أوضاع الجزائر خلال الحكم العثماني 1830-1518، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية (مجلة علمية محكمة) المجلد (5) العدد(16) نيسان 2013م - جمادي الآخر = 1434هـ، ص 411 وما بعدها، وأنظر كذلك نور الهدى بوعلاق، ووريدة بوعبد الله الحياة الاجتماعية في الجزائر خلال العهد العثماني (1519م-1671م) مذكرة الماستر في تاريخ المغرب العربي الحديث والمعاصر جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي- كلية العلوم الاجتماعية الإنسانية قسم العلوم الإنسانية السنة الجامعية: 2016-2017م ص 6 وما بعدها 14 وما بعدها 32.

2 - أنظر فيما يخص هذه المرحلة حياة حسني وسارة خرزوي أساليب السياسة الإدارية الفرنسية في الجزائر- (1914-1830) مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي في التاريخ تخصص: تاريخ الجزائر الحديث والمعاصر جامعة محمد بوضياف بالمسيلة كلية: العلوم الإنسانية والاجتماعية ، قسم: التاريخ السنة الجامعية 2016 / 2017م ص 6 وما بعدها، وايضا محمد بكار النظام الإداري الاستعماري والمجتمع الجزائري 1830-1962. ص 37 وما بعدها، على الموقع الالكتروني التالي

ألغى أحكام القانون السابق و أرسى فلسفة جديدة و قواعد إدارية تتماشى و المطلب الشعبي في المشاركة الشعبية في تسيير شؤون البلاد، حيث أعلن صراحة أن الجزائر جزء متمم من الجمهورية الفرنسية و أن مقاطعتها المجموعة في أقاليم تدير نفسها بحرية لشؤونها الخاصة، **و أن الجمهورية تكفل كل الحقوق والواجبات بنفس الكيفية التي يتمتع بها المواطن الفرنسي.**

و قد تزامن هذا القانون بالثورة الشعبية العامة التي زعزعت قواعد الحكم الفرنسي وأضحت تهدد الوجود الاستعماري، و لقد أحدث هذا القانون تحولا جديدا في الإدارة المركزية والمحلية أوجد على مستوى كل إقليم مجلس إقليمي للجماعات تتكون من المواطنين الذين يتبعون قانون الأحوال الشخصية المحلي، إلا أن تنفيذ هذا القانون لم يدم أكثر من 4 أشهر إذ في 13 مايو 1958م، وقع انقلاب عسكري في الجزائر، ثار خلالها المستوطنون برئاسة شارل ديغول، **و ظهرت فلسفة جديدة في التعامل مع الشعوب المستعمرة انعكست على مصلحة المواطنين المحليين،** إذ تم استحداث وظائف جديدة أهمها : وضع على رأس كل مقاطعة مدير وعلى رأس كل دائرة وكيل، تحت رئاسة مفوض عام، و كان يوجد في كل من وهران والجزائر وقسنطينة مفتشا عاما إداريا فوق العادة حيث كان يختص بالإشراف على السلطات العسكرية والمدنية، **و لم يكن من السهل إصدار قانون يعترف بصفة المواطنة للشعوب المستعمرة،** إذ أثار موضوع الحقوق السياسية والمدنية للمواطنين ما وراء البحار جدلا قانونيا كبيرا حول الصفات الشخصية والذاتية لمنع صفة المواطنة في مقابل المواطن الفرنسي، وفي هذا المجال، صدر قانون 5 فبراير 1958م، حيث أعلن في المادة الأولى على أن جميع مواطني الجمهورية الجزائرية يشتركون في السيادة الفرنسية، عن طريق ممثليهم في البرلمان و هم أيضا ممثلون في الجمعيات الأخرى، كما نص على أن كل المواطنين على قدم المساواة يتمتعون بكل الحريات المرتبطة بصفة المواطنة، وامتد هذا التعديل إلى إعطاء للجزائريين حق التمثيل البرلماني المناسب لعدد السكان (67 نائبا، 31 شيخا)، و قد صرح ديغول أن 10 % على الأقل من الوظائف العامة سيحتفظ بها المسلمين.

على ضوء ما تقدم يظهر لنا أن الإدارة الاستعمارية كانت تسعى إلى التحكم الإداري والاقتصادي على كل الأصعدة بدون اشتراك حقيقي للمواطنين الأصليين، وكان هدفه تحطيم القاعدة الاقتصادية و طمس الشخصية الإسلامية، إلى جانب ترسيخ أساليب العمل الإداري

التي تتناقض والطبقات الفكرية والحضارية والثقافية للدولة الجزائرية وهذا المنطلق، نفهم منه أن مرض البيروقراطية الذي تعرفه الجزائر اليوم هو في الحقيقة وليد الإدارة الفرنسية.

الفرع الثالث : فترة ما بعد الاستقلال :

للإحاطة بفترة ما بعد الاستقلال لابد من التطرق إلى الجمهورية الأولى 1962 - 1989 (أولا)، ثم إلى الجمهورية الثانية 1989 - 2021 م (ثانيا).

أولا: في ظل الجمهورية الأولى 1962 - 1989

لقد برز غداة الاستقلال الإشكال على الساحة السياسية خلال انتقال الهيئات الدستورية من الحكومة الفرنسية إلى الحكومة الجزائرية المستقلة، ظهور بذور الصراع في اجتماع المجلس الوطني في طرابلس بفعل اختلاف التصورات و كيفية بناء النظام السياسي والاقتصادي الجزائري، بسبب اختلاف ثقافات أعضاء المجلس، إذ بادرت فئة من المجلس إلى اقتراح نظام برلماني تعددي يضم كل التشكيلات السياسية باعتبارها شاركت هي أيضا في العملية الثورية، في حين اقترح البعض الآخر إقامة نظام اشتراكي يراعي الخصوصيات الاجتماعية وبالتالي تكون السلطة مركزية بقيادة الحزب، و بين هذا وذلك، نشب صراع حاد وجعل صاحب القوة المادية (العسكرية) يفرض سيطرته بقيادة حزب جبهة التحرير الوطني إلى غاية 1965م، ولكن منذ قيام نظام 10 جويلية 1965م أصبح الحزب مجرد أداة في يد السلطة توظفه لاحتواء القاعدة الشعبية، ثم تلتها فترة الهيئة الإصلاحية أين ألصقت جميع الانحرافات البيروقراطية والتسيير الفاشل بسلوكيات الحزب الواحد، وبذلك أثبت النظام السياسي في كل مراحل تطوره إلى غاية إقرار التعددية الحزبية فشله في احتواء التغيرات السريعة للأزمة الاجتماعية والاقتصادية بالرغم من التطور المادي الاقتصادي، فمنذ الإعلان عن الثورة الصناعية وبسبب موقع الحزب من الإدارة الجزائرية فقد ركز رقابته السياسية على كل مستويات النشاط الإداري مؤثرا بذلك على استقلالية الإدارات المحلية والعمومية، مقلصا للحريات العامة، و أنتجت هذه الوضعية طبقة بيروقراطية وقفت حاجزا أمام عملية التنمية، واستخدمت المنصب الإداري لخدمة أغراضها مبعدة بذلك كل محاولة تعبير جماهيري.

ثانيا: في ظل الجمهورية الثانية 1989 - 2021م.

في ظل الجمهورية الثانية 1989 - 2021 م تكرر مظهر جديد للعلاقات بين الإدارة والمواطن بالنظر إلى المبادئ التي حاول النظام السياسي تجسدها مثل مبدأ الفصل بين السلطات، وفكرة التعددية الحزبية لإعادة الثقة، والعمل على إدراج ما يفيد القضاء على الممارسات السلبية التي طالما لازمت الأجهزة والإدارة والتي عانى منها المواطن، فبدأ الاهتمام والتركيز أكثر على تحسين وتنظيم الهياكل الإدارية، بغية إصلاح حقيقي للإدارة التي اتسمت بالمركزية المتسلطة للسلطة لانعدام أي دور لأي دور للمواطن للمشاركة واتخاذ القرارات.⁽¹⁾

أ - التعديل الدستوري 1989م:

ولما كان من غير الممكن قيام اصطلاحات سياسية من دون اصطلاحات إدارية مع تقاوم الأزمة الإدارية التي احتوتها أحداث أكتوبر 1988م كمظهر من مظاهر السخط حيال الأجهزة من بينها الإدارية، وتماشيا مع الإصلاحات السياسية التي أقرها دستور 1989م قامت السلطة الحاكمة بإدخال اصطلاحات إدارية، حاولت أن تكيفها مع المستجدات السياسية لضمان الفعالية الإدارية في التعامل مع المواطن، من خلال إعمال مبدأ الاهتمام بضرورة فصل العمل السياسي عن الإداري، و التأكيد على ضمان حقوق وواجبات المواطن طبقا للمادة (30).⁽²⁾

ب - التعديل الدستوري 1996 المؤرخ في 12/08/1996م.

لقد حاول المؤسس الدستوري كفالة الحقوق والحريات الأساسية للمواطن عن طريق الهيكلية الجديدة لمهام الدولة في مجال الإصلاحات الإدارية التي شرع فيها مع مطلع الثمانينيات والتي أزلت بعض العقبات الإيديولوجية، غير أن المتعامل مع الإدارة استمر في التذمر الخدمات بسبب الطبيعة الشكلية التي اتسمت بها تلك الإصلاحات التي لا تتماشى مع الظروف آنذاك بحيث ركز على مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية، وأيضاً ضمان مبدأ حياد الإدارة، كما الرقابة القضائية المختصة لحماية حقوق المواطن وحرية وضمانيها اتجاه الإدارة.

1 - أنظر سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ب.ت، ص 161.
2 - انظر المادة 30 من دستور 1989، ج.ر عدد 09 المؤرخ في: 1989/03/01.

كما جاء من خلال المادة (3/ف8) تعطي الحق للشعب في اختيار مؤسسات تحمي الحريات الأساسية للمواطنين والازدهار الثقافي للأمة⁽¹⁾، وتعترف المادة (36) بشكل واضح بحرية الرأي حيث نصت على أنه "لا مساس بحرية المعتقد وحرية الرأي"⁽²⁾، فضلا عن ذلك نصت المادة (41) على أن "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن"⁽³⁾.

ج - التعديل الدستوري 2016م:

إن موضوع الحق في المعلومة أقرته معظم الدول وخاصة منها الديمقراطية سواء في دساتيرها أو في تشريعاتها، والجزائر وعلى غرار الدول السائرة في طريق النمو عززت من خلال المادة (51) من التعديل الدستوري 2016م هذا الحق بقولها: "الحصول على المعلومات والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة العز الخاصة وبحقوقهم وبمصالح المشروع للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني ويحدد القانون كفاءات ممارسة هذا الحق"⁽⁴⁾، فالمؤسس الدستوري بهذا قد كرس حق الولوج إلى المعلومة⁽⁵⁾.

د - التعديل الدستوري 2020م:

إن تكريس الحقوق الأساسية والحريات العامة تم توثيقها في مادة جديدة (34) التي تنص على ترقية مبدأ إلزامية احترام الأحكام الدستورية المتعلقة بالحقوق الأساسية والحريات العامة وضماناتها لجميع السلطات والهيئات العمومية⁽⁶⁾، وانتقلت من مجرد تنصيب إلى مرحلة تلتزم الإدارة و الهيئات الأخرى للدولة فيها بالمعايير المنصوص عليها في القانون الأساسي في علاقاتها مع المواطن، و فيما يخص العلاقة بين الإدارة والمواطن فإن المادة (77) من التعديل الدستوري 2020م قد نصت على أن "لكل مواطن الحق في تقديم ملاحظات إلى الإدارة بشكل فردي أو جماعي لطرح انشغالات متعلقة بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقهم الأساسية"⁽⁷⁾، و يتعين على الإدارة المعنية الرد على الملاحظات في أجل معقول، بخصوص

- 1 - انظر المادة 8/ف3 من التعديل الدستوري 1996م، ج.ر عدد 76، المؤرخ في: 12/08/1996م.
- 2 - انظر المادة 36 من التعديل الدستوري 1996م، مرجع سابق.
- 3 - انظر المادة 41 من التعديل الدستوري 1996م، مرجع سابق.
- 4 - أنظر المادة 51 من التعديل الدستوري 2016م المؤرخ في 06/03/2016م جريدة الرسمية، عدد 14.
- 5 - أنظر المادة 51 من التعديل الدستوري 2016م مرجع سابق.
- 6 - أنظر المادة 34 من التعديل الدستوري 2020م المؤرخ في 16/09/2020م جريدة الرسمية، عدد 54.
- 7 - أنظر المادة 77 من التعديل الدستوري 2020م، المرجع السابق.

ملتمساتهم، ورغم ذلك نلخص إلى القول بأن عدم استقرار النظام السياسي كان عائقا أمام استقرار الإدارة الجزائرية التي عكست النظام السياسي و لم تعكس خدمة المواطن.

المبحث الثاني:

الأسس القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة .

إن علاقة الإدارة بالمواطن تجد أسسها في مجموعة من النصوص القانونية التي تنظم السلطة التنفيذية في شقها الإداري في علاقتها بالمواطن، ما نخرج عليه بالدراسة في هذا المبحث الذي قسمناه إلى فرعين، بحيث نتناول في المطلب الأول الأسس الدستورية المنظمة للعلاقة بالإدارة بالمواطن، وفي الثاني الأسس التشريعية والتنظيمية للعلاقة بالإدارة بالمواطن.

المطلب الأول :

المرجعية الدستورية في تنظيم علاقة المواطن بالإدارة .

إن الدستور عبارة عن تصور للفلسفة السياسية للدولة يتضمنه أحكام و مبادئ تتحدد أوصاف و إيديولوجية المجتمع السياسي، التي تؤثر في المؤسس الدستوري، فالدستور فيه حيز كامل يشرح هذا الموقف والذي غالبا ما يتصدر الوثيقة الدستورية كشكل من أشكال التعبير الشرعي للفلسفة الدستورية ككل،⁽¹⁾ بحيث يعلن في طياته على الحقوق والواجبات المتبادلة بين المواطن و دولته وضماناتها الدستورية⁽²⁾، كحام لها تجاه جميع الهيئات العامة خاصة الإدارية.

الفرع الأول: مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستوري 1963 و 1976م.

إن دستوري سنة 1963 و 1976م، كانا نتيجة عدة إفرزات سياسية واجتماعية من بينها حصول الجزائر على استقلالها من الاستعمار، ناهيك عن تلك الأوضاع الاجتماعية المزرية، التي خلفها الاستعمار الغاشم، والذي كان يتغنى بالديمقراطية و حقوق و حريات الإنسان، التي يدخل في نطاقها علاقة المواطن بالإدارة و التي عزم المؤسس الدستوري الجزائري على تنظيمها كما سنبينه في النقطتين التاليتين:

1. تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في دستور 1963م.

(1) - انظر: يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط1، ابن القديم للنشر والتوزيع بيروت، 2009م، ص26.
(2) - أنظر : يوسف حاشي، المرجع السابق ، ص 26.

بتمحيص أحكام الدستور 1963م، الذي هو أول دستور للجزائر المستقلة **و** خصوصا تلك المترجمة تحت عنوان الحقوق الأساسية من المادة 12 من دستور 1963م إلى المادة (22) منه، نعاين و نلاحظ أنها غيبت و تناست تنظيم ومعالجة علاقة المواطن بالإدارة التي تتضمن حقوقه على هذه الأخيرة و الالتزامات التي عليه تجاهها، كتكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة، ومبدأ مساواة المواطن أمامها، ومبدأ مشاركة المواطن في نشاطات الإدارة بما يترجم مبدأ الديمقراطية الإدارية، باستثناء المادة (19) منة التي تمنح للمواطن حرية تأسيس الجمعيات ما يصطلح عليه حديثا بالحياة الجموعية، ما يعد صورة من صور المشاركة في الحياة المدنية بمشاركة المواطن لإدارة أثناء القيام بنشاطاتها التي تمس حياته.⁽¹⁾

2. تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1976م.

إن دستور 19 نوفمبر 1976م كغيره من الدساتير، هو الإطار القانوني الذي ينظم قصة هزم الدولة التي تم الاستفتاء عليه من طرف الشعب أين صوت لصالحه 7407626 من بين 7479689 صوت، و الذي خلفياته السياسية و الإيديولوجية الميثاق الوطني الذي تم طرحه للاستفتاء شعبي، و تمت الموافقة عليه من طرف الشعب بأغلبية 98.51 بالمائة من أصوات المشاركين، بعد أن تمت مناقشته طيلة شهر تحت رقابة ميدانية لوسائل الإعلام، و هذا الدستور يركز في مادته على مبدأ الحزب الواحد و مبدأ الاقتصاد الموجه، فهو دستور تغلب و تطغى عليه الطبيعة البرمجية على الطبيعة القانونية، إلا أنه دستور عرف قفزة نوعية في مجال تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن⁽²⁾، و ذلك من خلال تبنيه مبدأ اللامركزية الإدارية لأول مرة ضمن أحكام المواد (7 و 8 و 34 و 35 و 36) منه، و التي تعد آلية من آليات تقريب الإدارة من المواطن، و رفع الشطط و الحرج عليه، و مكنة وقناة لتفعيل مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية (الديمقراطية الإدارية)، كما نجد المادة (37) من الدستور ألزمت الأعوان العموميون بتحري تحقيق المصلحة العمومية، بالابتعاد عن النزوات الشخصية والمصالح الخاصة على حساب المصالح العمومية، ناهيك عن تكريس مبدأ مساواة المواطنين في الحقوق و الواجبات من دون أي تمييز على أساس الحرق أو الجنس **أو** الحرفة، بما

1 - انظر: غزلان سليمة، علاقة المواطن بالإدارة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، 2009 - 2010م، ص 22.

2 - أنظر: سعيد بوشعير، نفس المرجع، ص 150 - 151.

يحول دون حظر مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام أو تحيز الإدارة، و عدم حيادها أثناء تقديم الخدمة العمومية، بتمييزها بين المواطنين على أساس العرق أو الجنس أو المنصب الاجتماعي (المادة (39) و(41) من الدستور).⁽¹⁾

و بعد هذه اللوحة الدراسية سنحاول في النقطة الموالية تحديد مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989م وتعديلاته.

الفرع الثاني: مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989م وتعديلاته.

ننتقل إلى دراسة هذه العلاقة في ظل دستور 1989م و التعديلات الطارئة عليه، والذي صدر في مناخ سياسي و اقتصادي مميز، بما يؤثر بصفة قطعية على تنظيم حقوق وواجبات المواطن تجاه الإدارة، كما سنرى في النقطتين التاليتين.

1- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989م.

إن دستور 1989م أقر نظاما دستوريا للحكم يختلف عن النظام المعتمد في دستوري سنة 1963 و 1976م، فقد حل بموجبه و لو نسبيا مبدأ الفصل بين السلطات و التعددية الحزبية و مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، محل والنظام الاقتصادي الاشتراكي⁽²⁾، إن دستور 1989م كان نتيجة مجموعة من الإفرازات و التراكمات سياسية والاجتماعية تتمثل في البيروقراطية التي تميزت بها الإدارة في ظل نظام إشتراكي محتكر من طرف الحزب الواحد ظاهريا، و عمليا من طرف الأوليغارشية و التبذير و الرشوة و سوء معاملة المرتفقين⁽³⁾، التي مهدت لأحداث 05 أكتوبر 1988م التي تلاها إصلاح سياسي دستوري جذري وعميق، نتج عنه دستور جديد في سنة 1989م، أطاح بالنظام السياسي السائد في سنة 1976م، المبني على الأحادية الحزبية و النظام الاشتراكي، ما أدى إلى حتمية إصلاح إداري قصد تحديث الإدارة، التي كانت تعاني من أزمة، و ذلك بتدعيم نظام اللامركزية الإدارية المبنية على نظام الاقتراع العام السري المباشر لضمان مشاركة كل أفراد المجتمع المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية، فاعتمد دستور 1989م على مبدأ المساواة الذي هو ملازم للنظام الديمقراطي

1 - انظر : غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 23 و 24 .

2 - انظر: سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989م، الجزء الثاني، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعة 2013م، ص 03 .

3 - أنظر: غزلان سليمة ، نفس المرجع، ص 26.

وحقوق الإنسان، فمادته (28) تضمنت مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، دون التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو شرط أو ظرف.⁽¹⁾

وتبعاً لذلك فإن تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989م كانت بطريقة محتشمة غير متلائمة مع الإصلاحات السياسية، كون أن تكريس مبدأ الفصل بين السلطات كان بطريقة قاصرة، على ترتيبها فحسب، زيادة على عدم احتواء هذا الدستور في فحوى ديباجته على حقوق الإنسان والمواطن المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو حتى الإشارة إلى ذلك⁽²⁾، والتي بها يتم منح للمواطن والإدارة دوراً في الحياة الاجتماعية والسياسية والإدارية، ما كان سبباً غير مباشر، هو وعدة عوامل أخرى إلى التعجيل بالتعديل الدستوري لسنة 1996م.

2 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في التعديل الدستوري لسنة 1996م.

لقد أوضحت الحقوق و الحريات الأساسية للمواطن موضوعاً مهماً في الساحة السياسية الجزائرية، جعل الطبقة الحقوقية و السياسية تفكر في توقيف لها حماية دستورية، ما أدى إلى إقرار تعديل دستوري في 28 نوفمبر 1996م، الذي تبنى المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية الغربية الليبرالية، خصوصاً تلك المتعلقة بحقوق المواطن تجاه الإدارة كتأكيد على مبدأ اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم و التسيير الإداري للبلاد حسب ما نصت عليه المادتين (15 و 16) من الدستور.⁽³⁾

إن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 1996م قد قفز قفزة قانونية نوعية هامة نحو إرساء المرجعية الدستورية لحقوق المواطن تجاه الإدارة، بما تحوز من امتيازات السلطة العامة، قصد تحقيق النفع العام، فرغم ذلك تبقى محاور الحريات العامة التي قررها المشرع الدستوري غير كافية لتنظيمها، ما يتطلب صدور قوانين و تنظيمات تفصل شروط وكيفية ممارستها، الشيء الذي نتناوله بالدراسة في النقطة الموالية.

(1) - انظر: الدكتور سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989م، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013م، من ص 2 إلى 7.

(2) - أنظر: الدكتور مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الرغاية، الجزائر، 2011م، ص 223.

(3) - تنص المادة (15) من دستور 1989م المعدل و المتمم "الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية و الولاية البلدية في الجماعة القاعدية"، و نص المادة (16) منه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة المركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

الفرع الثالث: مظاهر تنظيم العلاقة في التعديلين الدستوريين 2016م و2020م

تكفل المشرع في دستوري 2016 و2020م بتنظيم علاقة المواطن بالإدارة بشكل كثيف لذلك سوف نتطرق إليهما في البندين التاليين:

1 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في التعديل الدستوري لسنة 2016م:

إن تنظيم علاقة الإدارة لمواطن حافظ على نفس المنحى الى غاية تعديل 2016م⁽¹⁾ حمل مقاصد أكثر عمقا ودلالة خاصة ما تعلق منها لمشاركة في تسيير الشأن العام وتنظيم علاقة الإدارة لمواطن ومن اهم ما جاء في التعديل الأخير 2016م نذكر على سبيل المثال لا الحصر ما جاء في المادة(15) و التي تنص على مبدأ الديمقراطية التشاركية والمادة(23) التي حددت شرط التصريح لممتلكات وان الوظيفة السامية أو المنصب السياسي لا يشكل مصدرا للثراء و المواد(24) إلى 27 التي منعت التعسف في استعمال السلطة و ضمان عدم التحيز الإداري وحماية حقوق المواطنين، ومبدأ المساواة أمام القانون طبقا للمادة(32) بالإضافة إلى حرية الرأي والتعبير كالتظاهر والإعلام والصحافة ضمن الإطار القانوني المنظم لها⁽²⁾.

وعلى الرغم من ذلك وبعد مرور أكثر من سنة على دخول الدستور حيز النفاذ إلا أن القوانين المنظمة للعلاقة بين الإدارة و المواطن لا تزال تحتفظ بقواعدها الأولى إذا ما اعد قراءة المرسوم 88 - 131 وقانون البلدية 11-10 وكذا قانون الولاية 07-12 على الرغم من أن قانون الجماعات المحلية (البلدية والولاية) كان قد تضمن أحكاما تتعلق بتنظيم هذه العلاقة تمت دسترتها في التعديل الأخير، لكن يبقى بحاجة الى التعديل خاصة ما تعلق منه بتطبيقات المادة (15) من الدستور.

2 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في التعديل الدستوري لسنة 2020 م

ويتعلق الأمر بالخصوص بتعزيز حقوق المواطن وحياته وكذا الحياة العامة كما ورد في المادة (77) من الدستور مفادها"لكل مواطن الحق في تقديم ملتزمات إلى الإدارة، بشكل فردي أو جماعي، لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة

1 - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016م الجريدة الرسمية عدد 14 سنة 2016م.
2 (المواد 48-49-50 من دستور 2016م.

بحقوقه الأساسية⁽¹⁾، والفصل بين السلطات وتوازنها وتعزيز سلطة الرقابة البرلمانية واستقلالية السلطة القضائية والمساواة بين المواطنين أمام القانون والتكريس الدستوري لآليات تنظيم الانتخابات كما نصت المادة(25) "يعاقب القانون على استغلال النفوذ والتعسف في السلطة"⁽²⁾ فقد تكفل المشرع بحماية المواطن من التعسف الإداري الذي يعانيه، وجاءت المادة(63) التي تنص على "تسهر الدولة على تمكين المواطن من - : الحصول على ماء الشرب، وتعمل على المحافظة عليه للأجيال القادمة، - الرعاية الصحية، لاسيما للأشخاص المعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها"⁽³⁾، 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، وكذا توفير الماء الشروب والمحافظة عليه للأجيال، ونصت المادة(55) بأن "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات"⁽⁴⁾، يعني إزالة العوائق على المواطن للوصول لكل معلوماته ووثائقه.

المطلب الثاني:

الأسس التشريعية و التنظيمية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة .

إذا كانت الدساتير تتضمن المبادئ العامة الأساسية، المحددة للمحاور الكبرى المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن، ما يستوجب صدور قوانين وتنظيمات مفصلة لعلاقة المواطن بالإدارة، و كونه ذا صلة بحقوق وحرريات المواطنين يقتضي المنطق السليم تنظيمها بإشراك ممثلي الشعب، لتخفيف الضغوط على السلطة التنفيذية⁽⁵⁾، وهذا ما سنحاول دراسته الفرعين التاليين:

الفرع الأول : الأسس التشريعية لتنظيم علاقة المواطن بالإدارة.

نجد في قانوني البلدية والولاية مجموعة من القواعد و الأحكام التشريعية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة، بما يحتم علينا دراسة هذه الأسس التشريعية وفقا لما يلي:

- 1) أنظر المادة 77 من التعديل الدستوري 2020م، المرجع السابق .
- 2) أنظر المادة 25 من التعديل الدستوري 2020م، المرجع السابق .
- 3) - أنظر المادة 63 من التعديل الدستوري 2020. المرجع السابق
- 4) - أنظر المادة 55 من التعديل الدستوري 2020م، المرجع السابق .
- 5) - سعيد بو الشعير ، النظام الساسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996م،(السلطة التشريعية والمراقبة)، ج2، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعة، 2013م، ص111.

1 - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 1990م.

إن البلدية على اعتبار أنها جماعة إقليمية محلية قاعدية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية، تقوم بنشاطات إدارية منظمة قانوناً لها علاقة بحياة المواطن من خلال تقديم الخدمة العمومية⁽¹⁾، ومن خلال النشاط الإداري كنشاط سلبي بالنسبة له، ما يحتم علينا دراسة هذين النشاطين في قانون البلدية لسنة 1990م في البندين التاليين :

أ. تنظيم العلاقة في قانون البلدية لسنة 1990م نشاط إيجابي

إن البلدية كمرفق العمومي بقصد إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة⁽²⁾، تنشأ و تنظم عن طريق التنظيم إعمالاً لنص المادة (137) من قانون البلدية لسنة 1990م التي تنص على أنه " تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية البلدية و تنظيمها و عملها عن طريق التنظيم"، والمرافق البلدية التي تسيير إما مباشرة في شكل استغلال مباشر أو عن طريق الامتياز حسب ما نصت عليه المادة (133) من قانون البلدية ولذلك صدر المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983م المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية، والذي نص على طرق إنشاء و إلغاء المرفق العمومي المحلي بنوعية الإداري و الاقتصادي.

ب. تنظيم العلاقة في قانون البلدية لسنة 1990م نشاط سلبي

تقوم الإدارة العمومية بنشاط الضبط الإداري للمحافظة على النظام العمومي حسن سيره، بعناصره المتمثلة في الأمن العام و الصحة العامة و السكنية العامة بمفهومه التقليدي⁽³⁾ و كذا بمفهومه الحديث المتمثل في النظام الاقتصادي، و ذلك عن طريق التنظيمات التي تضع قيوداً على حرية الأفراد لممارستهم لبعض النشاطات،⁽⁴⁾ فالمادة (75) من قانون البلدية لسنة 1990م تنص أنه "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار المادة السابقة واحتراماً لحقوق المواطنين و حرياتهم على الخصوص ما يأتي:

- المحافظة على النظام العام و سلامة الأشخاص و الأملاك.
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.

1 - عمار بوضياف، الوجيز في الفنون الإداري، ط2، الجسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007م، ص 271.

2 - أنظر: ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، 2007م، ص 157.

3 - أنظر: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص من 376 إلى 378.

4 - أنظر: ناصر لباد، المرجع السابق، ص 154.

- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية و كل الأعمال المخلة بها.
 - السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
 - اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية و الوقاية منها.
 - القضاء على الحيوانات المؤذية و المضرة.
 - السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
 - تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات وتبعا لمختلف العشائر الدينية والعمل فورا على أن يدفن بصفة مرضية كل شخص متوفي دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات.
 - السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال التعمير".
- و مما سبق التوصل اليه في إطار قانون البلدية لسنة 1990م، ننقل لدراسة تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية لسنة 2011م.

2- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية 11- 10.

إن قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990م تم إلغائه، و حل محله قانون بلدية جديد رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011م⁽¹⁾، ينظمها وفقا للمستجدات التي طرأت على المجتمع الجزائري، باعتبار أنها جماعة إقليمية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية تقوم بنشاطات إدارية لها علاقة بحياة المواطن، بما يحتم علينا دراسة هذين النشاطين في قانون البلدية لسنة 2011م في البندين التاليين :

أ- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية 11-10. نشاط ايجابي

إن الخدمة العمومية في أي دولة تتطور بتطور المجتمعات، بما يؤثر حتما على علاقة الإدارة بالمواطن، لذا نجد أن الدولة تسعى عن طريق امتداداتها الإقليمية اللامركزية إلى تقديم خدمات عمومية للمواطن مواكبة للمستجدات، 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 لسنة 1990م بقانون البلدية الجديد لسنة

1 (- تنص المادة(219) من القانون 11-10 المؤرخ في 20 عام 1432 هـ الموافق ل 22 يونيو سنة المتعلق بالبلدية أنه " مع مراعاة أحكام المادة 218 أعلاه ، تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون، لا سيما القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل سنة 1990م المتعلق بالبلدية .

2011م، قصد الاستجابة لتطلعات المواطن في مجال الخدمة العمومية المحلية و لتحسين علاقته بالإدارة العمومية، لأن المرفق العام هو الجهاز الإداري للدولة و الجماعات الإقليمية لإشباع حاجيات المواطنين.

ب - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون البلدية 10.11 نشاط سلبي

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 الذي هو نشاط بواسطته تحقق السلطات الإدارية أهداف الوظيفة الإدارية المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي، وذلك عن طريق التنظيمات التي تهدف من جهة إلى وضع قيود أو حدود على حرية الأفراد عند ممارستهم بعض النشاطات، بهدف حماية النظام العمومي فالضبط الإداري هو صورة منصور النشاط الإداري، ومن الاختصاصات المحجوزة والمعقودة لرئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى إقليم البلدية، بوصفه كسلطة لعدم التركيز الإداري (ممثّل للدولة) الذي منذ صدور قانون البلدية لسنة 1990م أصبح نشاطا قوميا - كما هو الحال في فرنسا - يمارسه رئيس البلدية بوصفه ممثلا للدولة⁽¹⁾، بهدف الحفاظ على النظام العام بمفهومه التقليدي، الذي عناصره تتمثل في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

فتبعاً لذلك فإن قانون البلدية 11-10 لسنة 2011م، تضمن أحكاماً منظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن، بتكريسه حق الإعلام للمواطنين للقرارات البلدية التنظيمية العامة، عن طريق النشر في لوحة الإعلانات للبلدية، وبكل الطرق المتاحة قانوناً لاحتوائها على أحكام عامة، وكذا بتكريسه حق الإعلان بتبليغ الإدارة (البلدية) الأفراد بالقرار الإداري الضبطي الفردي، عن طريق إشعار فردي بأي وسيلة قانونية كانت.

3- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية لسنة 1990م.

إن الولاية على اعتبار أنها جماعة إقليمية محلية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية⁽²⁾، تقوم بنشاطات إدارية من خلال تقديم الخدمة العمومية كنشاط إيجابي بالنسبة للمواطن، ونشاط

1 - القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990م المتعلق بالبلدية.
2 - تنص المادة الأولى فقرتين 01 و 02 من القانون 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012م المتعلق بالولاية أن " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة . و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة " 2 أنظر: الأستاذ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 122.

الضبط الإداري كنشاط سلبي، وهما يؤثران عليه في شتى مناحي الحياة بما يحتم علينا دراسة هذين النشاطين على النحو التالي:

أ- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة . قانون الولاية 09/90 نشاط إيجابي.

إن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتتأشأ بقانون طبقاً لأحكام المادة الأولى من القانون الولاية 90.09، وإن المادة (15) من دستور 1989م وكذا التعديل الدستوري لسنة 1996م نصت أن الجماعات الإقليمية في الدولة هي الولاية والبلدية، وللولاية طبقاً للمادة (08) من قانون الولاية هيئتان، هما الهيئة التداولية والهيئة التنفيذية مع الإشارة إلى أن الإصلاح الولائي الذي جاء به قانون الولاية لسنة 1990م، أدخل بعض متطلبات الديمقراطية.⁽¹⁾

ب - تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن . قانون الولاية 09/90 نشاط سلبي.

إن والي الولاية هو الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، طبقاً للمادة (78) من دستور 1996م يعين والي بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية ، فمنصبه سامي في الدولة⁽²⁾، فوالى الولاية سلطة مكلفة بالحفاظ على النظام العام في إقليم الولاية، بصفته سلطة لعدم التركيز الإداري وممثلاً لدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، طبقاً للمادة (92) من قانون الولاية التي تنص " أن والي ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية. ويتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل الوزراء ."

4- تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية 12-07.

إن قانون الولاية لسنة 1990م تم إلغائه بموجب قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2021م طبقاً لأحكام المادة (181) منه⁽³⁾، وعلى اعتبار أنها إدارة عمومية بنشاطات تتمثل أساساً في نشاط الضبط الإداري، ونشاط المرفق العام اللذان يتصلان بحياة المواطن، ما يؤدي بنا إلى دراسة هذين النشاطين في قانون الولاية الجديد في البندين التاليين :

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007م، ص329.

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق.

3 - راجع المادة 81 من القانون رقم 12-07 من القانون 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هجرية الموافق ل 21 فيفري 2012م، المتعلق بالولاية .

أ - تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في قانون الولاية 12-07 نشاط إيجابي.

عرف المشرع الجزائري الولاية في القانون الولاية الجديد في مادته الأولى بأنها " الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة الإدارية، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية والتضامنية 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، وشعارها هو بالشعب وللشعب.

ب - تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في قانون الولاية 12-07 نشاط سلبي.

إن والي الولاية هو الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، يمارس اختصاصاته التركيزية بصفته ممثلا الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، فهو المسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة العمومية على مستوى إقليم الولاية، ويتمتع لهذا الغرض بالسلطة اللائحية، ولحسن أدائه مهام الضبط الإداري توضع تحت سلطته المباشرة قوات الأمن، فالمادة (114) من قانون الولاية الجديد نصت على أن "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"،⁽¹⁾ فهذه المادة منحت للوالي سلطة اتخاذ قرارات ولوائح الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام قصد تقييد حريات المواطنين، الصلاحيات التي بغرض مساعدته في القيام بها وتنفيذها، تم وضع مصالح الأمن المختلفة تحت تصرفه بتنسيق عملها من طرف هو بإلزام رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.

ومنه ننتقل إلى الفرع الثاني، المتعلق بالأسس التنظيمية القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن.

الفرع الثاني : الأسس القانونية التنظيمية النازمة لعلاقة الإدارة بالمواطن.

إن السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري على اعتبار أنها هي المشرفة على سير الإدارة العمومية بجميع هياكلها، والمرافق العمومية التي تقدم الخدمات العمومية للمواطنين،

(1) - أنظر : علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، رسالة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، 2011 - 2012م، ص 62-63.

ونظرا للطابع التقني للأحكام المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن، فإن السلطة التنفيذية كونها تحوز السلطة التنظيم، أوجدت عدة مراسيم متضمنة قواعد قانونية تمس وتنظم من قريب أو من بعيد علاقة الإدارة بالمواطن، المراسيم التي ندرسها في هذا الفرع المقسم إلى بنود تفصلها أدناه.

1- تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم 31-88.

تميزت الإصلاحات الإدارية خلال مرحلة ما قبل 1988م بالتنظيم المحدود والمنحصر المعالم العلاقة الإدارة بالمواطن سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، لعدم وجود الرغبة والإرادة السياسية للإفصاح والخوض في ذلك، فكانت الإدارة منغلقة على نفسها، ما أدى إلى عدم رضى المواطنين بالخدمات التي تقدمها المرافق العامة والهياكل الإدارية العمومية⁽¹⁾، فنتج عنه كره الإدارة التي أصبح المواطنون ينفرون منها، فالالتواءات البيروقراطية والحواجز الإدارية المصطنعة كانت تثير قلق المواطن وتزرع في نفسه نوع من العداوة للإدارة، فتشوهت أكثر فأكثر صورة المرفق العام وأصبحت في نظره معقلا للرشوة والاختلاس والمساومة، فأعطى هذا المحيط بعدا سياسيا قد يؤدي إلى إضعاف السلطة والمؤسسات، وتجلت هذه التصرفات في ضعف الحس المدني وروح المواطنة لدى المواطن، وعدم الانضباط، قلة احترام الشيء العمومي، انتقاد وعدم احترام السلطة، ولذلك سعت الدولة جاهدة منذ سنة 1976م إلى محاولة رد الاعتبار إلى المرفق العام، من خلال التنديد بالبيروقراطية الذي جاء إثر النقاش حول المشروع التمهيدي للميثاق الوطني لسنة 1976م.

2- تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في 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 2000/11/22م لإعادة هيكلة وإصلاح الهياكل الإدارية للدولة، الإصلاح الذي ينسحب لمفهومين:

(1) - أنظر : غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 2.

أ - **المفهوم الشمولي للإصلاح الإداري** : كما تم وصفه من طرف الدكتور أحمد رشيد " أنه يعبر عن عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري سواء من النواحي المادية أو الوظيفية **أو السلوكية** ضمن البناء الشامل للمجتمع ."(1)

ويبرر أنصار هذا الاتجاه أن الأخذ به يعود لتعدد مختلف العوامل الإدارية وتشابكها، بما يجعل الإصلاحات الجزئية ينتج عنها اضطرابات وتعارض داخل النظام الإداري .(2)

ب - **المفهوم الجزئي للإصلاح الإداري** : يتمثل في النظر للجهاز الإداري وتطويره على أنه عمليات إصلاح وترميم للأجزاء المكونة للجهاز، فإصلاح جزء منه والتراكمية 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 تأثير العمليات التطوير الاقتصادي والاجتماعي، البعد المرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم التطور تدرجي التراكمي مع المحافظة على البناء القائم.(3)

ويبرر أنصار هذا الموقف رأيهم بأن فشل محاولات الإصلاح الإداري الشامل تعود لعدم توافر متطلبات هو ظروف نجاحه في الدول السائرة في طريق النمو، فالإصلاحات الجزئية تكون عملية وفعالة في جل الظروف، وتستخدم كنماذج وحوافز نحو مزيد من الإصلاحات.(4)

وعليه وبانتهائنا من دراسة هذا البند المتعلق بإصلاح هياكل الدولة، ننتقل إلى دراسة تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم الرئاسي المتعلق بإصلاح الخدمة العمومية.

3- تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في المرسوم التنفيذي رقم 13 - 381 .

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

1 - أنظر : عبد القادر كاس ، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر ، رسالة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، 2007-2018 م، ص 36.

2 - أنظر: حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة العربية والمعاصرة، دار الفكر العربي، 1977م، ص27.

3 - أنظر: عبد القادر كاس، المرجع السابق، ص 37.

4 - أنظر: حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص26، 27.

من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة⁽¹⁾، إذا الخدمة العمومية هي تلك النشاطات التي تقدمها الإدارة الإشباع حاجيات المواطنين تحقيق للمصلحة العامة فمرفق الصحة ومرفق الحالة المدنية مثلاً يقدمان خدمات عمومية إدارية للمرتفقين الخدمات التي يجب أن تستجيب لتطلعات المواطنين من حيث نوعيتها⁽²⁾، لذلك نجد الحكومة في إطار سياستها العامة وبرنامج عملها أحدثت وزارة منتدبة لدى الوزير الأول مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية⁽³⁾، الوزير المنتدب الذي يقوم حسب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-381 المؤرخ 15 محرم عام 1435 الموافق 19-11-2013م المحدد الصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، باقتراح عناصر السياسة الوطنية في ميادين إصلاح الخدمة العمومية والإدارة بالتشاور مع الدوائر الوزارية المعنية.

وعليه نكون قد انتهائنا من هذا المبحث الأول لننتقل إلى دراسة المبحث الثاني المتعلق بالمبادئ القانونية العامة المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن، المبادئ التي تعد بمثابة مصادر مادية تستقي منها الأسس القانونية فلسفتها وأيديولوجيتها فيما يخص تنظيم علاقة المواطن بالإدارة .

1 - أنظر: ضريفي نادية ، المرجع السابق ، ص 27.

2 - أنظر: ناصر آباد ، المرجع السابق ، ص 192 ، 193

3 - المرسوم التنفيذي رقم 13-381، المؤرخ في 15 محرم عام 1435 هـ الموافق 19-11-2013م، المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 59 .

المبحث الثالث :

المبادئ القانونية العامة المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة.

نتعرض في هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين يضم الأول المبادئ القانونية العامة المسطرة العلاقة الإدارة بالمواطن، والتي تنهل منها الأسس القانونية أحكامها المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن (المطلب الثاني) وذلك وفقا لما يلي :

المطلب الأول :

مبدأ شفافية الإدارة ومشاركة المواطن في تسيير الشأن العام .

نتناول بالتحليل في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين مبدأ شفافية الإدارة في معاملاتها مع المواطن، وفي المطلب الثاني مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام بما قد يحقق الهدف المنشود والمتمثل في المواطنة والديمقراطية.

الفرع الأول : مبدأ شفافية الإدارة العامة .

إن مبدأ الشفافية الإدارية هو عمود من الأعمدة التي تقوم عليها الإدارة الحديثة، التي أحدثت القطيعة مع نموذج الإدارة التقليدية التي تتسم بالسرية والانغلاق، فهذا المبدأ هو وجه من أوجه الحوكمة التي في ظلها يتم احترام الحقوق والحريات والديمقراطية بمختلف أشكالها، بما يحتم علينا تناول مبدأ الشفافية في هذا الفرع وفقا لما يلي :

أ. مفهوم مبدأ الشفافية :

لقد أعطيت عدة مفاهيم المبدأ الشفافية، فالبعض يعطيها مفهوما بسيطا، بجعلها عبارة عن ظاهرة تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، في حين عرفها البعض بأنها ضرورة التوفير السريع للمعلومات الدقيقة في أوانها وبصورة مفيدة وآنية، مع سهولة الوصول إليها، فالمواطنون بحاجة إلى معرفة ما ينتظره من الإدارة، مما يوضح المسؤوليات بين وداخل المؤسسات.(1)

(1) - أنظر : عبد القادر كاس ، المرجع السابق ، ص 223 .

كما تم تعريفها بأنها حرية تدفق المعلومات بأوسع مفاهيمها وفي كنف الوضوح التام أي توفير المعلومات بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة وفي الزمن المناسب واكتشاف الأخطاء، وكذا لتقديم التظلمات اللازمة ولمقاضاة الجهة المعنية، فهي نقيض الغموض والسرية،⁽¹⁾ ومن أبرز التعريفات "أنها التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها لصالح وحساب المواطنين مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازناتها ومداولاتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراءات مسائلة الإدارة عن أوجه القصور والمخالفة وإقرار حقا عاما بالاطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام.⁽²⁾

ب - أهمية الشفافية في النشاط الإدارة :

إن مبدأ الشفافية في النشاط الإدارة، هو بمثابة ميثاق عمل يخلق الثقة بين الإدارة والمواطن، ويؤدي إلى أخلة عمل الإدارة وعقلنته، فالتطور الرهيب الذي شهدته وسائل الإعلام والاتصال زاد من أهميته.

فالدول اليوم على اختلاف أنظمتها السياسية، تعيش مرحلة من المراجعة الشاملة القوانين الإصلاح الإداري، فإنها لا شك تبذل غاية الجهد من أجل الاقتراب أكثر من المواطنين وتلبية حاجاته العامة، ولا يكون ذلك قطعا إلا إذا كانت علاقة الإدارة بالمواطن على درجة من الوضوح مما يستوجب تجسيد مبدأ الشفافية في أرض الواقع كأحد أهم وسائل التنمية الإدارية ورفع نسب أداء العمل الإداري.

ج. تطبيقات مبدأ الشفافية في القانون الجزائري :

إن مبدأ الشفافية كمبدأ قانوني مادي نهلت منه القوانين بمختلف أنواعها، بإدراجها له في مختلف أحكامها، فنجد المادة (41) من التعديل دستور 1996 نصت أن حريات التعبير مضمونة، الحريات التي تشمل حق الإعلام بمفهومه العام والإعلام الإداري بمفهومه الخاص

1 - أنظر عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 160.

2 - أنظر غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 71.

الذي هو نتيجة منطقية لمبدأ الشفافية الذي وجب على الإدارة تعريف المواطنين بحقوقهم والتزاماتهم بالكشف عن أعمالها وأنشطتها بنشر المعلومات وتبليغها للمواطنين، كما كرس المرسوم 88-131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة بموجب نص المادة (08) التي نصت على قيام الإدارة بإطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها باستعمال وتطوير الأسانيد المناسبة للنشر والإعلام.

الفرع الثاني : مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام .

إن مبدأ المشاركة المواطن في تسيير الشأن العام يعد عنصرا حيويا لتحقيق المواطنة فذلك يتعين منح فرصة لكل المواطنين للمشاركة في تسيير الشؤون العامة مهما كانت توجهاتهم السياسية والثقافية، تكريس الديمقراطية وحقوق الإنسان والمواطن، فهذا المبدأ وجه من العناصر التي يقوم عليها الحكم الراشد، ما يتطلب منا تناوله وفقا لما يلي :

أ. مفهوم مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام :

لقد عني مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام بعدة تعاريف، منها من عرفه بأنه تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات قصد المساهمة والمشاركة في عمليات صنع واتخاذ وتنفيذ القرارات الإدارية، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال المجالس المنتخبة، ويعد هذا المبدأ أحد أهم مؤشرات وعناصر الحكم الراشد لصلته وارتباطه بجملة من المبادئ الأخرى المتعلقة بممارسة الحقوق والحريات وإرساء النظام الديمقراطي، **و** ممارسة المواطنة، كما أن له علاقة بمؤشر الشفافية والفعالية والعدل الاجتماعي⁽¹⁾.

كما يمكن تعريف المشاركة الإدارية بأنها مساهمة المواطنين في الإدارة والتسيير بمشاركتهم في اتخاذ القرارات ليس بصفاتهم كموظفين في الإدارات العمومية، وإنما كمستفيدين أو مستعملين للمرافق العمومية، باعتبارهم عنصرا مكونا للإدارة الحكومية حتى تكون قراراتها معبرة ومترجمة لحاجات ورغبات المواطنين الملحة، والتي ينتظرونها من الإدارة كسلطة عمومية صاحبة الامتياز⁽²⁾.

(1) - أنظر : عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق، 2012 م، ص 180.
(2) - أنظر: غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 124.

فهذين المفهومين للمشاركة يعبران عن المشاركة الخارجية للمجتمع المدني، الذي يعبر عن إرادة المواطنين ورغباتهم، بما يمثل انشغالاتهم التي يجب على الإدارة أن تلبيها والتي تعد رافد من روافد الإصلاح الإداري.

ب - أهمية المشاركة في تسيير الشأن العام :

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 لحاجة المواطن، بما يعزز ثقته في الإدارة وأعاونها.

إن مبدأ المشاركة هو معيار حيوي في الإصلاح الإداري، بتقديمه فرصة عادلة أمام جميع المواطنين في إدارة الشؤون العامة، وذلك عن طريق المشاركة في المجالس المنتخبة، وبإنشاء جمعيات المجتمع المدني التي تقدم الآراء والاستشارة،⁽¹⁾ و هو مؤشر من مؤشرات الحكم الراشد، لارتباطه وصلته الوثيقة بالحقوق والحريات الأساسية للمواطن، بما يعزز مبدأ المواطنة وإرساء النظام الديمقراطي.⁽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 المواطن بالإدارة، وإحداث نوع من ثقة في الإدارة.

إن مبدأ المشاركة يؤدي إلى ترشيد وعقلنة العمل الإداري، لأنه يؤدي إلى تعديل الإدارة برامجها وتوجهاتها حسب اقتراحات المواطنين، بما يسمح بالقضاء على البيروقراطية التي تعد سببا للقطيعة بين الإدارة والمواطن، الذي يصبح ينظر للإدارة على أساس أنها سلطة وليست شريكا يقدم خدمات عمومية.

(1) - أنظر: عبد القادر كاس، المرجع السابق، ص 222.

(2) - أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، 2012م، ص 154.

إن المشاركة تدعم وتزيد من فعالية الإدارة وشرعيتها، وتعمل على الحد من النزاعات بين الإدارة والمواطنين، لتقبلهم لما تتخذه الإدارة من قرارات حتى ولو كانت في غير صالحهم، وتؤثر سلبا عليهم (سيما ما تعلق منها بالقرارات المرفوضة)⁽¹⁾.

ج - تطبيقات مبدأ المشاركة في القانون الجزائري :

إن مبدأ المشاركة كمبدأ سياسي وقانونين جدله عدة تطبيقات في القانون الجزائري، فنجد المادة (16) من دستور 1996م تنص على أنه : يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

فانطلاقا من هذه المادة التي تقرب حق المواطن في المشاركة في إدارة وتسيير الشأن العام عن طريق المجالس المحلية المنتخبة والتي تعبر عن اللامركزية الإقليمية، بتولي ومشاركة أبناء الإقليم أنفسهم إنشاء وإدارة مرافقهم المحلية، سواء كأعضاء منتخبين في المجالس المحلية أو كعاملين في الأجهزة الإدارية اللامركزية، فهم لا شك أقدر و أجدر في معرفة احتياجات إقليمهم من مرافق وإدارتها محليا في السرعة وكفاءة واقتصاد لاسيما إذا توافرت فيهم الخبرات والكفاءات البشرية اللازمة⁽²⁾، وإن وسيلة تجسيد مبدأ المشاركة في إدارة الشؤون العامة، هو تأسيس أحزاب سياسية وجمعيات معتمدة وفقا لما يقتضيه ويشترطه القانون، فالمادة (41) من الدستور نصت على أن : حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن، كما أن المادة (42) من الدستور نصت على: " أن حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون . ولا يمكن التذرع بهذا الحقل ضربا لحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي، ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبينة في الفقرة السابقة، يحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية

1 - أنظر: غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص من 124 إلى 126.

2 - أنظر: محمد أمين عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص 193.

للمصالح أو الجهات الأجنبية، لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف **أو** الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما، تحدد الالتزامات والواجبات الأخرى بموجب قانون".

المطلب الثاني :

مبدأ حياد الإدارة ومشروعية نشاطها .

نعالج في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين، مبدأ حياد الإدارة في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني فندرس فيه مبدأ مشروعية نشاطاتها، كمبدئين لهما اتصال مباشر في تفعيل علاقات الإدارة بالمواطن.

الفرع الأول : مبدأ حياد الإدارة .

إن مبدأ حياد الإدارة وعدم تحيزها، هو مبدأ من المبادئ التي تحسن وتوطد العلاقة بين الإدارة والمواطنين، فهو وجه من أوجه الحوكمة، التي في ظلها يتم احترام الحقوق والحريات والديمقراطية بمختلف أشكالها، بما يحتم علينا تناول هذا مبدأ في هذا الفرع وفقا لما يلي :

أ. مفهوم مبدأ حياد الإدارة :

يقصد بالحياد في مفهومه العادي عدم أخذ موقف والتحيز في اتجاه معين، وعدم الالتزام لجانب جهة معينة دون أخرى، وبهذا المعنى، فإن الحياد يذهب إلى أبعد من المساواة، ⁽¹⁾ فالحياد هو قيام الإدارة والمرافق العامة بالخدمات اتجاه مواطنيها على أساس التكافؤ والمساواة، ومن دون تمييز بين معارض ومؤيد لسياساتها، فعدم حياد الإدارة يؤدي إلى حصول قطيعة بينها وبين المواطنين وإلى حصول فجوة كبيرة، كون ذلك لا يخدم الأهداف التي أنشأت من أجلها الإدارة المتمثلة في أداء الخدمات العمومية للمواطنين، فمبدأ حياد الإدارة وعدم تحيزها يعد مبدأ من المبادئ التي تسير وتلتزم بها المرافق العام والإدارة العمومية.

ب . 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، و هذا المبدأ يؤدي إلى تفعيل مبدأ مشاركة

(1) - أنظر: ناصر لباد، المرجع السابق، ص 207 .

المواطنين في تسيير الشأن العام لأن الإدارة تعاملهم على قدم المساواة، لأنها لو عاملتهم معاملة تمييزية فيبتعدون عنها ويدخلون في صراع محتدم معها، كما يؤدي مبدأ حياد الإدارة إلى خلق نوع من الاستمرارية والاستقرار في النشاط الإداري، لأنه هذا المبدأ يبعد الإدارة عن التحيز الذي يخلق نوعاً من الصراع السياسي داخل الإدارة.

ج - تطبيقات مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري :

إن مبدأ حياد الإدارة هو مبدأ قانوني عام دستوري، كرسته المادة (23) من دستور 1996 المعدل والمتمم، والتي نصت على أن "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون، فهذه المادة منحت للمواطن وكل شخص يتواجد في التراب الوطني ضماناً دستورية تضاف إلى الضمانات الدستورية الأخرى التي تعمل على حماية حقوق وحريات الأفراد المعترف بها قانوناً"، ناهيك عن نص المادة (29) منه "على أن 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"، كما أن المادة (31) نصت على أنه: "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"، فالمادتين المذكورتين أنفاً نصتا على المساواة بين المواطنين ومعاملتهم معاملة متماثلة، حسبما توجبه أحكام القانون الساري المفعول، لأن المساواة ووجه من أوجه مبدأ حياد الإدارة.⁽¹⁾

وقد كرس المرسوم 88-131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدأ حياد الإدارة فالمادة (02) منه ألزمت الإدارة وأعوانها بحماية حقوق وحريات المواطن المنصوص عليها دستورياً، كما نصت المادة (30) منه على وجوب أن يؤدي الموظفين واجباتهم طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به، على أن يعاقب كل موظف يخل بواجباته، لاسيما واجب عدم المساس باحترام وكرامة المواطن، وسمعة الإدارة، بما يجعل قياساً على ذلك أن التمييز والمحاباة شكل من الأشكال التي تمس باحترام وتوجهات المواطنين على اختلاف طبيعتها، كما تضمن الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006م المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مبدأ

(1) - أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 334 .

عدم التحيز، السلوك والفعل الذي يتمثل في التعامل بمحابة مع أحد الأطراف أو ضده من طرف الموظف العمومي، وهو سلوك يتنافى مع طبيعة المهام التي يمارسها، ومع مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون كحق من حقوق الإنسان والمواطن.

وبهذا القدر نكون قد انتهينا من هذا الفرع لننتقل لدراسة الفرع الثاني المتعلق بمبدأ المشروعية وذلك فيما يلي.

الفرع الثاني : مبدأ المشروعية.

إن مبدأ المشروعية هو مبدأ من المبادئ التي تخضع لها تصرفات ونشاطات الإدارة كما أنه أحد الدعائم التي تقوم عليها الدولة الحديثة التي تمنح للحقوق والحريات الفردية والجماعية مكانة مرموقة في دساتيرها وقوانينها، فهذا المبدأ إطار من الأطر التي يقوم عليها الحوكمة والحكم الراشد، المبدأ الذي نعالجه في هذا الفرع وفقا ما يلي :

أ- مفهوم مبدأ المشروعية:

إن مبدأ المشروعية في معناه العام لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون، بحيث يجب أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون بمعناه العام الواسع والشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة وأيا كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها،⁽¹⁾ ومبدأ المشروعية بالمعنى العام، مستقل عن نوعية النظام السياسي المتبع في الدولة، فهو يسري على الدولة الديمقراطية، كما يسري على الدولة التي تأخذ بالملكية المطلقة أو بأية صورة أخرى من صور الحكم غير الديمقراطي مادامت تنظم شتى مناحي الحياة في الدولة.⁽²⁾

فتبعا لهذا فإن مبدأ المشروعية يقصد به الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب أعوان الدولة، بما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين لسيادة القانون، وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم، إذ لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل من الضروري أن تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة

1 - أنظر: محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009م، ص 8.
2 - أنظر: سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 15.

في الدولة، على نحو تكون أعمالها وعلاقاتها المختلفة متفقة ومتطابقة مع أحكام القانون بمعناه الواسع وضمن أطره وأحكامه. (1)

ب - أهمية مبدأ المشروعية :

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 .

إن المبدأ مبدأ المشروعية يمثل الضابط العام والصمام الدولة في علاقاتها المختلفة مع الأفراد، فلا يجوز لها طبقاً لهذا المبدأ أن تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع، وإن بادرت إلى فعله في تعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه التصريح بإلغاء هذا القرار محافظة على دولة القانون وإرجاع الثقة للمواطن. وبذلك يكون مبدأ المشروعية صماماً لأمان والجدار الحامي للحقوق وحرّيات الأفراد فهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء.

ج - تطبيقات مبدأ المشروعة في القانون الجزائري:

إن من أهم القوانين التي نلمس فيها مبدأ المشروعية هي الدستور باعتباره القانون الأساسي الذي يضمن ويحمي الحقوق والحريات 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 المجتمع في مختلف منظوماته وجوانب حياته، (2) وتبعاً لذلك عند سرد بعض العينات والأمثلة لمبدأ المشروعية في الدستور الجزائري نجد المادة (72) من التعديل الدستوري لسنة 1996م مثلاً نصت على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية، السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور".

1 - أنظر: عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، الجسور للنشر والتوزيع المحمدية الجزائر، 2009م، ص 08.

2 - أنظر: محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 09، 10.

فهذه المادة قيدت تلك السلطات السامية التي يمارسها رئيس الجمهورية بأحكام الدستور فرئيس الجمهورية مثلاً لدى قيامه بإصدار مرسوم رئاسي عليه أن يصدره في إطار اختصاصاته المحدد دستورياً، مع احترام صلاحيات السلطة التشريعية والسلطة القضائية المحددة في الدستور، كما أن المادة (32) من الدستور نصت على أن: "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة. وتكون تراثاً مشتركاً بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبهم أن 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 والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية "

كما كرس المرسوم 88- 131 المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدأ المشروعية، فالمادة (04) منه أوجبت على السلطة الإدارية أن يندرج عملها في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، على أن تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها، فهذه المادة قد تضمنت مبدأ المشروعية بإلزام الإدارة عند قيامها بنشاطها احترام القوانين حتى يكون نشاطها مشروعاً، بما يحسن علاقتها بالمواطن، الذي يصبح يطمئن للإدارة التي تقوم بنشاطها طبقاً للقانون الساري المفعول بما يوطد العلاقة بينهما، ناهيك عن احتواء هذه المادة على شق يتعلق بالزامية احترام التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء الصادرة عن الإدارة، وحتى تلك الأعمال الداخلية التي يجب أن تحترم القواعد القانونية الأعلى منها، تجسيد الدولة القانون والحق بمعناها الحقيقي والسليم وبالتالي 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 والتعليمات والمناشير الداخلية الصادرة تماشياً مع القواعد القانونية الأسمى منها.

وبهذا نكون قد أتممنا الفصل الأول المتعلق بالأسس والمبادئ القانونية العامة المنظمة للعلاقة المواطن بالإدارة.

خلاصة الفصل الأول:

إن انعدام نصوص قانونية تعكس تطورات العلاقة و الاتجاهات الجديدة شكل عائقا آخر عزز من ضعف الضمانات القانونية في التعامل مع الإدارة ، و يبدو أن هذا الضعف القانوني صاحب كل من الأسس الدستورية، التشريعية و التنظيمية سواء تعلق الأمر بمرحلة ما قبل 1988م أو ما بعدها، فالضعف التنظيمي للمرفق العمومي الذي يعني الإدارة و الذي ظل غائبا عن المعجم السياسي قبل 1988م، و لئن تم إدراجه بصفة مستمرة و متتالية في إطار عملية الإصلاحات التي رافقت تحسين علاقة الإدارة تجاه متعاملاتها، لم يغير كثيرا من الأوضاع بيد أن عدم رضا المواطن استمر قائما تجاهه لعدم الاستجابة و الرد على انشغالاته و احتياجاته⁽¹⁾.

على نحو آخر فقد نتج عن عدم استقرار الأوضاع السياسية (كحوادث أكتوبر 1988م و أحداث جوان 1991م والحراك الشعبي 2019 م)⁽²⁾، و تبعا لذلك عدم الاستقرار الإداري (المتمثل في عدم استقرار الهيئات الإدارية المكلفة بالإصلاح التي تارة تدرج تحت إطار المديرية العامة للتوظيف العمومي و تارة أخرى تحت إطار وزارة الداخلية)، فضعف قيمة العلاقة بين الإدارة و المواطن لا يكفي بالإقرار الدستوري لمظاهر حقوق المواطن التي تمثل الديمقراطية الإدارية إلا بتفعيل دور السلطة التشريعية باعتبارها آلية القانون وخير ضمان بعد الدستور لحماية حقوق و حريات المواطن تجاه الإدارة و لئن اتسمت العلاقة بين الإدارة و المواطن بالضعف، فهل ينطبق ذلك على مختلف المبادئ القانونية التي تحكمها؟

1 - محمد سعيد أوكيل ، نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، تصدر عن إدارة ، مركز التوثيق و البحوث الإدارية ، الجزائر ، مجلد 8 ، عدد 1 ، 1998م، ص 09 .
عندما يتعلق الأمر بتحسين نشاط المرفق العمومي ، فإن الأمر يتعلق دائما بالإدارة أنظر في ذلك :

Essaid Taib , op .cit , p 03 .

2 - (Hocine Cherhabil : La restauration des capacités de l'administration après un conflit interne , l'exemple de l'Algérie , revue IDARA , Alger , V9,N2 , 1999 , p 12 .

