الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية

كلّية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مخبر البحث حول فعليّة القاعدة القانونية

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصّص القانون العام: قانون الجماعات الاقليمية

إعداد الطّالبة:

بوراي دليلة

اشراف الاستاذ:

د. بودريوه عبد الكريم

بعنوان

المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن

لجنة المناقشة:

- د. **عيساوي عزالدين**، أستاذ محاضر "أ"، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية ----------رئيسا؛
- د. **بودريوه عبد الكريم**، أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية ---------- مشرفا ومقرّرا؛
- د. **بركاني أعمر**، أستاذ محاضر "أ"، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية ---------- ممتحنا؛
- د. **أومايوف محمد**، أستاذ محاضر "أ"، جامعة مولود معمري- تيزي وزو ---------- ممتحنا؛
- د. **بوضياف عبد المالك**، أستاذ محاضر "أ"، جامعة محمد خيضر- بسكرة ---------- ممتحنا.

تاريخ المناقشة: 18 جانفي 2020

بسم الله الرحمن الرحيم

بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

وَٱلَّذِينَ ٱسۡتَجَابُواْ لِرَبِّهِمۡ وَأَقَامُواْ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمۡرُهُمۡ شُورَىٰ بَيۡنَهُمۡ وَمِمَّا رَزَقۡنَٰهُمۡ
يُنفِقُونَ ٣٨

سورة الشورى

إهـــــداء

أهدي هذا العمل إلى؛

أغلى من أملك، إلى من كان لهما الفضل في بلوغ الدرجات، إلى من نهانا الرحمان عن عقوقهما وحذَّرنا من عواقب ظلمهما إلى والديَّا أطال الله في عمرهما وأبقاهما سندا في حياتي،

زوجي الفاضل الذي بدوره ساندني لإتمام هذه الأطروحة وقدّم لي دعمًا معنويًا، أتمنى له المزيد من التألق والنجاح في مشواره المهني.

أخي الوحيد أتمنى له النجاح والتميُّز في حياته، إلى أخواتي الأربعة وأزواجهم، إلى البراعم الصغيرة التي ملأت منزلنا شغبًا وصراخًا وبعثت فيه روح الدعابة والبهجة "**ثيزيري**" **و** "**محند**" وبشكل جد خاص "**أمين**"،

الطالبة. بوراي دليلة.

شكر وعرفان

هو شكر أتقدَّم به للخالق الله عزَّ وجلَّ وإلى رسوله الحبيب اللَّهم صلِّي عليه وسلِّم، فمن لا يشكر الناس لا يشكر الله، فأحمد الله على أنْ وفَّقني في هذا البحث، وأحمده على أنْ يسَّر لي في أمري.

تتسابق الكلمات وتتزاحم العبارات لتنظِّم عقد الشكر للأستاذ المشرف على مجريات إنجاز هذه الأطروحة البروفيسور **بودريوة عبد الكريم**، الذي أطلَّ عليَّا بتوجيهاته القيِّمة التي كانت كالنور في الظلمة الحالكة، وإنْ قلت شكرا فشكري لن يوفيكم، لكم منِّي فائق الإحترام والإمتنان.

أتقدَّم بعظيم الشكر إلى الأستاذ **عيساوي عزالدين** على الدعم والتوجيه الذي قدَّمه لي في سبيل إتمام الأطروحة.

أشكر كل من دعمني ولو بكلمة طيبة وساعدني في تحضير هذا العمل، من أساتذة، وموظَّفين في الإدارات المختلفة، والمكتبات سواء داخل الوطن أو خارجه.

الطالبة. بوراي دليلة.

قائمة المختصرات

أولا: باللُّغة العربية

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ج.ر.م.م: الجريدة الرسمية للمملكة الغربية

د.ب.ن: دون بلد النشر

د.س.ن: دون سنة النشر

ص: الصفحة

ص.ص: من الصفحة... إلى الصفحة...

ثانيا: باللُّغة الفرنسية

A : Assemblé

AG : Assemblée Générale

CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs

CGCT: Code Général des Collectivités territoriales

CHAP: Chapitre

CM : Conseille des Ministres

CRAPS : Centre de Recherches et d'Applications Psychologiques Sarl

CURAPP : Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et Politique

EJA : Espace Jeunes Adultes

ENIEM : Entreprise Nationale des Industries de l'Electroménager

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunal

FIJ : Fédération Internationale des Journalistes

FOPES : Faculté Ouverte de Politique Economique et Sociale

GREP : Groupe de Recherche pour l'Education et la Prospective

GRIDAUH : Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

Ibid : Ibidem (au même endroit)

JORF : Journal Officiel de la République Française

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

N° : Numéro

ONG : Organisation Non Gouvernementale

Op.cit : Opere Citato (Cité Précédemment)

PDAU : Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

PNF : Parquet National Financier

POS : Plan d'Occupation des Sols

P : Page

P.P : De la Page… à la Page…

PUF : Presses Universitaires de France

RCRPP : Réseaux Canadiens de Recherche en Politiques Publiques

REC : Recommandation

RES : Résolution

SIG : Service d'intérêt Général

UCL : Université Catholique de Louvain

Vol : volume

ثالثا: باللُّغة الإنجليزية

BTD : Board of Technology Danois

CN: Concil Nations

E: Economic

EASW: European Awareness Scenario Workshop

FOIA: Freedom Of Information Act

GAOR: General Assembly Official Records

HRW: Human Right Watch

UN: United Nations

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural organization

UNTS: Unites Nations Treaty Series

Supp: Supplements

مقدمـــة

تبنَّى الفقيه "**مونتيسكيو**" موقفاً يجعل من المواطن أساس الديمقراطية، فحسب رأيه، فهذه الأخيرة تتقوَّى من تحضُّره وسلوكه، ففي حالة ابتعاده عن السلطات وفي ظل محدودية ثقافته، فإنَّ الديمقراطية تهدّدُ بالزوال، لهذا فإنَّ المُشاركة، أو بالأحرى إلتزام كل المواطنين في الحياة الجماعية وتحمُّلهم للمسؤولية في إدارة وتسيير الشؤون العامة أو شؤون الدولة والمجتمع[1] هو مفتاح نجاح النظام الديمقراطي.

يجد النقاش حول مكانة التعبير المباشر للمواطنين عن إنشغالاتهم أساسه من التجارب القديمة حيث يرجع الأصل في وضع الأسس النظرية له إلى الفقيه "**مونتيسكيو**" الذي حاول أنْ يُبيِّن سيطرة الحكم التمثيلي، والفقيه "**روسو**" الذي كان معاديًا للمبدأ التمثيلي، لأنَّ الإرادة الجماعية وفقه لا تُمثَّل أبدًا[2].

يتم التعرُّف على مفهوم الديمقراطية من خلال اسْتقراء مبدأ تبنَّته مختلف التشريعات وكرَّسته على مستوى قانونها الأساسي الدستور ألا وهو ***الحكم للشعب من الشعب وإلى الشعب***"، غير أنَّ تعريفًا كهذا يُعدُّ محصورًا، لأنَّ الديمقراطية ليست فقط شكل الحكم، إنَّما كما عبَّر عنها البروفيسور "**لوفو**" فهي تُشكِّل في الوقت نفسه "مبدأً للحرِّية" و"مبدأً للشرْعية"[3].

---

[1] – ورد استعمال مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع في منشورات وتقارير البنك الدولي ضمن تأشيراته المتضمنة كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية والكفاءة الإدارية، ومحاربة الفساد، والتركيز على منظومة القيم الديمقراطية المنتشرة في المجتمع الغربي، الأمر الذي يكفل العدالة والمساواة وقدرة الدولة على سيادة القانون.

يُعرف مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع أو تسيير وتدبير الشأن العمومي بأنَّه: "***ممارسة السياسة والاقتصاد والإدارة، بما يتضمَّنه ذلك من ميكانيزمات وعلاقات ومؤسَّسات، والتي من خلالها يجمع المواطنون أو الجماعات مصالحهم ويُمارسون حقوقهم والتزاماتهم ويحلُّون خلافاتهم***"، ينطلق هذا المفهوم الواسع لما هو أبعد من الإدارة العامة والأدوات والعلاقات والأساليب المتعلقة بالحكم، ليشمل مجموعة العلاقات بين الحكومة والمواطنين، أو كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية، ويُركّز الاهتمام على فعالية المؤسَّسات المتعلّقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع وبالقيم التي تحويها

– **أثير أنور شريف، فهمي الخليفة صالح الفهداوي**، *" الإدارة العامة المعاصرة من منظور الحاكمية العامة الجيدة: دراسة معرفية ومقاربة تأصيلية"*، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإقتصادية والإدارية، مجلد 01، عدد 02، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة الأنبار، 2008، ص. 151، 152.

[2] – **ROUSSEAU Jean-Jacques**, *Du contrat social*, chap 02, livre 17, Marc Michel Rey, Amsterdam, 1762, p. 238-245, [En ligne] : https://frawikisource.org ,consulté le 10 janvier 2017.

[3] – Cité par **FUCHS Olivier, SAUVE Jean-Marc**, *« Référendum et démocratie »*, in actes de la journée d'étude sur : théorie et pratiques du référendum, organisé par la société de législation comparé, paris, 04 novembre 2011, p. 02.

تسْتمدُ الشرعية السياسية أساسها من رضا واختيار الشعب كونه مصدراً لكل السلطات فهي ليست نِتاج امتيازٍ معيَّنٍ، غير أنّ استمرار هذه الشرعية موقوف على شرط "قوة الأداء"، بمعنى أنَّها مرهونة بالوفاء بالالتزامات، وعدم مُغالطة الشعب من خلال الشعارات التي غالباً ما تُزيِّن الخطابات السياسية في الاستحقاقات الانتخابية[1].

يضعنا البحث عن أصول الديمقراطية أمام فهمين مدركين يحملان توظيفًا سياسيًا مهمًّا، يمكِّننا الفهم الأوَّل من التعرُّف عليها بصفتها آلية تسْمح بالتعدُّدية الحزبية بناءً على انْتخابات تُعدُّ أساسًا لبلوغ السلطة، ففي هذا الإطار تتصدَّر العملية الإنتخابية عنوان النظرية الديمقراطية والمعيار الذي تُعرَّف في ضوئه[2].

يتعرَّض الفهم الثاني إلى الديمقراطية من حيث مضمونها الذي يُفيد ضرورة تجاوز فكرة اعتبارها مذهبًا سياسيًا وتضمينه أبعادًا إجتماعية واقتصادية، وقيمية أخلاقية، متمثِّلة في حقوق الإنسان والحرِّية والمساواة، فعلى هذا الأساس ترتبط النظرية الديمقراطية بالقيمة المعنوية[3].

يتضمَّن مفهوم الديمقراطية فكرة أساسية تتمثَّل في إعطاء المواطنين فرصة المساهمة في تدبير شؤونهم العامة وفقًا لأشكالٍ مختلفة[4]، حيث يخوَّلون حق إدارة شؤونهم إمَّا بشكل غير مباشر وهي الصورة الغالبة في التسيير العمومي، أين يقوم المواطن بانتخاب من يمثِّلونه ويسعون لتحقيق مطالبه الشرعية

---

[1] – **بن صايم بونوار**، *"الفساد السياسي والحكم الراشد: دراسة في الأطر المنهجية والنظرية"*، مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، عدد 05، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص. 13.

[2] – **باسل حسين**، *هل يُمكن أنْ تكون هناك ديمقراطية في الأحزاب الطائفية والمذهبية؟ العراق نوذجًا*، جزء من كتاب الديمقراطية في الحياة الداخلية للأحزاب السياسية، مركز القدس للدراسات السياسية، المنهل، 2009، ص. 33.

[3]– **المرجع نفسه**، ص. 33.

[4]– تعتمد الديمقراطية على مبدأ المشاركة الذي يؤسِّس لميلاد مواطنة إيجابية ومسؤولة معبِّرة عن الروح المدنية، غير أنَّها تتأثَّر وتتعرَّض لعدم الإستقرار في حال ما إذا غابت ثقافة المشاركة، لأنَّ الديمقراطية تتقوَّى من دور المواطن في المجتمع، لهذا فالمشاركة السياسية تعبِّر عن الشرعية التي تتمتَّع بها النظم السياسية، أنظر:

– **اسماعيل سراج الدين، إعداد وتحرير علي الدين هلال ومحسن يوسف**، *ملتقى الشباب العربي والإصلاح*، مكتبة الإسكندرية، 2007، ص. 13.

تجسيدًا لفكرة الديمقراطية التمثيلية، أو بشكل مباشر بعد أنْ برز مفهوم "الديمقراطية التشاركية" كمدخل جديد للإصلاح السياسي والإداري.

تُمثِّل الديمقراطية التمثيلية الأسلوب غير المباشر الذي يسمح بإشراك المواطن في صنع القرارات التي غالبًا ما تُتَّخذ لفائدته، بواسطة ممثلين يختارهم بإرادته الحرَّة والمستقلة، غير أنَّها في الوقت الراهن أضحت قاصرة عن تحقيق مسعى الديمقراطية الشعبية والتنمية في شقها الإقتصادي الإجتماعي والإداري، وذلك بعد ما أصابها من عوارض وتناقضات خلقت ما يُعرف "بإشكالية الديمقراطية التمثيلية" و"إشكالية التمثيل السياسي".

أحدثت أزمة الديمقراطية التمثيلية قطيعة بين السلطة والمجتمع الذي أضحى فاقدًا لأمل الحصول على حلول لمشاكله، بعد أنْ اسْتوعب اسْتحالة تدبير شؤونه بشكل رشيد من طرف المنتخبين الذين فوَّض لهم صلاحية تمثيله، حيث يعدُّ عزوفه عن المشاركة السياسية أبرز مظاهر إختلال العلاقة بين الطرفين، فالنظام التمثيلي لم يعد كفيلا بحلِّ المشاكل المعقدة وليس متناسبا مع عمليات صنع القرارات الرشيدة.

برزت الحاجة إلى تجاوز مخلَّفات الأزمة التمثيلية من خلال الإعتماد على مقاربات حديثة في تدبير الشأن العمومي تعتمد في مضمونها على المواطن وتجعل منه ركيزة كل إصلاح، وهذا بعد أنْ تعالت الأصوات المطالبة بتغيير أساليب التسيير العمومي التقليدي القائم على المركزية المفرطة في عمليات صنع القرارات والمعتمد على الأسلوب العمودي.

يُعدُّ إشراك المواطن في مسار صنع القرارات وتدبير الشؤون العامة عملية محورية في مجال الإصلاح السياسي والإداري، فهو من ضرورات تقريب مركزية اتِّخاذ القرارات من المواطنين، كما أنّه أساس تطوُّر الديمقراطية لا سيما على المستوى المحلّي، بالتَّالي فهو خطوة إضافية وضرورية لتحقيق فعالية النشاط العمومي.

تتعدَّد الأهداف المرجوة تحقيقها من وراء الإعتراف بحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، فمنها السياسية حيث تُساهم في فكِّ أزمة الديمقراطية التمثيلية، وتنموية كونها من أهم آليات تنمية المجتمعات، وإدارية حيث تسْعى إلى تحقيق فعالية النشاط العمومي من خلال القضاء على ترسُّبات

ومخلَّفات البيروقراطية والفساد الإداري، بالتالي فهي تعمل على تجديد علاقة الإدارة بالمواطن التي تعاني من مجموعة من الإشكالات.

أعلنت السلطات العامة الجزائرية رغبتها في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن حيث كانت البداية من سنوات الثمانينيات أين باشرت مجموعة إصلاحات سياسية وأخرى اقتصادية امتدت آثارها إلى المجال الإداري، فتمَّ تضمين الدستور بمبادئ جديد تكفل الحق في خدمة عمومية جيدة، كما تمَّ إصدار المرسوم رقم 88-131 حاملا لعنوان العلاقات بين الإدارة والمواطن[1]، ليستمر مسار الإصلاحات من سنوات 1988 إلى غاية يومنا هذا.

عاد موضوع تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن ليتصدَّر من جديد أجندة الإنشغالات السياسية، فهو من بين المواضيع التي تشغل الحكومة وحتى الهيئات التشاركية المكوِّنة للمجتمع المدني وذلك بعد الإنتكاسة التي عرفتها العلاقة وأزمة الثقة التي أصابت الطرفين بفعل تدني نوعية الخدمة العمومية، لهذا تمَّ تسخير حلول بديلة تسمح باسترجاع مصداقية الإدارة والارتقاء بالأداء الإداري فضلاً عن تحقيق دولة القانون، خاصة وأنَّ الهدف من الإصلاح الإداري هو تقريب طرفي العلاقة وبلوغ درجة الرُّقي وتحقيق الديمقراطية.

وُضع المواطن في صلب الإصلاحات الإدارية ومُنحت له حصَّة للمساهمة في تدبير شؤونه العامة لا سيما بعد القصور الذي طال الإصلاحات السابقة الرامية إلى تجديد علاقته بالإدارة، فأصبح يلعب دور الفاعل ضمن مسار الإصلاح الإداري، بالتالي تنامى دوره من مجرَّد "ناخب" إلى "شريك" مساهم في صنع القرارات، وذلك بعد أنْ تمَّ التأكُّد بأنَّ الديمقراطية التشاركية تعدُّ من ضمن الحلول البديلة التي من شأنها أنْ تفكَّ بعض مظاهر أزمة العلاقة وتعمل على تجديدها.

يحتل موضوع مشاركة المواطن في صنع القرار أهمية بالغة، بفعل ما يحدثه من إصلاحات تمس كافة المجالات السياسية والإدارية، حيث ظهر كحتمية فرضتها مجموعة من الظروف الواقعية والعملية كتغير دور الدولة وتنامي أثر السوق الرأسمالي، حيث ساهم خضوع دور الدولة بصفتها فاعلا

[1] - **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، ج.ر.ج.ج عدد27 ، صادر بتاريخ 06 جويلية 1988.

محوريا في صنع السياسات للمراجعة في بروز المفهوم واعتماده كمدخل للإصلاح، لأنه في ظل المتغيرات التي أفرزتها العولمة وثورة الاتصالات يتعذر الحديث عن صنع السياسات العامة بمنأى عن إشراك المواطن والشركاء الجدد في إدارة شؤون الدولة والمجتمع (المجتمع المدني والقطاع الخاص).

برز كذلك مفوم المشاركة بفعل إنتهاء مرحلة التسيير التقليدي المحتكر من الدولة والإدارة العامة والإعلان عن ميلاد أسلوب جديد في التدبير يحتكم إلى قواعد المعلومات وبروز الجيل الثالث من حقوق الإنسان والمواطن، فضلا عن تفطن المواطن للثغرات التي تعتري الديمقراطية التمثيلية.

دفعت هذه المتغيرات الطالبة لإختيار موضوع المشاركة صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن للوقوف على ما تحتويه هذه المقاربة من إيجابيات تسمح بتجاوز أزمة العلاقة، لاسيما وأنَّ هذه الممارسة تجد أساسها في التقليد والعرف القبائلي في الجزائر من خلال ما يطلق عليه "بتجماعت"، كما أنَّ تداول مفهوم الديمقراطية التشاركية في الخطابات السياسية شكل دافعا لدراسة الموضوع، بل أكثر من هذا شكَّل الحراك الشعبي الجزائري وما يحمله من مطالب للتغيير حافزا لتحليل المبدأ واستنباط أهميته ودوره في الإصلاح.

انفتح القانون الجزائري على مقاربة الديمقراطية التشاركية وجعل منها حقًا دستوريًا هادفًا بعد أنْ كفل المؤسِّس الدستوري حق كل مواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي خاصةً المحلِّي وذلك بشكل مباشر وغير مباشر، معترفًا بازدواجية طابع الديمقراطية المحلِّية، فالمستجدات الدستورية تكشف عن تبني وحصر نطاق المشاركة على الصعيد المحلِّي[1].

[1] – حيث كان ذلك بموجب دستور الجزائر لسنة 1976 وبشكل بارز في ظل دستوري 1989 و 1996، أنظر:

– **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976** الصادر بموجب الأمر رقم 76– 97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمَّن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976، معدل ومتمم في استفتاء 03 نوفمبر 1988.

– **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989** منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89–18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلَّق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في اسْتفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج عدد 09، صادر في 01 مارس 1989.=

إمتد الإنفتاح القانوني الجزائري على حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي حيث تمَّ تكريس المبدأ على مستوى الأطر التشريعية المنظِّمة للجماعات الإقليمية، لاسيما وأنَّ المستوى المحلِّي يعدُّ وبامتياز إطارا لممارسة المواطنة، ذلك لما للاَّمركزية الإقليمية من دور في تفعيل هذا الطرح الديمقراطي، خاصة وأنَّ الهدف السياسي من تبنِّيها هو تحقيق الديمقراطية[1].

=- **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر1996، يتعلَّق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في اسْتفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ج.ج عدد 76، لسنة 1996، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ج.ج عدد 25، لسنة 2002، معدل بموجب قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج عدد63، لسنة 2008، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج عدد 14، بتاريخ 07 مارس2016.

[1] - تجسَّد ذلك بشكل متفاوت منذ أوّل نص يتضمَّن قانوني البلدية والولاية حيث ترواح بين الإعتراف بحق المواطن في الإنتخاب وحقه في المشاركة بشكل مباشر في مسار صنع القرارات، أنظر في ذلك:

- **أمر رقم 67-24**، مؤرخ في 18 جانفي 1967، *يتضمن القانون البلدي*، ج.ر.ج.ج عدد 06، صادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 جويلية 1981، ج.ر.ج.ج عدد 27، صادر في 07 جويلية 1981 (ملغى).

- **أمر رقم 69-38**، مؤرخ في 22 ماي 1969، *يتضمن قانون الولاية*، ج.ر.ج.ج عدد 44، صادر في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.ج عدد 07، صادر في 17 فيفري 1981 (ملغى).

- **قانون رقم 90-08**، مؤرخ في 07 أفريل 1990، *يتعلق بالبلدية*، ج.ر.ج.ج عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990 متمم بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج عدد 35، صادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).

- **قانون رقم 90-09**، مؤرخ في 07 أفريل 1990، *يتعلق بالولاية*، ج.ر.ج.ج عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990 متمم بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج عدد 35، صادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).

- **قانون رقم 11-10**، مؤرخ في 22 جوان 2011، *يتعلق بالبلدية*، ج.ر.ج.ج عدد 37،صادر في 03 جويلية 2011.

- **قانون رقم 12-07**، مؤرخ في 21 فيفري 2012، *يتعلق بالولاية*، ج.ر.ج.ج عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

يتمُّ إعتماد المقاربة التشاركية في إعداد مختلف السياسات العامة التي تعني المواطن، الصحة، الرياضة، التعليم، ونحو ذلك من المجالات الحيوية غير أنَّ هذه الممارسة في الجزائر عرفت توسُّعًا في مجالات على حساب مجالات أخرى، حيث عرفت تطبيقًا شمل مجالي التعمير وحماية البيئة.

ورد الإعتراف القانوني بحق المواطن في المشاركة في صنع القرارات التي غالبا ما تعنيه في النصوص القانونية المتعلِّقة بالتعمير، حيث يُمكن له المساهمة في إعداد مخططات التعمير المحلية (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي) بواسطة الآليات المسخَّرة لذلك عبر المراحل المختلفة[1].

ظهر الحق في المشاركة بفعل التطورات الحاصلة في ميدان تدبير الشأن العمومي وبروز الأفكار الجديدة التي تقضي بأنَّ ترشيد عمليات صنع القرارات لن يتحقق إلاَّ إذا كان المواطن طرفًا فاعلاً يُساهم في إعدادها، كما برز بفعل بروز الجيل الثالث من حقوق الإنسان كالحق في الإعلام الإداري والمعرفة والحق في البيئة، لذا تمَّ تكريسه في النصوص القانونية المتعلقة بحماية البيئة[2].

---

[1]- **قانون رقم 90-29** مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، *يتعلق بالتهيئة والتعمير*، ج.ر.ج.ج عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990 معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 94-07، مؤرخ في 18ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر.ج.ج عدد 32، صادرة في 01 جوان 1991، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.ج عدد51، صادر في 15 أوت 2004 (مستدرك في ج.ر.ج.ج عدد 71، صادر في 10 نوفمبر 2004).

- **مرسوم تنفيذي رقم 91-177**، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد *إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به*، ج.ر.ج.ج عدد 26، صادر في 01 جوان 1991، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج.ج عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2011.

- **مرسوم تنفيذي رقم 91-178**، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد *إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها*، ج.ر.ج. ج عدد 26، صادرة في 01 جوان 1991، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج.ج عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2011.

[2]- **مرسوم تنفيذي رقم 07-145**، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج.ج عدد 34، صادر في 22 ماي 2007، معدَّل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 18-255، مؤرَّخ في 09 أكتوبر 2018، ج.ر.ج.ج عدد 62، صادر في أكتوبر 2018. =

تظلُّ مسألة تحقيق فعالية الديمقراطية التشاركية رهن الإرادة السياسية والتشريعية حيث لا بدَّ من توفير ضمانات تفعيلها على أرض الواقع، وعدم جعلها مجرَّد خطاب سياسي يتمُّ تداوله في الإسْتحقاقات الإنتخابية لا سيما وأنَّها عبارة عن نموذج جديد لتدبير الشأن العمومي يؤسِّس لعلاقة شفافة ونزيهة بين المواطنين والإدارة، فعلى إثر هذا نطرح الإشكالية التالية: ***إلى أيّ مدى وُفِّق المشرِّع الجزائري في توفير ضمانات تفعيل مقاربة المشاركة كمدخل لإصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن؟***

يقتضي البحث في هذا الموضوع الاعتماد على المنهج الاستقرائي القائم على تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع المشاركة وعلاقة الإدارة بالمواطن، كما يتم الاعتماد على المنهج النقدي لتقييم موقف المشرع الجزائري من تبني حق المشاركة، فضلا عن المنهج المقارن من خلال إسقاط تجارب بعض الدول المنفتحة على الديمقراطية التشاركية.

للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه يتم تقسيم الدراسة إلى شقَّين حيث يتم التطرق إلى اعتماد مقاربة المشاركة: بحث في سُبُل تجاوز إشكالات العلاقة بين الإدارة والمواطن نظرا لأهميتها البالغة في تجديد العلاقة، حيث يتناول هذا الباب المشاكل التي تُعاني منها علاقة الإدارة بالمواطن، ومختلف المداخل المعتمدة لإصلاحها **(الباب الأول)**.

ليتم الانتقال بعد ذلك إلى كيفية تنظيم المشرِّع الجزائري لحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي والآليات التي سخَّرها لتحقيق ذلك، والتعرض في نفس الوقت إلى الحدود التي تحول دون تمكين المواطن والمجتمع المدني على اختلاف هيئاته من ممارسة الحق في المشاركة **(الباب الثاني)**.

=- **قانون رقم 04-20**، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، *يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة*، ج.ر.ج.ج عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004.

الباب الأول

إعتماد مقاربة المشاركة: بحث في سبل تجاوز إشكالات العلاقة بين الإدارة والمواطن

يُسفر البحث عن واقع علاقة الإدارة بالمواطن عن وجود مجموعة من الاختلالات كانت كفيلة بإضعافها وخلق أزمة بين الطرفين، فإلى جانب القصور في التنظيم القانوني الذي فتح بابًا للتَّجاوزات، يتميَّز أداء الإدارة بالضعف وسوء التسيير الأمر الذي يُكبِّد المواطن معاناةً في كل مرَّة يُحاول فيها استيفاء حقِّه في الخدمة العامة.

برزت الحاجة لتجاوز إشكالات علاقة الإدارة بالمواطن من خلال تكييف الإدارة العامة بمقتضيات التحديث والعصرنة، فمواكبة التطورات الحاصلة في مجال التدبير العمومي يُملي ضرورة الارتقاء بالأداء الإداري، وبالنتيجة تحقيق رضاء المواطن واسترجاع الثقة المفقودة بين الطرفين(**الفصل الأول**).

أضحى تحقيق رهان إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن غاية في ذاتها خاصة بعد تعالي الأصوات المُطالبة بالإصلاح، وعليه فإنَّ محاولات كسب هذا الرهان يقتضي ضرورة الاعتماد على مقتضيات الحكم الراشد لاسيما مبدأ المشاركة الذي يُشكِّل مدخلاً لكل إصلاحٍ سياسي وإداري، فهو يُعدُّ من بين المناهج الحيوية التي تسمح بتجاوز الأزمات.

يُعتبر حق المواطن في المشاركة أو الديمقراطية التشاركية من ضمن المقاربات الحديثة المعتمدة في تدبير الشأن العمومي، فهي من بين الحلول المسخَّرة في سبيل تحقيق الإصلاح وتجاوز إشكالات العلاقة بين الإدارة والمواطن، فالحاجة إلى التجديد فرضته مجموعة من المتغيِّرات كالتحوُّل في أنماط التسيير العمومي وظهور المناجمانت العمومي الجديد، انتشار الفساد بمختلف أنواعه والرَّغبة في تجاوز المركزية المفرطة في عمليات اتِّخاذ القرار(**الفصل الثاني**).

الفصل الأول

علاقة الإدارة بالمواطن: واقع يواجه حتمية التغيير

تنشأ بين الإدارة العامة والمواطن علاقاتٍ شِبْهُ يومية يُطلق عليها في علم الإدارة "**بالعلاقات العامة**"[1]، الأصل أنْ تكون علاقاتٍ حسنة كما هو مقرَّر نظرياً، غير أنَّ العلاقة بين الطرفين في الجزائر عملياً حاذت عن مسارها فرسمت واقعاً خاصاً بها يُشبه في أحيانٍ كثيرة واقع العلاقة في دولٍ أخرى لاسيما دول العالم الثالث كالمغرب وتونس.

يكشف واقع علاقة الإدارة العامة بالمواطن في الجزائر عن وجود مجموعة من المشاكل التي ساهمت في بروزها العديد من العوامل والظروف جعلت من الإدارة العامة إدارة تتَّسم بالضعف وسوء التسيير الأمر الذي خلق نفور المواطن واستيائه منها[2]، وهو ما ساهم في بروز ظاهرة الفساد الإداري

---

[1]– تُعتبر الإدارة العامة أكثر التنظيمات حاجةً لنظام "**العلاقات العامة**" وذلك بهدف الحصول على ثقة المواطن باعتبارها وظيفة إدارية تؤمِّنُ حسن تسيير المؤسسة وأدائها، فأهميتها تُستشف من مختلف التعاريف المقدمة لها، حيث تُعرف بأنَّها: ***"وظيفة الإدارة التي تقيس وتقوِّم وتتنبأ بالآراء والاتجاهات وردود الفعل المتوقعة من جمهور المؤسَّسة والجمهور الخارجي وهي التي تتحكَّم في عمليات الإتصال بين المؤسسة وجماهيرها تحقيقًا للمنفعة المتبادلة"***، فضلا عن كونها " ***التوسُّل بالمعلومات عن طريق الإقناع والملاءمة بين سياسات المؤسَّسة واتجاهات الجمهور للحصول على التأييد العام لأهداف المؤسسة ونشاطها***"، أنظر على التوالي:

– **الجحني علي بن فايز**، *مدخل إلى العلاقات العامة والإنسانية*، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2006، ص. 19.

– **حب الدين علي محمد يعقوب وآخرون**، *"العلاقات العامة ودورها في زيادة كسب ثقة الجمهور بالمؤسسات المصرفية في الفترة من 2010– 2015 (دراسة حالة البنك السوداني الفرنسي)*، مجلة كلية العلوم الإدارية، عدد 01، جامعة إفريقيا العربية، السودان، 2017، ص. 146.

[2] – هو ما أكَّد عليه رئيس الجمهورية الجزائرية "**عبد العزيز بوتفليقة**" في خطاب له في سنة 1999 عند إعلانه عن المظاهر السلبيَّةِ في الدولة التي شملت الإدارة العامة التي وصفها بأنها مريضة بالمحسوبية والمحاباة وتعقد الإجراءات وكثرة الامتيازات التي لا تخضع في ممارستها للرقابة، حيث جاء خطاب الرئيس كما يلي: ***"إنَّ الدولة مريضة معتلّة، إنَّها مريضة في إدارتها ومريضة بممارسات المحاباة ومريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالإمتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب..."***، أنظر: – **خطاب رئيس الجمهورية الجزائرية=**

كسلوكٍ بيروقراطيٍ منحرفٍ يعمل على تحقيق مصالح شخصية بطرقٍ غير مشروعة وكسلوكٍ إداريٍ غير رسميٍ بديلاً عن السلوك الإداري الرسمي[1].

إنَّ المتتبع لواقع الإدارة العامة الجزائرية ينْتبه إلىضعف أدائها في التكفل بانشغالات المواطن، حيث وجِّهت لها أصابع الاتهام من كل الجهات، سواءً من العاملين بها أو من المواطن الذي غالباً ما يشْتكي من عدم تلقيه لخدماته إلاَّ بعد طول انتظار وعناءٍ شديد، حيث تعتري علاقة الإدارة بالمواطن جملة من الإشكالات تحدُّ من كفاءة هياكلها **(المبحث الأول)**.

من هذا المنطلق؛ وفي محاولةٍ لردِّ الاعتبار لدولة القانون وتحقيق الديمقراطية الإدارية المُقْترَنة بفعالية الأداء أصبح تكييف أداء الإدارة العامة بمقتضيات التحديث والعصرنة ضرورة تقتضيها مسألة استرجاع الثِّقة المفقودة بينها و بين المواطن **(المبحث الثاني)** .

=**الديمقراطية الشعبية**، بتاريخ 27 أفريل 1999، موجه للأمة، متوفر على الموقع www.el-mouradia.dz، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 22 جانفي 2015.

[1] – ورد إختلاف فقهي حول المعايير المُعتمدة في تشخيص الفساد داخل الإدارة العامة، حيث ظهرت ثلاثة معايير تختلف من حيث الأساس وهي "**المعيار القيمي**"، "**المعيار المصلحي**" و"**المعيار القانوني**"، يقضي المعيار الأوَّل بتحديد الفساد الإداري انطلاقًا من تدنِّي السلوك والأخلاق في الممارسات والأعمال الإدارية، فهو سلوك يخالف الفضيلة والقيم الدينية والأخلاقية، إذْ يجعل المسؤول الإداري شخصًا من غير أخلاق لعمله على تحويل المصلحة العامة إلى مصلحة ذاتية شخصية، أمَّا المعيار الثاني فهو يركِّز على المصلحة العامة في تحديده لظاهرة الفساد الإداري فيُرجع كل ما حاد وانحرف عن المصلحة العامة فسادًا إداريًا، أمَّا المعيار القانوني فهو يقضي بأنَّه عبارة عن خروج رجل الإدارة العامة عن القواعد القانونية التي تحكم تصرُّفاته، أنظر:

– **السكسيوي أحمد**، *"تأثير التأويل المفاهيمي في علاقة الإدارة بالمواطن"*، مجلة الرَّقيب، عدد 14، 2016، ص. 110، 111.

المبحث الأول

إشكالات علاقة الإدارة العامة بالمواطن

تُعاني علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر من إشكالاتٍ عديدة، منها ما يتعلَّق بالنصوص القانونية المؤطِّرة لها ومنها ما يرتبط بالممارسة العملية للنشاط الإداري.

يكشف التحليل الدقيق للمنظومة القانونية الجزائرية عن قصورها في احتواء علاقة الإدارة بالمواطن ما يطرح إشكالية محدودية ضمانات حماية هذا الأخير من الممارسات السلبية للإدارة العامة **(المطلب الأول)**.

مقابل ذلك، تعرف الممارسة الإدارية انتشاراً لبعض التصرُّفات التي تعتري الجهاز الإداري ما جعل الإدارة الجزائرية لا تخلو من مظاهر الفساد الإداري كأحد العوارض التي تَطَالُها، فخلافاً لما هو مقرَّر قانونًا تكشف الإدارة العامة عن ضعف أدائها في التكفُّل بانشغالات المواطن **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

قصور التنظيم القانوني لعلاقة الإدارة العامة بالمواطن

جاءت محاولة المشرِّع الجزائري لتنظيم علاقة الإدارة العامة بالمواطن في نصوصَ قانونيةٍ متفرقةٍ، فإلى جانب الأسس الدستورية لتنظيم العلاقة، تجد هذه الأخيرة أساسها في نصوصَ قانونيةٍ تشريعيةٍ تعود إلى مرحلة ما قبل الإصلاحات الإدارية التي باشرتها الدولة في مرحلة الثمانينيات ونصوصَ قانونية تنظيمية نابعة من صلب السلطة التنفيذية.

تجدر الإشارة بخصوص الأسس الدستورية المنظِّمة لعلاقة الإدارة والمواطن إلى أنَّ المؤسس الدستوري الجزائري قد عمد إلى دسْترة (**La constitutionnalisation**) حق الموطن في الخدمة العامة بشكلٍ غير مباشر، تجسَّد في مجموعة من المبادئ التي تحكمه في علاقته بالإدارة العامة، وإنْ تراوح تكرسيها بين التنظيم المنعدم والمحتشم في مرحلة عرفت هيمنة الحزب الواحد على الحياة العامة في الدولة والإقرار الصريح بعد تبني السلطات العمومية نظام التعدُّدية الحزبية وانفتاحها على اقتصاد السوق **(الفرع الأول)**.

في حين؛ تُرجمت الإرادة السياسية لإصلاح علاقة الإدارة بالمواطن في إصدار السلطة التنفيذية لأهمِّ نصٍ قانونيٍ ينظِّم العلاقة ألا وهو المرسوم 88-131 بدلاً من صدور ذلك بنصٍ صادر عن السلطة التشريعية[1]، حيث تزامن إصداره مع سلسلة الإصلاحات الإدارية التي باشرَتْها السلطات العامة بهدف تحسين الخدمات العمومية مع مطلع سنوات الثمانينات **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

المرجعية الدستورية في تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن

يتكفَّل الدستور بوضع القواعد الأساسية المتعلِّقة بكيفية ممارسة السُّلطة من خلال تحديد صلاحيات المؤسَّسات وتعيينها، ويتولى تنظيم العلاقة التي تربط الحكَّام بالمحكومين[2]، كما يُجسِّد تصوُّر الفلسفة السياسية للدولة باحتوائه على أحكامٍ ومبادئٍ تتحدَّد وِفْقَهَا أوصاف وإيديولوجية المجتمع السياسي[3]، إلى جانب ذلك يُعتبر الدستور الضامن الرئيسي لحقوق وحريات المواطن بتضمُّنِه للخطوط العريضة التي تحكمه في علاقته مع الإدارة العامة.

تبرُز العلاقة بين الدستور وحق المواطن في الخدمة العامة من خلال العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري، فعلى حدِّ قول الفقيه "**بارتلمي**" فإنَّ: ***"القانون الدستوري يبيِّن لنا كيف شيِّدت الآلة الحكومية، أما القانون الإداري فيبيِّن كيف تسير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة فيها بوظيفتها"***[4].

يتصدَّر الدستور قمَّة الهرم القانوني في الدولة ما يجعل تضمينه حق المواطن في الخدمة العامة ضرورة تقتضيها مسألة حمايته خاصة لكونه: "***نص قانوني متفوِّق على كل النصوص القانونية***

---

[1]- هذا لا يعني انعدام النصوص التشريعية المنظِّمة للعلاقة، لكن نظرا لأن مظاهر تنظيمها تجسدت في مجموعة من المبادئ(مبدأ المشاركة والإعلام الإداري...) ارتأينا دراستها ضمن الفصل الثاني من هذا الباب بشكل مفصل.

[2]- **بوكرا إدريس**، *الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية*، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص. 73.

[3]- **بلحاجي أحمد**، *علاقة المواطن بالإدارة دراسة قانونية*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون الإداري المعمَّق، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص.08.

[4]- نقلا عن **بومدين محمد، لعجال منيرة**، *"الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر"*، مجلة الحقيقة عدد 33، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2015، ص.55.

الأخرى التي تنساق منه ومنه تستقي صحتَّها، فالأعمال الإدارية ليست صالحة إلاَّ إذا امتثلت للقوانين، وهذه بدورها تفقد صحَّتها إذا لم تتطابق مع الدستور الذي يعدُّ الضابط الأساسي"[1].

حاول المؤسِّس الدستوري الجزائري التنصيص على علاقة الإدارة العامة بالمواطن في متن الدساتير التي عرفتها الدولة الجزائرية رغم أنَّ الاهتمام بموضوع تنظيمها لم يكُن إلاَّ في سنوات الثمانينات بعد أنْ انتشرت البيروقراطية وبلغت ذروتها، فكانت البداية بمحاولة التَّنظيم في إطار دساتير الأحادية الحزبية التي تميَّزت بانعدام التكريس والتكريس المحتشم **(أولا)**، ليَعْترف بعد ذلك المؤسِّس الدستوري ببعض المبادئ التي تحكم العلاقة في إطار دساتير النظام المُستحدث بشكل بارزٍ **(ثانيا)**.

أولا

محدودية تنظيم علاقة الإدارة العامة بالمواطن في إطار دساتير الأحادية الحزبية

اتّسم دستوري الأحادية الحزبية لسنتي 1963 و 1976 بالطابع الإيديولوجي حيث ارتكز نظام الحكم آنذاك على الحزب الواحد المناقض لنظام التعدُّدية الحزبية والنظام الاقتصادي الاشتراكي المتعارض مع نظام الاقتصاد الحر[2]، الأمر الذي أثَّر على مسألة تنظيم الحقوق.

ساهمت المبادئ الاشتراكية في الإبقاء على الجانب السلطوي للإدارة العامة والعلاقة غير المتساوية بين الطرفين، الأمر الذي دعَّمه غياب ضمانات حماية المواطن الطرف المستضعف بفعل انعدام النَّص الدستوري على العلاقة أو المبادئ التي تضبطها في دستور 1963 **(1)** والأمر ذاته بالنِّسبة لدستور 1976 الذي جاء بمحاولة لإقرار أحد أهم المبادئ التي تحكم المواطن في علاقته بالإدارة العامة لكن على نحوٍ محدود **(2)**.

---

[1]- **بومدين محمد، لعجال منيرة**، مرجع سابق، ص. 53-54.

[2]- **بلحاجي احمد**، مرجع سابق، ص. 10.

1. انعدام النص الدستوري على علاقة الإدارة العامة بالمواطن في دستور 1963

تكفَّل المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1963 بتنظيم حقوق المواطن تحت عنوان "**الحقوق الأساسية**"[1]، غير أنَّ استقراء أحكام هذا العنوان تُظهر المعالجة المنعدمة لعلاقة الإدارة بالمواطن، إذْ تمَّ إغفال إحاطة هذا الأخير بضماناتٍ لمواجهة الإدارة العامة من خلال إلزامها بالحياد وعدم التحيُّز، فلم يتم التنصيص على المبادئ التي تحكم الطرفين أثناء أداء وتلقي الخدمة العمومية.

جاءت أحكام المواد 12 إلى 22 من دستور الجزائر لسنة 1963 معترفةً للمواطن بجملة من الحقوق؛ كالحق في التصويت والمساواة وحقه في التعليم...، لكنها لم تتضمن حقوقه والتزاماته اتِّجاه الإدارة باستثناء أحكام المادة 19 التي اعترفت بحرِّية تأسيس الجمعيات وحرِّية الرأي والتعبير.

2. دستور 1976: محاولة محدودة لتدارك القصور الدستوري في تنظيم العلاقة

جاء المؤسِّس الدستوري الجزائري بمحاولة لتدارك قصوره في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن في إطار دستور الجزائر لسنة 1976 الذي لا يختلف عن دستور 1963 من حيث طبيعته، خاصةً على المستوى المحلي، فجاءت مقتضيات بعض مواده مقرَّة انتهاج سياسة "**إدارة القرب**" باعتماد نظام اللاَّمركزية الإدارية كثاني تنظيم إداري.

جعلت المادتان 07/2 و 8 من دستور الجزائر لسنة 1976 من المجالس المنتخبة ممثلةً للمواطن ومعبِّرةً عن إرادته، ما ساهم في تميُّز المستوى المحلي كإطارٍ يضْمن له حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي بشكل غير مباشر، بواسطة المجالس التي يتولى انتخابها لتُمثِّله وتقوم بإيصال صوته وتُلبِّي مطالبه تحقيقاً للديمقراطية التمثيلية[2].

---

[1]– **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963**، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.ج عدد 64، صادر في 10 سبتمبر 1963.

[2]– راجع أحكام المواد **7، 8، 9، 34، 35 و36** من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976**، مرجع سابق.

في حين؛ عزَّزت مقتضيات المادة 56 وبشكل ضمني من إمكانية مشاركة المواطن للإدارة في عمليات صنع القرارات التي غالباً ما تُتَّخذ لفائدته بتمكينه من حرية إنشاء الجمعيات، بعد أنْ تمَّ إقرار حقه في المشاركة في تسيير الشأن العمومي بناء على أحكام المادة 27/2.

بالإضافة إلى ذلك؛ وفي سبيل ضبط المسائل التي لها صلة بعلاقة الإدارة بالمواطن فرضت المادة 37 من دستور 1976 على الأعوان العموميين للدولة الالتزام بتحقيق المصلحة العامة وضمان عدم استغلال مناصبهم بما يعود عليهم بالنَّفع الخاص حتى لا يتم الإخلال بالمنفعة العمومية والحق في الخدمة العامة[1]، كما تمَّ إحاطة المواطن بضمانة الدفاع عن حرِّياته وحقوقه، من خلال إقرار العقاب على كل موظف أساء استعمال سلطته، كما تبنَّت أحكام الفصل الرابع من دستور 1976 في نص المادتان 39، 40 لأوَّل مرَّة مبدأ حياد الإدارة العامة بشكل غير مباشر يُستشف من مبدأ مساواة المواطنين[2].

3. الشرعية الثورية: أساس القصور الدستوري في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن

انعكس إنتهاج الدولة الجزائرية في مرحلة ما قبل سنة 1989 النهج الاشتراكي وجعلها من الثورة أساساً لشرعية وجودها سلباً على تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، حيث ربط المؤسِّس الدستوري الجزائري ممارسة الحقوق والواجبات التي اعْترف بها للمواطن بشكل عام وتلك التي تربطه بالإدارة العامة بشكل خاص بضرورة التقيُّد والالتزام بمبادئ الثورة والاختيار الاشتراكي حسب ما تضمنته أحكام المادة 28 من دستور 1976، الأمر الذي جعل أغلب الآراء تكاد تُجمع على أنَّ ضعف اهتمام دساتير الأحادية الحزبية بموضوع العلاقة بين الطرفين يعود إلى الطبيعة الإيديولوجية لهذه الدساتير[3].

---

[1]- تنص المادة 37 على: "***على أعوان الدولة أنْ يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب والمنفعة العامة ليس غير، ولا يمكن بحالٍ من الأحوال، أنْ تصبح ممارسة الوظائف العمومية مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة***" **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976**، مرجع سابق.

[2]- إنَّ الاعتراف بمبدأ مساواة المواطنين جعل البعض يقرّ بأنّه من مظاهر حياد الإدارة العامة، **غزلان سليمة**، *علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع الجزائري*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010، ص. 23.

[3]- **المرجع نفسه**، ص. 25.

ساهم هذا التقييد في توسيع صلاحيات الإدارة العامة أثناء خِدْمتها المواطن وتعزيز فرص استعمال سُلطتها التقديرية، ما جعل المواطن طرفاً مستضْعفاً مجرداً من وسائل الحماية القانونية ضدَّ تعسف الإدارة، باستثناء ما تضمنته أحكام المادة 72 من دستور الجزائر لسنة 1976 التي أقرَّت نوعاً من الحماية يخضع لها في حال إساءة الإدارة العامة لاستعمال سلطتها لأنَّ ذلك يجعل القرار الإداري معيبًا، وذلك بتمكينه من حق اللُّجوء إلى القضاء[1].

ثانيا

تنظيم علاقة الإدارة العامة بالمواطن في ظل دساتير النظام المستحدث

تبنَّى دستور الجزائر لسنة 1989 على عكس ما كان معمولاً به في ظل دستوري 1963 و1976 نظاماً دستورياً مغايراً، بإحلال نظام التعدُّدية الحزبية كإصلاحٍ سياسيٍ يهدف للقضاء على احتكار السلطة من طرف الحزب الواحد، والانفتاح على اقتصاد السوق بتبني نظام الاقتصاد الحر كإصلاحٍ اقتصاديٍ معارضٍ كلياً للنظام الاقتصادي الاشتراكي.

ساهمت الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي باشرتها الدولة الجزائرية بصدور دستور 1989 في دفع عجلة الإصلاحات الإدارية حتى تتكيَّف الإدارة العامة مع المعطيات الجديدة التي تبنَّاها نظام

---

[1]– تنص المادة 72 **من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976**، مرجع سابق على أنَّه:
" – ***يعاقب القانون على التعسُّف في استعمال السلطة،***
تضمن الدولة مساعدة المواطن من أجل الدفاع عن حريته وحصانة ذاته".
– تناول المشرِّع الجزائري في إطار قانون العقوبات مجموعة من العقوبات تطبَّق على كل موظَّف عمومي أساء إسْتعمال سلطته ضدَّ الأفراد حيث تتراوح في الحبس مدَّة أدناها شهرين إلى سنة وأقصاها سنة إلى خمسة سنوات وغرامات مالية تتراوح بين 500 إلى 000. 3 دج كحدٍّ أدنى و 000. 10 إلى 000. 100 دج كحدٍّ أقصى فضلا عن التوقيف عن العمل لفترة زمنية معيَّنة، أنظر: – **أمر رقم 66–156** مؤرخ في 08 جوان 1966، *يتضمَّن قانون العقوبات*، معدَّل ومتمم بموجب قانون رقم 04–15، مؤرَّخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر.ج.ج عدد 71، صادر في 10 نوفمبر 2004، معدَّل ومتمم بموجب قانون رقم 15–19 مؤرَّخ في 30 ديسمبر 2015، ج.ر.ج.ج عدد 71، صادر في 30 ديسمبر 2015.

التعدُّدية الحزبية، فهذه الأخيرة تحتكم في ظل النِّظام المستحدث لمبادئ وقواعدَ قانونية مختلفة تماماً عن تلك المقرَّرة في ظل نظام الأحادية الحزبية[1].

1. تبني دستور 1989 لبعض مبادئ الديمقراطيات الحديثة

خلافاً لما ارتكزت عليه العملية السياسية في مرحلة ما قبل 1989 التي استهدفت تطوير المجال السياسي دون المجال الإداري فإنَّ دستور 1989 فتح باب إصلاح الإدارة العامة، وذلك بعد أنْ عكست أحداث أكتوبر لسنة 1988 مظاهر نفور واستياء المواطن من أجهزة الدولة خاصة الإدارية منها[2] فكان الهدف منصباً حول تحديث الإدارة العامة في سبيل تجديد علاقتها بالمواطن.

تُرجمت الإرادة السياسية في إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن بتضمينها في دستور 1989 من خلال إرساء مجموعة من المبادئ أهمها "الفصل بين السلطات"[3] كمبدأ تعتمده الديمقراطيات الحديثة لفكِّ التداخل بين العمل السياسي والعمل الإداري، وذلك بموجب الباب الثاني الوارد تحت عنوان "تنظيم السلطات"، السلطة التنفيذية بموجب المواد من 67 إلى 91، السلطة التشريعية وفقا للمواد من 92 إلى 128، والسلطة القضائية معلناً استقلاليتها عن باقي السلطات بناءً على نص المواد 129 إلى 148 من دستور 1989.

---

[1]– **بودريوه عبد الكريم**، *مبدأ حياد الإدرة وضماناته القانونية، دراسة مقارنة(الجزائر. تونس.فرنسا)*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2005، ص. 2، 3.

[2]– **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 26.

[3]– رغم تكريس مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1989 بشكل محتشم إلاَّ أنَّ هذا لم يمنع المجلس الدستوري الجزائري من التأكيد عليه عندما عُرض عليه الرقابة على مدى دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون الأساسي للنائب، راجع في ذلك:

– **رأي رقم 1–ر–ق–م–د**، مؤرَّخ في 28 أوت 1989، يتعلَّق بالرَّقابة على دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، متوفِّر على الموقع الرَّسمي للمجلس الدستوري: www.conseil-constitutionnel.dz ، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ 12 جانفي 2015.

– **قرار رقم 2–ق–ق–م د–89**، مؤرخ في 30 أوت 1989، *يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي للنائب*، ج.ر.ج.ج عدد 37، صادر في 04 سبتمبر 1989.

نفى المؤسِّس الدستوري الجزائري بناءً على مقتضيات المادة 28 من دستور 1989 إمكانية التمييز بين المواطنين مهما كان وضعهم[1]، حيثُ اعتمد مبدأ مساواة الجميع أمام القانون بصفته مبدأً ملازماً للنِّظام الديمقراطي وحقوق الإنسان[2]، أكثر من ذلك عمد بموجب نص المادة 30 من الدستور إلى جعل المساواة هدفاً رئيسيا تلتزم مؤسَّسات الدولة تحقيقه.

دائما؛ وفي سياق البحث عن مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن نجد أنَّ دستور 1989 قد فتح مجالاً لتحقيق الديمقراطية الإدارية من خلال تعزيز سلطة اتخاذ القرارات الإدارية بإمكانية إشراك المواطن في عمليات صنعها، فعرج إلى تدعيم نظام اللاَّمركزية الإدارية حتى تتمكن كل فئات المجتمع من المشاركة إلى جانب الإدارة العامة[3]، على عكس ما كانت تتعامل عليه هذه الأخيرة نتيجةً تغييب دوره في مسار صنع القرارات حيث طغت المركزية الشديدة وتعدَّدت مستويات اتِّخاذ القرار[4].

لكن رغم ذلك يظلُّ دستور 1989 محدوداً لعدم تبنِّيه لمبادئ جديدة تُساهم في حماية المواطن من تعسُّف الإدارة العامة[5]، الأمر الذي جعله شبيهاً بدساتير الأحادية الحزبية وإن خالفها في إقرار نظام التعدُّدية و مبدأ الفصل بين السلطات كضماناتٍ فعلية للمواطن، فعدم إقرار مبادئ أخرى تتماشى وطبيعة النظام الجديد كمبدأ عدم تحيُّز الإدارة من شأنه أنْ يُؤثِر على الحق في الخدمة العامة.

---

[1]- ورد نص المادة 28 من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989**، مرجع سابق، على النحو التالي: "***كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يُمكن أن يتذرع بأيِّ تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق أو الجنس أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف أخر، شخصي أو اجتماعي***".

[2]- **بلحاجي أحمد**، مرجع سابق، ص. 13.

[3]- **راجع أحكام المواد 15، 16، 47، 48، 68 و 95، من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989**، مرجع سابق.

[4]- حيث طغت المركزية الشديدة وتَعَدَّدت مستويات اتخاذ القرار ما ساهم في بروز البيروقراطية وأزمة العلاقة بين الطرفين أنظر: **مقدم سعيد** ،'*التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة*"، إدارة، مجلد 16، عدد 31، 2006، ص. 20.

[5]- هذا باستثناء ما تبنَّته أحكام المادة 22 **دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989**، مرجع سابق. التي نصت على: "***يعاقب القانون على تعسف السلطة***"، والمادة 136 من **المرجع نفسه**، التي أكَّدت على احتكام الإدارة للقانون والقرارات الصادرة من القضاء حيث ورد النص فيها كما يلي: ***على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء***".

أكثر من ذلك، فما يجعل دستور 1989 قاصراً عن احتواء علاقة الإدارة بالمواطن هو عدم تبني المؤسِّس الدستوري في الديباجة لحقوق الإنسان والمواطن، المكرَّسة في صُلب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي من شأنها أنْ تُحدِّد مركز المواطن ودوره في الحياة الاجتماعية والسياسية والإدارية والإقتصادية...إلخ[1].

2. تأكيد دستور 1996 على المبادئ الديمقراطية التي تحكم المواطن في علاقته بالإدارة

يُعتبر دستور الجزائر لسنة 1996 أكثر الدساتير دقةً ووضوحاً في تكريس علاقة الإدارة بالمواطن أو بالأحرى تكريس الحق في الخدمة العامة، حيث عمد إلى الإبقاء على أغلب الأحكام التي تضمنها دستور 1989 خاصة لكونهما من نفس الطبيعة "دساتير قانون" مع تتويج العلاقة بمبدأ جديد يكْفل الحماية من تعسُّفات الإدارة.

تبنى دستور الجزائر لسنة 1996 المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطيات الغربية الليبرالية ذات الصِّلة المباشرة بحقوق المواطن تِّجاه الإدارة[2]، فأكَّد على نظام اللاَّمركزية الإدارية كسياسة منتهجة لتقريب الطرفين[3]، مع ضمان عدم تعسف الإدارة العامة أثناء خِدْمتها له حيث ألزمها دستور 1996 كما هو نفس الحال بالنسبة لدستور 1989 بالاحتكام إلى القانون[4].

يختلف دستور الجزائر لسنة 1996 عن دستور 1989 من حيث ضمانات حماية حقوق وحرِّيات المواطن وذلك من خلال الاعتراف وبصريح العبارة "بمبدأ حياد الإدارة" [5]، بعد أنْ استقاه من أرضية الوفاق الوطني ضمن إطار أهداف المرحلة الانتقالية التي تضمّنت ضرورة رد الإعتبار لعلاقة

---

[1]– كان من المفترض لدستور تبنى مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية أنْ يتبنى حقوق وحريات جديدة تُساهم في بعث علاقة جديدة بين المواطن والدولة بصفة عامة والمواطن والإدارة بصفة خاصة، أنظر: **بلحاجي أحمد**، مرجع سابق، ص. 14.

[2]– **المرجع نفسه**، ص.15.

[3]– كان ذلك بموجب المادتان 16، 17 من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق.

[4]– المادة 24 تضمنت معاقبة الدولة للإدارة العامة في حال تعسفها في استعمال السلطة ، **المرجع نفسه**.

[5]– تنص المادة 25 **المرجع نفسه** على أنَّ: "***عدم تحيُّز الإدارة يضمنه القانون***".

الإدارة بالمواطن، باعتماد مدخل التخليق الإداري والتعامل على أساس العدل والمساواة، فضلا عن ضرورة الحياد[1].

يُساهم مبدأ حياد الإدارة العامة في تحقيق فاعلية ومردودية نشاط المرافق العمومية، كما يؤدي إلى تحسين علاقة الإدارة والمواطن الأمر الذي عبَّر عنه الأستاذ **جورج ألجوزي** كما يلي:" ***لا يوجد سياسة حسنة بدون إدارة حسنة، ولا إدارة حسنة بدون حياد سياسي"***، فأهِّمية المبدأ دفعت الفقهاء الثلاثة "**قورني**" و"**كسلر**" و"**سيواك بويدسو**" إلى ربط مضمونه بمبادئ الديمقراطية الإدارية حيث عرَّفوه على أساس أنَّه: "***واجب الإدارة أنْ تكون مفتوحة وفي خدمة كافة المواطنين مهما كانت وضعيتهم الاجتماعية أو آرائهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية***"[2]، ذلك بعد أن اقترن مصير خدمة المواطن بنزاهة وشفافية أداء الإدارة العامة.

في سياق التأكيد على حماية المواطن من تعسف الإدارة نصَّ المؤسس الدستوري الجزائري في خضم دستور 1996 على تمكين المواطن من حق اللُّجوء إلى القضاء الإداري، بإنشاء مجلس الدولة كهيئة قضائية يلجأ إليها إلى جانب المحاكم الإدارية من أجل إنصافه بالحكم بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والتعويض عن الأضرار الناتجة عن أعمال الإدارة[3].

---

[1]– ورد ضمن عنوان **الأهداف السياسية** للمرحلة الانتقالية في إطار السياسة الرامية إلى إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن ما يلي ".... تدعيم الهياكل وإعادة الاعتبار لوظيفة الدولة بعمل في العمق يضم إصلاح الإدارة الذي يمكِّن:

- ضمان القيام الفعلي بالوظائف المستمرة للدولة،
- المساهمة في نمو المجتمع وذلك بالاستجابة لاحتياجات المستعملين وبالانصاف بالنسبة لكل واحد،
- الوصول بكل احترام وفي كل الظروف إلى حياد الإدارة،
- إضفاء الطابع الأخلاقي على الحياة العمومية، وتعزيز وظائف الرقابة..."، أنظر:
- **مرسوم رئاسي رقم 94–40**، مؤرخ في 29 جانفي 1994، *يتضمن نشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية*، ج.ر.ج.ج عدد 06، صادر بتاريخ 31 جانفي 1994، (ملغى).

[2]– **بودريوه عبد الكريم**، مرجع سابق، ص. 45–71.

[3]– تنص المادة 171/2 **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق، على: " **يُمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية**".

يُمكن القول بأنَّ دستور الجزائر لسنة 1996 قد كرَّس ضماناتٍ فعليَّة لحماية المواطن وأسَّس لقيام علاقة جديدة تربط بينه وبين الإدارة العامة، إلاَّ أنَّ المركز السلطوي لهذه الأخيرة نظراً لامتيازات السلطة العامة حال دون تحقيق ذلك، ما ساهم في مواصلة تذمُّر المواطن وتضخُّم إشكالات العلاقة رغم محاولات الإصلاح الإداري التي باشرتها السلطات العامة الجزائرية.

رغم كل التعديلات والمستجدَّات التي ترجمتها دساتير النِّظام المستحدث إلاَّ أنَّ علاقة الإدارة بالمواطن لازالت تعاني من الإختلالات، فغياب الضَّمانات الفِّعلية لحماية المواطن جعل منها مجرَّد تغييرات هيكلية يُثْبِتُها ضُعْفُ المحيط القانوني والسياسي الذي تمَّت فيه صياغة وإقرار مبدأ الحياد فضلاً عن انعدام الاستقلالية القانونية لهيئات الرقابة القضائية المستحدثة[1].

الفرع الثاني

احتواء المرسوم 88-131 لعلاقة الإدارة العامة بالمواطن

باشرت السلطات العامة الجزائرية منذ سنة 1976 جملة من الإصلاحات تسعى إلى ردِّ الاعتبار لدولة القانون وتأهيل المرافق العامة وتحقيق فعالية النشاط الإداري، حيث شهدت الفترة الممتدة من سنة 1980 إلى غاية 1988 صدور ترسانة هامة من القرارات والتعليمات الوزارية، تُوِّجت بصدور أوَّل نص يحمل عنوان العلاقات بين الإدارة والمواطن ألاَ وهو المرسوم رقم 88-131 الذي صدر بعد عقد العديد من الورشات الإصلاحية.

إفْتُتِحَتْ الورشات الإصلاحية "التمهيدية" التي دفعت بعجلة إصدار المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن في مرحلة سابقة عن سنة 1988، أهمُّها كانت في سنة 1984 أيْن اعتُبرت مسألة تحسين العلاقة بين الطرفين إشكالية مركزية للإصلاح والتجديد الإداريين[2]، فبموجب المرسوم الرئاسي رقم 84-104 حظي المواطن باهتمام متزايد من خلال جعله أساس كل إصلاح[3].

---

[1]- **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص.32.

[2] -**BENNADJI Chérif**, « *Les rapports entre l'administration et les administrés en droit Algérien : l'impérative codification* », Idara, vol 10 N^0 spécial, N^{0}1, 2000, Alger, p .23

[3]- يرمي هذا المرسوم إلى إنشاء هيكل إداري مركزي يدعى بالمحافظة يعمل على تقريب الإدارة من المواطنين، أنظر:=

بعد ذلك عقد مجلس الوزراء بتاريخ 25 نوفمبر 1987 اجتماعاً يرمي إلى ترسيخ دولة القانون وإرساء الاحترام والشفافية بين المواطنين بإعادة تأهيل المرافق العامة ومكافحة البيروقراطية، حيث يُعتبر هذا الاجتماع أكبر حملة رامية إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، اختُتم بإصدار مجموعة من التدابير مختلفة الآجال، فمنها ما هو فوري ومنها ما هو قصير المدى.

تمثَّلت التدابير الفورية في إصدار قرار 30 ديسمبر 1987 عن وزير الداخلية يتضمن إلغاء شهادة الإقامة، مع تفويض التوقيع وتمديده إلى باقي الموظفين الدائمين في البلديات، إلى جانب حصر إمكانية استدعاء المواطن إلاَّ في حالة الضرورة، إرسال الوثائق عن طريق المراسلة، تنظيم الاستقبال والتوجيه على نحوٍ يضمن جودة المرفق العام مع شخصية (Personnalisation) المراسلات فضلاً عن تقليص مدَّة إصدار الوثائق الإدارية وإلغاء إمكانية أخذ عطلة للسَّفر خارج الوطن[1].

في حين؛ تمثَّلت الفئة الثانية من التدابير المتَّخذة في إطار هذا الاجتماع في إنشاء هيئة وسيط الجمهورية[2] على مستوى وزارة الداخلية كجهة غير قضائية تفصل في تظلُّمات المواطن وحماية حقوقه ضد تعسف الإدارة، مع تنظيم أيام مفتوحة على الإدارة العامة وتوحيد وتبسيط خدمة المواطن، فضلاً عن إنشاء مركز بحث حول الرأي العام وتشجيع الحياة الجمعوية ووضع مدوِّنة أخلاق الإدارة العامة[3].

=- **مرسوم رئاسي رقم 84-104**، مؤرخ في 12 ماي 1984، *يتضمن إنشاء محافظة الإصلاح والتجديد الإداريين* ج.ر.ج.ج عدد 20، صادر بتاريخ 15 ماي 1984.

[1]- **OSSOUKINE Abdelhafid**, *La transparence administrative*, Dar el Gharb, 2000, Algérie, p.249.250.

[2]- تمَّ إنشاء هيئة وسيط الجمهورية بموجب **مرسوم رئاسي رقم 96-114**، مؤرخ في 23 مارس 1996، *يتضمن تعيين وسيط الجمهورية*، ج.ر.ج.ج عدد 20، صادر بتاريخ 31 مارس 1996، (ملغى).

في حين تمَّ تحديد وسائل عمل هذا الأخير بناء على **مرسوم رئاسي رقم 96-197**، مؤرخ في 26 ماي 1996، *يتعلق بتحديد وسائل العمل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيه*، ج.ر.ج.ج عدد 33، صادر بتاريخ 29 ماي 1996، (ملغى).

لكن سرعان ما تمَّ التخلي عنه بموجب **مرسوم رئاسي رقم 99-170**، مؤرخ في 02 أوت 1999، *يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية*، ج.ر.ج.ج عدد 52، صادر بتاريخ 04 أوت 1999، (ملغى).

[3] -**OSSOUKINE Abdelhafid,** op.cit., p.250.

تُعتبر هذه التدابير من الناحية النظرية رغم مصير بعضها الذي بقيَ مجرد حبرٍ على ورق الإطار المرجعي للمرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، حيث تزامن إصداره مع إصدار ترسانة قانونية مهمَّة حول إصلاح المؤسسات العمومية[1]، فلم يكن لصدوره أنْ يتِمَّ لَوْلَا ما مهَّدت له محاولات الإصلاح التي تخلَّلت مرحلة ما قبل 1988، أين حضيت مسألة تحسين العلاقة باهتمامٍ متزايدٍ في المذهب الرسمي بجعلها هدفاً رئيسياً من بين الأهداف الأخرى المتعدِّدة لمختلف الإصلاحات التي تمَّ الشروع فيها[2] .

تَرجم المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن الرَّغبة السياسية الفعلية في إصلاح العلاقة، إذْ جَسَّد نقطة الشروع في مسار إصلاحي فعلِّي عام وشامل يرمي إلى تحقيق المصالحة الغائبة وتجديد الحوار المنقطع بين الطرفين، كما يُعتبر "ترقية" أو "تزكية قانونية"[3] تحمل لأوَّل مرّة عنوان "العلاقات بين الإدارة والمواطن".

يوجِّه المرسوم رقم 88-131 مضمون علاقة الإدارة بالمواطن من خلال تبيانه لأهمِّ الواجبات والالتزامات التي تقع على الإدارة العامة إلى جانب تأكيده على حق المواطن في الخدمة العامة وإقرار

---

[1]- انصبَّ مضمون الإصلاحات الإدارية بعد أنْ تمَّ تبني مشاريع التنمية لسنة 1988 ومنذ صدور القوانين المتعلقة بسياسة استقلالية المؤسسات العمومية على ضرورة تحديث وتطوير الإجراءات الإدارية إلى جانب إعادة النظر في مختلف القوانين تمهيداً لإصدار مشروع دستور الجزائر لسنة 1989 الذي تبنى سياسة استقلالية المؤسسات العمومية، للاستزادة في الموضوع راجع: - **بن فريحة مصطفى**، *الإصلاح الإداري ووضعيته بين النظري والتطبيقي في الجزائر* مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2003، ص.20.

أكثر من ذلك صدرت مجموعة من المراسيم التي تتضمَّن إصلاح الهياكل والأجهزة الإدارية منها:

- **مرسوم رقم 90-188**، مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد *هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات*، ج.ر.ج.ج عدد 26، صادر في 27 جوان 1999.

- **مرسوم تنفيذي رقم 94-248**، مؤرخ في 10 أوت 1994، ينظم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ، ج.ر.ج.ج عدد 31، صادر بتاريخ 18 ماي 1994.(ملغى)

[2] - **BENNADJI Chérif**, op.cit., p.23.

[3]- **بن عيشة عبد الحميد**، *العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر -1-، 2011، ص. 375.

مجموعة حقوق والتزامات تقع على هذا الأخير **(أولا)**، غير أنَّ هذا المرسوم تتخلَّله العديد من الثغرات تفتح باب النقد والحديث عن عدم دقته في احتواء العلاقة **(ثانيا)** بل أكثر من ذلك تُطرح إشكالية اقصاء صلاحية السلطة التشريعية في تنظيم العلاقة (**ثالثا**).

أولا

توجيه المرسوم 88-131 لمضمون علاقة الإدارة بالمواطن

صدر المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ليحمل لأوَّل مرَّة مضمون هذه العلاقة التي تضع على عاتق الإدارة مجموعة من الالتزامات تتقيَّد بها أثناء خدمة المواطن، مقابل ذلك يتمتَّع المواطن بمجموعة من الحقوق تكْفل حقه في الخدمة العمومية كما يلتزم بالوفاء بواجباتٍ حين اتصاله بالإدارة وبالموظف المكلَّف بخدمته.

يحتوي المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن في مضمونه 42 مادة تتمحور حول أربعة فصول، الأول يندرج تحت عنوان "أحكام عامة"، الثاني يحمل عنوان "التزامات الإدارة" الذي ينقسم بدوره إلى أربعة أقسام تُؤكِّد على ضرورة إعلام المواطن والشكليات المعتمدة لاستقباله وحالات استدعاءه مع ضرورة العمل على تحسين نوعية الخدمة العامة المقدمة لهذا الأخير **(1)** أمَّا بشأن الفصل الثالث فهو يُبيِّن "واجبات المواطن" **(2)** "ووسائل الطعن الموضوعة تحت تصرفه" **(3)** في حين تضمَّن الفصل الرابع "أحكاماً ختاميةً".

1. التزامات الإدارة العامة أثناء خدمتها للمواطن

تسمح المقاربة الشكلية للمرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بتصنيف الفصل الثاني منه الوارد تحت عنوان "التزامات الإدارة" إلى حدٍ بعيد كأهمِّ فصْلٍ في المرسوم، حيث عرفت هذه الأخيرة تكْريساً واضحاً يُسْتَشَفُّ كذلك من باقي الفصول (الفصل الأول والفصل الثالث)، ما دفع البروفيسور "**بناجي شريف**" إلى التساءل عمَّا إذا لم يكن من المفترض عَنْوَنَةُ هذا المرسوم بتبيان التزامات الإدارة اتجاه المواطن عوضاً من الفكرة الواسعة لتنظيم العلاقات بين الطرفين[1] .

[1] - **BENNADJI Chérif**, op.cit., p.28.

تجد التزامات الإدارة العامة أصلها القانوني في نصوصَ قانونية دولية كميثاق الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إعلانات حقوق الإنسان المدنية السياسية والاجتماعية؛ الاقتصادية والثقافية والبروتوكولات الملحقة بها؛ وأخرى وطنية كالمواثيق الوطنية الشاملة والجزئية، الفرعية والمتخصِّصة الدستور والتشريعات الأساسية العضوية والعادية، المبادئ العامة للقانون وقواعد العدالة والإنصاف، القرارات الإدارية التنظيمية وأحكام اجتهادات القضاء والقرارات الإدارية الفردية[1].

يُشكِّل مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة العامة والمواطن أحد المصادر النصِّية لالتزامات الإدارة ، إذْ يُجسِّد خطوة نحو تحقيق حسن سير العلاقة مع ضمان جودة خدمة المواطن مواكبةً للعصرنة وتحقيقاً للديمقراطية الإدارية، حيث خصَّص المنظِّم الجزائري فصلاً ثانياً يحمل عنوان "التزامات الإدارة".

وضع المنظّم الجزائري على عاتق الإدارة العامة واجب حماية حرّيات المواطن وحقوقه واحترامه مع حفظ كرامته، حيث حظي المواطن بنوعٍ من الحماية تكْفل عدم المساس بحقوقه في حال تعسُّف الإدارة وعدم حيادها أثناء تقديمها للخدمة، من خلال إلزام السُّلطة الإدارية بالتقيُّد بالقوانين والتعليمات مع واجب إصدارها للتعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء وفقاً للنصوص التي تقتضيها[2].

تحقيقاً لرضا المواطن، تسهر الإدارة العامة على تكييف مهامها مع احتياجاته كما تعمل على ضمان جودة الخدمة المقدَّمة وفقاً للشكليات المقرَّرَة قانوناً، لهذا يخضع أعوان الإدارة العامة للرقابة الرئاسية التي تَتِمُّ على جميع المراتب السلَّمية لضمان انجازهم لمهامهم بشكل قانونيٍ[3]، وفي سبيل تحقيق التواصل بين الطرفين وممارسة بعض أشكال الديمقراطية التشاركية يحوز المواطن على الحق في الإعلام الإداري الذي تلتزم الإدارة العامة المبادرة به بواسطة الوسائل المخصَّصة للكشف عن أعمالها تحقيقاً للشفافية الإدارية وكبحِ الغموض الذي يعتريها بدافع السرِّيَة التي تتحجَّج بها.

---

[1]- **أقشيش زهرة**، *العلاقة بين الإدارة والمواطن في ظل دولة القانون*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2002. ص. 15، 16.

[2]- المواد 02 إلى 05 من **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[3]- المادتان 06، 07 ، **المرجع نفسه**.

تسهر الإدارات العامة في سبيل القضاء على مشكل عدم معرفة المواطن للجهة المكلَّفة بخدمته بفعل تعدُّد مستويات الشبابيك على ضمان استقبال لائق للمواطن يَخْتَصِرُ عنه عناء البحث عن الجهة المختصة وسرعة خدمته؛ ناهيك عن إرشاده إلى الإجراءات الواجب إتباعها لتحقيق أغراضه، كما تلتزم بمساعدة الفئات المُسْتضعفة في إنجاز الإجراءات الإدارية[1]، وحتى لا يتِّم الإسراف في استدعاء المواطن جعل المنظِّم الجزائري أمر الإسْتدعاء إجراءً استثنائيا لا يتِّم إلاَّ إذا نصَّ عليه التنظيم المعمول به صراحةً في حالاتٍ تفرضها مسألة تحقيق المصلحة العامة أو في حال ما تعذَّر الاتصال به بأيَّةِ وسيلة أُخرى[2].

على إثْر هذا، بيَّنت مقتضيات القسم الثالث من الفصل الثاني من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن الأحكام المتعلقة باستدعاء المواطن، حيث بيَّنت المادة 16 منه شكل الوثيقة التي تتضمن الاستدعاء والبيانات التي يحتويها، أمَّا المادة 17 من المصدر نفسه فتبنَّت المدَّة الزمنية المقرَّرة لاستدعاء المواطن الذي يملك حق اختيار أيام وساعات حضوره إلى المصلحة الموجِّهة للاستدعاء طبعًا بعد مراعاة الحالة التي تقتضي سرعة حضوره إلى الهيئة المُستدعية.

أكْثر من ذلك، ضبط المنظِّم الجزائري توقيت استدعاء المواطن الذي لابدَّ أنْ لا يخرج عن نطاق أيام ووقت العمل، فاستبعد إمكانية استدعائه للحضور ليلاً أو خارج أيام العمل، تفادياً لممارسة الرَّشوة والمحاباة وغيرها من الممارسات غير الأخلاقية، وفي حال تعذُّر حضور الشخص المستدعى، لهذا الأخير حق إنابة شخص بديل كالزوج، أحد الأصول أو الفروع[3].

---

[1]- راجع المواد 12، 13 و14، **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[2]- المادة 15 من **المرجع نفسه**.

[3]- هو ما ورد في مضمون المادتان 18، 19 **المرجع نفسه**، على النحو التالي "***لا يجوز أنْ يستدعى أحد خارج أيام العمل ولا أنْ يُستدعى للحضور ليلاً***"، "***إذا تعذَّر الحضور على الشخص المستدعى، فإنَّه يمكنه أنْ يُنيب عنه زوجه أو أحد أصوله أو فروعه، ويمكن في هذا الإطار أنْ يلزم الشخص البديل، حسب طبيعة المسألة بإثبات صلة قرابته بالمعني أو تقديم وكالة منه، أو أسباب غياب موكله إنْ اقتضى الأمر***".

غيرَ أنَّه في حالة ما إذاَ وجِّه الاستدعاء إلى شخصٍ قاصرٍ يُلزم المنظم الجزائري اصطحابه من وليِّ الأمر بناءً على أحكام المادة 20 من المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، لهذا تلتزم الجهة المُسْتدعية بضرورة تضمين الاستدعاء بواجب حضور الولِيِّ إلى جانب ابنه القاصر[1].

تتمثَّل الخدمة العمومية التي تُباشرها الإدارة العامة في نشاط المرفق العام الذي تسعى من خلال أدائه تحقيق المصلحة العامة للمواطن، لهذا نجد أنَّ المنظِّم الجزائري بناءً على أحكام القسم الرابع من مرسوم رقم 88-131 يضع على عاتق الإدارة العامة واجب التحسين الدائم لنوعية الخدمة بدافع تحسين صورتها كوْنُها تعبير عن السُلطة العمومية[2].

2. واجبات المواطن حين اتصاله بالإدارة العامة

خصَّص المنظِّم الجزائري في إطار مرسوم رقم 88-131 جانبًا أكبرا لالتزامات الإدارة حمايَةً للمواطن بعد أنْ أثبت واقع الخدمة العمومية ضعف أداء الإدارة العامة في التكفُّل بانشغالاته، غير أنّه وبالمقابل لمْ يتغاض عن إقرار واجبات المواطن تجاه الإدارة التي تَخْدِمه، إذْ يُفترض عليه العمل على ترسيخ سُلطة الدولة باحترامه للموظَّف الذي يُمثِّل الإدارة العامة ويُجسِّمُها، وعليهما "المواطن والموظف" واجب احترام سُلطة الدولة وفرضِ احترامها[3].

يقع على المواطن بدوره واجب التحلِّي بالانضباط والحسِّ المدني اللَّذان فقدهما بفعل الممارسات البيروقراطية للإدارة العامة، وفي سبيل الحفاظ على الأملاك العمومية حاول المرسوم رقم 88-131 تغيير نظرة المواطن للشيء العمومي فألزمه بضرورة السهر على رعاية الأماكن والأملاك العمومية، حيث تمَّ التأكيد على إمكانية مشاركته في تحسين سير الإدارة بتقديم اقتراحات بنّاءة وتدوينها على سجِلِّ

---

[1]- تنص المادة 20 **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق، على ما يلي:" ***إذا كانت الوثيقة تتضمن استدعاء قاصر، وكان حضور وليه معه مطلوبا فإنَّه يجب أنْ تنص على ذلك نصاً صريحا، والقاصر مصحوب بوليه في جميع الحالات كلَّما كان مستدعى للاستماع إليه***".

[2]- المواد من 21 إلى 30 من **المرجع نفسه**.

[3]- المادة 31، **المرجع نفسه**.

الملاحظات والتظلمَّات المفتوحة على مُستوى كل مصلحة عمومية وعبْر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرُّفه، الأمر الذي يَسْمح بممارسة بعض مظاهر الديمقراطية التشاركية.

3. آليات طعن المواطن في قرارات الإدارة العامة

خُصِّص القسم الثاني من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ليُبيِّنَ الوسائل المتاحة أمام المواطن للطعن في قرارات الإدارة العامة من خلال إقرار وسيلة التظلُّم الإداري وإمكانية اللَّجوء إلى القضاء في حال عدم إنصاف الإدارة للمواطن.

ألزم المنظِّم الجزائري الإدارة بالرَّد على كل تظلُّمات المواطن حيث تمَّ النص على إحداث هياكل على المستوى الوطني والمحلِّي للفصل في العرائض التي يتقدَّم بها هذا الأخير[1]، كما ربطت المادة 35 من القسم ذاته حجِّية القرار الإداري ذو الطابع الفردي بالتبليغ القانوني المسبق في حالة غياب نص قانوني أو تنظيمي يقضي بخلاف ذلك.

تُبين أحكام المادة 36 من مرسوم رقم 88-131 الشكل القانوني للقرار الصادر عن الإدارة في مواجهة المواطن، حيث اشترطت أنْ يحتوي على الإجراء والجهة أو السلطة الإدارية التي يتوجه إليها في سبيل رفع تظلُّمه الذي يكون مجانياً، مع ذكر أية جهة أو وسيلة خاصة داخلية للمراقبة يلجأ إليها قصد إنصافه.

نصَّ المنظِّم الجزائري على ضرورة مبادرة الإدارة بتبليغ المواطن بأيِّ عقد أو وثيقة صادرة في غير فائدته وذلك من باب أنَّ ذلك سيمكِّنه من المطالبة بحقوقه، خاصة وأنَّ مضمون المادة 37 من

---

[1]- تمَّ إقرار تكريس آلية الطعن المجَّاني أو ما يُعرف بالتظلُّم الإداري في مفهوم المادة 34 **من مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق، التي ورد نصُّها على النحو التالي "***يجب على الإدارة أنْ ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها، ولهذا الغرض تحدث هياكل في المستويين الوطني والمحلي تكلف على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين***".

-ورد النَّص على إجراء التظلم الإداري في المادة 830 من **قانون رقم 08-09**، مؤرخ في 25 فيفري 2008 *يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية*، ج.ر.ج.ج عدد 21، صادر بتاريخ 23 أفريل 2008 : "***يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، رفع تظلم أمام الجهة الإدارية المصدرة للقرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه...***".

مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن تضمَّنت حق المواطن في استعمال التعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي تُصدرها الإدارة العامة كحجَّة في مواجهتها[1].

فتح المنظِّم الجزائري باب الإنظمام إلى الجمعيات وخوَّل وبصريح العبارة كل مواطن حق تكوينها، وذلك بغرض الدفاع عن مختلف مصالحه وأهدافه المشتركة، فضلا عن تحقيق المصلحة العامة، إلى جانب ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية التشاركية، خاصةً وأنَّ الجمعيات هي مكوِّن رئيسي للمجتمع المدني المسخّر يعمل على تعميم وتنظيم ثقافة المشاركة[2].

---

[1]- هو ما تضمَّنته أحكام المادة 37 من **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق، ما يدفعنا إلى التساؤل عن مدى حجيتها من خلال البحث عن طبيعتها القانونية.

تندرج التعليمات الإدارية وبإجماع الفقهاء ضمن نطاق الأعمال الإدارية غير المنشئة للقانون، فهي ليست بنصوص تشريعية ولا بمراسيم ولا قرارات، بذلك فهي تفقد الميزة الجوهرية للقانون هذا ما يجعلها مجرد تدابير إدارية محضة تستعمل للتوجيه والتوضيح وتبيان كيفية العمل الواجب إتباعها وبالخصوص تحديد كيفيات تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية فعلى حد تعبير الفقيه "**أندريه دي لوبادير**" فإن احتواء هذه الأخيرة على بعض العناصر التنظيمية بفعل اتصالها بنصوص تشريعية أو تنظيمية لا يخولها أنْ تكون نصوص تنظيمية قائمة بذاتها أو قانونية بالرغم من كونها امتداد لها.

إنَّ التعليمات بصفتها تصرُّف نابع عن السُّلطة الرئاسية تكون ملزمة لموظفيها دون المواطن المتعامل مع الإدارة فهي غير موجهة لهم مباشرة فلا تتمتَّع بأيِّ حجية إزاءها، فاقتران هذه الوثائق بمساعي السُّلطة الرئاسية أكثر من كونها وسيلة لمعالجة القضايا الإدارية، وهو ما دفع الفقيه "**ماك دومينيك**" المطالبة بضرورة تقنين علاقة الإدارة بالمواطن بقواعد أسمى من هذه الوثائق التي يعتبرها غير قانونية وغير إلزامية وحتى لا يعتبرها غير ديمقراطية وغير مناسبة لتحقيق الديمقراطية الإدارية الحقيقية على حدَّ قوله.

تخاطب التعليمات الإدارية الموظَّفين مباشرة ما يجعل منها وثائق في حوزة الإدارة العامة (لا يتم نشرها) تمتنع عن تسليمها بحجة السر المهني ، فالمواطن لا يستطيع الوصول إليها، أنظر على التوالي:

- **أحسن رابحي**، *مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، معهد الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006، ص. 565، 574.

- **أدريدو يوسف**، *"دراسة حول المنشور وطبيعته القانونية"*، مجلة العلوم القانونية، مقال منشور بتاريخ 30 ماي 2012، ص. 2، 6-8، متوفر على الموقع Marocdroit.com ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/24.

[2] - هو ما ورد في نص المادة 38 من **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

إلى جانب وسيلة الطعن المجاني المنصوص عليها في نص المواد 34 إلى 37 من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن تكْفل المادة 39 لهذا الأخير حق اللُّجوء إلى القضاء للاحتجاج على قرارات الإدارة وعقودها والمطالبة بالتعويض في حال وجود ضرر لحق به، وكنتيجة للخطأ الشخصي يتعرّض الموظَّف العمومي لعقوبات تأديبية وأخرى مدنية وجزائية في حال إخلاله وعدم تطبيقه للتدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن تطبيقاً لمضمون المادة 40 من المصدر ذاته.

ثانيا

تناقضات المرسوم رقم 88-131

يسمح تحليل مضمون المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بالتعرُّف على العديد من الثغرات، فبعض مواده تحمل تناقضات تتعلق بنطاق تطبيق أحكامه **(1)** والبعض الآخر يثير مسألة تعثُّر المنظِّم الجزائري في تحديد صفة المتعامل مع الإدارة كما نُسجِّل غموضًا يمسُّ بحق الإعلام الإداري[1] **(2)**.

1. توسيع نطاق تطبيق أحكام المرسوم 88-131

يُسجِّل المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن أوَّل غموض يتخلّله من خلال التناقض الذي تحمله مقدمته ونص مادته الثانية بشأن الأشخاص العامة التي تخضع لأحكام المرسوم[2]، فخلافاً لما تعتمده الدول الغربية مثل فرنسا وسَّع المنظِّم الجزائري من نطاق تطبيق أحكام المرسوم من خلال توسيع دائرة الخاضعين له.

يشمل التَّعريف الذي قدّمه المنظِّم الجزائري للإدارة في هذا النص كل المؤسَّسات والإدارات والهيئات العمومية[3]، غير أنَّه وبالاستناد إلى المعايير العضوية والموضوعية تتَّسع دائرة المؤسَّسات التي

---

[1]- نودُّ الإشارة إلى أنَّ مسألة حق المواطن في الإعلام الإداري والحدود الذي تعترضه ستكون محل دراسة في الباب الثاني من هذه الأطروحة تحت عنوان مشاركة المواطن: سياسة معتمدة على نحو محدود.

[2] - **BENNADJI Cherif**, op.cit., p. 29.

[3]- تنص المادة 02 من **مرسوم رقم 88-131**، مؤرَّخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق، على: "***يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف بها الدستور والتشريع المعمول به***".

تُصنَّف على أساس أنَّها إدارات عمومية فتشمل كل الهيئات المركزية للدَّولة والهيئات الإقليمية والهيئات العمومية وكذلك المؤسَّسات العامة التي تكلَّف في كل مرَّة وباسم الدولة ممارسة امتيازات السُّلطة العامة[1]، حيث أنَّ إضافة كل هذه المؤسَّسات والهيئات العمومية إلى مفهوم الإدارة ساهم في إفقاد هذه الأخيرة الوضوح الدقيق الذي حاول المرسوم رقم 84-325 المحدِّد لشروط رفع العلم الوطني منحه إياها[2]، ما من شأنه أنْ يساهم في عدم استيعاب مفهوم العمل الإداري (Le fait administratif)[3].

2. تعثُّر المنظِّم الجزائري في تحديد صفة المتعامل مع الإدارة العامة

تتعدَّد الصفات القانونية التي يظهر فيها المتعامل مع الإدارة العامة، فقد يظهر في صفة "الخاضع للضريبة" « Assujetti » ، أو "الزبون"« Client» [4] ، كما قد يحمل صفة "المواطن" « Citoyen » "المرتفق" « Usager» و"مرؤوس السلطة الإدارية" « Administré » .

---

[1] - صنَّف المشرَع الجزائري الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بأنَها هيئات أو وحدات إدارية معتمدا في ذلك على المعيار العضوي، بموجب أحكام المادتان 800، 801 من **قانون رقم 08-09**، مؤرخ في 25 فيفري 2008، *يتضمَّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية*، مرجع سابق، مانحا بذلك الاختصاص للمحاكم الإدارية للبتِّ والفصل في القضايا التي تكون فيها هذه الهيئات طرفا، ليجعل بمفهوم قانون رقم 90-02 من المؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، كذلك الإدارات اللاَمركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات مؤسسات وإدارات عمومية، راجع في ذلك:

– المادة 14 من **قانون رقم 90-02**، مؤرخ في 06 فيفري 1990، *يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب*، ج.ر.ج.ج عدد 06، بتاريخ 19 فيفري 1990، معدل ومتمم بموجب قانون 91-27 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج.ر.ج.ج عدد 68، صادر في 25 ديسمبر 1991.

[2]– تمَّ الإعتراف بأنَّ كل مصلحة تتمتع بصلاحيات القوة العمومية تُعتبر إدارة أو مصلحة فرعية و/أو لامركزية وطنية، ولائية أو بلدية، راجع في ذلك نص المادة 05 من **مرسوم رقم 84-325**، مؤرخ في 03 نوفمبر 1984، *يحدِّد شروط رفع العلم الوطني*، ج.ر.ج.ج عدد 55، بتاريخ 07 نوفمبر 1984.

[3]- **BENNADJI Cherif**, op.cit., p. 29

[4]– تعدُّ صفتي الخاضع للضريبة والزبون من بين الصفات التي لا تثير أيَّ إشكال، حيث أنَّ الصفة الأولى تُطلق عند التعامل مع الإدارة الضريبية، أمَّا الثانية فتكون في حالة مزاولة نشاطات تجارية ذات طابع تعاقدي، وذلك عكس الصفات الأخرى وهو الأمر الذي سنوضِّحه آنفًا.

يُطْلَقُ وصْف "المرتفق" على المستفيد من خدمات مرفق عام معيَّن وهي في أغلب الأحيان المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري (مرفق صرف المياه مثلاً)[1] ، في حين؛ يُعتبر "مواطناً" كل عضوٍ في المجتمع يتمتَّع بامتيازات ويتحمَّل مسؤوليات مرتبطة بالانتساب والجنسية[2]، فالمواطن هو الذي يجمع الشُّروط الأساسية للمساهمة في إدارة الشؤون العامة[3].

من بين الصفات الأخرى التي يظهر فيها المتعامل مع الإدارة العامة نجد صفة "المرؤوس" ذلك الطرف السلبي(sujet passif) الذي لا وجود له إلاَّ في علاقةٍ مع صنف واحد من المؤسسات العمومية ألا وهو الإدارة[4]، فالمرؤوس بصفته هذه لا يتمتع بحقوق معينة (كالحقوق السياسية التي يتمتع بها المواطن تجاه الدولة، لكن هذا لا يعني أنه مجرَّد من بعض الحقوق) في مواجهة الإدارة بل بالعكس فإنَّه مثل الخاضع للضريبة يخضع لقانون الإدارة[5]، فهو في وضعية قانونية غير متساوية مع السلطة العمومية التي لا يملك حق مشاركتها في صنع القرار الإداري الذي يعنيه[6].

---

[1]- يُعتبر مفهوم المرتفق أكثر شمولاً إنْ ما قارنَّاه بمفهوم المواطن، لأنَّ الأمر قد يتعلَّق بشخص طبيعي أو معنوي فهو يُمثِّل واجهة كل مواطن لكن دون الإجماع والتأكيد على أنَّ المفهومين يشملان نفس الحقائق، لأنَّ هناك مرتفقين لا يُعتبرون مواطنين (الأشخاص المعنوية العامة)، كما أنَّ الأصل أنَّه لا وجود لمواطن غير مرتفق، أنظر:

-**BIBIANA Pianto**, L'information et la participation des usagers du service public, H20 magasine 2004, p.01.

[2]– تعدُّ صفة المواطن من إنتاج المجتمع الإغريقي الذي خوَّل الفئة المتمتِّعة بالمواطنة حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي بالإجتماع في مكان واحد لمناقشة أكبر المسائل التي تهمُّ المدينة، أنظر:

–**ARKWERIGHT Edward, DELAMARA Manuel**, *Citoyenneté et vie démocratique ! Découverte de la vie publique*, la documentation française, Paris, 2005, p.09.

[3]– **روبير بيلو**، *المواطن والدولة*، ترجمة نهاد رضا، منشورات عويدات، بيروت، 1960، ص.10.

[4] -**BENNADJI Chérif**, op.cit., p.30.

[5]– يَبقى الأستاذ "**إ. لبولاي**" الوحيد الذي يُقرُّ بعكس ذلك فهو يطالب بتمكين المرؤوس من الحقوق السياسية، حيث يقول أنَّه في حالة ما إذا أردنا أنْ نمنح للإدارة جذورًا متينة في هذا البلاد، لا بد أنْ يتَّصف جهازها الأوَّل بالديمقراطية، وهو ما عبَّر عنه على النحو التالي:

« **Si l'on veut donner à l'administration une racine profonde dans ce pays, il faut (…) que son organisation première soit démocratique** », cité par : - **DUMONT Gilles**, *La citoyenneté administrative*, thèse pour le doctorat en droit public, université Panthéon-Assas, Paris 2, 2002, p.63.

[6] -**Ibid.,** p. 63.

أمام تشابك هذه المفاهيم[1] وتداخلها وقع المنظِّم الجزائري في ازدواجية استعمال المصطلحات القانونية، فمزج بين مفهوم المواطن الذي كرَّسه النص باللُّغة العربية ومفهوم المرؤوس الذي كرَّسه النص باللُّغة الفرنسية، ما دفع البروفسور "**بناجي شريف**" عقب تعليقه على مقتضيات المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن إلى التساؤل عمَّا إذا كان الأمر يتعلَّق باختلاف المفاهيم بالتالي اختلاف في مضمون المصطلحين أم أنَّ الأمر يتعلق بقصور عمل الترجمة ومستوى تطوير المصطلحات القانونية في الجزائر[2] .

يؤثِّر خلط المنظِّم الجزائري بين المصطلحين واستعماله لهما كمرادفين على مسألة الحقوق والأشخاص؛ فمصطلح المواطن يُقصي الأجانب والأشخاص المعنوية للقانون العام والخاص في علاقاتهم بالإدارة العامة، بينما تمنع صفة المرؤوس وبصفة قانونية المنتخبين والموظفين الاستفادة من حق الإعلام الإداري كحق مقرر مبدئيا للجميع[3].

ثالثا

تهميش دور البرلمان في تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن

إنَّ تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن وصياغتها في قالب قواعد قانونية أمر بديهي وضروري يسْمح بتعرف كل طرف على حقوقه وواجباته ممَّا يضمن سلامة وحسن سير الخدمة العمومية.

---

[1] – تباينت المواقف الفقهية حول مسألة توافق مفهومي المواطن والمرؤوس، فبين مؤكدٍ على كونهما وجهان لعملة واحدة وأنَّ الأول هو امتداد للثاني، ومعارضٍ مطالب بضرورة الفصل بينهما، على أساس حجَّة التمثيل، حيث طالب الفقيه "**ريموند كاري**" بالفصل بين صفة المواطن وصفتي المرؤوس والمواطن الفاعل، حيث أقرَّ بأنَّ صفة المرؤوس هي أحد العناصر المكوِّنة لمفهوم المواطن الذي يتحوَّل إلى مواطن سلبي أي مرؤوس بمجرد انتهاء دوره في انتخاب ممثليه الذي يخضع لهم مباشرة بعد عملية الانتخاب، أنظر:

- **DUMONT Gilles**, op.cit., p.69.

[2] - ***« En effet, si le texte en langue française utilise la notion d'administré, la version en langue arabe donc officielle, retient celle de citoyen. Faut-il y avoir une différence de conception et donc de fond entre les deux formes d'expression de ce dispositif ? ou plus prosaïquement, cette situation n'est-elle que le résultat des insuffisances du travail de traduction et du niveau de développement de la terminologie juridique en Algérie? L'on se contentera de posé le problème »,*** **BENNADJI Chérif**», op.cit., p.29.

[3] **-OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit., p.262, 263.

يُعتبر البرلمان بغرفتيه صاحب الاختصاص الأصيل في سنِّ القوانين لكن هذا الأصل توازيه أحقية السلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصات السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصَّصة للقانون[1]، بناءً على أحكام المادة 143 من دستور الجزائر لسنة 1996[2]، على أساس أنَّ هذه الأخيرة هي من تحدِّد كيفيات تطبيق التشريع العادي، فكان بذلك للسُّلطة التنظيمية صلاحية سن قواعد قانونية في مجال العلاقات التي تجمع بين المواطن والإدارة العامة في الجزائر.

بادرت السلطة التنظيمية بإصدار أوَّل وأهمِّ نصٍ قانوني يحمل عنوان العلاقات بين الإدارة العامة والمواطن على عكس التشريعات الغربية كفرنسا التي أكَّدت على ضرورة تنظيم هذه المسائل بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية[3]، معلِّلة موقفها بعدم إمكانية تدخُّل الحكومة في مسار هذه العلاقات، كون ذلك يتنافى مع المبادئ الأساسية للحريات العامة إلى جانب أنَّ القانون هو من يكفل الإلمام بالتطوُّرات الحاصلة على مسألة الحقوق وتحسين وضعية المواطنين[4].

يستند ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة التنظيمية إلى نص دستوري[5] يمنح للمرسوم الرئاسي قيمة قانونية تُنافس القانون في صُنع القاعدة القانونية الأمر الذي عقَّد من مسألة تحديد

---

[1]– **إدحيمن محمد الطاهر**، *السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص. 46.

[2]– ورد نص المادة 143 **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق، على النحو التالي: "***يُمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول***"،

[3]–**Loi n° 2000-321**, Relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, journal officiel du 12 avril 2000 , modifiée par la loi n° 2013-1005, habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, journal officiel du 12 novembre 2013, abrogée par l'ordonnance n° 2015-1341, relative aux dispositions législatives du codes des relations entre le public et l'administration, J.O.R.F du 23 octobre 2015, disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr .

[4]– **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 54.

[5]– فعلى حد قول الفقيه "**جورج فيدال**" فإنَّ:

« Le règlement intervient de façon indépendante de la loi et dans le seul cadre de la constitution », cité par **: Hartani Amine Khaled**, *Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996*, thèse de doctorat en droit public, faculté de droit et des sciences politiques, Ben aknoun, université d'Alger, 2003, p 270.

قيمته المعيارية[1]، فالعمل التشريعي لغرفتي البرلمان لازال مهمَّشا من خلال استحواذ رئيس الجمهورية على أغلب الاختصاصات والصلاحيات كذلك على معظم الآليات التي تساهم في توجيه عمل السلطة التشريعية، ما يثير مسألة صورية الاختصاص التشريعي لهذه الأخيرة[2]، فحقيقة النظام الدستوري الجزائري تبيِّن تميُّز المرسوم الرئاسي وتفوقه على القانون الصادر من البرلمان[3].

تُعتبر المبرِّرات السياسية والدستورية من بين الحجج التي تمَّ الدفع بها لتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن بموجب مرسوم، بالإضَّافة إلى المبرِّرات العملية كأقوى حجَّة تؤكِّد على ضرورة حجز هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، بفعل أنَّ مسألة تنظيم المرافق العامة تدخل في صميم وظيفة السُّلطة التنفيذية التي تمتلك المؤهِّلات الضرورية لتنظيم هذه المسائل، فنوَّاب البرلمان غالباً ما يفتقرون للكفاءات في تقدير خبايا وأساليب شؤون الإدارة العامة[4].

أكثر من ذلك فإنَّ تعقد وطول إجراءات صدور القانون خلق ضرورة تمكين رئيس الجمهورية من ممارسة اختصاصات السلطة التنظيمية لضمان استمرارية مؤسسات الدولة[5]، لكن رغم هذه الحجج يبقى أمر تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن بموجب قانون ضرورة تؤكِّده القيمة الديمقراطية لهذا الأخير كأهمِّ أداةٍ تشريعية ديمقراطية تمنع تعسف الإدارة[6].

يظلُّ المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن غير ملائم لتنظيم هذه المسألة لاسيما وأنَّ علاقة التشريع الفرعي بالخدمة العمومية واضحة، كما أنَّ سمو القانون على المرسوم الرئاسي رغم أهمِّيته البالغة يقضي بضرورة تنظيم العلاقة بموجب نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية، فالقانون ذو قيمة ديمقراطية يسمح بحماية الحقوق والحريات، خاصة بعد أنْ تمَّ الاعتراف

---

[1]- **أحسن رابحي**، مرجع سابق، ص.419.

[2]- **مزياني حميد**، *عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الفانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص. 68-155.

[3] - **Hartani Amine Khaled**, op.cit., p.271-272.

[4] - **إدحيمن محمد الطاهر**، مرجع سابق، ص. 11-13.

[5]- **المرجع نفسه**، ص.13.

[6]- **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 53.

للبرلمان بصلاحية التشريع في الميادين التي يخصِّصها له الدستور وكذلك المجالات الأخرى التي من ضمنها تندرج حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطن بالاستناد إلى أحكام المادة 140/01 من دستور الجزائر لسنة 1996.

تقضي كل هذه الاعتبارات بضرورة إعادة تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن بموجب قانون لاسيما أنَّ المرسوم رقم 88-131 قد صدر في فترة كان النظام فيها اشتراكيا، فكيف يعقل لمرسوم سُنَّ في مرحلة تنعدم فيها المبادئ الديمقراطية التي تحمي حريات المواطن أنْ يظل المرجع الأصلي والوحيد لهذه العلاقات.

لم يحض المرسوم رقم 88-131 رغم أهمِّيته البالغة لإعتباره أهمَّ نصٍ في القانون الإداري الجزائري باهتمام واسع لنشره وتعريفه بالنسبة للمواطن والإدارة على حدٍّ سواء، فلم تصدر النصوص التطبيقية لمقتضيات مواده التي تحتاج إلى تفصيل[1]، باستثناء القرارات الثلاثة الصادرة عن وزير الداخلية في شهر سبتمبر من سنة 1988[2].

المطلب الثاني

قصور الأداء الوظيفي للإدارة العامة

لم تستقر إشكالات علاقة الإدارة بالمواطن في قصور تنظيمها القانوني فقط، إنَّما شملت شقَّها الوظيفي الذي يُسْفِرُ بمجرد البحث في واقعه عن وجود اختلالاتٍ وظيفية**(الفرع الأول)**.

---

[1] -**BENNADJI Chérif**, op.cit., p. 45.

[2]- يتعلَّق الأمر بقرارات وزير الداخلية لسنة 1988:

- **قرار وزير الداخلية**، مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، *يرمي إلى تسيير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين* ج.ر.ج.ج عدد 39، صادر في 28 سبتمبر 1988.

- **قرار وزير الداخلية**، مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، يحدد *شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم*، ج.ر.ج.ج عدد 39، صادر في 28 سبتمبر 1988.

- **قرار وزير الداخلية**، مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، *يتعلق بشهادتي الاقامة والايواء*، ج.ر.ج.ج عدد 39، صادر في 28 سبتمبر 1988.

لا يكفي البحث عن مظاهر القصور الوظيفي للإدارة العامة إنَّما تستدعي الضرورة تشخيص أسباب هذا الضعف من باب الإلمام بالمشكلة ومحاولة رصد الحلول لفكِّ أزمة العلاقة (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

اختلالات وظيفية تعترض حق المواطن في الخدمة العمومية

لم ترق الخدمة العمومية التي تقدِّمها الإدارة للمواطن إلى المستوى المطلوب، فالقصور والضعف أهمُّ مِيزةٍ طبعت العلاقة بينهما، فلم تَسْلم هذه الأخيرة من النقائص والإشكالات التي أصابتها في جانبين، حيث تعتبر الاختلالات الوظيفية داخل المنظومة الإدارية أو المرفق العام ذاته أحد العوارض التي مسَّت العلاقة كما أنَّ هذه الإشكالات امتدَّت لتُصِيبَ المواطن حين اتصاله بالإدارة العامة (**أولا**)، فضلا عن هذا يكشف الواقع العملي عن ضعف الإدارة في التكفل بانشغالات المواطن (**ثانيا**).

أولا

الإشكالات الداخلية المؤثِّرة على علاقة الإدارة بالمواطن

تتمثل هذه الاختلالات في مظاهر القصور التي تعْترض الجهاز الإداري على مستواه الداخلي أو الهيكلي، حيثُ تساهم المركزية المفرطة في عمليات اتخاذ القرار الإداري في بعث أزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن (**1**)، إلى جانب ذلك يؤدي غياب الحوار والاتصال بين الموظفين العموميين إلى ركود النشاط الإداري وضعف فعالية أدائهم مخلفاً بذلك أزمة علاقات إنسانية داخل الجهاز الإداري (**2**).

1. المركزية المفرطة في عمليات اتخاذ القرار الإداري

تَعْتَمِدُ الدولة في سبيل قضاء حاجياتِ مواطنيها على أساليب التنظيم الإداري، نظام "المركزية الإدارية" « La centralisation administrative » كأوَّل تنظيمٍ عرفته الدول في الحكم والإدارة يقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة[1]، يتَّخذْ صوراً قسَّمها الفقه الإداري إلى صورة "التركيز الإداري" « Concentration » الذي تمَّ تصنيفه كأسلوبٍ مناقضٍ لمتطلبات الدولة الحديثة نظراً لتزايد مهامها

[1]– **عشي علاء الدين**، *مدخل القانون الإداري*، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص. 42، 43.

ووظائفها، وصورة "عدم التركيز الإداري"« Déconcentration » [1] الذي يسمح بتخفيف مظاهر المركزية المشدَّدة، يقوم على أساس توزيع السُّلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثِّليها على المستوى المحلي باعتماد آلية التفويض الإداري[2].

تبرز أهمِّية المركزية من الناحية الإدارية من خلال الدور الذي تلعبه في تحقيق تجانس النُّظُمُ والأنماطُ الإدارية، ما يُساهم في استقرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقضها واختلافها من جهة؛ ومن جهة أخرى تحقيق تفهُّم المتعامل مع الإدارة والارتقاء بالأداء الإداري مع تقليص ظاهرة البروقراطية[3]، غير أنَّ هذا التنظيم لم يعد كفيلاً بتحقيق ذلك نتيجة تزايد مهام ووظائف الدولة.

أمام تشعُّب وتعدُّدِ الوظائف الملقاة على عاتق الدولة لجأت هذه الأخيرة إلى تبني نظام "اللاَّمركزية الإدارية" « La décentralisation administrative » كثاني تنظيمٍ إداري، يقضي بتوزيع الوظائف والسُّلطات بين الإدارة المركزية وهيئاتٍ ووحداتٍ إداريةٍ أخرى إقليميةٍ أو مصلحيةٍ، مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية لتمتُّعها بالشَّخصية المعنوية مع بقاء خضوعها لرقابة تلك الإدارة[4].

من هذا المنطلق؛ تمَّ الإجماع على ضرورة إخضاع القائمين على الهيئات الإقليمية للرَّقابة الوصائية حفاظًا على مبدأ المشروعية وعدم المساس بالصالح العام ووحدة الدولة، غير أنَّ الملاحظ في الجزائر هو هيمنة السلطة المركزية على التسيير المحلِّي بتشديد الوصاية[5].

لم يمْنح المشرِّع الجزائري للهيئات الإقليمية الإسْتقلالية التَّامة لممارسة اختصاصاتها واتِّخاذ القرارات المحلِّية، بل أخضع أعمالها لرقابة مشدَّدة على نحوٍ يحدُّ من مبادرة المجالس المنتخبة محلّيًا،

---

[1]– **بعلي محمد الصغير**، *القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)*، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص. 46–54.

[2]– **عشي علاء الدين**، *مدخل القانون الإداري*، مرجع سابق، ص. 48. 49.

[3]– **بعلي محمد الصغير**، *مرجع سابق*، ص. 58.

[4]– **عشي علاء الدين**، *مدخل القانون الإداري*، مرجع سابق، ص. 53، 54.

[5] – تجدر الإشارة إلى أنَّ درجة الوصاية الممارسة على الهيئات الإقليمية تختلف من دولة لأخرى، تبعًا لمجموعة من العوامل، كاختلاف الإيديولوجيات والانفتاح الديمقراطي ومدى إشراك المواطن في تدبير الشأن العمومي وغيرها من العوامل الإقتصادية والإجتماعية، السياسية والثقافية، أنظر: **قادري نسيمة**، *الرَّقابة على الجماعات الإقليمية في النِّظام القانوني الجزائري*، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصُّص قانون، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص. 15، 16.

الأمر الذي يسْمح بسيْطرة المركزية من خلال تدخُّل الوالي للرَّقابة على مداولات المجالس الشعبية البلدية ووزير الداخلية والجماعات المحلِّية والتهيئة العمرانية على مداولات المجالس الشعبية الولائية، فضلاً عن إعمال الحلول الإداري والمالي كصورة من صور الرَّقابة الوصائية.

يكشف إسْتقراء النصوص القانونية المنظِّمة للإدارة المحلِّية عن تشديد الوصاية على نحو من شأنه المساس بالطَّابع اللَّامركزي للجماعات الإقليمية، وذلك لحجم السلطات الواسعة التي تتمتَّع بها الجهات المركزية الوصيَّة التي تجعل منها شريكًا في اتِّخاذ القرار، أو يضعها في مركز سلطة أسمى قوَّة من المجلس المنتخب ذاته، وعليه فالوصاية عبارة عن آلية لهيمنة السلطة المركزية على التسيير المحلِّي في ظل هشاشة مركز المجالس المنتخبة[1].

من بين مظاهر المركزية المفرطة في عمليات اتّخاذ القرار إخضاع أعمال الجماعات الإقليمية لأشكال مختلفة من رقابة الوصاية الإدارية، حيث نجد أنَّ المشرِّع الجزائري اشْترط تصديق السُّلطة الوصيَّة على مداولات المجالس المنتخبة محلِّيا وذلك بشكل صريح أو ضمني.

حدَّد المشرِّع الجزائري في نص المادة 56 من قانون رقم 11-10 المتعلِّق بالبلدية مدَّة 21 يومًا لنفاذ مداولات المجالس الشعبية البلدية تسْري من تاريخ ايداعها بمقرِّ الولاية، باسْتثناء تلك التي يقتضي نفاذها مصادقة الوالي، وهي التي تضمَّنتها أحكام المادة 57 حيث تتمثَّل في المداولات التي تتضمَّن الميزانية والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية[2].

فضلاً عن ذلك، يملك رئيس الدائرة صلاحية المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية التي يقلّ عدد سكَّانها 000 50 نسمة في الحالات التي تضمَّنتها أحكام المادة 05 من مرسوم رقم 82-31 المحدِّد لصلاحيات رئيس الدائرة[3]، حيث تعزَّز دوره في التَّصديق على المداولات بمناسبة صدور

---

[1] - **قادري نسيمة**، مرجع سابق، ص. 41.

[2] -ورد نص المادة 57 من **قانون رقم 11-10**، مؤرخ في 22 جوان 2011، *يتعلَّق بالبلدية*، مرجع سابق.على النحو التالي: ***"لا تنفّذ إلاَّ بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمّنة ما لا يأتي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية"***.

[3] - تنص المادة 05 من **مرسوم رقم 82-31**، مؤرَّخ في 23 جانفي 1982، *يحدِّد صلاحيات رئيس الدائرة*، ج.ر.ج.ج عدد 04، صادر في 26 جانفي 1982، (ملغى)، على ما يلي: ***"يُمارس رئيس الدائرة الوصاية على أعمال الهيئات البلدية وفق الشروط الأتية: أ) الموافقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية في البلديات التي يقل عدد سكانها=***

المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدِّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها أين تمَّ توسيع قائمة المداولات الخاضعة للتصديق من طرف الوالي أو رئيس الدائرة رغم ضعف المركز القانوني للدائرة إنْ ما قارنَّاه بالبلدية التي تتمتَّع بالشخصية المعنوية العامة[1].

ورد في نص المادة 54/1 من قانون رقم 12-07 المتعلِّق بالولاية أنَّه تنفَّذ مداولات المجالس الشعبية الولائية بعد 21 يومًا من إيداعها لدى الولاية، مقابل ذلك تضمَّنت أحكام المادة 55 من ذات المصدر بعض الحالات الواردة على سبيل الحصر تستوجب إخضاعها لموافقة وزير الداخلية تحقيقًا لمسعى المشروعية[2].

إنَّ إخضاع مداولات المجالس المحلِّية لشرط المصادقة من طرف السلطة الوصيَّة يجعل طبيعتها القانونية غامضة، على النَّحو الذي ينفي حرِّية التسيير المحلِّي وصفة السلطة المحلِّية على المنتخب المحلي في ظل تعزيز فرص إعمال سلطة الوصاية من خلال تزويدها بسلطة إلغاء المداولات[3]، ما يجعل تجسيد القرارات المحلِّية على أرض الواقع أمرًا معقَّدًا ويتخِّذ الكثير من الوقت، كما أنَّ هذه الوضعية تجعل المجالس المحلِّية خاضعة للسلطة المركزيَّة التي تملك واسع الصلاحيات للتدخُّل في تسيير الشؤون العامة المحلِّية.

إلى جانب إشتراط التصديق على مداولات المجالس المنتخبة محلِّيًا مكَّن المشرِّع الجزائري السلطة الوصيَّة من صلاحية إلغائها، حيث تُبطل المداولات إمَّا بطلانًا مطلقًا أو بطلانًا نسبيًا.

= 000، 50 نسمة...، ب) الموافقة على المداولات والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين من البلدية ما عدا حركاتهم الإدارية وانهاء مهامهم".

[1]- المادة 10 من **مرسوم تنفيذي رقم 94-215**، مؤرَّخ في 23 جويلية 1994، *يحدِّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها*، ج.ر.ج.ج عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994.

[2] - تنص المادة 55 من **قانون رقم 12-07**، مؤرَّخ في 21 فيفري 2012، *يتعلَّق بالولاية*، مرجع سابق، على أنَّه: "***لا تنفَّذ إلاَّ بعد مصادقة الوزير المكلَّف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (02)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمِّنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، اتِّفاقات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية***".

[3]- **يوسفي فايزة**، *تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية*، أطروحة مقدَّمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، فرع الحقوق، تخصُّص قانون الجماعات الإقليمية، قسم القانون العام، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص. 239.

عدَّدت أحكام المادة 59 من قانون البلدية رقم 11-10 الحالات التي تبطل فيها مداولات المجالس الشعبية البلدية بطلانًا مطلقًا وهي عند اتِّخاذها خرقًا للدستور وعدم مطابقتها للقوانين والتنظيمات، وتلك التي تمسُّ برموز الدولة وشعاراتها وغير المحرَّرة باللُّغة العربية، في هذه الوضعية يتولى الوالي عملية معاينة بطلان هذه المداولات بموجب قرار إداري.

الملاحظ على موقف المشرِّع الجزائري أنَّه قد أسند للوالي صلاحية من اختصاص المجلس الدستوري وهي السهر على احترام الدستور من خلال التأكُّد من مدى تطابق مداولات المجالس الشعبية البلدية مع الدستور، في هذا المقام يقرُّ الأستاذ "**رشيد خلوفي**" أنَّ عهد مثل هذا الإختصاص للوالي عبارة عن تعدِّي صارخ على اختصاصات المجلس الدستوري، حيث أنّ الأمر لابدَّ أنْ لا يتعدَّى رقابة المشروعية إلى رقابة المطابقة مع الدستور[1].

يظهر جليًا المركز المتميِّز للوالي في إقرار بطلان المداولات من تلقاء نفسه دون اللَّجوء إلى القضاء مقابل محدودية ضمانات حماية المنتخب المحلِّي من تعسُّف السُّلطة الوصيَّة، باسْتثناء ما مُنح لرئيس المجلس الشعبي البلدي من حق رفع تظلُّم إداري أو دعوى قضائية للمطالبة بإلغاء قرار الوالي ببطلان المداولة.

تمَّ الاسْتغناء على دور وزير الداخلية في إلغاء مداولات المجالس الشعبية الولائية وذلك بمناسبة صدور قانون الولاية رقم 12-07، حيث تمَّ عهد هذا الإختصاص للقاضي الإداري بعد أنْ يتم إخطاره من الوالي[2]، وذلك على عكس ما هو معمول به في إطار قانون البلدية رقم 11-10.

يطفو تأثير المركزية على اللاَّمركزية ليسجِّل عجز الهيئات الإقليمية عن ضمِّ المواطن إلى حقل صنع القرارات التي تعنيه، تطبيقا للمبدأ الدستوري القاضي بضرورة إشراكه في تسيير الشؤون العامة خاصة بعد أن عمدت الدولة إلى تشجيع هذه الممارسات الديمقراطية على صعيدها المحلي، فالمركزية رغم أهمِّيتها في تجسيد وحدة الدولة لم تعد في الوقت الراهن تستجيب لتطلُّعات المواطن.

---

[1] - **KHELOUFI Rachid**, « *Réflexion sur la décentralisation à travers l'avant-projet du code de la wilaya* », Idara, n° 3, 2005, p. 251.

[2] - هو ما تم النص عليه في المادة 54/2 من **قانون رقم 12-07**، مؤرَّخ في 21 فيفري 2012، *يتعلَّق بالولاية*، مرجع سابق، ***إذا تبيَّن للوالي أنَّ مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنَّه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميًا في أجل الواحد والعشرين(21) يومًا التي تلي اتِّخاذ المداولة لإقرار بطلانها***".

2. انعدام الحوار بين أعضاء الجهاز الإداري

يشكِّل الحوار لغة للتواصل ووسيلة لتحقيق الأهداف، فاللتواصل أهمِّية بالغة في الارتقاء بالأداء الإداري(**2.أ**)، غير أنَّ الواقع يكشف عن إشكالية الأزمة التواصلية داخل الإدارة التي امتدَّت آثارها إلى المواطن مخلِّفة أزمة تواصل خارجية (**2.ب**).

2.أ. دور الاتصال الداخلي في الارتقاء بالأداء الإداري

يُعرف التواصل الداخلي « Communication interne » بأنَّه مجموعة الإجراءات المسخَّرة لإقامة علاقات بين الموظَّفين العموميين قصد بلوغ بعض الأهداف، يُشكِّل أحد مكوِّنات النظام العام للإدارة[1]، مفاده مشاركة المعلومة بين تركيبة الجهاز الإداري، فهو فن إشاعة التفاهم بين الموظَّفين يسْمح بتدفُّق المعلومات والأفكار وتقاسمها، والارتقاء بالنشاط العمومي وتحقيق فعاليته[2].

يُشكِّل الحوار أو ما يُعرف بالتواصل بين الموظَّفين العموميين أحد الآليات الحيوية للقرار الإداري[3] فهو يسْمح بتوفير الظُّروف الملائمة لاتِّخاذ القرارات الإدارية وتطبيقها[4]، فنوعيتها وفعاليتها تتحدَّد وفقاً لمدى إعمال التواصل داخل الإدارة ودقة المعلومات المتداولة ووصولها في الوقت المناسب[5]، كما يُعدُّ ركناً أساسياً في الإدارة لكونه من التقنيات التي تُضفي المشروعية على أعمالها ووسيلة تسمح باستيعاب الموظف لواجباته وفهم طبيعة عمله والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها[6].

---

[1]- **KEBAILI Hayet**, *« L'importance stratégique de la communication interne dans les organisations »*, p. 129, 131, [En Ligne] sur : www.enssea.net , consulté le20 mars 2015.

[2]- **الزاهي محمد**، *إدارة القرب بالمغرب*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص الأنظمة القانونية والقضائية الإدارية المقارنة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –سلا–، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب 2015، 198.

[3]- **البوعزاوي مولاي محمد تقديم بوجداد أحمد**،"*تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية*، سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2015، ص.100.

[4]- **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص.197.

[5]- **العنبي رضوان بن علي**، *البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي*، (نحو منظور جديد للتدبير العمومي بالمغرب)، منشورات المنظَّمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2015، ص. 85.

[6]- **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 198.

يسْتوجب الحديث عن الاتِّصال الإداري ضرورة البحث عن أصول وتاريخ تنظيم الحياة العامة لأنَّ إلزامية تعريف المواطن بالحقوق والواجبات صاحبته ضرورة الكشف عن المعلومات من خلال إقرار حق الإطِّلاع على الوثائق الإدارية وتعليل القرارات، فضلاً عن إخضاع نشاط المؤسَّسات للرَّأي العام، ناهيك عن تمكين المواطن من حق المساهمة في تدبير الشأن العمومي الذي يعنيه، خاصة أنَّه الأدرى باحتياجاته[1].

يُعتبر التواصل وظيفة من وظائف الإدارة تُمكِّنها من أداء مهامها بشكل فعَّال على نحوٍ تتوافر فيه شروط التنسيق مع محيطها وتوقُّعات المتعاملين معها، فهو يُساعد على نسج خطوط ترابط الهيكل التنظيمي لأيِّ إدارة ربطا ديناميكيا، يجعل من المستويات المختلفة وحدة عضوية متكاملة على النحو الذي يؤهِّلها القيام بنشاطها بأكثر فعالية[2].

يُساهم الإتصال الإداري في تحقيق التماسك والارتباط كما يُساعد المسؤول الإداري على التأثير على الموظَّفين بغرض تحقيق الأهداف المنشودة، فهو من بين الأدوات المهمَّة المعتمدة في سبيل إحداث التغيير في السلوك البشري، حيث يُمثِّل في مجال الإدارة تلك العملية التي تسْمح بإيلاج المعلومات والتوجيهات في المستويات المختلفة للهيكل التنظيمي بغرض إحداث تغيير أو تعديل في طريقة ومحتوى وسلوك وأداء الموظَّفين[3].

تجدر الإشارة إلى أنَّ علاقة الإدارة بالسياسة من شأنه أنْ يؤثِّر على عملية الاتِّصال الإداري الأمر الذي دفع ببعض الباحثين إلى المطالبة بضرورة الفصل بينهما من باب أنَّ الإدارة العامة تفيد أداء الوظيفة الإدارية، في حين أنَّ السياسة تعني تحديد الأهداف وما يجدر القيام به من وظائف، وعليه فالشؤون الإدارية تختلف عن السياسة رغم أنَّ هذه الأخيرة هي التي تُحدِّد مهام الأولى، لكن تمَّ تجاوز هذا الرَّفض حين حقَّقت الإدارة ذاتيتها كنظام متَّصل بشكل واضح بالسياسة[4].

---

[1] – **ZEMOR Pierre**, *La communication publique en pratique*, Edition d'organisation, Paris, 1995, p. 13, 14.

[2] – **عبد الله حسن مسلم**، *مهارات الإتصال الإداري والحوار*، دار المعتز للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص. 15.

[3] – **هجان علي حمزة**، *معوقات الإتصال الإداري في مدارس التعليم العام في المملكة العربية السعودية (دراسة ميدانية)*، مكتبات ونشر العبيكان، المملكة العربية السعودية، (د.س.ن)، ص. 30.

[4] – **محمَّد نصر مهنا**، *تحديث في الإدارة العامة والمحلِّية*، مؤسَّسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ص. 46، 48.

إنَّ اعتماد سياسة تواصلية فعالَّة تسمح بتدفق المعلومات وولوجها على المستوى الداخلي من شأنه أنْ يُقوي من ثقة الموظفين العموميين[1]، والعكس يُفضي إلى أزمة علاقات إنسانية داخل الإدارة الواحدة، تتمثل مظاهرها في انعدام الانسجام بين المصالح الإدارية، عدم رضا الموظفين على سياسة الترقية، التشكيك في المستقبل الوظيفي، غياب التحفيز وغموض المهام، عدم الثِّقة في القيادات وعدم دقة تحديد الأهداف[2].

2.ب. تجليات الأزمة التواصلية وامتداد آثارها على المواطن

يتميَّز نظام التواصل السائد بالإدارة العمومية بكونه نظامًا غير قابل للاختراق والتغيير بفعل صرامته وانغماسه في القيم التقليدية والشكلانية[3]، فحقيقة التواصل بين تركيبة الجهاز الإداري تكاد تكون منعدمة يؤكِّده ضعف أداء الإدارة العامة في التكفل بانشغالات المواطن.

ساهم في بروز هذا الواقع تمسُّك الرؤساء الإداريين بالتقاليد الإدارية التي تسمح لهم باحتكار السلطة والاستئثار بصلاحية اتخاذ القرار دون إشراك المرؤوسين حفاظاً على هيبتهم ومركزهم القانوني، ذلك لأنَّ إعمال التواصل الداخلي يقترن برغبة الرئيس الإداري التي تقوم على ضرورة تقبُّل الرَّأي الآخر، النقد والاقتراح، مشاركة كافة أعضاء الجهاز الإداري للاضطلاع والارتقاء بالأداء الوظيفي.

اتَّخذت أزمة التواصل الداخلي بعداً خارجياً حيثُ امتدَّت لتُصيب المواطن في علاقته بالإدارة العامة فهي لم تستقر في بعدها الداخلي، وذلك راجع لأسباب قانونية[4]، وأخرى تنظيمية، إلى جانب الأسباب البنيوية[5].

تشكِّل القاعدة القانونية أحد مصادر أزمة التواصل الداخلي ذلك لأنَّها لازالت تؤسِّس لقيام إدارة منغلقة محاطة بالسِّرية الإدارية، بحجَّة السر المهني الذي تمَّ إقراره كالتزامٍ يقع على عاتق الموظف

---

[1]- **العنبي رضوان بن علي**، *البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي*، مرجع سابق، ص. 100.

[2]- **البوعزاوي مولاي محمد**، تقديم **بوجداد أحمد**، مرجع سابق، ص. 101.

[3]- **العنبي رضوان بن علي**، *تقويم التدبير العمومي بالمغرب*، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق–الدار البيضاء، 2009، ص. 86.

[4]- **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 200.

[5]- **العنبي رضوان بن علي**، *تقويم التدبير العمومي بالمغرب*، مرجع سابق، ص. 86.

العمومي الذي يُعلِّل امتناعه عن إتاحة المعلومة وحجبها عن باقي الموظفين وحتى عن المواطن معتمدًا على هذا الواجب الوظيفي.

هذا ما تؤكِّده مقتضيات المادتان 48 و 49 من أمر رقم 06-03 يتضمَّن القانون الأساسي للوظيفة العامة التي تمنع الموظف العمومي من كشف أيِّ وثيقة أو معلومة اطّلع عليها أثناء أداء مهامه تحت طائلة التعرض لعقوباتٍ تأديبية ومتابعاتٍ جزائية، غير أنَّ القاعدة لم تأتِ عامة إنَّما يسقط واجب التستر والتحفظ إنْ ما اقتضته المصلحة العامة وفي حالة ما إذا أجاز ذلك الرئيس الإداري[1].

إلى جانب هذا، تساهم المستويات المتعدِّدة داخل الإدارة الواحدة والتضخُّم الإداري في تفاقم أزمة التواصل الداخلي والخارجي على حدٍ سواء، نتيجة صعوبة وصول المعلومات إلى وجهتها أو تغيُّر طبيعتها، لذلك فإنَّ تعقد النظام الإداري وشكليته المفرطة عامل يُساهم في تعقد العلاقات العمودية داخل المحيط الإداري.

لم تكن المعيقات القانونية والتنظيمية الدافع الوحيد لأزمة التواصل داخل الإدارة العامة إنَّما كان للمعيقات البنيوية دورٌ في ذلك أيضا، فهي أسبابٌ تقترن بسلوك الموظَّفين العموميين، الذين غالباً ما يعمدون إلى تسريب المعلومات والوثائق الإدارية وفقاً لاعتبارات شخصية، ما يفتح باب الممارسات غير الأخلاقية والتجاوزات التي يُجرِّمها القانون كالمحاباة والرشوة ويُساهم في إبعاد الإدارة عن مرتفقيها[2].

---

[1]- إنَّ اعتراف المشرِّع الجزائري بإمكانية تحرُر الموظف العمومي من واجب السر المهني بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة من شأنه أنْ يؤسِّس لقيام التواصل الداخلي والخارجي حيث جاء نص المادة 48 من **أمر رقم 06-03**، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 46، صادر في 16 جويلية 2016، كما يلي: "***يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أنْ يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلاَّ بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة***"، أمَّا المادة 49 فنصها كالتالي:"**على الموظف أنْ يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها، يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية**".

[2]- إنَّ الأسباب البنيوية لتفاقم أزمة التواصل الداخلي وامتدادها على المستوى الخارجي ناجمة عن عقدة الرؤساء والمرؤوسين الإداريين وميولهم نحو إخضاع الآخر، وذلك ما ساهم في إحاطة النشاط الإداري برموز خفية تضفي عليها نوعا من التميز والخصوصية، وتطبعها الغرابة والغموض بشكل يُساهم في تعميق الهوَّة بين الإدارة التي تفصلها عن المواطن أنظر: **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 205.

ثانيا

ضعف أداء الإدارة العامة في التكفل بانشغالات المواطن

تعقَّدت علاقة الإدارة بالمواطن نتيجة الاشكالات الداخلية التي اعترضتها وازدادت حدَّة الأزمة بفعل البيروقراطية التي برزت "كظاهرة سلبية"[1] تغلغلت في الإدارة العامة الجزائرية التي سُخِّرت في الأصل لخدمة المواطن، فهذه الأخيرة تُعاني اختلالات هيكلية في التكفُّل بالشؤون العمومية وتسييرها، وفي الاستجابة للحاجيات الحقيقية للمواطن[2]، حيث انحرفت البيروقراطية كفكرة مثالية لتتحول إلى مفهوم قدحي يعبِّر عن الوضع المتردي لأداء الإدارة العامة[3].

جاء التقرير التمهيدي الذي أعده وسيط الجمهورية الجزائري قبل إلغائه ليَكْشف أبرز المشاكل التي تعترض حق المواطن في الخدمة العمومية، فأقرَّ بتذمر المواطن وتآكل ثقته في الإدارة العامة[4] نتيجة

---

[1]– تجدر الإشارة إلى أنَّ البيروقراطية ظهرت كنظام عقلاني يتولَّى تحديد المهام وإجراءات العمل، ويُساهم في تنظيم العمل على أساس التخصص، فهي حسب الفقيه الألماني "**ماكس فيبر**" الذي أسَّس "**نظرية البيروقراطية**" عبارة عن نظام معقلن أساسه السُّلطة المنظَّمة، حياد القوانين واختصار الأدوار، غير أنَّ هذه الأخيرة حادت عن المسار العقلاني فأصبحت تُترجم مظاهر الروتين الإداري والجمود، التعقيد وتداخل الاختصاصات والصلاحيات وعدم الكفاءة وتركُّز السلطة، أنظر في ذلك:
– **يوسفي كريمة**، *الإدارة ودولة القانون في الجزائر*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العامة، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص. 43.

[2]– **تعليمة رئاسية رقم 10**، مورخة في 01 جانفي 1997، *تتعلق بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهم الوسيط على مستوى مختلف الإدارات المركزية والمحلية*، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، صادر في 01 جانفي 1997، ص.01.

[3]– **السكسيوي أحمد**، *"استعمال المفاهيم في القانون الإداري: بين الإنحراف في التأويل وتأثيرها على علاقة الإدارة بالمواطن"*، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 125، المغرب، 2015، ص. 226.

[4]– يُعاني المواطن المغربي من الإشكالات ذاتها فهذا الأخير يُحاول تجنُّب المصالح الإدارية قدر المستطاع، كما وصل به الأمر إلى التخلِّي عن بعض حقوقه أو توكيل أحد معارفه للقيام بأموره الإدارية وذلك لعدة أسباب تتمثَّل في استمرار مسلسل التعقيد والروتين والإجراءات الشكلية للخدمة العامة المغربية وانعدام الاستقبال، أنظر: **باجي رشيد**، *"تحديث الإدارة المغربية بين رصد الاختلالات وتطبيق أسس الحكامة الجيدة"*، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 125، المغرب 2015، ص. 200.

تجاهل هذه الأخيرة لمطالبه **(1)** وبفعل تعقد إجراءات الحصول على الخدمات **(2)**، وتجاوز واجب الاستقبال**(3)**.

1. تجاهل الإدارة العامة لمطالب المواطن

لم يرق أداء الإدارة العامة في الجزائر إلى المستوى المطلوب حتى بعد 56 سنة من الاستقلال والحرية، فبعض المناطق لازالت تتخبَّط في مشكل العزلة لغياب أدنى المرافق الضرورية، والأمثلة في ذلك كثيرة منها ما يعاني منه مواطنو بلدية سيدي محمد ببئر توتة نظرا لانعدام وسائل النقل ومرفق الصحة وملحق البريد وشبكة الانترنيت[1]، فرغم عدد الشكاوي التي تقدَّم بها هؤلاء أمام السلطات العامة إلاَّ أنَّها بقيت من دون متابعة، فأغلب المرافق المتوفرة تبعد سكان هذه البلدية بالكيلومترات.

ظلَّت مطالب مواطنو بلدية المحمدية المتعلِّقة بتهيئة الطرقات وتحسين مظاهر الأحياء السكنية وتوفير المرافق الرياضية والملاعب الجوارية مطلباً صعب المنال، رغم المعناة التي يتكبدونها، فالوضع المتردِّي للطرقات أثقل كاهلهم نظرا للمصاريف الباهظة التي يدفعونها لإصلاح أعطاب سياراتهم المتضرِّرة جراء انعدام الطرقات التي تتحوَّل إلى برك مائية في فصل الشتاء، وإلى صحاري قاحلة يملأها الغبار في الصيف مخلفاً أضراراً صحية جسيمة تمسُّ الأطفال بشكل أكبر[2].

ينتظر مواطنو بلدية الركوسة بالأغواط بفارغ الصبر مدَّهم بالكهرباء الريفية منذ سنوات عديدة رغم الطلبات المقدمة أمام السلطات المحلية لكن دون جدوى، فرغم تثبيت الأعمدة إلاَّ أنَّ توصيلها لمنازل المواطن لم يتجسَّد بعد[3]، كما يعاني فلاحو بلديتا حمدة والدخلة من تأخر في إصدار مقرَّرات استصلاح أراضيهم رغم معاينة لجان التحقيق لاستثماراتهم التي لازالت محرومة من البرامج التي خصَّصتها الدولة[4].

---

[1]– ر.**ملاح**، *"انعدام المرافق العمومية وشبكة الإنترنيت وانتشار الكلاب الضالة (10 آلاف مواطن بسيدي محمد ببئر توتة يعيشون في عزلة)"*، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015، ص. 08.

[2]– **عليوة أحمد**، " انتقدوا تماطل رئيس البلدية في تجسيد وعوده (سكان المحمدية يستنجدون بوالي العاصمة لرفع الغبن عنهم)، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015، ص. 08.

[3]– **ب. عبد القادر**، "أخبار الأغواط عائلات بالركوسة تنتظر الكهرباء الريفية منذ سنوات"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015، ص. 08.

[4]– **ب. عبد القادر**، "فلاحو حمدة والدخلة ينتظرون الإفراج عن مقررات الاستصلاح"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015، ص. 08.

يطالب المواطن عبر مختلف بلديات ولايات الوطن الجزائري بمرافق عامة بسيطة غير أنَّها تظلُّ صعبة المنال، فبين مطلب تأهيل الطرقات[1] وفتح المسابح البلدية[2] وانجاز المساحات الخضراء[3] فضلا عن تحسين محيط المدارس[4] وتوفير وسائل النقل تخيَّب آماله لتماطل السلطات عن تحقيقها.

2. تعقُّد إجراءات تمكين المواطن من حقِّه في الخدمة العامة

يحدِّد القانون للإدارة العامة شكلا معينا لابدَّ من إتباعه لاتِّخاذ القرارات المشروعة والصائبة ولحماية المواطن، إذْ تعدَّ الإجراءات الإدارية من بين الأشكال التي تلتزم الإدارة انتهاجها، لكن رغم أهميتها البالغة (**2.أ**)، إلاَّ أنَّ تعدُّدها وتعقُّدها حال عائقا أمام فعالية النشاط الإداري (**2.ب**).

2.أ. الإجراءات الإدارية: ضمانة للمواطن في مواجهة الإدارة

تُعدُّ الإجراءات الإدارية من بين الوسائل المستعملة لتسهيل وتيسير الخدمة العمومية دون التعقيد والتعسير، فهي مناهج يتم اعتمادها لتحقيق الاستقامة والشفافية والتعجيل في تحقيق النَّفع بالنسبة للمواطن[5]، حيث تكفل للإدارة منطق العمل على نحوٍ يجنِّبها المسؤولية وتجعل حق الأفراد في الانتفاع الدائم بالمرفق العام أمراً محققاً[6].

تُعدُّ الإجراءات الإدارية من ضرورات أداء النشاط الإداري وإحدى الوسائل القانونية المسخَّرة لإضفاء المشروعية على أعمال الإدارة وتحقيق الإنصاف والموضوعية عند التعامل مع المواطن وفقا

---

[1]- **ب. عيسى**، " تأهيل الطريق مطلب قرى بلدية بئر بن عابد بالمدية"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015، ص. 08.

[2]- **ع. يوسف**، "سكان بوينان يطالبون بفتح المسبح البلدي"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015، ص. 08.

[3]- **رميلي الطاهر**، "مواطنون يطالبون بإنجاز مساحات خضراء بالبويرة"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015، ص. 08.

[4]- **بوادود الطيب**، "*عشرات الأولياء يطالبون بتحسين محيط المدارس بالمسيلة*"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015، ص.08.

[5]- **بوجداد أحمد**، مرجع سابق، ص. 101.

[6]- **بوحلبة محمد علي**، *إشكالية ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية: مساهمة تحليلية تأصيلية*"، متوفر على الموقع الإلكتروني:www.marocdroit.com، ص. 07، تم الإطلاع عليه بتاريخ 22 ماي 2016.

للشكل الذي تفرضه القوانين والأنظمة، وتشكل إحدى ضمانات حمايته من تعسُّف الإدارة وانحرافها عن مبدأ المشروعية، إذْ تسمح بتلافي القرارات غير المشروعة ذو النزعة السلطوية.

تجعل الطبيعة القانونية للإجراءات الإدارية منها سلاحًا ذو حدَّين، فتصبح مصدراً لإثراء وتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن إذا ما استعملت بشكلٍ عقلاني، وفي الحالة العكسية تتحوَّل إلى مصدر للأزمات بفعل تعقُّدها وتعدُّدها لأنَّ ذلك يؤدِّي إلى تآكل ثقة المواطن في الإدارة[1].

2.ب. مظاهر تعقُّد الإجراءات الإدارية

إنَّ اعتماد الإجراءات الإدارية أمر مفروغ منه لما توفِّره من إمكانيات لتنظيم عمل الإدارة وتحقيق التوافق في تنسيق المواطن والسرعة في تقديم الخدمات، غير أنَّ تعددها وكثرتها من شأنه أنْ يحدَّ من فعالية الأداء الإداري، وهو الأمر الواقع الذي تُعاني منه الخدمة العمومية في الدول المغاربية بما فيها الجزائر والمغرب، أين أضحت أغلب المعاملات الإدارية تخضع لإجراءات معقَّدة تُوِّجت بصفة الثبات جعلت منها عرفاً لا يستند على أسس علمية أو عملية، تساهم في مضايقة المواطن وتهميشه والتباطئ في خدمته[2].

