

جامعة عبدالرحمان ميرة بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

## دور الحكامة في تحسين العلاقة بين الادارة المحلية والمواطن في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر

فرع القانون العام

تخصص: قانون الجماعات الاقليمية

تحت إشراف الدكتور:

اوكيل محمد أمين

من إعداد الطالبة:

شرشور كريمة

لجنة المناقشة

الأستاذ المساعد : موري سفيان.....رئيسا

الدكتور: اوكيل محمد أمين.....مشرفا ومقررا

الأستاذة المساعدة: بعزيز أمال.....ممتحنة

2018 - 2017

نوقشت يوم 2018/06/24

شكرو عرفان

بعد السلام على رسولنا الحبيب،

أشكر الله عز وجل على أن وفقني في إتمام هذا البحث، وأحمده على أن نعمني  
بنخبة من النبغاء الذين كانوا سندي في هذا العمل المتواضع.

أشكر الأستاذ "محمد أمين أوكيل" الذي لم يخجل على بتوجيهاته القيمة والذي

بالرغم من انشغالاته الكثيرة كان دائماً في الموعد بالمتابعة والتوجيه،

وأستسحمه على كل ضغط أثره في حقّه... فجزيل الشكر لكم استاذي الفاضل.

أشكر الاستاذ الموثق "ساجي فريد" على تفهمه وصبره وعلى عمه الذي كان

كالنور في الظلمة الحالكه، وأستسحمه على كل ضغط أثر على عمله، بسبب

انشغالي بهذا البحث.

ولي كل من ساعدني من قريب أو من بعيد ألف شكر لكم.

"كريمة"

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى كل من:

إلى والدي التي كانت مصدر كفاحي،

إلى والدي الذي كان دائما مصدر تشجيعاتي،

إلى جدي الذي لم يخل عليّ بدعوته،

إلى من لم يقصر في السهر بقربي، إلى سندي وأعز الناس في حياتي

"زوجي"،

إلى إخوتي، عائلتي وعائلة زوجي، إلى زملائي في العمل، وكل الأصدقاء

والاصدقاء.

وإلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد

ألف شكر لكم.

"كريمة"

قائمة أهم المختصرات

أولا : باللغة العربية

إخ.....إلى آخره.
ج.....الجزء.
ج.ج.ج.....الجريدة الرّسمية للجمهورية الجزائرية.
د.د.ن.....دون دار نشر.
د.س.ن.....دون سنة النشر.
ص.....صفحة.
ص.ص.....من الصفحة...إلى الصفحة.
ط.....الطبعة.

ثانيا : باللغة الفرنسية

Ibid.....	Même ouvrage précédent.
N <sup>0</sup> .....	Numéro(s).
Op.cit.....	ouvrage précédemment cité.
P.....	Page.
p .p.....	De la page à la page.
PDAU.....	Plan Directeur d' Aménagement et d'Urbanisme.
POS.....	Plan d'Occupation de Sol.
PNUD.....	Programme Des Nations Unis pour developpment.

# مقدمة

إنّ التطور الحديث الذي شهدته معظم المجتمعات أدّى إلى تزايد حجم المطالب والضغوطات على الدولة، مما أدى إلى انعكاسات سلبية على هذه المجتمعات واخفاق العديد من السياسات التنموية خاصة تلك المتعلقة بعلاقة الإدارة بالمواطن، سواء في مجال تسيير الشؤون العامة التي تستلزم المشاركة الذاتية للفرد في شؤون المجتمع أو في مجال الرقابة كون الأجهزة الرقابية لم تلعب أدوارها كأدوات فعالة في تقويم الانجرافات، لذا كان لزاما الأخذ بالمفاهيم الجديدة كالحكم الراشد<sup>1</sup> باعتباره آلية لترسيخ القانون وبناء الديمقراطية التشاركية التي يتحدد فيها دور الفرد على الصعيد الوطني والمحلي.

كل ذلك دفع بالكثير من الدول إلى إعادة النظر في أسلوب الحكم والإدارة ولا شك أن الجزائر كغيرها من هذه الدول، فقد أصبحت هذه المواضيع تستقطب الاهتمام البالغ للدولة بصفة أولوية وطنية واستراتيجية متنامية لمؤسساتها مع تحقيق مستوى الأداء الأفضل، وهو ما تجسّد في جملة من الإصلاحات التي عرفتتها الجزائر منذ الثمانينات، حيث تمثلت هذه المحاولات بالخصوص تلك التي ترجمتها العديد من النصوص القانونية التي كان الغرض منها تحسين

---

<sup>1</sup> - يعرفه البنك الدولي على أنه: " الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية.، أما برنامج الامم المتحدة الانمائي فيرى الحوكمة على أنها: " ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسة والادارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، وتتضمن الاليات والمؤسسات التي يتمكن المواطنون من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وأداء واجباتهم والتفاوض حول خلافاتهم."، أما بالنسبة لتعريف الحوكمة من طرف المشرع الجزائري فقد ورد مصطلح الحوكمة في القانون 06-06<sup>1</sup> المتضمن القانون التوجيهي للمدينة في الفصل الاول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية، والتي عرفته بأنه هو الذي بموجبه تكون الادارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل المصلحة العامة في إطار الشفافية. (انظر في ذلك، وفاء معاوي، (نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية في الجزائر - في ظل مقاربة الحوكمة الالكترونية-)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، ع 10، جانفي 2015، ص92.

<sup>1</sup> - دستور. 1996 ، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ع 76 ، ل- 1996/12/8، معدل ومتم بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ع 25، لسنة 2002 والمعدل بموجب قانون 08-19 الصادر في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر ع 63، مؤرخ في 16 نوفمبر 2008 . المعدل بقانون رقم 01\_16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر 14 مؤرخ في 07 مارس 2016.

العلاقة بين المواطن والإدارة، كانشاء محافظة للإصلاح والتجديد الإداريين 1984،<sup>2</sup> ثم إصدار مرسوم 88 131<sup>3</sup> المؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم للعلاقة بين الطرفين، كما صدر قانون خاص بالجماعات المحلية يتمثل في قانون البلدية وقانون الولاية سنة 1990<sup>4</sup> ليواكبا جل التحولات الدولية المؤثرة على وظائف الدولة، إضافة إلى الإصلاح الهيكلي سنة 1994 للمؤسسة الجزائرية، وإنشاء لجنة اصلاح هياكل الدولة.<sup>5</sup>

لكن كل هذه الاصلاحات لم تكن كافية لتعزيز العلاقة بين الادارة<sup>6</sup> والمواطن<sup>7</sup> لذا كان لزاما اللجوء إلى وسائل وأساليب أخرى أكثر فعالية والمتمثلة في مبادئ الحكامة كأحد أهم

---

<sup>2</sup>- إذ أنّ المواطن أصبح محلّ اهتمام السلطات العمومية الجزائرية من خلال اعتباره المحور الاساسي للإصلاح الإداري لسنة 1984 وبذلك بفضل المرسوم رقم 84-104 المؤرخ في 12 ماي 1984 المتضمن انشاء محافظة للإصلاح والتجديد الإداريين.

<sup>3</sup>- مرسوم رئاسي رقم 88/131 مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج ر ع 27، صادر في 08 يوليو 1988 .

<sup>4</sup>- قانون رقم 90-08 ل 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر ع 15 مؤرخة في 11/04/1990 (ملغى).

<sup>5</sup>- انشاء لجنة اصلاح هياكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372 المؤرخ في 22/11/2000 ، والتي تتولى إعادة النظر في أنماط إصلاح هياكل الدولة واقتراح حلول ناجحة للمنظومة الادارية والقانونية.

<sup>6</sup>- تعرف الادارة المحليّة على أنّها: " توزيع للوظيفة بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية"، كما تعرف على أنّها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الاجهزة المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرغ الاولى لترسيم السياسة العامة للدولة وإضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد وأن تتمكن الاجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المرغوبة. (أفالو وفاء وشرفي أمينة، دور الحوكمة في تحسين الادارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2013 ص 36)، كما يجب الإشارة إلى مايسمى المقاطعات الادارية التي تعتبر هيئة إدارية محلية مستحدثة بموجب مرسوم رئاسي 09/263، المؤرخ في 30/08/2009، المتعلق بمهام اللجنة الوطنية لترقية وحماية حقوق الإنسان وشكلياتها وكيفية تعيين أعضائها، ج ر ع 49 مؤرخ في 30/08/2009، تقوم بمهام التنمية والرقابة على أنشطة البلديات التابعة لها ومصالح الدولة الموجودة بها. (شرشاري فاروق، النظام القانوني للمقاطعات الادارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد1 لسنة2015، ص 483).

<sup>7</sup>- يعرف المواطن ب: " ذلك العضو في المجتمع الذي يتمتع بامتيازات ويتحمل مسؤوليات مرتبطة بالإنسحاب، أو الجنسية " ولقد فضّل مصطلح المرتفق على مصطلح المواطن لأسباب كثيرة أهمها أن الاجانب وفقا لهذا المصطلح لا يكونون معينين بقانون العلاقات بين الادارة والمواطن، كما أن المواطن شخص طبيعي في حين أنّ المرتفق قد يكون شخصا طبيعيا أو معنويا، والمرتفق: عرفه "ليون دوجي" ذلك الذي يقوم على الانتفاع بالمرفق العمومي. " وذهب البعض إلى حدّ اعتباره (أي

الميكانيزمات لترشيد العلاقة والتي تطوّر تكريسها في المنظومة القانونية الجزائرية لتتجسد في حزمة من القوانين والتي توجت بالتعديل الدستوري لسنة 2016<sup>8</sup>.

إنّ اختيارنا لهذا الموضوع نابع عن أسباب ذاتية وأخرى موضوعية، فالأسباب الذاتية تكمن في اهتمامنا الشّخصي بمدى تطبيق مبادئ الحوكمة وتكريسها في موضوع علاقة الادارة المحلية بالمواطن ومحاولة التعرّف على واقع العلاقة بمستجداتها التي أصبحت ذات أهمية متزايدة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، هذا التعديل الذي أعاد الاعتبار للعلاقة كان حافزا رئيسا في تبني هذا الموضوع كعنوان لبحثنا المتمثّل في دور الحكامة في تحسين العلاقة بين الادارة والمواطن في الجزائر، أمّا بالنسبة للأسباب الموضوعية فبالرغم من قدم موضوع علاقة الادارة والمواطن إلا انه هناك مستجدات وخطوات إيجابية تحسب للمشرع الجزائري، جعلتنا نتناول هذا الموضوع وذلك بإدخال هذه التعديلات المهمة للتركيز على الممارسة الرّاهنة للحياة الواقعية للمواطن في مجال المعاملات الادارية .

إنّ أهم الصّعوبات التي اعترضت موضوع بحثنا هذا، هي الدراسات الكثيرة السابقة لموضوع علاقة الادارة والمواطن نظرا لقدم هذا الموضوع، ومحاولتنا في جعله موضوع حديث من حيث أهميته المتزايدة باعتباره أكبر هدف تتوخاه معظم الحكومات، إضافة إلى قلة الدراسات المتخصصة في الجزائر التي تناولت موضوع الحكم الراشد في تحسين العلاقة بين الادارة المحلية والمواطن، فلم نجد أي كتاب يتناول الموضوع بالتالي لم يبق لنا سوى المقالات والمدخلات التي قام بها الاساتذة والباحثين الجامعيين من خلال الملتقيات المنظمة بشأن هذا الموضوع، كما صادفنا صعوبة في الترجمة، فالعديد من المفاهيم قد لا يكون لها ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس نفس المعنى.

---

المرتق) انعكاسا للمواطن أمام الادارة، في حين استعمل البعض الاخر كلمة المواطن للتعبير على كلمة مرتق، ويعرفه J.du BOIS de GAUDUSSON بكونه: " هو مرؤوس السلطة الادارية، موجود في وضعية خاصة بالنسبة للمرفق." ويضيف Jean Marie Auby بأنه " صنف يتميز عن غيره من الأصناف التي لها علاقة بالادارة." (انظر غزلان سميرة، علاقة الادارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، بن عكنون، 2009-2010، ص9)، وإذا أردنا أن نفهم كيف تطور مفهوم المواطن في فرنسا، بوسعنا فيما يبدو ان نعتبر اعلان حقوق الانسان عام 1789 كوثيقة ميلاد المواطن الحديث. (انظر روبير بيلو، ترجمة نهاد رضا، المواطن والدولة، منشورات عويدات بيروت، د س ن، د ط، ص 13).

<sup>8</sup>- قانون رقم 01\_16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري 2016، مرجع نفسه.



إنّ جلّ الدول التي انكبت على تحديث اداراتها مرّت أساسا من تحسين علاقة المواطن بالإدارة وذلك بوضع قوانين وضوابط في هذا الميدان، وتعد الجزائر من الدول المهتمة بتحسين وتقوية علاقتها بالمواطن لذلك سنعرض في هذا البحث تجربتها في هذا المجال وكيف ركزت على مبادئ الحوكمة باعتبارها وسيلة اساسية لتحقيق الرشادة في علاقة الادارة المحلية والمواطن، ما يدفعنا لطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تساهم تكريس قواعد وآليات الحوكمة في تفعيل العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن في الممارسة الوطنية الراهنة؟

للاجابة على الاشكالية وقصد الإحاطة والإلمام بكل أبعاد الدراسة، اعتمدنا على أربعة مناهج متكاملة ومترابطة بشكل ينسجم مع محاور البحث، والتي تتمثل في المنهج التاريخي الذي يظهر عند تناولنا لمختلف التطورات التي شهدتها مبادئ الحكامة من خلال تكريسها التدريجي في المنظومة القانونية، ثم وظّفنا المنهج الوصفي عند تقديمنا لبعض المفاهيم كمبادئ الحكم الرشيد، اعتمدنا كذلك المنهج التحليلي من خلال دراسة المواد القانونية التي تحكم العلاقة بين الادارة المحلية والمواطن في إطار الحكم الرشيد، إضافة إلى المنهج الاستقرائي باعتباره مهم في استنباط بعض الملاحظات التي نراها ملفتة للنظر خاصة عندما نأتي إلى تقييم فكرة معينة في مجال الدراسة، وأخيرا المنهج الوظيفي الذي اعتمدنا عليه من خلال تناولنا للجانب الاجرائي أين يستلزم تبيان وظيفة كل من مبادئ الحوكمة في ترشيد علاقة الادارة والمواطن خاصة من خلال تبيان آليات تجسيد مبادئ الحوكمة في العلاقة محل الدراسة.

وقصد الإلمام ببحوثيات ومتطلّبات البحث، تم عرض محتوياته في فصلين، ذلك بعد أن مهدنا الموضوع بمقدمة عامة بجوانبها المعروفة منهجيا ثم قمنا بتقسيم الدراسة إلى فصلين، تناولنا في (الفصل الأول)، محدودية الإطار التنظيمي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن لنحاول في (الفصل الثاني)، تبيان قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن.

## الفصل الأول:

إطار تنظيمي محدود لترشيد

علاقة الإدارة المحلية بالمواطن

في القانون الجزائري

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

تعتبر العلاقة بين الإدارة والمواطن علاقة سياسية، قانونية، اجتماعية وإدارية مركبة، يصبح بموجبها الفرد يتمتع بمركز قانوني، سياسي واجتماعي أمام الدولة أو الإدارة، متمتعاً بحقوق وحرّيات في مواجهة الإدارة العامة وامتثالاً لواجبات والتزامات.

فالعلاقة بين الإدارة والمواطن هي علاقة متبادلة تتضمن التزامات الإدارة العامة تجاه المواطن وواجبات المواطن وحقوقه اتجاه الدولة، وقد عملت الجزائر بعد استقلالها على تحسين العلاقة وإعادة الثقة بين الإدارة والمواطن نتيجة ما عاشه المواطن الجزائري أثناء فترة الاستعمار الفرنسي، واستمرت على هذا المسار إلى غاية التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016، لتكتسي هذه العلاقة حلة جديدة في ظلّ معايير الحكم الراشد، لذا ارتأينا تقسيم الفصل إلى مبحثين، نخصّص في الأول التكريس التدريجي لحوكمة علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع الوطني (مبحث أول)، ونبتناول في الثاني ضمانات ترشيد علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر (مبحث ثاني).

### **المبحث الأول:**

#### **تكريس تدريجي لحوكمة علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع الوطني**

إنّ ترشيد علاقة الإدارة والمواطن تجد مرتكزاتها في مجموعة من الاسس القانونية الواردة في المنظومة القانونية، لذا سنحاول دراسة هذه الاسس القانونية لترشيد علاقة الإدارة والمواطن (مطلب أول)، لنبحث بعد ذلك في مدى توفّر ضمانات ترشيد هذه العلاقة (مطلب ثاني).

### **المطلب الأول:**

#### **تكريس نسبي للعلاقة قبل التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016**

للبحث عن تطور العلاقة بين الإدارة والمواطن في ظل مبادئ الحكم الراشد، نبدأ الدراسة من الدساتير باعتباره حامّي الحقوق والحرّيات (فرع أول)، لننتقل إلى تنظيم العلاقة بين الإدارة بالمواطن في إطار قانون الجماعات المحلية باعتباره المصدر التشريعي (فرع ثاني)، لننهي هذا المطلب بالمرسوم 88-131 كونه الإطار النموذجي لترشيد علاقة الإدارة بالمواطن (فرع ثالث).

### **الفرع الأول:**

#### **ضعف اهتمام الدساتير بترشيد علاقة الإدارة بالمواطن**

لقد أصبح الدستور يشكل حجر الزاوية في بناء صرح الحرّيات والحقوق للمواطنين باعتباره المرجع الأساسي والفعلي لحمايتها، لذا يستوجب علينا دراسة سريعة لكل دستور على حدى، لذا

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

سنحاول في هذا الفرع أن نتطرق إلى العلاقة التي كانت محتشمة في دستوري 1963 و1976 (أولاً)، لنبين تنظيمها المحدود بعد ذلك في دستوري 1989 و1996 (ثانياً).

### أولاً:

#### مرجعية محتشمة في ظل دستوري 1963 و1976

في ظلّ عملية الاصلاح الواسعة التي انتهجتها الجزائر، في الفترة المتزامنة لدستوري 1963<sup>9</sup> و1976<sup>10</sup> فلا نجد أي هتمام بمجال علاقة الادارة بالمواطن.

فبتحصص أحكام أول دستور للدولة الجزائرية وخصوصاً تلك المترجمة تحت عنوان الحقوق الاساسية من المادة 12 من دستور 63 إلى المادة 22<sup>11</sup>، نلاحظ أنّها غيّبت وتناست تنظيم ومعالجة علاقة المواطن بالادارة التي تتضمن حقوقه والالتزامات التي عليه تجاهها كتركيس مبدأ تحييز الادارة، ومبدأ مساواة المواطن أمامها، ومبدأ مشاركة المواطن في نشاطات الادارة.<sup>12</sup> إن دستور 1976 قد تبنى مبدأ الأمركزية الادارية لأول مرّة ضمن أحكام المواد 7 و8 و34 و35 و36 بالتالي يمكن القول أنّه عرف قفزة نوعية في مجال تنظيم علاقة الادارة بالمواطن مقارنة بدستور 1963، وذلك مبدأ الامركزية آلية من آليات تقريب الادارة من المواطن<sup>13</sup>.

### ثانياً:

#### إدراك تنظيمي محدود لترشيد العلاقة بين الادارة والمواطن بداية من دستور 1989

تمشيًا مع الاصلاحات السياسية التي أقرها دستور 1989، قامت الدولة الجزائرية بإدخال اصلاحات معتبرة لتحديث الادارة وحاولت أن تكيّفها مع المستجدات السياسية لضمان الفعالية الادارية في التعامل مع المواطن<sup>14</sup>، ومما انعكس عن إصلاح الدستور إصلاح الادارات القريبة من المواطن

<sup>9</sup>- دستور الجمهورية الجزائرية 1963، ج ر ع صادر في 64 مؤرخ في 10/09/1963.

<sup>10</sup>- دستور الجمهورية الجزائرية 1976 صادر بموجب أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ع 94 مؤرخ في 24/11/1976.

<sup>11</sup>- دستور الجمهورية الجزائرية 1963، مرجع سابق.

<sup>12</sup>- بلحاجي أحمد، علاقة المواطن بالادارة -دراسة مقارنة - مذكّرة من اجل نيل شهادة الماجيستر في القانون، قسم القانون العام، تخصّص القانون الاداري المعقم، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، ص 09.

<sup>13</sup>- بلحاجي أحمد، مرجع سابق، ص 10.

<sup>14</sup>- غزلان سليمة، علاقة الادارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن ي وسف بن خدة، الجزائر، 2009-2010.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

كالبديلة (بموجب القانون 90-08)<sup>15</sup>، والولاية التي عمل الإصلاح على مستواها وبموجب القانون رقم 90-09<sup>16</sup>، تجدر الإشارة إلى أن العملية الإصلاحية كانت متّجهة لتحسين المجال السياسي دون الاعتماد كثيرا على النظام الإداري.<sup>17</sup>

وعلى نحو مخالف بعض الشيء لما شهده دستور 1989، جاء 1996<sup>18</sup> الذي خطى خطوة نوعية هامة نحو إرساء الطّرح والمرجعية الدستورية لحقوق المواطن اتّجاه الإدارة، مألّفرز نشوء علاقة بين المواطن والإدارة أثناء استعمال المواطن لحقوقه وحرّياته الأساسية المنصوص عليها قانونا التي تقابلها وتقارعها الإدارة<sup>19</sup>، كالتأكيد على مبدأ اللامركزية كأسلوب للتنظيم والتسيير الإداري (المادتين 15، 16)، عدم التعسف في استعمال السلطة (المادة 22) وبوصفة "دستور الحقوق والحرّيات" شأنه في ذلك شأن دستور 1989 فقد جسّد فكرة ضمان الحقوق والحرّيات المتعلقة بالمواطن (المادة 1/23)<sup>20</sup>.

وما يمكن أن نخلص إليه في الأخير أن هناك ضعف في اهتمام علاقة الإدارة من قبل دساتير الجمهورية الجزائرية، فإذا أخذنا مثلا دستور 1963 فحسب الاستاذ بلحاجي العربي فيعود السبب إلى كونه دستور برنامج باعتماده نظام الحكم على الحزب الواحد وكذا تجميده بعد انقلاب 19 جوان 1965، وأنه بتفحص هذه المبادئ والاحكام الدستورية الواردة في دستور 1976 فقد أقرّ مجمل تلك الحقوق والحرّيات الأساسية للمواطن بصفة عامة وحقوقه تجاه الإدارة بصفة خاصة بمبادئ الثورة وعلى رأسها الإختيار الإشتراكي (المادة 28) وهو ما أفرغ الكثير من محتواها، فقد كانت في مجملها قواعد مبهمّة، كونها لم ترقى إلى المستوى المطلوب في إرساء مبادئ تنظّم علاقة الإدارة بالمواطن، وتبعاً لذلك فإن علاقة المواطن بالإدارة في دستور 1989 كانت بطريقة محتشمة لا تتلاءم مع الإصلاحات السياسية المتبناة آنذاك.

<sup>15</sup> - قانون رقم 90-08، مرجع نفسه.

<sup>16</sup> - قانون 90-09 الموافق لـ 07 أفريل، المتعلق بقانون الولاية، ج ر ع 15 مؤرخة في 11/04/1990 (ملغى).

<sup>17</sup> - عنصر نجية، آليات وضوابط علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع الجزائري، مذكرة ماستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة خميس مليانة، 2013-2014، ص 28.

<sup>18</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ع 76، لـ 1996/12/8.

<sup>19</sup> - بلحاجي أحمد، مرجع سابق ص 16.

<sup>20</sup> - عنصر نجية، مرجع سابق، ص 34.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

أمّا في ظلّ التعديل الدستوري لـ1996 وهو ماسبق الإشارة إليه، صحيح أن المشرع قد خطى نحو تعميق الطرح الدستوري لحقوق المواطن تجاه الإدارة مقارنة بالدساتير السابقة،<sup>21</sup> إلاّ أنّه يحتاج إلى مزيد من الضمانات الدستورية من أجل خلق ثقة أكبر لدى المواطن في تعامله مع الإدارة التي تعتمد على سلطتها التقديرية لتحقيق المنفعة العامة.<sup>22</sup>

### الفرع الثاني :

#### محدودية تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في إطار قانون الجماعات المحلية

إذا كانت الدساتير تتضمّن المبادئ العامة الأساسية المحدّدة للمحاور الكبرى المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطنين فإنه يستوجب صدور قوانين وتنظيمات مفصلة لعلاقة المواطن بالإدارة، لما تتضمنه من تأطير قانوني يعبر عن المتطلّبات اللازمّة على المستوى المحليّ، سواء على مستوى الولاية (أولا) أو البلدية (ثانيا).

### أولا :

#### تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في ظل قانون 10/11

خصّص المشرّع في قانون 10/11<sup>23</sup> المنظم للبلدية كهيئة إقليمية لامركزية بابا بأكمله لمبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، بحيث ورد ذلك في الباب الثالث المتضمن أربع مواد بدءا بالمادة 11 إلى المادة 14، وما يلاحظ على هذا القانون أنه جاء صريحا ومعبرا عن حق المواطن في المشاركة.

بحيث تعتبر البلدية الإطار المؤسّساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحليّ، كما أن هذا القانون قد أقر جملة من الصّلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي منها اتخاذ كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين واستشارتهم، كما له إمكانية تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين، ضف إلى ذلك صلاحيات أخرى خولت له بموجب أحكام المواد 12، 13 و14 من هذا

<sup>21</sup>- غزلان سليمة، مرجع سابق ص32.

<sup>22</sup>- عنصر نجية، مرجع سابق، ص36.

<sup>23</sup>- قانون رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي المتعلق بالولاية، ج ر ع ، صادر في 29 جويلية 2012.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

القانون<sup>24</sup>، وهو نفس المبدأ الذي كرّسه المشرع بموجب المواد 21، 22 و 84 من قانون 08/90<sup>25</sup> (الملغى).

كملاحظة من خلال استقراءنا لأحكام مواد الباب الثالث من قانون رقم 10/11، نجد أنها أحكام عامة غير ملزمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث يلاحظ تكرار مصطلح "يمكن"، لكن هذا لا ينبغي أن له صلاحيات واسعة، لأن أحكام هذا القانون هي أحكام عامة، فبالمقابل نجد أن المشرع قد أدرج جملة من الصلاحيات على سبيل الإلزام بموجب قوانين خاصة، ويظهر ذلك في إطار أحكام قانون البيئة والتعمير على وجه الخصوص.

ثانياً :

### **تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في ظل قانون 07/12**

في ظل القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، نجد أن المشرع لم يتوانى عن إقرار مبدأ المشاركة ذلك بموجب المواد 13، 18، 32 و 36 منه، بحيث يشدد في كل مرة على ضرورة إعلام الجمهور من خلال نشر الإعلانات وذلك بموجب المواد 18. 31، أما بشأن المادة 32 نجد أن المشرع قد أجاز لأي شخص ذو مصلحة الإطلاع على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي والحصول على نسخة كاملة أو جزئية لكن على نفقته<sup>26</sup>.

وقد أفسح المجال لإشراك المواطن أكثر، ويظهر ذلك من خلال إمكانية لجان المجلس الشعبي الولائي من دعوة أي شخص من شأنه أن يقدم أي نقطة مفيدة لأشغال اللجنة هذا ما أكدته المادة 36، و في هذا الإطار نجد أن المشرع قد حذى على نفس المنهج المتبع في ظل قانون 09/90 (ملغى) وذلك بموجب المواد 14، 20، 21 و 24<sup>27</sup> منه.

كرس قانون الولاية الجديد مبدأ المشاركة، على اعتبار أن الولاية طبقاً للمادة الأولى شعارها بالشعب وللشعب، مما يتعين حينئذ العمل لفتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على

<sup>24</sup> - أنظر محتوى المواد 11. 12. 13. 14، من قانون رقم 10/11 مؤرخ المؤرخ في 22 جوان المتعلق بالبلدية، ج ر ع37، صادر في 03 جويلية 2011.

<sup>25</sup> - لتفاصيل أكثر راجع محتوى المواد 21. 22. 84 من قانون رقم 08/90، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>26</sup> - نلاحظ أن حق الإطلاع على المحاضر مقيد، بحيث أنه يجب مراعاة كل الأحكام التشريعية والتنظيمية الملزمة بإحترام الحياة الخاصة للمواطن وبسرعة الإعلام والنظام العام.

<sup>27</sup> - أنظر المواد 14، 20، 21، 24 و 36، من قانون رقم 07/12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

المستوى الولائي، وهذا عن طريق المجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي يمارس اختصاصات متنوعة، فالمجلس الشعبي الولائي هو إطار اللامركزية الإقليمية على مستوى الولاية، فأعضاؤه يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر من طرف مواطني الولاية طبقا للمادة 12 من القانون الجديد، بما يجعل المواطن الذي يختار ممثليه عن طريق الانتخاب، يساهم بطريقة غير مباشرة في تسيير شؤونه العامة لأن أعضاء المجلس الشعبي الولائي عن طريق احتكاكهم بالمواطنين يكونون على دراية بانشغالاتهم وحاجاتهم، لذا ولتقريب الإدارة من المواطن ولبلوغ هدف مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام، تم إحداث **مقاطعات إدارية**<sup>28</sup> يشرف عليها والي منتدب في بعض المناطق بالجنوب الكبير لبعد المسافة بين تلك المناطق ومقر الولاية<sup>29</sup>، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ في 8 شعبان عام 1436 هجرية الموافق لـ 27 ماي سنة 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها<sup>30</sup>.

### الفرع الثالث:

#### مرسوم رقم 88-131 إطار نموذجي محدود لترشيد علاقة الإدارة بالمواطن

يعتبر المرسوم 131/88 المؤرخ في 07 جويلية 1988 أهم النصوص القانونية التي عمدت إلى تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن من الحقوق والواجبات المتبادلة بين الإدارة والمواطن، وعليه سنتطرق في هذا الإطار إلى مضمون ومحتوى المرسوم (أولا)، ثم قيمته القانونية (ثانيا) لنرى في الأخير ما يرتبه هذا المرسوم من آثار على علاقة الإدارة بالمواطن (ثالثا).

#### أولا :

#### مضمون مرسوم رقم 131/88

أدرجت نصوص مرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، والتي كرسّت ما يعرف بـ "تقنين حسن سير الإدارة"، في مادة وزعت ضمن 4 فصول على النحو التالي:

<sup>28</sup>- بموجب المرسوم 140-15 المتضمن إحداث المقاطعات الإدارية، مرجع سابق.

<sup>29</sup>- كون أن سكان هذه المقاطعات الإدارية كانوا يعانون من بعد المسافة بين مقر الدوائر التي يقطنون فيها عن مقر الولاية، ما أثقل كاهلهم، وجعل السلطات السياسية تتخذ هذه الخطوة الجريئة، بإنشاء مقاطعات إدارية، استجابة لطلبات المواطنين. (انظر بلحاجي أحمد، مرجع سابق، ص 81).

<sup>30</sup>- بلحاجي أحمد، مرجع سابق، ص 82.



## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

تضمنت نصوص الفصل الأول من المرسوم على جملة من الأحكام العامة حصرها في 4 مواد (من المادة 2 إلى 5)، بينما تضمنت نصوص الفصل الثاني منها المعنون بـ "التزامات الإدارة"، على 24 مادة قسّمت على التّوالي: قسم خاص بالالتزام بتنظيم إعلام المواطن ( 8 إلى 11)، قسم التدابير الخاصة باستقبال المواطن من (12 إلى 14)، قسم يتعلق بإجراءات الاستدعاء (15 إلى 20)، وأخيرا قسم خاص بالالتزام بالتحسين الدائم لنوعية الخدمة (21 إلى 30)، وبغية تحقيق الحوار بين الإدارة والمواطن عالج الفصل الثالث من المرسوم، واجبات المواطن اتجاه الإدارة (31 إلى 33)، كما أقرّ جملة من الآليات غير القضائية للتأكيد على ضمان حقوق المواطن اتجاه سلطات الإدارة دون اللجوء إلى القضاء (34 إلى 40)، وفي الأخير انتهى المرسوم في فصله الرابع بالإشارة إلى الأحكام الختامية التي عالجت مسألة نشر المرسوم وإدخاله حيز التنفيذ (41 إلى 42).<sup>31</sup>

دعم المرسوم 131/88، بالقرارين الصادرين على التوالي في أوت وسبتمبر 1988، فبشأن القرار الصادر في 4 اوت 1988<sup>32</sup>، المتضمّن إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم من خلال الإدارة وخاصة منها البلدية فهو يحتوي على: شروط استقبال المواطنين في الإدارات المحليّة، تدابير استقبال المواطنين، مسؤولية الولاية ورؤساء المجالس الشعبيّة، احترام الموظفين للمواطن مهما كانت وظيفتهم، إدخال تعديلات على أوقات العمل تتلاءم ومتطلبات المواطنين، تحسين إعلام الجمهور.<sup>33</sup> أما بشأن القرار 04 سبتمبر 1988<sup>34</sup>، فهو يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم.

### ثانياً:

#### صعوبة تحديد القيمة القانونية للمرسوم رقم 88-131

<sup>31</sup>- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 55، 54.

<sup>32</sup>- قرار الصادر في 4 اوت 1988، المتضمّن إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم من خلال الإدارة وخاصة منها البلدية، ج ر ع

39 مؤرخ في 28/09/1988.

<sup>33</sup>- بوراي دليلة، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة (البيئة والتعمير)، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق، شعبة القانون

العام، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، 2012-2013، ص 20، 19.

<sup>34</sup>- قرار المؤرخ في 04/09/1988، المحدّد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات و البلديات وتوجيههم وإعلامهم، الجريدة

الرسمية العدد 39، المؤرخة في 28/09/1988.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

يندرج تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن ضمن مجال اختصاص السلطة التنظيمية التي يضطلع بها رئيس الجمهورية طبقا لدستور 1976 الذي يستند على طبيعة المرسوم 131/88، كما يعتبر هذا المرسوم أداة قانونية لإصدار اللوائح التنظيمية المستقلة ووسيلة لممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون<sup>35</sup>.

يستند المرسوم قوته من كونه يجد مصدره في الدستور مباشرة، وهو بذلك يشترك مع القانون في إنشاء القواعد القانونية، الأمر الذي صعب من مهمة تحديد مكانته المعيارية إلى جانب القانون،<sup>36</sup> ولعلّ إسناد موضوع علاقة الإدارة بالمواطن للسلطة التنظيمية يعود إلى الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها في مجال الإصلاح الإداري.

إذن بما أنّ المرسوم يستمدّ قوته من الدستور، وباعتبار أنّ كل قرار إداري يشكل مصدرا للشرعية باعتباره جزء من القواعد القانونية الملزمة العامة والمجردة، فإنه يبقى ويزال القاعدة الاسمي ليشكل صلبة صحيحة لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن وضمائه لها.

### ثالثا:

#### عوامل قصور مرسوم رقم 88-131

رغم أن المرسوم رقم 131/88 يعدّ أحد أهم النصوص القانونية المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن إلا أننا لم يمكن الاعتماد عليه كآلية وحيدة وهذا كون أنّ القانون كأداة تشريعية يعتبر ضمانا أكبر ضد تعسف الإدارة، خاصة فيما يتعلق برقابة البرلمان على أعمال الحكومة، ما أكدّه دستور 28 نوفمبر 1996 من خلال المادة 122.<sup>37</sup>

لم يرتب مرسوم رقم 131/88 آثار حاسمة<sup>38</sup> لسببين الأول ضعف انتشار صيته وسط المواطنين وقلة النصوص التي عملت على تجسيده لإدخاله حيّز التنفيذ والتي انحصرت في قرارات وزارة الداخلية

<sup>35</sup>- فلاق عمر، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر (دراسة قانونية للمرسوم 88-133 مكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية الأسبق ثم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الانسان)، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلاني، بونعامة خميس مليانة، العدد 02، مجلد 1، بدون سنة، ص 153.

<sup>36</sup>- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 51.

<sup>37</sup>- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، مرجع سابق.

<sup>38</sup>- « Au total, l'on peut sans difficultés affirmer que le décret n° 88-131 du 04 juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés est effectivement l'un des textes les plus importants du droit administratif algérien.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

الثلاث المؤرخة في 88/9/4، في الوقت الذي كان يحتاج فيه المرسوم إلى نصوص كثيرة لتوضيحه، أبقى على الحوار المنقطع بين الإدارة والمواطن مستمرا<sup>39</sup>.

كما أنه لا يجب الاكتفاء بآلية المرسوم 11/88 الذي لم يعرف أي تعديل إلى غاية الآن فإذا ألقينا نظرة على المعالجة التشريعية للموضوع في فرنسا، أين جاءت سلسلة من التشريعات في سبيل تحقيق الشفافية بين المواطن والإدارة، بدءا بقانون 8 جانفي 1978 المتعلق بالإعلام الالي، ثم القانون 753/78 المؤرخ في 17 جويلية 1978 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، ثم قانون 3 جانفي 1979 المتعلق بالارشيف، ثم امر 28 نوفمبر 1983 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمرتفقين، ولقد عدّل القانون 753/78 بموجب القانون 587/79 المؤرخ في 11/07/1979 والقانون 321/2000 المؤرخ في 12/04/2000 ثم الامر 650/2005 المؤرخ في 06/06/2005.<sup>40</sup>

يلاحظ لأول وهلة الترسّانة التشريعية الضخمة التي سخرها المشرّع الفرنسي لكفالة هذا الحق ومواكبتها للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والتكنولوجية، وقد استكمل هذه الترسّانة بمشاريع وقوانين أخرى هدفها ترشيد الحياة السياسية (la loi sur la moralisation de la vie politique)، مثلا القانون العضوي<sup>41</sup> المتعلق بالثقة في المجال السياسي الصادر في 2017، وقانون عادي<sup>42</sup> صدر مباشرة لتكريسه، والهدف من كل هذا هو إضفاء الشفافية في المجال.

### المطلب الثاني :

## رهانات جديدة في ظل التعديل الدستوري لـ 2016 لتعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن

Malheureusement, force est de constater que pratiquement rien n'a été fait pour le diffuser largement et le vulgariser non seulement auprès des administrés mais également auprès de tous ceux qui exercent une parcelle de l'autorité publique.

Oui plus est, il me semble avoir été suivi que d trois textes d'application tout au moins publiés au journal officiel que chacune des dispositions du décret gagnerait à être explicitée. » cherif bennadji, les rapports entre l'administration et les administrés en droit algérien, l'imperatif codification, revue IDARA, Alger, V10 ,N1 2000, p 45.

<sup>39</sup>- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص56.

<sup>40</sup>- د. بوكثير عبدالرحمان، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور "الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، العدد 10، جانفي 2017، ص192.

<sup>41</sup> - ( la loi organique N° 2017-1338) du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ( NOR jusc1715752 L), disponible sur le site : www.legifrance.gouv.fr consulté le 11/04/2018 à 15 :01 h.

<sup>42</sup> - ( la loi ordinaire N° 2017-1339) du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ( NOR jusc1715753 L), disponible sur le site : www.legifrance.gouv.fr consulté le 11/04/2018 à 15 :01 h.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

على خلاف الدساتير السابقة فقد خطى المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 خطوة عملاقة نحو تكريس حقيقي لبعض معالم الحكم الرشيد، ويتجلى ذلك من خلال تكريس المادة 51 التي جعلت من حق الحصول على المعلومات والوثائق ولأول مرة مبدأ دستوريا يستند إليه المواطن والذي سنعالجه في (الفرع الأول)، والعمل على ارساء مفهوم الديمقراطية التشاركية والاعتراف بها في المادة 15 منه (الفرع الثاني)، ليمتخض بعد هذا التكريس مشروع قانون الديمقراطية التشاركية الذي يعتبر ركيزة أساسية في علاقة الإدارة والمواطن (الفرع الثالث).

### الفرع الأول :

#### المادة 51 من دستور 2016 انطلاقة مشجعة لتكريس الرشادة في علاقة الإدارة والمواطن

يكرس دستور الجزائر لسنة 2016 تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لذا سنتفحص مضمون المادة 51 (أولاً)، لنبحث في مدى مضمونها وماهي الأسس المرجعية من وراء هذا التكريس (ثانياً)، لتتعرف في الأخير على أهميتها (ثالثاً).

### أولاً :

#### مضمون المادة 51 من دستور 2016

جاءت المادة 51<sup>43</sup> من الدستور في تعديله الأخير، لتجعل من الحق في الحصول على المعلومات والوثائق حقاً دستوريا ويكون بذلك قد انسجم مع مصادقت عليه الجزائر من اتفاقيات في هذا المجال، كما يكون قد أرسى لأساس آخر من أسس الديمقراطية والحكم الرشيد.

#### 1- الحصول على المعلومات والوثائق كأصل

تنص الفقرة الأولى من المادة 51 من التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 : "الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن"، نفهم من خلال اعتراف المادة 51 من التعديل الأخير أن الحق في الحصول على المعلومات والوثائق خطوة مهمة في طريق التمكين لمقومات الديمقراطية، يجب تثمينها، فبعد أن اعترف به المشرع الجزائري منذ سنة 1988 بموجب المرسوم 131/88<sup>44</sup> المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، كرّسه في التعديل الأخير ليصبح مبدأ دستوريا وضمناً أساسية لإضفاء الفعالية على الحق وتمشيًا مع مقتضيات الحكم الرشيد ادراكا

<sup>43</sup>- قانون رقم 01\_16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري 2016، مرجع سابق.

<sup>44</sup>- مرسوم رئاسي رقم 131/88، مرجع سابق.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

من المشرع الجزائري أنّها ضرورة حتمية لابد منها خاصة فيما يتعلق بموضوع ترشيد العلاقة بين الادارة المحلية والمواطن.

### 2- مبدأ السرية كإستثناء على الأصل

إذا كانت الفقرة الاولى تعالج المبدأ أو القاعدة العامة المتمثلة في الحصول على المعلومات والوثائق الادارية، فإنّ الفقرة الثانية تتناول مبدأ السرية كإستثناء على القاعدة العامة المذكورة أعلاه، فتتص الفقرة الثانية من المادة 51 من دستور 2016 : "...لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الامن الوطني."

من خلال قراءتنا لهذه الفقرة نفهم أن المشرع الجزائري رغم اعترافه في حق الحصول على المعلومات والوثائق إلا أنّه وضع له استثناءات تحدّ من إطلاقه، فلا يمكن الاطلاع والحصول على المعلومات إذا كان من شأنه ذلك الاعتداء على الحياة الخاصة للأفراد، إذا كان يمسّ مصالح المؤسسات كذلك إذا كان هذا الحق يمكن أن يزعزع من الامن الوطني.

وتتمثل الاستثناءات الواردة على مبدأ الاطلاع على الملفات من طرف الجمهور في الوثائق التي تمسّ أسرار المداولات الحكومية والسلطات المسؤولة المنتمية للسلطة التنفيذية، سرّ الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، العملة أو القرض الوطني، أمن الدولة والامن العام، سير الاجراءات القضائية أو سير الاعمال التمهيديّة لهذه الاجراءات إلاّ بترخيص من السلّطة المختصة، الملفات الاسمية غير قابلة للاطلاع عليها، وهي غالبا ما تخصّ الوثائق التي تمسّ بسرّ الحياة الشخصية، شخصية كانت أو طبية، السرّ في المواد التجارية والصناعية، والبحث من طرف المصالح المختصة عن المخالفات الجبائية والجمركية<sup>45</sup>

### 3- ضرورة اصدار قانون منظم لحق الحصول على المعلومات والوثائق

تنصّ الفقرة الثالثة من المادة 51 دستور 2016 : "...يحدد القانون كيفيات ممارسة هذا الحق." نفهم من هذه الفقرة أن الحق في الحصول على المعلومات والوثائق يبقى مبدأ دستوري عام، فعلى حدّ تعبير الدكتور سعد عصفور " لا يكفي التعرف على الحريات العامة في دولة ما بالاطلاع

<sup>45</sup> - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون الاداري، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ص 152.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

على دستورها، وإنما ينبغي في المقام الأول الرجوع إلى القوانين الصادرة لتنظيم هذه الحريات وبيان كيفية ممارستها، بسبب طبيعة صياغة الدساتير التي يجب أن تبتعد عن التفاصيل وأن تقف عند حد العموميات والكليات.<sup>46</sup>

لذا نرجو من المشرع الجزائري ألا يتأخر في إصدار هذا القانون المنظم لحق الحصول على المعلومات والوثائق والذي نتمنى أن يكون على الأقل في الأشهر الأخيرة لسنة 2018، بالمقارنة مثلا مع تونس الشقيقة نجد أنها قد أصدرت قانون أساسي يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة<sup>47</sup> بعد سنتين من تكريسه في دستور 2014<sup>48</sup>، أكثر من ذلك فإذا دققنا في تنظيم هذا الحق من حيث المصطلحات نجد أن مصطلح المشرع التونسي المتمثل في " حق النفاذ إلى المعلومة " أدق وأوفى للغرض من المصطلح الذي استعمله المشرع الجزائري والمتمثل في " حق الحصول على المعلومات والوثائق"، لأنه حتى باللغة الفرنسية يختلف الأمر عندما نقول « le droit d'accès à l'information » أو « le droit à l'information »، فالأولى نتحسس فيها الجانب الاجرائي الذي يهنا في هذا الحق والبحث عن كيفية الولوج إليه، لكن الثانية تعبر عنه وكأنه مجرد اعتراف لحق يتمتع به المواطن كمصطلح مفاهيمي فقط.

شكل التعديل الدستوري الجديد حدثا هاما على صعيد الاصلاحات التي تبناها وبهدف مواكبة المستجدات والتطورات التي دفعت المؤسس الجزائري إلى إجراء مراجعة معمقة لفصول وأبواب الدستور، وهنا نجد إسهام المجلس الدستوري الذي تمّ توسيع إخطاره ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية، إذ أقرّ من خلال رأيه رقم 16/01<sup>49</sup>، أنّ حق الحصول على المعلومات والوثائق، من بين الحقوق والحريات المذكورة في دستور 2016 والذي يهدف إلى تعزيز الديمقراطية التعددية، وضمان التعايش داخل المجتمع وبين مختلف التوجهات السياسية، إضافة إلى ضمان التداول، فهي

<sup>46</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق ص32.

<sup>47</sup> - قانون أساسي عدد 2016/22 يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة مؤرخ في 24 مارس 2016، في الرائد الرسمي ع 26، بتاريخ 29 مارس 2016.

<sup>48</sup> - الدستور التونسي الصادر بقرار من المجلس الوطني التأسيسي مؤرخ في 31 جانفي 2014 يتعلق بنشر دستور الجمهورية التونسية، في الرائد الرسمي ع 10 بتاريخ 04 فيفري 2014.

<sup>49</sup> - رأي رقم 16/01 ر د ت/م د صادر عن المجلس الدستوري، مؤرخ في 28 يناير سنة 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري 2016، المنشور بالجريدة الرسمية ع 06 بتاريخ 3 فبراير سنة 2016.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

خطوة مهمة في طريق التمكين لمقومات الديمقراطية التشاركية وتمهيدا للانفتاح الديمقراطي وما يتطلبه من شفافية في التسيير الوطني والمحلي لشؤون المواطنين.

ثانياً:

### الأسس المرجعية لتكريس المادة 51 من التعديل الدستوري 2016

#### 1. محاكاة التشريعات المقارنة:

إنّ تكريس المادة 51 من التعديل الدستوري 2016 تعتبر نقطة مهمة تحسب للمؤسس الدستوري الجزائري، الذي تأثر كثيرا بموجة التكريسات التي عرفتتها العديد من الدول<sup>50</sup> لاسيما الدول العربية، فقد اعتمدت المملكة الأردنية الهاشمية قانون ضمان الحق في المعلومات سنة 2007<sup>51</sup>، وسنّت اليمن قانونا مماثلا سنة 2012<sup>52</sup>، وتمّ تكريس هذا الحق في الدستور المغربي سنة 2011<sup>53</sup>، كما جرت محاولات في مصر ولبنان والمغرب لاستصدار مثل هذه القوانين، خاصة بعد الثورات التي سمّيت بثورات الربيع المغربي<sup>54</sup>، دون ان ننسى تونس الشقيقة التي كرّسته في دستور 2014 واستتبع مرسوما للنّفاذ إلى المعلومات والوثائق الحكومية في نفس السنة.<sup>55</sup>

#### 2. مواكبة الاتفاقيات الدولية المكرّسة لحق الحصول على المعلومات:

إنّ تكريس المادة 51 في التعديل الدستوري 2016 كان حصيلة معطيات دولية تنشّطت على الصعيد الدولي من أجل أن تكفل هذا الحق، فالبعد الدولي لعلاقة الإدارة بالمواطن من خلال

<sup>50</sup> - فنجد مثلا السويد أول دولة أقر فيها هذا القانون ذلك في سنة 1766، و تم إقرار قانون تداول المعلومات في الولايات المتحدة الأمريكية منذ 1966، و سمي بقانون إدارة الحكومة تحت الشمس، وفي بريطانيا تم اعتماد مثل هذا القانون منذ سنة 2000 وتمت الموافقة على قانون حرية الوصول إلى المعلومات في الهند سنة 2003، كما تم سن قانون كشف الوكالات الرسمية للمعلومات في كوريا الجنوبية عام 1996 وفي أبريل 2005 تم التصديق على قانون الوصول إلى المعلومات في أنجولا، أما في جنوب أما في جنوب أفريقيا فقد أقر قانون تعزيز الوصول إلى المعلومات في 2000، أنظر بوكثير عبدالرحمان، ص185.

<sup>51</sup> - قانون رقم 47 لعام 2007، المملكة الاردنية الهاشمية.

<sup>52</sup> - قانون رقم 13 لعام 2012، الجمهورية اليمنية.

<sup>53</sup> - دستور المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 91.11.1 صادر في 29 يوليو 2011، ع 64 59 مكرر، 30 يوليو 2011.

<sup>54</sup> - بوكثير عبدالرحمان، ص185.

<sup>55</sup> - المرسوم رقم 41 لسنة 2011 مؤرخ في 26 ماي 2011 وتم تعديله بموجب مرسوم رقم 54 مؤرخ في 11 جوان 2011، الحكومة التونسية.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

تكريس حق الحصول على المعلومات والوثائق من شأنه ترشيد علاقة الإدارة بالمواطن في الدولة الجزائرية عن طريق المصادقة على معاهدات واتفاقيات دولية التي نذكر منها :

أ. **الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948**<sup>56</sup>: حيث نصت المادة 19 منه على أن "لكل شخص الحق في حرية الرأي و التعبير، ويمثل هذا الحق حرية الأراء دون أي تدخل واستثناء الأبناء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأيّة وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية".

ب. **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1976**<sup>57</sup>: والذي نصّت عليه المادة 19 منه على أن "لكل إنسان الحق في حرية التعبير ويشمل الحق حريته في مختلف المعلومات والأفكار وتلقيها إلى الآخرين دون اعتبار للحدود...".

ت. **الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب**<sup>58</sup>: الذي نصّت المادة 9 منه على: "من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات، يحق لكل إنسان أن يعبر عن أفكاره و ينشرها في إطار القوانين واللوائح"<sup>59</sup>.

ث. **الميثاق العربي لحقوق الإنسان**<sup>60</sup>: حيث نصت المادة 32 منه على أن: "حق الحصول على المعلومات دونما أي اعتبار للحدود الجغرافية بشرط احترام المقومات الأساسية للمجتمع وحقوق الآخرين وسمعتهم، والأمن الوطني والنظام العام والصحة العامة".

ج. **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003**<sup>61</sup>: التي اعتبرت أن إتاحة المعلومات للجمهور يعتبر من أهم السبل للوقاية من الفساد (المادة 10).

---

<sup>56</sup>- الإعلان العالمي لحقوق الانسان الذي تبنته الأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 بباريس، انضمت إليه الجزائر بموجب المادة 11 من دستور 1993، ج ر ع 64، مؤرخ في 10/09/1963.

<sup>57</sup>- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1976، صادقت عليه الجزائر في 16 ماي 1989، ج ر ع 20 مؤرخ في 17/05/1989.

<sup>58</sup>- الميثاق الإفريقي لحقوق الانسان والشعوب ، صادقت عليه الجزائر في 23/02/1987، ج ر عدد 06 مؤرخ في 14/03/1987.

<sup>59</sup> - بوكثير عبدالرحمان، ص187.

<sup>60</sup>-الميثاق العربي لحقوق الانسان، صادقت عليه الجزائر في 11 فيفري 2006، ج ر ع 08 مؤرخ في 15 فيفري 2006.

<sup>61</sup> - اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد العام 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي 4-128 مؤرخ في 19 أفريل 2004، ج ر ع 26 مؤرخ في 25 أفريل 2004.



## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

ح. اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته لعام 2003<sup>62</sup>: الذي نصت المادة 9 منه تحت عنوان سبل الحصول على المعلومات على أنه: "تقوم كل دولة طرف بإقرار تدابير تشريعية وغيرها لإضفاء الفعالية على الحق في الحصول على أية معلومات مطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة".

خ. الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة<sup>63</sup>: الذي نصت المادة 1/06 منه على: "تقوم الإدارة العامة بتوفير المعلومات الضرورية للمستخدمين حول التدابير والإجراءات الشكلية المتصلة بتقديم الخدمة العامة، تقوم الإدارة العامة بإبلاغ المستخدمين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها وكذلك آليات الطعن القانونية المتاحة لهم".

### ثالثا :

#### أهمية المادة 51 من دستور 2016

يساهم الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية في تكريس الشفافية الإدارية التي تعني تمكين المواطن من العلم بما يدور في أروقة الحكم والإدارة، فالذين يمارسون الحكم والإدارة هم مجرد وكلاء عنه، والشفافية أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي في أي دولة في العالم<sup>64</sup>، ولقد وصفت منظمة المادة 19<sup>65</sup> في تقرير لها منشور على شبكة الانترنت المعلومات بأنها أكسجين الديمقراطية.

<sup>62</sup>- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته لعام 2003، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي 6-137 مؤرخ في 10 أبريل 2006، ج ر ع 24 مؤرخ في 16 أبريل 2006.

<sup>63</sup>- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، اعتمد من طرف الدورة السادسة عشر للاتحاد الإفريقي المنعقدة بأديس بابا في 31 جانفي 2011، وصادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم 12-425 مؤرخ في 11/12/2012، ج ر رقم/68.

<sup>64</sup>- د. بوكثير عبدالرحمان، مرجع سابق، ص185.

<sup>65</sup>- منظمة المادة 19 هي منظمة دولية غير حكومية تهتم بتكريس الحق في المعلومة، اقتبست اسمها من المادة 19 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والتي تنص على أنه : " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الاراء دون مضايقة، وفي التماس المعلومات وتلقيها ونقلها الى الاخرين، بأية وسيلة...اعتبار الحدود." وينفس التعبير تقريبا جاء نص المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. تأسست منظمة المادة 19 في عام 1989م وهي مسجلة ومنظمة بموجب قوانين المملكة المتحدة بنجلاداش والبرازيل وكينيا والمكسيك والسنغال وتونس والولايات المتحدة الأمريكية، موها على الشبكة العنكبوتية هو: ([www.article19.org](http://www.article19.org)) انظر بوكثير عبدالرحمان، ص (197).

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

كما تعتبر خطوة مهمة في طريق التمكين لمقومات الديمقراطية رغم كونها متأخرة مقارنة بباقي التشريعات المقارنة، هذه الخطوة يجب تعزيزها وعدم الإكتفاء بالاعتراف بهذا الحق دون تكريس حقيقي له على مستوى التشريع، لذا نرجو من المشرع الجزائري أن يأخذ مسار نظيره التونسي وذلك بحثه على ضرورة التعجيل بصدور القانون المحدد لشروط وكيفيات تطبيق نص المادة 51 من الدستور.

### الفرع الثاني :

#### المادة 15 فقرة نوعية لترشيد العلاقة في ظل التعديل الدستوري 2016

بهدف تجسيد حكمة محلية تشاورية، تمر عبر تكريس الممارسة الديمقراطية، تعزيز مسار التصور التشاوري وتوسيع المشاركة الوطنية، عمد المؤسس الدستوري إلى تكريس المادة 15 لإعطاء رؤية جديدة للديمقراطية التشاركية عامة ولعلاقة الإدارة بالمواطن خاصة، لذا سنتطرق إلى مضمون المادة 51 في (الفرع الأول) وعلاقتها بموضوع الإدارة والمواطن في (الفرع الثاني).

### أولاً:

#### مضمون المادة 15 من دستور 2016

تنص الفقرة الأخيرة من المادة (15) من التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016: "...تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية".  
لم يتوانى المؤسس الدستوري الجزائري عن إقرار مبدأ المشاركة بموجب المادة 15 من دستور 2016، فتعتبر نقطة ايجابية تحسب له ومكسب أساسي للدولة الجزائرية خاصة أنها كرست معلم من معالم الحكم الراشد الذي كان لزاماً الأخذ به بعد فشل الكثير من الإصلاحات التي قامت بها.  
وتعتبر المجالس المنتخبة عموماً، والمحلية منها على الخصوص، الإطار الطبيعي لمشاركة المواطنين في إدارة الشأن العام، وترجمة لشعار الدولة الجزائرية "بالشعب وللشعب"<sup>66</sup>.  
تم تبني هذه المادة في دستور 2016، ادراكاً من السلطة الحاكمة بأن الديمقراطية التشاركية هي الوسيلة الكفيلة للقضاء على كل أشكال الفساد، وعن طريقها يتم توسيع ميادين التشاور والمشاركة

<sup>66</sup> - عبد المجيد رمضان، (الديمقراطية الرقمية لتفعيل الديمقراطية التشاركية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد 16 جانفي 2017، ص 77.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

بههدف تعزيزها وتحقيق حكمة عمومية محلية رشيدة ومشاركة مواطنة قوية، خاصة تحسين الخدمة العمومية على مستوى الادارات المحلية.

### ثانيا:

#### تقريب الإدارة من المواطن دافع لتكريس المادة 15 من التعديل الدستوري 2016

تميزت علاقة المواطن بالادارة بالركود الشامل الذي دام فترة طويلة من الزمن، كانت احدى مظاهره غياب الثقة بين الطرفين،<sup>67</sup> في الوقت الذي راعت فيه الكثير من الدول المتقدمة مسالة تقريب الخدمة من المواطن بهدف تبسيط الحياة الادارية وتخفيف العبء على مواطنيها،<sup>68</sup> إلى أن جاء التّعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 ليعطي هذه العلاقة حلّة جديدة من شأنها تعزيز العلاقة بين الادارة والمواطن، ، خاصة أن مبدأ المشاركة هو مؤشر من مؤشرات الحكم الراشد الذي يلعب دورا كبيرا في ترشيد العلاقة، وقد أكدّ هذا المجلس الدستوري من خلال رأيه رقم 16/01، أين صرّح أنّ تشجيع الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، تعتبر دعامة أساسية للتنظيم الديمقراطي للدولة لإرساء أسس دولة القانون وضمانا لحقوق المواطن وحرياته بما فيها حقه في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية.<sup>69</sup>

### الفرع الثالث :

#### مشروع قانون الديمقراطية التشاركية قيد الاعداد

لقد بدأت محاولات الاصلاح لتهمتم بمحتوى وجوهر علاقة الادارة بالمواطن أكثر من اهتمامها بشكليات الامور، لذا ظهر نوع من الاهتمام من طرف المشرع الجزائري من خلال اطلاق مشروع قانون الديمقراطية التشاركية الذي هو بصدد الاعداد، لذا نتناول فكرة إعداد مشروع قانون الديمقراطية التشاركية (أولا)، ثم نتطرق لأهميتها (ثانيا)، لنعطي في الأخير قراءة حول مضمونها (ثالثا).

<sup>67</sup> - بوراي دليلة، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة (البيئة والتعمير) ، مذكرة لنيل شهاة الماستير في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص الجماعات المحلية،كلية الحقوق والعلوم السياسية،كلية عبدالرحمان ميرة، بجاية، 2012-2013، ص22.

<sup>68</sup> - بوراي دليلة، مرجع نفسه، ص 93.

<sup>69</sup> - رأي رقم 16/01 صادر من المجلس الدستوري، مرجع سابق.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

أولا :

### فكرة إعداد مشروع قانون الديمقراطية التشاركية

تحضّر الدولة الجزائرية لإعداد مشروع قانون الديمقراطية التشاركية الذي يندرج ضمن المشاريع التي تجسّد القيم الدستورية، ويسمح بتسيير طرق تشاركية حقيقية بين السلطات العمومية والمواطن.

وعزمت وزارة الداخلية والجماعات المحليّة على طرح مسوّد قانون الديمقراطية التشاركية على الشعب، وذلك من أجل اطلاع المواطنين على أهمّ النقاط المرتبطة بهذا الموضوع، ودراسة السبل لوضع الآليات التي تسمح للمواطنين بممارسة حقهم الدستوري المتعلّق بتسيير الشؤون المحليّة، وهذا ادراكا من المشرع الجزائري بضرورة إعلام المواطن بهذا المشروع وذلك لتقادي لما حدث مع مرسوم رقم 131-88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، نظرا لضعف انتشار صيته، وعدم اشهاره على المواطن وتوزيعه على الادارات المحليّة التي كان لزاما عليها الأخذ به، بالتالي أبقى على الحوار المنقطع بين هذين الطرفين في العلاقة.