الفصل الثاني:

الضوابط القانونية والإجرائية لحماية
وضمان حقوق المواطن اتجاه سلطات
الإدارة

تمهيد:

إلى جانب المبادئ التي تحكم علاقة الإدارة بالمواطن، فإن مجموعة مختلفة من الالتزامات تقع على عاتق الإدارة، التزامات و إن مثلت جوهر وأصل الإدارة و وجودها، إلا أن بعضها يندرج ضمن تنظيم علاقة الإدارة بمواطنيها أو المتعاملين معها، والتزامات الإدارة في تقديم الخدمات هو من مؤشرات التقدم الحضاري في أي بلد، ومن أخلاقيات المرفق العام و الخدمة العامة⁽¹⁾، بل إن حياة المرفق مرهون بدوره و إلا وجب زواله،⁽²⁾ وحتى يشعر المواطن بأن الإدارة مسخرة لخدمته و تسهيلا لقضاء مآربه الإدارية وتوجيهه كلما تطلب الأمر ذلك⁽³⁾، أولت الجزائر اهتماما فائق الأهمية لإصلاح الإدارة لمحو الصورة السيئة عن الإدارة لدى المواطن⁽⁴⁾ تحقيقا للمصالحة بين الطرفين، فقد تم معالجتها بموجب المرسوم رقم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن⁽⁵⁾، وانعكست في ضرورة التزام الإدارة بالسهر على تبسيط إجراءاتها لتتلاءم مع التقنيات الحديثة و عصريتها الإدارية (كمبحث أول)، و أوجب القانون إجراءات غير النزاعية على الإدارة بإعداد ظروف استقبال جيدة للمواطن للاستماع إليه و مخاطبته وديا بطابع محترم (كمبحث ثاني)، وهذا بغرض استرجاع ثقة المواطن بالإدارة فعزز المشرع القضاء بأدوات قانونية في مواجهة الإدارة ومنازعتها لحماية فعالة للمواطن⁽⁶⁾ والانفتاح على المواطن أو الجمهور ضمن سياسة الثورة الإدارية المعتمدة⁽⁷⁾ (كمبحث ثالث).

- 1 - أفشيش زهرة، العلاقة بين الإدارة العامة و المواطن في ظل دولة القانون ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002/2001م، ص102.
- 2 - سعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة إدارة، للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد العدد 2، 1993م، ص15.
- 3 - أنظر نص المادة 6 من المرسوم رقم 131/88 لـ 1988/7/4م المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن، ج.ر عدد 27 لـ 1988/07/06م.
- 4 - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005/2004م، ص239.
- 5 - وذلك بمقتضى المواد من 12 إلى 30 المدرجة بعنوان "التحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية"، من المرسوم رقم 131/88 الموافق لـ 1988/7/4م المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد 27، لـ 88/7/6.
- 6 - أنظر في ذلك المرسوم الرئاسي رقم 197/01م لـ 22 يوليو 2001م، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية العدد 40، المؤرخة في 2001/7/5م.
- 7 - بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 الموافق لـ 2000/11/22م، للقيام بإعداد تصور شامل لإصلاح الدولة، راجع: بلونين أحمد، الأزمة السياسية في الجزائر وتضخم اللجان الوطنية للإصلاح، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ببن عكنون، جامعة الجزائر، 2009م، ص 255 إلى 268.

المبحث الأول :

إشكالية تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية كمظهر لخدمة المواطن

يشكل تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية ⁽¹⁾ (مطلب أول)، و الإدارة الالكترونية أو ما يعرف بخدمة المواطن عن بعد (مطلب ثاني) من مظاهر تقدم الشعوب بسبب قيمة الوقت الذي تقدره، و هو من الظواهر التي عملت الجزائر على معالجتها كما سنرى.

المطلب الأول:

تبسيط الإجراءات و الشكليات الإدارية

يرتبط العمل الإداري بالوثائق الإدارية، غير أن طبيعته المعقدة و مستواه أشعرا المواطن بظاهرة عوارض الإدارة ⁽²⁾، إذ يأخذ منهم وقت أطول من اللازم لإنجاز أية معاملة إدارية بسبب كثرة تداول الأوراق والوثائق الإدارية المطلوبة، الأمر الذي يؤدي إلى ضياع الكثير من الوقت و تعطيل الإجراءات الإدارية ⁽³⁾، ما جعل من المفهوم العلمي للبيروقراطية الذي يعني الجهاز الإداري الأمثل معنى سلبي يتطرق إلى التعقيد و الروتين الذي لا مبرر له ⁽⁴⁾.

الفرع الأول : المساعي المبرمجة للتبسيط الإداري

كثيرا ما يشكو المواطن من تعقيد الإجراءات و بطئها للتوصل إلى تحقيق مصالحه، ككثرة الوثائق الإدارية المطلوبة، التصديقات، والأنظمة المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات و غيرها، و نظرا لأهمية تبسيط الحياة الإدارية وتحسين خدمة المواطن، فقد شكلت عملية محاربة ظاهرة البيروقراطية محور تركيز النظام السياسي الجزائري ⁽⁵⁾.

1 - ذهب العميد جاك شوفالي إلى أن تبسيط الإجراءات أو ما أطلق عليه إسم "Déréglementation"، أول ما ظهر في الولايات المتحدة الأمريكية في منتصف السبعينات من القرن الحالي، و كان يعني تخفيف ثقل و كثرة القواعد القانونية التي أقرتها المجالس الاتحادية و ذلك عن طريق منح القطاع الاقتصادي هامشا كبيرا في حرية التصرف بعيدا عن القيود القانونية واللائحية سواء في ذلك الإجرائية أم الموضوعية، و تبني اللائحية كمفهوم في الولايات المتحدة لا يعني إلغاء التشريع، يعني التبسيط في التشريع، و مرونة النصوص التشريعية، أنظر: صلاح الدين فوزي الإدارة العامة بين عالم متغير و متطلبات التحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص 372 إلى 382.

2 - و هو ما أرجعه البعض إلى تطور تدخل الدولة الحامية (Bénédicte Délaunay, op . cit , p 383).

3 - ماجد الحلو، الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1983م، ص 2009.

4 - محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار أوائل للنشر، عمان، الأردن، 2001م ص 29، 30.

5 - La bonne administration , réunion des walis , Alger le 12,13,14 mai 2000 , p8 .

أولاً: برامج الإصلاح الإداري في الجزائر.

مع بداية المراحل الأولى للاستقلال حاولت الجزائر التخلي عن بعض العادات الإدارية التي تم توارثها في ظل حقبة الإدارة الاستعمارية وفق برامجها العامة كإحداث وزارة الإصلاح الإداري سنة 1964م⁽¹⁾، للتكفل بدراسة و تحضير وإعداد مخطط إصلاح إداري بهدف تبسيط الجهاز الإداري للدولة والتي تم إلغاؤها بعد إلحاق هياكلها بوزارة الداخلية في أوت 1965م⁽²⁾، ثم إنشاء مكتب مركزي للتنظيم وأساليب العمل سنة 1966م تابع للمديرية الفرعية لتنظيم وأساليب العمل بموجب القرار المؤرخ في 17/5/1966م⁽³⁾، ومن بين المهام التي أسندت للمكتب ترقية تقنيات التنظيم في الإدارات والمصالح العمومية، تبسيط كل الدراسات الخاصة لتسهيل الإجراءات الإدارية لتحسين مردودية المصالح الإدارية⁽⁴⁾، و تكوين الموظفين⁽⁵⁾، إلا أن المشاكل التي عرفتها المكاتب المنشأة من قبل المكتب المركزي سيما ما تعلق منها بسوء تسيير الإدارات، غياب الموظفين الأكفاء، قلة الوسائل والإمكانات حالت دون قيامه بذلك.

ومع بداية السبعينات و تحديدا في 1977م، بادرت الرئاسة إلى شن حرب ضروس ضد الإجراءات الروتينية المعقدة، حيث أصدرت تعليمات إلى السادة الوزراء وكتابة الدولة تطلب منهم إلغاء بعض الأوراق المكونة للملف الإداري وتخفيف الإجراءات الإدارية قصد محاربة مساوئ البيروقراطية، للتخفيف من بطء الإجراءات والعمل الإداري، و الإحالة دون دفع المواطنين لرشاوى لتسهيل أمورهم.

و في إطار الإصلاحات التي شرع فيها مع بداية الثمانينات و تحديدا بشهر سبتمبر 1981م التي مست جزءا هاما من العملية، تم تشكيل فوج عمل على مستوى وزير التخطيط

1 () - المرسوم رقم 344/64 المؤرخ في 1964/12/2م، المتعلق باختصاصات وزير الإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 55، المؤرخة في 1964/12/2م، ص 824 .

2 () - المرسوم رقم 01/65، المؤرخ في 1965/8/11م، المتضمن تنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية العدد 7 المؤرخة في 1965/8/23م.

3 () - قرار 1966/5/17م، المتضمن إحداث مكتب مركزي للتنظيم، الجريدة الرسمية العدد 90، المؤرخة في 1966/10/21م، ص 1019 .

4 () - و ذلك بحسب ما ورد بنص المادة 5 من القرار .

5 () - و يتعلق الأمر بالتعليمية رقم (n°PR/SG/454/DAJL) الصادرة بتاريخ 30 مارس 1977م، و التعليمية رقم (n° PR/SG/468/DAJL) الصادرة بتاريخ 3 أبريل 1977م، و الموجهتين للسادة الوزراء و كتاب الدولة، أنظر في ذلك: علي سعيدان، المرجع السابق، ص 42.

و تهيئة الإقليم لدراسة إمكانية تبسيط، عقلنة، و توحيد الإجراءات⁽¹⁾ كما أحدثت كتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في 1982/1/2م للاضطلاع بمهمة إعداد السياسة الوظيفية في ميدان الإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية⁽²⁾، و ذلك طبقا للمادة (1) والمادة (5) من الميثاق الوطني ضمن التوجهات التي حددها بهدف ضبط مقاييس تحسين عمل الهياكل والمصالح التابعة للدولة، كإحداث مديرية خاصة بالتبسيط الإداري تتولى بالاشتراك مع الوزارات والهيئات المعنية، ضبط أي إجراء من شأنه أن يفعل و ينفذ طرق تنظيم العمل وتقنياته بطريقة أكثر إحكاما، وتخفيف الشكليات الإدارية وتسهيل عمل الأعوان العموميين حسب المادة (4) من المرسوم رقم 42/82 المحدد لصلاحيات كاتب الدولة لوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري.⁽³⁾

وضمن سياق برنامج عمل الحكومة لسنة 1984م لتحسين نوعية حياة المواطنين سيما الإدارية منها، و تحت رئاسة الوزير الأول تبنى مجلس الوزراء في 1984/2/22م، تشكيل فوج عمل وزاري لفحص موضوع البيروقراطية، إلى جانب ذلك تم اعتماد عدة تدابير ضمن البرامج التي سطرته مختلف الوزارات بخصوص تبسيط الشكليات والإجراءات الإدارية، كتقليص حجم الوثائق الضرورية المطلوبة لتشكيل ملف إداري.

و في 1987/11/5م، وضمن سياسة تكثيف عمليات محاربة البيروقراطية، أقر اجتماع مجلس الوزراء جملة من الآليات العملية سبق وأن كانت موضوعا للكثير من المناشير التي أصدرتها وزارة الداخلية في 1982/3/2م، إلا أن سوء تطبيقها حيناً، وعدم تطبيقها من قبل الإدارات حيناً آخر، جعل الحكومة تقرر إعادة النظر في بلورة محتواها، كإلغاء شهادة الإقامة إلا فيما يتعلق بجواز السفر وبطاقة التعريف، وفي 1987/11/30م نتج عن فحص الحكومة لملف البيروقراطية 4 تعليمات⁽⁴⁾، اندرج تطبيق بعضها على المستوى المتوسط و بعضها الآخر

(1) - Thème x: Bureaucratie, Groupe 25, Simplification des procédures entre administrations, Alger, juin 84, p12.

(2) - المرسوم رقم 42/82، المؤرخ في 1982/1/23م، المحدد لصلاحيات كاتب الدولة لوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج. ر. عدد 04 لـ 1982/01/26م، ص 180.

(3) - المرسوم رقم 641/83 لـ 1983/11/5م، المتضمن إحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري، ج. ر. عدد 46 لـ 1983/11/08م.

(4) - تتضمن التعليمات الأولى على 21 آلية تتعلق بالإدارة المحلية بعضها أخذ الطابع الفوري، والآخر على المدى المتوسط، و تتعلق الثانية: بتنظيم الأبواب المفتوحة على الإدارة، وفي الثالثة: تشجيع و تطوير الحياة الجموعية لمشاركة المواطن في الحياة العمومية، والرابعة عززت صورة الإدارة و ضمان استقبال وتوجيه المواطن مع الأخذ في الاعتبار تصرفات الأعوان.

على المدى الفوري، كإلغاء وثيقة العطل المتوجهين للخارج لتسهيل التنقل، وضع تحت تصرف المواطنين مختلف الوثائق الإدارية يتم سحبها على مستوى مكاتب البريد (كوثائق جوازات السفر السكن...)، تقليص مدة دراسة ومنح الوثائق الإدارية التي لا تتطلب دراسة قانونية كبطاقة التعريف، منح مدة أقصاها شهر واحد بالنسبة للوثائق التي تتطلب التحقيق مع وجوب تبرير رفض منحها، توسيع التفويض على مستوى الولايات والبلديات حتى لا تبقى الوثائق والملفات مجمدة في حالة غياب السلطة المختصة والمؤهلة للإمضاء⁽¹⁾.

ثانيا: إجراءات تبسيط نشاطات الإدارة عمليا

لقد أُلزم محرر و مرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة العامة والمواطن، على ضرورة أن تلتزم الإدارة بالسهر على تبسيط إجراءاتها و طرقها الإدارية وتخفيفها (المادة 1/21) باعتماد جملة من الإجراءات :

1 - ضبط الإجراءات المتعلقة بالمطبوعات الإدارية :

تعتبر المطبوعة الإدارية⁽²⁾، وسيلة أساسية للاتصال بالمواطن والتعامل معه كتابيا وهي أداة عمل داخلية تستعمل بين المصالح الإدارية، كما تستعمل لإثبات الحقوق في مختلف أوجه نشاطات المواطن⁽³⁾، مما أدى إلى ضرورة تبسيطها وتضيوعها، واختصار مضمونها، وجذابة شكلها وسهولة قراءتها(المادة 1/21)، وهذه حاجة أكيدة و كتابتها بشكل أدنى من الكلمات المطلوبة تبقى من الأمور الأساسية⁽⁴⁾، ولدراسة الملف في إطار التنظيم الجاري به العمل⁽⁵⁾ (المادة 1/22) ينبغي احترام الشروط التالية.

1 - بوسماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر ترجمة رجال أعمار و رجال تولاي: ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر ط 1995م، ص 61.

2 - تعرف المطبوعة الإدارية كأداة تستعمل لجمع معلومات، أو لتقديم خدمات، أو تكوين وثيقة إدارية أي للقيام بعمل إداري، و قد ورد هذا التعريف بالأمر عدد 1692 لسنة 1994م، المؤرخ في 8 أغسطس 1994 المتعلق بالمطبوعات الإدارية بتونس، أنظر في ذلك : الإصلاح الإداري في تونس، المنظمة العربية للتنمية الإدارية إدارة البحوث و الدراسات، القاهرة، 1995م، ص 210.

3 - نفس المرجع السابق، ص 217 .

4 - عن تنظيم نماذج راجع: محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، ط5، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992م.

5 - و في هذا الصدد، و تكريسا للمرسوم 131/88، جاء في نص المادة 5 من القرار المؤرخ في 4 سبتمبر 1988 المتعلق بشهادتي الإقامة والإيواء ما يفيد: "لا يجوز المطالبة بشهادة الإقامة أو شهادة الإيواء في أي إجراء إداري إلا في الحالات التي يشترط فيها التنظيم المعمول به إثبات الإقامة بصريح العبارة" أنظر في ذلك قرار 4 سبتمبر 1988م، المتعلق بشهادتي الإقامة والإيواء، ج. ر. عدد 39 لـ 1988/09/28م.

- (أ) - القيام مقام المواطن للاتصال بالهيئة المعنية أو المصلحة المعنية كلما أمكن ذلك للحصول على المعلومات التي تلزمها لدراسة الملف المعروض عليها (1/22) .
- (ب) - تنسيق الإجراءات بين مختلف المصالح أو الهيئات المعنية إذا تطلبت دراسة ملف أو تسليم وثيقة تدخل عدة مصالح (1/23) .
- (ج) - الحلول محل المواطن مع إشعاره بتحويل ملف الطلب إلى الهيئة المعنية في الآجال ذاتها متى كانت غير مختصة بالطلب المقدم إليها (1/23) .
- (د) - سرعة اتخاذ التدابير لمعالجة الملفات والحفاظ على الوثائق المقدمة (3/23) .
- (هـ) - التحديد الواضح و الدقيق للوثائق التي تتكون منها ملفات الخدمات (1/24) .
- (و) - توزيع المسؤوليات على نحو أكثر ملائمة، و تفويض سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها و صحة التوقيعات⁽¹⁾، إلى أكبر عدد ممكن من الموظفين المعنيين بغرض القضاء على المركزية الإدارية المشددة (المادة 27) .

2) - إجراءات تبسيط نشاطات الإدارة قانونيا

هذا و لم تتوقف وتيرة الاهتمام بمثل هذا الالتزام كمطلب وانشغال عبر مختلف المحاور التي عنيت بالإصلاح الإداري، و تلت المرسوم 131/88 لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن، وإنما استمرت بخطى ثابتة نذكر منها و على سبيل المثال:

- (أ) - المرسوم التنفيذي رقم 247/94 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري⁽²⁾، ومما جاء فيه أنه: "و بمساعدة الوزير المنتدب للجماعات المحلية والإصلاح الإداري في مهام الإصلاح الإداري، يتولى الوزير مهمة اقتراح أي تدبير يرمي إلى ضبط مقاييس الإجراءات و تبسيطها" (المادة 4/17) .

1) - أنظر في ذلك: بشار عبد الهادي ، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعيا و إداريا ، مجلة الحقوق و الشريعة ، كلية الحقوق و الشريعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981م، ص229، 230 .

2) - المرسوم التنفيذي رقم 247/94، الموافق لـ 10 غشت 1994م، يحدد صلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة والإصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية العدد 53، المؤرخة في 1994/8/21م.

(ب) - المرسوم التنفيذي رقم 248/94، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري الموضوعة تحت سلطة الوزير⁽¹⁾، تشكل الإدارة المركزية وبمقتضى أحكام المرسوم من عدة هياكل من ضمنها مديرية الإصلاح الإداري التي تشمل بدورها على أربعة مديريات فرعية⁽²⁾، من ضمنها المديرية الفرعية للإجراءات و ضبط المقاييس.

(ج) - المرسوم التنفيذي رقم 212/96، المتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية⁽³⁾، و من بين المهام التي أوكل بها في إطار تلبية حاجيات المواطنين، العمل على دراسة واقتراح كل تدبير يرمي إلى ضبط المقاييس و تبسيط الإجراءات الإدارية.

(د) - المرسوم الرئاسي رقم 372/2000، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح مهام و هياكل الدولة⁽⁴⁾، ففي ظل التوجه العام للورشات الإصلاحية الكبرى حثت اللجنة على ضرورة إلزام الإدارة و دفعها على تبسيط وعقلنة الإجراءات بما في ذلك تخفيف حجم الوثائق المكونة للملفات الإدارية⁽⁵⁾.

(هـ) - المرسوم التنفيذي رقم 192/03م، الموافق لـ 28 أبريل 2003م، المحدد لمهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، ففي ذكر مهام المديرية المتعلقة بدراسة القواعد العامة لتنظيم إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية و عملها، تتولى المديرية وبالإضافة إلى المهام الأخرى، بدراسة كل تدبير يرمي إلى ضبط مقاييس الشكليات والإجراءات الإدارية و تبسيطها واقتراح ذلك المادة(1).

(1) - المرسوم التنفيذي رقم 247/94، الموافق لـ 10 غشت 1994م، ج. ر. العدد 53، المؤرخة في 1994/8/21م.
(2) - تتمثل هذه المديريات في : المديرية الفرعية للدراسات و الأبحاث الإدارية ، المديرية الفرعية لتقنيات التنظيم و مناهج التسير ، مديرية ترقية العمل الإداري و عصرنته ، أنظر في ذلك نص المادة 5 من المرسوم .
(3) - المرسوم التنفيذي رقم 212/96، الموافق لـ 15 يوليو 1996م، المتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، ج. ر. العدد 37، المؤرخة في 1996/6/16م، ص 7.
(4) - المرسوم الرئاسي رقم 372/00، المؤرخ 2000/11/22م، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح مهام و هياكل الدولة.
(5) - و هو ما عبرت عنه اللجنة بقولها :

" ... L'administration à l'obligation de s'auto - réformer en conduisant un processus soutenu de simplification et de rationalisation des procédures, y compris l'allégement des pièces constitutives des dossiers administratifs d'Etat et autres ... " (voir :Rapport général du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat , tome I , juillet 2001 pp 522,523) .

(و) - القانون رقم 01/06 لـ 20 فبراير 2006م، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته⁽¹⁾، ومما جاء فيه وتحديدًا تحت إطار الباب الخاص بالتدابير الوقائية في القطاع العام للوظيف، ضرورة تبسيط الإجراءات الإدارية، كأحد عوامل إضفاء الشفافية على كيفية تسير الشؤون العمومية والتزام كل الهيئات العمومية بذلك المادة (11)، هذا و لا تزال مختلف السياسات المتتالية تهتم بمثل هذا الموضوع⁽²⁾.

الفرع الثاني : معالجة مكثفة للتبسيط

عديدة هي المحاور الأساسية التي عالجتها مختلف الآليات القانونية للعمل على تخفيف الإجراءات والشكليات الإدارية، ورغم أهميتها إلا أنها لا تزال بعيدة كل البعد عن طموحات المواطن بسبب محدوديتها⁽³⁾، وذلك على النحو التالي:

أولا : معالجة غير كافية لمحور الإلغاء⁽⁴⁾

كثيرة ومتعددة الوثائق الإدارية التي تطلبها الإدارة من المواطن والتي يحتاج توفيرها مثلما سبق الإشارة إليه للكثير من الجهد والوقت، وبهذا الخصوص ف: "إذا جمعنا بعض الوثائق الإدارية في ملف واحد، فإن اجتماعها يشكل تقريبا ما يقارب 90 % فقط هي معلومات مختلفة"، وتبعًا لذلك أقترح ما يسمى بـ "الملف الأساسي أو القاعدي" (Dossier de base)، و مثال عن ذلك أنه إذا ولد مواطن ما في بلدية معينة، فإنه يتوجب أن ترسل وثائق ميلاده لكل من الولاية الواقعة بمقر إقامته، و ملف آخر أساسي لوزارة الداخلية، إذ يكفي لو احتاج إلى رخصة معينة كرخصة سفر مثلا، أن يملأ استمارة موجزة تحتوي على صورته و رقم ملفه القاعدي أو الأساسي، حتى تتحصل الإدارة على المعلومات التي تخص هذه الرخصة، والتي تستمدّها من الولاية مباشرة بعد أن تودع استمارة المعني على مستواها، ولذلك ذهب جانب من

1 - الجريدة الرسمية العدد 14 ، لـ 8 مارس 2006 .

2 - أنظر على سبيل المثال المذكرة رقم 3229 المؤرخة في 2008/7/15 ، الصادرة و المنشورة على مستوى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و تحديدًا بواسطة السيد محمد أكلي أكرنت مدير حالة الأشخاص و الأملاك و تنقلهم و التي تقضي بتفويض الوزارة ابتداء من هذا التاريخ صلاحية التصديق على الوثائق الرسمية الموجهة للاستعمال في الخارج إلى الولايات و الدوائر ، و ذلك في إطار تحسين الخدمات المقدمة للمواطن و تقريره منها .

3 - و هو ما عبرت عنه لجنة إصلاح هياكل الدولة في تقريرها .

Rapport général du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat , tome I op . ct , pp 525 527 .

4 - أنظر في ذلك ما ورد في نص المادة 1/22 من المرسوم رقم 131/88 ، ج . ر عدد 27 لـ 1988/07/06 .

الفقه إلى ضرورة الاستغناء وإلغاء بعض التراخيص التي تشكل عبئا على المواطن، كإلغاء طلب ترخيص أبوي لسفر القصر من أم غير مطلقة⁽¹⁾.

ثانيا : تقريب الخدمة من المواطن

في الوقت الذي راعت فيه الكثير من الدول المتقدمة مسألة تقريب الخدمة من المواطن من حيث الجهد، الوقت والمال، لا يزال المواطن الجزائري يعاني من مسألة تناثر المصالح التي يسعى إليها لقضاء خدماته، سيما عندما يتعلق الأمر بوجوب تكوين ملف إداري تتعدد فيه الوثائق الإدارية ويتوجب معه المرور على أكثر من مصلحة لتكتمله، فعلى سبيل المثال عرفت فرنسا منذ سنة 1995م ما يسمى بـ "مجمعات المرافق العمومية" (Les maisons de services publiques)، حدد القانون الموافق لـ 12 أبريل 2000م شروط إنشائها في كل من المادتين 27 و29، من خلال تجميع بعض الإدارات التابعة للدولة أو مؤسساتها العامة أو سلطاتها المحلية والمؤسسات التابعة لها وإدارات الضمان الاجتماعي بـمكان واحد لتسهيل تقديم الخدمة وتوفير الجهود والنفقات⁽²⁾، وبالتالي تسهيل وصول المواطنين إلى إدارات الدولة⁽³⁾.

ثالثا : ضعف أداء التفويض

يشكل عدم استعداد كبار الموظفين بتفويض مسؤوليهم حتى لا تتناقص مكانتهم أمام مرؤوسيه ومحاولتهم الاستئثار بالسلطة في تصريف الأمور إحدى أهم مظاهر البيروقراطية⁽⁴⁾، كما يشكل توزيع المسؤوليات و بالتالي تفويض بعض الاختصاصات كالتصديق على مطابقة الوثائق لأصولها و صحة التوقيعات إلى أكبر عدد ممكن من الموظفين المعنيين، وسيلة فعالة للقضاء على المركزية المشددة التي تحيط بخدمة الوثائق و بالتالي بتبسيط الحياة الإدارية⁽⁵⁾، إلا أن الرغبة بالاستحواذ على السلطة، كثيرا ما يضر بالمواطن الذي يجد نفسه في ذهاب و إياب متكررين بسبب غياب المسؤول الأول مثلا عن توقيع الوثائق الإدارية لصرامتهم

1 - (Lahcene Sediak, L'amélioration des rapports de l'administration avec les citoyens éditions ENAG , Alger , 1998 , p 59,82,90 .

2 - موسى مصطفى شحادة، الحق في الحصول على المعلومات، المرجع السابق، ص 164.

3 - -راجع في ذلك: سليمة مراح، المرجع السابق، ص 170، 171.

يتحدد النظام القانوني لمجمع الإدارات أو المصالح العامة بأحد أسلوبين: عن طريق إبرام اتفاقية بين مختلف الإدارات أو المصالح العامة في منطقة معينة.

4 - محمد ع الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004م ص 36، 37.

5 - (أنظر ما ورد في نص المادة 27 من المرسوم رقم 131/88 لـ 1988/7/4م، ج.ر، عدد 27 لـ 1988/07/06

بالاحتفاظ بسلطة اتخاذ القرار، فعلى سبيل المثال أكد 30 % من المستجوبين في الموضوع أن مسؤوليهم الرئيسيين لا يفوضون سلطاتهم بل و يتميزون بالصرامة في اتخاذ القرار⁽¹⁾، ما يدعو إلى الحث على تخفيف مثل هذه المسألة، و الذهاب إذا تلزم الأمر إلى حد معاقبة كل من تسول له نفسه بتعطيل الخدمات الموجهة للمواطن.

رابعاً : محدودية محور الإحلال و الحلول

الإحلال هو وسيلة لتقليص تعدد الوثائق الإدارية لتخفيف العبء على المواطن، فنتطرق في البندين التاليين على ما يلي: على مستوى الإحلال (أ)، وحلول الإدارة محل المواطن (ب).

أ - على مستوى الإحلال (إحلال وثيقة إدارية محل أخرى)

يعتبر الإحلال إحدى السياسات التي تتبع عادة للتخفيف من عبء تعدد الوثائق الإدارية التي تؤدي إلى نفور المواطن من الإدارة، بالنظر لما تحدثه من كثرة التكاليف و التنقل، سيما بالنسبة للمواطن القاطن خارج مقر الإدارة المعنية، فإحلال بعض الوثائق الإدارية أخرى متى تحقق شرط التناسب فيما بينها⁽²⁾، أمر ضروري لتسهيل المهمة على المواطن وتحقيق جودة دون تكاليف، كأن يطلب من المعني بطاقة التعريف بدل أو للحصول محل شهادة الميلاد أو الجنسية أو الإقامة باستثناء طبعاً في حالة تغييرها.

إن المواطن الجزائري كثيراً ما يقع ضحية وسائل عمل الإدارة المصنفة بثقلها، فهي لا تتجنب وفي العديد من المناسبات مطالبتة بالكثير من الوثائق، متغاضية في ذلك بأن الهدف من بعض الوثائق هو التأكد من المعلومات و ليس جمع أكبر حجم منها.

ب - بالنسبة لحلول الإدارة محل المواطن

يعتبر حلول الإدارة محل المواطن بتحويل ملف طلبه الذي وضعه على مستواها على سبيل الخطأ، مع إشعاره بذلك خلال الآجال المحددة بصفقتها غير مختصة بالنظر في الطلب الذي قدم إليها و بحسب ما أورده نص المادة 2/23 من مرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن، من المسائل التي قلما تتحقق في الواقع العملي، إذ كثيراً ما ترفض الإدارة و تشعر المواطن برفض طلبه لعدم الاختصاص دون أن تبذل عناء البحث عن الجهة

(1) - Rahmani Ahmed , La bonne administration , réunion des walis, Alger , 12 , 13 et 14 mai 2000 , p 16 .

(2) - يوسف كريمة، الإدارة و دولة القانون في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006/2007م، ص38.

الإدارية المختصة وإحالاته عليها، لانعدام المعرفة العملية بالمرسوم وانعدام ما يلزم الإدارة بذلك، و تحجبها بكثرة التزاماتها⁽¹⁾.

خامسا : من حيث ضبط آجال إسداء الخدمات

في إطار تبسيط الحياة الإدارية ألزم مرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الإدارة بأن تتخذ تدابير تعجل فيها و في كل مرة أي ملف أو طلب في أقرب الآجال الممكنة و في أحسن مدة (3/23)، و في هذا الصدد أوجب نفس المرسوم بأن يتم تسليم الوثائق قبل يوم كامل من انقضاء الآجال المقررة على الأكثر، والتسليم الفوري لتلك الوثائق في الحالة التي لا يتطلب فيها أجل قانوني معين المادة (1،2/25).

الفرع الثالث : فشل و عدم استقرار الهياكل المكلفة بالتبسيط

لم تتمكن الجهود التي صاحبت تحقيق عملية التبسيط الإداري و بالتالي تسهيل الحياة الإدارية للمواطن وعلى رأسها إحداث هياكل إدارية مختصة، بسبب الظروف التي أحاطت بها، فعلى سبيل المثال لم يتعدى دور المديرية العامة للإصلاح الإداري والتكوين التي شكلت إحدى هياكل تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بمقتضى مرسوم 199/82 الذي أحدث على مستواها مديرية التبسيط الإداري بمقتضى نص المادة (4)⁽²⁾ مجرد تولي تصور مع الوزارات المعنية لتدابير تحسين شروط سير إدارات الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية وعقلنة الإجراءات و تبسيط المهام الإدارية.

على صعيد آخر فقد لامس الفشل حتى المديرية الفرعية للإجراءات وضبط المقاييس التي تتواجد على مستوى مديرية الإصلاح الإداري باعتبارها إحدى مديريات الإدارة المركزية لدى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة والإصلاح الإداري⁽³⁾، بدليل النتائج السلبية التي توصلت إليها اللجنة الوطنية لإصلاح مهام و هياكل الدولة، وحثها تبعا لذلك بتقريرها على ضرورة إصلاح الإدارة وتبسيطها وعقلنة الإجراءات⁽⁴⁾.

1 - بدليل عبارة " قدر المستطاع " التي وردت بنص المادة 2/23 من المرسوم رقم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن لـ 1988/7/4م، ج . ر عدد لـ 1988/07/06م.

2 - أنظر في ذلك نص المادة 1 من المرسوم (ج . ر عدد 23 ، المؤرخة في 1982/6/8م) .

3 - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 248/94 الموافق لـ 10 غشت 1994م، ج . ر . عدد 53 لـ 1994/08/21م.

4 - Rapport général du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat juillet 2001 , pp 522,523.