تضافرت المهام الملقاة على عاتق الدولة وتفاقم معها الضغط على الإدارة العامة التي أصبحت قاصرة عن أداء الواجب الوظيفي فنشأت معضلة "الاستجابة الإدارية"[3]، فاقتران العمل الإداري بالأوراق خلق ما يُعرف "بعوارض الإدارة" من هدرٍ للوقت وتعطيلٍ للإجراءات بفعل تفتيت النشاط الإداري دون سبب جدِّي[4].

---

[1]- **شاربي محمد**، *الإدارة العامة والسلطة السياسية في الجزائر الفترة ما بين (1989-2006)*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007. ص. 237.

[2]- **بكار الأغظف**، *"محاولة لمقاربة علاقة الإدارة العمومية في المغرب بالمواطن"*، الواحة القانونية، عدد 4، سلسلة بنباصر للدراسات القانونية والأبحاث القضائية، 2010، ص. 145.

[3]- **الصديق حيدة**، *تخليق الإدارة العمومية المغربية*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس – أكدال–، الرباط، 2004، ص.16.

[4]- **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 151.

تُثبت المعاينات الميدانية التي تمَّ القيام بها في سبيل الكشف عن واقع العلاقة بين الإدارة والمواطن عن استمرار تفشِّي البيروقراطية "كظاهرة سلبية" في بعض الهيئات الإدارية التي لازالت تعرقل حق المواطن في الخدمة العامة بمطالبته بوثائق و/أو إجراءات غير منصوص عليها قانوناً؛ ولا زالت تتماطل في معالجة طلباته ما ساعد في تكوين بعض الشبكات غير الرسمية تقيم علاقاتٍ يُجرِّمها القانون من خلال تسخير وتطوير كل الآليات التي من شأنها أنْ تُساهم في تحقيق مصالحها الشَّخصية على أساس المصلحة العامة للمواطن[1].

تتمثَّل مظاهر التعقيد التي تطْبع إجراءات حصول المواطن على حقِّه في الخدمة العامة في تعدُّدها وتشعُّبها، وعدم وضوحها لدى المتعاملين مع الإدارة ولدى المتدخلين في ظل غياب تنظيم هيكلي لها، تكاثر وتعقد الاستمارات والمطبوعات، تقسيم الإجراءات على عدَّة مستويات ومكاتب، وجود إجراءات دون سند قانوني مع غياب دليل مرشد للمواطنين وعدم الاهتمام الكافي بأمور التوثيق والسِّجلات[2].

يُضاف إلى هذا ، بُعد الجهات المقدِّمة للخدمة العامة والمركزية المفرطة في اتِّخاذ القرارات[3]، فضلاً عن التمسُّك والتطبيق الحرفي للنصوص القانونية والتنظيمية[4]، التي سنَّت في مراحل تميُّزها ظروف سياسية معقَّدة لا تتماشى والتطوُّرات الحاصلة على مفهوم الدولة والمواطن والخدمة العامة على حدٍ سواء فهي لا تُراعي الجانب الإنساني أو روح القانون، وتزداد تعقيدًا خاصة وأنَّ هذه القوانين القديمة يتمُ نسخها بقوانين جديدة نتيجة غموض وتشعب النصوص القانونية والتنظيمية دون لمِّ شملها في شكل نصٍ واحد[5].

يُقر الأستاذ المغربي "**العنبي رضوان بن علي**" بأنَّ التطبيق الحرفي للقاعدة القانونية من قبل الموظَّف العمومي ليست إلاَّ حجّة يقدِّمها لإخفاء الواقع غير القانوني للإدارة، كدفاعٍ في مواجهة منتقديها،

---

[1]- **منشور وزاري رقم 2102**، مؤرخ في 14 نوفمبر 2012، *يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية*، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلِّية، صادر في 14 نوفمبر 2012، ص. 03.

[2]- **العنبي رضوان بن علي**، *تقويم التدبير العمومي بالمغرب*، مرجع سابق، ص. 59.

[3]- **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 158.

[4]- **العنبي رضوان بن علي**، *البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي*، مرجع سابق، 100.

[5]- **السكسيوي أحمد**، *"استعمال المفاهيم في القانون الإداري: بين الإنحراف في التأويل وتأثيرها على علاقة الإدارة بالمواطن"*، مرجع سابق، 227.

فحسب معتقده فإنَّ انغماس الإدارة في الشَّكليات والإجراءات القانونية التي رغم عقلانيتها ليست سوى شرعنة لممارسات غير قانونية وحافز إضافي للمدارين لاستعمال سبل موازية وطرق ملتوية غير قانونية من أجل تلبية حاجياتهم الشخصية[1].

يرتبط مشكل تعقد الإجراءات وتعددها بالروتين الإداري الذي قد يتحول إلى إجراء سلبي مخالفا بذلك طبيعته القانونية مهدِّدا التنظيم نتيجة الشلل الذي يُسببه للإدارة العامة التي تُصبح قاصرة عن إنجاز العمل[2]، لذلك فعدم الفصل وتحديد الصلاحيات والاختصاصات بين الإدارات وكثرة التعليمات والتضخم الإداري والتشبث بالنصوص القانونية يشكل مصدراً لتغيير طبيعة الروتين الذي يُصبح غير هادف[3].

يعود الواقع الذي يصدم المواطن نتيجة تعقُّد إجراءات حصوله على الخدمات العامة إلى تخلُّف الإدارة العامة عن تبني الأساليب الحديثة في التسيير، فهي تُملي عليه منهجاً بيروقراطياً معقداً كفيلاً بقطع الصلة بينهما، فالمواطن سئم استغلال الوقت الكثير في إنجاز معاملاتٍ هي في الأصل لا تحتاج كل الجهد والوقت الذي يُبذل لتحقيقه.

لم يعد التأخُّر في انجاز المعاملات الإدارية يُثير استياء المواطن وحسب بل أضح دافعًا لإقدامه على الانتحار[4]، أكثر من ذلك، فإنَّ قضايا المواطن لم تعد تخضع لمبدئي الحياد والمساواة المقررين دستوريا، إنَّما لاعتبارات أخرى يفرضها المسئولون الإداريون الذين يُمارسون التصرفات البيروقراطية كالمحسوبية والمحاباة والرشوة لتقديم خدمة هي في الأصل حق شرعي للمواطن[5].

---

[1]- **العنبي رضوان علي**، *تقويم التدبير العمومي بالمغرب*، مرجع سابق، ص.57.

[2]- إنَّ الأصل العام يجعل من الروتين الإداري مدخلا للتبسيط، فلا يمكن للإدارة العصرية الاستغناء عليه فإنجاز العمل وفقا لمنهج متكرر من شأنه أن يقلِّل من الجهد الذهني للموظف ويُجنب العمل العشوائي، أنظر : **سعيدان علي**، *بيروقراطية الإدارة الجزائرية*، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، بن عكنون، 1977، ص. 40.

[3]- **العنبي رضوان**، *تقويم التدبير العمومي بالمغرب*، مرجع سابق، 57.

[4]- هو ما وقع فعلا حيث قام أحد الفلاحين بمحاولة الانتحار حرقا بالبنزين داخل مقر الديوان الوطني للأراضي الفلاحية بولاية معسكر، لتأخر معالجة ملفه واستلام عقود ووثائق إدارية بعد تنقلاته الكثيرة التي لم تفضي لقضاء غرضه، أنظر: **ب. نور الدين**، *"محاولة انتحار بديوان الأراضي الفلاحية"*، جريدة الخبر، صادر في22 جويلية 2014، ص. 27.

[5]- هو ما احتج عليه مواطنو بلدية بورقيقة بتيبازة بعد عملية ترحيل 31 عائلة من حي كحال عبد القادر وعماري محمد، هؤلاء الذين عبروا عن سخطهم عن المسئولين المحليين الذين منحوا سكنات لأشخاص يملكون شقق ضيقة عوضا =

3. تجاوز الإدارة لواجب استقبال المواطن

يملك كل مواطن بطاقة تعريف خاصة به وللإدارة هي الأخرى بطاقة تعريف تتمثل في الاستقبال[1] الذي يُشكِّل أوَّل اتِّصال يجمع بين الطرفين، لذلك فالصورة الحسنة للإدارة تتكوَّن لدى المواطن في حالة ما إذا ما وفَّرَت له العناصر والظروف الملائمة لاستقباله[2].

لم تكن الإجراءات الإدارية المعقَّدة المظهر الوحيد للمعاناة التي يتكبَّدها المواطن في كل محاولة له لاستيفاء حقه في الخدمة العامة، إنمَّا شكَّل تجاوز الإدارة لواجب استقباله سبباً آخراً لبعث أزمة العلاقة، فالاستقبال رغم أهمِّيته البالغة لم يحظ باهتمام الإدارة الجزائرية، فمظاهر سوء الاستقبال عديدة أُسْدِل عنها الستار خلال المعاينات الميدانية التي كشفت عن:

- عدم استقبال المواطن من بعض المسؤولين المحليين وتكليف بعض المرؤوسين من قبل المسؤولين المحلِّيين باستقبال المواطن، وهم يفتقرون في أغلب الحالات للمؤهِّلات والقدرات التي تسمح بالمعالجة الملائمة لطلبات المواطن والتكفل بانشغالاته، رغم أنَّ المادة 14 من المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن نصت على اختيار المأمورون المكلَّفون بالاستقبال من بين المستخدمين المعروفين بكفاءتهم المهنية وخصالهم المهنية، ومعرفتهم القطاع[3].
- عدم توفير الظروف الملائمة للمواطن في حال ما تمَّ استقباله،
- ميل بعض المسؤولين إلى تخصيص ردود سلبية للمواطن الأمر الذي لا يُساهم في تعزيز علاقة الثقة بين الطرفين،

=من تسليمها لذوي السكنات الهشة نظرا للوضع المتردي الذي يعيشونه، **ب.سليم**، *"بورقيقة، تيبازة، احتجاجات في عملية ترحيل 31 عائلة"*، جريدة الخبر، صادر في 22 جويلية 2014، ص.27.

[1]- يشير الاستقبال إلى أهلية شخصٍ مختص على الإنصات والتوجيه وتقديم المساعدة لاستيفاء حق من الحقوق داخل الإدارة العامة، كما يُفيد خلق رابطة إنسانية بين طرفين وقد يعني تقديم النصح والترشيد وبعض الحلول الكفيلة لحل مشاكل المواطن، **الحلابي الكتاني مولاي إدريس**، *أسس تحديث الإدارة العمومية، استقبال المواطنين في قطاع الوظيفة العمومية"*، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 34، 2000، المغرب، ص.92.

[2]- **بكار الأغظف**، مرجع سابق، ص. 155.

[3]- **مرسوم رقم 88-131**، مؤرَّخ في04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

- استقبال وتوجيه المواطن من قبل أعوان غير مؤهلين مهمَّتهم الأصلية الوقاية، الأمن والحراسة[1]، أكثر من ذلك فالمواطن الجزائري يصطدم بتلاعب المسؤولين باليوم المخصَّص لاستقباله وذلك بعقد اجتماعات، وبرمجة تنقُّلات دون مبالاة به رغم عناء التنقل الذي يتكبده دون أنْ يحضى بالاستقبال[2]، فهو مشكلُ لازال قائمًا رغم محاولات الإصلاح، حسب ما أكَّده التقرير الصادر عن السيد "**فؤاد مخلوف**" رئيس المرصد الوطني للخدمة العامة[3].

نتجت هذه التجاوزات بفعل غياب جهاز مكلَّف بالرقابة على مدى التزام الموظَّف بواجباته الوظيفية التي يندرج في إطارها واجب حسن الاستقبال[4] ، فضلاً عن غياب نص قانوني يُلِمُ بالجوانب العامة والخاصة لظاهرة الاستقبال حيث ورد النص عليه بشكل عام بموجب أحكام القسم الثاني من الفصل الثاني من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، وأحكام القرار المؤرخ في 04 سبتمبر 1988، كما ورد بشكل ضمني في أمر رقم 06-03 الذي ينظِّم الوظيفة العامة في نص المادة 52 التي حثَّت على ضرورة التزام الموظَّف بالسُّلوك الحسن مع رؤسائه، زملائه ومرؤوسيه، كما ألزمته المادة 53 بالتعامل مع مستعملي المرفق العام بكل لباقة ودون مماطلة[5].

---

[1]- **منشور وزاري رقم 2102**، مؤرخ في 14 نوفمبر 2012، *يتعلَّق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية*، مرجع سابق.

[2]- **جريدة الشروق**، *"الإدارة لا تستقبل"*، عدد 5881، صادر في 19 جانفي 2010، ص.27.

[3]- **حوام بلقاسم**، *"سوء الاستقبال أكثر ما يشتكي منه المواطن في الإدارة"*، جريدة الشروق، عدد 5489، مؤرخ في 13 أفريل 2016، متوفر على الموقع الالكتروني: www.echoroukonline.com ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ: 22 مارس 2017.

[4]- أحدثت تونس مثلا "**فريق المواطن الرقيب**" كلجنة مكلَّفة بعقد زيارات ميدانية سرِّية لمختلف الإدارات تتوجه كأي مواطن بهدف معاينة واقع الخدمة العمومية دون أن يكون لها حق التدخل في عمل الإدارة، كما تتولى مهمَّة إعداد تقرير سرِّي ورفعه إلى الجهات المعنية بالوزارة لمعاينته وفقا لنماذج أعدَّت لهذا الغرض، أنظر:

- **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 193.

[5]- **أمر رقم 06-03**، مؤرَّخ في 15 جويلية 2006، *يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية*، مرجع سابق.

الفرع الثاني

تعدُّد أسباب تأزُّم العلاقة بين الإدارة والمواطن

تبرز وبشكل واضح أهم ومختلف المشاكل التي تعترض المواطن في الحصول على حقه في الخدمة العامة، حيث لا زال يعاني هذا الأخير من العديد من الإشكالات التي صعَّبت من عملية إستفادته من المرفق العام، الأمر الذي أثَّر على علاقته بالإدارة العامة، غير أنَّ الوضعية المتأزمة التي تعرفها العلاقة كانت نتيجة تفاعل العديد من الأسباب.

إنَّ أزمة علاقة الإدارة بالمواطن شأنها شأن الأزمات بشكل عام لم تنشأ من عدم، إنَّما ساهمت في بروزها العديد من العوامل والظروف، ولعلَّ أبرزها العوامل التاريخية والسياسية **(أولا)**، ناهيك عن انحراف السلطة التقديرية للإدارة في تأويل مفهوم المصلحة العامة **(ثانيا)**.

أولا

مساهمة العوامل التاريخية والسياسية في بعث أزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن

تتصدَّر العوامل التاريخية والسياسية قائمة الأسباب التي تعرقل السير الحسن لعلاقة الإدارة بالمواطن، هذا إلى جانب الأسباب الذاتية، الاجتماعية والاقتصادية[1]، حيث يتفق أغلب الباحثين في مجال التسيير والتنظيم الإداري في الجزائر على أنَّ السبب الرئيسي لتفشي ظاهرة البيروقراطية في الإدارة العامة الجزائرية هو سياسي استعماري، فهذه الأخيرة عبارة عن تركة استعمارية **(1)**، خاضعة للسلطة السياسية ومتأثرة بطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة**(2)**.

---

[1]– بالنسبة للعوامل الذاتية فهي وثيقة الصلة بشخص الموظف وميوله الشخصي ومستواه العلمي والثقافي، أمَّا الأسباب الاجتماعية فهي غالبا ما تكون العامل الرئيسي في تقديم الرشاوى وتفشي مظاهر المحسوبية واستغلال النفوذ بفعل الروابط الاجتماعية، في حين تشكِّل العوامل الاقتصادية دافعًا للكسب غير المشروع للموظف العمومي نظرا لمحدودية وضعف دخله، أنظر:

– **سايح بوزيد**، "*سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدولة العربية*"، مجلة الباحث، عدد 10، 2012، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص. 57.

1. الإدارة العامة الجزائرية: تركة استعمارية بمخلَّفات مستقبلية

تجد الإدارة العامة الجزائرية أصلها في الإدارة الاستعمارية نشأةً وتنظيماً[1]، فهي عبارة عن تنظيم له هيكلته الخاصة التي تنْبع من صيرورة تاريخية متسلسلة الأحداث، أعطتها شكل الهيكلة المعاصرة، كما يتميَّز هذا التنظيم بثقافته الخاصة المشكَّلة من عادات وتقاليد هي وليدة تراكمات عبر الأزمنة[2].

ساهم الموروث التاريخي الاستعماري في تكوين النموذج السلبي الذي تتصف به الإدارة العامة الجزائرية، ففي فترة الحكم العثماني تميَّزت بالتسلُّط والقمع، فقد كانت إدارة عسكرية بعيدة عن المواطن كانت أهدافها منصبَّة على خدمة مصالح الطبقة الحاكمة والحكام العسكريين[3]، إذْ لم يكن المواطن ضمن اهتمامات الإدارة العثمانية آنذاك، حتى أنَّ حمايته خضعت لنظام المقايضة[4].

لم يختلف هذا الوضع خلال الحكم الفرنسي الذي انتهج سياسة لتحقيق مصالح الدولة الفرنسية وإغفال خدمة المواطن، فحلَّت الإدارة الاستبدادية الحاكمة محلَّ الإدارة الخدماتية المواطنة، كما تعذَّر الحديث عن الحقوق والحرِّيات فلم يكن يُطلق على الجزائري بالمواطن إنّما كان يعرف بالرعيَّة.

لم يضل الوضع قائماً على حاله حيث انتهجت فرنسا سياسة مغالطة في محاولة لامتصاص سخط المواطن نتيجة تفطُّنه للسياسة الاستعمارية الاستبدادية، فعمدت إلى سنِّ قانون 05 فيفري 1958 يقضي بمنح صفة المواطنة لمن كانت تنعتهم بالرَّعية، وتمكينهم من المشاركة في السيادة الفرنسية، لكن لم تكن هذه السياسة تهدف إلى ردِّ الاعتبار للمواطن في تلك المرحلة، إنّما كانت تهدف إلى التحكُّم الإداري والاقتصادي دون الإشراك الفعلي له[5].

---

[1]- **علي العرنان مولود**، *"العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة –الوضع في الجزائر–"* مجلة العلوم الانسانية، عدد 35، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011، ص.173.

[2]- نقلا عن: **بوخريسة بوبكر**، *"الاختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"*، مجلة الدراسات والنقد الاجتماعي، عدد 25، 2008، ص.58.

[3]- **شاربي محمد**، مرجع سابق، 79.

[4]- **قاسم ميلود**، *"علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولة الإصلاح"*، دفاتر السياسة والقانون، عدد 05، 2011، ص. 59، 60.

[5]- **المرجع نفسه**، ص. 62.

هكذا كانت علاقة الإدارة بالمواطن أثناء الاحتلال، وامتدت آثارها إلى ما بعد الاستقلال فلم تستطع الدولة الجزائرية حديثة العهد بالاستقلال تجاوز مخلَّفات السياسة الاستبدادية، فما كان على الحكومة المؤقَّتة إلاَّ أنْ تواصل تطبيق نظام التسيير الفرنسي بحجَّة ضمان استمرارية المرافق العامة واستتْباب الأمن إلى حين إنشاء هيئات سياسية وإدارية تعمل على تكريس وبناء دولة القانون[1].

2. تأثُّر الإدارة العامة بطبيعة النظام السياسي الجزائري

تأثَّرت الإدارة العامة الجزائرية بمجموعة من العوامل خاصة السياسية منها، الأمر الذي انعكس سلباً على أدائها، فتواجدها في مركز الخضوع والتبعية اتِّجاه السلطة السياسية أثَّر بشكل بالغ على علاقتها بالمواطن ذلك لأنَّها قصَرت في الوفاء بالتزاماتها الوظيفية اتجاه هذا الأخير الذي انتفض بفعل الوضع المتردِّي للخدمة العمومية.

أثَّر اعتماد الدولة الجزائرية على سياسة الحزب الواحد في مرحلة ما قبل سنة 1989 بشكلٍ بالغ على أداء الإدارة العامة بالتالي على علاقتها بالمواطن، فهي لم تعرف تنظيمًا قانونيًا وإنْ وجد فإنَّه محتشم، قضت فيه الشرعية الثورية على كل ما يتعلق بحقوق الإنسان والمواطن، ففي هذه المرحلة أحكم الحزب الواحد قبضته على الإدارة العامة وعلى كل مستويات التنظيم الإداري.

إنَّ ارتكاز النِّظام السياسي على أساس الحزب الواحد يعني الاعتراف بهيمنته على الإدارة العامة وفرض خططه وأهدافه عليها بصفتها أداة تنفيذ السياسة العامة للدولة، لذا لا يمكن تصوُّر قيام إدارة محايدة، لأنَّ الحياد نابع من ثقافة ليبرالية بطبيعتها تتناقض وطبيعة النظام القائم على فلسفة الحزب الواحد[2]، وهو الواقع الذي عانى منه المواطن الجزائري غداة الاستقلال بعد أنْ استحوذت النخبة السياسية العسكرية على السلطة، فنتج عن ذلك غياب المشاركة السياسة، ما ساهم في توسيع الفجوة بين الدولة ونسقها الاجتماعي بكل عناصره[3].

---

[1]- كان ذلك بموجب **قانون 31 ديسمبر 1962**، *يتضمَّن استمرار العمل بالتشريع الجزائري باستثناء ما يتنافى مع مبادئ الثورة*، ج.ر.ج.ج عدد 01، صادر في 11 جانفي 1963 (ملغى).

[2]- **محمد نصر مهنا**، مرجع سابق، ص. 11.

[3]- **ناجي عبد النور**، *النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، (الدساتير، المؤسسات السياسية (التنفيذية، التشريعية)، الانتخابات، الأحزاب ، الجيش)*، مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006، ص. 47.

شكّل عدم استقرار النظام السياسي الجزائري عائقا أمام استقرار الإدارة العامة التي بدورها عكست النظام السياسي ولم تعكس خدمة المواطن، ففي ظل هذه الوضعية برزت طبقة بيروقراطية استغلت منصبها الإداري لتحقيق مآرب شخصية وقضت على كل محاولة التَّعبير عن المطالب[1]، فالتقليد السياسي وعدم الاستمرارية، والتغيير بشكل غير قانوني ساهم في إضعاف محاولات التنمية الإدارية حيث أثَّر غياب الانسجام الناتج عن عدم التوازن في نمو المؤسسات السياسية على النِّظام الإداري[2].

ورد التأكيد في دساتير الأحادية الحزبية على هيمنة الحزب الواحد على الإدارة العامة رغم علاقة التكامل التي افترضتها هذه الأولى، فأولوية الحزب على المؤسسات سمح له باحتكار السلطة إفقاد الشرعية والثقة في النِّظام[3] ، ففي هذه المرحلة سيِّرت الإدارة سياسيًا، فالحزب كان يشدِّد الرقابة على كل مستويات النشاط الإداري[4].

نفس المآل عرفته الإدارة العامة بعد انفتاح الدولة الجزائرية على نظام التعددية الحزبية بموجب دستور 1989 وتبنِّيه للقضاء على المبادئ الاشتراكية التي كانت سائدة ولتكريس دولة القانون والحريات وتحقيق الرفاهية بالنسبة للمواطن من خلال الارتقاء بالخدمة العمومية، هذا من الناحية النظرية لو لا المفارقة التي سجَّلها الواقع العملي، حيث وُجدت الإدارة العامة في وضعية جعلتها منقادة في الصراعات الحزبية والتغيير الدوري للأحزاب الممثلة للسلطة.

أصبغ السماح بتعدُّد الأحزاب الإدارة العامة الجزائرية بطابع سياسي نتيجة التَّبعية التي تخضع لها، أين ظهر تأثير ذلك على علاقة الإدارة بالمواطن في كون هذه التبعية وعدم الحياد السياسي يمسَّان بالحرِّيات، نتيجة التمييز في معاملة المواطن، لاسيما المساس بالمبدأ الدستوري القاضي بالمساواة بين الجميع.

---

[1]- **قاسم ميلود**، مرجع سابق، ص. 64.

[2]- **بودريوة عبد الكريم**، *مبدأ حياد الإدرة وضماناته القانونية، دراسة مقارنة(الجزائر. تونس.فرنسا)*، مرجع سابق، ص. 16.

[3]- **ناجي عبد النور**، *"أثر التعددية الحزبية على العلاقات بين السلطات العامة في الجزائر"*، مجلة العلوم الانسانية، عدد 26، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006، ص.147.

[4]- **قاسم ميلود**، مرجع سابق، ص.63.

إنَّ تبعية الإدارة للسلطة السياسية ولَّدت آثارًا سلبية امتدت لتصيب علاقتها بالمواطن، فالبيروقراطية كظاهرة سلبية لم تكن إلاَّ وليدة الالتزام السياسي اتجاه السلطة السياسية[1]، فهذه التبعية جعلت الإدارة العامة جهازًا ونشاطًا خاضعة للعوامل السياسية ولطبيعة النظام السياسي، أي للبيئة السياسية التي تمارس فيها عملها وهو ما كان له الأثر البالغ على طبيعة العلاقة[2].

ثانيا

انعكاس التأويل المشوَّه لمفهوم المصلحة العامة على علاقة الإدارة بالمواطن

تعتبر المصلحة العامة في نظرة الفقه والاجتهاد القضائي موضوعًا أساسيًا في القانون الإداري، بحيث عرفت استعمالها بطريقة متزايدة باعتبارها الأساس في العلاقة بين الأفراد والدولة، يجد هذا المفهوم شكلاً مماثلاً في أقدم نصوص الفلسفة السياسية، فـ"**أريسطو**" كان يتحدَّث عن "المصلحة المشتركة" « Intérêt commun »، "**سان توماس داكان**" عن "الصالح المشترك" « Bien commun »، "**جون لوك**" أثار مفهوم "الصالح العام للشعب" « Bien public du peuple »، سايره في ذلك الفقيه "**هيوم**" الذي تحدث عن "الصالح العام" « Bien public »، و"**ماديسون**" عن "الصالح العام، المشترك والعمومي" « Bien public commun et général »، و"**جون جاك روسو**" هو أيضا تحدث عن "المنفعة المشتركة"[3].

تندرج المصلحة العامة ضمن المفاهيم التي يحتويها القانون الإداري، فهي تكتسي أهمية بالغة، غير أنَّ عدم ورود نص قانوني ينظّمها فتح باب التجاوزات التي تمارسها الإدارة العامة **(1)**، باستعمال سلطتها التقديرية الأمر الذي انعكس سلبًا على العلاقة التي تجمعها بالمواطن، فمشكل تأويل المفاهيم يحدّ من فعالية الإدارة العامة بالتالي يؤدي إلى اختلال علاقتها بالمواطن **(2)** .

---

[1]– **بن عيشة عبد الحميد**، مرجع سابق، ص. 289.

[2]– **المرجع نفسه**، ص. 356.

[3]– **MAXWELL Judith, PAL Leslie**, *Le point sur l'intérêt public au 21eme siècle un cadre de référence*, document préparé pour le comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, RCRPP, 2004, Canada, 2004, p. 03.

1. غموض مفهوم المصلحة العامة: باب مفتوح على التجاوزات

تجد المصلحة العامة أهمِّيتها البالغة في النشاط الإداري إذ لا يمكن فكُّها عن المرفق العام لذلك نجد أنَ القانون الأوروبي لا يتحدَّث عن المرافق العامة إنَّما عن "مرافق المصلحة العامة" **service** « **d'intérêt général** »[1]، لكن رغم ذلك إلاَ أنّها تظّل من قبيل المفاهيم غير المُعرَفة في القانون، فالمشرِّع تفادى وضع تعريف قانوني لها من باب أنَّ الفقه هو من يتولى مهمة وضع التعاريف، وبفعل أنَ المصلحة العامة تدخل في إطار المفاهيم غير المجرَّدة وتتَّصل بعمليات مادية متنوِّعة تتحدَّد بالنَّظر إلى محتوى العمليات والنشاط الذي تتولى الإدارة القيام به ليكون مفهومها غامضًا.

يتعذَّر التَّحديد الدقيق لمفهوم المصلحة العامة التي اعترف القضاء الإداري بها عنصرًا من عناصر المرفق العام، نظرا لطبيعته القابلة للتطوُّر، وحجمه الفضفاض الواسع والغامض الذي يقبل كل التأويلات، فطبيعته هذه تُعلّل السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة العامة[2].

تسْمح مرونة مفهوم المصلحة العامة وقابليته للتطوُّر والتغيُّر بفتح باب التجاوزات التي تنتهجها الإدارة العامة، فعدم ضبط هذا المفهوم يُحسب لفائدتها، فهذه الأخيرة قد تعمد إلى تفسيره تفسيرًا غير قانوني، تتذرَّع به كوسيلة للهروب من احترام القانون[3]، فتصبح بذلك المصلحة العامة مصدرا لبعث أزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن عندما يتم تأويلها وتفسيرها بما يعود بالنفع الخاص لعدم استحضار الضمير المهني ولعدم الحياد، فيتم تجاوز مصالح المواطن.

دفع كل هذا خرِّيج كلِّية الحقوق للجامعة الأمريكية بعام 1945 "**هزاع المجالي**" إلى كتابة مقال في مجلة الرائد عنونه "**مسكينة المصلحة العامة !**" معبِّرًا عن عدم رضاه حول انصراف فكر كل من رجل الدولة ورجل المعارضة وحتى المواطن إلى جعل كل ما يتبادر إلى أذهانهم مصلحة عامة، أو بالأحرى تحجُّجهم واختبائهم وراء مفهوم المصلحة العامة معلِّلين بذلك تصرُّفاتهم فهو يقول: ***إذا حدَّثك رجل الدولة***

---

[1]- **MONTIALOUX Claire,** *« Service public et intérêt général »*, Regards croisés sur l'économie, n° 2, p. 26, En Ligne sur : www.cairn.info , consulté le 29 décembre 2017.

[2]– **السكسيوي أحمد**، *"تأثير التأويل المفاهيمي في علاقة الإدارة بالمواطن"*، مرجع سابق، ص.104.

[3]–**السكسيوي أحمد**، *"استعمال المفاهيم في القانون الإداري: بين الانحراف في التأويل وتأثيرها على علاقة الإدارة بالمواطن"*، مرجع سابق، ص. 218.

قال لك هكذا تقتضي المصلحة العامة، وإذا حدَثك رجل المعارضة قال لك هكذا تقتضي المصلحة العامة، وإذا حدَثك رجل الشارع قال لك ليس هناك أيَّ اعتبار للمصلحة العامة"[1].

2. السلطة التقديرية للإدارة: امتياز منحرف وعلَّة اختلال العلاقة بين الإدارة والمواطن

يلزم لقيام المرافق العامة أن تتمتَّع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تلاءم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكمها، غير أنَّ التطوُّرات الاقتصادية الصناعية منها والتجارية جعل الفقهاء يختلفون حول هذا الشرط لأنَّ مختلف هذه النشاطات تخضع في مجملها إلى قواعد القانون الخاص، كما أن خضوع المرفق للقانون العام مجرَّد نتيجة لثبوت الصفة العامة للمرفق، فمن غير المنطقي أن تعرف الفكرة بنتائجها[2].

تحوز الإدارة العامة على سلطة تقديرية واسعة في تقدير المصلحة العامة من خلال ترتيب متطلباتها قبل المبادرة بإنشاء المرفق العام واختيار الطريقة الكفيلة بتسييره[3]، فالإدارة العامة تتذرع بالمصلحة العامة عند أداء نشاطها فهي من مبررات السلطة التقديرية الممنوحة لها[4].

تجد السُّلطة التقديرية للإدارة أساسها من استحالة المشرِّع تقدير أو التنبؤ بالمشكلات التي قد تعترض المجتمع وحتمية التَّصدي لها، ناهيك عن منع ركود نشاط الإدارة التي لابدَّ أن لا تكون في صورة صمَّاء تتقيَّد وتكتفي بالتَّطبيق الحرفي لأوامر المشرِّع لأنَّ ذلك من شأنه أن يقضي على روح المبادرة والتجديد الإداري والابتكار في الجهاز الإداري ما قد يؤثر على المنفعة العامة[5].

---

[1]– **هزاع المجالي**، *مسكينة المصلحة العامة!*، موقع زمانكم، ص .08، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.zamanncom.com ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 18 ماي 2016.

[2]– **مازن راضي ليلو**، *القانون الإداري*، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمرك، 2008، ص. 89.

[3]– **بركات جوهرة**، *الدولة بين فكرة ضبط المرفق العام ومبدأ ضمان المصلحة العامة*، أعمال الملتقى الوطني: التسيير المفوض للمرافق العامة من طرف أشخاص القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 27–28 أفريل 2011، ص. 59.

[4] - **MAXWELL Judith, PAL Leslie**, op.cit., p. 01.

[5]– **عبد الوهاب محمَّد رفعت**، *القضاء الإداري (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الإختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة)*، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص.205.

تشكِّل السُّلطة التقديرية للإدارة إحدى الامتيازات التي خوَّلها إيَّاها القانون لضمان استمرارية المرفق العام ولتحقيق رضاء المواطن، لكن في حال إساءة استعمالها تتحول إلى مصدر رئيسي لبعث أزمة العلاقة بين الطرفين، فالإدارة بناءً على امتيازات السلطة العامة تتميز عن المواطن الذي يُصبح طرفا مستضعفا في العلاقة، بالتالي فانحياز الإدارة وعدم حيادها أمر غير مستبعد، وعليه يمكن القول بأَّنَّ السلطة التقديرية امتياز ضروري لكن ذو حدين، من شأنه أنْ يتحول إلى مدخل لبعث أزمة العلاقة.

المبحث الثاني

حتمية تكييف الإدارة العامة بمقتضيات التحديث

فرض الواقع المتردي[1] الذي آلت إليه علاقة الإدارة بالمواطن والتطوُّرات الحاصلة في مجال الحقوق والتدبير العمومي على الدولة واجب تكييف الإدارة العامة بمقتضيات التحديث والعصرنة[2]، فالإدارة الحديثة تضْطلع بأدوارٍ جديدة إلى جانب مهامها التقليدية، كتحقيق رهان الديمقراطية التشاركية الذي أضحى هدفاً رئيسياً تُمليه عليها التحديات الطارئة، خاصة بعد استيعاب المواطن لمفاهيم المواطنة الحقيقية وقيم الديمقراطية الفعلية.

تتمثَّل مقوِّمات الإدارة العامة الحديثة في الشفافية والفعالية، الكفاءة والمشروعية الإدارية، غير أنَّ تحقيق هذه الميزات لن يتجسَّد إلاَّ باعتماد إستراتيجية حقيقية للإصلاح، وعليه فإنَّ التأسيس لإدارة عامة حديثة ومواطنة يقتضي ضرورة تخليق المرفق العام كخطوة فعلية، الغرض منه القضاء على ترسُّبات الفساد ومخلَّفات التعقيد الإداري الذي بات يؤرِّق عاتق المواطن **(المطلب الأول)**.

يُملي سياق الحداثة حتمية الانفتاح على تكنولوجيا الإعلام والاتصال، فالتحوُّل من الإدارة الورقية إلى الإدارة الإلكترونية أمرٌ حتميٌ لا يمكن تجنُّبه، يعمل على خلق إدارة فعَّالة وسريعة، وذلك عبر ما تُحقِّقُه هذه الأخيرة من مرونة في تقديم الخدمات، فهي تقنية للتبسيط الإداري خصوصيتها تكمن في توفير خدمات عن بُعد وتقليص معاناة المواطن **(المطلب الثاني)**.

---

[1] – للاسْزادة حول الموضوع راجع مضمون المبحث الأوَّل من هذه الأطروحة للتعرُّف على مختلف الإشكالات التي تعاني منها العلاقة بين الطرفين، ص. 21–63.

[2]– يتقارب مفهوم التحديث La modernisation مع مفاهيم أخرى تتمثل في الحداثة La modernité وما بعد الحداثة La poste-modernité، حيث برزت الحداثة في فترة الخمسينات إلى غاية السبعينات، كُلِّلت ببروز مدارس فكرية ونظريات مختلفة كمدرسة التحديث والتنمية، النظرية الماركسية ونظرية التبعية وغيرها، أما فلسفة ما بعد الحداثة فهي برزت لتُجسِّد تحولات عميقة تدل عن انتهاء مرحلة التسيير التقليدي المحتكر من الدولة والإدارة العامة لتُعلن عن ميلاد أسلوب جديد في التدبير يحتكم إلى قواعد المعلومات ومجتمع المعرفة وذلك نتيجة إفرازات العولمة وبروز الجيل الثالث من حقوق الإنسان والمواطن، راجع في ذلك: **بن كادي حسين**،"*تأثيرات عولمة ما بعد الحداثة في حقل التنمية السياسية*"، دفاتر السياسة والقانون، عدد 13، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015، ص. 66.

المطلب الأول

تخليق المرفق العام: خيار استراتيجي للإصلاح

تعكس الإدارة العامة نوعية القيم السائدة داخل المجتمع ومستوى الأخلاق فيه[1]، وذلك من خلال أدائها الإداري، الذي يكشف عن مدى توافر الأخلاق من عدمه، لكن الواقع العملي يبرز من جديد ليُؤكِّد على المعادلة غير المتكافئة بين ما هو مُتصوَّر نظرياً وما هو مُتوقَّع عملياً، فغياب الأخلاق هو الغالب في المعاملات الإدارية، حيث طغت مظاهر الفساد والبيروقراطية السلبية على نوعية وجودة هذه الخدمات.

يقع على عاتق الدُّول الديمقراطية من أجل ضمان مهمَّة المصلحة العامة والمسؤولية الناجمة عن ذلك أنْ تعتمد على إدارة عامة حديثة ومؤهَّلة، يتقاسم أعضائها بعض القيم الأساسية وقواعد الأخلاق Ethique الخاصة بسير المرفق العام التي تفرض على كل موظف عمومي التَّحلي بواجب الاحترام اتِّجاه المواطن والتصرُّف بشكلٍ يضمن سلامة وفعالية الإدارة العامة[2].

برزت الحاجة لتدارك الوضع المتأزِّم الذي آلت إليه العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال اعتماد التخليق La moralisation كمدخل للإصلاح الإداري، نظرا لأهمِّيته البالغة، ذلك لأن أخلاقيات المرفق العام تعدُّ من أسس الدولة الديمقراطية أو دولة القانون، لأنَّها تُؤسِّس لقيام إدارة الفعالية والنزاهة والشفافية، فهي مصدرٌ لارتقاء الدول إنْ ما تمَّ إعمالها أو عامل لانهيارها في حال غيابها**(الفرع الأول)**.

إنَّ التوجه نحو تخليق المرفق العام "الإدارة العامة" تُمليه مخلفات الفساد والتعقيد الإداري التي أخلَّت بشفافية ونزاهة الخدمة العمومية نتيجة تأثُّرها بالسلوك المنافي للقيم الإنسانية ومقومات الدولة الديمقراطية، لكن هذا الخيار الديمقراطي لن يتحقق إلاَّ باعتماد سياسة محكمة **(الفرع الثاني)**.

---

[1]– **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 217.

[2] -**MAXIM Haba**, *De la moralisation du comportement des agents publics : Analyse comparative du contexte de l'éthique dans les fonctions publique en Républiques de Guinée au Royaume du Maroc,* éditions GRIN Verlage, Maroc, 2017, p.01.

الفرع الأول

تخليق المرفق العام: استشراف لمستقبل إداري نزيه

يشكِّل "التخليق" « la moralisation »[1] أحد المبادئ التي تنظِّم الشأن العام فهو منهجٌ يُحدِّد للموظَّف العمومي الأسلوب القانوني لمزاولة نشاطه الإداري بعيداً عن كل أشكال التمييز، إذْ يتمثل في التطبيق السَّليم للقيم الأخلاقية والمهنية المعمول بها في التصرُّفات الفردية، وعليه فالتَّخليق هو مجموعة الالتزامات التي يقع على الإدارة العامة واجب الوفاء بها لضمان السَّيْر الحسن للمرفق العام والحفاظ على المال العام، وكل الجهود التي تبذُلها في سبيل تحسين علاقتها المتدهورة مع المواطن[2].

يُميّز الفيلسوف "**أندرييه كانت سبونفيل**" بين "نظام الأخلاقيات" « L'ordre morale »، و "نظام الأخلاق" « L'ordre éthique »، فبحسب تصوُّره فالأخلاقيات هو كل ما نفعله على أساس أنَّه واجب باستعمال الإرادة، أمَّا الأخلاق هو كل ما نقوم به باستعمال الشعور[3]، فهي تُشكل نظرية ممارسة بالدَّرجة الأولى لا يمكن أنْ تنفصل عن الواقع المعاش الذي تسعى لفهمه وتنظيمه[4].

تعتمد أخلاقيات المرفق العمومي على القيم المشتركة التي تسمح بالتَّمييز بين التصرُّفات الاجتماعية الجيّدة وتلك التي يرفضها المجتمع، ترتكز على القانون إلاَّ أنَّ مجالها أوسع، لأنَّها تتطلَّع

---

[1]- يتقارب مفهوم التخليق « La moralisation » مع مفهومي "الأخلاق"« L'éthique » و"علم الأخلاق" « La déontologie » غير أنَّه بالرغم من هذا التقارب إلاَّ أنَّ الممارسة قد فرَّقت بينهم. بالنسبة لمفهوم "**الأخلاق**" فقد لقي رواجاً كبيراً في المجتمعات الحالية، هذا المفهوم المتعدد المعاني كثيراً ما يُتداول دون تعريفه الدقيق، يستمد أصله من الكلمة الإغريقية Ethos الذي يعني "حسن الأخلاق"«Mœurs » ،أماَّ الأخلاقيات « La morale » فهي كلمة لاتينية نابعة من « Ethikos »، أنظر:

- **CALVEZ Jean-Yves**, *« Ethique, Morale Déontologie: proches et différentes »*, Revue Française du Marketing, N° 226, Paris, 2010, p.10 .

[2]– **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 218.

[3] –**COMTE-SPONVILLE André**, *« Morale ou éthique ? »*, Valeur et vérité, 1997, pp 183-205.

[4]– **العود عادل**، *الأخلاق والسياسة*، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، 1992، ص. 190، 191.

دائمًا إلى إخضاع سلوك الموظَّف لأحسن قواعد الأخلاق[1]، فهي القيم والسلوك والمناهج الواجب إتباعها من قبل الموظفين العامين عند أدائهم لواجباتهم الوظيفية[2].

يسمح تخليق المرفق العام بتلافي التعسُّف ويعمل على توفير بيئة عمل يتوسَّطها الاحترام المتبادل بين كل أعضاء المنظومة الإدارية الذين يتقاسمون نفس المسؤوليات والامتيازات، تمنح للإدارة العامة إمكانية العمل في بيئة أخلاقية من خلال منحها معالم قيمية تسمح بالتصرُّف بشكل أخلاقي، وهو ما يؤمِّن مستقبل إداري نزيه تطبعه الشفافية والمساواة بين المواطنين.

يُساهم تخليق المرفق العام في تأسيس إدارة عمومية مواطنة **(أولا)**، وذلك من خلال تقيُّد الموظف العمومي بالالتزامات الأخلاقية الموضوعة على عاتقه والتي ينص عليها القانون صراحة بهدف استمرارية المؤسَّسات وضمان المصلحة العامة **(ثانيا)**.

أولا

تخليق المرفق العام: تأسيس لإدارة عمومية مواطنة

برزت الحاجة إلى إعمال الأخلاقيات وتطبيقها في الإدارة العامة في الوقت الراهن بفعل مظاهر الفساد الإداري والتعقيد التي طالت المعاملات الإدارية، فتخليق المرفق العام مدخل جديد لتنظيم نشاط الدولة والإدارة في علاقتها بالمواطن، وعليه فإنَّ بروز الحاجة إلى الأخلاق والأخلاقيات وعلم الأخلاق لم يكن "موضة" بذاته أو مجرَّد صدفة إنَّما كان بفعل الضرورة[3].

تُساهم أخلاقيات المرفق العام في إصلاح الإدارة العامة وتكوين إدارة عصرية تتميَّز بالشفافية والفعالية كأحد مقوِّمات الحكم الراشد نظراً لأهمِّيتها في تحقيق فعالية النشاط الإداري، فهي تعمل على توفير بيئة ملائمة لإعادة المصداقية للمؤسَّسات العمومية بالتَّالي تجديد ثقة المواطن في الإدارة العامة .

---

[1]– **المكناسي رشيد الفيلالي**، *"الشفافية وتقديم الحساب"*، أعمال الندوة الوطنية حول الحكامة المحلية والمواطنة في المدن المتوسطية، يومي 28 و29 ماي 2011، المغرب، ص. 08.

[2]– **أقشيش زهرة**، مرجع سابق، ص. 52.

[3] -**BONFILS Pierre**, *« Morale, éthique et déontologie dans la communication »*, LEGICOM, n° 11, Paris, 1996, p. 4.

تُعتبر أخلاقيات المرفق العام من بين المداخل المعتمدة في سبيل تحقيق رهان استرجاع الثِّقة المفقودة بين الإدارة والمواطن، من خلال ترسيخ القيم النبيلة والنزيهة في الموظَّف العمومي القائم على خدمة المواطن، وذلك باعتماد المناهج العلمية، خاصة مناهج تطبيقات العلوم السلوكية كمصدر من مصادر علم الإدارة العامة[1]، وبما أنّ التَّخليق من مرتكزات المواطنة الفعلية بات لِزاماً على الإدارة العامة أن تعمل على توفير البيئة الملائمة لتقديم خدمة عمومية نزيهة باستحضار الضمير المهني والأخلاق.

وضعت الدولة الجزائرية على عاتقها واجب تخليق المرفق العام من باب التأسيس لإدارة عمومية مواطنة[2]، حيث صادقت على العديد من الاتِّفاقيات التي تهدف إلى مكافحة مظاهر الفساد كاتِّفاقية الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد الإداري والمالي[3]، اتِّفاقية الاتِّحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته[4]، والاتِّفاقية العربية لمكافحة الفساد[5].

---

[1]– **أقشيش زهرة**، مرجع سابق، ص. 60.

[2] – ينصرف مفهوم الإدارة المواطنة إلى ضرورة الإسْتغلال الحسن للمال العام وتبسيط الإجراءات الإدارية والدخول في عصر الإدارة غير الورقية والحكومة الإلكترونية، في هذا الإطار تتقرَّر مسؤولية المسؤولين السياسيين بشكلٍ أكبر حول كيْفيات انْفاقهم للمال العام، فهم مطالبون بتطبيق مبدأ الشفافية والحكومة المفتوحة في تسيير الشؤون العامة، على نحوٍ يسْمح بتجاوز النموذج الهرمي التقليدي العمودي والسرِّي من خلال اسْتبداله بنموذج تشاركي أفقي وعام، أكثر ملاءمة للإدارة المسؤولة، حيث يُمكن لكافة المواطنين أنْ يكونوا فاعلين، لهذا فمسعى الإدارة المواطنة لنْ يتحقَّق إلاَّ إذا توافرت الأخلاق في القائمين على خدمة المواطن، أنظر:

-**Fondation pour l'innovation Politique**, *« Vers l'administration citoyenne (open data et open government) »*, 12 idées pour 2012, Paris, le 08 décembre 2011, [En Ligne] : www.fondapol.org , consulté le 01 avril 2017.

[3]– **اتِّفاقية الأمم المتَّحدة لمكافحة الفساد**، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بتحفُّظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 04–128، مؤرَّخ في 19 أفريل 2004، ج.ر.ج.ج عدد 26 صادر في 25 أفريل 2004.

[4]– **اتِّفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته**، المعتمدة بمابوتو في11 جويلية 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06–137، مؤرخ في 10 أفريل 2006،ج.ر.ج.ج عدد 24، صادر في 16 أفريل 2006.

[5]– **الاتِّفاقية العربية لمكافحة الفساد المحرَّرة بالقاهرة**، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14–249، مؤرخ في 08 سبتمبر 2014،ج.ر.ج.ج عدد 54، صادر في 21 سبتمبر 2014.

إلى جانب هذا، تمَّ تبني قانون رقم 06-01 المتعلِّق بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث نصَّ في مادته السابعة على ضرورة وضع مدوِّنات وقواعد سلوكية تحدِّد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزيه والملائم للوظائف العمومية والعهدة الانتخابية، وهو ما يهدف إلى دعم سياسة مكافحة الفساد من خلال تعميم ثقافة السلوك الأخلاقي[1].

تنص المادة 07 من المصدر نفسه على دور الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات الإقليمية والمؤسَّسات والهيئات العمومية وكذا المؤسَّسات العمومية ذات النَّشاطات الاقتصادية في العمل والتخطيط لتعميم ونشر قيم النزاهة والأمانة وتنمية روح المسؤولية بين موظَّفيها ومنتخبيها[2]، فضلاً عن ذلك أخضع المشرِّع الجزائري الموظَّف العمومي إلى مجموعة من الالتزامات الأخلاقية ينبغي الالتزام بها أثناء تقديم الخدمة العمومية في إطار القانون الأساسي للوظيفة العامة[3].

بناءً على الأهمِّية التي تكْتسيها أخلاقيات المرفق العام ودورها في تحقيق فعالية النشاط العمومي بادرت المملكة المغربية هي الأخرى بترسيخ هذه الثقافة في التعامل مع المواطن، فقد شرعت في إعداد ميثاق حسن التدبير كأوَّل خطوة نحو تحقيق ذلك، حيث تمَّ تسخير مجموعات عمل في إطار المناظرة الوطنية للإصلاح تتولى مهمَّة إعداد التقارير حول مدى إعمال الأخلاقيات داخل الإدارة العامة المغربية[4]، ذلك لأنَّ أُولى واجبات المرفق العام الالتزام بالأخلاق الحميدة، وخدمة المواطن بالإخلاص الجدير بالمصلحة العامة وفقا لما تمليه دولة القانون[5].

---

[1]- المادة 07 من **قانون رقم 06-01**، مؤرَّخ في 20 فيفري 2006، *يتعلَّق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، ج.ر.ج.ج عدد14، صادر في 08 مارس 2006، معدَّل ومتمَّم بقانون رقم 11-15، مؤرَّخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.

[2]- **المرجع نفسه.**

[3] - هي النقطة التي سنتناولها بالتَّفصيل في العنوان التَّالي الوارد تحت تسْمية الإلتزامات الأخلاقية للموظَّف العمومي.

[4]- **بوجداد أحمد**، مرجع سابق، ص. 70.

[5]- **البوعزاوي مولاي محمد**، *تحديث الإدارة المحلية بالمغرب*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكدال- الرباط، المغرب، 2013، ص. 61.

ثانيا

الالتزامات الأخلاقية للموظَّف العمومي

أقرَّ المشرِّع الجزائري في ظل الأمر رقم 06-03 المتضمِّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية مجموعة من الالتزامات الأخلاقية تقع على عاتق الموظف العمومي، حيث يسمح تحليل الأحكام المتضمِّنة أخلاقيات المرفق العام بتقسيمها إلى نوعين، أخلاقيات يُفترض على الموظف العمومي واجب الوفاء بها اتِّجاه زملائه ورئيسه الإداري، فهي من قبيل الالتزامات التي تحدِّدها المصلحة العامة **(1)** وأخرى تقع عليه حيال المواطن الذي يلجأ إلى الإدارة بهدف الحصول على حقِّه في الخدمة العامة من باب أنَّه مسخَّر لخدمته**(2)**.

1. التزامات الموظَّف الأخلاقية الضامنة للمصلحة العامة

يقع على الموظَّف العمومي واجب الالتزام بأداء الخدمة العمومية بكل إخلاصٍ وتفاني مستغلاً بذلك كل الوقت القانوني، لأنَّه مسئول عن تنفيذ المهام الموكَّلة إليه[1]، ولكونه مسخَّر لخدمة المواطن يُمكن للإدارة العامة أنْ تفرض عليه واجب التحلِّي بسلوكٍ أخلاقي ليُجنِّبها كل ما يسيء إلى سمعتها وما يعيق تحقيق دولة القانون[2].

يضع التزام أداء الخدمة العامة الموظَّف العمومي في زاوية تفرض عليه واجب التقيُّد بمواعيد العمل وإنجاز الخدمة وفقاً للشكليات المقرَّرة في القوانين نظراً لأهمِّيته البالغة في تحقيق استمرارية المرفق العام، ذلك لأنَّ وقت العمل يحرص على تحسين مردودية الخدمة العامة، وعليه فإنَّ تخلِّي الموظَّف عن واجباته المهنية يُعرِّضه لعقوبات تأديبية ومتابعات جزائية[3]، لذلك فإنّه وباستثناء الأحكام المقرَّرة في نص المواد من 208 إلى 215 من أمر رقم 06-03 المتضمِّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية فإنَّ غياب

---

[1]- هو ما نصت عليه المادة 47 من **أمر رقم 06-03**، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمَّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مرجع سابق.: ***"كل موظَّف مهما كانت رتبته في السُّلم الإداري مسئول عن تنفيذ المهام الموكَّلة إليه.***

[2]- **الصديق حيدة**، مرجع سابق، ص. 140، 141.

[3]- أكَّدت عليه أحكام المادة 160 من **أمر قم 06-03**، مؤرخ في 15 جويلية 2006، *يتضمَّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية*، مرجع سابق.

الموظَّف العمومي عن العمل دون تبرير يعدُّ تخلِّي عن أداء الوظيفة الإدارية يُعاقب عليها القانون بالخصم من المرتَّب إلى جانب العقوبات التأديبية[1].

إلى جانب ذلك، أكَّد المشرع الجزائري على أهمِّية طاعة الموظَّف العمومي لرئيسه الإداري فهو التزام يُساعد على نجاح الإدارة العامة مُستمدٌ من فكرة السُّلطة الرئاسية، يُفيد في مضمونه تنفيذ الأوامر الصادرة عن الرؤساء[2]، يتميَّز بكونه واجب أخلاقي يقع على عاتق الموظَّف لكن بشرط عدم المساس بكرامته والانتقاص من شخصيته.

يسْتند واجب الطاعة إلى اعتباراتٍ قانونية وأخرى سياسية حيث ينبع من طبيعة الوظيفة العامة التي تقضي الخضوع لأحكام القانون واحترام الموظَّفين لأوامر الرؤساء، ولو كانت ذات طابع سياسي[3].

أقرَّ المشرِّع الجزائري واجب طاعة المرؤوس للرَّئيس الإداري في نص المادة 47 من الأمر رقم 06-03 المتضمَّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية التي أكَّدت على أنَّه يقع على عاتق كل موظَّف مهما كانت رتبته في السُّلم الإداري مسؤولية تنفيذ المهام الموكَّلة إليه، فلا يُمكن أنْ يُعفى من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه، وفي هذا السياق تضمنت المادة 52 من المصدر ذاته حتمية إعمال الآداب والتعامل باحترام بين الموظفين فيما بينهم وبين رؤسائهم[4].

من بين الالتزامات الأخلاقية الأخرى الضامنة للمصلحة العامة نجد واجب التحفُّظ الذي كفله المشرعِّ الجزائري بشكلٍ صريح بموجب نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54 يحدّد بعض الالتزامات الخاصة المطبَّقة على الموظفين والأعوان العموميين وكذا عمّال المؤسسات العمومية[5] وبشكلٍ

---

[1]- هو ما قضت به أحكام المادة 207/ 2 من **أمر رقم 06-03**، مؤرخ في 15 جويلية 2006، *يتضمَّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية*، مرجع سابق، حيث ورد نصُّها كالتَّالي: ***"يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي".***

[2]- **الصديق حيدة**، مرجع سابق، ص. 134.

[3]- **بن عيشة عبد الحميد**، مرجع سابق، ص. 322.

[4]- راجع في ذلك أحكام المادتان 47، 52، من **أمر رقم 06-03**، مؤرخ في 15 جويلية 2006، *يتضمَّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية*، مرجع سابق.

[5]- تنص المادة 04 من **مرسوم تنفيذي رقم 93-54**، مؤرخ في 16 فيفري 1993، *يحدِّد بعض الالتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وكذا عمَّال المؤسسات العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 11، صادر في 17 فيفري 1993، على ما يلي: ***"يلتزم الموظفون بواجب التحفظ إزاء المجادلات السياسية أو الإيديولوجية".***

ضمنيٍ بموجب نص المواد 26، 28 و 29 من أمر رقم 06-03 المتضمَّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية[1].

يُشكِّل واجب التَّحفُّظ قيداً على حريّة الموظَّف السياسية رغم أنَّ حرِّية الرَّأي والتعبير مضمونة لكافة المواطنين، فهو قبل كل شيء مواطن[2]، يفيد هذا الواجب امتناع الموظَّف العمومي عن الإفصاح عن آراء ذات طبيعة مُخلّة بوظيفة الإدارة سواءً كان ذلك أثناء تأدية الخدمة العامة أو بعدها، فواجب التحفظ يُترجم مضمون الالتزامات التي تقع على الموظف العام خارج وظيفته[3].

يُساهم واجب التحفظ في الحفاظ على سمعة المرفق العام، فهو يُحقق المصلحة العامة، أوَّل ما ظهر كان في مرحلة كُيِّفت فيه علاقة الإدارة بالموظف العمومي بكونها علاقة تعاقدية تقضي بتوظيف الموظف لأفكاره وآرائه بما يعود بالمنفعة العامة وما يخدم سياسة الحكومة[4]، لهذا فكل الآراء السياسية المعبَّر عنها على نحوٍ يُعرقل السير السَّليم للمرفق العام تُشكِّل خرقاً لواجب التَّحفُّظ[5].

تتفاوت وتختلف درجة واجب التحفظ الذي يتعاظم طرديا بالموازاة مع المنصب المشغول[6]، فالموظَّفين الممثِّلين للسُّلطات العمومية ومسئولي الإدارات والمؤسَّسات العمومية الدبلوماسيين هم أكثر المطالبين بالتقيُّد به من غيرهم من الموظَّفين العموميين، لكن هذا لا يُعفي من هم أقلُّ درجة في الرُّتبة من الالتزام بهذا الواجب الأخلاقي.

تجدر الإشارة إلى أنَّ مسألة تنظيم واجب الموظَّف في التَّحفُّظ وردت عامة دون أنْ تُحدِّد الحالات التي تتعارض مع هذا الواجب، حيث تمَّ اسْتعمال مفاهيم تُشير إلى الالتزام بشكل غير مباشر مثل

---

[1]- تؤكد المادة 26 من **أمر رقم 06-03**، مؤرخ في 15 جويلية 2006، *يتضمَّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية*، مرجع سابق، على أنَّ ممارسة الموظف العمومي لحرية الرأي والتعبير لابدَّ أنْ لا تتجاوز واجب التحفظ.

[2]- **بودريوه عبد الكريم**، *مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، دراسة مقارنة (الجزائر، تونس، فرنسا)*، مرجع سابق، ص.197.

[3]- **المرجع نفسه**، ص. 200.

[4]- **بن عيشة عبد الحميد**، مرجع سابق، ص. 333.

[5]- **بودريوه عبد الكريم**، *مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، دراسة مقارنة (الجزائر، تونس، فرنسا)*، مرجع سابق، ص. 199.

[6]- **المرجع نفسه**، ص. 199.

"الكرامة"، "النزاهة" و "الشرف"، الأمر الذي يفْتح باب التأويلات الشاسعة التي لا تسْتند على أسس قانونية، فالإدارة من هذا الفراغ القانوني تحوز على السُلطة التَّقديرية في ضمِّ أو اسْتبعاد أشخاص نظرًا لمواقفهم السياسية إذا لم تكن تتوافق وتوجُّهاتها[1].

يُضاف إلى التزام الموظف العمومي بأداء الخدمة وواجب الطاعة والتحفظ التزام أخلاقي يتمثَّل في واجب الحفاظ على السِّر المهني الذي يعدُّ ضروريًا لحماية الصالح العام، فهو من قبيل الالتزامات السلبية المفروضة على الموظف العمومي ليُثبت مدى إخلاصه للإدارة العامة وللدولة، إذْ يُعدُّ مقياسًا لمدى ولائه[2]، تبدو أهميته في كونه يُساهم في الحفاظ على الصالح العام من جهة، كما يُشكِّل ضمانة لفائدة المواطن من جهة أخرى، بل أكثر من ذلك يسْمح بالحفاظ على المعلومات التي يطَّلع الموظف عليها أثناء أداء واجباته الوظيفية[3].

تمَّ النَّص على واجب الحفاظ على السِّر المهني بموجب الأمر رقم 06-03 المتضمِّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في نص المادة 48 التي نصَّت على ضرورة الحفاظ على أيّ وثيقة اطَّلع عليها الموظف العمومي، الذي يُمنع من كشف المعلومات والأخبار باستثناء ما تقتضيه المصلحة العامة، فلا يُمكنه التَّنصل من هذا الواجب إلاَّ بترخيص من السُلطة السُلَّمية المؤهَّلة، كما عزَّزت المادة 49 السِّرية في مجال الوظيفة العامة حيث أخضعت الموظَّف العمومي لواجب السَّهر على حماية الوثائق الإدارية وإلاَّ تعرّض لعقوبات تأديبية ومتابعات جزائية[4].

كفلت أيضا المادة 23 من قانون رقم 06-01 المتعلِّق بالوقاية من الفساد ومكافحته ضرورة كتمان السر المهني من قبل كل أعضاء وموظَّفي الهيئة، حيث يمتد إلى كافة الموظفين الذين لم تعد

---

[1]- **بودريوه عبد الكريم**، *مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية، دراسة مقارنة (الجزائر، تونس، فرنسا)*، مرجع سابق، ص. 204.

[2]- **جبري محمد**، *الالتزام بكتمان السر المهني في قانون الوظيفة العمومية الجزائري*"، مجلة الدراسات القانونية، مجلد 03، عدد 01، جامعة يحي فارس، المدية، 2015، ص. 55.

[3]- **الصديق حيدة**، مرجع سابق، ص. 146.

[4]-راجع المادتان 48، 49 ، من **أمر رقم 06-03**، مؤرخ في 15 جويلية 2006، *يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية*، مرجع سابق.

تربطهم رابطة عمل بالهيئة، وعليه فإنَّ أيَّة مخالفة لقواعد هذا الالتزام تُشكِّل جريمة إفشاء السِّر المهني التي خصَّص لها المشرع الجزائري عقوبات في إطار قانون العقوبات[1].

2. التزامات الموظَّف الأخلاقية اتِّجاه المواطن

يقع على عاتق الموظَّف العمومي مجموعة من الالتزامات الأخلاقية حين اتِّصال المواطن به فهو مُلزم بتحقيق المساواة بين كل المواطنين دون أيِّ تمييز، خاصة وأنَّ هذا المبدأ يكفله المؤسِّس الدستوري بموجب نص المادة 32 من دستور الجزائر لسنة 1996 التي نصَّت على أنَّ: "***كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يُمكن أنْ يُتذرع بأيِّ تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أيِّ شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي***"[2]، كما يضمنه القانون بموجب نص المادة 41 من أمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة التي ألزمت الموظف العمومي بممارسة مهامه بكل أمانة وبدون تحيُز[3].

تفرض أخلاقيات المرفق العام أيضاً على الموظَّف العمومي واجب الالتزام بالنَّزاهة والاستقامة وفق ما أقرَّته مقتضيات المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54 الذي يحدِّد بعض الواجبات الخاصة المطبَّقة على الموظَّفين والأعوان العموميين وعلى عمَّال المؤسَّسات العمومية التي نصت على أنَّه: "***يُلزم المستخدمون أثناء ممارسة وظائفهم بواجب النزاهة لاسيما في علاقتهم مع الجمهور***".

أمرٌ عزَّزته أحكام المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المحدِّد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظَّفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية، حيث اشترطت على

---

[1]- ورد نص المادة 41 من **قانون رقم 06-01**، مؤرخ في 20 فيفري 2006، *يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، مرجع سابق، على النحو التالي: "***يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني ويُطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة، كل خرق للالتزام المذكور في الفقرة السابعة، يشكِّل جريمة يُعاقب عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السر المهني***"،

[2]- **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق.

[3]- تنص المادة 41 من **أمر رقم 06-03**، مؤرخ في 15 جويلية 2006، *يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية*، مرجع سابق، على أنَّه: "***يجب على الموظف أنْ يُمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيُز***".

الموظف العمومي الظهور بمنظر لائق والانضباط وحسن النظافة والأمن، ناهيك عن إعمال قواعد حسن السلوك اتِّجاه المواطنين والمستعملين للمرفق العام[1].

تمَّ كذلك النَّص على هذا الالتزام الأخلاقي بموجب المادة 42 من أمر رقم 06-03 المتضمِّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي نصَّت على ضرورة تجنُّب الموظف العمومي لكل فعل يتنافى وطبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة، كما فرضت عليه أنْ يتَّسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم[2].

تقتضي واجبات الموظَّف الأخلاقية اتِّجاه المواطن ضرورة التعاون الايجابي بين أعضاء المنظومة الإدارية، وذلك من خلال عدم احتكار المعلومات داخل الجهاز الإداري، فمن المفترض تداولها داخل المستويات المختلفة في الإدارة العامة، غير أنَّ هذا الأمر لنْ يتحقَّق إلاَّ إذا وعى كل عضوٍ في الإدارة واجب المسؤولية واستحضر الضمير المهني والأخلاق النبيلة.

تفرض أخلاقيات المرفق العام على الموظَّف العمومي الإسْتماع إلى المواطن، والأخذ بعين الاعتبار كل مطالبه والاستجابة لتطلُّعاته ومحاولة توجيهه لتحقيق مساعيه، لأنَّ الهدف من المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة، وعليه فالخدمة النزيهة تسْتدعي حتمية حيازة الموظف العمومي لمهارات التَّحدث وحسن التعامل اللَّفظي وغير اللَّفظي، ناهيك عن مهارة الإنصات والإقناع، وعليه فالتزام الموظف بالسلوك الحسن يُساهم في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، لأنّها تُقلِّل من الاشتباكات التي قد تقع داخل المرفق العمومي بفعل تجاهل الموظف للمواطن أو تقاعسه عن خدمته.

---

[1]- حيث ورد نص المادة 09 من **مرسوم تنفيذي رقم 93-54**، *يحدِّد بعض الواجبات الخاصة المطبَّقة على الموظَّفين والأعوان العموميين وعلى عمَّال المؤسَّسات العمومية*، مرجع سابق، كما يلي: "***يتعيَّن على الموظفين تطبق أحكام الأنظمة الداخلية المعمول بها داخل المؤسسة أو الهيئة التي تشغلهم ومراعاة على الخصوص الانضباط العام والملبس والنظافة والأمن وفضلا عن ذلك يجب مراعاة القواعد العامة في السلوك إزاء المواطنين والمستعملين***".

[2]- وردت مقتضيات المادة 42 من **أمر رقم 06-03**، المؤرخ في 15 جويلية 2006، *يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية*، مرجع سابق، كما يلي: "***يجب على الموظف تجنُّب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أنْ يلتزم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم***".

الفرع الثاني

المداخل المعتمدة في تخليق المرفق العام

تعدَّدت محاولات إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن والسياسات المعتمدة في سبيل تحقيق ذلك، فالحاجة إلى إدارة متفتِّحة على محيطها الخارجي ومتواصلة مع المواطن خلق ضرورة دعم وتعزيز أخلاقيات المرفق العام لفكِّ مَواطن العِلل وتقليص التجاوزات الإدارية، فضلاً عن ذلك فالعلاقة بين الطرفين في الوقت الراهن بأمسِّ الحاجة إلى أنسنتها.

تُشكِّل عملية أنْسنة العلاقة بين الإدارة والمواطن محور برامج الإصلاح المنتهجة في الجزائر، كونها تُساهم إلى جانب التخليق والهندرة الإدارية[1] في تغيير وضعية الخضوع والتبعية التي لا زال يُعاني منها المواطن، فهي تفتح فرص التشاور والتشارك وتعطي هذا الأخير مركزًا مختلفا عمَّا كان عليه من قبل يجعل منه ركيزة كل إصلاح، وفاعلا يُساهم في تحقيق التنمية، وذلك بعد تبسيط الإجراءات الإدارية وإشاعة ثقافة الديمقراطية التشاركية وتطبيق سياسة إدارة القرب من خلال تفعيل نظام اللَّامركزية.

يعرِّف الفيلسوف "**آركون محمَّد**" مفهوم الأنسنة من خلال ترجمته لمصطلح « **Humanitas** » إلى اللُّغة العربية التي تُقابلها كلمة الأدب على النَّحو التالي: "***وجود ثقافة كاملة أومتكاملة لا يعْتريها النقص أيْ تُلمُّ بكل شيئ، إنَّها ثقافة تحتوي على كل المعارف والعلوم، وتتجسَّد في شخصيات تتميَّز بالأناقة المرهفة، والزِّي الحسن، واللِّياقة المهذَّبة، والفهم العالي للعلاقات الإجتماعية، بإخْتصار فإنَّها تتميَّز***

[1]– تُعرف الهندرة الإدارية بأنَّها: ***"النَّظر بشكلٍ جذري في إجراءات العمل وإعادة تصْميمها بشكلٍ يرفع الأداء والكفاءة ويُقلِّل الكلفة في إنجاز العمل وتقديم الخدمات***"، كما تُعْرف بأنَّها ***إحداث تغيير جذري في العمليات التنظيمية من خلال اسْتخدام تكنولوجيا المعلومات إسْتخدامًا أمثلاً، وذلك لتحقيق تحْسينات جوهرية في الجودة والأداء والإنْتاجية، كما تُعدُّ منهجًا لتحقيق التطوير الجذري في أداء المنظَّمات وفي وقت قصير نسْبيًا***"، أنظر:

ALI ABDULBAQI Ameen Ali, ABDEL FATAH Kamal, ABDEL GADER Salwa, *« Harnessing Reengineering as a Tool for the Development of Public Organizations: A Theoretical Abstraction"* , International Journal of Management and Human Science, volume 02,issue 2, Andra Pradesh, INDE, 2018, p. 46.

بمراسم صارمة ودقيقة في العادات والسلوك، وهي مراسم تهدف إلى توفير الخير لكل جماعة عن طريق تنمية الإمكانيات الجسدية والمعنوية والثقافية للفرد ومساعدته على التفتُّح والإزدهار"[1].

تُعتبر إذن أخلاقيات المرفق العام والهندرة إلى جانب الأنْسنة الخدماتية من بين الحلول التي يُمكن إعْتمادها لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، لأنَّها مداخل تتشارك في مضمونها المتمثِّل في ضرورة التَّخلي عن الأسباب التي تؤدِّي إلى سوء التسيير بالتَّالي إلى إضعاف العلاقة، حيث لا بدَّ من تغيير الذهنيات والبدء من نقطة البداية وليس مجرَّد محاولات إصلاح شكلية.

تكْشِف محاولات تخليق المرفق العام عن الإرادة الفعلية للإصلاح، غير أنَّها لنْ تتحقق إلاَّ بسياسة محكمة، فمحاولات التصدي للإشكالات التي تعترض حق المواطن في الخدمة العمومية بفعل تفشي الفساد بشتى أنواعه تسْتدعي ضرورة تعليل الإدارة لقراراتها**(أولا)**، فضلاً عن إلزامية التصريح بالممتلكات **(ثانيا)** هذا دون الحديث عن دور الرَّقابة في التخليق**(ثالثا)**.

أولا

إلزام الإدارة العامة بتعليل القرارات

يُمكن تحديد مفهوم تعليل القرارات الإدارية انطلاقاً من كونه التزام يعمل على التقيُّد بالاعتبارات القانونية والوقائع التي تُشكِّل أساس القرار الإداري، حيث يلعب دورا هاما في مزاولة النشاط العمومي[2] يُعدُّ من بين الآليات القانونية التي تسمح بتجاوز التعسُّف في استعمال السلطة، ذلك لأنَّه يُخضع الإدارة العامة لواجب التقيُّد بمبدأ المشروعية والقانون[3]، فهو مقصد أخلاقي يؤدي إلى تحقيق فعالية النشاط الإداري.

يُفيد تعليل القرارات الإدارية كشْف الإدارة عن الأسباب القانونية التي دفعت بها إلى اتخاذ القرار فهي تقنية تسمح برقابة الإدارة في سبيل تحقيق الشفافية، تهدف إلى تعزيز الثِّقة بينها وبين المواطن وهو

---

[1]– **آركون محمد**، *نزعة الأنْسنة في الفكر العربي*، ترجمة هاشم صالح، دار الساقي، بيروت، 1997، ص. 608.

[2] **-DELAMARRE Manuel**, *« Motiver ou non les actes : telle est la question… »*, Juridique Analyse, Paris, 2017, p. 50, [En Ligne] sur : www.moniteurjuris.fr, consulté le 25 décembre 2017.

[3]– **بوجداد أحمد**، مرجع سابق، ص.74.

أيضا من ضمانات دولة القانون والديمقراطية[1]، أوَّل ما ظهر كان في القرن التاسع عشر أين تمَّ إدراك أهمِّية هذا الالتزام المفروض على الإدارة في إطار الدَّولة القانونية التي ينبغي عليها التصرُّف طبقًا للقانون وإعلام المواطنين بأسباب اتِّخاذ قراراتها[2].

يُشكِّل تعليل القرارات الإدارية أحد الأركان الشكلية التي تُضفي المشروعية الخارجية على القرار الإداري، كما يُساعد على تقبُّله والاقتناع به وتنفيذه دون تعقيد، إلى جانب ذلك فهو إجراء يُساعد على تفادي النِّزاعات بين الإدارة والمواطن بنسج علاقات قوامها النَّزاهة والشفافية، إذْ يخلق جوًا مفعمًا بالثِّقة أساسه الحوار والاتِّصال بين الطرفين[3]، لأنّه يقتضي التَّأني في عملية اتخاذ القرار وفقًا للشروط القانونية المقرَّرة[4].

أخضعت أغلب التشريعات المقارنة والمغاربية الإدارة العامة لواجب تعليل القرارات الإدارية التي تصدر عنها في غير صالح المخاطبين بها والتي من شأنها أنْ تأثِّر على حياتهم، الأمر الذي يدعونا إلى البحث في النصوص القانونية الجزائرية بدافع التعرُّف على موقف المشرِّع الجزائري في هذا الإطار **(1)**، من خلال مقارنته بموقف المشرِّع المغربي بشأن هذه المسألة**(2)**.

1. موقف المشرع الجزائري من التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية

خلافا لما هو معمول به في ظل التشريعات المقارنة كالمغرب، نصَّ المشرع الجزائري على أولوية عدم التعليل كأصل عام[5]، فالإدارة العامة بناءً على هذا الموقف السلبي تُواصل إعمال سلطتها التقديرية

---

[1]– للاستزادة حول أهمية التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية راجع: **بوفراش صفيان**، *مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصُّص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015.

[2]– **غزلان سليمة**، ، مرجع سابق، ص. 93.

[3]– **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 269.

[4]– **الصديق حيدة**، مرجع سابق، ص. 161.

[5]– تمَّ التأكيد عليه بموجب القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في الجزائر حيث وردَ بأنَّ تعليل القرار استثناء من القاعدة في منطوق القرار كالتالي: "***متى كان من المقرر قانونا أنَّه لا يجوز للإدارة رفض تسليم جواز السفر أو تمديد أجله للمواطنين الجزائريين، إذا ما رأت أنَّ تنقلهم إلى الخارج من شأنه أنْ يمسّ بالنظام العام وهذا دون=***

وإصدار القرارات دون تعليلها، باستثناء الحالات التي تتضمَّنُها بعض النُّصوص القانونية التي تُلزمها بضرورة الكشف والإفصاح عن الوقائع التي دفعت بها إلى إصدار القرار[1].

جاءت في هذا الصدد أحكام المادتان 10/03 و 25/03 من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن لتكلِّف الإدارة العامة بواجب تعليل قراراتها[2]، لكن هذه الأحكام حصرت الفئة المستفيدة من هذا الحق في فئة المواطن الأمر الذي يُقصي الأجانب من الاستفادة منه، بل أكثر من ذلك تسمح المادة 02 من المرسوم نفسه بتهرب هيئات القانون الخاص من الالتزام بهذا الواجب[3].

تضمَّن المشرِّع الجزائري واجب تعليل القرارات الإدارية كاستثناء في إطار بعض النصوص القانونية كقانون رقم 90-29 يتعلَّق بالتَّهيئة والتعمير، وذلك بموجب أحكام الفقرة الثانية من نص المادة 62 التي نصَّت على ضرورة تعليل القرار القاضي برفض أو التَّحفُّظ عن تسليم رخصة البناء والتجزئة ورخصة الهدم[4].

=***أنْ تكون ملزمة بتوضيح أسباب رفضها، ودون أنْ يكون تقديرها هذا قابلا للمناقشة أمام قاضي تجاوز السلطة، غير أنَّه إذا سبَّبت الإدارة رفضها بتطبيق أحكام المادة 11 من الأمر 77-11، الصادر في 23 جانفي 1977، فإنَّ عليها أنْ تلتزم بالتطبيق القانوني الصحيح لنص هذه المادة وإلاَّ تعرَّض قرارها للإبطال***"، راجع: **قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى**، صادر بتاريخ 29 ديسمبر 1984، ملف رقم 38541، في القضية القائمة بين (ح س ف) و (ووالي ولاية البليدة)، المجلَّة القضائية، عدد 04، 1993، ص. 227، 229.

[1]- إنَّ القرارات الإدارية محل التعليل هي القرارات الفردية السلبية التي تصدر ضدَّ المخاطبين بها وتؤثِّر عليهم، لذلك تُستثنى من هذه القائمة القرارات التي تصدر لفائدة المعنيين بالأمر، في هذا الصدد جاءت مقتضيات المادة 06 من **قرار 04 سبتمبر 1988**، *يرمي إلى مراسلة المصالح المحلية وعلاقاتها بالمواطنين*، مرجع سابق، لتؤكِّد على دور الكتابة في تعليل القرارات باعتبارها الوسيلة الوحيدة لتمكين المواطن من التعرُّف على أسباب اتِّخاذ القرار.

[2]- يتعلَّق الأمر بالإطلاع على الوثائق الإدارية، حيث أقرَّ المنظم الجزائري أنَّ أيّ رفض من الإدارة بتمكين المواطن من الوثائق التي طلبها يُلزمها بإشعار المواطن بمقرر مبين للأسباب، راجع نص المادتين 10/03 و 25/03 من **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[3]- **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 101.

[4]- تنص المادة 62 من **قانون رقم 90-29** مؤخ في 01 ديسمبر 1990، *يتعلق بالتهيئة والتعمير*، مرجع سابق، : "***وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أنْ يكون معللا قانونا***".

نصَّ الأمر رقم 06-03 المتضمِّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هو الآخر على ضرورة تعليل القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي، وذلك عند توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى إلى الدرجة الرابعة، وفق ما تضمَّنته أحكام المادة 165 التي نصَّت على وجوب تبرير قرار السُّلطة التي لها صلاحية التعيين المتضمِّن العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد الحصول على توضيحات كتابية من المعني، وبعد أخذ الرأي الملزم من اللَّجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصَّة، المجتمعة كمجلس تأديبي بالنِّسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، نفس الأمر تبنَّته أحكام المادة 170/2 حيث اشْترطت أنْ تكون قرارات المجلس التأديبي مبرَّرة[1].

تبنَّى المشرِّع الجزائري كذلك نفس الموقف بموجب قانون رقم 10-01 المتعلِّق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد في نص المادة 09/04 التي نصَّت على إلزامية تعليل قرار رفض الاعتماد من طرف المجلس الوطني للمحاسبة فهي تقضي بأنْ: "***يبلِّغ المجلس الوطني للمحاسبة لطالب الاعتماد قرار الاعتماد أو رفض معلَّل للطلب في أجل أربعة أشهر...***"[2].

نفس الأمر تبنته المادة 12/01 من مرسوم تنفيذي رقم 12-84 المحدِّد لكيفيات منح الاعتماد لممارسة مهنة المرقي العقاري وكذا كيفيات مسك الجدول الوطني للمرقين العقاريين، حيث وضعت على عاتق وزير السكن واجب تبرير قرار رفض الاعتماد في حالة عدم استيفائه للشروط المطلوبة أو إذا كان التبرير سلبيًا وضرورة تبليغه إلى صاحب الطلب بموجب رسالة موصى عليها مع وصل استلام[3].

2. موقف المشرع المغربي من التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية

أخذ المشرع المغربي بواجب تعليل القرارات الإدارية في العديد من النصوص القانونية منها القانون رقم 00-77 المتعلِّق بالصَّحافة بموجب الفصل 29 الذي نصَّ على إمكانية منع دخول الجرائد أو النشرات الدورية أو غير الدورية المطبوعة خارج المغرب والتي تمسُّ بالدين الإسلامي أو النظام الملكي أو الوحدة الترابية بموجب قرار معلّل من وزير الاتصال، أمرٌ عزَّزته مقتضيات الفصل 77 من المصدر

---

[1]- **أمر رقم 06-03**، مؤرخ في 15 جويلية 2006، *يتضمَّن القانون الأساسي للوظيفة العمومية*، مرجع سابق.

[2]- **قانون رقم 10-01**، مؤرَّخ في 29 جوان 2010، *يتعلَّق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد*، ج.ر. ج.ج عدد 42، صادر في 11 جويلية 2010.

[3]- **مرسوم تنفيذي رقم 12-84**، مؤرخ في 20 فيفري 2012، *يحدِّد كيفيات منح الاعتماد لممارسة مهنة المرقي العقاري وكذا كيفيات مسك الجدول الوطني للمرقين العقاريين*، ج.ر.ج.ج عدد 11، صادر في 26 فيفري 2012.

نفسه، الذي جعل تعليل القرار الإداري القاضي بالحجز الإداري لكل جريدة أو نشرة تمسُّ بالنظام العام شرط ضروري يتقيَّد به وزير الداخلية المغربي[1].

ألزم المشرع المغربي في إطار الظهير الشريف رقم 008. 58. 1 المتضمِّن النِّظام الأساسي العام للوظيفة العمومية المغربية المجلس التأديبي بضرورة تعليل الرأي الصادر عنه بشأن العقوبة المقررة في حق المعني بالأمر بناءً على أحكام الفصل 69 منه[2]، كما أجازت المادة 33 من القانون رقم 00-78 توقيف أو عزل رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم في حالة ارتكابهم لأخطاء جسيمة لكن بشرط صدور قرار معلَّل من طرف وزير الداخلية.

يمتدُّ تطبيق مبدأ التعليل الوجوبي ليشمل قرار إعلان استقالة عضو المجلس الجماعي الذي امتنع عن الاستجابة لثلاثة استدعاءات، والقرارات التي تتضمَّن رفض المصادقة على مقررات المجلس الجماعي الخاص بالمشاريع المنصوص عليها في أحكام الفصلين 31 و 36 من القانون السالف الذكر[3].

إلى جانب هذه النصوص القانونية المتضمِّنة إلزامية تعليل القرارات الإدارية سنَّ المشرع المغربي قانون رقم 01-03 ليُلزم الإدارة بتعليل قراراتها[4]، حيث يهدف إلى إصلاح الإدارة العمومية وتخليق وردِّ الاعتبار للمرفق العام، من خلال إلزامها باحترام القانون والمواطنين في إطار الشفافية والنزاهة والمساواة، فضلاً عن تفعيل المفهوم الجديد للسُّلطة الذي يَعتبر الإدارة أداة لخدمة المواطن، كما يهدف إلى دعم

---

[1]- **ظهير شريف رقم 207. 02. 1**، مؤرَّخ في 03 أكتوبر 2002، *يتعلَّق بتنفيذ قانون رقم 00-77*، يعدِّل ويتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 378. 58. 1، مؤرخ في 15 نوفمبر 1958، *بشأن قانون الصحافة والنشر*، ج.ر.م.م عدد 5075 صادر في 20 جانفي 2003.

[2]- **ظهير شريف رقم 008. 58. 1**، مؤرخ في 24 فيفري 1958، *بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية* ج.ر.م.م عدد 2372، صادر في 11 أفريل 1958.

[3]- **ظهير شريف رقم 297. 02. 1**، صادر في 03 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 00-78، *يتعلق بالميثاق الجماعي* كما تمَّ تغييره وتتميمه بالظهير الشريف رقم 82. 03. 1، مؤرخ في 24 مارس 2003، بتنفيذ القانون رقم 03-01، وبالظهير الشريف رقم 153. 08. 1، مؤرخ في 18 فيفري 2009، بتنفيذ القانون رقم 08-17، ج.ر.م.م عدد 5711.

[4]- **ظهير شريف رقم 202. 02. 1**، مؤرخ في 03 جويلية 2002، *بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية*، ج. ر.م.م عدد 5089، صادر في 12 أوت 2002.

الوازع الأخلاقي بالإدارة العمومية مع ترشيد طرق تسييرها وتنظيمها وتحقيق المردودية وحثِّ المسئولين بالمرافق العمومية على إعداد قراراتهم بمراعاة مبادئ الشفافية والمشروعية[1].

خصَّص كذلك المشرِّع المغربي في إطار قانون رقم 01-03 خمسة مواد تقضي كلها بإلزامية التعليل، تضمَّنت المادة 01 قائمة الإدارات العمومية الخاضعة لهذا القانون وطبيعة القرارات الواجب تعليلها، كما حدَّدت الشكل القانوني للتعلِّيل الذي يُشترط أنْ يكون كتابيا حتى يصبح القرار الإداري صحيحا، ذلك لأنَّ شرط الكتابة في القرارات الإدارية تمثِّل ضمانة من ضمانات حماية المواطن من التعسُّف[2].

حدَّدت المادة 02 من قانون رقم 01-03 المتعلِّق بإلزام الإدارات العموموية والجماعات المحلِّية والمؤسَّسات العمومية بتعليل قراراتها، قائمة القرارات الواجب تعليلها من قبل الإدارة العامة المغربية والمتمثلة في:

- القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي؛
- القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبة إدارية أو تأديبية؛
- القرارات الإدارية التي تقيد تسليم رخصة أو شهادة أو أي وثيقة إدارية أخرى بشروط أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- القرارات القاضية بسحب أو إلغاء قرار منشئ لحقوق؛
- القرارات الإدارية التي تستند على تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق؛
- القرارات التي ترفض منح امتياز يعتبر حقا للأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية.

---

[1]- نقلا عن **الأغظف بكار**، مرجع سابق، ص. 201.

[2]- تنص المادة 01 من **ظهير شريف رقم 202. 02. 1**، مؤرخ في 03 جويلية 2002، *بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية*، مرجع سابق، على:***تلزم إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عُهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية الصادرة لغير فائدة المعني المشار إليها في المادة الثانية بعده تحت طائلة عدم الشرعية، وذلك بالإفصاح كتابة في صلب هذه القرارات عن الأسباب القانونية والواقعية الداعية إلى اتخاذها'.***

أمَّا مقتضيات المادة 03 من القانون السالف فقد أتت بعكس ما تضمنته المادة 02 إذْ حدَّدت قائمة القرارات المعفاة من واجب التعليل وهي تلك المتعلقة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة بشرط خضوعها لرقابة القضاء[1]، كما وضعت أحكام المادة 04 من القانون رقم 03-01 استثناءً على واجب تعليل القرارات الإدارية في حالة الضرورة والاستثناء، فلم يشْترط المشرع المغربي بموجب نص هذه المادة عدم مشروعية هذه القرارات، لكن مقابل ذلك أبقى على حق المواطن المعني في تقديم طلب في أجل 30 يوم يدعو من خلاله الإدارة بتسبيب قرارها ولهذه الأخيرة أجل 15 يوم تسري من تاريخ توصلها بالطلب للإجابة عليه[2].

تناولت المادة 05 من القانون رقم 03-01 المتعلِّق بإلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلِّية والمؤسَّسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، مسألة القرارات الضمنية، حيث فرض المشرع المغربي بناء على مقتضيات هذه المادة واجب تعليلها، كما خوَّل المخاطب بالقرار من إمكانية توجيه طلب في أجل 30 يومًا من تاريخ توصُّله بالقرار، الأمر الذي يُلزم الإدارة الرَّد في أجل 15 يومًا الموالية لتقديم الطعن، كما نصَّت أيضا على إمكانية اللُّجوء إلى القضاء في أجل 60 يومًا تسري من تاريخ حصوله على جواب الإدارة في أجل 15 يوم في حالة سكوت الإدارة[3].

تباين إذن موقف المشرِّع الجزائري مع نظيره المغربي الذي كان أكثر وضوحًا بشأن تبنِّيه لمبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية، لا سيما وأنَّه من المداخل المعتمدة لتخليق المرفق العام، كونه يحمل الإدارة العامة على التقيُّد بمبدأ المشروعية على النَّحو الذي يسْمح بتفادي الممارسات السلبية كالرَّشوة والمحسوبية والمحاباة، فضلاً عن تجنُّب التعسُّف في اسْتعمال السُّلطة.

---

[1]- وردت المادة 03 من **ظهير شريف رقم 202. 02. 1**، مؤرخ في 03 جويلية 2002، *بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية*، مرجع سابق، كما يلي: ***"تستثنى من أحكام المادة الأولى من هذا القانون القرارات الإدارية التي يقتضي الأمن الداخلي والخارجي للدولة عدم تعليلها"***.

[2]- راجع أحكام المادة 04 من **المرجع نفسه**.

[3]- ورد مضمون المادة 05 من **المرجع نفسه** على النَّحو التالي: "***عندما تلتزم السلطات الإدارية السكوت من خلال القرارات الضمنية السلبية التي تُصدرها، يحق للمعني بالأمر تقديم طلب داخل أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لانصرام الأجل القانوني للطعن لإطلاعه على أسباب القرار الضمني السالف، وتكون الإدارة حينئذ ملزمة بالرد على الطلب داخل أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ التوصل بالطلب***".

كان من المفترض على المشرِّع الجزائري أنْ يتبنِّى مبدأ التعليل الوجوبي كأصل عام وليس كاسْتثناء لأنَّه من ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية، فاكْتفائه به كاسْتثناء يُبقي على كامل السلطات التقديرية للإدارة العامة، ولا يكْفل حماية حقوق المواطنين من تجاوزاتها، لهذا يُفترض عليه تدارك قصوره والتَّسريع بسنِّ نص قانوني يتضمَّن التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية.

ثانيا: إقرار واجب التصريح بالممتلكات

ألزم المشرِّع الجزائري في إطار السياسة المعتمدة لتحقيق الشفافية السياسية والإدارية وتخليق المرفق العام كل موظَّف عمومي بتقديم تصريح بالممتلكات التي يحوزها منذ تنصيبه في وظيفته الإدارية وكذا كل منتخب منذ بداية عهدته الانتخابية[1]، لاسيما بعد استفحال مظاهر الفساد والمتاجرة بالوظيفة العامة[2]، فهو عبارة عن بيان تفصيلي وجرد دقيق لكل الممتلكات سواء كانت منقولة أو عقار يمتلكها الموظف العمومي والمنتخب[3].

يُعدُّ واجب التصريح بالممتلكات من قبيل ضمانات حماية الممتلكات العمومية ونزاهة الأشخاص المكلَّفين بالخدمة، إذْ يسمح بترقُّب حركة الأموال التي يحوزها لتجنُّب الثَّراء الفاحش الناجم عن استشراف الفساد[4]، كما يُعتبر آلية للحفاظ على نظافة الذمم المالية والحدِّ من الكسب غير المشروع على حساب التدبير الجيد للشأن العمومي[5].

يستند إقرار التصريح بالممتلكات إلى نص المادة 87/10 من دستور 1996 التي نصت في مضمونها على أنَّه: "***لا يحقُ أنْ يُنتخب لرئاسة الجمهورية إلاَّ المترشح الذي: ...يُقدِّم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه***"[6]، كما يجد هذا الالتزام أساسه في إطار قانون رقم

---

[1]- كان ذلك في إطار الدستور والقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

[2]- **تياب نادية**، *آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 28.

[3]- **الصديق حيدة**، مرجع سابق، 169.

[4]- **تياب نادية**، مرجع سابق، ص. 29.

[5]- **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 227.

[6]- المادة 87/10، من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق.

06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في نص المادة 04 التي أكَّدت على دور هذه الضمانة في حماية الملك العمومي وتحقيق الشفافية فهي تنص في مضمونها على أنَّه: " ***قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته،***

يقوم الموظف باكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يلي تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهدته الانتخابية،

يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تمّ بها التصريح الأول،

كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو انتهاء الخدمة"[1]، وهو ما عزَّزته مقتضيات المادة 37 من المصدر نفسه التي أقرّت بأنَّ التصريح بالممتلكات التزام فرضه المشرع على الموظف العمومي بهدف تفعيل وإثبات جريمة الإثراء غير المشروع[2].

تحدِّد أحكام المادة 05 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نوع الممتلكات الواجب التصريح بها، فالأمر يتعلَّق بكل الأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب و/أو أولاده القصر، ولو في الشيوع، في الجزائر أو في الخارج[3]، وهو ما أكَّدت عليه أحكام المادة 02 من مرسوم رئاسي رقم 06-414 المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات[4].

ميَّز المشرع الجزائري بين كيفيات التصريح بالممتلكات على أساس المنصب الذي يشغله الموظف العمومي وقياسا بمدى أهميته وحساسيته، حيث حدَّد طرقا يشترك فيها كل الموظفين رغم تباين

---

[1]- المادة 04 من **قانون رقم 06-01**، مؤرخ في 20 فيفري 2006، *يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، مرجع سابق.

[2]- هذا ما يُستشف من مضمون المادة 37 من **المرجع نفسه**.

[3]- المادة 05 من **المرجع نفسه**.

[4]- تنص المادة 02 **مرسوم رئاسي رقم 06-414**، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد *نموذج التصريح بالممتلكات*، ج.ر.ج.ج عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006، على أنَّه: "***يشمل التصريح بالممتلكات جردا لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الموظَّف العمومي وأولاده القصَّر في الجزائر و/أو في الخارج***"،

وظائفهم فوحّد بين آجال التصريح بالممتلكات ومحتوى التصريح، في حين عمد إلى تخصيص طرق مختلفة بالنسبة للجهة المكلفة بتلقي التصريح وكذا نشر بيانات التصريح فهذه الأخيرة تختلف باختلاف المنصب الذي يشغله الموظَّف العمومي.

أعدَّت أحكام المادة 06 من قانون رقم 06-01 قائمة الفئات المعنية بالتَّصريح بالممتلكات والجهة المسْتقبلة للتَّصريح، فبشأن الفئات، فالأمر يتعلَّق بالموظَّفين الذين يشغلون مناصب سامية في الدولة كرئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائها ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء والقناصلة، والولاة والقضاة، حيث يقوم هؤولاء بإيداع تصريحهم أمام الرَّئيس الأوَّل للمحكمة العليا، أين يتم نشر محتواه في الجريدة الرَّسمية خلال أجل شهرين المواليين لتاريخ انْتخاب المعنيين أو تسلُّمهم مهامهم.

في حين، يكون التصريح بممتلكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلِّية المنتخبة أمام الهيئة، ويكون محلَّ نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقرِّ البلدية أو الولاية وذلك بحسب الحالة[1].

بشأن آجال التصريح بالممتلكات، نجد أنَّ المشرع الجزائري قد منح الموظَّف العمومي مدَّة شهر كاملة تسري من تاريخ تنصيبه في الوظيفة لاكتتاب تصريح بالممتلكات حسب المادة 04 من قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وفي حالة عدم قيامه بذلك في الآجال المحدّدة لهذا الأخير أجل شهرين لتدارك إخلاله بهذا الالتزام تفاديا لإقرار العقاب وذلك بعد تذكيره بالطرق القانونية[2]، فضلا عن ذلك تضمَّنت ضرورة تجديد التصريح بالممتلكات في كل زيادة مالية وفقا لنفس الآجال والشكليات التي يتم فيها التصريح الأولي لكن دون أنْ يبين قيمة الزيادة التي تفرض تجديد التصريح.

---

[1] - راجع في ذلك نص المادة 06 من **قانون رقم 06-01**، مؤرخ في 20 فيفري 2006، *يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، مرجع سابق.

[2]- هذا ما يتعلق بالتصريح الأوَّلي، تنص المادة 36 من **المرجع نفسه**، على: ***"كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية..."***

أخضع المشرِّع الجزائري أيضا الموظَّف العمومي لواجب التصريح بالممتلكات عند انتهاء الخدمة دون أنْ يُقيِّده بمدَّة زمنية معيَّنة[1]، وهذا ما يصبو في فائدة الموظف العمومي الذي يُمكنه استغلال هذا الفراغ القانوني لصالحه لذا ينبغي تدارك هذا الوضع، فضلا عن إلزامية إقرار واجب التصريح بممتلكات الزوج الذي تمَّ إغفاله، فهذا من شأنه أنْ يفتح سبلاً أخرى لممارسة الكسب غير المشروع وبالتالي الإضرار بالمصلحة العامة والإساءة للمواطن.

سار المشرع المغربي نفس مسار نظيره الجزائري بعد أنْ تضمَّن الخطاب الملكي في الندوة الوطنية حول "دعم الأخلاقيات في المرفق العام" ضرورة رد الاعتبار للمرفق العام وضرورة التخليق كمدخل للإصلاح حيث ساهم هذا الخطاب الملكي[2] في التعجيل بإصدار قانون رقم 06-54 يتعلَّق بإحداث التصريح الإجباري بممتلكات منتخبي المجالس المحلِّية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين[3].

ثالثا: تعزيز دور الرقابة في تخليق المرفق العام

تُساهم الرقابة على الإدارة العامة في القضاء على الأخطاء وتجنُّب الانحرافات التي تعترض شؤون المواطن والمحافظة على النِّظام والمصلحة العامة، بل أكثر من ذلك تحرص على تقديم الخدمات في الوقت المحدَّد وبالسُّرعة المفروضة، فهي قياس للأداء وتصحيحه بغرض التأكُّد من تحقيق الأهداف فهي تعمل على تخليق المرفق العام من خلال التعرُّض لكل من يستغل نفوذه للاستيلاء على المال العام

---

[1]- المادة 04/04 من **قانون رقم 06-01**، مؤرخ في 20 فيفري 2006، *يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، مرجع سابق.

[2]- ورد في نصِّ الخطاب الملكي المغربي أنَّه من أجل بلوغ هدف الإصلاح المنشود لابدَّ من:" ***تفعيل قانون الإقرار بالممتلكات حتى يستجيب للآمال المنوطة به لوقاية الصَّرح الإداري من كل ما يُخلُّ بسلوك كل ذي سلطان، ومشروعية كل نظام***"، **رسالة الملك محمد السادس الموجهة للمشاركين في الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق العام**، بتاريخ 29، 30 أكتوبر 1999، المغرب، ص. 03.

[3]- **قانون رقم 06-54**، *يتعلَّق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظَّفين أو الأعوان العموميين بممتلكاتهم*، ج.ر.م.م عدد 5679، صادر في 03 نوفمبر 2008.

وتحقيق المصلحة الخاصة بانتهاج الطرق غير القانونية، لذلك ينبغي التَّوسيع من هذه الرقابة من خلال تمكين الرأي العام والمجتمع المدني من ممارستها[1].

تؤدِّي الرَّقابة دورًا حيويًا في فكِّ مظاهر الفساد وتخليق المرفق العام لذلك يُشترط استقلالية الأجهزة المكلفة بالرَّقابة مع ضرورة توفير الموارد التقنية والبشرية التي تسمح لها بأداء مهامها بفعالية[2]، فالهدف منها هو الإحاطة بالانحرافات ومحاسبة المسؤولين من خلال إقرار العقاب، فهي وسيلة لضمان عدم انحراف العمل الإداري وتصحيح الأخطاء في حال وقوعها كما أنَّها تعدُّ عملية ذاتية بفعل صعوبة قياس العملية الإدارية والتصرُّفات الصادرة عن الموظَّفين وتصنيف ما هو أخلاقي وما هو غير أخلاقي[3].

إلى جانب أجهزة الرَّقابة الإدارية والقضائية التي تراقب نشاط الإدارة العامة وفي سبيل تخليق المرفق العام، أحدث المشرِّع الجزائري الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لتحقيق مبادئ الحكم الراشد وتقوية الرابطة بين المواطن والإدارة، حيث تُمارس هذه الأخيرة مهامها إلى جانب الأجهزة الرَّسمية المكلَّفة بالرَّقابة على الإدارة العامة.

تمَّ إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لتدعيم هيكلة الرقابة التي تُمارسها السُّلطة الوصيَّة أو القضاء، وترشيد الإدارة والحكم، فضلاً عن الوقاية من كل أشكال الفساد وتعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في القطاع العام والخاص على السواء، ذلك لأنَّ الأولوية في الإصلاح تكون إمّا بإعادة النَّظر في الهياكل المؤسَّساتية أو بتدعيم هياكل موجودة أو إضافة هياكل جديدة[4]، فدور هذه الهيئة دور وقائي تحسيسي.

تُكلَّف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب الباب الثالث من قانون رقم 06-01 حسب نص المادة 20 بالمهام التالية:

---

[1]- **زنيبر فاطمة الزهراء**، *ميثاق حسن التدبير بين التصور والتداول والتطبيق*، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكدال، 2013، ص. 120.

[2]- **البوعزاوي مولاي محمد**، تقديم **بوجداد أحمد**، مرجع سابق، ص. 73.

[3]- **الصديق حيدة**، مرجع سابق، 223.

[4]- **أوكيل محمد سعيد**، "*نحو إصلاح إداري مستقبلي فعَّال في الجزائر*"، إدارة، مجلَّد 08، عدد 01، 1998، ص. 06.

اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسِّد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية،

تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة،

إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد..."[1].

أحدث المشرع الجزائري سنة 2016 إلى جانب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هيئة استشارية تتمثَّل في المرصد الوطني للمرفق العام، يتولَّى مهمَّة تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويره، حيث له اقتراح كل تدبير من شأنه أنْ يُحسِّن من سير المرفق العام حتى يتوافق مع التطورات الحاصلة وحاجيات المواطن[2].

يضْطلع المرصد الوطني للمرفق العام بأدوارٍ مختلفة من ضمنها ما نصت عليه أحكام المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام وهو ما يتعلَّق بإرساء المهنية والآداب داخل المرفق العمومي، لذا له أنْ يقترح كل ما من شأنه أنْ يُحسِّن ظروف عمل أعوان المرفق العام، بعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه، التشجيع على الإرساء الدائم لمبدأ الأنسنة في العلاقات فضلاً عن ترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطات أعوان المرفق العام[3].

أمَّا بشأن موقف المشرِّع المغربي في هذا الإطار فقد أولى بدوره أهمِّية قُصوى للرَّقابة في مجال تخليق المرفق العمومي وتهذيب الحياة العامة، فاهتم بتظلُّمات المواطنين[4] من خلال تنصيب خلية

---

[1]- **قانون رقم 06-01**، مؤرخ في 20 فيفري 2006، *يتعلَّق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، مرجع سابق.

[2]- المواد 1، 2 و 3 من **مرسوم رئاسي رقم 16-03**، مؤرخ في 07 جانفي 2016، *يتضمَّن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام*، ج.ر.ج.ج عدد 02، صادر في 13 جانفي 2016.

[3]- المادة 06 من **المرجع نفسه**.

[4]- **منشور وزاري رقم 99-36**، موجه إلى السادة الوزراء والسيدتين كاتبتي الدولة والسادة كتاب الدولة، *يتضمن مصير تظلمات المواطنين وتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الدولة*، الرباط، محرر بتاريخ 17 ديسمبر 1999.

للتَّحقيق والتواصل[1] وهيئة ديوان المظالم ومؤسَّسة وسيط المملكة التي تكلف بتلقي شكاوي المواطنين فضلاً عن إحداث الهيئة الوطنية للنَّزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، كما منحها بعدًا آخرًا للرقابة من خلال مراقبة مردودية الإدارة وتحقيقها للأهداف من خلال الاهتمام بالجانب التحفيزي والزجري[2].

عمد المشرِّع المغربي إلى إحداث الهيئة المركزية للنَّزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها تحقيقًا للإرادة السياسية المغربية التي عزمت على مواجهة الرَّشوة ودعم التخليق في المرفق العام، تعمل هذه الأخيرة وفقا لنص المادة 02 من مرسوم رقم 1228. 05. 2 على تنسيق سياسات الوقاية من الرشوة والإشراف عليها والسهر على تتبُّع تنفيذها وجمع ونشر المعلومات في هذا المجال[3].

المطلب الثاني

عصرنة الإدارة العامة

وضعت الدولة الجزائرية على عاتقها واجب الإصلاح الإداري استجابةً للتطورات الحاصلة في مجال التسيير والتدبير العمومي، فوصولها إلى مصفِّ الدول الديمقراطية لن يتحقّق إلاَّ بإدارة عصرية تُلم بكل جوانب التدبير العمومي الرشيد، لهذا بادرت السلطات العامة بوضع إستراتيجية ترتكز على ضرورة عصرنة الإدارة العامة.

تقوم الإدارة المعاصرة على عدَّة اعتبارات مثل الشفافية والنزاهة حيث تستجيب لمطالب مرتفقيها بعيدًا عن كل أشكال التمييز والتعقيد الإداري اللَّذان لطالما عانى منهما المواطن، هو ما حاولت الدولة

---

[1]- هو ما أقره الوزير الأول المغربي الذي حثَّ على ضرورة إحداث خلية للتواصل على مستوى الوزارات والإدارات والمؤسسات العمومية التابعة لها تتولى مهمة استلام شكاوي المواطنين ومراسلاتهم، ودراستها ثم توجيهها إلى المصلحة المختصة، أنظر في ذلك: **منشور وزاري رقم 99-13**، موجَّه إلى السادة وزيري الدولة والوزراء والسيدتين كاتبتي الدولة والسادة كتاب الدولة، *يتضمن الاهتمام بتظلمات المواطنين، وإحداث خلية التواصل*، الرباط، محرر بتاريخ 19 ماي 1999.

[2]- **البوعزاوي مولاي محمد** تقديم **بوجداد أحمد**، مرجع سابق، ص. 73.

[3]- المادة 02 من **مرسوم رقم 1228. 05.2**، مؤرخ في 13 مارس2007، *يتعلق بإحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة*، ج.ر.م.م عدد 5513، صادر في 02 أفريل 2007.

الجزائرية تحقيقه من خلال تبنيها لمشروع الجزائر الالكترونية 2013 الذي تضمَّن مجموعة من التدابير الرامية لعصرنة الإدارة العامة منها تبسيط الإجراءات الإدارية والتحوَّل إلى الإدارة الإلكترونية.

يُعدُّ انفتاح الدَّولة الجزائرية على تكنولوجيا الإعلام والاتصال أو ما يُعرف بالإدارة الالكترونية أولى خطواتها نحو العصرنة وتقريب الإدارة من المواطن **(الفرع الأول)**، فضلاً عن ذلك سعت إلى فكِّ مظاهر الخلل الوظيفي بتبسيط الإجراءات الإدارية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

تحديث أساليب تقديم الخدمات باعتماد الإدارة الإلكترونية

أفرز التطور الحاصل في المجال العلمي والتكنولوجي ضرورة التحوُّل من منطق التدبير التقليدي القائم على الشباك بفعل الرواسب التي خلَّفها إلى منطق التدبير العمومي الالكتروني الذي يعتمد على تقنيات وآليات تُساهم في تحقيق فعالية النشاط الإداري بأقل تكلفة وبأبسط الجهود وذلك سعيا وراء تحقيق رضاء المواطن وتحسين علاقته بالإدارة.

يُعدُّ التَّحوُّل إلى الإدارة الإلكترونية حتمية حضارية تقتضيها مسألة تحقيق الشفافية في التعامل مع المواطن والرَّغبة في الاستجابة السريعة لتطلعاته في كل مكان وزمان، حيث ترتكز على عنصر السرعة والدقة والإتقان في الأداء[1]، حيث أصبحت تقنيات الإعلام والاتصال مدخلاً لتقويم التدبير العمومي لما تُحدثه من تغيير في كيفيات التعامل وطرق تقديم الخدمات للمواطن.

ينصرف مفهوم الإدارة الالكترونية إلى تقديم الخدمات عن بعد هذا إنْ ما حصرناه في مفهومها الضيِّق الذي يجعل منها مجرَّد مسألة تقنية وإعلامية[2]، كما تُفيد في مفهومها الواسع بأنَّها مجموعة الحلول

---

[1]– **بن اعراب محمد**، *"تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة، وإشكالية التخلُّص من منطق التسيير التقليدي"*، مجلة العلوم الاجتماعية، عدد 19، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، 2014، ص. 59.

[2]– تُعرف أيضا "**بالإدارة الرقمية**" أو "**إدارة الحكومة الإلكترونية**" ظهرت بفعل التطوُّر الملحوظ الذي شهدته التجارة الالكترونية والأعمال الالكترونية وانتشار شبكة الانترنيت، أنظر: **الشرقاوي أحمد**، *الإدارة الالكترونية الواقع، والتحديات الإدارية والقانونية*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، السويسي، سلا، 2010.

التقنية المسخَّرة لتحقيق انفتاح الإدارة على محيطها الخارجي وتعزيز روابط الصِّلة بينها وبين المواطن فالأمر لا يقتصر على إعمال تقنيات إعلامية حديثة في هياكل قديمة[1].

وعليه فالإدارة الإلكترونية هي أسلوب جديد لترشيد المعاملات الإدارية[2]، يُحيل مفهومها إلى مفهوم الإدارة الذكية التي تتضمن مجموعة من المبادئ تتمثل في البساطة والأخلاقيات، المساءلة والاستجابة، والشفافية، فهي تعني تحديد المسؤولية والمحاسبة عليها، احترام القوانين والعمل بمقاييس أخلاقية بهدف تحقيق الشفافية اتجاه كل المواطنين، وتسهيل أساليب العمل في العلاقات بين المواطنين والإدارة[3].

رغم اختلاف التعاريف المقدَّمة لمفهوم الإدارة الالكترونية إلاّ أنَّها تتفق حول الغاية من وراء تبنِّيها، فالبحث عن تحقيق جودة الخدمات وتجديد علاقة الإدارة بالمواطن فضلاً عن تحقيق الشفافية في المعاملات هو المُبتغى من تطبيق هذه الاستراتيجية وعليه أصبحت السرعة، الرضاء، الدقة والفعالية من مقومات الإدارة المعاصرة التي تسْتند في تقديم خدماتها إلى عنصر التكنولوجيا.

شكَّل أمر تحديث الإدارة العامة مسألة جوهرية في برامج الإصلاح حيث كان ضروريًا للتقليل من شدَّة الأزمة التي طالتها في علاقتها مع المواطن، لذلك فتكْييفها بمقتضيات العصرنة من خلال تسْخير

---

[1]- **يعقوبي عماد**، *إسهام تقنيات الإعلام والاتصال في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2006، ص. 10.

[2]- من بين التعاريف المقدمة لمفهوم الإدارة الالكترونية ما يلي: "***عملية تطبيق تكنولوجيا المعلومات في تقديم الخدمات العامة والخاصة من خلال وسائل الاتصال الحديثة كالانترنيت بهدف إيصال الخدمات للمواطن أو العميل وزيادة التأثير الإيجابي على مجتمع الأعمال وجعل الإدارات تعمل بكفاءة وفعالية عاليتين***"، كما تعرف أيضا بأنَّها: ***استخدام تكنولوجيا المعلومات، خاصة تطبيقات الأنترنيت المبنية على شبكة المواقع الإلكترونية، لدعم وتعزيز حصول المتعاملين على الخدمات التي تقدِّمها الإدارات، إضافة إلى تقديم الخدمة لقطاع الأعمال والدوائر الحكومية المختلفة بشفافية وكفاءة عالية بما يحقق العدالة والمساواة***"، راجع في ذلك: **الشرقاوي أحمد**، *مرجع سابق*، ص.53-54.

[3]- **باري عبد اللطيف**، *دور ومكانة الحكومة الالكترونية في الأنظمة السياسية المقارنة*، أطروحة مقدَّمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص. 20.

تكنولوجيا الإعلام والإتِّصال سياسية لم تغْفل عنها السلطات العامة الجزائرية التي وضعت اسْتراتيجية لعصرنة الإدارة العامة **(أولا)**، بغرض تحقيق أهداف الإصلاح الإداري **(ثانيا)**.

أولا: إستراتجية التحوُّل إلى الإدارة الإلكترونية

أفصحت السلطات العامة الجزائرية عن إرادتها في عصرنة الإدارة العامة فجعلت من تقنيات الإعلام والاتصال مدخلاً لتحقيق ذلك، رغم أنَّ المبادرة في التحوُّل إلى تقديم الخدمات إلكترونيًا والقضاء على بيروقراطية الأوراق وردت متأخِّرة إلاَّ أنَّ سياسة تفعيل ذلك جُسدَّت على أرض الواقع.

لم يكن التَّحوُّل نحو الإدارة الإلكترونية في الجزائر دفعةً واحدة إنَّما كان عبر مرحلتين، تمْتدُّ الأولى من تاريخ بداية الاهتمام بالإصلاح الإداري والتي ترجمها المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن**(1)**، والمرحلة الثانية وهي نقطة التحوُّل الفعلي والتكريس التطبيقي لمفهوم الإدارة الإلكترونية وفقًا للمبادرات القطاعية التي انطلقت منذ سنة 2003 **(2)**.

1. بوادر التحول إلكترونيا في مرحلة ما قبل سنة 2003

تضمَّن المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن تأشيرات ضرورة التحوُّل نحو الإدارة الالكترونية بموجب المادة 21، التي نصَّت على ضرورة ملائمة التدبير العمومي بالتِّقنيات الحديثة المعتمدة في مجال التدبير العمومي الحديث وذلك بعد أنْ وضعت على عاتق الإدارة العامة واجب الحرص الدائم على تحسين خدماتها[1].

تعزَّزت بعد ذلك مساعي الدولة الجزائرية في عصرنة الإدارة إلكترونيا بإحداث المديرية الفرعية لترقية العمل الإداري وعصرنته بناءً على أحكام المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري تمَّ تنصيبها على مستوى مديرية الإصلاح الإداري بوزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري[2]، وهو

---

[1]- **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[2]- **مرسوم تنفيذي رقم 94-248**، مؤرخ في 10 أوت 1994، *يتضمَّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري*، مرجع سابق.

الأمر الذي عزَّزته مقتضيات المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 14-104 المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلِّية الذي ألغى أحكام المرسوم السالف الذكر، حيث تضمّنت في محتواها مجموع المديريات التي تتفرَّع عن المديرية العامة للعصرنة والوثائق والأرشيف، وهي مديرية الأنْظمة المعلوماتية، مديرية بنك المعطيات، ومديرية الإسْتشراف واليقضة التكنولوجية، فضلاً عن مديرية السندات والوثائق المؤمَّنة ومديرية الوثائق والأرشيف، والتي بدورها تنْقسم إلى مديريات فرعية[1].

إلى جانب ذلك، وتفعيلاً لسياسة العصرنة والتحوُّل الرَّقمي الذي تشهده عمليات اتِّخاذ القرار وتوفير الخدمات بالنِّسبة للمواطن، ركَّز المرسوم التنفيذي رقم 96-92 المتعلِّق بتكوين الموظَّفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم على دور الموظَّف العمومي في تحقيق ذلك، لاسيما أنَّه العنصر الحيوي والرئيسي في تقرير مصير الخدمة العمومية التي تتأثَّر بسلوكه ومستواه العلمي، وعليه وضع هذا المرسوم حتمية تحسين المستوى المعرفي لهذا الأخير بالشَّكل الذي يتلاءم والتطوُّرات الحاصلة في ميدان التكنولوجيا والرَّقمنة[2].

تميَّزت مرحلة ما قبل سنة 2003 بالمحدودية من حيث الإنْفتاح على تكنولوجيا الإعلام والإتِّصال والتحوُّل نحو تقديم الخدمات إلكترونيًا، حيث تمَّ الإكْتفاء بالحديث عن ضرورة تغيير أساليب تدبير الشأن العمومي وأهمّية التكنولوجيا في تحقيق مسعى التطوَّر والإزدهار.

2. إستراتجية التحوُّل إلى الإدارة الالكترونية ابتداءً من سنة 2003

جسّدت سنة 2003 نقطة التحوُّل الفعلي نحو ترسيخ مقوِّمات الإدارة المعاصرة المتفتِّحة، من خلال عصرنة قطاع العدالة بعد الخطوة الأولى التي قطعها قطاع البريد والمواصلات خلال سنة 2000 في هذا المجال، هذه المبادرة القطاعية لم يتم تعميمها على باقي القطاعات إلاَّ بعد إقرار مشروع الجزائر الإلكترونية في سنة 2013.

---

[1] - المادة 05 من **مرسوم تنفيذي رقم 14-104**، مؤرَّخ في 12 مارس 2014، *يتضمَّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلِّية*، ج.ر.ج.ج عدد 15، صادر في 19 مارس 2014.

[2] - **مرسوم تنفيذي رقم 96-92**، مؤرخ في 03 مارس 1996، *يتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم*، ج.ر.ج.ج عدد 16، صادر في 06 مارس 199.

تمَّت عصرنة قطاع العدالة على جميع الأصعدة، فعلى المستوى الداخلي، أُنجزت أرضية الانترنيت ومنتدى الحوار قصد تحقيق التواصل الداخلي بين موظفي العدالة، فضلا عن إنشاء روابط إلكترونية من شأنها أنْ تُحسِّن من نوعية الخدمات المقدَّمة للمواطن الذي يملك فرصة الحصول على حقِّه في الخدمة العامة دون أنْ يتكبَّد عناء الإنْتقال إلى العدالة، حيث تمَّ تسْخير مواقع "واب" العدالة، وروابط خدمات عن بعد، فضلاً عن مواقع "واب" مختارة"[1].

إلى جانب ذلك، تمَّ توفير مجموعة من الخدمات عن بعد كالإطِّلاع على منطوق الأحكام أو القرارت الخاصة عبر نافذة "مآل قضيَّتك"، اسْتخراج القسيمة رقم 03 لصحيفة السوابق القضائية للمقيمين داخل الوطن أو خارجه أو الأجانب الذين سبق لهم الإقامة بالجزائر، والمصادقة على الوثائق الإلكترونية المسْتخرجة عبر الأنْترنيت، فضْلاً عن خدمة سحْب المحامين النُسخ العادية للأحكام والقرارات والأوامر والمحرَّرات القضائية، التصحيح الإلكتروني للأخطاء الواردة في سجِّلات الحالة المدنية الموجودة على مسْتوى الممثِّليات الديبلوماسية والقنصلية لفائدة الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج وغيرها من الخدمات[2].

تلاه بعد ذلك مشروع رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في سنة 2005، الذي يحمل اسم "**أسرتك**"، يقضي بتوفير حاسوب لكل أسرة من خلال اللُّجوء إلى الاقتراض من البنوك قصد اقتنائه، إلاَّ أنَّه لم يُعمِّر طويلا، فقد لاقى فشلاً واستحال تجسيده على أرض الواقع[3].

بعد ذلك، تمَّ إعداد مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 كخطوة فعلية نحو تبني الإدارة الالكترونية حيث تمَّت المبادرة به في سنة 2008 استجابةً لتطوق المجتمع الجزائري إلى الحق في العلم والمعرفة وأخذاً بعين الاعتبار التطورات العميقة التي يعرفها العالم، هذه الإستراتيجية تتضمَّن خطَّة عمل متناسقة تهدف إلى تحقيق الفعالية في الاقتصاد الوطني والمؤسَّسات والإدارات، كما تهدف إلى تحسين قدرات

---

[1]– **الجمهورية الجزارية الديمقراطية الشعبية، وزارة العدل**، الموقع الرَّسمي للوزارة: www.mjustice.dz، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ 12 جوان 2016.

[2] – أنظر الخانة الخاصة بالخدمات عن بعد، **المرجع نفسه**.

[3]– أعلن عنه رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة خلال انعقاد قمة المجتمع المعلوماتي بتونس بتاريخ 16 سبتمبر 2005، حيث اتجهت رغبته نحو زرع الثقافة التكنولوجية في المحيط العائلي، راجع في ذلك: **مهدي حبيبة**، *"متعاملو مشروع أسرتك: المشروع فشل في طبعته الأولى والثانية مصيرها الفشل"*، جزايرس، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.djazairess.com ، منشور بتاريخ 01 ماي 2009، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 14 جوان 2016.

التعليم والبحث العلمي والتطوُّر وتحسين مستوى معيشة المواطن من خلال تشجيع تعميم استعمال التكنولوجيا[1].

تمَّ إعداد هذه الإستراتيجية وتضمينها بثلاثة عشرة محورًا رئيسيًا، وإعداد مخطَّط عمل خاص بكل محور يُحدد قائمة الأهداف المترقب تحقيقها خلال خمسة السنوات الموالية لإطلاق المبادرة ترأسها المحور الرئيسي (أ) الذي يحمل عنوان: تسريع استعمال تقنيات الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية، وهذا لما يُحدثه من تحوُّل عميق في طرق التسيير والعمل إذْ يحمل الإدارة العامة على تحسين كيفية تسييرها وتنظيمها وعلى خدمة المواطن بشكل لائق[2].

عمدت الدولة الجزائرية إلى رقمنة الخدمات المتعلِّقة باستصدار الوثائق الخاصة بالحالة المدنية للمواطن (كشهادة الميلاد، جواز السفر البيومتري، بطاقة التعريف الوطنية البيومترية، استخراج شهادة الجنسية وصحيفة السوابق العدلية عبر الأنترنيت)، كما جسَّدت أوَّل مشروع يحمل عنوان "البلدية الذكية" في باتنة على أمل أنْ يتمَّ تعميمه عبر باقي بلديات الوطن، وأيضا إنشاء "بوابة المواطن الالكترونية" التي توفِّر مجموعة من الخدمات عن بعد (التسجيلات الجامعية الأولية، تقديم ملفَّات السكن للبيع والإيجار ، استخراج صحيفة السوابق العدلية وتتبع مآل الملف القضائي ومراجعة الحساب الجاري...)[3].

رغم محاولات عصرنة الإدارة الكترونيا من خلال تبني مشروع الجزائر الالكترونية إلاَّ أنَّها محدودة نظرا لعدَّة أسباب، منها انعدام الكفاءات التقنية المتخصصة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال، فضلاً عن تدني نسبة مالكي ومستخدمي الانترنيت في الجزائر[4].

يُضاف إلى كل هذا مشكلة الدخول للشبكة فالعديد من المواطنين الجزائريين لم يتم ربطهم بخدمات الإنترنيت ناهيك عن الأمية الالكترونية أو ما يُعرف بالفجوة الرقمية[5]، هذا دون الحديث عن

---

[1] - **République Algérienne Démocratique et Populaire**, *E- Algérie 2013*, décembre 2008, Algérie, p. 07, [En Ligne] sur : www.algerianembassy.ru , consulté le 16 juin 2016.

[2] -**Ibid.** p.07.

[3]– **الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، بوابة المواطن، متوفِّر على الموقع: www.elmouwatin.dz .

[4]– **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 181.

[5]– **بن أعراب محمد**، مرجع سابق، ص. 69.

محدوية الحماية في مجال التعامل الإلكتروني خاصة وأنَّ سلبيات الإدارة الالكترونية ومخاطرها عديدة ومتعدِّدة[1].

تمَّ إحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والإتصال ومكافحته بموجب أحكام المادة 13 من قانون رقم 09- 04 المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والإتصال ومكافحتها، تتولى مجموعة من المهام المحددة بموجب نص المادة 14 من المصدر ذاته[2].

تنشط وتنسق الهيئة الوطنية عمليات الوقاية من جرائم المعلوماتية ومكافحتها، كما تُساعد السلطات القضائية ومصالح الشرطة القضائية في التحرِّيات التي تجريها بشأن هذا النوع من الجرائم، بما في ذلك تجميع المعلومات وإنجاز الخبرات القضائية، فضلا عن ذلك فهي تتبادل المعلومات مع نظيرتها في الخارج قصد جمع كل المعطيات المفيدة في التعرُّف على مرتكبي الجرائم الإلكترونية وتحديد مكان وجودهم[3].

تميَّز موقف السلطات المغربية من دور تقنيات الإعلام والاتِّصال ومن ضرورة التحوُّل من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية، حيث وضعت برنامج وطني يحمل تسمية "إدارتي" للفترة الممتدَّة من 2005 إلى 2008، ينقسم هذا الأخير إلى ستة فروع تتمثَّل في المحيط والإشراف الاستراتيجي، التنميط، التعاضد، البنية التحتية والأمن المعلوماتي، الخدمات الأفقية والعمودية[4].

---

[1] – تمَّ إقرار الحماية من الجرائم الإلكترونية بموجب **قانون رقم 09-04**، مؤرَّخ في 05 أوت 2009، *يتضمَّن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتَّصلة بتكنولوجيات الإعلام والإتِّصال ومكافحتها*، ج.ر.ج.ج عدد 47، صادر في 16 أوت 2009.

[2] – تنص المادة 13 من **المرجع نفسه** أنَّه: " ***تنشأ هيئة وطنية للوقاية من الجرائم المتَّصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحته.***

تحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفيات سيرها عن طريق التنظيم".

[3] – هو ما ورد في نص المادة 14 من **المرجع نفسه.**

[4]– تمَّ إعداد هذا البرنامج في إطار مساعي المملكة المغربية الرَّامية إلى تحسين أداء الإدارات الحكومية وخدمة المواطنين المقيمين و المغتربين وتعزيز الشفافية، أنظر: الموقع الرسمي **لوزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة**، المغرب، متوفر على الموقع الالكتروني: www.mmsp.gov.ma، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 16 جوان 2016.

عمدت كذلك السلطات المغربية إلى وضع جائزة "إمتياز" لأحسن مشروع يقدم خدمة الكترونية ذات جودة عالية للتحفيز على نشر الثقافة الالكترونية في المعاملات الإدارية، بالإضافة إلى تنظيم منتديات سنوية للإدارة الرقمية[1].

تمَّ بعد ذلك إعداد برنامج e-gov لمواكبة الإدارة العصرية الرقمية الغرض منه رقمنة المساطر الإدارية والخدمات العمومية المقدَّمة من الدولة والإدارات الترابية بواسطة تكنولوجيا الإعلام والاتصال، وفي هذا الإطار تمَّ إحداث لجنة e-gov لدى الوزير الأول في سنة 2003[2].

ثانيا: أبعاد التحوُّل إلى الإدارة الالكترونية

تُشكِّل تكنولوجيا الإعلام والإتِّصال وسيلة للإرتقاء بالنَّشاط العمومي فهي تُساهم في تطوير البنية المعلوماتية داخل الإدارة، كما تسْمح بإنجاز المعاملات بأسرع وقت مُمكن، حيث تُعدُّ آلية للإصلاح الإداري، تسمح بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن **(1)**، فضْلاً عن كونها تقنية تعْمل على تحقيق ممارسة الديمقراطية التشاركية الرقمية **(2)**.

1. الرَّغبة في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن

تسمح الإدارة الإلكترونية بتيسير كيفيات حصول المواطن على الخدمات وذلك من خلال القضاء على التعقيدات الإدارية الناجمة عن بيروقراطية الأوراق، فتحقيق الكفاءة والفعالية والسرعة في العمل الإداري هدف يُراد بلوغه من خلال اعتماد تقنيات الإعلام والاتصال.

تُساعد تقنيات الإدارة الالكترونية على خلق الجو الملائم لممارسة العمل الإداري وتسهيل عمليات خزن واسترجاع المعلومات، كما تُساهم في إضفاء الشفافية في المعاملات الإدارية بعيداً عن أشكال المحسوبية والتمييز[3].

---

[1]– **البوعزاوي مولاي محمد**، تقديم **بوجداد أحمد**، مرجع سابق، ص. 174.

[2]– للاستزادة حول مضمون البرنامج والأهداف المسطرة من وراء إعداده راجع، **حكومة المملكة المغربية**، *برنامج الحكومة المغربية*، المغرب الرقمي 2013، 2011، ص.1، 38، متوفِّر على الموقع الإلكتروني: www.maroc.ma، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ 16 جوان 2016.

[3]– **فرطاس فتيحة**، *"عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين"*، الاقتصاد الجديد، مجلد 02، عدد 15، مخبر الإقتصاد الرقمي، جامعة خميس مليانة، 2016، ص. 318.

تُحدث تقنيات الإعلام والاتِّصال تغييرات جذرية على أنماط التدبير العمومي، حيث يتم التحوُّل من إدارة الأشياء إلى إدارة الرَّقميات، والانتقال من الإدارة المباشرة إلى الإدارة عن بعد ومن النشاط المادي إلى النشاط الافتراضي[1]، إلى جانب ذلك، فهي تُساهم في نجاح الإستراتيجية العامة للتَّغيير الإداري والإصلاح بين الإدارة والمواطن لما تُحقِّقه من فعالية التي تبقى مرهونة بتقاسم البيانات وتبادل المعلومات بين الإدارات المختلفة بالشكل الذي يضمن المشروعية وحماية الحياة الخاصة للمواطن[2].

تعمل الإدارة الإلكترونية على تجويد نوعية الخدمات المقدَّمة للمواطن المحور الرئيسي في كل إصلاح إداري[3]، فهذا الأخير يعتبر الإدارة الإلكترونية مدخلا لكل تغيير لأنَّها توفِّر أفضل استجابة لطلباته مع تقليص التكلفة[4]، كما تُحقق النَّوعية في الخدمات التي يُشترط لتحقيقها توافر عنصر البساطة والولوج إلى الخدمات المتعلِّقة بالحياة الخاصة سواء للمواطن (الميلاد، الوفاة، التعليم، الولوج للحقوق وتغيير الوضعية...)، أو بالنِّسبة للمؤسَّسات (إنشاء، توظيف، الرواتب...)، أو للجمعيات (إنشاء، طلب اعتماد...)، فضلاً عن ضرورة تمكين المواطن من استعمال الوسائط التي يختارها من أجل الحوار مع الإدارة، وخلق خدمات جديدة كخدمة الولوج إلى الملف الإداري عبر الانترنيت[5].

تسمح الإدارة الإلكترونية بعقلنة الخدمة العامة وشفافية الإدارة من خلال ما توفِّره من معلومات عبر مواقع الانترنيت، كما أنّها تختصر الوقت في أداء الخدمة فهي تُحقِّق كفاءة الأداء الإداري بفعل المرونة التي توفرها.

---

[1]– نقلا عن، **بن اعراب محمد**، مرجع سابق، ص. 62.

[2]- **AIDONIDIS Christine, PAULETO Giorgio**, *« E-administration : enjeux et facteurs clés de succès »*, observatoire technologique, n° 1, Genève, 2007, p.06.

[3]– بشأن العلاقة بين الإدارة الإلكترونية وجودة المرفق العام يقر الأستاذ "**دافييد قارفيين**" بأنَّ الأولى هي وسيلة تسمح بخلق إدارة تُلبي كل الاحتياجات الظاهرة والضمنية بالنسبة للمواطن، ذلك لأنَّ الجودة رغم صعوبة تعريفها إلاّ أنّها تشمل ضرورة توفير كل متطلبات المواطن، وهو ما يُستشف من التعريف الذي قدمته منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية

« L'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) et en particulier de l'Internet en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité envers les citoyens », voir, **Roux Laëtitia**, *« L'administration électronique : Un vecteur de qualité de service pour les usagers ? »*, Informations sociales, n° 158, Paris, 2010, p.21.

[4] **-AIDONIDIS Christine, PAULETO Giorgio**, op.cit., p.06.

[5] **-GAUCHE Karine**, **OLOGEAUNU-TADDEI Roxana**, *« Enjeux et services de l'administration électronique locale. Etude de cas »*, [En Ligne] sur : www.archives.ouvertes.fr , consulté le 10 juillet 2017.

2. تحقيق الديمقراطية التشاركية الرقمية

لم تظهر فكرة الديمقراطية الإلكترونية مع ظهور الانترنيت لكنها تطورت تدريجيا بعد الحرب العالمية الثانية واختراع الحاسوب، إذْ يُمكن التمييز بين ثلاثة مراحل شهدتها الديمقراطية التي خضعت للتطوُّر بفعل المشاكل التي تخلَّلتها، وعليه جسَّدت الفترة الممتدة من 1950 إلى 1960 العصر الأوَّل للديمقراطية الرقمية تحت مسمى La cybernétique ، ثمَّ تلتها مرحلة 1970 إلى 1980 التي أحدثت ما يُسمى La télé-démocratie، وأخيرا الفترة الممتدة من 1990 إلى غاية 2000 أين كثر الحديث عن La cyberdémocratie[1].

كثر الحديث عن دور تكنولوجيا الإعلام والاتصال لاسيما الانترنيت في تحديث أشكال ممارسة الديمقراطية ومشاركة المواطنين، حيث سمح تعزيز استعمال الانترنيت بدمقرطة التعبير العام من خلال تمكين مستعملي الانترنيت من أخذ الكلمة وجعلها علنية[2]، وقد أشاد في هذا الإطار البنك الدولي بفوائدها في تحقيق الديمقراطية من خلال الدور الذي تلعبه في إعطاء الفرصة لكل مواطن للتعبير عن رأيه والمشاركة في كافة مراحل العملية السياسية والقرارات المتعلقة بحياته[3].

تقتضي عملية تسخير تقنيات الإعلام والاتصال لتمكين المواطن من المشاركة الكترونيا ضرورة الأخذ بعين الاعتبار ثلاثة عوامل رئيسية وهي الوقت Le moment، الخصوصية La spécificité، والإدماج L'intégration[4].

---

[1] -**VEDEL Thierry**, *« L'idée de démocratie électronique origines, visions, question »*, paru dans Le désenchantement démocratique, sous la direction de PERRINEAU Pascal, Editions de l'aube, Paris, 2003, p. 243.

[2] -**BROTCORNE Périne**, *Les outils numériques au service d'une participation citoyenne et démocratique augmentée (Les initiatives en Belgique francophone et les bonnes pratiques étrangères visant à renforcer l'expression citoyenne et la démocratie participative),* techno futur, 2012, p. 07.

[3] – **بن درويش علي محمد عبد العزيز**، *تطبيقات الحكومة الإلكترونية دراسة ميدانية على إدارة الجنسية والإقامة بدبي*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2005، ص. 64.

[4] -**MOCINTOSH Ann**, *L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques, promesses et limites de la démocratie électronique (Les défis de la participation citoyenne en ligne),* Copyright Clearance Center, Paris, 2003, p.10.

بالنسبة لعامل الوقت، فإنَّ معظم المشاركات عبر الانترنيت تتم عند الإعلان عن المشروع لأنَّها المرحلة التي تسمح باستيعاب كل مقترحات المواطنين، فهي تتضمَّن مجموع المداولات العامة التي يتم إجرائها من أجل اتِّخاذ القرار النهائي المتعلِّق بالمشروع، وعليه تبرز ضرورة تسخير مجموعة من الميكانيزمات الجديدة المرتكزة على تقنيات الإعلام والاتصال[1].

أماً بشأن عنصر الإدماج فهو يقضي بضرورة توفير آليات إلكترونية إلى جانب الآليات التقليدية لتمكين المواطن من المشاركة في عمليات صنع القرار، فالأمر هنا يتعلق بتوفير المعلومات حول الملف المراد اتخاذ القرار بشأنه عبر الانترنيت أو توفير مجموعة من الوسائل تسمح للمواطن التعبير عن رأيه (الهاتف، الفاكس، البريد الالكتروني...)[2].

تزامن ظهور الإدارة الإلكترونية مع ظهور ما يُعرف بالنِّظام الحاكم الإلكتروني الذي يسمح بتطوير إدارة الحكم وتدبير الشؤون العامة وخلق علاقة جديدة بين المواطنين والدولة لكن ذلك لن يتحقق إلاَّ باستنفاذ المراحل التالية:

- البدء بعملية جمع المعلومات كأساس لتطوير السياسات ثم نشرها للمواطنين بهدف زيادة وعيهم السياسي ومشاركتهم في وضع السياسة التي تخص الدولة،
- استخدام نظم المعلومات الإلكترونية لتسهيل عملية المشاركة والتحاور من أجل إعداد السياسات وتحديد الأولويات والتوجهات الإستراتيجية للدولة،
- استخدام المعلومات الالكترونية في عملية الانتخابات والتمثيل السياسي، ذلك لأنَّ فوائد الإدارة الإلكترونية في المجال السياسي عديدة ومتعددة فهي تسمح بزيادة مشاركة المواطنين وقدرتهم على تبادل القيم الديمقراطية والتشارك في المعلومات والآراء وخوض الحملات الانتخابية والمشاركة فيها بالتصويت الالكتروني[3].

تخلق تقنيات الإعلام والاتصال نوع جديد من الديمقراطية التي تسمح لكل الفاعلين أينما تواجدوا من إبداء ملاحظاتهم وتقييماتهم حول السياسات العامة التي يُمكنهم الإطلاع عليها والمشاركة في إعدادها، فهي تسمح بلمِّ متخذي القرار السياسيين والمواطنين على الرغم من اختلاف مكان تواجدهم في

---

[1]- **MOCINTOSH Ann**, op.cit., p. 11.
[2]-**Ibid.**, p. 13.

[3]– **بن درويش علي محمد عبد العزيز**، مرجع سابق، ص. 65.

أشكال جديدة لممارسة الديمقراطية، كما تُساعد مُتخذي القرار على الفهم الجيد للرأي العام والتقدير الحسن لاحتياجات المواطنين[1].

ومن جهة أخرى، تُساعد تقنيات الإعلام والاتصال المواطن على استيعاب المهام والتَّحديات التي يُواجهها متَّخذي القرار وتسمح لهم بمنح ثقتهم، فالديمقراطية الرقمية تُحدث العديد من التحوُّلات، حيث يتم الحديث عن البرلمان والتشريع الالكتروني، القضاء والاستفتاء الالكتروني، المبادرة والانتخاب الالكتروني، العريضة والاستشارة الالكترونية ونحو ذلك من المعاملات الإلكترونية[2].

الفرع الثاني

تبسيط الإجراءات الإدارية: من ضرورات العصرنة

تواجه الإدارة العامة في الوقت الراهن تحدِّيات عظمى أفرزتها التحوُّلات العميقة في مجال الحقوق والحريات فالمواطن يتطلَّع إلى إدارة عامة حديثة ومواطنة تعتمد في أداء وظائفها على معايير العصرنة والحداثة، فهي مطالبة أكثر من أيِّ وقت مضى بتيسير عملية حصول المواطن على خدماته وذلك من خلال التبسيط الإداري الذي يُشكِّل أحد المحاور الأساسية في الإصلاح الإداري، وعليه يُمكن التسليم بفشل المساعي المبرمجة للإصلاح في ظل غياب إستراتيجية شاملة للتبسيط.

يستند تبسيط الإجراءات الإدارية على مقوِّمين، يتمثَّل الأوَّل في كون أنَّ الإجراءات والمناهج التي تعتمدها الإدارة العامة من شأنها أن تُؤدي إلى ركود التنمية الاقتصادية لذلك فالتبسيط يُعدُّ آلية ميسرة لعملية التنمية، ومن جهة أخرى فإنَّ الإدارة في علاقتها مع المواطن عليها أنْ تعكس دولة القانون من خلال التعامل مع الجميع على قدم المساواة ودون تمييز[3]، فتبسيط الإجراءات الإدارية لم يأت من العدم أو أنَّه مجرد خطوة عابرة بل بالعكس هو رافعة إستراتيجية تقتضيها مسألة تحقيق الشفافية وجودة الخدمات والتقليل من مظاهر الفساد في المعاملات الإدارية[4].

---

[1] -**Conseil de l'Europe**, *La démocratie électronique, Recommandation CM / Rec.* Adopté par le Comité des Ministres, Publishing Edition, Paris, 2009, p.14.

[2] - **Ibid.,** p. 15.

[3] -**Observatoire Marocain de l'Administration Publique**, *Comment s'y prendre pour simplifier vos procédures*, Royaume du Maroc, Rabat, 2000, p03.

[4]- **البيلاني مينا مأمون**، *أثر تبسيط الإجراءات في القطاع الحكومي على تكلفة الخدمة العامة- دراسة التجربة في لبنان-* أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في إدارة الأعمال، قسم إدارة الأعمال، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، 2015، ص. 04-05.