ثانيا:

### أهمية مسودة مشروع قانون الديمقراطية التشاركية

نظرا لكلّ المساوئ التي اعترت الديمقراطية التمثيلية، وبعد فشل الكثير من محاولات الإصلاح التي قامت بها الدول الجزائرية، اضطرّت هذه الاخيرة إلى تبني أساليب جديدة والمتمثلة في مبادئ الحكم الراشد، وتعتبر الديمقراطية التشاركية معلم من معالمه، لذا لجأت القيادة السياسية إلى تبنيها في قوانينها الداخلية والتي توجت أخيرا بالتعديل الدستوري لـ 2016، والتفكير بعد ذلك بطرح مشروع للديمقراطية التشاركية الذي يهدف إلى تجسيد إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحليّة، والإسراع إلى وضع آليات مناسبة تسمح بالإستجابة لتطلّعات المواطنين، والقضاء على البيروقراطية والرّشوة بجميع أشكالها، وتحسين الخدمة العمومية، ويأتي هذا الحرص من السلطات الجزائرية على ترسيخ الديمقراطية التشاركية، إدراكا منها بأن مفهوم هذه الديمقراطية كما وصفها الاستاذ عبدالمجيد رمضان لا يزال مفهوما مفرغا من محتواه وحبرا على ورق وشعارات براقية في ظلّ غياب الشفافية

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

واستثناء مظاهر الفساد وطغيان التسيير المركزي وصعوبة الحصول على المعلومات في وقتها المناسب.<sup>70</sup>

### ثالثا:

#### قراءة لمشروع قانون الديمقراطية التشاركية

نحاول في هذه القراءة، إبراز أهم النقاط التي جاءت بها مسودة مشروع الديمقراطية التشاركية وأهم العناوين التي تطرقت إليها كمحاور أساسية قامت بتناولها، في البداية قدّمت لنا مفهوم الديمقراطية التشاركية وتبيان خصائصها ومرتكزاتها التي تتمثل في المرجعية الدستورية من خلال تكريس المادتين 15 و 51 من التعديل الدستوري الجديد لـ2016، كذلك حدّدت الفئات المعنية بالديمقراطية التشاركية المتمثلة في المواطن وتجمعات المواطنين كالجمعيات، والفئات التي يتم استشارتها على أساس الكفاءة (الخبراء)، لجان الاحياء، اللجان المشاركة الخاصة بالولاية والبلدية التي يفوق عدد سكانها 100.000.00 نسمة، وهنا نلاحظ أنّ المشرع الجزائري قد أخذ بنظيره الفرنسي الذي كرّس نفس العدد من خلال قانون الديمقراطية الجوارية رقم 2002-276.<sup>71</sup>

ولتحقيق هذه الغايات نصّت المسودّة عل ضرورة تفعيل الديمقراطية التشاركية عن طريق آليات للمشاركة وهي الاستشارة العمومية، التشاور، التحقيق العمومي، كما أشارت هذه المسودة ولأول مرّة إلى النقاش كآلية من آليات المشاركة، رغم أنها كانت تقنية مستبعدة في التشريع الجزائري مثلها مثل الاستفتاء المحلي، وهذا إن دلّ على شيء إنما يدل على تقطن المشرع الجزائري إلى أهمية هذه الآلية في تكريس البناء الديمقراطي على أرض الواقع.

كما بيّنت هذه المسودة ما هي الحقوق المرتبطة بالمواطن والتي تتمثل في الحق في تحرير العرائض، الحق في المشاركة، حق النفاذ إلى المعلومة، التشاور، حق الاعلام والحق في طلب تسجيل أي اقتراح في جدول الهيئة للمجالس المنتخبة.

لكن بالمقابل، وضع المشرع خطأً أحمرًا على بعض المجالات التي جعلها محظورة من مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات، والمتمثلة في الصّلاحيات الممنوحة للمجالس المحليّة، التقسيم الاقليمي

<sup>70</sup> - عبد المجيد رمضان، مرجع سابق، ص 78 - 79.

<sup>71</sup> -Loi N° 2002-276 DU 27 février 2002 , relative a la democracie de proximité , jo du 28/février 2002.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

للجماعات المحلية، الدفاع والامن الوطني، الضبط القضائي بأشكاله، النقاشات السياسية، تسيير الحملات الانتخابية وتنظيم وتسيير مرافق الدولة.

### المبحث الثاني:

#### ضمانات غير فعالة لترشيد علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر

إنّ الوصول إلى حوكمة حقيقية على مستوى علاقة الإدارة بالمواطن، يستوجب تكريس مجموعة من المبادئ تستهدف من ورائها تحسين الاداء والخدمة الادارية بما يتماشى ومؤشرات الحكم الراشد، فهل اهتمت الجزائر في وضع أسس للتأطير والممارسة في المجال ماسنراه في (المطلب الاول)، وهل تكريس مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي يلعب دورا مهما في ترشيد العلاقة بين الادارة والمواطن وهذا مانحاول أن نجيب عنه في (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول:

#### تحفيزات ضئيلة لترشيد علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر

إنّ توفر ادارة شفافة ورشيده سيحقق الاصلاح الاداري الحقيقي والمطلوب، كما سيدعم في الوقت نفسه قدرة الادارة المحلية في تعظيم مكاسب الحكم الراشد إلى جانب سدّ احتياجات المواطن المتزايدة والمتنوعة، إلا أنّ اهتمام الجزائر بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن لم يرق إلى المستوى المطلوب (فرع أول)، إضافة أنها لم تصدر أيّ ميثاق وطني للحكامة يهتم بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن (فرع ثاني)، كما أن تنظيم الحق في الخدمة العمومية لم يكن واضحا بما فيه الكفاية (فرع ثالث).

#### الفرع الأول:

#### اهتمام نسبي من قبل القيادة السياسية بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن

بغية إعادة الثقة بين الإدارة والمواطن اهتمت الدولة الجزائرية بإيجاد حلول عملية قصد تحقيق الفعالية الادارية وتحسين العلاقة بين الادارة المحلية والمواطن، وتوفير متطلبات وشروط ترشيد الادارة المحلية، بدءا بمرحلة 1989 إلى غاية 1989 (أولا)، إصدار رئيس الجمهورية السابق السيد (اليمين زروال) التعليم رقم 10 (ثانيا)، وتمهيدا لمشروع التعديل الدستوري 2016، ألقى رئيس الجمهورية عبدالعزيز بوتفليقة خطابا في 15 أفريل 2011 (ثالثا).

#### أولا : المسار الإصلاحى المنتهج بين 1989 إلى غاية 1996

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

لقد كانت لأحداث أكتوبر أهمية كبيرة ومباشرة لتكريس المسار الإصلاحى المنتهج ابتداء من 1989، ودعمته وفق معطيات دستورية جديدة أبرزها التصويت على دستور جديد لـ 23 فبراير 1989، إذ وزاد الاهتمام خلال تنصيب اللجنة الوطنية للإصلاحات الإدارية في 31/07/1989، إثر حكومة قاصدي مرباح التي استهدفت التغيير الجذري للإدارة العمومية، لتعقبها حكومة "مولود حمروش" في 16/09/1989 التي ركزت على الإصلاحات الاقتصادية دون الإصلاحات الإدارية، وبعد إصدار قانون البلدية والولاية لسنة 1990، وتنصيب حكومة "أحمد غزالي" المعين في جوان 1991، تم التركيز على الإصلاح الاقتصادي، وبغية إعادة الثقة بين الإدارة والمواطن اهتمت حكومة "بلعيد عبد السلام" بإنشاء جهاز إداري فعال ورشيد لمحاربة الفساد والأمراض الإدارية (الرشوة، المحسوبية، ..... إلخ) لكن لم تنته من تنفيذ برامجها لقصر مدة الحكومة، وإن تمعنا النظر في الحكومات التي تليها (حكومة "مقداد سيفي" لسنة 1994، حكومة "أحمد أويحي" ، دستور 1996، حكومة "بن فليس" لـ 21/09/2000) فنجد أن اهتمامها محدود بمجال علاقة الإدارة بالمواطن، فلا التي تلتها أحسن من سابقتها إلى غاية الانتخابات الرئاسية الموافقة لـ 18 أبريل 2004، والتي أسفرت عن فوز المرشح عبد العزيز بوتفليقة لعهدة ثانية، التس عرفت تطورا ملحوظا في عدة مجالات تمس علاقة الإدارة بالمواطن، كتحديث وسائل الإدارات والهيئات العمومية وتطوير الشفافية الإدارية...".<sup>72</sup>

ثانيا :

### **التعليمة رقم 10 المؤرخة في 23 نوفمبر 1996**

نظرا للنتائج السيئة والاقتراحات التي تضمنها التقرير التمهيدي الذي أعده وسيط الجمهورية سنة 1996 والذي قدمه لرئيس الجمهورية السابق السيد (اليمين زروال)، أصدر هذا الأخير، تعليمة قيمة بتاريخ 23/12/1996، عرفت بالتعليمة رقم 10<sup>73</sup> والتي كان موضوعها يتناول التدابير الواجب إتخاذها لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 58.

<sup>73</sup> - التعليمة الرئاسية رقم 10، المؤرخة في 01/01/1997، المتعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مستوى مختلف الإدارات المركزية والمحلية، المجلة القضائية الأولى العدد الأول، 1996، قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، طبع الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر، 1998.

<sup>74</sup> - عنصر نجية، مرجع سابق، ص 96.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

ثالثا :

### خطاب رئيس الجمهورية للأمة المؤرخ في 15 أبريل 2011

يعتبر خطاب رئيس الجمهورية لـ 15 أبريل 2011 من أهم التدابير التي عرفتتها هذه المرحلة في تمهيد لمشروع التعديل الدستوري لـ 2016، فقد كان محلّ اهتمام نظرا للإيجابيات التي من شأنها إرساء معالم الديمقراطية التشاركية، وهذا ما نستشفه من خلال الكلمة التي ألقاها فخامة الرئيس: "...وخلال هذه السنة سيشرع في عملية تشاورية على المستوى المحلي مع المواطنين والمنتخبين والحركة الجمعوية والإدارة لتحديد أهداف التنمية المحلية على نحو أفضل وتكييفها مع تطلعات".<sup>75</sup>

كما أشار السيد الرئيس إلى موضوع علاقة الإدارة بالمواطن وأهم المرتكزات التي ينشط بها جهاز الإدارة ويتجلى ذلك في قوله : "... كما تتطلب دولة عتيده الأركان مهيبة الجانب دولة قادرة على إحلال ثقة أكبر بين الإدارة والمواطنين دولة مرتكزة على إدارة تتمتع بالكفاءة والمصداقية وعلى عدالة لا خضوع لها سوى لسلطان القانون...".

### الفرع الثاني:

#### انعدام ميثاق وطني للحكامة يهتم بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن

يحظى موضوع الحوكمة المحلية في الحكم المحلي نصيب كبير من اهتمام الخبراء والباحثين على جميع المستويات<sup>76</sup>، كما اعتبر تحقيق الديمقراطية التشاركية أهم أهداف إصلاح الجماعات المحلية<sup>77</sup>، لكن موضوع علاقة الإدارة بالمواطن لم يلق حظا كافيا رغم تكريس بعض مرتكزاته من خلال التعديل الدستوري لـ 2016<sup>78</sup>، لأنه كما يقال "مالا يدرك كله لا يترك جله".<sup>79</sup>

<sup>75</sup> - خطاب رئيس الجمهورية الملقى في 15 أبريل 2011، المنشور في الموقع المطلع عليه [www.el.mouradia.dz>2011/04/html](http://www.el.mouradia.dz>2011/04/html) في 2018/05/25 على الساعة 22:18 مساء.

<sup>76</sup> - خودير نصيرة وخلوفي أحلام، الحوكمة المحلية (أسس ومقومات)، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، 2012\_2013، ص87.

<sup>77</sup> - الامين سويقات، دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية، (دراسة حالي الجزائر والمغرب)، دفاثر السياسة والقانون، جوان 2017، عدد 17، ص252.

<sup>78</sup> - « il serait souhaitable de passer à un titres à un niveau qualificatif supérieur en songeant à élaborer un véritable code des obligations de l'administration en tenant compte bien videment des apports de la constitution algérienne de novembre 1996. » cherif bennadji, op-cit, p45.



## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

وهذا خلافا لما نجده في دولة المغرب الشقيقة، حيث باشر الملك "محمد السادس" إصلاحات سياسية" جسدها في دستور 2011، وقد شكّلت الحكومة لجنة سمّيت : اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني أدواره الدستورية الجديدة " لبحث أنجح السبل التي تمكن تنظيمات المجتمع المدني من ممارسة حقها الدستوري ، وذلك تجسيدا لما جاء به الفصل 12 من الدستور المغربي، والذي انبثق عنه الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية ".<sup>80</sup>

صحيح أن الجزائر باشرت في اصلاحات سياسية من خلالها تم تدارك بعض النقائص وذلك من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، هذا الاخير الذي أعاد الاعتبار نوعا ما لعلاقة الادارة بالمواطن وذلك من خلال المادة 15 والمادة 51 التي تعتبران خطوتان مهمتان في ترشيد العلاقة بحيث أعطت للعلاقة مستحدثات جديدة بصفة خاصة وفي تكريس مبدأ من مبادئ الحكم الراشد بصفة عامة، لكن ما يعاب على هذا التكريس الدستوري أنه تأخر في إعداد ميثاق وطني يهتم بموضوع الحكامة في ترشيد علاقة الادارة بالمواطن، لأجل ذلك كله يمكن الاقرار بأن الجزائر لا تزال بعيدة بعض الشيء عن المستوى الذي وصلت إليه الدول الاخرى السبابة لهذا المجال.

### **الفرع الثالث:**

#### **بطئ مسار تكريس جودة الخدمة العمومية**

لقد تطورت العلاقة بين الادارة والمواطنين في مختلف الميادين في الدولة الجزائرية، فقد كانت بعد الاستقلال وكما هو الحال في الكثير من الدول حديثة الاستقلال قائمة على عقلية الادارة الحاكمة وليس الخادمة، فلم تعر أي اهتمام لمركز المواطن وحقه في الخدمة العمومية، لكن بروز ملامح الانفتاح السياسي تبنت جملة من التحسينات والاصلاحات كان اهمها المرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الادارة والمواطن<sup>81</sup>.

وهو ما أكده معالي وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد "نورالدين بدوي" بمناسبة افتتاح أشغال ورشة انطلاق برنامج " دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية" : "...بادرت وزارة الداخلية والجماعات

---

<sup>79</sup>- ليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، جامعة مولود معمري، ص 10.

<sup>80</sup>- الامين سويقات، مرجع سابق، ص 246.

<sup>81</sup>- لعجال منيرة، وبومدين محمود، الاساس القانوني لحق المواطن والادارة، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، عدد 32، مارس 2015، ص 49.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

المحلية في الفترة الاخيرة بإصلاحات عميقة ساهمت بشكل جليّ في تحسين الخدمة العمومية للادارة المحلية، باتخاذ سلسلة من التدابير لمحاربة أشكال البيروقراطية، من خلال تخفيف وتبسيط الاجراءات الادارية، وإلغاء وثائق إدارية تجاوزها الزمن، تقلي أجال لإصدار الوثائق، عصرنة وسائل وأساليب العمل بالاعتماد على التكنولوجيات الجديدة للاعلام والاتصال، وكذا عصرنة وثائق الهوية ووثائق السفر، بالإضافة تحسين ظروف استقبال المواطنين بمقرات الادارة المحلية<sup>82</sup>.

إنّ تنظيم الحق في الخدمة العمومية المنظم بالمرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الادارة والمواطن ينقص تحديد الجهة المحايدة المختصة في تفعيل وتطبيق أحكامه، كما هو جار به العمل في بعض الدول الغربية والدول المجاورة<sup>83</sup>، فإذا ألقينا نظرة على الدستور المغربي لسنة 2011<sup>84</sup> نجد أنه قد وضع بابا كاملا هو الباب الثاني عشر تحت عنوان الحكامة الجيدة، أكثر من ذلك نص في المادة 157 على ضرورة وضع ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الادارات العمومية من خلال المادة 157.

لذا يجب أن يصبح الحق في الخدمة العمومية واضحا، من خلال وضع قواعد دستورية وقانونية عامة تشكل الاطار العام لعلاقة المواطنين بالادارة العامة، ثم تتبعه نصوص متخصصة قانونية وتنظيمية مؤسسة على تلك القواعد تجسد ذلك الحق وتلك العلاقة على الواقع في مختلف قطاعات ومجالات الادارة والخدمات العامة.

### **المطلب الثاني:**

#### **محدودية مبادئ تجسيد الحكامة في علاقة الإدارة بالمواطن**

إنّ انعكاس معايير الحكم الراشد في البيئة الادارية المحلية السائدة في الجزائر، والمتمثلة في الشفافية كأحد أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة (فرع أول)، المشاركة التي تعتبر من أهم معايير الحوكمة المحلية (فرع ثاني)، مبدأ حياد الادارة كضمانة حقيقية لتحقيق المساواة بين المواطنين

<sup>82</sup> - كلمة معالي وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد "تورالدين بدوي" بمناسبة افتتاح أشغال ورشة انطلاق برنامج " دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية" (التنمية المحلية والديمقراطية التشاركية)، المنشور في الموقع المطلع عليه <http://eeas.europa.eu> في 218/04/12 على الساعة 15:01 زوالا.

<sup>83</sup> - ليجال منيرة، وبومدين محمود، مرجع سابق، ص73.

<sup>84</sup> - دستور المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 91.11.1 صادر في 29 يوليو 2011، ع 64 59 مكرر، 30 يوليو 2011.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

(فرع ثالث) والمسائلة كطريق نحو تفعيل الرقابة على أداء الإدارة المحلية (فرع رابع)، من شأنه تفعيل دور الادارة المحلية في تعزيز علاقتها بالمواطن.

### الفرع الاول:

#### تكريس نسبي لمبدأ الشفافية

تعتبر شفافية الإدارة دعما رئيسيا لتحقيق الديمقراطية الإدارية وإحدى أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة الحديثة التي حلت محل نموذج الإدارة التقليدية القائمة على مبدأ السرية، فسنحاول في البداية أن نعرّفها (أولا)، لنتطرق لمستوياتها التي لا تتحقق من دونها، وكيف كرّسها المشرع في منظومتها القانونية (ثالثا).

#### أولا :

#### تعريف الشفافية

عديدة هي المفاهيم التي قيلت بشأن معنى الشفافية، إذ يذهب البعض إلى أن الشفافية بمفهومها البسيط، عبارة عن ظاهرة تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة<sup>85</sup>. يقصد أيضا بالشفافية " أن تعمل الادارة في بيت من زجاج، كل ما به مكشوف للعاملين والجمهور، فهي التزام منظمات الإدارة العامة والمنظمات الخاصة بالإفصاح والعقلانية والوضوح في ممارسة أعمالها مع خضوع أعمالها للمساءلة والمحاسبة<sup>86</sup>.

#### ثانيا :

#### مستويات الشفافية

تتحقق الشفافية في المجال الإداري إذا توفرت فيها مستوياتها المتمثلة في **المستوى الفردي** الذي يقصد به توعية المواطن وزيادة إدراكه عبر برنامج التوعية حول طبيعة مهام الإدارة والحقوق والواجبات التي ينبغي عليه القيام بها، وذلك من خلال البرامج الإعلامية، والمنشورات والملصقات اللازمة لإصلاح الإجراءات والخدمات، والإعلان عن القانون المعمول به، و**المستوى العام** الذي يفيد

<sup>85</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص71.

<sup>86</sup> - أيوب العمودي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري، للقطاعات الحكومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدس مرياح، ورقلة، 2012-2013، ص 27.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

إلزام الحكومة والإدارات العليا للعمل بهذا المبدأ وتطبيق القوانين المنصوص عليها وتوفير المعلومات التي تسمح بتقديم الآراء عن طريق إعداد تعليمات متعلقة بالعمل والعاملين، إذ تلعب وسائل الإعلام دورا محوريا مكافحة كل مظاهر الفساد وإيصال المعلومات والقرارات للمواطنين مما يمكنهم من معرفة التصرفات التي تقوم بها الإدارة<sup>87</sup>.

### ثالثا:

#### تكريس المشرع الجزائري لمبدأ الشفافية في منظومته القانونية

لقد تم التأكيد عليه في القانون التوجيهي للمدينة رقم 06/06<sup>88</sup> في المادة رقم (2)، كان التوجّه واضحا من خلال تبني مبدأ الشفافية لتمكين المواطنين من ممارسة الرقابة الشعبية على سلوكات المسؤولين خاصة لكي يتفهموا في الاضغاء إلى المواطن وعلى الاعوان الاداريين للحصول على المعلومة المحلية، وفي هذا الصدد نصت المادة 11 من قانون البلدية<sup>89</sup> على أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين، وكذلك المادة رقم 14 من نفس القانون على إمكانية كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، كما أكدت المادة 22 على أن ينشر ويلصق مشروع جدول الاجتماعات عند مدخل قاعة المداورات وفي الأماكن المخصصة لاعلام الجمهور. كل هذا يعتبر اعترافا صريحا لمبدأ الشفافية<sup>90</sup>.

وضمن مجال تكريس مبدأ الشفافية الإدارية دائما، تدعم مرسوم 131/88<sup>91</sup> بالقرار الصادر في 88/9/4<sup>92</sup> الذي يرمي إلى مراسلة المصالح المحلية و علاقاتها بالمواطنين من خلال المادة (1).

<sup>87</sup> - خودير نصيرة، مرجع سابق، ص 36.

<sup>88</sup> - قانون رقم 06/06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ع 15 لسنة 2006.

<sup>89</sup> - قانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>90</sup> - د.ناجي عبد النور + د/فتيحة ليطم، جهود تطبيق الحوكمة لتحسين أداء الإدارة المحلية، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي ، أيام 01 و 02 ديسمبر 2015، ص93.

<sup>91</sup> - أكدت المادة 29 من نفس المرسوم على مبدأ الشفافية من خلال إلزام المواطنين سيما المكلفين منهم بالشبابيك واستقبال المواطنين بالكشف عن هويتهم وارتدائهم لبذلة موحدة للزي، أو حملهم لإشارة أو وسيلة أخرى مناسبة من شأنها أن ترفع اللبس عن هويتهم

<sup>92</sup> - قرار مؤرخ في 04/09/1988 ، المتعلق بمراسلة المصالح المحلية و علاقاتها بالمواطنين ، المرجع السابق.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

وأيضاً بالقرار الصادر في 1988/09/04 المحدد لشروط استقبال المواطنين ومصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم من خلال المادة (5).<sup>93</sup>

وبهذا الشأن تنص المادة 11 من قانون 01/06<sup>94</sup> المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته على ما يلي: " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتوجب على المؤسسات الإدارية والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً :

باعتقاد إجراءات و قواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها، بتبسيط الإجراءات الإدارية، بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية، بالرد على عرائض وشكاوي المواطنين، تسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وبتبيين طرق الطعن المعمول بها".<sup>(5)</sup>

### رابعاً:

#### الشفافية دعامة أساسية لتعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن

تتجلى أهمية الشفافية في موضوع علاقة الإدارة والمواطن في تحقيق الثقة بين الإدارة والمواطن، محاربة الفساد في الإدارة المحلية، محاربة الرشوة مما يسمح للمواطن تلقي خدماته دون دفع رشاي تطبيقاً لمبدأ مجانية الخدمة، كما تعتبر نقيضاً لمبدأ السرية الذي يعمل به في نموذج الإدارة التقليدية، إلا أن الإدارة لازالت تستعمله كذريعة لعدم تقديم الوثائق والمعلومات التي يطلبها المواطن رغم أن النصوص القانونية تعترف صراحة للمواطن في حقه في النفاذ إلى المعلومة الإدارية، لذا نحث المشرع على توضيح معنى مبدأ السرية وتحديد تحديدًا ينفي أي التباس، إضافة إلى إصدار قوانين واضحة ومفصلة تحدد كيفية ممارسة الشفافية وما هو محلها ونطاقها، وضمانات الحصول عليها والتركيز على جزاء مخالفتها.

وبهذا يجب النظر إلى أن الشفافية تدبير أوسع من كونها مجرد أداة لقياس درجة الحكم، لذلك فهي مفهوم أوسع من مفهوم الديمقراطية لأن هناك مجتمعات ديمقراطية لكن لا تتمتع بالشفافية.

<sup>93</sup> - قرار صادر في 1988/09/04 المحدد لشروط استقبال المواطنين، مرجع سابق.

<sup>94</sup> - قانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق من الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ع 14 الصادر لسنة 2006، معدل ومتمم بموجب الامر رقم 05-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 15/11، المؤرخ في 20 أوت 2011، ج ر ع 44 لسنة 2011.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

### الفرع الثاني :

#### مبدأ المشاركة عامل وإطار محوري لترشيد العلاقة بين الإدارة والمواطن

يعد مبدأ المشاركة من أهم معايير الحوكمة المحلية، لما له من علاقة بمبادئ أخرى تتعلق بالممارسة الديمقراطية والحريات العامة وممارسة المواطنة في نظام الديمقراطية التشاركية، لذا نحاول أن نعرفها (أولا)، لنحدد مجالاتها بعد ذلك (ثانيا) ثم تبيان أهميتها في تسيير الشأن العام (ثالثا)، لنبحث في الأخير عن مدى تكريسها باعتبارها مبدأ هام لتوثيق العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن (رابعا).

#### أولا/

##### تعريف المشاركة.

يمكن تعريف مبدأ المشاركة على أنه النشاط الذي يقوم به المواطنون العاديون بقصد التأثير في عملية صنع القرارات سواء كان نشاطا فرديا أو جماعيا، منظما أو عفويا، متوصلا أو متقاطعا، سليما أو عنيفا، فعالا أو غير فعال، مباشرا أو غير مباشر.

#### ثانيا/

##### مجالات المشاركة

يمكن للمواطن أن يشارك بإبداء رأيه واقتراحاته وذلك في مجالات معينة يمكن تلخيصها فيما يلي:

يلي:

**1- المشاركة في التخطيط:** فمشاركة المواطن تغدو ضرورية في مناقشة المشاريع وتحديد الأولويات، وذلك من خلال لقاءات دورية مع المسؤولين المحليين لفهم وتشخيص الواقع المحلي خاصة إذا كانوا يعرفون بعضهم مسبقا كما هو الحال في الوحدات المحلية الصغيرة كالقرى، وذلك بتوفير المعلومات والاعلان عن المشاريع قبل صياغة الخطط ووضع إطارتها العامة مع مناقشتها وتعديلها<sup>95</sup>، كإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطط شغل الاراضي (POS).<sup>96</sup>

<sup>95</sup> - خوذير نصير، مرجع نفسه، ص ص 27-30.

<sup>96</sup> - المنظم بموجب قانون رقم 29/90 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، ج ر ع 52 لسنة 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 05/04 مؤرخ في 14 أوت 1990 ج ر ع 51 لسنة 2004، يتعلق بالتهيئة والتعمير.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

2- المشاركة في تنفيذ الخطط والمشاريع: يمكن للمواطن المشاركة في الخطط والمشاريع و إبداء آرائه واقتراحاته.

3- المشاركة في المتابعة والتقييم والرقابة: وذلك عن طريق عقد جلسات عامة تمكّن المواطن من تقديم اقتراحات واعتراضات متعلقة بأداء المسؤولين المحليين إلى جانب التعبير عن رضاهم حول نقطة معينة (مثلا حول هيئة معينة أو نوعية خدمة ما).<sup>97</sup>

### ثالثا:

#### أهمية المشاركة في تسيير الشأن العام

إنّ مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام، له أهمية كبيرة تتجلى في تحقيق علاقة مباشرة بين الإدارة والمواطنين من خلال احتكام الموظفين العموميين بالمواطن بما يسمح لهم بالتزود والاستفادة من المعلومات الثمينة التي يطلعون عليها، بما يمدّهم بالحلول في مختلف الميادين، وبالنتيجة يعزز الفعالية الإدارية، التي تستجيب عن طريق تلك الحلول لوقائع المواطن، بما يعزز ثقته في الإدارة وأعاونها.

إنّ 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.

إنّ مبدأ المشاركة هو مؤشر من مؤشرات الحكم الراشد، لارتباطه وصلته الوثيقة بالحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، بما يعزز مبدأ المواطنة وإرساء النظام الديمقراطي، إنّ مبدأ المشاركة يؤدي إلى ترشيد وعقلنة العمل الإداري، لأنه يؤدي إلى تعديل الإدارة لبرامجها وتوجهاتها حسب اقتراحات المواطنين، فهي الحيز والحقل الأمثل للتعبير عن ارادة وتطلعات المواطنين<sup>98</sup>.

### رابعا :

#### تكريس مبدأ المشاركة في القانون الوطني

<sup>97</sup> - خوذير نصيرة الحوكمة المحلية، مرجع سابق، ص ص 29،30.

<sup>98</sup> - بلحاجي أحمد، مرجع سابق، ص 76.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

خصّص المشرع في قانون 10/11<sup>99</sup> المنظم للبلدية كهيئة لامركزية الباب الثالث المتضمن أربع مواد 11، 12، 13، 14 لمبدأ مشاركة المواطنين في تسير شؤون البلدية، فقد ورد في المادة (11) أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، ويتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتضيف المادة (12) أن المجلس الشعبي البلدي يسهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم، قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري.

ومن الأسباب التي دفعت الجهات الوصية إلى إدراج تعديلات على قانون البلدية: ضعف العمل الجوّاري للمجالس المنتخبة، وغياب الحوار مع المواطنين، ما أدى إلى تدهور الإطار المعيشي للسكان خصوصا في الأوساط الحضرية، في ظل غياب التنسيق والتعاون بين المواطنين ومسؤولي البلديات والمديريات التنفيذية المحلية، كما جاء هذا القانون لمحاولة تجاوز النقائص التي اعترت قانون البلدية السابق 90-08.

وقد كرس قانون الولاية الجديد مبدأ المشاركة، على اعتبار أن الولاية طبقا للمادة الأولى شعارها بالشعب وللشعب، مما يتعين حينئذ العمل لفتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العامة على المستوى الولائي، وهذا عن طريق المجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي يمارس اختصاصات متنوعة تمس عديد القطاعات والميادين، فالمجلس الشعبي الولائي هو إطار اللامركزية الإقليمية على مستوى الولاية، فأعضائه يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر من طرف مواطني الولاية طبقا للمادة 12<sup>100</sup> من القانون الجديد.

بما يسمح للمواطن الذي يختار ممثليه عن طريق الانتخاب، يساهم بطريقة غير مباشرة في تسيير شؤونه العامة، خاصة أنّ أعضاء المجلس الشعبي الولائي عن طريق احتكاكهم بالمواطنين يكونون على دراية بانشغالاتهم وحاجاتهم<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> - قانون رقم 90-08 لـ 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر ع 15 مؤرخ في 11/04/1990.

<sup>100</sup> - المادة 12 من القانون رقم 01/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

<sup>101</sup> - بلحاجي أحمد، مرجع سابق، ص 81.



## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

والجدير بالذكر أن مبدأ المشاركة قد أعطي له حقه مقارنة مع مبدأ الشفافية الذي لم يكرّس بمستوياته الثلاث إذ عالجت المادة 51 جانب واحد من جوانب تكريس مبدأ الشفافية والمتمثل في حق الحصول على المعلومات والوثائق دون الإشارة إلى تسبب القرارات الإدارية والاعلام الإداري اللذان يعتبران ضمانا مهمة لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

### الفرع الثالث/

#### عدم تحيز الإدارة نظام حبيس في قواعده

يشكل مبدأ عدم تحيز الإدارة ضمانا حقيقية لتحقيق المساواة بين المواطنين باعتبارهم منتفعين من خدمات الإدارة، وأداة لحماية حقوقهم وحرّياتهم اتجاهها، لذا سنحاول تعريف المبدأ (أولا)، وندرس مبدأ المساواة كمظهر لعدم تحيز الإدارة (ثانيا)، ثم نبين أهمية مبدأ حياد الإدارة (ثالثا)، وتطبيقاته في القانون الجزائري (رابعا).