إن حالة عدم استقرار هياكل الإصلاح الإداري بحسب ما أشرنا إليه، وانعدام وجود هيكل إداري حقيقي و قانوني يشكل أرضية قانونية صلبة لمعالجة عملية التبسيط الإداري على غرار بعض الدول كفرنسا، يشكل أبرز معالم فشل سياسة التبسيط وتدمير المواطن من مسائل التعقيد والروتين التي يعيشها يوميا في تعامله مع الإدارة، إن لم نقل أساسه وسببه الرئيسي، الأمر الذي يستدعي ضرورة الإسراع بمعالجة مثل هذه النقائص وذلك بالاعتماد أساسا على سياسة الإصلاحات الخاصة بدل الإصلاحات الهيكلية⁽¹⁾.

المطلب الثاني :

الإدارة الإلكترونية للارتقاء بخدمة المواطن

تعتبر الإدارة الإلكترونية، أو ما يعرف أيضا بالخدمة الإلكترونية، أسلوب جديد لترشيد المصالح والمعاملات الإدارية، فبواسطة ما يعرف بالإدارة الإلكترونية يتم التحول من علاقة الشبائيك والإجراءات الإدارية التقليدية والطويلة، إلى علاقة شبكية (de réseau) ، و رغبة منها بإدارة حيوية، حديثة، وأكثر فعالية وملائمة لمنح أحسن خدمة للمواطن أو الجمهور، قامت العديد من الدول بالتركيز على الثورة الرقمية و تبنيها كركيزة للمتغيرات في العديد من المجالات وعلى رأسها تنظيم العلاقة بين الإدارة و مرتقيها⁽²⁾، ولذلك شعرت الجزائر بمدى أهمية المبادرة لتكثيف الإدارة على التعامل بأكثر كفاءة مع المتغيرات العالمية، فقامت بعدة مساعي لا يمكن تجاهلها، لكن قبل ذلك لابد من التنويه بماهيتها.

الفرع الأول : ماهية الإدارة الإلكترونية

تمثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الوقت الحاضر جزءا هاما لا يتجزأ من الحياة اليومية بالنظر للتطورات التي عرفها العالم خلال السنوات الأخيرة، ونتيجة لذلك ظهر ما يعرف بالأعمال الإلكترونية التي انتشر تطبيقها عبر العديد من المجالات كالتجارة الإلكترونية، التسويق الإلكتروني، والإدارة الإلكترونية⁽³⁾(محل دراستنا).

1 - بوجملين وليد، إشكالية قيادة الإصلاح الإداري في الجزائر - نحو مناجمت مسار القيادة - ، مذكرة نهاية السنة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2004/2003م، ص 29، 32.

2 - سيما الدول الأعضاء في راجع في ذلك أيضا :

Préface de Serge Vallemont, Moderniser l'administration –comment font les autres ? Les éditions d'organisation, 1995 .

ومحمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان الأردن 2009م، ص13.

أولاً : تعريفها

يعتبر مصطلح الإدارة الإلكترونية من المصطلحات العلمية المستحدثة، وتعرف بالانتقال من تقديم الخدمات والمعاملات الإدارية وغيرها في شكلها التقليدي الروتيني إلى الشكل الحديث والعصري عبر الأنترنت، وبمفهومها العام هي: "تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية (الإجراءات الطويلة و المعقدة باستخدام الورق)، إلى خدمات إلكترونية تنفذ بسرعة ودقة متناهية، وبعبارة أخرى هي استخدام الحاسوب الآلي وشبكاته في تنفيذ الأعمال الإدارية وتقديم الخدمات بشكل واسع ومكثف"⁽¹⁾، كما يطلق على الإدارة الإلكترونية أحياناً بالحكومة الإلكترونية⁽²⁾، أو الحكومة الذكية، وأيضاً بحكومة عصر المعلومات أو الإدارة بغير أوراق⁽³⁾، فهي إذن استخدام تكنولوجيا المعلومات الإلكترونية الحديثة في إنجاز المعاملات الإدارية لتقديم الخدمات المرفقية على نحو أسرع، والتواصل مع المواطنين بشفافية ووضوح أكبر⁽⁴⁾.

وإذا كان الوصول إلى تعريف دقيق وشامل للإدارة الإلكترونية لم يفصل فيه الخبراء والباحثين إلى يومنا الحالي، إلا أن الاتفاق على الأساس الذي تقوم عليه الإدارة الإلكترونية والمتمثل في استخدام نظم وشبكات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخاصة شبكة الأنترنت، لتحسين الأداء على نحو أكثر كفاءة وفعالية⁽⁵⁾.

ثانياً : أهدافها وأهميتها

صحيح أن الإدارة الإلكترونية لا تخلو من سلبيات⁽⁶⁾، إلا أن ذلك لا يمكن أن يخسف بأهميتها ودورها في مجال تحسين العلاقات بين الإدارة و المواطنين، وتندرج أهمية الإدارة

1 (- بسام بن عبد العزيز الحمادي، "الإدارة الإلكترونية"، مجلة رسالة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد50، محرم1425هـ، ص26.

2 (- هي نمط من أنماط الإدارة الإلكترونية، وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل الدول التي طبقت نظام الحكومة الإلكترونية، ففي عام1998م وافق الكونجرس على قانون الحد من العمل الحكومي الورقي، وفي 22/09/2000م أصبحت الحكومة الإلكترونية متاحة للمواطن، أنظر في ذلك: الإدارة المحلية في الوطن العربي =المنظمة العربية للتنمية الإدارية لأعمال المؤتمرات، المؤتمر الخامس، الشارقة، مارس2007م ص110، 111، وأيضاً محمد سمير أحمد، المرجع السابق، ص27.

3 (- أحمد محمد مرجان، دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية - دراسة مقارنة بين الإدارة المحلية في مصر وبلدية دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة ،دار النهضة العربية، القاهرة 2006م، ص67، 66،

4 (- أنظر نفس المرجع السابق، ص29.

5 (- محمد سمير احمد، المرجع السابق، ص42، 43، 44 .

6 (- تركز أهم سلبيات الإدارة الإلكترونية في: انقطاع التيار الكهربائي، رداءة البرمجيات أو ضعف الصيانة، عدم وجود متابعة لتطوير البرمجيات، نفس المرجع السابق، ص69 .

الإلكترونية والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها وتحديدًا في المجال الإداري (المتعلق بتحسين خدمات الإدارة الموجهة للمواطن وبالتالي تحسين العلاقة بينهما)، في جملة من العناصر نذكر أهمها:

- 1 () - يكمن الهدف الأول من وراء اعتماد الإدارة الإلكترونية في تحديث الإدارة وعصرنتها، إذ لا يقصد من ورائه تحقيق نوعية خدمات الإدارة، ولكن أيضا ضمان استمرارية العمل الإداري، تيسيره وفعاليته في مواجهة المتعاملين معها⁽¹⁾.
- 2 () - تؤدي الإدارة الإلكترونية إلى تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية، بتقليص الشكليات والمستندات الورقية التي تعاني منها الطريقة التقليدية للخدمة الإدارية.
- 3 () - تمكن المواطنين من أن يكونوا خارج الإدارة لكن في علاقة معها.
- 4 () - تشكل أحسن الأدوات لتعزيز مبادئ الإدارة، و تطبيق مناهجها.
- 5 () - إذا كانت الإدارة هي الناطق باسم المرتفقين، تعبر عن احتياجاتهم وبالتالي وسيلة لخدمتهم، فإن تحسين آليات و مناهجها بواسطة الإدارة الإلكترونية، هو ضمان لمصلحتهم وعلى رأسها سرعة تحقيق الخدمة المقدمة.
- 6 () - تمكن الإدارة الإلكترونية من معالجة الإدارة لبعض من الملفات التي لا يمكن أن تعالج من دون حضور المعنيين و تقديمهم للمعلومات.
- 7 () - تلعب الإدارة الإلكترونية دورا فعالا في تغيير العلاقة الكلاسيكية بين الإدارة و متعاملها وبالتالي ترشيدهم.
- 8 () - تؤدي إلى تجنب ما يعرف بظاهرة الروتين، فيظهر نظام المعلومات المبينة على الحاسبات الآلية أمكن تحقق الوحدة و توحيد النمط والأسلوب الإداري وسرعة إصدار القرارات.
- 9 () - تحقيق الإدارة الإلكترونية سرعة إنجاز المعاملات الإدارية، وتقديم الخدمات العامة، فهي فضاء لخدمة مصالح المواطنين بطريقة إلكترونية تمتاز بالمرونة، والوضوح، و تعميق مفهوم الشفافية للبعد عن المحسوبية⁽²⁾.
- 10 () - تعمل على تجنب الأخطاء موظفي الإدارة فيها عند القيام بالعمل تقليديا.

1 () - د/عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص 7 إلى 145 .

2 () - محمد سمير أحمد ، المرجع السابق ، ص 73 .

- 11 () - تؤدي إلى تطوير التنظيم الإداري والارتقاء بالخدمة الإدارية، فهي تحقق فعالية أكبر للإدارة و بالتالي تحسين نوعية إنتاجها وخدماتها.
- 12 () - تسعى الإدارة الإلكترونية نحو تحقيق مفهوم جديد للمواطنة⁽¹⁾.
- 13 () - تهدف إلى الانفتاح أكثر على المواطن أو الجمهور.
- 14 () - هي منفذ للولوج للإدارة، ووضوح للوثائق من حيث صياغتها و قراءتها.
- 17 () - إلغاء العلاقة الضارة بين الإدارة ومواطنيها، فتخفيف الشكليات يحد من سوء العلاقة من حيث تقديم الخدمات، والمواطن مبدئيا له نظرة سيئة في علاقته مع الإدارة أيا كان شكلها بسبب تصرفاتها الإكراهية، المتسلطة والمدعمة.

الفرع الثاني : الإستراتيجيات المتبعة لعصرنة الإدارة الجزائرية إلكترونيا

إدراكا منها إذا بأهمية مسايرة المتغيرات المحيطة بالإدارة العمومية عصب الدولة، وتحديد ما يتوافق مع تكنولوجيا الإدارة لتحسين الخدمات المقدمة للمواطن بهدف إرضائه سعت الجزائر وبوسائل عدة للاهتمام بمثل هذه المتغيرات التي أضحت أمرا لا بد منه.

صحيح أن بؤادر ظهور الإدارة الإلكترونية يعود ومثلما حدده البعض إلى بداية التسعينيات (90)، إلا أن معالم تحديث الإدارة بواسطة أدوات ووسائل مختلفة كالإعلام الآلي كمؤشر أساسي و دافع للوصول إلى صورة الإدارة الإلكترونية الحالية، كانت قد عرفت الجزائر منذ حقبة من الزمن.

وفي نفس السياق برزت جملة من المناشير على مستوى المديرية العامة للوظيفة العمومية تقضي بإنشاء شبكة الأنترنت للمديرية، نذكر منها المنشور رقم 09 المؤرخ في 8 فيفري 2005م المتعلق بإنشاء شبكة الأنترنت على مستوى المديرية العامة للوظيفة العمومية⁽²⁾، وعرفت الجزائر ترسيخ برنامج آخر عرف بإستراتيجية خطة " الجزائر الإلكترونية 2013م" التي اعتمدها وزارة البريد والاتصال بديسمبر 2008م، لتكييف الخدمة المقدمة للمواطن بشكل أنسب من خلال وضع خدماتها المختلفة على شبكة الأنترنت، وهي الخطة التي تمحورت على 13

1 () - Jean marc Sauvé , de l'administration cloisonné à l'administration en réseau : fin de la vie privée et /ou satisfaction de l'utilisateur ? , colloque organisé à Paris , les 21-22 janvier 2002 , p 349-350 .

2 () - مجموعة من المناشير والتعليمات، المديرية العامة للوظيفة العمومية، جانفي 2006م، ص 177، أنظر أيضا المناشير المتعلقة بنفس المجال المعدلة و المتممة، ص 214، 215.

محورا رئيسيا، ترأسها المحور "أ" القاضي بضرورة التسريع باستخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية بغية تطوير الخدمات الإلكترونية لفائدة كل من المواطنين، الشركات، العمال، والإدارات الأخرى⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الجهود الإدارية لتأمين حماية الخدمة الإلكترونية

يشكل انعدام الأنظمة والتشريعات الأمنية أو التساهل في تطبيقها أهم المعوقات التي قد تصاحب الإدارة الإلكترونية، وبالرغم من إنشاء الجزائر مؤخرا لمديرية فرعية لتطوير المنشآت الأساسية على مستوى مديرية (des technologies de l'information et de la communication) TIC⁽²⁾، واستحداث على مستوى نفس المديرية لـ "مكتب أمن الشبكات"، يكلف بأمن شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية حسن استعمال الشبكة، والسهر باستمرار على تلاؤم الشبكات السلكية واللاسلكية الكهربائية، وكذا معالجة المشرع لنظام المعطيات الآلية لتجريم أي مساس قد يلحق بها⁽³⁾، ضمن لقانون العقوبات، إلى جانب "الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحته" التي أنشأت مؤخرا بمقتضى القانون رقم 04/09⁽⁴⁾ إلا أن الساحة القانونية لا تزال غير معززة بعد بالهيكل التي قد تساهم بالارتقاء بالخدمة الإلكترونية العصرية وضمانها، ومن ثم التكفل بضمان التطبيق الإلكتروني للمعلوماتي باعتبارها أداة للشفافية، الرقابة، وتطبيق القوانين على نحو آمن و بالمستوى الذي تتطلبه الإجراءات الوقائية لحفظ المعلومات، وليس أدل من ذلك ما جاء بإحدى توصيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بهذا الخصوص، بمناسبة تعقيبه دائما على ملف "إ-

1 - مع الإشارة أن نسبة خط ADSL بالجزائر كانت قد بلغت إلى غاية وضع الخطة ما يقارب 300.000 خط راجع: ملخص خطة "الجزائر الإلكترونية 2013م"، ديسمبر 2008م، ص 7-8 و ما يليها، هذا و تجدر الإشارة أيضا أنه و ضمن إطار إعادة بعث عملية "أسرتك" تم اعتماد مقاربات جديدة تناسب كل قطاع و كل مجموعة من السكان، كإعداد و تنفيذ عملية "أسرتك" خاصة بقطاع التربية، وقطاع إدارة الصحة وغيرها، المرجع السابق، ص 22.

2 - أنظر المادة 2 من القرار الوزاري المشترك الموافق لـ 7 نوفمبر 2005م، المحدد لتنظيم الإدارة المركزية لوزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال في مكاتب، ج. ر. العدد 32، المؤرخة في 17 ماي 2006م، ص 23. مع الإشارة أن قانون العقوبات أعطى مفهوم ضيق للجرائم الإلكترونية من خلال اعتماده لما يعرف بـ " أنظمة المعالجة الآلية للمعطيات ".

3 - أنظر في ذلك قانون رقم 15/04 لـ 10 نوفمبر 2004م المعدل و المتمم للأمر رقم 156/66 الموافق لـ 8 يونيو 1966م، ضمن نص المادة 394 مكرر 2 ، في الموضوع راجع: "القانون التنظيمي للإنترنت والجريمة الإلكترونية" الملتقى الدولي الذي نظّمته كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، يومي 27 و 28 أبريل 2009م.

4 - جاء في نص المادة 13 من القانون رقم 04/09 (الموافق لـ 5 غشت 2009م، المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها): تنشأ هيئة وطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال"، (الجريدة الرسمية العدد 47 لـ 16 غشت 2009م، ص 5).

الجزائر 2013م" المتضمن برنامج إستراتيجية تحقيق خطة الجزائر الإلكترونية⁽¹⁾ وإن كان لا يمكن الحكم بعد على مصير هذه الهياكل كضمانة حقيقية لحماية الخدمة الإلكترونية. والواقع أن الجزائر ومقارنة ببعض الدول لا تزال تسير ضمن خطواتها الأولى نحو تكريس الإدارة الإلكترونية، والأمر يبدو في بدايته صعب، غير أن الاستفادة من تجارب الدول التي نجحت في إعداد نظام متكامل للإدارة الإلكترونية، كالولايات المتحدة الأمريكية، ألمانيا، فرنسا، إيرلندا، يبقى السبيل الأمثل للسير قدما نحو سياسة تدعيم فعلي لمسار هذه العملية،⁽²⁾ فالجزائر مدعوة اليوم إلى تعزيز أنظمتها القانونية الحمائية لضمان خدمة إلكترونية بالمستوى الذي تعرفه الدول السبّاقة، لأن استعمال التكنولوجيا لعصرنة الإدارة يشكل امتيازات فعالة للمواطن بغية التخفيف عنه ثقل الإجراءات الإدارية، غير أنها تبقى دون إرادة، ما يجعلنا نؤكد بأن الإدارة الإلكترونية ستبقى عقيمة إذا لم تدفع وتيرة تحسين خدمات الإدارة تجاه مواطنيها⁽³⁾.

المطلب الثالث:

استقبال و توجيه المواطن و محدودية العصرية

يشكل استقبال المواطنين أو الجمهور من قبل الإدارة حجر الأساس، وتقاديا لكل صطدام محتمل بين المواطنين وممثلين الإدارة⁽⁴⁾، والاستقبال كظاهرة معقدة⁽⁵⁾ تتجر عنها سلبيات كتخلي المواطن عن قضاء مهامه و هذا يستلزم تحلي الموظف المختص بحسن المعاملة، والتأهيل لتوجيه المواطنين، أو إبداء النصح وذلك وفق برامج مسطرة و معدة خصيصا لذلك (المطلب الأول)، ومعالجة معتبرة وقيمة (المطلب الثاني).

1 - ومما جاء على لسانه: "يوصي المجلس من جهة أخرى بتطبيق النظام التعريفي (e-ID) باعتباره شرطا مسبقا لكل إمكانية تقديم خدمة ذات طابع معلوماتي للجمهور العريض، وذلك بمنح الضمانات الضرورية في ما يخص الأمن المعلوماتي كما يمكن عليه ويجب وضع هذا النظام قبل إنجاز أي عملية تعميم الخدمات المعلوماتية الموجهة للمواطن "رأي المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي، المرجع السابق، ج. ر. عدد 54، لـ 16 سبتمبر 2009م، ص 25.

2 - محمد سمير أحمد، المرجع السابق، ص 302، 310.

3 - ففي كتابة المعنون Défi mondial، صرح الأستاذ Jean Jacques Servan Shreiber بأن: " الآليات الجديدة الإلكترونية تسمح لدول العالم الثالث بخرق المراحل، هذا ليس صحيح ولا يكفي، بل إن هذه الآليات توجب وضع أشخاص مؤهلة " نقلا عنه أنظر: Messaoud Mentrì, op, p 117

4 - مولاي إدريس الحلابي الكتاني، "أسس تحديث الإدارة العمومية": استقبال المواطنين في قطاع الوظيفة العامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 4، شتنبر، أكتوبر، 2000م، ص 91، راجع أيضا لنفس الكاتب تشخيصه لظاهرة الاستقبال: مولاي إدريس الحلابي الكتاني، " أية وظيفة للتخليق؟ في إصلاح الإدارة المغربية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 41، دسمبر 2001م، ص 87، 88.

5 - أنظر: مولاي إدريس الحلابي الكتاني، أسس تحديث الإدارة، المرجع السابق، ص 96.

الفرع الأول: البرامج المعتمدة للتكفل بالاستقبال

اهتمت الجزائر ضمن عدة آليات قانونية متنوعة بظاهرة الاستقبال، فبمقتضى نص المرسوم 199/82م⁽¹⁾، أحدثت مديرية فرعية للإعلام وتوجيه الجمهور على مستوى الإدارة المركزية، وتحديدًا على مستوى المديرية العامة للإصلاح الإداري والتكوين، تكلف بدراسة أي إجراء يحسن ظروف استقبال المواطنين وتوجيههم (المادة 4)، وبمقتضى منشور حمل رقم 9 الموافق لـ 1985/10/1م، سمحت وزارة الداخلية والجماعات المحلية للمواطنين بقضاء حاجاتهم الإدارية إلى غاية ساعات متأخرة (من 9.00 إلى 13.00 صباحًا و من 15.00 إلى 19.30 مساءً)، وبإبقاء الشبابيك مفتوحة حتى أيام الخميس، مع تنظيم أيام ومواقيت العمل في المؤسسات التي لها علاقة مكثفة بالجمهور وتمييزها عن تلك التي يقل اتصاله بها، وبتاريخ 1985/10/19م فرضت نفس الوزارة منشورًا آخر حمل رقم 10، حثت فيه على ضرورة التعريف بشبابيك الاستقبال والكشف عن هوية الأعوان⁽²⁾.

الفرع الثاني : محدودية عصنة الإدارة اتجاه المواطن و أثرها

لعل أهم الأسباب التي جعلت محدودية عصنة الإدارة اتجاه المواطن تكون متأزمة ترجع إلى البناء الهيكلي الإداري وكذا الخيارات الإستراتيجية التنموية أدى انتشار آفات عديدة كالروتين، الإهمال، سوء المعاملة فتنامت ظاهرة البيروقراطية وأمراض أخرى⁽³⁾، بلغت حد كره هذا الأخير للإدارة⁽⁴⁾، ناهيك عن مركز الإدارة القوي اتجاه المواطن، وللحديث عن ذلك حاولنا تعريف البيروقراطية ثم ندرس أسبابها وتطور أمراض البيروقراطية في الجزائر.

1 - تعريف ظاهرة البيروقراطية

ارتبط مفهوم البيروقراطية⁽⁵⁾، من جهة، عند الكثير من الجمهور بتلك التعقيدات والإجراءات المتشابكة التي يواجهها المواطن أثناء طلب خدمة عامة من إدارته، و مما يفقده الثقة والولاء، ومن جهة أخرى فقد ذهب فريق آخر، إلى اختيار النموذج البيروقراطي كأنجع

1 - الموافق لـ 5 جوان 1982 ، و المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية العدد 23 ، المؤرخة في 1982/6/8 ، ص 1161 .

2 - و قد دخل حيز التنفيذ ابتداء من 1985/10/17 (voir : Messaoud , op . cit , p 113)

3 - على سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الجزائرية للنشر والتوزيع، ط 1981م ص 48، و 57.

4 - بوسماح محمد أمين ، المرجع السابق ص 47 .

5 - قاسم ميلود : علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر -دفاتر السياسة و القانون العدد 5 جوان 2011 جامعة قاصدي مرباح ورقلة ص 69.

نظام تسعى من خلاله السلطة إلى تحقيق فاعلية تنفيذ الخطط التنموية، وعلى حد تعبير "ميشال كروزيه" الذي يرى أن النموذج البيروقراطي في اتخاذ القرار يتفق مع الخصائص الثقافية الفرنسية الأساسية التي تؤكد صفة المنطقة اللاشخصية والاطلاقية، وأن الفرنسيين لا يكرهون التغير بل يكرهون الفوضى والتناقض ولكن التنظيم البيروقراطي هو الحل الأمثل لمشكلة الفرنسيين، غير أن سوء التسيير والمركزية المتشددة وعدم القدرة على التكيف لا يمكن القضاء عليها بمجرد إصدار مراسيم⁽¹⁾، وأنتج لنا هذا كما يرى " ألفريد سوفي Alfred sauvy "عالم من الأوراق واللامسؤولية لأنها في الأساس هو ممارسة السلطة بواسطة المكاتب، كما ذهب لتعريفها لأول مرة -فان سان. دي قوري - fansan de gouri- عام 1947م⁽²⁾

2 () - أسباب نشوء ظاهرة البيروقراطية في الجزائر :

وجدت الجزائر نفسها غداة الاستقلال أمام أزمة متعددة الأبعاد، ففي مجالها السياسي، بدى الصراع واضحا حول السلطة وكذا الاختلاف في المجال الإداري فكل الهياكل والتنظيمات الإدارية المركزية والمحلية قد أفرغت من العنصر الأوروبي، مع وجود جهاز اقتصادي ضعيف، ولا ننسى أن الاستعمار بمفهومه المادي قد أزيح في معظمه ولكن خطورته بقيت مستمرة مجسدة في مفهومه الثقافي، فكان على الجزائر أن ترفعه خاصة بتبنيها التسيير الاشتراكي كأسلوب للتنمية وتحريك الاقتصاد الوطني فكانت الطبقة السياسية الحاكمة بحاجة إلى طبقة من التكنوقراطيين أكثر من البيروقراطيين، لكونها سوف تعتمد عليهم من خلال تثبيتهم في مراكز إدارية لها علاقة في تنفيذ البرامج وتدعيم المشاريع بالتقنيين المختصين.

3 () - أسباب تطور الأمراض البيروقراطية في الجزائر: ⁽³⁾

تزامن نشوء وتطور الأمراض البيروقراطية في الجزائر بموازاة مع التدهور الاقتصادي وعجز الأجهزة الإنتاجية على تحقيق فوائض مالية، السبب الذي جعل من الجهاز البيروقراطي للدولة ينفرد بمهمة الإصلاح والتغير، مما جعل رابطة الثقة بينهما تتحلل و تحل محلها أدوات غير شرعية في التعامل، نذكر من بين أسبابها ما يلي:

1 () - حنيش سنوسي، الإدارة و البيئة في النظرية و التطبيق ، حالة الجزائر رسالة ماجستير ، قسم العلوم السياسية الجزائر 1997 ص 76.

2 () - علي سعدان ، بيروقراطية الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للنشر و التوزيع 1981 ص 13 .

3 () - قاسم ميلود ، مرجع سابق ص 72 .

١ - عجز في التصور و فشل في تثبيت أنماط التسيير :

عرفت الأجهزة الإدارية منذ الاستقلال حالة من لا استقرار في أنماط تسييرها ، بفعل اختلاف تصورات القيادات السياسية المتعاقبة على السلطة، فبين عام 1962م إلى 1967م، تم صدور عدة مراسيم و أوامر لتنظيم الهياكل المحلية والإدارية، فكان مرسوم 139.63 المؤرخ في 1965/05/23م الذي جاء ليقصص من عدد البلديات لتقادي إشكالية التمويل التي كانت تشتكي منه البلاد فقصص عدد البلديات إلى 676 بلدية وتم خلالها تطبيق سياسة التوظيف المباشر لكل من يعرف القراءة والكتابة فظهرت البذرة الأولى للأمراض البيروقراطية بعدم اتخاذ سياسات تكوينية لهؤلاء الموظفين في القطاع الإداري باعتبار أن الوظيفة مسؤولية في خدمة الشعب، وليس العكس⁽¹⁾، وقد أكد الرئيس هوري بومدين هذا الانحراف في خطاب قسنطينة عام 1974م، رغم أن الدولة هي التي سخرت هذا الجهاز بتكليفه مع متطلبات السياسة التنموية⁽²⁾.

إلا أنه حتى في عهد التعددية، فإن الجميع يجمع على دور الإدارة في تزيف الحقائق والبيانات بحجة السر المهني، والقانون يسمح للمواطن أن يحضر الجلسات والإطلاع على مداورات المجلس، إلا أنه غالبا ما يمنع بحجة أنها جلسات مغلقة وسرية، فأدوات الرقابة الداخلية للدولة أثبتت عجزها الكبير في السيطرة على ظاهرة تسرب أموال الدولة، وهنا يظهر دور الرشوة الذي لم تتحكم فيه أجهزة الرقابة⁽³⁾.

٢ - نقص التأطير وعدم العناية بالتكوين :

وفي ما يتعلق بمستوى التأطير، يظهر أن المجموعات المحلية أقل شأن من الولاية و المركز بحيث أن المستخدمين الأقل تأهيلا يظهر بأكثر نسبة على مستوى البلديات بـ 89.65 % ثم على المستوى الولائي بـ 55394 % ثم على المستوى الوطني بـ 45.14 % وهنا يجب أن نشير إلى أن الأمراض البيروقراطية التي يواجهها المواطن تبدأ من البلدية ثم الولاية... الخ

(1) - علي سعدان ، مرجع سابق ص 50 .

(2) - حنيش السنوسي : مرجع سابق ص 286 .

(3) - علي سعدان ، مرجع سابق ص 55 .

المبحث الثاني:

الإجراءات غير الودية لتسوية النزاعات بين الإدارة والمواطن

حتى يتمكن المواطن من أن يشتكي الإدارة العامة ضد قراراتها غير الشرعية ضمن إطار الإجراءات غير النزاعية، لتحقيق ما اصطلح عليه البعض بالتسوية الإدارية للتوفيق بين الإدارة والمواطن في ظل ما يعرف بالطعون الإدارية، أحدث المشرع إجراء التظلم الإداري المسبق قبل مخاصمة الإدارة قضائياً (مطلب أول) كما فتح أمامه إجراءات أخرى بديلة لحل النزاعات على مستوى القضاء لمصالحته على الإدارة، أو ما يمكن الاصطلاح عليه بالتسوية القضائية (مطلب ثاني).

المطلب الأول:

إجراء التظلم الإداري من أجل تسوية إدارية للنزاعات بين الإدارة والمواطن

رغبة منه في التقليل من النزاعات وإنهاءها في مراحلها الأولى بطريقة أيسر دون اللجوء للقضاء في مخاصمة الإدارة العامة لقراراتها وأعمالها غير الشرعية (كطلب الإلغاء لقراراتها أو التعويض)، أحدث المشرع الجزائري إجراء التظلم الإداري المسبق⁽¹⁾ بهدف تحقيق التسوية أو ما يمكن وصفه بالمصالحة الإدارية، وإعطاء الإدارة العامة فرصة التبصر في شكاوى المتظلم ضدها حتى تراجع نفسها وتتوصل معه إلى صلح يحمي حقوقه ويقيها من المتابعة القضائية بمقتضى أحكام المادة (169) مكرر من قانون الإجراءات المدنيةية - قبل تغييرها -.

الفرع الأول: لمحة عن التظلم الإداري المسبق.

للإمام بإجراء التظلم الإداري المسبق، ودوره في تحقيق التسوية الإدارية لحل النزاعات بين الإدارة والمواطن، لا بد من الإشارة إلى ماهيته ومفهومه أولاً (الفرع الأول)، ثم إلى ما يفيد طبيعته القانونية قبل إحداث قانون 08/09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبعد إصداره (كفرع ثاني).

1 - تجدر الإشارة إلى أن الجزائر ومقارنة ببعض الدول الأخرى (كمصر) كانت تعتمد الأسلوب الإجباري والوجوبي لهذا الإجراء البعيد عن النشاط القضائي محمد بن الطاهر، المادة السابعة من القانون 90/23 وانعكاساتها على القضاء الإداري، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992م، ص 128.

أولاً: تحديد معنى التظلم الإداري المسبق.⁽¹⁾

لم يورد المشرع الجزائري أي تعريف صريح للتظلم الإداري المسبق، وإنما اكتفى بالإشارة إلى ما يفيد معناه من خلال أحكام المادة (275) من قانون الإجراءات المدنية باعتباره إجراء رسمه القانون للفرد المعني بالقرار الذي يريد مقاضاة الإدارة في شكل شكوى أو التماس أو احتجاج إجباري يقدمه إليها بغية مراجعة نفسها والتراجع عن تصرفاتها لتجعلها تتماشى مع أحكام القانون قبل الشروع في مقاضاتها، فهو إذن شرط ضروري في الدعوى الإدارية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة، أما القضاء فلم يحدد بدوره أي معنى أو تعريف لإجراء التظلم الإداري المسبق وإنما اكتفى باعتباره إجراء جوهري من النظام العام يؤدي الإخلال به إلى الرفض التلقائي للدعوى الإدارية بسبب عيب في الشكل وذلك في العديد من قراراته.⁽²⁾

هذا ولم يتوانى الفقه في تعريفه لإجراء التظلم الإداري المسبق في العديد من المحاولات نذكر من بينها ذلك الذي يفيد بأنه "إجراء وجوبي يجب إتباعه قبل إقامة الدعوى بالطعن القضائي"⁽³⁾ أو ذلك الذي عرفه بـ: "أن التظلم الإداري إجراء من الإجراءات غير القضائية يهدف إلى حل النزاعات بدون تدخل القاضي إلا في حالة الفشل فالإجراءات القضائية تدخل في الميدان"⁽⁴⁾، وعرفه الدكتور عوابدي عمار بـ: "الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة والمصلحة إلى السلطات الإدارية الولائية والرئاسية والوصائية وإلى اللجان الإدارية طاعنين في قرارات وأعمال إدارية بعدم الشرعية وطالبيين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية غير المشروعة بما يجعلها أكثر اتفاقاً مع مبدأ الشرعية، أو أكثر اتفاقاً مع مبدأ الملائمة والفاعلية والعدالة، وتملك السلطات الإدارية المختصة بالنظر والفصل في

1 - يعود الأصل التاريخي لشرط التظلم الإداري المسبق إلى نظرية الوزير القاضي التي اعتمدها القانون الفرنسي، للاستزادة أنظر: فاطمة بن سنوسي، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني، الجزائر، طبعة 2003م، ص 13 إلى 20.