يُقصد بتبسيط الإجراءات الإدارية عملية الحدِّ من الروتين الذي ينشأ من الإفراط في وضع اللَّوائح التنظيمية التي يُمكن أنْ تكون زائدة عن الحاجة، أو موضوعة بواسطة مكاتب بيروقراطية، ومن ثمَّ تُعيق صنع القرار، ويشمل الروتين عادة ملئ استمارات ورقية غير ضرورية، والامتثال لإجراءات ومتطلَّبات إدارية مفرطة[1]، كما يُفيد التبسيط كذلك مجموع الإجراءات العملية والبرغماتية التي من شأنها أنْ تُساهم في الارتقاء بعلاقة الإدارة والمواطن وتعميق وقعها على الحياة الاجتماعية بصفة عامة[2].

تقتضي مسألة التبسيط وجود إرادة فعلية للقضاء على مخلَّفات التعقيد التي تعرقل السير الحسن للمرفق العام من خلال وضع سياسة محكمة تعْمل على تسْهيل الأداء الإداري **(أولا)**، بالاعتماد على مجموعة من المبادئ كمبدأ شمولية التبسيط ومبدأ التنسيق **(ثانيا)**.

أولا

السياسة المعتمدة في تبسيط الإجراءات الإدارية

سخّرت السلطات العامة الجزائرية مجموعة من الهياكل تُكلّف باقتراح أيُّ إجراء من شأنه أنْ يُخفِّف من الإجراءات المعقَّدة التي تعترض حق المواطن في خدمة عمومية نزيهة **(1)**، كما تبنَّت العديد من المبادئ من بينها إقرار مبدأ الإلغاء ومبدأي الإحلال والحلول**(2)**.

1. الهياكل المستحدثة للتبسيط الإداري

نظرا لأهمية التبسيط الإداري ودوره في تحقيق فعالية النشاط الإداري وتحسين أداء الإدارة العامة قامت السلطات العامة بتسْخير مجموعة من التدابير الكفيلة بفكِّ عقدة الإجراءات المتشعبة والمتعددة وكثرة المستويات التي تعرقل حق المواطن في الحصول على خدمة عامة سريعة وشفافة، حيث تُركز عملية التبسيط على مجموعة من الخطوات يتم إنتهاجها في سبيل الإرتقاء بالخدمة العامة، وترشيد التدبير العمومي للشأن العام.

أحدثت الدولة الجزائرية هياكل للتبسيط الإداري عقب الاستقلال مباشرة أيْن تمَّ إنشاء وزارة الإصلاح الإداري في سنة 1964، والمكلَّفة بإنجاز دراسة وإعداد مخطَّط للإصلاح الإداري بغرض

---

[1]- **البيلاني مينا مأمون**، مرجع سابق، ص.42.

[2]- **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 238.

التخفيف على الإدارة العامة وتحسين سيرها[1]، غير أنَّ هذه الأخيرة لم تُعمِّر طويلاً إذْ تمَّ إلغاؤها وإلحاق هياكلها بوزارة الداخلية في سنة 1965[2].

تمَّ إنشاء مكتب مركزي للتَّنظيم على مستوى وزارة الداخلية في سنة 1966، يُكلَّف وفق نص المادة 02 من قرار 17 ماي 1966 بتطوير تقنيات التنظيم وتبسيط العمل في الإدارات والمصالح التابعة للدولة، كما يضطلع بمهمة تنشيط الدروس التي ترمي إلى تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية، فهذا الأخير يُساهم في تنظيم أعمال الإصلاح الإداري[3]، غير أنَّ المكاتب التي أحدثها المكتب المركزي واجهتها العديد من المشاكل كسوء تسيير الإدارات وغياب الموظَّفين الأكِّفاء وندرة الموارد والإمكانيات حال عائقًا أمام ممارسة الدور المنوط بكل مكتب[4].

دائمًا في إطار الجهود الرامية لتبسيط الإجراءات الإدارية تمَّ تشكيل فوج عمل على مُستوى وزير التخطيط وتهيئة الإقليم لدراسة إمكانية تبسيط، عقلنة وتوحيد الإجراءات في سنة 1981[5]، كما أُنشأت كتابة الدَّولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في سنة 1982 تتولى مهمّة إعداد السياسة الوطنية في ميدان الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بالتَّنسيق مع الوزارات المعنية وفق التوجُّهات التي يُحدِّدها الميثاق الوطني، بغرض تحقيق الأهداف التي رسمتها الهيئات الوطنية[6].

---

[1]- المادة 01 **مرسوم رقم 64-344**، مؤرخ في 02 ديسمبر 1964، *يتعلق باختصاصات وزير الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 55، صادر في 02 ديسمبر 1964،" ***يكلّف وزير الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية بدراسة وإعداد مخطط للإصلاح الإداري الغرض منه تخفيف الجهاز الإداري للدولة وتحسين سيره***".

[2]- المادة 01 من **مرسوم رقم 65-201**، مؤرخ في 11 أوت 1965، *يتضمَّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية*، ج.ر.ج.ج عدد 71، صادر في 26 أوت 1965.

[3]- **قرار مؤرخ في 17 ماي 1966**، *يتضمَّن إحداث مكتب مركزي للتنظيم*، ج.ر.ج.ج عدد 90، صادر في 21 أكتوبر 1966.

[4] - **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 158.

[5]- **المرجع نفسه**، ص. 159.

[6]- المادة 02 من **مرسوم رقم 82-42**، مؤرخ في 23 جانفي 1982، *يحدِّد صلاحيات كاتب الدَّولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري*، ج.ر.ج.ج عدد 04، صادر 26 جانفي 1982.

فضلاً عن ذلك، أكّدت أحكام المادة 05/01 من المرسوم رقم 82-42 المحدِّد لصلاحيات كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري على دور كاتب الدولة في إعداد واقتراح أي مبادرة من شأنها أنْ تضْمن مقاييس وتحسين عمل الهياكل والمصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية، وكيفيات إحكام الإجراءات وتبسيط وتنشيط الأعمال الإدارية[1].

تُوِّجت كذلك سنة 1982 بإحداث مديرية خاصة بالتَّبسيط الإداري تُمارس مهامها بالاشتراك مع الوزارات والهيئات المعنية تتولى هذه الأخيرة ضبط أيّ إجراء من شأنه أنْ يُفعِّل طرق تنظيم العمل وتقنياته بطريقة محكمة، وتخفيف الشكليات الإدارية وتبسيطها بهدف تقريب الإدارة من المواطن وتسهيل عمل الأعوان العموميين[2].

تعزَّزت سنة 1983 بإحداث اللَّجنة الوطنية للإصلاح الإداري على مستوى كتابة الدَّولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بصفتها هيئة استشارية تُكلَّف بالتفكير والدراسة والبحث وتجديد مقاييس التنظيم والعمل على مصالح الدولة والسَّهر على احترام ذلك[3]، كما تتولى المهام التالية:

- تعرض على الحكومة أيُّ رأي وتقدِّم أيَّة وجهة نظر وتقترح أيُّ إجراء أو أيَّة دراسة من شأنها أنْ تُسهِّل تحقيق أهدافها وتنهض بإصلاحات من شأنها أنْ تُحسِّن الظُّروف العامة لتنظيم المصالح التابعة للدَّولة وسيرها وأحكام الهياكل والمناهج وتبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية وتخفيفها،
- تحقيق فعالية أكثر في لامركزية أعمال الدولة وفي عدم تركيزها،

---

[1]- المادة 05/01، من **مرسوم رقم 82-42**، مؤرخ في 23 جانفي 1982، *يحدِّد صلاحيات كاتب الدَّولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري*، مرجع سابق.

[2]- تتفرع "مديرية التبسيط الإداري" عن "المديرية العامة للإصلاح الإداري والتكوين" وهي بدورها تتفرَّع عنها ثلاث مديريات فرعية منها "المديرية الفرعية للتبسيط الإداري وضبط المقاييس" التي تتولى مهمة دراسة واقتراح أي إجراء من شأنه أنْ يُبسط الشكليات والشبكات والإجراءات واقتراحه وتنفيذه قصد إزالة التباطؤ الإداري وكذلك ضبط مقاييس الأوراق والوثائق الإدارية، المادة 04 **من مرسوم رقم 82-199**، مؤرخ في 05 جوان 1982، *يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري*، ج.ر.ج.ج عدد 23 صادر في 08 جوان 1982.

[3]- المادة 02 **من مرسوم رقم 83-641**، مؤرخ في 05 نوفمبر 1983، *يتضمن إحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري*، ج.ر.ج.ج عدد 46، صادر في 08 نوفمبر 1983.

- إعداد تصميم لتنظيم الإدارات المركزية التابعة للدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية والسهر على تخفيف هياكلها،
- الحصول على تنسيق أحسن في أعمال المصالح العمومية والإسراع بالقرارات الإدارية والسعي إلى تبادل المعلومات،
- تحسين الاتصالات بين الإدارات والمتعاملين معها من خلال تبسيط الإجراءات وتنظيم إعلام أعوانها تنظيما أحسن،
- تخفيض كلفة سير المصالح العمومية والزيادة في فعاليتها لاسيما باستعمال تقنيات حديثة وتهيئة وقت العمل تهيئة دقيقة،
- تحسين ظروف عمل الأعوان العموميين[1].

في ذات السياق، وفي سنة 1984 تمَّ تسخير فوج رقم 25 للعمل على تبسيط الإجراءات بين الإدارات، تفرَّع من الفوج الرئيسي المكلَّف بفحص موضوع البيروقراطية حيث قام بورشات عمل نشيطة دون أنْ يمُسَّ بعمل الأفواج الأخرى[2]، إلى جانب ذلك كُلِّف وزير الداخلية والجماعات المحلِّية والبيئة والإصلاح الإداري بمهمة دراسة واقتراح أيٍّ تدبير من شأنه أنْ يُساهم في ضبط المقاييس وتبسيطها[3]،

---

[1]- هو ما تضمنته أحكام المادة 04 من **مرسوم رقم 83-641**، *يتضمن إحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري*، مرجع سابق.

[2]- **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 161.

[3]- حيث يتولى هذا الأخير في مجال الإصلاح الإداري المهام التالية: ***"يُطور المناهج والتقنيات العصرية في تنظيم الإدارة العمومية وتسييرها، يدرس سير هياكل الإدارة العمومية ويقوِّمها ويقترح أي قاعدة أو تدبير من شأنهما أنْ يُساعدا على ترشيد عملها ومردوديتها في إطار متماسك، يدرس ويقترح ويتابع، بالاتصال مع الوزارات المعنية، تنفيذ القواعد المتعلقة بكيفيات تنظيم إدارات الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية والمصالح والمؤسسات العمومية المحلية وتسييرها، يدرس ويقترح أي تدبير يرمي إلى ضبط مقاييس الإجراءات الإدارية وتبسيطها، يطور أي تدبير يرمي إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، يدرس ويقترح، بالاتصال مع السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، أي تدبير من شأنه أنْ يضفي القيمة على العمل الإداري"***، المادة 17 من **مرسوم تنفيذي رقم 94-247**، مؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد *صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري*، ج.ر.ج.ج عدد 53، صادر في 21 أوت 1994.

وهي ذات المهمة المُسندة للوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلَّف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية[1].

استمرَّ مسار السياسة الرامية إلى تبسيط الإجراءات الإدارية، وتعزَّزت بإحداث المديرية الفرعية للإجراءات وضبط المقاييس بناءً على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-248 المتضمِّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، حيث تفرَّعت هذه الأخيرة عن المديرية العامة للإصلاح الإداري التي تتولى مهمَّة اقتراح أي تدبير يرمي إلى ضبط مقاييس الشكليات والإجراءات الإدارية وتبسيطها واقتراح ذلك[2].

إلى جانب هذه الهياكل تمَّ تنصيب اللَّجنة الوطنية لإصلاح مهام وهياكل الدولة التي شرعت في ممارسة مهامها وخلصت إلى إلزام الإدارات العمومية بتبسيط وعقلنة الإجراءات خاصة من خلال العمل على تخفيف حجم الوثائق المكونة للملفات الإدارية[3]، بالإضافة إلى إنشاء المديرية العامة للإصلاح الإداري التي تتولى بدورها دراسة كل تدبير يرمي إلى ضبط مقاييس الشكليات والإجراءات الإدارية وتبسيطها واقتراح ذلك[4] .

رغم كثرة الهياكل المستحدثة بغرض التبسيط الإداري إلاَّ أنّها تظل قاصرة عن تحقيق هذا المسعى، فصورية المهام الموكَّلة إليها وعدم نشاطها وعدم ورود ما يُفيد إلزامية مقترحاتها يشكّل عائقا للتبسيط الإداري، فالصُّورة الغالبة على محاولات الإصلاح الإداري في الجزائر هي كثرة النصوص القاضية بذلك وانعدام التَّجسيد على أرض الواقع.

---

[1]- راجع في ذلك أحكام **مرسوم تنفيذي رقم 96-212**، مؤرخ في 15 جوان 1996، *يتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 37، صادر في 16 جوان 1996.

[2]- **مرسوم تنفيذي رقم 94-248**، مؤرخ في 10 أوت 1994، *يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري*، مرجع سابق.

[3]- **مرسوم رئاسي رقم 2000-372**، مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، *يتضمَّن إحداث اللَّجنة الوطنية لإصلاح مهام وهياكل الدولة*، ج.ر.ج.ج عدد 71، صاد في 26 نوفمبر 2000.

[4]- **مرسوم تنفيذي رقم 03- 192**، مؤرخ في 28 أفريل 2003، *يحدِّد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها*، ج.ر.ج.ج عدد 30، صادر في 30 أفريل 2003.

2. الإجراءات المعتمدة للتبسيط الإداري

لم تستقر محاولات تبسيط الإجراءات الإدارية في إحداث هياكل تعمل على تحقيق ذلك إنّما عمدت السلطات العامة إلى القيام بمجموعة من الإجراءات منها تقليص عدد الوثائق المطلوبة في تكوين بعض الملفَّات الإدارية (**2.أ**)، كما عرجت إلى اعتماد مبدأي الإحلال والحلول(**2.ب**).

2.أ. تقليص عدد الوثائق المطلوبة

بادرت السلطات العامة الجزائرية بإلغاء إشْتراط المطالبة ببعض الوثائق في تكوين بعض الملفَّات الإدارية، كالاستغناء على شهادة الإقامة باستثناء اشتراطها في الملف المتعلِّق بطلب جواز السفر وبطاقة التعريف الوطنية، وكذلك التخلِّي عن طلب وثيقة العطل للأشخاص الراغبين في الانتقال إلى الخارج قصد تيسير تنقلهم، فضلاً عن ذلك، تمَّ وضع الوثائق المكوِّنة للملفَّات الإدارية الخاصة تحت تصرُّف المواطن على مستوى البريد، مع إمكانية الحصول عليها عن طريق الأنترنيت.

جاء إلغاء بعض الوثائق في تكوين الملفَّات الإدارية تنفيذاً للالتزام الوارد على عاتق الإدارة العامة بناءً على مقتضيات المادة 22/01 من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن حيث نصَّت على ضرورة تقليص الوثائق اللاَّزمة لدراسة أيُّ ملف وعدم عرقلة الخدمة العامة من خلال ممارسة التعقيد الناتج عن طلب وثائق لم ينص عليها التنظيم صراحة[1].

أكَّدت على ذلك أحكام قرار 04 سبتمبر 1988 المتعلِّق بشهادتي الإقامة والإيواء التي أكَّدت على أنَّه: ***"لا يجوز المطالبة بشهادة الإقامة أو شهادة الإيواء في أيِّ إجراء إداري إلاّ في الحالات التي يشترط فيها التنظيم المعمول به إثبات الإقامة بصريح العبارة"***[2].

صدرت في هذا الإطار تعليمة عن وزير الداخلية تتعلَّق بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية، حيث تقرّر إلغاء بعض الوثائق الإدارية التي أصبح

---

[1] - تنص المادة 22/01 على أنَّه: ***"يجب على الإدارة أنْ تحرص لتكون الأوراق التي تُطلب من المواطنين محدودة العدد تقتصر على الوثائق اللازمة لدراسة الملف، دون أنْ تطلب على أية حال وثائق لا يطلبها التنظيم الجاري به العمل"***، **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[2] - **قرار وزير الداخلية**، مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، *يتعلق بشهادتي الإقامة والإيواء*، مرجع سابق.

إبقائها عبئًا على المواطن وعلى السير الحسن للمصالح المكلّفة بإصدارها في آن واحد فالأمر يتعلَّق بملف طلب جواز السَّفر وبطاقة التعريف الوطنية، اتَّخذت في هذا الشأن التدابير التالية:

- تخفيف وتبسيط استمارة الطلب التي وضعت تحت تصرُّف الإدارة المحلية وكذا على موقع الانترنيت لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ،
- إلغاء الشهادة العائلية للحالة المدنية،
- استبدال شهادة الجنسية ببطاقة التعريف الوطنية أو جواز السفر المنتهية صلاحيتهما، مرفقين بشهادة ميلاد الأب أو الأم وإنْ تعذر ذلك، شهادة وفاة أحدهما[1].

اتُّخذت تدابير أخرى بشأن ملف طلب بطاقة ترقيم المركبات "البطاقة الرمادية" لتجنُّب الصعوبات التي تُعرقل المواطن في تحقيق هذا المطلب[2]، حيث تمَّ التأكيد على أهمِّية التواصل الإلكتروني بين المصالح المكلَّفة بالترقيم على مستوى الولايات المختلفة للوطن وضبط مهامها بآجال قانونية لا يُمكن تجاوزها حتى لا تتم المغالاة في تقديم الخدمات العامة[3].

فضلاً عن ذلك، تمَّ الشروع في ضبط مواعيد تمكين المواطن من الخدمات، فالوثائق التي يُشترط في استصدارها القيام بتحقيقات تُسلَّم في أجل لا يتعدى شهرا واحدا يسري من تاريخ إيداع الملف، أمَّا الوثائق التي لا تحتاج لدراسة يتم توفيرها للمواطن في آجال معقولة، كما تمَّ اللجوء إلى توسيع التفويض[4]

---

[1] - **تعليمة وزارية رقم 1599**، مؤرخة في 25 ماي 2011، *تتعلق بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية*، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلِّية، ص. 02.

[2]- تمَّ تجسيد مشروع البطاقة الوطنية للبطاقات الرمادية بواسطة الإعلام الإداري، حيث تمَّ إطلاق البطاقة الرمادية البيومترية ورخصة السياقة بالتنقيط، حيث يُمكن للمواطن طلب البطاقة الكترونيا دون الانتقال إلى البلية أو إيداع ملف.

[3] - **تعليمة وزارية رقم 1599**، مؤرخة في 25 ماي 2011، *تتعلق بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية*، مرجع سابق، ص. 02.

[4] - لكن يبقى الإشكال المطروح هنا هو أنَّ الواقع الجزائري دائما ما يعكس المفارقة السلبية بين النص القانوني والأداء، فرغم أهمِّية التفويض وضمانه قانونيا للتخفيف من حدَّة المركزية المفرطة إلاَّ أنَّ الرؤساء الإداريين في الجزائر يصنعون تميُّزهم بتجاوز هذا الالتزام خوفا منهم على مراكزهم القانونية والإبقاء على هيبتهم وإحكام سيطرتهم على المرؤوسين الإداريين، فغالبا ما يمتنعون عن التفويض وهو الأمر الذي لا يصبو في فائدة المواطن.

بغرض عدم تعطيل مصالح المواطن بفعل الجمود الذي قد يُصيب بعض المصالح نتيجة غياب السلطة المختصة للإمضاء[1].

في ذات السياق، تمَّ الاستغناء على شرط التصديق طبق الأصل على الوثائق الصادرة عن الإدارة العامة التي لا يجوز لها أنْ تشترط ذلك إلاَّ في حالات استثنائية ينص عليها القانون أو مرسوم رئاسي وفي حالة تكوين ملف يخصُّ منح حق أو رخصة يستلزمان تحرِّيات يقتضيها الأمن والنظام العام وفي حال تلف الوثيقة الإدارية وتعذُّر قراءتها[2] .

ما يُمكن قوله عن إجراء إلغاء بعض الوثائق لاستيفاء الحقوق هو أنَّه مبادرة ايجابية تُخفِّف على المواطن إلاَّ أنَّه يظل قاصرا في جانب معيَّن، ذلك لأنَّ الوثائق التي تمَّ الإبقاء عليها تحوي نفس المعلومات باستثناء نسبة ضئيلة منها يكون مختلفاً، لذلك كان من الأنسب أنْ يتم وضع إستراتيجية تقضي بتكوين ملف رئيسي يتضمَّن كل الوثائق المتعلِّقة بالمواطن يتمَّ إيداعه على مستوى الإدارات المختلفة التابعة للولاية التي يقطن فيها هذا الأخير.

2.ب.إقرار مبدأي الإحلال والحلول

يُقصد بمبدأ الإحلال أنْ تقوم الإدارة العامة باستبدال وثيقة إدارية بوثيقة أخرى في الحالة التي يُمكن تحقيق ذلك حيث لابدَّ من توافر شرط التناسب[3]، خاصةً إذا كان المواطن الطالب للخدمة يقطن في ولاية أخرى غير تلك التي يتواجد فيها، أو أن تكْتفي بطلب وثيقة واحدة تتضمَّن كل المعلومات الضرورية الخاصة به، تبدو أهمية هذا الإجراء في كونه يُخفِّف من عناء التَّنقل إلى الإدارة في أكثر من مرَّة، كما يُساعد على تحقيق الفعالية الإدارية من خلال ما يوفِّره من جهد.

أمَّا مبدأ الحلول فيُراد به قيام الإدارة مقام المواطن وذلك بتحويل ملف طلبه الذي تمَّ إيداعه على مستواها بالخطأ إلى الإدارة المختصة بذلك الملف، عوض تنقُّله الشَّخصي نظرا لإمكانية تعذُّر معرفته

---

[1]- **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 163.

[2]- المادتان 02، 03 من **مرسوم تنفيذي رقم 14-363**، مؤرخ في 15 ديسمبر 2014، *يتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 72، صادر في 16 ديسمبر 2014.

[3]- **يوسفي كريمة**، مرجع سابق، ص.38.

مقر الجهة المعنية، أو في حالة ما إذا أخطأ في إيداع الملف على مستوى الإدارة المختصة ، حيث نصَّت على ذلك أحكام المادة 22/2 من مرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن التي أقرت مبدأ حلول الإدارة محل المواطن، غير أنَّ الملاحظ على نص هذه المادة هي اسْتعمالها لعبارة "متى كان ذلك ممكنا" الأمر الذي يفْتح باب السلطة التقديرية للإدارة التي يُمكنها أنْ ترفض الملف لعدم الإختصاص دون تحويله أو الإتصال بالإدارة المعنية[1].

ثانيا

المبادئ المعتمدة في تبسيط الإجراءات الإدارية

يتمُّ الاعتماد في مجال التبسيط الإداري على مجموعة من المبادئ الأساسية تصبو كلها إلى التخفيف والتقليص من حدّة التعقيد الذي يطبع الخدمات العامة، من ضمنها يندرج مبدأ شمولية التبسيط **(1)** ومبدأ التنسيق حيث تتقارب هذه الأخيرة والمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العامة كمبدأ الاستمرارية والمساواة واحترام دولة القانون **(2)**.

1. مبدأ شمولية التبسيط

يُعرف هذا المبدأ بهذه التسمية لأنَّه يجمع بين مبدأين، وهما مبدأ التوحيد ومبدأ التنميط، بشأن مبدأ التوحيد يُعتبر كأهم مبدأ يعمل على تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، والرَّفع من مردودية المصالح الإدارية وتحسين جودة الخدمات، يقضي بتقريب طرق إنجاز الخدمات العامة من خلال التقليص من عدد الإجراءات الإدارية والاعتماد على إجراءات سلسة وسهلة التطبيق، غير أنَّه لا بدَّ من مراعاة خصوصية بعض الإجراءات التي تختلف من خدمة لأخرى[2].

تبرز أهمِّية التوحيد في كونه آلية لتقليص الكم الهائل من النماذج والوثائق الإدارية، فهو يقضي بوضع نموذج موحَّد للإجراءات الإدارية التي تتشابه فيما بينها[3]، من خلال دمج الإجراءات المتكاملة

---

[1] - ورد نص المادة 22/03 على النحو التالي: ***كما يجب عليها، أنْ تقوم مقام المواطن كلما كان ذلك ممكنا، فتتصل مباشرة بالمصلحة أو الهيئة المعنية للحصول على المعلومات التي تراها ضرورية لدراسة الملف المعروض عليها***"، **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[2] - **يعقوبي عماد**، مرجع سابق، ص.92.

[3] - **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 247.

والمتقاربة تفادياً للتكرار الناجم عن تعدُّد المستويات[1]، كما يشمل الأمر المطبوعة الإدارية بكونها آلية تسْمح بالتواصل مع المواطن كتابياً ووسيلة تُستعمل لإثبات الحقوق[2].

باستقراء أحكام المادة 21/2 من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن نجد أنَّ المنظِّم الجزائري قد ألزم الإدارة العامة أنْ تُعدَّ مطبوعات واستمارات مقنَّنة بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها، وجذَّابة في شكلها وتقرأ بسهولة[3]، كما يشمل التوحيد تقريب ولمِّ الإدارات العمومية في مكان واحد لاسيما أنَّ التعقيد الإداري ناجم بالدَّرجة الأولى عن تشتُّت المصالح الإدارية وتعدُّد مستوياتها، لكن تجدر الإشارة أنَّ السلطات العامة الجزائرية قد أغفلت هذا الأمر فالمواطن كثيرا ما يضطر إلى التنقل بين الإدارات المبعثرة في أماكن يجهلها ما يُكلِّفه الوقت الزائد، فهو كأوَّل خطوة يبحث عن مقر الإدارية المعنية وفي اليوم الموالي يحاول الحصول على حقه في الخدمة العامة .

أمَّا مبدأ التنميط فهو يتمثل في إتِّباع منهج معين وخاص بغرض تبسيط وتوحيد وعقلنة الطريقة التي يتم من خلالها إسداء الخدمة للمواطن، فهو يتقارب مع مبدأ التوحيد لكونه يؤدِّي إلى إنشاء ما يُعرف بالإجراءات النمطية التي يمكن اعتمادها في حالات متعدِّدة[4]، يهدف بدوره إلى تحقيق أهداف مختلفة منها تقليص آجال تقديم الخدمة وهو الأمر الذي عمد إليه المشرع الجزائري الذي خصَّص آجالاً قانونية عند استصدار بعض الوثائق الإدارية لعدم تعطيل مصالح المواطن.

كما يعمل أيضا على تخفيف الرقابة الإدارية وتسهيل عملية إنجاز المعاملات الإدارية وذلك في حالة ما إذا تعذّر إلغاء بعض الإجراءات[5]، بل أكثر من ذلك فمبدأ التنميط يعمل على تحقيق شفافية الإدارة العامة التي تلتزم بالقواعد القانونية المعمول بها وهو ما يُجنِّب اللُّجوء إلى الممارسات غير الأخلاقية والانحراف في استعمال السلطة[6].

---

[1] - **البيلاني مينا مأمون**، مرجع *سابق*، ص. 45.

[2] - **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 163.

[3] - **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[4] - **يعقوبي عماد** ، مرجع سابق، ص. 93.

[5] - **الصديق حيدة**، مرجع سابق، ص.201.

[6] - **يعقوبي عماد**، مرجع سابق، ص. 93.

2. مبدأ التنسيق: يحقِّق فعالية أداء الإدارة العامة

يلعب مبدأ التنسيق دورا فعَّالاً في مجال تبسيط الإجراءات الإدارية فهو لا يقلُّ أهمِّية عن مبدأ شمولية التبسيط، ذلك لأنَّ نجاح الإدارة العامة لن يتحقق إلاَّ إذا تمَّ التنسيق بين مختلف المستويات المكوِّنة لها، فإعماله يتم بين الإدارات التي تتشارك في نفس الإجراءات بهدف تلافي الازدواجية في استعمالها[1]، فهو يعمل على تحقيق التواصل بين أعضاء المنظومة الإدارية والتكامل فيما بينهم.

يُشترط لتحقيق التنسيق بين الوحدات الإدارية أنْ يتم في إطاره الشمولي بمعني ينبغي مراعاة وأخذ بعين الاعتبار كل الإدارات وموقعها وطبيعة نشاطها، يعمل بدوره على تحقيق الفعالية الإدارية لأنَّه يقوم على أساس التعاون وعدم الإنفراد في صنع واتخاذ القرارات الإدارية، كما يُوفِّر الوقت والجهد في إنجاز المعاملات ما يُحسب لفائدة المواطن.

يتم التنسيق على عدَّة مستويات، فقد يكون داخليا بين المصالح المختلفة داخل المنظَّمة الواحدة وذلك لمنع التعارض الذي قد يقع بفعل الانعزال، أو خارجيًا يتم بين وزارة معينة والجماعات الإقليمية على سبيل المثال، كما قد يتم بين الجماعات الإقليمية فيما بينها.

لابد من التذكير أنَّ التنسيق بين الإدارات المختلفة أمر صعب التحقيق لاسيما في ظل غياب التواصل الداخلي الذي يُعرقل السير الحسن لهذه المصالح، وعليه لا بدَّ أولا من تجاوز هذا الإشكال من خلال إتاحة المعلومة بين مستويات التنظيم الإداري وعدم احتكارها من جهة معينة، فهو عملية تحتاج من الجهد الكثير، فضلا عن ضرورة التقليص من المستويات المتعدِّدة في الجهاز الواحد[2].

إلى جانب هذه المبادئ تبدو جلياً أهمية تقنيات الإعلام والاتصال في التقليل من حدَّة البيروقراطية التي طغت على أساليب التسيير العمومي والتخفيف من الإجراءات الإدارية والوثائق، لأنها تعمل على خلق ما يُعرف بصفر ورق وهو ما يؤمله المواطن الجزائري الذي سئم التعقيدات الكثيرة والتنقُّلات العديدة التي غالبا ما تعترض حقَّه في خدمة عمومية نزيهة، بل أكثر من ذلك تُساهم في تحسين صورة الإدارة تِّجاه المواطن.

---

[1] – **الزاهي محمد**، مرجع سابق، ص. 249.

[2] – كلها إشكالات تعرَّضنا لها في المطلب الثاني من المبحث الأوَّل من هذا الفصل الوارد تحت عنوان: الاختلالات الوظيفية لعلاقة الإدارة بالمواطن.

الفصل الثاني

المواطن في صلب الإصلاحات: نحو تدبير جديد للشأن العمومي

تتداول الخطابات السياسية في الجزائر مفاهيم حديثة تنصبُّ في مجملها حول تحقيق دولة الرفاهية والمواطنة و"تجويد الديمقراطية"، بالانفتاح على الديمقراطية التشاركية التي أضحت مدخلاً لكل إصلاح سياسي وإداري، حيث تمَّ الإفصاح عن الرغبة في التغيير من خلال اعتماد مقاربة جديدة في تدبير الشأن العمومي تقضي بتمكين فاعلينَ جُدد من حق المشاركة بغرض الارتقاء بالخدمة العمومية.

برزت الحاجة إلى تجاوز الأساليب التقليدية لتدبير الشأن العمومي بفعل التطوُّرات الطارئة على مجال التدبير الذي يقضي بتقليص دور الدولة لكن دون الاستغناء عنه ضماناً لاستمرارية المرافق العامة، فهذه الأخيرة لم تعد قادرة على الوفاء بكل احتياجات المواطن نظرا للتزايد الذي تعرفه، لذلك سعت إلى تمكينه من حق المشاركة في تدبير الشأن العام كونه الأدرى باحتياجاته.

الحديث عن دور المواطن في تدبير الشأن العمومي ليس بالجديد فهو يُمارس ذلك بأشكالٍ مختلفة منها الانتخاب، لكن تنامى دوره بفعل إفرازات العولمة وبروز الجيل الثالث من حقوق الإنسان "كحق المواطن في المعرفة، الحق في الإعلام والمشاركة والحق في البيْئة" فأصبح إشراكه في تدبير الشأن العمومي حتمية لكل إصلاح **(المبحث الأول)**.

تبدُو أهمِّية المشاركة في كونها ضرورة عصْرية تقتضيها كل محاولات الإصلاح التي يتِّم مُباشرتها من طرف الدول، لذلك تعمل هذه الأخيرة على تكييف منظومتها القانونية بمقتضيات المقاربة الحديثة في تدبير الشأن العمومي لاسيما بعد تعالي الأصوات المُنادية بتعزيز هذا المدخل الديمقراطي **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

إشراك المواطن في تدبير الشأن العمومي: رهان جديد للإصلاح

أعلنت السلطات العامة الجزائرية رغبتها في تحسين علاقة الإدارة العامة بالمواطن فكانت البداية في سنوات الثمانينيات حيث باشرت مجموعة إصلاحات سياسية وأخرى اقتصادية امتدَّت آثارها إلى المجال الإداري فتمَّ تضمين الدساتير المتعاقبة بمبادئ جديدة تكفل الحق في خدمة عمومية جيِّدة، كما تمَّ إصدار المرسوم رقم 88-131 حاملاً لعنوان العلاقات بين المواطن والإدارة، ليستمر مسار الإصلاحات من سنوات 1988 إلى غاية يومنا هذا.

إنَّ الإصلاحات الإدارية التي تهدف إلى تجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن وتحقيق الديمقراطية الإدارية إصلاحات بذاتها تحتاج إلى إصلاح، فقصورها عن احتواء أزمة العلاقة خلق ضرورة البحث عن حلولَ جديدة من شأنها تقريب الطرفين، لا سيما وأنَّ المواطن أصبح فاقداً لأمل الحصول على خدمة عمومية رشيدة أو على الأقل على خدمة عمومية نزيهة.

تُعدُّ الديمقراطية التشاركية من ضرورات الإصلاح كونها تعتمد على المواطن في تحقيق ذلك، فرغم عدم ورودها ضمن مقرَّرات القانون الدستوري الذي اكتفى بالإشارة إلى الصور التقليدية للديمقراطية إلاّ أنها تُمثل الصورة الجديدة لممارسة السلطة.

وضعت السُّلطات العامة الجزائرية على عاتقها واجب الإصلاح فبعد أنْ استنفذت كل المحاولات التي عجزت عن احتواء أزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن وإنْ أصابت في إصلاح بعض الجوانب، راهنت على المواطن في تحقيق ذلك، فدوره اليوم لم يعد ينحصر في انتخاب ممثليه إنَّما امتد ليشارك بشكل مباشر في صنع القرارات التي غالباً ما تُتَّخذ لفائدته **(المطلب الأول)**.

إنَّ تمكين المواطن من حق المشاركة كان مُسايرةً للتطوُّرات الطارئة على العالم في مجال الحقوق وممارسة أشكال الديمقراطية، فهو وسيلة للإصلاح تسمح بتجاوز الأزمات وتحقيق الشفافية كما تُساهم في تجديد علاقة الإدارة بالمواطن، فضلاً عن تحقيق أهداف التدبير العمومي الجديد **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

تنامي دور المواطن: من ممارسة حق الانتخاب إلى الحق في الاستشارة

يَعْترف القانون للمواطن بممارسة العديد من الحقوق والالتزام بمجموعة من الواجبات، فإلى جانب الحق في المساواة والحق في الصحة والتعليم والسكن فهو يتمتَّع أيضًا بالحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية التي دأبت المواثيق الدولية وحتى الوطنية على مواجهة كل الممارسات المُشينة التي من شأنها أنْ تعترضها.

اِعتُرِف للمواطن في سبيل تحقيق الشرعية في الولوج إلى السلطة وممارستها بحق انتخاب من يُمثِّلونه، إذْ يُدعى في كل استحقاق انتخابي للتعبير عن رأيه والإدلاء بصوته، بعد أنْ كفله له القانون الجزائري، سواءً على مستوى الدستور أو بناءً على مقتضيات بعض النصوص التشريعية.

يعدُّ حق المواطن في الانتخاب من عناصر الديمقراطية التمثيلية التي تمنح له فرصة التصويت والتمثيل، فهي تسمح له بالخروج للمشاركة في تدبير الشأن العمومي بشكلٍ غيرِ مباشرٍ، فرغم أقدميتها إلاَّ أنَّ أهميتها بالغة لا يُمكن الاستغناء عنها، فهي تُمثِّل الصورة الأولى لتعبير المواطن عن ميوله ورغباته من خلال تفويض من يتولون تمثيله صلاحية الدفاع عن مصالحه واتِّخاذ القرار نيابةً عنه **(الفرع الأول)**.

تبقى الديمقراطية التمثيلية رغم هذه الأهمِّية قاصرة عن تجسيد تطلُّعات المواطن، فالسلوك المنافي والمعارض لدولة القانون والذي يُمارسها ممثِّلو المواطن من جهة، وعدم تجسيدهم للبرامج الحيوية التي يقترحونها في حملاتهم الانتخابية على أرض الواقع وعزوف المواطن عن المشاركة في الانتخابات من جهة أخرى حال دون تحقيق أهدافها.

خلقت سلبيات الديمقراطية التمثيلية وإشكالات علاقة الإدارة بالمواطن وسوء التدبير العمومي ضرورة تمكينه من المشاركة في صنع القرارات التي تعنيه بشكلٍ مباشر من دون وساطة ولا مُمثِّلين، إذْ يُعدُّ هذا مطلباً لتحقيق الديمقراطية التشاركية في الدولة والارتقاء، فلم يعد دور المواطن مقتصراً على ممارسة حق الانتخاب إنَّما يُمارس دون انقطاع **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

المشاركة غير المباشرة للمواطن في تدبير الشأن العمومي

تتَّفق مختلف التعاريف المقدَّمة حول مفهوم الديمقراطية على جعل الإنْتخاب وسيلة ممارسة المواطن لحقِّه في المشاركة، لهذا تُعتبر الديمقراطية التمثيلية الشكل الوحيد المفتوح عليه، فمن خلالها يُدعى للمساهمة في تدبير الشؤون العامة[1].

عرفت الديمقراطية التمثيلية امتداداً واسعاً على حساب الديمقراطية المباشرة التي لا تقل أهمية عنها لكن صعوبة تكريسها قضى بضرورة تجاوزها، فحسب الفقيه "**مونتسكيو**" فذلك ليس راجعًا إلى الصعوبة المادية في جمع المواطنين إنّما يعود إلى ضعف الوعي الثقافي والمستوى التعليمي لدى غالبية أفراد الشعب لأنَّ ذلك يُصعِّب عليهم معرفة المصلحة المشتركة للجميع[2].

أصبح حكم الشعب لصالح الشعب يُمثل غاية الديمقراطية التي يتعذَّر تحقيقها إلاَّ إذا تمَّ اعتماد منهج ديمقراطي في اتخاذ القرارات العامة[3]، بهذا يتيح للشعب حكم نفسه بنفسه بواسطة حكومة يختارها بصوته وله حق الرَّقابة بعد ذلك عليها كما له خيار الإبقاء عليها في استحقاقات لاحقة أو استبدالها بحكومة أخرى وممثلين جُدد[4].

---

[1] - ***« La démocratie représentative est la plus ancienne et quasiment la seule forme de participation qui est ouverte et par laquelle en demande au citoyen de s'impliquer dans la gestion des affaires locales »,*** voir, **ESSAID Taib**, *« La participation locale »*, Recueil des actes du séminaire national : Les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance « Réalité et Perspectives », Faculté de droit, Université Abderrahmane MIRA, Bejaia, les 2, 3 et 4 décembre 2008, p.63.

[2]– **بوالشعير سعيد**، *القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة (النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها)*، ج 2، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن، ص. 82.

[3] – **زروقي كميلية**، *الحق في الإعلام الإداري*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص. 08.

[4] – **حوحو أحمد صابر**، *"مبادئ ومقومات الديمقراطية"*، المفكر، عدد 50، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص. 324.

تُحقِّق وفقاً لهذا الديمقراطية التمثيلية الدَّور غير المباشر للمواطن في تدبير الشأن العمومي عن طريق ممارسة حق الإنْتخاب **(أولا)** الذي عرف ممارسة بارزة على المستوى المحلِّي بفعل قرب الهيئات الإقليمية من المواطن **(ثانيا)**.

أولا

الانتخاب: وسيلة المواطن في التدبير غير المباشر للشأن العمومي

يُشكِّل الانتخاب الوسيلة القانونية التي من خلالها يُمارس المواطن حقَّه في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، فهو يُحيل إلى مفهوم المشاركة السياسية في إطار الدولة الديمقراطية ويظلُّ الوسيلة الأكثر تمكيناً من ممارسة السلطة.

تُعْتبر مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي عن طريق الانتخاب تصرُّف قانوني جماعي يجعله أنجع وسيلة لتحقيق الديمقراطية فأغلب السلطات تتشكَّل بواسطته، حيث أنَّ المشاركة تقوم على أساس فكرة أنَّ السلطة السياسية ملك للشَّعب[1].

يُعتبر الإنْتخاب أداة من أدوات السُّلطة والمراقبة التي يُمارسها الشَّعب على مؤسَّسات الدولة، لاسيما التداولية منها، فهو اختيار واحد أو أكثر لشغل منصب أو مناصب لا تُشْغل في المؤسَّسات السياسية إلاّ بموافقة الناخبين[2].

تقتضي أهمِّية الانتخاب كأداة للمشاركة السياسية الشعبية في تدبير الشؤون العامة بواسطة الهيئات التي ينتخبها على الصعيد الوطني و المحلي ضرورة البحث في الطبيعة القانونية له خاصة إذا

---

[1] – تجدر الإشارة إلى أنَّ المشرع الجزائري لم يُعرِّف الانتخاب في كل النصوص القانونية المنظمة له، حيث اكتفى في إطار قانون رقم 16–10، بالإشارة إلى القواعد المتعلقة بنظام الانتخابات، والأسلوب المعتمد في الاقتراع، **قانون عضوي رقم 16–10**، مؤرخ في25 أوت 2016، *يتعلق بنظام الانتخابات*، ج.ر.ج.ج عدد 50، صادر في 28 أوت 2016.

[2] – **حمو بوعلام**، *الممارسات السياسية والنظم الانتخابية في المغرب العربي الجزائر والمغرب نموذجا*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2 محمد بن احمد، 2015، ص.19.

ما علمنا أنَّ موقف الفقه في هذه المسألة مختلف **(1)**، واعتماد مبدأ الاقتراع العام كضمانة لكفالة هذا الحق لكل المواطنين من دون تمييز **(2)**.

1. الإختلاف الفقهي في تكييف حق الانتخاب

رغم اتِّفاق الفقهاء حول أهمِّية الانتخاب إلاَّ أنَّهم اختلفوا في تحديد طبيعته القانونية فعقب الثورة الفرنسية ثار جدل فقهي بين الفقهاء الفرنسيين حول ذلك، حيث اقترن هذا الجدل إلى حدٍّ كبير بتطوُّر مفهوم السيادة وبيان صاحبها[1]، لذلك برزت نظريات تعتمد في تحديد طبيعة الانتخاب إلى "مبدأ سيادة الأمة" وأخرى إلى "مبدأ سيادة الشعب"، وأخرى تُحاول التوفيق بين النظريتين.

تتمثل النظرية الأولى في "نظرية الانتخاب وظيفة" « La théorie de l'électorat- fonction » التي تجعل منه وظيفة ترتكز على عدم قابلية السيادة للتجزئة، الأمر الذي يقضي بحرمان فئة من المواطنين من ممارستها حفاظاً على هذه الوحدة، فبناءً على هذا الرأي فالمواطن يُمارس وظيفة كلِّف بها من طرف الأمَّة التي لها واسع الحرِّية في تقدير وتحديد من يُمارسها بناءً على اعتباراتٍ عديدة كالانتماء الوظيفي، كما لها حق إلزامه بتنفيذها وممارستها[2].

تستند هذه النظرية بدورها على فكرة "سيادة الأمة" التي تقضي بحصر حق الانتخاب في المواطنين الذين يمتلكون المؤهِّلات والقدرات التي تسمَحُ لهم بالمشاركة، فشأنها شأن الوظائف العامة الأخرى[3]، غير أنَّها انتُقدت على أساس أنَّ المشرّع له كامل الصلاحية في توزيع هذه الوظيفة على أكبر عدد من المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة[4].

أمَّا "نظرية الانتخاب حق"« La théorie de l'électorat- droit » فهي تقضي بأنَّه حق شخصي لكل مواطن، كونه يتمتَّع بمجموعة من الحقوق السياسية والمدنية، فهو يُعبِّر عن السيادة التي يمتلكها بواسطة الانتخاب[5]، ذلك لأنَّ الديمقراطية الحقيقية تنطلق من حق الشعب المطلق في ممارستها، تستند

---

[1] - **الخطيب نعمان أحمد**، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، دار الثقافة للنَّشر والتوزيعن الأردن، 2009، ص. 275.

[2] - **بوالشعير سعيد**، مرجع سابق، ص. 102.

[3] - **الشرقاوي سعاد**، *النظم السياسية في العالم المعاصر*، (د.د.ن)، مصر، 2007، 148.

[4] - **بوالشعير سعيد**، مرجع سابق، ص. 102.

[5] - **المرجع نفسه**، ص. 103.

هذه النظرية على فكرة "السيادة الشعبية" بصفتها مجموع السلطات الفردية، حيث تأثَّرت بآراء الفقيه "**جون جاك روسو**"، لكن تمَّ انتقادها لأنَّها تجعل منه حقاً مطلقاً في حين أنَّ للسُّلطة التشريعية صلاحية تقييده[1].

ظهرت نظرية ثالثة تتمثَّل في "نظرية الانتخاب حق ووظيفة" سعت إلى التوفيق بين النظريتين السابقتين وكيَّفت الانتخاب أنَّه حق شخصي ووظيفة، وعلَّل أنْصارها موقفهم بوجود حقوق طبيعية ينبغي الحفاظ عليها وحمايتها ولا يجوز للدولة الانتقاص منها لأنها تسمو على القانون الوضعي، وكونها واجباً على المواطن الذي عليه الالتزام به وإلاَّ كان عرضة للمسؤولية الجزائية[2].

يفصل هذا التكييف بين مرحلتين أساسيتين هما "القيد والتصويت" ويجعل من كل منهما عملاً منفصلاً عن الآخر لاكتساب الوصف الخاص به وعملاً متكاملاً لممارسة التصويت التي تستلزم وجود الحق[3].

بناءً على الاختلاف الذي ثار بين مختلف المواقف برز جانب آخر من الفقه يقضي بجعل "الانتخاب سُلطة قانونية" يُقرِّرها المشرِّع للمواطن للمشاركة في اختيار السُّلطات العامة في الدولة، فهي معترف بها للجميع وليس لفرد معيَّن بشخصه، وللمشرِّع صلاحية تعديل مضمونها وطرق استعمالها[4].

برزت بعد ذلك نظرية أخرى تجعل من "الانتخاب حقًا سياسيًا" تتقارب مع "نظرية الانتخاب حق شخصي" لكنها تختلف معها في طبيعته إذْ تنفي عليه الطابع الشخصي وتجعل منه حقًا متَّصلاً بالقانون العام بمعنى أنَّه من الحقوق السياسية المعترف بها بموجب أحكام الدستور والقوانين[5].

تجدر الإشارة إلى أنَّ النِّظام الانتخابي الذي انتهجته السُلطات العامة الجزائرية خضع لطبيعة النظام السياسي السائد، ففي ظل الحزب الواحد كانت الانتخابات شكلية لا تُعبِّر عن اختيار الناخبين بل

---

[1] - **بوالشعير سعيد**، مرجع سابق، ص. 102.

[2] - **الخطيب نعمان أحمد**، مرجع سابق، ص. 275.

[3]- **قاسمي عزالدين**، *الضمانات القانونية لحماية الحق في الانتخاب في الجزائر*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في الحقوق، تخصص حقوق الإنسان والحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015، ص. 18.

[4] - **زكار زاهر ناصر**، *النظم السياسية المعاصرة وتطبيقاتها*، منشورات إي، ص 50، كتاب متوفر على الموقع الإلكتروني: https://books.google.dz ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 12 جوان 2017.

[5] - **قاسمي عزالدين**، مرجع سابق، ص. 19.

وسيلة لضمان سيطرة الحزب على مجريات الحياة العامة آنذاك، لكن أحداث 08 أكتوبر 1988 عجَّلت من مسار الإصلاحات في كل المجالات لاسيما السياسية حيث تمَّ تبني نظام التعددية الحزبية الذي سمح بتعدُّد الآراء والتنافس الحرْ بين الأحزاب الأمر الذي ساهم في تعزيز المشاركة السياسية وضمان الإرادة الشعبية.

أغْفل المؤسِّس الدستوري الجزائري في ظل الأحادية الحزبية تبنِّي نظرية سيادة الشعب بحكم أنَّ الحزب مارس السيادة بمفرده بدلاً عن الشعب، فلم يتم السماح لا بتعدُّد الآراء ولا بحق المشاركة، إذْ لم يكن يُدعى المواطن إلى الانتخابات إلاَّ للمصادقة على مختلف اختيارات الحزب، الأمر الذي أفرغ مفهوم الانتخاب من محتواه[1].

تغيَّر بعد ذلك موقف المؤسِّس الدستوري في دستور 1989 حيث تبنَّى "نظرية سيادة الشعب" بموجب أحكام المادة 06 التي نصت على أنَّ ***الشعب مصدر كل سلطة، وأنَّ السيادة الوطنية هي ملك للشعب وحده***"، والمادة 07 التي أقرَّت أنَّ: ***السلطة التأسيسية ملك الشعب، يُمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها ويمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء، وبواسطة ممثِّليه المنتخبين، لرئيس الجمهورية بأن يلجأ إلى إرادة الشعب***"، ونفس الأمر عزَّزته أحكام المادة 10 من دستور 1989 التي نصت على أنَّ ***الشعب حرٌ في اختيار ممثليه، لا حدود لتمثيل الشعب إلاَّ ما نصَّ عليه الدستور وقانون الانتخابات***"، وهو نفس الموقف حافظ عليه المؤسِّس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 1996.

2. اعتماد مبدأ الاقتراع العام: كفالة لحق المواطن في الانتخاب

يُفيد مبدأ الاقتراع العام مساواة كافة المواطنين في ممارسة حق الانتخاب بصفتهم مالكين لجزء من السلطة، وعليه فإنّه يستحيل حرمان أي فرد في الدولة من حقه بناءً على اعتباراتٍ شخصية أو عرقية أو غيرها ذلك لأنَّه من الحقوق الطبيعية والفردية[2]، الهدف منه تعزيز الديمقراطية وتوسيع قاعدة الناخبين

---

[1] – **بوطرفاس محمد**، *الحملات الانتخابية دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2011، ص. 08.

[2] – **CAPITANT René**, *Démocratie et participation politique*, Editions Bordas, Paris, 1972, p. 44.

والتخفيف من القيود والشروط المفروضة عليهم، لأنَّه يفترض ضرورة عدم إقصاء أي شريحة من المجتمع وحرمانها من الحق في الإنتخاب[1].

يقضي مبدأ الاقتراع العام بضرورة عدم اشتراط توافر النصاب المالي أو شرط التعليم في الناخب، فهو ينسجم مع الديمقراطية والحرية والمساواة لكونه أقرب إلى الشعب من الاقتراع المقيد، كما يُعطي أكبر عدد من الأفراد حق المشاركة السياسية، فهو طريق مُناسب لتربيته تربية سياسية جيِّدة، والأهم من ذلك كله فهو يحمل المواطنين إلى الاهتمام بالشُّؤون العامة وتكوين رأي عام مستنير يُساعد في إصلاح النظام ويُصعِّب من إمكانية تزييف إرادة الناخبين.

يُساهم مبدأ الاقتراع العام في تجنُّب الإشْكالات التي يُولِّدُها الاقتراع المقيَّد فضلاً عن كونه طريق هام "لتذوُّق" الديمقراطية الذي لا يتِّم إلاَّ في ظل الحرِّية التي تتطلَّب المساواة، ولعلَّ الاقتراع العام من القواعد الرئيسية لكل هذه المبادئ[2].

كفل المؤسِّس الدستوري الجزائري حق كل مواطن في الانتخاب دون أنْ يُقيِّد ممارسة هذا الحق بأيِّ شرط باستثناء الشروط التنظيمية التي تقتضيها ممارسة هذه الديمقراطية مثل الجنسية والسن والأهلية والتي تضمَّنتها القوانين العضوية المنظِّمة للانتخابات، حيث كانت البداية من دستور الجزائر لسنة 1963 الذي جعل من حق الاقتراع حقاً دستورياً مكفولاً لكل المواطنين، لكنه اشترط بموجب نص المادة 13 منه بلوغ السن القانونية، وهي 19 سنة حيث ساوى بين سن الرشد السياسية وسن الرشد المدنية الذي تضمنته أحكام المادة 40 من القانون المدني[3].

---

[1] – تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنَّ هناك مجموعة من الفقهاء أمثال "**شومبيتور**" وبعض المنظرين الأنجلوساكسون أمثال "**روبرت داهل**"، "**جبرائيل الموند**" و"**سيدني فيربا**" يدعون إلى ضرورة تقلُّص المشاركة السياسية التي تقتضي اقتراعاً جماهرياً واسعاً، لأنَّ الخطورة في ذلك تتمثل في إمكانية عدم تحقيق الهدف الذي يسعى من أجله المواطن للمشاركة، أنظر في ذلك: **خضر صالح سامية**، *المشاركة السياسية والديمقراطية اتجاهات نظرية ومنهجية حديثة تُساهم في فهم العالم من حولنا*، كتب عربية، مصر، 2005، ص. 18.

[2] – نقلا عن **الخطيب نعمان أحمد**، *مرجع سابق*، ص. 284–285، 302.

[3] – تنص المادة 40/2 على أنّ: "***وسن الرشد تسعة عشر سنة كاملة***"، **أمر رقم 75–58**، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، *يتضمن القانون المدني*،المعدَّل والمتمَّم، متوفِّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة www.joradp.dz.

تمّ بعد ذلك الاعتراف بحق كل المواطنين في الاقتراع في الدساتير المتعاقبة التي لم تتضمن شرط السن القانونية كما هو الحال بالنسبة لدستور 1963، بل تركت ذلك للنُّصوص القانونية المتعلِّقة بالانتخابات[1].

عدل المشرّع الجزائري في إطار النصوص القانونية المنظِّمة للانتخابات عن سن الرشد السياسي الذي حدَّده دستور الجزائر لسنة 1963، فجعل من 18 سنة السن القانونية التي تسمح لكل المواطنين البالغين ممارسة حق الانتخاب، وهو الأمر الذي تمَّ الإبْقاء عليه بموجب نص المادة 03 من قانون عضوي رقم 16-10 التي نصت على: "***يُعدُّ ناخباً كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشرة سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يُوجد في إحدى حالات الأهلية المحدَّدة في التشريع المعمول به***"[2]، والغرض من هذا هو السماح لأكبر عدد من المواطنين الإنتخاب لتحقيق أكبر قدر من المشاركة.

تشترط كذلك النصوص القانونية المنظِّمة للانتخابات توافر شرط الأهلية العقلية L'aptitude Intellectuelle في الناخب إذْ لا بدَّ من التمتُّع بكامل القوى العقلية لممارسة حق الانتخاب، لهذا جعلت أغلب التشريعات مسألة تقدير سلامة المواطن العقلية من اختصاص السلطة القضائية[3]، لأنَّ إسنادها

---

[1] - يتعلق الأمر بالنُّصوص القانونية التالية:

- **قانون رقم 80-08**، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، *يتضمن قانون الانتخابات*،ج.ر.ج.ج عدد 44، صادر في 28 أكتوبر 1980 (ملغى).

- **قانون رقم 89-13**، مؤرخ في 07 أوت 1989، *يتضمن قانون الانتخابات*، ج.ر.ج.ج عدد 32، صادر في 07 أوت 1989 (ملغى).

- **أمر رقم 97-07**، مؤرخ في 06 مارس 1997، *يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات*، ج.ر.ج.ج عدد 12، صادر في 06 مارس 1997 (ملغى).

- **قانون عضوي رقم 12-01**، مؤرخ في 12 جانفي 2012، *يتعلق بنظام الانتخابات*، ج.ر.ج.ج عدد 01، صادر في 14 جانفي 2012 (ملغى).

- **قانون عضوي رقم 16-10**، مؤرخ في 25 أوت 2016، *يتعلق بنظام الانتخابات*، مرجع سابق.

[2] - **المرجع نفسه.**

[3] - **الخطيب نعمان أحمد**، مرجع سابق، ص. 293.

للسلطات الإدارية من شأنه أنْ يفتح باب التجاوزات، لعدم إمكانية ضمان حيادها واستقلاليتها في اتخاذ القرار، فقد تعمد إلى حرمان فئة معينة لأعْتبارات سياسية [1].

فضلاً عن ذلك، ينبغي أنْ يحوز الناخب على الأهلية الأدبية L'aptitude Morale أيْ أنْ يكون نزيها وشريفاً ومستقيماً، لذلك يُمنع من لا تتوافر فيه هذه الأهلية من حق الانتخاب، فهي تزول إذا ما صدر حكم بإدانة شخص بسبب ارتكابه لجرائم مخلَّة بالشرف والأمانة أو حُسن السمعة.

حدَّدت في هذا الإطار المادة 05 من قانون عضوي رقم 16-10 المتعلِّق بنظام الانتخابات قائمة الأشخاص الذين يُمنع عليهم التسجيل في القائمة الانتخابية لانعدام الأهلية الأدبية فيهم وهم:

- من سلك سلوكاً أثناء ثورة التحرير الوطني مضادا لمصالح المواطن،
- من حُكم عليه في جناية ولم يُرد اعتباره، حُكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح للمدَّة المحددة تطبيقاً للمادتين 09 مكرر 1 و 14 من قانون العقوبات، أشهر إفلاسه ولم يُرد اعتباره،
- من تمَّ الحجز القضائي والحجر عليه[2].

ثانيا

الانتخابات المحلِّية: استحقاق يسْمح بإشراك المواطن

تُمارَس السيادة الشعبية على كل الأصعدة مركزيًا من خلال الانتخابات الرئاسية والتشريعية ومحلياً بانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية، هذه الأخيرة تُبرِز وبشكلٍ ملحوظ دور المواطن في تدبير شؤونه العامة بفعل قرب المسافة التي تربط بين الطرفين ولكون أنّ المستوى المحلي هو الإطار الملاءم لممارسة الديمقراطية[3].

---

[1] - **بو طرفاس محمد**، مرجع سابق، ص. 20.

[2] - **قانون عضوي رقم 16-10**، مؤرخ في 25 أوت 2016، *يتعلق بنظام الانتخابات*، مرجع سابق.

[3] - تجدر الإشارة إلى أنَّ تناولنا لدور المواطن في انتخاب المجالس الشعبية المحلية كان بفعل أنَّها الأقرب إليه من المجالس الوطنية، وأنَّ اقتصار دراستنا على هذه الانتخابات لا تُقلِّل من قيمة الانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية.

تبدو أهمِّية انتخاب المجالس الشعبية المحلية في عدَّة جوانب، فمن جهة يحقق استقلاليتها الأمر الذي جعل البعض ينفي صفة اللَّامركزية على المؤسسات العامة واعتبارها مجرَّد هيئات عدم تركيز إداري لأنَّه لا يتم اعتماد الانتخاب في تشكيل أجهزتها[1]، فهو شرط لدعم الاستقلالية لأنّه يسمح بتجاوز آليات الوظيف العمومي التي يُحتِّمها التعيين ومن متطلَّبات الوظيفة العامة المتمثِّلة في الخضوع للجهات المركزية[2].

يقول الأستاذ "**الطماوي محمد سليمان**" أنَّ الاعتراف بالشَّخصية المعنوية للإدارة المحلية لوحده غير كاف، فضرورة تمكين المواطنين من حق إشباع حاجياتهم المحلِّية عن طريق ممثِّليهم الذين ينتخبهم أمر ضروري[3]، لتحقيق الديمقراطية في تدبير الشأن العام المحلِّي.

يسمح انتخاب المجالس الشَّعبية المحلِّية من النَّاحية السياسية بتلقين قيم الديمقراطية فهي دافع لتحفيز المواطن على المشاركة في تسيير شؤونه، لأنَّ المواطنة في مفهومها الحديث تتضمَّن فكرتين متلازمتين لا يُمكن فصلهما عن بعضهما البعض، وهما التمثيل الوطني والتمثيل المحلي، وآلية تحقيق هذا الأمر هي الانتخاب[4] .

تُعتبر المُمارسة اللاَّمركزية مدارس لتدريب القادة وتنمية الإحساس بالمسؤولية، فهي الأقرب والبديل الممكن للديمقراطية المباشرة[5]، التي لا تكتمل إلاَّ بتتويج الديمقراطية السياسية بأخرى إدارية وإذا كان الانتخاب هو الركن الأساسي في الأولى فهو كذلك في الثانية، فالانتخاب مدرسة لتلقين الديمقراطية وهو السبيل لدفع الشَّعب للمشاركة في تدبير شؤونه[6].

---

[1] - **بوضياف عمار**، *شرح قانون الولاية*، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

[2] - **بوعمران عادل**، *البلدية في التشريع الجزائري (أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدية، الرقابة على البلدية)*، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص. 19.

[3] - **الطماوي محمد سليمان**، *مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)*، دار الفكر العربي، مصر، 2007، ص.57.

[4] - **برازة وهيبة**، *استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري*، أطروحة مقدَّمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصُّص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص. 57-58.

[5] - **عشي علاء الدين**، *شرح قانون البلدية*، دار الهدى، عين مليلة، 2011، ص. 06.

[6] - **بوعمران عادل**، مرجع سابق، ص. 20.

أكَّدت الدساتير المتعاقبة في الدولة الجزائرية أنَّ المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللاَّمركزية وإطار مشاركة الموطن في تسيير الشؤون العامة، حيث نصَّت جميع أحكامها على جعل المستوى المحلي مكاناً لممارسة الديمقراطية الفعلية، فهي تسمح بتفعيل حق المواطن في المشاركة عن طريق الانتخاب من جهة، كما تعترف له بحق المشاركة في تدبير الشأن العمومي بمفهومه الحديث من جهة أخرى، أيْ قضت بازدواجية طابع الديمقراطية المحلية[1].

جعل المشرِّع الجزائري من الانتخاب الأسلوب الذي يتم من خلاله تشكيل المجالس الشعبية المحلية، لذلك يُدعى المواطن كل خمس سنوات لانتخابها[2]، حيث يتوجَّه إلى مكاتب الاقتراع مثبتاً هويته الوطنية بتقديم أيَّة وثيقة رسمية دون اشتراط بطاقة الناخب[3]، ليعبِّر عن اختياره بعد أنْ يأخذ ظرفاً وورقة أو أوراقا وُضعت تحت تصرفه يوم الاقتراع[4].

الفرع الثاني

المشاركة المباشرة للمواطن في تدبير الشأن العمومي

شكّلت الديمقراطية التمثيلية الأسلوب غير المباشر لإشراك المواطن في تدبير الشأن العمومي، حيث قيَّدت دوره في مواعيد انتخابية يقتصر على الإدلاء بصوته يوم الاقتراع دون أنْ يتمكّن من حق الاستمرار في المشاركة بصفته ممثلاً عن المجتمع السياسي، لذلك برزت الحاجة إلى ضمان دوره في تدبير الشأن العام بشكلٍ مستمرٍ.

---

[1] – سنتناول هذه النقطة بالتفصيل ضمن المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا الفصل.

[2] – تنص المادة 65 من **قانون عضوي رقم 16-10**، مؤرخ في 25 أوت 2016، *يتعلق بنظام الانتخابات*، مرجع سابق، على أنَّه: ***"يُنتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدة مدَّتها خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة"***.

[3] – تضمَّنته المادة 46/03 من **المرجع نفسه** على النَّحو التالي: "***عند استحالة تقييم بطاقة الناخب، يُمكن أي ناخب ممارسة حقه في التصويت إذا كان مسجلاً في القائمة الانتخابية، ويجب عليه تقديم بطاقة التعريف الوطنية أو أية وثيقة رسمية أخرى تُثبت هويته***".

[4] – تنص المادة 36 **المرجع نفسه** على أنَّه : ***"يجرى التصويت ضمن أظرفة تقدمها الإدارة، تكون هذه الأظرفة غير شفافة وغير مدمغة وعلى نموذج موحد، توضع هذه الأظرفة تحت تصرف الناخبين يوم الاقتراع في مكتب التصويت***".

تصاعدت الأصوات المنادية بضرورة تمكين المواطن من تدبير شؤونه العامة خاصةً بعد الأزمة التي عرفتها الديمقراطية التمثيلية، فاتَّخذت بذلك مفهوماً جديداً يقضي بمنح المواطن حق المشاركة خارج المواعيد الانتخابية ، فبرزت بذلك الديمقراطية التشاركية كحلٍ توفيقيٍ يسمح له المساهمة إلى جانب الإدارة العامة في أنظمة صنع القرار بشكلٍ مباشرٍ.

عرف الميدان السياسي والإداري بروز فاعلين جُدد من مواطنين فرادى أو عبر انخراطهم ضمن مؤسَّسات المجتمع المدني يُطالبون بالمساهمة في اتخاذ القرارات، لأنَّ ذلك ما سيُحقِّق المصلحة العامة وعليه لم تعد السلطات العامة تنفرد بسلطة اتخاذ القرار، إذْ يقع عليها واجب إشراك هذه المؤسسات واستشاراتها في المشاريع المُراد اتخاذ القرارات بشأنها.

يقتضي تجاوز التَّعقيد الذي طال المعاملات الإدارية التحوُّل من المنطق الفردي في التسيير والتدبير العمومي إلى المنطق التفاوضي التشاركي، بتمكين كافة المواطنين من حق المشاركة في تحقيق ذلك، فالنشاط العمومي في الوقت الراهن يعرف تجديداً، لأنه يتضمَّن حق المواطنين في المشاركة ويُعبَّر عن ممارسات جديدة للمواطنة[1].

يختلف مفهوم الديمقراطية التشاركية عن مفهوم الديمقراطية التمثيلية في عدَّة جوانب وهو ما يقضي ضرورة الإلمام بهذه المقاربة الجديدة في تدبير الشأن العمومي**(أولا)**، والتعرُّض بعد ذلك لخصوصية المبدأ بصفته من مقتضيات الحكم الراشد **(ثانيا)**.

أولا

الديمقراطية التشاركية: مقاربة المفهوم

أضحت الديمقراطية التشاركية[2] وبتقدير الكثير من الفقهاء وما أثبتته التجارب الغربية في هذا المجال ضرورة للإصلاح لكونها تعتمد على المواطن في تحقيق ذلك، فعلى حدِّ قول الفقيه "**مونتسكيو**"

---

[1] – **زياد ليلة**، *مشاركة المواطنين في حماية البيئة*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص. 06.

[2] – أوَّل ما ظهر مفهوم الديمقراطية التشاركية كان في الولايات المتحدة الأمريكية التي اتَّخذت هذه المقاربة لمواجهة ظاهرة الفقر والتهميش الذي أصاب المجتمع الأمريكي خلال سنوات 1960 و1970، بعد ذلك عرف تطورا ملحوظاً في مرحلة 1990، راجع:

GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, Armand Colin, Paris, 2011, p.10.

في كتابه "**روح القوانين**" فإنَّه: " ***لا يمكن أن نقوم بتغييرات كبيرة دون أن نضع في أيادي المواطنين جزءاً من السلطة***"[1]، هذه الأخيرة رغم عدم ورودها ضمن مقرَّرات القانون الدستوري الذي اكتفى بالإشارة إلى الصور التقليدية للديمقراطية تُجسِّد الصورة الجديدة لممارسة السلطة[2].

تُعرّف الديمقراطية التشاركية[3] بأنَّها "***عرض مؤسساتي للمشاركة، موجّه للمواطنين، يركِّز على إشراكهم في مناقشة الاختيارات الجماعية، تستهدف ضمان رقابة فعلية للمواطن، وصيانة مشاركته في اتخاذ القرارات ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمس حياته اليومية عبر ترسانة من الإجراءات العملية***"[4].

كما تُعرف أيضا بأنَّها: ""***المشاركة المواطنة والمسئولة والفاعلة للسكّان في تدبير شؤونهم المحلية، من خارج المؤسسات التمثيلية في كافة مراحل وصيرورة اتخاذ القرار التنموي، والعمل على تنفيذه وتقويم نتائجه***"[5] *وهي تعني كذلك "**مساهمة المواطنين في الإدارة وهم يشاركون في إصدار***

---

[1]- **الفرجاني نبيل**، السياسي والمواطن تجربة والٍ بعد الثورة، نقوش عربية للنشر، تونس، 2015، ص. 59.

[2]- **الأشهب يونس**، *"تدبير الإصلاح الدستوري لصور ممارسة الديمقراطية، حول التكييف القانوني – الفقهي للديمقراطية التشاركية"*، مجلة أنفاس حقوقية، عدد 04، المغرب، 2012، ص. 82، 83.

[3] – ظهر مفهوم الديمقراطية التشاركية في أدبيات وتقارير البنك العالمي الذي دعا إلى اعتماد أسس الإدارة التنموية الجيدة من تحقيق مطالب المجتمع المدني على النحو الذي يضمن الترابط بين عالمية حقوق الإنسان ومقاربة الديمقراطية التشاركية باعتبارها تصوراً اقتصاديا قائماً على حرية المبادرة الفردية والشفافية والنزاهة والحكم الراشد، أنظر: **بن الشيخ عصام، سويقات الأمين**، "إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي –حالة الجزائر والمغرب...– دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي"، مقال من كتاب بوحنية قوي، عصام بن الشيخ... وآخرون، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية... حالة تونس، الجزائر ، المغرب نموذجا، دار الحامد، عمان، 2015، ص. 04.

[4] – **سويقات الأمين**،*"دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية : دراسة حالتي الجزائر والمغرب"*، دفاتر السياسة والقانون، عدد 17، 2017، ص. 245.

[5] – **سدقاوي محمد**، *الديمقراطية التشاركية في المغرب(مقاربة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي)* أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –سطات–، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2015، ص. 09.

القرارات ليس بصفتهم عاملين، وإنَّما بصفتهم مستفيدين أو مستعملين للمرافق العمومية باعتبارهم عنصرا مكونا للإدارة حتى تأتي قراراتها معبّرة ومترجمة لحاجياتهم الواقعية" [1].

يُعرِّفها الأستاذ "جون ديوي" بأنَّها: ***"مشاركة كل من يتأثَّر بالمؤسَّسات الاجتماعية، حيث يُشارك الفرد في رسم وإنتاج هذه المؤسسات والسياسات التي تنتج عنها"***[2]،إلى جانب هذا تُعرف بأنَّها ***الإجراء الذي من خلاله تُأثّر الأطراف الفاعلة على مبادرات التنمية، والقرارات والموارد التي تعنيهم من خلال تقاسم الرقابة"***[3].

يقول الأستاذ "لويس بلونديو" ***بأنّ الديمقراطية التشاركية قد تتعلق بمجموعة الوسائل الرامية إلى إشراك المواطن بشكلٍ دائمٍ في مناقشة الشؤون السياسية المحلية، في أشكالٍ مختلفة: بواسطة مجالس الأحياء، مجالس الشباب أو المقيمين بالخارج، ورشات التعمير...، كما قد تتعلق بالآليات التي تسمح بمناقشة مشاريع التهيئة..."*** [4].

تفترض الديمقراطية التشاركية ضرورة تخلِّي الدَّولة عن دورها المركزي والسماح ببروز الفاعلين الجدد " المجتمع المدني، القطاع الخاص والمواطن" وتمكينهم من المشاركة باعتماد أسس التعاقد والتشارك

---

[1] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 123، 124.

[2] – **سراغني بوزيد**، *"المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية كآليتين لتحقيق التنمية 'التجربة البرازيلية نموذجا"*، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 08، 2016، ص. 514.

[3] – ***« La participation est le processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les affectent et en partageant le contrôle »***, **ABDOURAHMANE Ndiaye**, *« Economie solidaire et démocratie participative locale »*, revue marché et organisations, n° 11, 2010, p. 74.

[4] – ***« Il peut s'agir d'outils visant à associer plus ou moins durablement les citoyens à la discussion des affaires politiques locales, sous différentes formes : assemblées de quartier, conseils de jeunes ou de résidents étrangers, ateliers d'urbanismes,…Il peut s'agir également d'instruments autorisant la discussion ponctuelle de projet d'aménagement… »***, **BLONDIEUX Loïc**, *« La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique »*, Mouvement, n° 50, 2007, p.118.

والتوافق، على النَّحو الذي يسمح ربط المؤسَّسات على الخط الأفقي وربط السلطة المركزية بالمواطن عموديًا[1].

تعمل المشاركة على تحويل أنماط إدارة الشأن العام من المستوى العمودي المعبَّر عنه بالقرارات الفوقية التي تصدر من الإدارة مباشرةً نحو الأفراد المخاطبين بها، إلى المستوى الأفقي المرتكز وبشكلٍ أساسي على فكرة الاستشارة العامة، وفتح المجال أمام مشاركة المواطنين في صناعة القرارات التي تعنيهم[2]، فرغم أنَّ الطابع العمودي لاتخاذ القرار مازال قائما، إلاَّ أنَّ الطابع الأفقي أخذ بالبروز مانحًا بذلك الأهمِّية للاستشارة.

تُحيل الديمقراطية التشاركية إلى إجراء الاستشارة الإدارية الذي بموجبه يُخلق الحوار بين الإدارة والمواطن، فهي تهدف إلى تحقيق فعالية النشاط الإداري خارج إطار الإكراه والخضوع[3]، إذْ ترْتكز على إشراك المواطنين في السياسة العامة من أجل تحسين عملية اتِّخاذ القرار وتقبُّله وتقليل احتمالات وقوع النِّزاع [4].

كان تمكين المواطن من حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي بآليات جديدة غير الانتخاب كالاستشارة والتشاور والتحقيق العمومي والنقاش العام نتيجة لعدَّة أسباب **(1)**، في هذا الإطار تُساهم اللاّمركزية الإقليمية في تفعيل هذا الدور الإيجابي للمواطن**(2)**.

---

[1] – **سويقات الأمين**، *"دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية : دراسة حالتي الجزائر والمغرب*، مرجع سابق، ص. 04.

[2] – **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصُّص قانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014، ص. 15.

[3]– **OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit. p.181.

[4] – إنَّ الديمقراطية التشاركية لا تعني منح سلطة اتخاذ القرار للمواطن، إنَّما الأمر هنا يتعلق باستشارته في المراحل التمهيدية لعملية اتخاذ القرار، أنظر:

ROQUEFORT-COOK Katline, *La participation des usagers aux politiques publiques locales Une volonté affichée… pour quelle réalité ?*, L'Harmattan, Paris, 2015, p.112.

1. أسباب اعتماد مقاربة المشاركة

تتعدَّد الأسباب التي دفعت إلى تبني مقاربة المشاركة والمُراهنة على المواطن كفاعلٍ أساسي لتدبير الشأن العمومي بناءً على آلياتٍ يتم توفيرها لتحقيق هذا الغرض، ولعلَّ أهم الأسباب التي أدَّت السلطات العامة الجزائرية إلى الإنفتاح على هذا الحق هو غياب قنوات التعبير عن الرأي خارج المواعيد الانتخابية (**1.أ**) ، فضلاً عن قصور سياسة الإصلاحات "التقليدية" عن احتواء أزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن (**1.ب**).

1. أ. غياب قنوات تعبير المواطن عن رأيه خارج المواعيد الإنتخابية

يُعدَّ الانفتاح على الديمقراطية التشاركية نتيجة حتمية لغياب وانعدام قنوات تعبير المواطن عن مطالبه وكيفية احتجاجه عن قصور السلطات العامة عن الوفاء بالتزاماتها الوظيفية، فالمواطن الجزائري كغيره من المواطنين في دول العالم الثالث يعتمد أساليب غير حضرية تُخلِّف أضراراً حتى لمواطنٍ بسيط مثله، فهو كثيراً ما يلجأ إلى غلق الطرقات دون أنْ يُبالي بنتائج تصرُّفه، أكثر من ذلك، فهو يعْمد إلى غلق مقرَّات الإدارات العامة.

تُثبت العديد من الوقائع اعتماد المواطن الجزائري على الأساليب غير الحضرية للمطالبة بإنجاز خدماته والتي بحسب معتقده هي السبيل الوحيد لاستيفائها، والمثال في ذلك ما قام به سكَّان "قرية زكنون بآيث وسيف" بولاية تيزي وزو الذين عمدوا إلى غلق مقر البلدية والجزائرية للمياه، بعد الطلبات والشكاوي المتعدِّدة المقدَّمة على مستوى هذه الأخيرة لوضع حدّ لأزمة الماء الشروب نظراً للتَّوزيع غير العادل لهذه المادة الحيوية، فهم يُضطرون إلى دفع مبالغ مالية لشراء صهاريج من الماء أثقلت كاهلهم نظراً لمحدودية دخلهم، أو جلبها من الينابيع البعيدة معتمدين على وسائلهم الخاصة، فرغم وعود السُلطات المحلِّية المتضمِّنة ربط هذه القرية بمنبع سلاثا إلاَّ أنَّها لم تتجسَّد بعد[1].

[1] – أ. **إيباري**، *"سكان قرية زكنون بآيث واسيف يغلقون مقرَّي البلدية و"الجزائرية للمياه"*، الشروق، عدد 5196، صادر بتاريخ 22 أوت 2016، ص. 09.

عرفت "قرية ايخلويان" نفس الوضع بعد أنْ خرج سكَّانها في مسيرة احتجاجية خلصت إلى غلق مقر الجزائرية للمياه "ببلدية أيت عيسى ميمون"، والسبب في ذلك السياسة المعتمدة لمدِّهم بالمياه الصالحة للشرب مرة في كل عشرة أيام، فهم مستاءون من هذه الوضعية ويتساءلون عن فائدة دفع فاتورة المياه إنْ كانت الخدمة متوفِّرة على هذا النَّحو[1].

شهدت "**بلدية أقبو**" التابعة لولاية بجاية هي الأخرى نفس الطرق لاحتجاج سُكانها الذين أغلقوا مقر مكاتب رئيس البلدية ومنتخبي أقبو مطالبين حلّ المجلس الذي يجمع ثلاثة وعشرين منتخبًا، حيث أقروا بأنَّه يعيش في أزمة تزيد عن عدَّة أشهر وطالبوا بإيفاد لجنة تحقيق لتقصِّي الوضع، هذه المسيرة أتت بعد عقد الكثير من المسيرات الاحتجاجية السابقة والتي أدَّت إلى الغلق المتكرِّر لمقرَّي البلدية والدائرة وكذا الطريق الوطني رقم 26، بفعل تأخُّر عجلة التَّنمية بالبلدية والمشاريع التي من شأنها أنْ ترتقي بالمستوى المعيشي للمواطن[2].

أقدم مواطنو "حي موحوس ببرج الكيفان" على الإحتجاج وغلق الطريق في وجه المارة عن طريق وضع الحجارة والمتاريس وحرق العجلات المطاطية لعدم استجابة السُّلطات المحلِّية لمطلبهم المتعلِّق بتهيئة طريق حيِّهم، هؤلاء بعد أنْ فكَّت مصالح الأمن احتجاجهم هدّدوا بالتَّصعيد في حال عدم الاستجابة لمطلبهم الذي يعود لسنوات دون الاستجابة من البلدية[3]،فرغم معاقبة القانون على هذه التصرُّفات إلاَّ أنَّها أضحت السبيل الوحيد حسب المواطن لإرغام السُّلطات العامة على تحقيق مطالبه[4].

---

[1] – **ح. حميد**، "*غلق مقري الجزائرية للمياه بواسيف وآيث عيسى ميمون*"، الشروق، عدد 5196، صادر بتاريخ 22 أوت 2016، ص. 09.

[2]– **طياخ جمال**، "*محتجون يغلقون مكاتب "مير" ومنتخبي أقبو*"، الشروق، عدد 5196، صادر بتاريخ 22 أوت 2016، ص. 09.

[3]– **م. راضية**، " *قاطنو موحوس ببرج الكيفان يحتجون ويغلقون الطريق*"، الشروق، عدد 4978، صادر في 23 جانفي 2016، ص. 09.

[4] – نصَّ المشرِّع الجزائري في المادة 455/01 من **أمر رقم 66–156** مؤرخ في 08 جوان 1966، *يتضمَّن قانون العقوبات*، مرجع سابق، على أنَّه: "***يُعاقب بغرامة من 100 إلى 500 دج ويجوز أنْ يُعاقب أيضًا بالحبس لمدَّة خمسة أيام على الأكثر كل من أتلف أو خرب الطرق العمومية أو اغْتصب جزءًا منها وذلك بأيَّة طريقة كانت***".

يُمكن اعتبار هذه الطرق غير الحضارية وغير الديمقراطية في التعبير والمطالبة بتحقيق المطالب الشَّرعية للمواطن سوى امتداد لأزمة الديمقراطية التمثيلية، فالمواطن "الناخب" بعد أنْ منح ثقته في المنتخبين ووكَّلهم على شؤونه خيَّبوا آماله وتقاعسوا عن خدمته، فشكَّل ذلك دافعا لانتهاجهم هذه المسالك غير القانونية، فالمسؤولون في الجزائر ينتهجون سياسة الوعود الزائفة التي لا تعرف منفذًا للتطبيق إنَّما تبقى مجرَّد خطابات تتضاربها جدران مكاتبهم وينتظرها المواطن بفارغ الصبر.

شكَّل هذا دافعاً لتبني مبدأ مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي كآلية حضارية وديمقراطية تسمح باستشارة هذا الأخير في عمليات اتخاذ القرارات، بهدف تجاوز الإشكالات التي نتجت بفعل تغييب دوره في تدبير الشأن العمومي الذي يعنيه، كما أنَّ هذه المقاربة الحديثة من شأنها أنْ تُغير نظرة المواطن الجزائري إلى الملك العمومي خاصة وأنه ملك عام ينبغي المحافظة عليه للأجيال القادمة.

1.ب.عجز الإصلاحات التقليدية عن احتواء الأزمة بين الإدارة والمواطن

تعدَّدت محاولات الإصلاح الإداري التي باشرتها السُلطات العامة الجزائرية في سبيل تجديد علاقة الإدارة بالمواطن منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، غير أنَّ الفشل هو الواقع الذي واجه بعضها، فبين صورية السياسة العامة المُستهدفة تحقيق ذلك وضعف الهياكل المكلَّفة بالإصلاح تبقى الممارسات غير الأخلاقية والبيروقراطية والفساد أبرز الظواهر التي تعترض الخدمة العمومية في الجزائر.

تُسجِّل محاولات الإصلاح الإداري المنتهجة في الدولة الجزائرية مفارقات عظيمة بين الخطابات السياسية والواقع، فهذه الخطابات تروِّج لبلوغ قدر من الاستقرار وتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، لكن رغم ذلك تبقى مجرَّد شعارات يتمُّ تداولها دون أنْ تعرف سبيلاً للتطبيق، والأسباب في ذلك كثيرة، فالأمر يعود إلى إقرار مشروع إصلاحي ضخم دون توفير وتهيئة البيئة الملائمة لتجسيده لا من الناحية البشرية ولا من الناحية المادية، فضلاً عن إنعدام الإرادة الحقيقية للإصلاح وضخامة المشاكل[1].

عمدت الدولة الجزائرية إلى تمكين المواطن من حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي، فذلك سيُساهم حتماً في تجديد علاقة الإدارة بالمواطن، لأنَّه سيعمل على تكوين إدارة رشيدة تتقاسم المسؤوليات

[1] - **بن فريحة مصطفى**، *مرجع سابق*، ص. 120.

والمهام مع هذا الأخير، لاسيما أنَّ مشاركته تُساعده على تقبُّل القرارات التي تتّخذها الإدارة العامة لكونها متخَّذه عن قناعة وبالتشاور.

تسمح المشاركة إذن بتجاوز إشكالات محاولات الإصلاح الإداري وتؤسِّس لعلاقة شفَّافة بين الإدارة العامة والمواطن، بهذا تنتج إدارة مواطنة حديثة ونزيهة، بعيدة كل البعد عن مظاهر الفساد والبيروقراطية التي طغت على واقع المعاملات الإدارية في الجزائر.

2. مساهمة اللاَّمركزية الإقليمية في تفعيل دور المواطن في المشاركة

تبنَّت الدولة الجزائرية نظام اللاَّمركزية الإدارية كشكلٍ من أشكال التنظيم الإداري لتدعيم المركزية الإدارية وتخفيف عبء التسيير عليها، كما أنَّ قرب السُّلطة المحلية من الواقع المحلي يسمح لها التبوء بمركز يجعلها أكثر قدرة على اتخاذ قرارات ملائمة لواقعها.

تُحقِّق اللاَّمركزية الإقليمية رغبة الدولة في جعل الجماعات الإقليمية وحداتٍ تنموية وخلايا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما لها أبعاد سياسية تتمثل في تحقيق الديمقراطية المحلية في شقيها التمثيلي والتشاركي، حيث تُساهم في تكريس مشاركة المواطن في تدبير شؤونه العامة، فعلى حدِّ تعبير الفقيه "**موريس هوريو**" فإنَّ" ***مبررات اللاَّمركزية الإقليمية ليست ذات طبيعة إدارية لكن ذات طبيعة دستورية سياسية، فلو تعلق الأمر بالجانب الإداري فإنَّ عدم التركيز يضمن للدولة إدارة أكثر مهارة، أكثر أمانة، أكثر اقتصادا من اللاَّمركزية، غير أنّ الدولة الحديثة ليست بحاجة إلى إدارة جيدة فقط، بل هي في حاجة للحرّية السياسية***" [1].

يسْمح إضْفاء اللاَّمركزية على الحكم بإشراك كافة المواطنين بشكل مباشر في عمليات صنع القرارات، فذلك يخلق فرصة إدماج كل الفئات المُسْتبعدة من قبل في مسار تدبير الشأن العمومي[2]، فإدراج

[1] – Cité par **CHAPUS René,** *Droit administratif général*, 15ème édition, tom 01, Montchrestien, Paris, 2001, p.406.

[2] – **عيساوي عزالدين**، *"نحو حكم راشد محلي–التعاون ما بين البلديات"*، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد –الحقائق والآفاق– كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة–بجاية، 2. 3. و 4 ديسمبر 2008، ص. 45–46.

الحكم المحلي كان نتيجة حتمية لضرورة إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم والاستعانة باللاَّمركزية كان حتمية أمام التزايد الهائل لطلبات المواطنين وعجز المركزية عن تلبيتها.

تُمثِّل اللاَّمركزية الإقليمية الإطار الفعلي الذي يُمارس على مستواه حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، لهذا فإنَّ سن نصوص قانونية تكرِّس لامركزية فعلية للجماعات الإقليمية تعزِّز من فرص إعمال هذه المقاربة، لأنَّ القوانين حول اللاَّمركزية لا يُمكنها إلاَّ أنْ تكون المركز المفضَّل الذي من شأنه إحياء مشعل المشاركة المحلِّية[1].

تجعل الخصوصيات المحلِّية اللاّمركزية الإقليمية محور الأساس الذي تنطلق منه مشاركة المواطنين، ذلك لأنَّ قرب الجماعات الإقليمية من هؤولاء يشكِّل مؤشِّرًا ديمقراطيًا يسمح بتعبئتهم وتوعيتهم واسْتشارتهم حول خيارات التنمية والتهيئة على نحوٍ يجنِّب الوقوع في إشكالات عدم تقبُّل القرار[2].

يؤكِّد المؤسِّس الدستوري الجزائري في مختلف أحكام الدستور على خصوصية المستوى المحلِّي ومساهمته في تحقيق دور المواطن في صنع القرارات (**2.أ**)، ومن هذا المنطلق ينبغي التركيز على تحقيق فعالية اللاَّمركزية الإقليمية من خلال الإهتمام بتكوين المنتخب المحلي (**2.ب**)، إلى جانب هذا، تطبيقا لنص المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تمَّ إعداد برنامج دعم قدرات الفاعلين في التَّنمية المحلِّية (كبدال) بهدف تفعيل حق المشاركة على مستوى عشرة بلديات نموذجية (**2.ت**).

2.أ. تأكيد الدستور على دور اللاَّمركزية في تحقيق الديمقراطية التشاركية

يقتضي الحديث عن الديمقراطية التشاركية أو بالأحرى الديمقراطية المحلِّية ضرورة البحث عن المكانة التي تتبوَّؤها اللاّمركزية في الدستور، لأنَّه رغم أنَّ القواعد الدستورية المتعلِّقة بالهيئات الإقليمية قواعد مختصرة لكنها قوية وتعني الكثير بكلماتٍ قليلة وهي قابلة للتفَّسير والتأقلم[3].

---

[1] - **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 130.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 130.

[3] - **عيساوي عزالدين**، *" الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية السياسية إلى الديمقراطية التشاركية"*، فعاليات الملتقى الدولي حول الدولة الإقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، يومي 27، 28 أفريل 2015، ص. 3-4.

أكَّد المؤسِّس الدستوري الجزائري على أهمِّية اللاَّمركزية في تفعيل دو المواطن في المشاركة بموجب نص المادة 17 من دستور 1996، التي تضمَّنت دور المجلس المنتخب في تمثيل قاعدة اللاَّمركزية وتمكين المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وربط اللاَّمركزية بفكرة الإقليم الذي يتمُّ تقسيمه إلى وحدات تأخذ اسم البلدية والولاية ويؤول الاختصاص في ذلك إلى التشريع حسب ما تضمَّنته أحكام المادة 140/10 من دستور 1996.

فضَّل المؤسِّس الدستوري الجزائري أسلوب الإشارة العابرة في معالجة مسألة اللاَّمركزية دون أنْ ينصَّ على أركانها وقواعدها العامة، تاركًا ذلك للمشرِّع العادي، وهو الأمر الذي من شأنه أنْ يؤدِّي إلى إنْهيار النظام ويجعل إنشاؤه مرهون بإرادة المشرِّع، كمايُساهم في الحدِّ من إسْتقلالية الجماعات الإقليمية، حيث اكتفى المؤسِّس الدستوري بتكريس الوجود المادي للجماعات الإقليمية التي لا يمكن إلغائها إلاَّ بموجب تعديل الدستور، فضلاً عن منح سلطة التقسيم الإقليمي للمشرِّع[1].

تجدر الإشارة إلى أنَّ المشرِّع الجزائري قد خالف المبدأ المنصوص عليه في نص المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال إنشائه لمحافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية كهيئات إقليمية تتمتع بالشَّخصية المعنوية العامة والذّمة المالية المستقلَّة بموجب نص المادتان 02 و07 من الأمر 97-15[2]، حيث خصَّها بنظام قانوني خاص مستقل عن النظام القانوني الذي تخضع إليه الهيئات الإقليمية في تنظيمها[3] ليقضي المجلس الدستوري بعدم دستورية هذا الأمر[4]، لأنَّه رغم الإعتراف له بصلاحيته في التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد وفقا لأحكام المادة 140/10 عليه أن يتقيَّد بأحكام المواد 16، 20/02، 92 بند 10، 93/01، 118/02 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

---

[1] - **برازة وهيبة**، مرجع سابق، ص. 39، 40.

[2]- المادة 03 من **أمر رقم 97-15**، مؤرخ في 31 ماي 1997، *يُحدّد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى* ج.ر.ج.ج عدد 38، بتاريخ 04 جوان 1997، ص. 06،(ملغى).

[3]- المادتان 02، 07 من **المرجع نفسه**.

[4]- **قرار رقم 02/ق أ/ م د/2000**، مؤرخ في 27 فيفري 2000، *يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى*، ج.ر.ج.ج عدد07، ل 28 فيفري 2000.

رغم هذا واصل المنظِّم الجزائري مبدأ مخالفته لأحكام المادة 16 من الدستور من خلال إنشائه للولايات المنتدبة كمقاطعاتٍ إدارية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140[1]، ليقوم بعد ذلك بتبيان القواعد الخاصة بتنظيمها بموجب مرسوم تنفيذي الذي حدد تشْكيلتها بموجب أحكام المادة 02 منه[2].

خصَّ المؤسِّس الدستوري الإدارة اللاَّمركزية بمكانة معتبرة ولم يجعلها مجرَّد أجهزة بسيطة تتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة، فعلى هذا الأساس تستمد الجماعات الإقليمية سلطة تمثيل السكان المجتمعين في إقليم تضمن إدارته بشكل ديمقراطي[3].

تعترض اللاَّمركزية الإقليمية رغم أهميتها في تفعيل دور المواطن في المشاركة العديد من القيود تحول دون تحقيق هذا المطلب الديمقراطي، منها طابع التعيين الذي يغلب على طابع الانتخاب الأساس الديمقراطي الذي ترتكز عليه اللاَّمركزية، إضافة إلى الرَّقابة على الأشخاص والأعمال التي رغم ضرورتها إلاَّ أنَّ ميوعها وشدَّتها (المُصادقة، الإلغاء والحلول وضبط ميزانية البلدية) تقع عائقاً أمام المساهمة المباشرة للمواطن في اتخاذ القرار[4] .

2.ب. ضرورة الإهتمام بتكوين المنتخب المحلِّي لتحقيق فعالية اللاَّمركزية

يُشكِّل الإنتخاب الوسيلة الديمقراطية التي تتكوَّن بواسطتها المجالس الشعبية المحلِّية لكنَّه لا يُعدُّ من ضمانات الحصول على منتخبين مؤهَّلين لتحمُّل المسؤولية، فذلك غير كافٍ، حيث لا بدَّ من اشتراط التمتُّع بالمؤهِّلات العلمية التي تُساعد على اتِّخاذ القرار الرَّشيد[5].

---

[1]- المادة 02 من **مرسوم رئاسي رقم 15-140**، مؤرخ في 27 ماي 2015، *يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها*، ج.ر.ج.ج عدد 29، بتاريخ 31 ماي 2015.

[2]- **مرسوم تنفيذي رقم 15-141**، مؤرخ في 28 ماي 2015، *يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها*، ج.ر.ج.ج عدد 29، بتاريخ 31 ماي 2015.

[3] - **عيساوي عزالدين**، *" الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية*، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 06، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.

[4] - **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 145- 146.

[5] - تضمَّنت المادة 72 من **قانون عضوي رقم 16-10**، مؤرخ في 25 أوت 2016، *يتعلَّق بنظام الإنتخابات*، مرجع سابق، الشروط الواجب توافرها للترشح للعضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية، حيث تراوحت بين شرط بلوغ=

تؤكِّد جميع الأحكام التي تضمَّنت اللاَّمركزية أهمِّيتها في ترسيخ المُمارسة الديمقراطية، لهذا لا بدَّ من الإهتمام بالمترشِّح والمنتخب من خلال اشْتراط الحصول على مستوى علمي للترشُّح لانتخابات العضوية في المجالس الشعبية المحلِّية وإجراء دورات تكوينية بعد تولِّيها[1].

يُشترط لتحقيق لامركزية فعلية تمتُّع المنتخب المحلِّي بحدٍّ أدنى من المستوى الثقافي والتكوين يسْمح له بالحكامة الرَّشيدة، ويُساعده على اسْتيعاب حجم المسؤوليات الملقاة على عاتقه للنُّهوض بالوحدات اللاَّمركزية، لهذا لا بدَّ من التأكيد من تمتُّع المنتخب المحلِّي على قدر من المؤهِّلات والتكوين، يسمحان له بالمشاركة الفعلية في إدارة الشؤون المحلِّية[2].

رغم أهمِّية التكوين وضرورة توافر المؤهِّلات العلمية في المنتخب المحلِّي إلاَّ أنَّ اسْتقراء النصوص القانونية المنظِّمة للجماعات الإقليمية في الجزائر يكْشف عن التأخُّر في إرساء القواعد المتعلِّقة بضرورة تكوين المنتخب المحلِّي البلدي، وإغفال النَّص على ذلك فيما يتعلَّق بالمنتخب المحلِّي الولائي.

يُعاب إذن على المشرِّع الجزائري تخلُّفه عن إشتراط تكوين المنتخب المحلِّي الولائي لأنَّ ذلك من شأنه أنْ يضعف من الأداء المحلِّي لقلَّة الخبرة وعدم المعرفة، إلاَّ أنَّه سجَّل تميُّزه بموجب نص المادة 39 من قانون البلدية رقم 11-10 التي نصَّت على أنَّ "***يُلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المسْتوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظِّمة لمصالحه***"[3]، لكن هذا لا يعني أنَّ هذا الإعتراف يُصاحبه التكريس على أرض الواقع لأنَّ مضمون المادة تحمل تناقضات فهي وردت عامة لا تتضمَّن تفصيلات حول إجراءات ونفقات التكوين فضلا عن الجهة المكلَّفة بمتابعة التكوين.

2.ت. إعداد برنامج إصلاحي لتفعيل المشاركة على مستوى البلديات

يقْتضي أمر تفعيل المشاركة على المستوى المحلِّي إجراء إصلاحات تمسُّ الجماعات الإقليمية لاسيما البلديات كونها الرَّكيزة التي تسْمح بتحقيق هذه المقاربة، لهذا بادرت وزارة الداخلية والجماعات

=سن 23 سنة، التمتُّع بالجنسية الجزائرية، وإثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها دون الإشارة إلى أيِّ شرط يقتضي الحصول على مستوى علمي معيَّن يسْمح بتحمُّل المسؤوليات.

[1] - **برازة وهيبة**، مرجع سابق، ص. 169.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 173.

[3] - **قانون رقم 11-10**، مؤرَّخ في 22 جوان 2011، *يتعلَّق بالبلدية*، مرجع سابق.

المحلِّية بإطلاق برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلِّية (كبدال) بالتَّعاون مع برنامج الأمم المتَّحدة والإتِّحاد الأوروبي بهدف تعميم اسْتعمال حق المشاركة بعد أنْ كرَّس التعديل الدستوري لسنة 2016 الديمقراطية التشاركية بشكل صريح قصد تفعيل وترقية المواطنة.

تعمل وزارة الداخلية والجماعات المحلِّية والتهيئة العمرانية في إطار رؤية سياسية عالمية على إعداد مشروع عالمي لإصلاح الجماعات الإقليمية، بتحديد إطار تشريعي وتنظيمي مجدّد يهدف إلى تكريس حوكمة محلِّية تشاورية ديمقراطية ومتوازنة، تنطوي على تأصيل الممارسة الديمقراطية، وتعزيز نظام اللَّامركزية ومضاعفة إمكانيات إشراك المواطنين، والإسْتغلال الرشيد والعادل والفعَّال للموارد، وتحسين نوعية الخدمات، فضلاً عن تعزيز الدور الإقتصادي للسلطات المحلِّية، لبروز إقتصاد محلِّي متنوِّع يعْتمد على الإسْتغلال الأمثل للإقليم المحلِّي[1].

يتمُّ تطبيق برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلِّية على عشرة بلديات نموذجية على مدى أربعة سنوات من 2017 إلى 2020 على أمل تعميم المبادرة على جميع البلديات بعد أنْ يتم الأخذ بعين الإعتبار العراقيل التي تحول دون تفعيل المشاركة، خاصة وأنَّه عبارة عن شراكة مجدِّدة للديمقراطية من خلال التشاور، وإتاحة فرصة مشاركة فعاليات المجتمع المدني للمجالس المنتخبة محلِّيًا في تقدير مسْتقبل الخدمة العامة والمساهمة في تحقيق التنمية، فهذا البرنامج يسْعى إلى تعزيز دور الفواعل المحلِّية الرَّسمية منها وغير الرَّسمية في عمليات صنع القرارات.

يتماشى برنامج دعم قدرات الفاعلين المحلِّيين في التنمية المحلِّية في فلسفته مع إرادة الحكومة الجزائرية في ضمان التَّحدي الرئيسي المتمثِّل في التنويع الإقتصادي والديمقراطية التشاركية في تسيير الجماعات الإقليمية المنصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يتعلَّق الأمر بتجسيد هذه

[1] –**Programme de Renforcement des Capacités des Acteurs Locaux du Développement (Cap Del) Démocratie Participative et Développement Local**, en partenariat avec le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, l'Union Européenne et le Programme des Nations Unies pour le Développement, Recommandations des Acteurs Locaux pour la mise en œuvre du Cap Del, Optimum communication, Alger, Septembre 2017, [En Ligne] sur :www.undp.org, consulté le 20 janvier 2018, p.04.

الإرادة بطريقة عملية ومتناسقة مع إطار يسهِّل التسيير المتكامل التشاركي للجهات الفاعلة العامة والمجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل التنمية المحلية[1].

يشمل التسيير المتكامل التشاركي بناء القدرات المؤسَّسية والقدرة على تنفيذ التنمية المحلية وتحسين التخطيط الإستراتيجي المحلِّي وأنظمة التشغيل للخدمات الأساسية ذات مستويات الحكم المختلفة وتعزيز الرأسمال البشري وحثِّه على ممارسة المواطنة النشطة والقادرة على المساهمة في تحقيق التنمية المحلِّية[2].

يعتمد برنامج دعم القدرات الفاعلين المحلِّيين في التنمية المحلِّية على نهج عملي متماسك في إطار تشاركي متكامل، يشمل جميع الجهات الفاعلة المحلِّية من مؤسَّسات عامة، مجتمع مدني والفواعل الإقتصادية العامة والخاصة.

يقصد هذا البرنامج بالجهات الفاعلة كل من المنتخبيين المحلِّيين الذين يُمثِّلون ركيزة هذا البرنامج، فهم من يقومون بإشراك المجتمع المدني والمتعامليين الإقتصاديين والمواطنين في تسيير بلدياتهم، بدءً بالتَّخطيط الذي يُنشأ تصوُّر تشاوري لمستقبل البلدية، لهذا ستتم عملية تعزيز قدراتهم حتى يقودوا الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلِّية، فهم مطالبون بتقاسم سلطتهم في اتِّخاذ القرار مع المواطنين، قصد استعادة الثقة المفودة بين الإدارة المحلِّية والمواطن، وفي هذا الإطار أسند دور خاص وأعدَّ مخطط خاص لتنمية قدرات النساء المنتخبات[3].

يُراد كذلك بمفهوم الجهات الفاعلة في إطار هذا البرنامج الهيئات التشاركية أي المجتمع المدني المستفيد الأول من البرنامج الذي يهدف إلى تعزيز تمثيليتهم، وضمان مشاركتهم الفعلية، على أساس رؤية إستراتيجية حقيقية للتَّنمية المحلِّية في تسيير شؤون البلديات، حيث تتمثل في الجمعيات، مجالس الأحياء، الجامعات والمعاهد وغيرها من الهيئات التي تُدافع على مستوى الحوكمة التشاورية على مصالح

---

[1]– يندرج الإهتمام بتحقيق الديمقراطية التشاركية ضمن المحور الأوَّل من البرنامج الذي يسعى إلى تحقيق الحوكمة المحلِّية التشاورية والشفاَّفة، وتقوية التكافل الإجتماعي وظهور إقتصاد محلِّي متماسك ومتنوِّع، أنظر:

- **Programme de Renforcement des Capacités des Acteurs Locaux du Développement (Cap Del) Démocratie Participative et Développement Local**, op.cit. p. 05.

[2] – **Ibid,** p.05 .

[3] – **Ibid,** p.07.

مختلف شرائح المجتمع[1]، يُفيد أيضا هذا المفهوم المواطنين بشكل خاص الشباب والنساء المنظَّمين وغير المنظَّمين، المشاركين بشكل مباشر في الحوكمة التشاورية، باسمهم الخاص، والذي يسْتعلمون حول مصير تسيير شؤونهم المحلِّية ويتقاسمون مطالبهم وآرائهم، ويقدِّمون خبرتهم الشخصية وانطباعهم حول التنمية المحلِّية، كما يتضمَّن المتعاملين الإقتصاديين من فلاَّحين وحرفيين والتجار وغيرهم[2].

ثانيا

مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي من مقتضيات الحكم الراشد

يُعتبر مفهوم الحكم الراشد من قبيل المفاهيم الأكثر استعمالاً في المجتمعات المعاصرة[3]، أوَّل ما ظهر كان في مجال التدبير الاقتصادي حيث أثبت فعاليته في الارتقاء بالمقاولات والرَّفع من مردوديتها بعد ذلك تمّ إسقاط المبادئ التي يقوم عليها على المجال السياسي والإداري وأصبح يُعتمد كأسلوبٍ جديد في تدبير الشأن العمومي لمختلف مرافق الدولة[4]، تزامن ظهوره في هذه المجالات مع ظهور المفاهيم الجديدة في التنمية كاللِّيبرالية الحديثة والتسيير العمومي الجديد.

يرتكز الحكم الراشد على العديد من الجوانب المعيارية حيث يهتم بالبعد والمحتوى الديمقراطي والشرعية وإشراك عديد الفواعل في عملية الحكم والتدبير وصنع القرار ورسم السياسة، عكس المفهوم التقليدي للحكم الذي كان يحصر عملية التنمية في الدور الذي تلعبه الدولة والقطاع العام دون غيرهما[5]،

---

[1] – **Programme de Renforcement des Capacités des Acteurs Locaux du Développement (Cap Del) Démocratie Participative et Développement Local**, op.cit. p.07.

[2] – **Ibid,** p.07.

[3] – يتقارب مفهوم الحكم الراشد مع مفهوم الحكومة، فهما من نفس الأصل الإيتيمولوجي، فكلاهما ينبع من الفعل اللاّتيني « gubernane » مصطلح بحري يُفيد "قيادة سفينة"، في البداية كانا يُستعملان كمرادفين، لكن سُرعان ما تمَّ التخلي عن ذلك والفصل بينهما بفعل أداء الحكومة التي انعزلت عن المواطن وانحصرت مهامها في تسيير الوظائف التنظيمية الإدارية التقليدية، الأمر الذي خلق ضرورة وجود ممثلين عن المواطن كالمجتمع المدني، أنظر:

-GUY Peters, *Les nouveaux défis de la gouvernance*, centre canadien de gestion, presse de l'université Laval, Canada, 1995, p. 1.

[4] – **مفيد أحمد**، *"الحكامة الجيدة على ضوء دستور 2011"*، السياسات العمومية، عدد 14، المغرب، 2015، ص. 7.

[5] – **ابرادشة فريد**، *الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2014، ص.21.

فهو مفهوم واسع يقضي بالاعتراف بدور المؤسَّسات غير الرسمية كالهيئات التشاركية والقطاع الخاص في تدبير الشأن العمومي.

يُمكن استخلاص العلاقة بين مفهوم الحكم الراشد ومبدأ مشاركة المواطنين من خلال التعاريف المقدَّمة لهذا الأول، حيث تمَّ تعريفه بأنَّه "***مجموع الطرق التي يسيِّر بموجبها الأفراد والمؤسَّسات العامة والخاصة شؤونهم المشتركة، فهي عملية متواصلة تُساعد على تنسيق المصالح المتضاربة والمختلفة واتِّخاذ القرار التشاركي، حيث يتضمَّن المؤسَّسات الرَّسمية والنظم المدعَّمة لتقوية الإلتزام والمؤسَّسات غير الرَّسمية التي اتَّفقت الشعوب والمؤسَّات في صالحها***، كما يُعرف بأنَّه "***العملية التي بواسطتها يُمارس أعضاء المجتمع السلطة والحكم وقدرة التأثير السياسي بالمساهمة في رسم السياسات واتخاذ القرارات التي تهم الحياة العامة الاقتصادية والتنمية الاجتماعية***"[1]، بالتَّالي فهو عملية إدارية لممارسة السلطة واتخاذ القرارات التي تهتم بالتسيير الاقتصادي والسياسات التنموية.

يسْتند الحكم الراشد على مجموعة من المبادئ تتمثل في المشاركة التي تعني توفير الوسائل والسبل من أجل المساهمة في عمليات صنع القرار، والشفافية بإفساح المجال للإطِّلاع على الوثائق الإدارية والاستغناء على السرية، فضلا عن مبدأ المسائلة التي تتحقَّق بإخضاع صانعي القرارات للرَّقابة من طرف المواطنين وذلك مرتبط بحجم المعلومات المسموح الإطلاع عليها[2].

يرتكز كذلك مفهوم الحكم الراشد على مبدأ الشرعية الذي يسمح لإطارات الإدارة الحصول على موافقة المواطنين و ممارسة نشاطهم وفقا للشَّكليات المقرَّرة في القانون، كما يعْتمد على مبدأ الكفاءة الذي يُفيد قدرة الأجهزة المرخَّص لها على تحويل الموارد إلى برامج ومشاريع تكفل احتياجات وطلبات المواطنين، ناهيك عن مبدأ الاستجابة المتمثِّل في إصغاء الأجهزة الإدارية لمتطلَّبات المواطنين والسَّعي وراء تحقيقها بكل السُّبل المتاحة لها[3].

---

[1] – **G. WESS Thomas**, "*Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*", Third world quarterly, vol 21, n° 05, 2000, p. 797.

[2] – **لسلوس مبارك**،"*الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي*"، إدارة، مجلد 20، عدد 40، 2010، ص. 10-11.

[3] – **المرجع نفسه**، ص. 11.

تندرج مشاركة المواطنين في إطار النقاش الكبير حول ما يُصطلح عليه "**بالحوكمة الديمقراطية**" والذي يُفهم على أنَّه "***مجموعة من الأنشطة والمؤسسات التي تُساهم في خلق وتعبئة وتطوير مجتمع ديمقراطي يُعزِّز تنمية المواطنين بناءً على تطلعاتهم وقراراتهم الخاصة***"، وعليه فإنَّ الثنائي الذي تُشكِّله السياسات العامة ومشاركة المواطنين من وجهة النظر هذه هي شرط ضروري للحوكمة الديمقراطية، فهي ليست غاية في ذاتها لكنها وسيلة تسمح بتعميق وتوسيع طرق ممارسة الديمقراطية[1].

تفْترض التعاريف المقدَّمة حول الحكم الراشد ضرورة قيام علاقة ثلاثية الأطراف، بين الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، بمعنى أنَّ الدولة اليوم لوحدها غير قادرة على القيام بالتنمية لمفردها خاصة بعد التأثير الذي مارسته العولمة والتحولات الدولية المعاصرة على مفهوم السيادة ودور الدولة، ففي الوقت الراهن لم تعد الفاعل الوحيد الذي يضطلع بشؤون الأمن، السياسة والاقتصاد وغيرها من الشؤون العامة[2]، فالدولة الحديثة هي تلك التي تستوعب ضرورة إعمال مقتضيات الحكم الراشد لأنَّه من غير المعقول وغير الممكن التخلِّي عن دورها فالأمر الذي ينبغي القيام به هو تكييف وإعادة صياغة سياستها بما يتلاءم وهذه المقتضيات.

يقضي الحكم الراشد بضرورة إشراك القطاع الخاص في تدبير الشأن العمومي وذلك من خلال التعاقد ، وهو الأمر الذي عمدت السلطات العامة الجزائرية إلى تفعيله من خلال إشراكهم كطرف ثالث يعمل على تسيير المرافق العامة، خاصة بالنسبة للنَّشاطات ذات الطَّابع الصناعي والتجاري مع إبقائها مقيَّدة وفقا لمقتضيات المرفق العام، فخصَّ المنظِّم الجزائري هذه النشاطات بنظام قانوني يتمثل في تقنية تفويض المرافق العامة الذي يستأثر بطابع عقدي، يتم بموجب اتفاقية[3].

تقوم السلطة المفوِّضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية، وبصفتها هذه وفي سبيل ضمان السير الحسن للمرفق العام لها أن تفرض

---

[1] – **PONCE VASQUEZ Daniel,** « *La participation citoyenne : Un lien de qualité entre la démocratie et la gouvernance*, Démocratie et gouvernance mondiale, quelle régulation pour le21° siècle », UNESCO- KARTHALA, Paris, 2003, p.164.

[2] – **العظم صادق جلال، حنفي حسن**، *ما العولمة؟*، ط.02، دار الفكر، لبنان، 2006، ص. 194.

[3] – **بركات جوهرة**، *مرجع سابق*، ص 56.

على المفوَّض له إنجاز منشآت واقتناء ممتلكات تؤول للسلطة المفوضة بعد انتهاء التفويض تحقيقا لمسعى المصلحة العامة[1].

تضمَّن الباب الثاني من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لأوَّل مرَّة الأحكام العامة المتعلقة بتفويضات المرفق العام مع ترك الأحكام التطبيقية لمضمون هذا الباب للتنظيم الذي لم يصدر بعد، الأمر الذي يُعطِّل تطبيقها وبيان أحكامها، حيث جاء في نص المادة 207 منه إمكانية عهد تسيير المرفق العام إلى شخص آخر عن طريق تقنية التفويض وذلك في الحالات التي لا يمنعها القانون أي حينما يكون المرفق العام قابلا في ذاته للتفويض[2].

ألزم المنظِّم الجزائري إخضاع اتفاقيات تفويض المرفق العام لمبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات تحقيقا لمبادئ الديمقراطية[3]، فضلاً عن إخضاعها للمبادئ التي تحكم سير المرافق العامة من استمرارية ومساواة وقابلية التكيُّف[4].

إلى جانب إشراك الخواص في تسيير المرافق العامة، يقضي الحكم الراشد بتسخير مؤسسات المجتمع المدني من أجل تنظيم مسألة مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العمومي، وذلك بغرض تحقيق أكثر فعالية وضمِّ كافة المواطنين إلى حقل صنع القرارات.

المطلب الثاني

مبرِّرات الانفتاح على حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي

لم يكُن الانفتاح على مقاربة الديمقراطية التشاركية محض صدفة أو مجرَّد "موضة" تمَّت مُسايرتها إنَّما كان ذلك لتحقيق أهداف متعدّدة، نتيجة ما عرفه النشاط العمومي من تطورات قضت بعدم جعله حكراً

---

[1] – **مرسوم رئاسي رقم 15-247**، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، *يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام*، ج.ر.ج.ج عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.

[2] – نصت المادة 207 **من المرجع نفسه** على أنَّه: "***يُمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسئول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف***".

[3] – هي المبادئ التي كرَّسها المنظِّم في نص المادة 05 من **المرجع نفسه**.

[4] – المادة 209 من **المرجع نفسه**.

على الدولة، وقضت بتمكين المواطن من حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي حتى لا يتمَّ اتِّخاذ القرار بشكل انفرادي من الإدارة العامة بل نتاج مشترك يُصنع من الطرفين.

ساهم التطوُّر الحاصل في مجال الحقوق والحرّيات العامة في إعمال هذه المقاربة الحديثة في التدبير العمومي، لأنّ المواطن في الوقت الراهن لم يعد يكتف بالحصول على الخدمة العامة إنَّما أصبح يُطالب بخدمات ذات جودة عالية ترتكز على مقومات الشفافية والنزاهة، ولعلَّ أنَّ تحقيق هذا المسعى لنْ يتحقق إلاَّ إذا ساهم بدوره في ذلك.

كان تمكين المواطن من حق المشاركة بغرض تحقيق أهداف الإصلاح خاصة بعد الأزمة التي عرفتها الديمقراطية التمثيلية التي امتدت آثارها لتخلِّف أزمة مواطنة، حيث تشكِّل الديمقراطية التشاركية العلاج لهذه الأزمات، فضلاً عن ذلك فهي تعمل على تجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن وتحقيق الشرعية الإدارية **(الفرع الأول)**.

تُساهم الديمقراطية التشاركية في تحقيق أهداف التدبير العمومي الجديد إذْ يتم التحوُّل من منطق التدبير العمومي الفردي إلى منطق التدبير التشاركي التفاوضي، فالقرارات العامة يتم اتِّخاذها بعد استشارة المواطن ما يجعلها أكثر قابلية للتَّطبيق **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

تعدُّد أهداف الديمقراطية التشاركية

تهدف الديمقراطية التشاركية إلى الإصلاح فهي مدخل ضروري لذلك لاسيما بعد أنْ عجزت الإصلاحات التي انتهجتها الدولة الجزائرية عن تحقيق الأهداف المسطّرة في كل مشروع إصلاحي، وعليه فمشاركة المواطن تعمل على تحقيق ما يُمكن أنْ نُطلق عليه "إصلاح الإصلاح"، فهي من جهة تُساعد على تجاوز الأزمات **(أولا)**، كما تعمل على تحقيق أهداف ذات طبيعة إدارية، إذْ تسمح بتقليل إشكالات العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال ما تُحقِّقه من شفافية في تدبير الشأن العمومي **(ثانيا)**

أولا

اعتماد مقاربة المشاركة: احتواء للأزمات

برزت الحاجة إلى تمكين المواطن من حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي تجاوز مخلَّفات الديمقراطية التمثيلية التي تعثَّرت في تحقيق أو تجسيد المفهوم الفعلي للدِّيمقراطية، التي تعرَّضت لأزمة حادة ساهمت في قطع الصِّلة بين الناخب والمنتخبين، فذلك هو الدافع الرئيسي وراء تكريس الديمقراطية

التشاركية **(1)**، ليس هذا فحسب فآثار أزمة الديمقراطية التمثيلية امتدت لتخلق أزمة مواطنة، فالمواطن قد تقطَّن للخطابات الشكلية التي يُقدِّمها المترشِّحون في كل استحقاق انتخابي، لذلك شكَّلت الرغبة في ردّ الاعتبار للمواطنة دافعاً أخراً لتمكين المواطن من حق المشاركة **(2)**.

1. احتواء أزمة الديمقراطية التمثيلية

شكَّلت الاضطرابات الاجتماعية لسنة 1970 والأزمات الاقتصادية لسنوات 1973 و1979 في أوروبا أهم أسباب بروز أزمة الديمقراطية التمثيلية التي أدَّت إلى تعثُّر علاقة الناخب بمنتخبيه[1]، ما خلق ضرورة البحث عن وسيلة للحدِّ من شدَّة الأزمة التمثيلية ليستقر الأمر في مفهوم الديمقراطية التشاركية التي برزت كمحاولة لترميم البناء الديمقراطي وتشكيل عناصر المشروعية[2].

أماَّ في الجزائر فقد عرفت المشاركة السياسية تراجعاً ملحوظاً فنسب المشاركة في تراجع متزايد ومستمر، فعزوف الناخبين عن التصويت ناتج عن نقص الوعي السياسي[3] وعدم فهم أهمِّية الانتخاب وعلاقته بتحقيق الديمقراطية، ففي هذه الحالة غالباً ما يجهل المواطن أنَّ مصالحه ترتبط بشكلٍ وثيق بالمشرفين على تسيير شؤونه وأنَّ الإدلاء بصوته في حدِّ ذاته ممارسة للسُّلطة وتكريس للديمقراطية[4].

يتمثَّل السبب الثاني للعزوف الإنتخابي في الوضع المزري الذي آلت إليه الممارسة السياسية في الجزائر بفعل الأداء الرديء للأحزاب السياسية ولبرامجها التي لا تُساير المعطيات الجديدة، فالأحزاب بدلاً من أنْ تتولى مهمة إعداد برامج تنموية وبرامج تتضمن حلولاً للأزمات التي تعيشها البلاد تنتهج سياسة مُهاجمة بعضها البعض، قصد الحصول على التأييد الداخلي[5]، هذا دون الحديث عن بعد المسافة التي

---

[1]- **EMMANUEL Niddam, KESLASSY Eric,** *« Le dilemme de la démocratie »*, commission des relations avec le monde intellectuel, 2012,p.02. [En Ligne] sur : www.crif.org . Consulté le 20 mars 2017.

[2]- **عيساوي عزالدين**، *"الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"*، مرجع سابق، ص.223.

[3] – إنَّ الوعي السياسي هو حالة من اليقظة الفكرية يُدرك فيها المواطن نفسه وقدرته على التفهُّم والتحليل، أنظر،

– **أبو القاسم ليلى عيسى، زين العابدين أحمد ناصر**، *"مفهوم وأهمية الوعي السياسي اتجاه الدولة والمجتمع"*، مجلة تكريت للعلوم السياسية، المجلد 3، عدد 9، كلية القانون، جامعة تكريت العراقية، 2003، ص. 152.

[4] – **يوسفي فايزة**، مرجع سابق، ص. 152.

[5] – راجع في ذلك، **المرجع نفسه**، ص.152.

تجمع بين المُنتخَب والمواطن[1]، فالديمقراطية التمثيلية لم تعد قادرة على تحقيق الدور التمثيلي التشاركي للمواطنين بل أضحت أداةً لإدماج النُّخبة السياسية في النظام الإداري البيروقراطي[2] ، يُضاف إلى كل هذا الدور السلبي للمواطن الذي لا يظهر إلاَّ في الاستحقاقات الانتخابية كونه لا يمتلك أيُّ وسيلة تُمكِّنه من رقابة المنتخبين طيلة العهدة الانتخابية، الأمر الذي جعل من مشاركته مجرد مشاركة خيالية كونها مناسباتية[3].

ظهرت فكرة جديدة لتجاوز الوضعية الناتجة عن ضياع المشروعية بفعل أزمة التمثيل فكان ضرورياً اختراع وإعادة اختراع الديمقراطية التشاركية التي تقتضي مساهمة المواطن بشكل فردي في عمليات الاستشارة التي تسمح بتبادل وتكوين الآراء وتقديم الاقتراحات[4]، إنَّ الأمر هنا لا يتعلّق بمحاكمة الديمقراطية التمثيلية، لكن بما أنّهَ هناك انقطاع بين المواطن والسياسي فإنَّ المشاركة تعزِّز دور الأول في المساهمة في تدبير الشأن العمومي كما أنَّها تدعو إلى الأخذ بعين الاعتبار أنَّه رغم الطبيعة السياسية للانتخاب، إلاَّ أنَّه لا يُمكن تجاهل إمكانية إجراء الاستشارات مع المواطنين[5].

برز في هذا الإطار تصوُّرين يختلفان في جعل الديمقراطية التشاركية بديلةً عن الديمقراطية التمثيلية أو مكمِّلة لها، يقضي التصوُّر المثالي بأنَّ الأولى بديلة عن الثانية ما يُشكِّل خطورة على الديمقراطية لأنه سيساهم في هدم المؤسسات، فأنصار هذا الموقف يُقرون بأنَّ الديمقراطية التشاركية

---

[1] – صرَّحت في هذا الإطار البرلمانية السابقة السيدة "**سميرة بوراس**" أنَّ الخطاب السياسي هو سبب عزوف المواطنين عن صناديق الاقتراع، حيث أقرَّت بأنَّه من نسبة 23 مليون ناخب تمَّ تسجيل 07 ملايين عازف عن الانتخابات، وأرجعت ذلك إلى البرامج والخطابات السياسية التي لا ترقى إلى تجسيد تطلعات المواطن، بل غالباً ما يكون في الخطاب السياسي تراشق بين زعماء الأحزاب، فخُلُوُ برامجها من المضمون والواقع الملموس شكَّل معياراً مناسباً لفقدان الثقة في ممثلي المواطن، أنظر:

– **حوحو هدى**، *"سميرة بوراس: الخطاب السياسي سبب عزوف المواطنين"*، جريدة البلاد، صادر في 16 ماي 2017.

[2]– **ESSAID Taib**, op.cit.

[3] – **عيساوي عزالدين**، *"الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"*، مرجع سابق، ص. 221.

[4] -Interview de Mr **HERVE Pourtois**, lors du colloque sur *La démocratie participative en questions… et en pratiques*, Colloque du 40° anniversaire de la FOPES, UCL, Paris, 2015, p. 2.

[5]– Interview de Mr **REMAN Pierre**, lors du colloque sur *La démocratie participative en questions… et en pratiques*, Colloque du 40° anniversaire de la FOPES, UCL, Paris, 2015, p. 2.

تشكِّل انتقالاً من براديغم الحكم المحلي إلى الحكم التشاركي، وهو الأمر الذي يهدف إلى إحياء الديمقراطية المباشرة التي عُرفت في أثينا[1].

يقضي التصوُّر الواقعي بجعل الديمقراطية التشاركية مكمّلة للديمقراطية التمثيلية لأنّها تعمل على التوفيق بين إرادة المجالس المنتخبة صاحبة القرار السياسي وإرادة المواطنين ذوو القرار التنموي[2]، فلا يعني ذلك اسْتبدالها، لكن يجب اعتبار المقتضيات التشاركية الرامية إلى تفعيل دور المواطن كمكمِّل لها، فالهدف هو الإنتقال من الديمقراطية المتقطِّعة المقتصرة على الإنتخاب لتحقيق شرعيتها إلى أخرى أكثر إسْتمرارية تقوم على تدفُّق التبادلات المنظّمة المستمرَّة بين السلطة والمجتمع،كما تسْمح بإعادة إختراع المجال العام بوسيلة أخرى غير الإنتخاب[3].

في هذا السياق يؤكِّد الفقيه "**جاك شوفالييه**" بأنَّ: ***ترقية إيديولوجية المشاركة هدفها معالجة ضياع المشروعية الناتجة عن أزمة التمثيل، يتعلق الأمر بتأسيس الأنظمة للسلطة الموجودة على أساس مبدأ ديمقراطي، فالمشروعية لا تأتي من الأعلى أو من الهيئة، بل من القاعدة، من الأعضاء*** "[4]، فهو خلق مساحة جديدة لفكرة المشاركة التي لم تعد تعني فقط لحظة المواطن الناخب[5].

تُسْتعمل الديمقراطية التشاركية "كجرعة سحرية" لتجاوز إشْكالات الديمقراطية التمثيلية خاصة وأنَّ ظهورها كان لاحقًا عن الثانية، فهي مدخل إصلاحي يحاول تجاوز ثغرات التطوُّر التاريخي لأداء

---

[1] – **سدقاوي محمد**، مرجع سابق، ص. 10.

[2] – هو ما تمَّ التعبير عنه على النحو التالي: إلى جانب الانتخابات التي يرتبط بها الناس ارتباطاً كبيراً، فإنَّ الديمقراطية لا يُمكنها إلاَّ أنْ تضعف إذا لم تستند أيضا إلى ديمقراطية تشاركية، وإلى حركة مجتمعية"، لذلك " فهي تصوُّر جديد للسلطة يجمع بين التمثيل السياسي التقليدي والمشاركة في إدارة الشؤون اليومية والمصلحة العامة، على يد المواطنين والذين انتخبوهم أنظر: **المرجع نفسه**، ص. 10.

[3] – **ROQUEFORT-COOK Katline**, op.cit. p.114.

[4] - **Cité par : LEFEBVRE Rémi**, *La démocratie locale*, la documentation Française, Paris, 2009, p.121.

[5]– **التجريني سليمان**، *"الآليات الدستورية لمساهمة المجتمع المدني في القرار العمومي: آليتي التشاور العمومي وتقديم العرائض نموذجًا"*، مجلَّة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 13، 2016، ص. 137.

الديمقراطية التمثيلية، فذلك دعوة صريحة نحو "دمقرطة الديمقراطية" بفعل القصور الذي طالها على المسْتوى العملي[1].

تكْمُن أهمِّية المشاركة بالنسبة للمواطن في كونها أصبحت الوسيلة التي تسمح له بالمساهمة المستمرة دون انقطاع في تدبير الشأن العمومي، عكس الديمقراطية التمثيلية التي يُعاب عليها بأنَّها ديمقراطية بعيدة عن المواطن بفعل طابعها القائم على تفويض وكلاء عن طريق الانتخاب، فهذه الأخيرة كادت تُفرغ حكم الشعب من محتواه الذي أُنْشِأ من أجله[2] لأنَّها جعلت دور المواطن جُزئي ومناسباتي وأغفلت الدور الفعلي له.

إنَّ تَبَنِّي مفهوم الديمقراطية التشاركية[3] من شأنه تقْليص الفجوة التي خلّفتها أزمة الديمقراطية التمثيلية، لأنَّ من مُقتضياته الخروج عن الموعد الانتخابي الذي لطالما أثار جُملة من الإشكالات، فما يُميِّز مبدأ المشاركة هو ذلك التحوّل الذي يخْضع له المواطن بصفته ناخباً إلى شريكٍ يحرص على مدى التنفيذ الأحسن للنشاط العمومي على نحوٍ يضْمن الشفافية والفعالية.

تحصِر الديمقراطية التمثيلية دور المواطن في الحياة السياسية عند الإدلاء بصوته في الانتخابات، على عكس الديمقراطية التشاركية التي تعمل على الانخراط الفعلي لهذا الأخير في ممارسة السُّلطة بواسطة ميكانيزمات تكْفلُ له المشاركة في صُنْع القرار، خاصة وأنَّ مثل هذه الديمقراطية تجد إطارها الملائم على مستوى اللاَّمركزية بفعل قرب المسافة بين المواطن والمجالس التي ينتخبها خاصة البلدية بصفتها تُجسّد قاعدة اللاّمركزية ومكاناً لممارسة الديمقراطية.

---

[1] – **الزياني عثمان**، *"نحو بناء الديمقراطية التشاركية في الدول المغاربية بحث في الأصول والمقاصد الغائية"*، أعمال الندوة الدولية حول دينامية الإصلاحات في دول اتِّحاد المغرب العربي، كلِّية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الأوَّل، وجدة، يومي 15–16 أفريل 2010، ص. 143.

[2]- **B.FLACHER**, *« La participation politique »*, PNF de Lyon, Paris,[En Ligne] sur : www.aix-mrs.iufm.fr , p.02, consulté le 23 mai 2013.

[3] – يُمكن اعتبار الديمقراطية التشاركية تنسيق بين الدعائم الكلاسيكية للديمقراطية التمثيلية وإجراءات الديمقراطية التمثيلية وشبه المباشرة مع تعزيزها بسلطة اتخاذ القرار، أنظر:

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, *« Le temps de la participation »*, in extrait d'un ouvrage collectif La démocratie participative histoire et généalogie, la découverte, Paris, 2011, p.17.

2. رد الاعتبار للمواطنة

لا يُمكن اعتبار أزمة المواطنة إلاَّ امتدادًا لأزمة التمثيل السياسي هو ما أكّد عليه الفقيه "**ألان تورين**" حين قال أنَّ تدني المساهمة السياسية وما أسماه أزمة التمثيل السياسي كان سبباً وراء فقدان الناخبين الإحساس بأنّهم ممثَّلون، لذلك فهم يُشيرون بأصابع الاتهام إلى الطبقة السياسية التي لا تهتم سوى بمصالحها الخاصة والإثراء الشخصي لأعضائها، هو ما ولّد شعور لدى المواطن بفقدان مواطنته لأنّه يعتبر نفسه مستهلكاً أكثر مما هو مواطناً، وعالمياً أكثر مما هو قومياً، فضلاً عن ذلك فهو يشعر بأنّه منبوذ في مجتمع لا يشعر بأنّه يُساهم فيه لأسباب سياسية أو اقتصادية أو عرقية أو ثقافية[1].

تهدف الديمقراطية التشاركية إلى ردِّ الاعتبار للمواطنة لأنَّ مفهومها يُحيل إلى المساواة بين جميع المواطنين وتكافئ الفرص للمشاركة في الحياة السياسية والعامة، لا سيما وأنَّ أركانها تتمثَّل في المساواة والمشاركة.

تسمح المشاركة بإعادة المواطن إلى الحقل السياسي قصد استرجاع مواطنته الحقة ولضمان حقه في الانتخاب الذي يتم استعماله ككفالة للتَّغيير السلِّمي لأوضاعه الاجتماعية من خلال كبح كل عوامل إفساد الديمقراطية[2]، فالممارسة الديمقراطية تقتضي وجود فاعلين اجتماعيين يُمثِّلون المواطنين في المجتمع ويمارسون جميع الحقوق المرتبطة بالمواطنة فعليًا، والتي من أهمِّها المشاركة الطوعية للحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

تسمح الديمقراطية التشاركية بإعادة التصوُّر الذي قدَّمه الفقيه "**جون لوك**" لمفهوم المواطنة حيث ركَّز على "صنع المواطن الايجابي"، فالمواطنة وفقه تعدَّ نموذجا أوَّلياً لمفهوم المواطنة الحديثة فالمواطنين من صنع المجتمع، ولهم حقوق طبيعية، وعليهم مسؤوليات تشريعية وتنفيذية[3]، كما أنَّ مشاركة

---

[1]- **آلان تورين**، *ما الديمقراطية؟ دراسة فلسفية*، ترجمة كاسوحة عبود، منشورات وزارة الثقافة السورية، دمشق، 2000، ص.12.

[2]- **سدقاوي محمد**، مرجع سابق، ص.95.

[3]- **المرجع نفسه**، ص. 76.

المواطن تعيد صياغة "نظرية العقد الاجتماعي" الذي دعا من خلالها الفقيه "**جون جاك روسو**" إلى خلق الثِّقة بين السُّلطة بجميع مستوياتها والشعب[1].

تساهم الديمقراطية التشاركية في تصحيح المفهوم التقليدي للمواطنة الذي ربطها بشرط الجنسية وعليه فالمشاركة تسمح ببروز شكل جديد للمواطنة تعرف "*بمواطنة الحداثة*" أو "*مواطنة ما بعد الحداثة*" La citoyenneté post-moderne، فهي مواطنة ايجابية تؤثِّر على الخيارات الجماعية، ومواطنة موسّعة من خلال الانفتاح على حقوق جديدة ومستفيدين جُدد، وهي مواطنة جماعية متوافقة مع الكثير من المبادئ[2].

جعل السوسيولوجي "**كروزييه**" من المشاركة علاجاً للمجتمع المحظور « Remède à la société bloqué »، وفي الخطاب السياسي احتلَّت مكانة مركزية كوسيلة لحلِّ الأزمة السياسية والاجتماعية، فبرزت "*كجرعة سحرية*" « Potion magique » قادرة على إصلاح الروابط الاجتماعية والسياسية وتحويل تنظيم وسير الإدارة العامة، فهي تُكمِّل النموذج البيروقراطي الذي أقرَّه الفقيه "**ماكس فايبير**" بالنموذج التشاركي الذي يقضي بمساهمة الجميع "موظفين ومواطنين" في اتخاذ القرارات وتسيير المرافق العامة بتقنيات تشاركية[3].

تُساهم الديمقراطية التشاركية في فكِّ مشكلة "المواطنة المحاصرة" بفعل سياسة تطويق ممارسة الحرِّيات وتضييق فرص التعبير عن الرأي، والتي أدَّت إلى خلق إشكالية عزوف المواطن عن الحياة السياسية لخضوعه لأنظمة سياسية متسلِّطة فهو في مركز المواطن المفعول به والمفعول فيه"، فالمشاركة تسْمح بتذكية الوعي التشاركي" لدى المواطن[4].

---

[1]-**ROUSSO Jean Jacques**, Du Contrat Social, Flammarion, Paris, 2006.

[2] -**CHEVALLIER Jacques**, L'Etat post-moderne, 2° édition, droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, L.G.D.J, Paris, 2004, P.192.

[3]- **CHEVALLIER Jacques** , « *De l'administration démocratique à la démocratie administrative* », Revue Française d'Administration Publique, n° 137-138, 2011, p.221.

[4] – **الزياني عثمان**، مرجع سابق، ص. 149.

ثانيا

الأهداف الإدارية لتمكين المواطن من حق المشاركة

تُحقِّق الديمقراطية التشاركية أهداف في المجال الإداري، فهي تعمل على إصلاح وتجديد علاقة الإدارة بالمواطن كونها تُساهم في التقليل من حدَّة البيروقراطية و من الفساد الإداري **(1)**، ومن جهة أخرى فمشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي هي مصدر جديد لتحقيق الشرعية الإدارية **(2)**.

1. المشاركة: مخرج لأزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن

يُسْتعمل حق المشاركة كمبدأ لتسيير المرافق العامة حيث لابدَّ أنْ يكون المرتفق شريكاً يُقدِّم اقتراحات بواسطة جمعيات المرتفقين كلَّما كان ذلك ممكناً، فرغم عدم الإجماع على إضافة المشاركة إلى قائمة المبادئ الكلاسيكية المرفق العام إلاَّ أنّه يدخل في إطار السياسة الرامية إلى تحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن واستعماله كوسيلة لتقييم السياسات العامة[1]، فحسب الفقيه "**ليون جوقي**" فإنَّ المشاركة ترتبط بوجود المرفق العام، لهذا لا يطبَّق قانون المرفق العام إلاَّ على الموظفين العامين والمرتفقين الذين شاركوا في تسييره[2].

تعمل الديمقراطية التشاركية على نسج علاقاتٍ جديدة تربط المواطن بإدارته بالقضاء على الحواجز القائمة بينهما، حيث تُأسِّس لعلاقة مباشرة بين الطرفين كونها تضع حداً للعزلة التي يعمل فيها الأعوان العموميين، فهي تجعل الموظَّف يُدرك أنّ هناك حلولاً في مختلف المجالات بدل القرارات التقنية البحتة، كما أنّها تشكِّل آلية ممتازة للعلاقات العامة[3]، فهي غالباً ما تؤدي إلى الحدِّ من الانتهازية وتعزِّز الثقة بين الإدارة والمواطن خاصة وأنَّه كثيراً ما غُيِّب دوره وتمَّ تجاهله، فذلك سيسمح بالقضاء على مخلّفات الإدارة الاستبدادية ويخلق إدارة حديثة تعتمد على المواطن في عمليات اتخاذ القرارات [4].

---

[1] – **VALETTE Jean-Paul**, *Droit des services publics*, 2° édition, ellipses, Paris, 2013, p.152.

[2] - Cité par **DUMONT Gilles**, *La citoyenneté administrative*, op.cit. p. 217.

[3] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 124.

[4] – **حداد محمد**، *"المشاركاتية وحق المواطن في الإعلام"*، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، عدد 01، عدد خاص أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها (06 و07 أفريل 2011)، 2012، ص. 65-66، 81.

تُساهم مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي في تقليص إمكانيات إعمال البيروقراطية وانتهاج الرشوة والمحسوبية، فهي تعمل على تكوين إدارة بمواصفات ديمقراطية تحتكم في تعاملها مع المواطن إلى مقومات الحكم الراشد من مسائلة ومحاسبة وشفافية بالتالي فهي تحدُّ من المعاملات القائمة على اعتبارات شخصية ومالية أو عائلية.

تأسِّس المشاركة لقيام إدارة مُواطنة تأخذ بعين الاعتبار انشغالات المواطن، خاصة وأنَّه في الوقت الراهن أضحى وصف الإدارة العامة بالديمقراطية مقترن بمدى إشراكها للمواطن، فضلاً عن مدى شفافيتها وإعمالها للإعلام الإداري وتمكين المواطن من الحصول على الوثائق الإدارية.

إلى جانب هذا، تسمح المشاركة بتلافي التعقيد الذي طال المعاملات الإدارية وتحدُّ من شدّة المركزية التي طغت على أساليب تقديم الخدمات لأنَّ الأمر هنا يتعلَّق بتغيير أنماط اتخاذ القرارات والتي تتم وفقاً لمقاربة المشاركة من الأسفل أي تكون نابعة من إرادة المواطنين، أكثر من ذلك فهي تُعزِّز جهود الدولة المسخَّرة لإصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن فهي مكمِّلة لسياسة التحديث التي تمَّ انتهاجها في سبيل تحسين الاستقبال والتوجيه داخل الإدارة العامة، وتبسيط الإجراءات الإدارية وتعميم استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

يُشترط لتحقيق هدف تجديد العلاقة بين الإداة والمواطن مصاحبة الفعل التشاركي بمجموعة من الإجراءات، لأنَّها عملية تخضع للعديد من الإكراهات الإدارية كتآكل التنظيمات الإدارية للمرافق العامة، تداخل الإختصاصات والصلاحيات على النَّحو الذي يُعرقل السرعة في اتِّخاذ القرارات والقدرة على استيعاب الدور الجديد للمواطن في ظل وجود مقاومة التغيير المعرقلة للإصلاح، كما أنَّ الطَّبيعة الخاصة لبعض المرافق العمومية يجعل من الصعب إقناع المسؤوليين بأهمِّية مشاركة المواطن في صنع القرارات[1].

2. تحقيق الشرعية الإدارية

ليست المشاركة مجرّد هدف أو وسيلة لإدخال المواطن في الإدارة لكنَّها أيضاً آلية تسمح بتعزيز وتقوية النظام الإداري، فهي مقترنة بالشرعية الإدارية مخلفةً أثاراً على فعاليتها، تسمح بتغيير الأسلوب

[1]- **إدريس فخور**، *آلية مشاركة المواطنين في تحديث المرافق العمومية في ضوء مضامين الدستور الجديد*"، المجلَّة المغربية للإدارة المحلِّية والتنمية، عدد 120، 2015، ص. 95، 96.