#### أولا /

##### تعريف مبدأ عدم تحيز الإدارة:

من الصعوبة إيجاد تعريف جامع ومانع لمبدأ عدم تحيز الإدارة نتيجة لظروف وعوامل عديدة، إلاّ أنّه وهو المألوف لا يخرج عن معنيين، معنى سلبي: يتمثل في اجتناب الموظف كل ما من شأنه التأثير على نشاطه الإداري أو الإنسياق إلى لعوافه وميولاته، وآخر إيجابي: يقتضي أن يشارك الموظف العمومي في الحياة السياسية بكل موضوعية و بشكل لا ينحاز معه إلى اعتبارات شخصية، سياسية أو عقائدية<sup>102</sup>.

#### ثانيا/

##### مبدأ المساواة كمظهر لعدم تحيز الإدارة:

إنّ المساواة أمام القانون من أهم وأبرز مظاهر وتطبيقات المبدأ العام، ويقصد بالمساواة على إطلاقها غياب كل معاملة تفضيلية بين الأطراف في علاقة قانونية معينة، كالمساواة في تقلد الوظائف العامة أو المساواة في تحمل الأعباء والتكاليف العامة فهي تطبق على جميع أفراد المجتمع

<sup>102</sup> - بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية (دراسة مقارنة الجزائر، تونس، فرنسا)، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005، ص 120.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

دون تمييز بسبب الجنس أو الدين أو الاتجاه السياسي، فالمساواة بضمانها تحقق نوعا من الحياد<sup>103</sup>، هذا ماذهب إليه المجلس الدستوري خلال رأيه رقم 89/01 ر م د 11<sup>104</sup> حيث صرح أن المساس بمبدأ المساواة (شرط تمييزي المادة 28 من دستور 1989) عندما أقر بعدم دستورية الجمع بين ممارسة وظائف استاذ التعليم العالي وأطباء القطاع العام والعهدة النيابية بحجة أن رفع التنافي بالنسبة إلى بعض أصحاب الوظائف العمومية ينشئ وعاء تمييزيا بينهم وبين أصحاب وظائف مماثلة تمارس ضمن أطر قانونية مختلفة.

### ثالثا/

#### أهمية مبدأ حياد الإدارة :

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

إن مبدأ حياد الإدارة يؤدي إلى خلق نوع من الاستمرارية والاستقرار في النشاط الإداري، لأنه هذا المبدأ يبعد الإدارة عن التحيز الذي يخلق نوعا من الصراع السياسي داخل الإدارة.<sup>105</sup> صحيح أنّ مبدأ حياد الإدارة هو ضمانة دستورية بالنسبة للمواطن، إلا أن التطبيق الفعلي والحقيقي يبقى يشكل الضمانة الأكثر تجسيدا عندما يطبق على أرض الواقع.

#### رابعا :

#### تطبيقات مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري:

إنّ مبدأ حياد الإدارة هو مبدأ قانوني عام دستوري، كرسته المادة 23<sup>106</sup> من دستور 1996 المعدل والمتمم، والتي نصت على أن " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"<sup>107</sup>، ولا يمكن أن يتذرع بأي

<sup>103</sup> - بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق، ص 120.

<sup>104</sup> - رأي رقم 89/01 صادر من المجلس الدستوري، مؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بقانون الانتخابات رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت 1989، ج ر ع 36 الصادر في 30 أوت 1989.

<sup>105</sup> - بلحاجي أحمد، مرجع سابق، ص 83.

<sup>106</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية 1996، مرجع سابق.

<sup>107</sup> - والتي تقابلها المادة 25 من دستور 2016.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

تميز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو لأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي". وقد طبق مبدأ حياد الإدارة في العديد من التنظيمات والتشريعات والتي منها :

أ/ تكريس مبدأ حياد الإدارة في المرسوم 88-131 : لقد كرس المرسوم 88-131<sup>108</sup> المنظم لعلاقات المواطن بالإدارة مبدأ حياد الإدارة، فنذكر على سبيل المثال المادة 02 منه ألزمت الإدارة وأعوانها بحماية حقوق وحرقات المواطن المنصوص عليها دستوريا، كما نصت المادة 30 منه على وجوب أن يؤدي الموظفون واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به<sup>109</sup>.

ب/ تكريس مبدأ حياد الإدارة في قانون الوظيفة العمومية: تضمن الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006<sup>110</sup> المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مبدأ حياد الإدارة.

ج/ تكريس مبدأ حياد الإدارة في قانون العقوبات: تضمنت المادة 132 من قانون العقوبات<sup>111</sup> أن القاضي أو رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الأطراف أو ضده يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاثة سنوات وبغرامة مالية من 20.000 دج إلى 100.000 دج.

د/ تكريس مبدأ حياد الإدارة في قانون الانتخابات: كذلك من بين القوانين التي تضمنت مبدأ عدم حياد الإدارة، القانون العضوي<sup>112</sup> رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

### الفرع الرابع/

#### مبدأ المساءلة ضمانا أساسية مكرسة شكليا

يعتبر مبدأ المساءلة طريق نحو تفعيل الرقابة على أداء الإدارة المحلية، وقد كرست في

القانون الوطني لما لها من أهمية في العديد من المجالات لاسيما في تحسين العلاقات بين الإدارة

<sup>108</sup> - مرسوم 88 رقم -131، مرجع السابق.

<sup>109</sup> - بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق، ص 84.

<sup>110</sup> - أمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 التضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية نص في مادته 41 على أنه: " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة و بدون تحيز ".

<sup>111</sup> - أمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات، معدل بقانون رقم 09-01 مؤرخ في 25 فبراير 2009، معدل ومتمم بقانون 15-19 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، ج ر ع 71.

<sup>112</sup> - قانون عضوي رقم 12-01 المؤرخ في . 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ع 01، صادر في 14 جانفي 2012 الملغى).

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

والمواطن فسناحول في هذا الفرع التطرق إليه بدءا بتعريفه (أولا)، ثم تبيان أهميته (ثانيا)، وفي الاخير نبحث عن مدى تكريسه في المنظومة القانونية الوطنية (ثالثا).

### أولا/

#### تعريف مبدأ المساءلة :

تعتبر المساءلة من أهم المعايير التي تقاس عليها الحكومة في أي دولة والتي تعني واجب على المسؤولين عن الوظائف الرسمية سواء كانوا منتخبين أو معينين في أن يقدموا تقارير دورية عن أعمالهم وكذلك يعني مبدأ حق المواطنين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة، وبشكل أكثر اختصارا فهي الحساب على أعمال معينة<sup>113</sup>.

### ثانيا/

#### أهمية المساءلة:

تبرز أهمية المساءلة باعتبارها مفهوم يرتبط ارتباطا وثيقا بالشفافية والديمقراطية، في كونها تساهم في تحقيق الفعالية الادارية من خلال تحسين جودة الخدمة العامة، ترقية مستوى الكفاءة وتحقيق الالتزام بالواجبات، كما أنها تعتبر وسيلة لضبط السلوك، كونها وسيلة فعالة لتحسيس العاملين بمسؤوليتهم، سواء بمدى التزامهم بأعمالهم أو من حيث معامتهم ومدى حسن استقبالهم للمواطنين، كما تعمل المساءلة على توفير بيئة إدارية تسودها الثقة بين جميع الأطراف، وبالتالي تعتبر المساءلة الضمانة الأساسية لتطوير أداء الأجهزة المحلية في الجزائر وطريق فعال نحو تكريس الإصلاح الاربي ومحاربة كل أنواع الفساد بمظاهره المختلفة.<sup>114</sup>

### ثالثا/

#### تكريس مبدأ المساءلة

يبرز تكريس مبدأ المساءلة من خلال النصوص القانونية المنظمة للإدارة المحلية في الجزائر بما فيها قانون البلدية<sup>115</sup>، الذي ينص في المادة 144 منه، على أن البلدية مسؤولة مدنيا عن

<sup>113</sup> - أقالو وفاء وشرفي أمينة، دور الحوكمة في تحسين الادارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2013، ص33.

<sup>114</sup> - وفاء معاوي، (نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية في الجزائر في ظل مقارنة الحوكمة الالكترونية)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، ع 10، جانفي 2015، ص 100.

<sup>115</sup> - قانون 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبوا البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها، كما تنص المادة 145 من نفس القانون على أن كل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يأخذ بعين الاعتبار آراء المصالح التقنية المؤهلة قانونا ويحدث ضررا في حق المواطن والبلدية و/أو الدولة تعرضه للعقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به، كما تنص المادة 147 على أنه في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية اتجاه الدولة والمواطنين، إذ أثبتت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول به.

وبالنسبة للولاية، نصت المادة 140 منه<sup>116</sup> على أن الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبون، كما اعترف قانون الولاية و لأول مرة في المادة 137 لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدي أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة في مختلف قطاعات النشاط وعلى مستوى تراب الولاية. فعلا كل هذه النصوص القانونية تعتبر نقاطا مهمة، ومن أهم معالم الإصلاح الإداري، غير أن ذلك يتوقف على تفعيل النصوص القانونية وجعلها تطبق على أرض الواقع لتحقيق غايات الإصلاح المنشودة.

### خلاصة الفصل الاول:

إذا كانت الدساتير تتضمن المبادئ العامة الأساسية، المحددة للمحاور الكبرى المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطنين فإنه يستوجب صدور قوانين وتنظيمات مفصلة لعلاقة المواطن بالإدارة، فالتكريس الدستوري الجديد يعتبر قفزة نوعية ملحوظة، لكن على المشرع الجزائري أن لا يجعل من نصوصه حبرا على ورق ذات شعارات براقية، وأن لا يكتفي بعمومية النصوص على حد تعبير الفقيه بارتملي " إنَّ القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الالة الحكومية، أما القانون الإداري يبين كيف تسير هذه الالة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها، وهنا نحث المشرع الجزائري على ضرورة التّعجيل في اصدار قوانين تبين تفاصيل تطبيق مآكرسه في التعديل الدستوري 2016، وأفضل مثال

<sup>116</sup>- القانون رقم 01/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

على ذلك ما جاءت به الفقرة الثالثة من المادة 51 من دستور 2016: "...يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق."، لكن لغاية اليوم لم يصدر هذا القانون.

وإن خطى المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 خطوة عملاقة نحو تكريس حقيقي لبعض معالم الحكم الراشد فإنه حسب الاستاذ الامين سويقات فإن تجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية يتطلب إرادة سياسية صادقة تهدف إلى إشراك مختلف الفاعلين، ووضع آليات قانونية تتيح لهم المساهمة في اقتراح القوانين وتحديد الأولويات التنموية ومتابعة تنفيذها واستحداث أطر واضحة للممارسة هذا الحق وإلزام المسؤولين بأخذ آرائهم ومقترحاتهم بعين الاعتبار.

كذلك نفس الشيء يقال بشأن حق الولوج إلى المعلومة، لأننا لو قمنا بتمحيص أحكام المرسوم التنفيذي 190/16 لوجدنا أنه يتضمن فقط لجانب بسيط من جوانب هذا الحق وهو الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، كما أنه جاء مختصرا اختصارا شديدا حيث لم يتضمن سوى 13 مادة، وهي غير كافية لمجارية التطورات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية وبالتعبية التطورات الادارية في الموضوع. والملاحظ على التناول التشريعي لهذا الحق في الجزائر أنه بقي جامدا منذ مرسوم 1988، حيث لم يصدر بعده أي نص عام ينظم الموضوع، عدا بعض النصوص المتفرقة في قوانين الادارة المحلية، وقانون الصفقات، أخيرا المرسوم التنفيذي 190/16، إضافة الى أن هذا المرسوم كيفية ممارسة هذا الحق في البلدية فقط دون الولاية، فلم يبين لنا كيف يمكن الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي الولائي والقرارات الولائية.

وإذا ذهبنا لتقييم مشروع قانون الديمقراطية التشاركية فيعتبر نقطة مهمة لكن تأخر المشرع الجزائري في اصدار هذا القانون، ولتجسيد ماورد في هذه المسودة لابد من إرادة سياسية صادقة تعمل على تكريس ما جاءت به على أرض الواقع.

إنّ تكريس مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي لعب دورا مهما في ترشيد العلاقة بين الادارة والمواطن، إلا أن هذه الايرة مازالت تعاني من غياب إطار مرجعي يعمل على تعزيزها، إلى جانب محدودية المبادئ التي تعمل ترشيدها خاصة فترة تكريسها ما قبل دستور 2016، والدليل على ذلك نتائج الدراسات التي قامت بها المنظمات الدولية والاقليمية، إذ نجد الجزائر تحتل المراتب الاخيرة في مجال الحوكمة، وعلى المستوى القاري تحتل المرتبة 19 من بين 53 في آخر تقرير في إفريقيا سنة 2010، من خلال تقييمها على أساس مؤشرات تعبر عن الحوكمة والتي تقدر بـ 88 مؤشر. فنظام

## الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري

الحكم السائد في الجزائر يبتعد كثيرا عن كونه حكما صالحا ورشيدا حيث أن مقارنة سريعة للبيانات الصادرة عن معهد البنك الدولي خلال الفترة الممتدة بين 1996-2015 تؤكد لنا بأن تطبيق معايير الحكم الراشد لم يشهد أي تحسن ملحوظ منذ عام 1996، وهو ما انعكس بشكل سلبي على المستوى المحلي ومنه على إدارة الشؤون المحلية، فبالنسبة لحجم المشاركة والمساءلة يلاحظ أنه لم يرق حتى لمستوى ضعف حجمه سنة 1996 ( 12.4 % في مقابل 24.6 % سنة 2015).<sup>117</sup>

كل هذا يقتضي مجهودات طويلة ومستمرة، وكل إصلاح في مجال ترشيد علاقة الإدارة بالمواطن يتطلب إصدار واعتماد نصوص وقوانين جديدة، إلا أن قيمة النصوص والقوانين مهما كان موضوعها تبقى رهينة بدرجة الوعي لدى الأشخاص والجهات الخاضعة لها وكذا بالتغيير في العقلية والذهنيات

---

<sup>117</sup>- صحراوي فايضة، (واقع الإدارة المحلية من مقترَب معايير الحكم الراشد في الجزائر)، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة د.الطاهر مولاي، سعيدة، جوان 2017، ص 155.

**الفصل الثاني:**  
**قصور الإطار التطبيقي**  
**لترشيد العلاقة بين الإدارة**  
**المحلية والمواطن**



يعتبر الواقع العملي الحد الفاصل الذي يبين مدى تجسيد البناء النظري، ولمعرفة تواجد عناصر الحكم الراشد وقوتها في علاقة الادارة المحلية والمواطن، ولإدراك الاختلالات التي من شأنها المساس بعملية تجسيده، طرحت أماننا حتمية دراسة هذا المفهوم دراسة واقعية، بدءا بتبيان الآليات التي تساعد في تقريب المواطن بإدارته (مبحث أول)، لنتعرّف بعد ذلك على العراقيل التي تحول دون تحسين هذه العلاقة والجهود التي بذلتها الجزائر لمعالجة هذه الاختلالات (مبحث ثاني).

### **المبحث الأول:**

#### **آليات محدودة لترشيد علاقة الادارة المحلية بالمواطن**

يتم ترشيد علاقة الادارة بالمواطن عن طريق آليات متنوعة تساعد في تقريب المواطن بإدارته، ويجب أن نميز بين نوعين من هذه الآليات، فهناك آليات اجرائية وقائية تتخذ عدة أشكال (مطلب أول)، وآليات أخرى علاجية تسمح بممارسة رقابة لاحقة على مشروعيتها متعلقة بتسوية النزاعات بين الإدارة المحلية والمواطن (مطلب ثاني).

### **المطلب الأول:**

#### **آليات قانونية محدودة لتقريب الادارة من المواطن**

إنّ الوصول إلى حوكمة حقيقية على مستوى علاقة الادارة بالمواطن يتطلب مجموعة من الاجراءات التي نحاول أن نتعرّض لها في هذا المطلب ونبحث في مدى تجسيدها من طرف المشرع الجزائري، منها مايتعلق بالشفافية (فرع أول) ومنها مايتعلق بالمشاركة في تسيير الشؤون العامة (فرع ثاني).

### **الفرع الأول:**

#### **تكريس محدود لآليات الشفافية الادارية**

لتكريس الرشادة في علاقة الادارة بالمواطن لابدّ من تكريس الشفافية بمستوياتها الثلاث بدءا بالإعلام الإداري باعتباره المثال المباشر للشفافية (أولا) ثم الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية الذي يمثل آلية مهمة يستند إليها المواطن (ثانيا)، لنعالج في الاخير الشفافية في ظل تسبب القرارات الادارية كإجراء مهم في مواجهة الادارة (ثالثا).

أولاً:

### الإعلام الإداري آلية غير كافية لتحقيق الشفافية

من خلال هذا العنصر نحاول أن نقدم تعريفاً للإعلام الإداري (1)، وتبيان وسائل تكريسه (2) لنبرز في الأخير مدى أهميته في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن (3).

#### 1 : تعريف الاعلام الاداري

يعتبر الاعلام الاداري نتيجة منطقية وحتمية لمبدأ شفافية الإدارة<sup>118</sup>، يضع على عاتق الإدارة مسؤولية أن تعمل على تعريف المواطنين بحقوقهم والتزاماتهم باعتبارها مهمة الإدارة الأولى للكشف عن أعمالها وأنشطتها بواسطة ما يعرف بنشر المعلومات المتطلبة لأداء الجهاز الإداري أو تبليغها للمواطنين بما يحقق حاجياتهم،<sup>119</sup> وهو ما كرّسه المشرع في العديد من التشريعات أهمها مرسوم 131-88 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن في نص المادتين 8 و 24 منه، والمادة 11 من قانون البلدية، وكذا المادة 18 من قانون الولاية،<sup>120</sup> وكذا القرار الصادر في 188/9/4<sup>121</sup> المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، المدعم لمرسوم 131/88، وقد أصبح حقا دستوريا من خلال نص المادة 51 من التعديل الدستوري الجديد المؤرخ في 6 مارس 2016.<sup>122</sup>

#### 2 : وسائل غير كافية للإعلام الاداري

أ/ وسيلة النشر :

النشر هو الوسيلة الأكثر شيوعاً بين الوسائل الأخرى للعلم بالقرارات الإدارية، عرفته محكمة التنازع بفرنسا بـ : " مجموعة الأعمال التي تهدف إلى إعلام الجمهور بالنصوص الجديدة"، كما عرفه البعض بـ : " اتباع شكليات خاصة من العلم بالقرار ". هو إذن إجراء تقوم به الإدارة لإحاطة المواطن

<sup>118</sup> - أوكيل محمد أمين، شفافية الإدارة كدعامة لفعالية وعصرنة التسيير المحلي في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة، جوان 2017، ص 368.

<sup>119</sup> - غزلان سامية، مرجع سابق، ص 75.

<sup>120</sup> - أوكيل محمد أمين، مرجع سابق، ص 369.

<sup>121</sup> - قرار مؤرخ في 1988/09/04، المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، مرجع سابق.

<sup>122</sup> - قانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتعلق بالتعديل الدستوري 2016، مرجع سابق.

## الفصل الثاني: قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن

بمحتوى نص قانوني ذي طبيعة تنظيمية باعتبارها قواعد عامة ومجردة وذلك عن طريق نشرها في الجريدة الرسمية، أو أية وسيلة أخرى يحددها القانون.<sup>123</sup>

### ب/ وسيلة التبليغ :

يعرف التبليغ بالطريق الذي تنقل به الإدارة القرار الإداري إلى علم الفرد أو الافراد المخاطبين به<sup>124</sup>، وتستلزم القرارات الادارية التبليغ بها حتى تنتج آثارها القانونية في مواجهة المواطن، وفي هذا الصدد نصت المادة 35 و 36<sup>125</sup> من المرسوم 88-131 على واجب الادارة بتبليغ قراراتها الفردية للمعنيين بها شخصيا، وفي الحالة المخالفة لا يمكن لها أن تحتج بها في مواجهتهم، على أن تبين في قراراتها الاجراءات الادارية المناسبة لتحديد السلطة الادارية المختصة باستقبال تظلمات المعنيين بهذه القرارات، وهذا خلافا للنصوص التنظيمية التي تستوجب النشر للإعلام بها بسبب طبيعتها.<sup>126</sup>

### 3 : الاعلام الاداري ضمانا غير كافية لتحسين العلاقة بين الادارة والمواطن

إن الحق في الاعلام الاداري هو الصلاحية الممنوحة للمواطن من أجل الاطلاع على الوثائق والمعلومات، لكن تجسيده كآلية لتفعيل مبدأ الشفافية في أعمال الإدارة يصطدم بعدم كفاية الضمانات التي تحمي هذا الحق.

### أ : الاعلام الاداري آلية غير كفيلة لوحدتها أمام الاعلام الالكتروني

إن الاعلام الاداري آلية غير كفيلة لوحدتها لتحقيق تطلعات المواطنين، لذا كان اللجوء إلى الاعلام الالكتروني ضرورة حتمية تملئها متطلبات الإدارة، فاللجوء إلى الاعلام الالكتروني أو ما يعرف أيضا بالإعلام دون أوراق، كنتيجة حتمية لثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأجهزة الحاسوب أو الانترنت، يجب أن تشهد إلى جانب وسيلتي النشر والتبليغ انطلاقة حقيقية للتخفيف من الخدمات الاعلامية الورقية التي وإن برزت بعض مظاهرها، إلا انها لاتزال تشهد نوعا من

<sup>123</sup> - غزلان سامية، مرجع سابق، ص 78.

<sup>124</sup> - نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية، دار هومة عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 130.

<sup>125</sup> - المواد 35، 36 و 131 من المرسوم 88-131، مرجع سابق.

<sup>126</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 79.

التذبذب في تعميمها، بحيث لاتزال غير منفصلة عن الخدمة الورقية هذه الاخيرة التي لاتزال تفرض وجودها.<sup>127</sup>

### ب : غياب منظومة اجرائية ملائمة لتنفيذ آلية الاعلام الاداري

يجسد المرسوم 88-131 الاطار العام للحق في الاطلاع على المعلومات الادارية، لكنه آلية غير كافية لتنفيذ مبدأ الاعلام الاداري، فقد بقي جامدا منذ حوالي 30 سنة من صدوره، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي 16/190 الذي جاء في 13 مادة فقط والذي عالج حق الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، دون أن يبين كيفية الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي الولائي والقرارات الولائية.

### ج : السرّ الاداري كحد لنطاق تطبيق حق الاعلام الاداري

يعد حق الاعلام الاداري أحد أبرز آليات الشفافية، إلا أن الغموض الذي أحاط بهذا الحقّ مكن الإدارة من الاحتفاء وراء مبدأ السرية، وتجدر الإشارة أن هناك مجموعة من الاسرار قوامها السلطة التقديرية للإدارة، والغريب في الامر أنها تضيي طابع الشرعية على هذه السرية لتتجج أمام المواطن لتحرمه من حقه في الاعلام<sup>128</sup>، فمبدأ سرية المعاملات الادارية لازال سائدا في نمط التسيير المحلي مقارنة بتطبيق مبدأ الشفافية المنشود، وذلك لغياب إطار قانوني يفصل بالتحديد المجالات المشمولة بالسرية،<sup>129</sup> مثلا نجد أن قانون حماية البيئة 03-10 بخلاف الجانب الامني لم ينص على الحالات الاخرى التي تمتنع فيها الإدارة تقديم معلومات خاصة بالبيئة، وذلك خلافا لما ورد في مسودته، وكذا خلافا لقانون البيئة الفرنسي، الذي نصت المادة 1/124 منه على " أن الحق في الحصول على المعلومات البيئية التي في حيازة السلطات العامة المسؤولة عن البيئة يمارس في حدود الشروط والمسائل المبنية في هذا القانون" كما نصت هذه المادة على أنه لا يمكن الاطلاع الحصول على المعلومات البيئية إذا كان من شأنه ذلك الاعتداء على المصالح

<sup>127</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 80.

<sup>128</sup> - حمدي مريم، مرجع سابق، ص 152.

<sup>129</sup> - أوكيل محمد أمين، مرجع سابق، ص 374.

البيئية الواردة في المادة 1/06 من قانون 1978<sup>130</sup> المتعلق بإصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور.<sup>131</sup>

ومن بين المعلومات التي اتفقت معظم التشريعات المقارنة في اعتبارها مندرجة ضمن إطار السر الإداري المعلومات المتعلقة بسر الحياة الخاصة، المعلومات المتعلقة بالنشاطات النووية، والمعلومات المتعلقة بالأمن والدفاع الوطني.<sup>132</sup>

### ثانياً :

#### آلية الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية مثال مباشر للشفافية

إنّ آلية الاعلام المكرسة في قانون البلدية، وقانون الولاية، قانون البيئة، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، قانون التهيئة والتعمير، أعطت للمواطن الحق في الحصول على المعلومات.

#### 1: الاطلاع على الوثائق والقرارات

جاء في نص المادة 14 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه يمكن لكل شخص حق الاطلاع على مستخرجات الخاصة بمداولات المجالس الشعبية البلدية، وكذلك الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن البلدية، ولا يمكن لكل شخص صاحب مصلحة في الحصول على نسخة من محضر المداولات أو القرارات البلدية، ولا يختلف الحال بالنسبة لقانون 07-12 المتعلق بالولاية، حيث أجازت نص المادة 32 منه المواطنين، أصحاب المصلحة، حق الاطلاع في عين المكان على محاضر مداولات المجالس الشعبية الولائية، أو الحصول على نسخ جزئية أو كاملة منها.<sup>133</sup>

وبالتزامن مع إقرار التعديل الدستوري لسنة 2016 بحق المواطن في المعلومة بادرت السلطة التنفيذية بإصدار المرسوم التنفيذي 190/16، والذي بين طريقتين لممارسة الحق في الاطلاع :

<sup>130</sup> -loi N° 78-753 DU 17 JUILLET 1978 PORTANT DIVERSES MESURES d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal .

<sup>131</sup> - صيبي يسمينة ويايا كاتية، حدود مبدأ الاعلام البيئي، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الاقليمية، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، 23 ص .

<sup>132</sup> - صيبي يسمينة ويايا كاتية، مرجع نفسه، ص 24.

<sup>15</sup> - أوكيل محمد أمين، مرجع سابق، ص 363.

### أ: الاطلاع على الوثائق والقرارات في عين المكان

يتمّ الاطلاع على الوثائق والقرارات في عين المكان حسب المواد (4، 5، 6)<sup>134</sup> حيث تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي عن طريق توجيه طلب إلى السيد رئيس المجلس الشعبي البلدي يتضمن معلوماته الشخصية وعنوانه سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، والعناصر التي تساعد في تحديد الوثيقة المطلوبة، وفي حالة عجز الاطلاع عن تحديد العناصر اللازمة للتعرف على الوثيقة المطلوبة تساعد الادارة البلدية في ذلك، ولا يتوجب على طالب الاطلاع أن يذكر تبريرات لطلبه، والاطلاع حسب المادة 6 مجاني ويتم داخل المقرات التابعة للبلدي وبحضور الموظف المعني، كما ألزمت نفس المادة البلدية بتخصيص فضاء لهذا الغرض وتجهيزه بوسائل النسخ اللازمة، ولا يقوم ايداع القرارات البلدية في الارشيف عائقا أما الحق في الاطلاع عليها، ويتوجب على المصالح البلدية حسب المادة 5 معالجة طلب الاطلاع على القرارات الادارية البلدية في آجال معينة تتراوح بين يوم وخمسة أيام حسب تاريخ القرار ما إذا كان صادرا في السنة الجارية أو سنوات سابقة.

### ب : الحصول على نسخة من الوثيقة

يتمّ هذا الاجراء حسب المواد (8، 9، 10)<sup>135</sup>، حيث تنص المادة 8 عن طريق طلب خطي للحصول على نسخة كاملة أو جزئية على نفقة الطالب، واشترطت نفس المادة أن تكون له مصلحة في الحصول على هذه النسخة، مما يعني ضمنا أن طالب النسخة ملزم أن يقدم تبريرات لطلبه، ويجب أن تكون هذه التبريرات تبين مصلحة في الحصول على هذه النسخة، إذ أنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي يحق له رفض طلب الحصول على نسخة متى رأى انتقاء مصلحة الطالب، كما منحت المادة 9 أيضا حق الرفض في حالة ما إذا كانت إعادة النسخ تتسبب في إتلاف الوثيقة.

<sup>3</sup> - المواد 4، 5، 6 من المرسوم التنفيذي 190/16، مرجع سابق.

<sup>135</sup> - المواد 8، 9، 10 من المرسوم نفسه.

## الفصل الثاني: قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن

وبالمقابل استلزمت المادة 10 من نفس المرسوم ان يكون قرار المجلس الشعبي البلدي بالرفض مكتوباً وعدم الاكتفاء بالصمت استبعاداً للقرار الضمني، كما يجب أن يكون هذا القرار معللاً حتى يسهل الطعن فيه أمام القضاء المختص.<sup>136</sup>

### ب : تقييم آلية الاطلاع على الوثائق والقرارات

نلاحظ مما سبق أن المرسوم التنفيذي رقم 16-190<sup>137</sup> الذي عالج كيفية الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، لم يتناول هذا الحق من كل جوانبه، خاصة أنه لم يتضمن سوى 13 ما لم يتضمن سوى 13 مادة.

وإذا تمعنا في موقف الإدارة بالردّ على طلب الحصول على المعلومات من عدمه، فنجدها كثيراً ما تحتمي وراء ما يسمى " السر الإداري " كذريعة تتخذها لتبريراتها غير الواضحة، رغم أنه الناحية القانونية تكون ملزمة في حالة رفضها لطلب الحصول على المعلومات أن تقوم بإبلاغ المعني بذلك كتابة وبقرار مسبب، مع تبيان للطالب مختلف وسائل الطعن المتاحة له.<sup>138</sup>

### ثالثاً:

#### معالجة غير كافية لممارسة الشفافية في ظل تسبب القرارات الإدارية

يعتبر التسبب أو ما يعرف أيضاً بتعليل القرارات الإدارية جزء جوهري من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية لا تقوم من دونه، ووسيلة أساسية لعقلنة النشاط الإداري، لذا سنتطرق إلى تعريفه (1)، ثم نبين مدى أهميته (2)، وحدود معالجته (3).

#### 1 : تعريف تسبب القرارات الإدارية

التسبب<sup>139</sup> هو إفصاح الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية، تبرز فيه دوافعها لإصدار القرار الإداري، ويمكن الأفراد من فهم معرفة أسباب اتخاذ القرارات الإدارية، والطعن فيها في حالة لقواعد المشروعية.<sup>140</sup>

<sup>136</sup> - عبدالرحمان بوكثير، مرجع سابق، ص 190.

<sup>137</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مرجع سابق.

<sup>138</sup> - طمين وحيدة وبوخزار كنزة، مرجع السابق، ص 58.

<sup>139</sup> - في حكمها الصادر في 12/7/1958 أكدت المحكمة الإدارية بمصر على وجوب التفرقة بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره حقاً كركن من أركان انعقاده. انظر غزلان سليمة، ص 94).

## 2 : أهمية تسبب القرارات الادارية

يشكّل تسبب القرارات الادارية ضمانا حقيقية لحماية حقوق المواطن وحياته اتجاه الادارة، والوسيلة القانونية الاكثر فعالية لتكريس الشفافية في المعاملات بين الطرفين، فتسبب القرارات الادارية اهمية كبيرة في مجال العلاقة بين الادارة والمواطن، ما يجعل من الادارة طرفا فاعلا خاصة في كسب ثقة المواطن التي من شأنها تعزيز العلاقة بين الطرفين. يحسس مبدأ<sup>141</sup> التسبب الادارة بواجبها للخضوع للقانون ويلزمها بامتثال قواعد الوضوح والنزاهة واجتناب السرية والغموض في تسيير مرافقها الادارية، وهو ما يمنح المتعاملين ضمانا حقيقية لحقوقهم ومصالحهم في مواجهة الادارة.