2 - أنظر: الحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2003م، ص 269.

3 - نقلا عن حسين مصطفى حسين، دروس في العلوم القانونية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982م، ص 42. أنظر: فاطمة بن سنوسي، المرجع السابق، ص 10.

4 - نقلا عن أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وخالد ببيوض، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1983م، ص 10، 84.

التظلمات الإدارية سلطات واسعة وكاملة في مواجهة أعمالها المطعون فيها بعدم الشرعية والمتظلم منها، وأهم هذه السلطات الإجازة وسلطة التعديل وسلطة الإلغاء وسلطة السحب.⁽¹⁾

ثانيا: محاولة تحفيز إجراء التظلم

بعد اشتراطه لإجراء التظلم الإداري المسبق كعنصر من الإجراءات الإدارية غير القضائية لحل النزاعات بعيدا عن تدخل القاضي، وتحديدًا في ظل الأمر رقم 69/77 الموافق لـ 18 سبتمبر 1969م، المعدل والمتمم للأمر رقم 154/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية⁽²⁾، عمل المشرع وبموجب القانون رقم 08-09 المتضمن إحداث قانون الإجراءات المدنية والإدارية على إعادة بعثه وإحيائه من جديد وذلك بعدما تم إلغاؤه بموجب قانون 90/23⁽³⁾، شكلت خطوة إيجابية جد هامة، و جنبت الإجراءات العديد من الانتقادات التي أحاطت به، ولأجل بحث ذلك سنعطي لمحة عن الإجراء قبل قانون 08-09 (أولا)، ثم الحلة الجديدة التي إكتسها الإجراء في ظل هذا القانون (ثانيا).

1 - متابعة الإدارة قضائيا إجراء وقائي وغير محفز للمواطن في ظل أمر 77/69:

أ - إجراء وقائي لمخاصمة الإدارة قضائيا

في ظل تعديل 1969م الواقع على قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966م، اشترط المشرع الجزائري ولأول مرة إجراء التظلم الإداري المسبق كإجراء وجوبي وشكلي على المواطن أن يوجهه للإدارة قبل أن يلتجأ إلى مخاصمتها أمام القضاء للطعن في قراراتها غير الشرعية من أجل إعادة النظر فيها بواسطة سلطات التعديل أو التصحيح أو السحب أو الإلغاء مما يجعلها أكثر شرعية وملائمة وعدالة⁽⁴⁾.

ب - إجراء غير محفز لحماية المواطن

بالرغم من الفائدة الكبرى التي قد تعود على أطراف النزاع جراء اشتراط إجراء التظلم الإداري المسبق، كتجنيب مقاضاة الإدارة العامة وجرها إلى الصلح، وحماية المواطن بتحقيقه

1 - أنظر د/عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2004م، ص 366.

2 - الأمر رقم 69/77 الصادر في 18 سبتمبر 1969م، المعدل والمتمم للأمر رقم 66/154 لموافق لـ 8 يونيو 1966م المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر. العدد 82، المؤرخة في 26/09/1969م، ص 1234.

3 - القانون رقم 90-23 الموافق لـ 18/08/1990م، المعدل والمتمم للأمر رقم 66/54، المؤرخ في 8 يونيو 1966م المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية العدد 36 المؤرخة في غشت 1990م، ص 1149.

4 - أنظر المادة 169 مكرر - قبل تعديلها - ، والمادة 275 من قانون الإجراءات المدنية.

للأهداف التي كان يرغب في التوصل إليها تصحيح الإدارة لأعمالها وتصرفاتها خارج الإجراءات القضائية المعقدة، إلا أنه لم يسلم من الانتقادات والإشكالات التي قد يثيرها ويتسبب بها للمواطن المتظلم مما يضعف آماله في مواجهة امتيازات وسلطات الإدارة، فإجراء التظلم الإداري قد يعرقل المواطن اتجاه سير الدعوى الإدارية ويضر بمصالحه وحقوقه عندما لا يحقق الهدف المتوخى منه التوفيق بين الطرفين)، سيما وأن الإدارة وفي كثير من الأحيان لا تجيب المتظلم تماما الأمر الذي يعتبره المواطن ضياعا للوقت ما يستدعي التوجه للقضاء بعد كل ذلك العناء. (1)

2 - طبيعة جديدة للتظلم في ظل قانون 09-08

بعد أن عمل على بعثه من جديد، أضفى قانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على إجراء التظلم المسبق مفهوم جديد (أولا) وطبيعة جديدة للإجراء كقناة توفيقية بين الإدارة والمواطن تسجل لصالح هذا الأخير (ثانيا).

أ) - مفهوم جديد للتظلم الإداري

لم يعد مفهوم التظلم الإداري يحدد بمعناه السابق كإجراء إجباري أولي يقوم به الشخص المعني في شكل شكوى أو احتجاج أو طلب يوجه للجهة الإدارية مصدرة القرار لمراجعة تصرفاتها قبل مقاضاتها، وهو ما نستشفه من مضمون نص المادة (830) الفقرة الأولى منها والتي جاء فيها أنه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه في المادة (829) أعلاه".

وبناء على ذلك لم يعد إجراء التظلم إجباريا بل جوازيا، ولا يشترط تقديمه إلا أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار دون سواها، كما لم يعد يلزم تقديمه من قبل الأفراد فحسب مثلما كان عليه الأمر، وإنما من قبل كل شخص معني بالقرار طبيعيا كان أم معنويا.

ب) - إجراء جديد لصالح المتظلم

نظرا للانتقادات اللاذعة التي نجمت عن اعتماد المشرع للأسلوب الإجباري لإجراءات التظلم الإداري المسبق⁽²⁾ التي أدت في نهاية المطاف إلى إلغاء العمل به باستثناء طبعاً ما

(1) - أ/فاطمة بن سنوسي، المرجع السابق، ص 57، 58.
(2) - هذا على خلاف الأسلوب الاختياري الذي اعتمدته بعض الدول كمصر بخصوص التظلم الإداري المسبق.

يخص قرارات السلطات المركزية (كدعوى الإلغاء التي ترفع مباشرة ولأول مرة أمام مجلس الدولة)، وبهدف إعطاء نفس جديد للعلاقات التي تقوم بين الإدارة العامة والمواطن بشأن ما قد يثار بينهما من نزاعات.

الفرع الثاني: التظلم إشكالاته ومدى تأثيره على المواطن (المتظلم)

دور إجراء التظلم الإداري المسبق في ضمان حقوق المواطن تجاه سلطات الإدارة و الغرض منه هو تحقيق التسوية الودية الإدارية بين الطرفين، لا يخلو من إشكالات قد تقلل من إمكانية اعتباره ضمانا حقيقية لحماية الحقوق والحريات بواسطة إعادة التبصر في القرارات التي تتخذها الإدارة والتي قد تمس بدورها حقوق المواطن (الفرع الأول)، ومن تأثيرات سلبية قد تتجر عنه ما يحول دون تحقيق الغرض منه (الفرع الثاني).

أولا: إشكالات التظلم

ما من شك أن الفائدة التي حاول المشرع الجزائري أن يحققها من خلال إضافته لطبيعة جديدة لإجراء التظلم بموجب القانون رقم 08-ون المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، تفوق بكثير تلك التي أحاطت به من قبل، فطبيعة الإجراء الإلزامية مثلا والتي كثيرا ما أشعرت المتظلم بأنها تشجع الإدارة العامة على أن تتعسف في إصدار قراراتها طالما أنه سيدفع دفعا إلى رفعه لم يعد لها وجود، بيد أنه لم يعد مضطرا للقيام بتحريك الإجراء طالما لم يرغب هو في ذلك، إلا أن الإجراء كضمانة حقيقية لحماية حقوق وحريات المواطن المتظلم في مواجهة سلطات الإدارة بقيت شبه وتؤثر حتما سلبا بدل الإيجاب على المواطن المتظلم.

ثانيا : مدى تأثيره على المواطن (المتظلم)

تتنحصر أهم الجوانب السلبية التي من شأنها أن تشكل عائقا أمام المواطن المتظلم وبالتالي تؤثر عليه، في الأسباب التالية:

أ - التظلم وسيلة تقديرية في يد الإدارة: التظلم يبقى وسيلة تقديرية في يد الإدارة، ونظرا لما يحققه من مبدأ عدم مساواة بين طرفي النزاع على أساس أن الإدارة تجمع بين صفة الخصم والحكم في آن واحد، فإن ذلك لا يشجع المواطن بتاتا على رفعه.

ب - من حيث اشتراط التظلم أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار: اشتراط إجراء التظلم أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار دون سواها من شأنه أن يفرغ الإجراء من محتواه، نظرا لما

يرتبه من نتائج سلبية، إذ قلما يتراجع صاحب القرار عما بدر منه أو أصدره من قرار سيما أمام انعدام ما يجبره على ذلك لإمكانية تبرير تصرفه بتوحيه في ذلك القرار تحقيق المصلحة العامة، وتجنباً لذلك فإن المشرع مثلما اعتمد أسلوب تخير المتظلم على رفعه للتظلم، فإنه كان يجب أن يبقى على نفس النمط الذي كان معمولاً به في ظل أحكام المادة (169) مكرر من قانون الإجراءات المدنية.

ج - إمكانية التزام الإدارة الصمت: الإدارة وفي كثير من الأحيان تلتزم الصمت ولا تحيب المتظلم لعدم وجود ما يجبرها على ذلك، الأمر الذي يعتبره المتظلم ضياعاً للوقت وهو ما كان على المشرع أن يتفاداه كأن يجبرها مثلاً على الرد في الآجال المحددة قبلاً أو رفضاً حتى يستعد المتظلم لمواجهة أسباب الرفض سيما وأن قراراتها تستند دائماً على وقائع قانونية حقيقية ولا يوجد داع من إخفائها والسكوت حولها تمديداً للمواعيد.

د - ضمانة منعدمة لفحص الطعون: هدف المتظلم ليس إخطار الجهة المسؤولة عن القرار، بقدر ما يهدف إلى إمكانية ضمان فحص الطعن، وغياب قواعد تلزم الإدارة على فحص الطعون الإدارية (كإمكانية التزامها الصمت بشأنها) يجعل من هذه الطعون تشكل إجراء نزاعي إضافي مرتبط بآجال وإجراءات قد تؤخر إخطار القاضي الإداري.

المطلب الثاني

إجراء الصلح والوساطة القضائية لتسوية قضائية بديلة لحل النزاعات

وإذا كان الهدف المنشود من وراء تكريس مجال التسوية الإدارية هو الوقاية من المتابعة القضائية للإدارة العامة، فإن الغرض المراد تحقيقه من وراء مجال التسوية القضائية هو الحد من الاستمرار في الإجراءات القضائية وخلق ما اصطلح عليه "بالإجراءات البديلة" لحل النزاعات بين الإدارة والمواطن، على أنه قد يتخذ إما شكل الصلح القضائي (كفرع أول)، وإما شكل الوساطة على مستوى القضاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الصلح القضائي.

مقابل إلغاء تعديل 18 أوت 1990 المتضمن قانون الإجراءات المدنية لإجراء التظلم الإداري المسبق وهو الإجراء الذي أعيد بعثه من جديد بموجب ومقتضى قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتم إقرار إجراء الصلح القضائي وذلك بموجب

نص المادة (3/169) مكرر من قانون الإجراءات المدنية، ما جعل البعض يعتبر الإجراء بمثابة إحداث للمصالحة القضائية إلى جانب المصالحة الإدارية⁽¹⁾.

أولاً: تعريفه.

يعتبر الصلح القضائي وفي محمل تعاريفه إجراء ودي ينظمه القانون يرضى به الطرفين الإدارة العامة والمواطن) حتى لا يصل إلى المرحلة القضائية⁽²⁾، وقد عرفه البعض بأنه الإجراء الوقائي قصد تفادي النزاعات القضائية لما في ذلك من فائدة لطرفي النزاع، فالمواطن المتقاضي مع الإدارة يحصل على حقوقه مباشرة دون الاستمرار في إجراءات الدعوى بما في ذلك تفادي طرق الطعن في القرار الإداري⁽³⁾.

ثانياً: الصلح عبئ إجرائي من دون طائل في ظل قانون 08-09

في معرض تقييمنا لإجراء الصلح القضائي الذي قيل في شأنه أن "الصلح المجحف خير من الدعوى الرابحة"، والذي أقره المشرع الجزائري بموجب قانون 90-23 حتى يعطي نفس جديد للعلاقة بين الإدارة العامة والمواطن على خلفية الآثار السلبية التي يحققها وتترتب عن إجراء التظلم الإداري المسبق مما أدى إلى إلغاء العمل به، تجدر الإشارة أن إجراء الصلح القضائي كإجراء وكأداة قانونية قلصت الفوارق بين طرفي نزاع ليسا على نفس المرتبة (الإدارة العامة والمواطن من خلال وضعهما في نفس المرتبة أمام القاضي بوصفه هيئة مستقلة محايدة عن الطرفين، بغض النظر عن الامتيازات والسلطات الممنوحة للإدارة⁽⁴⁾.

ثالثاً: طبيعة قانونية جديدة لكن غير كافية للصلح بمقتضى قانون 08-09

انطلاقاً من القانون رقم 09/08 الموافق لـ 25 فبراير 2008م المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁵⁾، وتحديداً ما تضمنته أحكام المادة 970 و990 منه، يمكن الجزم أن القانون المشار إليه أعلاه قد غير من الطبيعة القانونية للصلح، بيد أنه وبعد أن كان إجراء

1 - رياض عيسى، ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية وأثرها على طبيعة الغرفة الإدارية في التنظيم القضائي الجزائري، ملتقى قضاة الغرفة الإدارية. الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992م، ص 94.

2 - بن سنوسي، المرجع السابق، ص 90.

3 - الحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 340.

4 - الحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 342.

5 - مع الإشارة إلى أنه وبعد أن كان يجب البحث في مواد قانون الإجراءات المدنية لتطبيق قانون الإجراءات الإدارية، لم يعد الأمر كذلك بل وتقلصت بفعل ذلك سلطة القاضي الإداري التقديرية مقارنة على ما كانت عليه.

شكليا وجوهريا، إجباريا يتوجب على القاضي⁽¹⁾ أن يقوم به لتقريب وجهات النظر ومواقف الخصوم إنهاء الخصومة وتجنبنا للدعوى الإدارية، أضحي إجراءه يكتسي طابعا جوازيا غير إجباري يتم إما بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقتهم (الخصوم)⁽²⁾ وذلك في مجال دعاوى القضاء الكامل دون غيرها.

الفرع الثاني: الوساطة القضائية⁽³⁾ بموجب قانون 08-09

بمقتضى أحكام المادة (944) من قانون 08-09 ، ق.إ.م.إ وعلى غرار دول أخرى عديدة، أحدث المشرع الجزائري تطورا هاما على مستوى الآلية القضائية إلى جانب إجراء الصلح، ويتعلق الأمر بإجراء الوساطة على مستوى القضاء⁽⁴⁾.

أولا: ماهيتها

جاء في الكتاب الخامس من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المشار إليه أعلاه المتضمن الطرق البديلة لحل النزاعات، وضمن الفصل الثاني المعنون ب "الوساطة"، من الباب الأول المتعلق بالصلح والوساطة، وعلى وجه التحديد على لسان نص المادة (994) ما يفيد: "يجب على القاضي عرض إجراء الوساطة على الخصوم في جميع المواد، باستثناء قضايا شؤون الأسرة والقضايا العمالية وكل ما من شأنه أن يمس بالنظام العام.

ثانيا: إجراءاتها

بمجرد قبول طرفي النزاع بإجراء الوساطة الذي يعرضه عليهما القاضي، يتوجب على هذا الأخير أن يتكفل بتعيين الشخص الذي ستسند إليه الوساطة، وانطلاقا بما جاءت به أحكام نص المادة (997) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن الوساطة تسند إلى كل شخص طبيعي شريطة أن يكون معترف له بحسن السلوك والاستقامة، يتمتع بحقوقه المدنية ويسجل

1 - وذلك مباشرة وتلقائيا عقب قيد العريضة وتلقيها إياه من قبل كاتب الضبط (وتحديدا من قبل رئيس المجلس القضائي الذي يحيلها إلى رئيس الغرفة الذي يعين بدوره مستشارا مقررًا لعملية الصلح).

2 - المادة 972 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (رقم 08-09، ج.ر عدد 21 - 2008/04/23م): وما يؤكد أيضا إمكانية إجراء القاضي الإداري للصلح من عدمه (أي طبيعته الجوازية) بعدما كان إجراء شكليا جوهريا إجباريا ما ورد بنص المادة 4 من نفس القانون المشار إليه أعلاه التي تفيد: "يمكن للقاضي إجراء الصلح بين الأطراف أثناء سير الخصومة في أي مادة كانت".

3 - اعتمد هذا المصطلح لأنه المصطلح الذي أخذ به المشرع الجزائري، رغم أننا نراه مصطلحا غير وجيه لأن استعماله يفيد قيام القاضي بعملية الوساطة شأنه في ذلك شأن إجراء الصلح، في حين كنا نأمل لو استعمل مصطلح "الوساطة على مستوى القضاء"، لأن من يقوم بالإجراء شخص لا علاقة له بالقضاء بل يخضع تحت إشراف القاضي.

4 - جاء في نص المادة 944 / 1 من القانون ما يفيد: "يجب على القاضي عرض إجراء الوساطة على الخصوم في جميع المواد، باستثناء قضايا شؤون الأسرة والقضايا العمالية وكل ما من شأنه أن يمس بالنظام العام".

نظيف من أية عقوبة لجريمة مخلة بالشرف، ومؤهلاً للنظر للمنازعة المطروحة عليه بكل حياد واستقلالية، كما يمكنها أن تسند إلى جمعية يتكفل رئيسها بتعيين أحد أعضائها لتنفيذ إجراء الوساطة باسمها مع ضرورة إخطار القاضي بذلك (المادة 997)، على أنه وبمجرد أن يبدي الشخص الذي اختير لمهمة الوساطة بموافقته ويخطر بها القاضي يتولى هذا الأخير إصدار أمر يقضي بتعيينه (على أن يتضمن الأمر موافقة الخصوم وتحديد آجال الوساطة، المادة 999)، وبعد أن يتولى أمين الضبط بتبليغ نسخة من الأمر إلى كل من الخصوم والوسيط تبدأ عملية إجراء الوساطة وبالتالي مهمة الوسيط المادة 1000) خلال مدة حددها المشرع بثلاثة أشهر على الأكثر يمكن تحديدها لمدة واحدة ولنفس الفترة بطلب من الوسيط إذا رأي داع لذلك وبعد موافقة الخصوم (المادة 996).⁽¹⁾

ثالثاً: أدوات غير كافية لإنجاح الوساطة القضائية

تتجلى نقائص إجراء الوساطة القضائية في الجوانب أو المسائل التالية :

أ - مجال واسع وتقديري للقاضي لاختيار الوسيط.

بحسب نص المادة (997) من ق.إ.م.إ، تسند الوساطة إلى كل شخص طبيعي أو إلى جمعية يقوم رئيسها بتعيين أحد أعضائها لتنفيذ الإجراء باسمها، مع ضرورة إخطار القاضي بذلك خلال مدة حددها المشرع بـ (3) أشهر كأقصى تقدير، لا يمكن تحديدها إلا مرة واحدة ولنفس الفترة بطلب من الوسيط وبعد موافقة الخصوم (المادة 996)، وبمقتضى المادة 998 من القانون أعلاه، اشترط المشرع في الشخص الطبيعي المكلف بالوساطة جملة من الشروط، كحسن السلوك، الاستقامة، عدم التعرض لعقوبة جراء جريمة مخلة بالشرف، التمتع بالحقوق المدنية، أن يكون مؤهلاً بنظر المنازعة، محايداً ويتمتع بالاستقلالية إلى جانب شروط أخرى حددتها المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 100/09،⁽²⁾ تمثلت في طلب التسجيل بإحدى قوائم

1 - وهي الشروط التي حددتها نص المادة 998 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 20 لـ 2008/4/23، بالإضافة إلى شروط أخرى يحددها التنظيم لاحقاً.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 100/09، الموافق لـ 10 مارس 2009م، المحدد لكيفيات تعيين الوسيط القضائي، الجريدة الرسمية العدد 16، المؤرخة في 15 مارس 2009م.

الوسطاء القضائيين لدى المجلس القضائي التابع لمقر إقامته ما لم يكن قد حكم عليه بإحدى الجرائم التي حددتها المادة⁽¹⁾، وهي القوائم التي يتم اختيار الوسيط من ضمنها (المادة 4)⁽²⁾.

ب (- عقوبات إخلال الوسيط لتزاماته

بما أن المشرع أوقع على الوسيط الذي يخل بالتزاماته ويتهاون فيها بعقوبة الشطب من قائمة الوسطاء طبقا للمادة 14 من المرسوم 09/100، وهي عقوبة غير ردعية ، فما هي عقوبة الوسطاء غير المسجلين في القوائم إذا ما أخلوا بالتزاماتهم سيما وأن المشرع من الجهة القضائية المختصة في حالة الضرورة وبموجب نص المادة 4/4،⁽³⁾ إمكانية تعيين وسيط غير مسجل في القوائم بعد أدائه اليمين، وإغفال المشرع لمثل هذه الأمور يعرض الوساطة إلى الفشل قبل أن تبدأ.

ج (- وسائل غير كافية

في إطار تشجيع عملية الوساطة، من المشرع الوسيط من وسائل مالية مشجعة، وذلك من خلال تمكينه من أن يتقاضى مقدار من المال يحدده له القاضي مقابل أتعابه، أكثر من ذلك وتشجيعا لعملية الوساطة فقد من المشرع الوسيط من أن يطلب من القاضي تسبقا يخضم من أتعابه النهائية.⁽⁴⁾

الفرع الثالث: فعالية محدودة للوساطة

تعتبر الوساطة القضائية إثراء إيجابي يضاف إلى إجراء الصلح القضائي كبديل لحل النزاعات بين الإدارة والمواطن بعيدا عن الاستمرار بطرق الطعن القضائية الطويلة والمعقدة إلا أنها تبقى محدودة وذلك نتيجة:

1 (- كأن يكون قد حكم عليه بجناية أو جنحة باستثناء الجرائم غير العمدية، أو حكم عليه كمسير من أجل جنحة الإفلاس ولم يرد اعتباره، أو ضابطا عموميا وقع عزله، أو محاميا شطب اسمه، أو موظفا عموميا عزل بمقتضى إجراء تأديبي نهائي.
2 (- تخضع القوائم لضوابط معينة، يتم إعدادها على مستوى كل مجلس قضائي، ويقع تحت طائلة الشطب كل تسجيل يتم في أكثر من قائمة واحدة، وتوجه طلبات التسجيل إلى النائب العام لدى المجلس الذي يقع في دائرة اختصاص المرشح (المادة 5)، وترفق الطلبات بمستخرج من السوابق العدلية رقم 3 لا تقل عن ثلاثة أشهر، ما يثبت المؤهلات عند الاقتضاء، شهادة الإقامة (المادة 6)، على أنه وبعد إجرائه لتحقيق إداري يحول النائب العام الملف لرئيس المجلس الذي يستدعي بدوره لجنة الانتقاء لدراسة الملفات والبت فيها، وهي لجنة تتشكل من رئيس المجلس كرئيس، النائب العام، رؤساء المحاكم بدائرة اختصاص المجلس (المادة 8)، وترسل القوائم في آخر المطاف لوزير العدل للتوقيع عليها (المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 100/09، ج.ر. عدد 16 لـ 2009/3/15).

3 (- جاء في نص المادة 4/4 من المرسوم التنفيذي رقم 100/09 ما يفيد: "..... كما يمكن الجهة القضائية، في حالة الضرورة أن تعين وسيطا غير مسجل في القوائم المنصوص عليها أعلاه وفي هذه الحالة، يجب عليه قبل مباشرة مهامه أن يؤدي، أمام القاضي الذي عينه، اليمين المنصوص عليها في المادة 10 من هذا المرسوم". ج.ر. عدد 16 لـ 2009/03/15.

4 (- أنظر: نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 100/09. ج.ر. عدد 16 لـ 2009/03/15.

أولاً: الطابع غير الإلزامي للوساطة

حتى تكون الوساطة فعالة يجب توفر جملة من الشروط، كاستعداد الأطراف لقبول الوسيط، الدخول في اتصالات حقيقية، غير أن إجبار المشرع القاضي القيام بمبادرة إجراء الوساطة (الم 994) ⁽¹⁾ دون إلزام الأطراف اللجوء أمام الوسيط ⁽²⁾ على غرار بعض التشريعات التي تجبر الأطراف على ذلك قبل القيام بأي إجراء قضائي، يجعل من الوساطة دون فعالية، سيما وأن الإدارة لا تقبل بإجراء الصلح استناداً للمصلحة العامة على حساب المصلحة الخاصة، فهي نادراً ولنفس الأسباب ما تقبل بإجراء الوساطة.

ثانياً: استقلالية منعدمة للوسيط

نص المادة 1001 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ما يفيد وجوب إخطار الوسيط القاضي بكل الصعوبات التي قد تعترض ممارسته للمهمة، يؤكد وبحق عدم تمتعه باستقلالية تجاه القاضي في عملية الوساطة التي كلف بها. وبناء على ذلك كان على المشرع إن أراد حقا تحقيق وساطة فعالة، أن يفعل في ذات الوقت دور الوسيط حتى يتمكن من القيام بمهمته بكل استقلالية وفي أحسن الظروف التي تكفل بتحقيق الغرض المنشود من وراء استحداثها من دون أن يعيقها عائق، لأن اقتصار سلطاته في مواجهة ما يعترضه على إخطار القاضي لن يحقق إلا خلاف ذلك.

ثالثاً: إجراء بديل مشكوك فيه لحل النزاعات

إدراج الوساطة تحت إشراف القاضي ورقابته، وتمكين المشرع إياه اتخاذ أي تدبير قد يراه مناسباً وضرورياً وفي أي وقت ⁽³⁾ بالإضافة إلى صلاحيات أخرى، من شأنها أن تفقد الوساطة طابع الإجراء البديل للدعوى القضائية، بل ويجعل منها إجراء من إجراءات الدعوى ⁽⁴⁾، تتم بناء على مبادرة القاضي (المادة 994)، وتعيين الوسيط وتحديد الآجال الممنوحة له للقيام بمهمته

1 - جاء على لسان نص المادة 1001 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 : "يجوز للوسيط بعد موافقة الخصوم سماع كل شخص يقبل ذلك، ويرى في سماعه فائدة لتسوية النزاع، ويخطر القاضي بكل الصعوبات التي تعترضه في مهمته"، ج.ر عدد 21 لـ 2008/04/32م.

2 - جاء في نص المادة 994 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ما يفيد: "يجب على القاضي عرض إجراء الوساطة على الخصوم في جميع المواد".

3 - جاء في نص المادة 995 من ق.إ.م. على أنه: "تمتد الوساطة إلى كل النزاع أو إلى جزء منه. لا يترتب على الوساطة تخلي القاضي، ويمكنه اتخاذ أي تدبير يراه ضرورياً في أي وقت". ج.ر عدد 21، 2008/04/23م..

4 - بمعنى خلافاً لما أورده المشرع في الكتاب الخامس المعنون بـ "الطرق البديلة لحل النزاعات"، من الباب الأول المعنون بالصلح والوساطة" (المادة 990 وما يليها من ق.إ.م.). ج.ر عدد 21 لـ 2008/04/23م.

ورجوع القضية إلى الجلسة تتم بناء على أمر من القاضي المختص (المادة 999)، كما أن الوساطة قد تنتهي حتى قبل أوانها بإرادة من القاضي لترجع للجلسة مجدداً، وفي حالة حصول الاتفاق، ترجع القضية أمام القاضي خلال التاريخ الذي حدده لها مسبقاً، واكتساب محضر الاتفاق السند التنفيذي غير القابل لأي طعن، لا يتم إلا بناء على مصادقة من القاضي وبموجب أمر منه (الم 1003، 1004).

رابعاً: تضيق سلطات الوسيط لصالح القاضي

دور القاضي الذي كان يجب أن يتوقف عند حد التعيين والإشراف على الوساطة، تعدي دوره هذا الإطار، فأصبح وبفعل سلطته التقديرية يملك عملية تقرير مصير الوساطة وإنهاء إجراءاتها تلقائياً متى تبين له استحالة حسن سيرها (المادة 1002/2)، واشترط مؤهلات وإمكانات معينة في الشخص المكلف بالوساطة ومنحه إمكانيات محدودة مقابل خلق فضاء أوسع لصلاحيات القاضي والتي كان يجب أن تتوقف عند حد الإشراف فقط على عملية الوساطة، تضعف من سلطات الوسيط لأن الوسيط أو الخصوم أدرى بمدى نجاح أو فشل إجراء الوساطة، وبمجرد طلب انهاء، كان يجب إلزام القاضي بالامتثال لإرادتهما وليس ما يفيد العكس، وناهيك عن سلطة القاضي في إكساب محضر الاتفاق الذي يحرره الوسيط ويوقع عليه الخصوم لصفة السند التنفيذي والحجية التي لا مجال لتحصيلها خارج هذا الإطار، وسلطته بتعيين وسيط غير مسجل حتى في قوائم الوسطاء⁽¹⁾ التي تخضع لضوابط محكمة بسبب حالة الضرورة التي يعود أمر تقديرها إليه بمقتضى نص المادة 4/4 من المرسوم رقم 100/09.

المطلب الثالث:

الوساطة الغير القضائية كإجراء يصيب حقوق المواطن وحمايتها

لجأت الجزائر إلى تكريس جملة من الآليات من شأنها أن تفعل سبل تسوية النزاعات القائمة بين الإدارة العمومية والمواطن مثل ما يعرف بإجراء الوساطة بتأسيس كل من هيئة وسيط الجمهورية سابقاً (كفرع أول) وإحداث اللجنة الفرعية للوساطة على مستوى اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها (كفرع ثاني)

1 - كالتحقيق عنه، الشروط الواجب توافرها فيه وغيرها، أنظر في ذلك المواد (4، 5، 6، 7، 8، 9) من المرسوم التنفيذي رقم 09100، ج.ر عدد 16 لـ 09/03/2009م.

الفرع الأول: تأسيس هيئة وسيط الجمهورية (السابق) (1)

نظرا لمظاهر القصور والتعقيد التي شهدتها مختلف الوسائل التقليدية المخصصة لحماية حقوق وحريات المواطن اتجاه سلطات الإدارة، التجأت عدة دول إلى إعادة النظر في آليات جديدة لتحقيق أكبر ضمانات لحقوق ولحريات المواطن اليومية الناجمة عن الاختلالات الإدارية بأقل عناء وتكلفة وبأكثر بساطة، انعكست في استحداث هيئة وسيطة بين الإدارة والمواطن تتلقى دعاوى المواطن المتضرر من الأداء الإداري (2)، وهي هيئة تحتل مرتبة وسطى بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية، باعتبارها أكثر حرصا لحل المشاكل الفردية، وأقلت شكلية وتطلبا للإجراءات من الثانية (3).

أولا: إطار تأسيسي عقيم على مستوى استقلالية الوسيط

إذا كان محرري المرسوم الرئاسي رقم 113/96 استمدوا نظام الوسيط: من نموذج الأمبودسمان السويدي والوسطاء الآخرين، فقد أفردوه بإطار قانوني متميز، وضعيف من حيث طبيعته التأسيسية لفقدانه اتجاه سلطات الإدارة العمومية بكل فعالية، مقارنة بالدول التي اعتمدت مثل هذا النظام، و أبرز هذه المؤثرات نجد إطار التأسيس الذي يشكل امتياز لرئيس الجمهورية، وغياب الضمانات القانونية، وأيضا غموض الطبيعة القانونية، وأخيرا عدم كفاية الوسائل المتاحة له، وهذا ما سنبينه في النقاط التالية:

1 - إطار تأسيس الوسيط امتياز لرئيس الجمهورية

مقارنة بما اعتمدته معظم دول العالم من وسائل قانونية متفوقة في إنشائها لهيئة الأمبودسمان أو الوسيط، انتهجت الجزائر في إحداثها لهيئة الوسيط مسارا قانونيا آخر أقل ما يمكن أن يقال عنه أنه يشكل إضعافا للمكانة القانونية لهيئة الوسيط الأمر الذي يؤثر سلبا على ضمان استقراره من كل أشكال التدخل وطابعه الاستقلالي.