التقليدي الذي تستمد منه الإدارة العامة شرعيتها، فهي تُساهم في تجديد سير الإدارة ومبدأ الديمقراطية التمثيلية، فالشرعية التي تستمدها الإدارة العامة من خلال خضوعها للسلطة السياسية تُنافسها اليوم تلك التي تمنحها لها الديمقراطية التشاركية[1].

يُشْترط لتحقيق هذه الشرعية أنْ تكون هناك إرادة فعلية لتمكين المواطن من المشاركة فينبغي أنْ لا يقتصر الأمر على مجرَّد معارضة ليس لها تأثير على القرارات الإدارية، بعد ذلك لا بدّ من تقسيم السلطة الإدارية أي الإدارة العامة تمنح للمواطن جزءًا من سلطتها مع الحفاظ على امتيازاتها، ولا بدَّ من إنْتماء المشاركين إلى الهيئة المتَّخذة للقرار[2].

تُعزّز المشاركة استقلالية الإدارة العامة في اتخاذ القرار كونها لا تزال مجرَّد أداةٍ لتنفيذ السياسة العامة بفعل مبدأ الفصل بين السلطات، فالمشاركة تُبيِّن أنَّ الإدارة تنسج علاقات مع المجتمع المدني ما يُخوّلها سُلطة اتخاذ القرار الذي تتقاسمه مع المواطن، فيكون بذلك مصدراً جديدا لشرعية الإدارة العامة التي لا تخضع وفقاً للمقاربة التشاركية للسُّلطة السياسية ولا ترتكز على اختصاص الموظَّفين إنَّما على رضا المواطنين المستفيدين من خدماتها فالموظفين عليهم أنْ يكونوا في خدمتهم وليس في خدمة المنتخبين[3].

تسمح المشاركة بتغيير العلاقات الداخلية في الإدارة العامة فهي تُساهم في بروز هيكل إداري جديد، إذْ تُعيد التنسيق للجهاز الإداري المهدَّد ببروز وتصاعد وحدات إدارية أخرى منافسة، أكثر من ذلك يُمكن استعمال مشاركة المواطنين كوسيلة لتحقيق استقلالية الإدارة في مواجهة سلطة الوصاية .

---

[1] – يقول الأستاذ "بولويس" بأنَّ المشاركة لا تهدف فقط إلى تحرير المرؤوس الإداري إنَّما تُحقِّق الشرعية الإدارية التي عجزت السلطة السياسية عن تأمينها للإدارة العامة:

« Loin de servir à la libération de l'administré, contribuent au renforcement de ce pouvoir administratif qui, e attendant de conquérir sa propre légitimité, a besoin d'une légitimation que le pouvoir politique ne lui garantit plus, faute d'en avoir l'autorité ou le crédit », Cité par : **DUMONT Gilles**, op.cit. p.269.

[2] – **Ibid.** p.270.

[3] – **Ibid**. p. 270.

الفرع الثاني

التحوُّل من منطق التسيير التقليدي إلى منطق التدبير التشاركي

لم تعد عمليات صنع القرارات وتدبير الشؤون العامة حكراً على السلطات العامة في الدولة إذْ مُنح الخواص والجمعيات والمنظمات غير الحكومية قدرا من المسؤولية من خلال إشراكهم في التدبير باعتماد تقنيات غير مألوفة في القطاع العام ظلَّت لوقتٍ كبيرٍ حكراً على القطاع الخاص، وذلك باعتماد تقنية التدبير العمومي الجديد، لذلك تهدف مشاركة المواطن إلى تحقيق أهداف هذه المقاربة الجديدة في التدبير **(أولا)**، لتخضع بعد ذلك عمليات اتخاذ القرار إلى تحولات **(ثانيا)**.

أولا

تحقيق أهداف التدبير العمومي الجديد

برز مفهوم "التدبير العمومي الجديد" أو ما يعرف "بإعادة اختراع الحكومة" New Management Public ليبيِّن الطرق الجديدة لتسيير الشؤون العامة من خلال تقسيم الأدوار بين الحكومة والفاعلين الجدد باعتماد آليات السوق والخوصصة والتعاقد الخارجي[1]، أوَّل ما ظهر كان بهدف احتواء أزمة المشروعية التي أصابت القطاع العام في الدول الغربية، لأنَّ المنهج التقليدي الذي تتَّبعه في تقديم الخدمات أضحى قاصراً عن تحقيق الفعالية، فالإدارة العامة تُواجه حتمية تحقيق الفعالية والمردودية فهي ملزمة شأنها في ذلك شأن المقاولات الخاصة البحث عن الفعالية وعقلنة طرق عملها من خلال التجاوب مع التقنيات الحديثة واتِّخاذ القرار بالاستفادة من تجربة القطاع الخاص[2].

---

[1]– **عشور طارق**، " *مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية*"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، عدد 01، الجزائر، 2012، ص.109.

[2] – **عطار نادية**، *التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام –التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه–*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، فرع العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ، 2012، ص. 75.

يهدف مبدأ التدبير العمومي الجديد إلى إصلاح الإدارة العمومية التقليدية من خلال إنجاز النشاط الإداري بأكبر قدر من الفعالية، كما يعمل على وضع مؤشِّرات للنَّشاط الإداري وأدوات للتسيير المالي والمحاسبي بهدف تحقيق الفعالية الاجتماعية والاقتصادية، وتحسين نوعية الخدمة المقدمة للمرتفق وفعالية التسيير[1].

يقتضي مبدأ التسيير العمومي الجديد ضرورة أخذ العامل المالي بعين الاعتبار، ويقوم على ثلاثة « E » وهي "الاقتصاد" Economie، "الفعالية" Efficacité، "الفاعلية" Efficience، يهدف إلى تحقيق الفاعلية الإدارية بالاعتماد على خمسة محاور، "التخطيط الاستراتيجي" La planification stratégique "المناجمنت التشاركي" Le management participatif، "مناجمنت النوعية" Le management de la qualité، و"إدراج تقنيات الإعلام والاتصال ورقابة التسيير"[2]، وعليه فإنَّ التدبير العمومي الجديد هو علم محكم ومعقلن وفعَّال ينطوي على مجموعة من المفاهيم التي تُساهم في عقلنة التسيير مثل الفعالية والتخطيط، الإدارة بالأهداف، الجودة والتدقيق، فهو منطق مادي وواقعي يتمحور حول العمل ويتلخَّص في التنظيم الفعَّال للأشخاص على ضوء إستراتيجية مقدَّمة وعلى أساس هدف يجب بلوغه[3].

يقوم مبدأ التدبير العمومي الجديد على الضرورات التالية:

- فصل اتخاذ القرار الاستراتيجي النابع من السلطة السياسية عن التسيير العملي النابع من الإدارة العامة،
- اللاَّمركزية وإنشاء وكالات كآليات للضبط،
- إهمال مركز الموظَّف ومبدأ الأقدمية، والتركيز على الاستحقاق والأداء،
- إدراج ميكانيزمات السوق لتحقيق المصلحة العامة،
- التركيز على الشفافية والنوعية وتحقيق الفاعلية،

---

[1] – **PESQUEUX Yvon**, *« Le « nouveau management public » ou (New Public Management) »*, 2010, p. 2-3, [En Ligne] sur hal.archives-ouvertes.fr, consulté le 23 mars 2017.

[2] **- Ibid.** p.3.

[3] – **عطار نادية**، مرجع سابق، ص. 78–79.

-إشراك المواطن في عمليات اتخاذ القرارات وتقديم الخدمات،

-إدخال آليات اقتصاد السوق على القطاع العمومي وإضفاء نوع من المنافسة ليس فقط بين المنظمات العمومية وإنّما أيضا بين القطاع العمومي والقطاع الخاص،

- السعي إلى تحقيق الفعالية والفعلية في الأجهزة الإدارية للدولة وتحسين أدائها من خلال ترشيد استعمال الموارد العمومية والتقشف في النفقات العمومية،

- التوجُّه نحو المواطن واعتباره زبوناً يجب إرضاءه[1].

تهدف الديمقراطية التشاركية بشكلٍ ما إلى تجسيد أهداف التسيير العمومي الجديد الذي يقضي بضرورة الأخذ بعين الاعتبار كل ما خلصت إليه مشاورة ومشاركة المواطن بصفته مرتفقاً ومستعملاً للمرفق العمومي[2]، وعليه نشهد تحوُّلاً في أنظمة اتِّخاذ القرار والتدبير العمومي، فبعد أنْ احتكرت السُّلطة العامة صلاحية اتخاذ القرارات اضطرت في الوقت الراهن إلى إشراك المواطن لتلافي التعقيدات والإشكالات التي تنجم عن اتخاذ القرار بشكل فردي.

ثانيا

تغيير أنماط اتخاذ القرارات الإدارية

تُساهم مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي في تغيير أساليب اتخاذ القرارات الإدارية، إذْ يتم الانتقال من عملية اتخاذ القرار إلى عملية صنع القرار، فهي تخلق فرصة التشاور والتحاور ومناقشة الخيارات المتاحة في المراحل الأولية لعملية اتخاذ القرار **(1)**، كما تعمل على ترشيد القرارات المتخذة من طرف الإدارة العامة، لأنَّ صنعها بالتشارك مع المواطن والهيئات التشاركية على اختلافها يعدُّ مدخلا لفك الإشكالات التي قد تنجم عن اتخاذ القرار بشكل انفرادي **(2)**.

---

[1] - **CHAPPOZ Yves, PUPION Pierre-Charles**, *« Le New Public Management »*, Gestion et Management Public, n° 2, 2012, p.1.

[2]- **عيساوي عز الدين**، *"الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"*، مرجع سابق، ص. 223.

1. الانتقال من عملية اتخاذ القرار إلى عملية صنع القرار

تنْفرد السلطات العامة في أداء اختصاصاتها باتِّخاذ القرارات التي من شأنها أنْ تُؤثِّر على حياة المواطن باستعمال امتيازات السلطة العامة التي خوَّلها إياها المشرع كونها تعمل على تحقيق الصالح العام؛ حيثُ يتّم تنفيذها مباشرة تطبيقا لمبدأ "إمتياز الأسبقية" مع إمكانية الطعن فيها من خلال اللُّجوء إلى السلطة القضائية المختصَّة في حالة عدم مشروعيتها[1]، ذلك لأنَّ القرار الإداري تصرُّف قانوني صادر عن الإدارة العامة بإرادتها المنفردة دون تدخُّل من طرف المخاطبين به لإحداث أثار قانونية، لذلك يُشترط أنْ يصدر تعبيراً عن إرادة الإدارة وليس تنفيذاً لقرار أو إرادة سلطة أخرى[2].

غير أنَّه وتحقيقا للديمقراطية في اتِّخاذ القرارات الرشيدة والفعَّالة يُشارك المواطن بدوره في صُنع القرار الإداري، ليُتخذَّ بذلك عبر مرحلتين، الأولى تتمثل في "مرحلة صُنع القرار "والثانية في "مرحلة اتخاذ القرار"، حيثُ ينْدرج دور المواطن في المرحلة الأولى من خلال طرح أرائه واقتراحاته وتقديم البدائل، فهي تقوم على كسب الرأي العام واستشارته حول القضايا التي تعنيه في بيئة ديمقراطية[3].

بشأن مرحلة "اتخاذ القرار"[4] فإنَّ الفقيه "**هيربرت سايمون**" جعلها عملية مرادفة للإدارة العامة دعمه في موقفه هذا الفقيه "**ليونارد وايت**" حينما أقرَّ بأنَّ اتخاذ القرارات الإدارية يندرج ضمن المهام

---

[1]– **لباد ناصر**، *الأساسي في القانون الإداري*، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2011، ص.180 181.

[2] – **عشي علاء الدين**، *مدخل القانون الإداري*، مرجع سابق، ص. 266–267.

[3]– **سرير عبد الله رابح**، *عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر*، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 01، 2006، ص.125.

[4] – بشأن مرحلة اتخاذ القرار فقد ظهرت العديد من النظريات، منها "**النظرية التقليدية**" تعتمد على منطلقات الفكر الاقتصادي حيث أطلق عليها "**بالرجل الاقتصادي**"، الذي يستند في اتخاذ القرارات إلى العقلانية والرشد، من روادها الفقهاء "**تايلور**"، "**فايول**" و"**فيبر**" الذين أقرّوا بأنّ النموذج البيروقراطي المثالي يعتبر من النظم الرشيدة التي يُمكن استخدامها للسيطرة على الأفراد إذْ يوفر لهم الدقة والاستقرار والانضباط المحكم، وهناك أيضاً "**نظرية العلاقات الإنسانية**" التي جاءت كانتقاد للنظرية الأولى التي يستحيل أو يتعذَّر تحقيقها كون قرارات الرئيس الإداري بعيدة عن الرشد الكامل، تستند في مضمونها على المهارة والمعاملة الديمقراطية للعمال حتى يتم الرفع من مستواهم، بعد ذلك برزت نظرية الفقيه "**هربيرت سايمون**" تستند على معيار الرشد الإداري على خلاف الرشد الاقتصادي أي أنَّ الرئيس الإداري عليه أنْ يأخذ في=

الجوهرية والوظائف الأساسية للإدارة العامة، فهي السلطة الوحيدة التي تملك صلاحية اتخاذ القرار النهائي[1]، لهذا عدَّد العلماء المحدِّدات التي تتحكَّم في هذه المرحلة في حصر وضبط الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، ومدى قدرة الإدارة على استخدام تلك الإمكانيات، ومستوى الضغوط المختلفة، مصادرها، واتجاهاه، والحسابات التي تُوضع لمواجهتها، وتقدير درجة الاستجابة المنتظرة من المعني بالقرار، فضلاً عن السلوك البشري، ودرجة التأييد أو المعارضة من المنفذين ومدى اقتناعهم بالمشاركة في تنفيذ القرار[2].

=الحسبان الظروف المحيطة به، إلى هذه النظريات تُضاف نظرية رابعة هي "**نظرية الدافعية**" للفقيهين"**ماسلو وهيروبرغ**" التي تؤكّد على أهمية المشاركة في اتخاذ القرارات، فأقرا بأنّ حاجيات التقدير والانجاز الذاتي يتحقق بدرجة كبيرة بمشاركة الفرد في عمليات اتخاذ القرار، أمَّا بشأن النظرية الخامسة فهي "**النظرية الكمية**" التي أتت بمبادئ مخالفة عن تلك التي أقرَّتها النظريات السابقة، فروَّادها يقضون بأنَّ تطوير الإدارة العامة لنْ يتحقق إلاَّ باعتماد الأسلوب العلمي والطرق الرياضية، لأنَّ الطرق الإحصائية المطبقة في تحليل القرار لها تأثير بارز على النتائج، فهي تُساهم في اتخاذ القرار الصائب والرشيد من خصائصها تطبيق التحليل العلمي على المشكلات الإدارية، تحسين قدرة الرئيس على اتخاذ القرارات وزيادة فعاليتها، إعطاء أهمية بالغة لمعيار الفعالية الكفاءة مع الاعتماد على النماذج الرياضية واستخدام الحاسوب في الإدارة العامة، أماَّ عن "**نظرية النظم**" مفادها أنَّ الإدارة الفعالة تحتاج إلى نظام دقيق للاتصال أي أنَّ إيلاج البيانات من المستويات الدنيا إلى العليا أمر ضروري لاتخاذ القرارات الرشيدة، لذلك تقتضي هذه النظرية ضرورة إشراك الموظفين في تحقيق ذلك من خلال تمكينهم من حق التعبير عن آرائهم، راجع في ذلك:

– **برويس وردة**، *فعالية الاتصال الإداري في إنجاح عملية اتخاذ القرار في المؤسسة الصناعية وانعكاسها على أداء العاملين*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الإجتماع، تخصص تنمية الموارد البشرية، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص. 204، 209.

– **بونخلة فريد**، *تأثير القادة على عملية اتخاذ القرارات في التنظيم الصناعي الجزائري*، دراسة ميدانية في مصنع صيدال فرع– فرمال– بمدينة عنابة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في علم الاجتماع تنمية الموارد البشرية، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، كلية العلوم الإنسانية والديمغرافيا، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص. 137، 145.

[1] – **فيحان محيا علوش المحيا العتيبي**، *دور المعلومات في عملية اتخاذ القرارات الإدارية (دراسة تطبيقية على العاملين في المديرية العامة للجوازات بمدينة الرياض)*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2004، ص.39.

[2] – **سرير عبد الله رابح**، مرجع سابق، ص. 45.

أمَّا مرحلة "صنع القرار"[1] فهي العملية التي من خلالها يتم تحديد المشكلة والفرص والبدائل ثمّ دراستها وتحليلها للوصول إلى حلِّ تلك المشكلة، فهي تتضمن سلسلة من الخطوات المترابطة المؤدية إلى اتخاذ القرار وتنفيذه ومتابعته، لهذا فأنَّ دور المواطن يتم في هذه المرحلة .

تُعدُّ مرحلة صنع القرار أوسع وأشمل من مرحلة اتخاذ القرار كونها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بوظائف الإدارة التي تُحدِّد موضوع القرار ومضمونه، فهي المضمون العام لنشاط الإدارة على جميع الأصعدة[2] تستمد أهميتها في كونها مرحلة ضرورية أفرزتها التطورات الطارئة بفعل التقدم العلمي والتكنولوجي وتضاعف عدد المشاركين بشكل مباشر وغير مباشر، لذلك فهي مرحلة تستلزم توافر قدر من المعلومات الأمر الذي يقتضي استخدام أساليب كمّية لتوفيرها[3].

تمرُّ عملية صنع القرار عبر ستة مراحل، وهي مرحلتي التشخيص وجمع المعلومات، مرحلتي التحليل وتقديم البدائل وأخيرا مرحلتي متابعة التنفيذ والتقويم.

في البداية، ينبغي إدراك المشكلة وتوافر النيَّة لحلِّها، ثمَّ بعد ذلك جمع المعلومات وتفسيرها والبحث عن البدائل ثُم اتخاذ القرار وتنفيذه، مراجعته وتقييمه لإمكانية وضع إستراتيجية للتعامل مع

---

[1] – برزت بشأنها أيضا مجموعة من النظريات وهي، "**نظرية الاكتفاء الذاتي**" تقضي بضرورة حصر سلطة صنع القرار في فئة معيَّنة ومحدَّدة، مُستندة في تبريرها على حجَّة أنَّ المناقشات المتعدِّدة تُفقد القرار قيمته، وهناك نظرية "**الجار الطيِّب**" هي على عكس الأولى تؤكِّد على ضرورة احترام رأي الجماعة وتقضي بضرورة إشراك الجميع في عمليات صنع القرار بهدف التخفيف من حدَّة الصراع ولتحقيق الرضا، تُضاف إليها نظرية أخرى هي "**نظرية الإهمال**" مفادها أنَّ الكثير من المواطنون يعزفون ويهملون واجب المشاركة في صنع القرارات لانعدام الثقة والخوف من عدم تحمل المسؤولية الناجمة عن ذلك، أماَّ بشأن "**النظرية التقليدية**" فهي تؤكِّد على أهمية المشاركة في صنع القرار والالتزام به، لذلك يدعو روادها إلى ضرورة تحقيق التوازن بين المشاركة، والالتزام بنتائجها، برزت بعد ذلك "**نظرية الاهتمام بصنع القرار**" تقضي بأنَّ أفضلالوسائل للحصول على قرارات رشيدة هي توظيف جميع موارد المؤسسة المتاحة لاتخاذ القرار مع الالتزام به من قبل الجماعة، أنظر:
– **برويس وردة**، مرجع سابق، ص. 209–210.

[2] – **سرير عبد الله رابح**، مرجع سابق، ص. 52.

[3] – **بلقيس عبد الوهاب النعيمي**، *"صناعة القرار التربوي"*، دراسات تربوية، عدد 10، 2010، ص. 213.

المشكلات مستقبلاً[1]، وبعد تشخيص المشكلة يتم تحليلها وفق مقاربة نسقية يُراعى فيها زمن ودوافع صدور القرار، يتم جمع المعلومات من مختلف المصادر لتحليلها تحليلاً دقيقا، لذلك يجب أنْ تكون المعلومة شمولية، دقيقة وموجزة، فمن دون المعطيات لا يُمكن تحديد البدائل أو قياس منفعة كل بديل ودقة البيانات تتوقف على أساليب جمعها[2].

إنَّ تحديد البدائل مرهون بمدى وعي وثقافة المجتمع المدني الذي يُفترض عليه أنْ يعمل على التحليل وتقديم البديل الأفضل لصالح المجتمع، فدوره يتجسَّد خاصة عند طرح الاقتراحات لترشيد القرار الصادر عن الإدارة العامة، بهذا يكون المجتمع المدني قد حقَّق غاية اجتماعية هادفة إلى الاستقرار والتعامل الأمثل مع الإدارة ويكون ذلك قائم على التواصل وتقوية عامل الثقة بين الإدارة والمواطن بكسر حاجز العزلة والتأييد الديمقراطي.

تُعتبر مرحلتي التشخيص وجمع المعلومات من أولى مراحل اتخاذ القرار، تليهما مرحلة التحليل واقتراح البدائل لتُختتم بمتابعة التنفيذ والتقويم، التي ترتبط إلى حدٍّ كبير بمرحلة تشخيص المشكلة وكيفية التعامل معها ونوع البديل المختار، وعليه فتنفيذ القرار ومتابعته مرتبط بجملة من الشروط حتى تضمن فعاليته والمتمثلة أساساً في اختيار الوقت المناسب لإعلان القرار وعن تطبيقه وظهور نتائجه، حيث تُقاس درجة فعاليته في مدى تحقيق الهدف المتخذ بشأنه وأنْ يتجسَّد ركن المشاركة في صنعه[3]، فمتابعة تنفيذ القرار تسعى إلى تحسين نوعيته وجعله أكثر ثباتاً وقبولاً، كما تُنمي الثقة بين الإدارة والمواطن، فضلاً عن ذلك فالمشاركة في عملية صنع القرار لها أثر على في تنمية القيادات الإدارية.

لم تعد القرارات الإدارية تُتَّخد وفقاً للأسلوب التقليدي بشكل إنفرادي بل أضحت مشاركة المواطن مصدراً جديداً لمشروعيتها، فعملية صنع القرار تسمح باتِّخاذ قرارات ديمقراطية كونها تتم عن طريق إشراك ومشاورة أكبر قدر من المعنيين بالموضوع أو إشراك مُمثلين عنهم[4]، فهي تنتج نتائج منهجية منظمة

---

[1] - **بلحاج فتيحة**، *"الأسس النظرية والعلمية في اتخاذ القرار"*، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، عدد 07، مخبر العولمة والسياسات الإقتصادية، جامعة الجزائر 03، 2016، ص. 271-272.

[2] - **المرجع نفسه**، ص.284.

[3] - **سرير عبد الله رابح**، مرجع سابق، ص. 217.

[4] - **فيحان محيا علوش المحيا العتيبي**، *مرجع سابق*، ص.42.

ومنضبطة ودقيقة بعيدة كل البعد عن الانحياز الذاتي والاعتبارات الشخصية، مما يوفّر للقرار المتَّخذ غطاء من الشرعية والعدالة، فيدخل في سلسلة من العمليات والإجراءات التي تأخذ بعين الاعتبار كافة البدائل والمتغيّرات .

لم تعُد الإدارة العامة في الوقت الراهن تُقرِّر وفقاً للأشكال التقليدية ولا يُمكنها ذلك، هو ما أكَّد عليه مجلس الدولة الفرنسي في التقرير الذي أعدَّه خلال سنة 2011 الوارد تحت عنوان "استشر بشكل آخر، وشارك فعليا « Consulté autrement, participer effectivement » ، على هذا النحو يفقد القرار الإداري طابعه الانفرادي لإعطاء المواطن مكانة هامة في عملية صنعها[1]، لذلك فإنَّه ينبغي تعزيز الأساليب التقليدية لاتخاذ القرار بمقتضيات المشاركة حتى تكون فعَّالة وتسمح بتكوين إدارة تقوم على دعائم الاستشارة والتشاور.

2. ترشيد عملية اتِّخاذ القرارات الإدارية

يُقصد بترشيد القرار الإداري إضفاء الحكمة والعقلانية عليه فحسب الفقيه "**سايمون هربيرت**" فإنَّ متَّخذ القرار لا يُمكنه أنْ يوفِّر الحلول المثالية للمشاكل التي تعترضه وذلك لعدَّة أسباب منها تغيُّر الظروف فما كان حلاً في فترة زمنية معيَّنة لا يُمكنه أنْ يكون كذلك في زمن آخر، فضلاً عن تعدُّد البدائل المتاحة أمام متَّخذ القرار الأمر الذي يُصعِّب عليه اتِّخاذ القرار الرشيد[2]، لذلك فمشاركة المواطن من شأنها أنْ تُساهم في فكِّ العراقيل التي تواجه متَّخذِّي القرارات وتحسِّن منها.

يُراد من مفهوم القرارات الرشيدة ذلك السلوك الذي يستلزم عملية جمع الآراء والحقائق والمعايير الأساسية ومفاعلاتها بعد تحديد الأهداف ومن ثمَّ تدعيمها بمنهجية عملية تُضاعف من قيمة النتائج المتوخاة من القرار المراد اتخاذه، حيث يُساهم المواطن بدوره في تحقيق فعالية القرار وترشيده بناءً على الإقتراحات التي يُقدِّمها والبدائل التي يعرضها.

---

[1] – **SAUVE Jean-Marc**, *« Les nouveaux modes de décision publique »*, Forum de Trans Europe Experts, les enjeux juridiques européens, Nouvelles gouvernances et nouvelles régulations en Europe, 30 mars 2011, Paris, p.01.

[2] – **بطرس جلدة سليم**، *أساليب اتخاذ القرارات الإدارية الفعالة*، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص.33.

تسمح مشاركة المواطن بتجاوز القرارات البيروقراطية التي يتم اتخاذها وفقاً لتوزيع الصلاحيات والتدرج الهرمي في الإدارة العامة كونها تستمد قوّتها من الحق القانوني الذي يتمتع بها متخذوها عكس القرارات الديمقراطية التي تستمد قوّتها من القواعد والكوادر الإدارية من الأسفل وليس من الأعلى[1].

تجعل المشاركة الأعمال الإدارية أكثر فعالية وتسمح للإدارة التحكُّم في زمام الأمور ومعالجة المشاكل على حقيقتها بتجنُّب كل أشكال التعسُّف، لذلك يُعتبر منهج اتِّخاذ القرارات الإدارية أكثر المناهج دلالة على الديمقراطية، لأنَّ الحد الأدنى من حكم الشعب الذي اكتسبته الدول الديمقراطية خلق ضرورة اتخاذ القرارات من أغلب المواطنين، وذلك مرهون على حدِّ كبير بحجم المعلومات التي يتم توفيرها للمواطن حتى يتمكن من المشاركة والتعبير بكل ديمقراطية عن اختياره حول ما يجب أنْ تكون عليه القرارات الجماعية [2].

تعدُّ المشاركة شرط لكل قرار ديمقراطي فكلَّما اسْتوعبت السُّلطات العامة ضرورة إشراك المواطن فإنَّها تجعل القرار أكثر قابلية للتطبيق، لأنَّ المواطن قد شارك بإبداء الرأي والاستشارة في المراحل التمهيدية لعملية اتخاذ القرار النهائي[3].

يُسخَّر حق المشاركة للقضاء على القيود المفروضة على المواطنين، فهو آلية رقابة تُمارس على القرارات الأمر الذي يدْفع للتَّساؤل عن ما إذا كان ذلك يُسهِّل من عملية قبول القرارات العامة أمْ أنَّه يُحسِّن من نوعية الخيارات[4].

يطرح الأستاذ "**ميشال بريبور**" نفس السؤال الموضوعي حول الغاية المرجوَّة من إعمال آليات وإجراءات الإعلام والمشاركة واللَّجوء إلى القضاء ليُجيب على ذلك من خلال إثارته لثلاثة فرضيات، تقْضي الأولى بجعل المشاركة غاية بيداغوجية تُعلِّم كيْفية تحليل ونقد الأفكار واستيعاب حجم المشاكل المعقَّدة الواجب حلُّها، بالتالي فهي تُعبِّر عن مدرسة الديمقراطية[5].

---

[1] – **فيحان محيا علوش المحيا العتيبي**، مرجع سابق، ص.41.

[2] – **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 10-11.

[3] – **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 13-14.

[4] – **IDOU Pascale**, *« Les eaux troubles de participation du public »*, Juris Classeur, environnement, N° 7, 2005, p. 80.

[5]– **PRIEUR Michel**, *« La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale »*, Revue juridique de l'environnement, n° spécial, 1999, p 10.

أمَّا الفرضية الثانية فهي تفترض بأنَّ المشاركة وفقًا لكل أشكالها لا تُساهم سوى في تحقيق مشروعية القرار و جعلها أكثر قابلية، حتى لا يتمُّ إعْتبارها مجرَّد قرارات صادرة عن إرادة السلطات العامة، فهنا تعدُّ أداةً ونوعًا من تقاسم المسؤوليات[1].

في حين تقضي الفرضية الثالثة بأنَّ الهدف الرئيسي من المشاركة هو تحسين نوعية القرارات بناءً على المعلومات الموفَّرة والمسخَّرة في سبيل تصحيح الأخطاء وتحسين القرار النهائي، فيكون هنا تقسيم السلطة التي تعتبر المرحلة الأخيرة لمشاركة المواطنين في عمليات صنع القرارات[2].

يُثار تساؤل آخر حول معيار القرار الجيد إذا ما تمَّ التسليم بضرورة اتِّخاذ القرار النهائي بمراعاة إقتراحات المواطنين والأخذ بعين الإعتبار المعلومات الموفَّرة وذلك من الناحية القانونية والعملية[3].

يُجيب الفقه الأنجلوساكسوني على هذا الإشكال على نحوِ متباين فهناك من ذهب إلى القول أنَّ القرار الجيِّد يكون معرَّفًاعلميًا وموضوعيًا وفق نماذج مركَّبة معدَّة مسبقًا، وهناك من قال بأنَّه القرار العادل والمنصف، العقلاني والحكيم، لأنَّ مراعاة المعلومات في عمليات اتِّخاذ القرار تُحسِّن بالضرورة نوعيته، بيْنما يرى جانب آخر من الفقه بأنَّ القرار الجيِّد هو الذي يُحقِّق فعاليته على أرض الواقع، بمعنى أنَّه أكثر إسْتجابة للظُّروف والمعطيات المحلِّية[4].

تُساهم مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العمومي في جعل القرار الإداري أكثر تقبلاً وسريع التطبيق، ذلك لأنَّه تمَّ اتخاذه بناء على أس التشاور والمشاورة فلم يكن نابعاً من إرادة منفردة، وهو ما يصبو في فائدة المواطن نظرا لما تُحقِّقه هذه المساهمة الإيجابية من استمرارية والسير الحسن للمرفق العام، فالفكرة الرئيسية هي أنّ المشاركة اليوم ليست فقط وسيلة لتحسين نوعية القرارات الإدارية أو تسهيل عملية تقبُّلها من المواطن لكن هي أيضا من الآليات التي تسمح بالممارسة المباشرة للديمقراطية الإدارية.

---

[1] – **PRIEUR Michel**, op.cit. p.10.

[2] – **Ibid**. p. 10.

[3] – **Ibid**. p. 10, 11.

[4] – **Ibid**. p.10.p. 12.

المبحث الثاني

الانفتاح القانوني على حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي

إنَّ بروز الديمقراطية التشاركية ومحاولات تعميم استعمالها جاء مُسايرةً للتطوُّرات الحاصلة في مجال التدبير العمومي وحقوق الإنسان، حيث ظهرت كصنفٍ جديدٍ إلى جانب الحقوق السياسية والمدنية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما ترتبط بالحرِّيات العامة لاسيما حرِّية الرأي والتعبير.

دفعت مزايا حق المواطن في المشاركة إلى الإعتراف الدولي به تضمَّنته مختلف الإعلانات الدولية لحقوق الإنسان ولاتِّفاقيات الدُّولية، يسْتمد هذا المبدأ أساسه القانوني على المستوى الدولي من هذه الاتفاقيات، كما تبنَّته التشريعات الداخلية التي جعلته حقًا دستوريًا هادفًا كفلته دساتير الدُّول بما فيها تلك التي تعاقبت على الدَّولة الجزائرية **(المطلب الأول)**.

لا يكفي الاعتراف الدولي والدستوري بحقِّ المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، إنَّما ينبغي كذلك تضمين النصوص التشريعية بالمقاربة التشاركية الحديثة، لاسيما قوانين الجماعات الإقليمية بفعل أنَّ هذه المُمارسة الديمقراطية تجد إطارها الملائم على مستوى اللاَّمركزية.

توجد بعض الدول من نظَّمت حق المشاركة بموجب نص قانوني يحمل عنوان "الديمقراطية التشاركية" كما هو الحال بالنِّسبة للمشرِّع المغربي الذي خصَّص ميثاقاً لها، وهو الأمر الذي تعْمل السلطات العامة الجزائرية على تكريسه من خلال إعدادها لمشروع قانون الديمقراطية التشاركية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

التكريس الدولي والدستوري لحق المواطن في المشاركة

ورد التَّأكيد على حق المشاركة في إطار الاتِّفاقيات الدولية التي اعتبرت المواطن فاعلاً أساسياً يُساهم في تحقيق الديمقراطية، حيث تمَّ تكريس هذا الحق على الصعيدين العالمي والإقليمي **(الفرع الأول)**.

كفل المؤسِّس الدستوري الجزائري طرقاً أخرى لممارسة الديمقراطية فزاوج بين الديمقراطية التمثيلية كأبرز صور مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي بشكلٍ غير مباشر، والديمقراطية التشاركية التي جاءت كمحاولة لتمكين كافة المواطنين من المساهمة والتَّأثير على عمليات اتِّخاذ القرارات، فتوجُّهات الدساتير الجزائرية تكشف عن الرَّغبة في تبني قواعد الحوكمة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

الاعتراف الدولي بحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي

تتعدَّد الضَّمانات المُقرَّرة لحماية الحقوق وأبرزها هو التأطير القانوني ، وبما أنَّ حق المواطن في المشاركة هو من الحقوق التي ظهرت مؤخراً فإنَّ اعتراف المشرِّع بها كحقٍ لهذا الأوَّل على جميع المستويات دولياً ووطنياً أمر ضروري، وبالفعل فقد تجسَّد ذلك على جميع الأصعدة **(أولا)**.

بما أنَّ حق المواطن في المشاركة حقٌ يُمكن ممُارسته في مختلف المجالات، فقد تضمَّنته النصوص الدولية المتعلِّقة بحماية البيئة فتمَّ التكريس الدولي القطاعي للمبدأ **(ثانيا)**، كذلك أُعتُرف بهذا الحق بموجب القرارات الصادرة عن الهيئات الخاصة بحماية حقوق الإنسان كمفوِّضية الأمم المتحدة ولجنة حقوق الإنسان **(ثالثا)**.

أولا

المرجعية الدولية العامة في تنظيم حق المشاركة

لا يُمكن نفي العلاقة القائمة بين الديمقراطية وحقوق الإنسان التي تضمَّنتها مختلف الصكوك الدولية، خاصةً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي نصَّ في مادته 21 على حق كل فردٍ في المشاركة في إدارة شؤون بلده حيث ورد مضمون المادة على النَّحو التالي" ***لكل فردٍ الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إمَّا مباشرة وإمَّا بواسطة مُمثِّلين يُختارون اختياراً حراً. لكل شخصٍ نفس الحق الذي لغيره في تقلُّد الوظائف العامة في البلاد. إنّ إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويُعبّر عن هذه الإرادة بانتخاباتٍ نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السّري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مُماثل يضمن حرية التصويت***"[1].

تضمَّن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي بموجب المادة 25 منه التي نصَّت على أنَّه " ***يكون لكل مواطن، دون أيّ وجهٍ من وجوه التمييز المذكور في المادة 2 الحقوق التالية، التي يجب أنْ تُتاح له فرصة التمتُّع بها دون قيودٍ غير معقولة أنْ يُشارك في إدارة الشؤون العامة، إمَّا مباشرة وإماً بواسطة مُمثلين يُختارون في حرية. أنْ ينتخب ويُنتخب، في انتخاباتٍ نزيهة تُجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المُساواة بين الناخبين وبالتَّصويت السِّري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين. أنْ تُتاح له على قدم المُساواة عموماً مع سِواه، فرصة تقلُّد الوظائف العامة في البلاد***"[2].

---

[1] - **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**، معتمد بموجب قرار رقم 217 ألف –د–3، مؤرخ في10 ديسمبر 1948، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، متوفر على الموقع الالكتروني: www.un.org ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 30 مارس 2017.

[2] - **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**، معتمد بموجب قرار رقم 2200 ألف (د–21)، مؤرخ في 12 ديسمبر 1966، *يتضمن اعتماد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية*، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة تاريخ بدء النفاذ 23 مارس 1976 وفقاً لأحكام المادة 49، مُتوفر على الموقع الإلكتروني: www.unicef.org ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 30 مارس 2017.

تبنى إعلان الحق في التنمية نفس الموقف الذي تبنَّاه كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنْسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بموجب أحكام المادتان 2 و8 اللَّتان كرَّستا في مضمونهما ما يُفيد التركيز على دور المواطن في المشاركة في تحمُّل مسؤولية تحقيق التنمية بشكل فردي أو جماعي[1].

أماَّ بشأن النصوص الإقليمية التي كفلت حق المواطن في المشاركة فنجد الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بموجب نص مادته 13/1 التي نصت على أنّه ***لكل المواطنين الحق في المشاركة بحرّية في إدارة الشؤون العامة لبلدهم سواء مباشرة أو عن طريق مُمثِّلين يتم اختيارهم بحرّية وذلك طبقاً لأحكام القانون***"[2]، كما أنَّ إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام قد أقرّ هذا الحق بموجب المادة

---

[1] – تنص المادة 2 على أنَّ" ***الإنسان هو الموضوع الرئيسي للَّتنمية وينبغي أنْ يكون المُشارك النَّشط في الحق في التنمية والمُستفيد منه. يتحمَّل جميع البشر مسؤولية عن التنمية، فردياً وجماعياً، آخذين في الاعتبار ضرورة الاحترام التام للحقوق. الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم، فضلاً عن واجباتهم تجاه المجتمع الذي يُمكنه وحده أنْ يكْفل تحقيق الإنسان لذاته بحرية وبصورة تامة، ولذلك ينبغي لهم تعزيز وحماية نظام سياسي واجتماعي واقتصادي مُناسب للتنمية. من حق الدول ومن واجبها وضع سياسات إنمائية وطنية ملائمة تهدف إلى التحسين المُستمر لرفاهية جميع السُكان وجميع الأفراد على أساسَ مُشاركتهم، النشطة والحرة والهادفة، في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها***"، أماَّ المادة 8 فهي وردت كما يلي "***ينبغي للدول أنْ تتَّخذ على الصعيد الوطني، جميع التدابير اللاَّزمة لإعمال الحق في التنمية ويجب أنْ تضمن، في جملة أمور، تكافؤ الفرص للجميع في إمكانية وصولهم إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية والغذاء والإسكان والعمل والتوزيع العادل للدخل. وينبغي اتِّخاذ تدابير فعاَّلة لضمان قيام المرأة بدور نشط في عملية التنمية. وينبغي إجراء إصلاحات اقتصادية واجتماعية مُناسبة بقصد استئصال المظالم الاجتماعية. ينبغي للدول أنْ تُشجِّع المشاركة الشعبية في جميع المجالات بوصفها عاملاً هاماً في التنمية وفي الإعمال التام لجميع حقوق الإنسان***"، أنظر في ذلك:

– **إعلان الحق في التنمية**، صادر بموجب قرار رقم 128–41، مؤرخ في 4 ديسمبر 1986، *يتعلق باعتماد ونشر* إعلان الحق في التنمية ، **الجمعية العامة للأمم المتحدة**، متوفِّر على الموقع الالكتروني: www.documents-dds-ny.un.org تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ 02 ماي 2017.

[2]– **الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب**، تمَّ اعتماده من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 نيروبي، كينيا، بتاريخ 27 جوان 1981، دخل حيز التنفيذ بتاريخ 21 أكتوبر 1986، متوفِّر على الموقع الإلكتروني: www.primena.org ، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ 02 ماي 2017.

23/2 التي نصَّت على أنَّه ***لكل إنسان حق الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده بصورة مُباشرة أو غير مُباشرة***"[1].

ثانيا

التكريس الدولي لحق المشاركة في تدبير الشأن العام في مجال حماية البيئة

يُشارك المواطن بعد أنْ تمَّ الإعتراف له بحق المشاركة في صنع مختلف السياسات العامة التي تعنْيه، فدوره لا يقتصر على مجال معيَّن، لهذا عملت مختلف النصوص الدولية على تبنِّي دور المواطن لا سيما تلك المتعلِّقة بحماية البيْئة، حيث جعلت من السياسة العامة البيْئية سياسة تشاركية.

يُعدُّ الحديث عن مُشاركة المواطن في صنع القرارات المتعلِّقة بحماية البيئة أمرٌ بالغ في الأهمية إذْ لا يُمكن تجاهل الدور الفعَّال الذي يلعبه المواطن في مجال دعم وتطوير حركة دمقرطة الإدارة، فهذا المسعى الديمقراطي جاء استجابةً لمُطالبة الجمهور المعني مُباشرةً بالمشاكل البيئية والحفاظ على الطبيعة وعياً منه بأهمِّية دوره في المحافظة على الثروات الطبيعية[2].

تضمَّنت النصوص القانونية الدولية المتعلِّقة بالبيئة حق المواطن في المشاركة بصفته ضمانة قانونية لتفعيل الحق في التَّمتع بمحيط بيئي صحي وسليم حيث ورد النص القانوني بشكلٍ ضمني **(1)**، وبشكلٍ صريح في إطار بعض الصكوك الوطنية والإقليمية **(2)**.

1. التكريس الضمني لحق المواطن في المشاركة

إنَّ الطبيعة القانونية للحق في البيئة التزامٌ يَفرض على المواطن واجب الدفاع عنها من خلال منحه حق المشاركة في الحفاظ عليها، لأنَّ الحق في البيئة يتضمَّن حقوق إجرائية منها حق المشاركة[3]،

---

[1] – **إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام**، تمّ إجازته من قبل مجلس وزراء خارجية منظمة مؤتمر العالم الإسلامي، القاهرة، بتاريخ 5 أوت 1990، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.umn.edu ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 03 ماي 2017.

[2] – **زياد ليلة**، مرجع سابق، ص. 21.

[3] – **المرجع نفسه**، ص. 47.

ولهذا سار التوجُّه الإنساني المعاصر في إقرار الحق في البيئة على جعل إشراك المواطن في مختلف المسارات والإجراءات المتعلقة بتسيير المحيط البيئي وإدارته ضرورة لا يُمكن الاستغناء عليها[1].

يُسْتشف التكريس الضمني للحق في المشاركة من جملة الحقوق الأخرى التي تمَّ الإعتراف بها للمواطن، كالحق في البيْئة الذي كفلته القرارات المختلفة الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 15 ديسمبر 1972[2] .

يكرِّس أيْضا حق الفرد في الحياة الذي نصَّت عليه المادة 03 من الإعلان العالمي لحقوق الإنْسان الحق في البيْئة والذي يسْتتْبع بدوره حق المشاركة في حمايتها، والمادة 20 التي تضمَّنت حرِّية الاشتراك في الجمعيات السِّلمية كونها من الدعائم "التأسيسية" المُسخَّرة لتنظيم حق المواطن في المشاركة في القضايا المتَّصلة بالبيئة[3].

لم يرد اعتراف إعلان ستوكهولم بحق المشاركة صريحاً إنّما ضمنياً يُفهم من أحكام بعض مبادئه كالمبدأ الأوَّل الذي نصَّ في صلب مضمونه أنَّ ***للإنسان الحق الأساسي في الحرِّية والمساواة، والظُّروف الملائمة للحياة في بيئة نوعية تسْمح بحياة كريمة وبرفاهية، وهو يتحمَّل كامل المسؤولية في حماية وتحسين البيئة من أجل الأجيال الحاضرة والمُقبلة***"[4]، كما أقرَّ المبدأين الرابع والتاسع عشر

---

[1]- **بركات كريم**، *"مشاركة الفرد في مجال التسيير البيئي آلية إجرائية لإعمال الحق في التمتُّع بمحيط بيئي صحي وسليم"* المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 06، عدد 02، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2012، ص. 135.

[2]- يتعلَّق الأمر بالقرارات التالية: – **قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المُتحدة رقم (A/RES/2996(XXVII**، *يتضمَّن المسؤولية الدولية للدول بشأن البيئة*، صادر بتاريخ 15 ديسمبر 1972.

– **قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم(A/RES/2995/(XXVII**، *يتضمَّن التعاون بين الدول في ميدان البيئة البشرية*، صادر بتاريخ 15 ديسمبر 1972.

– **قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (A/RES/2994(XXVII**، *يتضمَّن مُؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية*، صادر بتاريخ 15 ديسمبر 1972.

[3] – **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**، معتمد بموجب قرار رقم 217 ألف –د–3، مؤرخ في10 ديسمبر 1948، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، مرجع سابق.

[4] – **Déclaration de Stockholm**, conférence de Nations Unies sur l'Environnement, réunie du 05 au 16 juin 1972, ayant examiné la nécessité d'adopter une conception commune et des principes communs qui inspireront et qui guideront les efforts des peuples du mande en vue de préserver et d'améliorer l'environnement[, En Ligne] sur: www.diplomatie.gouv.fr , consulté le 30 juin 2017.

منه مسؤولية المواطنين في حماية البيئة وتحسين نوعيتها، أمَّا المبدأ العشرين فهو كاد يحمل في طيَّاته تكريساً صريحاً لحق المشاركة حيث حثَّ على ضرورة تسهيل انتقال المعلومة المتعلِّقة بالبيئة[1].

تضمَّن كذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية العلاقة التي تجْمع بين الصِّحة وحماية البيئة واعترف بأنَّ هذه الأخيرة تُحقِّق الرفاهية للإنسان بموجب نص المادة 12 منه بهذا يكون قد اعْترف ضمنياً بحق المواطن في البيئة والذي نظراً لعلاقة التلازم المتواجدة بينه وبين حق المشاركة يُكرِّس كذلك هذا الحق[2].

أمَّا عن موقف الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن حق المشاركة فنجدها قد اعترفت في نص المادة 08 بتوسيع مضمون الحق في البيئة، فنصَّت على أنَّ أيَّ مساس بالبيئة من شأنه أنْ يمْتد ليُشكِّل انتهاك للحق في احترام الحياة الشخصية والعائلية[3]، وفقاً لهذا المِنْهاج تمَّ الاعتراف بحق المواطن بالمشاركة من خلال الاعتراف بحقه في البيئة الأمر الذي يجعل منهما حقَّين مُتلازمين لا قيام للواحد دون الآخر.

2. التكريس الصريح لحق المواطن في المشاركة

تضمَّن الميثاق العالمي للطَّبيعة لسنة 1982 مبدأ المُشاركة وأقرَّ طابعه الوجوبي في الفصل 16 الوارد ضمن العنوان المتضمِّن التنفيذ، فنصّ على ضرورة إشراك المواطن في التخطيط واتِّخاذ القرار،

---

[1] – ورد المبدأ العشرين كما يلي:

« *On devra encourager dans tous les pays, notamment dans les pays en voie de développement, la recherche scientifique et les activités de mise au point technique, dans le contexte des problèmes d'environnement, nationaux et multinationaux. A cet égard, on devra encourager et faciliter la libre circulation des informations les plus récentes et le transfert des données d'expérience, en vue d'aider à la solution des problèmes d'environnement…* », **Déclaration de Stockholm**, conférence de Nations Unies sur l'Environnement, réunie du 05 au 16 juin 1972, op.cit.

[2] – أنظر في ذلك: **العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان**، *المعتمدان بموجب* **قرار رقم A/RES/54/157، صادر عن الجمعية العامة** يتضمن العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان، صادر بتاريخ 17 ديسمبر 1999، متوفِّر على الموقع الإلكتروني: www.un.org ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ: 05 ماي 2017.

– **العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية**، مؤرخ في 16 ديسمبر 1966، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم رئاسي رقم 89–67، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج.ر.ج.ج عدد 20، صادر في 17 ماي 1989.

[3] – **الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان**، المعتمدة في روما، معدَّلة بالبروتوكولين رقم 11 و14، ومتمَّمة بالبروتوكول الإضافي والبروتوكولات رقم 4، 6، 7، 12، 13، بتاريخ 04 نوفمبر 1950.

حيث ورد مضمونها على النَّحو التالي "***يجب أنْ يشْمل التخطيط، ضمن عناصره الأساسية، وضع استراتيجيات لحفظ الطبيعة، وإقامة مسح شامل للنظم البيئية، وتقييم الآثار الواقعة على الطبيعة نتيجة للسياسات والأنشطة المقترحة، ويجب أنْ تطرح جميع هذه العناصر على الرأي العام بالوسائل المُناسبة وفي وقت يسْمح بالمشاورة والمُشاركة الفعَّالتين***"[1].

تبنى بعد ذلك إعلان ريو لسنة 1992 والمعروف بقمَّة الأرض حق المُشاركة بموجب المبدأ العاشر، حيث أشاد بأهمية دور المواطن في معالجة القضايا المُتعلقة بالمحيط البيئي وحثّ على ضرورة تمكينه من المعلومات التي تحوزها السُلطات العامة لاسيما تلك المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة، ناهيك عن توفير وخلق الفرص للوصول إلى الإجراءات القضائية والإدارية بما في ذلك التعويض وسبل الانتصاف[2].

---

[1] – **الميثاق العالمي للطبيعة**، صادر بموجب قرار رقم A/RES/37/7، مؤرخ في 28 أكتوبر 1982، *يتضمن الميثاق العالمي للطبيعة* ، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.un.org تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 10 ماي 2017.

[2] – إنَّ "**قمة ريو**" أو كما كان يُطلق عليها "**قمة الأرض**"، تمَّ تنظيمها من قبل الأمم المتحدة بريو دي جانيرو البرازيلية من أجل البيئة والتنمية المُستدامة في الفترة المُمتدة من 3 إلى 14 جوان 1992 برئاسة "**موريس إف سترونج**" الأمين العام للمؤتمر، شارك فيه 2400 مُمثل عن المنظمات غير الحكومية و 17000 شخص حظروا المنتدى المُوازي للمنظمات غير الحكومية، خلص إلى إنشاء لجنة التنمية المُستدامة وإصدار الوثيقة الختامية في ثلاث مجلدات A/COWF.151/26/REV.1، والتي تتضمن القرارات التي اعتمدها المؤتمر وقائع المؤتمر والبيانات التي ألقاها رؤساء الدول أو الحكومات في الجزء الخاص باجتماع القمة من المؤتمر، كما اعتمد ثلاث اتفاقيات وهي، إعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة، جدول أعمال القرن 21 كخطة عمل عالمية لتعزيز التنمية المستدامة وبيان مبادئ الغابات، **راجع الموقع الإلكتروني:** www.un.org ، والجدير بالذكر أنّ الأمين العام للمؤتمر شدّد على أهمية مبدأ المشاركة في تحقيق التنمية المستدامة وحماية البيئة وتمَّ تجسيد ذلك في المبدأ العاشر من "**اتفاقية ريو**" والتي نصَّت على:

***« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dument aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir les possibilités de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assurer »*, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**, adopté en 1992, [En Ligne] sur : www.diplomatie.gouve.fr , consulté le 22 mai 2017.

جاءت بعد ذلك أجندة القرن الواحد والعشرين لتُحدِّد الخطوط التَّفصيلية لكيفيات مُمارسة حق المشاركة بموجب الفصل 27 الذي تضمّن الأشكال التي تتِّم وفقها الديمقراطية التشاركية، وكذلك الفصل 23 الذي قضى بإلزامية منح الخواص والمنظَّمات غير الحكومية حق المشاركة في إجراءات دراسة التأثير على البيئة لاعتبارها شريكاً حقيقياً في تحقيق التنمية المُستدامة[1].

تُلزم الاتِّفاقية المتعلِّقة بتغيير المناخ الأطراف بتعزيز وعي الجمهور وتشجيع المُشاركة على أوسع نطاق في هذه العملية، بما في ذلك المُشاركة من جانب المنظَّمات غير الحكومية علمًا أنَّ هذه الاتفاقية لا تُنشئ حقاً للجمهور في الحصول على المعلومات[2]، نفس الأمر إعترفت به اتِّفاقية مُكافحة التصحُّر في المادة 2/أ–ج التي أكَّدت على الحاجة إلى الربط بين المجتمع المدني والإجراءات الحكومية[3].

يُلاحظ بشأن تأطير حق المُشاركة في الصكوك القانونية الدولية أنَّها تتضمّن حق مشاركة المواطن في مواضيع مُتميِّزة مثل تقييم الأثر البيئي، وهو ما أكَّدته المادة 14/1-أ من اتِّفاقية آرهوس التي دعت إلى إشراك الجمهور في إجراءات تقييم الأثر البيئي والمادة 13 منها تناولت الحاجة إلى تثقيف الجمهور وتوعيته.

---

[1] – وفقاً لجدول أعمال القرن 21 تعدُّ مُشاركة الجمهور على نطاق واسع في عملية اتخاذ القرار من المبادئ الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة، ويؤكد على أهمية مشاركة جميع الفئات الرئيسية، كما أولى التأكيد بشكلٍ خاص، بما في ذلك الصكوك الدولية الملزمة قانونا لضمان مشاركة الفئات التي تُعتبر مغبونة سياسياً، مثل السُكان الأصليين، والنساء في عملية اتخاذ القرار، أنظر:

- **Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**,, op.cit.

[2] – نصَّت عليه المادة 6/2-3 من **اتِّفاقية الأمم المتّحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ**، معتمدة سنة 1992، معدَّلة بموجب مقرَّر رقم 4/م أ–3 بتاريخ 13 أوت 1998، وبالمقرَّر رقم 26/م أ–7 بتاريخ 28 جوان 2002، ***اتاحة إمكانية حصول الجمهور على المعلومات المتعلّقة بتغيُّر المناخ وآثاره، مشاركة الجمهور في تناول تغيُّر المناخ وآثاره وإعداد الإستجابات المناسبة***"، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.unfcce.int ، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ 12 ماي 2017.

[3]– حثَّت الإتفاقية على ضرورة تمكين السكان المحلِّيين لا سيما النساء والشباب ومشاركتهم في عمليات صنع القرار في مجال مكافحة التصحُّر وتدهور الأراضي والجفاف، فضلا عن الحديث عن تيسير تبادل المعلومات عن التدابير المعتمدة من الأطراف من خلال جلسات التحاور الرَّسمية وغير الرَّسمية والمنابر الإلكترونية بشأن المسائل المواضيعية، **اتِّفاقية الأمم المتَّحدة لمكافحة التَّصحُّر**، معتمدة بتاريخ 17 جوان 1994، ودخلت حيِّز التنفيذ في ديسمبر 1996، بباريس.

ورد في مضمون المادة 13 من إتِّفاقية آرهوس بشأن الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرار وإمكانية اللُّجوء إلى القضاء ما يُفيد ضرورة الأخذ بعين الإعتبار عامل التوعية الجماهيرية للحفاظ على التنوُّع البيولوجي من خلال إشاعة هذه الثقافة بكل الوسائط المتاحة، عن طريق الإعلام فضلاً عن إدراجه كمادة علمية في البرامج التعليمية، أمَّا المادة 14/1/أ فهي تدعو إلى اتِّخاذ الإجراءات اللاَّزمة لتقييم الآثار البيْئية للمشاريع موضوع النقاش والتي قد تُلحق أضرارًا بالتَّنوع البيولوجي قصد التَّقليل من حدَّتها وإفساح المجال للمشاركة الجماهيرية في هذه الإجراءات عند الإقتضاء[1].

أسَّست اتفاقية "أروس" الخاصة بحماية البيئة لتفعيل مبدأ المشاركة الأمر الذي دفع البروفسور "**ميشال بريور**" إلى التسْليم بأنَّ هذه الاتفاقية ليست اتفاقية جديدة حول البيئة إنَّما هي اتفاقية تعمل على إدراج الديمقراطية في مجال اتخاذ القرارات العامة، فهي تندرج ضمن إطار تجديد شروط ممارسة السُّلطة من خلال تكريس حق المشاركة[2].

حدَّدت اتِّفاقية آرهوس مجموعة القواعد والإجراءات التي تسْمح بإشراك المواطن في عمليات صنع القرارات البيْئية، وخصّصت نوعين من الشروط لتفعيل هذه المقاربة التشاركية، حيث يُمكن تقسيمهما إلى الشروط العامة المسبقة والشروط الموضوعية.

تتمثَّل الشروط العامة المسْبقة في تلك التي تضمَّنتها أحكام المواد من 06 إلى 08 من إتِّفاقية آرهوس، حيث اشْترطت تحديد الجمهور المعني، فالبِنِّسبة للقرارات المتعلِّقة بالنَّشاطات الخاصة فالأمر يتعلَّق بالشَّخص المعني بالأمر والذي يُمكن أنْ يتحدَّد بناءً على طلب الحصول على ترخيص، أمَّا بالنِّسبة للبرامج والخطط فالجمهور المرجَّح للمشاركة يتم تعيينه من طرف السُّلطة الإدارية المختصة، أمَّا بشأن الأعمال المعيارية les actes normatifs فكافة المواطنون معنيُّون بالمشاركة فلا صفة مقترنة لتحديدهم[3].

---

[1] – **Convention on Access to Information Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters**, Aarhus, Denmark, 25 june 1998, En Ligne sur :www.unece.org , consulté le 18 février 2017.

[2] – **PRIEUR Michel**, op.cit. p.09.

[3] – **Convention on Access to Information Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters**, op.cit.

يُشارك المواطن بعد أنْ يتم إعلامه مسبقاً في الآجال القانونية المعقولة والكافية بالنسبة للأعمال المعيارية، بمختلف مراحل الإجراء من أجل أنْ يتمكن من تحضير نفسه للمشاركة الفعلية، ومن جهة أخرى تمكينه من مجموع المعلومات التي لها أهمية في عملية اتخاذ القرار في إطار الحدود التي يرسمها حق الحصول على المعلومات بشكل مجاني[1].

يطَّلع المواطن على المعلومات التي تُمكِّنه من المشاركة مجانيًا لهذا عندما تتعلَّق بمشروع معيَّن لا بدَّ أنْ تتضمَّن وضعية المكان، وصف الآثار على البيئة، والإجراءات من أجل الحد منها أو تجاوزها، ملخَّص غير تقني، الحلول البديلة المدروسة من مقدِّم طلب الحصول على رخصة، كما تتضمَّن أيضا هذه المعلومات مختلف التقارير والآراء الموجَّهة إلى السلطة العامة، وعندما يتعلق الأمر بالأعمال المعيارية لا بدَّ من نشر المشروع أو إتاحته تحت تصرُّف الجمهور بوسائل أخرى[2].

أمَّا فيما يتعلَّق بالشروط الموضوعية فهي تقضي بأنَّ مشاركة المواطن لابدَّ أنْ تتِّم عندما تكون كل الحلول ممكنة وأنَّ المواطن يُمكنه أنْ يُمارس تأثيراً فعلياً، فالبنِّسبة للأعمال المعيارية يُشترط أنْ تحدث المشاركة في الوقت المناسب طالما مازالت الخيارات متاحة خلال مرحلة الإعداد[3]، فضلا عن هذا لابدَّ أنْ يطرح المواطن ملاحظاته كتابيًا أو شفويًا أو في إطار جلسات علنية أو تحقيق عمومي ويقدِّم تحليله ووجهة نظره حول المشروع المقترح عليه، إلى جانب هذا تقرَّرت إمكانية تقديم الملاحظات شخصيا ومباشرة من المعني أو بوساطة عضو استشاري فيما يتعلَّق بالأعمال المعيارية، في الأخير يُشترط إعلام المواطن بالقرار النهائي والأسباب التي تأسِّس الحل المتَّخذ[4].

---

[1] – Article $6/_3$, $8/_a$ **de la Convention on Access to Information Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters**, op.cit.

[2] – **DROBENKO Bernard**, *« La convention d'Aarhus et le principe de participation »*, la participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, Les Cahiers du GRIDAUH, n° 17, 2007, p. 33.

[3] – **JADOT Benoit**, *« La participation du public en droit communautaire de l'environnement, à l'heure de la convention d'Aarhus »*, La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, Les Cahiers du GRIDAUH, n° 17, 2007, p.56.

[4] – Article $6/_{4-8}$, $8/_c$ **de la Convention on Access to Information Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters**, op.cit.

ترتكز مشاركة المواطن في صنع القرارات البيْئية حسب الأحكام التي تضمَّنتها اتِّفاقية آرهوس بشأن الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرار وإمكانية اللُّجوء إلى القضاء في الشؤون البيْئية على إعلام الجمهور المعني، كما أنَّ الإجراء التشاركي يفترض أنْ يُشارك المواطن في الوقت الذي تكون فيه الخيارات والتصحيحات والبدائل ممكنة، ويمكن أخذها بعين الإعتبار من طرف صاحب المشروع ومتَّخذ القرار[1].

ثالثا

موقف الهيئات المختصَّة بحماية حقوق الإنسان من حق المشاركة

أقرَّت "مفوِّضية الأمم المتَّحدة السامية لحقوق الإنسان" عند تعليقها على حق المشاركة في تدبير الشؤون العامة وحقوق التصويت والحق في تقلُّد الوظائف العامة على قدم المساواة أنَّ المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هي أساس الحكم الديمقراطي الذي يرْتكز على موافقة الشعب، لكن هذه المادة ضيَّقت من نطاق الحقوق السياسية رغم وجود كمٍ هائل من الحقوق التي لها أهمِّية بالغة في عمليات صنع القرارات الديمقراطية كالحق في الإطلاع على المعلومات والإعلام والتجمُّع وتكوين الجمعيات[2].

تؤكِّد المفوضية السامية لحقوق الإنسان على أنَّ حق المواطن في المشاركة يُعدُّ من قبيل المفاهيم الواسعة، فهو وثيق الصِّلة بمُمارسة السُّلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية، كما يشمل كافة أوجه الإدارة العامة وتحديد وتنفيذ السياسة العامة، فضلا عن المُشاركة في تنظيم المناقشات العامة والمظاهرات السلمية، لهذا تحثُّ الدول في تقاريرها على تضمين دساتيرها وقوانينها بهذا المبدأ وتوفير الوسائل التي ستسمح للمواطن المُشاركة في الشؤون العامة[3].

---

[1] – **DROBENKO Bernard**, op.cit. p.33.

[2] – **تقرير المفوِّضية السامية لحقوق الإنسان رقم A/HRC/19/36**، *يتعلَّق بمشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة السياسية والعامة*، الجمعية العامة، الأمم المتحدة، 21 ديسمبر 2011، ص.04.

[3] – **المرجع نفسه**، ص. 8.

أماَّ بشأن موقف "لجنة حقوق الإنسان" فقد ربطت مفهوم الديمقراطية بثلاثة عناصر أساسية وهي المتمثلة في اعتبارها ترتيب مؤسَّسي يُستند إليه في الوصول إلى قرارات سياسية، حيث يملك المواطنون السَّلطة من خلال الانتخابات، ونظام حكم يُساءل فيه الحكَّام عن أفعالهم في الشَّأن العام من قبل المواطنين الذين يُؤثرون بشكلٍ غير مباشر من خلال التَّعاون مع ممثليهم، وهي مبدأ سياسي يسْتند إلى المساواة والعدالة[1].

أكّدت لجنة حقوق الإنسان على أنَّ الديمقراطية تتضمَّن احترام حقوق الإنسان والحرِّيات الأساسية بما فيها حرِّية تكوين الجمعيات والتَّجمع السِّلمي، حرِّية الرَّأي والتعبير والحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة بشكل مباشر أو بواسطة ممثِّليه وله الحق في شفافية ومُساءلة الإدارة وصنع القرارات العامة[2].

اعترفت لجنة حقوق الإنسان بحق المواطن في المشاركة من خلال إقرارها بأنَّ الديمقراطية لا تقتصر على تنظيم انتخابات نزيهة رغم أهمِّيتها ولا على شكل السِّيادة الشعبية أي حكم الشعب من الشعب ومن أجل الشعب لكن تشْمل أيضاً قيم المسؤولية والمساءلة، وفي سبيل حماية هذا الحق المعترف به للمواطن أقرَّ مجلس حقوق الإنسان في قراره رقم 19-36 واجب الدول في كفالة الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الرشيد وسيادة القانون وقضى بمسؤوليتها في إعماله[3].

تقْضي أهمِّية حق المواطن في المشاركة بعدم حصره في فئات معينة وهو ما سعت إلى تحقيقه لجنة حقوق الإنسان التي عملت على إدماج فئة غالباً ما يتِّم تهميشها في المجتمع ألا وهي مُشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة السياسية والعامة.

---

[1] - **تقرير صادر عن مُفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان رقم A/HRC/22/29** ، *يتعلق بدراسة عن التحدِّيات المُشتركة التي تُواجهها الدول في إطار جهودها الرامية إلى ضمان الديمقراطية وسيادة القانون من منظور حقوق الإنسان*، الجمعية العامة، الأمم المتَّحدة، 17 ديسمبر 2012، ص. 6.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 6.

[3] - **المرجع نفسه**، ص. 8.

يُعدُّ دعم مُشاركة فئة ذوي الإحتياجات الخاصة من بين الاستراتيجيات والبرامج المُتعلِّقة بالإعاقة، لذلك يتم تخصيص موارد مالية للمنظَّمات المهتمَّة بهذه الشريحة من المجتمع قصد حثِّها وتشجيعها على المشاركة في الأنشطة التي تضطلع بها الهيئات الحكومية والمجالس الاستشارية ذات الصلة، لهذا لابدَّ من إنشاء مجالس وطنية أو هيئات استشارية لتقديم المشورة للحكومة في القضايا المتَّصلة بالإعاقة[1].

تبرز أهمِّية التعاون الدولي في دعم الجهود الوطنية الرامية إلى الإعمال الكامل لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، حيثُ يتِّم التعاون فيما بين الدول أو بالشراكة مع المنظَّمات الحكومية الدولية ذات الصلة ومنظمات المجتمع المدني خاصة منظمات ذوي الإعاقة، وذلك من أجل تعزيز فرص إشراك ذوي الإحتياجات الخاصة[2].

تمَّ إنشاء صندوق الأمم المتَّحدة في عام 2005 لدعم المشاريع الرامية إلى بناء المؤسسات الديمقراطية وتعزيزها وضمان مُشاركة كل الفئات في العمليات الديمقراطية، حيثُ يُركِّز على عدَّة مواضيع منها تعزيز الحوار الديمقراطي والنهوض بحقوق الإنسان وتمكين المجتمع المدني والتربية المدنية والمساءلة والشفافية[3].

---

[1] – **تقرير صادر عن مُفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان رقم A/HRC/22/29** ، *يتعلَّق بدراسة عن التحديات المُشتركة التي تُواجهها الدول في إطار جهودها الرامية إلى ضمان الديمقراطية وسيادة القانون من منظور حقوق الإنسان*، مرجع سابق، ص. 17.

[2] – **تقرير صادر عن مُفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان رقم A/HRC/19/36**، *يتعلَّق بمشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة السياسية والعامة*، مرجع سابق، ص. 19.

[3] – **تقرير صادر عن مُفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان رقم A/HRC/22/29**، *يتعلَّق بدراسة عن التحديات المُشتركة التي تُواجهها الدول في إطار جهودها الرامية إلى ضمان الديمقراطية وسيادة القانون من منظور حقوق الإنسان مرجع سابق، ص. 19.*

الفرع الثاني

حق المواطن في المشاركة: حق دستوري هادف

تقتضي محاولة التعرُّف على مدى الانفتاح على دعائم الحكامة التشاركية ضرورة البحث عن مدى إدراج حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، وذلك على مستوى الأطر القانونية، والبداية في ذلك من الدستور خاصةً بصفته أوَّل نصٍ يُعنى بتنظيم حقوق وحرِّيات المواطن.

يكْشف استقراء أحكام الدساتير الجزائرية عن تكريس مبدأ مشاركة المواطن بعد دستور 1963 الذي حصر هذا الحق في فئة المواطن –الموظف**(أولا)** ليمتد بعد ذلك الاعتراف بالحق لكافة المواطنين خاصة وأنَّ ذلك هو مضمون المقاربة التشاركية **(ثانيا)**.

أولا

حصر حق المشاركة في فئة المواطن –الموظف-

اعترف المؤسِّس الدستوري الجزائري في دستور 1963 للموظَّفين العموميين بحق المشاركة في تسيير شؤون المؤسَّسة العمومية التي يعملون فيها، لكن هذا الحق لا يندرج ضمن مفهوم الديمقراطية التشاركية فممارسته تتم عن طريق نقابات العمال وممارسة حق الإضراب، فمشاركتهم تهدف إلى الارتقاء بأداء المؤسسة العمومية بصفتهم عاملين وليس بصفتهم مُرتفقين مُستفيدين من خدمات المرفق العام.

ورد تكريس هذا الحق بموجب نص المادة 20 من دستور 1963 التي نصَّت على أنَّ ***"الحق النقابي، وحق الإضراب، ومشاركة العمَّال في تدبير المؤسَّسات معترف بها جميعا، وتمارس هذه الحقوق في نطاق القانون"***.

تقتضي ممارسة الموظَّف العمومي لمثل هذا الحق بالضّرورة قيام تواصل داخلي حقيقي حتى تتمكَّن كل تركيبة الجهاز الإداري من المشاركة بعد إتاحة المعلومات التي يتم تداولها في المستويات المختلفة للمؤسَّسة العمومية[1].

[1] – لقد تعرَّضنا لموضوع الإتِّصال الداخلي ودوره في تحقيق فعالية الأداء الإداري وأهمِّيته داخل الإدارة في الفصل الأول من هذا الباب من هذه الأطروحة.

إنَّ اعتراف المؤسِّس الدستوري الجزائري بهذا الحق للموظَّفين يُنمُّ عن رغبته في دمقرطة الإدارة العامة، فهدفه انصبَّ حول بناء وظيفة عامة متناسقة وفعالَّة، فجعل من الموظَّفين مواطنين كغيرهم يتمتَّعون بمجموعة من الحقوق كحق الإضراب والنقابات، وحق المشاركة في تسيير المرفق العام.

لم يُكرِّس المؤسِّس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1963 حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي رغم المعاناة والتهميش والإقصاء الذي عانى منهم في مرحلة الاستعمار، باستثناء ما ورد في نص المادة 19 التي تضمَّنت حرِّية تأسيس الجمعيات كصورة من صور المشاركة حيث ورد نصُّها على النحو التالي: " ***تضمن الجمهورية حرية الصحافة، وحرية وسائل الإعلام الأخرى وحرية تأسيس الجمعيات وحرية التعبير، ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع***"[1]، بهذا يكون قد اكْتفى بالإشارة حق الموظَّفين في المشاركة والتي بدورها لا تقلُّ أهمِّية.

انْفتح المؤسِّس الدستوري على حق مشاركة الموظَّف العمومي بعد أنْ عرفت رواجًا وانتشارًا واسعًا على مستوى الإدارات الخاصة(**1**)، لا سيما بفعل أهمِّيتها الكبيرة ومساهمتها في تحسين أداء الإدارة العامة (**2**)، لهذا وفي سبيل دعم الممارسة التشاركية داخل الإدارة العامة بين مختلف الموظَّفين العموميين تمَّ تسْخير مجموعة من الطرق والآليات من شأنها أنْ تضمن دور كل موظَّف في صنع القرارات الرشيدة على النَّحو الذي يضمن جودة الأداء ويُساعد على تغيير نظرة المواطن إلى الإدارة ما يؤدِّي بالنَّتيجة إلى تجديد العلاقة بين الطرفين(**3**)، لكن رغم ذلك تظلُ هذه المشاركة صورية (**4**).

1. بروز فكرة مشاركة المواطن –الموظَّف–

ظهرت فكرة دمقرطة الإدارة بعد الحرب العالمية الثانية لتنظيم وسير الإدارة العامة، حيث تمّ التركيز على الوظيفة العامة من خلال تمكين الموظَّف العام من حق المساهمة في الارتقاء بالمنظَّمة الإدارية وعدم جعله مجرّد فردٍ بسيط، لكن مواطن ينبغي الاعتراف له بمجموعة من الحقوق بما فيها حق المشاركة [2].

---

[1] – **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963**، مرجع سابق.

[2]– **CHEVALLIER Jacques**, *« De l'administration démocratique à la démocratie administrative »*, op.cit. p. 224.

ظهر حق الموظَّف العمومي في المشاركة[1] إلى جانب الإدارة العامة على مستوى الإدارة الخاصة حيث كان يُطبَّق كحلٍ توفيقي بين أرباب العمل مالكي الرأسمال ووسائل الإنتاج وبين العمال، لكن سُرعان ما تمّ تعميم التجربة وإسقاطها على القطاع العام وتطبيقه في الإدارة العامة الاقتصادية أولاً وفي ظل قانون الوظيفة العامة ثانياً، من خلال تمكين الموظَّفين العامين من حق المشاركة عن طريق ممثِّليهم في عمليات تنظيم وتسيير ومراقبة المؤسَّسات والمرافق العامة[2].

يُشكّل العنصر البشري أهم الدعائم التي تقوم عليها الإدارة العامة كونه وسيلة لتحقيق أهدافها لذا فهو يُشكِّل محور العملية الإدارية، ما خلق الحاجة إلى إشراكه في تسيير شؤون الإدارة العامة لبلوغ مسعى الإدارة التشاركية، فالاستعانة بالموظَّف العمومي لم يكن وليد صدفة إنَّما كان نتيجة منطقية للتَّطور التقني والإداري والاجتماعي، إلى جانب انتشار مفاهيم الديمقراطية[3].

---

[1] – تُعرف مُشاركة العمال من عدَّة جوانب، فمن منظور التفويض فهي: "***عملية يحصل بموجبها الفرد على حرية أكبر في صنع القرارات في مجال عمله***"، ومن منظور السلوك فهي "***اندماج عقلي وعاطفي للأفراد في ظروف الجماعة التي تشجّعهم للإسهام في تحقيق أهدافها ومشاركتهم المسؤولية***"، كما تُعرف بأنَّها "***مُشاركة المرؤوسين في اتِّخاذ القرارات الإدارية ، فهي علاقة متبادلة بين طرفين في المنشأة هما الإدارة والعاملون، تهدف إلى زيادة إنتاجية المنشأة بشكلٍ مستمر عن طريق ضمان تأثير القوى العاملة على القرارات التي تتّخذ فيها بما يُؤدي إلى تحقيق التعاون بين العاملين من جهة والإدارة من جهة أخرى للتخفيف من حدَّة الصراع بينهما***"، أنظر:

نقلاً عن: **الصباغ محمد شوقي، وآخرون،** *"نموذج مقترح لمشاركة العاملين في صنع القرارات كمتغيّرٍ وسيط في العلاقة بين صوت العاملين والولاء التنظيمي "دراسة تطبيقية على أعضاء هيئة التمريض بمستشفيات جامعة المنوفية"*، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 17، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2017، ص.143.

[2] – ظهرت في هذا الإطار العديد من التنظيمات مثل المجلس الأعلى للوظيفة العامة واللجان الإدارية والفنية المتساوية الأعضاء في فرنسا حتى تُشارك بصفة استشارية بحتة وغير ملزمة الرؤساء الإداريين في عمليات تنظيم وإدارة وتسيير المرافق العامة في الدولة وتنظيم وإدارة ومراقبة شؤون وأوضاع وحالات العاملين العامين الوظيفية والقانونية، أنظر:

– **عوابدي عمار** *مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري*، مرجع سابق، ص. 263–264.

[3] – **الرفاعي محمد حسين**، *الإدارة بالمشاركة وأثرها على العاملين والإدارة*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في إدارة الموارد البشرية، كلية الإدارة، جامعة سانت كليمانس العالمية، بريطانيا، 2009، ص. 12.

ينبغي على الإدارة العامة لبلوغ هذا المسعى الديمقراطي أنْ تُغيِّر نظرتها إلى الموظف العمومي وتعتبره شخصٌ قادرٌ على تحمُّل المسؤوليات والمشاركة في التَّصدي للمشكلات ووضع الحلول وليس مجرد مُنفّذ للتعليمات التي تصدر من المستويات العليا في الهرم الإداري[1].

2. أهداف مشاركة المواطن-الموظَّف-

تقوم مشاركة المواطن -الموظَّف- على تحقيق العديد من المزايا حيث تعمل على تحسين نوعية القرار وجعله أكثر ثباتاً وقبولاً، كما تخلق الثقة بين الرئيس الإداري والمرؤوس وبين الإدارة والمواطن، كما أنّها تُنمي روح المسؤولية في الموظَّف وتجعله على استعداد لتقبُّل المشكلات وتنفيذ القرارات التي اشترك في صنعها[2].

فضلاً عن هذا، فلمشاركة الموظَّفين العموميين آثارٌ إيجابية في تحسين الاتِّصالات والاستخدام الأمثل للمعلومات وزيادة مهارات العمل ونجاح عملية التَّغيير التنظيمي وزيادة مستوى الرضا الوظيفي، كما تُحفِّز على الإبداع في العمل وتُحسِّن من العلاقات الإنسانية ما يزيد في فعالية الاتصالات الإدارية ومن جودة القرارات وهو ما يصبو في فائدة المواطن[3]، لأنَّه كلّما وفِّرت البيْئة الملائمة لتحسين الخدمة العامة كلَّما تحقَّق رضا المواطن عن أداء الإدارة العامة بالتالي يتحقَّق هدف الإصلاح الإداري ويتم بلوغ مصف الإدارة الديمقراطية التشاركية.

ترتبط مشاركة الموظَّفين العموميين ارتباطاً وثيقاً بالمشاركة السياسية أيْ بمشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي لاسيما أنَّ الآليات الممنوحة لتمكين الموظَّف من المشاركة تتقارب نسبيا مع تلك المسخَّرة لتحقيق الدور الإيجابي للمواطن، حيث يُفترض توافر المعلومات والسَّماح بتداولها بين المستويات المختلفة للإدارة الواحدة، كما تتم عن طريق الاستشارة وعقد الاجتماعات وغيرها.

---

[1] - **الرفاعي محمد حسين**، ص. 12-13.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 36.

[3] - **الصباغ محمد شوقي، وآخرون**، مرجع سابق، ص. 143.

3. الطرق المسخَّرة لتفعيل حق الموظَّفين في المشاركة

برزت العديد من الأساليب والنَّظريات تحثُّ في مضمونها على أهمِّية دور كل موظَّف داخل الإدارة الواحدة ومساهمته في عمليات صنع القرارات الجماعية، فمن بين أهمِّ الطرق التي تُساهم في تفعيل حق الموظَّفين في المشاركة داخل الإدارة التي يعملون على مستواها طريقة عصف الأفكار و طريقة دلفي ، وطريقة الجماعة الصورية الإسمية.

تُلزم طريقة عصف الأفكار بإشراك كافة الموظَّفين في الإدارة والسمَّاح لهم التَّعبير بكل حرِّية دون أنْ يخضع موقفهم للنَّقد أو التعديل أو المناقشة أو التحوير قصد بناء حلٍّ للمشكلة المطروحة[1]، أما أسلوب دلفي فهو يحمل فكرة الإجتماع عن بعد عن طريق المراسلات أو الهاتف والتقارير، حيث يقوم كل موظَّف بطرح الأسْئلة قصد الحصول على إجابة الخبراء أو الأشخاص المعنيين بالقرار، بعد ذلك يتم اختيار البدائل وإعلامهم بموجب مراسلة للتعرُّف على ردَّة فعلهم ثمَّ تحليل الإجابة للمرَّة الثانية وأخذ رأيهم مرَّة أخرى وفي الأخير يتم إلمام الحلول النهائية وترفع في شكل تقرير نهائي عن أسلوب حل المشكلة التفصيلي[2].

يُعدُّ أسلوب دلفي من بين الأساليب المكلفة من حيث إسْتهلاك الوقت لهذا يتم اعتماده لحلِّ المشكلات العويصة التي تسْتدعي الإنتظار والتخطيط الإسْتراتيجي طويل الأمد[3]، برزت كذلك طريقة الجماعة الصورية الإسْمية التي تجمع بين أسلوب دلفي وطريقة عصف الأفكار، ترْتكز على فكرة مؤدَّاها تكوين جماعة صورية على الورق فلا أساس مادي لها حيث لا وجود لمبادرة مباشرة، يتولَّى على إثرها المدير بتحديد المشكلة لأعضاء الإجتماع الإفتراضي الذين بدورهم يعبِّرون عن رأيهم ويقدِّمون البدائل بكتابتها على لوحة دون تحديد للهوِّية[4].

---

[1]- **العبدلي ناصر محمد،** *السلوك الإنساني والتنظيمي منظور كل مقارن*، الإدارة العامة للبحوث، السعودية، 1995، ص. 788.

[2]- **العربي بن داود،** *"المشاركة في اتِّخاذ القرارات والعلاقات الإنْسانية من ركائز الإتِّصال الفعَّال في المؤسَّسة"*، مجلة العلوم الإنسانية والإجتماعية، عدد 16، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص. 175.

[3] - **العبدلي ناصر محمد،** مرجع سابق، ص. 788.

[4] - **العربي بن داود،** مرجع سابق، ص. 174.

تعتمد طريقة الجماعة الصورِّية على إخفاء صاحب الفكرة لذلك يتولَّى المدير إدارة النقاش وتشجيع الجميع على المشاركة لانتقاء البديل الأمثل من بين البدائل المقترحة، لتتم بعدها عملية الإقتراع التي تقوم على أساس ترتيب البديل المهم إلى أقلِّه أهمِّية على ورقة، بعد ذلك يقوم المدير بجمع نتائج كل بديل والذي تحصَّل على أقل مجموعة هو الأحسن أي الأقرب إلى الرتبة الأولى[1].

4. صورية مشاركة المواطن-الموظَّف-

تظل مشاركة الموظفين في تسيير شؤون الإدارة العامة[2] مجرَّد مشاركة فنية وتنفيذية واستشارية فهي لا تمنح الموظَّف العمومي سلطة اتخاذ القرار النهائي أو المشاركة في سلطة الأمر والنهي الملزم، ذلك لأنَّه يتعارض مع مجموعة من المبادئ العلمية والتنظيمية والفنِّية المتمثلة على سبيل المثال في مبدأ وحدة القيادة والتوجيه، مبدأ وحدة السلطة الرئاسية ومبدأ عدم صلاحية وملائمة اللِّجان والمجالس للإدارة التنفيذية وممارسة سلطة الأمر والنهي[3].

يصْطدم دور المواطن-الموظَّف- في المشاركة بمجموعة من العراقيل أبرزها ضعف المستوى الثقافي للمشاركين، ما من شأنه أنْ يُؤدي إلى التسليم بوجهات نظر الرؤساء الذين يتمتَّعون بدرجاتٍ عالية من القدرة على التنظيم والإقناع، ما يجعلها مجرَّد مشاركة شكلية غير فعَّالة، كما أنَّها قد تزرع في الموظَّف العمومي نزعة التسلُّط فيُحيط نفسه بإجراءاتٍ شكلية وقيود رسمية تضمن له الهيبة والنفوذ[4].

---

[1] - **العبدلي ناصر محمد**، مرجع سابق، ص. 789.

[2] - للاستزادة حول موضوع مشاركة العمال في تسيير شؤون الإدارة العامة في ظل النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي والأشكال التي تتم وفقها وأصولها التاريخية راجع، **بشير محمد الخضر**، *المشاركة في الإدارة من نظم الاقتراحات إلى التسيير الذاتي*"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 1،كلية الحقوق، بن عكنون، 1987، ص. ص. 212-248.

[3] - **عوابدي عمار**، مرجع سابق، ص. 264-265.

[4] - **الرفاعي محمد حسين**، مرجع سابق، ص. 36.

ثانيا

إمتداد الاعتراف الدستوري بحق المشاركة لفئة المواطن – المرتفق–

حاول المؤسِّس الدستوري الجزائري تدارك القصور في تبني حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي في ظل الدساتير التي تلت دستور 1963، واعترف بالمبدأ كحقٍ لكافة المواطنين دون تمييز وخرج عن القاعدة التي كرَّسها في دستور 1963 من خلال توسيعه لدائرة المُستفيدين من حق المشاركة ليَشمل كل مواطن جزائري مسْتفيد من خدمات المرفق العام.

كانت البداية من دستور الجزائر لسنة 1976 الذي تضمّن بعض المبادئ التي من شأنها أنْ تكْفل حق المواطن في المشاركة، حيثُ أقرَّ المؤسِّس الدستوري مبدأ اللاَّمركزية لأوّل مرَّة مُخالفاً بذلك المبدأ الوارد في مقدِّمة دستور1963 القاضي بأنّهَ" ***تقيم جبهة التحرير الوطني تنظيمها وقواعدها على مبدأ المركزية الديمقراطية***"[1].

عالج المؤسِّس الدستوري الجزائري مسألة اللاَّمركزية بموجب أحكام المواد 34، 35 و36 من دستور 1976، حيث اعترف بالوجود المادي للجماعات الإقليمية، وهو ما يُستشف من المادة 36 التي نصت على أنَّ "***المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة. التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون***"[2].

---

[1] – إنَّ هذا لا ينفي انعدام التكريس الدستوري للاَّمركزية في إطار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، لكن ذلك كان محتشماً ورد بموجب نص المادة 09 التي نصَّت على أنَّه: "***تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصاتها. يعتبر الحوز أساساً للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية***"، لم يكن ذلك بشكلٍ صريح لكن يُفهم من عبارة مجموعات إدارية أنَّها معالجة محتشمة لمبدأ اللاَّمركزية، ولعلَّ ما يُعلِّل موقف المؤسِّس الدستوري في هذا الاتجاه هو أنَّ إرادة الدولة آنذاك كانت تعتزم بناء مؤسَّسات وضمان وحدتها وكانت المركزية هي السبيل الوحيد لتحقيق ذلك.

[2] – جعل المؤسس الدستوري الجزائري من البلدية والولاية المجموعات الإقليمية للدولة هذا على عكس دستور 1963 الذي اكتفى بالإشارة إلى البلدية.

عزَّز المؤسس الدستوري الجزائري من فرص إشراك المواطن وإعترف بحقه في الانتخاب بناءً على مقتضيات المواد 7، 8 و9 من دستور 1976 ، التي أكَّدت على جعل المجلس المنتخب المؤسَّسة القاعدية للدَّولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقَّق فيه الديمقراطية، كما أنَّه القاعدة الأساسية للاَّمركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات.

بادر المؤسِّس الدستوري الجزائري بتوسيع قائمة الفئات المسْتفيدة من حق المشاركة وعدل عن موقفه الذي تبنَّاه في ظل دستور 1963 واعترف بذلك "للمواطن–المرتفق" بحق المساهمة إلى جانب الإدارة في صنع القرارات وهو ما يبرز من خلال أحكام الفقرة الرابعة من التمهيد التي نصَّت بأنَّ "***مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية تُعدُّ من دعائم الدولة الجزائرية المستعيدة لكامل سيادتها***".

أكّدت كذلك أحكام المادتان 27، 34 من دستور الجزائر لسنة 1976 اللّتان كرَّستا حق المواطن في المشاركة الانفتاح الدستوري على المقاربة التشاركية، حيث ورد نصهما كالتالي: "***الدولة ديمقراطية في أهدافها . إنَّ المساهمة النشطة للشعب في التسيير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وفي تسيير الإدارة ومراقبة الدولة، هي صورة تفرضها الثورة***"، "***يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللاّمركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية***".

يُحقِّق موقف المؤسِّس الدستوري الجزائري في تكريس حق المشاركة المبدأ القاضي بأنَّ مشاركة المواطن هي العنصر الأساسي الذي يميِّز اللاَّمركزية، لأنَّ فكرة النِّظام اللاَّمركزي تنطلق من أهمِّية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة ومن مقولة أنَّ العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدول بشكل ما[1]، لكن ما يُعاب على موقفه أنَّه اشترط أنْ يكون أغلبية أعضاء المجالس المنتخبة من الفلاحين الأمر الذي يُفقد حق الانتخاب قيمته الديمقراطية[2].

---

[1] – **كواشي عتيقة**، *اللاَّمركزية الإدارية في الدول المغاربية –دراسة تحليلية مقارنة–*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص. 31.

[2] – **برازة وهيبة**، مرجع سابق، ص. 38.

رغم تبني دستور الجزائر لسنة 1976 لحق المواطن في المشاركة وباعتباره خطوة فعليَّة لتحقيق هذا الهدف، إلاَّ أنّ ذلك لم يتحقَّق لعدَّة أسباب منها عزوف وامتناع المواطن عن المشاركة[1] و لكون الحزب بمثابة الوسيط الوحيد الذي يجمع بين الإدارة والمواطن.

فضلاً عن ذلك فقد ربط المؤسِّس الدستوري الجزائري في إطار دستور 1976 حق المواطن في المشاركة بمبادئ الثورة، حيث سيطرت الشرعية الثورية بقيادة الحزب الواحد على مجريات الحياة العامة الأمر الذي أثَّر على ممارسة هذا الحق لأنَّه لا يمكن تصوُّر قيام مشاركة فعَّالة وفعلية للمواطن في ظل نظام حكم يعترف بشرعية حزب واحد، وعليه يمكن القول أنَّ هذا الاعتراف شكلي.

لم يستقر الوضع على حاله حيث أعلنت السلطات العامة الجزائرية عن مجموعة من التحوُّلات جسَّدها دستور 1989 الذي تبني مبدأ التعدُّدية الحزبية والانفتاح على اقتصاد السوق كمبادئ ديمقراطية، فكان لذلك أهمِّية بالغة بشأن مسألة تنظيم الحقوق لاسيما حق المواطن في المشاركة، فوردت مقتضيات المواد 14، 15 و 16 مكرِّسة مبدأ اللاَّمركزية الإدارية[2] وازدواجية طابع الديمقراطية المحلية، بين الديمقراطية السياسية التمثيلية من خلال التأكيد على أنَّ المجلس المنتخب هو من يمثِّل قاعدة اللاّمركزية والديمقراطية التشاركية بجعل المستوى المحلي إطار بامتياز لممارسة حق المشاركة[3].

صدر دستور الجزائر لسنة 1989 لتجاوز مخلَّفات المركزية المفرطة التي انتهجتها الدولة الجزائرية حديثة العهد بالاستقلال ولتُعيد الاعتبار لحقوق المواطن، ذلك لأنَّ الإدارة استأثرت بدواليب

---

[1] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 122.

[2] – هنا فقط نوَّد الإشارة إلى أنَّ المؤسس الدستوري الجزائري قد قلَّص من عدد المواد المنظِّمة لمبدأ اللاَّمركزية الإدارية إلى مادتين وعدل عن موقفه الذي تبناه بموجبه هذا المبدأ في ظل دستور 1976 بموجب نص ثلاثة مواد.

[3]– تنص المواد 14، 15 و16 من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989**، مرجع سابق، على ما يلي:

المادة 14: "**تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية،**

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"

المادة 15: "**الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية**"

المادة 16: "**يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية**".

الحياة العامة وطغت على كل محاولات تعبير المواطن عن رأيه، وهو ما حال عائقاً أمام ممارسة حق المشاركة في اتخاذ القرارات[1]، لهذا تمَّ التَّأكيد على دور اللاَّمركزية في تحقيق الدور المستمر للمواطن.

جاءت مقتضيات دستور الجزائر لسنة 1989 لتُرمِّم الممارسة الديمقراطية في الجزائر من خلال فتح المجال وإقرار مبدأ مُساواة جميع المواطنين في تسيير الشؤون العامة بفسح المجال أمام سُكَّان الأقاليم للترشُّح قصد التبوُّء بمكانة داخل المجالس الشعبية المحلية.

أبقى دستور الجزائر لسنة 1996 على نفس الأحكام التي تضمَّنها دستور 1989 فنص على حق المواطن في المشاركة في الفقرة العاشرة من الديباجة التي نصَّت بأن:"... **الدستور الجزائري يعتزم بناء مؤسَّسات أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العامة...**"، بالإضافة إلى ذلك وفي التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 تم التأكيد على تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية[2]، كما تضيف المادة 34 من التعديل الدستوري أنَّ ممارسة حق المشاركة مرهون بالجهود التي تبذلها المؤسَّسات باتِّخاذها كافة التدابير الضرورية لتحقيق المساواة بين أفراد المجتمع في الحقوق والواجبات وسعيها إلى خلق كل الوسائل والحدّ من العقبات التي تكبح الدور الفعلي للمواطن في ميادين الحياة العامة.

تدلُّ الفقرة التي أضافها المؤسِّس الدستوري الجزائري في المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على رغبته في مُسايرة التطوُّرات الحاصلة في مجال الحقوق، حيث وضع على عاتق الدولة واجب "**اتيان عمل**" وهو تشجيع مُشاركة المواطن في إدارة شؤون الإدارة المحلية[3]، لكن ما يُعاب على موقفه أنَّ إرادته إتَّجهت نحو حصر هذا الحق على المستوى المحلي دون تمكين المواطن من المشاركة في تدبير الشؤون الوطنية وتسيير المرافق العامة الوطنية، بهذا تكون الديمقراطية التشاركية في الجزائر

---

[1] – **مقدم سعيد** ، مرجع سابق، ص. 20.

[2]– تنص الفقرة الثالثة من المادة 15 **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق على أنَّه: "**تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية**"، وتؤكد المادة 17 على أنَّ:"**يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية**"،

[3] – **برازة وهيبة**، مرجع سابق، ص. 75.

مجرَّد "ديمقراطية جوارية" Démocratie de proximité [1]لحصرها على الصعيد المحلي، عكس ما هو معمول به في التشريعات المقارنة التي جعلت من مشاركة المواطن مُشاركة تتّم على جميع المستويات، محلياً، جهوياً ووطنياً[2].

بادر المؤسِّس الدستوري المغربي بتكريس حق المشاركة على مستوى دستور المملكة المغربية لسنة 2011، تطبيقاً للخطب الملكية التي تضمنَّت ضرورة الاحتكاك بالمواطن وإشراكه في إيجاد الحلول المناسبة لمشاكله، فقد أكَّدت على أهمِّية مُساهمة السُّكان ونجاعة المقاربات التعاقدية والتشاركية ودينامية النسيج الجمعوي المحلي لضمان الانخراط الفاعل في مشاريع التَّنمية عن قرب واستمرارها باعتبارها مكسباً لهم[3].

يُعدَّ الخطاب الملكي الملقى بتاريخ 09 ماي 2011 الإطار الموجِّه للجنة صياغة الدستور حيث شكَّل دافعاً لتكريس الديمقراطية التشاركية، من خلال التَّوصيات التي اقترحها والمتمثِّلة أساساً في توطيد

---

[1] – تعود فكرة الديمقراطية الجوارية إلى سنوات الثمانينات أين تمَّت إعادة اكتشاف أهمِّية المستوى المحلي في تقريب المؤسَّسات من المواطن، حيث برزت تقنيات جديدة للمشاركة ولإعلام المواطن على مُستوى اللاَّمركزية رغم عدم التناسق الذي كان حاصلاً بين اللاَّمركزية والديمقراطية المحلية، أنظر :

-**FROMENTIN Thomas**, *« La rhétorique de la « démocratie de proximité » : Retour sur le processus de production de la loi du 27 février 2002* », Paris, p.1, [En Ligne] sur : halshs.archives-ouvertes.fr, consulté le 23 janvier 2017.

للاستزادة في موضوع الديمقراطية التشاركية الجوارية راجع:

FERRAN Nicolas, *La démocratie de proximité dans les exécutifs municipaux Montpelliérains (1977-2011) (RE) configurations client aires d'une offre municipale*, Thèse de doctorat en sciences politiques, faculté de droit et de sciences politiques, Université Montpellier1, Paris, 2015.

[2] – تناول الأستاذ "**دومون جيل**" في أطروحته الموسومة بعنوان المواطنة الإدارية" مسألة مشاركة المواطن في تسيير المرافق الوطنية في فرنسا وبيَّن مسارها وقال أنَّه رغم صعوبة تكريسها إلاَّ أنَّها ليست مُستحيلة، لذلك دُعِّمت وعُززت مُشاركة المواطن وتمَّ تفعيل ممارستها على الصعيد الوطني ليُشارك في تسيير المرافق الوطنية، أنظر :

DUMONT Gilles, op.cit, p.223, 250.

[3] – راجع في ذلك على سبيل المثال:

– **خطاب الملك محمد السادس** إلى المسئولين عن الجهات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة ومثلي المواطنين، القصر الملكي، الدار البيضاء، المغرب، 12 أكتوبر 1999،

مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها، وتعميق دمقرطة المؤسَّسات وتحديثها، تعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين، بتقوية دور الأحزاب السياسية في نطاق تعدُّدية حقيقية، وتكريس مكانة المعارضة البرلمانية والمجتمع المدني، فضلاً عن دسْترة هيئات الحكامة الجيِّدة وحقوق الإنْسان وحماية الحريات[1].

ورد النّص على مبدأ مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي المغربي في مختلف فصول الدستور، والبداية في ذلك ما تضمنته أحكام الفقرة الأولى من الديباجة التي نصت على أنَّ: " ***المملكة المغربية، وفاءً لاختيارها الذي لا رجعة فيه، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تُواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة، مرتكزاتها المشاركة، والتعددية، والحكامة الجيدة...*** "،أمرٌ دعَّمته أحكام الفقرة الثانية من الفصل الأوَّل التي أكَّدت على المبادئ الديمقراطية التي تحكم المملكة والمتمثلة في مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية ومبادئ الحكامة الجيدة[2].

أكَّد المؤسِّس الدستوري المغربي مثل نظيره الجزائري ازدواجية طابع الديمقراطية المحلية، بعد أنْ اعترف بحق انتخاب ممثِّلي المواطن عن طريق الاستفتاء بشكلٍ غير مباشرٍ، بناءً على أحكام الفقرتين الأولى والثانية من الفصل الثاني، فضلاً عن ذلك تؤكِّد أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 12 الأسلوب التشاركي لصنع القرارات وإنجاز المشاريع التي تتَّخذها السلطات العامة من خلال تمكين الجمعيات والمنظَّمات غير الحكومية المهتمَّة بالشَّأن العام من المساهمة في عمليات إعدادها[3].

وضع المؤسِّس الدستوري المغربي على عاتق السلطات العمومية واجب اتِّخاذ التدابير الملائمة لتوسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للبلاد، ومساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية نظرًا لأهمِّية الحركة الجمعوية في الارتقاء بالنَّشاط الإداري، حيث تُساهم الجمعيات المهتمَّة بقضايا الشأن العام والمنظَّمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية

---

[1] – **خطاب الملك محمد السادس** حول الجهوية الموسَّعة وإعلان تكوين لجنة خاصة لمراجعة الدستور، بتاريخ 09 مارس 2011.

[2]– **ظهير شريف رقم 1.11.91**، مؤرخ في 27 جويلية 2011، يتضمَّن تنفيذ نص الدستور، ج.ر.م.م عدد 5964 مكرر، صادر في 30 جويلية.

[3] – **المرجع نفسه.**

التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسَّسات المنتخبة والسُّلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها وعلى هذه الأخيرة تنظيم المشاركة طبقاً لشروط وكيفيات يحدِّدها القانون[1].

سجَّل المؤسِّس الدستوري المغربي تميُّزه عن نظيره الجزائري بشأن مسألة دسترة حق المواطن في المشاركة من خلال عدم اكتفائه بالنَّص على المبدأ، إنَّما عمد إلى تسخير مجموعة من الآليات تكفل هذا الدور الإيجابي للمواطن بتضمينها في الدستور كإحداث هيئات للتشاور، تقديم ملتمسات في مجال التشريع، تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، الاعتراف بالحق في الإعلام الإداري، إحداث هيئات للنُّهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية[2].

تضيف أحكام الفصلين 136 و 139 من الدستور المغربي بأن التنظيم الجهوي والترابي هو من يكفل دور المواطن في المشاركة، حيث نصَّت أنّه يرتكز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويُؤمِّن مشاركة السُكَّان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرَّفع من مساهمتهم في التَّنمية البشرية المندمجة والمستدامة، لذلك تتولَّى مجالس الجهات والجماعات الترابية، آليات تشاركية للحوار والتشاور قصد تيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها[3].

تعزَّز موقف المؤسِّس الدستوري المغربي في تكريس حق المواطن في المشاركة بتنصيب "اللَّجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة" بتاريخ 13 مارس 2013 تدوم مدَّة عملها خلال سنة كاملة، وذلك بصفتها لجنة استشارية مستقلَّة في قراراتها، فهي منفتحة على مكوِّنات المجتمع المدني والمنظَّمات غير الحكومية والمؤسَّسات الداعمة للمجتمع المدني[4].

تتولى اللَّجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية إدارة الحوار وتقوم بإعداد تقرير عام عن سير الحوار واعتماد وثيقة نهائية كمخرجات للحوار، تتكون بدورها من لجنتين وهما "اللَّجنة الدائمة" و"اللَّجنة الموضوعاتية" والتي تنقسم هي الأخرى من مجموعة من اللِّجان.

---

[1]- الفصل 33 و34 من **ظهير شريف رقم 1.11.91**، مؤرخ في 27 جويلية 2011، يتضمَّن تنفيذ نص الدستور، مرجع سابق.

[2]- راجع الفصول 13، 14، 15، 27، والفصول على التوالي من 168 إلى 172، **المرجع نفسه**.

[3]- الفصلين 136، 139، **المرجع نفسه**

[4] - **سدقاوي محمد**، مرجع سابق، ص. 279، 280.

تتكوَّن اللّجنة الدائمة في "لجنة أحكام الدستور" التي تُشرف على تنظيم الفعاليات المتعلِّقة بجرد ودراسة وتحليل أحكام الدستور المتعلِّقة بالمجتمع المدني، و"لجنة الحياة الجمعوية" التي تتولى مهمَّة تنظيم فعاليات الحوار المتعلِّقة بدراسة المناخ القانوني والتنظيمي المؤطِّر للجمعيات والمنظَّمات غير الحكومية من حيث تأسيسها وتدبيرها وتسييرها، وهناك أيضا "لجنة الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية" التي يقع عليها واجب إعداد ميثاق وطني للديمقراطية التشاركية وصياغته وفقاً لتوجُهات الدستور ليُبين العلاقة التكاملية بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية[1].

أمَّا بشأن "اللَّجنة الموضوعاتية" فهي وظيفية مؤقتَّة يتِّم تنصيبها لتقوم بما ورد في أرضية الحوار وما يتطلَّبه تحقيق مهام اللَّجنة تعمل على توفير آليات الحوار مثل الندوات الوطنية، الجهوية والدولية ندوات موضوعاتية، المُناظرة الوطنية واستقبال المذكِّرات وجلسات الإنصات فضلاً عن المخرجات المنتظرة من خلال إعداد تقرير شامل عن سير الحوار وإعداد وثيقة تحصيلية لأشغال الحوار وأرضيات للقوانين[2].

تميَّز موقف المؤسِّس الدستوري المغربي عن نظيره الجزائري الذي ما زال ينتهج سياسية الإشارات العابرة والتنظيم المحدود للحقوق والحريات رغم أنَّه كان سباقًا في الإنفتاح على ذلك، حيثُ لم يكتف الأوَّل بالنصِّ على المبدأ إنَّما فصَّل في كل الجوانب التي تُحيط به من حيث ضمانات حمايته ووسائل مُمارسته من خلال إقراره للدَّعائم البشرية والإجرائية التي تسمح بالارتقاء بالمواطنة وتعزيز المواطنة المحلية، وكرَّس نوعًا من الحماية من خلال نصِّه على تنصيب مجموعة من اللَّجان التي من شأنها أنْ تعمل على توضيح وتِبيان كل ما يتعلَّق بمُمارسة هذا الحق.

أمَّا فيما يتعلَّق بتنظيم حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي في فرنسا، فإنَّ الملاحظ هو أنَّ الدستور الفرنسي لم يتضمَّن أيَّ، إشارة، سواء كانت صريحة أو عامة إلى الديمقراطية التشاركية، كما هو الحال بالنِّسبة للديمقراطية التمثيلية، حيث تنص المادة 03 منه على أنَّ: " ***السيادة الوطنية ملك للشعب الذي يُمارسها من خلال ممثِّليه وعن طريق الإسْتفتاء***"، ومع ذلك تسْتفيد

[1] – **سدقاوي محمد**، مرجع سابق، ص. 281، 282.

[2] – **المرجع نفسه**، ص. 282، 283.

الديمقراطية التشاركية من تغطية دستورية صريحة في بعض القطاعات بما في ذلك البيئة، نزع الملكية للمنفعة العامة، التخطيط الحضري والجماعات الإقليمية[1].

رغم عدم ورود حق المشاركة المباشرة للمواطن في صنع القرارات التي تعنيه ضمن الأطر الدستورية للجمهورية الفرنسية، إلاَّ أنَّه وفي المقابل تناولته بعض النصوص التشريعية التي فصلت في ماهيته، وآليات ممارسته ومجالات تفعيله، حيث تمَّ تنظيمه في ميادين محددة من النشاط العمومي، أين تمَّ تسخير بعض الأدوات والإجراءات التي تسْمح بإشراك المواطن في تدبير الشأن العمومي الذي يعنيه، عن طريق الإستشارة، أو التشاور، أو من خلال تنصيب اللجنة الوطنية للمناقشة العامة، فضلا عن آلية الإعلام الإداري.

المطلب الثاني

التكريس التشريعي لحق المواطن في المشاركة

جعل قُرب المسافة بين المنتخب المحلي والمواطن حقَّ الثاني في المشاركة أمرٌ لا يُمكن الاستغناء عنه، وبما أنَّ كفالة هذا الحق من خلال النصِّ عليه يُشكِّل إحدى ضمانات حمايته، لهذا فإنَّ ارتباط الديمقراطية التشاركية بالصعيد المحلي استلزم ضرورة تضمينها في قوانين الجماعات الإقليمية ، حيث أخذت حيزاً كبيراً في الخطابات السياسية في الدول بما فيها الجزائر **(الفرع الأول)**.

إنَّ رغبة الدول في ضمان حق المشاركة للمواطن وعدم حصر دوره في المواعيد الانتخابية والتي لطالما أثارت العديد من الإشكالات بفعل النقائص التي تعتريها، دفع بالدول إلى تخصيص نص قانوني يُلم بكل الجوانب الإجرائية والعملية التي تسمح بفهم المبدأ وكيفيات مُمارسته، حيث قامت أغلب تشريعات هذه الدول بإصدار نص تشريعي يحمل عنوان " الديمقراطية التشاركية" أو تخصيص ميثاق لها كما فعل المشرع الفرنسي والمغربي، وهو ما تحاول السلطات العامة بدورها تحقيقه، من خلال إعدادها لمشروع قانون مشاركة المواطن والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي **(الفرع الثاني)** .

[1] – L'article 03 de **la constitution française** du 04 octobre 1958, [En Ligne] sur : www.légifrance-gouv.fr, consulté le 20 mai 2017, stipule que : ***« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».***

الفرع الأول

تضمين قوانين الجماعات الإقليمية بحق المواطن في المشاركة

تسْعى السلطات العامة إلى تعميق الممارسة الديمقراطية فحاول المشرِّع بذلك النَّص على حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي بموجب قوانين الجماعات الإقليمية التي تمَّ تبنِّيها، حيث أنَّ الملاحظ هو تباين موقفه بدءً من أوَّل نصٍ ينظِّم البلدية والولاية **(أوَّلا)**.

اسْتوعبت السلطات العامة الجزائرية أهمِّية دور المواطن في المشاركة في تسيير شؤونه العامة المحلِّية وبادرت بإعداد مشروع تمهيدي لقانون يتعلَّق بالجماعات الإقليمية بعد أنْ أثبتت النصوص التشريعية المنظِّمة للبلدية والولاية السَّارية المفعول قصورها في مواكبة المسْتجدَّات الطارئة على مستوى تدبير الشأن العمومي الذي يقتضي تغيير الأساليب التقليدية لاتِّخاذ القرارات **(ثانيًا)**.

أولا

تكريس حق المشاركة في قوانين الجماعات الإقليمية السَّارية المفعول

تُعتبر قوانين الجماعات الإقليمية أهمَّ الأطر التشريعية المنظِّمة لحق المواطن في المشاركة لذلك كرَّس المشرع الجزائري بعض الأحكام التي تنظِّمه، عبر كل النصوص التشريعية المتعلِّقة بالبلدية والولاية، حيث يُسجَّل تمكين المواطن من حق المشاركة في إطارها التمثيلي من خلال الاعتراف بحق الانتخاب **(1)**، وفي إطارها التشاركي من خلال تكريس حقه في المشاركة عن طريق الاستشارة **(2)**.

1. اكتفاء المشرِّع بتكريس حق المواطن في الإنتخاب

يُشكِّل الانتخاب الأداة الديمقراطية التي يتِّم اعتمادها في تشكيل المجالس الشعبية المحلية[1]، والهدف من ذلك إشراك المواطن في تدبير شؤونه العامة، فلم يغْفل المشرِّع الجزائري عن انتهاج هذا

[1] – هناك من يعتبر أنّ تمليك سلطة اختيار المجالس الشعبية المحلية للمواطن من خلال مُمارسته لحق الانتخاب يُساهم في خلق ضغط قاعدي على أعضاء هذه المجالس في حال رغبتهم في الحصول على عهدة أخرى، بحجَّة أنّهم سوف يخضعون لرغبات المواطن غير الواعي حتى لو كانت مُخالفة للشرعية أو حتى أنّها غير ملائمة وذلك قصد الحصول على صوته الأمر الذي يؤثِّر على فعالية أجهزة البلدية، لكن من وجهة نظرنا نُعارض هذا الموقف لأنَّه يتعارض مع نقطة مهمّة هي "الأخلاقيات"، فوجهة النظر هذه تحمل دلالة سلبية تتمثل في أنَّ خضوع المنتخب المحلي لرغبات الناخب للحصول على صوته يتنافى ومبدأ تحقيق المصلحة العامة، لأنَّ الأصل في الانتخاب هو أنْ يقوم على اعتبارات تحقيق المصلحة=

الأسلوب في تسيير المجالس الشعبية المحلية، في أوَّل نصٍ تشريعي ينظِّم البلدية ألا وهو أمر رقم 67-24 بموجب أحكام المادة 2 التي نصَّت على أنَّ" ***للبلدية... ويُديرها مجلس مُنتخب هو المجلس الشَّعبي البلدي المكوَّن من نواب بلدين***"[1].

تعرَّض أيضاً بيان الأسباب لعامل الانتخاب وأهمِّيته في تدبير شؤون البلدية من خلال نصِّه على أنَّ "***غير أنَّه يجب في الدرجة الأولى لكي يكون اختصاص البلدية المُطلق في جميع الميادين أكثر فعالية أنْ تحوز البلدية كامل السُلطات الضرورية وأنْ تسُهر على مُقتضى ديمقراطية الحكم الجماعي والانتخاب وأنَّ أحكام هذا الأمر تؤكِّد بصورة قاطعة هذا المبدأ الأساسي وتنص على إحداث مجلس مُداولة مُنتخب ألا وهو المجلس الشعبي البلدي المكوّن من أعضاء منتخبين في اقتراع عام من قائمة يُعدُّها الحزب طبقاً للمبادئ التي يتضمّنها الميثاق البلدي، وجهاز تنفيذي ألا وهو الهيئة التنفيذية البلدية المكوَّنة من أعضاء ينتخبهم المجلس من بين أعضائه***"[2].

اعتمد المشرِّع الجزائري نفس الأسلوب في تكوين المجالس الشعبية الولائية بموجب المادة 3 من قانون الولاية لسنة 1969 التي نصَّت على أنّهَ "***يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب عن طريق الاقتراع العام...***"[3] كما ورد في عرض الأسباب أنَّ ***تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقين لسكان الولاية ناتج من التطبيق الفعلي للديمقراطية الشعبية غير المنفصلة والمرتبطة بثورتنا، والتي ينشأ حق السكان في تعيين مُمثليهم الذين يُعهد إليهم بتسيير شؤونهم الخاصة وبتأمين تسيير تُراثهم ومُشاورتهم، كما ينشأ كذلك الالتزام بالمشاركة الفعلية في التوسع الاقتصادي الوطني والامتثال لمُستلزمات التنمية المخططة للبلاد***"[4].

= العامة وليس على اعتبارات شخصية، فلو اعتمد المنتخبين المحليين والناخبين بدورهم على الأخلاقيات فإنَّ الانتخاب لن يُشكِّل أبداً مصدراً للضغط بل بالعكس عاملاً يُساهم في تحقيق الديمقراطية المحلية واستقلالية الجماعات الإقليمية.

[1] - **أمر رقم 67-24**، مؤرخ في 18 جانفي 1967، *يتضمن القانون البلدي*، مرجع سابق.

[2] - بيان الأسباب الوارد في **أمر رقم 67-24**، مؤرخ في 18 جانفي 1967، *يتضمن القانون البلدي*، مرجع سابق.

[3] - **أمر رقم 69-38**، مؤرخ في 22 ماي 1969، *يتضمن قانون الولاية*، مرجع سابق.

[4] - **ميثاق الولاية لسنة 1969**، الوارد في **المرجع نفسه**.

إنَّ تأكيد هذين النصَّين التشريعيين على حق المواطن في المشاركة في تسيير الشؤون العامة المحلية بشكلٍ غير مباشر من خلال مُمارسة حق الانتخاب جاء صريحاً، لكنه شكلياً، وذلك نظراً للفترة التي صدرا فيه حيث كان ذلك في عهد الأحادية الحزبية، حيث واجهت ممارسة هذا الحق العديد من العراقيل حالت دون تفعيله على أرض الواقع بالشَّكل المفروض.

اتُّصِفت الإدارة المحلية خلال هذه المرحلة بكونها مُجرَّد جهاز إداري خاضع لسيطرة الحزب الواحد الذي أحكم سيْطرته على دواليب الإدارة المحلية والقوانين المنظِّمة لها، فكانت هناك تبعية مُطلقة للجهاز السياسي حتى أنّ القرار الإداري كان خاضعاً للقرار السياسي القائم آنذاك [1].

2. كفالة حق المشاركة خارج المواعيد الإنتخابية

عجَّلت أحداث أكتوبر لسنة 1988 سياسة الإصلاحات التي باشرتها الدولة الجزائرية في جميع الميادين بما فيها السياسية حيث أعلنت عن عملية التحوُّل من نظام الأُحادية الحزبية إلى التعدُّدية الحزبية، فخلال هذه المرحلة تمَّ إصدار القوانين الجديدة المُؤطرة للجماعات الإقليمية وإلغاء القوانين الصادرة في المرحلة السابقة نظرًا للقصور الذي تخلَّلها.

يتعلق الأمر بالنَّصين التشريعيين رقم 90-08 المتعلِّق بالبلدية و90-09 المتعلِّق بالولاية، اللَّذان نصاً بموجب أحكام المادة 03 منهما على التوالي على أنَّ "***يدير البلدية مجلس مُنتخب هو المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية***"، "***يُدير الولاية مجلس مُنتخب يُسمى المجلس الشعبي الولائي***"[2].

إنَّ الاعتراف بحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي المحلي في إطار هذين النصَّين التشريعيين لمْ يكُن في شقِّه السلبي فقط، بمعنى أنَّ المُشرِّع الجزائري لمْ يكْتف بجعل الديمقراطية

---

[1] - **بوزيان مكلل**، "*الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في ظل نظام التعدّدية السياسية*"، إدارة، مجلد 09، عدد 02، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1999، ص.45.

[2] - راجع في ذلك:

- **قانون رقم 90-08**، مؤرخ في 07 أفريل 1990، *يتعلَّق بالبلدية*، مرجع سابق.
- **قانون رقم 90-09**، مؤرخ في 07 أفريل 1990، *يتعلَّق بالولاية*، مرجع سابق.

المحلية مجرَّد ديمقراطية تمثيلية، إنَّما تضمَّن بعض الأحكام التي تعْترف بالدور الإيجابي للمواطن في الارتقاء بمُستواه المعيشي من خلال تمكينه من بعض الحقوق اللَّصيقة بحق المشاركة[1].

تغيَّر موقف المشرع الجزائري بمناسبة صدور القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية الذي تضمَّن مبدأ المشاركة في نص المادة 02 التي حثَّت في مضمونها على جعل البلدية قاعدة إقليمية للاَّمركزية ومكاناً لممارسة المواطنة وإطاراً لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة، مع تأكِّيد بموجب نص المادة 103 على كون المجلس المنتخب إطاراً للتعبير عن الديمقراطية وممثلاً لقاعدة اللاَّمركزية ومكاناً لمشاركة المواطن.

كفل المشرِّع الجزائري حق المواطن في المشاركة بشكلٍ أكثر وضوحاً بموجب قانون رقم 11-10 المتعلِّق بالبلدية، حيث أصْبح المواطن فاعلاً إيجابياً يُشارك إلى جانب الإدارة المحلية في أنظمة صنع القرارات المحلِّية التي تعنيه، خاصة لكون المستوى المحلي هو أبرز إطار يسمح بتعزيز فرص تفعيل هذه المُمارسة الديمقراطية.

خَصَّصَ كذلك قانون البلدية رقم 11-10 باباً منفصلاً ورد تحت عنوان "مشاركة المواطن في تسيير الشؤون البلدية"[2] تضمَّنت أحكام مواده مبادرة المجالس الشعبية البلدية بإعلام المواطنين حول القضايا المتعلِّقة بالتَّهيئة والتنمية بغرض استشارتهم، وذلك باعتماد مبدأ ***التسيير الجواري***"[3] بصفته ***إجراء يتِّم بموجبه بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجمعوية، في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطه المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها***".

كفلت أحكام المادة 23 من قانون رقم 11-10 المتعلِّق بالبلدية إجراء استشارة المواطن، وذلك من خلال نصِّها على إمكانية استعانة البلدية بالمواطنين الذين يحوزون على الكفاءات التي من شأنّها أنْ تُقدّم حلولاً للمشاكل التي تتخبّط فيها البلديات، كما ضمن له من الناحية القانونية حق المُشاركة في لجان

---

[1] - يتعلَّق الأمر بحق المواطن في الإعلام والولوج إلى الوثائق الإدارية وحضور جلسات المجالس الشعبية البلدية والولائية.

[2]- المواد 11 إلى 14 من **قانون رقم 11-10**، مؤرخ في 22 جوان 2011، *يتعلق بالبلدية*، مرجع سابق.

[3]- تمَّ إقرار مبدأ "**التسيير الجواري**" بموجب المادة 11 من قانون رقم 11-10، وعرَّفته المادة 2/04 من **قانون رقم 06-06**، مؤرخ في 20 فيفري 2006، *يتضمن القانون التوجيهي للمدينة*، ج.ر.ج.ج عدد 15، صادرة في 12 مارس 2006.

البلدية[1] بهدف تحقيق التنمية المُستدامة نظراً للدور البارز الذي تلعبه اللِّجان في التخطيط والتنمية والتمويل والمراقبة.

يُلاحظ في هذا الإطار أنَّ المشرِّع الجزائري ترك المبادرة بتحقيق فعالية مبدأ المشاركة إلى المجالس الشعبية المحلِّية من خلال تكليفها بمهمَّة توعية المواطن والعمل على خلق كلِّ السبل لضمان مشاركته الفعليَّة، غير أنّ الأمر الذي يسمح بتهرُّب هذه المجالس هو أنَّ المشرّع الجزائري لا يُلزمها بذلك وهو ما تدلُّ عليه العبارات التي يستعملها مثل "يُبادر"، "يسْهر"، "يُمكن"و "يتَّخذ" دون أن تحوز على صيغة إلزامية.

تفتح عمومية التكريس القانوني لحق المواطن في المشاركة وعدم إلزامية الأحكام المتعلِّقة بتفعيله باب السُّلطة التقديرية لأجهزة البلدية التي مازالت تُفضِّل الأسلوب التقليدي لتسيير الشؤون العامة البلدية والعمل في محيط مغلق يغيب فيه المواطن، ولعلَّ أنَّ ما يُعلّل ذلك هو تخوُّف السُّلطات العامة المحلِّية وعدم ثقتها في المواطن، وهو ما جعلها تُحافظ على التسيير العمومي القائم على سلطة الانفراد في اتخاذ القرارات العامة المحلية، ما يجعلها بذلك مجرّد هيكل إداري لا يُلِّم بالتطوُّرات الحاصلة في ميدان التسيير والتدبير العمومي.

يختلف موقف المشرِّع الجزائري في إطار القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية[2] موقفه الذي تبناه بموجب قانون رقم 11-10 المتعلِّق بالبلدية، حيث اكتفى بالنَّص على أهمِّية مبدأ الإعلام الإداري كآلية لترسيخ معالم الديمقراطية التشاركية.

تؤمَّن مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي المغربي بالإعتماد على التنظيم الجهوي والترابي حيث أكَّد ذلك قانون رقم 08-17 يتضمَّن الميثاق الجماعي الذي كرَّس حق المواطن في المشاركة في تدبير شؤون التنمية المحلية .

أحدثت المادة 16 من قانون رقم 08-17 المتضمِّن الميثاق الجماعي "لجنة المساواة وتكافئ الفرص" على مستوى المجلس الجماعي بصفتها هيئة إسْتشارية، تتكوَّن من شخصيات تنتمي إلى

---

[1] - تتمثل تركيبة اللِّجان البلدية من أعضاء المجالس الشعبية البلدية، ومن سكان البلدية الذين يتم الاستعانة بهم لتوفير المعلومات التي تكون بحوزتهم.

[2]- **قانون رقم 12-07**، مؤرخ في 21 فيفري 2012، *يتعلَّق بالولاية*، مرجع سابق.

جمعيات محلّية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها رئيس المجلس الجماعي لتتولى مهمَّة إبداء الرَّأي والاقتراحات إذا دعت الضرورة لذلك.

نصَّت المادة 38 من القانون رقم 08-17 المتضمن الميثاق الجماعي في فقرتها الخامسة على تشجيع إحداث التعاونيات السكنية وجمعيات الأحياء، كما تضمَّنت مقتضيات المادة 41 المقاربة التشاركية [1] من خلال تأكيدها على إبرام الشراكة مع المؤسَّسات والمنظَّمات غير الحكومية والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والإنساني، وأكّدت على دور المجلس الجماعي في تعبئة المواطن بهدف تنمية الوعي الجمعوي من أجل المصلحة العامة وتنظيم مشاركة المواطن في تحسين ظروف معيشته.

وضعت المادة 35 من قانون رقم 08-17 المتضمن الميثاق الجماعي على عاتق المجالس المحلّية واجب العمل عل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لذلك ينبغي عليها اتخاذ التدابير اللاَّزمة لتحقيق ذلك، وعليه يُمكن القول أنَّ هذه العبارة قد تُشكِّل اعترافاً ضمنياً بإشراك المواطن في تحقيق التنمية.

رغم إقرار حق المواطن في المشاركة في إطار قانون رقم 08-17 المتضمِّن الميثاق الجماعي غير أنَّه يُعاب عليه عدم تحديد الإطار القانوني الذي تسْتطيع بموجبه الجماعات تجربة واعتماد أشكال جديدة تقوم على المُشاركة الشعبية الموسَّعة، فضلاً عن هذا فإنَّ النَّص على إحداث "جمعيات للأحياء" يُشكِّل تناقضات مفاهمية، لأنَّ ذلك يقتضي الاعتراف باستقلاليتها عن المجالس الجماعية، فالوظيفة التنموية للحركة الجمعوية تُشكِّل عنصراً من وظائف مُتعدِّدة ذات طبيعة سياسية وثقافية، لهذا لابدَّ من فتح باب المُناقشة لكل المواطنين[2].

يُشكِّل قانون رقم 08-17 المتضمِّن الميثاق الجماعي مصدراً لحق المواطن في الإعلام الإداري لكنه غيرُ كافي بالمقارنة مع أهمِّيته، حيث لم يُخصَّص له إلاَّ الفصلين السادس والثلاثون والسابع والستون

---

[1]- **ظهير شريف رقم 297. 02. 1**، صادر في 03 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 00-78، *يتعلق بالميثاق الجماعي* كما تمَّ تغييره وتتميمه، مرجع سابق.

[2] - **سدقاوي محمد**، *مرجع سابق*، ص. 100.

اللَّذان تضمَّنا عمومية الجلسات ونشر جدول الأعمال بمقر الجماعة حتى يتمكّن المواطنون من الإطِّلاع عليه، ونشر ملخَّص مُقرَّرات المجلس بمقرِّ الجماعة لإطِّلاع السُكان عليها[1].

والأمر الذي يزيد من تضييق حق المواطن في الإعلام والولوج إلى الوثائق الإدارية هو السُلطة التقديرية التي يتمتَّع بها رئيس المجلس الجماعي، إلى جانب إمكانية تحويل الجلسة العلنية إلى جلسة سرِّية، وهو ما يُساهم في فكِّ الرابطة والتواصل بين المجلس الجماعي والمواطنين، ناهيك عن اشتراط صفة الناخب في الشخص الذي يُريد الحصول على نُسخة كاملة أو جُزئية من مقرَّرات المجلس.

في ذات السياق، تبنَّى القانون التنظيمي رقم 14-111 يتعلَّق بالجهات مبدأ المشاركة بناءً على نص المادة 03 منه الوارد على النحو التالي: " ***يرتكز تدبير الجهة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر***[2] ***الذي يخوَّل بمقتضاه لكل جهة في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرَّراتها***"[3].

أكَّدت المادة 09 على الأسلوب غير المباشر لتدبير شؤون الجهات بواسطة مجلس يُنتخب أعضاؤه، أمَّا المادة 86 فهي تبنَّت الأسلوب التشاركي والتفاوضي في التدبير بالكيفية التي يحددها النص التنظيمي المبيِّن لمسطرة إعداد برنامج تنمية الجهة وتتبُّعه وتقييمه، وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

وردت مقتضيات الباب الرابع تحت عنوان "الآليات التشاركية للحوار والتشاور"، حيث جاءت المادة 116 تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور المغربي لتضع على عاتق الجهات

---

[1]- **ظهير شريف رقم 297. 02. 1**، صادر في 03 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 00-78، *يتعلق بالميثاق الجماعي* كما تمَّ تغييره وتتميمه، مرجع سابق.

[2]- يقضي "**مبدأ التدبير الحر**" بتمكين الجماعات الترابية من صلاحيات تسمح لها بإدارة وتدبير أمورها الإدارية والمالية بقدر من الاستقلالية تجعلها خاضعة للرَّقابة التي يحدِّدها القانون، فوفقًا لحجم هذه الحرية في التدبير لابدَّ من إشراك المواطن في ذلك، وعليه فإنَّ التدبير الحر هو من يكفل الدور الإيجابي للمواطن، راجع في ذلك: **مذكِّرة من أجل إقرار قواعد وآليات الديمقراطية المواطنة والتشاركية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من أجل جهوية المواطنة والديمقراطية التشاركية**، مبادرة النسيج الوطني للمشاركة المدنية في الحكامة المحلية والحضرية المغرب، 2015، ص.40.

[3]- **ظهير شريف رقم 1.15.84**، صادر في 07 جويلية 2015، يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-111، *يتعلق بالجهات*، ج.ر.م.م عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.

واجب توفير آليات تشاركية للحوار والتشاور قصد تيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبُّعها، أما المادة 117 فهي نصَّت على إنشاء هيئة استشارية بالشراكة مع المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلِّقة بتفعيل مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النَّوع[1].

يتم اعتماد نفس الطرق الديمقراطية في تسيير شؤون العمالات والأقاليم[2]، وكذلك شؤون الجماعات[3]حيث تبنَّت النصوص التنظيمية الخاصة بها نفس الأحكام باختلاف رقم المواد، وعليه يمكن القول أنَّ المشرع المغربي يسعى إلى تعميم ممارسة الديمقراطية التشاركية بهدف التقليل من حدَّة المشاكل التي تواجه المواطن المغربي على جميع الأصعدة، حيث يُسجِّل تميُّزه عن نظيره الجزائري سواء في تكريس المبدأ أو في آليات مُمارسته (تقديم العرائض، تكوين اللِّجان) وحتى في إقرار ضمانات حمايته، ليبقى أمر تفعيل هذه المُمارسة الديمقراطية على أرض الواقع رهين بدور الفاعلين فيها، سواء السُّلطات العامة المحلِّية، أو فعاليات المجتمع المدني أو المواطن بشكلٍ فردي.

ورد الفصل الثاني من قانون الجماعات الإقليمية الفرنسي حاملاً عنوان مشاركة الناخبين في القرارات المحلية، حيث تمَّ النص على آليتين تسْمحان بإشراك المواطن وهما الإسْتفتاء المحلي[4] وإسْتشارة ناخبي الجماعات الإقليمية بشأن القرارات المراد اتِّخاذها لتسوية وتسيير الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياتها.

---

[1]– المادتان 116، 117 من **ظهير شريف رقم 1.15.84**، صادر في 07 جويلية 2015، يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14–111، *يتعلق بالجهات*، مرجع سابق.

[2]– يتعلق الأمر بالمواد 03، 08، 82، 110 و 111، أحكام الفصل الخامس من **ظهير شريف رقم 1.15.84** مؤرخ في 07 جويلية 2015، يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14–112، *يتعلق بالعمالات والأقاليم*، ج.ر.م.م عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.

[3]– وذلك وفقا لأحكام المواد 03، 08، 81، 119 و 120، وأحكام الفصل السادس (المواد من 121 إلى 125) من **ظهير شريف رقم 1.15.84**، مؤرخ في 07 جويلية 2015، يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14–113، *يتعلق بالجماعات* ج.ر.م.م عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.

[4] – سنأتي بتفصيل هذه الدعامة الإجرائية ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الأطروحة.

تتولَّى الهيئة التداولية للجماعة الإقليمية تحديد مبدأ وشكليات تنظيم الإسْتشارة، حيث تنص مداولتها صراحة على أنَّ الأمر يقتصر على مجرَّد إبداء الرَّأي لا غير، حيث يتم تحديد تاريخ عقد الإستشارة واستدعاء المواطنين، وترسل المداولة قبل شهرين على الأقل من تاريخ التصويت إلى ممثل الدولة، الذي إذا ما اعتبرها غير قانونية يملك مهلة عشرة أيام من تاريخ استلامها لإحالتها إلى المحكمة الإدارية، وله أنْ يُرفق استئنافه بطلب التعليق[1].

يقرِّر رئيس المحكمة الإدارية أو القاضي الذي يفوِّضه في غضون شهر، ويسْتجيب لطلب ممثل الدولة، إذا تبيَّن له أنَّ إحدى الوسائل التي تمَّ التذرُّع بها من المحتمل أنْ تشكل خطرا على شرعية المشروع المقدم للإستشارة، فعندما يُحتمل أنْ تؤدي المداولة التي تنظِّم الإسْتشارة إلى المساس بممارسة الحرِّية العامة أو الفردية، يقوم رئيس المحكمة الإدارية أو القاضي المكلَّف من طرفه بتعليقها في غضون ثمانية وأربعين ساعة[2].

إذا صدرت المداولة عن هيئة تداولية لجماعة إقليمية أخرى غير البلدية، يُبلّغها ممثِّل الدولة لهذه الجماعة في غضون أسبوعين لرؤساء البلديات التي ستتم الإسْتشارة على مستواها، باسْتثناء الحالة التي يتم فيها قبول طلب التعليق[3].

فصل المشرِّع الفرنسي بموجب أحكام المادة L1112-19 من قانون الجماعات الإقليمية في مسألة تمويل عملية الإستشارة، وقضى بأنَّ النفقات المتعلِّقة بتنظيمها هي نفقات إلزامية للجماعة الإقليمية التي قرَّرت عقد الإستشارة[4].

يتميَّز بهذا كل من المشرع المغربي والفرنسي عن نظيرهم الجزائري الذي رغم إعترافه بمشاركة المواطنين في تسيير الشأن العمومي المحلي بعد أنْ تمَّ تشجيع هذه المبادرة في ظل التعديل الدستوري من سنة 2016، فالملاحظ هو تعدد الآليات التي تسْمح بتفعيل المقاربة التشاركية في ظل التشريعات المقارنة

---

[1] – Article L1112-17 du **Code générale des collectivités territoriales,** modifié par la loi n° 2004-809, du 13 aout 2004, *relative aux libertés et responsabilités locales*, J.O.R.F du 17 aout 2004, [En Ligne] sur : www.légifrance-gouv.fr .

[2] – **Ibid.**

[3] – Article L1112-18, **Ibid.**

[4] – Article L1112-19, **Ibid.**

ومحدوديتها في ظل التشريع الجزائري، وكأنَّ إرادة المشرع الجزائري تتجه لتجعل من حق المشاركة مجرَّد شكلية يتم اسْتيفائها لإضفاء المشروعية على القرارات التي تتَّخذها السلطات العامة المحلِّية دون أنْ تتقيَّد بنتائجها.

ثانيا

تكريس حق المشاركة في مشروع القانون التمهيدي المتعلِّق بالجماعات الإقليمية

ورد في عرض الأسباب للمشروع التمهيدي لقانون يتعلَّق بالجماعات الإقليمية أنَّ السلطات العامة وتنفيذًا للأحكام التي تبنَّاها التعديل الدستوري لسنة 2011 الذي كفل أشكالا جديدة لتعزيز الديمقراطية وضعت من بين أهدافها تنمية المرفق العام من خلال تجسيد قواعد مشاركة المواطن[1].

شدَّد بيان الأسباب على دور الجماعات الإقليمية في تنفيذ الأحكام الدستورية الجزائرية حيث تعمل على تفعيل مقاربة المشاركة، من باب أنَّها تشكِّل الفضاء المناسب لممارسة الديمقراطية، تضمَّن كذلك نقطة قصور النصوص التشريعية المنظِّمة للولاية والبلدية السارية المفعول ومحدوديتها في مواجهة التطوُّرات الحاصلة، وأكَّد على أنَّ مشروع هذا القانون يحمل في مضمونه توجيهات السلطات العامة المتعلِّقة بتأطير الحوكمة الحضرية، كما يُتيح الفرصة العملية لممارسة الديمقراطية التشاركية[2].

نصَّت المادة 05 من مشروع القانون على أنَّه تُمثِّل الجماعات الإقليمية القاعدة الإقليمية للاَّمركزية، وجعل منها مكانًا لممارسة المواطنة، كما اسْتحدثت السُّلطات العامة الفقرة الثانية من نص المادة 08 التي تضمَّنت فكرة أنَّ الجماعات الإقليمية تُشكِّل فضاء التعبير عن المواطنة ومكان ممارسة الديمقراطية التشاركية، وتضمن في إطار منتظم، التشاور، ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلِّية[3].

تضمَّن مشروع القانون المتعلِّق بالجماعات الإقليمية بابًا رابعًا يحمل عنوان الديمقراطية التشاركية، يتكوَّن من المواد 20 إلى 23، حيث جعل من الجماعة الإقليمية عاملاً من عوامل نجاح الديمقراطية

---

[1]- **مشروع تمهيدي لقانون يتعلَّق بالجماعات الإقليمية**، وزارة الداخلية والجماعات المحلِّية والتهيئة العمرانية، أوت 2018، ص. 01.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 02.

[3] - **المرجع نفسه**، ص. 08.

التشاركية بموجب نص المادة 20، لذا خوَّل لها صلاحية اتِّخاذ التدابير التي من شأنها أنْ تُساهم في تمكين المواطن من حق الإعلام الإداري كحق إجرائي يسمح له الإطِّلاع المنتظم على نشاط الجماعة وعلى القرارات التي تعنيه[1].

تبنَّت السلطات العامة الجزائرية الحق في الإعلام الإداري بشكل أكثر دقة بما كان عليه الوضع في قوانين الجماعات الإقليمية السارية المفعول، حيث أشارت المادة 21 من مشروع القانون إلى ضرورة تسْهيل ولوج المواطن إلى الجلسات العمومية للمجالس المنتخبة وضمان حقِّه في الإطِّلاع على الوثائق الإدارية التي تخصُّه، بعد أنْ إكْتفى المشرِّع الجزائري بالإعتراف بحق كل شخص الإطِّلاع فقط على مسْتخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 14 من قانون رقم 11-10 المتعلِّق بالبلدية[2].

أشارت السلطات العامة أيضًا لأوَّل مرَّة مفهوم الديمقراطية التشاركية الرَّقمية إذْ حثَّت على ضرورة تعميم هذه المقاربة وتفعيل دور كل مواطن في المساهمة في تحقيق النشاطات العمومية المحلِّية ذات المنفعة العامة باسْتعمال تكنولوجيا المعلومات والإتِّصال، وذلك حسب ما نصَّت عليه أحكام المادة 22 من مشروع القانون السالف الذكر[3].

تمَّ النَّص فضلاً عن ذلك ولأوَّل مرَّة عن مسألة تنظيم المشاركة من خلال ما إصْطلح عليه "بالهيئة التشاركية" التي تتشكَّل من ممثِّلي الجمعيات المحلِّية المؤسَّسة قانونًا ومن التعاونيات المهنية ومنظَّمات المجتمع المدني، كما فتحت باب الإنظمام إلى هذه الهيئات دون أيِّ قيد أو شرط باستثناء

---

[1]- **مشروع تمهيدي لقانون يتعلَّق بالجماعات الإقليمية**، مرجع سابق، ص. 10.

[2]- تنص المادة 21 من **المرجع نفسه** على أنّ: ***"تتَّخذ الجماعة الإقليمية التدابير الضرورية لتحسين الإستماع للمواطنين وتسهيل ولوجهم إلى الجلسات العمومية للمجالس المحلِّية المنتخبة وضمان حقهم في الإطِّلاع على الوثائق الإدارية التي تعنيهم"***.

[3] - يُفهم ذلك من مضمون المادة 22 من **المرجع نفسه** التي ورد نصُّها كالآتي: ***"تضمن الجماعة الإقليمية للمواطنين، بكل وسيلة متاحة ولاسيما، التكنولوجيات الحديثة، الحق في المساهمة والمشاركة في تحديد وتحقيق النشاطات العمومية المحلِّية ذات المنفعة العامة، في إطار منظَّم، "يدعى هيئة تشاركية"، تتشكَّل الهيئة التشاركية من ممثِّلي الجمعيات المحلِّية المؤسَّسة قانونًا ومن التعاونيات المهنية ومنظَّمات المجتمع المدني"***.

البلوغ والتمتُّع بكافة الحقوق المدنية، فلكل مواطن الحرِّية في ذلك، إلى جانب ذلك تقرَّرت مجانية التمثيل داخل الهيئة مع نفي إمكانية إسْتعمالها لتحقيق أغراض حزبية[1].

الفرع الثاني

تكريس حق المشاركة في مشروع القانون المتعلِّق بمشاركة المواطن والنشاطات التشاركية على المستوى المحلِّي

لم يقْتصر الاعتراف القانوني بحق المواطن في المُشاركة في ظل النصوص القانونية الدولية، ولا في الوثيقة السامية لكل دولة، ولا حتى في إطار قوانين الجماعات الإقليمية، إنَّما يتِّم اعتماد مواثيق تحمل عنوان الديمقراطية التشاركية تتكفَّل بتحديد كل ما يتعلَّق بهذه المقاربة الحديثة في تدبير الشأن العمومي.

جاء موقف السلطات العامة الجزائرية في إقتراح ميثاق أو مشروع قانون يتعلَّق بالديمقراطية التشاركية متأخراً، رغم أنَّ المشرِّع الجزائري انفتح على هذا الحق في مراحل سابقة، لكن رغم ذلك حاولت تدارك الوضع من خلال إعداد مشروع قانون مشاركة المواطن والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي.