## 3 : معالجة محدودة لتسبب القرارات الادارية

لا تملك الجزائر جهازا تشريعيا بالمستوى الذي يؤهلها لإصدار نصوصا لحماية المواطن من الادارة، فإذا قارنها بنظيرتها الفرنسية، هذه الاخيرة التي فرضت التسبب الوجوبي للقرارات الادارية وفقا لقانون 11 جويلية 1979.<sup>142</sup> وبالرجوع إلى محتوى ومفهوم مرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الادارة والمواطن، يظهر لنا بأن نطاق الاستفادة من حق تسبب القرارات الادارية السلبية يكون قد ورد بشكل محدود، بحيث لم يعترف به إلا للمواطن (المادة 1، 10، 3/25)<sup>143</sup>. الموقف الذي كان يجب أن يتقاده المشرع لو أنه استبعد مصطلح المواطن واستعمل مصطلحا آخر أكثر ملاءمة، ووسع من نطاق الالتزام بالتسبب ليقدم به هيئات أخرى تربطها علاقة وطيدة بالمواطن بفعل تسييرها للمرافق العمومية،<sup>144</sup> كالأشخاص المعنوية الخاصة.

<sup>140</sup> - أوكيل محمد أمين، مرجع سابق، ص 369.

<sup>141</sup> - أوكيل محمد أمين، مرجع سابق، ص 370.

<sup>142</sup> - Loi Française N°79 - 587 du 11/7/1979 loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, publication de la revue Marocaine d'administration locale et de développement (REMALD) série " thèmes actuels" ;N°43 ;2003 ;P81- 84

<sup>143</sup> - أنظر المواد 1، 10 و 25 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

<sup>144</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 101.



## الفرع الثاني :

### آليات قانونية وقائية متعلقة بالمشاركة

يشكّل مبدأ المشاركة أحد الدّعائم الأساسية لتحسين الفعالية الادارية، ولا يتحقق إلا عن طريق آليات تتمثل في الاستشارة كوسيلة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة (أولاً)، وكذا النقاش العام كتقنية مهمة في المجال رغم استبعادها (ثانياً)، إضافة إلى التحقيق العمومي الذي يعتبر اجراءً أساسياً للمشاركة (ثالثاً).

#### أولاً :

#### الاستشارة وسيلة محدودة لتحقيق مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة

الاستشارة آلية من آليات تكريس المشاركة في تسيير الشؤون العامة، وباعتبارها كذلك نتطرق إلى تقدّم تعريف بشأنها (1)، لنحدّد عد ذلك طريقة العمل بها (2).

#### 1 : تعريف الاستشارة العمومية

يعد اجراء الاستشارة آلية لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وأداة لتحقيق الشفافية في التسيير في آن واحد، لأنه يقيم قناة اتصال مباشرة بين الجمهور وبين المسؤولين عن اتخاذ القرار. تسمح باطلاع المواطنين عن الاجراءات التحضيرية لاتخاذ القرارات ومعرفتهم بمشاريع الادارة المستقبلية وإبداء رأيه ومقترحاتهم بشأنها.<sup>145</sup>

فهي مذكورة في المادة 74 من قانون البيئة<sup>146</sup>، المادة 15 من قانون التهيئة والتعمير<sup>147</sup>، المادة 2 من قانون تهيئة الاقليم في إطار التنمية المستدامة<sup>148</sup>، المادة 9 قانون الوقاية من الاخطار الكبرى

<sup>145</sup> - محمد امين اوكيل مرجع سابق، ص 37.

<sup>146</sup> - قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ع 43، الصادر في 20 جويلية 2003.

<sup>147</sup> - قانون رقم 90-29 المؤرخ في 10/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ع 51، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004، ج ر ع 51 مؤرخ في 15/08/2004.

<sup>148</sup> - قانون 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الاقليم وتتميته المستدامة، ج ر ع 77، الصادر في 15 ديسمبر 2001.

وتسيير الكوارث<sup>149</sup>، المادة 2 قانون التوجيهي للمدينة<sup>150</sup>. وتنص المادة 11 من قانون البلدية على مايلي: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية والبيئة والتهيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية..."<sup>151</sup>

## **2 : طريقة الاستشارة العمومية**

اعترف المشرع الجزائري بالاستشارة المحلية كآلية للممارسة الديمقراطية الجوارية، حيث كلف المجلس الشعبي البلدي بوضع الاطار الملائم لمبادرة السكان بحل مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، فيمكن لرئيس الجهاز التنفيذي استشارة الشخصيات المحلية والخبراء، بالإضافة إلى ممثلي الجمعيات المحلية المعتمدة قانونان، قصد إفادة أداء المجلس المنتخب بأرائهم بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.<sup>152</sup>

الاستشارة العمومية قد تكون عامة لكافة الجمهور بواسطة وسائل الاعلام أو النشر أو أي وسيلة أخرى لإعلام المواطنين، كما قد تكون الاستشارة، وفي هذا تنص المادة 13<sup>153</sup> من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، " يمكن لرئيس المجلس الشعبي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية أو كل خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة، الذين من شأنهم تقديم كل مساهمة مفيدة للمجلس أو لجانه بحكم مؤهلاته أو طبيعة نشاطهم".<sup>154</sup>

## **ثانيا:**

### **النقاش العام تقنية مستبعدة في التشريع الجزائري**

بالرغم من ارتباط أسلوب النقاش العام "debat public"، بأسلوب الاستشارة والتشاور، إلا أن المشرع الجزائري لم يكرس هذا الاسلوب على عكس المشرع الفرنسي الذي جسده في قانون

<sup>149</sup> - قانون رقم 04-20 المؤرخ مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر ع 84، الصادر في 29 ديسمبر 2004.

<sup>150</sup> - قانون رقم 06-06 مؤرخ في 02 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ع 15، الصادر في 12 مارس 2006.

<sup>151</sup> - قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>152</sup> - يوسف فيزة، مرجع سابق، ص 357.

<sup>153</sup> - المادة 13 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

<sup>154</sup> - محمد امين اوكيل مرجع سابق، ص ص 370-371.

تهيئة الاقليم، عندما حدد تشكيلة وأشكال إخطار «اللجنة الوطنية للمناقشة العامة « C.N.D.P » التي تعتبر الجهة المسؤولة عن هذه المناقشة التي تأخذ شكل الاجتماعات عامة،<sup>155</sup> ومكتب الجلسات العمومية حول قضايا البيئة في كندا، وذلك تدعيما لإجراء التحقيق العمومي عل النحو الذي يضمن مساهمة المواطنين في مناقشة أي مبادرة بمشروع من شأنه أن يمس بالبيئة.<sup>156</sup> وتجدر الإشارة أن الدولة الجزائرية من خلال إعداد مشروع ميثاق قانون الديمقراطية التشاركية، قد أدرجت ضمن المشاريع الواردة في المسودة النقاش العام كآلية يتم تكريسها لتحقيق مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، ذلك لأهميته الكبيرة واعتباره من بين أهم الآليات الديمقراطية التشاركية، فحسب (الاستاذ Guadin Jean Pierre) يهدف إثراء النقاش وإيجاد حلول نهائية للعوائق التي يواجهها السكان في إطارهم المعيشي على المستوى المحلي.<sup>157</sup>

### ثالثا:

#### التحقيق تقنية مهمة للمشاركة مكرسة في مجال جدّ ضيق

التحقيق العمومي إجراء يسمح بمساهمة المواطنين في العمل الإداري، أي الاشتراك في المسائل التي هي من اختصاص الإدارات المخوّلة لها قانونا سلطات اتخاذ القرارات وهو يشكل دعامة أساسية لمبدأ مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي قد تمس خاصة البيئة، لذا نحاول لأن نعطي له تعريفا في البداية (1)، لنتحدّث بعد ذلك على اجراءات العمل به (2).

#### 1 : تعريف التحقيق العمومي

يرى البروفسور (MORAND-DEVILLER JACQUELINE) أنّ التحقيق العمومي هو تحقيق يدفع نحو الانتفاع بالمشروع، ويدعو إلى مشاركة واسعة للجمهور.

<sup>155</sup> - طمين وحيدة وبوخزار كنزة ، مرجع سابق، ص59.

<sup>156</sup> - بوراي دليلة، مرجع سابق، 60.

<sup>157</sup> -Guadin Jean Pierre , « Democracie participative, revue information sociale,n° 158, 2010 ,pp 44-45.

يشكل التحقيق العمومي أيضا وسيلة لإعلام المواطنين، فعندما تعتمد الإدارة القيام بمشروع ما، توجه دعوة لهم لتقييم هذه المشاريع، عن طريق تقديم ملاحظاتهم واقتراحاتهم ويمكن لهم حتى تقديم اعتراضات في المجال وذلك قبولها بصفة نهائية من قبل السلطة المختصة.<sup>158</sup>

## 2 : اجراءات فتح التحقيق العمومي

### أ : مجال تطبيق التحقيق العمومي

تتطلب المنشآت المصنفة التي تتضمنها المؤسسات، القيام بتحقيق عمومي كإجراء جوهري وملزم لمنح الرخص، نظرا لأهميتها وتحديد الأخطار التي تنجر عن استغلالها،<sup>159</sup> ونجد في نفس القبول المرسوم التنفيذي رقم 07-145<sup>160</sup> الذي يحدد مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة التأثير على البيئة إلى الاعلان الملزم عن فتح تحقيق عمومي بعد قبول دراسة أو موجز التأثير، ذلك بموجب قرار يصدره الوالي.<sup>161</sup>

تدخل أيضا في مجال التحقيق العمومي طبقا للقانون رقم 90-29 الصادر في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الاراضي، إذ تطرح هذه المخططات للتحقيق من قبل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وتعديل بعد التحقيق لتأخذ في الاعتبار عند الاقتضاء خلاصات التحقيق.

تخضع كذلك عمليات الصب والغمر والترميد في البحر، قبل منح الرخصة من قبل الوزير المكلف بالبيئة إلى تحقيق عمومي بسبب الاخطار والاضرار التي تنجر عنها.<sup>162</sup>

كما يطبق اجراء التحقيق العمومي كذلك عند المبادرة بإجراءات نزع الملكية لفائدة المنفعة العامة، حيث يختص الوالي بصلاحيه إصدار قرار التحقيق العمومي، وفق ماتتص عليه المادة 4

<sup>158</sup> - ليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الانسان، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص 94.

<sup>159</sup> - ليلة زياد، مرجع نفسه، ص 95.

<sup>160</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 07-145 الذي يحدد مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة التأثير على البيئة، ج ر ع 34، مؤرخة في 22 مايو 2007.

<sup>161</sup> - شيكو عيسى، محدودية دور المجتمع المدني في مجال حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق، شعبة قانون الاعمال، تخصص القانون العقاري، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، ص 19.

<sup>162</sup> - ليلة زياد، مرجع سابق، ص 95.

## الفصل الثاني: قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن

من قانون رقم 91-11<sup>163</sup> المحدد لقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية،<sup>164</sup> تلتزم بمقتضاه الإدارة بإجراء تحقيق عمومي سابق عن التصريح بالمنفعة العامة، وذلك من أجل حماية حقوق الملكية.<sup>165</sup>

### ب : إعلام الجمهور بفتح التحقيق العمومي

يتم نشر قرار فتح التحقيق العمومي في مقر الولاية والبلديات المعنية وفي أماكن إقامة المشروع ذاته، ويجب النشر كذلك في جريدتين يوميتين وطنيتين ويتضمن هذا القرار مدة التحقيق والاماكن والاوقات التي يمكن فيها للمواطنين إبداء ملاحظاتهم في السجل الخاص بالتحقيق.<sup>166</sup> فمثلا المادة 10 من المرسوم رقم 07-145 الذي يحدد محتوى تطبيق وكيفية المصادقة على دراسة التأثير على البيئة، تشير إلى أن القرار المتضمن فتح التحقيق العمومي يحدد موضوع هذا التحقيق بالتفصيل، ومدته التي لا يجب أن تتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ التعليق، الاوقات والاماكن التي يمكن للمواطنين إبداء ملاحظاتهم فيها على سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض.

### ج : تعيين محافظ للقيام بعملية التحقيق العمومي

يتم تعيين محافظ محقق من قبل الوالي وذلك من أجل اسناد إليه مهمة التحقيق العمومي، ويقوم بتحرير محضرا مفصلا في النّهاية حول التحقيق مع إبداء الملاحظات المتعلقة بالاطار المحتملة ثم يودع هذا المحضر لدى الوالي، هذا الأخير يقوم بتحرير نسخة عن خلاصة التحقيق العمومي مع استنتاجات المحقق المحافظ، ثم يوجّه دعوة إلى صاحب المشروع المعني لكي يقدّم مذكرة جوابية بخصوص التحقيق في آجال معقولة بعد ذلك يصدر الوالي قرار بالموافقة أو برفض إقامة المشروع المعني.<sup>167</sup>

<sup>163</sup>- قانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أفريل 1991، يحدد القواعد الخاصة المتعلقة نزع الملكية، من أجل المنفعة العمومية، ج ر ع 21، صادر بتاريخ 08 ماي 1991، معدل ومتمم.

<sup>164</sup>- محمد أمين اوكيل، مرجع سابق، ص 371.

<sup>165</sup>- ليلة زياد، مرجع سابق، ص 94.

<sup>166</sup>- محمد أمين اوكيل، مرجع سابق، ص 371.

<sup>167</sup>- محمد أمين اوكيل، مرجع سابق، ص 371.

## الفصل الثاني: قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن

رغم أهمية هذا الاجراء إلا انه تعثره مجموعة من النقائص تتعلق بعدم توضيح الزمن المناسب لاختيار إجراء التحقيق العمومي، كما تعتبر الملاحظات والاستنتاجات التي يبديها الافراد والجمعيات حول المشروع المزمع انجازه غير ملزمة للمحافظ المحقق والادارة، فهي مأخوذة على سبيل الاستئناس للحصول على معلومات دقيقة. كما تجدر الاشارة إلى أن المشرع الجزائري لم ينص على امكانية عقد اجتماعات عامة أثناء التحقيق العمومي، وإنما اكتفى بالنص على ابداء المواطنين لملاحظاتهم على سجل مفتوح لهذا الغرض، إذ تكمن الفائدة من الاجتماع في وجود اتصال بين المحافظ المحقق والمواطنين وصاحب المشروع من خلال تبادل وتقديم توضيحات واقتراح حلول جديدة ودراستها.<sup>168</sup>

رغم أهمية هذا الاجراء إلا انه يبقى غير معروف لسببين، أولهما هو عدم اهتمام المواطنين بمسألة التعمير، ثانيا بسبب نقص الوسائل المستعملة للإعلان، لذلك يجب تحديد أطر ووسائل أكثر فعالية للوصول إلى إعلام المواطنين والجمعيات لكي يتمكنوا من المشاركة في هذا الإطار.<sup>169</sup> وأيما يكن من أمر مجال اجراء التحقيق العمومي، فإن فائدته تكمن في استشارة المواطنين وإعلامهم بسياسة الادارة المحلية بشكل واضح لا لبس فيه، حول المسائل المعنية قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنها.<sup>170</sup>

### **المطلب الثاني:**

#### **قصور فعالية آليات تسوية النزاعات بين الادارة المحلية والمواطن**

إذا كانت النزاعات المتعلقة بعلاقة الادارة المحلية والمواطن معقدة نوعا ما باعتبار المواطن الطرف الضعيف أمام الادارة، فإن العدالة اقتضت أن لا يحتكر قضاء الدولة التدخل دائما كطرف لفض النزاعات، فمن جهة نجد آليات ودية في ظل قانون إ م 09/08 (الفرع الأول) وآليات قضائية مهمة في تسوية النزاعات (الفرع الثاني).

#### **الفرع الأول:**

<sup>168</sup> - طمين وحيدة وبوخزار كنز، مرجع سابق، ص 60.

<sup>169</sup> - عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، مذكرة لنيل درجة الدكتوراه، تخصص، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014-2015، ص 124.

<sup>170</sup> - محمد أمين أوكيل، مرجع سابق، ص 371

### آليات ودية ذات فعالية محدودة في ظل قانون إ م 09/08

واكبت الجزائر العديد من الدول التي أخذت بالآليات الودية لفض النزاعات بين الإدارة المحلية والمواطن، فجدد التظلم باعتباره إجراء وقائي محفز (أولاً)، والصلح الذي يعد إجراء ودي ذات حلة جديدة (ثانياً)، وأخيراً الوساطة القضائية كإجراء جديد لحل النزاع (ثالثاً).

#### أولاً:

#### التظلم إجراء وقائي غير محفز

يقصد بالتظلم الإداري أن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماساً إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضراراً بمركزه القانوني، لكي تقوم بتعديله أو سحبه<sup>171</sup>، تنص المادة 830 (من قانون الإجراءات المدنية والإدارية) وتحديدًا بفقرتها الأولى التي جاء فيها ما يفيد: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الاجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه"<sup>172</sup>، نستخلص من هذه المادة بأن مفهوم التظلم الإداري لم يعد إجراءً إجبارياً يقوم به الشخص المعني بالقرار. على أساس أن الإدارة تجمع بين صفة الخصم والحكم في آن واحد، إلى جانب تمتعها بامتيازات السلطة العامة، نفهم أنّ التظلم وسيلة تقديرية في يدها، الأمر الذي قد لا يشجع المواطن بتاتا على رفعه.

#### ثانياً:

#### الصلح إجراء ودي نادر التطبيق

يعتبر الصلح القضائي وفي مجمل تعاريفه إجراء ودي ينظمه القانون يرضى به الطرفين (الإدارة العامة والمواطن)، فتعرفه المادة 459 من القانون المدني الجزائري: "الصلح عقد ينهي به الطرفان نزاعاً قائماً أو يتوقيان به نزاعاً محتملاً وذلك بأن يتنازل كل منهما على وجه التبادل عن حقه"<sup>173</sup>.

<sup>171</sup>- نبيل صقر، مرجع سابق، ص 103.

<sup>172</sup>- قانون رقم 09-08 صادر في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ع 21، المؤرخة ف 23 أبريل 2008.

<sup>173</sup>- قانون رقم 05-07 مؤرخ في 13 مايو 2007، معدل ومتمم للأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، متضمن القانون المدني، ج ر ج ع 31 لسنة 2007.

إلا أن عملية الصلح وتحديدًا في المواد الإدارية نادرا ما تتحقق بسبب تمسك الإدارة العامة، بموقفها القاضي بتبرير تعلق أعمالها وارتباطها بالصالح العام باعتبارها صورة من صور السيادة، الأمر الذي لا يترك له مجالاً لأن يتحقق على أرض الواقع على غرار باقي المعاملات الخاصة، ما يجعل من إجراء التظلم والصلح وجهان لعملة واحدة.<sup>174</sup>

### ثالثاً:

#### الوساطة القضائية كطريق بديل لحل النزاعات الإدارية

جاء في الكتاب الخامس من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المشار إليه أعلاه المتضمن الطرق البديلة لحل النزاعات، وتحديدًا ضمن الفصل الثاني المعنون بـ "الوساطة"، من الباب الأول المتعلق بالصلح والوساطة، وعلى وجه التحديد ماورد بنص المادة 994 ما يفيد: "يجب على القاضي عرض أجر الوساطة على الخصوم في جميع المواد، باستثناء قضايا شؤون الأسرة والقضايا العمالية وكل ما من شأنه أن يمس بالنظام العام".<sup>175</sup>

للساطة القضائية دور مهم كطريق بديل لحل النزاعات الإدارية لما لها من مميزات خاصة السرعة في الوصول إلى اتفاق، لكن في المقابل، لا يقوم الكثير من القضاة بعرض الوساطة على النزاع الإداري وذلك لأسباب عديدة أهمها غموض النص القانوني في شأن إمكانية تطبيق الوساطة على النزاع الإداري، عدم توفر وسطاء متخصصين للنظر في النزاعات الإدارية، يكونون مؤهلين وأكفاء، متمتعين بمعارف ومهارات عالية فيما يخص خصوصيات النزاع الإداري.<sup>176</sup>

### الفرع الثاني:

#### آليات قضائية محدودة لتسوية النزاعات بين الإدارة المحلية والمواطن

<sup>174</sup> - غزلان مرجع نفسه، ص 227.

<sup>175</sup> - قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ع 21، مؤرخ في 23 فبراير 2008.

<sup>176</sup> - بوزنة ساحية، الوساطة في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون العام، تخصص القانون العام للاعمال، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، السنة، 2012، 2011، ص 141.



تعتبر الوسائل البديلة لحل النزاعات مهمة لتفادي اللجوء إلى المحاكم لكن كثيرا ما تفشل كونها اجراءات وقائية غير محفزة، هنا تتدخل الرقابة القضائية بإجراءاتها لتسوية النزاعات بين الادارة المحليّة والمواطن (أولا)، لنبحث بعد ذلك عن مدى اعتبارها وسائل كفيلة للحماية (ثانيا).

### أولا:

#### اجراءات الرقابة القضائية لتسوية النزاعات بين الادارة المحلية والمواطن

إن أعمال الادارة سواء القانونية منها كالقرارات والعقود الادارية أو أعمالها المادية تخضع لرقابة القضاء الاداري باعتبار هذه الاخيرة من بين الضمانات التي يملكها الافراد في مواجهة الادارة والجماعات الاقليمية، لذا يملك الافراد حق رفع دعاوي قضائية ضد القرارات الادارية غير المشروعة وكذا ضدّ التجاوزات الخاصة من قبل الادارة خلال ابرام أو تنفيذ الصفقات العمومية، أودعاوي المسؤولية نتيجة الاضرار التي لحقت بهم سواء بخطأ أو بدون خطأ<sup>177</sup> (الدعوى الاستعجالية، دعوى الالغاء، دعوى التفسير، دعوى فحص وتقدير المشروعية، دعوى القضاء الك امل)، كما منح المشرع الجزائري بموجب الاستثناءات الواردة في قانون الاجراءات المدنية والادارية سلطة الرقابة للقضاء العادي على أعمال الجماعات الاقليمية متى توفر المعيار العضوي، دون أن ننسى سلطة توقيع العقوبات على القائمين على الجماعات المحليّة المدرجة في قانون الوقاية من الفساد، قانون العقوبات وقانون الانتخابات.

يملك القاضي الجزائري حق تقديري واسع للأمر بالغرامة التهديدية في مواجهة الادارة من عدمه، وهو مانستشفه من محتوى<sup>178</sup> المادة 980 التي جاء فيها مايفيد: "يجوز للجهة القضائية الادارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978، 979<sup>179</sup> أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد سريانها."

كما يملك القاضي أيضا حمل الموظف على تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضد الادارة، بالرجوع إلى التي تخص طلب الوقف على مستوى قاضي مجلس الدولة، والمادة 926 المتعلقة بنفس

<sup>177</sup> -قادي نسيم، الرقابة على الجماعات الاقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزيوزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017، ص380.

<sup>178</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 259.

<sup>179</sup> - قانون رقم 08-09 المتضمن الاجراءات المدنية والادارية، مرجع سابق.

الطلب لكن على مستوى قاضي الاستعجال،<sup>180</sup> ذهب المشرع إلى حد إدراجها ضمن قانون العقوبات وتحديدًا ضمن أحكام المادة 138 مكرر، وفي بعض الأحيان تتعنت الإدارة وتتعمد تنفيذ القرار، رغم علمها بطلب وقف تنفيذه وذلك قصداً منها بوضع القضاء أمام الأمر الواقع.<sup>181</sup> من هنا نستشف مدى أهمية دور رقابة القضاء باعتباره فاعل أساسي مساهم في تدعيم الشفافية وتقويم التسيير المحلي.

### **ثانياً:**

#### **إجراءات الرقابة القضائية وسائل غير كافية للحماية**

نظراً لضعف ونقص عملية الإصلاحات القانونية لإجراء الرقابة ونظراً لعدم فعالية الضمانات التي أحاطت به أيضاً، جعلها لا ترقى إلى النحو الذي يكفل فيه حماية حقيقية ولو مؤقتة للمتقاضين للحفاظ على وضعيته القانونية والمادية إلى غاية الفصل في موضوع الدعوى، الأمر الذي يجعلنا نؤكد أنه وعلى رغم من وجاهة مثل هذه السياسات إلا أنها لا تزال عاجزة عن تحقيق رغبة المشرع وطموح المتقاضين بالقضاء على تعنت الإدارة بالتنفيذ وبالتالي على مواجهتها لتفوقها حتى على حساب سلطة القضاء.<sup>182</sup>

لكن بسبب إلغاء هيئة وسيط الجمهورية وأمام غياب هيئة دستورية تتكفل بحماية حقوق المتعاملين مع الإدارة المحلية في القانون الجزائري كما يعمل به في العديد من الأنظمة المقارنة، يبقى القاضي الإداري الملجأ بالنسبة للمواطن لإنصافه وضمان مشاركته في التسيير المحلي بكيفية تجعله في قلب كل النقاشات العامة.

### **الفرع الثالث:**

#### **هشاشة هيئات وهياكل ضمان علاقة الإدارة بالمواطن.**

عملت الجزائر على إحداث هيئة وسيط الجمهورية (أولاً) بموجب المرسوم الرئاسي 113/96 المؤرخ في 02/08/1999، زيادة على ذلك أنشأت الجزائر هيئة إدارية يرتبط موضوعها بحقوق الإنسان بموجب المرسوم الرئاسي 77/92 المؤرخ في 22/02/1992 المتضمن

<sup>180</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 287.

<sup>181</sup> - أمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات معدل ومتمم، مرجع سابق.

<sup>182</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 316.

## الفصل الثاني: قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن

إنشاء المرصد الوطني لحقوق الإنسان ثم حلت محله اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية و حماية حقوق الإنسان (ثانيا) بموجب المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 25/03/2001 والذي أعيد النظر فيه بموجب الأمر 04/09 المؤرخ في 27/08/2009.

### أولاً:

#### دور رقابي ضعيف لهيئة وسيط الجمهورية سابقاً

طبقاً لنص المادة الأولى والثانية من المرسوم الرئاسي<sup>183</sup> 113/96 المؤرخ في 23/03/1996، فإنه يؤسس وسيط الجمهورية، حيث تعتبر هيئة طعن غير قضائية تنشأ بموجب مرسوم رئاسي، وهي سلطة إدارية مستقلة تهدف للمحافظة على حسن العلاقة بين الإدارة والمواطن وحماية الحقوق والحريات.

وتم تزويد هيئة وسيط الجمهورية بوسائل مادية وبشرية بموجب المرسوم الرئاسي 197/96 المؤرخ في 26/05/1986<sup>184</sup>، حيث تتمثل الوسائل البشرية في الديوان، الأمانة التقنية خبراء حسب نص المواد 2، 3، 4 و 5 من المرسوم 197/96، إلا أن هذه الهيئة تم إلغائها بموجب المرسوم الرئاسي 170/99 في 02/08/1999، عند تولي رئاسة الجمهورية من طرف السيد عبد العزيز بوتفليقة.

حقيقة أن استبعاد الوسيط كان سببه الرئيسي خضوعه لرئيس الجمهورية، ما أدى إلى خروجه عن أهم الأهداف المرسومة ألا وهي خدمة المواطن بكل موضوعية، وهذا يعتبر خطأ يجب تداركه عن طريق وضع ضمانات أكثر فعالية من أجل بعثه من جديد، وجعله هيئة دستورية بدل هيئة طعن عادية تماشياً مع التشريعات المقارنة التي اعتبرته هيئة إدارية مستقلة أو مؤسسة دستورية وهذا ما ذهب إليه المشرع الفرنسي.

### ثانياً:

<sup>183</sup> - مرسوم رئاسي رقم 113/96 مؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن إنشاء هيئة وسيط الجمهورية، ج ر . ع مؤرخ 20 في 31/03/1996.

<sup>184</sup> - مرسوم رئاسي رقم 197/96، مؤرخ في 26/05/1996، المتعلق بتحديد وسائل العمل الموضوعية تحت تصرف وسيط الجمهورية، ج ر ع 33 مؤرخة في 23/05/1996.

صلاحيات محتشمة للجنة الفرعية للوساطة المتواجدة على مستوى اللجنة الوطنية الاستشارية  
لحقوق الانسان سابقا

طبقا للمادة 25 من الأمر 04/09<sup>185</sup> المتعلق بتعديل نظام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الانسان، فإن اللجنة هي مؤسسة إدارية وطنية مستقلة إداريا وماليا توضع لدى رئيس الجمهورية، وطبقا لنص المادة 3 من المرسوم الرئاسي 263/09<sup>186</sup>، يعين أعضاء اللجنة وفقا لمبدأ التعددية الإجتماعية والمؤسساتية وبخصوص عهدة رئيس اللجنة فهي 4 سنوات قابلة للتجديد ويعين من قبل رئيس الجمهورية.

المنشود إذن من وراء إحداث لجنة الوساطة هو التأكيد على المهمة الأساسية للإدارة العمومية التي تندرج ضمن إطار مفهوم المرفق العمومي لضمان حقوق المواطنين أو الأشخاص على نطاق واسع باستثناء بعض المجالات التي يحضر عليها أن تتدخل فيها، إلا أنّ فقدان هذه الهياكل لاستغلال حقيقي إلى جانب الضغوطات الممارسة عليها جعلت منها ميكانيزمات هشة لا تكاد تنشأ حتى تلغى إن استمرت فهي لا تلبث أن تكون مجرد آليات من دون ضمانة فعلية بسبب غياب مبدأ الفاعلية<sup>187</sup>، لأجل ذلك كله يمكن الاقرار بأن الجزائر لا تزال بعيدة بعض الشيء عن المستوى الذي وصلت إليه الدول الاخرى السبابة لهذا المجال<sup>188</sup>.

**المبحث الثاني:**

**تحديات وأفاق تفعيل علاقة الادارة المحلية بالمواطن**

<sup>185</sup> - أمر 04/09 المؤرخ في 27/08/2009، المتعلق بتعديل نظام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الانسان ج ر رقم 49، المؤرخة في 20/08/2009، ص04، تمت الموافقة عليه بموجب القانون 08/09 المؤرخ في 22/10/2009، ج ر ع 61 الصادر بتاريخ 15/10/2009.

<sup>186</sup> - مرسوم رئاسي 09-263 المؤرخ في 30/08/2009، المتعلق بمهام اللجنة الوطنية لترقية وحماية حقوق الانسان وتشكيلاتها كيفية تعيين أعضائها، ج ر ع 49 مؤرخة في 30/08/2009.

<sup>187</sup> - لحبيب بلية، دور مبادئ الحكامة في تحسين العلاقة بين الادارة المحلية والمواطن، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة د. الطاهر مولايين سعيدة، ع 08 جوان 2017، ص380.

<sup>188</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق ص363.

في ظل ما تعانيه الإدارة المحلية الجزائرية من اختلالات ونقائص عديدة والتي حالت دون تحقيق الفعالية في الخدمات التي تقدمها (مطلب أول)، سعت الدولة الجزائرية لبذل جهود معتبرة من أجل تفعيل الخدمة العمومية وتحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن (مطلب ثاني).