1 - تجد هيئة الوسيط مصدرها المؤسساتي في دستور 1989م (المادة 6، 7، 8 و 11 إلى 22).
2 - تعود جذور نشأة الهيئة إلى الدستور السويدي ل 1809م وهو ما اصطلح عليه بالأمبودسمان، ونظرا لفعاليتها فقد قامت عدة دول بتداولها تحت تسميات مختلفة نذكر منها: فلندا 1918م، الدانمارك 1953م، النرويج 1962م، بريطانيا 1967م (باسم المفوض البرلماني)، فرنسا 1976م (باسم الوسيط ثم وسيط الجمهورية)، البرتغال (باسم نائب العدالة)، إسبانيا (باسم مدافع الشعب)، وقد امتد خلال سنة 1995م فقط إلى نحو 60 دولة. أنظر:

André Barilari, La modernisation de l'administration, Librairie générale de droit jurisprudence (LGD), Paris, 1994, p154.

André Barilari, op. cit, p154.

(أ) - رئيس الجمهورية مصدر تأسيسي للوسيط

إحداث هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96/113، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، باعتباره مصدرا تأسيسيا لهيئة الوسيط بالجزائر⁽¹⁾، لا يمكن أن يشكل إلا إضعافا قانونيا للقيمة القانونية للهيئة وذلك بالنظر إلى الوسائل القانونية التي اعتمدتها معظم دول العالم في إحداثها وتأسيسها لهيئة الأمبود سمان أو الوسيط، سواء تلك التي اعتمدت على وسيلة الدستور كالسويد، بولونيا، إسبانيا، أو تلك التي اعتمدت في إنشائها على نص تشريعي كالسنغال، فرنسا، بريطانيا.

(ب) - تبعية الوسيط لرئيس الجمهورية

بمقتضى نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، يعين هذا الأخير بموجب مرسوم رئاسي كما تنهي مهامه بنفس الآلية القانونية⁽²⁾، فاختيار الوسيط يخضع لحق تقدير رئيس الجمهورية.

2. غياب الضمانات القانونية للوسيط

إذا كانت هيئة الوسيط تتبع السلطة التنفيذية وتحديدًا رئيس الجمهورية، من الناحية العضوية و الوظيفية، فإن صلاحيات الوسيط من شأنها أن تحميه من كل أشكال الضغط وتحقق استقلاليتها اتجاه سلطة الرئيس⁽³⁾ أو على الأقل تقلل من خطر هذه التبعية، وهي الضمانات التي أضحت في حكم المفقودة في ظل المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤسس للوسيط، نتيجة: عدم تحديد عهدة الوسيط أولاً، و غياب الحصانة ثانياً.

(أ) - عدم تحديد عهدة الوسيط

لم يكتف محرري المرسوم الرئاسي رقم 96/113 بعدم تحديد آجال الرد على الوسيط من قبل الإدارة والتي أشاروا إليها بعبارة "الآجال المعقولة" (المادة 10)، حتى يقللوا من الضغوطات التي قد تمارس على الإدارة للرد أو لتستجيب لطلباته ما يزيد من مستوى تفوق سلطاتها وامتيازاتها اتجاه تدخلاته، بل لم تحدد عهدة الوسيط (المادة 12).

1 - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 23 مارس 1996 والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر. عدد 20 - 1996/3/21م.

2 - أنظر: المادة 12 وتحديدًا الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 113/96، ص 5.

3 - بالضمانات التي تكفل استقلالية الوسيط سواء كان ذلك اتجاه الأحزاب السياسية، أو اتجاه خطر تبعيته للسلطة التنفيذية والتقليل منها أنظر: BénédictéDélaunay, op. cit. p636.

ب) - انعدام الحصانة

إلى جانب ضمانات تحديد العهدة التي منحها معظم الدول المتبنية لنظام الوسيط **أو** الأمبودسمان لهذا الأخير تعزيزا لاستقلاليتها، فقد عملت هذه الدول أيضا على منح الوسيط **أو** الأمبودسمان ضمانات أخرى من شأنها أن تحقق حماية إضافية للهيئة من أجل ممارسة مهامه بكل حرية، وتتمثل هذه الضمانات في الحصانة القانونية الشبيهة بتلك التي يتمتع بها البرلمانين⁽¹⁾ (أو ما يعرف باللامسؤولية المدنية والجزائية).

3 - طبيعة قانونية غامضة

لم يكتف المرسوم الرئاسي رقم 96/113، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية بالجزائر الطبيعة القانونية للهيئة صراحة، ولا حتى طبيعة أعمالها، وإنما اكتفى بإبعاد الطابع القضائي عنها وهو ما جاء في أحكام المادة (2)، والمادة (4/2) من المرسوم⁽²⁾.

4 - وسائل غير كافية

تعتبر الوسائل المتاحة للوسيط بمثابة تأكيد على مدى تحقيق الأهداف المنوطة به، وضمانة التكريس استقلاليته كهيئة لممارسة مهامه على نحو لا يمكن أن يتحقق بدوها، وفي هذا الصدد تضمنت أحكام مواد المرسوم الرئاسي رقم 96/113 المؤسس للوسيط وتحديد نص المادة (7) على ما يفيد تزويد وسيط الجمهورية، بالوسائل البشرية والمادية ضمن إطار يحدد بنص لاحق وذلك بغية ممارسة صلاحياته وإنجاز مهامه، وهو ما تمثل فعلا في صدور المرسوم الرئاسي رقم 96/197 المحدد للوسائل الموضوعة تحت تصرف الوسيط وكذا القانون الأساسي لبعض موظفيه⁽³⁾.

ثانيا: سلطات مقيدة وغير فعالة للوسيط

يظهر تقييد سلطات الوسيط وعدم فعاليتها من حيث: ممارسته للصلاحيات، ومجال اختصاصاته، ودوره الرقابي كما سنبين ذلك.

(1) - RachidKhelloufi, op.cit, pp 34 et 41.

(2) - المرسوم الرئاسي رقم 96/113 الموافق لـ 1996/3/23/3/1996م المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية بالجزائر، جاء في نص المادة 2: "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية"، وجاء في نص المادة 4/2 من نفس المرسوم: "كما لا يمكنه أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي".

(3) - المرسوم الرئاسي رقم 96/197 المؤرخ في 26 ماي 1996م المحدد للوسائل الموضوعة تحت تصرف الوسيط وكذا القانون الأساسي لبعض موظفيه، ج. ر. العدد 33، المؤرخة في 1996/05/29م، ص 4، 5.

1 - ممارسة غير تلقائية للصلاحيات

تجنباً لما قد يعيق سير مؤسسة الوساطة، استبعد محري المرسوم الرئاسي 113/96 الطابع غير المباشر للوساطة⁽¹⁾ بين الوسيط والمواطن وهذا ما اعتمدته نظيره الفرنسي⁽²⁾، البريطاني وغيرهما، غير أن ذلك لم يمنع ما يعيق الممارسة المباشرة لصلاحيات الوسيط.

2 - اختصاصات محدودة

تتجلى اختصاصات وسيط الجمهورية التي حددها المرسوم الرئاسي رقم 113/96 باعتبارها هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية (المادة 2)، كما له حق المتابعة والرقابة العامة بغية تقدير وتحسين نوعية العلاقات الإدارية بالمواطن (1/3 و 1/5) إلى جانب الاختصاصات والصلاحيات المكملة التي تتجلى في تغيير وإصلاح نوعية الخدمات المقدمة للمواطن (المادة 9).

3 - دور رقابي وتقويمي ضعيف

بهدف القضاء على مواطن الضعف والقصور في النظام الرقابي التقليدي، وتعزيزاً لوسائل الرقابة على أعمال الدولة والإدارة العامة، استحدثت هيئة وسيط الجمهورية كهيئة رقابية خارجية متخصصة وغير قضائية"، تعمل على متابعة ورقابة أعمال الإدارة العمومية بغية تقويم حسن سير علاقاتها بالمواطن (المادة 3/1 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96)⁽³⁾.

الفرع الثاني: إحداث اللجنة الفرعية للوساطة

بعد الانتخابات الرئاسية لـ 16/4/1999م التي أسفرت نتائجها عن اختيار السيد عبد العزيز بوتفليقة رئيساً للبلاد، تم إنهاء مهام وسيط الجمهورية⁽⁴⁾، وحل المرصد الوطني لحقوق

1 - وفي هذا الإطار، يميز الأستاذ رشيد خلوفي بين الإخطار المباشر الموجه لشخص معين وبين الإخطار المباشر كهيئة، إذ يرى أن الإخطار كهيئة ليس مباشراً لأن المشتكي يتوجه إلى المندوب المحلي (الوسيط المحلي) الذي يتكفل في بعض الحالات بالشكوى، أو يرسلها إلى الهيكل المركزي، راجع: Rachid Khelloufi, Le médiateur de la république, op.cit, p30.

2 - أنظر على سبيل المثال نص المادة 7 من قانون 1973/01/03م المؤسس للوسيط الفرنسي، والتي تتضمن وجوب تقديم الشكاوي الموجهة للوسيط في شكلها المناسب وعبر القنوات الرسمية المؤهلة (والمتمثلة في البرلمانين) للاستزادة أنظر: Jaques Pelletier, op.cit, p 607.

3 - وما يميزها كونها تخرج عن إطار الرقابة الذاتية، الرقابة السياسية للبرلمان، والرقابة القضائية بموجب المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤسس لهيئة وسيط الجمهورية، ج.ر عدد 20 لـ 31/3/1996م، ومما جاء فيه المادة 3/1: "يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين"، فهي رقابة مستقلة عن كل فئات الرقابة المعروفة، أنظر في ذلك: عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 12، 13.

4 - ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 170/99 الموافق لـ 8/2/1999م وتحديدًا نص المادة 1 منه، ج.ر عدد 52 لا 05/08/1999م، ص 05.

الإنسان الصالح اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها⁽¹⁾ المستحدثة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 71/01⁽²⁾.

أولاً: لجنة الوساطة أداة غير محكمة ضد تقصير الإدارة

تعد اللجنة أداة غير محكمة ضد تقصير الإدارة العمومية، ويظهر ذلك من حيث: تفوق سلطة رئيس الجمهورية في مجال التأسيس، والعوارض التي تعترض تشكيل اللجنة.

أ) - التأسيس حق لرئيس الجمهورية

استحدثت اللجنة الفرعية للوساطة (إلى جانب اللجان الفرعية الأخرى) التي تعمل على مستوى اللجنة الاستشارية والتي تتولي بواسطتها تحقيق عملية الوساطة بين الإدارات العمومية والمواطن أو الأشخاص، بموجب آلية المرسوم الرئاسي رقم 71/01⁽³⁾.

ب) - عوارض تشكيلة اللجنة

تتشكل لجنة الوساطة من مجموعة الأعضاء المشكلين للجنة الاستشارية⁽⁴⁾ يتم توزيعهم على مستوياتها بعد مراعاة لشروط التجربة أو التخصص⁽⁵⁾، يختارون من ضمن المواطنين ذوي الكفاءات الأكيدة وذوي الخلق الرفيع المعروفين بالاهتمام الذي يولونه للدفاع عن حقوق الإنسان وحماية الحريات العمومية، ويقدر عددهم (على مستوى كل لجنة فرعية) من 7 إلى 11 عضو يوزعون بدءاً من رئيس ومقرر اللجنة ويعينهما رئيس اللجنة الاستشارية من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان المؤسسات العمومية والمنظمات الوطنية والمهنية والمجتمع المدني بعد عرضهما على أعضاء اللجنة الفرعية المعنية للمصادقة على ذلك، بالإضافة إلى الأعضاء المشكلين للجنة الفرعية⁽⁶⁾.

1 - أنظر المادة 19 و 20 من المرسوم الرئاسي رقم 01/71، ج.ر عدد 18 لـ 2001/03/28، ص 08.
2 - المرسوم الرئاسي رقم 71/01 الموافق لـ 2001/3/25/3/2001م الجريدة الرسمية العدد 18، المرجع السابق، ص 05. والرسوم الرئاسي رقم 297/02 الموافق لـ 23 سبتمبر 2002م، المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 71/01 (الجريدة الرسمية العدد 63، لـ 25 سبتمبر 2002م).

3 - المرسوم الرئاسي رقم 71/01 الموافق لـ 25 مارس 2001م، ج.ر العدد 18، المؤرخة في 28 مارس 2001م.
4 - يتشكلون مراعاة للتحقيق التمثيلي من مختلف الفئات الاجتماعية (مؤسسات عمومية، ممثلي المجتمع).

5 - بحسب كل لجنة (المادة 31 من المرسوم الرئاسي رقم 02/47، ج.ر عدد 5 لـ 2002/01/20، ص 08).
6 - المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 71/01، ج.ر عدد 18 لـ 2001/03/28 م. أنظر على سبيل المثال تركيبة المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بالمغرب، فبالإضافة إلى ممثلي الجمعيات في مجال حماية حقوق الإنسان، = الحقوق الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، المرأة، الطفل المعاقين، الأحزاب السياسية، المنظمات النقابية، الجالية بالخارج، المحامين، الأطباء، القضاة، يشكل المجلس أيضاً هيئة الأساتذة الجامعيين وهو ما تفتقده الجزائر.

ثانيا: تحفيزات ووسائل غير مشجعة

بغية اضطلاع اللجنة الوطنية الاستشارية بالمهام الموكلة لها بما يتماشى وتطلعاتها في مجال حماية حقوق الإنسان من مختلف الانتهاكات التي قد تمس بها، سيما ما تعلق منها بالمهام المتعلقة بنشاطات الوساطة في إطار عهدها لتحسين العلاقات بين الإدارات العمومية والمواطنين (المادة 6/2 من المرسوم الرئاسي رقم 263/09) المعهود بما للجنة الفرعية الدائمة للوساطة (المادة 4/24 والمادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 47/02).

الفرع الثالث: صلاحيات محتشمة للجنة الوساطة

إلى جانب تدهور الإطار التأسيسي للجنة الوساطة، فإن صلاحياتها هي الأخرى لم تسلم فهي محدودة و غير فعالة. بل طبيعة الرقابة التي تمارسها ضعيفة.

أولاً: نطاق محدود للصلاحيات

تختص اللجنة الفرعية الدائمة للوساطة المتواجدة على مستوى اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان باستلام، دراسة، ومتابعة كل الطلبات الواردة من قبل الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الذين يرون أن إدارة عمومية على اختلاف طبيعتها محلية كانت أم مركزية قد قصرت في حقهم وفقاً لقواعد سير المرفق العام (المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 47/02)، فالهدف الرئيس من إحداث لجنة الوساطة هو التأكيد على المهمة الأساسية للإدارة العمومية في إطار مفهوم المرفق العمومي ضماناً لحقوق المواطنين على نطاق واسع باستثناء بعض المجالات التي يحظر عليها أن تتدخل فيها.

ثانيا: سلطات غير فعالة

لا تعتبر اللجنة الفرعية للوساطة قاضي ولا حكم، وإنما يقتصر دورها البحث عن أفضل الحلول بين أطراف النزاع طبقاً للقوانين السارية، لأجل ذلك فقد خصها المرسوم الرئاسي رقم 47/02 في مادته (3/29) بسلطة تقديم كل اقتراح إلى السلطة المختصة التي من شأنها أن تكفل تحسين العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن إطار الأوامر والزجر، وهو ما يقلل من فعاليتها ويضعها في نفس مرتبة الذي يراقب من دون أن يعاقب، مع اختلاف بسيط إذا ما

اعتبرنا أن اللجنة وعلى عكس الوسيط يمكن وصفها بمثابة السلطة المعنوية لما تملكه من إمكانية إشراك اللجنة الاستشارية في تقريرها السنوي⁽¹⁾.

ثالثا: رقابة ملائمة وغير زجرية

طبيعة اللجنة الاستشارية كجهاز رقابي للإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، يضطلع بجمع الوضعيات المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان من دون أن تمس مهامه **أو** تمتد إلى صلاحيات كل من السلطات الإدارية ولا حتى القضائية طبقا للمادة (1) من الأمر رقم 04/09، تجعل من مجال الرقابة التي تمارسها اللجنة رقابة ملائمة لا تشمل رقابة المشروعية، الأمر الذي يمكن الإدارة من التعسف وانتهاكها حقوق وحريات المواطن كامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.⁽²⁾

(1) - مع الإشارة أن اللجنة لم تنشر منذ إحداثها إلى اليوم سوى تقريرين الأول بسنة 2007م والثاني سنة 2008م.
(2) - قاشي علال، الآليات الداخلية لكفالة الحقوق والحريات الأساسية للإنسان والمواطن، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، الجزائر، العدد 1، ماي 2006م، ص 62-63.

المبحث الثالث:

الحدود قضائية في مواجهة الإدارة ومنازعتها لحماية للمواطن

منح المشرع الجزائري للقاضي الإداري سلطات واسعة، أبرزها توجيه أوامر للإدارة المتعنتة عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي (المطلب الأول)، بل تدخل المشرع ويمكن جهات القضاء الإداري بناء على طلب المعني باتخاذ إجراءات تحفاظ على الحقوق من خلال التخفيف من المبدأ غير الموقف للطعون، وإقرار الاستثناء بوقف تنفيذ هذه القرارات إلى غاية الفصل في الموضوع للحد من الأضرار التي قد تتجر عن تنفيذها (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

حدود تفعيل سلطات القاضي في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

جاء على لسان الأستاذ دي روك: "أن تتطرق بالقانون شيء، وأن تفرض الوسائل الكفيلة بتحقيقه شيء آخر"⁽¹⁾، فالحماية القضائية لحقوق المواطن ضد تعسف الإدارة العامة لا تتوقف عند مجرد صدور حكم قضائي⁽²⁾، فالمواطن لا ينتظر من القضاء الإداري إصدار الأحكام في مدة معقولة بقدر ما ينتظر إمكانية تنفيذها⁽³⁾، كما يرى الأستاذ ريفيرو: "إذا كانت المطالبة بالحق لا تخلو من أهمية، والأهم هو إمكانية أن يتحول هذا الحق إلى حقيقة وواقع"⁽⁴⁾.

الفرع الأول: افتقار القاضي الإداري لبعض السلطات في مجال التنفيذ

تحكم القاضي الإداري في علاقته بالإدارة بحسب وجهة نظر الفقهاء، أصل إجرائي مؤداه أن القاضي يقضي ولا يدير، وأن الإدارة هي المشرفة على تنفيذ الأحكام القضائية، لذا فقد رتبوا عليه حظرين⁽⁵⁾: الأول حظر بالامتناع من توجيه أوامر للإدارة، والثاني حظر بألا يحل محلها.

1 - د/ حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مطابع مجلس الدفاع الوطني، 1984، ص 447.
2 - طبقا لنص المادة (8) في فقرتها الأخيرة على أن: "يقصد بالأحكام القضائية في هذا القانون، الأوامر والأحكام والقرارات القضائية"، وحذا لو استعمل المشرع مصطلحا آخر للتعبير عن ذلك كالمقررات بدل استعماله لمصطلح الأحكام، مثلما فعل بالترجمة الفرنسية حتى تتميز الأحكام بمفهومها العام عن الأحكام التي تصدرها محاكم الدرجة القضائية الابتدائية، ومما جاء في نص المادة بالترجمة الفرنسية أن:

"Il est entendu par décision dans le présent code les ordonnances, jugements, et arrêts".

3 - د/ منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 2.

4 - د/ حسني سعد عبد الواحد، المرجع السابق، ص 40.

5 - وذلك رغم ما يرتبه ذلك من إهدار لهيبة السلطة القضائية واحترامها على أساس أن التنفيذ هو نتيجة لما قرره وحكم به القاضي (أ/ فريجة حسن، التنفيذ الإداري المباشر لأحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة إدارة، للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 23، 2002م، ص 7).

أولاً: عدم الاعتراف للقاضي بسلطة توجيه أوامر للإدارة (قبل قانون 08-09)

انعدام نص تشريعي يسمح للقاضي الإداري الجزائري من توجيه أوامر للإدارة بخصوص الأحكام القضائية التي يصدرها لتحقيق تنفيذها، وغياب أساس قانوني صريح بالمقابل بمنعه من ذلك وتحديداً قبل إحداث قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديدة، لم يحفز القاضي من أن يوجه أو أن يأمر الإدارة العامة بعمل شيء أو الامتناع عن القيام بعمل معين حتى وإن اعتبر رفضها التطبيق الأحكام القضائية بمثابة مخالفة لقوة الشيء المقضي به التي تعادل مخالفة القانون.⁽¹⁾

1 - التذرع بمبدأ الفصل بين السلطات يتعارض مع حقيقة المبدأ

من غير المنطق أن يحول مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية إلى عقبة في وجه تنفيذ أحكام هذه الأخيرة، وما يجعل التذرع بمبدأ الفصل بين القاضي الإداري والإدارة حجة واهية ومبدأ في غير محله، أن إصدار الأوامر هنا لا يتعدى حث الإدارة على التنفيذ، وتوضيح ما يجب عليها اتخاذ من تدابير حيال ذلك لتنفيذ الأحكام القضائية، كما أن هذه القاعدة المسلم بها في فرنسا، التي تبنتها الدول التي سارت على خطاها ومن بينها الجزائر، لاقت تعارض ورد فعل عنيفين من قبل الفقه الفرنسي الذي اعتبره متعارضاً مع الحقائق التاريخية للمبدأ (سواء أكان فصلاً وظيفياً أو عضوياً).⁽²⁾

2 - الحظر يتناقض مع الالتزامات الدستورية للقاضي

إن التذرع بمبدأ الحظر على القاضي الإداري في أن يوجه أوامر للإدارة، انطلاقاً من أن دوره يتعدى إصداره للأحكام في مواجهة الإدارة مردود عليه، فدور القاضي الإداري حتى يصبح فقلاً، لا يجب أن يتوقف عند إصداره للحكم، بل أن يستمر إلى مرحلة التنفيذ على أساس أن

1 - ابتداء من أمر 66/154 الموافق ل 8 يونيو 1966م المتضمن قانون الإجراءات المدنية إلى آخر تعديل قانون 05-01 2001/5/22 م، أنظر: أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية بآبن عكنون، الجزائر، 2005م، ص200. وأيضاً: محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية في القانون الفرنسي، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، 2000م.

2 - فذهب شوفالي (Chevallier) إلى القول بأن لا أساس لهذا المبدأ قانوناً ولا منطقاً، وإنما يعود إلى اعتبارات تاريخية لم يعد لها وجود ولا مانع يحول دون الاعتراف للقاضي الإداري في القانون الإداري بمثل هذه السلطة، وذهب جيز (Jeze) إلى القول بأنه لم يعد هناك ما يبرر فكرة الاستقلال تلك كآثر من آثار مبدأ الفصل بين السلطات في الوقت الحاضر لتعارضها مع الديمقراطية وسيادة القانون، في حين عبر ريفيرو (Rivero) عن استيائه لمبدأ الفصل بين وظيفة الإدارة ووظيفة القاضي الإداري لعدم استناد المبدأ لأي نص يقرره. لتفاصيل أكثر أنظر: (حمدي على عمر، المرجع السابق، ص 37، 39).

سلطته في توجيه الأوامر شق من سلطته في الحكم⁽¹⁾، وما دامت سلطاته غير محددة بصفة ضيقة فعليه أن يفرض تطبيق القانون، ويضمن حقوق وحريات الأفراد ضد كل تعسف قد يصدر من الإدارة العامة باعتبارها أوليات يستند في ممارستها على الدساتير التي تمنحها إياه، ويندرج ضمن مهامه المتمثلة أساسا في حماية المجتمع والحريات، وكفالة حقوقه الأساسية حسب المادة(164) من دستور 1976م.

3 - افتقار القاضي للأمر غير مؤسس قانونا

قبل إحداث قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، لم يكن يوجد في القانون الجزائري ما ينص على السماح للقاضي الإداري بإصدار أوامر للإدارة⁽²⁾ كما لم يكن يوجد نص يمنعه من ذلك، وعليه واستنادا إلى قاعدة أن ما هو غير ممنوع فهو مباح، وبالرجوع إلى تطبيقات القضاء في إيجاد مخرج لبعض الحالات التي شكلت استثناءات لهذا الحظر (كحالة الاعتداء المادي ...) ⁽³⁾، فلماذا لم يجعل الحظر عاما، وهل يعقل أن يتغير الحظر بتغير الحالات وتبعا لطبيعة الدعوى، وهل من المنطق خلق تفسيرات مختلفة إحداها تحظر والأخرى تحيز؟⁽⁴⁾، وحيث أنه لا شيء يمنع القاضي الإداري من توجيه أوامره للإدارة فتطبيق مبدأ الحظر لا أساس له هنا أيضا. ⁽⁵⁾

ثانيا: عدم الاعتراف للقاضي بسلطة الحلول محل الإدارة

تبنى القاضي الإداري مبدأ الحظر بالإحلال صراحة طبق لما جاء في قراره الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 11 يونيو 2001م: "... فإن القاضي الإداري لا يدخل ضمن اختصاصه توجيه أمر للإدارة للقيام بإجراء معين، أو أن يقوم محلها في اتخاذ هذا الإجراء..."⁽⁶⁾، فتبنى القاضي الإداري الجزائري موقف القضاء الإداري الفرنسي بأن منح القاضي الإداري سلطة الإحلال بالمقارنة بسلطته بتوجيه أوامر ويعد هذا تعارضا صارخا لمبدأ

1 - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 26.

2 - علا محمد الحسين، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، بحث علمي لنيل درجة الدبلوم في العلوم الإدارية والمالية، قسم الدراسات العليا، جامعة دمشق، 2003/2004م، ص33.

3 - الحسين بن الشيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات....، المرجع السابق، ص471.

4 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 202، 203.

5 - فعلى سبيل المثال، وتنفيدا لتأسيس مجلس الدولة مبدأ الحظر على القضاء إصدار أوامر أو حتى إلزام الإدارة بالقيام بعمل معين على نص المادة 168 من قانون الإجراءات المدنية، في قراره الموافق لـ 2002/7/15م.

6 - أنظر: حمدي على عمر، المرجع السابق، ص4، 5.

الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية لمخالفته لمبدأ التخصص الوظيفي⁽¹⁾، لأن القاضي الإداري لا يملك سلطة رئاسية على الإدارة، ومهمة القاضي هي التصريح بالقانون، ولا يعني استطاعته على إنشاء قرار إداري جديد،⁽²⁾ إلا التي تشكل تخفيفات للقاعدة أو المبدأ الحظر.⁽³⁾

الفرع الثاني: تطوير الوسائل القانونية لضمان تنفيذ أحكام القضاء في إزاء الإدارة

سعيًا منه لنزع العوائق التي تحد من تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة بسبب افتقار القاضي للسلطات الحقيقية سيما ما تعلق بتوجيه أوامر، التي تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات على خلاف سلطته بالحلول محل الإدارة، وبغية الحد من مساعيه التي اقتضرت على تنفيذ الأحكام المتعلقة بالعقوبات المالية دون سواها كتلك التي تخص دعاوى الإلغاء.⁽⁴⁾

أولاً: الغرامة التهديدية إهدار لمبدأ الحظر بتوجيه أوامر وحل الإشكالية التنفيذ

للإحاطة بنظام الغرامة التهديدية كوسيلة قانونية لضمان تنفيذ أحكام القضاء في مواجهة الإدارة، لابد من الإشارة إلى مفهومها أولاً، ثم إلى عملية تطورها والمراحل التي شهدتها للاعتراف بها وتقنينها قبل قانون 08/09 وبعده كنقطة ثانية، كما سنتعرض إلى البحث في مدى فعاليتها كنقطة ثالثة، وفي النقطة الرابعة تكييف طبيعتها القانونية.

1 - تعريفها

أمام سكوت المشرع الجزائري عن تعريفها، فقد عرف أساتذة القانون الفرنسي نظام الغرامة التهديدية في مجال القانون الإداري بـ "عقوبة مالية تبعية ومحتملة، تحدد بصفة عامة بمبلغ معين⁽⁵⁾ عن كل يوم تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

2 - الاعتراف للقاضي الإداري بسلطة الأمر بالغرامة بموجب قانون 08-09

سنشير في هنا إلى عملية تطور الغرامة التهديدية والمراحل التي شهدتها للاعتراف بها (أ) وتقنينها قبل قانون 09/08 وبعده (ب).

1 - أنظر: الحسين بن الشيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات، المرجع السابق، ص 479، و حسني سعد عبد الواحد، المرجع السابق، ص ص 447، 448.

2 - نقلاً عن (Jaques Chevaliers) ، أنظر: الحسين بن الشيخ ،دروس في المنازعات، المرجع السابق، ص 434.

3 - كحالة الإبطال الجزئي للقرار غير المشروع إذا كان ممكناً وقابلًا للفصل عن بقية العناصر الأخرى (انطلاقاً من أن الإبطال الجزئي للقرار الإداري هو أقصى ما يمكن أن يذهب إليه القاضي الإداري، لكونه يقوم بإعادة إنشاء القرار الإداري).

4 - بوحميذة عطاء الله، "رد الإدارة بين الواجب والخيار" الرفض والقبول، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 3، 2008، ص 274.

5 - مع الإشارة أن مبلغ الغرامة قد يصل إلى حد 5 آلاف دينار يومياً، أنظر عثمان لحياني، ارتياح المحضرين القضائيين للتدابير الجديدة في تنفيذ الأحكام القضائية، جريدة الخبر، المؤرخة في 2009/6/11، العدد 5664، ص 2.

(أ) - المراحل التي شهدتها عملية الاعتراف بالغرامة

مرت عملية الاعتراف للقاضي الإداري الجزائري بسلطة توجيه أوامر للإدارة بصفة عامة، وبالتالي الأمر بالغرامة المالية في مواجهتها بصفة خاصة بمرحلتين اثنتين :

(١) - مرحلة ما قبل قانون 08-09:

قبل إحداث قانون 08-09 الموافق لـ 25 فبراير 2008م المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، شهدت الساحة القانونية انعدام نص قانوني صريح يسمح للقاضي الإداري بتوجيه أوامره للإدارة عامة، والأمر بالغرامة أو الإكراه المالي في مواجهة الإدارة المتعنتة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة في مواجهتها ما أدى بمجال الاعتراف بتطبيق الغرامة التهديدية في القانون الإداري تماثلا بالقانون العادي يشهد تذبذبا صارخا في المواقف بين مؤيد لتطبيقها ومعارض للأمر.⁽¹⁾

(٢) - مرحلة ما بعد قانون 08-09:

عرفت هذه المرحلة تنظيم جديد السلطات القاضي الإداري والاعتراف له بتوجيه أوامره للإدارة وإكراهها ماليا⁽²⁾ وذلك بواسطة عملية "تقنين الأمر بالغرامة التهديدية في المادة الإدارية" متى بدا هناك تصادم في تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة في مواجهتها.

(ب) - تقنين الغرامة في المادة الإدارية

اقتداء بما وصلت إليه الاجتهادات في مجال تنفيذ أحكام القضاء الإداري في مواجهة الإدارة المتعنتة عن التنفيذ، المستقاة تحديدا من القانون الفرنسي وتبعا للمبدأ القائل بأن عدم جواز إصدار القاضي الإداري أوامر للإدارة لا يمكن توظيفه متى تعلق الأمر بتنفيذ أحكام القضاء، نتيجة للآثار السلبية التي تتمثل إجمالها في التقليل من شأن الأحكام القضائية، كالمساس بأبرز معالم دولة القانون، الحكم بنفاذ استمرارية قرار إداري غير مشروع، امتداد عدم التنفيذ خارج دعوى الإلغاء، المساس الواضح بالأحكام الدستورية طبقا للمادة (145) دستور 1996م⁽³⁾.

(1) - د/ محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص44 وما يليها.

(2) - Rachid. KHELLOUFI, La réforme de la justice administrative algérienne depuis 1996: une réforme pour un Etat de droit, Revue Algérienne des sciences juridiques, économique et politiques, N4, 2008, p59

(3) - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009م، ص ص 220-222.