ورد في صلب الصفحة الثالثة من مشروع قانون الديمقراطية التشاركية بيان لأسباب إعداد قانون يحمل عنوان هذه المقاربة، حيث كان ذلك تطبيقاً لنص المادتان 15 و51 من دستور الجزائر لسنة 1996 اللّتان جعلتا من المشاركة والحوكمة مبدئين تقوم عليهما الدولة الجزائرية، فالأمر يتعلق بنصٍ يتضمن حرِّيات المواطن الجماعية في إطار تمثيلي ما يقتضي وجود نصٍ قانوني يُؤطره، وهو قانون يتواجد في نقطة تقاطع تسيير الجماعات الإقليمية والجمعيات وممارسة الحرِّيات العامة[2].

حاولت السُّلطات العامة الجزائرية تقديم تصوُّرها حول المشاركة حيث تضمَّنتها في مجموعة من العناوين، والبداية في ذلك محاولة لتعريف الديمقراطية التشاركية وبيان خصائصها **(أولا)**، بعد ذلك

---

[1]- وذلك حسب المادة 23 من **مشروع تمهيدي لقانون يتعلَّق بالجماعات الإقليمية**، مرجع سابق، على النحو التالي: ***"يكون التمثيل داخل الهيئة التشاركية مفتوحًا وحرًا أمام كل شخص بالغ يتمتَّع بكافة حقوقه المدنية والذي يتمَّ اختياره بصفة ديمقراطية، يُعدُّ التمثيل داخل الهيئة التشاركية مجانيا، ولا يُمكن اسْتعماله لأغراض حزبية"***.

[2] – **Avant-projet de la loi relative à la participation citoyenne et aux activités au niveau local**, p 3, [En Ligne] sur: www.interieure.dz , consulté le 20 janvier 2018.

تطرَّقت لنقطة أخرى تتعلَّق بالفئة المعنية بحق المشاركة والحقوق اللَّصيقة به **(ثانيا)** وبيَّنت الدعائم الآلية والإجرائية والتأسيسية التي تسمح بتفعيل المبدأ ومجالات المشاركة وبعض الأحكام الخاصة به**(ثالثا)**.

أولا

مفهوم مقاربة المشاركة وِفق تصوُّر السلطات العامة

تسمح القراءة الأوَّلية لمشروع القانون حول المشاركة المُواطنة والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي بالتعرُّف على تصوُّر السلطات العامة لمفهوم حق المواطن في المشاركة المكرَّس دولياً وإقليمياً ووطنياً، حيث كيّفته بأنّه قيمة دينية، وتقليدية وحضارية، وإنسانية[1].

حاولت السُّلطات العامة في إطار مشروع هذا القانون أنْ تُبيِّن العناصر التي تؤدي إلى تحليل مضمون الديمقراطية التشاركية، فعمدت إلى دراسة العلاقة بين مبدأ المُشاركة والحكم الراشد، حيث أقرَّت بأنَّها شكل من أشكال الحوكمة Top down [2]، وإجراء تصاعدي Buttom-up[3] نابع من إرادة المواطنين

---

[1] – إنَّ السلطات العامة وفقاً لهذا التكييف تعْتبر الديمقراطية التشاركية طريقة ومنهج لتدبير الشأن العمومي، فبوصفها لها بكونها قيمة يُلزم المواطنين بأخذها بعين الاعتبار، لأنّها ضرورية وأساسية وتعدُّ نواة التدبير العمومي الجيِّد،

[2] – تسْتند خطوة Top-down على فكرتين أساسيتين هما التقييم والإعلام، فالتقييم يسْمح بتبسيط الإشكاليات وتسهيل عمليات اتخاذ القرارات، أماَّ الإعلام فهو يسْمح بتبسيط المعلومات، فهو يرتكز على التعليل العلمي الذي يوفِّر المعلومات القيِّمة نظراً لأهميتها بالنسبة للمواطن، تُمكِّن هذه الخطوة الإجابة على الحاجة إلى الدراسة العامة لبعض التحدِّيات وعلى احتياجات التبسيط ونوعية المعلومات واتِّخاذ المسافات والمقارنات، لكن رغم أهمِّيتها إلاَّ أنَّها تبقى محدودة ولا تسْمح بكشف خصوصيات الأنظمة وتوقُّعات الأطراف المشاركة، فبناءً على الحدود التي تعترضها برزت ضرورة اعتماد المقاربة التشاركية Bottum-up، راجع في ذلك:

– **CHAMARET Aurélie**, *Une démarche top-down/bottom-up pour l'évaluation en termes multicritères et multi-acteurs des projets miniers dans l'optique de développement durable. Application sur les mines d'Uranium d'Arlet (Niger),* Thèse de doctorat, Université de Versailles SAIN-QUENTIN-EN-YVELINES,Paris, 2007, p.110.

[3] – تسْتند المقاربة التشاركية *bottom-up* على فكرة أنَّ التقييم لابُدَّ أنْ يأخذ بعين الاعتبار تنوُّع وُجُهات النظر حول المشاكل المقترحة فهو آلية للحوار والإعلام والنقاش بين الفاعلين، إذْ يسْمح بتبادل الأفكار والآراء فالمشاركون يُدافعون عن آرائهم ويُناقشون أسباب مواقفهم السلبية أو الايجابية (قبول أو رفض)، راجع: **Ibid**. p. 117.

فهي تنطلق من الأسفل إلى الأعلى، كما أنَّها إطار تحفيزي يجمع بين مُقاربتين بين المبادرة المؤاطنة والحوكمة التشاركية[1].

اعتمدت السُّلطات العامة في تعريفها للدِّيمقراطية التشاركية على العديد من العناصر، منها "الإجراءات"، "تقاسم السلطة"، "المشاركة المفضَّلة" و"شكل الحوْكمة" و"الشراكة"، حيث أكَّدت بأنّ مُشاركة المواطن في تدبير الشأن المحلي عبارة عن مجموعة من الإجراءات والتدابير المُسخَّرة في سبيل التحفيز على المشاركة المواطنة، وأنَّها تقاسم السلطة في إعداد و/أو اتخاذ القرارات، كما أنَّها مُشاركة طوعية تسْتمد قوّتها من إرادة المواطن، وتشاركية Partenariale في إعداد وإنجاز القرارات والمشاريع العامة، بل أكْثر من ذلك كُيِّفت أنَّها إجراء لتحقيق الشرعية[2].

أقرَّت السلطات العامة الجزائرية بأنَّ الديمقراطية التشاركية هي تطور مُؤسَّس على النقائص التي اعترت الديمقراطية التمثيلية، نتيجة التنوُّع الاجتماعي والتمثيل المحدود للمنتخبين، فضلاً عن طبيعة الانتخاب السياسي بوصفه انتخاب لعهدة شاملة بدون آليات الرقابة الشعبية، إلى جانب الصِلة المقطوعة بين الناخب والمنتخب بفعل الانتخاب، ناهيك عن غياب المنتخبين المحليين وعدم تواجدهم على أرض الواقع من أجل الإلمام بقضايا المواطن، وتزايد نسبة العزوف عن الاستشارات الانتخابية وتصاعد الاحتجاجات والمطالب الاجتماعية[3].

كانت السَّلطات العامة المغربية سبَّاقة في إعداد ميثاق الديمقراطية التشاركية وجعلته التزامًا ذات طبيعة تعاقدية أخلاقية وقيمية، بعد أنْ إستعابت أهمِّية مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي تطبيقاً للأحكام الدستورية التي ساهمت في تحقيق التحوُّل نحو الديمقراطية، من خلال تضمُّنها للمبادئ التي تحكم المجتمع المغربي لاسيما تركيزها على الحوكمة والديمقراطية التشاركية[4].

---

[1]– **Avant-projet de la loi relative à la participation citoyenne et aux activités au niveau local**, op.cit. , p.1.

[2] – **Ibid**. p.1.

[3] – **Ibid.** p.02.

[4] – **الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية**، المغرب، ص. 12، متوفِّر على الموقع الإلكتروني: www.mcrpsc.gov.ma تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 15 ديسمبر 2017.

عمل هذا الميثاق على تحقيق الأهداف المتوخى تحقيقها من خلال الانفتاح على الديمقراطية التشاركية ولخَّصها في أربع غايات تتمثل في التأثير على صناعة القرار العمومي وتحقيق الشفافية، تفعيل المُساءلة المدنية وتكريس الحكامة الجيِّدة في إدارة الشأن العام[1]، حيث أنَّه وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف تمَّ تفعيل الديمقراطية التشاركية وفق تصوُّر إجرائي مقيَّد بأهدافٍ خاصة تتمثل على وجه الخصوص في:

- تحديد مُساهمة الهيئات المدنية في تدبير الشأن العام بشكلٍ يضمن وجود تفاعل وتكامل مع المؤسَّسات التمثيلية والسلطات العمومية، و جعل اتِّخاذ القرار تمثيلياً والتأثير فيه تشاركياً احتراماً للمسؤوليات والمهام،

- إتاحة المعلومة أمام كل المواطنين (محلياً وإقليمياً، جهوياً ووطنياً) من طرف السلطات العمومية والمجالس المنتخبة والقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني، تقوية أُسس الشفافية في التدبير والتمويل، تتبُّع ومُواكبة المشاريع والقرارات من مرحلة التشخيص والتخطيط إلى التنفيذ والتتبع والتقييم،

- إعمال القيام بالمُساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة، والرَّفع من القدرات التسييرية والتدبيرية للهيئات المدنية، فضلاً العمل على تقوية أُسس التزام مُختلف الأطراف بمبادئ الحكامة[2].

تُعتبر المشاركة حسب الميثاق الوطني المغربي بشأن الديمقراطية التشاركية شكل من أشكال ممارسة المواطنة بواسطة آليات التعاون والتشاور التي تعقدها المصالح العمومية فيما بينها وبين الجمعيات والمنظَّمات غير الحكومية والأفراد والجماعات، وذلك بغرض تحسين الأداء الإداري والمستوى المعيشي للمواطن في إطار دولة القانون التي تسْتند إلى قيم المشاركة والتعدُّدية والحكامة الرشيدة[3].

أشار الميثاق المغربي حول الديمقراطية التشاركية إلى مفهوم المجتمع المدني باعتباره مُمارسة تتقاطبها المصلحة العامة والمصالح الخاصة للأفراد والجماعات المكوِّنة له، بشكلٍ يُؤدي في الغالب إلى بلوغ مصْلحة مُشتركة ميزتها التوافق والإنصات والحوار[4]، كما حدَّد المبادئ التي تتقاسمها مؤسَّساته

---

[1] - **الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية**، مرجع سابق، ص. 15.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 16.

[3] - **المرجع نفسه**، ص. 14.

[4] - **المرجع نفسه**، ص. 18-19.

كالنَّزاهة واستقلالية القرار والإدارة الذاتية، احترام القانون، وحقوق الإنسان والكرامة، الشفافية والخدمة والاهتمام بالصالح العام، فضلاً عن المسؤولية والخدمة والاحتكام إلى مبادئ حرية الرأي والتعبير والمناصفة وتدبير الاختلاف، والانفتاح والتعاون، وقيم التطوّع والتضامن والمساعدة من أجل تحقيق الرفاه الاجتماعي[1].

تضْطلع مؤسَّسات المجتمع المدني بمهمَّة المساهمة في حلِّ المشاكل ورفع الضرر وإيصال شكاوي المرتفقين عبر تقديم الملتمسات والعرائض، كما تلْعب دور الوسيط قصد تحسيس السلطات العمومية والمجالس المنتخبة بحاجيات المواطنين عبر تنظيم فضاءات للإنصات، والمواكبة والمساءلة الاجتماعية.

تعْمل مؤسَّسات المجتمع المدني بالتنسيق مع المؤسَّسات العمومية قصد تعميم خبرتها في الميدان، وتتولَّى مهمَّة تقديم الاستشارة في المواضيع ذات الطابع الإجرائي أو تلك التي تسْتهدف تقديم الدعم العمومي للفئات ذات الاحتياجات الخاصة، فضلاً عن العمل وفق روح الابتكار والإبداع اقتراح الحلول والممارسات الجيِّدة التي تسْمح بترقية تنفيذ السياسات العمومية.

يتمثَّل الدور التنموي الذي تلعبه هذه الأخيرة في تقديم خدمات بديلة تسْتجيب لمقتضيات مسؤولية القرب من أداء لصيق بالفئات الاجتماعية في وضعية الفقر أو الهشاشة الاجتماعية وتحقيق تواصل مُسْتمر معها، ناهيك عن الارتقاء بكفاءة ووضعية العاملين الطوعيين في مختلف المهن الجمعوية وتمكينهم من حقوقهم المادية والاجتماعية[2].

ثانيا

الفئات المعنية بممارسة حق المشاركة والحقوق اللَّصيقة به

حدَّدت السُّلطات العامة الجزائرية قائمة المعنيين بحق المُشاركة وهم المواطنون المتمتعون بالحقوق المدنية، وجماعات المواطنين المنظَّمة ويَقصد في ذلك الجمعيات المؤسَّسة قانونياً، الأشخاص

---

[1] - **الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية**، مرجع سابق، ص.15.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 18.

الذين تتِم استشارتهم نظراً لإمكانياتهم، مجموع الجمعيات التي تُباشر مهامها بشكلٍ جماعي، ومجالس الأحياء والمواطنين غير المُنْظمين إليها[1]، كرَّست بهذا آلية جديدة تسمح بتعزيز فرص إعمال مقاربة الديمقراطية التشاركية بعد أنْ حصر المشرِّع والمنظِّم الجزائري آليات المشاركة في الإعلام الإداري والآليات ذات الطابع الإسْتشاري.

تضمَّن مشروع القانون بعض الحقوق اللَّصيقة بحق المواطن في المُشاركة والمتمثِّلة أساساً بالحق في الإعلام والاستشارة حول القضايا التي تعنيه، الحق في الولوج إلى الوثائق والقرارات الإدارية فضلاً عن حق تقديم التماس أو اقتراح والحصول على مُتابعة بشأنها، والحق في طلب تسجيل جدول أعمال المجالس المنتخبة، إلى جانب الحق في المشاورات المقرَّرة في التشريع والتنظيم الساري المفعول والمساهمة والمشاركة في إنجاز النشاطات العامة المحلِّية للمصلحة العامة[2].

ثالثا

مجالات تفعيل حق المشاركة وآليات مُمارسته

بمُناسبة اليوم الإعلامي حول الديمقراطية التشاركية المنظَّم من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية[3] صرَّح المُفتِّش العام للوزارة "صديني عبد الرحمان" بأنَّ مشروع قانون ترقية حق المشاركة سيتضمن عدَّة ميكانيزمات لتحفيز دور المواطن في تسيير الشأن المحلي، وأضافَ مُعقباً بأنَّ هذه الآليات ستدْفعه على المشاركة في صنع القرار وتسيير شؤونه، لاسيما المشاريع ذات المنفعة العامة وذلك عن طريق التواصل المُباشر أو بواسطة وسائط التكنولوجيا الحديثة.

أبقى مشروع قانون المشاركة المواطنة والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي على الآليات التي كفلتها بعض النصوص القطاعية مثل التنظيم المتعلِّق بأدوات التهيئة والتعمير والنصوص التشريعية

---

[1] –**Avant-projet de la loi relative à la participation citoyenne et aux activités au niveau local**, op.cit. p. 3.

[2] –**Ibid**. p.4.

[3] – كان ذلك في إطار برنامج الشراكة مع الاتحاد الأوروبي بتاريخ 26 أكتوبر 2017 المتعلِّق بمشروع "كبدال"، بالمركز الدولي للمحاضرات بالجزائر، حيث حضر فعاليات هذا اليوم الإعلامي مُمثلين عن الصحافة الوطنية والمكلَّفون بالإعلام للولايات الثمانية والأربعين، راجع **الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية:** www.interieur.gov.dz، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 15مارس 2018.

والتنظيمية المنظِّمة لإجراء التحقيق العمومي وقانون البلدية والقانون المتعلِّق بالجمعيات وهي المتمثلة في الإعلام الإداري، إجراء التحقيق العمومي، الاستشارة [1]والمشاورة[2]، وأضيفت إليها آلية الميزانية التشاركية والنقاش العام[3] وسبر الآراء.

حدَّدت في هذا الإطار السلطات العامة أشكال مُشاركة المواطن وعدَّدتها في النقاش العام بالنسبة للمشاريع ذات المنفعة العامة عبر المراحل المختلفة لاعتماد المشروع (قبل–خلال–وبعد انجاز المشروع)، والاستشارة العامة للمواطنين وأعطت في ذلك مثال حول مخطَّطات التنمية المحلية، إلى جانب هذا اعترفت بآلية سبر الآراء بعد مُداولة المجلس المُنتخب المعني[4].

يُضاف إلى كل هذه الإجراءات المُعترف بها في إطار مشروع هذا القانون آلية المشاورة القانونية حول أدوات التعمير والتخطيط العمراني وتهيئة الإقليم (قبل–خلال وبعد اقتراح واعتماد الخطوات الجديدة في المُشاورة)، وتمّ النص أيضاً بإصلاح إجراءات التحقيق العمومي من خلال تطوير نظام المشاورة مع الجمهور المعني وضمان الولوج إلى وثائق التحقيق.

اعترفت السلطات العامة إلى جانب الآليات التي تمَّ تكريسها في سبيل تمكين المواطن من حق المشاركة بدعائم أخرى تأسيسية تتمثَّل في الهيئات التشاركية والمتمثلة في مجالس الأحياء، ومجالس

---

[1] – يتمثل التعريف الذي منحته السلطات العامة لإجراء الاستشارة في:

« ***La consultation publique est une consultation directe de citoyens sur différentes questions locales les concernant (plans de développement, programmes d'actions spécialisés, priorisation d'actions publiques…etc.) Elle peut être de portée générale, spécialisée ou d'expertise*** », **Avant-projet de la loi relative à la participation citoyenne et aux activités au niveau local**, op.cit., p.6.

[2] – أماَّ المشاورة فقد عرَّفتها بأنَّها:

-« ***La concertation est une procédure réglementée pour l'établissement de l'opportunité d'un instrument de planification ou de programmation urbain ou d'aménagement de territoire. Elle l'être également pour attester du caractère d'utilité publique d'un projet public, c'est une procédure globale ou le citoyen est partie prenante qui ne subit plus le contenu de la concertation, mais contribue à son orientation et enrichissement et adhère à ses résultats*** », **Ibid**. p.6.

[3] – يعرف النقاش العام كما يلي:

-« ***Le débat public est un processus de consultation d'un panel représentatif de citoyens concernés par la réalisation d'un projet public d'envergure qui est mis en œuvre avant la localisation du projet et le choix de ses options techniques et poursuivi tout au long de la période de réalisation, voir après sa consultation*** » , **Ibid**. p. 6.

[4]– **Ibid.** p.6.

المشاركة الخاصة بالولاية والبلديات، الهيئة الاستشارية البلدية والولائية ذات الصلاحيات العامة، مجالس الأرياف، الهيئات التشاركية ما بين الجماعات الإقليمية، الهيئات ذات المصلحة العامة، وتمَّ النص في هذا الإطار على أنَّ إحداث هذه الهيئات يكون بموجب قرار صادر عن البلدية أو الولاية بحسب الحالة، الأمر الذي قد يسمح بتهرُّب السلطات المحلِّية عن تنفيذ هذا الإلتزام خوفًا على سلطاتها[1].

تقترن مدَّة عمل الهيئات التأسيسية بنفس مدَّة عُهدة المجلس المنتخب ويتم تنصيبها كأقصى حدٍ خلال الستة الأشهر المُوالية لتنصيب المجالس المحلية المنتخبة الجديدة، ويتم تحديد مهام ونشاطها عن طريق التنظيم، أمَّا بشأن تركيبتها فإنَّها تتكوَّن من غالبية المواطنين وممثِّلين عن المجتمع المدني، وفي هذا الإطار ومن أجل ضمان التوافق بين العهدة الانتخابية والتشاركية فإنَّ السلطات العامة قد قضت بضرورة قيادة أشغال الهيئات التشاركية من طرف المنتخبين المحليين، يُفهم من هذا أنَّ إرادة هذه الأخيرة في تفعيل ثقافة المشاركة وإشراك المواطن تظلُّ قاصرة لأنَّها تربط دائما نشاط وإنشاء الهيئات التأسيسية تحت سيطرة المنتخب المحلِّي الذي يملك واسع الصلاحيات في تنفيذ إلتزاماته من عدمه، لذا كان من المفترض تبنِّي قواعد وضمانات تجعل من إشراك الفواعل غير الرَّسمية أمرًا إلزاميًا[2].

سخَّرت السُّلطات العامة تقنيات الإعلام والاتصال في سبيل تفعيل الدور الايجابي للمواطن من خلال حثِّها على تطوير وتبادل الآراء مع المواطنين عن طريق الانترنيت، لهذا تُعتبر التبادلات الرقمية كمجال لمشاركة المواطنين بشرط أنْ تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فهي فضاءات لإعلامهم ولاستشارتهم ومشاورتهم، كما أنّها وسيلة تسمح بتمكينهم من الوثائق والقرارات الإدارية التي تعنيهم، وعليه تتّخذ مواقع التبادل الإلكتروني شكل بوابات تعاونية بين المواطنين فيما بينهم وبين السلطات العامة[3].

فتح مشروع القانون المتعلِّق بمشاركة المواطن والنشاطات التشاركية المجال أمام مشاركة المواطن على عكس ما كان معمولاً به، حيث نصَّ على أنَّه لا يُوجد أيُّ قيدٍ بشأن مجالات مُساهمة المواطن باستثناء الحالات الثمانية التي تضمنّها والتي تمنع السلطات العامة من القيام بأيّ مُبادرة لاستشارة

---

[1] – **Avant-projet de la loi relative à la participation citoyenne et aux activités au niveau local**, op.cit, p.5.

[2] –**Ibid.** p.5-6.

[3] – **Ibid**. p. 6.

المواطنين وهي المتمثِّلة في تدخل أو حصر أو تقييد للمهام والامتيازات المُعترف بها قانونا للمجالس المحلية،التنظيم الإقليمي للبلاد أو تحديد إقليم الجماعات الإقليمية، إنشاء أو حل أو دمج الجماعات الإقليمية، الدفاع الوطني، الأمن وحماية الأملاك والأشخاص، الشرطة القضائية بكل أشكالها، النقاشات السياسية والنشاط الحزبي، وسير الحملات والعمليات الانتخابية، فضلاً عن تنظيم وتسيير مهام الدولة، ومسار الأعوان العموميين وتمويل الجماعات الإقليمية[1].

تضمَّنت السُّلطات العامة إمكانية مُشاركة المواطنين في مهام المصلحة العامة Missions d'intérêt général، ومشاريع المنفعة العامة Projet d'utilité publique، بالنسبة للأولى فيُمكن أنْ تكون من اقتراح المواطن أو من طرف السلطات العامة للهيئات التشاركية التي تُبدي اهتمامها ومُساهمتها في المشاركة، والملاحظ أنَّ المشرع لم يقيِّد مهام المصلحة العامة فهي قد تشمل نظافة الحي، التضامن الوطني، مكافحة الآفات الاجتماعية والتوعية المجتمعية، كما اشترط أنْ تكون المُمارسة التشاركية مبنية على أساس التضامن المحلي والتآزر بين الشعب والسلطات العامة، أمَّا مشاريع المنفعة العامة فهي مشاريع تنموية تهدف إلى تحسين نوعية الإطار المعيشي للمواطنين، قد تكون من اقتراح الهيئات التشاركية والسلطات العامة بمُشاركة المواطنين في المراحل المختلفة للمشروع تفعيلاً بذلك لمُساهمته ومشاركته الفعلية[2].

أثارت السلطات العامة بموجب مشروع هذا القانون نقطة مهمَّة لم تتضمَّنها مُسبقًا النصوص التنظيمية والتشريعية ألا وهي تمويل النشاطات التشاركية وأقرّت بأنَّ التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية قد يكون مصدراً مالياً لتمويل النشاطات التشاركية ومشاريع المنفعة العامة من خلال تخصيص جزء من الموارد المالية، كما قد يتم ذلك بمبادرة طوعية من قبل المواطن، أو من خلال الاستعانة بصندوق الضمان للجماعات الإقليمية[3].

---

[1] – **Avant-projet de la loi relative à la participation citoyenne et aux activités au niveau local**, op.cit, p.4.

[2] – **Ibid.** p.7.

[3] – **Ibid.** p.8.

أدرج مشروع قانون المشاركة المواطنة بعض الاعتبارات الخاصة والمتمثلة في كون أنَّ المشاركة عبارة عن نشاط تطوعي لا يسْتتبِع أيَّ حق في المكافئة أو التعويض، مع إمكانية تعويض التكاليف، كما أنَّها نشاط اتفاقي ومؤطَّر في دفتر الشروط والحسابات تبعاً لمبدأ التسيير بالأهداف، وأضاف أنّ الإدانة بارتكاب جريمة ذات صلة بطبيعة النشاطات التشاركية هو حالة من عدم التوافق مع المُمارسة داخل الهيئات التشاركية، كما نصَّ على أنَّ استعمال هذه النشاطات لتحقيق أغراض شخصية هو حالة ثانية لعدم التوافق[1] .

تضمَّن ميثاق الديمقراطية التشاركية المغربي أربعة آليات تُمكِّن مؤسَّسات المجتمع المدني من المشاركة في عملية صنع القرار، حيث تتمثَّل الآلية الأولى في تقديم العرائض والملتمسات فهي تقنية للمرافعة تعمل على إيصال مطالب المواطنين والمرتفقين وإسماع صوتهم للمؤسَّسات المنتخبة والسلطات العمومية محلياً وجهوياً ووطنياً، فآثار المشاركة باعتماد هذه الآلية بالغة لأنَّها تعمل على إغناء المسار السياسي للقرار العمومي وتجويده وتفاعل الايجابي مع تطلُّعات المواطنين[2].

أمّاً الآلية الثانية فهي الاتفاق المتعاقد بشأنه، هو التزام مكتوب للتعاون والتضامن مبني على التراضي، خاضع لمجموعة من المداخل العملية كالثقة المتبادلة والعمل على تجاوز معوِّقات تنافر المصالح، وتباعد الأهداف والتطلُّعات بين المؤسَّسات العمومية ومكوِّنات المجتمع المدني، والاحتكام إلى ثقافة النتائج واحترام الأدوار وتكامل الوظائف والموارد وتفاعلها.

---

[1] – **Avant-projet de la loi relative à la participation citoyenne et aux activités au niveau local**, op.cit p.8.

[2] – صدر في هذا الإطار **القانون التنظيمي رقم 14. 44**، مؤرخ في 28 جويلية 2016، يحدد *شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية*، ج.ر.م.م عدد 6492، صادر في 08 أوت 2016، حيث ميَّز بين العرائض الموجهة إلى رئيس الحكومة وتلك المقدَّمة إلى رئيس أحد مجلسي البرلمان، حيث يقوم كل منهما بإحالة العريضة إلى لجنة العرائض المحدثة على مستوى الحكومة ومجلس النواب في أجل لا يتعدَّى خمسة عشرة يومًا من تاريخ الإيداع وذلك حسب المادتان 08 و11 من القانون، لهذا يُشترط لقبول العريضة أنْ يكون الهدف منها تحقيق المصلحة العامة، وتكون المطالب والمقترحات والتوصيات مشروعة وتحرر بكيفية واضحة وترفق بمذكرة مفصَّلة تبيِّن أسباب تقديمها والأهداف المتوخاة منها وتكون مرفقة بلائحة دعم العريضة المتضمِّنة توقيعات مدعِّمي العريضة، وأسمائهم الشخصية والعائلية وأرقام بطاقتهم الوطنية للتعريف، وعناوين إقامتهم، حسب ما أكَّدته المادة 03 من المرجع نفسه.

تُضاف إلى هاتين الآليتين آلية العضوية في هيئات الحكامة التي تسمح للمجتمع المدني المشاركة في جميع مراحل إعداد القرار العمومي واتخاذه وتنفيذه وتقييمه، وتقاسم المسؤولية مع مختلف هيئات ومصالح الدولة في إطار التضامن والتعاون، أمّا عن الآلية الأخرى فهي تتمثَّل في المساءلة المدنية للمؤسسات العمومية من مجالس منتخبة وسلطات عمومية وفق منهجية وقواعد تتأسَّس على تغليب المصلحة العامة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة والتواصل والحوار بشأن حصيلة تنفيذ برامج ومشاريع التنمية وكل ما يخصُّ القرارات التدبيرية والمالية لمناحي الحياة العامة وصيانة حقوق المواطنين وكرامتهم[1].

تمَّ إعداد ميثاق الديمقراطية التشاركية في فرنسا ليحدِّد القيم والمبادئ التي تُعرِّف حقل إجراء العملية التشاركية، فهو موجه لكافة المشاركين (صاحب المشروع والجمهور)، حيث يُساعد على تنفيذ آلية المشاركة، إذْ يفترض بأنَّه يحق لكل شخص المشاركة في إعداد المشاريع التي تعنيه، لأنَّ مشاركته تعدُّ عنصرا أساسيا في صنع القرارات، وضرورة لتحسين نوعيتها وتحقيق مشروعيتها، فهي تشكِّل عاملا يساعد على خلق الثقة بين الفاعلين، ويساهم في تحقيق الشفافية، لهذا يُفترض تسخير الوسائل الضرورية لتفعيلها[2].

يحمل نص المادة الأولى من الميثاق فكرة ضبط مشاركة المواطن وفقا لإطار واضح، بمعنى أنَّه من الضروري التعريف بطبيعة المشروع وتحدِّياته والضرورة التي يستجيب لها، فضلا عن تحديد متَّخذ القرار أو حامل المشروع ومسؤولياته، والتعرض إلى هدف النقاش من خلال ضبط الأسئلة التي يتم طرحها، إلى جانب تحديد عملية صنع القرار في كل مرحلة من مراحل المشروع، بما في ذلك مكان المشاركة ودرجتها المتوقعة (من الإستشارة إلى البناء المشترك)، حيث يتولى صاحب المشروع إجراء هذه الخيارات بعد التشاور مع جميع المشاركين[3].

---

[1] – **الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية**، مرجع سابق، ص. 23-24-25.

[2] – Préambule de ***la charte de la participation du public (pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie),*** ministère de la transition écologique et solidaire, En Ligne sur : www.ecologique-solidaire.gouv.fr , consulté le 19 juin 2017.

[3] – Article 01, **Ibid.**

تنص المادة الأولى من ميثاق الديمقراطية التشاركية على ضرورة مراعاة المعارف والخبرات المختلفة التي أعدَّها صاحب المشروع، أو معارف المشاركين، والخبرات التكميلية و/أو البديلة لتلك التي أنجزها صاحب المشروع، كما تفترض الإستعانة بطرف محايد لضمان إجراء المشاركة وتحسين جودة الحوار والثقة بين المشاركين، حيث يقوم صاحب المشروع بدعوة جهة خارجية لتلبية هدف الحياد والنزاهة في تسيير العملية التشاركية، والتأكد من توافق الآراء قبل التنفيذ، وينجز بعد ذلك إحصاءً حول الكيفية التي تمت وفقها المشاركة مشيرا إلى مدى تقارب وتباعد نتائج النقاشات، ويتمُّ تقديمه لصانع القرار، كعنصر تحضيري لاختياره النهائي[1].

تتطلب مشاركة المواطنين وضعية بناءة حيث يجب على كل مشارك أنْ يُصغي ويحترم وينفتح ويخلص لإجراء المشاركة، كما عليه تقبل الإختلافات من خلال إحترام وجهات النظر المتباينة، كعنصر يحتمل أنْ يحسِّن من جودة المشروع، فالمشاركة تشترط وجود مشاركين واعيين يسْتوعبون الموضوع ويجادلون مواقف تأخذ في الإعتبار المصالح الجماعية[2].

سنَّ المشرِّع الفرنسي نصًا تشريعيا في سنة 2002 يحمل عنوان " الديمقراطية الجوارية" وتضمن المبحث الأول منه موضوع "مشاركة السكان في الحياة المحلية"، حيث تشير أحكام مادته الأولى إلى كيفية إشراك الساكنة المحلية في تدبير شؤون جماعتهم الإقليمية، محيلة بذلك إلى تطبيق مقتضيات قانون الجماعات الإقليمية المتعلِّقة بالديمقراطية التشاركية[3].

أعاد قانون الديمقراطية الجوارية إحياء المناقشات الأساسية القديمة لمؤسسات الجمهورية الفرنسية حول العلاقة بين الحكم الذاتي المحلي ووحدة الأمة والديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المباشرة، حيث يكشف تحليل نص القانون أنَّ مقتضياته تستجيب بشكل واضح لمبادئ القانون الدولي والأروبي بشأن المشاركة، لكن رغم ذلك فتناسق التدابير التي يُمكن تجميعها تحت مفهوم "حق المشاركة" بعيدة عن

---

[1] – Article 01 de ***la charte de la participation du public (pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie)*** , *op.cit*.

[2] – Article 02 **Ibid**.

[3] – **Loi n° 2002-276**, *Relative à la démocratie de proximité*, J.O.R.F du 27 février 2002, [En Ligne] sur : www.legifrnce.gouv.fr, consulté le 28 mars 2018.

التحقيق، حيث لا تزال الإجراءات المستحدثة سوى خطوة صغيرة نحو الإصلاح الضروري لمراعاة اقتراحات المواطن من خلال تطبيق اللّامركزية على نطاق واسع[1].

ينبغي على هذا الأساس على المشرع الفرنسي من باب تكييف منظومته القانونية المتعلقة بممارسة حق المشاركة في تدبير الشأن المحلي وتحقيق الديمقراطية الجوارية مع أحكام القانون الأروبي أنْ يُعيد بناء نظام متماسك لأشكال التشاور بين السلطات المحلية والمواطنين[2].

[1]– **LE LOUARN Patrick**, *« Démocratie de proximité et protection de l' environnement : La participation du citoyen local. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité »*, Revue juridique de l'environnement, n° 04, 2002, p. 590.

[2] – **Ibid.** p. 590.

الباب الثاني

إشراك المواطن في تدبير الشأن العمومي: سياسة معتمدة على نحوٍ محدود

سمح بروز الديمقراطية التشاركية في المجتمعات المعاصرة بتجاوز العديد من الإشكالات التي ظلَّت تُعرقل السير الحسن لمصالح المواطنين، فهي مُقاربة فعَّالة تُساهم في تغيير أنماط التسيير العمومي "التقليدي" الذي عمل على تكوين منطق متميِّز خصَّ الإدارة العامة بمركزٍ سُلطوي يُخوِّلها صلاحية اتِّخاذ القرارات بشكلٍ مُنفرد دون أنْ يُسمع للمواطن في ذلك أيُّ صوت.

تُعطي مقاربة المشاركة للمواطن فرصة المُساهمة في المراحل المُختلفة لعمليات صنع القرار، فيتِّم وضعه بالتشارك مع السُلطات العمومية الأمر الذي يجعله أكثر قابلية للتنفيذ والتطبيق، وهو ما يسْمح بنسْج علاقاتٍ جديدة ترْبط الأوَّل بإدارته كونُها تهدف إلى إرساء قيم الشفافية والنزاهة في التعامل معه وتسمح بانفتاح الإدارة العامة على محيطها الداخلي والخارجي على حدٍّ سواء.

إنَّ التكريس القانوني لحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي غير كافٍ لتحقيق فعالية الديمقراطية التشاركية، بل لا بدَّ من توافر الإرادة الفعلية لتعميمها وتجسيدها على أرض الواقع، حتى لا تُصبح مجردَّ خطاب سياسي يتِّم تداوله أو اعترافٍ شكليٍ لا يصبو إلى تحقيق التغيير والأهداف المنشودة من وراء إقرارها.

لهذا، فإنّ توفير الآليات التي تسْمح بتفعيل الديمقراطية التشاركية حتمية لا يُمكن تجاهلها لأنَّ دور المواطن مرهون بحجم ونوعية هذه الآليات، كونها الوسيلة التي تسْمح بمُساهمته في عمليات صُنع القرارات التي غالباً ما تُتَّخذ لصالحه، لهذا فالحديث عن المشاركة يُثير مُباشرةً مسألة الحق في الإعلام الإداري، إجراء التحقيق العمومي، الاستشارة والتشاور، مجالس الأحياء النقاش العام والميزانية التشاركية وغيرها**(الفصل الأول)**.

خلقت أهمِّية المشاركة الحاجة إلى تنظيمها وهيكلتها بتسْخير المُجتمع المدني الذي من شأنه أنْ يكْفل دور كل المواطنين في المُشاركة، كونها ستتِّم في إطار منظَّم تغيب فيه الفوضى التي قد تنجُم عن الإشراك الفردي لكل مواطن، غير أنَّ الأمر الذي يحول دون تحقيق فعالية وفعلية المقاربة التشاركية من خلال الدَّور الذي يلعبه المجتمع المدني هو الحدود التي تُعرقل سيره ونشاطه **(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول

آليات تمكين المواطن من ممارسة حق المشاركة

تعمل تشريعات مُختلف الدول على توفير العديد من الضمانات القانونية لكفالة الدور الإيجابي للمواطن والهيئات التشاركية بصفتها الإطار الذي يسْمح بتنظيم المُشاركة، وعياً منها بأهمِّية الدور الذي يلعبه المواطن في الارتقاء بالنشاط العمومي وتحقيق الديمقراطية في المجتمع.

تشكِّل النصوص القانونية مصدراً يُحيط بحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي بعد أنْ أضحى دوره عاملاً يُساهم في تحقيق التنمية الاجتماعية الاقتصادية والإدارية، وعليه فإنَّ استقراء النصوص المنظِّمة للمبدأ يُحيلنا إلى مجموعة من الآليات الإجرائية المُسخَّرة كضمانات قانونية لفائدة المواطن حتى يتمكَّن من المُساهمة إلى جانب الإدارة في عمليات صُنع القرارات.

تُعتبر هذه الضمانات القانونية بمثابة حقوق إجرائية يتم الاعتراف بها قصد المُمارسة الفعلية للحق في المُشاركة، وعليه فإنَّ توفير الآليات الإجرائية لإعمال هذه المُمارسة الديمقراطية يتوقَّف على مدى استعداد الدول في تحقيق ذلك، وعلى دور السُلطات العامة التي يقع على عاتقها واجب المُبادرة بتعريف المواطن بأهمِّية دوره وبالوسائل الموضوعة تحت تصرُّفه.

يُشكِّل النقاش العام ومجالس الأحياء، الميزانية التشاركية ومجالس الأطفال، بعض الآليات التي تسمح بمساهمة المواطن في صنع القرار في ظل التشريعات المقارنة "المغرب، فرنسا"، لكن رغم تكريسها في هذه التشريعات إلاَّ أنَّها غير معتمدة في التشريع الجزائري لِيبقى دور المواطن رهن المعلومة التي تسهر السلطات العامة على إيصالها له **(المبحث الأول)** والتحقيق العمومي، الاستشارة والتشاور بصفتها إجراءات غير إلزامية يتم اعتمادها في مجالي البيئة والتعمير **(المبحث الثاني)** .

المبحث الأول

الإعلام الإداري: مدخل لتنزيل مقتضيات الحوكمة

تبرز أهمِّية الحق في الإعلام الإداري في بُعده الغائي أي الأهداف المتوخاة تحقيقها من خلال نشر المعلومات الإدارية، حيث أنَّ المبدأ يحمل في طيَّاته إرهاصات مقاربة الديمقراطية التشاركية، إذْ يُعدُّ مدخلاً لتنزيل مقتضيات الحوكمة ذلك المفهوم الرشيد الذي يدعو إلى إقامة التغيير في الإدارات العامة على نحوٍ يرتقي بالأداء الإداري **(المطلب الأول)**.

تعالت الأصوات المنادية إلى تعميم استعمال مقاربة الديمقراطية التشاركية، وخلصت كلُّها إلى جعل الإعلام الإداري اللَّبنة الأوَّلية والمحورية في تفعيل هذا الطرح الديمقراطي لتجاوز مخلَّفات أزمة الحوكمة التي أصابت خاصة دول العالم الثالث، لهذا تمَّ الإعتراف وبصريح العبارة بهذا الحق الإجرائي الذي ينتمي إلى قائمة الجيل الثالث لحقوق الإنسان والحرِّية التي تُمكِّن المواطن من إيصال صوته والإفادة بخبرته في شتى ميادين الحياة العامة.

تمَّ التكريس القانوني للحقِّ في الإعلام الإداري نظراً لأهميته البالغة على جميع الأصعدة، دولياً حيث كان ذلك بشكلٍ صريح وآخرَ غير صريحٍ يُستشف من بعض النصوص القانونية المنظِّمة لحق المواطن في المشاركة في معالجة قضايا البيئة، وإقليمياً تناولته مختلف الصكوك والاتفاقيات الإقليمية، كما لم تغفل عن تبنيه التشريعات الداخلية بما فيها المنظِّم والمشرع الجزائري اللَّذان اعترفا بحرية تداول المعلومات في بعض النصوص التنظيمية وبعض النصوص التشريعية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

الإعلام الإداري: التزام مفروض لتحقيق أهداف متعدِّدة

يعْترف كل من المنظِّم والمشرِّع الجزائري للمواطن بالحق في الإعلام الإداري حيث تمَّ تكريسه كالتزام يقع عبئ الوفاء به على عاتق الإدارة العامة، ذلك لما له من قيمة ديقراطية وأخرى أخلاقية تعمل على بعث ثقة المواطن في إدارته وتحقيق الديقراطية التشاركية التي تتعذَّر مُمارستُها في ظل غياب معلومات صحيحة ودقيقة وموفَّرة في الوقت المُناسب.

تلتزم الإدارة العامة بالكشف عن أعمالها ونشاطاتها بهدف إضفاء الشفافية على أدائها معتمدةً في ذلك على العديد من التقنيات والميكانيزمات التي يفرضها عليها القانون قصد تعريف المواطن بأهمِّية المشاريع المزمع انجازها ومدى استجابتها لتطلُّعاته وآماله، على النَّحو الذي يُجنِّب الطرفين تبعاتٍ وعواقبَ سلبية من شأنها أنْ تنشأ في حال اتِّخاذ القرار بشكل انفرادي وسرِّي تغيب فيه إرادة المواطن **(الفرع الأول)**.

تمَّ تسخير مجموعة من المبادئ الدولية وإقرار بعض الأساليب التي تسْمح بضمان ممارسة الحق في الإعلام الإداري، نظرا للأهمِّية التي يكتسيها الحق في الولوج إلى المعلومات الإدارية والحصول على الوثائق الإدارية **(الفرع الثاني)**.

يفْتح الحق في الإعلام الإداري المجال أمام المواطن لممُارسة حقوقه الأخرى التي يكفلها له الدستور والقانون على حدٍ سواء، لاسيما حق المشاركة الذي يرتكز على المعلومات للتَّأثير في عمليات صنع القرارات، خاصةً إذا ما تمَّ استيعاب مضمون هذا الحق "الإعلام الإداري" وأهمِّيته البالغة في تكريس مقوِّمات الدولة الديمقراطية ومرتكزات الحكم الراشد **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

حول الحق في الإعلام الإداري

ينتمي الحق في الإعلام الإداري[1] إلى قائمة الجيل الثالث لحقوق الإنسان الذي ينفي أيَّة إمكانية للتمييز بين الحقوق الفردية "الجيل الأول" والحقوق الجماعية "الجيل الثاني"، بل بالعكس فهو يفترض تحقيق التكامل بين الجيلين، خاصة وأنَّ مفاد ومضمون الشفافية الإدارية هو توحيد كل من الحقوق الفردية والجماعية[2]، حيث عبَّر عن ذلك الأستاذ "**بريبون**" حينما قال بأنَّ الحق في الإعلام الإداري هو بمثابة الجيل الثالث للحقوق والحرِّيات العامة بعد الحقوق السياسية والاجتماعية[3]، وعليه فإنَّه يتميّز

---

[1] – يندرج الحق في الإعلام الإداري تحت مسمّياتٍ عديدة منها، "الحق في الوصول إلى المعلومات"، "حق الشعب في أنْ يعرف"، "حرِّية الاستعلام"، "الحق في المعرفة" و "الشفافية"، **محمد جبار طالب**، "*حق الحصول على المعلومات كحق من حقوق الإنسان*"، مجلة كلية الحقوق، مجلد 16، عدد 01، جامعة النهرين، ص. 255.

[2] – **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 02.

[3] – نقلا عن **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 74.

بطبيعته المُزدوجة، فهو من جهة عبارة عن حرّية عامة، ومن جهة أخرى فهو يعدُّ حق جديد من حقوق الإنسان[1].

تعدَّدت التعاريف التي مُنحت للحق في الإعلام الإداري[2] ، فهناك من يجْعل منه: "***حق المواطن في السؤال عن أيّة معلومة، وتلقي الإجابة عنها بصورة أو بأخرى، سواء بشكل مكتوب، مطبوع، أو في أيّ قالب آخر، سواء من الحكومة أو البرلمان أو القضاء، شريطة الالتزام بحدود القانون***"، وهناك من يُعرِّفه بأنَّه: "***حق المواطن في أنْ توفِّر له الدولة شتى السُبل المُلائمة لتتدفَّق من خلالها المعلومات والآراء والأفكار، ليختار من بينها وفقاً لإرادته الحرَّة، وعليها أنْ تحمي نفاذ الميسِّر إلى تلك المعلومات بعيداً عن تدخُّلها أو تدخَّل الغير الذي من شأنه إعاقة أو الحدِّ أو الانتقاص من تمتُّعه بهذه الحرية***"[3].

يُستشفُّ من التعريفين أنَّ الحق في الإعلام الإداري هو الحصول على المعلومات التي تكون بحوزة السلطات العامة، بشكلٍ تفاعلي من طرف المواطن الذي يتقدَّم بطلب من أجل استيفاء حقه، أو على نحوٍ اسْتباقي بمبادرة تلقائية من الإدارة العامة، فيكون تفاعلياً في الحالة التي ينحصر فيه دور الإدارة في الرَّدِّ على طلب المواطن، و إستباقياً حينما يُمارس تلقائياً من الإدارة، لهذا ينبغي أنْ يُلزم القانون السُلطات العامة بالنَّشر مع تحديد نوعية المعلومات محلَّ النشر[4]، فلا بدَّ من تسهيل ولوج المعلومات دون أنْ تكون محلَّ طلب من طرف المواطن.

---

[1] – **OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit. p.233.

[2] – يُعتبر الحق بصفة عامة ومن الناحية القانونية ميزة يَعترف بها القانون لشخص معيّن ويوفّر له حماية بشتى الطرق القانونية، حيث تسْمح له بحرّية التصرُّف لكونه مالكاً ومستحقاً له، لهذا فإنّ حق المواطن في الإعلام الإداري هو من بين الحقوق التي تكْفل له مُمارسة باقي الحقوق الأخرى كالحق في حماية البيئة والتقاضي، أنظر:

–**بن قردي أمين، حميدة نادية، عباسة الطاهر**، *"ممارسة الحق في الإعلام والإطلاع البيئي وأثره في حماية البيئة في الجزائر"*، مجلة جيل حقوق الإنسان، العام الرابع، عدد 25، مركز جيل حقوق الإنسان، 2017، ص. 61.

[3] – نقلاً عن: **زعباط الطاهر**، *حق المواطن في الوصول إلى المعلومة*، مذكّرة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص. 08.

[4] – **ANDREW Puddephat**, « *Droit du public à l'information (Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information – Article 19)* », Global Campaign For Free Expression, International Standards Séries, p. 03, [En Ligne] sur : www.archive.ipu.org, consulté le 21 mars 2018.

يُتيح الحق في الإعلام الإداري للمواطن إمكانية الحصول على إجابات حول استفساراته من خلال المعلومات التي يتحصَّل عليها والتي يُفترض أنْ توفِّرها له الإدارة العامة دون أدنى عقبات، خاصة وأنَّ القانون يقضي بذلك، هذا طبعاً من الناحية النظرية، ذلك لأنَّه من الناحية العملية فإنَّ مُمارسة هذا الحق يصطدم بالعديد من العراقيل التي تجعل منه مجرَّد اعتراف شكلي لا غير[1].

يقضي المبدأ العام بتوسيع نطاق الاستفادة من الحق في الإعلام الإداري على قدم المساواة وفقًا لقواعد واضحة، في حين أنَّ رفض الولوج يجب أنْ يظلَّ اسْتثنائيا له ما يُبرِّره، فالأمر لا يتعلَّق في الإعتراف بحق بسيط للمواطن في الحصول على المعلومة التي ترغب السلطات العامة الكشف عنها، إنَّما ضمان حقيقي للحق في المعرفة[2].

شكَّل تدخُّل الإدارة العامة في الحياة السياسية والإقتصادية، الإجتماعية والثقافية، وتعقُّد الجهاز الإداري دافعاً لبروز الحق في المعرفة[3]، من خلال الإعتراف بحق الإطلاع الذي يُمكِّن المواطن من الحصول على الوثائق الإدارية بناءً على طلب منه باسْتنفاذ مجموعة من الإجراءات واحترام المواعيد المسخَّرة لتوفيرها وفقاً لطبيعة الوثيقة محلَّ الطلب[4] .

برز مفهوم الولوج العام للوثائق الإدارية على الساحة الدولية في السنوات العشرة الأخيرة على إثر ضغوطات بعض الدول مثل الدنمارك القلقة بشأن جعل أعمال السلطات الأوروبية أكثر قرباً من المواطنين بالتالي أكثر شفافية[5].

---

[1] – هي الحدود والعقبات التي سنتطرَّق لها ضمن أحكام المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذا الباب الوارد تحت عنوان: الحدود التي تحول دون تحقيق فعالية المُشاركة.

[2] – **Direction Générale des Droits de l'Homme**, *Guide d'accès aux documents publics,* Strasbourg, 2004, p.06.

[3] –**CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha**, « *Le droit d'accès aux documents administratifs en droit algérien* », IDARA, n° 26, 2003, p.52.

[4] – إنّ حق المواطن في الإطلاع والحصول على الوثائق الإدارية نابع من حقه في الإعلام الإداري، تبرز أهميَّته في كونه يُساهم في الحدِّ من تعسُّف الإدارة العامة ويحقِّق المُساواة بين جميع المواطنين في الوصول إلى مصادر المعلومات والإطلاع عليها، **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 83، 84.

[5] - **PARISI Claudio**, *L'accès à l'information dans l'Union Européenne*, Thèse pour le doctorat en droit public, Faculté de droit, Université Jean Moulin, Lyon 3, 2004, p. 27, 29 et 30.

يكتسي الحق في الحصول على الوثائق الإدارية في المجتمعات الديمقراطية أهمِّية بالغة حيث يُساهم في توعية المواطنين بالشؤون العامة ومشاركتهم في عملية صنع القرار في المجالات ذات الإهتمام المشترك، بتشكيل رأي حول حالة المجتمع الذي يعيشون فيه والسلطات التي تحكمهم[1].

يُساعد أيضا الحق في الحصول على الوثائق الإدارية في تجنُّب إنْتهاكات الإدارة لاسيما أنَّها محاطة بامتياز السرِّية الإدارية، فهذا الحق يسْمح باسْتبدال هذه الثقافة بثقافة الإنفتاح، لأنَّ الإدارة التي تعمل في بيئة متفتِّحة تُضاعف من فعالية أدائها، لأنَّها تسْتوعب أنَّ نتائج عملها يُمكن أنْ تخضع للحساب من طرف الجميع، فهي أمر ضروري لتأكيد شرعية الإدارة كمرفق عام، وإرساء الثقة بين السلطة والمواطن، فضلا عن رقابة نزاهة الموظَّفين لتجنُّب وقوع الفساد[2].

تجدر الإشارة إلى أنَّ الحق في الإطِّلاع على الوثائق الإدارية ليس مطلقا كسائر الحقوق حيث تتم موازنته بالحدود الضرورية في المجتمع الديمقراطي، بما يتناسب وحماية الحقوق والمصالح المشروعة الأخرى المنصوص عليها في القانون[3].

الفرع الثاني

مبادئ وأساليب تداول المعلومات الإدارية

يكْتسي حق المواطن في الإعلام الإداري قيمة ديمقراطية وأخلاقية خلقت ضرورة ضمان الحماية له، وبما أنَّ القانون يتضمَّن تفاصيل وشروط وكيفيات مُمارسة الحقوق ويُبيِّن سُبل ووسائل الحماية فإنَّ الحاجة إلى ضمان عدم تهرُّب الإدارة العامة من واجب نشر المعلومات وتمكين المواطن من حقه في الإطلاع يقْضي بتسْخير مجموعة من المبادئ من شأنها أنْ تكفل هذا المسْعى الديمقراطي **(أولا)**، إلى جانب هذا فالمعلومة الإدارية يتم تداولها وفقا لأُسلوبين يُعرفان بالإفصاح الاسْتباقي والإفصاح التفاعلي وباعتماد مُختلف الوسائل المكتوبة أو الإلكترونية **(ثانيا)**.

---

[1] – **Direction Générale des Droits de l'Homme,** op.cit. p. 06.

[2] – **Ibid**. p. 06.

[3] – **Ibid**. p. 06.

أولا

المبادئ الدولية المرتبطة بالحق في الإعلام الإداري

أعدَّت المنظَّمة الدولية غير الحكومية المعروفة بتسمية منظَّمة 19 والمُختصَّة بالدفاع عن الحرِّيات العامة وحق الحصول على المعلومات مجموعة من المبادئ الدولية مرتبطة أساساً بممارسة الحق في الإعلام الإداري[1]، يُمكن اعتمادها من قبل التشريعات الداخلية في إعداد النصوص القانونية المنظِّمة لهذا الحق الإجرائي.

يتمثل المبدأ الأوَّل في "**مبدأ الكشف الأقصى**" « **Divulgation maximal** »، الذي يقضي بعدم حصر هذا الحق في فئة معيَّنة، إنَّما يتم الإعتراف به لكافة المُواطنين دون استثناء، أكثر من هذا فالمبدأ يكْفل حتى فضول المواطن في الحصول على الوثائق الإدارية بمعنى أنَّه لا يُشترط أنْ يقوم بتعليل طلبه[2]، وعليه فالإفصاح هو القاعدة العامة، بمعنى أنَّ الإدارة العامة تلْتزم بكشف المعلومات إلاَّ في الحالات الواردة على سبيل الإستثناء[3].

يُعتبر "**مبدأ الإلتزام بالنشر**" « **Obligation de publier** » ثاني المبادئ الدولية المُتعلِّقة بالحق في الإعلام الإداري، والذي مفاده إرغام السُلطات العامة قانوناً بنشر المعلومات بشكلٍ اسْتباقي[4]، على النَّحو الذي يكْفل تمْكين المُواطنين من المعلومات الإدارية دون أنْ يُكلِّفهم ذلك عناء تقديم طلب،

---

[1] – تُعدُّ القوانين والقواعد الإقليمية والدولية وتطور مُمارسة الدولة والمبادئ العامة للقانون المرجع الذي تسْتند إليه هذه المبادئ المُرتبطة بالحق في الإعلام الإداري، فضلاً عن نتائج الدراسات والتحاليل التي تُشرف عليها المنظمة الدولية 19، أنظر: – **دحماني عبد العزيز**، *"الحق في الحصول على المعلومات والمجتمع المدني: أية علاقة؟"*، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 13، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، الرباط، 2016، ص. 150.

[2] – **المرجع نفسه**، ص. 148.

[3] – والمثال في ذلك ألمانيا التي ألْزمت دوائرها الحكومية بتقديم المعلومات للصَّحافة من طرف الناطق الرسمي باسم الحكومة الاتِّحادية الذي يتوجَّه للصحافة للقيام بعملية الكشف عن المعلومات، أنظر: **طالب محمد جبار**، مرجع سابق، ص. 264.

[4] – **ANDREW Puddephat**, op.cit. p. 6.

لهذا تقوم هذه الأخيرة بجمع المعلومات المُرتبطة بأدائها وحفضها ثمَّ نشْرها، فهو نشر بتلقائية لنوع المعلومات التي بحوزتها[1].

تمَّ إقرار "**مبدأ الحكومة المفتوحة**" أو "**تشجيع ثقافة الشفافية**" « **Promotion de la transparence de l'administration** » ، كمبدأ ثالث يقضي بأنَّ النص القانوني المتضمِّن الحق في الإعلام الإداري عليه أنْ يتضمَّن مجموعة من الإلتزامات التي يقع عبئ الوفاء بها على عاتق الإدارة العامة، التي تلتزم بإعلام المواطن بحقوقه وإشاعة ثقافة الشفافية على مُستواها، إلى جانب توعية المواطن وتربيته على مبادئ الحوكمة، فضْلاً عن توفير المعلومات المتعلِّقة بكيفية مُمارسة الحق في الإعلام[2].

أكثر من ذلك، فهذا المبدأ يحثُّ على مُواجهة ثقافة السِّرية، وذلك من خلال تدريب الموظَّفين على ثقافة الإفصاح عن المعلومات وضوابط السرية ومقتضياتها[3]، لهذا ينبغي صياغة النص التشريعي المتعلِّق بالحق في الإعلام الإداري وفقاً لكل هذه التوجُّهات والاعتبارات.

يُشكِّل "**حصر نطاق الاستثناءات**" « **Régime limitatif d'exceptions** » مبدأً آخراً من المبادئ الواجب اعتمادها من طرف التشريعات الداخلية في إعداد الأحكام المتعلِّقة بالحق في الإعلام الإداري، يُفيد في مضمونه بأنَّ الاستثناءات الواردة على المبدأ العام القاضي بحرِّية تداول المعلومات لابدَّ أنْ تكون واضحة ومحدودة وموضوعة وفقاً لمعايير دقيقة تتعلَّق بالمصلحة العامة وحالات الضرورة[4] والتي يُمكن إلمامها فيما يلي:

- أمن الدولة، الأمن العام أو الفردي،
- تطبيق القانون،
- الحياة الخاصة،
- سرِّية النشاطات التجارية، وفعالية الإجراءات الحكومية المتعلِّقة باتِّخاذ القرارات[5].

---

[1] – **طالب محمد جبار**، مرجع سابق، ص. 264.

[2] – **ANDREW Puddephat**,op.cit. p. 6.

[3] – **دحماني عبد العزيز**، مرجع سابق، ص. 149.

[4] – **ANDREW Puddephat**, op.cit. p. 6.

[5] – **طالب محمد جبار**، مرجع سابق، ص. 266.

يُضاف إلى هذه المبادئ "**مبدأ تحديد إجراءات الولوج « Procédures d'accès »** ، الذي يرتبط بطلبات الحصول على المعلومات الواجب مُعالجتها بشكل سريع ومتساوي وإخضاع حالات الرفض لمُراجعة مُستقلة، بمعنى أنَّ إجراءات اتِّخاذ القرار بشأن الطلبات المُتعلقة بالحصول على المعلومات تتم على ثلاثة مُستويات، على مُستوى السلطة المعنية، ومُستوى جهة إدارية مُستقلة تُعنى بالطعون، وجهة قضائية للطعن القضائي[1].

ينبغي على السُلطات العامة بناءً على هذا المبدأ أنْ تحوز على ميكانيزمات داخلية مفتوحة وميسَّرة تُساهم في ضمان مُمارسة حق الإعلام من طرف المواطن، وبشكلٍ عام لابدَّ أنْ تُعيِّن شخصاً مُكلَّفاً بدراسة الطلبات[2]، فضلاً عن هذا فإنَّه لابدَّ من التحديد الدقيق لأَجَل دراسة طلبات الحصول على المعلومات، مع التعليل والتبليغ الكتابي في حالة الرفض.

تخلق الأهمِّية البالغة لحق المواطن في الإعلام الإداري ضرورة إحاطته بإجراءات تكْفل عدم خرقه من قبل السُلطات المعنية، لاسيما إجراء الطعن الداخلي على مُستوى أعلى سُلطة التي لها صلاحية إعادة النظر في القرار المُتّخذ، فكل حالات الرفض تقضي إنشاء حق المؤُطن في الطعن الفردي أمام عضو إداري مُستقل سبق وأنْ تمَّ إنشائه –الوسيط على سبيل المثال–، أو تمّ تسْخيره لتحقيق هذا الغرض[3].

يعدُّ "**مبدأ التكاليف الرّمزية**" « **Cout** » ، هو الآخر من المبادئ التي لا تقلُّ أهمِّية عن المبادئ الأخرى، ذلك حتى لا تحول التكاليف المالية عائقاً أمام المُواطن في مُمارسة حقِّه في الإعلام الإداري[4]، لهذا يُشترط أنْ تكون تكلفة الولوج إلى المعلومات الإدارية التي بحوزة السُلطات العامة غيرُ باهظة على النحو الذي لا يُشجِّع تقديم الطلبات، لأنَّ أساس وجود قانون يتعلّق بحرّية المعلومات هي بالتَّحديد ضمان الولوج الحرْ للمعلومة[5].

---

[1] – **ANDREW Puddephat**, op.cit. p. 8.

[2] – **Ibid.** p. 6.

[3] – **Ibid.** p. 10.

[4] – **دحماني عبد العزيز**، مرجع سابق، ص. 149.

[5] – **ANDREW Puddephat**, op.cit. p. 10.

تُنشأ حرية المعلومات حق المواطن في أنْ يكون على علمٍ بما تُنجزه الدولة باسمه، والمُشاركة في إجراءات صنع القرارات العامة، الأمر الذي لا يتحقّق إلاَّ في حالة ما إذا تضمّن النص التشريعي المُتعلِّق بالحق في الإعلام الإداري "**مبدأ الجلسات العلنية**" « **Ouverture de réunions au public** » والمفتوحة على المواطنين والفاعلين الإجتماعين، لأنَّ هذا الحق الإجرائي لا يتحقَّق فقط بالكتابة، بل أيضاً يُمكن مُمارسته والإستفادة منه من خلال المُشاركة في جلسات وإجتماعات السُلطات العامة، وتحقيقا لهذا المسعى الديمقراطي يتعيَّن الإعلان عن مواعيد عقد هذه الإجتماعات[1].

أماَّ بشأن "**مبدأ تحيين القوانين**"« **Primauté de l'obligation de divulgation** » ، فإنَّه يُفيد بإلغاء أو تعديل النصوص القانونية السابقة والمتعلقة بالإعلام والمخالفة للنَّص التشريعي الجديد المتعلِّق بالحق في الإعلام الإداري، إذْ يُشترط أنْ تكون هذه النصوص خاضعة للمبادئ الواردة ضمن التشريع المتعلِّق بحرية المعلومات والاستثناءات الواردة فيه، فضلاً عن ذلك لابدَّ من تحديد الحالات الاستثنائية التي تمنع الإفصاح[2].

يُمثِّل "**مبدأ حماية الأشخاص المبلِّغين عن التجاوزات**" « **Protection des personnes signalant des irrégularités** » تاسع وآخر مبدأ ينبغي مُراعاته وأخذه بعين الإعتبار من قبل المشرِّع عند إعداد القانون المتعلِّق بالحق في الإعلام الإداري، مفاده ضرورة توفير الحماية لكل شخص قام بنشر معلومات تتضمَّن مُخالفات وتجاوزات مُرتبطة أساساً بمخالفة القانون[3] إرتكاب جريمة، أو خطأ قضائي، معلومات عن الرشوة أو سوء تسيير أو عن مُمارسات خطيرة في تسيير الإدارة العامة.

أكثر من ذلك نشر معلومات عن تجاوزات تمُسُّ قطاع الصحة، الأمن وحتى البيئة سواءً كانت ناتجة أو غير ناتجة عن خطأ شخصي، لهذا فإنَّ الشخص الكاشف عن المعلومات المتضمِّنة هذه التجاوزات يخضع لحماية إذا ما كان فعله ناتج عن حُسن نِيَّة وتحقيق المصلحة العامة وليس بدافع الإساءة أو ما شابه ذلك[4].

---

[1] – **ANDREW Puddephat**, op.cit. p. 10, 11.

[2] – **Ibid.** p. 11.

[3] –**دحماني عبد العزيز**، مرجع سابق، ص. 149.

[4] – **ANDREW Puddephat**, op.cit. p. 11, 12.

ثانيا

أساليب تداول المعلومات الإدارية

يتمكَّن المواطن من المعلومات الإدارية وفقا لطريقتين، إما بقيام الإدارة بنشر المعلومة وهو ما يُطلق عليه "بالافصاح الاستباقي" « Divulgation Proactive » **(1)** أو بناءً على طلب يقدم من المواطن وهو ما يُعرف "بالافصاح التفاعلي"« Divulgation Interactive » **(2)**.

1. الافصاح الاستباقي عن المعلومة الإدارية

يتمثل إجراء الإفصاح الاستباقي عن المعلومة الإدارية في مبادرة السلطات العامة بتمكين المواطن من المعلومات دون تقديم طلب[1]، من خلال نشر كل ما يتعلَّق بمشاريعها ونشاطاتها، باستعمال كل الوسائل المتاحة خاصة الإلكترونية نظرا لسُرعتها في إيصال المعلومة.

تتمثَّل المعلومات التي يتم الإفصاح عنها إفصاحاً استباقياً في المعلومات المؤسَّسية، التنظيمية والتشغيلية، القرارات والتصرفات، معلومات عن الخدمات العامة، وأخرى مُتعلقة بالميزانية، معلومات عن الاجتماعات المفتوحة، فضلا عن تلك المُتعلِّقة باتِّخاذ القرار ومُشاركة المواطن في صنع القرارات وتدبير الشأن العمومي، وأخرى مرتبطة بالمُشتريات والمُمتلكات العامة، والمنشورات، ناهيك عن المعلومات المتعلِّقة بحق الحصول على المعلومات[2].

يُساهم إجراء الإفصاح الاستباقي في تحقيق أهداف ذو أبعادٍ إدارية فهو يسمح بإضفاء الشفافية على أداء الإدارة العامة على نحوٍ يسْمح بالارتقاء بالنشاط العمومي، بالتالي تحسين علاقة الإدارة

---

[1]– **رضوى أحمد، مارينا عادل، منة جمال،** آليات إتاحة وتداول المعلومات –دراسة مقارنة–، برنامج الشفافية والمساءلة مركز دعم لتقنية المعلومات، مصر، 2013، ص.07.

[2]– أعدَّت منظَّمة التعاون الإقتصادي والتنمية إجصاءً خلال سنة 2011 حول الكيفية التي تعتمدها الدول المنتمية إليها في الكشف عن المعلومات، وخلصت إلى أنَّ نسبة 72% منها تفصح استباقياً على نوعٍ من المعلومات التي نصَّ عليها القانون، مع اخْتلاف نوعيتها من دولة لأخرى، فنسبة 94% تفْصح عن الميزانية، و84% تفصح عن التقارير السنوية للوزارات و 72% تفصح عن تقارير مُراجعة الحسابات و28% فقط تفصح عن قوائم مُرتبات الموظفين العمومين، أنظر: **المرجع نفسه**، ص.07.

والمواطن، كما يضمن وصول المواطن الفوري إلى المعلومة الإدارية دون أنْ يتحمَّل أعباء تقديم الطلب وعناء تعقد الإجراءات الإدارية.

ينبغي على السُّلطات المعنية بالإفصاح عن المعلومات إفصاحاً استباقياً أنْ تُراعي مجموعة من الإجراءات، إذْ يقع عليها واجب التأكُّد من وصول المعلومة المفصح عنها لكافة المواطنين دون اسْتثناء، فضلاً عن تسخيرها للوسائل الكفيلة بتمكين المواطن من المعلومات، مع تنظيمها على النحو الذي يُلائمه مع مُراعاة الشكل الذي يتم فيه الإفصاح، بمعنى ضرورة أنْ تكون معلومات سهلة ومفهومة، ناهيك عن إطْلاع المواطن عن مجَّانية إجراءات الإستفادة منها، مع توجيهه وإرشاده إلى سُبل الحصول على الوثائق الإدارية في الزمن المناسب في الحالات التي يسمح بها القانون[1].

تبنَّت المادتان 11/2-3، 18 من قانوني البلدية والولاية على التوالي 11-10 و12-07، أسلوب الإفصاح الاستباقي، وذلك بتكليف المجالس الشعبية المحلِّية باتِّخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين باستعمال كل الوسائط والوسائل الإعلامية[2].

تقوم الإدارة العامة بالإفصاح الإستباقي عن المعلومات الإدارية مُعتمدة على وسيلتي النشر أوالتبليغ، فبشأن وسيلة النشر فهي تسْمح بكشْف مضمون الأعمال التشريعية والتنظيمية لكل من يهمُّه الأمر[3]، فهو عبارة عن مجموعة الأعمال التي تهدف إلى إعلام الجمهور بالنصوص الجديدة، كما أنَّه وسيلة تسْمح للإدارة الكشف عن قراراتها قصد تمكين المواطن من العلم بها[4]، حيث يتمُّ النَّشر في الجريدة

---

[1] - **رضوى أحمد، مارينا عادل، منة جمال**، مرجع سابق، ص.08.

[2] - تنص المادة 11/2-3 من **قانون رقم 11-10**، مؤرَّخ في 22 جوان 2011، *يتعلَّق بالبلدية*، مرجع سابق، على أنَّ: ***"يتَّخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واسْتشارتهم حول خيارات وأوليات التهيئة والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية حسب الشروط المحدَّدة في هذا القانون، ويُمكن في هذا المجال إسْتعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة"***، أمَّا المادة 18 من **قانون رقم 12-07**، مؤرَّخ في 21 فيفري 2012، *يتعلَّق بالولاية*، مرجع سابق، فهي نصَّت على أنَّ: ***"يلصق جدول أعمال الدورة فور اسْتدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصَّصة لإعلام الجمهور، ولا سيما الإلكترونية منه، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها"***.

[3] - **OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit. p. 159, 160.

[4] - **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 77.

الرَّسمية تطبيقا لنص المادة 04 من أمر رقم 75-58 المتضمِّن القانون المدني[1]، أو في النَّشرة الرَّسمية للإدارة المعنية حسب ما ورد في نص المادة 09 من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن[2]، أو من خلال التعليق في الأماكن العامة المخصَّصة لإعلام الجمهور، حسب أحكام المادة 09 من قرار 04 سبتمبر 1988 المحدِّ لشروط اسْتقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم[3]، وما تضمَّنته أحكام المادتان 22 و 30 من قانون رقم 11-10 المتعلِق بالبلدية والمادتان31 و 32 من قانون رقم 12-07 المتعلِّق بالولاية[4].

تتمثَّل الأعمال الواجب نشرها في الجريدة الرسمية في الاتفاقيات الدولية، القوانين، مراسيم وقرارات وآراء مقرّرات ومناشير الإعلانات والبلاغات[5]، حيث تقرَّرت إلزامية النشر لضمان دولة القانون، وتطبيقا للمبدأ القاضي لا يعذر بجهل القانون[6].

---

[1] - تنص المادة 04 من **أمر رقم 75-58**، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، *يتضمن القانون المدني*، مرجع سابق،على أنَّه: ***"تُطبَّق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداءً من يوم نشرها في الجريدة الرَّسمية".***

[2] - تنص المادة 09 من **مرسوم رقم 88-131**، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق، *على أنَّه: "**يتعيَّن على الإدارة أنْ تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكِّرات والآراء التي تهمُّ علاقاتها بالمواطنين إلاَّ إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل، وإذا لم يتقرَّر هذا النَّشر صراحة في الجريدة الرَّسمية للإدارة المعنية التي يتمُّ إعدادها ونشرها وفقًا لأحكام التنظيم الجاري به العمل".***

[3] - تنص المادة 09 من **قرار وزير الداخلية**، مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، *يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم*، مرجع سابق، على أنَّه: ***"يضبط الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية كل إجراء يرمي إلى تحسين إعلام الجمهور، وينبغي في هذا الإطار أنْ تُعلَّق بصورة مطردة داخل المبنى، وفي أماكن مناسبة ومفتوحة للجمهور بطاقات تلخيصية ومستوفاة للأوراق والوثائق التي تتكوَّن منها ملفات أيّ طلب على اختلاف أنواعه، يتعلَّق باختصاص المصلحة أو الهيكل المعني".***

[4] - ورد في مضمون هذه المواد على التوالي ما يُفيد نشر مستخلصات مداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية وذلك من خلال تعليقها بمقر البلديات والولاية المعنية.

[5] - **وناس يحيى**، *الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص. 156.

[6] - ورد المبدأ في نص المادة 74 من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق، ***"لا يعذر بجهل القانون، يجب على كل شخص أنْ يحترم الدستور وقوانين الجمهورية".***

ينْبغي مُراعاة بعض الشكليات عند النَّشر في الجريدة الرسمية كإتِّباع خطَّة مفصّلة في حالة ما إذا كان النَّص طويلاً ومتنوعاً، مع تخصيص عنوان ثابت يسْمح بالتعرُّف على هذه النصوص دون إغفال التطرُّق إلى ذكر السُّلطة المُتّخذة للقرار ومختلف النصوص القانونية التي يتم الاعتماد عليها، فضلا عن الإمضاء أو التوقيع الذي يُنهي النص ويجعله نافذاً[1].

تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنَّ التضخُّم التشريعي واللاَّئحي يحول عائقاً أمام علم كافة المواطنين، لا سيما أنّ النَّشر في الجريدة الرسمية يخُصُّ فئة مُعيّنة من الجمهور، أكثر من ذلك فهذا التضخُّم يصعِّب حتى على القانوني الذي ينبغي أنْ يكون أكثر من غيره على معرفة وعلم بالقانون عملية تتبُّع الكم الهائل من النصوص التي تسنُّها السُّلطة التشريعية والتنظيمية[2].

يتم الإطِّلاع على القرارات الإدارية(كقرارات الترخيص أو التصريح التي يُصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلَّف بالبيئة حسب الحالة، أو دراسة مدى التأثير أو مخطَّط شُغل الأراضي) على مُستوى السُّلطة الإدارية المعنية[3]، خاصة وأنّ القانون يفرض على الإدارة واجب إعلام المواطن بالقرارات التي تُصدرها باعتماد وسيلتي النَّشر والتبليغ، حسب ما تؤكِّده أحكام المادة 97 من قانون رقم 11-10 المتعلِّق بالبلدية التي نصّت على أنّه: ***"لا تُصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلاّ بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان مُحتواها يتضمَّن أحكاماً عامة أو بعد إشعار فردي بأيَّة وسيلة قانونية في الحالات الأخرى"***[4]، والمادة 125 من قانون رقم 12-07 المتعلِّق بالولاية[5].

---

[1] - **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 80.

[2] - **OSSOUKINE Abdelhafid,** op.cit. p. 160, 161.

[3] - **وناس يحيى**، مرجع سابق، ص. 156.

[4] - **قانون رقم 11-10**، مؤرَّخ في 22 جوان 2011، *يتعلَّق بالبلدية*، مرجع سابق.

[5] - تنص المادة 125 من قانون رقم 12-07، مؤرَّخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على أنَّه: ***"تنشر تنشر القرارات المتضمّنِة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما. وفي الحالات المخالفة تبلَّغ للمعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها، وتدمج ضمن مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية"***.

يتم النَّشر عادة من خلال التعليق بمقر البلديات والولايات، كما يتحقَّق أيضا بفتح جلسات المجالس المنتخبة محلِّيا على العموم، على النحو الذي يسْمح بمُناقشة الشؤون العامة المحلية بشكل شفاف وبأسلوب تشاركي يكون فيه للمواطن الحق في إبداء آرائه وإقتراحاته ولما لا إعتراضه حول قرار معيّن يُراد اتِّخاذه[1].

يُعد التبليغ الوسيلة الثانية التي تسْمح بتمكين المواطن من المعلومات الإدارية عندما يتعلَّق الأمر بالقرارات الفردية، فهو إجراء إداري يرمي إلى إعلام المعني بالأمر بذاته وبصفته الشخصية بموجب رسالة مضمَّنة الوصول حتى تتأكَّد الإدارة العامة من علمه تفادياً للتَّنفيذ المُفاجئ وللدفاع عن مصالح المواطن في الوقت المُناسب[2]، فالتَّبليغ هو أساس عملية التقاضي.

يُمكن التبليغ بكل الوسائل المُتاحة فالقانون لا يشْترط شكْلية مُعيَّنة في استيفاء ذلك، فقد يتم عن طريق رسالة مضمَّنة، أو بواسطة وصل استلام يتمَّ اعتماده لمواجهة أيِّ نفي من المواطن بعدم تبليغه بالقرار المتَّخذ في مواجهته[3].

تناول مرسوم رقم 88-131 المنظّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن أسلوب التبليغ بموجب أحكام المادتان 35 و 36 حيث ألزم الإدارة العامة بتبليغ قراراتها الفردية للمعنيين بها شخصيا، وفي الحالة العكسية لا يُمكنها أنْ تتذرَّع بها في مُواجتهم، فهي مجبرة على تضمين قراراتها بالإجراءات الإدارية التي تسْمح بتحديد السُلطة الإدارية المُختصة بتلقي تظلُّمات المعنيين بها خاصة عندما يتعلق الأمر بالقرارات التي تمس بحقوق المُواطنين وبمراكز المُخاطبين بها[4].

تجدر الإشارة إلى أنَّ أهمِّية وسيلتي النشر والتبليغ تكمن في حماية حقوق المواطن في مواجهة الإدارة، فهما وسيلتان تسْمحان بحماية حق الطعن القضائي خلال مدَّة زمنية تسْري من تاريخ العلم بالقرار

---

[1] - تبنَّته المادة 26 من **قانون رقم 11-10**، مؤرَّخ في 22 جوان 2011، *يتعلَّق بالبلدية*، مرجع سابق، التي نصَّت على أنَّه: "***جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية. وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة***".

[2] - **غزلان سليمة**، ، مرجع سابق، ص. 79.

[3] - **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 81.

[4] - **مرسوم رقم 88-131**، مؤرَّخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

الإداري، أضاف القضاء الإداري وسيلة أخرى تسْمح بعلم المواطن بالقرارات التي تصدر في مواجهتهم وهي العلم اليقيني، الذي يُفيد العلم بالقرار بالإستناد إلى قرائن معيَّنة دون أنْ تقوم الإدارة بنشر قراراتها أو تبليغها، وذلك إماَّ بمبادرة المعني بالأمر أو إجْتهادا منه[1]، ويقع عبء إثبات العلم اليقيني على عاتق الإدارة العامة بصفتها صاحبة المصلحة، وذلك بكافة الطرق من قرائن وأدلة ووقائع محدَّدة، وذلك قصد تحقيق التوازن بين مركز الإدارة والمواطن في المنازعة الإدارية نظرًا للإمتيازات التي تتمتَّع بها الأولى[2].

2. الإفصاح التفاعلي عن المعلومة الإدارية

أكَّدت أحكام المادتان 14 و32 من قانون رقم 11- 10و 12-07 على أسلوب الإفصاح التفاعلي من خلال تمكين المواطن من الإطلاع على مُستخرجات مداولات المجالس الشعبية المحلية وإمكانية الحصول على نسخة منها على نفقته.

يعدُّ الإفصاح التفاعلي الوسيلة الثانية التي تُمكِّن المواطن من الولوج إلى المعلومات من خلال الحصول على الوثائق الإدارية وذلك بتوجيه طلب من المواطن[3]؛ في هذا الإطار جاء المرسوم التنفيذي رقم 16-190 الذي يحدِّد كيفيات الإطلاع على مُستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية ليُبيِّن الأحكام المتعلقة بطلب الإطلاع على القرارات البلدية[4].

---

[1] - **الزبيدي خالد**، *نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري مع التركيز على محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)*، دراسات، مجلد 34 ، عدد 01 ، كلية الحقوق، جامعة الإسراء الخاصة، عمان، 2007، ص. 150، 151.

[2] - **حمادة محمد أنور**، *القرارات الإدارية ورقابة القضاء*، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص. 94.

[3]- تتقارب كيفيات المُطالبة بالوثائق الإدارية في أغلب التشريعات، حيث سخَّرت معظم الدول المكرِّسة لحق المواطن في الإعلام الإداري العديد من الآليات التي تسمح له من مُمارسة هذا الحق، كما باشرت مجموعة من التسهيلات تُساعد على الإستجابة الآنية على الطلب من خلال تبسيط عملية التعرُّف على الوثيقة محلَّ الطلب، ووفقاً لما هو معمول به فإنَّ طلب الحصول على وثيقة إدارية معيَّنة يُقدَّم أمام الجهة الحائزة للوثيقة، وفي حالة تعدَّد الجهات يوجَّه الطلب للمسؤول المعني مُباشرة، أنظر: **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 50.

[4]- صدر هذا المرسوم تطبيقا لنص المادة 14 من قانون البلدية رقم 11-10، **مرسوم تنفيذي رقم 16-190**، مؤرخ في 30 جوان 2016، *يحدِّد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية*، ج.ر.ج.ج عدد 41، صادر في 12 جويلية 2016.

في البداية، يُوجِّه المواطن طلب الإطلاع على القرارات البلدية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أنْ يقوم بتبرير أو تحديد الأسباب من وراء تقديم طلبه، غير أنَّه يلتزم بتحديد كل المعلومات المتعلقة بالقرار المُراد الإطلاع عليه لسرعة العثور عليه، وفي حالة جهله لهذه المعلومات يتم تسخير عونٍ يُساعده على التعرُّف على البيانات الخاصة بالقرارات محل الطلب[1].

أمَّا عن مواعيد معالجة طلب الحصول على القرارات البلدية؛ فإنَّه يتِّم تمكين المواطن من الوثائق البلدية الصادرة خلال السنة الجارية في نفس يوم تقديم الطلب، وفي أجل يتراوح بين ثلاثة وخمسة أيام عندما يتعلق الأمر بالقرارات البلدية الصادرة في أقل أو أكثر من عشر سنوات[2].

نصَّت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدِّد لكيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية على مجانية الإطلاع على القرارات البلدية وإلزامية الإطلاع عليها داخل مقر البلدية بحضور الموظف المعني، أمّا المادة 07 من المرسوم ذاته فقد نَفَتْ إمكانية التحجُّج بوجود القرارات البلدية المطلوبة في الأرشيف للتهرُّب من واجب الكشف عن القرارات البلدية محلَّ الطلب[3].

تناول المنظِّم الجزائري إمكانية رفض تسليم نسخة كاملة أو جزئية من القرارات البلدية في الحالة التي تؤدِّي إعادة نسخها إلى إتلافها، لكن مقابل ذلك لا بدَّ من تبليغ قرار رفض الإطلاع أو إعادة النسخ بموجب مكتوب معلَّل[4].

يتمُّ الإعتماد على عنصر الكتابة عند المطالبة بالحصول على وثيقة إدارية لما لها من فائدة في ضمان الحقوق، لاسيما حساب مواعيد الطعن في حالة رفض الإدارة العامة طلب المعني بالأمر. لكن هذا لا ينفي الاعتراف بالاستشارة الآنية في عين المكان، فضلاً عن تسخير إمكانية الطلب عن طريق الهاتف[5].

---

[1]- المادة 04 من **مرسوم تنفيذي رقم 16-190**، مؤرخ في 30 جوان 2016، *يحدِّد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية*، مرجع سابق.

[2]- المادة 05 من **المرجع نفسه.**

[3]- **المرجع نفسه.**

[4] - المادتان 09 و10 من **المرجع نفسه.**

[5] - **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 50.

الفرع الثالث

أهمِّية الحق في الإعلام الإداري

يعدُّ الحق في الحصول على المعلومات الإدارية أحد أسس الديمقراطية التمثيلية والتشاركية ففي نظام الحكم الذي يعْتمد على التمثيل يجب أنْ يسْتجيب من يُمثل الشعب لمن ائتمنوه على تمثيلهم وفوَّظُّوا له سُلطة اتِّخاذ القرارت في الأمور العامة، ويُصبح للمواطن الذي فوَّض ممثِّله بالقيام بتسيير شؤونه الحق في تداول المعلومات[1]، لهذا يلعب الحق في الإعلام الإداري دورًا في تحقيق الحكم الراشد وإرساء الشفافية في الدولة ومكافحة الفساد.

يقوم حق المواطن في الإعلام الإداري على مجموعة من الأسس ويعمل على تحقيق العديد من الأهداف[2]، فمن الناحية الإدارية يُساعد على ترسيخ ثقافة المُساءلة والمحاسبة التي بدورها تُؤسِّس لقيام الشفافية الإدارية بالتالي تُساهم في عملية إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن **(أولا)**، أكثر من هذا فأهمية الإعلام الإداري تكْتسي بعدا ديمقراطيا يتمثل في تمكين المواطن من ممارسة بعض الحقوق المُعترف بها له، خاصة الحق في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، وجعل صوته مسموعاً الأمر الذي يسْتحيل تحقيقه في ظل الغياب التام للمعلومات الإدارية التي يسْتقيها من خلال مُمارسة حقِّه في الإطلاع على الوثائق الإدارية **(ثانيا)**.

---

[1] – **عزت أحمد، ريهام زين الدين، وآخرون**، *دراسة حول حرية تداول المعلومات (دراسة قانونية مقارنة)*، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، مصر، 2011، ص. 07.

[2] – تتعدَّد الأهداف المتوخاة من خلال الإعتراف بحق المواطن في الإعلام الإداري، غير أنّه تمّ الإجماع على أنّ أهمّيته تبرز في جانبين، الجانب الأوّل يتعلق بمدى مُساهمة هذا الحق الإجرائي في تكريس دعائم الحكم الراشد، خاصةً تحقيق مشاركة المواطنين، سيادة القانون، الشفافية والاستجابة، فضلا عن التوافق، الانصاف والفعالية والمساءلة، أمَّا الجانب الثاني فهو يتعلَّق بدور المعلومات في تحقيق تقدُّم الدول ورفاهية المواطنين إذْ لها تأثير على الإقتصاد الوطني، أنظر: – **دحماني عبد العزيز**، مرجع سابق، ص. 146.

أولا

تحقيق شفافية الإدارة العامة

تستفحل مظاهر البيروقراطية السلبية داخل الإدارة وتتربّع على الأداء الإداري بفعل تمسُّك المسؤولين بالسِّرية الإدارية، التي تطغى على المعاملات الإدارية وتمنع ولوج المعلومة إلى المواطن بالشَّكل الذي يضمن الشفافية في تدبير الشأن العمومي[1].

يهدف الحق في الإعلام الإداري إلى تحقيق الشفافية الإدارية التي تُعدُّ من دعائم الإدارة الجيِّدة، والتي مفادها المُكاشفة بين الحكومة والشعب، حيث تفْترض عمل الإدارة العامة في بيت من زجاج، كلٌ ما به مكشوف للعاملين والجمهور، وتتضمَّن الأنظمة التي تعمل من خلالها الإدارة الوسائل اللاَّزمة التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها من خلال الإفصاح وبالتالي القدرة على مُساءلتها ومحاسبتها[2].

---

[1] – ***تزدهر الرشوة من الصمت والغموض، وتزدهر من خلال غياب تجنيد أو تهميش المواطنات والمواطنين، فإنَّ دور وسائل الإعلام حيوي لتوسيع فضاءات الشفافية والنزاهة***"، **بلحيمر محمود**، *"دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد"*، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص. 101.

[2] – تُعرف الشفافية اصطلاحاً بأنَّها: "***حق كل فرد من العاملين أو المتعاملين من المواطنين في الوصول إلى البيانات والإطلاع على المعلومات وآليات صنع السياسات واتخاذ القرارات ذات العلاقة ومعرفة آليات اتِّخاذ القرار المؤسسي***"، أماَّ التعريف الإجرائي فإنَّه يُفيد بأنَّ الشفافية عبارة عن: ***تقاسم المعلومات وعلنية صنع السياسات والأنظمة والتشريعات وتحديد الإجراءات والتعليمات الحكومية بما يتَّفق مع قواعد قانونية مكتوبة ومنشورة يُحدِّد فيها المعلومات التي يجب توفيرها، والمواعيد التي يجب نشرها فيها بشكلٍ مفصَّل ودقيق، والمسؤولية القانونية في حال عدم نشرها، على أنْ تكون هذه المعلومات كافية لفهم عمل القطاعات الحكومية ومراقبة أدائها، بحيث تكون في مُتناول المواطن ومن له علاقة على حدِّ سواء***"، أنظر:

فارس بن علوش بن بادي السبيعي، *دور الشفافية والمساءلة في الحدِّ من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية*، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، كلّية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2010، ص. 09.

يُقصد بمفهوم الشفافية حرِّية تدفق المعلومات مُعرَّفة بأوسع مفاهيمها بمعنى توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لذوي الشأن الحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء[1]، فهي حسب التقرير الذي أعدّه البرلمان الأوروبي ليست "هدِّية" تُهديها السُلطات العامة للمواطنين، إنَّما هي مجرّد مُمارسة للإلتزامات في إطار مبادئ الديمقراطية والشفافية والرقابة [2]، وعليه فالشفافية عبارة عن توفير المعلومات الدقيقة في الزمن المناسب وإتاحة الفرصة لجميع المواطنين للإطلاع عليها على النحو الذي يُيسِّر عملية صنع القرارات الرشيدة[3]، فهي مبدأ يسْمح للمخاطبين بالقرارات الإدارية معرفة الحيثيات التي اتُّخذت على أساسها تلك القرارات، فلها دورٌ في تحقيق الحوكمة التشاركية.

تُشكِّل الشفافية الإدارية[4] أحد أهم وأحدث المفاهيم التي ينبغي على الإدارات العامة مراعاتها، وذلك لما لها من أهمِّية بالغة في تحقيق التنمية الإدارية الشاملة وتوعية التنظيمات الإدارية والمكاشفة مع العامة[5]، فهي مدخل لتنزيل مقتضيات الحوكمة لأنَّها تسمح بولوج المعلومات المرتبطة بالظروف والقرارات واتاحتها للجمهور المعني في الزمن والمكان المناسبين[6].

انفتح المشرِّع الجزائري على مبدأ الشفافية الإدارية حيث يُعتبر قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته من بين النصوص القانونية التي تناولت موضوع الشفافية الإدارية بكثير من الدقة والوضوح، ففي الباب الأوّل الوارد تحت عنوان "أحكام عامة" وبالضّبط المادة الأولى المُتضمِّنة

---

[1] – **العتيبي سعد جزاء**، *"دور الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة العربية السعودية"*، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 117- 118، المغرب، 2014، ص. 262.

[2]– **PARISI Claudio**, op.cit. p. 27.

[3] – **عليوة جمال**، *"التجربة التعددية الموريتانية كمدخل لاحتواء الفساد السياسي وبناء الحكم الراشد في موريتانيا"*، مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد 05، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص. 125.

[4] – للاستزادة حول أصول الشفافية الإدارية راجع:

– **PIRAUX Alexandre**, *« La double nature de la transparence dans l'administration »*, Revue d'administration publique, Vol 1, N° 12, 2015, p. 8, 9.

[5] – **بهاء أحمد سليم الأحمد**، *"الشفافية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية"*، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 117-118، المغرب، 2014، ص. 245.

[6] – **العتيبي سعد جزاء**، مرجع سابق، ص. 262.

الهدف من وراء تشريع نص قانوني يُعنى بقضايا الفساد وسُبل مُكافحته، عدّد المشرع الجزائري الغاية التي يصبو إلى تحقيقها فيما يلي:

"– دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته،

- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص،
- تسْهيل ودعم التعاون الدولي والمُساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك اسْترداد الموجودات"[1].

نصَّ المشرع الجزائري في سبيل ضمان الشفافية في القطاع العام على مجموعة من القواعد يجب مراعاتها عند التوظيف، كاعتماد مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة[2]، فضلاً عن ذلك فهو يُلزم كل موظف عمومي بالتصريح بالممتلكات وذلك لتفادي الإثراء غير المشروع وتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة وتسْخير المال العام لتحقيق مشاريع خاصة[3].

وردت أحكام المادة 11 من قانون رقم 06–01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته تحت عنوان "الشفافية في التعامل مع الجمهور"، مُتضمِّنة الكيفيات والأساليب المُعتمدة في سبيل تحقيق الشفافية حين اتِّصال المواطن بالإدارة العامة، حيث أكَّدت على دور المعلومات والولوج إلى الوثائق الإدارية في تحقيق ذلك، ناهيك عن أهمِّية تبسيط الإجراءات الإدارية ودورها في عصرنة وتخليق المرفق العام، الأمر الذي يسري في فائدة المواطن ويعْمل على تكريس مقوِّمات الإدارة المُواطنة وتفعيل مبادئ الحكم الراشد وبالتالي تحقيق الديمقراطية في المجتمع.

أكثر من ذلك، فقد أكَّد المشرِّع الجزائري على أهمِّية العمل التوعوي في نشر ثقافة المُحاسبة والمُساءلة من خلال القيام بحملات تحسيسية الغرض منها كشف جرائم الفساد وضرورة التصدِّي

---

[1] – المادة 01 من **قانون رقم 06–01**، مؤرَّخ في 20 فيفري 2006، *يتعلَّق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، مرجع سابق.

[2] – المادة 03/1 من **المرجع نفسه**.

[3] – هو ما تضمَّنته مقتضيات الفقرة الأولى من نص المادة الرابعة من **المرجع نفسه**،على النحو التالي: ***"قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العامة، وحماية المُمتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المُكلَّفين بخدمة عمومية، يُلزم الموظَّف العمومي بالتصريح بمُمتلكاته"***.

للمعاملات غير الأخلاقية داخل الإدارة العامة، فضْلاً عن ذلك، ودائما في سياق العمل على تحقيق الشفافية في الإدارة العامة يُؤكِّد المُشرِّع الجزائري على ضرورة ردِّ هذه الأخيرة على شكاوي وعرائض المواطنين، ناهيك عن تسبيب القرارات الصادرة في غير فائدة المواطن وتحديد طرق الطعن الواجب استيفائها[1]، كما نصَّ المشرِّع الجزائري على إنشاء "الهيئة الوطنية للرَّشوة ومكافحة الفساد" والتي تمَّ تنصيبها على أرض الواقع، تضطلع بأدوار مهمة لكنَّها دون فعالية نتيجة طابع آرائها الإستشارية التي لا تحوز على أيّة صبغة إلزامية.

تُشكِّل الصفقات العمومية إحدى المجالات المهمّة التي يُمكن تطبيق الشفافية فيها في حالة ما إذا خضعت لمعايير النزاهة والمُساءلة، وإلاّ فإنَّه في الحالة العكسية تُعتبر مجالاً خصباً تزدهر فيه التلاعبات والرشوة وسوء الاستغلال.

جاءت مُقتضيات المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لتحثَّ على ضرورة تحقيق الشفافية[2]، فهذا الأخير جاء بنقطة مهمَّة تتمثل في عصرنة المرفق العام وتكريس الشفافية الإدارية، وذلك من خلال الإجراءات الجديدة التي إحتواها في سبيل ضمان مبدأ حياد الإدارة العامة والقضاء على البيروقراطية السلبية وبعث ثقافة الإدارة الإلكترونية[3].

ثانيا

الإعلام الإداري: ضمانة لمُمارسة حق المشاركة

تعدَّدت ضمانات إعمال حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العام، من بينها الحق في الإعلام الإداري، بصفته الوسيلة التي تسمح بتعريف كافة المواطنين في الدولة بجملة المشاريع المُراد اتِّخاذ القرار بشأنها، يُساهم في كشف الإدارة عن أعمالها ويعمل على تحقيق الشفافية الإدارية ورغبة المواطن في أنْ يكون مسموعاً.

---

[1] - المادة 11 من **قانون رقم 06-01**، مؤرَّخ في 20 فيفري 2006، *يتعلَّق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، مرجع سابق.

[2] - **مرسوم رئاسي رقم 15-247**، مؤرَّخ في 16 سبتمبر 2015، *يتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام*، مرجع سابق.

[3] - تضمَّن فصلاً سادسا يحمل عنوان الإتصال وتبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية، **المرجع نفسه**.

يسمح الحق في الحصول على المعلومات الإدارية أو الولوج إلى الوثائق الإدارية بممارسة بالعديد من الحقوق اللَّصيقة به، لاسيما الحق في حرِّية التعبير والحق في المشاركة، حيث يعْمل على تقييد شرعية الإدارة من خلال التأكُّد من مدى التزامها بالقانون والحرِّيات العامة[1]، فهو يبرز كشرط أساسي لتفتُّح الإدارة العامة[2]، فأهمِّية الحق في الإعلام الإداري أو بالأحرى حق المواطن في المعرفة تظهر من خلال علاقته بباقي الحقوق ، فهو يمهِّد المجال أمام مُمارسة حق المُشاركة في تدبير الشأن العام وحرِّية الرأي والتعبير.

يسْتند الحق في الولوج إلى المعلومة الإدارية على حُجَّة مفادها أنَّه حتى يتمكَّن المواطن من المشاركة بشكل فِعلي في عمليات صنع القرارات، فإنَّه يُفترض أنْ يتِّم إعلامه بشكلٍ جيِّد قصد تمكينه من تقييم سياسات وبرامج الحكومة عبر المراحل المختلفة (قبل، حين وبعد اتخاذ القرار)[3]، فحق المواطنين في مراقبة وفهم وتقييم القرارات المتَّخذة من طرف المسؤولين لا يتحقَّق إلاَّ إذا سنحت لهم الفرصة للحصول على المعلومات التي يُفترض أنْ تكون صحيحة[4].

يساعد الحق في الإعلام الإداري الإدارة على استيعاب كل المشاكل واحتوائها في قالب واقعي، كما يسْمح للمواطنين الحصول على المعلومات الضرورية المتعلِّقة بتسيير شؤونهم[5]، كما أنَّه يُحقِّق الديمقراطية في المجتمع ويضمن مُساواة الجميع أمام القانون ويزيد من الوعي بمفهوم المواطنة والارتقاء بها إلى بلوغ مصفِّ المفهوم الحديث للمواطنة المتداول على الساحة العالمية، فضلاً عن ذلك فهو يُشكِّل قرينة لمدى النضج السياسي لأيَّة دولة في العالم المتحضِّر[6].

---

[1] – **دحماني عبد العزيز**، مرجع سابق، ص. 143.

[2] – **OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit. p.183.

[3] – يرتكز المناجمنت الحديث على مفهوم المشاركة الفعَّالة نِتاج السلطة المتقاسمة، أنظر:

- **OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit. p. 184.

[4] – **فارس بن علوش بن بادي السبيعي**، مرجع سابق، ص. 19.

[5]– **OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit. p.185.

[6] – **دحماني عبد العزيز**، مرجع سابق، ص. 143.

تربط بين الحق في الإعلام الإداري والحقوق الأخرى كالحق في المشاركة ومُمارسة حرية الرأي علاقة تأثير وتأثُّر ، فتمكين المواطن من الحصول على المعلومة الإدارية والإطلاع على الوثائق الإدارية تكريسا للحق في المعرفة هو:

- إمَّا جزء ومكوِّن أساسي مُتضمَّن في مُمارسة حقوق أخرى، كحرِّية التعبير والحق في مُحاكمات عادلة،
- أو يُعزِّز ويحمي حقوق أخرى كالحقوق الإجتماعية والإقتصادية،
- أو يُدعّم الدفاع عن الحق في مُمارسة الحقوق الأخرى،
- أو يَمنع المزيد من الانتهاكات للحقوق الأخرى بتوفير مجال الرقابة والمحاسبة الموضوعية والمنظّمة[1].

يُعتبر الحق في الإعلام حقًا عالميًا ففي المُجتمعت الديمقراطية يعدُّ لبنة لمُمارسة الحرِّيات العامة، فهو الوسيلة العملية، الفعلية والشَّرعية التي تسْمح للمواطنين مُراقبة عمل الحكومة ومعرفة لماذا؟، من طرف من؟ وكيف تمَّت صياغة وإعداد وتنفيذ كل القرارات على جميع الأصعدة في الدولة، فهو يمنح للمواطنين سُلطة المُشاركة والإقتراح والمطالبة أو مُساندة عمل الحكومة[2].

تُعتبر المعلومة "أوكسجين" الديمقراطية لأنَّه في حالة عدم وعي واستيعاب المواطن لما يحدُث داخل دولته، وفي حال مزاولة المسؤولين لمهامهم تحت ستار السِّرية فإنَّه يتعذَّر تحقيق المُشاركة الإيجابية للمواطن، أكثر من هذا، فالمعلومة الإدارية تُشكِّل عاملاً رئيسياً في تكوين دولة رشيدة مُرتكزة على مبادئ الحُكم الراشد، ذلك لأنَّ الدولة الفاسدة تقوم باعتمادها على ثقافة السرِّية[3]، فحرِّية ولوج وتداول المعلومات أصبحت معياراً أساسياً في تقييم التقدُّم الديمقراطي في الدول[4].

يسْمح الحق في الإعلام الإداري بالرقابة الجيِّدة للنشاط العمومي من طرف المواطنين الذين يُمكِنُهم الاستفسار حول النشاطات والقرارات المُتَّخذة باسمهم، وبواسطة مُمثِّليهم، فهذا سيمكِّنهم من

---

[1] – **عزت أحمد، ريهام زين الدين، وآخرون**، مرجع سابق، ص. 06، 07.

[2] – **ESSOULAMI Saïd**, *Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information au Maroc*, Centre For Media Freedom, Doha, 2005, p.1.

[3]– **ANDREW Puddephat**, op.cit. p. 5.

[4] – **ESSOULAMI Saïd**, op.cit. p. 02.

الاندماج الفعلي في عمليات تقييم تدبير الشأن العمومي وتعزيز شفافية الدولة ومسؤولية الموظَّفين والمنتخبين، كما يسْمح بتطوير ثقافة المُساءلة لدى المسؤولين الذين يُظطرون إلى وضع خدماتهم بما يعود بالنفع العام وتحقيق المصلحة العامة[1].

يُساهم الحق في الإعلام الإداري بصفته حقاً من حقوق الإنسان في تعزيز الحكامة والمساءلة، ذلك لأنَّ إطِّلاع المواطن على المعلومات يُساعده على مُحاسبة الدولة على القرارات التي تتَّخذها والخدمات التي تقدِّمها، لهذا فاللمعلومات قيمة ديمقراطية تتمثَّل في كونها من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الحوكمة الجيِّدة[2].

المطلب الثاني

التكريس القانوني لحق المواطن في الإعلام الإداري

تخْضع الإدارة العامة الجزائرية إلى العديد من الإصلاحات التي تهدف إلى تحقيق شفافيتها وإرساء التواصل بينها وبين المواطن، فمن بين المحاور التي تمَّ اعتمادها في مسار هذه الإصلاحات هو تمكين المواطن من حق الولوج إلى المعلومات الإدارية، وذلك من خلال الإعتراف بحقِّه في الإعلام الإداري والإطِّلاع على الوثائق الإدارية.

يُعدُّ حق المواطن في الإعلام الإداري من بين الالتزامات التي تقع على عاتق الإدارة العامة بتولِّيها لمُهمَّة الكشف عن أعمالها من خلال نشرها أو تبليغها، وهو الحق الذي غالباً ما يُشار إليه بعبارة المعلومة أو الوثيقة الإدارية بحسب التشريعات التي عملت على تكريس المبدأ في مختلف النصوص القانونية نظرًا لقيمته الديمقراطية.

يجد مبدأ الإعلام الإداري أساسه القانوني في مختلف النصوص القانونية التي تبنَّته على جميع الأصعدة، حيث كرَّسته مُختلف المواثيق الدولية والإقليمية بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**(الفرع الأول)**، كما أنَّ الحق لا يجد سنده على المستوى الدولي فقط، بل أيضًا في إطار التشريعات الداخلية

---

[1] – **MEKNASSI Saad Filali**, *Accéder à l'information c'est notre droit*, guide pratique pour promouvoir l'accès à l'information publique au Maroc, Rabat, 2014, p. 13.

[2] – **دحماني عبد العزيز**، مرجع سابق، ص. 145.

للدول التي عملت على تضمين دساتيرها وبعض نصوصها التشريعية والتنظيمية بهذا الحق الإجرائي **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

التكريس الدولي والإقليمي للحق في الإعلام الإداري

يتعذَّر الحديث عن الحقوق والواجبات في حالة ما إذا لم يكْفلها القانون الذي يُشكِّل ضمانة لها حتى لا يتم انتهاكها وتجاوزها، وعليه فإنَّ استقراء مجموع النصوص القانونية لمختلف الدول تكْشف مُعالجتها لموضوع حق المواطن في الإعلام الإداري.

تُشكِّل المواثيق الدولية أُولى المصادر المهمَّة التي تُحيط بالحق في الإعلام الإداري حيث وضعت على عاتق الدول واجب الانفتاح على محيطها الخارجي من خلال السماح بتداول المعلومة الإدارية والسماح بولوجها إلى المواطن الذي بدوره يسْتغلُّها لممارسة بعض مظاهر الديمقراطية التشاركية **(أولا)**.

تبنَّت المواثيق الإقليمية هي الأُخرى أهم الحقوق الإجرائية التي تُساعد على ترسيخ مقوِّمات الحكم الراشد، حيث نصَّت على ضرورة تبني حق المواطن في الإعلام الإداري بصفته محور تفعيل الديمقراطية التشاركية، وكان ذلك من خلال النص عليه وتبيان أهمِّيته **(ثانيا)**.

أولا

الإعتراف الدولي بحق المواطن في الإعلام الإداري

يُضاف حق المواطن في الإعلام الإداري إل قائمة الحقوق الجديدة لحقوق الإنسان المعترف بها دولياً بعد الحقوق السياسية والمدنية، الاجتماعية، الثقافية والاقتصادية، فهو من الحقوق اللَّصيقة بالحرِّيات العامة لاسيما حرية التعبير وحق تبادل الآراء[1]، حيث تحقِّق المعلومة أحد أهم الحاجات الإنسانية وهي

[1] - **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص.23.

الرّغبة في الإعلام والحق في المعرفة اللّذان ينبعان من الفضول الطبيعي للإنسان، فهي شرط للمعرفة الحضارية للمواطن[1] .

يسْمح التحليل الدقيق لمُختلف النصوص القانونية الدولية بالتعرُّف عن إرادة المُشرع الدولي في تعميق وتعزيز الممارسة الديمقراطية، من خلال توفيره لضمانات ممارسة الحق في المشاركة، فمختلف المواثيق والنصوص الدولية تضمنت مبدأ الإعلام الإداري الذي يعدُّ بمثابة اللَّبنة الأساسية التي ترتكز عليها هذه الممارسة الحديثة، فتجسَّد ذلك بشكل عام **(1)**، وبشكل قطاعي تضمنته النصوص الدولية المنظِّمة لحق المواطن في بيئة سليمة **(2)**.

1. التكريس الدولي العام لحق المواطن في الإعلام الإداري

تُعدُّ منظمة الأمم المُتَّحدة أوَّل منظمة عالمية دولية عملت على حماية حقوق الإنسان بشكلٍ صريح وبارز، لهذا قامت بإنشاء ميثاق خاص يتضمّن مجموعة من المواد تُؤكِّد على ضرورة ضمان حقوق الإنسان، وهو ما يظْهر من خلال نص ديباجته التي نصَّت على أنه ***"تُعرب شعوب الأمم المتَّحدة عن تصميمها على تأكيد إيمانها من جديد بحقوق الإنسان..."*** كما فرضت أحكام المادتان 55 و 56 على الدول الأعضاء التعاون مع هيئة الأمم المتَّحدة في سبيل إرساء الاحترام لمبدأ المساواة في الحقوق بين الشعوب في تقرير مصيرها دون أدنى أشكال التمييز[2].

---

[1] – **OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit. p.9.

[2] – ورد مضمون المادتان من **ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية**، موقَّع بتاريخ 26 جوان 1945، بسان فرانسيسكو، الأمم المتحدة، نيويورك، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.mfa.gov.eg ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 13 ديسمبر 2017، كما يلي:

المادة 55: ***"رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضرورية لقيام علاقات سليمة ودِّية بين الأمم مؤسَّسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المُتَّحدة على:***

أ- تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المُتَّصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدُّم الاقتصادي والاجتماعي،

=

يؤكِّد ميثاق الأمم المتحدة على ضرورة الدِّفاع عن حقوق الإنسان لهذا عملت منظَّمة الأمم المتَّحدة على إرساء القواعد القانونية التي تكْفل هذه الحقوق وتضمن احترامها وتفرض التزاماً على الدول بأنْ تعمل بمقتضاها[1]، غير أنَّ استقراء أحكام هذا الميثاق يكْشف عن إنعدام أيَّة إشارة لحق المواطن في الإعلام الإداري، غير أنَّ ذلك تحقَّق بموجب الاستدعاء رقم 1/59 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتَّحدة المتضمِّن عقد مؤتمر دولي حول حرِّية المعلومات[2].

اعتَبَرت الجمعية العامة بأنَّ الحق في الإعلام عبارة عن حق أساسي للإنسان وهو محك وقاعدة كل حرِّيات الدفاع التي تهتم بها الأمم المتحدة، وتشمل حرية الإعلام الحق في جمع وإذاعة ونشر المُسْتجدَّات في كل مكان ودون عراقيل، يندرج ضمن العناصر الأساسية للجهود الجدِّية المبذولة لإرساء السلام والنمو في العالم[3].

يقْتضي إعمال حق المواطن في الإعلام الإداري ضرورة توافر الإرادة الفعلية عند من يحوزون المعلومات ويتمتعون بامتيازاتها وعدم إساءة استعمالها، وعليه فإنَّ الالتزام الأخلاقي للبحث عن الحقائق دون تحيُّز ونشرها دون تمييز هو أحد الضوابط الأساسية لحرِّية الإعلام التي تعدُّ ضرورية لتحقيق التفاهم والتعاون بين الدول[4].

ب- = تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتَّصل بها وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم،

ت- أنْ يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللُّغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً"

المادة 56: "***يتعهَّد جميع الأعضاء أنْ يقوموا، مُنفردين أو مُشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة 55***"،

[1] - **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 24.

[2] - يعمل المؤتمر على تكوين رأي حول الحقوق والالتزامات والممارسات التي يتضمنها مفهوم حرِّية الإعلام، أنظر :

- UN General Assembly, Calling of an International Conference on Freedom of information, 14 December 1946, A/RES/59(1), available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f0975.html, [accessed 20 may 2019]

[3] - **Ibid.**

[4] - **Ibid.**

قامت بعد ذلك لجنة حقوق الإنسان بتبني وثيقة حقوق دولية تتمثل في الإعلان العالمي للحقوق الإنسان الذي يتضمَّن الرأي العام للأمم المتحدة فيما يتعلَّق بحقوق الإنسان، فهي مرجع أساسي يحتوي على ثلاثين مادة، إذْ تُعدُّ أهمَّ وثيقة في نصوص القانون الدولي لاسيما بعد أنْ تمَّ ضمُّها مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية وأصبحت تُعرف بلائحة الحقوق الدولية التي تسْتمد قوَّتها القانونية من القانون الدولي[1].

كفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حق المواطنين في الإعلام على نحوٍ دفع بالبعض إلى التصريح بأنَّه يُعدُّ بمثابة شهادة ميلاد رسمية للحق في الإعلام، لكن جانب آخر من الفقهاء أمثال "**جون رفيرو**" يعترفون بانفتاح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على الحق في الإعلام لكن بشكلٍ متردِّد تدلُ عليه العبارات الواردة في نص المادة 19 منه[2].

تضمَّنت اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد الحق في الإعلام في نص المادة 10 الواردة بعنوان "إبلاغ الناس"، حيث وضعت على عاتق الدول الأطراف بعد مراعاة قانونها الداخلي اِتِّخاذ ما يلزم من التدابير قصد ترسيخ قيم الشفافية في الإدارة العمومية وذلك من خلال إتاحة المعلومة للمواطنين، حيث جاء نص المادة كما يلي: ***تتَّخذ كل دولة طرف، وفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلْزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلَّق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتِّخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء ويجوز أنْ تشمل هذه التدابير ما يلي:***

(أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكِّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتِّخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهمُّ عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.

---

[1] - **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**، معتمد بموجب قرار رقم 217 ألف –د–3، مؤرخ في10 ديسمبر 1948، مرجع سابق.

[2] - نقلا عن **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 25.

(ب) ***تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتّخذ القرارات***"[1]، وهو الأمر الذي عزَّزته مقتضيات المادة 13 من نفس الاتفاقية التي تضمَّنت "مشاركة المجتمع" فربطت بين حق المواطنين في تدبير شؤونهم وحقِّهم في الإعلام الإداري[2].

2. التكريس الدولي للحق في الإعلام الإداري في مجال حماية البيئة

حازت أهمِّية البيئة وحمايتها ومواجهة المشاكل التي تعْترضها على اهتمام مسيِّري ومتَّخذي القرارات منذ بداية السبعينات، حيث تزامن ذلك مع انتشار الوعي وثقافة المحافظة على البيئة حفاظً لها للأجيال القادمة، فكان لِزاماً توفير تقنيات وآليات تسمح بتحقيق ذلك، ويُعدُّ الاعتراف بالحق في الإعلام البيئي إحدى ضمانات حماية البيئة وممارسة حق المشاركة.

يرتبط مبدأ الإعلام ارتباطً وثيقاً بالبيئة فهو شرط أساسي لنفاذ الحق في البيئة، فالطبيعة الإجرائية لحق الإنسان في بيئة سليمة وصحِّية تقتضي توفير إجراءات خاصة تسْمح للمعني بالأمر من تحقيق مُساهمته الفعّالة، فالأمر يتعلّق بإقرار حق المشاركة للتأثير على البيئة إلى جانب إعلام المواطنين بمضمون المشاريع التي من شأنها أنْ تُحدث أضراراً بالبيئة وبمحيطهم بغرض الوقاية[3].

يُعدُّ مؤتمر استوكهولم لسنة 1972 نقطة بداية الاعتراف الدولي القطاعي بحق الإنسان في الإعلام البيئي، حيث شكَّلت ضرورة تطوير التعليم البيئي وتنوير الرأي العام فضلاً عن تحسيس الأفراد والمؤسسات بمسؤوليتهم أهمُّ المحاور التي تناولها المؤتمر، لتؤكِّد بذلك أحكام المادة 19 منه على ضرورة

---

[1] – **Convention des Nations Unies Contre la Corruption**, office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Vienne, New York, 2004.

[2]– تنص المادة 13 من **المرجع نفسه** على أنَّه: "***تتَّخذ كل دولة طرف تدابير مُناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقًا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينْتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية منظَّمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلَّق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يُمثِّله من خطر وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل: تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها وضمان تيسُّر حصول الناس فعلياً على المعلومات..."***

[3] – **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 26.

الإعلام البيئي وأهميَّته في ترشيد وتوعية السكان الذين وبعد اطِّلاعهم على المعلومات يعْمدون إلى اقتراح مختلف الحلول التي من شأنها أنْ تفُكَّ بعض المعضلات التي تواجه البيئة[1].

تلاه بعد ذلك إعلان سالزبورغ لسنة 1980 الذي حمل في فحواه مبدأي الإعلام البيئي والمشاركة في صنع القرارات البيئية، حيث نصَّ على ضرورة تمكين كل الأشخاص من المعلومات الجدِّية والمفيدة ذات الصلة بالبيئة بغرض تجسيد الأهداف المسطَّرة في ديباجة الإعلان، كما أكَّد على دور السُّلطات العامة في توفير الأجهزة والوسائل الضرورية حتى يتحقَّق الإعلام البيئي الموضوعي المفيد والجدي، وهذا نظراً لأهمِّية المعلومات البيئية الإيكولوجية[2].

خصَّ إعلان سالزبورغ لسنة 1980 المواطن بمركزٍ متميِّز حيث جعل منه ركيزة كل سياسة إصلاحية، ومصدر إعلام المسئولين السياسيين والإداريين، وأشاد بدوره في تحقيق التعبئة والتحسيس من أجل حماية البيئة[3].

ورد الاعتراف الدولي القطاعي بحق المواطن في الإعلام البيئي كذلك في إطار الميثاق الدولي للطبيعة لسنة 1982، بشكل ضمني يُسْتشف من أحكام المادة 23 التي تضمنت في نصها أنَّه ***"يمكن لكل شخص، ومع مراعاة الأحكام التشريعية لدولته، أنْ يُشارك بصفة انفرادية أو مع أشخاص آخرين في صنع القرارات التي تعني مباشرةً البيئة وفي حالة تعرُّض هذا الشخص لضرر فإنَّه يحقُّ له استعمال طرق الطعن للحصول على تعويض"***[4].

أكَّد الميثاق الدولي للطبيعة لسنة 1982 على ضرورة التعاون بين الحكومات ومختلف الجهات الفاعلة في المجتمع متى كان ذلك ممكنا، لوضع معايير للإنتاج وعمليات التصنيع التي قد تأثِّر على

---

[1]– Article 19 de la **Déclaration de Stockholm, conférence de Nations Unies sur l'Environnement**, op.cit.

[2] – **Déclaration de Salzbourg 1980**, Annexe aux documents environnement et droit de l'Homme, UNESCO, Paris, 1987.

[3]– Article 2/2 de **Déclaration de Salzbourg 1980**, op.cit.

[4] – **الميثاق العالمي للطبيعة**، صادر بموجب قرار رقم A/RES/37/7، مؤرخ في 28 أكتوبر 1982، *يتضمن الميثاق العالمي للطبيعة* ، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، مرجع سابق.

الطبيعة وطرق تقييم هذه الآثار، وذلك من خلال النشاطات المشتركة وغيرها من الإجراءات المناسبة بما في ذلك تبادل المعلومات والإستشارة [1].

كرَّس إعلان ريو دي جانيرو هو الآخر مبدأ الإعلام البيئي بموجب أحكام المبدأ العاشر الذي نصَّ على أهمِّية تمكين المواطنين على الصعيد الداخلي من المعلومات التي تحوز عليها السلطات العامة، والتي لها صلة بالبيئة، بما فيها المعلومات المتعلِّقة بالمواد والأنشطة الخطرة في مجتمعاتهم، لذا لا بدَّ من توفير المعلومة البيئية على نطاق واسع[2]، لهذا يُعتبر من بين النصوص الدولية التي كرَّست الحق في الإعلام الإداري البيئي بشكل أكثر دقة ووضوحا مقارنة بالنصوص السالفة الذكر، حيث ربط حق المواطن في المشاركة بضرورة نشر المعلومات البيئية.

ثانيا

التكريس الإقليمي للحق في الإعلام الإداري

كفلت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية في نص مادتها 10 بشكل قطعي حرِّيتي التعبير والإعلام حيث نصَّت بأنّه: ***لكل إنسان الحق في حرية التعبير. هذا الحق يشمل حرية اعتناق الآراء وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة. وبصرف النظر عن الحدود الدولية، وذلك دون إخلال بحق الدولة في طلب ترخيص بنشاط مؤسسات الإذاعة والتلفزيون والسينما. هذه الحريات تتضمن واجبات ومسؤوليات لذا يجوز إخضاعها لشكليات إجرائية وشروط وقيود وعقوبات محدَّدة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن العمومي، وسلامة الأراضي، وأمن الجماهير وحفظ النظام ومنع الجريمة، وحماية الصحة والآداب، واحترام حقوق الآخرين، أو تدعيم السلطة وحياد القضاء***"[3].

---

[1] – المادة 22 من **الميثاق العالمي للطبيعة**، صادر بموجب قرار رقم A/RES/37/7، مؤرخ في 28 أكتوبر 1982، *يتضمن الميثاق العالمي للطبيعة* ، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، مرجع سابق.

[2] – **Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**, op.cit.

[3]– المادة 10 من **الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان**، المعتمدة في روما، معدَّلة بالبروتوكولين رقم 11 و14، ومتمَّمة بالبروتوكول الإضافي والبروتوكولات رقم 4، 6، 7، 12، 13، مرجع سابق.

ربطت أحكام المادة 10/1 من الاتِّفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحرِّيات الأساسية بين حرِّية التعبير والرَّأي وحرِّية الإعلام، لتأتي بعد ذلك مقتضيات الفقرة الثانية لتضع استثناءً على المبدأ، حيث وضعت اختباراً للشرعية والتناسب، من خلال فرض بعض القيود على حرية التعبير، تشترط في هذا الإطار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنْ يتمّ هذا التقييد في حالة ما إذا توافرت ثلاثة شروط.

يتمثَّل الشرط الأوَّل في ضرورة حيازة المواطن على المعلومات الكافية حول ظروف القضية وعلى المعيار القانوني المطبَّق، أما الشرط الثاني فيتمثل في كون أنَّ هذا القيد والاستثناء وارد بهدف تحقيق الشرعية التي نصَّت عليها الفقرة الثانية من المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، أما الشرط الثالث فيقضي بتحديد متى يكون القيد ضرورياً في إطار المجتمع الديمقراطي[1].

تؤكِّد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على ضرورة عدم خرق أحكام المادة 10 من الاتِّفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحرِّيات الأساسية، ففي إطار المساعي الرامية إلى حماية الحق في المعلومات الإدارية، أصدرت قرارا في مارس 1987 في قضية "**ليندار**" الذي اتَّهم السُّلطات السويدية بحجب معلومات سرِّية تعنيه دون أنْ يتمكَّن من الوصول إليها تحقيقًا لأغراض الأمن الوطني، هذا القرار جاء ايجابياً يحثُّ على ضرورة عدم خرق أحكام المادة 10 السابقة الذكر[2].

تمَّ التأكيد على نفس الأمر في جويلية 1989 في قضية "**قسكان**" في العريضة المقدَّمة لمواجهة رفض تسليم المدعي ملفاً شخصياً، أمّا في شهر فيفري 1998 وفي قضية "**قيرا**"، فصلت المحكمة بعدم انطباق أحكام المادة 10 على هذه الحالة التي يدَّعي فيها المدَّعون بأنَّ الدولة لم تُخطر الشعب بالمخاطر والإسعافات الواجب اتِّخاذها في حال وقوع حادث عمل في مصنع كيميائي متواجد في الحي[3].

ذكَّرت المحكمة الأوروبية في اجتهادها القضائي المتعلِّق بالقيود الواردة على حرِّية التعبير بأهمِّية الإعلام الإداري واعترفت بوجود حق الجمهور في تلقي المعلومات، ذلك الحق الذي تمَّ الاعتراف به في

---

[1] – **PASCAL Kamina**, « *Droit d'auteur et article 10 de la convention européenne de droit de l'Homme* », Les nouvelles frontières du droit d'auteur, LEGICOM, n° 25, 2001, p. 8.

[2]– **La liberté d'expression en Europe**, *Jurisprudence relative à l'article 10 de la convention européenne des droits de l'Homme*, Dossiers sur les droits de l'homme, n° 18, éditions du Conseil de l'Europe, 2006.

[3] – **Ibid.**

قضية "**ليندار**" أين دعت المحكمة الدول ومنعتها وبشكل أساسي من أنْ تمنع أيَّ شخصٍ من تلقي المعلومات التي يرغب في الإطِّلاع عليها والتي يُمكن توفيرها له[1]، لأنَّ مصير الديمقراطية يقتضي السَّماح بتبادل وجهات النَّظر بكل حرِّية بناءً على معلومات إدارية منشورة على أوسع نطاق[2].

تمَّ تكريس الحق في الإعلام الإداري في ظل الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان بناءً على أحكام المادة 13 التي حملت عنوان: "حرية الفكر والتعبير"، حيث فصَّلت في مضمون هذا الحق ليشْمل حرية البحث عن مُختلف أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين وذلك دون أيِّ حدود، وبمختلف الطرق والوسائل، شفاهةً أو كتابةً أو طباعةً أو في قالب فني وبأيِّ وسيلة أخرى يتِّم اختيارها[3].

اعترف الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بالحق في الإعلام الإداري بصفته المدخل الذي يسمح بتفعيل الديمقراطية التشاركية وتجاوز مخلَّفات الأزمة التمثيلية بناءً على نص المادة 09 التي نصَّت بأنّهَ لكل شخص الحق في الإعلام والحق في التعبير ونشر آرائه في حدود القانون والتشريع المعمول به[4].

يبقى الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب قاصراً عن احتواء مبدأ الإعلام، حيث ورد شاملا دون أنْ يُحدِّد مضمونه بشكل دقيق.

---

[1] – كثيرة هي القضايا التي فصلت فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمرتبطة أساساً بحق المواطن في الإعلام الإداري، للإستزادة حول الموضوع راجع:

- **La liberté d'expression en Europe**, op.cit.

[2] – **COHEN-JONATHAN Gérard**, *La convention Européenne des droits de l'homme, commentaire article par article*, préface de Pierre Henri Teigne, Editions ECONOMICA, 1999, p.p.364- 365.

[3] – L'article 13/1 de la **Convention Américaine relative aux droits de l'Homme**, adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, à la conférence spécialisée interaméricaine sur les droits de l'Homme, disponible sur le site : www.oas.org , consulté le 20 janvier 2018, stipule que :
« ***Toute personne a droit à la liberté de pensée et d'expression, ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, que ce soit oralement ou par écrit, sous une forme imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix*** ».

[4] – المادة 09 من **الاتفاقية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب**، مرجع سابق.

أمَّا عن موقف الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة من حق الإعلام الإداري، فهو كان ايجابياً حيث تمَّ الاعتراف به كالتزام يقع عبئ الوفاء به على الإدارة العامة، حيث يُستشف ذلك من مضمون الفقرتين الأولى والثالثة من نص المادة 6، الذي يفيد أنَّ الإدارة عليها أنْ تقوم بتوفير المعلومات للمسْتخدمين وفقًا للشَّكليات المقرَّرة في القانون، وأنْ تُحيط المخاطبين بقرارتها علمًا بها باعتماد وسيلة التبليغ الذي يتضمَّن أسباب وآليات الطَّعن المسخَّرة لصالحه، كما يقع عليها واجب تعريف المستخدمين بواقع الخدمة العامة وتحسين وصولهم للمعلومات وتلقي آرائهم ومقترحاتهم وشكواهم[1].

كرَّس الميثاق العربي لحقوق الإنسان بدوره حق المواطن في الإعلام وحرِّية الرأي والتعبير وكذلك الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأيِ وسيلة، دونما اعتبار للحدود الجغرافية حيث تُمارس هذه الحقوق والحريات في إطار المقوِّمات الأساسية للمجتمع، ولا تخضع إلاَّ للقيود التي يفرضها احترام حقوق الآخرين أو سُمعتهم أو حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة[2].

الفرع الثاني

التكريس الداخلي للحق في الإعلام الإداري

وضعت السلطات العامة الجزائرية على عاتقها واجب إعلام المواطن من خلال الإعتراف بالحق في الإطلاع على الوثائق الإدارية، حيث بادر المؤسِّس الدستوري بدسْترة هذا الحق نظرًا لأهمِّيته في تفعيل الحق في المشاركة رغم أنَّ موقفه في هذا الشأن جاء متأخرًا **(أولا)**، كما أنَّ المشرِّع الجزائري هو الآخر لم يغفل عن تبني هذه الآلية الفعَّالة على مستوى بعض النصوص التشريعية **(ثانيا)**، كما قامت

---

[1] – إنَّ مُصادقة الجزائر على هذه الاتفاقية يكشف عن رغبة السلطات العامة في تفعيل حق المواطن في الإعلام والإطلاع على الوثائق الإدارية بالتالي السماح له بممارسة حق المشاركة، أنظر: **الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة**، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رقم 12–425، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012 ، ج.ر.ج.ج عدد 68، صادر في 16 ديسمبر 2012.

[2] – **الميثاق العربي لحقوق الإنسان**، اعتُمد من قبل القمَّة العربية السادسة عشرة، المُستضافة في تونس، نسخة مسْتحدثة في 23 ماي 2004، متوفر على الموقع الالكتروني: www.umn.edu ، تمَّ الإطلاع عليها في 21 جانفي 2018.

السُلطة التنظيمية بتبني بعض الأحكام المتعلِّقة بهذا الحق الإجرائي في إطار مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن **(ثالثا)**.

أولا

الدستور: مصدر رئيسي للحق في الإعلام الإداري

يكْشف تحليل أحكام الدساتير التي تعاقبت على الدولة الجزائرية سواءً في عهد الأحادية الحزبية أو التعددية عن انعدام ما يُفيد الاعتراف وتبني الحق في الإعلام الإداري رغم أهميّته البالغة، حيث تخلو من الإشارة إلى هذا الحق الديمقراطي رغم دوره في تفعيل مقاربة الديمقراطية التشاركية، وإرساء الشفافية في التعامل مع المواطن وضمان النزاهة في التسيير.

تغيَّر موقف المؤسِّس الدستوري الجزائري بشأن مسألة دسترة الحق في الإعلام الإداري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، فكرَّس ولأوَّل مرة وبصريح العبارة هذا الحق بموجب المادة 51 التي نصّت على أنَّ ***الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن، لا يُمكن أنْ تمسَّ ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسَّسات وبمقتضيات الأمن الوطني. يحدّد القانون كيفيات ممارسة هذا الحق***"[1]، وهذا إنْ دلّ على شيء فهو دليل على نقطة تحوُّل جذري وعميق وترسيخ للقيم الديمقراطية داخل الدولة الجزائرية بصفة عامة والإدارة العامة بصفة خاصة[2].

يُفهم من نص المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أنَّ ممارسة الحق في الإعلام الإداري تكون ممكنة في الحالة التي لا يُشكِّل فيها الكشف عن المعلومات مساسًا بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعية للمؤسَّسات، ولا يُشكِّل ذلك خطرا على الأمن الوطني، فهذه تعدُّ اسْتثناءات تفترض إعمال السرِّية التي تقتضيها المصلحة العامة.

---

[1] – المادة 51، من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق.

[2]– **بوكثير عبد الرحمان**، "*نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية*"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 10، 2017، ص. 183.

أشار المؤسِّس الدستوري إلى أنَّ كيفيات ممارسة الحق في الإعلام الإداري تحدَّد بموجب نص صادر عن السلطة التشريعية أي بموجب قانون، لكن الملاحظ هو عدم صدور هذا النص التشريعي الذي يحمل عنوان الحق في الإعلام الإداري ويظبط الآجال المرتبطة به وشروط ممارسته، فضلا عن ضمانات حمايته، واكتفى بتنظيمه بموجب نص صادر عن السلطة التنظيمية في مرحلة تميَّزت بتبنِّي النهج الإشتراكي ألا وهو المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، والذي يظلُّ المرجعية الوحيدة التي تنظم هذا الحق.

ما يُعاب على موقف المؤسِّس الدستوري الجزائري هو اكتفائه بتكريس المبدأ بشكل عام دون التفصيل في ماهيته وكيفيات ممارسته وضمانات حمايته مثلما عمل نظيره المغربي في دستور سنة 2011، أين خصَّص فصلاً كاملاً يحمل عنوان الإعلام الإداري.

يتعلَّق الأمر بالفصل 27 من الباب الثاني الذي يحمل عنوان الحريات والحقوق، حيث ورد مضمون المادة على النحو التالي ***للمواطنات والمواطنين حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسَّسات المنتخبة والهيئات المكلَّفة بمهام المرفق،***

لا يُمكن تقييد الحق في المعلومة إلاَّ بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلَّق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المسِّ بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحدِّدها القانون بدقة"[1].

ثانيا

تنظيم الحق في الإعلام الإداري في النصوص التشريعية

تبنَّى المشرِّع الجزاري حق المواطن في الإعلام الإداري في إطار النصوص القانونية المنظِّمة للجماعات الإقليمية وذلك منذ أول نص يتعلَّق بالبلدية والولاية **(1)**، كما كفل ذلك بشكل قطاعي بموجب قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة **(2)**.

[1] - **ظهير شريف رقم 1.11.91**، مؤرَّخ في 27 جويلية 2011، يتضمن تنفيذ نص الدستور، مرجع سابق

1. تبني قوانين الجماعات الإقليمية للحق في الإعلام الإداري

يُعد أمر رقم 67-24 المتضمِّن القانون البلدي أوّل نصٍ إعْترف بحق المواطن في الإعلام الإداري بعد أنْ أشاد بأهمِّية دور البلدية في تحقيق الترابط وحُسن الصِّلة مع المواطنين، فالأمر يتعلَّق بنص المادة 46 التي سمحت لهذا الأخير الإطِّلاع على القوائم الانتخابية، فضلاً عن تكريس حق كل قاطنٍ في دائرة البلدية في الإطلاع وفي مقر البلدية على مداولات المجلس الشعبي وإمكانية الحصول على نسخة منها على نفقته، ناهيك عن الإقرار الصريح بالحق في الإعلام الإداري الذي تضمَّنته أحكام المادة 189 والتي ورد نصُّها كما يلي: " ***لاَ يُحتجُّ بقرارات البلدية إلاَّ بعد إعلام المعنيين بها بطريق الإعلان أو التعليق كلَّما تضمَّنت أحكاماً عامة، وبطريق التبليغ الفردي في الحالات الأخرى***"[1].

حافظ المشرِّع الجزائري على نفس الموقف في قانون رقم 90-08 المتعلِّق بالبلدية بناءً على المادة 19 التي جعلت من جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية باستثناء الحالتين اللَّتان تقتضيان المداولة في جلسة مُغلقة، كما تضمَّنت المادة 21/1 كيفيات تمكين المواطن من الوثائق الإدارية وخصَّت بالذكر تقنية النشر وتعليق محضر المداولة في المكان المخصَّص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة، وسارت على نفس المنوال المادة 49 من القانون نفسه التي تضمَّنت النص على أنَّه ***يُعلن للعموم تعيين الرئيس ضمن الآجال المحدَّدة في المادة 48 من هذا القانون عن طريق الإعلانات التي تُلْصق على أبواب البلدية ولواحقها الإدارية ويُبلَّغ فوراً إلى الوالي***"[2].

تضمَّن قانون البلدية رقم 11-10 الحق في الإعلام الإداري بموجب نص المادة 14 التي نصَّت على إمكانية إطِّلاع كل شخصٍ على مُسْتخرجات مُداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، والحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته[3].

---

[1] - **أمر رقم 67-24**، مؤرَّخ في 18 جانفي 1967، *يتضمَّن القانون البلدي*، مرجع سابق.

[2] - **قانون رقم 90-08**، مؤرَّخ في 07 أفريل 1990، *يتعلق بالبلدية*، مرجع سابق.

[3] - **قانون رقم 11-10**، مؤرَّخ في 22 جوان 2011، *يتعلق بالبلدية*، مرجع سابق.

اشترط المشرع الجزائري بناءً على أحكام هذه المادة توافر شرط المصلحة للحصول على الوثائق الإدارية ، كما ربط تنفيذ أحكام هذه المادة بالتنظيم الذي صدر في سنة 2016، حيث يتعلق الأمر بالمرسوم التنفيذي رقم 16-190، المحدِّد لكيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية[1].

تبنَّت القوانين المنظِّمة للولاية حق المواطن في الإعلام الإداري فكان ذلك لأوَّل مرَّة بموجب نص المادة 34 من أمر رقم 69-38 التي قضت بعلنية جلسات المجلس الشعبي للولاية[2]، وهو ما عزَّزته مقتضيات المادة 14 من قانون رقم 90- 09 التي جعلت من تعليق جدول أعمال اجتماع المجلس الشعبي الولائي في أماكن الإعلان المخصَّصة لإعلام الجمهور التزاماً يقع على الولاية، فضلاً عن نشر مُستخلصات مداولات المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية أيام التي تلي الدورة حسب ما قضت به المادة 20 من قانون رقم 90-09 المتعلِّق بالولاية.

إلى جانب هذا تمَّ الاعتراف بحق المواطن في الإطلاع بمقر الولاية على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي والحصول على نسخة منها على نفقته، بعد الأخذ بعين الاعتبار الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلِّقة بسرِّية الإعلام حسب ما أفادت به المادة 21 من قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية[3].

أبقى قانون الولاية رقم 12-07 على نفس الأحكام التي تضمَّنتها القوانين السابقة بموجب المادتان 18 و31 والمادة 81 التي نصَّت على إنشاء بنك معلومات يتولى مهمَّة جمع الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية المتعلِّقة بالولاية[4].

---

[1]- **مرسوم تنفيذي رقم 16-190**، مؤرخ في 30 جوان 2016، *يحدِّد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية*، مرجع سابق.

[2] - **أمر رقم 69-38**، مؤرخ في 22 ماي 1969، *يتضمن قانون الولاية*، مرجع سابق.

[3] - **قانون رقم 90-09**، مؤرَّخ في 07 أفريل 1990، *يتعلق بالولاية*، مرجع سابق.

[4] - **قانون رقم 12-07**، مؤرَّخ في 21 فيفري 2012، *يتعَّلق بالولاية*، مرجع سابق.

تجدر الإشارة إلى أنَّه رغم هذا الكمِ الهائل من المواد القانونية المنظِّمة لحق المواطن في الإعلام الإداري تبقى الإحالات إلى النصوص التنظيمية التي تُحدِّد كيفيات تطبيق هذه الأحكام وطول صدورها أحياناً وعدم صدورها في أحيانٍ كثيرة أمرٌ يحول دون تحقيق هذا المسعى الديمقراطي[1].

أكثر من ذلك، فرغم إعتراف المشرِّع الجزائري بموجب قوانين الجماعات الإقليمية بحق المواطن في الإعلام الإداري، إلاَّ أنَّ حق الإطِّلاع على وثائق البلدية والولاية لا يتعدَّى الحصول على مستخرجات مداولات المجالس الشعبية المنتخبة، ومعرفة مشروع جدول أعمالها الذي يتمُّ نشره عند مدخل قاعة المداولات والأماكن المخصَّصة لإعلام الجمهور، لهذا تبقى ممارسة هذا الحق شكلية لا تسْمح بتحقيق التغيير المنشود من وراء الإعتراف به وهو إضفاء الشفافية على أداء الإدارة العامة من خلال إخضاع نشاطها للمساءلة.

إلى جانب ذلك، اكتفى المشرِّع الجزائري بموجب نص المادة 26 من قانون رقم 11-10 المتعلِّق بالبلدية، وقانون رقم 12-07 المتعلِّق بالولاية بالإشارة إلى علنية الجلسات قصد السماح بحضور المواطنين، غير أنَّه لم يضع على عاتق المجالس المنتخبة محليًا واجب تخصيص أماكن قصد السماح بممارسة هذا الحق، فضلا عن ذلك يعدُّ حضور المواطن في هذه الجلسات شكليًا يقتصر على مجرَّد الإسْتماع لما يجري داخل الجلسة دون أنْ يتمكَّن من إبداء رأيه أو إعتراضه وإقتراحاته.

2. التكريس القطاعي للحق في الإعلام الإداري

يخلو النص القانوني المتعلِّق بحماية البيئة الصادر قبل سنة 2003 من أيِّ إشارة إلى الحق في الإعلام البيئي[2]، وهو ما جاء قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة لتداركه، فاعتُبر أهمُّ نصٍ يُكرِّس هذا الحق للمواطن ولأوَّل مرّة في مجال حماية البيئة.

---

[1] - تجدر الإشارة إلى أنَّ المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016، يحدِّد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، هو النص التطبيقي الوحيد الذي صدر بشأن تطبيق نص المدة 14 من قانون البلدية رقم 11-10 الساري المفعول إلى غاية يومنا هذا.

[2]- يتعلَّق الأمر **بقانون رقم 83- 03**، مؤرَّخ في 05 فيفري 1983، *يتعلَّق بحماية البيئة*، ج.ر.ج.ج عدد 06، صادر في 08 فيفري 1983 (ملغى).

ربطت المادة 3 بين الحق في الإعلام البيئي والحق في المشاركة حيث نصَّت على أنَّ "***مبدأ الإعلام والمشاركة يتمثَّل في حقِّ كل شخص في أنْ يكون على علمٍ بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات***".

حدَّدت المادة السادسة من قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة أهداف حماية البيئة التي يندرج في إطارها تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة[1].

جاءت أحكام الباب الثاني الذي يحمل عنوان "أدوات تسيير البيئة" ليُخصِّص فصلاً للإعلام البيئي الذي تمَّ تقسيمه إلى نوعين، الحق العام في الإعلام البيئي والذي تضمَّنته المادة 07 التي نصَّت على أنَّ: ***لكل شخص طبيعي أو معنوي أنْ يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة والحق في الحصول عليها. يُمكن أنْ تتعلَّق هذه المعلومات بكل المعطيات المتوفِّرة في أيِّ شكلٍ مُرتبط بحالة البيئة والتنظيمات والتدابير والإجراءات الموجَّهة لضمان حماية البيئة وتنظيمها***"، والحق الخاص في الإعلام البيئي الذي كفلته أحكام المادتان 08 و09 من قانون رقم03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[2].

لم يسْلم قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من الانتقادات رغم تكريسه الصريح للحق في الإعلام البيئي، حيث أغْفل بعض الأحكام التي كانت مُدرجة في مشروع هذا

---

[1] - **قانون رقم 03-10**، مؤرَّخ في 22 جويلية 2003، *يتعلَّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة*، ج.ر.ج.ج عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003.