### المطلب الأول:

#### تشخيص الاختلالات التي تشهدها علاقة الإدارة المحلية بالمواطن

يعالج هذا المطلب الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة العامة والمواطن، والتي اليوم أصبح تحسينها أكثر من ضرورة للوصول إلى علاقة جديدة مبنية على الشفافية والأداء الجيد لاسترجاع الثقة بين الطرفين، وتتمثل في اختلالات ذات صلة بالجانب القانوني (فرع أول)، واختلالات ذات صلة بالممارسة (فرع ثاني).

### الفرع الأول:

#### تشخيص الاختلالات ذات الصلة بالجانب القانوني

في هذا الفرع نحاول أن نعالج الاختلالات التي تمس علاقة الإدارة بالمواطن بالجانب القانوني والتي من بينها محدودية تكريس حق الاعلام الاداري وحرية الاطلاع على الوثائق الادارية (أولا)، غياب ضمانات قانونية لتكريس مبادئ الحكامة (ثانيا)، لنعالج في الأخير مرسوم 140/15 المتضمن إحداث المقاطعات الإدارية باعتباره عائق لتكريس مبدأ المشاركة (ثالثا).

### أولا :

#### محدودية تكريس حق النفاذ إلى المعلومة الادارية

إنّ الاقتصار على النصوص العامة التي تعترف بالحق غير كافي لتكريسه مالم تتوفر منظومة مفصلة من التشريعات تنظمه وتحدد كفاءات ممارسته، والملاحظ على هذا الحق في التشريع الجزائري أنه بقي جامدا منذ مرسوم 1988، ثم أخيرا المرسوم التنفيذي 16-190 والمتضمن فقط لجانب بسيط من جوانب هذا الحق.<sup>189</sup> كما أن حق الاطلاع على الوثيقة الادارية لنشاط المجالس الشعبية البلدية أو الولائية مثلا لا يتعدى معرفة جدول الاعمال لمداولات المجلس والاطلاع على ملصقات ما علق على مدخل البلديات أو الولايات المعنية فقط، كما أن المشرع لم

<sup>189</sup> - عبدالرحمن بوكثير، مرجع سابق، ص 190.

يلزم الادارة المحلية بضرورة إعلام المواطنين في العديد من الحالات كحالة تقديم بيان عن نشاط المجالس المنتخبة، بحيث أبقى هذه المسألة بيد سلطة الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وحتى في عرض بيان الحصيلة السنوية أمام المواطنين فإنها تكون للإعلام فقط، بحيث لا يملك المواطن وسائل للرقابة أو المسائلة.<sup>190</sup>

### ثانيا : غياب ضمانات قانونية لتكريس مبادئ الحكامة

تتأكد قوة وروح الادارة ونشاطها من خلال مجمل المبادئ التي تحكمها، كما أن تقرير وتعزيز هذه المبادئ يشكل إحدى الاستراتيجيات الأساسية لتحسين الفاعلية الادارية، وبالتالي تحسين العلاقة القائمة بين الادارة والمواطن<sup>191</sup>، هذه المبادئ تعتبر ضمانات أساسية يجب تجسيدها على أرض الواقع لكن ما يعاب على الدولة الجزائرية هو غياب إطار مرجعي لتعزيز هذه العلاقة فلا نجد أي ميثاق يعالج موضوع الحكامة في علاقة الادارة والمواطن على عكس ما وصلت إليه بعض الدول، ولا وجود لهيئة إدارية مستقلة تسهر على كفالة التطبيق الحسن للنصوص المنظمة لعلاقة الادارة بالمواطن، إضافة إلى عدم وجود نظام متكامل وقادر على المحاسبة والمساءلة السياسية والادارية للمسؤولين في وظائفهم العامة، وآليات رقابية فعالة تتولى مدى تطبيق قواعد الحكامة، وانعدام أطر قانونية خاصة تنظم كفاءات تطبيق هذه القواعد.

### ثالثا : مرسوم رقم 140/15 المتضمن إحداث المقاطعات الإدارية عائق أمام تكريس مبدأ المشاركة

لتقريب الإدارة من المواطن ولبلوغ هدف مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام، تم إحداث مقاطعات إدارية يشرف عليها والي منتدب في بعض المناطق بالجنوب الكبير لبعدها المسافة بين تلك المناطق ومقر الولاية، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140-15<sup>192</sup> المؤرخ في 8

<sup>190</sup> - محمد أمين أوكيل، مرجع سابق، ص 375.

<sup>191</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 69.

<sup>192</sup> - مرسوم رئاسي رقم 140-15، يتضمن إحداث المقاطعات الإدارية، مرجع سابق.

## الفصل الثاني: قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن

شعبان عام 1436 هجرية الموافق لـ 27 ماي سنة 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات و تحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها<sup>193</sup>.

إلا أنه عندما نتعمق في دراسة مرسوم 140/15<sup>194</sup> نجد أنه لا يعتبر إلا آلية صورية للديمقراطية التشاركية، لجأ إليها المشرع التنظيمي لتهميش مبدأ المشاركة الذي يسمح ببعث النقاش الديمقراطي بالرغم من أنه أصبح مبدأ دستوريا، كما أن استحداث نظام المقاطعة الادارية يعتبر في لب الموضوع مجرد مراوغة إدارية هذا ما أكده الاستاذ شرشاري فاروق من خلال ما أشار إليه في مداخلته : (... فإذا كانت الغاية من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 تكريس الخدمة العمومية، فكان من الاجدر تزويدهم بدائرة علما أنها الساهرة على تقديم الخدمات العمومية الفعالة، أما إذا كان قصد المشرع التنظيمي إشراك المواطن في السياسات المحلية كان الاجدر أن يزيد من عدد البلديات باعتبارها القاعدة الاقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وإطار مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم. إن دل هذا على شيء فإنه يدل على نية المشرع التنظيمي اتجاه الادارة المحلية، من خلال السعي وراء وضع حد لاستقلاليتها على كل الاصعدة وتطبيق نظام عدم التركيز الادري، كما أن المقاطعات الادارية فرع من فروع الادارة المركزية في الاقاليم وليست وحدة من وحدات اللامركزية الادارية.)<sup>195</sup>.

لذا أصبح إلزاما على السلطة التنظيمية تعديل صياغة نصوص المرسوم الرئاسي رقم 15-140 لإرساء مبادئ الديمقراطية التشاركية وتحقيق مقتضيات الحكم الراشد، والتفكير في مشاريع أخرى كإصدار ميثاق يهتم بموضوع الادارة بالمواطن في هذا الصدد تجدر الاشارة إلى ان بعض

<sup>193</sup>- د. بلحاجي أحمد ص 81

<sup>194</sup>- مرسوم 15-140 المتعلق بتعديل نظام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الانسان، مرجع سابق.

<sup>195</sup> - شرشاري فاروق، مرجع سابق، ص 486، 487.

<sup>196</sup>- بدراسة وتحليل للمرسوم الرئاسي رقم 15-140 نلاحظ أن المشرع التنظيمي من جهة لم يحترم النصوص المنظمة للتقسيم الاقليمي للبلاد، ومن جهة أخرى خرق مبدأ الفصل بين السلطات، إذ نجد من خلال نص المادة 15 الفقرة الاولى من الدستور التي تنص " الجماعات الاقليمية للدولة هي البلدية والولاية ..."، أنّ المؤسس الدستوري قد خول المشرع بمقتضى المادة 22 من الدستور صلاحية التشريع في مجال التقسيم الاقليمي للبلاد، وهذا بالرغم من أنّ المجلس الدستوري سبق وأن أصدر اجتهاده في مسألة محافظة الجزائر الكبرى، أنظر شرشاري فاروق، مرجع سابق، ص 484.

الدول أعدت لمعالجة هذه الاختلالات بعض الوسائل كميثاق المواطن (la charte du citoyen) الذي اعتمده بريطانيا.<sup>197</sup>

### الفرع الثاني :

#### تشخيص الاختلالات ذات الصلة بالممارسة

تتمثل الاختلالات المتعلقة بالمعاملات مع المواطن والتي لها صلة بالممارسة في تفشي مظاهر الفساد والبيروقراطية (أولاً)، ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطن (ثانياً)، إلى جانب غياب ضمانات فعلية لتفعيل دور هياكل ضمان علاقة الإدارة بالمواطن (ثالثاً)، بدون أن ننسى معاناة كلا من المواطن والإدارة المحلية من الاستخدام المحدود للإدارة الالكترونية (رابعاً)، وتذرع الإدارة دائماً بمبدأ السرية في تعاملاتها مع المواطن (خامساً).

#### أولاً:

#### تفشي مظاهر الفساد والبيروقراطية وأثرهما على علاقة الإدارة مع المواطن

يعرّف الفساد الإداري بأنه معاملة الموظف العام بعض طالبي الخدمة معاملة سيئة أو امتناعه عن أداء الخدمة أصلاً أو تغطرسه وتعجرفه في مواجهة أفراد الشعب<sup>198</sup>، ومن مظاهره: الرشوة<sup>199</sup>، المحسوبية<sup>200</sup>، المحاباة<sup>201</sup>، الوساطة<sup>202</sup>، نهب المال العام<sup>203</sup>، الابتزاز<sup>204</sup>... إلخ.

<sup>197</sup>- الحسن الوزاني الشاهدي، (تحسين علاقات الإدارة والمواطنين)، مجلة ديوان المظالم " الإدارة المواطنة والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية"، ع 3، دجنبر 2005، المملكة المغربية، ص71.

<sup>198</sup>- الامين نصبة، أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام (دراسة حالة بلدية قمار الوادي)، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستير أكاديمي، تخصص إقتصادي عمومي وتسيير مؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، ص 25.

<sup>199</sup>- الرشوة : هي الحصول على أموال أو أي منافع أخرى، من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه. أنظر الامين نصبة، مرجع نفسه ص25.

<sup>200</sup>- المحسوبية: هي تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص، مثل حزب أو عائلة أو منطقة دون أن يكونوا مستحقين لها. أنظر الامين نصبة، مرجع نفسه، ص25.

<sup>201</sup>- المحاباة : هي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق، للحصول على مصالح معينة. أنظر الامين نصبة، مرجع نفسه، ص25.



فالمواطن عندما يصطدم بإدارة قائمة على مركزية القرار وبيروقراطية حادة في كل الاجراءات ولا يتمكن من طلب خدمة أو تحقيق مصلحة عامة على أساس مخطط اتفاقي، في شكل عقلائي وشرعي، سيعتمد على المحسوبة في قضاء شؤونه.<sup>205</sup>

### ثانيا :

#### ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطن

يشكّل ضعف الثقافة لدى المواطنين عائقا لمشاركتهم في تسيير شؤونهم، كون المشاركة لا تمارس فقط عن طريق اجراءات قانونية، وإنما تستوجب كذلك توفر معارف ومؤهلات خاصة في المشاركين، بحيث أن غالبية الأفراد يجهلون أبرز الاليات التي أحدثت بصدد تنظيم علاقتهم بالادارة المحلية وهذا ليس بالغريب لانه حتى القواعد والقوانين السائدة في بلادهم لا يملكون عنها أدنى فكرة، ونخص بالذكر مرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الادارة بالمواطن، بل وأكثر من ذلك هناك العديد من الافراد لا يعرفون الحقوق والحريات التي يتمتعون بها وإن علموا بها فهم يجهلون ضوابطها وأساليب العمل بها.<sup>206</sup>

### ثالثا :

#### غياب ضمانات فعلية لتفعيل دور هياكل ضمان علاقة الإدارة بالمواطن.

اعتبر المشرع الجزائري هياكل ضمان علاقة الإدارة بالمواطن هشة لا تكاد تنشأ حتى تلغى دون ضمانات فعلية تساعدها على أداء مهمتها، وإذا قارناه بنظيره المغربي وجدنا أنه أنشأ

<sup>202</sup> - الوساطة : هي التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة. أنظر الامين نصبة، مرجع نفسه، ص25.

<sup>203</sup> - نهب المال العام : أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير حق وتحت تسميات مختلفة. أنظر الامين نصبة، مرجع نفسه، ص25.

<sup>204</sup> - الابتزاز : هي الحصول على الاموال بطرق معينة في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصرف بالفساد. أنظر الامين نصبة، مرجع نفسه، ص25.

<sup>205</sup> - أ.حبيب بلية، مرجع سابق، ص380.

<sup>206</sup> - طمين وحيدة وبوخزار كنزة، مرجع سابق، ص73.

المؤسس الدستوري المغربي الوسيط كمؤسسة وطنية مستقلة.<sup>207</sup> وقد نص عليها الفصل 162 من الدستور المغربي لسنة 2011.<sup>208</sup>

وبالنسبة للمشرع التونسي قد أقر المرفق الإداري (Médiateur administrative) بموجب الأمر عدد 2143 المؤرخ في 10 ديسمبر 1992 الذي وقع تدعيمه بالقانون 51 لسنة 1993 لفض النزاعات التي تنشأ بين المواطن والإدارة التونسية،<sup>209</sup> وبالنسبة لهولندا فأخر الإحصائيات أكدت أن 65% من المنازعات الإدارية تحل عن طريق الوساطة، أما سويسرا منذ 2007 نص القانون الفدرالي على الوساطة في المادة الإدارية وكذا بلجيكا، كندا، سلوفينيا.<sup>210</sup>

لأجل ذلك كله يمكن الإقرار بأن الجزائر لا تزال بعيدة بعض الشيء عن المستوى الذي وصلت إليه الدول الأخرى السبابة لهذا المجال، فالجزائر بعد أن اعتبر المشرع وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية اعتبرها المشرع الفرنسي سلطة دستورية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية.

#### رابعا :

#### استخدام محدود للإدارة الالكترونية

إنّ الوسائل المستعملة لتطبيق قواعد الشفافية كالتبليغ والنشر لم تعد تفي بالغرض المراد منها، نظرا لعدم كفايتها لتلبية تطلّعات الجمهور ومواكبة ركب التقدّم وثورة المعلوماتية والرقمنة وغيرها من نظم الاعلام الالكتروني المعاصر<sup>211</sup>، فقد وضعت الجزائر مشروع الرقمنة على رأس أولوياتها ضمن المخطط الخماسي 2015-2019 في سبيل توفير الشروط والظروف الضرورية المساعدة على ازدهار صناعة واستخدام تكنولوجيا الاعلام والاتصال<sup>212</sup>، بما يكفل للادارات

<sup>207</sup> - يوسفى فايزة، مرجع سابق، ص 321.

<sup>208</sup> - دستور المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 91.11.1 صادر في 29 يوليو 2011، ع 64 59 مكرر، 30 يوليو 2011، للفصل 162 ص 3626.

<sup>209</sup> - بوزنة ساجية، الوساطة في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون العام، السنة الجامعية 2012، 2011، ص 60.

<sup>210</sup> - بوزنة ساجية، مرجع سابق، ص 53.

<sup>211</sup> - محمد أمين اوكيل، مرجع سابق، ص 373.

<sup>212</sup> - عبد المجيد رمضان، الديمقراطية الرقمية لتفعيل الديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 84.

المحلية القيام بوظائفها بفاعلية وكفاءة ويساعدها على تحقيق السهولة في الاتصال مع المواطنين والسرعة في استجابتها لمطالبهم<sup>213</sup>.

حيث يبقى تجسيد الإدارة الالكترونية مطلباً بعيد المنال في الممارسة الادارية وذلك لعدم تحقيق الاستغناء التام عن الادارة الورقية لحد الان، بحيث تبقى الخدمة الورقية سائدة في جل المعاملات الادارية على المستوى المحلي، ناهيك عن تأخر مسار تعميم نظام المعلوماتية بالنسبة لجميع المرافق الادارية، علاوة عن غياب تغطية شاملة لخدمة الانترنت وسرعة تدفقها بالنسبة لجميع المواطنين سيما أولئك القاطنين في الاماكن النائية.<sup>214</sup>

#### خامسا :

#### توسيع مبدأ سرية الإدارة على مبدأ الشفافية

يشكل مبدأ سرية الإدارة عائقاً كبيراً أمام تكريس مبدأ الشفافية في علاقة الإدارة بالمواطنين، وتلجأ الإدارة إلى التوسيع من هذا المبدأ من أجل التمتع بالحرية الكاملة في اتخاذ قراراتها لتقادي إعلام المواطنين عن بعض المشاريع، حتى لا يعيقوها في انجازاتها.<sup>215</sup> فعلى الإدارة أن تقتنع بأن حق الحصول على المعلومات هو المبدأ والقاعدة، وأن السر الإداري هو الاستثناء، باعتبار الإدارة هي التي تخدم المواطن وعن طريقها يتم إشراك هذا الأخير بصفة فعلية في تسيير شؤونها، إلا أن الواقع يثبت عكس ذلك، فالإدارة تفضل توسيع مبدأ السرية في معاملاتها مع المواطنين وتتججج في ذلك بمقتضيات المصلحة العامة، ولعلّ السبب في ذلك هو عدم وجود تعريف دقيق لمبدأ السرية واتساع مجالاته بشكل مجحف لحقوق المواطنين.

إنّ إعطاء المواطن الحرية الكاملة في الحصول على المعلومات أمر في غاية الأهمية،<sup>216</sup> باعتبار أنّ توفير المعلومات في وقتها وإفصاح المجال أمام الجميع للوصول إلى المعلومات الضرورية والاطلاع عليها، يوسّع من دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة.<sup>217</sup>

<sup>213</sup> - هدار رانية، (عصرنة الإدارة المحلية كآلية لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر)، مجلة البحوث القانونية والسياسية

، جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة، ع 08 جوان 2017، ص 351

<sup>214</sup> - محمد أمين أوكيل، مرجع سابق، ص 374.

<sup>215</sup> - حمدي مريم، مرجع سابق، 152.

<sup>216</sup> - طمين وحيدة وبوخزار كنزة، مرجع سابق، ص 66.

## المطلب الثاني :

### مساعي وأفاق تحفيز علاقة الإدارة المحلية بالمواطن

نتيجة الاختلالات التي عرفتها علاقة الإدارة والمواطن، وفشل الإصلاحات التي تبنتها منذ الاستعمار دفع بها إلى بذل جهود أخرى أين كان لزاما الأخذ بالمفاهيم الجديدة كالحكم الراشد، حيث تمتّ لت هذه المحاولات في إصلاحات ذات صلة بالجانب القانوني (فرع أول)، وإصلاحات ذات صلة بالممارسة (فرع ثاني).

### الفرع الأول :

#### إصلاحات ذات الصلة بالجانب القانوني

نحاول في هذا الفرع أن نذكر بعض الإصلاحات التي لها صلة بالجانب القانوني والمتمثلة في إنشاء سلطة ضبط إدارية للوقاية من الفساد ومكافحته (أولا)، اطلاق مشروع كابدال (ثانيا)، انشاء المجلس الوطني لحقوق الانسان (ثالثا)، انشاء المرصد الوطني للمرفق العام في جانفي 2016 (رابعا).

### أولا:

#### إنشاء سلطة ضبط إدارية للوقاية من الفساد ومكافحته

لأول مرة يتم الاعتراف بأول سلطة ضبط إدارية<sup>218</sup> كهيئة دستورية من خلال المادة 202 من دستور 2016، والمتمثلة في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إن دلّ هذا على شيء فإنه يدل على نية المؤسس الدستوري من تعزيز العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن من خلال التركيز على مجال الوقاية من الفساد ومكافحته باعتباره له صلة مباشرة بالإصلاح الإداري.

<sup>217</sup> - صحراوي فايضة، واقع الإدارة المحلية من مقترح معيير الحكم ارشد في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، جوان 2017، ص 159.

<sup>218</sup> - تعتبر السلطات المستقلة مؤسسات جديدة من مؤسسات جهاز الدولة في الجزائر، ظهرت في بداية التسعينات وبلغ عددها 12 سلطة، لتفاصيل أكثر يمكن الاطلاع على مذكرة حدري سمي، السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في فرع القانون العام للأعمال، جامعة أمجد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم التجارية، سنة 2006، و (ZOUAIMIA RACHID , les Autorités Administratives Indépendantes et la Régulation Économiques, Alger, dar houma, 2005.)

## الفصل الثاني: قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن

وتجدر الإشارة إلى أنه قد سبق المشرع الجزائري المؤسس الدستوري في تكريسه لمصطلح الفساد في سنة 2006، بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004<sup>219</sup> بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أفريل 2004<sup>220</sup>، أين كان لزاما عليه تكيف تشريعاته الداخلية بما يتلاءم وهذه الاتفاقية، فصدر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته<sup>221</sup> رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم، والذي جرّم الفساد بمختلف مظاهره،<sup>222</sup> حيث نصّ في بابه الثالث على تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ليصدر بعد ذلك الامر رقم 05-10<sup>223</sup> المتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والذي بموجبه تم انشاء جهاز ثاني يسمى الديوان الوطني لقمع الفساد وهو أداة للبحث ومعاينة جرائم الفساد عكس الهيئة الاولى التي كان تدخلها يقتصر فقط في الوقاية من الفساد، بالتالي معالم وحدود اختصاص كل من الهيئة والديوان.

### ثانيا :

#### اطلاق مشروع كابدال

لقد تمخّض عن تكريس الديمقراطية التشاركية اطلاق مشروع "كابدال"<sup>224</sup> الذي يعزز العلاقة بين المواطنين وجماعاتهم المحليّة، ويتم تفعيل المبادرة في عدد من البلديات النموذجية

<sup>219</sup> - اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد العام 2003، مرجع سابق.

<sup>220</sup> - صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي 4-128 مؤرخ في 19 أفريل 2004، ج ر رقم/26 مؤرخة في 25 أفريل 2004.

<sup>221</sup> - قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق من الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ع 14 الصادر لسنة 2006، المعدل والمتمم بموجب الامر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 15/11، المؤرخ في 20 أوت 2011، ج ر ع 44 صادر في سنة 2011.

<sup>222</sup> - د.عاقلي فضيلة، محاضرات في مقياس قانون مكافحة الفساد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة-1- الحاج لخضر، 2016-2017، ص2.

<sup>223</sup> - الامر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 15/11، المؤرخ في 20 أوت 2011، ج ر ع 44 صادر في سنة 2011.

<sup>224</sup> - Le capdel : «Démocratie participative et développement local »,est un programme de « renforcement des capacités des acteurs du développement local », cofinancé par les trois partenaires à hauteur de 10 millions d'Euro : prés d 2,5 millions d'Euro par le gouvernement algérien, 7,7 millions d'Euro par l'Union Européenne, et 170 000 Euros par le PNUD.( Article sur capdel : Le Capdel : une tripartite

لرفع من قدراتها لضمان دورها في الحكومة بتحديث وتحسين الخدمات لفائدة المواطنين، و توسيع مجالات التمثيل وتدخلات المجتمع المدني و خاصة المرأة و الشباب،<sup>225</sup> كما تم عرض منهجية إعداد التشخيص الاقليمي للبلديات الـ10 النموذجية لهذا لمشروع والمتمثلة في تيميمون (أدرار) وجميلة (سطيف) وأولاد بن عبدالقادر (الشلف) وبنو معوش (بجاية) والغزوات (تلمسان) وتيغزيرت (تيزي وزو) ومسعد (الجلفة) والخروب (قسنطينة) وجانت (اليزي) وبابار (خنشلة).<sup>226</sup> في الاخير نقول أن مشروع كابدال<sup>227</sup> يعتبر رؤية دولية جديدة للديمقراطية التشاركية عامة ولعلاقة الادارة بالمواطن خاصة، فمن خلاله سوف تتمرن المجالس المنتخبة والادارة المحلية للعشر بلديات النموذجية للمشروع على التخلي عن اتخاذ القرار بصفة انفرادية.<sup>228</sup>

### ثالثا :

#### انشاء المجلس الوطني لحقوق الانسان

أنشأ المجلس الوطني لحقوق الانسان بموجب المادة 198 من دستور 2016، التي اعتبرته هيئة مستقلة وضعت لدى رئيس الجمهورية بصفته أول قاضي للبلاد، وتتمتع بالاستقلالية

innovante de partenariat pour la démocratie participative et le développement local en Algérie. article disponible sur le site : [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) consulté le 11/04/2018 à 16 :02 h ).

<sup>225</sup> - عبد المجيد رمضان، المرجع السابق، ص79.

<sup>226</sup> - منتدى رؤساء المؤسسات (FCE)، معرض الصحافة، الاثنين 27 فيفري 2017، ص8.

<sup>227</sup> - وهذا ما أشير إليه في جريدة الاحرار لـ05 مارس 2017 : " وفي تصريح لوكالة الانباء الجزائرية أكد المدير الوطني للمشروع والمكلف بالدراسات والتلخيص لدى ديوان وزارة الداخلية والجماعات الداخلية السيد دحماني بأن البلديات النموذجية تم اختيارها وفق مميزاتها فمسعد - يضيف- تمثل بلديات الهضاب العليا وبوابة الصحراء وميزاتها أنها تزخر بمقومات طبيعة وثقافية ونشاط إقتصادي متنوع بين ماهو فلاحى ورعوي وصناعة تقليدية إضافة إلى موردها السياحي الذي يجب تطويره. ويستهدف البرنامج - الممول في إطار شراكة بين الحكومة والاتحاد الاوروي وبرنامج الامم المتحدة والذي يستمر إلى آفاق 2020 عشر بلديات نموذجية عبر القطر الوطني.(مقال منشور في جريدة الاحرار الصادرة في 05 مارس 2017، عدد 5816، ص8).

<sup>228</sup> - وتتخلص أهمية هذا المشروع في كلمة ألقاها معالي وزير الداخلية والجماعات المحلية بمناسبة افتتاح أشغال ورشة انطلاق برنامج كابدال أو مايسمى ببرنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية : " في إطار هذه الرؤية السياسية الواسعة، تعمل وزارة الداخلية والجماعات المحلية حاليا على مشروع شامل لاصلاح الجماعات الاقليمية من خلال تحديد إطار تشريعي وتنظيمي متجدد، بهدف تجسيد حكمة محلية تشاورية، تمر عبر غرس الممارسة الديمقراطية، تعزيز مسار الامركزية، توسيع المشاركة المواطنة، استغلال عقلائي، منصف وفعال للموارد، تحسين نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين.. " كلمة معالي وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد "تورالدين بدوي " بمناسبة افتتاح أشغال ورشة انطلاق برنامج " دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية" (التنمية المحلية والديمقراطية التشاركية)، المطلع عليه موقع <http://eeas.europa.eu> في 218/04/12 على الساعة 15:01 زوالا .

من حيث ممارسة صلاحياتها وسيرها، ويضطلع المجلس حسب ما حددته المادة 199 من نفس الدستور بمهام المراقبة والانذار المبكر والتقييم فيما يتعلق بحقوق الانسان، وكذا رصد انتهاكات حقوق الانسان والتحقيق فيها وإبلاغ الجهات المختصة بها مرفوقة برأيه واقتراحاته. خاصة أنه يضمن في إطار مهامه الوساطة من أجل تحسين العلاقة بين الادارات العمومية والمواطن. وقد أكد المستشار لدى رئاسة الجمهورية السيد (كمال عبدالرزاق بارة) أن دسترة المجلس الوطني لحقوق الانسان من شأنه تمكين ممارسة "حكمة تشاركية وشاملة" إلى جانب الهيئات الاستشارية والتنفيذية الأخرى.<sup>229</sup>

#### رابعاً :

#### انشاء المرصد الوطني للمرفق العام

يعود انشاء المرصد الوطني للمرفق العام بمبادرة من الحكومة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-16 المؤرخ في 7 جانفي 2016<sup>230</sup>، حيث تعرفه المادة 2 منه كما يلي: "المرصد هيئة استشارية ويحدد مقره بمدينة الجزائر"، وتكمن مهمته الرئيسية حسب ما أشارت إليه المادة 3 من المرسوم المشار إليه أعلاه في تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والاشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والادارة وتطويرهما.

وقد كلف على وجه الخصوص حسب ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة 3<sup>231</sup> باقتراح التدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام، واقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والادارية والهيئات العمومية.

أما في مجال استعادة المواطنين من المرافق العامة فقد كلف بدراسة ومعاينة أي تدبير يرمي إلى ترقية حقوق مستعملي المرفق وكذا ترقية أعمالهم إضافة إلى تبسيط الاجراءات الادارية، وتشير

<sup>229</sup> - مقال حول المجلس الوطني لحقوق الانسان، مطلع عليه على موقع <https://www.eldjournhouria.dz.article>

في 15/06/2018 على الساعة 05:28 صباحاً.

<sup>230</sup> - مرسوم رئاسي رقم 03-16 مؤرخ في 7 جانفي 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر ع 2 مؤرخ في 13/01/2016.

<sup>231</sup> - مرسوم رئاسي رقم 03-16، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

المادة 5 من المرسوم المذكور أعلاه، على أن المرصد له دور لا يستهان به في مجال عصرنه المرفق العام وذلك بتطوير التكنولوجيا الحديثة وتحسين كيفية الولوج إلى المعلومة. وبالرغم من كل هذه المبادرات، والتي لا يمكن إنكار آثارها الايجابية على المواطن، غير أن الملاحظ هو أن محاولات الاصلاح والعديد من الاجراءات التي تمت مباشرتها اهتمت بشكليات ومظاهر الامور أكثر من اهتمامها بمحتوى وجوهر الادارة العمومية،<sup>232</sup>

### **الفرع الثاني :**

#### **اصلاحات ذات الصلة بالممارسة**

إن تحقق دعائم الحكم الراشد في علاقة الادارة بالمواطن، مرهون بجملة من الاصلاحات الواجب تكريسها في الواقع العملي والتي نذكر منها تحسين الخدمة العمومية (أولاً)، حتمية تفعيل مبادئ الحوكمة المحلية (ثانياً).

#### **أولاً :**

#### **تحسين الخدمة العمومية**

لنجاح إصلاح الادارة المحلية، يجب من تحسين الخدمة العمومية التي تكون وفق إستراتيجية محكمة وخطط مضبوطة تتمثل أساساً في الادارة الالكترونية سبيل لارتقاء علاقة الادارة بالمواطن (1)، تبسيط الاجراءات الادارية (2)، تطبيق مبدأ الجدارة في الوظائف العمومية (3).

#### **1- الادارة الالكترونية سبيل لارتقاء علاقة الادارة بالمواطن :**

يمكن إصلاح الادارة المحلية الجزائرية والانتقال بها من نمط الادارة التقليدية إلى نمط الادارة العصرية انطلاقاً من مقارنة الحكم الراشد كآلية لتحقيق ذلك، ولمسايرة التطور الهائل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، تبنت الجزائر المبادرة الالكترونية التي تجسدت في مشروع الجزائر الالكترونية 2013، الذي تضمن مجموعة من الاهداف ونظام متكامل الاليات التنفيذية، تمحورت حول عصرنه الادارة ورقمنتها وتحسين مستوى الخدمات المقدم للمواطنين وتسهيل طرق الحصول عليها،<sup>233</sup> حيث أصبح بالإمكان استصدار شهادة الميلاد من اي بلدية في الوطن خلافاً

<sup>232</sup> - لحبيب بلية، مرجع سابق، ص 389.

<sup>233</sup> - أحمد باي ورائية هدار، (دور الادارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر)، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، ع 11، جوان 2017، ص 117.