ثانيا: فعالية الغرامة التهديدية

إذا كانت الغرامة التهديدية وسيلة قانونية فعالة لمواجهة تعنت الإدارة بالتنفيذ، لما ترتبه من جزاء ونظرا لما تضيفه من فعالية ملموسة على الحكم القضائي الإداري تحديدا وبالتالي على مصداقية وهيبة القضاء الإداري، إلا أن هذه الفعالية التي لا يمكن إنكارها غير كافية لحل مشكلة تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، ومن ثم مواجهة ظاهرة تعنتها للأسباب التالية:

1 - سلطة تقديرية للقاضي للأمر بالغرامة

لقد منح المشرع القاضي الإداري، بل وجعله يتمتع بسلطة تقديرية واسعة بخصوص الغرامة التهديدية، في الوقت الذي كان يجب أن تكون فيه سلطته مقيدة، وذلك بأن يحكم بتوقيعها متى توافرت شروطها. (1)

2 - عدم مراعاة عنصر العنت عند تصفية الغرامة

إذا كان المشرع قد أحسن عندما نص في المادة (175) من القانون المدني⁽²⁾ على ضرورة عدم مراعاة فقط ما أصاب الدائن من ضرر بسبب عدم التنفيذ أو التأخير (كما هو الحال بالنسبة لنص المادة (471) من ق. إ. م)، وإنما يجب أيضا مراعاة مدى تعنت المدين ومقاومته التي بدت منه، لدى القيام بعملية تصفية الغرامة وبالتالي في تقدير هذا التعويض باعتباره الهدف المرجو من وراء نظام الغرامة التهديدية. (3)

3 - مجال محدود لتطبيق الغرامة

على عكس بعض التشريعات كما هو الحال بالنسبة للمشرع الفرنسي الذي كرس تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارة، ووسع من تطبيق الغرامة على الإدارة حتى في حالة رفضها تنفيذ

(1) - فعلى سبيل المثال، جاء في نص المادة 34 من القانون رقم 4/90 على أن تحدد غرامة تهديدية يومية لا تقل عن 25% من الراتب الشهري الأدنى المضمون، على أن لا تنفذ إلا عندما تنقضي مهلة الوفاء التي لا تتجاوز 15 يوم، أنظر في ذلك القانون رقم 90/4 الموافق ل 6 فبراير 1990م، المتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل، الجريدة الرسمية العدد 6، المؤرخة في 7/2/1990، ص 240.

(2) - جاء في نص المادة 175 من الأمر رقم 58/75 الموافق ل 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني ج ج ر العدد 78 المؤرخة في 75/09/30، ص 990 أنه: "إذا تم التنفيذ العيني أو أصر المدين على رفض التنفيذ حد القاضي مقدار التعويض الذي يلزم به المدين مراعيًا في ذلك الضرر الذي أصاب الدائن والعنت الذي بدا من المدين".

(3) - بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية المستحدث 09-08. ج.ر. عدد 21 لـ 2008/4/23 م.

حكم قضائي متعلق بدعوى التعويض، وحالة إقامة المسؤولية المدنية للموظفين المكلفين بتنفيذ القرار بالإلغاء.⁽¹⁾

الفرع الثالث: المسؤولية الموظف على تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة

إمكانية وسلطة القاضي الإداري بأمر الإدارة وحثها على تنفيذ التزاماتها الواردة بمنطوق الأحكام القضائية النهائية، كما هو الحال في أسلوب الغرامة التهديدية، لا يجب أن ينال من أهمية ودور مسؤولية الموظف الشخصية التي أحدثها المشرع الجزائي كخطوة أولى سبقت من حيث ظهورها وسائل أخرى في مجال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة باعتبارها مكسب قانوني ومسلكا لا يستهان به لحصول المتقاضي على تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الموظف المعني بذلك، مخافة منه أن يعاقب عن الأعمال التي جرمها المشرع متى تحققت أركانها، وذلك نتيجة عدم التزامه بمراعاة القوانين والتنظيمات المعمول بها.⁽²⁾

أولاً: وسائلها

تعتبر المسؤولية الشخصية من أهم الوسائل التي تحمل الموظف على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة، ويترتب عنها إما مسؤولية جزائية، أو دعوى عمومية، أو مسؤولية مدنية، ورجوع الإدارة على الموظف أو ما يعرف بعبء التعويض.

ثانياً: إشكالاتها

كثيراً ما يستعصي تحقيق المسؤولية الشخصية للموظف بسبب عدم تنفيذ قوة الشيء المقضي به، إمكانية الكشف عن الموظف مرتكب الخطأ سيما وأن الامتناع لا ينجم دائماً عن عمل موظف واحد، كما أن الطابع المتشاك للقرار الإداري كثيراً ما يؤول إلى التردد في تحديد مصدره الحقيقي حتى وإن كان ذلك لا يمنع من أن ينسب الخطأ الشخصي لأكثر من

(1) - أنظر: عفيفي محمد، الغرامة التهديدية، مجلة المحاماة تصدر عن نقابة المحامين بجمهورية مصر العربية، العدد 9 و10، نوفمبر 1989م، ص 119-121. وتحيل المادة 986 من ق.إ.م، إ على قانون 91-02 المتعلق بتنفيذ القرارات الإدارية فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية بدفع أموال، أنظر في عرض أسباب المادة 986، المشروع التمهيدي المتضمن ق.إ.م. إن الجزء الثاني، ص 458 منه.

(2) - جاء في نص المادة (1) من المرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، في الفصل الثالث المعنون بـ "واجبات المواطن ووسائل الطعن" من القسم الأول المعنون بـ "واجبات المواطن" ما يفيد: "يجب على المواطن أن يسهم في ترسيخ سلطة الدولة من خلال احترام الموظف الذي يمثل الإدارة ويجسدها".

موظف فيتضامنوا في التعويض، بل إن دفع الإدارة التعويض بدلا عن الموظف والعودة عليه يصطدم عادة بإعسار هذا الأخير. (1)

ثالثا: الوسائل المفقودة لتعزيز الإطار القانوني للتنفيذ

يشكل عدم كفاية الوسائل المضمونة لتحقيق العدالة الإدارية، سيما ما تعلق منها بوسائل تنفيذها على أرض الواقع وتحديدًا لمواجهة الإدارة تقنية أخرى تضاف إلى تعزيز سلطاتها المضرة بحقوق المواطن، لأجل ذلك عملت بعض الدول وعلى رأسها فرنسا إلى تعزيز الإطار القانوني للتنفيذ وذلك بأن أحدثت وإلى جانب الوسائل الأخرى المعتمدة كالغرامة التهديدية والمسؤولية الشخصية للموظف، آليات أخرى من شأنها أن تساهم وتتصدى لمواجهة تعنت الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضدها، كالوسيط فإلى جانب الأساليب القضائية بصفتها الأكثر إلزاما للتصدي لمواجهة تعنت الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضدها، يساهم الوسيط في فرنسا باعتباره أسلوب غير قضائي في تفعيل بارز لمثل هذه العملية، (2) وتساهم أيضا الهيئة الاستشارية على مستوى مجلس الدولة الفرنسي للتصدي للإدارة المتعسفة.. في حين ما أورده المشرع بنص المادة (989) أعلاه، يجعلنا نستشف أن المشرع لم يوضح على مستوى هذه المادة ما يشير إلى معالم إشكالات التنفيذ، بيد أن الأمر لم يتعدى الإشارة إلى ما يفيد توجيه رؤساء المحاكم الإدارية تقريراً إلى مجلس الدولة بخصوص ما يعترضهم من صعوبات التنفيذ، ما يجعلنا نتساءل عن سبب عدم الإشارة وافئقاد الجزائر إلى نظام استشاري لحسم إشكالات التنفيذ والغموض الذي يعتريها، على غرار بعض الدول فعلى سبيل المثال أحدثت فرنسا لدى مجلس الدولة "لجنة التقرير". (3)

المطلب الثاني:

تدعيم ناقص لآلية الأمر بوقف تنفيذ قرارات الإدارة الحماية المواطن

تتمتع الإدارة بامتياز هام، يسمى "امتياز الأسبقية"، بمعنى أن قراراتها تكتسي طابعاً تنفيذياً بسبب رداء السلطة العامة الذي ترتديه وإن تم الطعن في صحة هذه القرارات، لافتراض

1 - د/ حسني سعد عبد الواحد، المرجع السابق، ص 612، 614، 615.

2 - أنظر: د/ حسني سعد عبد الواحد، المرجع السابق، ص 532-537.

3 - د/ حسني سعد عبد الواحد، المرجع السابق، ص 457.

شرعيتها وضمان حق الإدارة في تنفيذ قراراتها حتى لا يفوت الطعن تحقيق الصالح العام الذي يقصد القرار الإداري تحقيقه ما لم يتم وقفه. (1)

الفرع الأول: إصلاحات إيجابية لكنها جزئية وغير كافية

نظرا لفعالية إجراء وقف تنفيذ القرار الإداري، والذي منحه المشرع للمتقاضى حماية لوضعية قانونية أو مادية معينة إلى غاية الفصل في موضوع الدعوى، وتبعاً لما ينتج الإجراء من رقابة قضائية حقيقية مسبقة المدى مشروعية القرارات الإدارية قبل تنفيذها، كرس المشرع وبمقتضى القانون رقم 08-09 إصلاح قانوني جذاب لتنظيم منح الأمر بوقف التنفيذ على نحو أظهره بمضمون جديد.

أولاً: المضمون الجديد للأمر بوقف التنفيذ

شهد محال وقف تنفيذ القرارات الإدارية توسعاً ملحوظاً في سلطات وصلاحيات القاضي الإداري وعلى وجه الخصوص سلطات القاضي على مستوى المحاكم الإدارية للأمر بوقف التنفيذ بعدما كان مجاله محدود النطاق، ويتعلق الأمر بتوسيع: سلطات المحاكم الإدارية للأمر بوقف التنفيذ، ومجال وطبيعة منح وقف التنفيذ.

1 - توسع ملحوظ لسلطات المحاكم الإدارية للأمر بوقف التنفيذ

في الوقت الذي لم يقيد فيه المشرع سابقاً بمجلس الدولة بأي من القيود عندما ينظر في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يتمتع باختصاص النظر فيها كدرجة أولى وأخيرة، كأن لا تشمل الطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تمس بالنظام العام. (2)

2 - مجال وطبيعة أوسع لوقف التنفيذ

لم تقف عملية الإصلاح عند هذا الحد فحسب، بل وبعدما كان نظام وقف التنفيذ وبصريح العبارة بمثابة نظام استثنائي⁽³⁾، تولى المشرع في ظل القانون 08-09 إلى ما يفيد

(1) - د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 276.

(2) - تبعاً لذلك نصت المادة 11/170 و 12 على أنه: "لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقوف إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي. ومع ذلك لا يجوز للمجلس القضائي بأي حال من الأحوال أن يأمر بوقف تنفيذ قرار يمس حفظ النظام والأمن والهدوء العام."

(3) - وهو ما عبرت عنه المادة 170 من ق.إ.م. في فقرتها 11، وذلك بنصها على ما يفيد: "لا يكون للدعوى أمام المجلس القضائي أثر موقوف، إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك بصفة استثنائية بناء على طلب صريح من المدعي." وأيضاً ما أورده نص المادة 283/2 من نفس القانون، ما يفيد إمكانية "أن بأمر رئيس الغرفة على مستوى المحكمة العليا أنفا وبصفة استثنائية، بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بناء على طلب صريح من المدعي...".

ذلك، بيد أنه جاء خالياً من عبارة "استثنائية" الأمر، إذ أضحي باستطاعة القاضي الأمر بالوقف متى طلب منه ذلك من قبل المعني بالقرار، وتأسس طلبه على وسائل جديّة من دون تقييد لحالات معينة مثلما كان عليه الأمر سابقاً (كحالة التعدي، الاستيلاء والغلق الإداري).⁽¹⁾

ثانياً: ضعف ضمانات المتقاضي للحصول على الأمر

إذا كان تنفيذ القرار الإداري يشكل بحسب ما صورته العميد هوريو إحدى السمات المميزة للقانون الإداري وبأنه الامتياز الأعظم الذي تملكه الإدارة، فإن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه كاستثناء على ذلك، يشكل بدوره ضماناً أساسية وصمام أمان لحقوق الدفاع بالنسبة للمتقاضي في مواجهة امتيازات الإدارة، غير أن الإجراءات التي أحاطت بمنحه لا يمكنها إلا أن تضعف الضمانات التي قد تمكن المتقاضي من الحصول على إجراء وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه.⁽²⁾

1 - اختصاص تقديري واسع للقاضي بمنح الإجراء

استعمال المشرع لعبارة: "يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناءً على طلب المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري ... " بمقتضى نص المادة (833) من ق.إ.م. ، ويجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف بموجب نص المادة (912) من نفس القانون وكذا المادة (910) بصفته قاض أول وآخر درجة، وأيضاً في المادة (919) ما يفيد: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض.. يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار..".

2 - انعدام حق المتقاضي بوقف التنفيذ

تمتع القاضي الإداري بسلطة تقديرية واسعة لإجراء وقف تنفيذ القرار وبالتالي الأمر به ومنحه للمتقاضي من عدمه، يجعل من امتلاك هذا الأخير لحق الوقف غائباً إن لم نقل منعدماً، ذلك أن القاضي الإداري وحده من يقدر متى يقرر الأمر بوقف التنفيذ ومتى لا يقرر ذلك، وحتى يكون للمتقاضي الحق بوقف تنفيذ القرار، لا بد أن يتحقق طلبه تلقائياً طالما تحققت الشروط التي من أجلها يطلب من القاضي الأمر به، وغير ذلك سيجعل من القاضي

1 - أنظر في ذلك نص المادة 171 مكرر الفقرة 3 من قانون الإجراءات المدنية من القانون رقم 05-01 ل 22 مايو 2001، المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية ج.ر عدد 29 لـ 23/5/2001.

2 - د/ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري - دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997، ص 201.

الإداري ومثلما عبر عنه البعض "حافظا لامتيازات الإدارة" وهو ما اصطلح عليه بـ:
"Protecteur des prérogative de l'administration." (1)

3 - الإبقاء على استئناف أمر وقف التنفيذ

إمكانية استئناف أمر وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه والصادر عن قاضي المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة خلال أجل 15 يوما من تاريخ التبليغ، وورود عبارة "يجوز استئناف أمر وقف التنفيذ" دون "استئناف طلب أو أمر وقف التنفيذ الوارد في المادة (837)، الذي يفهم منه أن المشرع يكون قد حصر مجال الاستئناف (2) على طبيعة الأوامر الصادرة بقبول طلبات وقف التنفيذ دون سواها ما يفتح الباب أمام الإدارة للاستئناف دون الأفراد، لا يمكن أن يتماشى مع منح هذه المكنة للمتقاضي.

ثالثا : شروط غير مرنة وتدابير غير مشجعة لمنح الوقف

لما كان طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فرع من الأصل المتمثل في طلب إلغاء هذا القرار، اشترط المشرع أن يحاط منح الإجراء بطلب مستقل عن طلب إلغائه، ومقتربا بدعوى إلغائه باعتباره طلبا متفرعا و ليس دعوى قائمة بذاتها.

1 - شروط غير مرنة

لما كان طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فرع من الأصل المتمثل في طلب إلغاء هذا القرار، اشترط (3) المشرع أن يحاط منح الإجراء بطلب مستقل عن طلب إلغائه، ومقتربا بدعوى إلغائه باعتباره طلبا متفرعا و ليس دعوى قائمة بذاتها.

2 - تدابير قضائية غير مشجعة لمنح الوقف

يشكل التحقيق والتسبيب في طلبات وقف التنفيذ، أهم التدابير التي ألزم بها المشرع القاضي للفصل في طلبات وقف التنفيذ، إلا أن محتواها يشكل بدوره إطالة لإجراء الوقف الذي يتطلب و نظرا لأهميته التعجيل به.

Bénédicté Delaunay, op.cit, p 820

(1) -

(2) - راجع في ذلك: أ/ بشير محمد، المرجع السابق، ص126.

(3) - ما يفيد أن القاضي لا يقضي بإجراء وقف التنفيذ من تلقاء نفسه.

رابعاً : تبني مبدأ الأثر غير الموقف للقرار إضعاف للمتناقضي

يظهر تبني المشرع الجزائري لمبدأ الأثر غير الموقف التنفيذ القرار الإداري المطعون فيه في الكثير من الأحكام، كما هو الحال بالنسبة للمادة (833) (من ق.إ.م) التي نصت على: "ألا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"، والمادة (908) من نفس القانون التي جاء فيها: "أن الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف، وتأكيد المادة (909) أن الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة هو الآخر ليس له أثر موقف".⁽¹⁾

الفرع الثاني : التخلي عن الإطار المحتشم للاستعجال بوقف التنفيذ

نظرا للطابع المحتشم الذي ميز الإطار القانوني لإجراءات أو أوامر الاستعجال في المادة الإدارية بصفة عامة، والأمر بوقف تنفيذ قرارات الإدارة بصفة خاصة، وتبعاً للتطورات التي توصل إليها القضاء الإداري لدى الدول المتقدمة وعلى وجه التحديد القضاء الإداري الفرنسي، باعتباره رائداً في ذلك سيما في المجال الاستعجالي، عمد المشرع الجزائري إلى التخلي عن الطابع المحتشم في مجال الاستعجال كما هو الحال بالنسبة للأمر بوقف التنفيذ بصفته شريك ضعيف لمواجهة سلطات الإدارة.⁽²⁾

أولاً : سلطات واسعة لقاضي الاستعجال بالوقف كشريك ضعيف لا يخدم الإجراء

نتيجة عدم رضا الكثير عن إجراءات الاستعجال التي توجد إلى جانب القضاء الإداري فيما يعرف بـ "وقف التنفيذ"، قام المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 08-09⁽³⁾ بتعديلها، ومحاولة إنشاء استعجال حقيقي في آجال قصيرة بتمكين القاضي الرد على مختلف الوضعيات الاستعجالية بطريقة فورية، قصوى، لطلبات وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وتحديدتها بمجال أوسع على ما كان عليه الأمر وذلك من خلال الاستعجال بالوقف بمقتضى نص المادة (919)، وأيضاً الاستعجال بالوقف للحفاظ على الحريات الأساسية، وكذلك في حالات الاستعجال الأخرى لوقف التنفيذ.

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 15.

(2) - Rachid khelloufi, les procedures d'urgences en matière administrative et le code de procedure civile, Revue Idara, V10, n2, 2000, pp 59-72.

(3) - المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، لـ 23 أبريل 2008.

ثانيا : إجراءات تتعارض مع الطابع الاستعجالي للأمر

في الوقت الذي كان يجب أن يشكل فيه إجراء الاستعجال ضمانا أساسية لحق الدفاع للحصول على وقف التنفيذ بأكثر سرعة غدت بعض الإجراءات التي وضعها المشرع بخصوص منح وقف التنفيذ وللأسف تشكل ضمانات غير حقيقية للمتقاضين، لتعارضها مع أصل وسبب وجود الإجراء كأداة ذات طابع استعجالي تشكل مصدرا حقيقيا لحماية مركز المتقاضين والحفاظ عليه قبل القيام بأي إجراء آخر أو فصل في الموضوع.

1 - التشكيلة الجماعية تؤجل البت بالأمر جاء في نص

المادة (917) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بأن الفصل في مادة الاستعجال بالتدبير المؤقت كما هو عليه الحال بالنسبة للأمر بوقف التنفيذ، يتم عن طريق التشكيلة الجماعية التي يناط بها البت في دعوى الموضوع.⁽¹⁾

2 - إطالة محتملة لآجال منح الأمر

باستثناء آجال 48 ساعة التي قيد المشرع بها القاضي للحفاظ على الحريات الأساسية وحمايتها سواء على مستوى قاضي المحكمة الإدارية (المادة 2/920)، أو قاضي مجلس الدولة (المادة 937) في حالة استئناف الأمر خلال أجل 15 يوما من تبليغه تحقيقا للفعالية، وخارج أجل الشهر الذي فرضه المشرع على قاضي مجلس الدولة للفصل في أمر قضى برفض دعوى الاستعجال، أو بعدم الاختصاص النوعي صدر وفقا للمادة (924).

رغم ما عرفه إجراء وقف تنفيذ قرارات الإدارة من إصلاح، إلا أنه لا يزال في وضعية أدنى من الإدارة، لأن الإصلاح غلب عليه الطابع التنفيذي على حماية الحقوق.⁽²⁾

1 - بخصوص تشكيلة غرف وأقسام مجلس الدولة، أنظر المادة 34 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 مايو 1998م، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ع. 37 المؤرخة في 1 يونيو 1998م، ص 7. وأيضا نص المادة 3 بخصوص تشكيلة المحاكم الإدارية، من نفس القانون، ص 9.

- voir Bénédicte Delaunay, op.cit., p. 84

- (2)

خلاصة الفصل الثاني

إن أهم مؤشرات التقدم الحضاري في أي دولة هو مستوى جودة الخدمات التي تقدمها الإدارات للمواطنين أو الجمهور، كتبسيط الحياة الإدارية و شكلياتها بعيدا عن الروتين والتعقيدات أو ما يعرف بالبيروقراطية، عصنة الجهاز الإداري للارتقاء بالخدمة، الاستقبال والإرشاد الجيدين فالجزائر قامت بجهود معتبرة و جبارة، وذلك انطلاقا من المبدأ أن " المواطن هو أساس الدولة "، فشهدت الساحة القانونية إحداث العديد من الآليات القانونية سعت بواسطتها الجزائر ولا تزال عبر قناة الإصلاح الإداري إلى محاولة ترشيد أفضل للخدمة الموجهة للمواطن، بجعلها أكثر جودة وذات نوعية باعتبارها مطلب أساسي وضروري لا تقوم الإدارة بدونه، وهو ما أنعكس في كل محاولاتها المتعلقة بتبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية و اختصارها، تحديث و عصنة.

و رغم الإنجازات المبذولة بقيت النتائج غير كافية، و صاحب ذلك تذرر مستمر من قبل المواطن لمعظم المجهودات التي مست تحسين نوعية الأداء الإداري، فعملية تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية لا تزال تحتاج إلى المعالجة الميدانية المعمقة وعلى رأسها استشارة المواطن، مع ضرورة إستراتيجية التبسيط الإداري وتشكيل الملفات الإدارية من حيث حجم ونماذج بعض الوثائق الإدارية للكشف عن مواقع الضعف وأسباب التباطؤ والاكتظاظ الإداريين، أما عن عصنة الإدارة بواسطة تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتوفير الخدمة الإلكترونية (عبر آلية الأنترنت)، فلا تزال غير مكتملة و مثمرة لغياب الاستراتيجيات المحكمة لتحقيقها على أرض الواقع، إلى جانب ذلك لا يزال المواطن يعاني من بعض المعاملات الإدارية غير اللائقة، ونقص بعض وسائل الإعلام والإرشاد، مما يؤدي إلى ضياع المواطن بين أروقة المكاتب الإدارية من دون أدنى فائدة.

إن انفتاح الإدارة على المواطن يتطلب القيام بمساعي عديدة لا تزال مفقودة بمنظومتنا الإدارية ضمن سياسة الإصلاح الإداري المتواصل، و التوصل إلى مدى إقناع المواطن بمثل هذه السياسات التي كثيرا ما نجد صعوبة بالتأقلم معها سواء تعلق الأمر بإجراءاتها أو شكلياتها، يبقى يشكل أبرز الحلقات المفقودة التي يتوجب تحقيقها.

الخاتمة

الخاتمة

في النهاية يمكن أن نستخلص ما يلي:

أولا : نتائج الدراسة.

لقد توصلنا في بحثنا عن علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع الجزائري إلى عدة نتائج مهمة وهي كالآتي:

(1) - أن الجزائر اهتمت بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن لكن ضمن إطار قانوني محدود.

(2) - أن الجزائر أصلحت من ضمانتها الإجرائية لحماية المواطن في مواجهة سلطات الإدارة لكن بطريقة جزئية، ولم ترق بعد إلى طموح ومتطلبات المواطن.

(3) - القضاء على المظهر السلبي الذي اتسمت به في ظل الإدارة الاستعمارية، ورغم الصعوبات حظيت العلاقة بتنظيم واهتمام بارزين نظرا للمكانة المعتبرة التي تحتلها باعتبارها مقياسا لمدى نجاح أي دولة، بيد أنها أضحت إحدى الأولويات التي طالما بارتباطها بالتوجهات العامة لسياسة التنمية عبر قناة الإصلاحات الإدارية، وإعادة الاعتبار لعلاقتها بالمواطن بتقريبه منها، وتحقيق المصالحة الغائبة بين الإدارة والمواطن.

(4) - عدم التوازن في المؤسسات السياسية استتبع غياب كل انسجام وتنسيق فيما بينها وبين النظام الإداري وأجهزته، إلا أن التحديات التي أظهرتها الجزائر، لم تحد من محاولاتها المتتالية والمستمرة بغية إقامة بيئة قانونية سليمة، وتكريس ضمانات عدة لصالح المواطن كتنبي مرسوم 88 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن إرساء لمعالم علاقة قانونية واضحة.

(5) - إن قامت الجزائر بإصلاحات قيمة، معتبرة، بل و جمة في هذا المجال، إلا أنه وبالمقارنة بما تشهده العلاقة من رقي وتطور بارزين لدى الدول المتقدمة بل وحتى على مستوى بعض الدول الشقيقة، تجعلنا نقر بوجود العلاقة متواضعة بين الإدارة الجزائرية والمواطن، بسبب عدم إمكانية الارتقاء بها بفعل العديد من الجوانب السلبية التي ميزتها، كعشاشة نظامها القانوني، ضعف ثقافة المرفق العمومي ومستوى المبادئ التي تحكم العلاقة، مركزية القرار

الإداري، كأداة بأيدي السياسيين عكس ما يتطلبه حكم الإدارة الرشيدة، الأمر الذي يؤدي بنا إلى المطالبة بضرورة مراعاة بعض من المقترحات التي قد تساهم إلى حد ما بتفعيل وتعزيز إطار العلاقة التي تربط الإدارة بالمواطن والنهوض بخدمة هذا الأخير على نحو أفضل وملائم، ويتعلق الأمر بـ:

ثانياً: توصيات الدراسة.

ومن منطلق النتائج السابق ذكرها نقترح مجموعة من التوصيات في النقاط التالية:

(1) - إعادة بعث من جديد تجربة الوسيط الجمهوري التي عرفت الجزائر سابقاً، كقفزة رائدة بالتشريع الجزائري، لذا فعلى الإرادة السياسية أن تعيد التفكير في ذلك مع ما يتماشى ومتطلبات العصرنة إذا ما منح المكانة التي يستحقها.

(2) - إنشاء مكاتب لشكاوى المواطنين لتحل محل الوسيط كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، مع إعطائها المصادقية، ذلك أن المواطن يبحث دوماً عن ملجأ لمشاكله ولمن يصغي إليه بعيداً عن الآليات القضائية المعقدة والمتشابكة.

(3) - تمشين مبدأ الشفافية الذي يعد أساس نجاح علاقة الإدارة بالمواطن، والعمل على تلاشى مبدأ السرية الذي يحيط بالإدارة على مستوى حق الإطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية، على غرار بعض الدول المتقدمة، كفرنسا بإنشائها للجنة الإطلاع على أو إنجلترا بإحداثها لهيئة "مفوض المعلومات"، كمسلك قانوني يلجأ، (CADA) الوثائق الإدارية إليه المواطن كلما استعصى عليه الحصول على حقه بالإطلاع.

(4) - إرساء سياسة المواطن الشريك وإشعاره بأنه شريك فعال في قرارات الإدارة بمختلف الآليات وعلى رأسها تدعيم آلية الاستشارة.

(5) - إن المواطن لا ينفر من المؤسسات الإدارية بقدر ما ينفر من الخلل الموجود، كغموض القوانين التي لا تساير التحولات الجديدة، وعدم تكريسها على أرض الواقع وإبقائها حبيسة الأدرج، و عدم الإشهار بها، فمواطن الأمس ليس بمواطن اليوم من حيث الاحتياجات، والمرسوم 88/131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن وإن شكل نقطة انطلاق وتحول حقيقيين

نحو إرساء علاقة قانونية واضحة بين الطرفين، إلا أن الوضع أضحى يتطلب إعادة وضع إطار قانوني آخر في أجواء الحراك الشعبي لسنة 2019م.

(6) - عدم تطابق طبيعة الإدارة الجزائرية وتذمر لمواطن نتيجة سرعة المتغيرات، يجعلها عاجزة عن تقديم الخدمات الإدارية الأمر الذي يتوجب فيه الاعتماد على أهل الثقة والخبرة والكفاءة، والإطلاع على مختلف الدراسات الميدانية ومقارنتها.

(7) - توعية الموظفين قاعدة مفادها أن " الخدمة حق للمواطن أو الجمهور وليس امتنانا"، مع تثمين تأهيلهم وظروفهم، وإلقاء الضوء على انشغالاتهم واهتماماتهم.

(8) - تطوير آلية اللامركزية التي هي أحد الخيارات الإستراتيجية التي اعتمدتها الدولة الجزائرية، والسعي باستمرار لدعمها كضرورة الاستعجال بمراجعة قانوني الولاية والبلدية بغرض النهوض بخدمة المواطن محليا.

(9) - إحداث هيئة خاصة بتبسيط الإجراءات تعرف بلجنة الشكليات والإجراءات الإدارية، ذات سلطات ووسائل كفيلة بتحقيق أهدافها، كتمكين المواطن من إخطارها طالما توفرت لديه تصورات وقدرات تسمح باقتراح ما يراه أنسب بصفته المعني الأول.

(10) - العمل على مراعاة البيئة الاجتماعية والثقافية بل وحتى السياسية عند تبني النماذج والهياكل والآليات الإدارية المستحدثة والمعتمدة على مستوى إدارات الدول المتقدمة، والتي أثبتت نجاحها في مجال تحسين وتقريب الإدارة من المواطن

والسؤال الذي يفرض نفسه هو هل أن الوضع يحتاج إلى بذل المزيد من المجهودات رغم اجتياح آلية عصينة وتحديث الإدارة، على اعتبار أن هذه الأخيرة ستؤدي حتما إلى تغيير حجم العلاقة المباشرة بين الإدارة والمواطن والحد منها على نحو تغطي فيه الآلية اللا إنسانية، فعلاقة الإدارة بالمواطن علاقة حتمية فجدية وفعالية العلاقة هي مفتاح نجاح أي مجتمع والارتقاء به لتحقيق السلم والسكينة على مختلف المستويات.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

القرآن الكريم

أولا :المراجع باللغة العربية المؤلفات القانونية العامة:

1. ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري - قاموس باللغتين العربية و الفرنسية - قصر الكتاب، البلدة، 1998م،
2. أحمد خروع ، المناهج العلمية وفلسفة القانون ، مدخل تمهيدي لطلبة السنة الأولى ، الطبعة 2 ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر 2004م.
3. أحمد محمد مرجان، دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية - دراسة مقارنة - بين الإدارة المحلية في مصر وبلدية دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة 2006م.
4. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية بابين عكنون، الجزائر، 2005م.
5. (— — —)، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وخالد بيوض، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1983م.
6. بكر القباني ، الإدارة العامة ، الطبعة 2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1995م.
7. بوسماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر ترجمة رحال أعمر و رحال تولاي: ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر ط 1995م.
8. بولكحيل بوجمعة ، الدليل العلمي لحقوق المواطن اتجاه الإدارة ، سلسلة الموسوعة الإدارية ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2001م.
9. حسن مصطفى حسن ، الإدارة العامة المحلية المقارنة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ط 11، 1982 م .
10. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مطابع مجلس الدفاع الوطني، 1984.
11. الحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتخب في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2003م.
12. الحسين بن الشيخ أث ملويا، دروس في المنازعات....، المرجع السابق.
13. حسين مصطفى حسين، دروس في العلوم القانونية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982م.
14. حمدي أمين عبد الهادي، الإدارة العامة العربية والمعاصرة، دار الفكر العربي، 1977م.
15. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري - دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997.
16. رياض عيسى، ملاحظات حول تعديل قانون الإجراءات المدنية وأثرها على طبيعة الغرفة الإدارية في التنظيم القضائي الجزائري، ملتقى قضاة الغرفة الإدارية. الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992م.
17. سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996م، (السلطة التشريعية والمراقبة)، ج2، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013م.
18. (— — —)، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989م، الجزء الثاني، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية 2013م.