[2] - تنص المادتان 08 و09 من **المرجع نفسه**، على:

"يتعيَّن على كل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته معلومات متعلِّقة بالعناصر البيئية التي يُمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مُباشرة على الصحة العمومية، تبليغ هذه المعلومات إلى السلطات المحلية و/أو السلطات المكلَّفة بالبيئة"،

"دون الإخلال بالأحكام التشريعية في هذا المجال للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات عن الأخطار التي يتعرَّضون لها في بعض مناطق الإقليم، وكذا تدابير الحماية التي تخصُّهم. يُطبَّق هذا الحق على الأخطار التكنولوجية والأخطار الطبيعية المتوقعة"

القانون، فصدر خالياً ومجرَّدا من ضمانات حماية المواطن من تعسُّف الإدارة العامة في حال رفض طلبه المتعلق بالحصول على المعلومات البيئية أو تجاهل طلبه بالردِّ غير المقنع في حال ردِّها[1].

حُذفت الفقرة المحدِّدة للوثائق التي يُمكن الإطلاع عليها الواردة في مسودة مشروع قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من نص المادة 07 من القانون الساري المفعول والتي نصَّت على أنَّ الأمر يتعلَّق بكل المعطيات المتوفِّرة لدى الإدارة في شكلها المكتوب أو المرئي والشفهي والآلي، ومرتبط بحالة البيئة والتي تتناول حالة المياه، والهواء والتربة والنبات والأراضي والمواقع الطبيعية، والتلوث والمضار، أو التدابير التي لها انعكاسات ضارة أو يحتمل أنَّ لها تأثيرات سلبية على العناصر البيئية والتنظيمات والتدابير والإجراءات والبرامج والمخطَّطات الموجَّهة لضمان حماية البيئة وتنظيمها[2].

ليس هذا فحسب، فقد صدر قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة مختلفاً تماماً عن مُسودّة مشروعه، فلم يتضمَّن النص على الحق في الإعلام البيئي على آثار النفايات، وتمَّ حصر المُستفيدين من هذا الحق في فئة المواطنين من خلال التخلِّي على مصطلح "الأشخاص" المستعمل في المسودَّة ليكون المعني بالأمر هو المواطن الجزائري دون غيره[3].

---

[1] – تمَّ إعداد مشروع قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بالإسْتناد على بعض المبادئ الحديثة المستوحاة من قمتي الأرض لريو ديجانيرو وجوهانسبورغ كمبدئي الإعلام والمشاركة، حيث تضمَّن هذا المشروع حقا عاما للمواطن في الوصول إلى المعلومة بشكل مجاني، والحق في معرفة المخاطر التي يتعرَّض إليها والحق في الإستشارة، لهذا هدف مشروع هذا القانون إلى تأكيد حق المواطن في الإعلام البيئي وتمكينه دون حواجز من الحصول على المعلومات البيئية عندما يطلبها وفي الحالة التي تكون متوفِّرة، فضلاً عن إسناد مسؤولية تلقي المعلومات إلى السُّلطات المحلِّية والسُّلطات المكلَّفة بالبيئة لكونها الجهات المؤهَّلة بذلك، ناهيك عن تكريس حق المواطن في الحصول على المعلومات عن الأخطار التي يتعرَّض إليها والحصول على تدابير الحماية اللاَّزمة وذلك عبر كامل التراب الوطني، راجع في ذلك:

–**تقديم مشروع القانون المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ومناقشته**، الجريدة الرَّسمية للمداولات، مجلس الأمة الفترة التشريعية الأولى، الدورة الربيعية 2003، السنة السادسة، عدد 09، صادر في 28 أفريل 2003، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.apn.dz ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 23 ديسمبر 2017.

[2] – **وناس يحيى**، مرجع سابق، ص. 161.

[3] – **المرجع نفسه**، ص.161.

قلَّص المشرِّع الجزائري من عدد المواد المنظِّمة للحق في الإعلام الإداري إلى ثلاثة مواد من المادة 07 إلى 09 من قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والتي وردت بشكل عام لا تسْمح بتكريس حق إعلام حقيقي، بالمقارنة مع ما تضمَّنته مسودة مشروع القانون التي تبنَّت العديد من الأحكام التي تلزم الإدارة بالإفصاح عن المعلومات التي بحوزتها وحثِّها على اتِّخاذ التدابير الكفيلة بإيصال المعلومة للمواطن[1].

لم يتضمَّن قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الشروط الواجب مراعاتها عند تقديم طلب الحصول على المعلومات، التي وردت في مسودَّة المشروع والتي إعترفت لكل شخص راغب في ممارسة حقه في الإعلام والإطلاع على الوثائق المتوفرة لدى السلطات العامة فيما يتعلَّق بحماية البيئة أنْ يقدِّم طلبًا للإدارة المعنية ، ويجب أنْ يبيِّن في طلبه بدقّة المعلومات والبيانات التي يُريدها، ولا يجب أنْ يكون طلب هذه المعلومات في صيغة عامة، لأنَّ ذلك يخوِّل الإدارة سلطة حرمان المُطالب بالتمتُّع بحقه في الإطِّلاع.

أكثر من ذلك، لم يتبن المشرِّع الجزائري حق الطعن القضائي المقرَّر لحماية المواطن من تجاوزات الإدارة المنصوص عليها في مسودة المشروع، والذي أكَّد أنَّه يُمكن لكل شخص قدَّر بأنَّ الإدارة قد تعسَّفت في رفض طلبه المتعلِّق بالحصول على معلومات بيْئية أو تجاهلت طلبه، من خلال الإجابة غير المقنعة التي ردَّت عليه به الإدارة، أنْ يُقدِّم طعنا قضائيا أمام الجهات القضائية الإدارية أو العادية وفقًا للإجراءات الخاصة بها[2].

كرَّس المشرع الجزائري حق المواطن في الإعلام البيئي أيضًا ضمن النص التشريعي رقم 05-12 المتعلِّق بالمياه، الذي ألزم الإدارة المكلَّفة بالموارد المائية بتنظيم تسيير مدمج للإعلام حول الماء يكون منسجمًا مع أنظمة الإعلام وقواعد المعطيات المنشأة[3].

---

[1] - **وناس يحيى**، مرجع سابق، ص.161.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 161.

[3] - هو ما ورد النص عليه ضمن أحكام المادة 66/1 من الفصل الرابع المعنون: الإعلام حول الماء من **قانون رقم 05-12**، مؤرخ في 05 أوت 2005، *يتعلَّق بالمياه*، ج.ر.ج.ج عدد 60، صادر في 04 سبتمبر 2005، على النحو=

يُبادر كل مواطن راغب في القيام بإنجاز مرخَّص قانونًا لمنشأة أو إسْتخراج الماء من الأملاك العمومية من أجل اسْتعمال عمومي أو خاص بتقديم طلب الحصول على المعلومات ذات الطابع الهيديولوجي والهيدرولوجي، وكل معلومة تتضمَّن مواصفات الحماية النوعية أو الكمّية أمام الإدارة المكلَّفة بالموارد المائية التي تتولى عملية تمكينه من هذه الوثائق[1].

ثالثا

تكريس الحق في الإعلام الإداري في مرسوم رقم 88-131

تمَّ تنظيم الحق في الإعلام الإداري في الجزائر بموجب أحكام المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، وذلك عكس التشريعات المقارنة "المغرب وفرنسا" التي بادرت بسنِّ نصٍ تشريعي ينظِّمه ويبيِّن طرق الحماية من تجاوزات الإدارة المرتبطة بعدم الإفصاح عن المعلومات.

ورد النَّص على الحق في الإعلام الإداري ضمن القسم الأوَّل من الفصل الثاني من المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، بغرض تحقيق أهداف الشفافية الإدارية وجعلها ثقافة سائدة داخل الإدارة العامة للقضاء على السّرية التي دائماً ما تتحجّج بها لتعليل تهرُّبها من الإفصاح والكشف عن أعمالها[2].

وضع المنظِّم الجزائري بموجب المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن على عاتق الإدارة واجب إطْلاع المواطنين على التَّنظيمات والتدابير التي تُسطِّرها، لذلك عليها أنْ تطوِّر أيَّ سند مُناسب للنَّشر والإعلام وعليها واجب نشر التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تتعلَّق

=التالي: ***تعدُّ الإدارة المكلَّفة بالموارد المائية نظام تسيير مدمج للإعلام حول الماء يكون منسجمًا مع أنظمة الإعلام وقواعد المعطيات المنشأ، لا سيما على مستوى الهيئات العمومية المختصة***".

[1] – تنص المادة 68 من **المرجع نفسه**،على أنَّه ***تُقدِّم الإدارة المكلَّفة بالموارد المائية، بناء على طلب كل من يريد القيام بإنجاز مرخَّص قانونًا لمنشأة إسْتخراج الماء من الأملاك العمومية الطبيعية للمياه، من أجل اسْتعمال عمومي أو خاص، كل المعلومات ذات الطابع الهيدرولوجي والهيدروجيولوجي المتوفِّرة بالإضافة إلى كل معلومة تتضمَّن مواصفات الحماية والنوعية و/أو الكمّية***"،

[2] – **BENADJI Cherif**, op.cit. p.33.

بعلاقاتها مع المواطنين إلاَّ في الحالة التي يمنعها القانون الساري المفعول، كما تضمَّن المرسوم إمكانية الإفصاح عن المعلومات من خلال وسيلة النشر في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتمُ إعدادها وفقاً للأحكام التنظيمية المعمول بها وذلك في حالة ما إذا لم يتقرَّر النشر صراحة في الجريدة الرسمية[1].

ورد الانفتاح على الحق في الإعلام الإداري في إطار المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن محدودًا يُترجمه عدم التوافق بين الضَّمانات المقرَّرة لممارسته وصيغته، فتحليل الأحكام التي تنظِّمه تُظهر القصور الذي يقع على مستوى حق الحصول على المعلومات الذي يبقى محدودا ومحصورا لانعدام سياسة إدارية للإعلام تنظّمه منذ البداية[2].

وردت الأحكام المتعلّقة بالحق في الإعلام الإداري غامضة تعتريها العديد من النقائص، كعدم تحديد ما إذا كان مقدِّم طلب الحصول على الوثائق الإدارية مُلزماً بتعليل طلبه من خلال تحديده للأسباب التي دفعته لطلبها، بل أكثر من ذلك فعدم التَّحديد الدقيق لمفهوم "الوثيقة الإدارية" يفْتح باب التجاوزات التي قد تُمارسها الإدارة العامة وتحجّجها لإضفاء السرِّية على وثائقها[3].

إنَّ الإشكالات التي تعترض تكريس الحق في الإعلام الإداري كمحدودية ضمانات حماية حق المواطن للولوج إلى الوثائق الإدارية خلافاً لما هو معمول في التشريعات المقارنة، تُبيِّن بشكلٍ بارز النقائص التي تحول دون تجسيده على أرض الواقع[4].

أجمع الفقهاء على أنَّ المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن هو حجر الأساس في كفالة القواعد المتعلِّقة بالحقِّ في الإطلاع على كل الوثائق الإدارية، لكن بالمقابل أثاروا مسألة حسّاسة تتعلق بطبيعة الوثائق والمعلومات الإدارية المنصوص عليها في نص المادة 10، حيث تمَّ ربط مفهوم الوثيقة الإدارية بالجهاز الإداري، فضلاً عن توسيع مفهوم الوثيقة الإدارية إلى تلك الوثائق التي

---

[1] - أنظر أحكام المواد 8، 9 و10 من **مرسوم رقم 88-131**، مؤرَّخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[2] - **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص.42.

[3] - **OSSOUKINE Abd El Hafid**, op.cit. p.250.

[4] - **CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha**, op.cit. p.55.

تتلقاها الإدارة وتتولى معالجتها[1]، لهذا تبقى مسألة تنظيم المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن قاصرة عن كفالة حق الإعلام الإداري رغم قيمته الديمقراطية.

يكشف إذن التنظيم القانوني للحق في الإعلام الإداري في إطار هذا المرسوم عن قصوره في إحتواء المبدأ، نظرًا للنقائص التي تتخلَّله، حيث يُلاحظ عدم تحديد المقصود بالوثيقة الإدارية **(1)**، فضلاً عن حصر نطاق المستفيدين من الحق **(2)**.

1. عدم تحديد المقصود بالوثيقة الإدارية

تمَّ تبنِّي حق المواطن في الإطلاع على الوثائق الإدارية في مرحلة سابقة عن صدور المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، حيث كان ذلك بشكلٍ ضمنيٍ بموجب أحكام المادة 129 من مرسوم رقم 85-59 المتضمِّن القانون الأساسي النموذجي لعمَّال المؤسَّسات والإدارات العمومية التي خوَّلت كل موظف عمومي أُحيل على لجنة تأديبية حق الإطلاع على ملفه التأديبي[2]، لِيَليه التضمين الصريح لحق المواطن في الإطِّلاع على الوثائق الإدارية بموجب بعض أحكام المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن الذي أرّخ لميلاد مُواطنة إدارية، حيث يؤول للمواطنين ممارسته من خلال إثارة نزاع يتعلَّق بحق الولوج[3]، لتتوالى بعد ذلك النصوص القانونية المنظِّمة لمبدأ الإعلام الإداري.

حدَّدت أحكام الفقرة الثانية من نص المادة 10 من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بعض الأحكام المتعلقة بحق الإطلاع على الوثائق الإدارية، حيثُ يُسمح للمواطن الإطلاع في مقر الإدارة المعنية على الوثيقة المطلوبة دون أنْ يُكلِّفه ذلك شيئا من الناحية المالية، وفي حال رغبته في الحصول على نسخة منها يلْتزم بدفع مبلغ تفرضه عليه الإدارة على أنْ لا يكون مُبالغاً فيه[4].

---

[1] – **CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha**, op.cit. p.53- 58.

[2] – **مرسوم رقم 85-59**، مؤرَّخ في 23 مارس 1985، *يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمّال المؤسسات والإدارات العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 13، صادر في 24 مارس 1985.

[3]– **CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha**, op.cit. p. 53.

[4] – **مرسوم رقم 88-131**، مؤرَّخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

يشْترط كذلك المنظّم الجزائري ضرورة الوجود المادي للوثيقة الإدارية[1] مع إمكانية تحديد موضعها، أيْ بمفهوم المخالفة فالمرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن لم يُنشئ أيّ إلتزام على عاتق الإدارة العامة يُرغمها على تقديم الوثيقة المطلوبة في حالة ما إذا تعذّر عليها تحديد مكانها، فضلاً عن هذا اكتفى عند إقراره لإجراءات مُمارسة حق الإعلام الإداري بتقديم الطلب دون تحديد شكله ما إذا كان شفوياً أو كتابياً.

تجدر الإشارة إلى أنَّ المنظِّم الجزائري لم يتضمَّن المقصود من الوثيقة الإدارية عكس موقف المشرِّع المغربي الذي سنَّ نصًا تشريعيًا يتعلَّق بالحق في الحصول على المعلومات والذي تناول في نص المادة 02/أ مفهوم الوثيقة الإدارية من خلال تقديمه تعريفًا للمعلومات على النَّحو التالي: هي المعطيات والإحصائيات المعبَّر عنها في شكل أرقام أو أحرف أو رسوم أو صور أو تسْجيل سمعي بصري أو أي شكل آخر، والمضمَّنة في وثائق ومستندات وتقارير ودراسات وقرارات ودوريات ومناشير ومذكِّرات وقواعد البيانات وغيرها من الوثائق ذات الطابع العام، التي تنتجها أو تتوصَّل بها المؤسَّسات أو الهيئات المعنية في إطار مهام المرفق العام، كيفما كانت الدعامة الموجودة فيها، ورقية أو إلكترونية أو غيرها[2].

يختلف أيضًا موقف المنظِّم الجزائري عن موقف المشرِّع الفرنسي الذي حدّد المقصود من الوثيقة الإدارية بموجب نص المادة 1 من قانون رقم 78-753 المتعلِّق بتدابير تحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور ومختلف الأحكام الإدارية والإجتماعية والجبائية، حيث عدَّد قائمة بالوثائق التي تكون قابلة للنشر[3]، لهذا فإنَّ خطورة هذا الإغفال وعدم التضمين تبرز في كونه ثغرة تفتح باب التجاوزات للإدارة العامة التي لها إمكانية التذّرع به كحجّة لعدم تمكين المواطن من الوثائق الإدارية المطلوبة[1].

---

[1] – يُراد من مفهوم الوجود المادي للوثيقة الإدارية أنْ تكون قائمة فعلاً عند تقديم طلب وعدم إصابتها بعارض يؤثِّر على بقائها، كأنْ تكون مفقودة، متلفة، **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 88.

[2]– **ظهير شريف رقم 1.18.15** صادر في 22 فيفري 2018، *يتعلَّق بتنفيذ القانون رقم 13-31 المتعلِّق بالحق في الحصول على المعلومات*،ج.ر.م.م عدد 6655، صادر في 12 مارس 2018.

[3] – حيث ورد نص المادة على النحو التالي:

« ***Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres 1er , 3 et 17 du présent titre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personne de droit privé chargées d'une telle mission constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports,=***

2. حصر نطاق المُستفيدين من حق الإعلام الإداري

تباين موقف كل من المنظِّم والمشرع الجزائري في تكريسهما للحق في الإعلام الإداري، حيث بادر المنظِّم الجزائري بتضييق نطاق المستفيدين من حق الولوج إلى الوثائق الإدارية، إذْ عمد إلى حصر هذا الحق الإجرائي في فئة المرؤوسين ليُبقي على علاقة الخضوع والتبعية.

ينفي المنظِّم الجزائري وبصريح العبارة حق أيِّ شخص أجنبي وحتى الشخص المعنوي في الحصول على الوثائق الإدارية، حيث كان ذلك بموجب نص المادتان 8 و10/1 من مرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن[2]، بل أكثر من هذا فرغم اعترافه للمرؤوسين بهذا الحق فإنَّه لم يُلزم الإدارة بالوفاء بهذا الإلتزام ولم يُرغمها على القيام بالإفصاح عن المعلومات، حيث يبرز ذلك على مستوى العبارات التي اسْتعملها (يتعيَّن- يُمكن) التي لا تحوز على صيغة إلزامية.

خالف المشرِّع الجزائري موقف المنظِّم الجزائري حينما وسَّع من دائرة المُستفيدين من حق التوغل إلى الوثائق الإدارية، حيث اعترف به لكل شخص طبيعي ومعنوي، وكان ذلك على وجه الخصوص بموجب نص المادة 22 من قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية التي لم تتضمَّن أيَّ شرط يتعلق بالشخص الذي يتقدَّم بطلب المعلومة أو الوثيقة الإدارية، وعليه يحقُّ لكل مواطن جزائري أو شخص

=***études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions*** », voir : **loi n° 78-753** , *Portant divers mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, J.O.R.F du 18 juillet 1978, modifié par l'ordonnance n° 2009- 483 du 29 avril 2009, prise en application de l'article 35 de la loi n° 2008-696, relative aux archives , J.O.R.F du 15 juillet 2008, abrogé par l'ordonnance n° 2015-134, relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, J.O.R.F du 23 octobre 2015, [En Ligne] sur : www.légifrance-gouv.fr .

[1] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 88.

[2] – تنص المادتان على التوالي 08 و10 من **مرسوم رقم 88-131**، مؤرَّخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق، على أنَّه: ***"يتعيَّن على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطِّرها. وينبغي، في هذا الإطار، أنْ تستعمل وتطوِّر أيَّ سند مُناسب للنشر والإعلام"، "يُمكن المواطنين أنْ يطَّلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني".***

أجنبي مقيم في إقليم البلدية أو خارجها الإطِّلاع على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، وأنْ يأخذ نُسخة منها على نفقته[1].

وهو نفس الأمر أكَّدت عليه المادة 14 من قانون رقم 11-10 المتعلِّق بالبلدية التي إسْتعملت مصطلح "كل شخص" الذي يُفيد في مضمونه المواطنين والأجانب، حيث اعترفت وبصريح العبارة لكل شخص الإطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية.

إنَّ تباين موقف المنظِّم والمشرع الجزائري يكشف بأنَّ الأوّل لم يسْمح بإنشاء حق مُشترك في الإعلام الإداري، أيْن يُمكن للجميع بدون استثناء الإسْتفادة منه، في حين تبنى المشرع بموجب أحكام قانون البلدية موقفاً ليبيرالياً أسَّس بموجبه "حقاً مُشتركا في الإعلام الإداري"[2] يُعترف به لكل شخص طبيعي أو معنوي[3]، يبرز على وجه الخصوص من خلال أحكام نص المادتان 13/3، 19 والمادة 21 من قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية[4].

تبنَّى المشرِّع الجزائري نفس الموقف في إطار قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، بموجب نص المادة 07 منه التي سمحت لكل شخص طبيعي أو معنوي تقديم طلب الحصول على المعلومة البيئية دون أنْ يُقيِّد ذلك بشرط التمتُّع بالجنسية الجزائرية[5].

---

[1] - **قانون رقم 90-08**، مؤرخ في 07 أفريل 1990، *يتعلَّق بالبلدية*، مرجع سابق.

[2] - **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 55، 56.

[3] - بناءً على هذا فإنَّ كل الأشخاص المعنوية في القانون الخاص والأشخاص المعنوية في القانون العام لها حق الاستفادة من الحق في الإعلام الإداري على غرار الأشخاص الطبيعية، وعليه فإنَّه يحق لكل من المؤسَّسات الخاصة، الجمعيات، النقابات والأحزاب السياسية وغيرها المطالبة بحق التوغل إلى الوثائق الإدارية، أنظر:

OUSSOUKINE Abdelhafid, op.cit. p.219.

[4] - وهو نفس الموقف أبقى عليه المشرع الجزائري في قوانين الجماعات الإقليمية الجديدة، بموجب أحكام المادتان 22 و30 من قانون رقم 11-10، مرَّخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمادة 32 من قانون رقم 12-07، مؤرَّخ 21 فيفري 2012، يتعلَّق بالولاية، مرجع سابق.

[5] - تنص المادة 07/1 من **قانون رقم 03-10**، مؤرَّخ في 22 جويلية 2003، *يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المُستدامة*، مرجع سابق، على ما يلي: "***لكل شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلِّقة بحالة البيئة الحق في الحصول عليها***"،

بادر المشرِّع المغربي هو الآخر بتضييق قائمة المسْتفيدين من ممارسة الحق في الإعلام الإداري والإطِّلاع على الوثائق الإدارية، بناءً على نص المادة 03 من قانون رقم 13-31 المتعلِّق بالحق على الحصول على المعلومات، أين اسْعمل عبارتي "للمواطنات والمواطنين"[1].

وسَّع المشرِّع الفرنسي نطاق حق التوغل وعدل عن موقفه الذي تبنّاه في ظل قانون 1978 أين إسْتعمل عبارة المرؤوس الإداري دون أنْ يقدِّم أيَّ تفسير آخر، فبموجب قانون 11 جويلية 1979 اسْتُبدل مفهوم "المرؤوس" بمفهوم "كل شخص" ليفتح المجال لكل شخص معنوي أو طبيعي مهما كانت جنسيته من مُمارسة حق الإعلام الإداري[2].

[1] - **ظهير شريف رقم 1.18.15** صادر في 22 فيفري 2018، *يتعلّق بتنفيذ القانون رقم 13-31 المتعلّق بالحق في الحصول على المعلومات*، مرجع سابق.

[2] - **L'article 1 de la Loi n° 79-587**, *Relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*, J.O.R.F du 11 juillet 1979, [En Ligne] sur : stipule que : « ***Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent*** ».

المبحث الثاني

الدعائم الإسْتشارية لممارسة حق المشاركة وتطبيقاته

يختلف موقف التشريعات من حيث إقرار ضمانات تفعيل حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، حيث يرجع هذا التفاوت إلى إرادة السُلطات العامة في تعزيز هذا المسْعى الديمقراطي من عدمه، وبالفعل يبدو الكم الهائل من الآليات المكرَّسة في ظل التشريعات المقارنة بمثابة الخطوة الأولى نحو ترسيخ ثقافة الديمقراطية التشاركية.

تسْمح آليات المُشاركة للمواطن بمُمارسة رقابة سابقة على أعمال الإدارة العامة المشوبة بعيب عدم المشروعية[1]، والتي تتضمَّن تأثيرات سلبية على مُسْتقبل النشاط العمومي الذي لازال يُعاني من مخلَّفات البيروقراطية "السلبية" التي تربَّعت على أداء السلطات العامة، التي أضحت قاصرة عن التدبير الرشيد لشؤون المواطنين.

كما تُعدُّ الآليات المُسخَّرة في فائدة المواطن لمُمارسة حقه في المشاركة في تدبير الشأن العمومي إلتزاماً بمبادئ الحكم الراشد، الوسيلة التي بواسطتها يتولَّى عملية الرقابة البعدية على مدى مشروعية القرارات التي تتَّخذها السلطات العامة، من خلال تقديم الطعون الإدارية والقضائية[2].

صحيح أنَّ المشرِّع الجزائري قد إنفتح على مقتضيات الحكم الراشد من خلال تبنيه لحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، وإعتماده كركيزة أساسية في مسار الإصلاح السياسي والإداري على حدِّ سواء، غير أنّ ما يُعاب على موقفه هو عدم توفيره للضَّمانات الفعلية لتفعيل هذه الممارسة الديمقراطية، وإكْتفائه بالآليات ذات الطابع الإستشاري غير الإلزامي **(المطلب الأول)**.

تعرف الديمقراطية التشاركية في الجزائر تطبيقات إقتصرت على مجالين إثنيْن هما مجالي البيئة والتعمير، اللَّذان يسْمحان بممارسة الحق في المشاركة بواسطة الآليات الإستشارية المُوفَّرة لتحقيق هذا الغرض، وذلك عند إعداد مخطَّطات التعمير المحلية (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي)، دراسة موجز التأثير ودراسة التأثير فيما يتعلَّق بالمساهمة في صنع القرارات البيئية **(المطلب الثاني)**.

---

[1] – **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 81.

[2] – **المرجع نفسه**، ص. 81.

المطلب الأول

الدعائم الإسْتشارية لممارسة حق المشاركة

تقوم الديمقراطية التشاركية على العديد من الدعائم الإجرائية ذات الطابع الإستشاري، التي تُعطي للمواطن فرصة المُساهمة إلى جانب الإدارة العامة في صُنع القرارات التي تعْنيه، وذلك بإبداء رأيه والإفادة بخبرته حول القضايا المطروحة للنقاش، حتى لا يكون القرار المتَّخذ صادر عن إرادة واحدة، إنَّما يكون نِتاجاً مُشْتركاً بين كافة المواطنين بشكلٍ مُتساوي دون تمييز وبين السلطات العامة.

تُمثِّل االآليات الإستشارية بعض الوسائل المسخَّرة في سبيل تمكين المواطنين من مُمارسة حقِّهم في المشاركة، حتى تأْتي القرارات التي تتَّخذُها الإدارة العامة مُرضية لهم، بفعل أنَّهم لم يُسْتبعدوا من عمليات صُنْعها، بالتالي فهي تُعدُّ من بين الدعائم التي تُعزِّز فرص تفْعيل الديمقراطية التشاركية.

يعدُّ إجراء التحقيق العمومي إحدى الدعائم الإجرائية التي تبنَّاها المشرع الجزائري لتحقيق فعالية المُشاركة، أو بالأحرى لتمكين المواطن الواعي من مُمارسة حقِّه، فهو يندرج ضمن قائمة الآليات الإستشارية والشكلية لتفْعيل الديمقراطية التشاركية **(الفرع الأول)**.

يلعب أيْضاً كلٌ من إجرائي الإسْتشارة والتشاور دوراً في تنزيل مقْتضيات الحكم الراشد وجعلها واقعاً ملموساً، وحقاً مُمارساً من قبل المواطن الذي يكون على وعي بأهمِّية دوره في الإرتقاء بالنشاط العمومي على النَّحو الذي يُحسِّن أداء الإدارة العامة**(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

التحقيق العمومي: إجراء قبلي ذو طابع وقائي

يُعتبر إجراء التحقيق العمومي من بين الدعائم الإجرائية ذات الطابع الإسْتشاري التي تكْفل مُمارسة حق المشاركة، غير أنَّ هذا الإجراء شهد أوَّل تطبيق له في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة حيثُ يُشكِّل ضمانة لمالكي العقارات المنزوعة ملكيتهم من القرارات التعسفية للإدارة العامة **(أولا)**.

عرف نطاق تطبيق إجراء التحقيق العمومي إمتداداً واسعاً فلم يعد يُشكِّل فقط ضمانة لمُلاَّك الأراضي، إنَّما أضحى آلية ديمقراطية تكْفل الدور الإيجابي لكافة المُواطنين، فهو يعْمل على تثْبيت مقوِّمات الديمقراطية التشاركية والإرتقاء بها إلى مصفِّ "الديمقراطية المثالية"، طبْعاً إلى جانب الديمقراطية التمثيلية التي تُمثِّل الشكل غير المباشر الذي بواسطته يُسْمع صوت المواطن ويُسيَّر الشأن العمومي بواسطة مُمثِّليه الذين فوَّض لهم صلاحية تمثيله وتدبير شؤونه **(ثانيا)**.

أولا

إعتماد إجراء التحقيق العمومي في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية

يُعدُّ إجراء التحقيق العمومي من الناحية التاريخية من بين الضمانات المسخَّرة في مجال نزع الملكية، حيث يُعدُّ بمثابة الضَّمانة لمُلاَّك الأراضي ضدَّ التعسُّفات غير القانونية التي يُمكن أنْ تقوم بها الهيئات العامة والتي قد تمُسُّ حقوقهم الفعلية.

تميَّز إجراء التحقيق العمومي في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة عن ما يُعرف "بالتحقيق العمومي الإداري" أو "القطاعي" الذي تقوم الإدارة العامة بواسطته بجمع المعلومات أو مُراجعة بعض الحيثيات قبل اتِّخاذها للقرار النهائي[1]، فالبدايات الأولى لإجراء التحقيق العمومي جعلت منه مجرَّد آلية بسيطة لإعلام المنزوع ملكيتهم، لكن خضعت طبيعته الإجرائية للعديد من التحوُّلات وأضحى اليوم بمثابة حجر الأساس لتفعيل الديمقراطية التشاركية[2]، فهو يُعتبر ميراث القرن 19[3].

ما يُميِّز إجراء التحقيق العمومي هو طابعه الوقائي حيث يتم اللَّجوء إليه في المراحل التمهيدية لعمليات صُنع القرار، ففي إطار نزع الملكية للمنفعة العمومية، فإنَّ العبرة تكون بنتائج التحقيق الجزئي الذي يتولَّى المحافظ المحقق مهمَّة إجرائه، أماَّ بشأن إعتماده في المجالات الأخرى (البيئة والتعمير)، فإنَّه رغم عدم إلزامية مُسْتخلصاته إلاَّ أنَّه يظلُّ شكلية إلزامية تتقيَّد الإدارة العامة بها قبل اتِّخاذها لأيِّ قرار نهائي.

يشكِّل موضوع نزع الملكية مساساً بالملكية الخاصة فهو بمثابة الإعتداء المبرَّر، كونه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، لهذا يُسْمح بمُباشرة هذا الإجراء شريطة استيفاء مجموعة من الإجراءات يحدِّدها القانون، غير أنَّ طابع هذه الإجراءات في التشريع الجزائري إداري محض لا قضائي، فاللإدارة

---

[1] – **GOUTAL Yvon, PEYRONNE Adrien, PEYNET Philippe**, *Droit des enquêtes publiques*, collection Lamy Axe Droit, France, 2012, p. 19.

[2] – **JEGOUZO Yves**, « *La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation* », l'enquête publique, N° 70, 2011, p.25.

[3] – **BLATRIX Cécile**, *« Vers une « Démocratie Participative » ? Le cas de l'enquête publique »*, [En Ligne] sur : www.u-picardie.fr, consulté le 20 octobre 2018. p. 299.

العامة لها صلاحية القيام بالمرحلة التمهيدية لإصدار قرار المنفعة العامة وقرار نقل الملكية، كما تمَّ عهد إختصاص تقدير التعويض إلى إدارة أملاك الدولة[1].

من بين الإجراءات الإدارية التي تخْضع لها عملية نزع الملكية للمنفعة العامة إجراء التحقيق العمومي، الذي ينقسم إلى نوعين، التحقيق الإداري المسبق **(1)**، والتحقيق الجزئي الذي يعمل على تحديد قائمة المُلاَّك وأصحاب الحقوق**(2)**.

1. التحقيق الإداري المُسبق: إجراء إداري غير نزاعي

يُساعد إجراء التحقيق الإداري المُسبق على التأكُّد من الغرض من إتِّخاذ إجراءات نزع الملكية ومدى حيازة المشروع المراد إنجازه طابع المنفعة العامة[2]، حيثُ يُعتبر إجراءً إدارياً غير نزاعياً، الغرض منه إشعار المعنيين واسْتشارتهم في المشروع المحتمل على الأمكنة محلَّ النزع، كما له أغراض ديمقراطية، إذْ يعْمل على توفير عوامل الرشاد في صُنع القرارات الإدارية، كما يوُفِّر فُرصة للأفراد ذوي الشأن لإبداء الرأي قبل إصدار قرار تقرير المنفعة العامة ، فإذا كانت الإدارة تُصدر قراراتها بناءً على علم وفن وخبرة، فإنَّ الأفراد الذين يمسَّهم القرار قد تكون لديهم فكرة أفضل قد تدفع الإدارة للعدول عن قرارها[3].

تناول المشرِّع الجزائري إجراء التحقيق الإداري المُسْبق بموجب نص المادة 06 من قانون رقم 91-11 المحدِّد للقواعد المتعلِّقة بنزع الملكية للمنفعة العامة، من خلال تعرُّضها للأحكام المتعلِّقة بقرار فتْحه حيث ورد في نصِّها ما يلي: " ***يكون قرار فتح التحقيق وتعيين لجنة، موضوع إشهار بعنوان البلدية المعنية في الأماكن المخصَّصة عادة لهذا الغرض، ويجب أنْ يُبيِّن القرار تحت طائلة البُطلان***

---

[1] - **بوزاد إدريس**، *الحق في التعويض عن نزع الملكية في القانون الجزائري: بين التقدير الإداري والضمانات المقرَّرة قانوناً وقضاءً*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص. 2، 3، 5.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 170.

[3] - ساير المشرِّع الجزائري نظيره الفرنسي عندما أخذ بإجراء التحقيق المسبق، فهذا الأخير جعل منه الوسيلة التي تسْمح لأكْبر عدد من المواطنين إبداء مُلاحظاتهم والكشف عن الجوانب المهمة، وتوفير معلومات قد لا تكون في حوزة الإدارة والتي قد تكون لها أهمِّية بالغة من شأنها أنْ تُساعد على التقدير السليم والصحيح، أنظر:

-**براهمي سهام**، *التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية -دراسة مقارنة-*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2011، ص. 62-65.

إضافة إلى إجراءات عمل اللجنة تاريخ فتح التحقيق وتاريخ إنهائه، وكذا بياناً توضيحياً يُحدِّد الهدف من العملية ومخطَّط الوضعية لتحديد طبيعة ومكان الأشغال المراد إنجازها.

يوضع ملف التحقيق تحت تصرُّف الجمهور، وتحدَّد محتوياته عن طريق التنظيم"[1].

جاءت أحكام المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 93- 186 المحدِّد لكيفيات تطبيق قانون رقم 91-11 المحدِّد للقواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية لتؤكِّد على ضرورة إحتواء قرار فتح التحقيق المسْبق للهدف من وراء إجراء التحقيق وتاريخ التحقيق وانتهائه وتشكيلة اللَّجنة، كما تضمَّنت الجهة المكلَّفة بإصدار قرار التحقيق[2].

وفقاً لأحكام المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المحدِّد لكيفيات تطبيق قانون رقم 91-11 المحدِّد للقواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، فإنَّ الإختصاص في إصدار قرار التحقيق المسبق يؤول إلى الوالي المختص إقليمياً في حدود إختصاصاته[3]، هذا في الحالة التي تكون فيها العقارات المُراد نزع ملكيتها واقعة في إقليم ولاية واحدة، أمَّا في الحالة التي تتواجد على مُستوى إقليم ولايتين، فإنَّ الإختصاص في ذلك يؤول إلى كل والي مختص إقليمياً، الذي له أنْ يقوم بمُباشرة جميع إجراءات التنفيذ[4].

---

[1] - المادة 06 من **قانون رقم 91- 11**، مؤرخ في 27 أفريل 1991، *يحدِّد القواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 21، صادر في 08 ماي 1991.

[2] - **مرسوم تنفيذي رقم 93-186**، مؤرَّخ في 27 جويلية 1993، *يحدَّد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11*، المؤرخ في 27 أفريل 1991، *الذي يحدِّد القواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 51، صادر في 01 أوت 1993، متمَّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 05-248، مؤرخ في 10 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج عدد 48، صادر في 10 جويلية 2005.

[3] - تنص المادة 06 من **المرجع نفسه**، أنَّه: ***يُفتح قرار التحقيق المسْبق بقرار من الوالي...***".

[4] - تنص المادة 44 من **المرجع نفسه** على أنَّه: ***إذا كانت الأشغال ممَّا يجب إنْجازه على تُراب ولايتين أو عدَّة ولايات، فإنَّ المُسْتفيد من نزع الملكية يحوِّل الملف الخاص بنزع الملكية المنصوص عليه في المادة 2 من هذا المرسوم إلى كل والي مختص إقليمياً يتولى تنفيذ جميع إجراءات نزع الملكية المذكورة أعلاه، دون المساس مع ذلك بأحكام المادتين 10 و11 من هذا المرسوم***".

لا يكْتفي فقط الوالي المختص إقليمياً بفتح قرار التحقيق المُسبق إنَّما يقوم أيْضاً بعد دراسته للملف وقبوله، بعملية تعيين أعضاء اللَّجنة التي تُباشر التحقيق[1] والمكوَّنة أساسًا من ثلاثة أعضاء، يتولى واحد منهم رئاسة اللَّجنة لإثبات مدى فاعلية المنفعة العمومية[2]، حيث يتم إخْتيارهم من بين القائمة الوطنية التي يظْبطها وزير الداخلية بناءً على القوائم التي تُعدُّها كل ولاية.

نصَّت المادة 06 من قانون رقم 91-11 المحدَّد للقواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، على ضرورة إشهار قرار فتح التحقيق وكذا قرار تعيين اللَّجنة المكلَّفة بمُباشرة التحقيق في الأماكن المسخَّرة لذلك، في مركز البلديات المعنية والتي يوجد على مُسْتواها العقار[3]، فضلاً عن عرضهما على العموم من خلال نشرها في يوميتين وطنيتين وفي مجموع القرارات الإدارية للولاية، وذلك في أجل 15 يوماً قبل فتح التحقيق[4].

---

[1] - يتم تكييف كل من قرار تعيين لجنة التحقيق وقرار فتح التحقيق المُسبق بأنَّها إجراءات تمهيدية غير قابلة للطَّعن أمام القضاء، وذلك لكون أنَّ هذين القرارين لا يُشكِّلان مساساً بحقوق المعنيين بنزع الملكية، غير أنَّه يتقرَّر إعادة إجراء التحقيق من جديد في الحالة التي تتجاوز فيها لجنة التحقيق صلاحياتها وفي حالة خرقِها للإجراءات المحدَّدة قانوناً، أنظر: **براهمي سهام**، مرجع سابق، ص. 76.

[2]- هو ما ورد في مضمون المادة 03/1 من **مرسوم تنفيذي رقم 93-186**، مؤرَّخ في 27 جويلية 1993، يحدِّد *كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، المؤرخ في 27 أفريل 1991، الذي يحدِّد القواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، مرجع سابق على النحو التالي: "***يقوم الوالي، بعد دراسة الملف، بتعيين لجنة تحقيق من ثلاثة أشخاص يكون أحدهم رئيساً لها، لإجراء تحقيق بقصد إثبات مدى فاعلية المنفعة العمومية***".

[3] - نصَّت عليه المادة 6 من قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أفريل 1991، يحدِّد القواعد المتعلِّقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية، مرجع سابق، كما يلي: "***يكون قرار فتح التحقيق وتعيين لجنة موضوع إشهار بعنوان البلدية المعنية، في الأماكن المخصَّصة عادةً لهذا الغرض، ويجب أنْ يُبيِّن القرار تحت طائلة البطلان إضافةً إلى إجراءات عمل اللَّجنة تاريخ فتح التحقيق وتاريخ إنهائه، وكذا بياناً توضيحياً يُحدِّد الهدف من العملية ومخطَّط الوضعية لتحديد طبيعة ومكان الأشغال المُراد إنجازها. يوضع ملف التحقيق تحت تصرف الجمهور، وتحدَّد محتوياته عن طريق التنظيم***".

[4] - المادة 06 من **مرسوم تنفيذي رقم 93-186**، مؤرَّخ في 27 جويلية 1993، يحدِّد *كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، الذي يحدِّد القواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، مرجع سابق.*

2. التحقيق الجزئي: إجراء ذو طابع إلزامي

ورد النَّص على إجراء التحقيق الجزئي ضمن مقتضيات المادة 16/2 من قانون رقم 91-11 المحدِّد للقواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، التي نصَّت على أنَّ تحديد الأملاك والحقوق العقارية وهوية المالكين وأصحاب الحقوق المطلوب نزع ملكيتهم يتم بناءً على تحقيق يُسمى "بالتحقيق الجزئي".

أضافت المادة 17 من القانون نفسه بأنَّ المحافظ المحقِّق هو من يتولى مهمَّة مُباشرة إجراء التحقيق الجزئي الذي يكْتسي طابعاً إلزامياً[1]، حيثُ يهدف إلى تحديد قطع الأراضي المطلوب نزع ملكيتها وتحديد المُلاَّك الحقيقيين لهذه القطع وأصحاب الحقوق العينية[2]، فهو إجراء يُمكن إعتماده قبل التصريح بالمنفعة العامة، أو عند مباشرة إجراء التحقيق المسبق عن التصريح بالمنفعة العامة[3].

يكْتسي إجراء التحقيق الجزئي أهمِّية قصوى لذا أُوكلت مهَّمة مُباشرته للمحافظ المحقِّق الذي تتم عملية تعيينه بموجب قرار من السُّلطة المختصة (**2.أ**)، ليتولَّى القيام بالعديد من المهام المختلفة التي من شأنها أنْ تكفل الحقوق لمالكي الأراضي المنزوعة ملكيتهم (**2.ب**).

2.أ. تعيين المحافظ المحقق

يسْتأثر المحافظ المحقِّق بصلاحية مُباشرة إجراء التحقيق الجزئي[4] بعد أنْ يتولى الوالي قرار تعيينه في أجل خمسة عشر يوماً الموالية لتاريخ نشر القرار المتضمِّن التصريح بالمنفعة العمومية، حسب

---

[1] - راجع المادتان 16/1 و17 من **قانون رقم 91-11**، مؤرخ في 27 أفريل 1991، *يُحدِّد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، مرجع سابق.

[2] - **بوزاد إدريس**، مرجع سابق، ص. 171.

[3] - **غيتاوي عبد القادر**، *الضمانات التشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية (دراسة مقارنة)* أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014، ص. 54.

[4] - هو ما تضمَّنته أحكام المادة 17/1 **قانون رقم 91-11**، مؤرخ في 27 أفريل 1991، *يحدِّد القواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، مرجع سابق، التي نصَّت على أنَّه: "***يسْتند التحقيق الجزئي إلى مُحافظ محقق، يُعيّن من بين الخبراء المُعتمدين لدى المحاكم***".

المادة 12/1 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المحدِّد لكيفيات تطبيق القانون رقم 91-11 المحدِّد للقواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

تخْضع عملية تعيين المحافظ المحقق لشرْطين إثْنين تناولت الأوَّل منه الفقرة الأولى من نص المادة 17 من قانون رقم 91-11، المحدِّد للقواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وهو المتمثِّل في أنْ يُختار من بين الخبراء المُعْتمدين لدى المحاكم[1]، أمَّا الشرط الثاني فيتمثَّل في أنْ يكون من بين المسَّاحين الخبراء العقاريين المُعتمدين لدى المحاكم[2].

تضمَّنت المادة 17/2 من القانون السالف الذكر مضمون قرار تعيين المحافظ المحقِّق الذي ينْبغي أنْ يحتوي على مقر عمله وأجل تنفيذ المهمَّة، كما نصَّت على إمكانية البطلان في الحالة التي لا يسْتوفي القرار الشكلية المحدَّدة في إطار هذه المادة[3].

يُشترط نشر قرار تعيين المحافظ المحقق وفقاً للشكليات المحدَّدة في نص المادة 11 من قانون رقم 91-11 المحدِّد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وذلك إماَّ في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، أو في مدوِّنة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية، أو يُعلَّق في مقرِّ البلدية التي يقع فيها الملك الذي نُزع ملكيته، أو يتم تبليغه لكل شخص معني[4].

2.ب. مهام المحافظ المحقق

يضْطلع المحافظ المحقق بعد تعيينه بأدوارٍ مختلفة فهو يتولى عملية تحديد العقارات بعد أنْ تقوم الجهة نازعة الملكية بتكوين ملف أوَّلي تُدرج فيه أهمِّية المشروع المُراد إنْجازه وأهدافه، فضْلاً عن

---

[1] - المادة 17 من **قانون رقم 91-11**، مؤرخ في 27 أفريل 1991، *يحدِّد القواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، مرجع سابق.

[2]- تنص المادة 12 من **مرسوم تنفيذي رقم 93-186**، مؤرَّخ في 27 جويلية 1993، *يحدِّد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، المحدِّد للقواعد المطبَّقة على نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، مرجع سابق، على أنَّ: ***"يُصدر الوالي، خلال الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لنشر القرار المتضمِّن التصريح بالمنفعة العمومية، قرار بتعيين مُحافظ محقق يُختار من بين المسَّاحين الخبراء العقاريين المُعْتمدين لدى المحاكم قصد إنْجاز التحقيق الجزئي"***.

[3] - المادة 17/2 من **قانون رقم 91-11**، مؤرخ في 27 أفريل 1991، *يحدِّد القواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، مرجع سابق.

[4] - المادة 11 من **المرجع نفسه**.

تحديد طبيعة الأشغال وموقعها، فبناءً على هذا ينْتقل المحافظ المحقق للمُعاينة قصْد إنْجاز "مخطط جزئي" يحْتوي على كل الملكيات المُحادية لموقع المشروع ومساحتها وكذا حدودها وطبيعة الملك فيها[1] غير أنَّه يُعفى من إعداد هذا المخطط في الحالة التي تكون فيه المنطقة المنزوعة الملكية قد تمَّ مسْحُها لأنَّه سوف يتمُ إحلال مخطط المسْح ووثيقة إجراء المسح محل المخطط الجزئي[2].

يتولَّى بعد ذلك المُحافظ المحقق مهمَّة أخرى تتمثَّل في تحديد المُلاَّك وذوي الحقوق المطلوب نزع ملكيتهم، فبشأن هذه المهمة نجد أنَّ المرسوم التنفيذي رقم 93-186 السالف الذكر قد ميَّز بين حالتين، الحالة التي يكون فيها المُلاك حائزين على السندات القانونية التي تُثْبت إمتلاكهم للعقارات محل نزع الملكية، والحالة الثانية وهي تلك التي تغيب فيها سندات الملكية.

يقوم المحافظ المحقِّق في الحالة الأولى بالإطِّلاع على الوثائق والمُسْتندات وفحْصها، بهدف اسْتخلاص النتائج، وبغرض التأكُّد من قبول هذه الوثائق ومدى إمكانية إسْتعمالها في إثبات حق الملكية وفقاً للتشريع المعمول به[3]، إلى جانب هذا يقع على عاتقه واجب الإنصات والإصغاء إلى كل شخص معني ومهتم يقدِّم معلومات أو وثائق حول العقار المُراد نزع ملكيته[4]، فعلى هذا الأساس يعْمل المُحافظ المحقِّق على التأكُّد من صحَّة الوثائق والسندات ومن الملاَّك الفعليين للملك المراد نزع ملكيته.

يتلقى المحافظ المحقِّق بناءً على أحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المحدِّد لكيفيات تطبيق القانون رقم 91-11 المحدِّد للقواعد المطبَّقة على نزع الملكية، في الحالة الثانية التي تغيب فيه سندات الملكية تصريحات مُسْتغلِّي العقارات أو حائزيها المعنيين في عين المكان، بغرض التعرُّف على الصفة التي يُمارسون بها اسْتغلالها أو حيازتها، لهذا يجب على كل مسْتغل أو حائز لا

---

[1] - المادة 02 من **مرسوم تنفيذي رقم 93-186**، مؤرَّخ في 27 جويلية 1993، *يحدِّد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، المحدِّد للقواعد المطبَّقة على نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، مرجع سابق.

[2] - المادة 14 من **المرجع نفسه**.

[3]- يتعلَّق الأمر بالدفاتر العقارية، عقود البيع التوثيقية، العقود الإدارية الناقلة للملكية وكذا الأحكام والقرارات القضائية وعقود الشهرة، راجع في ذلك، **بوزاد إدريس**، مرجع سابق، ص. 173.

[4]- تنص المادة 18 **مرسوم تنفيذي رقم 93-186**، مؤرَّخ في 27 جويلية 1993، *يحدِّد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، المحدِّد للقواعد المطبَّقة على نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، مرجع سابق، على أنَّ: "***يخوَّل المحافظ المحقق في إطار مهمَّته إسْتشارة كل وثيقة إدارية مُفيدة والإسْتماع إلى كل شخص معني أو مهتم***"،

يملك سند ملكية أنْ يُسلِّم المحافظ المحقق مجموعة من الأوراق الثُبوتية وهي تلك التي نصَّت عليها المادة 19 من المرسوم السالف الذكر[1].

إلى جانب هذا، يقع على عاتق المحافظ المحقق واجب تلقي التصريحات من كل شخص يحوز على معلومات من شأنها أنْ تُطْلعه على الوضعية القانونية للعقارات محلَّ التحقيق، وله أنْ يسْتفسر عن مدى صحَّتها على مستوى مصالح المسح العقاري والحفظ العقاري والأملاك العمومية[2].

يقوم المحافظ المحقِّق بعد إنتهاء التحقيق بتحرير محضر مؤقت يقيِّد فيه اسْتنتاجاته الأولى ويذْكر التصريحات التي جمعها والمعلومات التي تحصَّل عليها، فضلاً عن التاريخ المقرَّر للإشهار والأماكن والأوقات التي يتلقى فيها المطالبات والمنازعات والإعتراضات المتعلِّقة بالحقوق العينية العقارية ذات الشأن، ثم يُبادر بإشهار نسخ المحضر المؤقت والمخطط الجزئي الذي يُصادق على مطابقتها للأصل لمدة 15 يوماً، ويعرضها على العموم من خلال نشرها في البلديات والولاية، وعلى مستوى مسح الأراضي والحفظ العقاري والأملاك الوطنية وفروعها، حتى يتسنى لكل شخص تقديم كل مطالبه ومنازعاته المتعلِّقة بالحقوق العينية العقارية[3].

ينْتقل المحافظ المحقِّق بعد إنْقضاء المهلة إلى المكان المعني ليُحرِّر محضراً نهائياً يتضمَّن خلاصات تحقيقه واسْتنتاجاته التي يُعدُّ على أساسها قائمة العقارات المعنية المُحقق فيها، بالإستناد إلى المخطط الجزئي، مبيِّناً بالنِّسبة لكل عقار، حسب الحالة، هويَّة مالكه أو مالكيه المحدَّدة أو غير المحدَّدة[4].

يُرسل بعد ذلك المحافظ المحقق ملف التحقيق إلى الوالي المختص إقليمياً والذي يتضمَّن المخطط الجزئي، المحضر النهائي وكل الوثائق المسْتلمة أو المعدَّة أثناءالتحقيق، فضلاً عن قائمة كل العقارات[5].

---

[1] – راجع المادتان 18 و19 من **مرسوم تنفيذي رقم 93-186**، مؤرَّخ في 27 جويلية 1993، *يحدِّد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، المحدِّد للقواعد المطبَّقة على نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، مرجع سابق.

[2] – المادتان 20، 1/21 من **المرجع نفسه.**

[3] – المادتان 23 و 25، **المرجع نفسه.**

[4] – المادة 27 من **المرجع نفسه.**

[5] – المادة 29 من **المرجع نفسه.**

خصَّ المنظِّم الجزائري المُحافظ المحقِّق بصلاحيات واسعة أدرجها ضمن مقتضيات المواد من 13 إلى 29 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المحدِّد لكيفيات تطبيق القانون رقم 91-11 المحدِّد للقواعد المطبَّقة على نزع الملكية، حيث تختلف من طبيعتها عن صلاحيات القاضي الإداري فهي ذو طبيعة إدارية قابلة للطعن فيها مع قرار قابلية التنازل، كما أنَّ للقاضي الإداري صلاحية إبطال التحقيق الجزئي إذا تمَّت مُخالفة الشكليات المقرَّرة في القانون والتنظيم الساريان المفعول[1].

تجدر الإشارة إلى أنَّ أهمِّية إجراء التحقيق العمومي في مجال نزع الملكية بالغة، لأنَّ العبرة في ذلك بنتائجه ، فنجد في ذلك أنَّ أحكام القانون رقم 91-11، والمرسوم التنفيذي رقم 93-186، ينفيان أيَّة إمكانية تخوِّل الوالي صلاحية إعادة النظر في نتائج التحقيق في الحالة التي تقضي هذه النتائج بضرورة التعويض.

ثانيا

إمتداد نطاق إعتماد إجراء التحقيق العمومي

صحيح أنَّه تاريخياً كان إجراء التحقيق العمومي معتمدًا في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، لكن الأمر لم يظل على حاله بفعل أهمِّيته العملية، حيث تمَّ تمديد نطاق إعتماده ليُسْتعْمل في مجالات أخرى "كالتعمير والبيئة"، فأصبح بذلك وسيلة فعَّالة يتم تسْخيرها لتحقيق فعالية مقاربة الديمقراطية التشاركية.

يُحيل مفهوم الديمقراطية التشاركية إلى فكرة حديثة تُعرِّف المواطنين بالأساليب الجديدة التي تُمكّنهم من ممارسة حقِّهم في أنْ يكونوا شركاء في عمليات صُنع القرار، وذلك من خلال الآليات المسخّرة لفائدتهم والتي تشْترك في نقطة مهمّة مُتمثّلة أساساً في خلق أشكالٍ جديدة تَسْمح بالمُساهمة المباشرة للمواطنين الذين يُعتبرون مجرّد ناخبين في ظل النظام التمثيلي[2]، ولهذا يُمثِّل إجراء التحقيق العمومي إحدى أهم هذه الآليات الحديثة.

يسْتأثر التحقيق العمومي بطابع سياسي يُعلِّل سبب تسْخيره كآلية للمشاركة ويُحقِّق شرعيته في نفس الوقت، فهو من بين الدعائم التي يقوم عليها مفهوم الديمقراطية التشاركية الحاضر على مُستوى

---

[1] - **بوزاد إدريس**، مرجع سابق، ص. 174.

[2] - **BLATRIX Cécile**, *« Vers une « Démocratie Participative » ? Le cas de l'enquête publique »*, op.cit. p. 299.

الخطابات المُتداولة سواء على الساحة العالمية أو الدولية وحتى الوطنية[1] ، فالتحقيق العمومي غالباً ما يُقدَّم كنموذج أوَّلي لهذه الإجراءات التشاركية، فقد شكَّل على مستوى بعيد أهمَّ خطوة تكون فيها إسْتشارة المُواطنين إلزامية[2].

يشْترك إجراء التحقيق العمومي[3] مع باقي الإجراءات الأخرى التي يتضمَّنها مفهوم "الديمقراطية المحلية" و"الديمقراطية التشاركية" (الاستفتاءات المحلية، لجان الأحياء، مجالس الأطفال...إلخ) في نُقطة واحدة تتمثَّل في كونها أشكال جديدة للمُساهمة المُباشرة للمواطنين الذين يُعْتبرون في الغالب مجرَّد ناخبين، غير أنَّه يختلف عنها من حيث طابعه الإلزامي، لأنَّه كان في السابق يُعتبر الوقت الوحيد الذي تكون فيه إستشارة المواطن إجبارية، خارج عن المواعيد الإنتخابية حول مشاريع محدَّدة[4].

يُعتبر إجراء التحقيق العمومي من بين أساليب المُشاركة إذْ يُسْمح بواسطته لكل شخص بعد أنْ يتمَّ إعلامه من طرف السلطة المختصة المُساهمة برأيه في صُنع قرار إداري معيَّن[5] ، فهو إجراء مقنَّن سابق عن إتخاذ القرارات النهائية، يحوز على أهمِّية قُصوى، ومُنحت له تعاريف مُتعدِّدة تختلف بإختلاف التشريعات.

يُعرَّف إجراء التحقيق العمومي من الناحية الفقهية بأنَّه ذلك: ***الإجراء القبلي لبعض العمليات الإدارية، يهدف إلى الحصول على وُجهة نظر الأطراف المعنية، أو المعلومات الضرورية لتنفيذ هذه العملية، كما يُفيد أيضاً ذلك الإجراء القبلي الإلزامي لمنح التراخيص لإنشاء المنشآت المصنَّفة***"[6]، كما يُعرف بأنَّه ***إخطار الرأي العام وجمع إقتراحات السُكان قبل الموافقة على وثائق تخطيط المدن، أو قبل***

---

[1]– **GOUTAL Yvon, PEYRONNE Adrien, PEYNET Philippe**, op.cit. p.13.

[2] – **BLATRIX Cécile**, *« Vers une « Démocratie Participative » ? Le cas de l'enquête publique »*, op.cit. p. 299.

[3] – يتمُ تداول هذا المفهوم الإجرائي تحت مُسمَّيات عديدة، فالمشرع الجزائري يسْتعمل عبارة "الإستقصاء العمومي"، أمَّا المشرِّع المغربي فهو يسْتعمل مفهوم "البحث العلني"، في حين يسْتعمل المشرع الفرنسي مفهوم "التحقيق العمومي"، لكن على الرَّغم من إختلاف التسْميات إلاَّ أنَّ الهدف والمضمون واحد مع إختلاف المواعيد طبعاً بإختلاف التشريعات.

[4] – **BLATRIX Cécile**, *« Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique »*, CURAPP/ CRAPS, la démocratie locale, Représentation, participation et espace public, PUF, 1999, p. 161.

[5] – **DELNOY Michel,** *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Thèse pour le doctorat en droit immobilier, université de Liège, 2006, p. 11.

[6] – **CORNU Gérard**, *Vocabulaire juridique*, 3eme édition, DELTA, Paris, 1996, P. 313.

إنجاز المصنّفات، المنشآت والمعدات أو الأعمال التي من المُحتمل أنْ تؤثِّر على البيئة المتعلّقة بها مثل إنشاء الطرق أو السكك الحديدية، وهي مُنْشأة مصنَّفة"[1].

تناول المشرِّع الجزائري إجراء التحقيق العمومي بموجب أحكام المادتان 26 و36 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، من خلال التطرُّق إلى الجهة المكلَّفة بطرح مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الموافق عليه لتحقيق عمومي، إذْ يؤول الإختصاص إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية وذلك في أجل 45 يوماً فيما يتعلَّق بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، و60 يوماً بشأن مخطط شغل الأراضي، فضلاً عن ذلك، تضمّنت أحكام المادتان الإشارة إلى إمكانية تعديل مشروع هذه المخطّطات بعد إجراء التحقيق ليُراعي ما خلُصت إليه عملية التحقيق[2].

تبنَّى كذلك المشرع الجزائري إجراء التحقيق العمومي في مجال حماية البيئة بموجب نص المادة 21 من قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المُسْتدامة التي ورد في مضمونها أنَّه ***تسْبق تسْليم الرُخصة المنصوص عليها في المادة 19 أعلاه، تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير، وتحقيق عمومي ودراسة تتعلّق بالأخطار والإنعكاسات المُحتملة للمشروع...***"[3] .

تضمَّن المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدِّد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير النَّص على إجراء التحقيق العمومي، حيث كان ذلك بناءً على مقتضيات المادة 09 التي تضمَّنت دعوة كافة المواطنين لإبداء آرائهم حول المشاريع المعروضة للنقاش والتي قد تُحدث آثاراً على البيئة بعد إعلان الوالي لذلك بموجب قرار فتح التحقيق العمومي[4].

---

[1] - نقلا عن، **رحموني محمد**، "*مدى مُساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري*"، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، المجلد 07، عدد 02، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أمين العقال لحاج موسى أق أخموك تامنغاست، الجزائر، 2018، ص. 82.

[2]- المادتان 26 و36 من **قانون رقم 90-29**، مؤرَّخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلَّق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

[3]- المادة 21 من قانون **رقم 03-10**، مؤرَّخ في 22 جويلية 2003، *يتعلَّق بحماية البيئة في إطار التنمية المُسْتدامة*، مرجع سابق.

[4]- ورد نص المادة كما يلي: "***يُعلن الوالي بموجب قرار فتح تحقيق عمومي بعد الفحص الأوّلي وقبول دراسة أو موجز التأثير وهذا لدعوة الغير أو كل شخص طبيعي أو معنوي لإبداء أرائهم في المشروع المزمع إنجازه وفي الآثار المتوقَّعة=***

كفل المرسوم التنفيذي رقم 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسَّسات المصنفة لحماية البيئة إجراء التحقيق العمومي في نص المادة 5 التي نصَّت على أنَّه " ***يسبق كل طلب استغلال مؤسسة...المنشآت المصنفة ما يأتي:... تحقيق عمومي يتم طبقا للكيفيات المحددة في التنظيم المعمول به***"[1].

تجدر الإشارة إلى أنَّ المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن قد تضمَّن إجراء التحقيق العمومي تحت تسمية "الإقتراح الإداري"، الذي بواسطته يتمكَّن كافة المواطنين من تقديم إقتراحاتهم بشأن مختلف المواضيع المراد اتِّخاذ القرار بشأنها، وكان ذلك بناءً على نص المادة 33، لهذا ألزم المنظِّم الجزائري كافة الإدارات العامة بتسخير كل الإمكانيات التي تسْمح بمُساهمة المواطن في تدبير الشأن العمومي من خلال إجراء الإقتراح الإداري كتخصيص سجلات المُلاحظات[2].

تبنّى المشرِّع المغربي إجراء التحقيق العمومي الذي أطلق عليه تسْمية "بحث علني" بموجب المادة 25 من قانون 90-12 المتعلِّق بالتعمير، التي أشارت إلى أهمِّية الإجراء والآجال المقترنة به، حيث كرَّسه كآلية تُمكِّن كافة المواطنين من الإطِّلاع على مشروع تصميم التهيئة قصد إبداء ملاحاضاته وإعتراضاته، والمادة 33 فيما يتعلَّق بإعداد قرارات تخطيط حدود الطرق[3].

=***على البيئة***"، **مرسوم تنفيذي رقم 07-145**، مؤرَّخ في 19 ماي 2007، *يُحدِّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة*، مرجع سابق.

[1]- **مرسوم تنفيذي رقم 06-198**، مؤرَّخ في 31 ماي 2006، *يضبط التنظيم المطبَّق على المؤسَّسات المصنَّفة لحماية البيئة*، ج.ر.ج.ج عدد 37، صادر في 04 جوان 2006.

[2] - المادة 33 من **مرسوم رقم 88-131**، مؤرَّخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[3] - تنص المادة 25 من **قانون رقم 90-12**، *المتعلِّق بالتهيئة والتعمير*، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31، بتارخ 17 جوان 1992، على أنَّه: "***يكون مشروع تصميم التهيئة محلَّ بحث علني يسْتمر شهرا ويجري خلال المدَّة التي يكون فيها مجلس الجماعة أو مجالس الجماعات المعنية بصدد دراسته، ويهدف البحث المشار إليه أعلاه إلى إطِّلاع العموم على المشروع وتمكينه من إبداء ما قد يكون لديه من ملاحظات علنية، وعلى رئيس مجلس الجماعة عند دراسته لمشروع تصميم التهيئة، دراسة الملاحظات المعبَّر عنها خلال إجراء البحث قبل عرضها على الإدارة***".

تناول المشرع الفرنسي هو الآخر إجراء التحقيق العمومي حيث تعرَّض إلى بعده الغائي بموجب أحكام المادة L123-1 من قانون البيئة التي عدّدت أهدافه، إذْ ورد نصُّهاعلى النحو التالي: " ***يهدف التحقيق العمومي إلى ضمان إعلام ومُشاركة المواطنين، أيضاً أخذ بعين الإعتبار مصالح الآخرين عند إعداد القرارات التي من شأنها أنْ تمُسَّ البيئة***"[1].

يهدف إجراء التحقيق العمومي من جهة إلى إعلام الجمهور، ومن جهة أخرى إلى جمع إقتراحات وآراء مُختلف المُعارضين المقدَّمة على أساس شرح مفصَّل ومعلَّل حول الآثار أو على أساس دراسة التأثير، كما يعمل على مُراعاة مصالح الغير، فضلاً عن توفير العناصر الضرورية لإعلام متَّخذي القرار والسُلطات المختصَّة قبل اتِّخاذ أيِّ قرار معيَّن[2].

تمرُّ عملية إجراء التحقيق العمومي بمجموعة من المراحل يُمكن تقدير عددها بثلاثة ، الأولى تتمثل في "مرحلة تنظيم وفتح التحقيق" وهي عملية يتولاَّها إمَّا الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو محافظ الجمهورية الإقليمي المؤهل لذلك، فالأمر يخْتلف بحسب التشريعات.

تليه بعد ذلك "مرحلة إنجاز التحقيق"، التي تحوي على أهمِّية بالغة لأنَّها مُقترنة بمدَّة زمنية محدَّدة قانوناً تختلف أيضًا من حيث التشريعات، كما تتفاوت من حيث مجالات إعتمادها (البيئة، التعمير)، فما يُميِّز هذه المرحلة هو تسخير عون يُعرف تحت تسمية "المحافظ المحقِّق" ليقوم بهذه العملية الديمقراطية، فضلاً عن توفير سجل في مقر الجماعات الإقليمية حتى يتمكَّن كافة المُواطنين من تقديم إعتراضاتهم واقتراحاتهم، أماَّ بشأن المرحلة الثالثة فهي المُتمثِّلة في "مرحلة إنهاء التحقيق العمومي" مفادها ختم العملية بناءً على تقرير يُعدُّه المحافظ المحقِّق بالإعتماد على نتائج التحقيق وما خلص إليه.

---

[1]– « ***L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L.123-2*** », **Code de l'environnement français,** [En Ligne] sur : www.legifrance.gouv.fr , consulté le 20 mars 2018.

[2]– **Enquête publique,** [En Ligne] sur : www. Wikipidia.org, p.2, consulté le 20 décembre 2018.

دفعت العديد من العوامل في فرنسا إلى إخضاع إجراء التحقيق العمومي لإصلاحات مكثَّفة[1] بموجب قانون 12 جويلية 2010، المتضمِّن الإلتزام الوطني للبيئة[2]، فمن بين هذه العوامل نجد رغبة المشّرع الفرنسي في تكييف منظومته القانونية مع المُسْتجدات الطارئة في القانون الدولي حول موضوع الحكم الراشد، وبالدرجة الأولى الرغبة في تكييف القانون الفرنسي مع اتفاقية آرهوس المؤرخة بتاريخ 25 جوان 1998 المتضمّنة حق الولوج إلى المعلومات الإدارية ومشاركة المواطنين في اتِّخاذ القرار واللُّجوء إلى العدالة في مجال حماية البيئة، فهذه الإتفاقية تضمّنت في نص مادتها السادسة ضرورة إشراك كافة المواطنين في المراحل التمهيدية لصُنع القرار حين تكون المُشاركة مُمكنة وفعَّالة، لهذا حاول المشرع الفرنسي تكييف منظومته القانونية مع هذه المُستجدات التشاركية وتوفيره لآليات مُمارستها[3].

قضى عامل آخر بضرورة إصلاح إجراء التحقيق العمومي وهو المتمثِّل في إعادة تقييم كلٌ من حقيْ الإعلام الإداري والمُشاركة، بعد أنْ تمَّ الإعتراف بهما كمبدئين ديمقراطيين بموجب قانون "بارنييه" المؤرَّخ بتاريخ 02 فيفري 1995[4]، وقانون "الديمقراطية الجوارية" ل 27 فيفري 2002 بموجب نص المادة L110-1 [5]، وأيضاً بموجب نص المادة 07 من ميثاق البيئة الفرنسي المؤرَّخ بتاريخ 01 مارس 2005[6].

---

[1] – تهدف جملة الإصلاحات هذه التي بادر بها المشرِّع الفرنسي إلى توحيد التحقيقات العمومية وقصرها على فئتين، الأولى هي تلك التحقيقات المنظَّمة بموجب قانون حماية البيئة، والتي كان الهدف من وراء إقراراها هو إعلام المواطن وإشراكه في صنع القرارات البيئية ، أمَّا الثانية فهي التحقيقات العمومية النموذجية، المنظَّمة بموجب أحكام قانون نزع الملكية للمنفعة العمومية، حيث يتعلَّق الأمر بإجراء مُعارض يُشكِّل ضمانة للملكية العقارية، كما يهدف إلى إعادة التعريف بنطاق تطبيق إجراء التحقيق العمومي، أنظر:

- **JEGOUZO Yves**, op.cit. p. 25.

[2] – **Loi N° 2010-788**, *Portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2»*, J.O.R.F du 12 juillet 2010, [En Ligne] sur : www.légifrance-gouv.fr .

[3] – **JEGOUZO Yves**, op.cit. p. 25.

[4] – Article L.200-1 de la **loi n°95-101**, *Relative au renforcement de la protection de l'environnement*, J.O.R.F du 02 février 1995, [En Ligne] sur : www.légifrance.fr, consulté le 22 juin 2018.
stipule que : « ***Le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relative à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuse*** ».

[5] – **Loi n° 2002-276** du 27 février 2002, *Relative à la démocratie de proximité*, op.cit.

[6]– **Charte de l'environnement français,** du 01 mars 2005, [En Ligne] sur : www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 22 juin 2018.

الفرع الثاني

الاستشارة والتشاور: آليتين تشاركيتين وقائيتين

تخْتلف الدعائم الإجرائية المسخّرة من أجل تحقيق فعالية مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي، كما تتعدَّد بحسب إرادة التشريعات في تجسيد هذا المبدأ الديمقراطي على أرض الواقع، لهذا يندرج إجراء الإستشارة ضمن قائمة هذه الدعائم **(أولا)**، يُضاف إليها إجراء التشاور الذي لا يقل أهمية عنها، فهو يُعدُّ كذلك من بين الآليات التي تسْمح للمواطن المساهمة إلى جانب الإدارة العامة في أنظمة صنع القرارات التي غالبًا ما تُتَّخذ لفائدته، حيث يمْتاز كل من إجرائي الإستشارة والتشاور بكونهما آليتين وقائيتين، لأنَّ إعتمادهما يكون في المراحل التمهيدية لعملية صنع القرارات، حيث تُساهم في تجنُّب التعقيدات التي من شأنها أنْ تنشأ عند إتَّخاذ القرار بشكل فردي، دون أنْ يُمكَّن المواطن من مُمارسة حقه في إبداء الرأي والإعتراض **(ثانياً)**.

أولا

الاستشارة: إجراء سابق عن اتِّخاذ القرار

خلق اتِّساع النشاط الإداري والرغبة في تطوير التنظيم الإداري وإقامته على أسس علمية رصينة لاستيعاب النشاط المتزايد، الحاجة إلى الاستعانة بهيئات وأجهزة استشارية تتولى مهمة تقديم الرأي للسلطة الإدارية قبل اتخاذها للقرار النهائي[1].

تُمثِّل "الاستشارة" « consultation »إحدى وسائل التعبير القانوني عن الرأي بشكل فردي ولو صعبت عملية تحقيقه حيث أصبحت الاستشارة الفردية تقتصر على مجرَّد طلب رأي فنِّي في موضوع متخصص، أو جماعي في مواجهة سلطة إدارية تستأثر بمفردها على عملية اتخاذ القرار[2]. فالإستشارة

---

[1] - **أحمد حسن علي، ذكرى عباس علي**، *"الرأي الإسْتشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري-دراسة مقارنة-"*، مجلة الحقوق، مجلد 5، جامعة الكويت، 2013، ص. 30.

[2] - **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 138.

عبارة عنْ ***"شكلية إجرائية تتضمَّن التعبير عن رأي ما أو التعبير المُتناسق عن آراء مختلفة، من أجل إرشاد سُلطة معيَّنة لمبدأ معيَّن أو أساليب معيَّنة لممارسة إخْتصاصها"***[1].

يعود الفضل في ظهور الاستشارة الإدارية إلى كلٍ من "**فريدريك تايلور**" و"**اميرسون**" و "**جيلبريث**" الذين اعتمدوها في البداية لحل مشاكل الإنتاج داخل المصانع وتغيير طرق وظروف العمل فيه باعتماد المدخل العلمي، وهو ما ساعد على تحسين الأداء والرفع من الإنتاجية[2].

خلقت فوائد الاستشارة الرغبة في تعزيز فرص إعتمادها لاسيما بعد المشاكل الجديدة التي برزت في المجال الصناعي، الأمر الذي دفع بكل من "**إلتون مايو**" مستشار إداري للصِّناعة وزملائه إلى القيام بتجربة على مستوى مصنع "**هوثورن**" سمحت لكل المختصين في الجوانب السلوكية البحث والدراسة والمشاركة في الاستشارات، الأمر الذي ساعد على التعرُّف أكثر على أهمية الاستشارة الإدارية[3].

ساعدت أهمِّية الاستشارة على اعتمادها في العديد من المجالات التي تعني الإدارة العامة "التنظيم الإداري، التخطيط والتوجيه"، فتربَّعت في المحيط الإداري، ما ساعد على تطوير وتدعيم علم الإدارة كمجال مستقل للدراسة والبحث[4]، وعليه فإنَّ نشأة الإستشارة الإدارية ليس بالحديث لكنه تعزَّز في ظل الإدارة المعاصرة كونها أساس ومدخل حقيقي لترشيد العمل الإداري وتحقيق فعاليته وتوجيهه[5].

يَكْتسي إجراء الإستشارة أهميَّة بالغة فهو يلعب دوراً في مُمارسة حق المشاركة حيث يُعدُّ من بين الآليات الكلاسيكية للمشاركة، الغرض منه إعلام المواطنين وتلقي ملاحظاتهم وانتقاداتهم بشأن المسائل

---

[1] - **أحمد حسن علي، ذكرى عباس علي،** مرجع سابق، ص. 32.

[2] - **نجيب اسكندر ابراهيم،** *الاستشارة الإدارية في المجتمع العربي*، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1958 ص. 11.

[3] - حرَّر في هذا الإطار السيد "**شستربارنارد**" مدير بشركة "بل" للهواتف كتاباً يحمل عنوان "وظائف المدير" يدعو من خلالها المدراء إلى التواصل مع مرؤوسيهم حتى يتم تحقيق منفعة المؤسسات، فشكَّل ذلك خطوة نحو ترسيخ قيم التعاون والإستشارة داخل المنظومة الواحدة، أنظر: **المرجع نفسه**، ص. 11- 12.

[4] - **المرجع نفسه**، ص. 12.

[5] - **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 139.

المختلفة التي تعنيهم والتي من شأنها أنْ تأثِّر على حياتهم[1]، فهو أكثر الآليات العملية التي يظهر من خلالها التجسيد الميداني لحق المواطن في المساهمة إلى جانب الإدارة العامة في مسار صنع القرارات، حيث يتمثَّل هذا الأسلوب الإجرائي في مُبادرة الهيئة المعنية باتِّخاذ القرار باسْتشارة كافة الأطراف الفاعلة قبل إعتماد أيُّ مشروع قصد ضمان التوافق بين قراراتها وتطلعات المواطنين[2].

يُعدُّ إجراء الإستشارة من بين الشكليات القانونية التي تعْتمدها الإدارة العامة لأنَّ القانون ألزمها باستيفاء هذا الإجراء قبل الشروع في اتِّخاذ القرار النهائي، فهو إلتزام قانوني يقع على عاتق الإدارة التي لا يُمكنها تجاوزه دون أنْ تتقيَّد بنتائجه، فضلاً عن هذا تتَّخذ هذه الدعامة الإجرائية شكلين أساسيين **(1)** بادر المشرع الجزائري بتبني شكل واحد وأغفل اعتماد الشكل الثاني **(2)**.

1. الأشكال التي يتَّخذها إجراء الإسْتشارة

يتَّخذ إجراء الاستشارة شكلين، فقد تتم الإشارة إليه من خلال ما يُعرف بالإدارة الاستشارية **« L'administration consultative »** **(1.أ)**، أو الاستفتاء الاستشاري المحلي **« Le référendum local consultatif »** **(1.ب)**.

1.أ. الإدارة الاستشارية

يدعو الحديث عن الديمقراطية الإدارية إلى مراجعة موضوع مهم ظهر خلال سنوات السبعينات والثمانينات، وهو إشراك المواطنين في مسار إتِّخاذ القرارات العامة، في هذا الإطار تُعتبر الإدارة الإستشارية الإجراء الذي يسْمح بتحقيق هذه المشاركة، فتقارب المفهومين وتاريخهما الحديث يوضِّح المعنى الذي يُمكن أنْ يُخصَّ به مفهوم الديمقراطية الإدارية[3]، فالإسْتشارة هي وسيلة الإدارة في إعداد قراراتها وفقاً لإرادة المواطنين على النحو الذي يُحقق المصلحة العامة، فهي الإجراء الذي إعتبره الفقيه

---

[1] – **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 85.

[2] – **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*، مرجع سابق، ص. 181.

[3] – **LE CLAINCHE Michel**, « *L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ?* », Revue française d'administration publique, N° 137-138, 2011, p. 40.

"**مونتسكيو**" بأنَّه "بداية كل فضيلة"، والفقيهين "**تولوز**" و"**موريس هوريو**" بأنَّه "أهم العناصر الأساسية في الإجراءات الإدارية"، والذي أدرجه "**نابوليون بونابرت**" ضمن "الصرح الإداري"[1].

يتمثَّل الهدف من الإستشارة في جمع إقتراحات واعتراضات مختلف الفاعلين بشأن قرار معيَّن فهو إجراء سابق عن إعْتماد المشاريع وإتِّخاذ القرارات النهائية[2]، وعليه فإنَّ أهميّة الرأي الإسْتشاري تكمن في تحقيقه لمشروعية القرار الإداري، فهو يُجنِّب الإدارة العامة إتِّخاذ القرارات الإرتجالية على النحو الذي يضمن صحَّتها من الناحية الموضوعية وصولاً إلى تحقيق حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد[3].

يُعتبر مفهوم الإدارة الإسْتشارية من بين المواضيع الكلاسيكية التي تضمَّنتها الدراسات حول الإدارة العامة[4]، حيث يتضمَّن إجراءات إشراك الغير في إعداد القرارات الإدارية، فبشأن الأشخاص الذين تتم اسْتشارتهم فهم قد يكونوا إماَّ مُمثِّلين عن هيئات أو إدارات أخرى، أو خبراء، كما يمكن أنْ يكونوا ممثلين غير مباشرين عن المواطنين "كالجمعيات، المنظمات المهنية" أو حتى منتخبين، أو أشخاص ينتمون مباشرة إلى المجتمع المدني[5].

تعدَّدت الأسْباب التي خلقت الحاجة إلى إعتماد الإستشارة الإدارية التي أضحت تحتل مكانًا متزايد الأهمِّية في الوقت المعاصر، حيث لم تعد الإدارة تتَّخذ قراراتها وفقا للشكل التقليدي الذي يُبقي على الطابع الإنفرادي لعمليات صنع القرار.

---

[1] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 183.

[2] – **TOUZARD Hubert,** *« Consultation, concertation, négociation, une courte note théorique »* négociations, N° 5, p. 70.

[3] – **أحمد حسن علي، ذكرى عباس علي**، مرجع سابق، ص. 30.

[4] – بادرت العديد من التشريعات المقارنة "فرنسا، ألمانيا" بتطوير كيفيات إجراء الإسْتشارة، لاسيما بعد التطور الحاصل في مجال التكنولوجيا، فهذه الأخيرة لجأت إلى تسْخير تكنولوجيا الإعلام والإتِّصال لإجراء الإسْتشارة وأنْشأت ما يُعرف "بالإستشارة عبر الأنترنيت" « La consultation en ligne » ، لكن العديد من الإنتقادات وجِّهت لهذا الأسلوب على أساس أنَّه يخْلق التمييز وعدم المساواة بين المواطنين، لأنَّ الذين يُشاركون بتلقائية هم المواطنون الذين يتم إعلامهم بشكل جيد، خاصة وأنَّ الديمقراطية التشاركية وُجدت بالأساس للقضاء على عدم المساواة، أنظر:

– **BELRHALI-BERNARD Hafida**, *« La pratique des consultations sur internet par l'administration »*, Revue française d'administration publique, N° 137-138, 2011, p. 183, 184-189.

[5] – **LE CLAINCHE Michel**, op.cit. p. 40.

من بين الأسباب التي ساهمت في تفعيل مفهوم الإدارة الإسْشارية تنامي المعرفة الإنسانية والتخصُّص الدقيق إلى الحد الذي يتعذَّر فيه على الرئيس الإداري الإحاطة بكل زوايا المعرفة والإلمام بجوانبها المختلفة،

– توافر الرؤية الموضوعية والمحايدة التي تتَّسم بالاستقلالية مُقارنة بالموظَّف الذي قد يتأثّر باعتبارات ومصالح شخصية أو لا يقدِّر السلبيات، فضلاً عن توافر الرؤية الشمولية للصورة الكلية للأوضاع الإدارية والتنظيمية في الشركة مقارنة بالرؤية الجزئية للموظَّف نظرا لانغماسه الشديد في إدارته أو انشغاله بأعباء العمل الروتينية،

– الاعتماد على فريق عمل استشاري يضُمُّ تخصُّصات متنوعة مرتبطة بموضوع الاستشارة وهو أمر قد يكون متاحاً للموظَّفين، إلاّ أن معرفتهم وخبرتهم الفنِّية المتخصِّصة وتحيُّزهم المهني وتنافسهم على الظهور قد تنعكس على وظيفتهم، فضلاً عن الرَّغبة في تخفيف المشاكل التي تواجه الإدارة العامة[1]،

– بروز الديمقراطية التشاركية والحوكمة اللَّتان خلقتا ضرورة جعل المواطن شريكا يُساهم في صنع القرارات، ذلك لأنّ الاستشارة تشكل مرحلة من مراحل عملية اتخاذ القرارات الرشيدة والفعَّالة، إذْ تُساهم في تحقيق الرشد الإداري، لذا فهي تكتسي أهمية بالغة في المجال السياسي والإداري.

يمْتاز إجراء الإسْتشارة الإدارية بمجموعة من الخصائص فهو يقترن بالقرار الإداري، بمعنى أنّه يتم اللُّجوء إليه عند الشروع في إصدار قرار إداري، حيث يكون ذلك بناءً على رغبة الإدارة العامة أو حينما يُلزمها القانون أي في الحالة التي تكون سُلطتها مقيَّدة، فضلاً عن هذا تُعدُّ الإستشارة عملاً تمهيدياً سابقاً على إتِّخاذ القرار الذي من شأنه أنْ يُحدث آثاراً على المراكز القانونية، ناهيك عن كونه عمل يقوم على التعاون والمشاركة، فالأمر لا يتعلَّق فقط بتبادل المعلومات بين الجهة المُسْتشيرة والجهة المُسْتشارة[2].

---

[1] – **محمود السيد**، *الاستشارات الإدارية والتدريب*"، الملتقى العربي السابع حول "الاتجاهات الحديثة في الاستشارات والتدريب"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الندوة العلمية حول تنظيم وإدارة الجمعيات التعاونية، الجمهورية العربية السورية، 6 –9 جويلية 2008، دمشق، ص. 03.

[2] – **أحمد حسن علي، ذكرى عباس علي**، مرجع سابق، ص. 33.

تخْتلف الطبيعة القانونية للإستشارة الإدارية، فالقضاء الإداري ميَّز بين الحالات التي يكون فيها إجراء الإسْتشارة من ضمن الإجراءات الجوهرية، التي إذا تخلَّفت يُصاب القرار الإداري بعيب عدم المشروعية، وبين الحالات التي يصدر فيها القرار الإداري صحيحاً، خالياً من عيب عدم المشروعية رغم عدم أخذ الإدارة العامة بنتائج الإستشارة[1]، ينْبغي على هذا الأساس التمييز بين الإسْتشارة الإختيارية غير الملزمة، أيْن يُمكن للإدارة عدم الأخذ بالرَّأي الصادر عن الهيئة المُستشارة، وبين الإسْتشارة الإجبارية أين تتقيَّد الإدارة بالرأي الإسْتشاري الصادر عن الهيئة الإسْتشارية، والإسْتشارة المتبوعة برأي واجب الإتّباع، في هذه الحالة تكون الجهة المُستشارة شريكة للإدارة في إتَّخاذ القرار[2].

1.ب. الاستفتاء الاستشاري المحلي

يُعتبر الاستفتاء الاستشاري المحلي إجراء يمكِّن المواطن من الإدلاء برأيه عن طريق الاقتراع سواء بمنح قبول أو رفض اعتماد مشروع معين، يتم بمبادرة المواطن لإرغام السلطات العامة المحلية على عقد مناقشة ديمقراطية حول مختلف الخيارات التي تهمَّ مستقبل بلدية ما[3].

2. تبنِّي أسلوب الإدارة الإستشارية

أخذ القانون الجزائري بأسلوب الإدارة الاستشارية دون الاستفتاء الاستشاري المحلي، فعلى المستوى الوطني نجد أنَّ المؤسِّس الدستوري ضمن الفصل الثالث الوارد تحت عنوان "المؤسَّسات الإستشارية" من الباب الثالث المعنون "الرَّقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسّسات الإستشارية" قد تناول موضوع الإستشارة من خلال نصِّه على إحداث ما يُعرف "بالمؤسَّسات الإستشارية"[4].

---

[1] – **أحمد حسن علي، ذكرى عباس علي،** مرجع سابق، ص. 38.

[2] – **غزلان سليمة،** مرجع سابق، ص. 139.

[3]– بما أنَّ القانون الجزائري قد أغفل إعتماد هذا الإجراء إرتئينا التفصيل في هذا الموضوع ضمن المطلب الثاني من المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الأطروحة.

[4] – تعدَّدت المؤسسات الإستشارية التي أحدثها المؤسس الدستوري الجزائري، فنجد "المجلس الإسلامي الأعلى"، "مجلس أعلى للأمن"، "مجلس وطني لحقوق الإنسان"، "مجلس أعلى للشباب"، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" و"المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات"، فضلاً عن إحداث "المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي" كإطار للحوار والتشاور والإقتراح في المجالين الإقتصادي والإجتماعي فهو يعمل على توفير إطار لمُشاركة المجتمع المدني =

أمَّا على الصعيد المحلي، فقد تمَّ إنْشاء لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية على مستوى الولاية[1]، فضلاً عن إنشاء اللَّجنة الولائية للسكن[2]، أما على مستوى البلدية فقد تضمَّنت المادة 13 من قانون رقم 11-10 المتعلِّق بالبلدية إجراء الاستشارة من خلال تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة إذا ما اقتضت شؤون البلدية الاستعانة بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية تمَّ اعتمادها بشكل قانوني من أجل دراسة وتقديم مقترحات على نحوٍ يُيسّر من أشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهِّلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم[3].

تبنَّى كذلك المشرِّع الجزائري إجراء الاستشارة بموجب نص المادة 15 من قانون رقم 90-29 المتعلِّق بالتهيئة والتعمير، حيث ألزم إخضاع مسألة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطَّط شغل الأراضي إلى استشارة الجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية[4]، وجاء التأكيد على تبني المبدأ بموجب نص المواد 7، 8 و 9 من المراسيم التنفيذية المحدِّدة لكيفيات إعداد المخططات المحلية للتهيئة والتعمير[5].

=في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، فضْلاً على ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الإقتصاديين والإجتماعيين الوطنيين، وتقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الإقتصادي والإجتماعي والتربوي والتكويني والتعليم العالي، ودراستها، راجع نص المواد من 195 إلى 207 من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق.

[1]- **مرسوم تنفيذي رقم 95-370**، مؤرَّخ في 15 نوفمبر 1995، *يتضمَّن تنظيم لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية في الولاية وعملها*، ج.ر.ج.ج عدد 70، صادر في 19 نوفمبر 1995.

[2]- **مرسوم تنفيذي رقم 02-312**، مؤرَّخ في 02 أكتوبر 2002، *يتضمَّن إنشاء اللَّجنة الوطنية للسُّكان واللِّجان الولائية للسكان وتنظيمها وسيرها*، ج.ر.ج.ج عدد66، صادر في06 أكتوبر 2002.

[3]- المادة 13 من **قانون رقم 11-10**، مؤرَّخ في 22 جوان، يتعلَّق بالبلدية، مرجع سابق.

[4]- **قانون رقم 90-29**، مؤرَّخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتَّهيئة والتعمير، مرجع سابق.

[5]- راجع أحكام المواد 7، 8، و 9 من المراسيم التنفيذية على التوالي:

- **مرسوم تنفيذي رقم 91-177**، مؤرخ في 28 ماي 1991، *يحدِّد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه والوثائق المتعلقة به*، مرجع سابق.

- **مرسوم تنفيذي رقم 91-178**، مؤرخ في 28 ماي 1991، *يحدِّد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به*، مرجع سابق.

ثانيا

التشاور: دعامة إجرائية لتعزيز مُمارسة المُشاركة

يُشكِّل التشاور « La concertation » إحدى الآليات التي تهدف إلى إشراك المُواطنين في عمليات صُنع القرارات العامة، هذا الإجراء المُتداول حديثاً يجد أساسه في التقليد الديمقراطي، فالحضارة الآثينية قديماً سمحت للبرجوازية الصاعدة أنذاك المُساهمة في صنع القرارات خاصةً الجبائية منها والأشغال المحلِّية، ثمَّ سِجل التظلُّمات الذي يُبرز هذه المُمارسة الديمقراطية بشكل واضح[1].

تعالت مطالب الجهات الفاعلة الإجتماعية والإقتصادية المختلفة عبر أنحاء العالم باعتماد إجراء التشاور ضمن مسار تنفيذ السياسات العامة، ذلك لما يحمله مضمونه من إيجابيات، حيث يُساعد على توفير الحلول وإدارة التحوُّلات، غير أنَّ هذه الآلية التشاركية قد تؤثِّر سلبًا على عمليات صنع القرارات في حال إذا لم يتم التحديد الدقيق للأهداف والشكليات والشروط والحدود المقترنة بعملية تسْخيره كدعامة للمشاركة[2].

يتمثَّل الهدف من تسْخير إجراء التشاور في تعزيز فرص تحقيق الأهداف السياسية أو الإقتصادية أو الإجتماعية من خلال تقنية الحوار الإجتماعي، فهو عملية مسْتمرة لاتِّخاذ عمل مشترك، يعْتمد في الغالب على التسوية، فهو عملية تفاوض تُجريها مجموعات ذات اهتمامات مختلفة.

يعْمل إجراء التشاور على تحقيق مشروعية العمل الإداري ويُكرِّس الشفافية في نشاط مُتِّخذي القرارات، كما يحتوي الإعتراضات التي قد تنشأ عند عرض أيِّ مشروع، من خلال تكييف هذه المشاريع واعتمادها وفقاً لتوقُّعات وتصوُّرات المواطنين المعنيين والمُخاطبين بها[3].

---

[1] – ***Concertation publique***, [En Ligne] sur : www.wikipedia.org, p. 1, 2, consulté le 20 avril 2018.

[2] – **ROLLAND David, TREMBLAY Diane-Gabrielle**, *Concertation : modèles et perspectives*, note de recherche sur les enjeux socio-organisationnels de l'économie du savoir, Université du Québec, Canada, 2003, p. 07.

[3] – **Ibid**. p. 07, 08.

إلى جانب هذا تعمل هذه الآلية التشاورية على تحقيق مجموعة من الأهداف، إذْ تسْمح "بالتعريف بالمشروع المُراد إنجازه"، ثم "تحسينه"، بعد "الإحاطة بكل الإنتقادات والإقتراحات"[1]، لهذا نجد نص المادة الأولى من ميثاق التشاور الذي أعدَّته وزارة البيئة الفرنسية في عام 1996 يحثُّ على ضرورة إعتماد إجراء التشاور في مرحلة سابقة عن إنجاز المشروع، إذْ ينْبغي أنْ يبدأ عند الإعلان عنه وقبل إتِّخاذ القرار بخصوصه[2].

يُشير إجراء التشاور عادةً إلى عملية الجمع بين مختلف الجهات الفاعلة حول طاولة واحدة لمناقشة وتبادل الأفكار حول موضوع معيَّن، حيث يُسْتعمل في الغالب للاتِّفاق على النتائج بعد الإحاطة بالمشاكل وإجراء التشخيص وتقديم الحلول الممكنة، والإتِّفاق في النهاية على القرارات المشتركة.

يقوم إجراء التشاور على فكرة التحرِّي والبحث المسبق لمعرفة آراء أفراد المجتمع حول مختلف المشاريع والتدابير العامة المراد اعتمادها للتأكُّد من مدى مطابقتها مع رغبات الأفراد ومتطلَّباتهم[3]، وذلك من خلال فتح قنوات الحوار والنقاش المسبق حتى تتمكَّن الإدارة صاحبة المشروع والقرار من الإلمام بوُجهات النَّظر المختلفة حول المشروع محل التشاور[4].

---

[1] – بالنسبة للتعريف بالمشروع، فالتشاور يمُرُّ أولاً بتقديم المشروع من خلال وضعه للعموم بكل الوسائل المُتاحة كالإنترنيت، أو تنظيم عرض، أو من خلال اللِّقاءات العامة، حيث يتم في هذا الإطار تسْخير كل الوسائل من أجل ضمان تعرُّف كافة المُواطنين على المشروع المُراد اتِّخاذ القرار بشأنه والحصول على المعلومات المُتعلِّقة به وتلَّقي الإجابات على الأسئلة التي يطْرحها، بالتالي يُعدُّ إجراء التشاور بالدرجة الأولى وسيلة لإعلام المؤاطنين، أماً فيما يتعلَّق بهدف تحسين المشروع، فالتشاور يخلق فرصة لتطوير الأمور، أنظر:

– **ROLLAND David, TREMBLAY Diane-Gabrielle**, op.cit. p. 2.

[2] – La concertation commence à l'amont du projet, article 1 de **la charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, du 05 juillet 1996, [En Ligne] sur : www.accomplir.asso.fr, consulté le 20 avril 2018.

[3] – **حمرون ديهية**، الإعلام البيئي والمشاركة: دعائم الحوكمة البيئية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، شعبة قانون، فرع هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص. 147.

[4] – **بركات كريم**، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، مرجع سابق، ص.187.

يتقارب إجراء التشاور مع مجموعة من الإجراءات الشبيهة به كالتوافق « Consensus » والشراكة « Partenariat » والإسْتشارة « Consultation » بدرجات متفاوتة، ومع ذلك، فإنَّها تختلف عن بعضها البعض في مجموعة من النقاط.

تتمثَّل نقطة البداية لإجراء التشاور في إعتراف الأطراف المعنية بوجود مشكلة، على عكس إجراء التوافق الذي لا يشْترط ضرورة التعريف بالمشكلة، يتعلَّق الأمر في الغالب بوجود مشكلة آنية وملحَّة، غير أنَّ الحلول المقترحة لا تحوز على الإجماع، لهذا يُمثِّل التشاور إجراءً للمناقشة، تعتمده الأطراف المعنية للإتفاق على التشْخيص[1].

رغم إختلاف إجراء التشاور عن إجراء التوافق إلاَّ أنَّه يتشابه مع إجراء الإسْتشارة التي تعني أنَّ أحد المتدخلين يملك سلطة إتِّخاذ القرار بمفرده، لكنه يعترف بأنَّ هذه القرارات يُمكن أنْ تُتَّخذ وتُصنع على ضوء معارف المتدخلين الآخرين، وهو نفس الأمر بالنِّسبة للتشاور فالقرار لا يُمكن إتِّخاذه من طرف واحد، لكن لا بدَّ أنْ يخضع للنقاش والتبادل للوصول إلى إتِّفاق، غير أنَّ الإجرائين يختلفان، فبالنسبة للإسْتشارة يملك صاحب القرار الخيار في أخذ بعين الإعتبار الآراء المقترحة من عدمه[2].

في حين، ينصرف إجراء الشراكة ليُشير إلى إنجاز مشروع مشترك بين مختلف الفاعلين المتدخلِّين والذين يُطلق عليهم تسْمية الشركاء، حيث يتعلَّق الأمر بتعاون بين مختلف الهيئات، أين يتمُّ تجْميع المخاطر والقدرات والموارد ضمن المشاريع التي تعود بالنَّفع على كل شريك[3].

يتِّم إعْتماد إجراء التشاور عند الإعلان عن نية القيام بمشروع معين أي في المراحل التمهيدية لعملية إتِّخاذ القرار، فيشارك المواطن بتقديم الرأي والمشورة حول مضمون المشروع وأهمِّيته[4]، فهو إجراء يفتح باب المبادرات المشتركة لصنع قرارات رشيدة تُلغي الأساليب الانفرادية والتسلُّطية في عمليات صنعها.

---

[1] – **ROLLAND David, TREMBLAY Diane-Gabrielle**, op.cit. p. 09.

[2] – **Ibid**. p.09.

[3] – **Ibid**. p.10.

[4] – **زياد ليلة**، مرجع سابق، 87.

اعتمد المشرِّع الجزائري آلية التشاور بموجب نص الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون رقم 01-20 المتعلِّق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، حيث تُسيَّر السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بالاتِّصال مع الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها، وكذلك بالتشاور مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين للتنمية[1]، كما تبنّته أحكام المادة 09 من قانون رقم 04-20 المتعلِّق بالوقاية من المخاطر الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة[2].

شكَّل أيضا قانون رقم 06-06 المتضمِّن القانون التوجيهي للمدينة مصدراً لإقرار مبدأ التشاور وذلك في الفصل الأوَّل الوارد تحت عنوان المبادئ العامة بموجب نص الفقرة الأولى من نص المادة الثانية التي ورد نصُّها كما يلي: ***التنسيق والتشاور: اللَّذان بموجبهما، تُساهم مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة بصفة منظَّمة ومنسجمة، وناجعة، انطلاقاً من خيارات محدّدة من طرف الدولة وبتحكيم مشترك***"[3].

تبَنى القانون المغربي آلية التشاور بناءً على الإلتزام الذي فرضته أحكام المادة 139 من الدستور المغربي التي قضت بضرورة إحداث آليات وهيئات للحوار والتشاور بهدف تسهيل المُساهمة النشيطة لكل المواطنين والمواطنات وحتى الجمعيات في عمليات وضع وتجسيد تصوُّرات وبرامج العمل والمُشاركة في تتبُعها[4].

خصَّ القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلِّق بالجماعات الترابية المغربية مجالس الجماعات بصلاحية إنشاء هذه الهيئات، في شتى الميادين حتى المجال المالي والميزانية، ففي الحالة التي يتم

---

[1]- **قانون رقم 01-20**، مؤرَّخ في 12 ديسمبر 2001، *يتعلَّق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة*، ج.ر.ج.ج عدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.

[2]- **قانون رقم 04-20**، مؤرَّخ في 25 ديسمبر 2004، *يتعلَّق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة*، مرجع سابق.

[3] - **قانون رقم 06-06**، مؤرخ في 20 فيفري 2006، *يتضمن القانون التوجيهي للمدينة*، مرجع سابق.

[4]- المادة 139 من **ظهير شريف رقم 1.11.91**، مؤرخ في 27 جويلية 2011، يتضمن تنفيذ نص الدستور، مرجع سابق.

إنْشائها، فإنَّها تحوز على حق المُبادرة في بلورة إقتراحات مالية من شأنها أنْ تجْعل الميزانية المحلية تسْتجيب لتطلُّعات المواطنين وتجسِّد البُعد التشاركي في التدبير المالي المحلي[1].

عندما خوّل المشرِّع المغربي مجلس الجماعة صلاحية إنشاء هيئات تداولية وتشاورية فإنّه يكون قد قصد نوعين منها، وهما "هيئة المُساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع" الوارد النص عليها ضمن مقتضيات المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلِّق بالجماعات الترابية[2]، كما يتعلَّق الأمر بهيئات ذو طبيعة عامة تتعلَّق بآليات تشاركية متعدِّدة يُمكن إحداثها من صلب المجلس الجماعي[3]، حسب ما أوردته مقتضيات المادتان 119 و 270 من نفس القانون[4].

ورد في التمهيد المضمَّن في إطار ميثاق التشاور الذي أعدَّته وزارة تهيئة الإقليم والبيئة الفرنسية بتاريخ 05 جويلية 1996، بأنَّ اعتماد إجراء التشاور أضحى ضرورياً في كل القضايا التي تمُسُّ مشاريع التعمير، وتهيئة الإقليم، واقتناء عتاد الجماعات الإقليمية وحماية البيئة، فالحاجة إليه هو ظاهرة اجتماعية، لأنَّ التشاور هو بمثابة "المغذِّي" للديمقراطية التمثيلية بواسطة ديمقراطية أخرى تشاركية تعمل على إحداث التغييرات في العقليات والسلوكيات[5].

---

[1] - **حداد عبد الرحمان**، *الديمقراطية التشاركية في التدبير المالي المحلي*"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 125، المغرب، 2015، ص. 154.

[2] - تنص المادة 120 من **ظهير شريف رقم 1.15.84**، مؤرَّخ في 07 جويلية 2015، يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم14-113، *يتعلق بالجماعات*، مرجع سابق، على أنَّه: "***تُحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلِّقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافئ الفرص ومقاربة النوع***".

[3] - **حداد عبد الرحمان**، مرجع سابق، ص. 156.

[4] - راجع في ذلك نص المادتان 119 و 270 من **ظهير شريف رقم 1.15.84**، مؤرَّخ في 07 جويلية 2015، يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم14-113، *يتعلق بالجماعات*، مرجع سابق.

[5]- **La charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, op.cit. p. 1.

يتضمَّن هذا الميثاق حول التشاور تسعة مواد تحتوي في مضمونها كل ما يتعلَّق بهذه الآلية الإجرائية التي تُساهم في تفعيل مُقاربة مُشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي، وذلك من حيث المواعيد، الأهمِّية والتكاليف وغير ذلك من الأساسيات التي تقوم عليها.

ورد نص المادة الأولى من ميثاق التشاور الفرنسي بعنوان "التشاور يبدأ قبل إعتماد المشروع" لتكون بهذا قد حدَّدت ميعاد إجراءه ، حيث نصت بأنَّه يتم إعتماده عند توافر النِّية بالقيام بمشروع مُعيَّن وقبل اتِّخاذ أيِّ قرار بشأنه، فصَّلت بعد ذلك مُقتضيات المادة الثانية من الميثاق في الفئة المُستفيدة من مُمارسة هذا الحق، حيث أدرجت كافة المُواطنين الراغبين في المُشاركة، والمُنتخبين المحليين، والجمعيات والخواص، فهو لا يقْتصر فقط على المواطنين القاطنين في المنطقة المُراد إنجاز المشروع على مُسْتواها، إنَّما يمْتد إلى كافة المُواطنين المعنيين بآثاره، فالتشاور ينبغي إعتماده بشكلٍ يحثُّ على المُشاركة الفاعلة بأكْبر قدرٍ مُمكن[1].

تُضيف المادة الثالثة من ميثاق التشاور الفرنسي بأنَّ تنفيذ وتفعيل هذا الإجراء واجبٌ يقع الإلتزام به على عاتق السُلطات العامة، فذلك نابع من إرادة سياسية، لهذا يسْهر كل من المنتخبين المحليين والإدارة على تجْسيده على أرض الواقع، وفي الحالة التي لا تكون السُّلطات العامة هي المسؤولة ينبغي إخطارها بالمشروع وتحديد معها أساليب تفْعيل التشاور[2].

عالجت مُقتضيات المادة الرابعة من الميثاق نُقطة بالغة في الأهمِّية تتمحور حول الشروط التي ينْبغي استيفائها لمُمارسة المشاركة عن طريق التشاور، ونصَّت بأنَّ هذا الأخير يقْتضي الشفافية التي تتحقق بواسطة توفير كل المعلومات الضرورية لشركاء التشاور والمتعلِّقة أساساً بفائدة المشروع، الخيارات التقنية وغيرها...إلخ، لهذا ينْبغي تحديد منذ بداية التشاور مراحل إتِّخاذ القرار، حتى يتعرَّف الجمهور على المواعيد وعن المسؤول عن إتِّخاذ القرار، الأمر الذي لنْ يتحقَّق إلاَّ من خلال النشْر الواسع للمعلومات، والتوفير الأقصى للوثائق الإدارية، قصْد ضمان التعبير الحر عن الآراء بكل شفافية ونزاهة[3].

---

[1] – **La charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, op.cit. p. 1.

[2] – **Ibid**. p. 1.

[3] – **Ibid**. p. 1.

لم يغْفل ميثاق التشاور الفرنسي عنْ تحديد أهمِّية إجراء التشاور إذْ جعل منه الوسيلة التي تسْمح بمُمارسة المُشاركة، فهو يعْمل على تشْجيع النقاش، وتبادل الآراء، وتقريب وُجُهات النظر، فضلاً عن تشْجيع التناسق الإجتماعي، وتنمية المشاريع، أو إبراز إقتراحات جديدة[1]، كما عدَّد كذلك المراحل المُختلفة للتشاور، حيث يخْضع إلى ثلاثة مراحل، إذْ يمْتد إعْتماده إلى غاية الإنجاز الفعلي للمشروع، بعد أنْ يتم تحديد الفائدة من المشروع وتعريفه[2].

فضلاً عن هذا، تضمَّنت أحكام المادة 7 من الميثاق ضرورة وجود طرف ضامن دوره حيادي، لا يكون على علمٍ بمضمون الملف، حيث يتم تعيينه من بين الشخصيات التي تحوز على صفات متميِّزة، كالحسِّ بالمصلحة العامة، أخلاقيات الإسْتقلالية، أهلية الإصغاء والحوار، يُتابع كل مراحل التشاور ويسْهر على تحرير تقرير، وتقييمه الشخصي حول الكيْفية التي تمَّ من خلالها إجراء التشاور[3].

المطلب الثاني

تطبيقات الديمقراطية التشاركية باعتماد الدعائم الاستشارية

لم تقتصر مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العمومي على مجالات محدَّدة بذاتها، لكنها عرفت توسعاً في مجالاتٍ على حساب مجالات أخرى، والمثال في ذلك في الجزائر من مجال التعمير الذي شكَّل ميداناً يُسمح فيه للمواطن المساهمة إلى جانب الإدارة في عمليات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي **(الفرع الأول)**.

يُساهم أيْضا المواطن الجزائري في عمليات صُنع القرارات التي من شأنها أنْ تأثِّر على البيئة محاولاً بذلك حمايتها وصون ما تبقى منها، وهو ما يُعزِّز تعميم وتفعيل الديمقراطية التشاركية التي تسمح للمواطن المشاركة ومن دون إنابة في صنع القرارات البيئية **(الفرع الثاني)**.

---

[1] - Article 05 de **la charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, op.cit. p. 2

[2] – **Ibid.** p. 2

[3] – **Ibid**. p. 1.

الفرع الأول

البناء الديمقراطي لمخططات التهيئة والتعمير المحلية

تُمثل البلديات الجماعات القاعدية في الدولة حيث أنَّ قربها من المواطن جعل منها مدخلاً لتنزيل مقتضيات الحكم الراشد لاسيما مبدأ المشاركة، لذلك خوَّل القانون وبصريح العبارة للمواطن الحق في المساهمة في البناء الديمقراطي لمخططات التهيئة والتعمير المحلِّية بالإعتماد على إجراء التحقيق العمومي، الاستشارة والتشاور.

لا تقتضي عملية إعداد مخطَّطات التهيئة والتعمير وفقاً لإستراتيجية متناسقة، متكاملة وشاملة فقط، إنَّما ينبغي أنْ يترسَّخ لدى الهيئات متَّخذة القرار أنَّ إعدادها مرهون بمدى إشراك وإدماج كافة الفاعلين على المستوى المحلي، وهو الأمر الذي يُعدُّ بمثابة المرحلة المتميِّزة في إرساء أسس الديمقراطية التشاركية[1]، هذه الممارسة الديمقراطية في إعداد مواد التخطيط والتعمير تعود بوادرها إلى سنوات الستينات، والتي رغم صعوبة تحقيقها إلاَّ أنَّ لها من الإيجابيات والفوائد الكثير ما يسْمح بتفعيلها، ذلك لأنَّ جذورها قديمة قدم قواعد قانون التعمير، عكس المجالات الأخرى التي عرفت مشاركة المواطن فيها في السنوات العشرين الأخيرة[2].

تسمح مخطَّطات التهيئة والتعمير بالقضاء على البناء العفوي والفوضوي، رغم عدم قدرتها على التحكم بشكلٍ مطلقٍ ومحكمٍ في حركية التعمير، إلاَّ أنها على الأقل تسعى إلى توجيهها، كما تبدو آثارها بشكلٍ واضح في ميدان التنمية لأنها تقوم بتحديد الخطوات المراد القيام بها في فترات زمنية محدَّدة، فهي تُحدِّد سُبل تطوير الإقليم من خلال التكفُّل باحتياجات مواطني الإقليم المختلفة "المدارس، المستشفيات"[3].

---

[1] – **بودريوة عبد الكريم**، *"الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"*، أعمال الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 17–18 فيفري، 2013.

[2] – **BACQUE Marie-Hélène, GAUTHIEU Mario**, « Participation, urbanisme et études urbaines », Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ledder of citizen participation » de S.R. Arnstein » participations, n°1, 2011, p. 36- 66.

[3] – **مداني عزالدين**، *"هل الأدوات الحالية للتخطيط العمراني والإقليمي تُعيق التنمية المحلية في الجزائر"*، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات المحلية وحتميات الحكم الراشد –الواقع والآفاق–، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2. 3. 4 ديسمبر 2008، ص. 89.

تعترف النصوص القانونية المتعلِّقة بالتعمير للمواطن بحق إبداء رأيه في المراحل المختلفة لإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير **(أولا)**، وهو نفس الأمر بالنسبة لإعداد مخطط شغل الأراضي حيث يُمكن إبداء الملاحظات وتقديم الإعتراضات والإنتقادات ولما لا الإقتراحات**(ثانيا)**.

أولا

المنهج الديمقراطي المعتمد في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تعود فكرة ظهور المخطَّط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى قانون البلدية لسنة 1967، إذْ كان مخطط التعمير الرئيسي ومخطط التعمير المؤقت كأدوات تظهر في شكل مخطَّطات إعلانية، لذلك يُعتبر الأوّل من إنتاج هذه المخططات، فهو امتداد لها[1]، يُشكِّل أداةً للتخطيط المجالي والتسيير الحضري كما يحدِّد التوجيهات الأساسية للتَّهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذًا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخطَّطات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي[2].

يُعدُّ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداةً للتخطيط يُراعي تحقيق الموازنة بين قطاع الفلاحة والصناعة وحماية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي وغيرها، بمعنى أنه عبارة عن وثيقة تهدف إلى تخطيط التنظيم العام للتَّنمية العمرانية[3]، يتواجد في إطار التَّخطيط المحلي للتَّهيئة والتعمير ويستند إلى تقسيم الصلاحيات بين الدولة، الولاية والبلدية ومختلف مؤسَّسات الدولة تطبيقا لمبدأ اللاّمركزية وعدم التركيز، يسمو على مخطط شغل الأراضي لكنه بالمقابل يخضع للمخطط الوطني للأعمال[4].

يخْضع إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لمجموعة من المراحل المختلفة، حيث أُسْند للمواطن دور للمشاركة عبر المراحل الثلاثة، لذا فهو يُشارك في مرحلة الإعداد التي تعدُّ المرحلة الفعلية التي تسمح بانخراط المواطن **(1)**، بعد ذلك يتم إرفاق خلاصات التحقيق العمومي الذي شارك فيه في

---

[1] – **جبري محمد**، *التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر،2005، ص. 14.

[2] – المادة 16 من **قانون رقم 90–29**، مؤرَّخ في 01 ديسمبر 1990، *يتعلَّق بالتهيئة والتعمير*، مرجع سابق.

[3] – **أبرباش زهرة**، *دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير*، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011، ص. 19.

[4] – **ADJA Djilali, DROBENKO Bernard**, *Droit de l'urbanisme*, Berti éditions, Alger, 2007, p.137.

الملف المعدُّ للمصادقة **(2)**، وكذلك تمَّ إقرار إمكانية تعديل ومُراجعة المخطط للأخذ بعين الإعتبار في الحالة التي تقْتضيها الضرورة نتائج التحقيق العمومي**(3)**.

1. كيفيات إشراك المواطن في مرحلة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تُعدُّ مرحلة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بمثابة المرحلة الأساسية التي تسمح بالمساهمة الفعلية للمواطن، ذلك لأنَّها تعتمد على نظام المداولة التي تُتيح للمواطن فُرصة الإدلاء برأيه حول المخطط ومحتواه **(1.أ)**، بل أكثر من ذلك ففي هذه المرحلة يتم اعتماد أسس التشاور التي تُعدُّ بمثابة الآلية الإجرائية المسخَّرة من قبل المشرِّع الجزائري لتحقيق الديمقراطية التشاركية **(1.ب)**، ناهيك عن اعتماد إجراء التحقيق العمومي الذي يُعتبر أيضا من الدعائم الإجرائية للديمقراطية التشاركية **(1.ت)**.

1.أ .إعتماد نظام المداولة: يكْشف عن ضرورة إشراك الجمعيات

تتمثَّل أولى مراحل البناء الديمقراطي للمخطَّط التوجيهي للتهيئة والتعمير في مرحلة الإعداد التي يسْتأثر بها المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، بناءً على مداولة تتضمَّن الخطوط التالية:

- التوجيهات التي تحدِّدها الصورة الإجمالية للتَّهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة للتراب المقصود،
- كيفيات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد المخطَّط التوجيهي للتهيئة والتعمير،
- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية[1].

يتمُ تبليغ المداولة للوالي المختص إقليميا وتنشر لمدَّة شهر بمقرِّ المجلس الشعبي والمجالس الشعبية البلدية، وهذا إنْ دلّ على شيء فهو دليل على تطبيق مبدأ الإعلام الإداري الذي كرَّسه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وقوانين الجماعات الإقليمية ومرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن وبعض النصوص القانونية القطاعية، ونظرًا لأنَّ تداول المعلومات الذي يُمارس عن

[1] - المادة 2 من **مرسوم تنفيذي رقم 91-177**، مؤرَّخ في 28 ماي 1991، *يحدِّد كيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به*، مرجع سابق.

طريق النشر والتبليغ من بين الوسائل المعتمدة لإحاطة المواطن علماً بالقرارات المُراد اتِّخاذها والمشاريع المراد إعتمادها، بهدف إبداء ملاحظاته، فإنَّه يكرِّس مبدأ الديمقراطية التشاركية ضمن قواعد التعمير، وبالخصوص يسْمح للمواطن المُشاركة في عملية إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

1.ب. إعتماد إجراء التشاور: ترْسيخ لقيم الديمقراطية التشاركية

يكون إعداد المخطَّط التوجيهي للتهيئة والتعمير بناءً على أسُس التشاور التي تضمَّنتها المادة 6 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177 التي نصَّت على أنَّ "***...وجمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات والجمعيات المعتمدة لهذ الغرض***"، في هذا الصدد يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي ورؤساء المجالس الشعبية المعنية أو المؤسَّسة العمومية المشتركة[1] بمُراسلة كل من رؤساء الجمعية المحلِّية للمرتفقين كتابياً بالمقرَّر الذي يقضي بإعداد المخطَّط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويقع على هؤلاء مسؤولية الإفصاح عن رغبتهم في المشاركة في عملية الإعداد في أجل 15 يوم من تاريخ استلامهم للرسالة، وفي حالة القبول تتولى هذه الجهات مهمَّة تعيين ممثليهم[2].

تتمثَّل الهيئات التي يتعيَّن استشارتها وجوباً في:

أ. بالنِّسبة للإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية: التعمير والفلاحة، التنظيم الاقتصادي والري، النقل والأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، البريد والمواصلات، البيئة والتهيئة العمرانية والسياحة.

ب. بالنِّسبة للهيئات على المستوى المحلي: توزيع الطاقة والنقل وتوزيع الماء[3].

يتم تحديد قائمة هذه الإدارات بعد انقضاء مهلة 15 يوم المحدَّدة في المادة 7 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177 المحدِّد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلِّقة به بموجب قرار يتم نشره طوال مدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

---

[1] - بالنسبة للمؤسَّسة العمومية تكون في حالة ما إذا شمل المخطط بلديتان أو عدَّة بلديات.

[2] - المادة 7 من **مرسوم تنفيذي رقم 91-177**، مؤرَّخ في 28 ماي 1991، *يحدِّد كيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به*، مرجع سابق.

[3] - المادة 8 من **المرجع نفسه**.

يُبلَّغ بعد ذلك، مشروع المخطَّط التوجيهي للتَّهيئة والتعمير المصادق عليه بمداولة من المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية إلى الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح المعنية التابعة للدَّولة، التي لها أجل ستين يوماً لإبداء آرائها أو ملاحظاتها، وإذا لم يقدَّم أيُّ رأي خلال هذه المدّة يعدُّ سكوتها قبولاً[1]، جاءت في هذا الإطار أحكام المادة 2 من قانون رقم 06-06 المتضمِّن القانون التوجيهي للمدينة لتؤكِّد أنَّه بمقتضى مبدأي التنسيق والتشاور تُساهم مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة بصفة منظّمة ومنسجمة وناجعة[2].

حرص المنظِّم الجزائري على ضمان إمكانية تفعيل حق المواطن في المشاركة في إعداد مثل هذه المخطَّطات كونه الأدرى بشؤونه وبسُبل حلِّ مشاكله، فكلّما كان المخطط التوجيهي في مرحلة إعداده يسْتند إلى الاستشارة، فإنَّ هذا سيضْمن الأخذ بعين الإعتبار إنْشغالات المواطنين بالتالي ستكون القرارات المتَّخذَّة ترجمة لتوقُّعاته.

إنَّ إشراك المواطن في مرحلة إعداد المخطَّط التوجيهي من خلال إجراء التشاور يتمُّ بشكل غير مباشر، من خلال الجمعيات التي تُمثِّله، ذلك لأنَّه في الأصل أنَّ التشاور كآلية للمشاركة يرتبط بنشاط هذه الأخيرة وبالمصالح الإسْتشارية الأخرى التي يعترف لها القانون بحق إبداء الرأي والمشورة نظرا لخبرتها وإختصاصها في المجالات المعروضة للنقاش.

1.ت. إعتماد إجراءالتحقيق العمومي: تعزيز لفرص إشراك المواطن

ما يزيد من تبني قواعد الديمقراطية هو إخضاع إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للاستقصاء العمومي خلال مدَّة خمسة وأربعين يوماً، وذلك بموجب قرار يُصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية المعنية، والذي يحدّد أساسا، المكان أو الأماكن التي يُمكن استشارة مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، تعيين المفوِّض المحقِّق أو المفوِّضين المحقِّقين ويُبيِّن تاريخ انطلاق مدّة التحقيق وتاريخ انتهائها، كما يحدّد كيفيات إجراء التحقيق العمومي.

---

[1] - المادة 9 من **مرسوم تنفيذي رقم 91-177**، مؤرَّخ في 28 ماي 1991، *يحدِّد كيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به*، مرجع سابق.

2 - **قانون رقم 06-06**، مؤرَّخ في 20 فيفري 2006، *يتضمَّن القانون التوجيهي للمدينة*، مرجع سابق.

يتم نشر القرار الذي يعرض المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الاستقصاء العمومي بمقر المجلس الشعبي المعني أو المجالس الشعبية المعنية طوال مدة الاستقصاء العمومي لتلقي إقتراحات المواطنين وإعتراضاتهم، ويتم تبليغ الوالي بنسخة من القرار[1].

بعد ذلك وفي سجلٍ خاصٍ مرقَّمٍ وموقَّع حسب المادة 12 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177 المحدّد كيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به تدوّن الملاحظات، أو يُعرب عنها مباشرة، أو ترسل كتابيا، إلى المفوِّض المحقِّق أو المفوِّضين المحقِّقين بعدها يتم قفل سجل الاستقصاء عند انقضاء المهلة القانونية ويوقَّع من طرف المفوض المحقق أو المفوضين المحققين إنْ تعددوا، وخلال 15 يوم الموالية لقفل المحضر يعدُّ المفوض المحقق محضرا بقفل الاستقصاء ويرسله إلى المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوباً بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته[2].

2. إرْفاق ملف المُصادقة على المخطط التوجيهي بسجل ونتائج التحقيق

لم تقتصر مشاركة المواطن في المرحلة الأولى لإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إنّما امتد ليشمل بذلك مرحلة المصادقة وهو ما بيّنته أحكام المادة 14 مرسوم تنفيذي رقم 91-177 المحدِّد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، إذ يتم إرسال المخطط بعد تعديله إن اقتضت الضرورة مرفقاً بسجل الاستقصاء ومحضر قفله والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق وبعد المصادقة عليه بمداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية إلى الوالي المختص الذي يتلقى رأي المجلس الشعبي الولائي المختص خلال 15 يوم الموالية لتاريخ استلام الملف.

لما كان إعداد المخطط التوجيهي من صلاحية رئيس المجلس الشعبي فإنّ المصادقة عليه تكون حسب الحالة[3] وهي كالتالي:

---

[1] - المادة 11 من **مرسوم تنفيذي رقم 91-177**، مؤرَّخ في 28 ماي 1991، *يحدِّد كيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به*، مرجع سابق.

[2] - المادة 13 من **المرجع نفسه**

[3] - حالات المصادقة تضمنتها المادة 27 من **قانون رقم 90-29**، مؤرَّخ في 01 ديسمبر 1990، *يتعلق بالتهيئة والتعمير*، مرجع سابق.

-بقرار من الوالي بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 000. 200 ساكن،

-بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلّف بالجماعات المحلية بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 000. 200 ساكن ويقل عن 000. 500 ساكن،

-بمرسوم تنفيذي يصدر بعد إستشارة الوالي أو الولاة المعنيين وبناء على تقرير من الوزير المكلّف بالتعمير بالنسبة للبلديات التي يكون عدد سكانها 000. 500 ساكن فأكثر[1].

يحتوي ملف المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الوثائق التالية:

-مداولة المجلس الشعبي البلدي،

- رأي المجلس الشعبي البلدي،

- سجل الاستقصاء العمومي، ومحضر قفل الاستقصاء العمومي والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق،

- الوثائق المكتوبة والبيانية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير[2].

يتم تبليغ كل من الوالي المختص أو الولاة المختصين والمصالح التابعة للدولة والمكلفة بالتعمير في مستوى الولاية، الغرف التجارية والفلاحية بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه والموضوع تحت تصرف الجمهور[3].

3. مُراعاة خُلاصات التحقيق العمومي عند الإقتضاء في مرحلتي التعديل والمُراجعة

يتم تعديل مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد التحقيق العمومي ليأخذ بعين الإعتبار عند الاقتضاء خلاصات التحقيق ثم يوجه إثر الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي البلدي للسلطة المختصة من أجل المصادقة عليه[4].

---

[1] - المادة 15 من **مرسوم تنفيذي رقم 91-177**، مؤرخ في 28 ماي 1991، *يحدِّد كيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به*، مرجع سابق.

[2] المادة 15/1 من **المرجع نفسه.**

[3] - المادتين 16 و17 من **المرجع نفسه.**

[4] - المادة 26 من **قانون رقم 90-29**، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، *يتعلق بالتهيئة والتعمير*، مرجع سابق.

جاءت أحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدِّد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به لتبين الحالتين اللتان تؤديان إلى تعديله، وهي المتمثلة أساسا في حالة ما إذا كانت القطاعات المراد تعميرها في طريق الإشباع، وحالة ما إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المعينة لها[1].

ثانيا

البناء الديمقراطي لمخطط شغل الأراضي

يُمكن تعريف مخطط شغل الأراضي بأنَّه ذلك المخطط الذي يحدِّد بأدقِّ التفاصيل وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، قوام استخدام الأراضي والبناء عليها وفقا للتوجيهات المحددة والمنظمة بموجب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فهو المحدِّد لقواعد استخدام الأراضي والبناء عليها[2]، كما يُعتبر بمثابة الوسيلة القانونية لضبط استعمال الأرض وذلك عن طريق بيان تخصيصها.

يخضع إعداد مخطط شغل الأراضي لنفس الطرق الديمقراطية المعتمدة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فمن باب الانفتاح على الديمقراطية التشاركية سمح المشرع الجزائري للجمعيات والمواطنين المشاركة في إعداد مخطط شغل الأراضي كخطوة أولى **(1)**، كما أنَّ مرحلة المصادقة هي الأخرى تكْشف عن إمكانية الأخذ بعين الإعتبار نتائج التحقيق العمومي الناتجة عن مساهمة المواطنين في تقديم الرأي والإقتراح **(2)** وهو نفس الأمر فيما يتعلَّق بمرحلة مراجعة وتعديل المخطط **(3)**.

1. كيفيات إشراك المواطن في مرحلة إعداد مخطط شغل الأراضي

تُعدُّ مرحلة إعداد مخطط شغل الأراضي بمثابة المرحلة الأساسية التي تسمح بالمساهمة الفعلية للمواطن**(1.أ)**، ففي هذه المرحلة يتم اعتماد أسس التشاور التي تُعدُّ بمثابة الآلية الإجرائية المسخَّرة من

---

[1] - المادة 18 من **مرسوم تنفيذي رقم 91-177**، مؤرخ في 28 ماي1991، *يحدِّد كيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به*، مرجع سابق.

[2] - **أبرباش زهرة**، مرجع سابق، ص. 27.

قبل المشرع الجزائري لتحقيق الديمقراطية التشاركية (**1.ب**)، ناهيك عن اعتماد إجراء التحقيق العمومي الذي يُعتبر أيضا من أسس المشاركة (**1.ت**).

1.أ. إعتماد نظام المداولة: يكْشف عن ضرورة إشراك الجمعيات

يُعدُّ مخطط شغل الأراضي بناءً على مداولة يُبادر بها المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويكون مضمون المداولة كالأتي:

–تذكير بالحدود المرجعية لمخطَّط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقاَ لما حدَّده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به،

– بيان لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطَّط شغل الأراضي[1].

يتم بعدها تبليغ مُداولة المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي المختص إقليميا ونشرها بمقر البلدية المعنية أو البلديات المعنية لمدة شهر كامل[2]، وذلك بغرض تعميق الممارسة الديمقراطية في عملية إعداد هذه المخططات، لتليه بعد ذلك مرحلة إصدار القرار المتضمن رسم حدود المحيط الذي يدخل فيه مخطط شغل الأراضي[3]، استناداً إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم ومن المخطط الذي يعدُ على مقياس المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويعين حدود التراب المطلوب الذي يشمل مخطط شغل الأراضي والمداولة المتعلقة به حسب الحالة:

– ففي حالة ما إذا كانت الأراضي المعنية تابعة للولاية تكون بقرار من الوالي وباقتراح من رؤساء البلدية المعنية،

---

[1] – المادة 2 من **مرسوم تنفيذي رقم 91–178**، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدّد *إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها*، مرجع سابق.

[2] – المادة 3 من **المرجع نفسه.**

[3] ورد ذلك ضمن أحكام المادة 12 من **قانون رقم 90–29**، مؤرَّخ في 01 ديسمبر 1990، *يتعلق بالتهيئة والتعمير*، مرجع سابق، التي نصَّت على ما يلي: "***...وكذا مخطط شغل الأراضي أنْ يضم مجموعة من البلديات تجمع بينهما مصالح اقتصادية واجتماعية أو بلدية أو جزء من بلدية***".

- في حالة ما إذا كانت الأراضي تابعة لولايات مختلفة فيكون بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية[1].

تنصُّ المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدِّد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، على إمكانية أن يشمل مخطط شغل الأراضي تراب بلديتين أو عدّة بلديات، لهذا يُمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسَّسة عمومية مشتركة ما بين البلديات، غير أنَّ المقرَّرات التي تتَّخذها المؤسَّسة العمومية المشتركة غير قابلة للتنفيذ إلاَّ بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية[2]، بعد جمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض.

1.ب. إعتماد أسس التشاور: ترسيخ لقيم الديمقراطية التشاركية

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسَّسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطْلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين كتابياً بالمقرَّر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي وعلى هؤلاء الإفصاح عن رغبتهم في المشاركة في إعداد مخطط شغل الأراضي خلال 15 يوم من تاريخ استلامهم للرسالة.

حدَّد المنظِّم الجزائري قائمة الإدارات التي يجب استشارتها على سبيل الوجوب وهي المتمثلة في:

أ. بالنسبة للإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية: التعمير، الفلاحة والتنظيم الاقتصادي، الري والنقل، الأشغال العمومية والمباني والمواقع الأثرية والطبيعية البريد والمواصلات، البيئة والتهيئة العمرانية والسياحة.

ب. بالنسبة للهيئات والمصالح العمومية على المستوى المحلي: توزيع الطاقة، النقل وتوزيع الماء.

يتم نشر القرار لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويبلغ للإدارات العمومية والهيئات والمصالح التابعة للدولة المعنية، كما يبلغ مشروع المخطط

---

[1] - المادة 4 من **مرسوم تنفيذي رقم 91-178**، مؤرَّخ في 28 ماي 1991، يحدّد *إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها*، مرجع سابق.

[2] - المادة 6 من **المرجع نفسه.**

المصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية لهذه الهيئات التي لها مهلة 60 يومًا لإبداء رأيها وملاحظاتها.

1.ت. إعتماد إجراء التحقيق العمومي: تعزيز لسُبل إشراك المواطن

يُعدُّ التحقيق العمومي من بين الدعائم الإجرائية للديمقراطية التشاركية لذا يتعيَّن إخضاع مشروع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه للاستقصاء العمومي خلال مدة زمنية مقدَّرة بستين يوماً، حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي عملية إصدار القرار القاضي بفتح الاستقصاء الذي يتضمن العناصر البيانية التالية:

- تحديد المكان أو الأماكن التي يُمكن استشارة مشروع مخطط شغل الأراضي،
- تعيين المفوِّض المحقق أو المفوضين المحققين،
- تبيين تاريخ انطلاق مدَّة التحقيق وتاريخ انتهائها،
- تحديد كيفيات إجراء التحقيق العمومي[1].

يتم نشر القرار الذي يعرض مخطَّط شغل الأراضي على الاستقصاء العمومي بمقر المجلس طوال مدَّة الاستقصاء العمومي، وتبلَّغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا ويمكن أنْ تدون الملاحظات في سجل خاص مرقم وموقع من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو يعرب عنها مباشرة أو ترسل كتابيا إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين[2]، بعدها يتم قفل سجل الاستقصاء عند انقضاء المهلة القانونية ويوقِّعه المفوِّض المحقق والمفوِّضون المحققون الذين يقومون بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسلونه إلى المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية مصحوباً بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته خلال أجل 15 يوم[3].

توحي المراحل التي تمر عليها عملية إعداد مخطط شغل الأراضي إلى تكريس الديمقراطية التشاركية، لاسيما أنَّ إجراءي التشاور والتحقيق العمومي يدعمان مشروعية القرار الذي يصدر وفقاً لمقترحات المواطن الذين يُبدون اعتراضهم أو موافقتهم في السجل المخصص لهذا الغرض.

---

[1] – المادة 10 من **مرسوم تنفيذي رقم 91-178**، مؤرَّخ في 28 ماي 1991، يحدّد *إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها*، مرجع سابق.

[2] – المادتان 11 و12 من **المرجع نفسه**.

[3] – المادة 16 من **المرجع نفسه**.

2. إرْفاق ملف المُصادقة على المخطط بسجّل ونتائج الإسْتقصاء

يتم إرسال مخطط شغل الأراضي بعد تعديله إنْ اقتضى الأمر ذلك مرفقاً بسجل الاستقصاء وبمحضر قفله والنتائج التي يستخلصها المفوّض المحقق إلى الوالي المختص إقليميا لإبداء رأيه وملاحظاته خلال 30 يوم من تاريخ استلام الملف[1]، ويصادق عليه المجلس الشعبي البلدي بمداولة عند الاقتضاء ليأخذ نتائج الاستقصاء العمومي وبعد أخذ رأي الوالي بعين الاعتبار، وإذا انقضت المهلة الممنوحة للوالي ولم يُبدي رأيه يُعدُّ سكوته ذلك بمثابة قبول.

يُبلَّغ مخطط شغل الأراضي إلى الوالي المختص أو الولاة المختصين إقليميا، المصالح التابعة للدولة المكلّفة بالتعمير على مستوى الولاية، الغرف التجارية والغرف الفلاحية[2].

يتم وضع مخطط شغل الأراضي تحت تصرُّف الجمهور بعد المصادقة عليه بموجب قرار يُصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يُحدِّد في مضمونه تاريخ بدأ عملية الوضع تحت تصرُّف المواطن، المكان والأماكن التي يُمكن استشارة الوثائق فيها وقائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكون الملف منها.

3. مُراعاة خُلاصات التحقيق عند الإقتضاء في مرحلتي التعديل والمراجعة

أقرَّ المشرع إمكانية تعديل مخطط شغل الأراضي بموجب المادة 36/2 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والتي تقضي "***يعدَّل مخطط شغل الأراضي بعد التحقيق العمومي ليأخذ في الحسبان عند الاقتضاء خلاصات التحقيق ثم يُصادق عليه عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية، ويوضع تحت تصرف الجمهور ويُصبح فاقد المفعول بعد ستين يوم من وضعه تحت تصرفه***"[3].

اشترط المشرع الجزائري مجموعة من الشروط ينبغي توافرها لمراجعة مخطط شغل الأراضي وهي المتمثلة في:

---

[1] - المادة 14 من **مرسوم تنفيذي رقم 91-178**، مؤرَّخ في 28 ماي 1991، يحدّد *إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها*، مرجع سابق.

[2] - المادة 16 من **المرجع نفسه**.

[3] - **قانون رقم 90-29**، مؤرَّخ في 01 ديسمبر 1990، *يتعلق بالتهيئة والتعمير*، مرجع سابق.

-إذا لم ينجز في الأجل المقرر لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري أو البنايات المتوقعة في التقدير الأولي،

- إذا كان الإطار المبني الموجود في حالة خراب أو في حالة من القدم تدعو إلى تجديده،

- إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية،

- إذا طلب ذلك، وبعد مرور خمس سنوات من المصادقة عليه، أغلبية ملاك البنايات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول،

إذا استدعت ذلك حاجة إنشاء مشروع ذي مصلحة وطنية يُصادق على مراجعات المخطط الساري المفعول في نفس الظروف والأشكال المنصوص عليها لإعداد مخطط شغل الأراضي[1].

رغم تبنِّي قواعد قانون رقم 90-29 المتعلِّق بالتَّهيئة والتعمير لمقاربة التعمير التشاركي من خلال جعله لعملية إعداد مخطَّطات التهيئة والتعمير من إختصاص المجالس المنتخبة محلِّيا، إلاَّ أنَّ هيمنة الوصاية لا تزال قائمة من خلال إدراج صلاحية المصادقة عليها ضمن إختصاص الوالي أو بقرار وزاري مشترك، أو بموجب مرسوم تنفيذي، الأمر الذي لا يُوفِّر البيْئة الملائمة لإعمال المقاربة التشاركية، فمقتضيات قانون التهيئة والتعمير تفتقر لضمانات حقيقية تسْمح بتحقيق هذا البعد الديمقراطي[2].

أكثر من ذلك، فرغم النَّص على ضرورة إشراك المواطن إلاَّ أنَّه لم تُحدث أيَّة تغييرات على المستوى الهيكلي، فلم يرد النص على ما يُفيد إحداث هيئات ووسائط إدارية محلِّية تُترجم محاولة الإنتقال إلى تعمير تشاوري ديمقراطي ومحلِّي، حيث تمَّ الإبقاء على نفس الهيئات السابقة.

الفرع الثاني

البناء الديمقراطي للقرارات البيئة

تُعاني البيئة من العديد من المشاكل التي تقْتضي ضرورة وضع اسْتراتيجية مُتناسقة للحفاظ على ما تبقَّى منها، لاسيما بإعتبارها تُراثاً مُشْتركاً ينْبغي الحفاظ عليه للأجيال القادمة، لهذا اسْتوْعبت تشريعات

---

[1] - المادة 37 من **قانون رقم 90-29**، مؤرَّخ في 01 ديسمبر 1990، *يتعلق بالتهيئة والتعمير*، مرجع سابق.

[2] - **حركات محمد الأمين**، "التخطيط الحضري في الجزائر أدوات التهيئة والتعمير ومبدأ التشاور: صناعة القرار الحضري ديمقراطية أم بيروقراطية"، مجلة جيل العلوم الإنسانية والإجتماعية، عدد 24، مركز جيل البحث العلمي، 2016، ص. 12.

أغْلب الدول المُتقدِّمة وحتى النامية هذه الأهمِّية وبادرت بمجموعة من الإصلاحات التي منْ شأْنها أنْ تُساعد على حماية البيئة.

إتَّفقت تشريعات هذه الدول بما فيه التشريع الجزائري على موقفٍ واحد، يتمثَّل في أنَّ المواطن هو الطرف الفاعل الذي يُمكنه أنْ يتصدَّى لهذه الوضْعية المُزْرية التي تُعاني منها بيْئته، وذلك من خلال منْحه فُرصة المُساهمة في صُنع القرارات البيْئية صُنْعاً تشارُكياً وبناءً ديمقراطياً، وذلك عند إعداد الدراسات البيئية **(أولا)**، مع الحثِّ على أهمِّيّة الإعلام البيْئي في ترْسيخ ثقافة المُشاركة البيْئية **(ثانياً)**.

أولا

مُشاركة المواطن في مناقشة الدراسات البيئية بعد إعدادها من صاحب المشروع

تُعتبر دراسة التأثير من بين الدراسات التي تُمكِّن من تقدير النتائج الايجابية والسلبية لمشاريع وبرامج التنمية على البيئة، فهي إجراء إداري مسبق عن قرار إنجاز المنشأة[1]، أمَّا موجز التأثير فهو عبارة عن تقرير مختصر يحدَّد بمقتضاه مدى احترام المشروع أو المنشأة المُراد إقامتها لمقتضيات حماية البيئة[2].

تنحصر دراسة وموجز التأثير على البيئة حسب ما تضمَّنته أحكام المادة 15 من قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ضمن مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنِّية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثِّر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فوراً أو لاحقاً على البيئة، خاصة على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية وكذلك على إطار ونوعية المعيشة[3].

تُضاف إليْها المُنْشآت المصنَّفة التي تسْتلزم الحصول على رُخصة إدارية للبدء في الإسْتغلال حسْب ما تضمّنته أحكام المادتان 18 و19 من قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المُسْتدامة[4]، فضْلاً عنْ مُقْتضيات المادتان 3 و5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 الذي

---

[1] - **لسلوس مبارك**، مرجع سابق، ص. 71.

[2] - المادة 21 من **قانون رقم 03-10**، مؤرَّخ في 22 جويلية 2003، *يتعلَّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة*، مرجع سابق.

[3] - المادة 15 من **المرجع نفسه**.

[4] - المادتان 18 و19، **المرجع نفسه**.

يضبط التنظيم المطبق على المؤسات المصنفة لحماية البيئة[1]، والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المحدِّد لقائمة المنشآت المصنَّفة لحماية البيئة[2].