لما كان سابقا أين كان يتوجب استخراج شهادة الميلاد الاصلية من بلدية الميلاد دون غيرها وكذلك الحال بالنسبة إلى استخراج صحيفة السوابق العدالة أو شهادة الجنسية التي أصبح استخراجها خاصة للمرة الثانية دون وثائق ومن أي محكمة في الوطن بالإضافة إلى رقمنة بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر ليشمل الامر البطاقة الرمادية ورخصة السياقة لاحقا. كما أصبحت طلبات المشاركة في المسابقات المهنية واستخراج استدعاءات الامتحانات والمسابقات المهنية تتم على مواقع الادارة المعنية، إلا أنه يلاحظ أن استعمال الوسائل الحديثة وتحسين نوعية الخدمة العمومية يجب أن يرافقها حسن الاداء وأمانة العمل والخلق المهني والإخلاص والوفاء للدولة للوصول إلى ثقافة وحضارة التعامل دون رقابة أو رقيب.<sup>234</sup> والتركيز خاصة على تعميمها على كامل التراب الوطني لتشمل بالتحديد المناطق النائية، القرى والأرياف.

## 2- تبسيط الاجراءات الادارية

إلى جانب مرسوم رقم 199/82<sup>235</sup> المتضمن تنظيم الادارة المركزية لكتابة الدولة للتوظيف العمومية والاصلاح الاداري والذي تضمن إحداث مديرية خاصة بالتبسيط الاداري تتولى الاشتراك مع الوزارات والهيئات المعنية، ورسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الادارة العامة والمواطن، الذي حث على ضرورة أن تلتزم الادارة بالسهل على تبسيط اجراءاتها وطرقها الادارية وتخفيفها (المادة 1/21)<sup>236</sup>، وبغية من الارتقاء بمجال التبسيط تم صدور مرسوم تنفيذي يتضمن إلغاء التصديق على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الادارة من خلال مرسوم تنفيذي رقم 14-363 مؤرخ في 2014/12/15<sup>237</sup>. كما قامت بتقليص وثائق الحالة المدنية التي تستعملها وتسلمها

<sup>234</sup> - ساعد العقون وعبد المنعم بن أحمد، (التسيير المحلي في الدولة بين قواعد علم الادارة ومبادئ الحكم الراشد)، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، جامعة الجلفة، ع 11 جوان 2017، ص ص 109، 110.

<sup>235</sup> - مرسوم رقم 82-42، المؤرخ في 1982/1/23، المحدد لصلاحيات كاتب الدولة للتوظيف العمومية والاصلاح الاداري، ج ر ع 04 صادر 1982/01/26.

<sup>236</sup> - المادة 21 من المرسوم 88-131، مرجع سابق.

<sup>237</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 14-363 مؤرخ في 2014/12/15 يتعلق بإلغاء الاحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبقا الاصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الادارات العمومية، ج ر ع 28 مؤرخ في 2014/12/16.

## الفصل الثاني: قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن

للبلديات والمصالح القنصلية الجزائرية، حيث انخفض عددها من (36) وثيقة إلى (22) وثيقة<sup>238</sup>، بموجب مرسوم تنفيذي رقم 14-75 الذي يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية<sup>239</sup>.

### 3- تطبيق مبدأ الجدارة في الوظائف العمومية :

إن تطبيق مبدأ الجدارة في الوظائف العمومية يقتضي الرفع من مستوى أداء الوظيفة العمومية اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على تحمل مسؤولياتها، فكان مبدأ الجدارة والاستحقاق الأفضل لتحقيق ذلك، كما وضح الدكتور بهمري مفهوم هذا النظام من خلال خصائصه التي عددها فيما يلي :

. يقتصر التوظيف في الوظيفة العمومية على الموارد البشرية التي تتمتع بالقدرة والكفاءة اللازمة للقيام بأعباء ومسؤوليات الوظيفة العمومية،

. يتم تعيين لجنة محايدة ومستقلة يعهد إليها بمسؤولية تقدير مدى جدارة المترشحين المتقدمين واختيار أكفهم،

. يتم الاعتماد على المسابقة المفتوحة كأسلوب للكشف عن الكفاءات،

. الاعتماد على مبدأ تكافؤ الفرص أمام جميع المواطنين للتنافس على الالتحاق بالوظائف العمومية الشاغرة والمعلن عنها، فالتمييز لا يكون على أساس الجدارة والاستحقاق... وغيرها، لانه بدون موظف كفاء تظل الإدارة العمومية عاجزة عن تحقيق أهدافها حتى وإن أحسن وضع أنظمتها.<sup>240</sup>

وتجدر الإشارة في الأخير أنّ الخدمة العمومية يمكن تحسينها بطرق متعددة، ما نجده في قلم الاستاذ رافيق مرسلي أين ركز على ثلاث أساليب: أسلوب الهندرة<sup>241</sup> أو ما يعرف بإعادة هندسة

<sup>238</sup> - أ.حبيب بلية، مرجع سابق، ص 387.

<sup>239</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 فبراير 2014، يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية، ج ر ع 11، صادر في 26 فبراير 2014.

<sup>240</sup> - تيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الاجنبية (نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الامريكية)، رسالة مققدمة لنيل شهادة دكتوراه، شعبة علوم تسيير، تخصص تسيير المنظمات، جامعة امجد بوقرة بومرداس، 2014-2015، ص 52، 53.

<sup>241</sup> - أسلوب الهندرة أو ما يعرف بإعادة هندسة العمليات الادارية : تعرف بأنها "إعادة النظر في العوامل الاساسية وإعادة تعريف جذري لسير العمليات الادارية، للحصول على أقصى قدر من النفع في أوقات حاسمة وقياسية في عالم اليوم

العمليات الادارية، إدارة الجودة الشاملة، والتحول نحو الادارة الالكترونية التي تتطلب اتباع إستراتيجيات معينة لعصرنة الإدارة الجزائرية.<sup>242</sup>

### ثانيا : حتمية تفعيل سياسة وايدولوجية الحوكمة المحلية

لتفعيل سياسة وايدولوجية الحوكمة المحلية في علاقة الادارة بالمواطن يجب أن تتوفر ارادة سياسية حقيقية من طرف صنّاع القرار لتجسيد الحكامة (1)، وتهيئة العقول السليمة للقبول بفكرة الحكم الرشيد في الجزائر (2)، والتركيز خاصة على تأهيل الموظفين وتكوينهم في مجال تطبيق سياسة الحوكمة الادارية (3).

#### 1- ضرورة توفر ارادة سياسية حقيقية من طرف صنّاع القرار لتجسيد الحكامة

لقد أدرك الباحثون والمتتبعون للشأن الجزائري من الخطاب التاريخي للرئيس الجزائري عبدالعزيز بوتفليقة، الذي أعقب ماسمي بثورات الربيع العربي في 15 أفريل 2011، الارادة السياسية الحقيقية للخروج من دائرة التخلف والالتحاق بالركب الحضاري، عن طريق إعلانه لحزمة من الاصلاحات...وتبقى الارادة الشخصية لوحدها للرئيس غير كافية، مالم يتم إشراك كل الفاعلين في صناعة القرار في الجزائر، أو مايسمى بالنبخبة الحاكمة والتي تعتبر خليط من المدنيين والعسكريين، وكما يقول المثل إنما الحكم للاعوان.<sup>243</sup>

---

التميز بخصائص النوعية، الخدمات، السرعة ". انظر في ذلك/ رافيق مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الادارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق (دراسة حالة الجزائر: 2001-2011، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ديسمبر 2011، ص 61 .

<sup>242</sup> -«Il s'agira, dans ce cadre, de moderniser et simplifier les services administratifs en mettant en place un guichet unique du service public communal, de développer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour simplifier les procédures administratives, et de promouvoir la coopération intercommunale pour développer les complémentarités de service public au niveau territorial, renforcer les synergies dans l'action et réaliser des économies d'échelle ». (voir Article sur capdel : Le Capdel : une tripartie innovante de partenariat pour la démocratie participative et le développement local en algerie.article disponible sur le site : [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) consulté le 11/04/2018 à 16 :02 h .b).

<sup>243</sup> - ابرادشة فريد، الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية، قسم التنظيم السياسي والاداري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، ص 311.

## 2- تهيئة العقول السليمة للقبول بفكرة الحكم الرشيد في الجزائر

لتكريس مبادئ الحكم الرشيد، لابد من تهيئة المجتمع لتقبله كفكرة قبل التفكير في تجسيده، وحسب رأيي فإن الامر يعود بالدرجة الاولى إلى عدم اقتناع الارادة السياسية بالأخذ بهذه المبادئ على اطلاقها، ثانيا ضعف ثقافة المواطن التي تعود أساسا إلى عدم اهتمامه بهذا الموضوع رغم أنه يعيشه كل يوم، وما يؤلم في الامر هو هجرة أصحاب الخبرة والمؤهلات العالية وهو ما ينعكس سلبا على فعالية الاجهزة الادارية، لذا يجب العمل على تهيئتهم واقتناعهم بضرورة تكريس مقتضيات الحكم الرشيد.

وهذا لتفادي الجمود وعدم المرونة في اتخاذ القرارات التي تؤدي إلى تعطيل مصالح المواطنين، واصلاح القائمين وتشجيعهم على تنفيذ وتطبيق القوانين واستخدامهم لاساليب فعالة لتحمل مسؤولياتهم، لكن يبقى هذا المعطى حسب الاستاذ ابرادشة فريد من الامور المعقدة من حيث الدراسة والتحليل على كل الباحثين لانه لا يتعلق بمظاهر الانسان بل يتعلق بجوهره وباطنه،ومسألة كشف جوهر الانسان تعتبر من الامور المعقدة التي تحتاج إلى دراية وخبرة كبيرتين بالنسبة للقائد، لمعرفة ما يدور في ذهن ما من يمارس الرشوة<sup>244</sup>.

## 3- تأهيل الموظفين وتكوينهم في مجال تطبيق سياسة الحوكمة الادارية

إن تأهيل الموظفين وتكوينهم في مجال تطبيق الحوكمة المحلية، أصبح ضرورة حتمية تفرضه مقتضيات الحكم الرشيد، خاصة فيما يتعلق بموضوع علاقة الادارة والمواطن، فيمكن للدولة الجزائرية أن تسطر برامج تكوين مختصة في مجال سياسة الحوكمة الادارية، لتأهيل الموظفين والعاملين بالادارة، وإن استلزم الأمر جلب خبراء ومختصين من الخارج من أجل تدعيم هذا التأهيل الذي يسمح برفع مستوى تكوين الموظفين وتحقيق النجاعة والفعالية الادارية، وقد أشار التعديل الدستوري 2016 من خلال المادة 206 منه على تنمية القدرات الوطنية وذلك بإنشاء مجلس وطني للبحث العلمي، حيث نصّت : " يحدث مجلس وطني للبحث العلمي والتكنولوجيا يدعى في صلب النص " المجلس.."، وقد حدّدت مهام هذا المجلس بموجب المادة 207 منه : "... ترقية البحث الوطني في مجال الابتكار التكنولوجي والعلمي، اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية

<sup>244</sup> - ابرادشة فريد، مرجع سابق، ص311.

**القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير، تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تامين نتائج البحث...".**

إضافة إلى تكوينهم في مجال استقبال المواطنين لأن الواقع يثبت رغم الاعتراف والتكريس القانوني لهذا الحق، إلا أنّ المواطن مازال يعاني بل ويشكو من سوء الاستقبال والتوجيه، خاصة غياب موظفين للاستعلامات لإرشاده إلى المصالح المختصة لأداء خدماته، أكثر من ذلك وربما أبالغ في الامر حتى المنتخبين المحليين يحتاجون لنوع من هذا التكوين من أجل الارتقاء بثقافة الاصغاء للمواطن الذي يعتبر دائما ضحية لكثير من القرارات التي يأخذونها .

### خلاصة الفصل الثاني

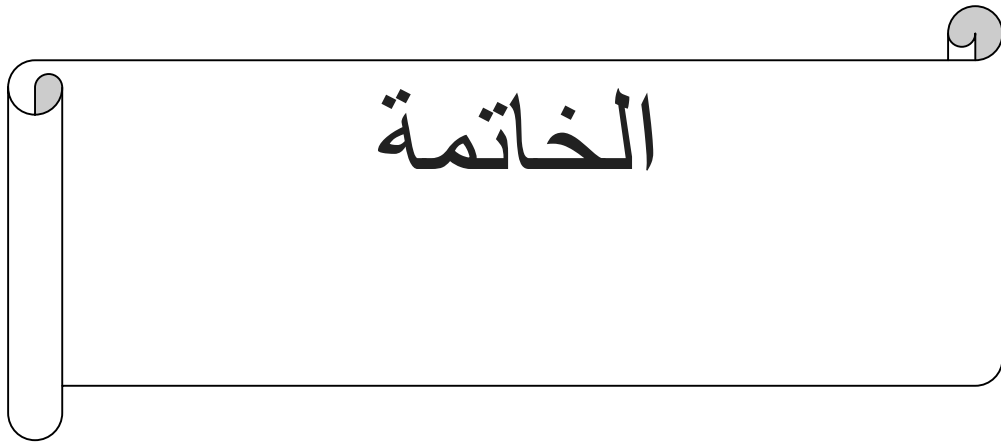
يشجّع التعديل الدستوري لسنة 2016 موضوع علاقة الادارة بالمواطن على مستوى الجماعات المحليّة، بتكريس الشفافية خاصة على مستوى تكريس آلية النفاذ إلى المعلومة، إضافة إلى تكريس ثقافة التشاور والاستشارة والتحقيق كتقنيات مهمة للمشاركة، إذ عرفت الجزائر كل الدعائم الاجرائية باستثناء النقاش العام والاستفتاء المحلي، لكن المشرع أدرك الامر في مسودة مشروع قانون الديمقراطية التشاركية، إذ نجد أنه قد تم الإشارة إلى آلية النقاش العام باعتباره اجراء مهم وأسلوب حضاري، وجاهي للاتجاه نحو الديمقراطية التداولية.

إنّ تعزيز علاقة الادارة بالمواطن يرتبط بمتطلبات ومقتضيات الحكم الرشيد، من شفافية ومسائلة، إضافة إلى المشاركة التي كلّما تنامت من حيث تكريسها عمليًا تنامت معها الديمقراطية التشاركية، إلا أنّ البحث عن مشاركة فعلية في هذا الصدد قد تفتح المجال إلى إثارة الكثير من النقائص والعيوب تتمثل أساسا في انتشار ثقافة السرّ الاداري الذي لازالت الادارة المحلية تتحجج به وتستعمله كذريعة تزيّنها بمقتضيات المصلحة العامة، إضافة إلى نقص الوعي والثقافة ومعالم اللّمبالاة من طرف المواطن اتجاه هذا الموضوع، ناهيك عن تعسّف الادارة الذي زاد بعد إلغاء هيئة وسيط الجمهورية الذي كان على المشرّع الابقاء عليها وتعزيز ضماناتها التي حالت دون تحقيق أهدافها.

لمعالجة كل هذه الاختلالات أطلقت الجزائر اصلاحات عديدة، وبذلت جهودا معتبرة خاصة خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي كان له فضلا كبيرا في تعزيز علاقة

## الفصل الثاني: قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن

الإدارة المحلية بالمواطن، لكن بالرغم من كل هذه المبادرات، والتي لا يمكن إنكار آثارها الإيجابية على المواطن، إلا أن الملاحظ هو أن محاولات الإصلاح والعديد من الإجراءات التي تمت مباشرتها اهتمت بشكليات ومظاهر الأمور أكثر من اهتمامها بمحتوى وجوهر الإدارة العمومية، إضافة إلى النصوص القانونية التي يكتسبها العموم والقصور، أكثر من ذلك لازال المواطن يشكو من سوء استقبال أعوان الإدارة المحليّة، إلا أنه لا يجب إلقاء اللوم دائما على الإدارة، فزيادة وكثرة وتعقيد متطلبات المواطنين والتغيرات والتحويلات التي تشهدها المهام الملقاة على عاتقها، يجعلها في موقف صعب لمواجهة كل هذه التعقيدات إضافة إلى قلة الموارد والامكانيات التي تتوفّر عليها.



إنّ إعادة بناء علاقة المواطن بالادارة المحليّة، وفق رؤية جديدة قائمة على وضع المواطن في قلب كل النقاشات العامة، وإشراكه في اتخاذ القرارات الهامة، انطلاقاً من حقّه في الحصول على المعلومات الاستشارة، المشاركة في المجالس المنتخبة للجماعات المحليّة، ومتابعة المشاريع المنجزة والمشاركة في تقييمها على المستوى المحلي، بغرض الاطّلاع على مطالبه واحتياجاته لتوجيه السياسات العامة بما يتوافق وتفضيلاته، في إطار عملية تفاعلية مستدامة تضع حدا لحالة التهميش والاقصاء التي تصادر حق المواطن في المشاركة، وما يمكن أن نخلص إليه في هذا البحث المتواضع :

-الاعتماد على المرسوم 131/88 كبادرة أولى وأخيرة وكآلية وحيدة في تنظيم العلاقة في حين أنه نجد الدول الاخرى قد عرفت ترسانة تشريعية لا بأس بها وأفضل مثال على ذلك فرنسا التي عملت مؤخراً على اصدار قانون لترشيد الحياة السياسية.

-عدم صدور قوانين وتنظيمات مفصلة لعلاقة المواطن بالادارة وأفضل مثال على ذلك ما جاءت به الفقرة الثالثة من المادة 51 من دستور 2016: "...يحدد القانون كليات ممارسة هذا الحق". فرغم التصييص الدستوري والاشارة إلى ضرورة صدور قانون يحدد كيفية ممارسة هذا الحق إلا أنه لغاية اليوم لم يصدر أي قانون يعالج كل الجوانب المرتبطة بهذا الحق وكليات الاستفادة منه، تحديد محلّه، نطاقه وضمانات فعاليته.

- عدم وجود هيئات وهياكل تلعب دورها بفاعلية في مجال علاقة المواطن بالادارة كإنشاء مكاتب مختصة لتلقي الشكاوي، وإن عدنا إلى الورا وتكلّمنا عن هيئة وسيط الجمهورية الذي اعتبره المشرع الجزائري مجرد هيئة طعن وجعل منه هيكلًا هسًا دون ضمانات فعلية تساعد على أداء مهامه.

- صياغة نصوص غير واضحة ودقيقة لتحقيق مقتضيات الحكم الراشد، خاصة الوقوع أمام تناقضات تعيق من التطبيق الفعلي للديمقراطية التشاركية، وأفضل مثال على ذلك مرسوم 15-140 المحدث للمقاطعات الادارية الذي يعتبر عائقاً أمام تكريس المادة 15 من دستور 2016.

فرغم إدراك المشرع لأهمية مبادئ الحكامة المتمثلة في الشفافية، المشاركة والمساءلة، ودورها في تعزيز العلاقة بين الادارة والمواطن والتي تم تجسيدها ولو بصفة محتشمة في العديد من القوانين والانظمة والتي من أهمها المرسوم 88-131 المحدد للعلاقة بين الادارة والمواطن،



قانون الجماعات الاقليمية، ونصوص أخرى مكرسة في قوانين متفرقة كقانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إلا إنَّ أصعب شيء يواجهها هو مسألة التطبيق على أرض الواقع، لاسيما إذا تعلق الامر بموضوع حساس ومنتشعب كالحكم الرشيد، وبلاد غامضة النظام كالجزائر وعقول بشرية غير مفهومة، ولا يمكن التنبؤ بسلوكها كالمواطن والموظف الجزائري على حد سواء، إضافة إلى الاختلالات التي تشهدها علاقة المواطن بالادارة من مظاهر الفساد والبيروقراطية وتدني الاعتماد على الحوكمة المحليّة.

لذا عمدت الجزائر إلى إطلاق اصلاحات عديدة ومتنوّعة من شأنها معالجة هذه الاختلالات، خاصة بعد أن توجت هذه الجهود والمحاولات بالتعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أعطى للعلاقة حلة جديدة من شأنها تقريب وتعزيز أكثر لعلاقة بين الادارة المحلية من المواطن.

فقد قامت بإصلاحات في الجانب القانوني كإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في جانفي 2016 والذي كلف بالعديد من المهام في سبيل تحسين الخدمة العمومية، الاعتراف من خلال المادة 202 من دستور 2016 بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كسلطة ضبط مستقلة نظرا لأهمية موضوع مكافحة الفساد، إضافة إلى اصلاحات ذات صلة بالممارسة كتبسيط الاجراءات الادارية وذلك بتقليص وثائق الحالة المدنية وإلغاء التصديق على نسخ الوثائق المسلمة بموجب مرسوم تنفيذي رقم 14-363 مؤرخ في 2014/12/15، وكل هذا يرتبط بمتغيرات أساسية، أولها توقّر إرادة سياسية حقيقية من طرف صناع القرار للتطبيق، ثانيها إمكانيات مادية وبشرية هائلة، ثالثها وهو الاساس تهيئة العقول السليمة للقبول بفكرة إرساء الحكم الرشيد في الجزائر لذا نحاول بكل تواضع أن نقترح بعض الحلول التي يمكن أن تقيد في هذا الموضوع:

- تكريس مجتمع سياسي تعدّدي، المواطنة ودولة القانون، حيث يجب أن يكون المواطن في قلب عملية الاصلاح، وهذا لن يتحقق إلا بإشراكه في التسيير العمومي،
- ضرورة إعلام المواطنين بالنصوص القانونية التي تعنيهم مباشرة عن طريق منشورات، جرائد، وسائل الاعلام، فكثير من المواطنين لا يزالوا يجهلون أبرز الاليات التي أحدثت بصدد تنظيم العلاقة، وتخص بالذكر مرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الادارة بالمواطن، وسيط الجمهورية السابق، وإن علموا بها فهم يجهلون ضوابطهم وأساليب العمل بها،

- وضع إطار مرجعي مقبول لتجسيد مبادئ الحكامة، كوضع ميثاق يهتم بالحكامة ودورها في تعزيز علاقة الادارة المحلية والمواطن،
- تعميم نظام الخدمة الالكترونية والمعلوماتية على كافة المرافق الادارية، لضمان خدمة فعالة وتبسيط الاجراءات الادارية، وتغاديا للخدمة الورقية.
- توفير ضمانات قانونية لتكريس مبادئ الحكامة عن طريق خلق آليات رقابية فعالة تتولى مدى تطبيق قواعد الحكامة، واستحداث أطر قانونية خاصة تنظم كفاءات تطبيق هذه القواعد،
- إن كفاءة الإدارة المحلية وفعاليتها يتطلب جهاز فني وإداري ذات خبرة والتكوين والتحكم في التكنولوجيا، فيجب من تخطيط، تنظيم، إشراف جيد، وموارد مالية كافية ومستقلة،
- تشكل الحكامة الجيدة شرط جوهري للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، كأداة فعالة تمكن الإدارة المحلية من تحقيق أدوارها بأكمل وجه،
- يجب أن تكون العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن تتسم بالتكامل لا المواجهة وذلك بالتعرف بوضوح على المهام المسندة إليهما،
- على المسؤولين والمنتخبين المحليين أن يتحلوا بثقافة الاصغاء للمواطن وأن يكونوا على درجة من الخبرة والكفاءة من أجل أولاً تقبل فكرة الحكم الراشد، ثانياً تجسيد أفكار ومبادئ الحكامة بصفة تحقق الفعالية الادارية.
- إعادة بعث هيئة وسيط الجمهورية الذي يحتاج لضمانات فعلية تساعده على أداء مهامه، ولكي يلعب دوره بكل فعالية يجب اعتباره هيئة مستقلة ولما لا تكون دستورية مثلما اعتبرتة فرنسا.
- إلغاء المرسوم 140/15 باعتباره آلية صورية للديمقراطية التشاركية، لجأ إليها المشرع التنظيمي لتهميش مبدأ المشاركة بالرغم من أنه أصبح مبدأ دستورياً، خاصة أنه يخالف ما جاء في المنظومة القانونية الجزائرية التي حددت تقسيماً ثلاثياً تقليدياً للإدارة المحلية والتمثل في الولاية والدائرة والبلدية .
- التغيير في استخدام بعض المصطلحات، مثلاً استبدال كلمة المواطن بمصطلح المرتفق لأسباب كثيرة أهمها أن الاجانب وفقاً لهذا المصطلح لا يكونون معنيين بقانون العلاقات بين الادارة والمواطن، كما أن المواطن شخص طبيعي في حين أن المرتفق قد يكون شخصاً طبيعياً أو معنوياً، كذلك بدل استعمال مصطلح "حق الحصول على المعلومات والوثائق" آلية النفاذ إلى المعلومة " حتى

## خاتمة

---

باللغة الفرنسية يختلف الامر عندما نقول « le droit d'accès à l'information » أو « le droit à l'information »، فالاولى نتحسس فيها الجانب الاجرائي الذي يهمننا في هذا الحق والبحث عن كيفية الولوج إليه، لكن الثانية تعبر عنه وكأنه مجرد اعتراف لحق يتمتع به المواطن كمصطلح مفاهيمي.

الملاحق

## مخطط حول مسودة مشروع قانون الديمقراطية التشاركية

### المبادئ القاعدية الديمقراطية التشاركية

- الديمقراطية التشاركية هي تكامل الديمقراطية التمثيلية،
- يشرف عليها منتخوبون محليون،
- خاصة متعلقة بالمواطن،
- مقاربة معقدة وشاملة،
- تأخذ بعين الاعتبار الاطار المؤسساتي والتنظيمي .

### أشكال مشاركة المواطن في الشؤون العامة

- النقاش العام
- الاستشارة العمومية
- سبر الآراء
- التشاور
- التحقيق العمومي
- تنفيذ مهام ذات صلة بالخدمات العمومية
- انجاز مشاريع ذات الصالح العام..

### الحقوق المرتبطة بالمواطن

- حق الاعلام (تفضيل عصر الرقمنة ( TIC/
- حق الاستشارة
- حق النفاذ إلى المعلومة
- الحق في تحرير العرائض
- الحق في طلب تسجيل أي اقتراح في جدول أعمال الهيئة للمجلس المنتخب.
- التشاور
- المشاركة في تنفيذ المشاريع المحلية

### مجالات محظورة لمشاركة المواطن

- الصلاحيات الممنوحة للمجلس المحلية
- التقسيم الاقليمي للجماعات المحلية
- الدفاع والامن الوطني
- الضبط القضائي بأشكاله
- النقاشات السياسية
- تسيير الحملات الانتخابية
- تنظيم وتسيير مرافق الدولة.

### الفئات المعنية بالديمقراطية التشاركية

- المواطن،
- تكتل منظم للمواطنين (الجمعيات، المستشارين والخبراء، لجان الاحياء).
- هيئات استشارية شرعية :
- لجان الاحياء،
- اللجان المشاركة الخاصة بالولاية والبلدية التي يفوق عدد سكانها 100.000.00 نسمة.
- الهيئات الاستشارية البلدية والولائية (ذات كفاءة متعددة المجالات).

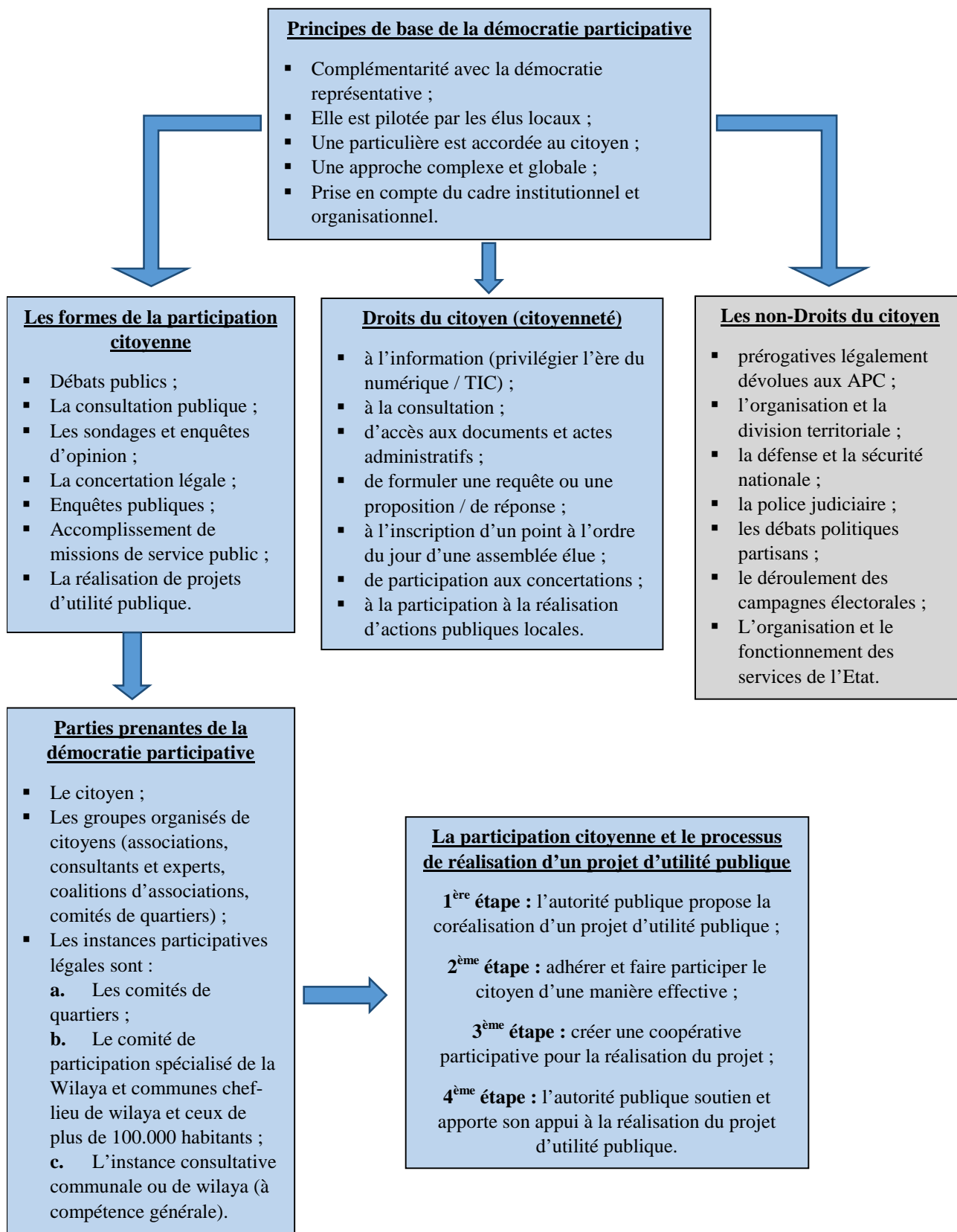
### مشاركة المواطن في التفيذ المرحلي ل مشاريع ذات

#### الصالح العام

- المرحلة الاولى: السلطة العامة تقترح المشاركة في تنفيذ مشاريع ذات الصالح العام،
- المرحلة الثانية : انخراط المواطن وإشراكه بكل فعاليته،
- المرحلة الثالثة : خلق تعاونية تشاركية من أجل انجاز وتنفيذ المشاريع.

## ANNEXE N°2: EN FRANCAIS

### AVANT PROJET DE LOI RELATIVE A LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE



# قائمة المراجع

1. المراجع باللغة العربية :

أولاً: الكتب :

- 1- روبيير بيلو، ترجمة نهاد رضا، المواطن والدولة، منشورات عويدات بيروت، د س ن، د ط.
- 2- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية، دار هومة، عين مليلة، الجزائر، 2009.