19. (— - —)، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 1993م.
20. سليمان محمد الطماوي،
21. صلاح الدين فوزي الإدارة العامة بين عالم متغير و متطلبات التحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.
22. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006م.
23. عزيزة الشريف مبادئ علم الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة دون سنة.
24. عصمت عبد الله الشيخ، دور التنظيم وتكنولوجيا المعلومات في تيسير وفاعلية العمل الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م.
25. علاء الدين عبد الغني، عبد الرحمان سليم، الإدارة العامة ط1 دار النهضة العربية 2008م.
26. على سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الجزائرية للنشر والتوزيع، ط 1981م.
27. علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع، 1977م.
28. عمار بوحوش، ومحمد محمود الذنبيات، مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2001م.
29. عمار بوضياف، الوجيز في الفنون الإداري، ط2، الجسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007م.
30. (— - —)، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009م.
31. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2004م.
32. فاطمة بن سنوسي، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني، الجزائر، طبعة 2003م.
33. ماجد الحلو، الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1983م، ص 2009م.
34. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009م.
35. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية في القانون الفرنسي، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، 2000م.
36. محمد بن الطاهر، المادة السابعة من القانون 90/23 وانعكاساتها على القضاء الإداري، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992م.
37. محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، ط5، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1992م.
38. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان الأردن 2009م.
39. محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004م.
40. محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار أوائل للنشر، عمان، الأردن، 2001م.
41. محمود شحمات : المدخل لعلم الإدارة العامة، دار الهدى، عين مليلة الجزائر ط 2010م.
42. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.

43. مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الرغاية، الجزائر، 2011م.
44. ناصر لباد ، القانون الإداري الجزء الأول ، التنظيم الإداري ط 3 – الناشر لباد ، 2005م.
45. (— — —)، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية ، لباد ، 2007م.
46. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط1، ابن القديم للنشر والتوزيع بيروت، 2009م

ثانيا : الرسائل و البحوث الجامعية :

1/ رسائل الدكتوراه :

1. بلونين أحمد، الأزمة السياسية في الجزائر وتضخم اللجان الوطنية للإصلاح، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ببن عكنون، جامعة الجزائر، 2009م.
2. حسن عيسى الملا ، دور المواطن في تسيير الإدارة العامة بالطرق غير الانتخابية ، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، دار المصطفى للكتاب ، 1977 م.
3. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2004/2005م.
4. غزلان سليمة ، علاقة الإدارة بالمواطن –رسالة للحصول على درجة دكتوراه في الحقوق – كلية الحقوق –جامعة الجزائر – بن يوسف بن خدة -2009/ 2010 م.
5. غزلان سليمة ، علاقة المواطن بالإدارة ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة بن عكنون ، 2009 – 2010م.

2/ رسائل الماجستير :

1. أقشيش زهرة، العلاقة بين الإدارة العامة و المواطن في ظل دولة القانون ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001/2002م.
2. حنيش سنوسي، الإدارة و البيئة في النظرية و التطبيق ، حالة الجزائر رسالة ماجستير ، قسم العلوم السياسية الجزائر 1997.
3. سليمة مراح، المرجع السابق. سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم الادارية بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2000/2001م.
4. عبد القادر كاس ، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر ، رسالة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، 2007-2018 م.
5. علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، رسالة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، 2011 – 2012م.
6. فيرم فاطمة الزهراء ، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر ، 2003/ 2004.
7. يوسف كريمة، الإدارة و دولة القانون في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006/2007م، ص38.

3/المذكرات

1. بن عبد المولى علال وبين وليد يزيد التركيبة الاجتماعية السكان الجزائر خلال العهد العثماني 1518-1830م، مذكرة ماستر في التاريخ الحديث والمعاصر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية

- والعلوم الإسلامية، قسم: العلوم الإنسانية التخصص: تاريخ حديث معاصر، الجامعة الإفريقية العقيد أحمد دراية أدرار، السنة الجامعية 2017/2018م.
 2. **بوجملين وليد**، إشكالية قيادة الإصلاح الإداري في الجزائر - نحو مناجمت مسار القيادة - ، مذكرة نهاية السنة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2003/2004م.
 3. **بوخلط فتيحة**، علاقة المواطن بالإدارة الحق في المعلومة نمونجا - دراسة مقارنة - . مذكرة لنيل شهادة ماستر . كلية الحقوق والعلوم السياسية . جامعة محمد بوضياف . المسيلة . 2015/2016.
 4. **حياة حسني وسارة خرزي أساليب** السياسة الإدارية الفرنسية في الجزائر (1830-1914) مذكرة الماستر أكاديمي في التاريخ تخصص: تاريخ الجزائر الحديث والمعاصر جامعة محمد بوضياف بالمسيلة كلية: العلوم الإنسانية والاجتماعية ، قسم: التاريخ السنة الجامعية 2016 / 2017م.
 5. **نور الهدى بوعلاق، ووريدة بوعبد الله** الحياة الاجتماعية في الجزائر خلال العهد العثماني (1519م-1671م) مذكرة الماستر في تاريخ المغرب العربي الحديث والمعاصر جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي- كلية العلوم الاجتماعية الإنسانية قسم العلوم الإنسانية السنة الجامعية: 2016-2017م ص 6 وما بعدها 14 وما بعدها 32.
 6. **علا محمد الحسين**، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، بحث علمي لنيل درجة الدبلوم في العلوم الإدارية والمالية، قسم الدراسات العليا، جامعة دمشق، 2003 / 2004م.
- ثالثا / المقالات :
- المقالات العامة :
1. **بسام بن عبد العزيز الحمادي**، "الإدارة الإلكترونية"، مجلة رسالة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 50، محرم 1425هـ.
 2. **بوجمعة بولكحيل**، الدليل العلمي لحقوق المواطن اتجاه الإدارة، سلسلة الموسوعة الإدارية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2001م.
 3. **بشار عبد الهادي** ، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعيًا وإداريًا ، مجلة الحقوق و الشريعة ، كلية الحقوق و الشريعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981م.
 4. **بوحميده عطاء الله**، "رد الإدارة بين الواجب والخيار" الرفض والقبول، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 3، 2008م.
 5. **سعيد مقدم**، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر ، مجلة إدارة ، للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد العدد 2، 1993م.
 6. **عفيفي محمد**، الغرامة التهديدية، مجلة المحاماة تصدر عن نقابة المحامين بجمهورية مصر العربية، العدد 9 و 10، نوفمبر 1989م.
 7. **عمار عوابدي** : "علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية" ، مجلة الإدارة، المجلة 6، ع 2، 1996م.
 8. **فريحة حسن**، التنفيذ الإداري المباشر لأحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة إدارة، للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 23، 2002م.
 9. **قاسم ميلود** : علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر مجلة - دفاتر السياسة و القانون العدد 5 جوان 2011 جامعة قاصدي مرباح ورقلة.
 10. **قاشي علال**، الآليات الداخلية لكفالة الحقوق والحريات الأساسية للإنسان والمواطن، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، الجزائر، العدد 1، ماي 2006م.
 11. **محمد سعيد أوكيل** ، نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، تصدر عن إدارة ، مركز التوثيق و البحوث الإدارية ، الجزائر ، مجلد 8 ، عدد 1 ، 1998م.

12. مولاي إدريس الحلابي الكتاني، " أية وظيفة للتخليق؟ في إصلاح الإدارة المغربية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 41، دسمبر 2001م.
13. مولاي إدريس الحلابي الكتاني، "أسس تحديث الإدارة العمومية": استقبال المواطنين في قطاع الوظيفة العامة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 4، شتنبر، أكتوبر، 2000م .
14. مؤيد محمود حمد المشيداني، و م.م.سموان رشيد، رمضان أوضاع الجزائر خلال الحكم العثماني 1830-1518، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية (مجلة علمية محكمة) المجلد (5) العدد (16) نيسان 2013م – جمادي الآخر 1434هـ ، ص 411 وما بعدها.
15. محمد بكار النظام الإداري الاستعماري والمجتمع الجزائري 1830-1962. ص 37 وما بعدها، على الموقع الإلكتروني التالي International Journal of Innovative Research in Human Sciences Vol 1. Issue 1 (2017) 035–043 Journal homepage: <https://oasesvox.com/journals/index.php/ijirhs>
16. موسى مصطفى شحادة ، "الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق السياسية للإنسان"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، السنة 2007، ع30/21.

2/التقارير و البرامج :

- 1- التقرير السنوي للمرصد الوطني لحقوق الإنسان 1996م.
- 2- برنامج حكومة السيد علي بن فليس ، الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني يوم 27 جويلية 2002م.

3/الخطابات :

1. خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة ، بمناسبة تنصيب اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها ، المؤرخ في 9 أكتوبر 2001م، منشور على مستوى اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان ، الجزائر ، ماي 2007م.

4/المواقع الإلكترونية :

- 1- خطاب فخامة رئيس الجمهورية بتاريخ 25 نوفمبر 2000م، خلال تنصيب لجنة لإصلاح هياكل الدولة : 8 à ppl/d/2000/11/discours . <http://www.el.mouradia.dz>

5/الجرائد اليومية :

- 1- عثمان لحياني، ارتياح المحضرين القضائيين للتدابير الجديدة في تنفيذ الأحكام القضائية، جريدة الخبر، المؤرخة في 11/6/2009، العدد 5664 .

رابعاً: النصوص القانونية

1/الداستير :

- 1- دستور 1963 ، الجريدة الرسمية العدد 64 — 10/09/1963م .

- 2- دستور 1976م، الجريدة الرسمية العدد 94 لـ 1976/11/24م.
- 3- دستور 1989م، الجريدة الرسمية العدد 9 لـ 1989/03/01م.
- 4- التعديل الدستوري لـ 1996 ، الجريدة الرسمية العدد 76 ، لـ 1996/12/8 م.
- 5- التعديل الدستوري الموافق لـ 15 نوفمبر 2008م، الجريدة الرسمية العدد 63 ، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008م.
- 6- التعديل الدستوري لـ 2016م، المؤرخ في 2016/03/06م جريدة الرسمية، عدد 14.
- 7- التعديل الدستوري لـ 2020م، المؤرخ في 2020/09/16م جريدة الرسمية، عدد 54.

2/القوانين العضوية :

- 1- القانون العضوي رقم 01/98، الموافق لـ 1998/05/30م، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله ، الجريدة الرسمية العدد 37 ، المؤرخة في 1998/06/01م.

1/3 -القوانين و الأوامر :

- 1 - قانون 1973/01/03م المؤسس للوسيط الفرنسي.
- 2 - القانون رقم 08/90 ، الموافق لـ 7 أبريل 1990م، المتعلق بقانون الولاية ، الجريدة الرسمية العدد 15 ، المؤرخة في 15 أبريل 1990م.
- 3- القانون رقم 09/90 ، الموافق لـ 7 أبريل 1990م، المتعلق بقانون الولاية ، الجريدة الرسمية العدد 15 ، المؤرخة في 11 أبريل 1990م.
- 4- القانون رقم 05/91 ، الموافق لـ 16 جانفي 1991م، المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية الجريدة الرسمية العدد 3 ، المؤرخة في 1991/01/16م.
- 5- القانون رقم 01/06 ، المؤرخ في 20 فبراير 2006م، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية العدد 14 ، المؤرخة في 8 مارس 2006م.
- 6- القانون رقم 09/08 ، الموافق لـ 25 فبراير 2008م، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية العدد 21 ، المؤرخة في 23 أبريل 2008م.
- 7- القانون رقم 04/09 ، الموافق لـ 5 غشت 2009م، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها ، الجريدة الرسمية العدد 47 ، المؤرخة في 16 غشت 2009م.

2/3-الأوامر :

- 1- أمر 66/154 الموافق لـ 8 يونيو 1966م المتضمن قانون الإجراءات المدنية إلى آخر تعديل قانون 05-01 2001/5/22م.
- 2- الأمر رقم 58/75 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني ج ج ج ر العدد 78 المؤرخة في 75/09/30.
- 3- الأمر رقم 48/76 الصادر في 1976/05/25م، المتضمن قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ، الملغى بموجب القانون رقم 11/91 لـ 1991/04/27م، المتضمن نزع الملكية للمنفعة العامة ، الجريدة الرسمية العدد 21 ، المؤرخة في 1991/05/08م
- 4- الأمر رقم 69/77 الصادر في 18 سبتمبر 1969م، المعدل والمتمم للأمر رقم 66/154 الموافق لـ 8 يونيو 1966م المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر. العدد 82، المؤرخة في 1969/09/26م

- 5- الأمر رقم 04/90 ، الموافق لـ 27 غشت 2009 ، يتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها ، الجريدة الرسمية العدد 49، المؤرخة في 30 غشت 2009م.
- 6- الأمر عدد 1692 لسنة 1994م، المؤرخ في 8 أغسطس 1994 المتعلق بالمطبوعات الإدارية بتونس، أنظر في ذلك : الإصلاح الإداري في تونس، المنظمة العربية للتنمية الإدارية إدارة البحوث و الدراسات، القاهرة، 1995م.
- 7- الأمر رم 01-06 ، المؤرخ في 27 فبراير 2006م، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية ، الجريدة الرسمية العدد 11 ، المؤرخة في 28 فبراير 2006م.
- 8- الأمر رقم 03/06 ، المؤرخ في 15 جويلية 2006م، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 46 ، المؤرخة في 16 جويلية 2006م.

4/النصوص التنظيمية (المراسيم) :

1/4-المراسيم الرئاسية :

- 1- المرسوم رقم 42/82 ، الموافق لـ 1982/01/23م، المحدد لصلاحيات كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ج.ج.ر. العدد 4، المؤرخة في 1982/01/26م.
- 2-المرسوم رقم 199/82 ، المؤرخ في 5 يونيو 1982م، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية عدد 23 ، المؤرخة في 1982/06/08م.
- 3-المرسوم رقم 641/83 ، المؤرخ في 5 نوفمبر 1983م، يتضمن إحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية العدد 46 ، المؤرخة في 1983/11/08م.
- 4-المرسوم رقم 104/84 المؤرخ في 1984/05/12م، المتضمن إنشاء محافظة الإصلاح و التجديد الإداريين ، الجريدة الرسمية العدد 20 ، الصادرة بتاريخ 1984/05/15م.
- 5-المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04م، المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن الجريدة الرسمية العدد 27 ، الصادرة في 1988/07/06م.
- 6-المرسوم الرئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 1994/01/29م، المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ، الجريدة الرسمية العدد 6 ، المؤرخة في 1994/31م.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 71/01، المؤرخ في 2001/03/25م، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية العدد 18، المؤرخة في 2001/03/28م.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 47/02 ، المؤرخ في 16 جانفي 2002م، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها ، الجريدة الرسمية العدد 5 المؤرخة في 20 جانفي 2002م.

4-2/المراسيم التنفيذية :

- 1-المرسوم التنفيذي رقم 247/94، الموافق لـ 10 غشت 1994م، يحدد صلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 53، المؤرخة في 1994/08/21م.

2-المرسوم التنفيذي رقم 248/94 ، الموافق لـ 10 غشت 1994م، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة والإصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية العدد 53 المؤرخة في 1994/08/21م.

3-المرسوم التنفيذي رقم 92/96 ، الموافق لـ 3 مارس 1996م، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، ج.ج.ج. ر. العدد 16، المؤرخة في 1996/03/06م.

4-المرسوم التنفيذي رقم 212/96 ، الموافق لـ 15 يوليو 1996م، المتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 37 ، المؤرخة في 1996/06/16م.

5-المرسوم التنفيذي رقم 192/03 ، الموافق لـ 28 أبريل 2003م، يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، ج.ج.ج.ر العدد 30 ، المؤرخة في 30 أبريل 2003م.

5-القرارات :

1-القرار المؤرخ في 1988/09/04م، المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات و البلديات وتوجيههم وإعلانهم ، الجريدة الرسمية العدد 39 ، المؤرخة في 1988/09/28م.

2-القرار المؤرخ في 1988/9/4م، يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقاتها مع المواطنين الجريدة الرسمية العدد 39 ، المؤرخة في 1988/09/28م.

3-القرار المؤرخ في 1988/9/4م، التعلق بشهادتي الإقامة والإيواء ، الجريدة الرسمية العدد 39 المؤرخة في 1988/09/28م.

4-القرار الوزاري المشترك الموافق لـ 7 نوفمبر 2005م، المحدد لتنظيم الإداري المركزي لوزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال في مكاتب ، الجريدة الرسمية العدد 32 ، المؤرخة في 17مايو 2005م.

6/التعليمات و المناشير :

1-التعليمية الرئاسية رقم 10 ، المؤرخة في 1997/1/1م، المتعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مستوى مختلف الإدارات المركزية و المحلية ، المجلة القضائية الأولى العدد الأول، 1996م، قسم المستندات و النشر للمحكمة العليا ، طبع الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر ، 1998م.

2-منشورات وزارة الداخلية ، المتعلق بالبيروقراطية مظاهر ورهانات ، العدد 1 ، 1988م.

3-مجموعة المناشير و التعليمات المتواجدة على مستوى المديرية العامة للوظيفة العمومية (مصالح الحكومة) ، جانفي 2006م.

7/الأحكام القضائية :

1-قرار مجلس الدولة لـ 2001/4/3م، مجلة مجلس الدولة ، الجزائر ، العدد 2002/1م.

خامسا : المواثيق :

1- الميثاق الوطني 1976م، جبهة التحرير الوطني 1976م.

2- ميثاق الولاية لسنة 1969م ج . ر عدد 44 لـ 23 مايو 1969م.

سادسا :المراجع باللغة الفرنسية

II/ Bibliographie en français

1/ Ouvrages

1. **André Barilari**, La modernisation de l'administration, Librairie générale de droit jurisprudence (LGD), Paris, 1994, p154.
2. **Bénédicte Delaunay** , L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés , Librairie générale de droit et de jurisprudence , E.J.A et Bénédicte DELAUNAY ? Paris 1993 , p 18 .
3. **Dominique Maillard**, degrés du loû, Droit des relations de l'administration usagers, 1ère édition, presse universitaire de France (PUF), paris, octobre 2000.
4. **HACHETTE** , Vocabulaire de l'administration Imprimerie BOUDIN ,Paris , 4ème trimestre 1978, p5 : -Administration : droits et attentes des citoyens, op . cit . pp 27-28 .
5. **Jacques Robert avec la collaboration de Jean-Duffar**, libertés publiques et droit de l'homme, 4ème édition, Montchrestien, 1988.
6. Lahcene Sediak, l'amélioration des rapports de l'administration avec les citoyens éditions ENAG, Alger, 1998.

3/Articles

1. **Hocine Cherhabil** : La restauration des capacités de l'administration après un conflit interne , l'exemple de l'Algérie , revue IDARA , Alger , V9,N2 , 1999 .
2. **Houari Khachai** , Perception de l'expression citoyenne dans sa conjugaison avec Démocratie, Revue IDARA ,V11,N21 ?2001 P 239.
3. **M. Essaid Taib**, La Figure de l'Administration dans le discours administratif, Revue IDARA , V2 , N2 , 1992 , P3.

4. **Rachid Khelloufi**, la réforme de la justice administrative algérienne depuis 1996 une réforme pour un Etat de droit, revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, Alger, N4, 2008.
5. **Rachid Khelloufi**, le médiateur de la république, revue IDARA, Alger, V8, N11998.
6. **Rachid Khelloufi**, les procédures d'urgences en matière administrative et le code de procédure civile, revue IDARA, école nationale d'administration (ENA), Alger V10, N2, 2000

الفهرس

1.....مقدمة

الفصل الأول :

الإطار القانوني لعلاقة الإدارة بالمواطن

08..... تمهيد:

09..... المبحث الأول : مفهوم علاقة الإدارة بالمواطن

09..... المطلب الأول : مفهوم الإدارة العمومية وتطورها

10..... أولا : العلاقة بين الإدارة العامة و السياسة العامة للدولة.

10..... ثانيا: العلاقة بين الإدارة العامة و النشاط الإداري الحكومي

10..... ثالثا: الإدارة العامة أحد فروع علم الإدارة

10..... رابعا: تعريف المشرع الجزائري

11..... خامسا: تصنيف المتعامل مع الإدارة :

13..... المطلب الثاني : التطور التاريخي للعلاقة

13..... الفرع الأول : علاقة المواطن الجزائري بالإدارة في فترة الحكم العثماني

14..... الفرع الثاني : الإدارة الجزائرية أثناء الحكم الاستعماري

16..... الفرع الثالث : فترة ما بعد الاستقلال

16..... أولا : في ظل الجمهورية الأولى 1962 - 1989

16..... ثانيا: في ظل الجمهورية الثانية 1989 - 2021م

19..... المبحث الثاني : الأسس القانونية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة

19..... المطلب الأول : المرجعية الدستورية في تنظيم علاقة المواطن بالإدارة

19..... الفرع الأول : مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستوري 1963 و 1976م...

- 21 الفرع الثاني : مظاهر تنظيم علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989م وتعديلاته....
- 23 الفرع الثالث : مظاهر تنظيم علاقة في التعديل الدستوري 2016م و 2020م.....
- 24 المطلب الثاني : الأسس التشريعية و التنظيمية المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة.....
- 24 الفرع الأول : الأسس التشريعية لتنظيم علاقة المواطن بالإدارة.....
- 29 الفرع الثاني : الأسس القانونية التنظيمية النازمة لعلاقة الإدارة بالمواطن.....
- 33 المبحث الثالث : المبادئ القانونية العامة المنظمة لعلاقة المواطن بالإدارة.....
- 33 المطلب الأول : مبدأ شفافية الإدارة ومشاركة المواطن في تسيير الشأن العام.....
- 33 الفرع الأول : مبدأ شفافية الإدارة العامة.....
- 35 الفرع الثاني : مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام.....
- 38 المطلب الثاني: مبدأ حياد الإدارة ومشروعية نشاطها.....
- 38 الفرع الأول : مبدأ حياد الإدارة.....
- 40 الفرع الثاني : مبدأ المشروعية.....
- 43 خلاصة الفصل الأول:.....

الفصل الثاني

الضوابط القانونية والإجرائية لحماية وضمان

حقوق المواطن اتجاه سلطات الإدارة

- 45 تمهيد:.....
- 46 المبحث الأول : إشكالية تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية ...
- 46 المطلب الأول : تبسيط الإجراءات و الشكليات الإدارية.....
- 46 الفرع الأول : المساعي المبرمجة للتبسيط الإداري.....
- 47 أولا : برامج الإصلاح الإداري في الجزائر.....

49.....	ثانيا : إجراءات تبسيط نشاطات الإدارة عمليا
52.....	الفرع الثاني : معالجة مكثفة للتبسيط
52.....	أولا : معالجة غير كافية لمحور الإلغاء
53.....	ثانيا : تقريب الخدمة من المواطن
53.....	ثالثا : ضعف أداء التفويض
54.....	رابعا : محدودية محور الإحلال و الحلول
55.....	خامسا : من حيث ضبط أجال إسداء الخدمات
55.....	الفرع الثالث : فشل وعدم استقرار الهياكل المكلفة بالتبسيط
56.....	المطلب الثاني: الإدارة الإلكترونية للارتقاء بخدمة المواطن
56.....	الفرع الأول : ماهية الإدارة الإلكترونية
57.....	أولا : تعريفها
57.....	ثانيا: أهدافها وأهميتها
59.....	الفرع الثاني : الإستراتيجيات المتبعة لعصرنة الإدارة الجزائرية إلكترونيا
60.....	الفرع الثالث : الجهود الإدارية لتأمين حماية الخدمة الإلكترونية
61.....	المطلب الثالث : استقبال وتوجيه المواطن ومحدودية العصرنة
62.....	الفرع الأول : البرامج المعتمدة للتكفل بالاستقبال
62.....	الفرع الثاني : محدودية عصرنة الإدارة و المواطن ةأثارها
65.....	المبحث الثاني : الإجراءات الودية لتسوية النزاعات بين الإدارة والمواطن
65.....	المطلب الأو: إجراء التظلم الإداري لتسوية إدارية للنزاعات بين الإدارة والمواطن
65.....	الفرع الأول : لمحة عن التظلم الإداري المسبق

أولا : تحديد معنى التظلم الإداري المسبق	66
ثانيا: محاولة تحفيز إجراء التظلم.....	67
الفرع الثاني : التظلم إشكالاته ومدى تأثيره على المواطن (المتظلم)	69
أولا : إشكالات التظلم	69
ثانيا: مدى تأثيره على المواطن (المتظلم).....	69
المطلب الثاني : إجراء الصلح والوساطة القضائية لتسوية قضائية بديلة.....	70
الفرع الاول : الصلح القضائي	70
أولا : تعريفه	71
ثانيا: الصلح عبئ إجرائي من دون طائل في ظل قانون 08-09	71
ثالثا: طبيعة قانونية جديدة لكن غير كافية للصلح بمقتضى قانون 08-09	71
الفرع الثاني : الوساطة القضائية بموجب قانون 08-09	72
أولا : ماهيتها	72
ثانيا: إجراءاتها.....	72
ثالثا: أدوات غير كافية لإنجاح الوساطة القضائية.....	73
الفرع الثالث : فعالية محدودة للوساطة.....	74
أولا : الطابع غير الإلزامي للوساطة	75
ثانيا: استقلالية منعدمة للوسيط.....	75
ثالثا: إجراء بديل مشكوك فيه لحل النزاعات	75
رابعا: تضيق سلطات الوسيط لصالح القاضي	76
المطلب الثاني : الوساطة الغير القضائية كإجراء يصيب حقوق المواطن وحمايتها....	76
الفرع الاول : تأسيس هيئة وسيط الجمهورية (السابق).....	77

77.....	أولا : إطار تأسيسي عقيم على مستوى استقلالية الوسيط
79.....	ثانيا : سلطات مقيدة وغير فعالة للوسيط
80.....	الفرع الثاني : إحداث اللجنة الفرعية للوساطة
81.....	أولا : لجنة الوساطة أداة غير محكمة ضد تقصير الإدارة
82.....	ثانيا : تحفيزات ووسائل غير مشجعة
82.....	الفرع الثالث : صلاحيات محتشمة للجنة الوساطة
82.....	أولا : نطاق محدود للصلاحيات
82.....	ثانيا: سلطات غير فعالة
83.....	ثالثا: رقابة ملائمة وغير زجرية
84.....	المبحث الثالث : الحدود قضائية إزاء الإدارة ومنازعتها لحماية للمواطن
84..	المطلب الأول : حدود تفعيل سلطات القاضي عند تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية
84.....	الفرع الأول : افتقار القاضي الإداري لبعض السلطات في مجال التنفيذ
85....	أولا : عدم الاعتراف للقاضي بسلطة توجيه أوامر للإدارة (قبل قانون 08-09)
86.....	ثانيا : عدم الاعتراف للقاضي بسلطة الحلول محل الإدارة
87...	الفرع الثاني : تطوير الوسائل القانونية لضمان تنفيذ أحكام القضاء في إزاء الإدارة
87.....	أولا : الغرامة التهديدية إهدار لمبدأ الحظر
89.....	ثانيا : فعالية الغرامة التهديدية
90.....	الفرع الثالث : المسؤولية الموظف على تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة
90.....	أولا : وسائلها
90.....	ثانيا: إشكالاتها

91	ثالثا: الوسائل المفقودة لتعزيز الإطار القانوني للتنفيذ
91	المطلب الثاني : تدعيم ناقص لآلية الأمر بوقف تنفيذ قرارات الإدارة
92	الفرع الأول : إصلاحات إيجابية لكنها جزئية وغير كافية
92	أولا : المضمون الجديد للأمر بوقف التنفيذ
93	ثانيا : ضعف ضمانات المتقاضي للحصول على الأمر
94	ثالثا : شروط غير مرنة وتدابير غير مشجعة لمنح الوقف
95	رابعا : تبني مبدأ الأثر غير الموقوف للقرار إضعاف للمتقاضي
95	الفرع الثاني: التخلي عن الإطار المحتشم للاستعجال بوقف التنفيذ
95	أولا : سلطات واسعة لقاضي الاستعجال بالوقف كشريك ضعيف لا يخدم الإجراء
96	ثانيا: إجراءات تتعارض مع الطابع الاستعجالي للأمر
97	خلاصة الفصل الثاني
98	الخاتمة:
102	قائمة المراجع والمصادر
113	الفهرس
120	ملخص البحث

الملخص المذكورة:

إن إشكالية غياب الإدارة السياسية لتفعيل علاقة الإدارة بالمواطن و تقوية حقوقه وتدعيمها في مجابهتها بسبب ضعف الآليات القانونية المنظمة لها ، جعل منها هيكلة ضعيفة بالنظر إلى ما هو متوقع منها مقارنة بتجارب الدول الأجنبية. كما أن غياب نصوص قانونية تعكس تطورات العلاقة و الاتجاهات الجديدة التي أضحت سبيلا لا مفر منه في ظل المفهوم الجديد للإدارة المتميز عن مفهوم الإدارة التقليدية، شكل مطبا آخر عزز من ضعف الضمانات القانونية في التعامل مع الإدارة.

وبالرغم من الإنجازات المبذولة بقيت النتائج غير كافية ، وذلك للتذمر والانتقاد المستمر من قبل المواطن لمعظم المجهودات الإدارية ، فعملية تبسيط الإجراءات و الشكليات الإدارية لا تزال تواجه بعض العراقيل الميدانية الكفيلة بخلق صعوبات، وعلى رأسها استشارة المواطن بصفته المعني الأول و الأخير بالمعاملات الإدارية ، أما عن عصرة الإدارة بواسطة تكنولوجيا الإعلام و الاتصال و توفير الخدمات عن طريق الإنترنت ، لا تزال غير مكتملة و ذلك لغياب الخطط و الأهداف لتطبيقها على أرض الواقع. وأجاز المشرع الجزائري بتوقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها وذلك من خلال تقنينها في المادة الإدارية، باعتبارها فرصة قانونية للاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه الأوامر، حتى لا يبقى التذرع بمبدأ الحظر المفروض عليه قائما وهو ما تم إهداره . وإلى جانب ذلك عرفت الإدارة الجزائر إحداث المسؤولية الشخصية للموظف الذي يقف حجر عتبة لتنفيذ أحكام القضاء الصادرة في مواجهة الإدارة، وذلك بعيدا عن العقوبات التأديبية التي لا ترقى عادة إلى إرغامه والضغط عليه مما أدى بعملية التنفيذ تتراجع عن المكانة التي أريد أن تحتلها، سواء نتيجة الوسائل التنفيذية المفقودة وذلك في الوقت الذي تعززت بها أنظمة الدول الأخرى ضمن الإطار القانوني للتنفيذ، كوسيط الجمهورية وغيرها.

Summary :

The problem of the absence of political administration to activate the relationship of the administration with the citizen and to strengthen his rights and support them in confronting them due to the weakness of the legal mechanisms regulating them, made it a weak structure in view of what is expected of it compared to the experiences of foreign countries. The absence of legal texts that reflect the developments of the relationship and the new trends that have become an inevitable way in light of the new concept of management that is distinct from the concept of traditional management, formed another bump that reinforced the weakness of legal guarantees in dealing with management.

Despite the achievements made, the results remained insufficient, due to the citizen's continuous complaints and criticism of most of the administrative efforts. The process of simplifying administrative procedures and formalities still faces some field obstacles that can create difficulties, on top of which is consulting the citizen as the first and last concerned with administrative transactions. As for the

modernization of the administration by means of information and communication technology and the provision of services via the Internet, it is still incomplete due to the absence of plans and goals to implement them on the ground. The Algerian legislator authorized the imposition of a threatening fine against the administration that refrained from implementing the judicial rulings issued against it, by codifying it in the administrative article, as it is a legal opportunity to recognize the administrative judge with the authority to direct orders, so that the invocation of the prohibition imposed on him does not remain in place, which was wasted. In addition, the administration knew Algeria to create the personal responsibility of the employee who stands as an obstacle to the implementation of judicial rulings issued in the face of the administration, away from disciplinary penalties that usually do not amount to coercion and pressure on him, which led to the implementation process regressing from the position I want to occupy, whether as a result of means The lost implementation, at a time when the systems of other countries were strengthened within the legal framework of implementation, as the mediator of the Republic and others.