تندرج دراسة وموجز التأثير على البيئة ضمن قائمة الآليات الكلاسيكية التي تسْمح بمُمارسة حق المُشاركة، بصفتها أداةُ لإعلام المُواطنين بالمشروعات المُراد إنْجازها، كما أنَّ لها خاصية وقائية تُساعد على التعرُّف وفي الوقت المناسب على التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لعمليات الإسْتثمار على الإنْسان والبيئة والمحيط الذي يعيش فيه[3].

يَتباين موقف التشريعات في تحديدها لمُسْتوى تدخُّل المواطن للمُساهمة بدوره في الدراسات البيْئية، فهناك من خوَّله أهلية المُشاركة ضمن المراحل الأولى، كمرحلة تحديد مدى حاجة المشروع لدراسة التأثير البيئي والآثار المترتبة عنه، كما هناك من التشريعات من جعلت دور المواطن في المراحل النهائية لإعْتمادها، كمرحلة المراجعة قبل إتِّخاذ القرار النهائي، ولعلَّ أنَّ أهمِّية تحديد مُسْتوى إشْراك المواطنين تكْمن في أنَّ المُشاركة المُبكرة لهم تسْمح بتحْقيق الفعالية في إتَّخاذ القرارات الرشيدة[4].

تجدر الإشارة إلى أنَّ المشرِّع الجزائري لم يتضمَّن أيَّة إشارة إلى تمكين المواطن من حق المشاركة في عملية إعداد دراسة وموجز التأثير، بل جعل ذلك من إختصاص صاحب المشروع دون أنْ يكون هذا الأخير طرفاً فيها، لاسيما بعد إغْفاله لضرورة إعلان ونشر هذه الدراسات حتى يُحاط المُواطن علماً بها[5]، فكل الأحكام القانونية المتعلِّقة بهذه الدراسات البيئية إكْتفت بالإشارة إلى ضرورة إعدادها وفقط.

يخوَّل المواطن بالمقابل حقَّ المشاركة في عمليات مناقشة الدراسات البيئية بعد أنْ يقوم صاحب المشروع بإعدادها وبعد الإنْتهاء من الفحص الأوَّلي وقبول دراسة وموجز التأثير من طرف المصالح المكلَّفة بالبيئة، قصد تجنُّب التناقضات التي قد تحملها في مضمونها ولتجنُّب الآثار السلبية التي قد تنجم

---

[1] - **مرسوم تنفيذي رقم 06-198**، مؤرَّخ في 31 ماي 2006، *يضبط التنظيم المطبَّق على المؤسَّسات المصنَّفة لحماية البيئة*، مرجع سابق.

[2]- **مرسوم تنفيذي رقم 07-144**، مؤرَّخ في 19 ماي 2007، *يحدِّد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة*، ج.ر.ج.ج عدد 34، صادر في 22 ماي 2007.

[3] - **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 88.

[4] - **بركات كريم**، *مُساهمة المُجتمع المدني في حماية البيئة*، مرجع سابق، ص. 184.

[5] - **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 92.

من وراء تبني المشروع، لهذا يتِّم الاعتماد على إجراء التحقيق العمومي بغرض تمكين المواطنين من المُساهمة في إعداد القرارات البيئية.

يعدُّ إجراء التحقيق العمومي آلية من آليات المشاركة التي تسمح لكل شخص بعد إعلامه من طرف السُّلطة المختصَّة المساهمة بإعطاء رأيه بشأن قرار إداري معيَّن[1]، فهو من الآليات الديمقراطية التي بموجبها يتكرَّس الحق في الإعلام، الهدف منه هو صنع القرار بناءً على نتائج التحقيق وعلى مشاركة جميع شركاء البيئة، كما أنَّ الغرض منه هو دعوة كل شخص طبيعي أو معنوي لإبداء الرَّأي في المشروع المراد إنجازه وفي آثاره المتوقَّعة على البيئة.

يتولَّى الوالي المختص إقليمياً عملية فتح التحقيق بعد الفحص الأوَّلي والموافقة على دراسة وموجز التأثير بغرض تمكين كافة المواطنين من المشاركة، بعد أنْ يتم إعلامهم بالقرار المتضمِّن فتح التحقيق من خلال التعليق في مقرات البلدية و/أو البلديات والولاية المعنية وفي موقع المشروع، فضلاً عن النشر في يوميتين وطنيتين[2].

يقوم المحافظ المحقِّق بعد تعيينه من طرف الوالي بتعليق ونشر القرار المتضمِّن فتح التحقيق وإجراء طلب التحقيقات وجمع المعلومات التكميلية الرامية إلى توضيح العواقب المحتملة للمشروع على البيئة، تحرير محضر عند نهاية مهمَّته يتضمَّن تفاصيل تحقيقاته والمعلومات التكميلية التي جمعها[3].

يُرسل المحافظ المحقق محضر التحقيق الذي حرَّره إلى الوالي والذي بدوره يحرِّر عند نهاية التحقيق العمومي نسخة من الآراء المحصَّل عليها واستنتاجات المحافظ المحقِّق إذا اقتضى الأمر ذلك ويدعو صاحب المشروع لتقديم مذكِّرة جوابية، وبعدها تُدرج نتائج التحقيق العمومي والمذكِّرة الجوابية وأراء المصالح التقنية في ملف دراسة أو موجز التأثير الذي يُرسل إلى:

- وزارة البيئة بالنِّسبة لدراسة التأثير لفحص الملف، وبعدها إصدار الوزير المكلف بالبيئة قرار القبول أو الرفض خلال أربع أشهر، ويرسله للوالي ليقوم هو بدوره بتبليغ صاحب المشروع،

---

[1] – **DELNOY Michel**, op.cit. p. 481.

[2] – المادة 9 من **مرسوم تنفيذي رقم 07-145**، مؤرَّخ في 19 ماي 2007، *يحدِّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة*، مرجع سابق.

[3] – المواد من 12 إلى 14 من **المرجع نفسه**.

- الوالي بالنِّسبة لموجز التأثير، ويصدر هو الآخر قراره بالموافقة أو الرفض خلال أربع أشهر ويبلغ بذلك صاحب المشروع[1].

يتم الإعلان قبل 8 أيام على الأقل من الشروع في التحقيق العمومي لذا يُشترط فيه أنْ يكون بارز الحروف ويبيِّن طبيعة المنشأة والموقع الذي يحدِّد فيه إجراء التحقيق ومدَّته التي يجب ألاَّ تتجاوز شهرًا واحدًا ابتداءً من تاريخ التعليق، الأماكن والأوقات التي يُمكن للمواطنين إبداء ملاحظاتهم فيها على سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض[2].

اكتفى المنظِّم الجزائري باعتماد إجراء التحقيق العمومي عند مُناقشة دراسة وموجز التأثير وأغفل إمكانية إجراء النقاش العام أيْ إكْتفى بالكتابة، عكس نظيره الفرنسي والكندي اللَّذين أنشأ لجنة تدعى باللَّجنة الوطنية للنقاش العام في فرنسا ومكتب الجلسات العمومية حول قضايا البيئة في كندا، تدعيماً لإجراء التحقيق العمومي على النحو الذي يضمن مساهمة المواطنين في مناقشة أيِّ مبادرة بمشروع من شأنه أنْ يمسَّ بالبيئة[3].

ثانيا

اقتران مُشاركة المُواطنين في صنع القرارات البيْئية بمبدأ الإعلام البيئي

برزت الحاجة إلى إشراك المواطن في اتِّخاذ القرارات البيئية بفعل الوضع الذي آلت إليه نتيجة الإسْتغلال المفرط للخيرات الطبيعية، والحوادث الصناعية الخطيرة، فهذه الكوارث شكَّلت دافعاً ساهم في إستيعاب المواطن لحجم المخاطر التي تُهدِّده، وخلقت لديه الرَّغبة في المحافظة عليها[4].

صحيح أنَّ معظم التشريعات إعترفت وبصريح العبارة بحق المواطن في المشاركة في صنع القرارات البيئية، لكنها علَّقت دوره الإيجابي على شرط توفير المعلومات البيئية التي تُشكِّل عاملاً لإنْجاح الديمقراطية التشاركية "البيْئية"، وهو الشرط الذي يقع عبئ الوفاء به على عاتق الإدارة العامة التي تتولى

---

[1] – المادتان 15 و16 من **مرسوم تنفيذي رقم 07-145**، مؤرَّخ في 19 ماي 2007، *يحدِّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة*، مرجع سابق.

[2] – المادتان 9 و10 من **المرجع نفسه.**

[3] – سنتناول آلية النقاش العام في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذا الباب.

[4] – **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*، مرجع سابق، ص. 25.

مهمَّة الكشف عن أعمالها لتحقيق الشفافية في أدائها، فضْلاً عن تمكين المواطن من حقِّه اللَّصيق بحق الإعلام الإداري ألا وهو المُشاركة.

يُساهم الإعلام البيْئي في التعريف بقضايا البيْئة كما يُساعد على نشر الوعي البيْئي وأهمِّية التنمية المسْتدامة، فهو من الآليات المسخَّرة لإحداث التغيير الموجَّه نحو خلق مجتمع متوازن قادر على التفاعل بشكلٍ إيجابي من خلال تنمية الشعور بالمسؤولية[1].

تُعتبر المعلومة البيْئية آلية مهمَّة من أجل تعريف ووضع تقييم السياسات البيْئية حيِّز التنفيذ، فتسْخيرها يعدَّ شرطًا أساسيًا لمشاركة المواطنين في تسيير البيئة، لذا يُعتبر الإعلام البيْئي وسيلة اتِّصال تسْمح بالتأكُّد بأنَّ المواطنين والمجتمع المدني بشكل عام (المؤسَّسات، المسْتهلكين، الجمعيات والنقابات) يلعبون أدوارهم التشاركية بشكل جيِّد[2].

تقْترن إذن مُشاركة المواطن في مُناقشة الدراسات البيْئية بعد إعدادها من صاحب المشروع بمبدأ الإعلام الإداري، فكُلَّما توفَّرت المعلومة كُلَّما مارس دوره بكل تلقائية بناءً على الآليات المسَّخرة لذلك، لا سيما من خلال إجراء التحقيق العمومي.

يكاد يكون إجراء التحقيق العمومي في مجال حماية البيئة نفسه في مجال التعمير، حيث يرتبط هو الآخر بمبدأ الإعلام البيئي الذي كرّسته أحكام قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أين تقرّرت إلزامية إعلام الجمهور بالقرار المتضمّن فتح التحقيق، غير أنه يختلفان من حيث المواعيد التي لابدّ ألاَّ تتجاوز مدَّة شهر في مجال حماية البيئة وذلك ابتداءً من تاريخ التعليق في مقر الولاية والبلديات المعنية وفي موقع المشروع[3].

ساهم قانون حماية البيئة وبشكلٍ معتبر تعزيز فرص جعل المواطن شريكاً في صُنع القرارات البيْئية، والمساهمة في تسيير مصالح الهيئات الإقليمية، لهذا وباعتبار أنَّ مسألة حماية الوسط البيئي بمختلف مكوِّناته وبفعل أنَّ مصلحة البيئة هي بالدرجة الأولى مصلحة المواطن أصبح من الضروري

---

[1] – **بن قردي أمين، حميدة نادية، عبَّاسة الطاهر**، مرجع سابق، ص. 61.

[2]– **LAVOUX Thierry**, *« L'information environnementale : nouvel instrument de régulation politique en Europe ? »*, Revue Internationale de Politique Comparée, vol 10, n° 2, 2003, p. 177.

[3]. المادة 10/3 من **مرسوم تنفيذي رقم 07-145**، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد *مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة*، مرجع سابق.

إعلامه بالحالة التي آلت إليها البيئة وبالوسائل التي تسمح له المساهمة في العمليات المختلفة لمحاولات المحافظة عليها.

تحقَّق هذا المطلب الديمقراطي بموجب أحكام المادة 03 من قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، التي إعْترفت بأنَّه بمقتضى مبدأي الإعلام والمشاركة لكل شخص الحق في أنْ يكون على علمٍ بحالة البيئة والمشاركة في الإجراءات المسبقة عن اتخاذ القرارات التي قد تمسُّ بالبيئة، حيث تعدُّ مسألة تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة من بين أهداف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[1].

يترتب عن إقرار حق الإعلام البيئي صلاحية الولوج إلى الوثائق الإدارية الخاصة بالبيئة التي عادة ما تمتنع الإدارة العامة عن توفيرها للمواطن بحجَّة السرية الإدارية، لذا يتعيَّن رفع ستار هذه السرية لتعميم وتعميق هذا الطرح الديمقراطي.

يعترف قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة لكل شخص طبيعي أو معنوي بحق تقديم طلب إلى الهيئات المعنية للحصول على البيانات المتعلقة بحالة البيئة، وعن التنظيمات والتدابير والإجراءات الموجَّهة لضمان حماية البيئة، أو من خلال نشر وإعلان الإدارة للمعلومة البيئية على النحو الذي يضمن إطلاع الجميع عليها.

نظراً لازدواجية طابع الإعلام البيئي "حق وواجب"، ألزم المشرِّع الجزائري المواطن على أساس الواجب الذي يقع على عاتقه أنْ يبلِّغ السلطات المحلية والسلطات المكلَّفة بالبيئة بالمعلومات التي يحوز عليها، أمَّا بدافع الحق الذي يتمتع به فله حق الحصول على المعلومات بشأن الأخطار التكنولوجية والطبيعية المتوقَّع وقوعها في بعض الأقاليم وعن تدابير الحماية منها[2].

---

[1] - المادة 2 من **قانون رقم 03-10**، مؤرَّخ في 22 جويلية 2003، *يتعلَّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة*، مرجع سابق.

[2] - المادتان 8، 9 من **المرجع نفسه**.

تفترض أهمِّية المعلومة البيئية ضرورة ضمانها بكل الوسائل وذلك بحسب أهمية المشروع والمخطط والبرنامج، لاسيما عن طريق الإعلان والنشر في الأماكن المخصصَّة لذلك أو عبر الطريق الالكتروني[1].

تقْتضي عملية إعلام المواطنين بالقضايا المُتعلِّقة بالبيئة تسْخير هيئات تُكلَّف بنشر وجمع البيانات البيْئية، ولعلَّ انَّ دور "المديرية الفرعية للاتصال والتوعية في مجال البيئة" في هذا الإطار بارز، إذْ تتولى مهمَّة توزيع ونشر الإعلام البيْئي باعتمادها على تكنولوجيا الإعلام والإتصال[2]، وتُساندها في ذلك أيضاً "المديرية الفرعية للدراسات والتقويم في مجال البيئة" والمكلَّفة أساساً بتنظيم وتطوير البحث وجمع واسْتغلال المعلومات البيْئية المُلائمة، فضلاً عن إنْشائها لبنك المعطيات البيئية، ناهيك عن ضمانها لتوزيع الإعلام البيئي على نحوٍ يتلائم والمنظومة الوطنية للإعلام[3].

يجدر على السلطات العامة من باب الإلتزام بواجب الإعلام أنْ تقوم بنشر الأسباب التي إتَّخذت على أساسها قرارها في وثيقة منفصلة، أيْ أنْ تقوم بتعليل قراراتها، لأنَّ ذلك يُشكِّل دعامة أساسية من واجب الإعلام البيئي، وكذلك مكمِّلاً، إنْ لم يكن النتيجة المنطقية لمبدأ مشاركة المواطنين، كما أنَّ ذلك يُمثِّل أداة قانونية بالغة الأهمِّية من زاوية تقييم آثار المشاركة على القرار، التي تسْمح للجمهور وخاصة للقاضي رقابة مدى مراعاة نتائج المشاركة[4].

---

[1] – L'information du public est assurée par tous les moyens appropriés, selon l'importance et la nature du projet, plan ou programme, notamment par voie d'affichage sur les lieux concernés par l'enquête, par voie de publication locale ou par voie électronique, Voir **LAHORGUE Marie-Béatrice**, *« La nouvelle gouvernance écologique : Quelle avancées pour l'information et la participation du citoyen au décisions publiques ayant une incidence environnemental ? »*, Juris Classeur, environnement et développement durable, Paris, 2011, [En Ligne] sur : Lexis.Nexis.com.

[2] – المادة 02 من **مرسوم تنفيذي رقم 01-09**، مؤرخ في 07 جانفي 2001، *يتضمَّن الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة*، ج.ر.ج.ج عدد 04، صادر في 14 جانفي 2001.

[3] – **مرسوم تنفيذي رقم 01-09**، مؤرخ في 07 جانفي 2001، *يتضمَّن الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة*، مرجع سابق.

[4] –**VAN LANG Agathe**, *« Le principe de participation : un succès inattendu »*, Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, n°43, p. 40.

ينبغي الإشارة إلى أنَّ دراستي مدى التأثير وموجز التأثير تُعتبران من ضمن المداخل التي تسْمح بإيلاج المعلومة البيْئية إلى المواطن، حيث يتحقَّق بواسطتها حقه في الإعلام البيْئي، غير أنَّ ما يُعاب عليها هو طابعها المتأخِّر،إذْ لا يُسْمح بالإطِّلاع عليها إلاَّ بعد إتمام كل إجراءات إعدادها، وهو الأمر يضيِّق فرص إشراك المواطنين، وإمكانيات تأسيس مواقفهم المعارضة لضيق الوقت الممنوح لهم لتكوين رأي يسْتند على حجج وأدِّلة قوية[1].

[1] - **وناس يحيى**، مرجع سابق، ص. 164.

الفصل الثاني

مبدأ المشاركة بين تعدُّد الفاعلين ومحدودية الأدوار

تهدف مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العمومي إلى تحقيق الإصلاح لهذا عملت السلطات العامة الجزائرية على تبني هذا المدخل الديمقراطي، خاصةً بعد أنْ عجزت محاولات الإصلاح السابقة عن فكِّ بعض مضاهر الفساد والتعقيد التي طالت المعاملات الإدارية، فلم يغْفل المشرِّع الجزائري عن الإنفتاح على حق المشاركة من خلال نصِّه على ما يُمكن أنْ نُطلق عليه "عوامل إنْجاح الديمقراطية التشاركية" كتوفير آليات المشاركة وتسْخير الهيئات التشاركية المعروفة تحت تسمية المجتمع المدني.

يقوم مبدأ المُشاركة في تدبير الشأن العمومي على مجموعة من الآليات الإجرائية كالإعلام الإداري والتحقيق العمومي، الإستشارة والتشاور، كما يعتمد على دعامة تأسيسية تتمثَّل في المجتمع المدني، لأنَّ دوره هو الأقرب من تحقيق فعالية المشاركة لما له من قدرة على التأثير في القرارات، مع العلم أنَّ هذا لا يمْنع المواطن من المساهمة بشكل فردي في عمليات صنع القرارات التشاركية دون أنْ ينخرط في إطار الهيئات التشاركية **(المبحث الأول)**.

تُواجه عملية ممارسة حق المشاركة رغم أهمِّيته مجموعة من العراقيل التي تجعل مسْألة تفعيله على أرض الواقع أمراً صعباً، فكثيراً ما يُعاني المواطن والهيئات التشاركية من غياب الضمانات التي تُساعده على إبداء رأيه وتقديم إقتراحاته وإعتراضاته حول المشاريع المطروحة للنقاش، ما يجْعل مُشاركتهم نِسْبية وشكلية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

تسْخير المجتمع المدني: دعامة تأْسيسية لتنظيم المشاركة

أخذ مفهوم المجتمع المدني أو ما يُعرف بالهيئات التشاركية[1] بالبروز وتصاعد دورها على جميع المستويات وفي شتى ميادين الحياة العامة، حيث تُمارس مجموعة من النشاطات من شأنها أنْ تُساعد على تحسين الأداء الإداري، وذلك من باب أنّ الحكم الراشد يقضي فتح المجال أمام تعدُّد الفاعلين لتدبير الشأن العمومي، من خلال إشراك القطاعين الثاني والثالث[2].

يُعتبر المجتمع المدني من بين المفاهيم المتداولة حديثاً حيث كثُر الحديث عنه في الآونة الأخيرة نظراً لأهمِّيتة البالغة، فهو وليد العديد من الأسْباب والأزمات والتحوُّلات السياسية والإجتماعية التي طرأت على الساحة العالمية الدولية وحتى الوطنية، هذا المفهوم الذي يبدو منذ الوهلة الأولى بسيطاً يحمل في مضمونه العديد من الإشكالات، فكثيراً ما أُثير الجدل حول ما يُمكن أنْ نُطلق عليه مُجتمعاً مدنياً **(المطلب الأوَّل)**.

يشكِّل المجتمع المدني قناةً للحوار والمُشاركة فدوره يتمحور حول مُناقشة مُختلف القضايا التي تعني المواطن (البيْئة، الصحة، الرياضة وغيرها من المجالات)، حيث يعمل بالتشارك مع السُّلطات العامة من أجل إيجاد الحلول، لا سيما بعد الأزمة التي تُعاني منها العلاقة بين الإدارة والمواطن، فإنْعدام الثقة بين الطرفين حال عائقاً أمام التدبير الرشيد للشأن العمومي، لهذا فهو يظطلع بأدوارٍ عديدة بفعل تركيبته

---

[1] – ينْبغي الإشارة إلى أنَّ إسْتعمالنا لمفهوم "الهيئات التشاركية" كان بناء على ماورد في مشروع القانون المتعلق بمشاركة المواطن والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي والمشروع التمهيدي لقانون يتعلَّق بالجماعات الإقليمية، أنظر:

– **Avant-projet de la loi relative à la participation citoyenne et aux activités au niveau local**, op.cit.

– **مشروع تمهيدي لقانون يتعلَّق بالجماعات الإقليمية**، مرجع سابق.

[2] – يُطلق وصف القطاع الثاني على الخواص الذين يتم إشراكهم في تدبير الشأن العمومي من خلال فتح المجال أمامهم للمساهمة إلى جانب القطاع العام المتمثِّل في الدولة، أما مفهوم القطاع الثالث فهو يسْتعمل للحديث عن المجتمع المدني الذي أخذ دوره بالتصاعد وأضحى في الوقت الراهن فاعلاً وشريكًا يُساهم في صنع القرارات إلى جانب السلطات العامة.

المختلفة على جميع الأصعدة، حيث نجد أنَّ المنظمات غير الحكومية تمثِّل المجتمع المدني على المستويين الدولي والعالمي، والجمعيات والنقابات العمَّالية على الصعيد الوطني **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

بروز مفهوم المجتمع المدني

تمَّ تداول مفهوم المجتمع المدني خلال القرن الثامن عشر ليتضمَّن فكرة مفادها مجتمع المواطنين الذين لا تربطهم علاقات إلتزام سياسية، ظهر نتيجة التحوُّلات الطارئة على المجتمع الأوروبي الغربي وقضائه على عوامل الإسْتبداد والإنْفتاح على الديمقراطية، فضلاً عن التحوُّل في الفكر السياسي فبرز ببروز الدولة الحديثة[1].

يُشكِّل المجتمع المدني أحد أهم مرتكزات الديمقراطية فهو شرط أساسي لقيامها كونه الأداة التي تسْمح بتثقيف المجتمع وتوعيته بحقوقه وواجباته، أوَّل ما ظهر كان في ظلِّ الحضارة الرومانية، ثم أروبا الشرقية فالغربية[2]، هو مفهوم حديث يجد سنده السياسي والقانوني في إطار إعلان حقوق الإنْسان والمواطن الفرنسي.

تمَّ التأكيد على الطابع الغربي الأروبي لمفهوم المجتمع المدني لإرتباط إسْتخداماته الأولى بالحركة الفكرية والفلسفية التي عرفتها أروبا في بداية القرن الثامن عشر[3]، فقد تطوَّر في ظل التجربة الغربية نتيجة للصِّراع القائم حول تحديد ما هو ديني وما هو مدني، وبين النظام الرأسمالي والإقطاعي كما تبلور خلال النهضة العلمية والفكرية التي ساهمت في توسيع تنظيمات المجتمع المختلفة[4].

---

[1] – **ماجدة شاكر مهدي**، *"الدولة والمجتمع المدني"*، مجلة كلية الأداب، عدد 96، جامعة بغداد، 2011، ص. 560، 563 .

[2]– **برواري محمد أحمد**، *دور منظَّمات المجتمع المدني في التنمية الإجْتماعية*، مطبعة زانا–دهوك، العراق، 2007، ص. 08.

[3] – **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*، مرجع سابق، ص. 32، 33.

[4] – **بلوصيف الطيب**، *المجتمع المدني والدولة دراسة سوسيو–سياسية "الجزائر"*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في علم الإجتماع، تخصص علم الإجتماع السياسي، قسم علم الإجتماع، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص. 26.

يحمل مفهوم المجتمع المدني في مضمونه فكرة المواطنة بمفهومها الحديث، كما يُفيد توطيد المبادرات الإجتماعية الذاتية والمنظَّمات غير الحكومية والتنظيمات النسوية والبيْئية، ففي العصر الحالي أصْبح يُطالب بمكانة في البرلمان وحرِّية التعبير وحق التصويت، ليكْشف بذلك عن مرحلة أخرى لتطوُّره[1].

ساهمت النهضة الأروبية في ظهور المجتمع المدني كمفهوم يحمل العديد من الدلالات ليعرف تطوُّرات إرْتقت بدوره من مجرَّد وسيط ومكمِّل لعمل السلطات العامة، إلى شريك فاعل في مسار بلورة وصنع القرارات التشاركية، لهذا فهو يحوز في الوقت الراهن على مكانة مُعتبرة تبرز من خلال الأدوار المختلفة التي يضْطلع بها.

تمَّ الإتفاق على ضرورة إشراك المجتمع المدني في المسار الديمقراطي لعمليات صنع القرارات لكنَّه حدث الإختلاف بشأن ما يحمله هذا المفهوم من معاني، فموقف الفقه في هذه المسألة مُتباين **(الفرع الأول)**، وهذا ما يخلق الحاجة إلى الإحاطة بالمفهوم من خلال التعرُّف إلى تعريفه والأسباب التي كانت حافزاً وراء تنامي دوره وجعله شريكًا يعمل إلى جانب السُّلطات العامة التي لم تعد تتفرد بصلاحية صنع القرارات **(الفرع الثاني)**، والتعرُّض إلى تبني المفهوم من طرف التشريعات العربية رغم اختلاف البيْئة التي ظهر فيها **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول

تباين المواقف الفقهية في تحديد مفهوم المجتمع المدني

تُعدُّ مسألة تحديد مفهوم المجتمع المدني عملية صعْبة وجدُّ معقَّدة كونه من قبيل المفاهيم غير الدقيقة والشديدة الغموض والقابلة لتفسيرات مضادة تبعاً لوجهة نظر الكاتب أو خلفيته التاريخية[2]، فالتيارات الإيديولوجية إخْتلفت بشأنْ قضية الإجماع على مدلول واحد، فهناك من يرى ضرورة أنْ تكون النخبة الأرستقراطية هي الممثِّلة له، كالفقيه "**مونتسكيو**" الذي يَسْتبعد فكرة أنْ يكون عامة الناس طرفاً كفؤاً

---

[1] - **بلعيور الطاهر**، *"المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي"*، مجلة العلوم الإنْسانية، عدد 10، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2006، ص. 123.

[2] - **محمد أحمد علي مفتي**، *مفهوم المجتمع المدني والدولة المدنية (دراسة تحليلية نقدية)*، مركز البحوث والدراسات، الرياض، 2014، ص.13.

ومؤهلاً لتسيير شؤونه، عكس نظيره الإيطالي "**أنطونيو غرامشي**" الذي أدرج المؤسَّسات الطبقية والإجتماعية وجعلها شريكًا فاعلاً في تدبير الشأن العمومي[1].

تباينت إذن المواقف الفقهية في تحديد مفهوم المجتمع المدني حيث برزت العديد من المدارس وتعدَّدت بذلك الآراء بحسب التوجُّهات الفكرية والفلسفية والسياسية للفقهاء[2]، الذين إخْتلفوا في إعطاء مفهوم جامع لما يُمكن أنْ يحمله المجتمع المدني من مضمون، يظهر في هذا الإطار موقف كل من المدرسة الكلاسيكية **(أولا)**، والمدرسة الحديثة بشقَّيها الليبيرالي والماركسي **(ثانيا)**، فضلاً عن هذا فقد تناقضت الآراء بشأن مسألة تبني مفهوم المجتمع المدني من طرف التشريعات العربية **(ثالثا)**.

أولا

موقف فقهاء المدرسة الكلاسيكية من مفهوم المجتمع المدني

تختلف وجهات النَّظر حول تحديد مفهوم المجتمع المدني في الفكر الغربي فنجد بذلك فقهاء المدرسة الكلاسيكية يسْتعملونه من أجل الحديث عن المجتمعات التي تجاوزت حالة الطبيعة والتي

---

[1] – **سمري سامية**، *تطبيق مفهوم الديمقراطية في الدول المغاربية الجزائر– المغرب– تونس –دراسة مقارنة–*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012، ص. 421.

[2] – ينبغي الإشارة إلى أنَّ تداول مفهوم المجتمع المدني كان في مرحلة سابقة عن بروز موقف هذه المدارس، وكان ذلك في ظل الحضارة اليونانية والرومانية، حيث يُعتبر الفقيه "**أريسطو**" أوَّل من تناول الموضوع بربطه بين مفهوم الدولة والمجتمع المدني وجعل كل واحد منهما مرادفا للآخر، من خلال تعبيره بأنَّ الدولة هي المجتمع المدني الذي يُمثِّل تجمعا سياسياً، أعضاؤه هم المواطنون الذين يعترفون بقوانين الدولة ويتصرَّفون وفقاً لشريعتها، فبناءً على نظرته، فهو يشْمل كل أشكال المشاركة الإنسانية وعبارة عن نظام إجتماعي يتضمَّن كل العلاقات الإجتماعية، نجد أيْضاً القسيس "**أغسطين**" الذي نادى بضرورة التمييز بين ما أطلق عليه "مدينة الرب" والمجتمع المدني، لأنّ تصوُّره كان منصباً نحو فصل مدينة الرب عن مدينة الأرض، وهو ما ساهم بالنتيجة في فك العلاقة بين مفهوم الدولة والمجتمع المدني، حيث كان موقفه مغايرا تماما عن موقف نظيره اليوناني أريسطو، أنظر: نقلا عن **بن محرز ليندة طراد**، *المجتمع المدني في الجزائر–دراسة في الأسس والأهداف–*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2013، ص. 80.

تأسَّست على عقد إجْتماعي وحَّدَ بين الأفراد وأفرز الدولة، فالأمر يتعلَّق بالمجتمع المنظَّم تنظيماً سياسياً، والذي تغيب فيه المراتب والتدرُّجات الإجتماعية، وتنْعدم في تركيبته الداخلية علاقة الخضوع والتبعية[1].

يتَّفق فلاسفة وعلماء الإجْتماع السياسي على أنَّ نظرية العقد الإجتماعي هي الأساس في نشوء المجتمع المدني والدولة الحديثة[2]، حيث يَعتبرونه صيغة اتِّفاقية معبِّرة لهذه النظرية التي عرفت انْتشاراً واسعاً في أروبا خلال القرن الثامن عشر بعد أنْ ظهرت في القرن السادس عشر بدافع التحرُّر من القيود الدينية[3]، غير أنَّهم إخْتلفوا في تحديد طبيعة هذا العقد وأطرافه والجهة التي تُمثِّل السلطة.

يُجمع الفقهاء الذين أسَّسوا نظرية العقد الإجتماعي على أنَّ المجتمع المدني يتجسَّد في الدولة لأنَّ أيَّ مجتمع طبيعي تكْتنفه حالة عدم إسْتقرار، لذلك نادوا بفكرة إقامة المجتمع على أساس التعاقد أين تكون تجربة الأفراد في الإنضمام إلى المجتمع المدني طوعية بهدف الحفاظ على حقوقهم التي كانوا يتمتعون بها في ظل القانون الطبيعي[4]، حيث أكَّدوا على ضرورة البحث عن نظام إجتماعي جديد يتقاطع مع النظام القديم وتوقيع عقد إجتماعي يؤسِّس لميلاد المجتمع المدني[5]، برز في هذا الشأن موقف كل من الفقهاء توماس هوبز **(1)**، جون لوك**(2)**، وجون جاك روسو **(3)**.

---

[1] – **برواري محمد أحمد**، مرجع سابق، ص. 11.

[2] – إنْصبَّ إهْتمام فقهاء العقد الإجتماعي على تقويض مفاهيم النظام الإقطاعي الفكرية والتبشير بنظام جديد عرف بالنظام الرأْسمالي، لأنَّه كانت من بين إنشغالاتهم رد الإعتبار للفرد والتقليل من حدَّة الهيْمنة المفروضة من القوى الدينية ومن طرف الملك، **أبو سيف عاطف**، *المجتمع المدني والدولة: قراءة تأصيلية مع إحالة للواقع الفلسطيني*، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص. 23.

[3] – **بوالشعير سعيد**، *القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة (النظرية العامة للدولة والدستور)*، ج2، ط2، المؤسسة الوطنية للكتاب، ص. 149.

[4] – **الأزهر ضيف، زعطوط كلثوم**، *"مفهوم المجتمع المدني بين التأصيل النظري ومشكلة المرجعية"*، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والإجتماعية، عدد 33، كلية العلوم الإجتماعية والإنسانية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2018، ص. 42.

[5]– **أحمد حسين حسن**، *الجماعات السياسية الإسلامية والمجتمع المدني (دراسة في استراتيجية بناء النفوذ السياسي والإجتماعي والتغلغل الفكري)*، الدار الثقافية للنشر، القاهرة، 2000، ص. 92.

1. موقف الفقيه توماس هوبز

يُعتبر الفقيه "**توماس هوبز**" من بين روَّاد المدرسة الكلاسيكية الذين ساهموا في بلورة مفهوم المجتمع المدني من خلال أفكاره التي تجعل منه حالة سياسية وإجتماعية ترتكز على الإرادة الجماعية التي تُساهم في بروز الدولة، حيث كيَّفه بأنَّه"آلة إصْطناعية" تتولى عملية ضبط سلوك الأفراد وحماية أمنهم وسلامتهم وممتلكاتهم[1].

أسَّس بهذا فكرة السلطة المطلقة ودعى إلى ضرورة تنازل أفراد المجتمع عن كافة حقوقهم الطبيعية لصالح الدولة التي تحرص على تطبيق مبادئ العقد الإجتماعي وتعمل على توفير الإنسجام، ليتحوَّل بذلك المجتمع الطبيعي إلى مجتمع مدني تسوده الفضيلة المدنية[2]، فحسب رأيه فالدولة هي الوحيدة التي تملك حق إسْتخدام القوة في الحالة التي تقتضي ذلك، وما على الأفراد إلاَّ تأدية الواجبات المفروضة عليهم حينما يُأمرون، بهدف ضمان الإسْتقرار والترابط الإجتماعي، وديمومة الحياة الإجتماعية وبقاء التعاقد، فهو يرى بأنَّ إمتثال الأفراد للمعايير والروابط الأخلاقية لن يتحقَّق إلاَّ بالقوة[3].

يسْتند الفقيه "**توماس هوبز**" في تبرير موقفه على حجَّة أنَّ الحرِّية في ظل المجتمع الطبيعي غير مقيَّدة ما يُساعد على نشوب الصراعات وإسْتمرارها، في حين أنَّها تخضع لضوابط وقيود تُساهم في إحترام حقوق الآخرين في إطار المجتمع المدني[4]، وعلى فكرة أنَّ الخروج من حالة الصراع اللاَّمتناهي هو المساواة بين الأفراد الذين يُبرمون العقد ويخضعون للدولة، فطالب في هذا السياق بضرورة التشريع والقانون[5].

---

[1] – **بكير بن بايوب قشار**، *المجتمع المدني والإعلام البيئي في الجزائر الجمعيات البيئية في مدينة غرداية "نموذجا"*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والإتصال، تخصص إتصال بيئي، قسم علوم الإعلام والإتصال، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012، ص. 140.

[2]– **ستيفن ديلو، ترجمة ربيع وهبة، مراجعة أبو زيد علا**، *التفكير السياسي والنظرية السياسية والمجتمع المدني*، القاهرة د.د.ن، 2002، ص. 171، 182.

[3]– **أحمد حسين حسن**، مرجع سابق، ص. 92.

[4]– **ستيفن ديلو، ترجمة ربيع وهبة، مراجعة أبو زيد علا**، مرجع سابق، ص. 171، 182.

[5]– **الأزهر ضيف، زعطوط كلثوم**، مرجع سابق، ص. 42.

يُرجع إذن الفقيه "توماس هوبز" أساس بروز مفهوم المجتمع المدني إلى ضرورة الخروج من الصراع الدائم الذي كان ينتج عن قانون حالة الطبيعة، كما حصر أساس وجود المجتمع في الدولة التي تمْتلك سلطة مطلقة[1] .

شكَّل التصوُّر الذي قدَّمه الفقيه "**توماس هوبز**" للعقد الإجتماعي قرينة لتطوُّر المنظومة السياسية التي تأسَّست في البداية على نظرية الحق الإلاهي، وحلقة تطوُّر مفهوم المجتمع المدني الذي كانت بداية بروزه منفصلة عن الدولة، لكن سُرعان ما أضحى مفهومًا متطابقًا مع المجتمع السياسي عند إبرام العقد الإجتماعي[2]، ، لكن لقِيَ موقفه العديد من الإنتقادات بفعل أنَّه لم يشْتق فكرة السلطة المطلقة التي نادى بها من الحق الإلاهي، وجعل منها "كائناً إصطناعياً"[3].

2. موقف الفقيه جون لوك

يُعتبر الفقيه "**جون لوك**" أيضا من بين الفقهاء الذين إهتمُّوا بموضوع المجتمع المدني، حيث كانت نظرته إليه ذو أصلٍ تعاقدي لا إلاهي أو قسري[4]، فالأساس في وجوده هو إتِّحاد عدد من المواطنين وتكْوينهم لجماعة واحدة، يتنازلون من خلالها عن سُلطة التنفيذ لينشأ حينئذ مجتمعًا سياسيًا أو مدنيًا[5].

إفْترض الفقيه "**جون لوك**" إمكانية قيام مجتمع منظَّم ذاتيا يعمل بقوانين الطبيعة التي تخلق حالة الحرية والمساواة، واسْتند على فكرة الحق الطبيعي التي تجعل كافة الأفراد مسْتقلين، فهو يُرجع أصل نشأة المفهوم إلى الإختلاف القائم بين أفراد المجتمع الطبيعي في تفسير حقوقهم الطبيعية[6]، مخالفاً بذلك وجهة نظر سابقه "توماس هوبز" الذي طرح فكرة الإستحواذ المشفوع بالقوة[7].

---

[1]- **بكير بن بايوب قشار**، مرجع سابق، ص. 141.

[2]- **قنديل أماني**، *الموسوعة العربية للمجتمع المدني*، سلسلة العلوم الإجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة 2008، ص. 48.

[3] - **بكير بن بايوب قشار**، مرجع سابق، ص. 141.

[4] - **ماجدة شاكر مهدي**، مرجع سابق، ص. 564.

[5] - **بكير بن بايوب قشار**، مرجع سابق، ص. 141.

[6]- **أحمد حسين حسن**، مرجع سابق، ص. 93.

[7] - **أبو سيف عاطف**، مرجع سابق، ص. 25.

يُضفي الفقيه "**جون لوك**" الطابع التعاقدي على الروابط التي تنشأ بين الأفراد وجعل منها علاقات مفتوحة على الجميع تُتيح لهم فرصة الإنخراط في المجتمع المدني، فهو يقول بأنَّه في إطاره يَعهد الأفراد صلاحية الحكم إلى مجموعة أخرى من الأفراد يتولون ممارسة الحكم وعملية التشريع التي تضمن حقوقهم الطبيعية التي إكتسبوها في مجتمع الطبيعة[1].

تتضارب وجهات نظر فقهاء المدرسة الكلاسيكية ومحاولات تبريرهم لمواقفهم بشأن بروز مفهوم المجتمع المدني حول قضية ما إذا كان من الأنسب الحفاظ على الحالة الطبيعية أم أنَّ هناك تداعيات تخلق الحاجة إلى الإنتقال نحو صيغة المجتمع، وهو ما حاول الفقيه "جون لوك" الإجابة عليه من خلال إثارته لمسألة غياب سلطة قادرة على حماية حقوق المواطنين في المجتمع الطبيعي الأمر الذي دفعهم إلى تكوين مجتمع مدني حفاظاً عليها[2].

تمتاز نظرة الفقيه "**جون لوك**" إلى مفهوم المجتمع المدني بكونها نظره حرِّية تتوسَّطه دولة القانون لأنَّه في إطاره تنشأ المبادئ الديمقراطية، كالفصل بين السلطات وإجراء إنتخابات دورية تسمح بتجديد النخبة الحاكمة، التي إذا ما حاذت عن إستعمال سلطتها يكون لكافة المواطنين حق العودة إلى حالة الطبيعة الأولى، كما يحوزون على حرِّية إعفاء السلطة الحاكمة من مهامها وصلاحياتها وإلغاء التفويض الجماهيري[3]، فالموافقة التي يمنحها المواطنون للسُّلطة التي تنازلوا لها عن حقوقهم هي الأساس في نشوء المجتمع المدني، حيث أنَّ طريقة تشاركهم هذه تمكِّنهم من إيجاد الحكم المدني الذي يريدونه[4].

3. موقف الفقيه جون جاك روسو

برز موقف الفقيه "**جون جاك روسو**" حول المجتمع المدني حيث جعله مفهومًا مرادفًا للدولة ومتضمِّنًا للقيم الديمقراطية، لأنَّه يُحقِّق الحرِّية، وهو ما عبَّر عنه من خلال قوله أنَّه عبارة عن "***مجتمع المواطنة الذي تتوسَّطه الحرِّية السياسية التي تمنح للجميع حق المشاركة على قدم المساواة***"[5].

---

[1]- **أحمد حسين حسن**، مرجع سابق، ص. 93.

[2] - **بن محرز ليندة طراد**، مرجع سابق، ص. 84.

[3] - **أحمد حسين حسن**، مرجع سابق، ص. 94.

[4] - **بن محرز ليندة طراد**، مرجع سابق، ص. 85.

[5]- **ROUSSEAU Jean Jacques**, *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes*, Garnier, Paris, Paris, 1970, p. 190.

تجدر الإشارة إلى أنَّ موقف الفقيه "**جون جاك روسو**" بشأن المجتمع المدني في البداية كان سلبيًا بفعل أنَّه كان يعْتقد أنَّ وجود المواطن كان سابقًا عن قيام الدولة والمجتمع المدني وذلك في ظل حالة طبيعية يسودها السلام، حيث كان الجميع متساوون ومكتفون ذاتياً، لذلك فهو كان يُقدِّس الحرية الفردية وينبذ السُّلطة وكل تنظيم إجتماعي نظراً لتضييقها للحرِّيات[1].

تغيَّر موقف الفقيه "**جون جاك روسو**" ودعى إلى ضرورة البحث عن نظام مدني جديد خارج عن النظام الكنسي وتوقيع عقد إيديولوجي يعلن عن ميلاد المجتمع المدني، وأسَّس موقفه هذا على حجَّة حيازة غريزة "حب التملُّك" التي تخلق الحاجة إلى تغيير الوضع القائم والإنتقال إلى نظام إجتماعي مدني لاستحالة الإستمرار على الحالة القائمة أين تكون فيه إرادة كافة المواطنين متوافقة في شكل إرادة عامة موحَّدة[2]، حيث إعتبر أنَّ القوانين هي الشرط الذي يُحقِّق الترابط المدني كونها من صنع المواطنين، وهو الأمر الذي يعتقد "روسو" أنَّه التحوُّل الذي يخلق مجتمعًا مدنيًا[3].

ربط الفقيه "**جون جاك روسو**" مفهوم المجتمع المدني بمبدأ السيادة التي هي ملك للشعب حيث إعتبرها أساسًا لنظرية التعاقد الإجتماعي، فهي تنازل عن الإرادة العامة المعبِّرة عن الجماعة بالتالي فالسُّلطة تصبح للجميع والسيادة ملكُ الشعب[4]، فهو أسَّس فكرة أنَّ الشعب قائم بذاته وإرادة عامة غير منفصلة عنه[5]، فهو يُظفي صفة المواطنة على الأشخاص الذين يُساهمون فعليًا في مسار صنع القرارات،

---

[1] – **بكير بن بايوب قشار**، مرجع سابق، ص. 142.

[2]– **أحمد حسين حسن**، مرجع سابق، ص. 93.

[3] – يقول الفقيه "**جون جاك روسو**" في هذا الشأن أنَّ التحوُّل من حالة الطبيعة إلى الدولة المدنية أو المجتمع المدني يُحدث تغييرات في المعاملات، حيث تحلُّ العدالة محلَّ الغريزة في السلوك، كما تكْتسي أفعال المواطنين صفة أخلاقية كانت غائبة في وقت مضى، ففي إطار المجتمع المدني يتعلَّم الجميع كيْفية إخضاع مصالحهم الخاصة لفائدة الصالح العام، وهو الأساس في التعامل بناء على مبدأ المساواة التي تنْتج حينما يتَّفق المواطنون على واجب الإنصياع للإرادة العامة، أنظر: **ستيفن ديلو، ترجمة ربيع وهبة، مراجعة أبو زيد علا**، مرجع سابق، ص. 231.

[4] – للإستزادة حول موضوع نظرية العقد الإجتماعي راجع في ذلك: **جان جاك روسو**، *في العقد الإجتماعي أو مبادئ القانون السياسي*، ترجمة لبيب عبد العزيز، المنظَّمة العربية للترجمة، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2011.

[5] – **قنديل أماني**، مرجع سابق، ص. 48.

وإلاَّ فإنَّ المواطنون ليسوا سوى رعايا في الحالة التي يمتثلون فيها وينفِّذون أوامر ما يُطلق عليه بالإرادة العامة[1].

جعل الفقيه "**جون جاك روسو**" قضية تحديد طبيعة الصالح العام للمواطنين عن طريق التشاور الجماعي في إطار نظام تشريعي، أيْن يقع على السلطة التنفيذية واجب تنفيذ إرادة الشرعية وإتِّخاذ القرارت المتعلِّقة بتطبيق السياسات والقواعد التشريعية على وقائع أو أحداث بعينها[2].

حاول الفقيه "**جون جاك روسو**" التعرُّض إلى كافة الحواجز التي من شأنها أنْ تكْبح دور المواطنين في المشاركة في إطار المجتمع في صنع القوانين، خاصة وأنَّه يدحض فكرة أنْ يكون ذلك من صنع ممثِّلي الشَّعب فهو يرى من الأنسب والعدل أنْ يتولَّى المواطنون عملية التشريع، ففي هذا الإطار يركِّز على مبدأ المساواة في تحقيق ذلك، إذْ لا يُمكن التذرُّع بالفوارق المالية أو المؤهِّلات الذاتية والشخصية من أجل إقصاء فئة معيَّنة من المجتمع من حق المشاركة الذي يعتبر مبدأً ديمقراطيًا وشرطًا أساسيًا يخلق الإرادة العامة وإستمرارية الحكم الذاتي للمواطنين[3].

رغم إختلاف الأسس التي يسْتند عليها فقهاء المدرسة الكلاسيكية لدعم مواقفهم إلاَّ أنَّ أرائهم تشْترك في نقطة مؤدَّاها التوحيد بين مفهوم المجتمع المدني والدولة، فضلاً عن الإجماع عن تجاوز حالة الطبيعة والإستقرار في الحالة المدنية التي تُفيد وجود هيئة سياسية تقوم على إتِّفاق تعاقدي، بالتَّالي فهم يُجمعون على إحلال المبادئ الديمقراطية في التعامل بين أفراد المجتمع بغرض تحقيق الفضيلة وليس فقط المساواة التي من شأنها أنْ تندثر في الحالة التي يسْعى من خلالها بعض المواطنين إلى تكوين تجمُّعات بغرض الوصول إلى السلطة.

---

[1] - **زياني صالح**، *تطور العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني دراسة حالة الجزائر: 1962-1992*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003، ص. 103، 104.

[2] - **ستيفن ديلو، ترجمة ربيع وهبة، مراجعة أبو زيد علا**، مرجع سابق، ص. 230.

[3] - رغم موقف روسو بشأن حق المواطنين في المشاركة والتشاور إلاَّ أنَّه تعرَّض للنقد على أساس أنَّ المشاركة في إطار المجتمع الذي يفترضه تكون غير مطوَّلة بمعنى أنَّه يتعذَّر الحديث عن فعالية المبدأ في ظل غياب مناقشة تأخذ أبعادًا ديمقراطية لمحدودية الوقت الذي تُمارس فيه، لكن رغم هذا الإنتقاد إلاَّ أنَّ المشاركة مُمكنة الوقوع فهذا لا يعني أنَّه إذا كان التشاور غير مطوَّل فليس معناه أنَّه لن يحدث على الإطلاق، **المرجع نفسه**، ص. 232-235.

ثانيا

موقف فقهاء المدرسة الحديثة من مفهوم المجتمع المدني

مهَّدَّ فقهاء المدرسة الكلاسيكية الأرضية لبروز العديد من المفاهيم كالديمقراطية والسيادة والمواطنة وهي التي إسْتند عليها فقهاء "المدرسة الحديثة (الليبيرالية والماركسية) في محاولاتٍ منهم لتقديم إضافات لهذه المفاهيم، التي أفرزت دور المجتمع المدني كفاعل يُساهم في عمليات تدبير الشأن العمومي لا سيما وأنَّ مواقفها برزت في ظل عصر النَّهضة الذي رافقته العديد من التحوُّلات.

يختلف موقف فقهاء المدرسة الحديثة بشقَّيها اللبيرالي والماركسي حول مفهوم المجتمع المدني إنْ ما قارناه بموقف فقهاء المدرسة الكلاسيكية، فهم تبنُّوا فكرة الفصل بينه وبين الدولة، حيث تُعتبر مواقفهم بمثابة النَّقد للأفكار التي دعا بها كل من توماس هوبز وجون لوك وجون جاك روسو، فأغلبها كانت تدعو إلى قيام كل مفهوم بذاته، وفي هذا الصدد برز موقف كل من فريديريك هيغل **(1)**، والفقيه كارل ماركس**(2)** وأنطونيو غرامشي**(3)**.

1. موقف الفقيه فريديريك هيغل

تبدو أفكار الفقيه " **فريديريك هيغل**" بهذا الشأن بارزة حيث ميَّز بين المجتمع المدني والدولة، وجعل بناء الثانية سابقاً عن الأوَّل، ولم يجعل من المجتمع المدني شرْطاً للحرِّية، لأنَّ نظْرته لهذا الأخير هي نظرة الحاجة والأنانية، وهو ما دفعه للقول بضرورة المراقبة الدائمة من طرف الدولة[1]، كونها السُّلطة الوحيدة التي باسْتطاعتها تقدير احتياجات المجتمع وتحديدها فهي الكل المتكامل، فلا أمر يُعدُّ حقيقة موضوعية إلاَّ إذا تمَّت صياغته بواسطتها، كما أنَّ المجتمع المدني عاجز بمفرده عن تحقيق تماسكه ووحدته وتوازنه الإجتماعي إلاَّ إذا تدخَّلت الدولة[2].

يُركِّز الفقيه "**فريديريك هيغل**" على عامل الروح الذي يمثِّل التوجُّهات الأخلاقية التي ينبغي توافرها في المؤسَّسات الإجتماعية، السياسية والإقتصادية التي تنظِّم الحياة الإنسانية، لهذا فالدولة هي التي تجسّد الروح كونها تعلو على المجتمع المدني الذي تتوسَّطه المصالح المتنافسة، فهي تمدُّه

---

[1] – **برواري محمد أحمد**، مرجع سابق، ص. 11.

[2]– **أحمد حسين حسن**، مرجع سابق، ص. 104.

بالمعايير الأخلاقية ما يُساعد على تحقيق الترابط الإجتماعي، فالروح هي السبيل في بناء هوِّية للبشرية متَّفقة مع أهدافها[1].

ينتقد الفقيه "**فريديريك هيغل**" فكرة المجتمع المدني بوصفه له بأنَّه "وحدة عاجزة" تقتضي مراقبة الدولة لها، فضلا عن كونها قاصرة على تحقيق الأمن في الشكل التعاقدي كما دعا إليه فلاسفة العقد الإجتماعي، حيث كان تركيزه منصبًا حول مفهوم الدولة ودورها في تكريس الحرِّية والديمقراطية، فهو يفترض ضرورة وجودها كفاعل أقوى من المجتمع المدني[2].

تعرَّض موقف الفقيه "**فريديريك هيغل**" بدوره إلى الإنتقاد بحجَّة أنَّه لم يسْتطع تكوين نظرية منظَّمة ومتناسقة حول مفهوم المجتمع المدني فما قدَّمه أقلُّ من أنْ يتكامل في شكل فلسفة سياسية إجتماعية شاملة، كما أنَّ الإطار المفاهمي لديه يُعاني من تناقضات تُحيل إلى اسْتعجاله لحدوث "أزمة المشروعية" أين يشكِّل الإمتداد المعاصر لنشاط الدولة تهديدًا للإسْتقلال الذي يتمتَّع به كلا المجالين السياسي والمدني[3].

2. موقف الفقيه كارل ماركس

شكَّل موقف الفقيه "**فريديريك هيغل**" دافعًا لبروز مواقف فقهية أخرى[4]، كموقف الفقيه "**كارل ماركس**" الذي بادر بانتقاد الأفكار التي دافع عنها هذا الأوَّل من خلال جعل مفهوم المجتمع المدني مجالاً للصِّراع الطبقي كونه يحدِّد المسْتوى السياسي أو الدولة[5]، فسرعان ما تفطَّن "ماركس" للقصور الذي تخلَّل محاولات "هيغل" للإلمام بمقاربة المفهوم.

---

[1] – **ستيفن ديلو، ترجمة ربيع وهبة، مراجعة أبو زيد علا**، مرجع سابق، ص. 373.

[2]– **زياني صالح**، سابق، ص. 109.

[3]– **المرجع نفسه**، ص. 105.

[4] – تعتبر نظرة الفقيه "**فريديريك هيغل**" حول مفهوم المجتمع المدني مختلفة تمامًا عن نظرة نظرائه السابقين فهو قد منح للمفهوم تطوُّرًا مغايرًا بسبب وجود نظام إقتصادي قائم على السوق، أنظر: **جون إهرنبرغ**، ترجمة علي حاكم صالح، حسن ناظم، مراجعة فالح عبد الجبار، *المجتمع المدني"التاريخ النقدي للفكرة"*، المنظَّمة العربية للترجمة، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2008، ص. 254، 255.

[5] – **برواري محمد أحمد**، مرجع سابق، ص. 12.

إختلفت نظرة الفقيه "**كارل ماركس**" عن نظيره "**فريديريك هيغل**" حيث وصل إلى حدِّ نفي وجود المجتمع المدني، فهو خلص إلى فكرة مفادها أنَّ "هيغل" قد أخفق في فهم العلاقة الحقيقية بين الدولة والمجتمع المدني، وهو ما عبَّر عنه على النحو التالي: " ***إنَّ العائلة والمجتمع المدني مقدِّمتا الدولة، وهما عنصران فاعلان حقًا، ولكن الفلسفة التأمُّلية لهيغل قلبت الأشياء***"[1].

يربط الفقيه "**كارل ماركس**" مفهوم المجتمع المدني بالمجتمع الطبقي حيث قيَّد حرِّية الفرد بشرط التحرُّر السياسي والإجتماعي والإهتمام بالصراع الطبقي، فضلاً عن دور الطبقة العاملة في انتصار الثورة في ظل مجتمع اشتراكي منظَّم يحكم فيه الشعب نفسه بنفسه بعد أنْ يقضي على الدولة البرجوازية ويأسِّس الديمقراطية الشعبية[2].

تُعتبر نظرة الفقيه "**كارل ماركس**" هي الأخرى في البداية سلبية حيث جعل مفهوم المجتمع المدني مجالاً للأنانية يتنافر الأفراد في إطاره، فعلى حدِّ تعبيره فإنَّه عبارة عن ***فرد منعزل عن المجتمع منكفئ على ذاته مشغول كلِّية بمصالحه الخاصة وبالتصرُّف وفق نزواته الطبيعية الخاصة، والرابطة الوحيدة بين الناس وبين هذه النوعية من الأفراد هي الضرورة الطبيعية والحاجة والمصلحة الخاصة على ملكيتهم وأشخاصهم الأنانية***"[3].

أثار الفقيه "**كارل ماركس**" في مقاله المعنون "حول المسألة اليهودية" «On the jewish question »،إشكالية الحقوق في إطار المجتمع المدني وخلص إلى فكرة مفادها أنَّ الدولة العلمانية الحديثة تعترف بما يُمكن أنْ نُطلق عليه "الوجود المزدوج للمواطن" ، بمعنى أنَّه يُنظر إليه من زاويتين،

---

[1]– « ***Family and civil society are the premises of the state, they are the genuinely active elements, but in speculative philosophy things are inverted*** », **KARL Marx**, "*Contribution to the critique of Hegel's philosophy of law*", in KARL Marx, FREDERICK Engels, collected works, electric book, vol.3, 1844, online version 2000, p. 8.

[2] – **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2005، ص. 8.

[3]– نقلا عن **ستيفن ديلو، ترجمة ربيع وهبة، مراجعة أبو زيد علا**، مرجع سابق، ص. 374، 375.

فقد يكون عنصرا منتميا إلى المجتمع المدني يعمل على تحقيق مصالحه الخاصة أو مواطنا يسعى ويلتزم بتحقيق الصالح العام[1].

تتمثل الحقوق التي أثار إشكاليتها الفقيه "**كارل ماركس**" في "حقوق المواطن" وهي حق المشاركة في إقرار السياسات العامة والحق في وجود تداول مفتوح وحرّ للآراء والحق في مطالبة المسؤولين بتعديل قراراتهم، لأنَّ التمتُّع بهذه الحقوق السياسية من شأنِه أنْ يُرسي قاعدة للإنخراط في العمل الجماعي بين كافة المواطنين[2].

3. موقف الفقيه أنطونيو غرامشي

تختلف إذن وجهات نظر فقهاء المدرسة الحديثة بشقَّيها الليبيرالي والماركسي وتعدَّدت بذلك الآراء، كموقف الفيلسوف الإيطالي "**أنطونيو غرامشي**" الذي لم يتوانى عن طرح أفكاره المرتبطة بمفهوم المجتمع المدني، حيث يعتبره جزءُ من البنية الفوقية، التي تنقسم إلى مجتمع مدني وآخر سياسي، تتمثَّل وظيفة الأوَّل في الهيْمنة عن طريق الثقافة والإيديولوجيا، أمَّا الثاني، فهي السيْطرة والإكْراه بالتالي فالمجتمع المدني وِفْقه هو مجالٌ للتَّنافس الإيديولوجي[3].

يُميِّز الفقيه "**أنطونيو غرامشي**" بين المجتمع المدني بوصفه يشْمل مجموعة من المنظَّمات التي تعمل تحت الهيْمنة الإيديولوجية بواسطة الكنيسة والتنظيم المدرسي وتنظيمات الصحافة، وبين المجتمع

---

[1] – **ستيفن ديلو، ترجمة ربيع وهبة، مراجعة أبو زيد علا**، مرجع سابق، ص. 373.

[2] – حيث أشاد الفقيه "كارل ماركس" بأهمِّية التحرُّر الإنساني من خلال قوله بأنَّ: "***التحرُّر الإنساني لن يكتمل إلاَّ عندما يستوعب هذا الإنسان الفرد الواقعي ذلك المواطن المجرَّد بداخله... وعندما يكون قد تعرَّف على قواه ونظمها... بصفتها قوى اجتماعية، بحيث لا يفصل بعد ذلك هذه القوة الإجتماعية عن نفسه كقوة سياسية***"، فمن خلال هذا دعى كافة الأفراد لأنْ تكون لديهم القدرة على صياغة مجتمع سياسي يُمثِّل المصالح العامة المشتركة، فاشْترط لتحقيق التحرُّر الفعلي وجود مجتمع سياسي منخرط في التنظيم الديمقراطي ويدير الحياة الإقتصادية الإنتاجية، **المرجع نفسه**، ص. 379.

[3]– **برواري محمد أحمد**، مرجع سابق، ص. 12.

السياسي بصفته جهازٌ قمعي موجَّه في الأساس لتحقيق تطابق الجماهير وشكل الإنْتاج حيث يتضمَّن كل من الشرطة والقانون أين يُباشر هذه الوظيفة القهرية موظَّفون متخصِّصون[1].

إعتمد الفقيه "**أنطونيو غرامشي**" في تحليله لمفهوم المجتمع المدني على ثلاثة عناصر وهي الإيديولوجيا، الهيمنة والثقافة، فحسب رأيه فإنَّ ضمان إستقرار البرجوازية وفرض نظامها يتحقَّق باتِّحاد مجالين، المجال الأوَّل تمثِّله الدولة وما يتْبعها من أجهزة فهي التي تحقِّق السيطرة السياسية، والمجال الثاني هو المجتمع المدني وما يحتويه من تنظيمات كالنقابات الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والتي بدورها تحقِّق الهيمنة الإيديولوجية والثقافية[2].

رغم إختلاف المواقف الفقهية الليبيرالية والإشتراكية بشأن مسألة تحديد مفهوم المجتمع المدني ومضمونه، إلاَّ أنَّه في العصر الراهن تمَّ الإتفاق حول ضرورة إعادة بعث المفهوم من جديد من خلال تمكين الهيئات التشاركية من ممارسة أدوارها المختلفة تحقيقاً للصالح العام وتقييدًا لسلطة الدولة المتدخلة، على النحو الذي يُحقِّق التنمية والتدبير الرشيد للشأن العمومي.

يقول الكاتب "**جون إهرنبرغ**" في هذا الإطار أنَّه: ***إذا كان المجتمع المدني يعني في مكان معيَّن النَّزعة الجمهورية الدستورية ويعني في مكان آخر الروح الطوعية المحلِّية المدعومة بمعايير غير رسمية من التضامن والتعاون المتبادل، فإنَّ كلا التوجُّهين الفكريين يسْعى لأن ينظر إلى المجتمع المدني بوصفه ميدانًا للفعل الحر الديمقراطي الذي يحدُّ من غلواء تدخُّل سلطة الدولة***"[3].

تُشيد مختلف المواقف الفقهية في الوقت المعاصر بأهمِّية دور المجتمع المدني حيث يؤكِّد الفقيه "**وايت**" أنَّ الغرض منه هو تحقيق مشاريع تنموية وسياسية متعدِّدة، كما ينظر إليها أصحاب النظريات التنموية على أنَّه نموذج للمشاركة المجتمعية وآلية لبناء الديمقراطية[4].

---

[1]- **بلعيور الطاهر**، مرجع سابق، ص. 122.

[2] - **بن محرز ليندة طراد**، مرجع سابق، ص. 100.

[3] - **جون إهرنبرغ**، ترجمة علي حاكم صالح، حسن ناظم، مراجعة فالح عبد الجبار، مرجع سابق، ص.15.

[4]- نقلا عن **مارتينا فيشر**، *المجتمع المدني ومعالجة النزاعات: التجاذبات والإمكانيات والتحدِّيات*، ترجمة يوسف حجازي، مركز بحوث برغهوف للإدارة البنَّاءة للنزاعات، 2006، ص. 26.

يُطالب خبراء الإقتصاد الليبيراليون بإلغاء قيود التنظيم والخصْخصة حتى يتم فتح المجال أمام الفواعل غير الدولاتية للمساهمة في عمليات صنع القرارات في ظل الدولة الحديثة، كما يذهب البعض إلى جعل وظيفة الهيئات التشاركية مدخلاً للحدِّ من نفقات الدولة، فضلا عن كونها إحدى وسائل الحفاظ على التضامن الإجتماعي في مواجهة الإضطرابات الناجمة عن الأسواق، في حين يركِّز الإشتراكيون على الدور السياسي للمجتمع المدني ويدعون إلى تحويل المجتمع أو تقديم أسلوب بديل للحوكمة الإجتماعية[1].

الفرع الثاني

مفهوم المجتمع المدني

رغم إختلاف الإطار الزمني الذي برز فيه مفهوم المجتمع المدني وتباين الآراء حول مضمونه ومعانيه غير أنَّ ذلك لم يمنع من إعطاء بعض التعاريف المتباينة وفق الظرف التاريخي الإقتصادي والإجتماعي التي قدِّمت فيه، كما أنَّها لا تتشابه بفعل أنَّ هناك من أغفل بعض الجوانب من خلال التركيز على الجانب الإقتصادي، ومن ركَّز على البعد الإيديولوجي بربط وجود المجتمع المدني بالمجتمع الشيوعي **(أولا)**.

تُعتبر ماهيات المجتمع المدني صعبة التأطير خاصة بفعل الإختلاف الذي حدث بشأن تحديد محتواه ولصعوبة تحديد الآليات المسخَّرة لتفعيل نشاط الهيئات التشاركية،غير أنَّ المستقر عليه هو أنَّه يُمثل القطاع الثالث الذي يساعد على الحدِّ من سلطة الدولة ويُساهم في تحقيق الديمقراطية التشاركية التي أضحت السبيل لكل إصلاح سياسي أو إداري أو إقتصادي، فهو كان وليد العديد من الأسباب **(ثانيا)**.

أولا

تعريف المجتمع المدني

يُعدَّ الحديث عن مفهوم المجتمع المدني بمثابة الحديث عن المواطن والمواطنة عن المجتمع والدولة والحرِّيات المؤسّسية، حيث يُلاحظ أنَّ أغلب محاولات الإحاطة بالمفهوم تدور حول ثلاثة مفاهيم

[1] – **مارتينا فيشر**، مرجع سابق، ص. 26.

رئيسية وهي المواطن، المجتمع والسلطة، فالنظريات التاريخية عمدت إلى تغليب أحد الأطراف على حساب الآخر، فهناك من يرفع شأن الدولة على المجتمع والفرد، وهناك من يعكس النظرية حيث يتم رفع حقوق الفرد والحرّيات، أو يقوم بتغليب مصلحة المجتمع ككل[1].

قُدِّمت مجموعة من التعاريف لمفهوم المجتمع المدني فمنها من تطرَّق إلى الهيئات التشاركية التي تشكّل تركيبته ليُعرَّف بذلك تعريفا عضويا، كما منحت له بعض التعاريف الغائية من خلال إثارة الهدف من وراء الإعتراف بتنظيماته المختلفة وطابع نشاطها الطوعي غير الهادف إلى تحقيق الربح إنَّما إلى الإصلاح وحسن التدبير.

من بين التعاريف المقدَّمة لمفهوم المجتمع المدني أنَّه: ***نسيجٌ مُتشابك من العلاقات، التي تقوم بين أفراده من جهة، وبيْنهم وبين الدولة من جهة أخرى، وهي علاقات تقوم على تبادل المصالح والمنافع، والتعاقد والتراضي والتفاهم والإختلاف والحقوق والواجبات والمسؤوليات ومحاسبة الدولة في كافة الأوقات التي يسْتدعي فيها الأمر محاسبتها***"[2].

يُعرَّف كذلك المجتمع المدني بأنَّه:" ***مجموعة من التنظيمات التطوعية الحرَّة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمةً في ذلك بقيم ومعايير الإحترام والتراضي والتسامح والإدارة السلَّمية للتنوُّع والخلاف***"، فضلاً عن كونه: "***مجموعة من الأبنية السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والقانونية التي تنْتظم في إطارها شبكة معقَّدة من العلاقات والممارسات بين القوى والتكوينات الإجتماعية في المجتمع، ويحدث ذلك بصورة ديناميكية ومسْتمرة من خلال مجموعة من المؤسَّسات التطوعية التي تنْشأ وتعْمل باسْتقلالية عن الدولة***"[3].

---

[1] – **قنديل أماني**، مرجع سابق، ص. 45.

[2] – **محمود محمود عرفان، عبد الرحمان صوفي عثمان**، *"دور منظَّمات المجتمع المدني في دعم خدمات الرِّعاية الإجْتماعية في المجتمع المدني (الضرورات والمسْتلزمات)*، مجلَّة الآداب والعلوم الإجتماعية، مجلَّد 02، عدد05 ، كلية الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة السلطان قابوس، عمان، 2014، ص. 72.

[3] – **شليغم غنية**، *"المجتمع المدني والمواطنة في الجزائر: الواقع والمعوِّقات"*، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، عدد 08، مخبر البحث الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة 01، 2016، ص. 163.

يعمل المجتمع المدني على تحقيق مجموعة من الأهداف وهو ما يسمح بتقديم تعريف غائي له لاسيما أنَّه لابدَّ من إستيعاب أساس إعادة تداوله في الوقت الراهن بعد أنْ تمَّ تجاوزه في فترة زمنية ماضية، لهذا فإنَّه يُنظر إليه كمدخل لتحقيق التوافق بين أفراد المجتمع وحلِّ المشاكل بشكل ودِّي تغيب فيها الفوضى الناجمة عن إختلاف وجهات النظر[1].

يُستشف من خلال التعاريف المقدَّمة حول مفهوم المجتمع المدني ضرورة توافر مجموعة من الأركان والشروط، منها الركن التنظيمي المؤسَّسي الذي يُفيد إحتواء المفهوم للهيئات التشاركية التي تُمثِّل تركيبته الداخلية والتي يكون إنخراط المواطن في إطارها طوعياً، فالأمر يتعلّق على سبيل المثال بالجمعيات والنقابات المهنية والعمالية على الصعيد الداخلي والمنظمات غير الحكومية على الصعيدين العالمي والدولي[2].

يتمثَّل الركن الثاني في الفعل الإرادي الحر الذي مفاده الإنضمام إلى الهيئات التشاركية وتكوينها بإرادة حرَّة وطواعية، فالمجتمع المدني يختلف من حيث تركيبته عن السُّلطات العامة التي تفرض سيادتها وقوانينها، فهو يشكِّل القطاع الثالث بعد الدولة والقطاع الخاص، إلى جانب هذا يُفترض أن تمارس الهيئات التشاركية مهامها باستقلالية عن سلطة الدولة[3].

يُشترط أيضاً للحديث عن المجتمع المدني ضرورة توافر الركن الأخلاقي في تعامل الهيئات التشاركية فيما بينها أو في علاقاتها مع الدولة، لأنَّ الأصل هو الخروج من حالات التنازع وعدم التفاهم

---

[1]– من بين وظائف المجتمع المدني إشاعة ثقافة مدنية ترسي في المجتمع قيم النزوع للعمل الطوعي، والعمل الجماعي، وقبول الإختلاف والتنوع بين الذات و الآخر وإدارة الخلاف بوسائل سلمية في ضوء قيم الإحترام والتسامح والتعاون والتنافس والصراع السلمي، أنظر: **علي مفتي محمد أحمد**، مرجع سابق، ص. 18.

[2] – **حاتم علوان إبتسام**، *"واقع المجتمع المدني في الوطن العربي"*، مجلة كلية الأداب، عدد 98، كلية الأداب، جامعة بغداد، 2011، ص. 693.

[3] – تمثل الإستقلالية عن الدولة أهمَّ ركن ينبغي توافره للحديث عن دور الهيئات التشاركية وتأثيرها على عمليات صنع القرارات والمشاركة إلى جانب الإدارة العامة في تحقيق الرشد الإداري، لكن هذا لا يعني إنفصالها عن الدولة إنَّما تمتُّعها بقدر من الإستقلالية المالية والإدارية والتنظيمية، مع حيازتها على صلاحية المبادرة بالتغيير ونشر الوعي داخل المجتمع، حيث أنَّ دورها الرئيسي يتمثَّل في الجانب التوعوي، لهذا يُفترض أنْ تتمتع هذه الهيئات بقدر من الحرية في التصرُّف، أنظر: **المرجع نفسه**، ص. 694، 695.

الناتج عن تعدُّد الآراء، خاصة وأنَّ هذه الهيئات التشاركية تضمُّ تشكيلة متنوِّعة يختلف أعضائها في وُجهات نظرهم ومستواياتهم العلمية والثقافية، لهذا لابدَّ من تقبُّل الرَّأي المعارض.

يُرادف مفهوم المجتمع المدني مفهوم "التقدُّم الإنساني" نتيجة ما يحمله من مبادئ كالحرِّية، المشاركة وكذا إحترام حقوق الآخرين والمبادأة، فضْلاً عن تسوية الخلافات بشكلٍ ودِّي وحضاري، ناهيك عن مختلف المبادئ التي تندرج في إطار ثقافة الديمقراطية ذاتها[1].

يتكوَّن المجتمع المدني من بنية مؤسَّسية تضمُّ مؤسَّساته وتنظيماته ويسْتند إلى بنية قيمية ثقافية تجسِّد الأخلاق الرَّاقية وتقبُّل الرَّأي الآخر، وإلى بنية إقتصادية إجتماعية ترتبط بدرجة التطوُّر الإقتصادي والإجتماعي في الدولة وبطبيعة القوى والتكوينات الإجتماعية فيها، كما يرتكز على بنية سياسية قانونية تُمثِّل الإطار السياسي والقانوني للمجتمع المدني والدولة معًا[2].

يحتلَّ المجتمع المدني المرتبة الثالثة بعد الدولة والقطاع الخاص لهذا يُطلق عليه وصف القطاع الثالث، يضم في تركيبته على الصعيد الوطني كل من الجمعيات ونقابات العمَّال، أمَّا على الصعيد الدولي فهو يتكوَّن من المنظَّمات غير الحكومية، أمّا وظيفته فهي متشعِّبة، فقد يعمل على حماية البيئة، وتحقيق التضامن الإجتماعي، فهو في الأساس يهدف وبشكل خاص إلى تحقيق الديمقراطية التشاركية.

ثانيا

أسباب تنامي دور المجتمع المدني

تعدَّدت الأسباب وراء تنامي وتصاعد دور المجتمع المدني فمنها الإجتماعية والثقافية، الإقتصادية والسياسية، حيث برز كردٍ على سُلطة الحزب الواحد في الدول الشيوعية بإيجاد مرجعية إجتماعية خارج الدولة، وعلى بيروقراطية وتمركز عملية اتِّخاذ القرار في الدول الليبيرالية[3].

---

[1] - **زياني صالح**، مرجع *سابق*، ص. 91.

[2] - **حاتم علوان إبتسام**، مرجع سابق، ص. 696.

[3] - **محمد أحمد علي مفتي**، مرجع سابق، ص. 15.

فضلاً عن ذلك، فالمجتمع المدني عبارة عن رد على سيْطرة إقتصاد السوق على الحياة الإجتماعية وعلى دكتاتوريات العالم الثالث من جهة، و البنى العضوية والتقليدية فيه من جهة أخرى[1]، وعليه فإنَّ الرغبة في تأسيس نظام إجتماعي وإقتصادي وسياسي جديد يسْتند على العقلانية بناءً على أسس شرعية مختلفة شكَّلت دافعاً أمام بروز دوره[2].

تزامن ظهور مفهوم المجتمع المدني مع تطوُّر المجتمعات الليبيرالية التي تعتمد على الشرعية الدستورية وتلتزم بالحقوق والحريات السياسية والإجتماعية للأفراد، فما ساعد على تنامي دور الهيئات التشاركية هو التحوُّلات الطارئة على الساحة الدولية، وتأثيرات العولمة الإقتصادية ونُضم المعلومات التي خصَّت هذا المفهوم بطابع إيديولوجي إقترن بالحركات الإحتجاجية خلال الثمانينات في أروبا الشرقية، وأفرزت معطيات جديدة على صعيد علاقته بالإقتصاد والدولة، الأمر الذي دفع بالقول بأنَّ الديمقراطية هي الأساس في تواجده[3].

يمثِّل المجتمع المدني أداةً للتقليل من حدَّة المشاكل الناجمة عن إعادة هيْكلة الدولة وخصْخصة قطاعاتها المختلفة وهو ما يُفقدها دورها المطلوب في بناء مجتمع ديمقراطي، وعليه فإنَّ الغاية من وجوده هو بناء الديمقراطية كونه يحتوي على دلالات إيديولوجية مبنية على رؤية ليبيرالية قائمة على الربط بينه وبين الديمقراطية، حيث يُجسِّد قيماً سلوكية ترتكز على الإعتراف بالتعددية والإختلاف، وتمكين المواطنين من بناء الأطر المؤسَّسية والمنظَّمات السياسية التي تُحقِّق مصالحهم[4].

كان مفهوم المجتمع المدني يُستعمل للدَّلالة على عملية صياغة النِّظام الإجتماعي والسياسي الرأسمالي في مقابل النِّظام السلطوي الكنسي والإقطاعي ومناوءة النظام الفوضوي وبين معاداة الدولة الحديثة أو مواجهتها أو الإستقلال عنها[5]، فهو كان يُعبِّر عن جل المحاولات التي كانت تهدف أنذاك لتتبُّع ظهور الدولة والحكم المدني وإمكانية إيجاد نظام إجتماعي وسياسي ومدني مستقل عن النظام

---

[1] - **محمد أحمد علي مفتي**، مرجع سابق، ص. 15.

[2] - **أحمد حسين حسن**، مرجع سابق، ص. 90.

[3] - **بلوصيف الطيب**، مرجع سابق.

[4] - **علي مفتي محمد أحمد**، مرجع سابق، ص. 15، 17.

[5] - **أحمد حسين حسن**، مرجع سابق، ص. 50.

الكنسي، فضلاً عن المساعي المستمرة الرَّامية إلى التوصُّل إلى عقد إجتماعي يربط بين كافة المواطنين والدولة يتضمَّن واجب الوفاء ببنود العقد من خلال الإلتزام بما تمَّ الإتِّفاق عليه من حقوق وواجبات[1].

يتحدَّث الفقيه "**ألكسيس دي توكفيل**" عن أهمِّية الإنخراط في إطار المجتمع المدني من خلال إثارته للعلاقة التي تجمع بين حق المشاركة والمساواة حيث يقرَّ بأنَّ هذا ما يُحقِّق قوَّة الدول ويُظفي عليها طابع الديمقراطية، فالعمل المشترك هو الذي يُجسِّد الأهداف المشتركة، وميَّز حينئذ بين المجتمعات الأرستقراطية التي تقوم على أساس الفردية وعدم المشاركة، وبين المجتمعات الديمقراطية التي يسْتلزم الحفاظ عليها ضرورة التشارك بشكل طوعي من أجل تحقيق أهداف سياسية وإلاَّ تعرَّضت إسْتقلاليتها لمخاطر كبيرة[2].

يُعدَّ إذن المجتمع المدني بمثابة السبيل الذي باسْتطاعته صياغة الحلول للمشاكل الإجتماعية والإقتصادية السياسية التي يُعاني منها المواطنون، حيث يُنظر إليه في الوقت الراهن بأنّه الفاصل في هذه القضايا بدلاً من الدولة، فهو ضروري لحماية الرَّأي العام المستقل وسلامة الفضاء العام، بالتَّالي فدوره بالغ الأهمية لما يوفِّره من ضمانات لحماية الديمقراطية ضدَّ التهديد الذي تشكِّله بيروقراطية الدولة الحديثة التي تسْعى لتشمل المزيد من الحياة الإجتماعية عوضًا من إيجاد حلول للمشاكل التي يتخبَّط فيها المواطنون[3].

من بين الأسباب التي خلقت أيضا الحاجة إلى بروز دور الهيئات التشاركية هو ضرورة إعادة صياغة الرأي العام، بواسطة الوسائل والآليات التي يتم تسْخيرها لجمع أكبر قدر ممكن من المواطنين من أجل التأثير في عمليات صنع القرار، تفعيلاً بذلك لدور المجتمع المدني وممارسة الضغط، لأنَّه الإطار

---

[1]- **أحمد حسين حسن**، مرجع سابق، ص. 93.

[2] - عبَّر عن ذلك من خلال مقولته ***"لا تضحية بالإرادة أو المنطق، بل إنَّ الإرادة والمنطق يُستخدمان لتحقيق النجاح المشترك***"، أنظر:

- **ألكسيس دي توكفيل، تحرير ديفيد بوز، ترجمة صلاح عبد الحق، مراجعة فادي حدادين**، *المشاركة في الحياة المدنية*، جزء من كتاب *الفردية والمجتمع المدني (مفاهيم الليبرتارية وروادها)*، رياض الريس للكتب والنشر، لبنان، 2008، ص. 51-53.

[3] -**ALAGAPPA Muthiah**, *Civil society and political change in Asia (Expending and contracting democratic space)*, Stanford University Press, Stanford, California, 2004, p. 29.

الذي يساعد المواطن على إستعادة السيطرة على الحياة العامة، وفي الوقت نفسه هو عامل محتمل للتغيير في الدولة[1].

يُشكِّل المجتمع المدني إذن ضرورة من ضرورات تحقيق الديمقراطية بشكل عام والديمقراطية التشاركية بشكل خاص، وذلك لما يُوفِّره من إمكانيات التأثير على الرأي العام، ففي إطار الهيئات التشاركية يُمكن أنْ يُسْمع صوت المواطن ويُصبح بذلك فاعلاً يُساهم في صنع القرارات التشاركية باسْتعمال الوسائل التي تحوز عليها هذه الهيئات[2].

قدَّم المنظرون الكلاسيكيون تصوُّرا للمجتمع المدني في صلته بالشُّؤون السياسية وجعلوا منه كيانًا موازيًا تنظِّمه الدولة لكي يكون ثقلاً معاكسًا للخصوصية وضامنًا للمدنية، في حين نظر إليه الليبيراليين والماركسيين من منظور المصلحة الفردية كعامل يُساعد على الحدِّ من سلطة الدولة، بحجَّة أنَّ المجتمع المدني المتأسِّس على حقوق الملكية وحرِّية التجمُّع وحكم القانون والمساواة القانونية والحرِّيات المدنية يلعب دورًا مركزيًا في تطوُّر النظرية الديمقراطية، لأنَّه عبارة عن ميدان مستقل للنشاط الديمقراطي ووسيلة مساعدة فعلية ودليل نظري يُساعد على الكشف عن القضايا المهمِّة في الحياة الإجتماعية[3].

يُمارس المجتمع المدني دوراً في السياسة الديمقراطية ذلك لأنّ الديمقراطية السليمة إنَّما تتطلَّب اتِّحادات طوعية ونشاطًا متزايدًا، لهذا يقع على عاتق الهيئات التشاركية واجب إحياء دور الجماعات وتدريب المواطنين الناشطين من أجل القضاء على عوامل الفساد والبيروقراطيات[4].

---

[1] – وهذا من باب أنَّ المجتمع المدني هو الزاوية التي يوجد فيها المجال الخاص ويتلاحم فيها المجال العام بشكل مستمر عن طريق علاقات الإتفاق والتواتر، أنظر:

ALAGAPPA Muthiah, op.cit. p. 29.

[2] – **Ibid.** p.51.

[3] – **جون إهرنبرغ**، مرجع سابق، ص. 443.

[4] – لأنَّ المشاركة الديمقراطية المثمرة تقتضي أنِ تكون أصوات المواطنين في السياسة واضحة، وعالية ومتساوية، واضحة حتى يعرف المسؤولون الرسميون ما يريده المواطنون وما يحتاجونه، وعالية حتى تكون حافزًا للمسؤولين الرَّسميين على إيلاء العناية لما يسمعونه، ومتساوية حتى لا يُنتهك المثال الديمقراطي عن الإستجابة لحقوق الجميع"، **المرجع نفسه**، ص. 437، 438– 464.

يتحقَّق إذن دور المجتمع المدني في تحقيق الرُّشد الديمقراطي من خلال إشراك المواطن بقدر الحرِّية التي تتمتَّع بها هيئاته التشاركية، وبحجم المسؤولية التي يتحمَّلها أعضائها على النَّحو الذي يدفع المواطن إلى تبنِّي مواقف منطقية بشأن قضايا مجتمعه، ناهيك عن خلق التأثير الواعي بتوفير الفضاء والوسائل لتوضيح المصالح العامة وتشكيل الرَّأي العام[1].

يلعب المجتمع المدني دور الفاعل التنموي الذي يُساهم في عمليات تشكيل الرأي العام والتأثير على صنع القرار وإعادة تحديد نمط الحكم لهذا يُشترط أنْ تحوز الهيئات التشاركية على عوامل الثبات والتأثير لتكريس قيم الديمقراطية على أرض الواقع، ففي الوقت الراهن يظطلع بدور ريادي في توجيه نظم الحكم وترشيد الممارسة وصنع القرارات التي تتلائم وإحتياجات المواطنين[2].

يُستعمل مفهوم المجتمع المدني للدَّلالة على العديد من المتغيِّرات فهو عادةً ما يُشير إلى ظهور أنماط جديدة من المشاركة السياسية خارج إطار هياكل الدول الرَّسمية والنظم الحزبية[3]، فهو يخلق الفضاء السياسي الذي يوفِّر الحماية للمواطنين من السُّلطة المطلقة للدولة، كما يُنهي احْتكار السياسة من طرف الأحزاب، بالتالي فدوره يعدُّ ضرورياً لنقل إنشغالات المواطنين وتأسيس رأي عام يكْفل التوازن بين كافة القوى الإجتماعية، الأمر الذي يُساعد على توفير شرعية توافقية نابعة من تحت من إرادة المواطنين[4].

تظهر في هذا الإطار أهمِّية المجتمع المدني في إحتواء المواطنين وتمكينهم من ممارسة حقوقهم كفاعلين داخل المجتمع، وهذا بفعل أنَّ الدافع والقدرة على المشاركة الفاعلة في الشؤون العامة متجذِّران في المؤسَّسات اللاَّسياسية التي يرتبط بها الافراد أي في المجتمع المدني[5].

---

[1] – **ALAGAPPA Muthiah**, op.cit. p. 51.

[2] – **DWAYNE Woods**, *« Civil Society in Europe and Africa: Limiting state power through a public sphere»*, Africain Studies Review, vol 35, n° 2, 1992, pp. 77- 100.

[3] – **Ibid.** p. 77.

[4] – **LECA Jean**, « *La démocratie à l'épreuve des pluralismes* », Revue française de science politique, vol 46, n° 2, 1996, p. 225, 226.

[5]– رغم الإجماع على أنَّ المجتمع المدني يتشكَّل في الأساس بفعل سلطة الدولة غير أنَّ النظرية السياسية الليبرالية مازالت تنظر إلى الهيئات التشاركية بوصفها عائقًا يصدُّ جموح السلطة المركزية، ناهيك عن كونها عاملا من شأنه أنْ يعرقل الديمقراطية مثلما قد يدفع بها إلى الأمام، أنظر: **جون إهرنبرغ**، مرجع سابق، ص. 442، 458، 459.

الفرع الثالث

تبنِّي مفهوم المجتمع المدني من طرف التشريعات العربية

تمَّ تبني مفهوم المجتمع المدني في الوطن العربي نتيجة تنامي الوعي بضرورة الإنفتاح على الديمقراطية حيث تطوَّر في ظل هذه المجتمعات بعد أنْ إسْتعابت مضمون وأهمِّية حقوق الإنْسان وحرِّياته الأساسية، وتمَّ تبنِّيه بفعل الرَّغبة في الحصول على المزيد من الحرِّيات والحقوق، ناهيك عن تجديد وإيجاد أساليب أخرى للرَّقابة على السُّلطات العامة والحكومة[1].

تباينت وُجهات النظر بشأن موضوع إسقاط تجربة المجتمع المدني ذو الأصول الغربية على المجتمعات العربية، حيث تراوحت بين مؤيِّد ومعارض، فمن إسْتحسنوا الفكرة دافعوا عن مواقفهم بحجَّة أنَّه المخرج للأزمة العربية، ذلك لما له من قدرة على تجاوز عقبات النظام العربي وسلطة الأنظمة الشمولية التي تحدُّ من الممارسة السياسية المدنية في الدولة بناءً على مبدأ الإستئثار بالعمل السياسي[2].

أمَّا عن حُجج المعارضين فهي كانت في الغالب تتراوح حول عدم ملائمة الوقائع والظروف بين المجتمعات الغربية التي نشأ فيها المفهوم والمجتمعات العربية المستهلكة له، لذلك فهم يتصوَّرون أنَّ فرص نجاح تطبيق الفكرة شبه معدومة، فهُم يتبنَّون مواقف سلبية حيال كل ما هو غربي على أساس أنَّ هذه الأفكار ليْست إلاَّ وسائل جديدة للسيْطرة والإسْتعمار[3].

لاقت إذن فكرة تبنِّي مفهوم المجتمع المدني من طرف التشريعات العربية إنتقادات لاذعة بحجَّة أنَّ تطبيقه لا ينبغي أنْ يكون من باب الإسْتهلاك المفرط وتبني كل ما يبرز في المجتمعات الغربية، بمعنى أنَّ المجتمعات العربية في الوقت الراهن ليْست بحاجة إلى أفكار مستوردة بفعل واقعها المختلف

---

[1] – **بوطيب بن ناصر**، *"المجتمع المدني وتعزيز التحول الديمقراطي"*، مجلة الديمقراطية، عدد 55، المركز الديمقراطي العربي للدِّراسات الإسْتراتيجية الإقتصادية والسياسية، مصر، 2014، ص. 157.

[2] – ***المجتمع المدني في العالم العربي (التطور، الإطار القانوني والأدوار)***، منهج جامعي موجَّه لطلاَّب الجامعات، المجتمع المحلي، المجتمع الوطني والمجتمع الدولي، (د.س.ن)، ص. 20، متوفِّر على الموقع الإلكتروني: www.icnl.org ، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ: 22 ديسمبر 2018.

[3] – **المرجع نفسه**، ص. 20.

تمامًا عن واقع الدول الغربية التي نشأ فيها هذا المفهوم الحديث المزامن لمفهوم العولمة الإجتماعية[1]، فضلاً عن كونه يتَّسم بالغموض والسيولة ولا يتوافق مع خصوصيات الثقافة والبنى الإجتماعية في المنطقة العربية[2].

يقول في هذا الشأن الكاتب "عزمي بشارة " ***بأنَّ مفهوم المجتمع المدني خارج أوروبا يلعب دوراً مشبوها، دور "القابلة" المتسترة على عملية إجهاض سياسية، عملية لا تسييس، أو دور العميل المزدوج الذي يُعادي السياسة باسم الديمقراطية، ثم يُدير ظهره لها باسم كونها معركة سياسية***"[3]، فضلا عن هذا فالكاتب "الطاهر لبيب" يقول بأنَّ "***مفهوم المجتمع المدني في الوطن العربي بلا تاريخ، الأمر الذي شكَّل حرجًا علميًا في اسْتعماله، وعليه فإنَّ إسْتعمال المفهوم يُعبِّر عن حالة طوارئ في الفكر العربي ولا يُحيل إلى ممارسة تمَّ تنظيرها ولا إلى تنظير واقع تمَّ ممارسته، حتى أنَّ الدولة التي نشأ ضدَّها تسْتعمله لتحديد من هم أعضاؤه ومن هم خارجون عنه***"[4].

بادر معظم الكتَّاب الذين انْتقدوا فكرة تبني مفهوم المجتمع المدني من طرف التشريعات العربية باقْتراح مجموعة من البدائل، كطرح فكرة "المجتمع الأهلي" كمفهوم يُفيد وجود نوع من التكوينات المهنية الإجتماعية في إطار المدنية الإسلامية، وفكرة "مؤسَّسات الأمَّة" كالمساجد والأوقاف، فضلا عن إقتراح مفهوم "المجتمع السياسي أو الجماعة السياسية[5].

---

[1] – **الجباعي جاد الكريم**، *المجتمع المدني هوية الإختلاف*، النايا للدراسات والنشر والتوزيع، دمشق، 2011، ص. 59.

[2] – **متروك الفالح**، *المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية (دراسة مقارنة لإشكالية المجتمع المدني في ضوء ترثُّف المدن)*، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002، ص. 30.

[3] – **عزمي بشارة**، *المجتمع المدني: دراسة نقدية مع إشارة للمجتمع المدني العربي*، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1998، ص. 10.

[4] – نقلا عن **الصوراني غازي**، *تطور مفهوم المجتمع المدني وأزمة المجتمع العربي*، مركز دراسات الغد العربي، غزة، 2004، ص. 12.

[5] – تمَّ الدفاع عن الفكرة المقترحة بشأن مفهوم المجتمع السياسي أو الجماعة السياسية بحجَّة أنَّه الحلُّ الأمثل الذي يتماشى والواقع العربي كونه يرتبط بنمط ديمقراطي لا يقتضي حدوث تغييرات في التركيبة الإجتماعية والثقافية والسياسية، أنظر: **متروك الفالح**، مرجع سابق، ص. 30.

المطلب الثاني

تنوُّع تركيبة المجتمع المدني ودوره في مكافحة الفساد

تباينت المواقف الفقهية حول مسألة تحديد مفهوم المجتمع المدني من خلال تمييزه عن مفهوم المجتمع السياسي، لكن في المقابل تمَّ الإتِّفاق على مجموعة من الشروط ينبغي استيفائها للحديث عنه كشرط الهدف الطوعي غير الربحي والإستقلالية، لكن رغم هذا تظلُّ قضية تحديد مكوِّنات المجتمع المدني أو بالأحرى ضبط قائمة الهيئات التشاركية على المستويين الدولي والوطني أمرًا ضروريًا نظرًا لتأثير مختلف التطورات التي طرأت على مضمون المفهوم بشكل عام وأسسه الفكرية على طبيعة وأشكال هيئاته **(الفرع الأول)**.

تلعب الهيئات التشاركية دورًا فاعلاً إلى جانب الهيئات الرَّسمية في الدولة حيث اعتُرف لها بحق المشاركة في تدبير الشأن العمومي بصفتها تمثِّل القطاع الثالث، وذلك بعد أن تراجع دور الدولة في تنظيم الشؤون العامة وفُتح المجال أمام تعدُّد الفاعلين من قطاع خاص ومجتمع مدني، لهذا فهذه الأخيرة "الهيئات التشاركية" تظطلع بأدوارٍ عديدة في ميادين مختلفة لا سيما السياسي والإداري، الأمر الذي سيُساعد على الإرتقاء بالمستوى المعيشي للمواطن ويحدَّ من حجم ونوع الإشكالات التي تُعرقل السير الحسن لمصالحه خاصة وأنَّها تعمل على الوقاية من جرائم الفساد**(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

تركيبة المجتمع المدني على الصعيدين الدولي والوطني

لعبت الثورة التي طرأت على المعلومات والإتِّصالات دورا في إرتقاء المجتمع المدني الذي لم يعد فقط مجرَّد قوَّة فاعلة على المستوى الوطني، بل أصبح يتَّصف بالتنوُّع في طبيعته وتركيبته وتأثيره في الحياة الإجتماعية والسياسية والإقتصادية في مختلف ربوع العالم.

تتعدَّد الهيئات التشاركية وتختلف وظائفها بحسب طبيعة نشاطها فعلى الصعيدين العالمي والدولي نجد أنَّ المنظَّمات الدولية غير الحكومية هي من تُمثِّل المجتمع المدني **(أولا)** ،أمَّا على الصعيد الداخلي والوطني فالجمعيات والنقابات العمالية هي من تشكِّل تركيبته **(ثانيا)**.

أولا

المنظَّمات الدولية غير الحكومية: ممثِّلة المجتمع المدني الدولي

أصبح المجتمع المدني في الفكر السياسي المعاصر فاعلاً متكاملاً حيث إمتدَّ نطاق نشاطه في ظل العولمة المتسارعة ليكتسي طابعًا عالميًا ودوليًا، متصدِّرًا بذلك العناوين الرئيسية في مؤتمرات قمّة العالم، فهو يضمُّ مجموعة متعدِّدة ومختلفة من المنظَّمات والحركات المهتمَّة بمختلف المواضيع[1].

سمحت أهمِّية المجتمع المدني ودوره الفاعل في حلِّ مختلف القضايا والمشاكل التي تعرقل السير الحسن لمصالح المواطنين والتدبير الرشيد للشأن العمومي بإمتداد نشاطه إلى ما وراء الحدود، فهو لم يعد مجرَّد خصوصية وطنية أو محلية بل إتَّسع نطاق نشاطه ليكتسي بعدًا دوليًا، نتيجة الترابط الذي يجمع مختلف الدول في كافة أنحاء العالم، فالقواسم المشتركة بين هذه الأخيرة خلقت الحاجة إلى بروز مفهوم المجتمع المدني الدولي، الذي كان نتيجة حتمية للعديد من الأسباب **(1)**، وهذا ما يدفعنا إلى البحث عن المركز القانوني للمنظَّمات الدولية غير الحكومية بصفتها من تُمثِّله على الساحة الدولية والعالمية**(2)**، والتطرُّق إلى إمكانية خضوعها للمسائلة من عدمه **(3)**.

1. أسباب بروز المجتمع المدني الدولي

تتعدَّد الأسباب التي ساهمت في بروز دور المجتمع المدني على المستوى الدولي لكن أغلبها يعود إلى ظهور دور المنظَّمات الدولية غير الحكومية[2] وتطوُّر آليات عملها ومساهماته الميدانية على مستوى الهيئات الدولية لاسيما هيئة الأمم المتحدّة، حيث ساهمت في تعزيز العمل الطوعي والتكافل

---

[1] – **BEATRICE Pouligny**, *« Une société civile international ? »*, critique international, n° 13, presse de science politique, Paris, 2001, p. 120.

[2] – تعود البدايات الأولى لاسْتعمال مفهوم المنظَّمات غير الحكومية إلى أعقاب الحرب العالمية الثانية حيث أطلقته الأمم المتحدة على المنظَّمات الخاصة التي ساهمت بتقديم الإسعاف للأشخاص المتضرِّرين من الحرب كالأيتام والعاطلين عن العمل، حيث تُعدُّ المنظَّمة الدولية لمكافحة العبودية التي أنشأت في سنة 1839 أوَّل منظَّمة غير حكومية ت، أنظر:

– **هيلاري بايندر أفيليس**، *دليل المنظمات غير الحكومية*، وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، 2012، ص. 03، متوفِّر على الموقع الإلكتروني: http://www.state.gov ، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ: 30 ديسمبر 2018.

الإجتماعي الذي برز على الصعيد الوطني والمحلي وإمتداده إلى المستوى الدولي[1]، إلى جانب هذا، لعبت بعض الفعاليات والأطر التنظيمية كالنخب والشخصيات ذات البعد الدولي من مفكرين وسياسين وكذا الملتقيات والمنتديات الدولية دورًا في إمتداد نطاق نشاط المجتمع المدني الدولي[2].

إنْتشر إسْتعمال مفهوم المنظَّمات غير الحكومية على نطاق واسع منذ عدَّة عقود، رغم أنَّه لا يُغطِّي حقائق محدَّدة ويصعب تحديده بدقَّة، فهذه الأخيرة تتمتَّع بمكانة معتبرة بين المواطنين رغم جهلهم للكثير حول نشاطها، فضلاً عن غموض المفهوم في حدِّ ذاته[3].

تمَّ الإتِّفاق حول جدوى اسْتشارة المنظَّمات غير الحكومية بشأن مختلف القضايا المطروحة للنقاش على المستوى الأوروبي، كما تمَّ إقرار ضرورة ضبط العولمة من أجل إحكام السيطرة عليها، لكنَّه وفي المقابل يكْتنف هذه المسألة بعض الإشكالات بفعل ورود إمكانية التخلِّي عن بعض المسؤوليات وعهدها للحركات الجمعوية التي يتخلَّل عُهدتها الديمقراطية الغموض[4].

---

[1] – **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*، مرجع سابق، ص. 65، 66.

[2] – **المرجع نفسه**، ص. 66.

[3]– يُغطي مفهوم المنظَّمات غير الحكومية مجموعة واسعة من المنظَّمات ذات الطبيعة المختلفة، حيث يتعذَّر الإجماع حول تعريف محدَّد لما تعنيه، كما لا يوجد تعريف قانوني موحّد بين الدول، فأغلب التعاريف المقدَّمة مختلفة عن بعضها كما تتَّسع أحيانا وتتقلَّص أحيانا أخرى، فهي بالأحرى تضم جميع الجهات الفاعلة غير الحكومية كالمنظَّمات المهنية والقطاع الخاص أو المنظمات الطوعية غير الربحية، أنظر:

– **PERROULAZ Gérard**, *« Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle »*, annuaire suisse de politique de développement, n° 23, annuaire suisse de politique de développement, 2004, p. 9.

[4] – كان هذا معنى الخلاف الذي أثاره الأستاذ "**هوبرت فيدرين**" في شهر ديسمبر من عام 2000 في صحيفة « Le Monde Diplomatique »، والتي بلا شك كانت تسْتهدف أكثر من شبكات مناهضة العولمة وحكومات شمال أوروبا المشتبه في أنَّها لم تُمارس شيئًا داخل الإتِّحاد دون الإشارة أوَّلا إلى المجتمع المدني، أنظر:

– **BEATRICE Pouligny**, op.cit. p. 121.

تتنوَّع التركيبة المؤسَّساتية لمفهوم المجتمع المدني الدولي[1] فالأمر يتعلَّق بالشبكات المتعدَّدة الجنسيات الناشطة في المجالات المختلفة كمجال الدفاع، حقوق الإنسان والبيئة، والتحالفات التي تُعقد في إطارها هذه الشبكات كاللَّجنة العالمية حول السدود والأنهار، ففي الوقت الراهن أصبح المجتمع المدني الدولي يشكِّل مجال سلطة غير متكافئة تتداخل فيه آثار المنافسة والتسلسل الهرمي[2].

يختلف نشاط المنظّمات غير الحكومية من منظَّمة إلى أخرى حيث يُمكن أنْ يكون قطاعيا يهتم بقضايا المرأة أو الشباب، حقوق الإنسان أوالتعليم أو الصحة، أو قد تنشط في قضايا متعدِّدة، لكن فإنَّه وبغض النَّظر عن مجال عملها فإنَّ طبيعة نشاطها إنْساني بالدرجة الأولى حيث لا تهدف إلى تحقيق الربح، إنَّما تسعى إلى تحسين الظروف الإجتماعية للمواطن رغم صعوبة إنشائها وإدارتها، لأنَّ الأمر يتطلَّب توافر نصاب من الشروط كالمعرفة والمهارة والموارد والعلاقات، فضلاً عن الوقت والتخطيط والمرونة[3].

تهتم المنظّمات الدولية غير الحكومية بمعالجة مختلف القضايا التي تعني المواطنين فهي تسْتمد شرعيتها من الواقع الذي تعالجه، حيث يُشترط أنْ تكون مهمتها جيِّدة وأنْ تتوافر على إدارة فعَّالة، ناهيك عن ضرورة توافر شرط التوافق والتفاهم بين الأعضاء، لأنَّ الشرعية تسقط بمجرَّد أنْ يسْتأثر أحد الأعضاء على الإدارة من كافة النواحي الإدارية والمالية، لأنَّ ذلك من شأنه أنْ يخلَّ بهدف إنشائها[4].

---

[1] – تختلف التسمية التي تُطلق على الهيئات التشاركية الدولية من دولة لأخرى، نجد في هذا الإطار أنّ الفرنسيون يميلون فقط إلى إدراج المنظمات غير الحكومية ذات الطابع الجمعوي، في حين يوسِّع الأمريكيون الشماليون من دائرتها لتشمل بذلك كل النقابات والشركات والمكاتب الإستشارية، أنظر:

– **BEATRICE Pouligny**, op.cit. p. 121.

[2] – **Ibid**. p. 121.

[3] – **هيلاري بايندر أفيليس**، مرجع سابق، ص. 03.

[4]– إنَّ إدارة المنظَّمة الدولية غير الحكومية من طرف عضو واحد يُساعد على الحياد عن الهدف المشروع خدمة للمصالح الشخصية نتيجة لغياب أيَّة توازنات لمنع الإستخدام الخاطئ أو إساءة إسْتعمال موارد المنظَّمة ، لهذا حتى تكتسي طابع الشرعية لابدَّ من إدارتها من كافة الأعضاء، أنظر: **المرجع نفسه**، ص. 03، 04.

2. المركز القانوني للمنظَّمات الدولية غير الحكومية

تخلق أهمّية دور المنظَّمات الدولية غير الحكومية وتظافر جهودها في سبيل الإرتقاء بالنشاط العمومي وتحسين الظروف المحيطة بالمواطنين الحاجة إلى البحث عن طبيعتها ومركزها القانوني، خاصةً وأنَّها تختلف في هذا الشأن مع الطبيعة القانونية للدول والمنظمَّات الدولية الحكومية.

إنَّ تحديد الطبيعة والمركز القانوني للمنظَّمات غير الحكومية على الصعيد الداخلي لا يُثير أيَّ إشكال، ذلك لأنَّ هذه الأخيرة تخضع لأحكام القانون الداخلي للدولة التي تمَّ فيها إنشائها، وذلك سواء للمنظَّمة غير الحكومية الأم أو فروعها التي تمَّ تأسيسهاعبر مختلف أنحاء الدولة المتواجدة فيه، لهذا فإنَّه يتم تطبيق أحكام القانون المتعلَّق بالجمعيات عليها.

نظَّم المشرِّع الجزائري هذه المسألة من خلال تخصيصه لأحكام الباب الخامس من القانون العضوي رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات، محدِّدًا بذلك مجموعة من القواعد المتعلقة بعملية تأسيسها[1]، فقياسًا على هذا تتمتع بنفس المركز القانوني الذي تتمتع به الجمعيات الوطنية.

رغم وضوح المركز القانوني للمنظَّمات غير الحكومية على الصعيد الداخلي وعدم إثارته لأيِّ إشكال إلاَّ أنّ البحث عن ذلك على المستوى الدولي يثير بعض التناقضات، حيث لم يتم الحسم بشأن هذه المسألة وتباينت المواقف في هذا الصدد، فهناك من الدول من ترفض الإعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية، معلِّلة في ذلك موقفها بحجَّة أنَّها ليْست سوى تنظيمات داخلية خاضعة في كل علاقاتها الدولية للقانون الدولي الخاص، فهي لا تمارس اختصاصات دولية ولا تخضع لأحكام القانون الدولي رغم الإمتداد الدولي لنشاطها وأهدافها[2].

تبنَّت الدول الأوروبية موقفا مختلفًا حيث تعترف بالشخصية المعنوية للمنظَّمات الدولية غير الحكومية، حيث صاغ المجلس الأوربي في سنة 1986 الإتفاقية الأوربية رقم 124 الحاملة لعنوان

---

[1] – حيث تضمّنت المواد من 59 إلى 69 مختلف الأحكام المتعلِّقة بإنشاء الجمعيات الأجنبية من خلال التعرُّض لمفهومها والجهة التي يتم إيداع طلب الإعتماد على مستواها وحالات سحب الإعتماد ونحو ذلك، أنظر: **قانون عضوي رقم 12-06**، مؤرخ في 12 جانفي 2012، *يتعلَّق بالجمعيات*، ج.ر. ج.ج عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

[2] – **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*، مرجع سابق، ص. 68.

"الإتفاقية الأروبية للإعتراف بالشخصية القانونية للمنظَّمات الدولية غير الحكومية"[1]، التي كان نطاق تطبيقها جهويًا صادقت عليها ثمانية دول فقط بما فيها سويسرا، حيث ركَّزت هذه الإتفاقية على البعد الدولي والهدف الطوعي غير الربحي، فهي تنص ببساطة على أنَّه يجب على أنْ يكون نشاط المنظَّمة غير الحكومية غير ربحي وذات منفعة عامة دولية[2].

3. خضوع المنظَّمات الدولية غير الحكومية للمسائلة

يُطرح التساؤل حول مدى إمكانية خضوع المنظَّمات الدولية غير الحكومية للمساءلة ومدى تحقيقها للشفافية فضلاً عن الأساليب التي تعتمدها في مزاولة نشاطها، فمن جهة تتَّخذ قراراتها دون أنْ يتم استيعاب بشكل واضح المصالح التي تُمثِّلها ودون أنْ تُظطرَّ إلى تحمُّل المسؤولية، ومن جهة أخرى، فإنَّ هذه المنظمَّات إلى جانب وظيفتها التجريبية ودورها في التفاوض حول بعض الملفات، وقدرتها الفعلية على الإقتراح، تعتبر اليوم أطرافًا فاعلة في ظل الحوكمة العالمية[3].

إنَّ خضوع المنظَّمات غير الحكومية للمساءلة يضعها في خانة ضرورة الوفاء بالإلتزامات حيث ينبغي أنْ تكون المهام التي تُباشرها متوافقة مع الأسباب التي أنشأت من أجله، كما عليها أنْ تحقِّق نتائج

---

[1] – كان ذلك بموجب نص المادة 2/1 من الإتفاقية التي ورد نصَّها" ***أنَّ الأهلية والشخصية القانونية التي تتمتع بها المنظَّمة غير الحكومية وفقًا لقانون الدولة الموجود بها مقرُّها الرئيسي تمتد على مستوى باقي دول الإتفاقية الإتفاقية"،***

« La personnalité et la capacité juridique d'une ONG telles quelles sont acquises dans la partie dans laquelle elle a son siège statuaire sont reconnues de plein droit dans les autres parties », **voir** :

- **Convention n° 124**, du 24 avril 1986, portant *« La convention européennes sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales »*, Strasbourg, p.2.

[2] – هو ما ورد في نص الفقرة "أ" من نص المادة الأولى من الإتفاقية على النحو التالي:

« La présente convention s'applique aux associations, fondations et autres institutions privées (ci-après dénommées ONG) qui remplissent les conditions suivantes :
A/ Avoir un but non lucratif d'utilité internationale… », Voir : **Ibid.** p.1.

[3] – تساهم الجهات الفاعلة في المجتمع المدني الدولي في هيكلة النظام العالمي الجديد وتصبح بمثابة أدوات تمثيل وتعاون سياسي بوصفهم شركاء مهمّين للجهات المانحة، المؤسسات المتعدّدة الأطراف وحتى الشركات متعدّدة الجنسيات، أنظر:

- **BEATRICE Pouligny**, op.cit. p. 122.

ملموسة لتحسين ظروف المواطنين فلا يكفي فقط تنفيذ المشاريع والنشاطات، كما تخضع للمسؤولية المالية، إذْ لابدَّ عليها أنْ تسخِّر التمويلات والتبرُّعات التي تتلقاها لأغراض المصلحة العامة[1].

ينبغي إذن أنْ تتَّصف المنظَّمات الدولية غير الحكومية بالشرعية فهي تخضع للمساءلة من طرف كافة المواطنين كونها تنشط من أجل الصالح العام، حيث تلتزم بإرضاء أصحاب المصلحة من ممولين وأعضاء وشركاء ومن المواطنين الذين تخدمهم والمجتمع الذي تعمل فيه[2].

ثانيا

الهيئات التشاركية على المستوى الوطني

تختلف تركيبة المجتمع المدني على الصعيد الداخلي عن تشكيلته على المستوى الدولي حيث تُمثِّل الجمعيات العنصر الفاعل الذي يُساهم في تحقيق المشاركة وطنيًا، فتعدُّد أنشطتها وخرجاتها الميْدانية المتكرّرة يضعها في قمَّة الهرم الذي تُشكِّله الهيئات التشاركية **(1)**.

تُعتبر النقابات العمَّالية هي الأخرى ممثِّلة عن المجمتع المدني على الصعيد الداخلي فهي بدورها تشكِّل قناةً للحوار والتشاور قصد تبليغ مطالب العمَّال والموظَّفين وانْشغالاتهم**(2)**، في حين تمَّ اسْتبعاد الاحزاب السياسية من قائمة الهيئات التشاركية رغم تعدُّد التعاريف التي تناولتها كمكوِّن رئيسي للمجتمع المدني وذلك بفعل طبيعة نشاطها السياسي وتخلُّف الهدف التطوعي**(3)**.

1. الجمعيات: وسيط يضطلع بدور المشارك الفاعل

ساهم تراجع دور الدولة في الوقت الراهن عن إشباع حاجيات المواطنين بفعل تزايد انشغالاتهم ومطالبهم في تنامي دور الجمعيات ومساهمتها في خدمة الصالح العام، مركِّزة في أدائها على تحقيق أبعاد إنسانية، فهي لا تهدف من خلال دورها إلى تحقيق مصالح شخصية ولا إلى كسب منافع مالية، فكل أنشطتها تطوعية غير ربحية.

---

[1]- تخضع المنظَّمات الدولية غير الحكومية للمساءلة من خلال إلتزامها بتقديم تقارير سنوية وعقد إجتماعات وإجراء عمليات إسْتطلاع وإصدار نشرات إعلامية، أنظر: **هيلاري بايندر أفيليس**، مرجع سابق ، ص. 04، 05.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 04.

تُعرف الجمعيات بأنَّها: "***منظَّمات إجتماعية لا تهدف إلى الربح والعمل فيها يقوم على أساس تطوُّعي، وتهدف إلى تقديم خدمات عديدة ومتنوعة إلى المجتمع، ويُطلق عليها في الولايات المتَّحدة القطاع الثالث على أساس أنَّ الدولة هي القطاع الأوَّل، والقطاع الخاص الهادف إلى الربح هو القطاع الثاني***"[1].

تُساهم الجمعيات في تحقيق العديد من المزايا والأهداف التنموية بعد أن عجز النشاط الحزبي عن تحقيق ذلك، فأهمِّية النشاط الجمعوي سمح بتميُّزه، فهو يُساعد على تأطير العنصر البشري وترسيخ القيم الإجتماعية كزرع روح تحمُّل المسؤولية بشكل جماعي، فضلاً عن كونه إطارًا خصبًا يسْمح بتعدُّد الآراء ويحرِّر المواطن ويُمكِّنه من تحقيق ذاته، وهو الأمر الذي يجسِّد بعض مبادئ الديمقراطية التشاركية[2].

تلعب الجمعيات دور الوسيط بين السُّلطات العامة والمواطنين ودور المشارك الفاعل في رسم الخطط التنموية فهي تمثِّل قوَّة إقتراح، كما تُعتبر جهاز رقابي يُتابع مدى التنفيذ العملي للخطط والبرامج، كما أنَّها تجسِّد حيِّزًا تنمو فيه القيم الإجتماعية كالتعاون، التضحية، العمل التطوعي والتضامن والتكافل الإجتماعي، فضلا عن هذا فهي تُعزِّز سلوكات المواطنة والديمقراطية[3].

تعتمد الجمعيات في نشاطها على مجموعة من القيم الجديدة القائمة على المواطنة والحرِّية، المساواة والمسؤولية والتعدُّدية، فنشاطها يُساهم في انفتاح الأنظمة التسلطية والإرتقاء بها لتتجاوز بذلك مرحلة المنافسة وتؤسِّس لمرحلة المشاركة، وعليه فإنَّ تفعيل النشاط الجمعوي من شأنه أنْ يرسِّخ ثقافة المشاركة داخل المجتمع كونها ستضمن دور كل مواطن في تدبير الشأن العمومي[4].

---

[1]- **أبو النصر مدحت محمد**، *إدارة منظَّمات المجتمع المدني: دراسة في الجمعيات الأهلية من منظور التمكين والشراكة والشفافية والمساءلة والقيادة والتطوُّع والتشبيك والجودة*، إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، 2007، ص. 81.

[2] – **صالح زياني**، "*تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركاتية في الجزائر*"، مجلة المفكر، عدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص. 59.

[3] – **عزاوي حمزة**، "*الحركة الجمعوية في الجزائر بين الفاعلية وصورية الأداء التنموي*"، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، عدد 03، مخبر المجتمع ومشاكل التنمية المحلِّية في الجزائر، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2016، ص. 07.

[4] – **صالح زياني**، "*تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركاتية في الجزائر*"، مرجع سابق، ص. 56.

تشكِّل الجمعيات الأساس الذي يمثِّل المجتمع حيث تعمل على اسْتغلال كل الفرص المتوفِّرة في سبيل إرساء معالم حياة تتوافق ورغبات المواطنين، إذْ لها أثر بالغ في نشر الوعي والمشاركة التنموية لا سيما وأنَّه في الوقت الراهن تمَّ الإجماع على أنَّ أيُّ تنظيم يُشترط لقيامه أنْ يُبنى على فكرة المشاركة في التدبير العمومي والحرِّية في إبداء الرأي وتعدُّد الفاعلين[1].

يُعتبر إنْشاء الجمعيات من بين الحقوق المكفولة بموجب أحكام القانون الدولي والدستور والنصوص التشريعية الوطنية، فهي من أشكال ممارسة الديمقراطية التشاركية التي تتقاطع على مستواها مختلف الآراء والمواقف، وتتعدَّد تركيبتها كونها تفسح المجال لإنضمام كافة أطياف المجتمع من الفئات العمرية المختلفة كالأطفال، الشباب والشيوخ، ولإسهاماتها المعتبرة في مختلف الميادين كالصحة وقضايا الأسرة، حماية البيئة والرياضة.

ورد الإعتراف الدولي بحق المواطن في إنشاء الجمعيات في مختلف النصوص القانونية الدولية والإقليمية، حيث كفلته أحكام المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من خلال نصِّها على أنَّه ***لكل شخص الحق في حرية الإشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية ولا يجوز إرغام أحد على الإنضمام إلى جمعية ما***"[2].

ذات الحرِّية والحق كرَّسهما العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بناءً على نص المادة 22/2 نافيةً أيَّة إمكانية لوضع شروط تعجيزية تحول عائقًا أمام تجسيد هذا الحق على أرض الواقع، لهذا لابدَّ أنْ تكون القيود المقرَّرة لتأسيس الجمعيات في حدود المعقول وفي متناول كل شخص راغب في إنشائها[3].

---

[1] – **عزاوي حمزة**، مرجع سابق، ص. 02.

[2] – **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**، معتمد بموجب قرار رقم 217 ألف –د–3، مؤرخ في10 ديسمبر 1948، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، مرجع سابق.

[3] – هو ما ورد النص عليه في مضمون المادة 22/2 كما يلي: ***لا يجوز أنْ يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلاَّ تلك التي ينص عليها القانون وتشكِّل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن العمومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة، أو حماي حقوق الآخرين وحرِّياتهم، ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوَّات المسلَّحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق***"، **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**، معتمد بموجب قرار رقم 2200 ألف (د–21)، مؤرخ في 12 ديسمبر 1966، مرجع سابق.

إمتدَّ الإعتراف بحق إنشاء الجمعيات ليكْتسي بعدًا إقليميًا نصَّت عليه المادة 11 من الإتفاقية الأروبية لحقوق الإنسان الوارد نصُّها على النحو التالي: ***لكل إنسان الحق في حرّية الإجتماعات السلمية وحق تكوين الجمعيات مع الآخرين...***"[1]، نفس الحق إعترفت به المادة 16 من الإتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التي نصَّت على أنَّه ***لكل شخص الحق في الإجتماع بكل حرّية مع الآخرين لأهداف إيديولوجية، دينية، سياسية، إقتصادية، مهنية، إجتماعية، ثقافية، رياضية أو غيرها من الأهداف... ولا يجوز وضع قيود لممارسة هذا الحق، إلَّا تلك التي يفرضها المجتمع الديمقراطي، ومن أجل حماية الأمن الوطني، النظام العام، الصحة العمومية وحقوق الآخرين***"[2].

سايره في هذا المواقف الميثاق الإفريقي لحقوق االإنسان والشعوب بموجب نصِّ مادته 10 الوارد نصُّها " ***يحق لكل إنسان أنْ يكوِّن وبحرّية جمعيات مع الآخرين، شريطة أنْ يلتزم بالأحكام التي حدَّدها القانون***"[3]، والميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الئاسي رقم 06-62[4].

تجدر الإشارة إلى أنَّ الإعتراف الدولي والإقليمي بحق إنشاء الجمعيات ورد عامًا حيث فُسح المجال أمام كافة الأشخاص الراغبين في تكوين جمعية دونما تمييز، كما أنَّ الأمر المثير للإنتباه هو تأكيد أغلب النصوص القانونية على ضرورة تيسير إجراءات الإنشاء من خلال نصِّها فقط على ضرورة أنْ يكون نشاط الجمعيات غير مخالف للقانون ويضمن المصلحة والأمن العام، فضلا عن جعل مسألة الإنضمام إلى الجمعيات مسألة حرِّية شخصية أيْ بمحض إرادة حرَّة نابعة عن شخص المنظَّم إليها.

كفلت القوانين الداخلية هي الأخرى حق المواطن في إنشاء الجمعيات وذلك على مستوى الأطر الدستورية بما فيها الدساتير التي تعاقبت على الدولة الجزائرية، حيث تضمَّنت نص المادة 48 من

---

[1] – **الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية**، الموقَّعة بتاريخ 04 نوفمبر 1951، مرجع سابق.

[2] – **Convention Américaine relative au droit de l'Homme**, op.cit.

[3]– **الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب**، المعتمد من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 نيروبي، كينيا، بتاريخ 27 جوان 1981، مرجع سابق.

[4] – المادة 24 من **الميثاق العربي لحقوق الإنسان**، مرجع سابق، تنص على أنَّ ***لكل مواطن الحق في حرّية تكوين الجمعيات مع الآخرين والإنضمام إليها***".

الدستور الساري المفعول أنَّ "***حرّيات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والإجتماع، مضمونة للمواطن***"[1]، إلى جانب هذا تمَّ تنظيم هذا الحق بموجب نص تشريعي يبيِّن كل التفاصيل المرتبطة بإجراءات الإنشاء من خلال التعرُّض إلى مفهوم الجمعية، إجراءات التأسيس، طلب الإعتماد فضلاً عن تحديده لأنواعها وكيفيات تمويلها[2].

2. النقابات العمالية والمهنية: همزة وصل بين العمال وأرباب العمل

تتَّسع دائرة المجتمع المدني لتشمل تركيبة متنوِّعة من الهيئات التشاركية والتي في إطارها تندرج النقابات العمَّالية والمهنية، التي بالإضافة إلى مجال مساهمتها في تحقيق إنشغالات العمَّال وتوفير الخدمات الإجتماعية والإقتصادية تُساهم في تحقيق الصالح العام، حيث تعمل على تحقيق بعض المطالب الشعبية من خلال إسهاماتها المختلفة في توفير مناصب الشغل للقضاء على البطالة.

تُعتبر النقابات العمَّالية والمهنية من بين الدعائم التنظيمية التي تكْفل عملية تبليغ انْشغالات العمَّال إلى أرباب العمل، فهي بمثابة همزة الوصل بين الطرفين[3]، اتّسع نشاط عملها ليمسَّ جميع مناحي الحياة التي تخصُّ العمّال (المهنية، الإجتماعية، الثقافية والإقتصادية)، فدورها في الوقت الراهن لا يقتصر فقط على تحقيق مطلب رفع الأجور إنَّما امتدَّ ليشمل توفير كل الخدمات[4].

---

[1] – **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق.

[2] – يتعلَّق الأمر **بالقانون العضوي رقم 12–06**، مؤرَّخ في 12 جانفي 2012، *يتعلَّق بالجمعيات*، مرجع سابق.

دون أنْ نخوض في إجراءات إنشاء الجمعيات والشروط الواجب توافرها لمنح الإعتماد وأنواع الجمعيات ونحو ذلك من المسائل فإنَّنا سوف نتعرَّض إلى الحدود التي تحول عائقًا أمام هذه الأخيرة في تحقيق دورها المنشود وفي تعزيز فرص تفعيل حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي ضمن المبحث الثاني من هذا الفصل.

[3]– **الموسي ضياء مجيد**، *سوق العمل والنقابات العمَّالية في إقتصاد السوق الحرَّة*، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2007، ص. 75.

[4]– **كاف موسى**، "استراتيجية العمل النقابي في ظل التغيُّرات السوسيو اقتصادية دراسة ميدانية بالمؤسَّسة الصناعية الكهرومنزلية **ENIEM** بتيزي وزو"، دراسات إجتماعية، عدد 10، مركز البصيرة للبحوث والاسْتشارات التعلُّمية، 2012، ص. 122.

يتمحور نشاط النقابات العمَّالية في الأساس حول الدفاع عن حقوق العمَّال والأعضاء المكوِّنة للنقابة، حيث تنشط في سبيل إيجاد الحلول للمشاكل الناتجة عن علاقة العمل، بالتالي فهي عبارة عن وسيط يعمل على إيصال صوت العمَّال وانشغالاتهم إلى أرباب العمل قصد تحقيقها على أرض الواقع.

تنتهج النقابات العمَّالية والمهنية العمَّال تقنية التفاوض مع أرباب العمل قصد توفير الخدمات الضرورية للعمَّال، كتوفير الإسعاف، طبيب العمل والسكن الإجتماعي، ابرام اتّفاقيات مع عيادات خاصة أو عامة، تنظيم رحلات، تقديم إعانات أثناء فترة المرض أوعند الشيخوخة، فضلاًعن الإشراف على تمثيل الفئات العمَّالية في الحي الخاص بهم من ناحية النَّظافة الإضاءة والنظام[1].

يُعرِّف قانون رقم 90-14 المتعلِّق بكيفيات ممارسة الحق النقابي النقابات العمَّالية بأنَّها شريك اجتماعي يدعم نشاط الشريك السياسي[2]، لذا فلها كامل الحرِّية في المشاركة في صنع القرارات التشاركية وصياغة الأدوار الإقتصادية والإجتماعية، فهي الداعم الفعلي لأيِّ نظام سياسي قائم بما تحقِّقه من المساواة والعدالة الإجتماعية وبما توفِّره من إستقرار وسلم اجتماعي[3].

ما يُميِّز التنظيم النقابي هو إستقلاليته عن باقي التنظيمات فهو لا يحتاج إلى إحتوائه من طرف النظام السياسي كونه لا يهدف للوصول إلى السُّلطة إنَّما يسْعى إلى إشباع حاجيات العمَّال والمشاركة في صنع القرار، فهذا يندرج ضمن المبادئ التي يرتكز عليها النشاط النقابي[4]، لهذا فاللنَّقابات دورٌ في تعبئة وتوجيه القوى الإجتماعية نحو العديد من القضايا والمسائل ذات الإهتمام المشترك سواءً تعلَّقت بمجال العمل والشغل أو بالصالح العام للمجتمع[5].

---

[1]- **كاف موسى**، مرجع سابق، ص.122.

[2]- **قانون رقم 90- 14**، مؤرَّخ في 02 جوان 1990، *يتعلَّق بكيفيات ممارسة الحق النقابي*، ج.ر.ج.ج عدد 23، صادر في 06 جوان 1990.

[3]- **زعموش فوزية**، *علاقة العمل النقابي بالعمل السياسي في الجزائر*، أطروحة دكتوراه، شعبة القانون العام، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012، ص. 321.

[4] - **المرجع نفسه**، ص. 321.

[5] - كالمساهمة في تحقيق التنمية والقضاء على البطال من خلال توفير مناصب الشغل و محاربة الفقر وتنظيم الصحة، أنظر: **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*، مرجع سابق، ص. 61.

تكرَّس الحق في إنشاء النقابات العمَّالية والمهنية على الصعيد الدولي ضمن مختلف الأطر القانونية المنظِّمة لحقوق الإنسان، كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان بموجب نص الماد $23/_4$ التي نصذَت على أنَّ: ***"لكل شخص حق إنشاء انقابات مع الآخرين والإنضمام إليها من أجل حماية مصالحه"*** [1] ، وهو نفس الحق المكرَّس بناءً على أحكام المادة $22/_1$ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي لا يختلف مضمونها عن مضمون نص المادة $23/_4$ السالفة الذكر[2].

يضمن العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية في إطار المادة 08 منه حق كل شخص في تكوين النقابات بالإشتراك مع آخرين وفي الإنضمام إلى النقابة التي يختارها، موفِّرًا بذلك ضمانات ممارسته من خلال منع أيَّة إمكانية لتقييده باسْتثناء قواعد المنظَّمة المعنية، حيث لا يُمكن وضع شروط تقييدية تحول عائقًا في الإنشاء باسْتثناء تلك التي يفرضها النظام العام، والغرض من ذلك هو السماح بتعزيز مصالح الفرد الإقتصادية والإجتماعية وحمايتها[3].

ورد الإعتراف القانوني بحق إنشاءالنقابات على الصعيد الإقليمي أيضا حيث تناولته المادة 11 من الإتفاقية الأوروربية لحقوق الإنسان[4]، وتضمَّنته المادة 16 من الإتِّفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان[5] والمادة 10 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان[6].

---

[1] – **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**، معتمد بموجب قرار رقم 217 ألف –د–3، مؤرخ في10 ديسمبر 1948، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، مرجع سابق.

[2] – **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**، معتمد بموجب قرار رقم 2200 ألف (د–21)، مؤرخ في 12 ديسمبر 1966، مرجع سابق.

[3]– **العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية**، مؤرخ في 16 ديسمبر 1966، مرجع سابق.

[4]– ورد في نص المادة 11 من **الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية**، الموقَّعة بتاريخ 04 نوفمبر 1951، مرجع سابق، ما يُفيد أنَّ لكل شخص حق الإجتماع السلمي والحرِّية في إنشاء الجمعيات، بما في ذلك حق تأسيس نقابات مع الآخرين أو الإنضمام إليها من أجل الدفاع على المصالح المشتركة، كما تضمَّنت ضرورة عدم تقييد هذه الحرِّية باسْتثناء الحالات المنصوص عليها بموجب القانون والتي تُشكل تدابير خاصة في ظل الدولة الديمقراطية.

[5] – **Convention Américaine relative aux droits de l'Homme**, adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, op.cit.

[6] – **الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب**، تمَّ اعتماده من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 نيروبي، كينيا، بتاريخ 27 جوان 1981، مرجع سابق.

انْفتح القانون الجزائري على حق كل شخص في تكوين النقابات خاصة في ظل دساتير النظام المستحدث "التعدُّدية الحزبية"، حيث يُعتبر دستور 1989 أوّل نص كرَّس بصريح العبارة هذا الحق بموجب نص المادة 56 التي وردت صياغتها كما يلي: ***"الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين"***، وذلك بعد أنْ إكْتفى في ظل دستوري الأحادية الحزبية بالنَّص على أنَّ ***"الإنخراط في النقابة معترف به"***.

حافظ بعد ذلك المؤسِّس الدستوري الجزائري على موقفه الذي تبنّاه في ظل دستور 1989 بموجب أحكام دستور 1996 وأبقى على نفس مضمون المادة التي تكرِّس حق كل مواطن جزائري في إنشاء النقابات العمَّالية[1].

يعترف قانون رقم 90-14 المتعلِّق بكيفيات ممارسة الحق النقابي بحق إنشاء النقابات العمَّالية وذلك بموجب نص المادة 02 التي نصَّت على أنَّه ***"يحق للعمَّال الأجراء، من جهة، والمستخدمين من جهة أخرى، الذين ينتمون إلى المهنة الواحدة أو الفرع الواحد أو قطاع النشاط الواحد، أنْ يكوِّنوا منظّمات نقابية، للدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية"***[2].

كفلت المادة 03 من قانون رقم 90-14 المتعلِّق بكيفيات ممارسة الحق النقابي حق تكوين منظَّمات نقابية أو الإنخراط في منظَّات سبق تأسيسها، بشرط أنْ يكون ذلك وفقًا للتشريع المعمول به، جيث ينبغي أنْ يكون نشاط هذه الأخيرة في حدود القانون وغير مظر بالمصلحة العامة والأمن العام[3].

يعترف في هذا الإطار القانون رقم 90 -14 باسْتقلالية النقابات العمالية والمهنية عن الجمعيات والأحزاب السياسية وذلك بناءً على مضمون المادة 05 منه ***إنَّ المنظَّمات النقابية مستقلة في تسييرها وتتمايز في هذه وتسميتهاعن أيَّة جمعية ذات طابع سياسي، غير أنَّ أعضاء المنظَّمة النقابية يتمتعون بحرِّية الإنضمام الفردي إلى الجمعيات ذات الطابع السياسي"***.

---

[1] - تنص المادة 70 من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، مرجع سابق، على أنَّه: ***"الحق النقابي مُعترف به لجميع المواطنين"***.

[2] - **قانون رقم 90- 14**، مؤرَّخ في 02 جوان 1990، *يتعلَّق بكيفيات ممارسة الحق النقابي*، مرجع سابق.

[3] - تنص المادة 03 **المرجع نفسه** على أنَّه: " ***يحق للعمَّال، الأجراء، من جهة، والمستخدمين، من جهة أخرى، أنْ يكوِّنوا، لهذا الغرض، تنظيمات نقابية أو ينخرطوا انخراطا حرًّا واراديا في تنظيمات نقابية موجودة شريطة أن يمْتثلوا للتشريع المعمول به والقوانين الأساسية لهذه التنظيمات النقابية"***.

وفقًا لهذا يكون المشرِّع الجزائري قد حدَّد المبادئ والشروط التي تحكم بين النشاط النقابي والنشاط الجمعوي والحزبي، أين ضَمِن بذلك إسْتقلالية الأولى عن مثيلاتها من الجمعيات والأحزاب، حيث خصَّها قانون رقم 90-14 المتعلِّق بكيفيات ممارسة الحق النقابي بحرِّية تأسيس منظَّماتها وعدم التدخل في تسيير شؤونها الداخلية، فضلاً عن هذا، تمَّ توفير ضمانات الإسْتقلالية من خلال الإعتراف بالشَّخصية المعنوية والذِّمة المالية المستقلة، ناهيك عن كفالة حق الأعضاء في إعداد أنظمة وبرامج وتنظيم إدارة نقابتهم[1].

3. إسْتبعاد الأحزاب السياسية من دائرة الهيئات التشاركية

تباينت المواقف بشأن مسألة إدراج الأحزاب السياسية ضمن تركيبة الهيئات التشاركية فهناك من دعا إلى ضرورة أنْ تكون عنصرا مكوِّنا للمجتمع المدني بحجَّة أنَّ هدفها لا يتمثَّل فقط في الوصول إلى السلطة، إنَّما لها أهداف أخرى كطرح برامج إجتماعية وإقتصادية وتعليمية، كما أنَّ هناك من الأحزاب من لا تعمل على بلوغ السلطة بل تسعى إلى التأثير في سياسة الحكومة أو الدفاع عن مصالح المواطنين وتحقيق مطالبهم[2].

يؤسِّس هذا الإتجاه طرحه في ضمِّ الأحزاب السياسية إلى قائمة الهيئات التشاركية على أساس إرتباط فكرة الأحزاب بمجال الحقوق والحرِّيات الأساسية للمواطن، كما أنَّ ظهورها مزامن لظهور الدولة الحديثة المرتكزة على مبادئ التعدُّدية السياسية وتكريس النظام الديمقراطي الذي يُشكِّل ضمانة لحماية الحقوق والحرِّيات[3].

في حين، يدعو موقف آخر إلى ضرورة اسْتبعاد الأحزاب السياسية من دائرة المجتمع المدني بفعل طبيعة نشاطها السياسي، فهي تعْمل بكل الوسائل من أجل الوصول إلى السُلطة،عكس الهيئات التشاركية التي يظلُّ هدفها طوعيًا غير ربحيٍ، فالمجتمع المدني عبارة عن مجموعة من المؤسَّسات المدنية التي لا تُمارس السلطة، ولا تهدف إلى الوصول إليها، كما لا تهدف إلى تحقيق الربيع

---

[1] - **زعموش فوزية**، مرجع سابق، ص. 321.

[2] - **بن محرز ليندة طراد**، مرجع سابق، ص. 07.

[3] - **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان*، مرجع سابق، ص. 43.

الإقتصادي، إنَّما تسْعى من أجل المشاركة الفاعلة في صُنع القرارات خارج عن إطار المؤسَّسات السياسية، كما أنَّ وسائل نشاط المجتمع المدني تختلف تماماً عن الآليات التي تتحكَّم في الممارسة المباشرة للسلطة السياسية[1].

ميَّزت أحكام المادة 13 من قانون رقم 12-06 المتعلِّق بالجمعيات بصريح العبارة بين الجمعيات والأحزاب السياسية، حيث يختلف نشاط الأولى عن الثانية، كما نفى إمكانية تبني الجمعيات لبرنامج حزب سياسي أو تأييد أفكاره، حيث فصل في مسألة أنَّ نشاط الجمعيات هو الذي يندرج في إطار المجتمع المدني، وهو ما يدفعنا إلى تأييد الموقف القاضي بضرورة إقصاء واسْتبعاد الأحزاب السياسية من دائرة الهيئات التشاركية.

الفرع الثاني

مساهمة المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد

يُشكِّل الفساد أحد أبرز المعضلات التي تربَّعت على مسْتوى الإدارات العامة الجزائرية حيث تُساهم هذه الظاهرة السلبية في عرقلة مهمَّة تحقيق الصالح العام، بالتَّالي تؤدِّي إلى إضعاف أداء الإدارة وبالنتيجة عدم رضا المواطن عن نوعية الخدمات المقدَّمة، وذلك ما يُفقد المصداقية في أجهزة الدولة، فتنعدم الثقة بين الأطراف.

يقْتضي أمر القضاء على هذه الظاهرة تسْخير سياسة محكمة يكون فيها المواطن والمجتمع المدني أطرافًا تعْمل على مواجهة الفساد بكل أشكاله، سعْيًا وراء ترشيد عمليات تدبير الشأن العام، تجْسيدًا للحكم الراشد داخل الإدارات العامة.

تُباشر الهيئات التشاركية نشاطها لتحقيق الأهداف التي سخَّرتها في إطار برامجها بغرض تكوين وإنتاج قيم وأفكار جديدة تُعزِّز فرص إعمال مقاربة المشاركة، وتسْعى إلى تحقيق الإسْتقرار لتجاوز الأزمات، لأنَّ ذلك يُعتبر من متطلَّبات التحديث في الدول المتخلِّفة[2].

---

[1] - **بوطيب بن ناصر**، مرجع سابق، ص. 157.

[2] - **يوسفي فايزة**، مرجع سابق، ص. 43.

تسْعى مبادرات المجتمع المدني في التصدِّي لجرائم الفساد إلى إعمال ثقافة النزاهة كقيمة أخلاقية قصد تحقيق سيادة القانون، من خلال الحثِّ على أهمِّية الإخلاص في الأداء وضرورة إعتماد الكفاءة لضمان الإسْتقرار داخل المجتمع، فالهيئات التشاركية تُحاول جاهدة إرساء قيم الشفافية والنزاهة والمسائلة كمقوِّمات لترشيد أداء الإدارة العامة، لذا يتوجَّب عليها معرفة أسباب المشكلة ومعالجتها، فضلاً عن تعاونها مع أجهزة الرَّقابة الأخرى المكلَّفة بالتَّصدي لهذه الآفة السلبية[1].

أخذ الإهتمام بظاهرة الفساد ومكافحته حيِّزا كبيرًا من النقاش نتيجة آثارها السلبية التي إمْتدَّت لتُصيب المواطن في علاقته بالإدارة العامة، لذا تمَّ إسْتيعاب أنَّ مهمَّة الوقاية والمعالجة لنْ تتجسَّد على أرض الواقع ما لم تكن هناك هيئات ونظم رقابية فعَّالة ومسْتقلَّة تُراقب نشاط الموظَّفين داخل المؤسَّسة، وذلك بعد أنْ تأكَّد أنَّ ظاهرة الفساد عبارة عن ضعف أخلاقي يسْتلزم القضاء عليه إتِّخاذ كافة التدابير الرَّدعية من خلال توقيع العقاب المقرَّر في النصوص القانونية والإهتمام خاصة بالجانب الوقائي الذي يندرج على مسْتواه دور المجتمع المدني الذي يُبادر بالتَّحسيس والتَّوعية[2].

تؤدِّي الهيئات التشاركية المكوِّنة للمجتمع المدني على إختلافها دور الفاعل المرشد في عملية الإصلاح التي تهدف إلى القضاء على إشكالات العلاقة بين الإدارة والمواطن بالتصدِّي لظاهرة الفساد، من خلال مبادرتها بالتحْسيس بخطورة الوضع والآفة وإقتراح الحلول البديلة التي من شأنها أنْ تحدَّ من شدَّة الأزمة **(أولا)**، لذا تسْتعين بوسائل الإعلام نظراً لمساهمتها في كشف قضايا الفساد **(ثانيا)**، كما إعترف له المشرّع بحق اللُّجوء إلى القضاء دفاعًا عن مصالحها والمصالح المشتركة للمواطنين **(ثالثا)**.

---

[1] – يقتضي أمر تحقيق النزاهة ضرورة المساواة بين كافة المواطنين والتصرُّف بموضوعية وحيادية في تدبير الشأن العمومي، حيث تتمثَّل أركانها في الإرادة السياسية، إشراك المجتمع المدني، السلطة التشريعية، السلطة القضائية وسائل الإعلام والقطاعين العام والخاص، أنظر:

– **نوال طارق ابراهيم**، *"المظاهر القانونية للفساد واسْتراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة"*، مجلَّة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، عدد 04، جامعة بغداد، العراق، 2019، ص. 06.

[2] – **المرجع نفسه**، ص. 07.