ثانياً : الرسائل والمذكرات

أ: أطروحات الدكتوراه

- 1- بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الادارة وضماناته القانونية (دراسة مقارنة الجزائر، تونس، فرنسا)، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005.
- 2- عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، رسالة لنيل دكتوراه في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014-2015.
- 3\_ غزلان سميرة، علاقة الادارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، بن عكنون، 2009-2010.
- 4- قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الاقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017.

ب: مذكرات الماجستير

- 1- بوزنة ساجية، الوساطة في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون العام، تخصص القانون العام للاعمال، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، سنة 2011، 2012.
- 2- بلحاجي أحمد، علاقة المواطن بالادارة -دراسة مقارنة - مذكرة من اجل نيل شهادة الماجستير في القانون، قسم القانون العام، تخصص القانون الاداري المعمق، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان.



- 3\_ بلعباس بلعباس، دور صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهاة الماجستير في الحقوق، فرع الادارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- 4\_ بن عثمان شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ( دراسة حالة البلدية )، مذكرة لنيل شهاة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
- 5- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في فرع القانون العام للأعمال، جامعة أمجد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم التجارية، سنة 2006.
- 6- حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الساسية، تخصص القانون الاداري، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2014-2015.
- 7- ليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، جامعة مولود معمري.

**ج : مذكرات الماستير:**

- 1-الأمين نصبة، أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام (دراسة حالة بلدية قمار الوادي)، مذكرة لإستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص إقتصادي عمومي وتسيير مؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي.
- 2-أفالو وفاء وشرفي أمينة، دور الحوكمة في تحسين الادارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2013.
- 3-أيوب العمودي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري، للقطاعات الحكومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2012-2013.
- 4- بن مرسلي رافيق، الاساليب الحديثة للتنمية الادارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق (دراسة حالة الجزائر)، مذكرة لنيل شهاة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع

تنظيمات سياسية علاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، ديسمبر، 2011.

5- بوراي دليلة، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة (البيئة والتعمير)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، 2012-2013.

6- عاشوري سكيمة، الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية، مذكرة مكملة لنيل من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.

6- خودير نصيرة وخلوفي أحلام، الحوكمة المحلية (أسس ومقومات)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، 2013-2012.

7- صبيبي يسمينة ويايا كاتية، حدود مبدأ الاعلام البيئي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الاقليمية، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية.

8- طمين وحيدة وبوخزار كنزة، تكريس الديمقراطية التشاركية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمان ميرة ، 2012-2013.

9- عنصر نجية، آليات وضوابط علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع الجزائري، مذكرة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2013-2014.

10- نمر أمال، حوكمة الإدارة المحلية ( دراسة حالة ولاية ورقلة)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2014-2015.

### ثالثا : المقالات

1-الأمين سويقات، (دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية-دراسة حالي الجزائر والمغرب)، دفاتر السياسة والقانون، جوان 2017، ص ص 243 - 256.

## قائمة المراجع

- 2- الحسن الوزاني الشاهدي، (تحسين علاقات الادارة والمواطنين)، مجلة ديوان المظالم الادارة المواطنة والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ع 3، دجنبر 2005، المملكة المغربية، ص ص 67-75.
- 3- أحمد باي ورائية هدار، (دور الادارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، ع 11، جوان 2017، ص ص 117-141.
- 4- بن عبدالعزيز خيرة، (دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الاداري وتحقيق متطلبات الترشيح الاداري)، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، مجلة المفكر، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 08، بدون سنة، ص 316-337.
- 5- بوكثير عبدالرحمان، (نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور "الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الادارية")، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، العدد 10، جانفي 2017، ص 182-202.
- 6- فرطاس فتيحة، (عصرنة الادارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين)، مجلة الإختصاص الجديد، جامعة الجلاي بونعامة، خميس مليانة، ع 15، مجلد 02، 2016 ص ص 305-319.
- 7- عبد المجيد رمضان، (الديمقراطية الرقمية لنفيعال الديمقراطية التشاركية)، مجلة دفاثر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، عدد 16 جانفي 2017، ص ص 75-88.
- 8- لعجال منيرة، وبومدين محمود، (الاساس القانوني لحق المواطن)، والادارة، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، عدد 32، مارس 2015، ص ص 48-77.
- 9- لحبيب بلية، (دور مبادئ الحكامة في تحسين العلاقة بين الادارة المحلية والمواطن)، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة د. الطاهر مولاي سعيدة، ع 08 جوانص 2017، 380.
- 4\_ د. فلاق عمر، (علاقة الادارة بالمواطن في الجزائر (دراسة قانونية للمرسوم 88-133 مكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية الأسبق ثم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق

- الانسان)، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلاني، بونعامة خميس مليانة، ع 02، مجلد 1، بدون سنة، ص ص 151-160.
- 5\_ طاشمة بومدين، (الحكم الراشد مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر)، مجلة التواصل، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ع26.
- 6\_ عمران نزيهة، (الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص الاختلالات وسبل الإصلاح عل ضوء التجربة الجزائرية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، سكرة، مجلة المفكر، عدد 12 ص ص 476\_481.
- 7\_ د. قاسم ميلود، (علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الازمة ومحاولات الإصلاح)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد 05 جوان 2011، ص ص 57-84 .
- 8- شرشاري فاروق، (النظام القانوني للمقاطعات الادارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 140-15)، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، عدد 1 لسنة 2015، ص ص 481-492.
- 9- د. ناجي عبدالنور، (نحو تفعيل دور الإدارة المحلية -الحكم المحلي-)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، ص ص 1-14.
- 10- وفاء معاوي، (نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية في الجزائر- في ظل مقاربة الحوكمة الالكترونية-)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، ع 10، جانفي 2015، ص ص 88-104، صباحا.

#### رابعا : المداخلات

- 1- أوكيل محمد أمين، شفافية الادارة كدعامة لفعالية وعصرنة التسيير المحلي في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة الطاهر مولاوي، سعيدة، جوان 2017، ص ص 363-379.
- 2- الحسن الوزاني الشاهدي، تشخيص الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة مع المواطن، أشغال الملتقى الدولي حول جودة الخدمات العمومية، كلية الحقوق بالدار البيضاء، ولاية الدار البيضاء الكبرى، 2003، ص ص 1-12.

- 3 - بن جديدي محمد، اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الانسان، أشغال ملتقى الجزائر للمؤسسات الوطنية العربية لحقوق الانسان (حقوق الانسان والتنمية: دور المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان)، الجزائر أيام 18 إلى 20 مارس 2008، ص ص 59-60.
- 4- بوحنية قوى، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد، أشغال الملتقى حول التحولات السياسية إشكالية التنمية في الجزائر: (واقع وتحديات)، الجزائر أيام 16 إلى 17 مارس 2008، ص ص 1-13.
- 5- حفصي نورية، اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الانسان، أشغال ملتقى الجزائر للمؤسسات الوطنية العربية لحقوق الانسان، حول حقوق الانسان والتنمية (دور المؤسسات الوطنية لحقوق الانسان)، فندق الاوراسي، الجزائر، مارس 2008، 149-150.
- 6- صحراوي فايضة، واقع الادارة المحلية من مقترح معيير الحكم ارشد في الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، جوان 2017، ص 159.
- 7\_ خليفي عبدالرحمان، قوانين الإدارة المحلية الجديدة ومؤشرات الحوكمة في الجزائر، أشغال الملتقى الدولي حول المواطنة والحوكمة، سياسة الحوكمة وإصلاح الإدارة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف الساعدي، سوق أهراس الجزائر، دون سنة، 1\_14.
- 8- ناجي عبد النور، فتحة ليم، جهود تطبيق الحوكمة لتحسين أداء الإدارة المحلية، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، أيام 01 و 02 ديسمبر 2015، ص 90-97.

### خامسا : النصوص القانونية والتنظيمية:

#### النصوص القانونية

#### أ دساتير الجمهورية الجزائرية:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية 1963، ج ر ع صادر في 64 مؤرخ في 10/09/1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية 1976 صادر بموجب أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ع 94 ل 1976/11/24.

3- دستور الجمهورية الجزائرية 1989 صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ع 9 لـ 1989/03/01.

4- دستور الجمهورية الجزائرية 1996 ، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ع 76 ، لـ 1996/12/8، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ع 25، لسنة 2002 والمعدل بموجب قانون 08-19 الصادر في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر ع 63، مؤرخ في 16 نوفمبر 2008 .المعدل بقانون رقم 01\_16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر 14 مؤرخ في 07 مارس 2016.

**ب- الاتفاقيات والمواثيق الدولية تسبق القوانين والتنظيمات :**

1- الإعلان العالمي لحقوق الانسان الذي تبنته الأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 بباريس، انضمت إليه الجزائر بموجب المادة 11 من دستور 1993، ج ر 64، مؤرخ في 10/09/1963.

2- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1976، صادقت عليه الجزائر في 16 ماي 1989، ج ر 20 مؤرخة في 17/05/1989.

3- الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب ، صادقت عليه الجزائر في 23/02/1987، ج ر رقم/6 مؤرخ في 14/03/1987.

4- الميثاق العربي لحقوق الانسان، صادقت عليه الجزائر في 11 فيفري 2006، ج ر رقم/08 مؤرخ في 15 فيفري 2006.

5- إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد العام 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي 4-128 مؤرخ في 19 أبريل 2004، ج ر رقم/26 مؤرخ في 25 أبريل 2004.

6- إتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته لعام 2003، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي 6-137 مؤرخ في 10 أبريل 2006، ج ر 24 مؤرخ في 16 أبريل 2006.

7- الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة، اعتمد من طرف الدورة السادسة عشر للاتحاد الافريقي المنعقدة بأديس بابا في 31 جانفي 2011، وصادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم 12-425 مؤرخ في 11/12/2012، ج ر رقم/68.

ج القوانين العضوية

1- قانون عضوي رقم 01-12 مؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ع 01، صادر في 14 جانفي 2012.

د- التشريع العادي

القوانين

1- قانون 08-90 ل 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر ع 15 مؤرخة في 11/04/1990.

قانون رقم 29/90 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ع 52 لسنة 1990، معدل ومتمم بقانون رقم 05/04 مؤرخ في 14 أوت 1990 ج ر ع 51 لسنة 2004.

2- قانون 09-90 الموافق ل 07 أبريل، المتعلق بقانون الولاية، ج ر ع 15 مؤرخة في 11/04/1990.

3- قانون رقم 11-91 مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد الخاصة المتعلقة نزع الملكية، من أجل المنفعة العمومية، ج ر ع 21، بتاريخ 08 ماي 1991، معدل ومتمم.

4- قانون 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الاقليم وتنميته المستدامة، ج ر ع 77، الصادر في 15 ديسمبر 2001.

5- قانون 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003، تعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ع 43، الصادر في 20 جويلية، 2003.

6- قانون 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر ع 84، الصادر في 29 ديسمبر 2004.

7- قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق من الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ع 14 الصادر لسنة 2006، معدل ومتمم بموجب الامر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت

2010، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 15/11، المؤرخ في 20 أوت 2011، ج ر ع 44 لسنة 2011.

## قائمة المراجع

- 8- قانون رقم 06-06 المؤرخ في 02 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر ع 15، صادر في 12 مارس 2006.
- 09- قانون رقم 10/11 مؤرخ المؤرخ في 22 جوان المتعلق بالبلدية، ج ر ع 37، صادر في 03 جويلية 2011.
- 10- قانون رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي المتعلق بالولاية، ج ر ع ، صادر في 29 جويلية 2012.
- 11- قانون رقم 09-08 الموافق لـ 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، ج ر ع 21، المؤرخ في 23 أفريل 2008.
- 12- أمر رقم 156-66 معدل بقانون رقم 01-09 مؤرخ في 25 فبراير 2009، معدل ومتمم بقانون 15-19 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، ج ر ع 71.

### الأوامر:

- 13- أمر 04/09 المؤرخ في 27/08/2009، المتعلق بتعديل نظام اللجنة الوطنية لترقية وحماية حقوق الانسان وتشكيلاتها، وكيفية تعيين أعضائها، ج ر ع 49 مؤرخة في 20/08/2009، تمت الموافقة عليه بموجب القانون 08/09 المؤرخ في 22/10/2009، ج ر ع 61 الصادر بتاريخ 25/10/2009.
- 14- أمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

### ي- رأي المجلس الدستوري

- 1- رأي رقم 89/01، صادر عن المجلس الدستوري، مؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بقانون الانتخابات رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت 1989، ج ر ع 36 الصادر في 30 أوت 1989.
- 2- رأي رقم 16/01 ر د ت/م د 15 مؤرخ في 28 يناير سنة 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري 2016، المنشور بالجريدة الرسمية ع 06 مؤرخ بتاريخ 3 فبراير سنة 2016، ص 3-31.

### ن-التنظيمات:

### المراسيم الرئاسية:



## قائمة المراجع

- 1-مرسوم رقم 82-42، المؤرخ في 23/1/1982، المحدد لصلاحيات كاتب الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الاداري، ج ر ع مؤرخ 04 لـ 1982/01/26.
- 2-مرسوم رقم 131/88 مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن ، ج ر ع 27، مؤرخ في 08 يوليو 1988 .
- 3-مرسوم رئاسي رقم 113/96 مؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن إنشاء هيئة وسيط الجمهورية، ج ر ع. 20 مؤرخ في 31/03/1996.
- 4-مرسوم رئاسي رقم 71/01 ، المؤرخ في 25/03/2001 ، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها ، الجريدة الرسمية العدد 18 ، مؤرخ في 28/03/2001 .
- 5-مرسوم رئاسي رقم 47/02 ، المؤرخ في 16 جانفي 2002 ، يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها ، الجريدة الرسمية العدد 5 المؤرخ في 20 جانفي 2002 .
- 6-مرسوم رئاسي 263/09، المؤرخ في 30/08/2009، المتعلق بمهام اللجنة الوطنية لترقية وحماية حقوق الإنسان وشكلياتها وكيفية تعيين أعضائها، ج ر ع 49 مؤرخ في 30/08/2009.
- 7-مرسوم رئاسي رقم 14-15، مؤرخ في 27 ميسنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد العامة المتعلقة بها، ج ر ع 29، الصادر في 31 ماي سنة 2015.

### - المراسيم التنظيمية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 07-145 الذي يحدد مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة التأثير على البيئة، ج ر ع 34، مؤرخ في 22 مايو 2007.
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 فبراير 2014، يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية، ج ر ع 11، صادرة في 26 فبراير 2014

## قائمة المراجع

3- مرسوم تنفيذي رقم 14-363 مؤرخ في 2014/12/15 يتعلق بإلغاء الاحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبقا الاصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الادارات العمومية، ج ر رقم 28 مؤرخ في 2014/12/16.

4- مرسوم التنفيذي رقم 16-190 مؤرخ في 30 يونيو سنة 2016، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مدوالات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

### و- التعليمات والمناشير :

1- التعليمات الرئاسية رقم 10، المؤرخة في 1997/01/01، المتعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مستوى مختلف الإدارات المركزية والمحلية، المجلة القضائية الأولى العدد الأول، 1996، قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، طبع الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر، 1998.

2- المنشور الوزاري المؤرخ في 2012/11/14 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، صادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والموجه في إطار إرسالية لكل البلديات.

### ي- القرارات :

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

2- القرار الصادر في 4 اوت 1988، المتضمن تسيير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، ج ر 39 مؤرخة في 1988/09/28.

### سادسا : الخطابات

1-خطاب رئيس الجمهورية الملقى في 15 أفريل 2016، المنشور في الموقع المطلاع عليه [www.l.mouradia.dz/html](http://www.l.mouradia.dz/html) في 25/05/218 على الساعة 22:18 مساء.

### سابعا: المنتديات

1- منتدى رؤساء المؤسسات (FCE)، معرض الصحافة، الاثنين 27 فيفري 2017.

### ثامنا: الجرائد

1- جريدة الاحرار الصادرة في 05 مارس 2017، عدد 5816.

**تاسعا : الوثائق**

**أ- دساتير الدول الأجنبية:**

1 - دستور المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 91.11.1 صادر في 29 يوليو 2011، ع 64  
59 مكرر، 30 يوليو 2011.

2- الدستور التونسي الصادر بقرار من المجلس الوطني التأسيسي مؤرخ في 31 جانفي 2014  
يتعلق بنشر دستور الجمهورية التونسية، في الرائد الرسمي ع 10 بتاريخ 04 فيفري 2014.

**ب- القوانين العادية الأجنبية :**

1- قانون رقم 47 لعام 2007، المملكة الاردنية الهاشمية.

2 - قانون رقم 13 لعام 2012، الجمهورية اليمنية.

- قانون أساسي عدد 2016/22 يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة مؤرخ في 24 مارس 2016،  
ج ر ع 26، صادرة في 29 مارس 2016، دولة تونس.

**عاشرا : الوثائق**

1-مقال حول المجلس الوطني لحقوق الانسان، المنشور في الموقع المطلاع عليه

https://www.eldjournhouria.dz.article في 15/06/2018 على الساعة 05:28

2- كلمة معالي وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد "نورالدين بدوي " بمناسبة افتتاح أشغال

ورشة انطلاق برنامج " دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية" (التنمية المحلية والديمقراطية

التشاركية)، المنشور في الموقع المطلاع عليه http/eeas.europa.eu في 12/04/218 على

الساعة 15:01 زوالا.

**II- REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :**

**A. Ouvrages :**

- ZOUAIMIA RACHID, Les Autorités Administratives Indépendantes et la Régulation Économiques, Alger, dar houma, 2005.

**B- Articles :**

1- cherif bennadji, les rapports entre l'administrtrtion et les administrés en droit algerien, l'imperatif codification, revue IDARA, Alger, V10 ,N1 2000.

2- Article sur capdel : Le Capdel : une tripartie innovante de partenariat pour la démocratie participative et le développement local en Algérie. article disponible sur le site : [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) consulté le 11/04/2018 à 16 :02 h .

3- Guadin Jean Pierre , « democracie participative, revue information sociale,n° 158, 2010,pp.42-48.

**C - Lois organiques :**

- la loi organique N° 2017-1338) du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique NOR jusc1715752 L), disponible sur le site : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) consulté le 11/04/2018 à 15 :01 h.

**D - Lois ordinaires :**

1-loi N° 78-753 DU 17 JUILLET 1978 PORTANT DIVERSES MESURES d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

<sup>2</sup>- Loi Française N°79 - 587 du 11/7/1979 loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, publication de la revue Marocaine d'administration locale et de développement (REMALD) série" thèmes actuels" ; N°43 ;2003 ;P81- 84

3-loi N° 2002-276 DU 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, jo du 28/février 2002.

4. la loi ordinaire N° 2017-1339) du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique NOR jusc1715753 L), disponible sur le site : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) consulté le 11/04/2018 à 15 :01 h.

# الفهرس

1.....	مقدمة.....
5.....	الفصل الأول: إطار تنظيمي محدود لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن.....
5.....	المبحث الأول: تكريس تدريجي لحوكمة علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع الجزائري.....
5.....	المطلب الأول: تكريس نسبي للعلاقة قبل التعديل الدستوري 2016.....
5.....	الفرع الأول : ضعف اهتمام الدساتير بترشيد علاقة الإدارة بالمواطن.....
6.....	أولا: مرجعية محتشمة في ظل دستوري 1963 و 1976.....
6.....	ثانيا: إدراك تنظيمي محدود لترشيد العلاقة بين الإدارة والمواطن بداية من دستور 1989.....
8.....	الفرع الثاني: محدودية تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في إطار قانون الجماعات المحلية.....
8.....	أولا: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في ظل قانون 10/11.....
9.....	ثانيا:تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في ظل قانون 07/12.....
10.....	الفرع الثالث: مرسوم 88-131 إطار نموذجي محدود لترشيد علاقة الإدارة بالمواطن ..
10.....	أولا: مضمون المرسوم 88-131.....
11.....	ثانيا: صعوبة تحديد القيمة القانونية للمرسوم 88-131.....
12.....	ثالثا: عوامل قصور المرسوم 88-131.....
	<b>المطلب الثاني: رهانات جديدة في ظل التعديل الدستوري لتعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن</b>
<b>13.....</b>	<b>2016.....ص</b>
13.....	الفرع الأول : المادة 51 انطلاقة مشجعة لتكريس الرشادة في علاقة الإدارة بالمواطن.....
14.....	أولا : مضمون المادة 51 من التعديل الدستوري 2016.....
17.....	ثانيا: الأسس المرجعية لتكريس المادة 51 من التعديل الدستوري 2016.....
19.....	ثالثا: أهمية المادة 51 من التعديل الدستوري 2016.....
19.....	الفرع الثاني : المادة 15 قفزة نوعية لترشيد العلاقة في ظل التعديل الدستوري الجديد.....
20.....	أولا: مضمون المادة 15 من التعديل الدستوري 2016.....
21.....	ثانيا: تقريب الإدارة من المواطن دافع لتكريس المادة 15 من التعديل الدستوري 2016.....
21.....	الفرع الثالث : مشروع ميثاق قانون الديمقراطية التشاركية قيد الاعداد.....
22.....	أولا: فكرة إعداد مشروع قانون الديمقراطية التشاركية.....

- 22.....ثانيا: أهمية مسودة مشروع قانون الديمقراطية التشاركية.
- 23.....ثالثا: قراءة لمشروع قانون الديمقراطية التشاركية.
- 24.....المبحث الثاني: ضمانات غير فعالة لترشيد علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر.
- 24.....المطلب الأول: تحفيزات ضئيلة لترشيد علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر.
- 24.....الفرع الأول: اهتمام نسبي من قبل القيادة السياسية بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن.
- 24.....أولا : المسار الإصلاحى المنتهج بين 1989 إلى غاية 1996.....
- 25.....ثانيا : التعليم رقم 10.....
- 26.....ثالثا : خطاب رئيس الجمهورية للأمم المؤرخ في 15 أفريل 2011.....
- 26.....الفرع الثاني: إنعدام ميثاق وطني للحكامة يهتم بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن.....
- 27.....الفرع الثالث: بطئ مسار تكريس جودة الخدمة العمومية.....
- 28.....المطلب الثاني: محدودية مبادئ تجسيد الحكامة في علاقة الإدارة والمواطن.....
- 29.....الفرع الاول : تكريس نسبي لمبدأ الشفافية.....
- 29.....أولا: تعريف الشفافية.....
- 29.....ثانيا: مستويات الشفافية.....
- 29.....ثالثا: تكريس المشرع لمبدأ الشفافية.....
- 31.....رابعا: الشفافية دعامة أساسية لتعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن.....
- 32.....الفرع الثاني: مبدأ المشاركة عامل وإطار محوري لترشيد بين الإدارة المحلية والمواطن.....
- 32.....أولا: تعريف المشاركة.....
- 32.....ثانيا: مجالات المشاركة.....
- 33.....ثالثا: أهمية المشاركة في تسيير الشأن العام.....
- 33.....رابعا: تكريس مبدأ المشاركة في القانون الوطني.....
- 35.....الفرع الثالث: مبدأ عدم تحيز الإدارة وتنظيم حبيس في قواعده.....
- 35.....أولا: تعريف مبدأ تحيز الإدارة.....
- 35.....ثانيا: مبدأ المساواة كمظهر لعدم تحيز الإدارة.....
- 38.....ثالثا: أهمية مبدأ حياد الإدارة.....

- 36.....رابعاً: تطبيقات مبدأ حياد الإدارة في القانون الجزائري.
- 37.....**الفرع الرابع:** المساءلة ضماناً شكلية لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن.
- 38.....أولاً: تعريف مبدأ المساءلة.
- 38.....ثانياً: أهمية المساءلة.
- 38.....ثالثاً: تكريس مبدأ المساءلة.
- 39.....خاتمة الفصل الأول.
- 44.....**الفصل الثاني:** قصور الإطار التطبيقي لترشيد العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن.
- 44.....**المبحث الأول:** آليات محدودة لترشيد العلاقة بين الإدارة والمواطن.
- 44.....**المطلب الأول:** آليات قانونية محدودة لتقريب الإدارة من المواطن.
- 44.....**الفرع الأول:** تكريس محدود لآليات الشفافية الإدارية.
- 45.....أولاً: الإعلام الإداري آلية غير كافية لتكريس الشفافية.
- 48.....ثانياً: الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية مثال مباشر للشفافية.
- 50.....ثالثاً: معالجة غير كافية لممارسة الشفافية في ظل تسبب القرارات الإدارية.
- 52.....**الفرع الثاني:** آليات قانونية وقائية متعلقة بالمشاركة.
- 52.....أولاً: الاستشارة وسيلة محدودة لتحقيق مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة.
- 53.....ثانياً: النقاش العام تقنية مستبعدة في التشريع الجزائري.
- 54.....ثالثاً: التحقيق تقنية مهمة للمشاركة مكرسة في مجال جدّ ضيق.
- 57.....**المطلب الثاني:** قصور فعالية آليات تسوية النزاعات بين الإدارة المحلية والمواطن.
- 57.....**الفرع الأول:** آليات ودية ذات فعالية محدودة في ظل قانون إجراءات مدنية وإدارية 09/08....
- 58.....أولاً: التظلم إجراء وقائي غير محفز.
- 58.....ثانياً: الصلح إجراء ودي نادر التطبيق.
- 59.....ثالثاً: الوساطة القضائية كطريق بديل لحل النزاعات الإدارية.
- 59.....**الفرع الثاني:** آليات قضائية محدودة لتسوية النزاعات بين الإدارة المحلية والمواطن.
- 60.....ثالثاً: إجراءات الرقابة القضائية لتسوية النزاعات بين الإدارة المحلية والمواطن.
- 61.....ثالثاً: إجراءات الرقابة القضائية وسائل غير كفيلة للحماية.



- 61.....الفرع الثالث: هشاشة هيئات وهياكل ضمان علاقة الإدارة بالمواطن
- 62.....أولا : دور رقابي ضعيف لهيئة وسيط الجمهورية
- ثانيا : صلاحيات محتشمة للجنة الفرعية للوساطة المتواجدة على مستوى اللجنة الوطنية
- 63.....الاستشارية لحقوق الانسان
- المبحث الثاني: حدود وتحديات تفعيل الخدمة العمومية على مستوى علاقة الإدارة المحلية
- 63.....بالمواطن
- 64.....المطلب الأول: تشخيص الإختلالات التي تشهدها علاقة الإدارة المحلية بالمواطن
- 64.....الفرع الاول: تشخيص الاختلالات ذات الصلة بالجانب القانوني
- 64.....أولا : محدودية تكريس حق الاعلام الاداري وحرية الاطلاع على الوثائق الادارية
- 65.....ثانيا : غياب ضمانات قانونية لتكريس مبادئ الحكامة
- ثالثا: مرسوم 140/15 المتضمن إحداث المقاطعات الإدارية عائق لتكريس مبدأ
- 65.....المشاركة
- 67.....الفرع الثاني : تشخيص الإختلالات ذات الصلة بالممارسة
- 67.....أولا : نقشي مظاهر الفساد والبيروقراطية وأثرهما على علاقة الإدارة مع المواطن
- 68.....ثانيا : ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطن
- 68.....ثالثا : غياب ضمانات فعلية لتفعيل دور هياكل ضمان علاقة الإدارة بالمواطن
- 69.....رابعا : إستخدام محدود للإدارة الإلكترونية
- 70.....خامسا : توسيع مبدأ سرية الادارة على مبدأ الشفافية
- 71.....المطلب الثاني: مساعي ورهانات تحفيز علاقة الإدارة المحلية بالمواطن
- 71.....الفرع الأول: إصلاحات ذات الصلة بالجانب القانوني
- أولا: إنشاء سلطة ضبط إدارية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري
- 71.....2016
- 72.....ثانيا : اطلاق مشروع كإبدال
- 73.....ثالثا : انشاء المجلس الوطني لحقوق الانسان

74.....	رابعا : انشاء المرصد الوطني للمرفق العام.
75.....	الفرع الثاني : إصلاحات ذات الصلة بالممارسة.
75.....	اولا : تحسين الخدمة العمومية.
78.....	ثانيا : حتمية تفعيل سياسة وايدولوجية الحوكمة المحلية.
81.....	خاتمة الفصل الثاني.
82.....	خاتمة.
86.....	الملحق الأول.
87.....	الملحق الثاني.
85.....	قائمة المراجع.
98.....	الفهرس.

## ملخص :

تعتبر الجزائر من بين الدول التي عملت من خلال عملية الإصلاح الإداري والمؤسساتي إلى ترشيد علاقة الإدارة بالمواطن، لذا لجأت إلى أحداث اصلاحات عديدة أهمها اصدار مرسوم 88-131، إلا أنه من الناحية الواقعية فإن محاولات الاصلاح اهتمت بشكليات الامور أكثر من اهتمامها بمحتوى وجوهر العلاقة، وأمام فشل هذه المحاولات، تعيّن اللجوء إلى أساليب أخرى من شأنها تحسين العلاقة بين الادارة المحلية والمواطن، وهنا تبرز مبادئ الحكامة (الشفافية، المشاركة، المسائلة وتطبيق مبدأ الحياد) كأحد أهم الميكانزمات التي تستند على قاعدة الرشادة في أسلوب الحكم والادارة، ويتجلى هذا، في التكريس الدستوري الجديد لـ06 مارس 2016، الذي شجّع الديمقراطية التشاركية من خلال المادة 15 منه، وجعل من حق الحصول على المعلومات والوثائق مبدأ دستوريا يحرص على إضفاء الشفافية على العلاقة، إضافة إلى اطلاق مشروع قانون الديمقراطية التشاركية، لكن هذا يتطلب إرادة سياسية صادقة تهدف إلى إشراك مختلف الفاعلين، ووضع آليات قانونية تتيح لهم المساهمة في اقتراح القوانين وتحديد الاولويات التنموية ومتابعة تنفيذها واستحداث أطر واضحة للممارسة.

**الكلمات المفتاحية :** الإدارة المحلية، المواطن، الديمقراطية التشاركية، حقّ النفاذ إلى المعلومة، الحكم الرشاد.

## Résumé :

L'Algérie est l'un des pays qui vise à réaliser le développement dans tous les domaines en particulier en termes de relation entre l'administration et le citoyen. Pour cela, elle s'est engagée dans des réformes multiples dont la plus importante concerne le Décret 88-131. Mais en termes d'application, ces tentatives de réformes se sont trop focalisées sur la forme en négligeant le fond et les modes d'application. Devant cet échec relatif, il est devenu capital de recourir à d'autres procédures pour améliorer la relation entre le citoyen et son administration locale. A partir de là, il est possible de faire ressortir les principes et les fondements de la bonne gouvernance (transparence, participation, questionnement et application du principe d'impartialité) comme les principaux mécanismes sur lesquels est fondé la gouvernance et l'administration au niveau local. Ce constat est visible dans la Nouvelle Constitution du 6 mars 2016, celle-ci a encouragé la démocratie participative par le biais de l'Article 15, ce dernier a fait du droit d'accès à l'information et aux documents un principe constitutionnel qui veille à instaurer plus de transparence dans la relation entre citoyen et administration. Ajouter à tous ces efforts, le lancement du projet de démocratie participative, est considéré comme un projet qui exige une forte volonté politique visant à faire participer les différents acteurs et à instaurer des fondements législatifs qui vont permettre de proposer de nouvelles lois en précisant les priorités en termes de développement, de suivi et de contrôle.

**Mots clés :** Administration locale, citoyen, démocratie participative, droit d'accès à l'information, bonne gouvernance.