أولا

مساهمة المجتمع المدني في التحسيس والتوعية بخطورة ظاهرة الفساد

يُعتبر مفهوم المجتمع المدني من قبيل المفاهيم المعيارية المسْتعملة في غالبية الأحيان للدَّلالة على مقاومة مكامن القصور، فكثيرا ما يُسْتعمل ضدَّ تعسُّف الدولة، أو لضمان التنمية من خلال التغلُّب على مظاهر الفساد في الدولة البيروقراطية وغير الفعَّالة، كما أنَّه أداة لإرساء وتعزيز الديمقراطية التشاركية أو المباشرة[1].

كرَّس المشرِّع الجزائري في نص المادة 15 من قانون رقم 06-01 المتعلِّق بالوقاية من الفساد ومكافحته مجوعة من التدابير التي من شأنِّها أنْ تُحقِّق دور المجتمع المدني ومشاركته في الوقاية من هذه الظاهرة، حيث تتمثَّل في:

- إعتماد الشفافية في كيْفية اتِّخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية،
- إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحْسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع،
- تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلِّقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء[2].

بما أنَّ الوقاية من جرائم الفساد ليْست مسؤولية المجتمع المدني وحده فإنَّه لابدَّ من تكاثف الجهود والتعاون بين مختلف الهيئات الرقابية المنشئة لتحقيق هذا الغرض، لذا يُفترض أنْ تتعاون الهيئات التشاركية مع الهيْئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لتشابه مهامهما، لأنَّ المشرِّع الجزائري وضع على عاتقها واجب إقتراح سياسة شاملة لتجسيد مبادئ دولة القانون والنزاهة والشفافية والمسؤولية في

---

[1] - إعتبر صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في وقت من الأوقات أنَّ الدولة عبارة عن "كائن طفيلي" ينبغي التصدِّي له بالمرور عبر المجتمع المدني، الأمر الذي يُفسِّر إنْتشار وتزايد عدد الجمعيات والمنظَّمات غير الحكومية، أنظر:

- **THIRIOT Céline,** *« Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : Eléments de réflexion à partir du cas du Mali »,* Revue internationale de politique comparé, vol 09, n° 02, 2002, p. 281.

[2] - **قانون رقم 06-01**، مؤرَّخ في 20 فيفري 2006، *يتعلَّق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، مرجع سابق.

تسيير الشؤون والأموال العمومية، فضلاً عن تقديم توجيهات لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، وإعداد برامج توعوية وتحسيس المواطنين بالآثار الضَّارة الناجمة عن الفساد[1].

ما يُساعد الهيئات التشاركية على أداء وظيفتها التوعوية والتحْسيسية هو طبيعة أهدافها ونشاطها التطوُّعي الذي يرمي إلى الإصلاح من خلال تلقين المبادئ الديمقراطية، فمن باب محاولات التصدِّي لظاهرة الفساد يسْعى المجتمع المدني على إختلاف هيئاته وبشكلٍ جدٍّ خاص الجمعيات إلى القضاء على عدم إكتراث المواطنين بمآل وواقع السياسات العامة التي تعْنيهم، لأنَّ عزوفهم عن أداء دورهم الرَّقابي وعدم الإدلاء بأصواتهم في الإسْتحقاقات الإنْتخابية يُعدُّ من أسباب إنْتشار الفساد.

يؤدِّي المجتمع المدني وظيفته التحْسيسية لإحاطة المواطن علمًا بخطورة الظاهرة حتى يتفاعل بشكلٍ إيجابي مع مختلف القضايا التي تعنيه، فالتَّحسيس من بين الآليات المكمِّلة والداعمة لعملية التَّربية والتثقيف، لأنَّها تقوم بترجمة المعارف المكتسبة إلى سلوكيات وتصرُّفات تُعبِّر عن فعالية دور المواطن ومشاركته في تدبير الشأن العام تحقيقًا لمفهوم "المواطنة الإدارية" كدلالة على مستوى الوعي[2].

تؤسِّس الجمعيات الإطار الفعلي لتكوين رأي عام مسْتنير حيث تعمل على تحقيق مجموعة من الأبعاد التربوية والتثقيفية والتوعوية، فهي تُساهم في تحقيق التغيير وخلق حركية جديدة ومرونة في المشاركة والتنشيط عبر نماذج فعَّالة في اتِّخاذ القرار خدمةً للصَّالح العام[3]، لهذا فهي تعْتمد على تقنية الإتِّصال المباشر كاسْتراتيجية ميدانية للرَّفع من مسْتوى الوعي والتحسيس بمدى تأثُّر عملية التدبير الرشيد للشأن العمومي بسلوك المواطن ودوره في المشاركة في مسار صنع القرارات التي تعنيه.

---

[1] – المادة 20 من **قانون رقم 06-01**، مؤرَّخ في 20 فيفري 2006، *يتعلَّق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، مرجع سابق.

[2] – **مناصرية حنان، يعيش تمام أمال**، *"دور مؤسَّسات المجتمع المدني في مجال التحسيس ونشر القيم البيْئية"*، مجلَّة أبحاث قانونية وسياسية، عدد 04، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمَّد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017، ص. 63، 64.

[3] – **بوفليح نبيل، جريو سارة**، "دور الحكم الراشد في الحدِّ من ظاهرة الفساد المالي والإداري"، مجلَّة الإقتصاد والمالية، مجلَّد 04، عدد 02، كلِّية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2018، ص. 25.

يلعب الإتِّصال المباشر دورًا في تحسيس المواطنين بخطورة ظاهرة الفساد والبيروقراطية وتأثيرها على مصالحهم، لذا تتولى الجمعيات عقد ندوات علمية وإلقاء محاضرات عامة والقيام بإجتماعات علنية، لاسْتقطاب كافة شرائح المجتمع وحثِّهم على ضرورة المساهمة في مواجهة ظاهرة الفساد التي لازالت قائمة رغم محاولات الإصلاح الرَّامية إلى الحدِّ منها.

تعتمد إذن الجمعيات على التجمُّعات واللِّقاءات الجماهيرية بمختلف أشكالها، ملتقيات، ندوات أو ورشات الحوار، لأنَّ ذلك سيُمكِّنها من عرض برنامجها بشأن القضية موضوع النقاش وتقترح الحلول التي تراها مناسبة، فهي من أكثر الوسائل التي تسْتعملها في مجال التوعية والتحسيس والتعبئة العامة بالقضايا التي تُدافع عنها على جميع المسْتويات[1]، فهي من المداخل التي تسْمح بعرض الآراء والأفكار للتشاور من أجل الدفاع عن المصالح.

تعْمل الجمعيات بناءً على هذا الأساس على إعمال الحق في الإعلام وتسْخير المعلومات التي تحصَّلت عليها للمساهمة في ترشيد الأداء الإداري، حيث تظطلع بدورٍ إعلامي بفعل خبرتها الميدانية وقدرتها على إسْتقطاب وجذب الإنتباه حول القضايا التي تجاوزتها أو تناستها السلطات العامة، غير أنَّ تحقيق هذا المطلب والدور الديمقراطي يفترض تقييد سلطة الإدارة في إعمال سلطتها التقديرية في الكشف عن المعلومات بإعتمادها على حجِّية السرِّية[2].

إنَّ إعتماد الجمعيات على مدخل التحسيس للحدِّ من اسْتمرارية إشكالات علاقة الإدارة بالمواطن نتيجة الإختلالات الوظيفية للإدارة ينبغي ألاَّ يقتصر على فئة المواطنين، إنَّمَا لا بدَّ أنْ يمتدَّ ليشمل حتى المسؤولين والموظَّفين والمنتخبين لأنَّهم في نهاية المطاف من يتَّخذون القرار النهائي، وهم من يتمتَّعون بواسع الصلاحيات، كما أنَّه على مستوى مؤسَّساتهم تنتشر الآفات السلبية، لهذا من الضروري توعيتهم قصد مراعاة انْشغالات المواطنين والإسْتقامة في تدبير الشأن العمومي بما يعود بالنَّفع العام على الجميع.

---

[1] - **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيْئة*، مرجع سابق، ص. 166.

[2] - **زياد ليلة**، مرجع سابق، ص. 114.

صحيح أنَّ الجمعيات لا تُمارس أيَّ نشاط سياسي أو حزبي ولا تسْعى إلى الوصول إلى السلطة[1] غير أنَّها تُعتبر من الفواعل غير الدولاتية التي تظطلع بأدوار في المجال السياسي والإداري، لاسيما على المستوى المحلِّي القريب من المواطن[2]، فالهيئات التشاركية تلعب دورًا في مساءلة المنتخبين المحلِّيين والموظَّفين المسؤولون عن توفير خدمات عامة متكيِّفة وفعَّالة[3].

تُساهم في هذا الإطار الجمعيات في تربية المواطن وتلقينه قيم ومبادئ الديمقراطية التشاركية كما تعْمل على نشر ثقافة التضامن للإرتقاء بدوره[4]، فتقوم بتوضيح رؤيته بشأن الواقع المزري للممارسة السياسية على النَّحو الذي يُجنِّبه الإدلاء بصوته بناءً على إعْتبارات ما يُعرف "بالزبونية السياسية"[5].

يتصدَّى المجتمع المدني لظاهرة الفساد السياسي من خلال مساهمته في الرَّقابة على الإنتخابات، رغم تباين المواقف الفقهية بشأن هذه المسْألة، حيث يرى الإتِّجاه المعارض لدور الهيئات التشاركية في مراقبة العملية الإنتخابية عدم جدوى وقصور الرَّقابة الشعبية عن تحقيق النزاهة والشفافية، على أساس إنتشار الأمِّية السياسية و نقص الثقافة السياسية، فضلاً عن ضعف دور الهيئات الرقابية بسبب قلَّة خبرتها أو حداثة نشأتها وتجربتها[6].

يسْتند أيضًا هذا الرأي في الدفاع عن موقفه على مسألة التمويل الذي من شأنه أنْ يقضي على حياد وعدم ولاء الهيئات التشاركية، ومدى قدرتها على إعداد برامج وشراكات مع الجهات المانحة دون

---

[1] – هو ما يُفهم من نص المادة 13 من **قانون عضوي رقم 12–06**، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

[2] – **يوسفي فايزة**، مرجع سابق، ص. 44.

[3] –**Direction générale du développement et de la coopération-Europ-Aid**, « Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires », document de référence n°8, collection outils et méthodes, Office des publications de l'Union européenne, Bruxelles, 2014, p. 07.

[4] – **يوسفي فايزة**، مرجع سابق، ص. 44.

[5] – **مرقومة منصور**، *"المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلِّية في الجزائر بين الواقع والنظرية"*، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، كلِّية الحقوق والعلوم الياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص. 305– 307.

[6]– **دعاء ابراهيم عبد المجيد**، *دور مؤسَّسات وجمعيات المجتمع المدني في مراقبة العملية الإنتخابية*، دار الفكر والقانون للنَّشر والتوزيع، المنصورة، 2015، ص. 211.

مساومة على الإسْتقلال الذاتي تجنُّبًا لمقولة أنَّ من يدفع له مصلحة يسْعى للحفاظ عليها وأهدافًا يُريد تحْقيقها[1].

في حين يرى أنصار الإتِّجاه المؤيِّد لدور المجتمع المدني في مراقبة العملية الإنتخابية أنَّ الهيئات التشاركية هي أهمُّ طرف فاعل في هذه العملية، نظرًا لقدرتها على اسْتقطاب الإهتمام والوعي الشعبي بأهمِّية المشاركة في الإنتخابات لما لها من دور في تحقيق الحياد، وإخضاع القائمين على إدارة الإنتخابات لمبدأ المسؤولية والمحاسبة[2].

يدعِّم هذا الإتِّجاه موقفه بحجَّة أنَّ الرَّقابة الشعبية تؤدِّي إلى تحقيق عنصر الحياد لأنَّها ستُمارس من قبل أطرافٍ كفئة لا مصلحة لها في التزوير، حيث ستُصدر حتمًا تقارير نزيهة غير متلاعب بها، فالرَّقابة الشعبية وفقًا لهذا الإعتبار عبارة عن تطوُّر منطقي لنشاط المجتمع المدني وبديلاً عن دعوات تسْتهدف عدم الفصل بين ما هو سياسي وما هو حقوقي والإنحراف بعمليات المراقبة إلى مصير الشَّكلية أو تحقيق مكاسب سياسية[3].

ثانيا

استعانة المجتمع المدني بوسائل الإعلام للتصدِّي لظاهرة الفساد

تتكامل وتتداخل وظيفة المجتمع المدني ووسائل الإعلام حيث يتعذَّر الحديث عن مساهمة الجمعيات في التصدِّي لظاهرة الفساد في ظل غياب إعلام يُترجم إرادتها في الإصلاح من خلال المساهمة في تعريف المواطن بالبرامج المسطَّرة لتحقيق ذلك، كما أنَّ الإعلام يفقد الموضوعية في حالة ما لم يسْتند على مختلف الآراء والكفاءات التي تقدِّمها الجمعيات[4].

---

[1] - **دعاء ابراهيم عبد المجيد**، مرجع سابق، ص. 212-215.

[2] - **المرجع نفسه**، ص. 215.

[3] - **المرجع نفسه**، ص. 215.

[4] - **قادري نسيمة**، مرجع سابق، ص. 370.

يُعدُّ الإعلام شريكًا للمجتمع المدني يُساهم بشكل معتبر في التثقيف والإرشاد بخطورة ظاهرة الفساد بمختلف أنواعه، من خلال ما يقوم به من تحرِّيات وتحقيقات واستقصاء لمختلف العمليات التي من شأنها أنْ تُلحق أضرارًا بالمواطن، فهي تقوم بكشف قضايا الفساد وسوء إسْتعمال السلطة، قصد نشر ثقافة الحكم الراشد داخل الإدارة العامة بتثبيت مقوِّمات المساءلة والمحاسبة و إعمالها كضرورات للتدبير الرشيد للشأن العمومي[1].

تُدعِّم وسائل الإعلام نشاط الجمعيات الهادف للإصلاح من خلال ما تُحدثه من تغييرات تأثِّر بشكل كبير على أنماط الديمقراطية والمواطنة، حيث تخلق أشكالا جديدة لمساهمة المواطنين في صنع السياسات التي تعنيهم بالإعتماد على الآليات المسْتحدثة كالبريد الإلكتروني، إسْتطلاعات الرأي، المنتديات والتصويت الإلكتروني عبر الأنترنيت، فهي تُتيح لهم الفرصة للمشاركة بفاعلية في العملية الديمقراطية[2].

يتحقَّق التغيير والإصلاح المنشود في الميادين المختلفة السياسية، الإدارية، الثقافية والإجتماعية بالإسْتعانة بوسائل الإعلام[3] التي تهتم بطرح القضايا والمواضيع وعرضها للرَّأي العام، من خلال ما توفِّره من بيانات ومعلومات وما تُتيحه من فرص للنقاش والحوار[4]، حيث تنشر الوعي داخل المجتمع و تكوِّن الرَّأي العام حتى يتمَّ تجاوز الإشكالات التي قد تنشأ نتيجة تغييب إرادة المواطنين، كما تُساهم في إنتاج

---

[1] – **عمر إسماعيل حسين**، *دور وسائل الإعلام في كشف الفساد الإداري والمالي*"، المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة، وزارة المالية، الدائرة الإقتصادية، العراق، 2013، ص. 01. (01–20).

[2] – **عبد الصادق عادل**، *الديمقراطية الرقمية*، المركز العربي لأبحاث الفضاء الإلكتروني، القاهرة، 2009، ص. 03.

[3] – يعرف الإعلام بأنَّه: ***نقل المعلومات والمعارف والثقافات الفكرية والسلوكية بطرق مختلفة ومن خلال وسائل معيَّنة لها شخصيتها الحقيقية والإعتبارية بقصد خلق التأثير لدى الطرف الآخر مُسْتقبل المعلومة***"، **الزبيدي منذر صلاح**، *دور وسائل الإعلام في صنع القرار السياسي*، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمَّان، 2011، ص. 28.

في حين عرَّف المشرع الجزائري نشاط الإعلام على النحو التالي: " ***يقصد بأنشطة الإعلام، في مفهوم هذا القانون العضوي، كل نشر أو بث لوقائع أحداث أو رسائل أو آراء أو أفكار أو معارف، عبر أيّة وسيلة مكتوبة أو مسموعة أو متلفزة أو إلكترونية، وتكون موجَّهة للجمهور أو لفئة منه***"، المادة 03 من **القانون العضوي رقم 12–05**، مؤرَّخ في 12 جانفي 2012، *يتعلَّق بالإعلام*، ج.ر.ج.ج عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

[4] – **ابن عوف حسن أحمد**، *الرَّأي العام: مفهومه وأساليب قياسه*، أمواج للنَّشر والتوزيع، عمَّان، 2016، ص. 11.

فرص تقبُّل القرارت التي غالبًا ما تُتَّخذ لصالحهم، فهي تحقن الأفكار لإنتاج سلوكات معيَّنة، حيث تُعدُّ أداة فعَّالة ورئيسية للرَّقابة الجماهيرية[1].

إنَّ عمل السُّلطات العامة في بيئة منعزلة وإسْتئثارها بصلاحية إتِّخاذ القرارات يُصعِّب من إمكانية تحقيق فعالية الأداء الإداري، لذا فمن الضروري الأخذ بعين الإعتبار الرأي العام للوقوف على آراء المواطنين وميولهم[2]، ومن هذه الزاوية تبرز قدرة وسائل الإعلام على خلق دينامية صنع القرار بتوفير المعلومات الضرورية لتقريب وجهات النَّظر والتقليل من فرص عدم التوافق[3].

تتبني وسائل الإعلام تصوُّرًا عامًا حول القضايا التي تعني المواطنين حيث تُقدِّم تفاصيل ومعلومات تدفعهم إلى التداول لإضفاء المشروعية على القرارات، التي تكون نتاجًا مشتركًا ساهموا في المراحل المختلفة لعملية إصدارها(من خلال التفكير في القرار، التخطيط له وصياغته وإصداره)، بهذا تُتَّخذ القرارات في إطار بيْئة مثالية للحياد والعقلانية الأمر الذي يُقلِّل من فرص الفساد والمحسوبية والبيروقراطية[4].

تعمل الهيئات التشاركية على توفير رابط يجمع بين السُّلطات العامة والمواطنين حتى تأتي قراراتها معبِّرة عن توقُّعاتهم، لذا تُساهم وسائل الإعلام من خلال لغة الصورة ورموزها في تشكيل الرَّأي العام وتعبئته، لأنَّها البديل لممارسة الديمقراطية، فلم تعد فقط تُمثِّل السلطة الرابعة بل أصبحت تشغل المجال بين الفعل السياسي والثقافي ورد الفعل الجماهيري، فهي تعمل على التأثير الإيجابي على توجُّهات المواطنين حيال عملية صنع القرار والإهتمام بالشَّأن العام[5].

إتَّجهت إرادة المشرِّع الجزائري نحو ضمان إسْتقلالية وسائل الإعلام في ممارسة نشاطها الرَّقابي من خلال إلغائه لقانون الطوارئ[6] والإعتراف بحرِّية الإعلام والصحافة بعد أنْ تمَّ إحتكارها لما يزيد عن

---

[1] – **عمر إسماعيل حسين**، مرجع سابق، ص. 05.

[2] – **المرجع نفسه**، ص. 13.

[3] – **الزبيدي منذر صلاح**، مرجع سابق، ص. 16.

[4] – **عبد الصادق عادل**، مرجع سابق، ص. 04.

[5] – **المرجع نفسه**، ص. 05.

[6] – **قادري نسيمة**، مرجع سابق، ص. 374.

مدَّة أربعة وعشرون سنة نتيجة الأوضاع التي عرفتها الدولة الجزائرية خلال سنة 1988، وبادر بإصدار قانون رقم 12-05 المتعلِّق بالإعلام[1].

أكَّد المشرِّع الجزائري على دور وسائل الإعلام في كشف قضايا الفساد وترقية الحياة العامة للمواطنين، وأشاد في هذا الإطار بدور الإعلام الجهوي والمحلي في توجيه المواطن وحثِّه على ضرورة ممارسة حقِّه في المشاركة تفعيلا للأداء الإداري وإرتقاءً بالمواطنة والممارسة الديمقراطية، حيث تضمَّن في نصَّ المادة 10 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلِّق بالإعلام ما يُفيد ضرورة تخصيص نسبة 50% لتناول مواضيع وقضايا تدخل ضمن النطاق الجغرافي الذي تتواجد فيه النَّشرية الدورية الجهوية والمحلية[2].

تضمَّن المشرِّع الجزائري في نص المادة 129 من القانون رقم 12-05 المتعلِّق بالإعلام واجب تخصيص نسبة مئوية مقدَّرة ب 02 % سنويًا من أرباح المؤسَّسة الإعلامية وتسْخيرها لتكوين الصحفيين

---

[1] - تضمَّنت المادة 02 من **القانون العضوي رقم 12-05**، مؤرَّخ في 12 جانفي 2012، *يتعلَّق بالإعلام*، مرجع سابق، ما يُفيد تحرير نشاط الإعلام وفي المقابل تقييده بأنْ عدَّدت بعض القيود الضرورية التي تفترض تضييق نشاط الإعلام حيث تنص على ما يلي: ***"يُمارس نشاط الإعلام بحرِّية في إطار أحكام هذا القانون العضوي والتشريع والتنظيم المعمول بهما، وفي ظل إحترام:***

-السيادة الوطنية والوحدة الوطنية،

- متطلّبات أمن الدولة والدفاع الوطني،

- المصالح الإقتصادية للبلاد،

- مهام وإلتزامات الخدمة العمومية،

- حق المواطن في إعلام كامل وموضوعي،

- سرِّية التحقيق القضائي،

- كرامة الإنسان والحرِّيات الفردية والجماعية".

[2] - تنص المادة 10 من **المرجع نفسه**، على أنَّه: "***يجب على كل نشرية دورية للإعلام العام جهوية أو محلِّية، أنْ تخصِّص نسبة خمسين في المائة (50%) على الأقل من مساحتها التحريرية إلى مضامين تتعلَّق بالمنطقة الجغرافية التي تغطيها***".

وترقية الأداء الإعلامي[1]، الأمر الذي من شأنه أنْ يُحقِّق الإحترافية والمهنية في معالجة قضايا الفساد لأنَّ التكوين يزيد من قدرات الصحفي على التحليل والنقاش، بالتَّالي يُمكنه التأثير وبشكلٍ إيجابي على المواطنين الذين يُبادرون بدورهم بممارسة حقِّهم في المشاركة لمعالجة أسباب الفساد والتدبير السيئ للشأن العمومي.

ألزم المشرِّع الجزائري بموجب المادة 83 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلِّق بالإعلام كل الهيئات والإدارات والمؤسَّسات بتزويد الصحفي بالأخبار والمعلومات التي تكون محلّ طلب منه، قصد تكريس حق المواطن في الإعلام، غير أنَّه من الضروري أنْ يصحب هذا الإلتزام ضرورة تقييد سلطة الإدارة في إعمال سلطتها التقديرية عن حجب المعلومات.

ثالثا

الإعتراف بحق الجمعيات في التقاضي

يُشكِّل حق التقاضي أو ما يُعرف بحق اللُّجوء إلى القضاء إحدى الضمانات الفعلية لحماية حقوق الأشخاص الطبيعية والمعنوية، حيث يُعتبر من ضمن الحقوق المحمية بموجب أحكام الدستور والمنظَّمة بموجب نصوص تشريعية تضبط الإجراءات المناسبة لطبيعة النزاع مع مراعاة ضمانات كفالة الحقوق لأصحابها[2]، لذا وكأصل عام يُشترط أنْ يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق، غير أنَّه واسْتثناءً عن القاعدة يُمكن مباشرة الدعوى من شخص يحلُّ محلَّ صاحب الحق[3]، كما هو الحال بالنِّسبة للجمعيات التي تدافع عن المصالح المشتركة والجماعية للمواطنين.

---

[1] - تنص المادة 129 من **القانون العضوي رقم 12-05**، مؤرَّخ في 12 جانفي 2012، *يتعلَّق بالإعلام*، مرجع سابق، على أنَّه: " ***يجب على المؤسَّسات الإعلامية أنْ تخصِّص سنويًا نسْبة 02% من أرباحها السنوية لتكوين الصحفيين وترقية الأداء الإعلامي***".

[2] - **الزكراوي محمد**، *"شرط الإذن الخاص بالتقاضي لفائدة جمعيات حماية المسْتهلك غير المعترف لها بصفة المنفعة العامة"*، المكتبة القانونية العربية، 2018، ص. 01.

[3] -**كوبيتي يوسف**، *"محدودية أدوار جمعيات حماية المسْتهلك"*، مجلة منازعات الأعمال، المغرب، 2017، ص. 04.

يعترف المشرِّع الجزائري للجمعيات بالشخصية المعنوية والأهلية المدنية وذلك عند تأسيسها وهو ما يُمكِّنها من ممارسة العديد من التصرُّفات ويُكسبها مجموعة من الحقوق لا سيما حق التقاضي والقيام بكل الإجراءات أمام الجهات القضائية المختصَّة، بسبب وقائع لها علاقة بهدف الجمعية ألحقت ضررًا بمصالح الجمعية أو المصالح الفردية أو الجماعية لأعضائها[1].

تتعدَّد النصوص القانونية المكرِّسة لحق الجمعيات في اللُّجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرارات المشوبة بعيب عدم المشروعية، فنجد على سبيل المثال قانون رقم 89-02 المتعلِّق بالقواعد العامة لحماية المسْتهلك ينص على هذا الحق[2]، كذلك قانون رقم 03-10 المتعلِّق بحماية البيْئة في إطار التنمية المسْتدامة[3]، فضلا عن قانون رقم 04-02 المحدِّد للقواعد المطبَّقة على الممارسات التجارية[4].

يُترجم الكم الهائل من النصوص القانونية المتضمِّنة تكريس حق الجمعيات في التقاضي رغبة المشرِّع الجزائري في حماية الحقوق المكفولة دستوريًا وتشريعيًا ونيَّته في تحقيق دولة القانون، غير أنَّ هناك من يرى أنَّ هذا التوجُّه من شأنه أنْ يؤدِّي إلى تعسُّف الجمعيات في اسْتعمال هذا الحق، ما من شأنه أنْ يؤثِّر على نشاط الهيئات الإدارية وحتى على الهيئات القضائية، لذا من الضروري فرض بعض

---

[1] - المادة 17/02 من **قانون رقم 12-06**، مؤرَّخ في 12 جانفي 2012، *يتعلَّق بالجمعيات*، مرجع سابق.

[2] - كان ذلك بموجب نص المادة 12/02 من **قانون رقم 89-02**، مؤرَّخ في 07 فيفري 1989، *يتعلَّق بالقواعد العامة لحماية المستهلك*، ج.ر.ج.ج عدد 06، صادر في 08 فيفري1989، التي نصَّت على أنَّ: ***إضافة إلى ذلك فإنَّ جمعيات المسْتهلكين المنشأة قانونًا لها الحق في رفع دعاوى أمام محكمة مختصة بشأن الضرر الذي لحق بالمصالح المشتركة للمسْتهلكين قصد التعويض عن الضرر الذي ألحق بها***".

[3] - المادة 36 من **قانون رقم 03-10**، مؤرَّخ في 22 جويلية 2003، *يتعلَّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة*، مرجع سابق، تنص على أنَّه: ***دون الإخلال بالأحكام القانونية السارية المفعول، يُمكن للجمعيات المنصوص عليها في المادة 35 أعلاه، رفع دعاوى قضائية أمام الجهات المختصة عن كل مساس بالبيْئة، حتى في الحالات التي لا تعني المنتسبين لها بانْتظام***".

[4] - تنص المادة 65 من **قانون رقم 04-02**، مؤرَّخ في 23 جوان 2004، *يحدِّد القواعد المطبَّقة على الممارسات التجارية*، ج.ر.ج.ج عدد 41، صادر في 27 جوان 2004، على أنَّ: " ***دون المساس بأحكام المادة 02 من قانون الإجراءات الجزائية، يمكن جمعيات حماية المستهلك، والجمعيات المهنية التي أنشئت طبقًا للقانون، وكذلك كل شخص طبيعي أو معنوي ذي مصلحة، برفع دعوى أمام العدالة ضد كل عون اقتصادي قام بمخالفة أحكام هذا القانون***".

الشروط التي لا بدَّ من توافرها لقبول دعاوي الجمعيات، كشرط التطابق الموضوعي بين أهداف الجمعية وطبيعة القرار المطعون فيه، فضلا عن شرط التطابق بين الإختصاص الإقليمي للجمعية وبين البعد الجغرافي للقرار المطعون فيه، إلى جانب إقرار الشروط العامة للتقاضي، كالصفة والأهلية والمصلحة[1].

تشترط مختلف النصوص القانونية المكرِّسة لحق المجتمع المدني في التقاضي أنْ تكون المصلحة إمَّا جماعية ومشتركة بين مختلف المواطنين، أو فردية تتعلَّق بالأعضاء المنتسبين للهيئات التشاركية، غير أنَّه وفي حالات معيَّنة يُمكن رفع دعاوى أمام القضاء للمطالبة بالإنصاف بشأن قضايا لا تُشكِّل مصلحة مشتركة ولا تعني المنتسبين إنَّما تُرفع على أساس تفويض قام به ذوي المصلحة[2].

يسْمح الإعتراف بحق الجمعيات في التقاضي بإلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب عدم المشروعية وتوقيف آثارها، كما يُخوِّل حق اللُّجوء إلى العدالة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية، أيْ يسْمح بمباشرة الهيئات التشاركية لحقوق الطرف المدني[3]، بل أكثر من ذلك لا يقتصر لجوء المجتمع المدني إلى القضاء العادي إنَّما يعترف له المشرِّع وبصريح العبارة بإمكانية رفع دعاوى جزائية بشأن التصرفات التي تُشكِّل جرائم[4].

---

[1] – **بركات كريم**، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*، مرجع سابق، ص. 251، 252.

[2] – تنص المادة 38/01-02 من **قانون رقم 03-10**، مؤرَّخ في 22 جويلية 2003، *يتعلَّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة*، مرجع سابق، على أنَّه: "***عندما يتعرَّض أشخاص طبيعيون لأضرار فردية تسبب فعل الشخص نفسه، وتعود إلى مصدر مشترك في الميادين المذكورة في المادة 37 أعلاه، فإنَّه يُمكن كل جمعية معتمدة بمقتضى المادة 35 أعلاه، وإذا ما فوَّضها على الأقل شخصان (2) طبيعيان معنيان، أنْ ترفع باسْمهما دعوى التعويض امام أيَّة جهة قضائية، يجب أنْ يكون التفويض الذي يمنحه كل شخص معني كتابيًا***".

[3] – أكَّدت على ذلك أحكام المادة 37 من **المرجع نفسه** بنصِّها على أنَّه: ***يُمكن للجمعيات المعتمدة قانونًا ممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني بخصوص الوقائع التي تلحق ضررا مباشرًا أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدفاع عنها، وتشكِّل هذه الوقائع مخالفة للأحكام التشريعية المتعلِّقة بحماية البيئة، وتحسين الإطار المعيشي وحماية الماء والهواء والجو والأرض وباطن الأرض والفضاءات الطبيعية والعمران ومكافحة التلوث***".

[4] – تنص على ذلك المادة 38/01 من **المرجع نفسه** على النحو التالي: ***يُمكن الجمعية التي ترفع دعوى قضائية عملاً بالفقرتين السابقتين ممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني أمام أيَّة جهة قضائية جزائية***".

المبحث الثاني

الحدود التي تحول دون تحقيق فعالية المشاركة

خلقت ضرورات الإصلاح والتطوُّرات الحاصلة في مجال حقوق الإنسان والمواطن حتمية الإنفتاح على المقاربات الحديثة في تدبير الشؤون العامة، لأنَّ اعتماد أساليب التدبير العمومي الحديث من شأنه أنْ يرتقي بالدول إلى مصفِّ الدول الديمقراطية، لهذا فإنَّ تعميق الممارسة الديمقراطية يتحقَّق من خلال توفير ضمانات إشراك المواطن في صنع القرارات التي غالبًا ما تُتَّخذ لفائدته.

تُعرب الدول عن رغبتها في تبني المبادئ الجديدة في تدبير الشأن العمومي من خلال إنفتاحها القانوني، حيث تعمد إلى تضمين قوانينها الداخلية بالمقاربات الحديثة المعتمدة في هذا الإطار فضلا عن مصادقتها على مختلف الإتفاقيات المكرِّسة للمبدأ، فبإستقراء المنظومة القانونية لمختلف الدول نجدها قد إعتمدت حق المشاركة كمدخل للإصلاح.

غير أنَّ الملاحظ هو أنَّ هذه التشريعات قد إختلفت من حيث توفيرها لضمانات إعمال حق المشاركة، فهناك من سخَّر كل الإمكانيات في سبيل تفعيله وهناك من تبنى المبدأ بشكل صوري كالمشرِّع الجزائري، الذي اكْتفى بتبني بعض الآليات الإسْتشارية غير الإلزامية، فكثيرة هي الحدود التي تواجه دور المواطن والهيئات التشاركية في ممارسة حقوقهم المكفولة على الصعيد الدولي الإقليمي وحتى الداخلي.

يعترض حق المواطن في تدبير الشأن العمومي مجموعة من الحدود وأبرزها هي الحدود القانونية والإدارية والقضائية والثقافية، فكلها عوامل تحدُّ من فرص تجاوز مخلَّفات الأزمة التمثيلية وتبني آليات التدبير العمومي الجديد **(المطلب الأول)**.

رغم توفير ما يُمكن أنْ نصْطلح عليه بعض"عوامل إنجاح الديمقراطية التشاركية" إلاَّ أنَّ الطابع الإستشاري غير الإلزامي للآليات المسخّرة تُعتبر من العوارض التي تجعل دور المواطن سلبيًا غير مختلف تمامًا عن دوره في شقِّه التمثيلي، كما أنَّ تخلُّف المشرِّع الجزائري عن الإنفتاح على الآليات الأخرى للمشاركة شكَّل هو الآخر عاملاً يُبقي على الطابع التقليدي للتسيير العمومي **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

غياب ضمانات تفعيل حق المشاركة

تتعدَّد الحدود التي تحول دون تحقيق فعالية الديمقراطية التشاركية فمنها القانونية المتمثِّلة في قصور الإرادة التشريعية عن تنظيم حق المشاركة والحقوق اللَّصيقة به كالحق في الإعلام الإداري **(الفرع الأول)**، كما تعتبر الحدود الإدارية أحد أهم العوائق التي تمنع ممارسة هذا الحق **(الفرع الثاني)**.

تنعدم ضمانات تمكين المواطن والهيئات التشاركية من حق المساهمة في عمليات صنع القرارات التشاركية على الصعيدين المركزي والمحلي، فغالبًا ما يُعاني المجتمع المدني في سبيل تحقيق دوره بفعل مختلف العقبات التي تعترضه **(الفرع الثالث)**، فضلاً عن غياب ضمانة توفير هيئة تُعنى بالرقابة على مدى إحترام هذا الحق كهيئة وسيط الجمهورية الذي تمَّ الإسْتغناء عن خدماته في تلقي انشغالات المواطنين**(الفرع الرابع)**.

الفرع الأول

قصور الإرادة التشريعية عن تنظيم حقي المشاركة والإعلام الإداري

إنَّ إستقراء المنظومة القانونية المنظِّمة لحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي تكْشف نوعًا من القصور في الإحتواء الفعلي للمفهوم، حيث نجد أنَّ مختلف النصوص القانونية التي تبنَّت المبدأ قد كرَّسته بشكل عام دون أنْ تضبط آليات تفعيله ولا الفئات المعنية به **(أولا)**، فضلاً عن ذلك نجد أن الإرادة التشريعية في الجزائر تخلَّفت عن تقديم ضمانات ممارسة حق المشاركة والحقوق اللَّصيقة به حيث عمدت إلى كفالة الحق في الإعلام الإداري بموجب مرسوم بدلاً من نص تشريعي **(ثانيا)**.

أولا

عمومية التكريس القانوني لحق المواطن في المشاركة

لم تغفل النصوص القانونية الدولية والإقليمية عن تبني حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، غير أنَّ الملاحظ هو أنَّ النص على المبدأ ورد بشكل عام غير مفصَّلٌ فيه **(1)**، وهو

نفس الأمر بالنِّسبة للقانون الجزائري الذي بدوره انْفتح على المبادئ الديمقراطية المسْتحدثة في مجال تدبير الشأن العمومي لكن دون أنْ يُفصِّل في كيفيات ممارستها ولا ضمانات حمايتها **(2)**.

1. عدم دقة التكريس القانوني الدولي والإقليمي للحق في المشاركة

تضمَّنت النصوص الدولية حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي وأهميته في تحقيق الديمقراطية وصنع القرار التشاركي، فضلاً عن أهميته في المحافظة على البيئة، دون أنْ تتطرَّق إلى كيفيات مُمارسته لا من حيث زمن مُساهمة المواطن (قبل –أثناء– بعد)، ولا من حيث آليات تفعيل هذا الدور الإيجابي.

اكْتفت النصوص القانونية الدولية بتبني الحق في المشاركة دون أنْ تقوم بالتَّحديد الدقيق للمقصود من المفهوم ولا أنْ تتطرَّق للفئات المعنية به، حيث أشار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى الحق في المشاركة في شقيه التمثيلي والمباشر مسْتعملاً مفهوم الفرد[1] عوضًا عن المواطن[2].

تبنَّى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية نفس الموقف حيث تناول حق المشاركة بشكل مباشر وغير مباشر مع تأكيده على ضرورة إلغاء أيّ قيود غير معقولة تمنع ممارسته، غير أنَّه ضيَّق من نطاق الحقوق السياسية رغم تعدُّدها كالحق في الإعلام الإداري والتجمُّع وتكوين الجمعيات، وذلك رغم كونها حقوق سياسية تسمح بتفعيل حق المواطن في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، من خلال المناقشات العامة والحوار مع مُمثليهم أو قُدرتهم على تنظيم أنفسهم[3].

---

[1] – وذلك في نص المادة 21 من **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**، معتمد بموجب قرار رقم 217 ألف –د–3، مؤرخ في10 ديسمبر 1948، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، مرجع سابق، التي نصَّت على أنَّ:***"لكل فردٍ الحق في الإشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إمَّا مباشرة وإمَّا بواسطة مُمثِّلين يُختارون اخْتيارًا حرًّا..."***.

[2] – خضع مفهوم المواطن إلى تحوُّلات عديدة أدّت إلى بروز مفهوم المواطنة الإدارية التي تتضمَّن العديد من الحقوق كالحق في الإعلام الإداري والحق في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، وهو الأمر الذي جعله أكثر ملائمة مع آفاق التخطيط وخيارات التهيئة وتحديد السياسات العامة، أنظر:

IDOU Pascale, op.cit. p. 86, 87.

[3] – وكان ذلك بموجب المادة 25 من **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**، معتمد بموجب قرار رقم 2200 ألف (د–21)، مؤرخ في 12 ديسمبر 1966، *يتضمن اعتماد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية*، مرجع سابق.

كرَّس إعلان الحق في التنمية هو الآخر الحق في المشاركة وشدَّد على ضرورة التركيز على الفرد في تحقيق ذلك، وحثَّ الدول على وضع سياسات إنْمائية وطنية ملائمة تهدف إلى التحسين المسْتمر لرفاهية جميع السكان وجميع الأفراد على أساس مشاركته، وإكتفى بدوره بالإشارة إلى هذا الحق دون التعرُّض لكيفية ممارسته[1].

ينطبق الأمر نفسه على مختلف الصكوك والمواثيق الدولية التي كرَّست حق المواطن في المشاركة بشكلٍ ضمني وحتى المواثيق الإقليمية، حيث اكْتفت هي الأخرى بالإشارة إلى ضرورة توعية أفراد المجتمع وتربيتهم بهدف حماية محيطهم البيْئي وتنمية الوعي الإيكولوجي من أجل أنْ يتحمَّلوا مسؤولياتهم اتِّجاه البيئة[2]، فضلاً عن تشْجيع مشاركة فعَّالة للمواطنين في عمليات صنع القرارات على الصعيد الوطني وتقديم المعلومات البيْئية[3]، ناهيك عن التطرُّق إلى إمكانية مساهمة الأفراد إمَّا منفردين أو في الجمعيات في صنع القرارات البيْئية.

تعثَّرت مختلف النصوص القانونية الدولية والإقليمية في اسْتعمال المفهوم الذي يُحدِّد المسْتفيد من حق المشاركة فغالبًا ما تتم الإشارة إليه بالفرد، الأشخاص، المرؤوس الإداري والمرتفق والجمهور[4]، هذا المفهوم الأخير يتضمَّن تركيبة متنوِّعة فقد يُقصد منه المواطن بشكل منفرد أو منخرط في الجمعيات، والذين تكون مشاركتهم بصفتهم مُسْتهلكين أو مُسْتفيدين من خدمات المرفق العام أو بصفتهم خاضعين للضريبة، أو متقاضين، ذوي الحرف أو مواطنين معنيين مُقيمين بجانب أماكن إنجاز مشروع معيَّن[5].

سمح التطوُّر الحاصل على مستوى هذه المفاهيم ببروز فئات جديدة تُعنى بالمساهمة في عمليات صنع القرارات التشاركية، فلم يعد القرار الإداري حكرًا على السلطات العامة إنَّما أصبح نِتاجًا

---

[1] – **إعلان الحق في التنمية**، صادر بموجب قرار رقم 128–41، مؤرخ في 4 ديسمبر 1986، *يتعلق باعتماد ونشر* إعلان الحق في التنمية، مرجع سابق.

[2] – **Déclaration de Stockholm**, conférence de Nations Unies sur l'Environnement, réunie du 05 au 16 juin 1972, op.cit.

[3] – **Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**, adopté en 1992, op.cit.

[4] – لتفاصيل أكثر حول هذه المفاهيم راجع المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الأول من الباب الأول من هذه الأطروحة.

[5] – **IDOU Pascale**, *« Les eaux troubles de participation du public »*, op.cit. p. 86.

مشتركًا يصنعه المواطنين والهيئات التشاركية بصفتها أطر منظَّمة لها قدرة تحقيق الأهداف المسطَّرة مع السلطات العامة[1].

خلقت عمومية التكريس القانوني الدولي والإقليمي للحق في المشاركة صعوبة تأطير المفهوم وتحليل مضمونه، وجعلت الآليات التي تُمكِّن من ممارسته تتَّصف بالمرونة والتغيير، فعلى هذا الأساس تُستخدم المشاركة كجناح تُعرض فيه مختلف السلع البعض منها مشتبه فيها والبعض الآخر فاسد[2]، وعليه فإنَّ هذه الأخيرة تُعاني من تأويلات سيِّئة في بعض الأحيان[3].

ترك عدم دقَّة التكريس القانوني الدولي والإقليمي لحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي الحرِّية الكاملة للدول في تأويل هذا المفهوم من الناحية القانونية والعملية، ومكَّنها من توفير الآليات التي تراها مناسبة لتفعيل هذه الممارسة الديمقراطية، أكثر من ذلك فهذا الغموض خوَّلها من تحديد المجالات التي تخضع للمشاركة والأشخاص المعنيين بذلك[4].

2. عمومية التكريس الداخلي للحق في المشاركة

رغم انْفتاح القانون الجزائري على مقاربة المشاركة واعْتمادها كمدخل للإصلاح الإداري والسياسي، إلاَّ أنَّ تجربته في هذا المجال جاءت متأخِّرة ويكْتنفها نوع من الغموض وعدم الدقة والوضوح، سواء على مستوى الأطر الدستورية أو التشريعية والتنظيمية المنظِّمة للمبدأ.

تبنى المؤسِّس الدستوري الجزائري الحق في المشاركة بشكل متباين عبر مختلف الدساتير التي تعاقبت على الدولة الجزائرية باسْتثناء دستور 1963 الذي حصره في فئة المواطن –الموظَّف–، بعد ذلك امتدَّ ليشْمل فئة المواطن –المرتفق– خاصة في إطار دستوري النظام المستحدث 1989 و 1996.

---

[1] – تتحقَّق فعالية المشاركة أكثر عندما تكون في إطار منظَّم، ذلك لأنَّ مساعي المواطنين في الدفاع عن حقوقهم تتحقَّق بشكل نسبي في إطار فردي غير منظَّم.

[2] – **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 126.

[3] – **BERTRAND Thomas, MARGUIN Julien**, *« La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public »*, Revue juridique de l'environnement, vol 42, N° 3, 2017, p. 457.

[4] – **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 126.

إفتقد التكريس الدستوري لحق المواطن في المشاركة إلى نص صريح يكْفل ممارسته وحمايته، خاصة وأنَّ الدستور يُعتبر حاميًا للحقوق، حيث كان النص على المبدأ بشكل ضمني وغير مباشر، إذْ يُشهد تأخُّر الإعتراف الدستوري الصريح في تشجيع الديمقراطية التشاركية، فضلاً عن حصر نطاقها على المستوى المحلي، وكان ذلك بموجب التعديل الدستوري الأخير من سنة 2016، الأمر الذي يكِشف عن حداثة التجربة التشاركية في الجزائر.

امتد القصور القانوني في تنظيم حق المشاركة ليشمل النصوص التشريعية والتنظيمية التي تبنَّت المبدأ، فاسْتقراء أحكام قوانين الجماعات الإقليمية يكْشف هو الأخر عمومية التكريس القانوني، الأمر الذي يفسح المجال أمام السلطات العامة المحلِّية في إعمال الثقافة التشاركية وإشراك فعاليات المجتمع المدني لاسيما الجمعيات في رسم السياسة العامة المحلِّية وفقًا لتوجُّهاتها ورغباتها.

تفتقر مقاربة الديمقراطية التشاركية في الجزائر لسياسة قانونية شاملة ومستقرة تأخذ بعين الإعتبار المركز القانوني المهم للجمعيات بصفتها همزة وصل ووسيط يضْطلع بدور المشارك الفاعل الذي يعْمل على تجسيد تطلُّعات الجمهور وتحقيق مطالب السكَّان وتضع قنوات وكيْفيات تأطير مشاركتها في تكريس وتعميق المشاركة، وذلك نظرًا لعدم تجذُّر قواعد وأصول ممارسة الديمقراطية التشاركية[1].

ما يزيد من فرص الإعمال الصوري للديمقراطية التشاركية هو التأخُّر في صدور النصوص التنظيمية التطبيقية التي تحدِّد كيفيات ممارسة حق المشاركة، لأنَّ القانون كثيرًا ما يُشير إلى هذه النقطة، غير أنَّ الملاحظ هو التأخر في إصدارها في بعض الأحيان، وعدم صدورها في أحيان كثيرة.

شكَّل القصور القانوني في تنظيم الحق في المشاركة منفذًا لإعمال السُّلطة التقديرية للإدارة وفسح المجال أمام تعدُّد التأويلات، على نحوِ أضعف بنية هذه المقاربة الحديثة وجعلها تقوم على قاعدة غير مستقرة وما ينتج عنها يتَّصف بعدم الدقة، وهو الأمر الذي لا يصبو في فائدة المشاركة التي لا تتحقَّق فعاليتها جرَّاء الإجراءات التقديرية وتعسُف الإدارة في اتِّخاذ القرارات الهامة[2].

---

[1] - **أوكيل محمد أمين**، *"عن دور الحركة الجمعوية في تكريس المقاربة التشاركية في الجزائر: بين عوائق الممارسة ورهانات التفعيل"*، مجلة القانون، عدد 09، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة، غليزان، 2017، ص. 96، 97.

[2] - **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 130.

أكثر من هذا، فإنَّ عدم دقَّة النصوص القانونية المنظِّمة لحق المواطن في المشاركة يُمكِّن الإدارة من انتهاج أسلوب يحدُّ من إمكانيات تحقيق فعاليتها، حيث أنَّها من يقوم بتحديد وقت المشاركة والآليات المسخرة لذلك والأشخاص المعنيين، وذلك على نحوِ تسْعى من ورائه إلى تدعيم السلطة المركزية التي تبقى من وجهة نظرها الأكثر فعالية[1].

ثانيا

إفتقاد الحق في الإعلام الإداري لنص تشريعي ينظِّمه

تخضع الحرِّيات العامة وحقوق الإنسان لثلاثة أنواع من الضمانات، دستورية؛ لأنَّه يقع أولاً على عاتق المؤسِّس الدستوري واجب إعلان الحقوق، وأخرى قانونية، لأنَّه وفي معظم الحالات يُحيل الدستور إلى القانون من أجل تحديد نظامها القانوني، فضلاً عن الضمانة التنظيمية النابعة من احترام القانون لأنَّ الإدارة العامة لا يُمكنها بإرادتها المساس بحرية عامة[2]، لذا يخضع الحق في الإعلام الإداري هو الآخر لهذه الضمانات.

تُسجِّل السلطات العامة الجزائرية من جديد تخلُّفها عن نظيراتها في الدول المتقدِّمة (السويد، أمريكا وفرنسا) وحتى السائرة في طريق النمو (مصر، المغرب وتونس)، فهي لم توفَّق في ضمانة وتوفير أدنى شروط ممارسة حق المشاركة، حيث لم تنظِّم حق المواطن في الإعلام الإداري بموجب نصٍ تشريعي يحمل عنوانه يُبيِّن اجراءاته وكيفيات مُمارسته.

اتَّجهت إرادة السلطات العامة في هذا الإطار عكس المفروض حيث اكتفت بإقرار حق المواطن في الإطِّلاع على الوثائق الإدارية دون أنْ تحتويه في نصٍ قانوني خاص به، ولعلَّ ما يُبرِّر موقفها هذا هو رغبتها في محاولة التوفيق بين ضمان حق المواطن بالإطلاع وبين عدم فرض ما قد ينجم عنه إكراه

---

[1] – **زياد ليلي**، مرجع سابق، ص. 130.

[2] – إنَّ هذا التسلسل لا يعني أنَّه القاعدة العامة، ذلك لأنَّ المشرِّع يُمكنه أنْ يكون من بادر بإنشاء حرِّية عامة أو حق يتم بعد ذلك تضمينه ضمن أحكام الدستور، أنظر:

OSSOUKINE bdelhafid, op.cit. p.233, 234.

الإدارة[1]، ففي الجزائر وعلى خلاف التجارب الأجنبية لم يُحترم مخطط ضمانات الحقوق والحريات العامة حيث بادرت السُلطة التنظيمية بضبط النظام القانوني للإعلام الإداري وإقرار حدوده[2].

أثار الأستاذ "**أسوكين عبد الحفيظ**" مسألة السلطة المختصّة في تنظيم الحق في الإعلام الإداري خاصة وأنّ المتعارف هو عدم إحداث المرسوم لأيّ تغيير في سلوك الإدارة، يقول في هذا الإطار أنَّه إذا ما تمَّ التسليم بأنّ إعلام المواطنين ليس إلاّ إجراءًا بسيطًا غير متنازعًا فيه فإنّ ذلك يسْمح بتقبُّل استبعاد اختصاص المشرّع، لأنَّ الأمر يتعلَّق بسلطة الإدارة في تنظيم مصالحها[3].

تُبقي الطبيعة القانونية للحريات العامة وحقوق الإنسان على ضرورة تنظيم الحق في الإعلام بموجب نص صادر عن السُلطة التشريعية، خاصة وأنَّ الأمر يتعلّق بحق امتيازي وليس مجرّد معلومة إدارية يتمُّ طلبُها، لهذا فالحق في الإعلام الإداري يعدُّ ضرورة اجتماعية وعنصراً من عناصر الديمقراطية الإدارية يقتضي تنظيمه من قبل البرلمان[4]، ذلك لأن القانون هو من يضمن حماية المواطن من تعسُّف الإدارة العامة.

يظلُّ المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن قاصرًا عن إحتواء الحق في الإعلام الإداري كونه مجرَّد نص عام، صدر تحت تأثير أحداث أكتوبر 1988، أين إنشغلت السُلطة التنفيذية بإحداث تغيير في أساليب تعامل الإدارة مع المواطن التي كانت تحتمي بمبدأ السرِّية[5]، فضلاً عن

---

[1] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 86.

[2] – **OSSOUKINE Abdelhafid,** op.cit. p. 235.

[3] – يقول الأستاذ أنَّه في حالة إذا ما اعتبرنا إعلام المرتفق مجرَّد قاعدة بسيطة ذات إجراءات غير متنازع فيها يُمكننا أنْ نستوعب إختصاص التنفيذي في هذا المجال، وبالتالي نُقصي دور المشرِّع من هذا لأنّه يتعلَّق بسلطة الإدارة في تنظيم مرافقها، غير أنّ طابع الحرية العامة وحق الإنسان والحق في الإعلام الإداري تَسْتدعي تدخُّل المشرِّع لأنّ الأمر يتعلَّق بموضوع من اختصاصه، أنظر:

– **Ibid**. p.237.

[4] – **Ibid.** p.237.

[5] – **أسياخ سمير**، *دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر*، أطروحة مقدَّمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية، فرع الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص. 294.

أنَّ هذا الأخير ليس إلاَّ نقلاً لمرسوم صدر في فرنسا سنة 1983 يتعلَّق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها[1].

تتَّفق معظم المنظَّمات الدولية على ضرورة سنِّ نصٍ تشريعي يتضمن حق المواطن في الحصول على المعلومات الإدارية[2]، لأنَّ وجود قانون يحمي الحق في الوصول إلى الأخبار أمر بالغ في الأهمية، فبفضله يملك المواطنين الحق الشرعي في الوصول إلى الوثائق الإدارية، ويقع على عاتق الإدارة العامة المهمَّة الصعبة لإثبات صحَّة منع ما، حيث يتمُّ فرض التقيُّد بآجال معقولة للرَّد على طلبات المواطنين، مقابل إقرار إمكانية الحفاظ على سرِّية بعض الوثائق الخصوصية كحالات واردة على سبيل الحصر[3].

تبنّت الفيديرالية الدولية للصحفيين[4] موقفًا بشأن أهمِّية تنظيم الحق في الإعلام الإداري بموجب نصِّ تشريعي، وحثّت على ضرورة إدراجه ضمن أحكام الدستور[5]، بغرض تقييد سلطة المسؤولين في إستعمال مبدأ السرِّية الإدارية[6].

---

[1] – **Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983**, *concernant les relations entre l'administration et les usagers*, JORF du 03 décembre 1983, disponible sur le site électronique : www.legifrance.fr , consulté le 24 mars 2017.

[2] – بادرت العديد من التشريعات بسن نص قانوني يحمل عنوان الحق في الإعلام الإداري حيث هناك 93 دولة تعمل بقوانين لحريَّة تداول المعلومات، و180 منظَّمة شبه حكومية و03 منظَّمات دولية، فرغم اختلاف عناوين هذه القوانين غير أنَّها تتَّفق كلُّها في المضمون المتمثِّل في الوصول للوثائق الإدارية (الرسمية– العامة)، شفافية الوظائف، الإدارات العامة، حرية المعلومات الحكومية، الرسمة العامة، وحرِّية الإعلام والوصول للمعلومات وحرِّية المعلومات والخصوصية، أنظر:

– **وفاء السيد، أسماء يس، حلمي الراوي وآخرون**، *نحو قانون حرِّية تداول المعلومات في مصر*، أوراق السياسات، مصر، 2015، ص. 06.

[3] – **بلحيمر محمود**، مرجع سابق، ص. 102.

[4] – الفديرالية الدولية للصحفيين La Fédération Internationale des Journalistes FIJ، هي منظمة دولية تهتم بالدفاع عن الصحفيين وحرية التعبير، الموقع الرَسمي للمنظَّمة: www.ifg.org ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 20 جوان 2018.

[5] – **بلحيمر محمود**، مرجع سابق، ص. 102.

[6] – إنَّ السِّر الإداري أمر تقتضيه بعض المسائل لحماية أمن وسيادة الدولة، لكن هذا الإستثناء يُستغلُ من طرف الموظفين العامين للتستر عن تصرفاتهم كلَّما أرادوا ذلك، لهذا لا بدَّ من تنظيم حق المواطن في الإعلام الإداري بموجب نص قانوني مستقل بذاته من شأنه صيانتة وصيانة الحقوق الأخرى اللّصيقة به، لاسيما حق المواطن في المشاركة وحريته في التعبير.

تحوز السُّلطة التنفيذية على كل المعلومات التي تعني المواطنين لذا بات لِزاماً من أجل إعمال حق المشاركة في صنع القرار وتحقيق الشفافية الإدارية سن نص قانوني يحمل عنوان الحق في الإعلام الإداري، وضمانات حمايته، والحالات الاستثنائية التي تتطلَّب حجب المعلومات عن المواطن[1].

تكمن الحاجة الملحَّة لتشريع مثل هذا القانون في أهمِّيته لأنَّه سوف يعْمل على فكِّ قضايا الفساد والتقليل من الممارسات البيروقراطية "السلبية"، من خلال رقابة نشاط الإدارة عن قرب بعد الحصول على المعلومات، لأنَّ الوثائق التي تحوز عليها هي ملك لمصدر السلطات أي الشعب وإنَّ للشعب حق الإطلاع عليها[2].

يُعدُّ التكريس التشريعي للحق في الإعلام الإداري وجعله في مصفِّ الحقوق الأساسية الواجب حمايتها أمرٌ ضروري، لهذا لا بدَّ من تغيير النظرة إلى المواطن وعدم جعله مجرّد طالبٍ للمعلومة الإدارية أو مُرتفقٍ خاضع لشروط المرفق العام، إنّما زبوناً يملك إلى جانب حق الحصول على المعلومات الإدارية حق تلقي تفسيرات وتبريرات[3].

تتعدَّد تجربة الدول المتقدِّمة في كفالة وحماية الحقوق المندرجة ضمن قائمة الجيل الثالث من حقوق الإنسان، حيث يُعتبر السويد بلدًا رائدًا في مجال كفالة الحق في الإعلام الإداري إذْ كان سباقًا في سن تشريع يضمن حق الجمهور في الوصول إلى الأخبار سنة 1776.

بادر القانون الأمريكي هو الآخر بمنع تهرُّب الموظفين الحكوميين من استيفاء حق المواطن في الوصول إلى المعلومات الإدارية ومن حقه في الإعلام الإداري، وكان ذلك في أوَّل تعديل للدستور الأمريكي بتاريخ 1791، حيث جاءت إحدى مقتضات أحكامه لتمنع الكونغرس من المصادقة على أيِّ قانون من شأنه المساس بحرية التعبير والصحافة[4].

---

[1] – **محمد جبَّار طالب**، مرجع سابق، ص. 252

[2] – **المرجع نفسه**، ص. 254.

[3]– **CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha**, op.cit. p.60.

[4] – **بلحيمر محمود**، مرجع سابق، ص. 101، 102.

كرَّس قانون حرِّية المعلومات الأمريكي الصادر بتاريخ 04 جويلية 1964 والمعدل في سنتي 2002 و 2005 الحق في الإعلام الإداري، حيث إفترض عدم احتفاظ الموظَّفين العموميين بالمعلومات والمستندات المرتبطة بتدبير الشأن العمومي[1].

تميُّز موقف المشرع الفرنسي في كفالة الحق في الإعلام الإداري عبر مختلف النصوص القانونية المنظِّمة له فرغم حداثة اهتمامه بهذا الحق، إلاّ أنَّه يعدَّ قانون 06 جانفي لسنة 1978 المتعلق بالإعلام الآلي والملفات والحريات والمنظِّم لحق الوصول للملفات يدوياً أو عن طريق الإعلام الآلي أوَّل نصٍ يكرِّس الحق، وذلك من خلال ضمان الحق في معرفة ومناقشة المعلومات المعالجة آلياً، أو بشكلٍ يدوي، يشمل هذا الحق ثلاثة عناصر تتمثل في حق استجواب المسئولين، الحق في الحصول على المعلومات بلغة واضحة، وحق التصحيح[2].

تلاه بعد ذلك قانون 17 جويلية 1978 الذي أسَّس حرية الوصول للوثائق الإدارية، حيث كفل لكل شخص حقَّه في الإعلام والولوج إلى الوثائق الإدارية وأقرَّه كأصل عام مع تحديد بعض الحالات بموجب القانون لا يكون فيها للمواطن الفرنسي أيَّ حق في التحجُّج بالحق في الإعلام[3]، وفي سنة لاحقة صدر قانون 11 جويلية 1979، الذي وسَّع مفهوم الوثيقة الإدارية، فقد تشمل النسخ الورقية، محمولة على ميكرو فيلم وشريط مغناطيسي وغيرها، والجدير بالذكر أنَّ هذا القانون لم يحصر مضمون هذه الوثائق[4].

---

[1] – يُعتبر قانون حرِّية المعلومات الأمريكي (The Freedom Of Information Act (FOIA، نصًا فيدراليًا سُنَّ خلال سنة 1964 كرَّس حق كل فرد في طلب الوصول إلى سجلات الوكالة الفيديرالية، واسْتثنى من خلاله السجلات الممنوعة من الكشف وعدَّدها على سبيل الحصر، سنَّ بموجب الأمر التنفيذي رقم 13392 من سنة 1964 وعدِّل في2002 وفي 14 ديسمبر 2005، أنظر: www.Wikipedia.org ، تم الإطَّلاع عليه بتاريخ 20 جوان 2018.

– **The Freedom Of Information Act**, disponible sur le site suivant: www.foia.gov , consulté le 20 juin 2018.

[2] – **Loi n° 78-17**, *Relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, J.O.R.F du 06 janvier 1978 modifiée par la loi n° 2018-493, J.O.R.F du 20 juin 2018.

[3] – **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*, op.cit.

[4] – **Loi n° 79-587**, *Relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*, op.cit.

كما صدر في سنة 2000 قانون رقم 2000-321 يتضمن حقوق المواطنين في علاقاتهم بالإدارة الفرنسية الذي يُعدُّ بمثابة أهمُّ نص يكرِّس شفافية الإدارة في تعاملها مع المواطن من خلال إقرار حق الإطلاع على القوانين والأنظمة والوثائق الإدارية[1].

يتميَّز موقف المشرع الفرنسي في كونه قد وضع حداً لحجب وامتناع الإدارة العامة الفرنسية وتحجُّجها بالسِّرية بشأن المعلومات المتعلقة خاصة بميزانية الدولة وشؤونها المالية، كما أنَّه خوَّل الأجانب مثلهم مثل المواطنين الأصليين من الاستفادة من هذا الحق، فضلاً عن هذا كله تُوِّجت المساعي الفرنسية في ترسيخ قيم الديمقراطية التشاركية وحماية الحق في الإعلام الإداري بإنشاء لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية CADA.

الفرع الثاني

عرقلة حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي

ورد الإعتراف القانوني بحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي بصريح العبارة لكن رغم ذلك، شكَّل القصور في التنظيم القانوني دافعًا لإسْتعمال السُّلطة التقديرية للإدارة العامة، التي تسْتغل الثَّغرات القانونية المتواجدة على مستوى الأطر الدستورية والتشريعية وحتى التنظيمية لتتهرَّب من واجباتها المفروضة عليها.

تتنصَّل الإدارة العامة من واجب إتاحة المعلومة الإدارية التي بحوزتها وتمكين المواطن من الوثائق الإدارية التي تكون محلَّ طلب منه، في ظل غياب قاعدة قانونية تحميه، حيث كرِّس مقابل المبدأ العام القاضي بواجب الإعلام الإداري مبدأً اسْتثنائيًا مسخَّرا في الغالب لصالح الإدارة العامة ألا وهو السِّر الإداري الذي تتذرَّع به قصد رفض طلب المواطن **(أولا)**.

أكثر من هذا، فما يزيد من فرص تهرُّب الإدارة العامة من واجب إشراك المواطن في تدبير الشأن العمومي هو أنَّ القانون لا يُلزمها بذلك، فهي تسْتأثر بصلاحية تفعيل حق المشاركة من عدمه، وهو ما يخوِّلها واسع الصلاحيات في أنْ تأخذ بعين الإعتبار ما خلصت إليه عمليات المشاركة **(ثانيا)**.

[1] – **Loi 2000-321**, *Relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, op.cit.

أولا

إعتماد حجَّة السرية الإدارية

يُعاني المواطن عند ممارسة أهمِّ حقوقه رغم اعتراف الدستور والقانون بها جرَّاء التعتيم والغموض اللَّذان يكتنفان أداء السُّلطات العامة، الأمر الذي ساعد على تفشي مظاهر البيروقراطية والمحسوبية والمحاباة وغيرها من التصرُّفات غير القانونية بفعل حجب المعلومات الإدارية، حيث يصطدم بعد أنْ أُعتُرف له وبصريح العبارة بالحق في الإعلام الإداري كمبدأ عام من خلال إقرار حرِّية الإطلاع على الوثائق الإدارية بالعديد من العراقيل تحول دون استيفاء حقه في الولوج، فأكثر ما يُواجهه هو حجَّة السرِّية الإدارية.

تُعدُّ السرِّية الإدارية إسْتثناءًا من الأصل القاضي بحرِّية تداول المعلومات إذْ تُفيد في مضمونها حيازة الموظَّف العمومي على صلاحية الرَّفض والإمتناع عن كشف ملفات وبيانات كانت محلَّ طلب من طرف المواطن في الحالة التي يُشكِّل ذلك مساساً بأسرار تخضع لحماية القانون[1]، وفي الواقع فإنَّها تعكس علاقة الإدارة بالمواطن، فهي ذريعة تقوم الإدارة بواسطتها بمصادرة الوثائق الإدارية[2].

إنَّ السر الإداري كالشفافية الإدارية كلاهما ضروريان للنشاط العمومي، حيث أنَّ السرِّية تعبِّر عن حق كل شخص في احترام حياته الخاصة والعائلية ومسكنه وحتى مراسلاته، حق يتوجَّب على السُّلطات العامة احترامه وفرض احترامه، كما أنَّها ضرورية لممارسة بعض الوظائف فلا طب دون سرِّ طبي ولا خدمة عامة دون أسرار تمسَّ المصالح الأساسية المشروعة للدولة[3]، بالتالي تجد السرِّية المسْتلهمة من المفهوم الفرداني أساسها الأوَّل في حماية مصالح المواطنين، وأساسها الثاني في حماية مصالح الإدارة فهي في بعض المجالات شرعية ومرخَّص بها حيث تؤسّس لنجاح الشفافية[4].

---

[1] – **حمرون ديهية**، مرجع سابق، ص. 65.

[2] – **CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha**, op.cit. p. 52.

[3] –**SAUVE Jean-Marc**, *« Transparence, valeurs de l'action publique et intérêt général »*, Actes du colloque sur la culture du secret contre transparence sans limite : quel équilibre pour garantir l'intérêt général ?, Organisé par Transparence International France, 05 juillet 2011, p. 1.

[4] – **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 88، 89.

أضحت السرِّية الإدارية معضلة أخلاقية لا تجد طريقة للحلِّ إلاَّ في البحث عن التوازن الذي أصبح اليوم أكثر تعقيدًا بفعل الطلب المتزايد على شفافية الإجراءات الإدارية والتطوُّر الهائل في تكنولوجيا الإعلام والمعلومات، وهما التطوُّرين اللَّذين يستدعيان مسؤولية أكبر من جانب السُّلطات العامة التي يقع عليها عبئ التوفيق بين ما يُفترض أنْ يتم نشره وما يجب أنْ يبقى سرِّيًا[1]، خاصة وأنَّ التطور التكنولوجي من شأنه أنْ يشكِّل خطرًا على حقوق الشخص وحياته الخاصة.

تكتسي السرِّية الإدارية طابعًا نسْبيًا وغامضًا حيث تسْتند على أساس غياب نظام قانوني متناسق وانعدام مبدأ عام في القانون يمنح وبصفة مطلقة للمواطنين الحق في الحصول على كل المعلومات التي يرغبون فيها، فالقاعدة التقليدية للسرِّية لا سند قانوني لها خارج الأحكام التقليدية المتعلِّقة بالسر العسكري، والسر التجاري والمهني وغيرها[2].

يُعتبر السِّر الإداري ضرورة تقتضيها بعض المسائل المحدَّدة على سبيل الحصر فعلى الصعيد الدولي مثلاً، نجد اتفاقية أرهوس قد عدَّدت بعض الحالات التي يُمنع فيها منعا باتاً التبليغ عن المعلومات وهي التي تضمنَّتها أحكام المادة 04/3 والمتمثلة في حالة تقديم طلب إلى جهة إدارية لا تحوز على المعلومات المطلوبة أو جاء الطلب في صيغة شاملة أو غير مُحدَّدة، أو تضمَّن الحصول على بيانات لا تزال في مرحلة الإعداد، أو كان الطلب يخص معلومات داخلية للإدارة العامة[3].

يُشكِّل السِّر الإداري أحد العراقيل التي تعترض دور المواطن في المشاركة وهو مالا يصبو في فائدة الديمقراطية التي" تتقزم وتصغر" نتيجة هذه الثغرات التي يستفيد منها الموظَّفون العموميون لتعليل تصرُّفاتهم وقرارتهم الانفرادية والارتجالية، فهي من بين الأعذار التي يختلقونها لإحاطة تصرُّفاتهم بالمشروعية رغم الوضوح في تكريس الحق في الإعلام الإداري، فمعظم الرفوض السلبية غير شرعية، إنّما هي وليدة عدم إحترام الإدارة لهذا المجال[4].

---

[1] –**SAUVE Jean-Marc**, op.cit. p.01.

[2] – **OSSOUKINE Abdelhafid,** op.cit. p. 68.

[3] – **Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters**, Aarhus, Danemark, 25 june 1998, op.cit.

[4] – **RENAUD Dénoie**, *« La transparence : Vertus et limites »*, acte du colloques sur la transparence et secret, in colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux=

يُعتبر السّر الإداري حجَّة تسْتعملها الإدارة العامة لحجز الوثائق الإدارية غير أنّ ثقافة السِّرِّية هذه وضعت المواطن في وضعية الخاضع، وأردت دوره سلبيًا أمام الرَّفض الإداري في الوقت الذي يعترف الدستور بأنّ السِّيادة الوطنية ملك للشَّعب[1]، فغالباً ما يُكلَّل طلبه بالرَّفض من قبل الإدارة العامة لاستنادها على حجِّية السرِّية الإدارية، فهو أسلوب عقيم يؤثِّر على المتعاملين مع الإدارة ويخلق إنعزالهم عنها[2].

إنَّ اسْتغلال الإدارة العامة لهذه الحجَّة ناتج في الأصل عن الثغرات التي تتضمنها النصوص القانونية المتضمِّنة لحق المواطن في الإعلام الإداري، فالغموض الذي يكْتنفها يعدُّ مصدرًا حقيقيًا للسرِّية، أكثر من ذلك فتغييب دور القاضي في تفسير أحكام مرسوم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن المتعلِّقة بحق الإطلاع لا يمكن إلاَّ أنْ "يُجهض" الإعتراف به[3]، لهذا لابدَّ من اتِّخاذ تدابير قانونية صارمة من شأنها تضييق نطاق السُّلطة التقديرية بصفتها امتياز منحرف وسبب وراء اختلال العلاقة بين الإدارة والمواطن.

إلى جانب حجَّة السرِّية الإدارية تلعب الإمكانيات دورًا في تفعيل الحق في الإعلام الإداري حيث يُشكِّل إفتقار الإدارة لوسائل تمكين المواطن من المعلومات التي يطلبها وعدم تسخيرها لتكنولوجيا الإعلام والإتصال في تحقيق ذلك رغم سرعتها وفعاليتها عائقًا آخرًا يكْبح ممارسة هذا الحق.

تظلُّ الممارسة الديمقراطية في الجزائر غير مستقرِّة وغير فعَّالة لأنَّ المواطن يفتقر لأدنى الوسائل التي تسْمح له المساهمة في تدبير الشأن العمومي، خاصة وأنَّ حقَّه في الإعلام الإداري والولوج إلى الوثائق الإدارية عُرضة للإنتهاك من طرف الإدارة، التي لا تتوانى عن استخدام امتيازات سلطتها العامة للحفاظ على مركزها السلطوي في مواجهة المواطن.

=documents administratifs, Institut Français des Sciences Administratives, Commission d'accès aux documents administratifs, la documentation française, Paris, 2004, p.16.

[1] – **CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha**, op.cit. p. 52.

[2] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 90.

[3] – **المرجع نفسه**، ص. 92.

ثانياً

إسْتئثار الإدارة بصلاحية تمكين المواطن من حق المشاركة

كرَّس المشرع الجزائري مبدأ مشاركة المواطن في صنع القرارات المحلية لاحتواء أزمة الديمقراطية التمثيلية، لكن بضمانات غير كافية تظهر من خلال محدودية وعدم تعدُّد الآليات التي تكْفل للمواطن المشاركة وإنْ وُجدت فإنَّها إجراءات استشارية لا تتمتع بالإلزامية.

ترك المشرع الجزائري المبادرة بتحقيق فعالية مبدأ المشاركة إلى المجالس الشعبية المحلية من خلال تكليفها بمهمَّة توعية المواطن والعمل على خلق كل السُّبل لضمان مشاركته الفعليَّة، غير أنّ الأمر الذي يسمح بتهرُّب هذه المجالس هو أنَّ القانون لا يُلزمها بذلك، وهو ما تدلُّ عليه العبارات التي يستعملها مثل "يُبادر"، "يسْهر"، "يُمكن"و "يتَّخذ" دون أن تحوز على صيغة إلزامية.

رغم تأكيد قوانين الجماعات الإقليمية على ضرورة إعمال مقاربة المشاركة في تدبير الشؤون العامة المحلِّية، إلاَّ أنَّ المشرِّع الجزائري قيَّد مسألة تفعيل هذه الثقافة على أرض الواقع، حيث خصَّ السُّلطات العامة المحلية بصلاحية إشراك المواطن من عدمه، مانحًا إيَّاها كامل السُّلطات في عرض المشاركة عليه في حالات واردة على سبيل الحصر.

ما يزيد من إمكانيات تجاوز حق المواطن في المشاركة هو الطابع الإستشاري للآليات المسخَّرة قصد تحقيق هذا المطلب الديمقراطي، ففي الحالة التي تُبادر فيه السُّلطات العامة باسْتشارة المواطن بشكل فردي أو الهيئات التشاركية في شكل منظَّم، فإنَّ لها كامل الصلاحيات في أنْ تأخذ بعين الإعتبار ما خلصت إليه عملية التشاور والإسْتشارة لأنَّ القانون لا يُلزمها التقيُّد بالنتائج، ما يجعل من هذه العملية مجرَّد شكلية لا تصبو إلى تحقيق فعالية النشاط العمومي.

تُثير فكرة الأخذ بعين الإعتبار بعض التساؤلات لأنَّ الأمر يتعلَّق بمعيار ينظِّم علاقة التكامل بين إجراء المشاركة والآليات التقليدية لعملية اتِّخاذ القرار، مع العلم أنَّه من المُستحيل سحب سُلطة إتِّخاذ القرار النهائي من السُّلطة العامة[1].

[1] – **VAN LANG Agathe**, op.cit. p. 39.

يتعذَّر تحقيق إلتزام "الأخذ بعين الإعتبار" على أساس أنَّ العنصر الذي ستُدمجه سلطة اتِّخاذ القرار ونتائج المشاركة ليس متجانسًا، لهذا فإذا لم يكن من المتصوَّر إلزام السُّلطة العامة صاحبة القرار باتِّباع الرَّأي المعرب عنه في إطار المشاركة، فمن الممكن إجبارها على تبرير إختيارها، فالأمر لا يتعلَّق بتعليل كلاسيكي للقرارات، بل هو تفسير دقيق ومحدَّد للأسباب التي دفعت إلى اتِّباع الآراء المطروحة في سياق المشاركة من عدمه، وهذا هو محور الإعتبار[1].

يُفهم من هذا كله أنَّ إرادة الإدارة تتَّجه نحو تحقيق السلم الإجتماعي دون الإشراك الفعلي للمواطن، ففي حالة لجوءها إلى تفعيل المشاركة فإنَّ ذلك يكون من باب رغْبتها في تجاوز الإشكالات التي من شأنها أنْ تنْتج في حالة عدم مبادرتها بذلك، لأنَّ ذلك سيجنِّبها الوقوع في فوضى عدم تقبُّل القرار، لهذا تظلُّ مجرَّد مشاركة صورية تلتمس من ورائها الإدارة العامة تفادي المعارضة[2].

الفرع الثالث

عرقلة نشاط المجتمع المدني

يلعب المجتمع المدني أدوارًا مختلفة في شتى ميادين الحياة العامة، السياسية والإجتماعية والإقتصادية والإدارية، حيث يسْعى إلى مواجهة المشاكل التي تعترض المواطنين بصفته همزة وصل، لكن ورغم طبيعة نشاطه التطوعي والتوعوي، تعترضه مجموعة من العوارض تحول عائقًا أمام تأدية مهامه، فغالبًا ما تُحكم السلطة الوصية سيطرتها على الهيئات التشاركية لا سيما الجمعيات **(أولا)**، خاصة وأنَّ المشرِّع الجزائري لم يوفِّر ضمانات اسْتقلاليتها بفرضه شروط تعجيزية تحدُّ من إمكانية إنشائها **(ثانيا)**.

أولا

إحكام السيطرة على الهيئات التشاركية

ترتبط الأسباب التاريخية التي ساهمت في عرقلة نشاط الجمعيات بالوقائع التي تطوَّر على إثرها نظام الحكم في الجزائر ومدى مشروعيته والتي نشأت في إطارها الحركة الجمعوية، فالدولة الجزائرية

---

[1] – **VAN LANG Agathe**, op.cit. p. 39.

[2] – **زياد ليلى**، مرجع سابق، ص. 144.

لم تكن مصاحبة لمفهوم الدولة الحديثة التي ساهمت في تكوينها عمليات التحوُّل الإجتماعي والتغيير الإقتصادي الذي عرفته الدول الأوروبية منذ القرن 15[1].

أحكم الحزب الواحد سيطرته على جميع محاور تدبير الشأن العام في الدولة حيث أخضع نشاط الهيئات والنقابات العمَّالية التي كانت قائمة أنذاك لميولاته، وسخَّرها كأداة تُدعِّمه، بانْتهاجها للنَّهج الإشتراكي وتدعيم سياسته وخياراته ذات الصِّلة وحشد التعبئة الجماهرية لتزكيتها.

لم تكن غاية الهيئات التشاركية في هذه المرحلة تحقيق الصالح العام أو المطالبة بحماية حقوق المواطنين، إنَّما كانت أداةً للدِّفاع عن سياسة الحزب الواحد في تسيير الشؤون العامة[2]، ففي مرحلة ما بعد الإسْتقلال همِّش دور الجمعيات وأحيطت بقيود أضعفت نشاطها من خلال التشريعات التي صدرت بين 1962 و1989، ففي هذه المرحلة خوِّلت الإدارة صلاحية مراقبة إنشاء الجمعيات وعملها، فضلاً عن إجراء تحقيقات دقيقة حول كل الجمعيات المصرَّح بها[3].

تواجه الهيئات التشاركية مشكلة التبعية والخضوع وعدم الإستقلالية فغالبًا ما يُمارس عليها الضغط من طرف السُّلطات العامة والأحزاب السياسية الأمر الذي يحوِّلها إلى أداة للترقية الإجتماعية[4]، ويجعلها تحيد عن تحقيق الأهداف التي أسِّست من أجلها[5]، فمحدودية ضمانات حمايتها وعدم فرض ضوابط قانونية للفصل بينها وبين الأحزاب يعرِّضها للتسييس والإختراق الحزبي.

---

[1] – **عزاوي حمزة**، مرجع سابق، ص. 12.

[2]– **أوكيل محمد أمين**،مرجع سابق، ص. 100.

[3] – **بورنان نعيمة**، *"الحركة الجمعوية في الجزائر بين التعديلات القانونية ومقتضيات التحوُّل نحو الديمقراطية"*، المجلة الجزائرية للعلوم الإجتماعية والإنسانية، مجلد 02، عدد 04، جامعة الجزائر 03، ص. 84.

[4] – هذا رغم أنَّ القانون العضوي رقم 12–06 يفصل بين نشاط الجمعيات والأحزاب السياسية، حيث ينص في المادة 13 منه على أنَّ:" ***تتميَّز الجمعيات بهدفها وتسْميتها وعملها عن الأحزاب السياسية ولا يُمكنها أنْ تكون لها أيَّة علاقة بها سواء أكانت تنظيمية أم هيكلية، كما لا يُمكنها أنْ تتلقى إعانات أو هبات أو وصايا مهما يكن شكلها ولا يجوز لها أيْضا أنْ تُساهم في تمويلها*** "، **قانون عضوي رقم 12–06**، مؤرَّخ في 15 جانفي 2012، *يتعلَّق بالجمعيات*، مرجع سابق.

[5] – حيث أنَّ الأحزاب السياسية تُمارس تأثيرها على الجمعيات وتستعملها لتحقيق أغراض غير دائمة ولا تعود بالنفع العام ما يجعل منها مجرَّد واجهات ومكاتب خدمات ودعاية، أنظر: **زياني صالح**، مرجع سابق، ص. 05.

تغلب سيطرة الدولة واحتكارها لمختلف المؤسَّسات والهياكل الإقتصادية وفضاءات التنشئة الإجتماعية عند تعاملها مع الجمعيات[1]، معتمدةً في ذلك على سياسة "التشريع التعجيزي" أيْن يتم وضع شروط تصعِّب من تأسيسها[2]، فبعد الإستقلال مباشرة تمَّ تهميش دورها، حيث تبنَّت أنذاك السلطة السياسية نظام المركزية المشدَّدة مانحة بذلك واسع الصلاحيات للسُّلطات الإدارية، الأمر الذي أدى إلى تعطيل الديمقراطية التي تُعتبر أساسًا للحرِّية[3]، وانْسحاب المجتمع المدني وانْتكاس الحركة الجمعوية[4].

إلى جانب هذا فقد تمَّ الإعتماد على سياسة أخرى تسمح بفرض أشكال جديدة من الهيئات التشاركية كالمنظَّمات الجماهيرية والإتِّحادات الهمنية التي تزاول مهمَّة الرقابة عن قرب وتطويق الفئات الإجتماعية، خاصة تلك التي تريد أنْ تنشط في إطار تنظيمات مستقلة وخارج إطارها المؤسَّساتي الرَّسمي والإيديولوجي[5].

فضلاً عن ذلك، تروِّج السُّلطات العامة في الوقت الراهن لتعميم ثقافة الحكم الراشد بدافع تغطية أهدافها الإيديولوجية، لاسيما وأنَّ تطبيق هذا المفهوم الحديث يشْترط توافر الشفافية والديمقراطية في تدبير الشأن العمومي، وهو الأمر الذي تعذَّر تحقيقه في وقت ليس ببعيد أين إعتبرت السطة العامة في الجزائر نفسها الفاعل الوحيد الذي يستطيع رسم السياسة العامة دون إشراك الفواعل غير الدولاتية[6].

---

[1] – **دراس عمر**، *"الظاهرة الجمعوية في ظل الإصلاحات الجارية في الجزائر: واقع وآفاق"*، دفاتر انسانيات، عدد 03، مركز البحث في الأنثربولوجيا الإجتماعية والثقافية، وهران، 2012، ص. 29.

[2] – وهو ما تمَّ إعتماده بموجب أمر رقم 71–79 أيْن تمَّ فرض الإعتماد المزدوج والموافقة الرسمية من طرف الوالي ووزير الداخلية بالنسبة للجمعيات التي ترغب في النشاط خارج مؤسَّسات الدولة وحزب جبهة التحرير، أنظر **أمر رقم 71–79** مؤرَّخ في 03 ديسمبر 1971، *يتعلَّق بالجمعيات*، ج.ر.ج.ج عدد 105، صادر في 24 دسيمبر 1971.(ملغى).

[3] – **OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit. p. 14.

[4] – **بوسنة محمود**، *"الحركة الجمعوية في الجزائر: نشأتها وطبيعة تطورها ومدى مساهمتها في تحقيق الأمن والتنمية"*، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 17، جامعة منتوري قسنطينة 01، 2002، ص. 134.

[5] – **وناس يحي**، مرجع سابق، ص. 135.

[6] – **عزاوي حمزة**، مرجع سابق.

ثانيا

فرض شروط تعجيزية تحدُّ من إمكانيات إنشاء الجمعيات

الأصل أنْ تُساهم القوانين المنظِّمة للحركة الجمعوية في تدعيم وجودها باعتبارها هيئات تشاركية يُسمح لها بالمشاركة الإيجابية في عملية البناء الديمقراطي الذي يكْفل الإستقرار ويسهِّل عملية نقل المجتمع من نظام مغلق إلى نظام مفتوح، لا أنْ تكون عائقا يكْبح نشاطها ويجعل منها مجرَّد كيانات شكلية دون فعالية، أو دافعاً يدفعها إلى تجميد أنشطتها أو يرغمها أنْ تكون خاضعة للدولة[1].

يكشف اسْتقراء المنظومة القانونية المنظِّمة للنشاط الجمعوي في الجزائر عن الصعوبات التي تتكبَّدها الجمعيات في سبيل حصولها على الإعتماد، إذْ شكَّل القانون وسيلة للتضييق من إمكانيات التأسيس، فبالعودة إلى أوَّل نص قانوني متعلِّق بإنشاء الجمعيات الأمر رقم 71- 79 نجده قد تضمّن مجموعة من الشروط الصارمة كانت كفيلة بشلِّ الحركة الجمعوية[2]، رغم خضوعه لتعديل بموجب الأمر الصادر في 07 جوان 1972 الذي فسح المجال أمام تأسيس جمعيات مختصَّة في ميادين مختلفة، لكن مع إخضاعها لشرط الحصول على اعتماد صادر عن ثلاثة جهات، من وزارة القطاع المعني، وزارة الداخلية والوالي[3].

صدر بعد ذلك قانون رقم 87-15 ليلغي أحكام الأمر الصادر في 07 جوان 1972 وليكرِّس حرِّية إنشاء الجمعيات على نطاق واسع ويبقي كذلك على تبعيتها للإدارة[4]، لكن بعد الإنفتاح على التعدُّدية

---

[1]- **بن طاهر علي**، *الدولة والمجتمع المدني-دراسة تحليلية لمضمون الثقافة السياسية-*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة ابراهيم سلطان شيبوط، الجزائر 3، 2011، ص. 183.

[2] - **أمر رقم 71-79** مؤرَّخ في 03 ديسمبر 1971، *يتعلَّق بالجمعيات*، مرجع سابق.

[3] - هو ما ورد في نص المادة 02 من **أمر رقم 72-21**، مؤرَّخ في 07 جوان 1972، يتضمَّن تعديل الأمر رقم 71-79، المؤرَّخ في 03 ديسمبر 1971 والمتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج عدد 65. (ملغى)

[4] - أنظر المادتان 05 و06 من **قانون رقم 87-15** مؤرخ في 21 جويلية 1987، يتعلَّق بالجمعيات، ج.ر.ج. ج عدد 31، صادر في 29 جويلية 1987. (ملغى).

الحزبية ألغي وسنَّ قانون رقم 90-31 الذي نتج عن تشريعه تعدُّد تركيبة المجتمع المدني، حيث سمح بظهور أشكال جديدة ومختلفة كتجمُّع الجمعيات[1].

ألغي هذا القانون بموجب القانون العضوي رقم 12-06 المتعلِّق بالجمعيات الذي تكشف بعض أحكامه عن هيمنة السُّلطة الوصائية على نشاط الجمعيات، حيث أنَّ المادة 08 تُخضع عملية تأسيسها لشرط الترخيص الذي يجعلها دائما خاضعة للسُّلطات العامة المختصة.

تقيِّد أحكام المادة 18 من ذات المصدر عمل الجمعيات من خلال نصِّها على ضرورة إعلام السُّلطات العامة عند مراجعة قانونها الأساسي وتسليم نسخ عن محاضر الإجتماعات والتقارير السنوية الأدبية والمالية للإدارة عقب انعقاد الجمعية العامة[2]، وإلاَّ كانت عرضةً لتعليق نشاطها لمدة ستة أشهر أو حلِّها نهائيًا بعد تلقيها الإعذار[3].

ما يزيد من تبعية الجمعيات للسلطات العامة هو ضرورة إعتمادها على المساعدات المالية والهبات التي تُقدِّمها إيَّاها الدولة والولاية والبلدية لندرة مواردها، الأمر الذي يُخضعها لتوجهاتها ويقضي على عنصر الحياد والإسْتقلالية بالتالي يُضعف من مردودية أنشطتها، خاصة وأنّ المشرِّع الجزائري قد عمد إلى تقييد عملية الحصول على الهبات والوصايا حيث رهن ذلك بشرط الموافقة المسبقة من الإدارة المختصة[4].

أعدَّت المنظَّمة الدولية غير الحكومية "هيومن رايتس واتش" [5] تقريرا في سنة 2018 عن حرِّية تكوين الجمعيات في الجزائر إنتقدت من خلاله الشروط التعجيزية التي تمَّ النص عليها في ظل قانون رقم

---

[1] - **قانون رقم 90-131** مؤرَّخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلِّق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج عدد 53، صادر في 05 ديسمبر 1990. (ملغى).

[2] - المادة 19 من **قانون عضوي رقم 12-06** مؤرَّخ في 12 جانفي 2012، *يتعلَّق بالجمعيات*، مرجع سابق.

[3] - المادتين 40 و41 من **المرجع نفسه.**

[4] - راجع المادة 32 من **المرجع نفسه.**

[5] - تُعتبر "**هيومن رايتس واتش**"« HRW » « **Human Rights Watch** » منظَّمة دولية غير حكومية مختصَّة بالدفاع عن حقوق الإنسان والدعوة لها، مقرُّها في نيويورك، تأسَّست في سنة 1978 للتحقُّق من أنَّ الإتِّحاد السوفياتي يحترم=

12-06 المتعلِّق بالجمعيات، أين تمَّ تبني شرط إعادة التقدُّم بطلبات التسجيل حتى للجمعيات التي تمَّ إعتمادها في وقت سابق والحصول على وصل التسجيل من وزارة الداخلية قبل أنْ تباشر نشاطها بشكل قانوني[1]، حيث أنَّ ذلك يؤرِّق القائمين على تسييرها كونه يُعتبر بمثابة تسجيل جديد.

ساهمت هذه الشروط في تجميد نشاط بعض الجمعيات الحقوقية مثل "الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان و"تجمع عمل شبيبة راج" والفرع الجزائري "لمنظمة العفو الدولية" التي باشرت إجراءات إعادة التسجيل منذ تاريخ جانفي من سنة 2014، غير أنَّها ولغاية سنة 2018 لم تتلقى وصلاً يُثبت وجودها القانوني، وذلك ما يُضعفها ويجعلها غير قادرة على النشاط[2].

تخلَّى القانون رقم 12- 06 المتعلِّق بالجمعيات عن أهمِّ ضمانة قانونية سُخِّرت لفائدتها في ظل القانون الملغى رقم 90-31، حيث تمَّ تجاوز دور القاضي في تعليق نشاط الجمعيات وجعله من إختصاص الإدارة، فيكفي صدور قرار إداري لفعل ذلك، وهو الأمر الذي يزيد من فرص كبح النشاط الجمعوي بالتَّالي عدم تحقيق فعالية المشاركة وجعلها مجرَّد شعار يتمُّ تداوله في الخطابات السياسية.

تسْتمر سياسة الحدِّ من حرِّية تكوين الجمعيات بالإسْتناد إلى قانون يتضمن شروط تقييدية حيث تمَّ الإغلاق التعسُّفي لجمعيتان جزائريتان تُعنيان بقضايا المرأة[3]، وذلك لأنّ قانون رقم 12-06 المتعلِّق

=اتِّفاقات هلستكي، وكانت قد أنشأت منظَّمات أخرى لمراقبة حقوق الإنسان في مختلف أنحاء العالم وبعد ذلك تمَّ دمجها وتمَّ تأسيس هذه المنظَّمة، أنظر الموقع الرَّسمي للمنظَّمة www.hrw.org ، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ 12 ديسمبر 2018.

[1] - يتعلَّق الأمر بنص المادة 70 من **قانون عضوي رقم 12-06**، مؤرَّخ في 15 جانفي 2012، *يتعلَّق بالجمعيات*، مرجع سابق، التي تنص على أنَّه: " ***يتعيَّن على الجمعيات المؤسَّسة بصفة قانونية في ظل القانون رقم 90-31 أنْ تتطابق مع أحكام هذا القانون في أجل أقصاه سنتان بإيداع قوانين أساسية جديدة مطابقة لهذا القانون، وفي حالة تجاوز هذا الأجل تقرِّر السلطة المختصَّة حل الجمعيات المعنية***".

[2] - للإستزادة حول الموضوع راجع تقرير المنظَّمة الدولية غير الحكومية حول حرِّية إنْشاء الجمعيات في الجزائر، 2018، متوفِّر على الموقع الرَّسمي للمنظَّمة www.hrw.org، تمَّ الإطِّلاع عليه في 02 جانفي 2019.

[3] - هو ما وقع "للجمعية النسوية من أجل إزدهار الشخصية وممارسة المواطنة"، و"جمعية نساء جزائريات مطالبات بحقوقهن"، أنظر: **تقرير المنظَّمة الدولية غير الحكومية "هيومن رايتس واتش"**، *حول الجزائر: إغلاق تعسُّفي لجمعيات نسوية (قانون تقييدي يحدُّ من حرِّية تكوين الجمعيات)*، 2018، متوفر على الموقع الرَّسمي للمنظَّمة www.hrw.org ، تمَّ الإطِّلاع عليه في 02 جانفي 2019.

بالجمعيات، قد مكَّن السُّلطات العامة الجزائرية من صلاحيات تقديرية واسعة النطاق لمنع الإعتراف القانوني عن الجمعيات الأمر الذي يوقعها في مآزق قانونية، لأنَّ نشاط أعضائها من دون الحصول على وصل التسجيل يُعرضهم للحبس من ثلاثة إلى ستة أشهر وغرامة مالية من مائة ألف دينار (000. 100 دج) إلى ثلاثمائة ألف دينار (000. 300 دج)[1].

الفرع الرابع

محدودية ضمانات حماية حقي المشاركة والإعلام الإداري

تخضع الحقوق والحرِّيات العامة لأنواع عديدة من الحماية وذلك بفعل أهمِّيتها في تحقيق الديمقراطية، وعليه فإنَّ حق المواطن في المشاركة والإعلام الإداري لا يُشكلان إسْتثناءً عن القاعدة، فهما أيضًا يخضعان للحماية.

يخضع حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي والحق في الإعلام الإداري إلى نوعين من الحماية قضائية وغير قضائية، اكتفى المشرِّع الجزائري بتبني الحماية القضائية التي تكشف عن قصورها في ضمان هذا الحق **(ثانيا)**، واسْتغنى عن الحماية غير القضائية حين اسْتبعد دور هيئة وسيط الجمهورية في هذا المجال **(أولا)**.

أولا

التخلُّف عن توفير الحماية غير القضائية

ينبغي ضمان ممارسة حق المواطن في المشاركة والإعلام الإداري من أجل تجنُّب التصرُّفات التعسُّفية للإدارة، لأنَّ القضاء الإداري يُعاني من وضعية متصلِّبة بفعل تعقُّد وكثرة الإجراءات التي تعترض لجوء المواطن إلى العدالة، لهذا فإنَّ إحداث هيئة إدارية مستقلة أو تنصيب وسيط يكلَّفان بمعالجة

---

[1] – تنص المادة 46 من **قانون عضوي رقم 12-06**، مؤرَّخ في 15 جانفي 2012، *يتعلَّق بالجمعيات*، مرجع سابق، على أنَّ: ***"يتعرَّض كل عضو مسيِّر في جمعية لم يتم تسْجيلها أو إعتمادها، معلَّقة أو محلّة ويسْتمر في النشاط باسْمها إلى عقوبة الحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى ستة (6) وغرامة من مائة الف دينار (000. 100دج) إلى ثلاثمائة ألف دينار (000. 300 دج)".***

القضايا والنزاعات التي تنتج عن عدم احترام حق المشاركة والولوج إلى الوثائق الإدارية أمر ضروري[1]، لأنَّها طريقة فعَّالة تجنُّب اللُّجوء إلى القضاء وتساهم في فضِّ نزاع قائم يسري في فائدة الإدارة العامة[2].

في سياق تراجع الثقة في الحكومة والمؤسَّسات العامة وزيادة وعي المواطنين وتراجع نسبة إقبال الناخبين، تُدعى الحكومات لتجديد علاقاتها مع المواطنين من أجل بناء ديمقراطيات فعَّالة وضمان نمو شامل، بالتفتُّح على ثقافة الحكم القائمة على مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة على النحو الذي يُشكِّل نهجًا لإعادة أطر الحكم داخل الدولة التي تضع المواطنين ورفاهيتهم في مركز عملية صنع السياسات[3].

يُعدُّ إعتماد الدولة على مقاربة المشاركة في صنع السياسات وتقديم الخدمات وسماحها بتداول المعلومات بداية لعملية تغيير العلاقة بين الإدارة والمواطن، لذا يُعدُّ الوسيط أو ما يُعرف بالأمبوديسمان أو حامي الحقوق أو والي المظالم مؤسَّسات تتفاعل عن كثب مع المواطنين وتعمل كحامية لحقوقهم وكوسيط مع الإدارة، فهي ممثِّلة رئيسية في عملية البناء الديمقراطي، فاتِّصالها المتميِّز بالمواطنين، بالإضافة إلى خبرتها في تحسين أداء الإدارة العامة يضعها في مركز فريد لتعزيز مبادئ الحكومة المتفتحة[4].

تحمل هيئة الوسيط أو الأمبوديسمان[5] رسالة التوفيق بين المصالح من خلال أنسنة العولمة، وتوطيد الإنصاف، فضلاً عن تحقيق الشرعية وإرساء قواعد إحترام الحقوق لضمان الإسْتقرار وفكِّ معضلة الأزمة التي أصابت علاقة الإدارة بالمواطن، كما يعمل على ترشيد وتخليق المرفق العام وتعميم ثقافة

---

[1] – **OSSOUKINE Abdelhafid**, op.cit. p.267.

[2] – **Ibid**. 267.

[3] –**EUROPEAN OMBUDSMAN**, *« The role of ombudsman institutions in open government »*, OECD working paper on public governance, n°09, OECD, 2018, p. 01.

[4] – **Ibid**. p. 01.

[5] – مصطلح "الأمبوديسمان" أو "أمين المظالم" هو ترجمة باللُّغة الإنجليزية للكلمة السويدية Umbuds man التي تعني "ممثل" أو "وكيل" حيث تمَّ إعتماده خلال القرن التاسع عشر وتم تكريسه في ظل الدستور السويدي، وأضحى كهيئة مهمَّة تزود البرلمان بالوسائل اللاَّزمة للإشراف على سلوك الإدارة والقضاء، أنظر:

- **EUROPEAN OMBUDSMAN**, op.cit. p.08.

إحترام حقوق الإنسان في التعامل مع المواطن ومحاربة الفساد الإداري ونشر ثقافة المواطنة، مستندًا في أداء مهامه على المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والقوانين الوضعية الوطنية[1].

أصبحت هيئة الوسيط أو الأمبوديسمان سمة مشتركة في الأطر المؤسسية لمعظم الدول، ومع ذلك يُمكن أنْ يختلف دورها وولايتها ونطاق تدخلها من بلد إلى آخر، إذْ عليها أنْ تخذ في الإعتبار السياقات السياسية والمؤسساتية والتاريخية المختلفة[2]، غير أنَّ رسالتها واحدة وقيمتها مشتركة، فهي تنظر في الشكاوي والتظلمات قصد التقليل من اللَّجوء إلى القضاء.

تُقدِّم هيئة الوسيط على إختلاف تسمياتها مساهمات مهمَّة في إصلاح الإدارات العامة بناءً على خبرتها وتصوُّرها بشأن كيفية تقديم الخدمات على الصعيدين الوطني والمحلي، فدورها لايقتصر على دعم نشاط الإدارة من خلال تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة ومراقبة ميزانيتها وإشراك المواطنين، إنَّما تُشرف كذلك على ضمان إحترام حقوقهم وتقدِّم توصيات متعلِّقة بالسياسات، حيث لا يُمكنها المساهمة فقط في اسْتراتيجيات تبنى مقومات الإدارة المتفتحة، بل عليها أيضا مراقبة تنفيذ الإصلاحات ومساءلة الحكومة[3].

تقتضي أهمِّية وظيفة هيئة الوسيط وحجم المسؤولية الملقاة على عاتقه ضرورة توفير البيئة المناسبة لمزاولة نشاطه بكل اسْتقلالية دون تأثير من أيِّ جهات، فلا بدَّ من ضمان عدم تبعيته لا من الناحية الإدارية ولا المالية، أو حتى المعنوية، على النَّحو الذي يكْفل حسن تصريف مهامه[4].

---

[1] – تسعى هيئة الوسيط إلى إقرار الحق أو الدفاع عن قضية أو مواجهة تعسف أو الإعتراض عن تجاوز، أو حث أجهزة السلطة العمومية على التقيُّد بالشَّرعية القانونية، والتشبث بمبادئ العدل والإنصاف والإلتزام بتحقيق المصلحة العامة، أنظر:
–**مولاي محمد العراقي**، *كلمة إفتتاحية الملتقى الأوَّل لمؤسسات ديوان المظالم والوسيط والأمبودسمان*، دول حوض البحر المتوسط فضاء للحوار والتشاور: الوسطاء فاعلون للحكامة الرشيدة، المغرب، ص.07.

[2] – **EUROPEAN OMBUDSMAN**, op.cit, p.04.

[3] – **Ibid.** p.01.

[4] – إنَّ تخصيص ميزانية خاصة بهيئة الوسيط من مالية الدولة أمر يُدعِّم إسْتقلاليتها، لأنَّ ذلك سيُساعد على تكوين وتحسين قدرات القائمين على تسييره، فضلا عن هذا فلا بدَّ من تيسير وتوفير آليات تدخُّله بإتاحة المعلومة والحصول على الوثائق الإدارية، أنظر:
– **السقاط عزالدين**، "*دعم مؤسسات الأمبودسمان*"، *الملتقى الأوَّل لمؤسسات ديوان المظالم والوسيط والأمبودسمان*، دول حوض البحر المتوسط فضاء للحوار والتشاور: الوسطاء فاعلون للحكامة الرشيدة، المغرب، ص 26، 27.

يُعدُّ إنْشاء هيئة الوسيط من ضرورات الإصلاح التي تقتضي إيجاد حلول ودِّية لا تسْتهلك الكثير من الوقت لانصاف المواطن من تعسُّف الإدارة، وضمان حصوله على حقوقه في حدود ما يسْمح به التشريع المعمول به، على النحو الذي يعزز بناء دولة القانون ويكرِّس مقوِّمات الديمقراطية التشاركية التي تُعدُّ من مرتكزات الدولة الحديثة، فدواعي إحداث مثل هذه الهيئة تتمثَّل في تقريب المواطن من الإدارة وتجديد علاقتهما من خلال إقتراح التبسيط الإداري وتحسين الإسْتقبال، وتجاوز الممارسات السلبية التي تؤثِّر على التدبير الرشيد للشأن العمومي.

ورد في نص المادة 34/2 من المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ما يُفيد ضرورة إنشاء وإحداث هياكل على المستويين الوطني والمحلي تسهر على تلقي عرائض المواطنين وشكاويهم، غير أنَّه لم يتم إحداث أيِّ هيئة غير قضائية تضمن حماية الحقوق التي أُعتُرف بها للمواطن باسْتثناء وسيط الجمهورية[1] الذي سُرعان ما تمَّ الإسْتغناء على خدماته حيث تمَّ إلغائه[2]، وهذا عكس ما تقوم به التشريعات المقارنة كالمغرب التي أحدثت ديوانًا للمضالم يحرص على تلقي شكاوي المواطنين[3] ومؤسسة وسيط المملكة[4] ، وفرنسا التي أحدثت وسيط الجمهورية كهيئة إدارية مسْتقلة تُعنى بتحسين العلاقات بين المواطنين والإدارة، يتدخَّل في النزاعات التي تُعارضهم ويقترح حلولاً بشأنها، وفي سنة 2011 أصبحت مهامه تُباشر من طرف هيئة تُعرف "بحامي الحقوق"[5].

---

[1] - تمَّ إحداث هيئة وسيط الجمهورية في الجزائر بموجب **مرسوم رئاسي رقم 96-114**، مؤرخ في 23 مارس 1996، *يتضمن تعيين وسيط الجمهورية*، مرجع سابق.

[2] - **مرسوم رئاسي رقم 99-170**، مؤرخ في 02 أوت 1999، *يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، مرجع سابق.*

[3] - **ظهير شريف رقم 298. 01. 1**، مؤرَّخ في 09 ديسمبر 2001، *يتعلَّق بإحداث مؤسسة ديوان المظالم*، ج.ر.م.م عدد 4963، صادر في 24 ديسمبر 2001.

[4] - **ظهير شريف رقم 25. 11. 1**، مؤرَّخ في 17 مارس 2011، *يتعلَّق بإحداث مؤسسة الوسيط*، ج.ر. م.م عدد 5926، صادر في 17 مارس 2011.

[5] - **Loi organique n° 2011-333**, du 29mars 2011, *Relative au défenseur des droits*, J.O.R.F n° 0075, du 30 mars 2011.

ثانيا

محدودية الضمانات القضائية المسخَّرة لحماية الحق في الإعلام الإداري

تمَّ الإجماع على أنَّ الضمانات الفعلية لكفالة الحرِّيات العامة كحرِّية تداول المعلومات والحصول على الوثائق الإدارية وممارسة الحق في المشاركة هي المحاكم ، إذْ يتطلَّب ذلك إحداث محاكم أو دوائر خاصة بمنازعات المعلوماتية، وذلك بغضِّ النظر عن طبيعة النظام القضائي المنتهج، لأنَّ العبرة بإسْتقلالية المحاكم وسلطتها في إصدار الأوامر وتنفيذها تجاه الإدارة وقدرتها على فرض جزاءات ردعية في حال امتناعها عن تنفيذ تلك الأوامر[1].

يلعب القاضي الإداري دورًا فاعلاً في حماية الحقوق والحرِّيات العامة فهو يتمتَّع بمجموعة من الضمانات التي تسْمح بفرض رقابته على أعمال الإدارة، كما يُعدُّ السبيل الأنجع في حال فشل المساعي الودِّية عن جبر الضرر الذي لحق بالمعني بالأمر جرَّاء رفض الإدارة، وهذا ما يجعل القضاء متميِّزاً في نوعية الرقابة التي يُمارسها على الإدارة وهو التميُّز الذي يُعوَّل عليه في مواجهتها كطرفٍ يتمتَّع بامتيازات السلطة العامة والسلطة التقديرية، على نحوٍ يحقِّق التوازن بين مصالح الدولة والمجتمع[2].

يحق لكل شخص لجأ إلى القضاء أنْ يطلب بنفسه أو بواسطة محاميه الحصول على الوثائق البارزة في الملف، وللقاضي هو الآخر أنْ يأمر الأطراف من إيداع الوثائق المتَّصلة بالقضية والتي من شأنها أنْ تفكَّ النزاع، فبناءً على هذين الأساسين يُمكن لكل شخص رفضت الإدارة تسليمه أيَّ ملف أو رغب في الحصول على تعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة تصرُّف الإدارة أنْ يطعن أمام القضاء لإلغاء القرار والحصول فرصة الوصول إلى الوثائق التي يطلبها[3].

تنتمي النزاعات المتعلِّقة بحق المواطن في الولوج إلى المعلومة الإدارية والتوغُّل للوثائق الإدارية إلى مجال المنازعات الإدارية، حيث تختص المحاكم الإدارية في أوَّل درجة، بحكم قابل للاستئناف في

---

[1] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 89.

[2] – **رحموني محمد**، *"خصوصية الحماية القضائية المستعجلة للحرِّية الأساسية وجوانبها"*، دفاتر السياسة والقانون، عدد 11، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2014، ص. 209.

[3] – **OSSOUKINE Abdelhafid**, *op.cit.* p.268.

جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسَّسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفًا فيها[1]، كما تختص في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الإدارية الأخرى للبلدية، المؤسَّسات العمومية المحلِّية ذات الصبغة الإدارية، دعاوي القضاء الكامل والقضايا المخوَّلة لها بموجب نصوص خاصة[2].

يُفترض لقيام نزاع إداري يتعلق بحجب المعلومات الإدارية توافر ثلاثة عناصر الأوَّل هو المواطن والذي بحسْب مقتضيات المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن لايمكن أنْ يكون إلاَّ شخصًا طبيعيًا يملك أهلية اللُّجوء إلى القضاء وحائزًا على مصلحة للتصرُّف، أمَّا العنصر الثاني فهو الإدارة المالكة للوثائق، فليس بالضرورة أنْ تكون تلك التي أصدرت القرار، بعد ذلك لا بدَّ من وجود طلب معلومة مكتوب وخاضع لأجل قانوني[3] لا يتضمَّن مساسًا بالأمن الوطني ووحدته وسلامته.

يُعدُّ التنظيم والقانون المعمول بهما واضحان بشأن خضوع كل الإدارات العامة لواجب الإفصاح عن المعلومات والوثائق الإدارية، لكن رغم ذلك فهذا الإلتزام لا يقع إلاَّ على الإدارات التي يكون نشاطها ذو طابع إداري، حيث تُعفى منه كل السلطات العامة التي لا تُمارس مهامًا إدارية كالمجالس الشعبية المنتخبة والإدارات عندما تُمارس نشاطًا غير إداري[4].

رغم أهمِّية الطعون القضائية في حماية حق المواطن في الإعلام الإداري والإطلاع على الوثائق الإدارية إلاَّ أنَّ المنظِّم الجزائري لم يتضمَّن في إطار المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن الإشارة لأيِّ إجراء يُمكن إثارته من المواطن أمام القاضي الإداري في حال رفض الإدارة

---

[1] - حصرت أحكام المادة 800 من **قانون رقم 08-09** مؤرَّخ في 25 فيفري 2008، *يتضمَّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية*، مرجع سابق، إختصاص المحاكم الإدارية بتبنيها تعريفا عضوياً.

[2] - المادة 801 من **المرجع نفسه**.

[3] - يُمكن أنْ نضرب مثالاً حول الوثائق التي يُشترط تسليمها للمواطن بعد إنْقضاء أجل قانوني محدَّد الوثائق المودعة في الأرشيف.

[4] - **OSSOUKINE Abdelhafid**, *op.cit.* p.271, 272.

الإمتثال لواجب الإعلام، لهذا فالطعون منظَّمة وفقا للقواعد العامة للإجراءات، التي لا تسمح وفقا لرأي الفقه الجزائري الولوج السلس للقاضي رغم التعديلات التي خضع لها قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1].

اكْتفى المرسوم رقم 88-131 المنظِّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن بتحديد المسؤوليات بموجب نص المادة 30/2 التي تناولت مسؤولية الموظَّف العمومي في حال الإخلال بواجب تمكين المواطن من المعلومات والوثائق الإدارية التي لا يُشكِّل أمر تداولها أيُّ منع قانوني[2]، حيث يتعرَّض للعقوبات من الدرجة الثانية والمتمثِّل في الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام، الشطب من جدول الترقية، أو إلى عقوبات الدرجة الثالثة في حالة العود أو التكرار[3]، فالجدير بالملاحظة أنَّه باسْتثناء عقوبتي التسريح مع أو من غير إشعار والتعويضات المدرجة في الدرجة الثالثة فإنَّ باقي العقوبات لا تتناسب مع حجم الأضرار التي قد تنجم عن رفض حق الإطلاع الإداري[4].

إنَّ الطبيعة الحسَّاسة للحق في الإعلام الإداري والمعلومات والوثائق الإدارية تجعل أمر النزاعات المتعلِّقة به غير متماشية مع القواعد الإجرائية المعمول بها في مجال القضاء الإداري، حيث يُفترض معالجتها في آجال معقولة وبمرونة نظرا لإمكانية تلفها بالتالي ورود إمكانية ضياع الحقوق[5].

تمَّ تجاوز إشكالية التظلُّم الإداري الوجوبي بعد أنْ أصبح جوازيًا يحق للشخص المعني بالأمر مباشرته من عدمه[6]، وهو ما قضى على عقبة المواعيد التي تعطِّل مسار سير النزاع، غير أنَّه في المقابل

---

[1] - **CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha**, op.cit. p. 60.

[2] - **مرسوم رقم 88-131**، مؤرَّخ في 04 جويلية 1988، *ينظِّم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، مرجع سابق.

[3] - تتمثَّل عقوبات الدرجة الثالثة في النقل الإجباري من المنصب، التنزيل، التسريح مع إشعار مسبق والتعويضات، التسريح دون الإشعار المسبق ومن غير التعويضات، أنظر المادة 124 من **مرسوم رقم 85-59** مؤرَّخ في 23 مارس 1985، *يتضمّن القانون الأساسي النموذجي لعمّال المؤسَّسات والإدارات العمومية*، مرجع سابق.

[4] - **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 89.

[5] - **زروقي كميلية**، مرجع سابق، ص. 74.

[6] - تنص المادتان 829 و830/1 من **قانون رقم 08-09** مؤرَّخ في 25 فيفري 2008، *يتضمَّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية*، مرجع سابق، على أنَّه ***:يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلُّم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل أربعة، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي***".

تمَّ النص على جواز إعتماد إجراء المصالحة لفضِّ النزاع بين أطراف الخصومة الإدارية، في قضايا القضاء الكامل[1]، أين يجوز لرئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم أو بسعي منهم إجراء الصلح[2] في أية مرحلة تكون عليها الخصومة[3]، وهو الأمر الذي من شأنَّه أنْ يُطيل مواعيد الدعوى القضائية.

المطلب الثاني

الحدود المرتبطة بآليات تمكين المواطن من مُمارسة حق المشاركة

يظلُّ انفتاح المشرِّع الجزائري على المقاربة التشاركية على خلاف نظرائه في التشريعات المقارنة المغاربية والأوروبية محدودًا، فرغم توفيره لبعض عوامل انجاحها إلاَّ أنَّها تظل قاصرة عن تحقيق التغيير، فإلى جانب قلَّة الآليات المسخَّرة لتفعيل دور المواطن في تدبير الشأن العمومي فإنَّها تتَّسم بالقصور وعدم الفعالية، حيث يغلب عليها الطابع الشكلي غير الإلزامي **(الفرع الأول)**.

يُضاف إلى هذا أنَّ رغبة المشرع الجزائري في الحفاظ على المركز السلطوي للإدارة العامة وعدم رغبته في تحقيق التوازن بين أطراف العلاقة، قد دفعته إلى عدم توفير الآليات الفعلية التي من شأنها أنْ ترتقي بدور المواطن الإيجابي، حيث يُلاحظ عدم انفتاح المشرِّع على الآليات الأخرى للمشاركة كالنقاش العام، الإستفتاء المحلي التشاركي والميزانية التشاركية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

شكلية الدعائم الإجرائية المسخَّرة لتفعيل مقاربة المُشاركة

تتعدَّد الحدود التي تحول عائقاً أمام تفعيل حق مشاركة المُواطنين في تدبير الشأن العمومي أبرزها الطابع الإستشاري للدعائم الإجرائية المُسخَّرة لتحقيق فعالية الديمقراطية التشاركية، إذْ تُعتبر مجرَّد

---

[1] – تنص المادة 970 من **قانون رقم 08-09** مؤرَّخ في 25 فيفري 2008، *يتضمَّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية*، مرجع سابق. على أنَّ: "***يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل***".

[2] – هو ما ورد في نص المادة 972 من **المرجع نفسه**.على النحو التالي: "***يتم إجراء الصلح بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم***"،

[3] – حسب مقتضيات المادة 971 **المرجع نفسه** التي تُفيد: "***يجوز إجراء الصلح في أيَّة مرحلة تكون عليها الخصومة***".

آليات شكلية دون أنْ تُحقِّق أيَّة فعالية، فكثيرة هي الإنتقادات التي توجَّه إليها، فالتحقيق العمومي يظل قاصرًا عن إحتواء دور المواطن(**أولا**)، وكذلك الأمر بالنسبة لإجرائي الإستشارة والتشاور(**ثانيًا**).

أولا

عدم فعالية إجراء التحقيق العمومي

تتعرَّض مختلف الآليات والدعائم التي من المفترض أنْ تقوم بتفعيل حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي للكثير من الإنتقادات، حيث أنَّ إجراء التحقيق العمومي غالبًا ما يُمارس بشكل متأخِّر في عملية صنع القرار، حيث تتم إسْتشارة المواطن حول مشروع معيَّن يكون في تصوُّر السلطات المعنية ناجحًا، بالتالي تُسْتبعد إمكانية الإعتراض عليه من خلال السماح للمواطن بتقديم إقتراحاته[1]، أكثر من هذا فنتائجه شكلية غر إلزامية (**1**).

تختلف وجهات النظر بين كل من المُواطنين والإدارة حول الأهمِّية العملية لإجراء التحقيق العمومي، فالسُّلطات العامة تعتبره مجرَّد شكلية بسيطة في كثير من الأحيان وصعبة في البعض الآخر، فهو يُعدُّ مجرَّد نُقطة مُرور إلزامية (**2**)، أمَّا المواطنون فغالباً ما يَعْتبرونه وسيلة إعلام غير كافية (**3**) .

1. شكلية إجراء التحقيق العمومي

يُعاب على إجراء التحقيق العمومي طابعه الاستشاري إذْ تُعتبر مُستخلصاته مجرَّد آراءٍ لا تحوز على أيَّة قيمة إلزامية، فاللإدارة حرِّية الأخذ بها من عدمها، وهو ما يؤثِّر سلباً على مبدأ المشاركة الذي قد يتحوَّل إلى مجرَّد شكلية تلتزم الإدارة القيام بها من باب أنَّ القانون قد ألزمها اعتماد أساليب ديمقراطية في اتخاذها للقرارات المتعلقة بمجال حماية البيئة والتعمير.

فضلاً عن ذلك، فإجراء التحقيق العمومي في التشريع الجزائري عبارة عن إجراء شكلي يعتمد على مجرد الكتابة، حيث تمَّ إغفال إمكانية إثراء عملية صنع القرارات المتعلِّقة بحماية البيئة والتعمير بعقد نقاشات عامة علنية تتقاطع فيها آراء وأفكار المواطن والمجتمع المدني إلى جانب التحقيق العمومي حتى تُتَّخذَ بشكل رشيد، ما يضمن الحماية الفعلية للبيئة والبناء الديمقراطي لمخططات التعمير المحلية.

يُساهم الطابع الشكلي والكتابي لإجراء التحقيق العمومي في تطويق نطاق إعمال حق المشاركة، فالإكتفاء بتدوين الآراء والإنتقادات على السجل المخصص لتقديم الملاحظات غير كافٍ، لأنَّ ما يزيد من

[1] – **VAN LANG Agathe**, op.cit. p. 26.

فرص تحقيق الديمقراطية هو السماح بتقاطع الأفكار والآراء بشكل علني عن طريق المناقشة العامة التي تسْمح لكل أطياف المجتمع التعبير في إطار حر عن مواقفهم من خلال التداول علنية.

أكثر من هذا، فعدم إثراء التحقيق العمومي بإمكانية عقد النقاشات العامة من شأنّه أنْ يشكِّك من نزاهة العملية، خاصة وأنَّ المحافظ المحقق هو من يقوم في نهاية المطاف بتحرير محضر التحقيق، فقد يتأثَّر بالظروف والضغوط التي قد تُمارس عليه من طرف الإدارة المعنية أو صاحب المشروع، وهو الأمر الذي لا يصبو في فائدة الديمقراطية.

تحدُّ شكلية إجراء التحقيق العمومي من دور المواطن في صنع القرار الأمر الذي يُبقي على الطابع الانفرادي لعملية اتخاذ القرارات الإدارية، فعدم إلزامية مستخلصاته تخوِّل الإدارة العامة أهلية اتخاذ القرار النهائي دون أنْ تأخذ بعين الاعتبار ما خلُصت إليه نتائجه.

يرى الفقه بأنَّ إجراء التحقيق العمومي ليس إلاَّ رأياً عموميًا لا يتضمَّن إلزامية تدفع السلطات العامة على تطبيقه، فضلا عن أنَّ المناقشة والحوار الحقيقي يتم بين المحافظ المحقق والإدارة المعنية باتِّخاذ القرار[1]، بالتالي قد يُمكِّنها هذا من المبادرة بسياسة الإغراء من خلال عرض المشاريع على التحقيق دون أنْ تتقيَّد بالنتائج.

إنَّ ربط إجراء التحقيق العمومي بمدة زمنية أكثر ما يُقال عنها أنَّها غير كافية لإحاطة المواطن علمًا بعرض المشاريع المراد إتِّخاذ القرار بشأنها للتحقيق يحدُّ بدوره من فعالية المشاركة، فكان من المفترض أنْ يقوم المشرِّع والمنظِّم الجزائري بفرض آجال تتناسب مع حجم وخطورة المشروع، وتُعطي المواطن فرصة إثراء معارفه قصد ممارسة التأثير الإيجابي على عمليات صنع القرارات.

2. التحقيق العمومي: نقطة مرور إلزامية

عموماً، لا يُعتبر إجراء التحقيق العمومي أهم ما يُميِّز إعداد مشروع معيَّن للإدارة أو صاحب المشروع، إنَّما هو بالأحرى يُمثِّل خطوة إجرائية من بين الخُطوات الكثيرة الأخرى، فعلى هذا المُسْتوى يكون المشروع قد بلغ قدرا مُعيَّناً من النُضج الذي يَعتبره صاحب المشروع كنُقطة عدم الرجوع، فوِفق وجهة

[1] - **وناس يحيى**، مرجع سابق، ص. 166.

نظره، فالتحقيق العمومي يهدف إلى تأييد خيار يُمكن مُناقشة شروط تنفيذه من الناحية الفنِّية، لا سيما مدى إحداثه لتأثيرات على مصالح السُكان القاطنين في المنطقة المُراد إنجاز المشروع على مُسْتواها[1].

صحيح أنَّ أصْحاب المشاريع كثيراً ما يلْتزمون بإجراء التحقيق العمومي وينْفتحون على المُشاركة، لكن رغم ذلك، فالمُشاركة ليْست بالضَّرورة في الموعد، ففي الواقع، لا يَنْبغي إخْفاء أنَّ غالبية المشاريع الصغيرة، في كثير من الأحيان لا تهمُّ الجمهور، فكثيرة هي الحالات التي يَفْتقد فيها المُحافظ المحقِّق لمُقابلة شخص عند إجرائه للتحقيق، فضلاً عن عدم تسجيل أيِّ مُلاحظات في السجل المُعد لهذا الغرض[2].

أضحى إجراء التحقيق العمومي في السنوات الأخيرة شكلية فارغة، ليس لأنَّ المواطنين وحدهم من يتجاهلونه كإجراء أو يُقاطعونه، لكن أيضاً لأنَّ الإدارة بحدِّ ذاتها سخَّرت وضعيتها لإحتواء هذا الإجراء وآثاره الإجتماعية، من خلال تضييق أهدافه ونطاق تطبيقه[3].

ورد تقرير "بوشاردو" المتضمِّن إحصاءًا لعشرة سنوات تطبيق لقانون رقم 83-630 المتعلِّق بدمقرطة التحقيق العمومي وحماية البيئة في فرنسا[4]، ليكشف عن حقيقة وواقع هذه الآلية وخلص إلى أنَّه إجراء ينطوي على جانبين مختلفين، فحسب التقرير فإنَّه إذا كانت نسبة كبيرة من التحقيقات قد مرَّت دون فعالية، فإنَّ القليل منها إكتست أهمِّية بالغة وحازت على إهتمام كبير بفعل التوعية والإشكالات التي أثارتها (يتعلَّق الأمر بالتحقيقات العمومية المتعلِّقة بمشاريع إنشاء الأنفاق وغيرها...) [5].

---

[1] – **GOUTAL Yvon, PEYRONNE Adrien, PEYNET Philippe**, *Droit des enquêtes publiques*, op.cit. p. 23.

[2] – **Ibid.** p. 23

[3]– **GAILLOSSE Jacques**, « *Enquête publique et protection de l'environnement* », Revue Juridique de l'Environnement, N°2-3, 1986, p. 152.

[4] – **Loi n° 83-630**, *Relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement*, J.O.R.F du 12 juillet 1983, [En Ligne] sur : www.légifrance.fr, consulté le 22 juin 2018.

[5] – **BLATRIX Cécile**, *« Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique »*, op.cit. p. 162.

3. التحقيق العمومي: وسيلة إعلام غير كافية

يُعتبر إجراء التحقيق العمومي من وُجهة نظر المواطنين وسيلة غير كافية وغير فعَّالة، فهم في الغالب العام لا يلجؤون إلى إسْتعماله بحجَّة أنَّ مُشاركتهم من خلال تقديم إعتراظهم أو إقتراحاتهم وتدوينها في سجلات ودفاتر الإقتراح لا تُحدث أيَّة نتيجة، لأنَّ الإدارة العامة من باب السرِّية التي تتمتع بها يُمكنها إغْفال نتائج التحقيق والإقتراح، لهذا فالمواطنون يُفظِّلون المُشاركة بواسطة آليات أخرى تكون علنية حتى تتَّخذ الإدارة العامة قراراتها بناءً على ما قدَّموه من ملاحظات وإقتراحات[1].

أكثر من هذا، يظلُّ إجراء التحقيق العمومي رغم أهمِّيته الديمقراطية في كثيرٍ من الحالات مجهولاً من طرف المُواطنين، هو ما خلُص إليه التحقيق الذي أعدَّته هيئة تُعنى بحماية الطبيعة والبيئة في فرنسا، فمجرَّد 06% هي نسبة الأشخاص الذين تمَّ إسْتجوابهم من شاركوا في إبداء آرائهم في إجراء تحقيق عمومي في سجل موضوع تحت تصرُّف العُموم، كما بادر أحد المفوِّضين المحقِّقين وفقاً لهذه الثغرة بإعداد تقييم حول فعالية التحقيق العمومي وأشار إلى أنَّ نسبة 85 % من هذه التحقيقات هي محل تجاهل كلي أو جزئي من طرف المُواطن[2]، إلى جانب هذا، يظل إجراء التحقيق العمومي مجرَّد آلية إستشارية من الدرجة الثانية، لأنَّ المحافظ المحقق هو من يتولى عملية التحقيق العمومي ويقدم بذلك رأيه بشأن ما خلصت إليه نتائج التحقيق، وهو الأمر الذي يُقلِّل من ضمانات تفعيله[3].

ثانيا

عدم فعالية إجرائي الإستشارة والتشاور

لاقت فكرة إشراك المواطن قبولا عاما من حيث المبدأ لأنَّها من الناحية النظرية تعدُّ حجر الأساس في الديمقراطية، وهي الوسيلة التي تسْمح بإحداث الإصلاح الإجتماعي[4]، لكن إرادة السلطات

---

[1] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 129.

[2]– **BLATRIX Cécile**, *« Vers une « Démocratie Participative » ? Le cas de l'enquête publique »*, op.cit. p. 299.

[3] – **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص. 132.

[4]– **SHERRY R. Arnstein**, *"A ledder of citizen participation »*, Journal of American Planning Association, n° 04, 1969, p. 217.

العامة في تضييق نطاق ممارسة الحق من خلال عدم توفير الآليات اللاَّزمة لتفعيلها والإكتفاء بالدعائم الإسْتشارية من شأنه أنْ يؤثِّر على مواقف المواطنين لأنَّ ذلك سيُصيبهم بالإحباط[1].

يُعدُّ طلب آراء المواطنين ولو في إطار إسْتشارة بسيطة تحدي بذاته، فهو مغامرة قد تُفضي إلى خيبة أمل، ففي الحالة التي لا تأخذ فيها الآراء المعبَّر عنها بعين الإعتبار تتحوَّل المشاركة إلى مصدر إحباط وغضب عند المرتفقين الذين إعتقدوا في لحظة معيَّنة أنّهم من يصنعون القرار، وهذا ما يُشكِّل مصدرا لقطع العلاقات بين المرتفقين والإدارة العامة والمنتخبين[2].

تعدُّ الإسْتشارة وفقًا للسُّلم الذي أعدَّه الفقيه "**شيري أرنسطان**" آلية من الدرجة الرابعة، أيْ أنَّها من الدعائم التي تُشرك المواطنين بشكل أقل، بالتالي هناك فرق بين الإرادة المعلنة بشأن السماح بالمشاركة الواسعة للمرتفقين والمكانة الحقيقية المسخرة للإدلاء بآرائهم[3].

تظلُّ الاستشارة رغم أهميتها في صياغة وإعداد القرارات الإدارية بشكل ديمقراطي قاصرة وغير فعَّالة في تحقيق مشاركة المواطن، وذلك لسببين، الأول ناتج عن الطبيعة القانونية للآراء التي تنعدم

---

[1] – **ROQUEFORT-COOK Katline**, *op.cit. p. 96.*

[2] – **Ibid.** *p. 96.*

[3] – قام الفقيه "**شيري أرنسطان**" في سنة 1996 بإنجاز سلم يتكوَّن من ثمانية مستويات يسْمح بتقييم مستوى مشاركة المواطنين في المشاريع التي تعنيهم، المستوى الأول يتعلَّق "بالتأثير"، أمَّا الثاني فيتعلَّق "بالتربية والتثقيف"، تصف هاتان الدرجتان مسْتويات عدم المشاركة، التي يُحفِّزها البعض ليحلوا محل المشاركة الحقيقية، هدفهم الحقيقي ليس تمكين المواطنين من المشاركة في تخطيط البرامج أو إجرائها، ولكن السماح للسلطات بتثقيف المواطنين، أمَّا المستوى الثالث هو "الإعلام" أين يتم إحاطة المواطن علما بما يجري أو سيجري، أمَّا الرابع يتمثَّل في "الإستشارة" أين يُشارك المواطن بالفعل لكنه يجهل إذا كان موقفه سيأخذ بعين الإعتبار، المستوى الخامس والذي يبقى رمزيا يتعلَّق "بالإدماج"، المستوى السادس يتعلَّق "بالشراكة" يسْمح بالتفاوض مع متَّخذي القرارات الأمر الذي قد يُفضي إلى اتِّفاق حول دور ومسؤولية كل طرف، أما المستوى السابع هو "تفويض السلطات" الذي يبقى شكليا والمستوى الأخير يتمثَّل في "رقابة المواطنين" أي عبارة عن تفويض كامل لإتِّخاذ القرار، للإستزادة حول الموضوع راجع :

– **SHERRY R. Arnstein**, *op.cit. p. 217.*

فيها الصبغة الإلزامية، والثاني يعود إلى ممارسة الاستشارة من طرف هيئات استشارية خاضعة من حيث تشكيلتها لسيطرة أعوان الدولة ناهيك عن محدودية نطاقها[1].

تجدر الإشارة إلى أنَّ إجراء التشاور من خلال التبادل والنقاش لا يؤدِّي دائما إلى إيجاد حل وسط أو إلى الإتِّفاق العام الذي يشْترط وجود رؤية عامة مشتركة وتطابق وجهات النظر، ففي كثير من الأحيان، تتَّفق الجهات الفاعلة على تحديد المشاكل، أو حتى على التشخيص، لكنَّها لا تتَّفق على الحلول الممكنة[2].

ومع ذلك، فحقيقة أنَّ المشاركة غالبًا ما تكون اسْتشارية تعني أنَّ صناع القرار قد لا يأخذونها في الحسبان، مما يجعل عملية تحسين الخدمة العامة من طرف المرتفقين مجرد حلقة مفرغة، وهذا ما يدفع للتساؤل عن ضرورة إشراك المواطن في الحالة التي لاتُطبَّق نتائجها[3].

الفرع الثاني

عدم إنفتاح المشرع الجزائري على الآليات الأخرى للمشاركة

كفل المشرع الجزائري حق المواطن في المشاركة لكن بضمانات محدودة حيث لم ينفتح على الآليات الأخرى التي تُساهم في تحقيق فعالية هذه المقاربة الحديثة المعتمدة في سبيل حسن تدبير الشأن العمومي، إذْ تمَّ الإكتفاء بالآليات الإستشارية والحق في الإعلام الإداري، دون أنْ يتبنى كل من النقاش العام **(أولا)**، والإستفتاء المحلي التشاركي **(ثانيا)**، والميزانية التشاركية**(ثالثا)**.

أولا

النقاش العام: إجراء هام لكن غير معتمد

يقع على المسؤولين في مواجهة حتمية الديمقراطية التشاركية واجب التعريف بأسس عملهم ومناقشتها بشكل أفضل، وأنْ يتصرَّفوا بشفافية أكبر، خاصة بعد أنْ أصبحت الإجراءات الكلاسيكية

---

[1]– **غزلان سليمة**، مرجع سابق، ص.142.

[2] – **ROLLAND David, TREMBLAY Diane-Gabrielle**, op.cit. p. 09.

[3] – **ROQUEFORT-COOK Katline**, *op.cit. p. 96.*

للإسْتشارة التي اعتادت عليها الإدارة في اعتماد المشاريع التي تمَّ الإنتهاء من تنفيذها أو بمناسبة خبرة حول مواضيع مفتوحة غير مقبولة من قبل المواطنين والجهات الفاعلة المعنية، والذين يعتزمون في الوقت الراهن المشاركة في المشاريع المهمَّة قبل وأثناء وبعد صياغة الخيارات[1].

دفع تطوُّر المجتمع والرأي العام إلى جانب أزمة النظام التمثيلي صنَّاع القرار العام إلى تكثيف الجهود الرامية إلى إدراج مرحلة النقاش العام في وقت سابق عن قراراتهم، حيث تهدف التجارب التي تمَّ خوضها في هذا الإطار إلى سدِّ العجز عن شرعية الأداء المؤسَّسي والسياسي الكلاسيكي، وبذلك فهو يشكِّل جزءًا من عملية إصلاح حقيقية لعصرنة النشاط العمومي[2]، فهذا الإجراء الديمقراطي يسْتجيب لعدم شرعية السياسة واختلال الممارسات الديمقراطية التفاعلية الحاكمة، وبعبارة أخرى فإنَّه بتولي مسؤولية النقاشات العامة وفقًا للأشكال المختلفة، فإنَّ الإدارة مدعوة لمعالجة القصور الذي يتخلَّل أدائها، وإصلاح أخطائها والقيام بعملية تعبئة من الأسفل[3].

يعكس تضاعف أشكال النقاش العام أولا وقبل كل شيئ ظهور الإحتجاجات غير المسبوقة لمنع صدور القرارات، حيث يُحاول الإجابة عن قصور في شرعية السياسة عبر المطالبة بخلق مساحات للتحاور والتداول بشأن القرارات العامة[4]، فهو ليس إجراءًا تقنوقراطيًا جديدًا تمَّ فرضه على الإجراءات السابقة إنَّما هو حقًا مبدأ جديد للإصلاح في الدولة[5]، فاعتماده هو جزء من عملية برغماتية واقعية للابتكار المؤسَّسي لا تعني الإرتجال، لكنَّها تفترض توضيح المخاطر وكيفيات خوض هذا الإبتكار مسبقًا[6].

---

[1] – **VALLEMONT Serge**, *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, L.G.D.J, EJA, paris, 2001, p.05.

[2] – **Ibid**. p.05.

[3] – تهدف الإصلاحات التي تفتح الإجراءات التقليدية للتشاور مع الجمهور منذ بداية عملية صنع القرار أو إعتماد مشاورة مسبقة وإقامة نقاش عام إلى إعطاء شكل ملموس لموضوع الشفافية التي أضحت بعدا ضروريا لتحقيق فعالية النشاط العمومي: شفافية الإستراتيجيات المسؤوليات والكفاءات والخيارات من خلال إقتراح بدائل حقيقية وشفافية النتائج، أنظر:

CHAMBAT Pierre, FOURNIAU Jean-Michel, *« Débat public et participation démocratique »*, chapitre d'un livre, in : le débat public une réforme dans l'Etat, L.G.D.J, EJA, paris, 2001, p. 12.

[4] – **Ibid**. p. 09.

[5] – **VALLEMONT Serge**, op.cit. p. 07, 08.

[6] – **CHAMBAT Pierre, FOURNIAU Jean-Michel**,», op.cit. p. 10.

يدل وضع السياسات قيد المناقشة العامة على أنّ مفهوم الإدارة في الوقت الراهن لا ينصرف فقط إلى التنفيذ، حيث يفترض وجود صلة خاصة بين الإدارة والمواطنين مختلفة عن تلك التي تربطهم مع ممثِّليهم، لأنّه يهدف في نهاية المطاف إلى إعلام المواطنين، كما يتطلَّب مشاركة أكبر للخبرات بين الإدارة والمجتمع، ذلك لأنَّ مطالبة المواطنين والجهات الفاعلة أو المتأثِّرة بالمشروع بإعطاء رأي سليم يقتضي أنْ يحوزوا من جانبهم على الوسائل اللَّازمة للقيام بذلك، وأنْ تسهِّله الدولة[1].

إنَّ تسْخير النقاش العام كآلية تسْمح بإشراك المواطن كان لسببين فهي من جهة تعدُّ تقنية لإقتصاد الوقت والمصاريف والجهد، و من جهة أخرى فهي تُجيب عن طلب المواطنين، فإقراره كان نتيجة بديهية للتحوُّلات الطارئة على النشاط العمومي الذي لم تعد عملية تدبيره تتلائم مع النموذج القانوني الكلاسيكي المعتمد على المركزية المفرطة والتسلسل الهرمي[2].

يتّخذ إجراء النقاش العام أشكالاً مختلفة فقد يظهر في شكل مؤتمرات الإجماع العام(**1**) أو هيئات المحلَّفين من المواطنين(**2**) أو سيناريوهات ورشات العمل(**3**) أومؤتمرات التصويت(**4**) أوفي شكل لجان مناقشة(**5**).

1. مؤتمرات الإجماع العام

يعود الفضل إلى مجلس التكنولوجيا الدنماركي « *BTD* » في إنشاء مؤتمرات الإجماع العام « **Conférences publiques de consensus** » ووضعها حيّز الخدمة منذ سنة 1987، هي عملية خاصة لتنظيم النقاش العام، تتمثَّل في إشراك مجموعات من الجهات الفاعلة لا سيما المواطنين في عملية جماعية لتقييم القضايا المعقَّدة المتعلِّقة بالتطوُّر التكنولوجي والخيارات المجتمعية[3].

تُعدُّ مؤتمرات الإجماع العام من بين الآليات التي تسْتند بالكامل على مشاركة المواطنين، مفادها القيام بتوظيف فريق مكوَّن من اثني عشرة إلى عشرين شخصا غير حائزين على أيَّة معرفة خاصة

---

[1] – **VALLEMONT Serge**, *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, op.cit. p. 07.

[2] – **CHAMBAT Pierre, FOURNIAU Jean-Michel**, op.cit. p. 11.

[3] -**DOMINIQUE Donnet-Kamel**, « *Les expériences étrangères d'évaluation participative, des démarches imaginatives* », chapitre d'un livre, in : le débat public une réforme dans l'Etat, L.G.D.J, EJA, paris, 2001, p. 119.

بالموضوع الذي سيتمُ مناقشته، حيث يتم الإعتماد على مجموعة من الأساليب لإختيار هذا الفريق وتنويع تركيبته بمراعاة السن الجنس والأصل الجغرافي والوظيفة[1].

تنقسم العملية التي يُدعى إليها فريق العمل إلى عدَّة مراحل الأولى تستمر لعدَّة أشهر تتمثَّل في تدريب الأشخاص العاديين من خلال الحصول على معلومات والمعرفة حول الموضوع، تعتمد على ملف وثائقي وتدريب خلال عطلتي نهاية الأسبوع، في نهاية هذه العملية يختار الفريق الأسئلة التي يرغب في طرحها مع تحديد قائمة الخبراء المطلوب دعوتهم[2].

يأتي بعد ذلك عقد المؤتمر الذي يُمثِّل حجر الأساس في هذه العملية لأنَّه يجمع بين فريق المواطنين غير المختصين والفريق المكوَّن من عشرة إلى عشرين خبيرا، يُقام علنًا وباتِّباع قاعدة بسيطة يقود من خلالها المواطنون غير المختصون النقاش بأسئلتهم، وذلك على مدار يوم ونصف.

تتمثَّل المرحلة الأخيرة وهي الأصعب في إجتماع فريق المواطنين غير المختصين سرِّيا للتداول بشكل جماعي من أجل عرض توصياتهم وإقتراحاتهم، التي يتم بثُّها خلال مؤتمر صحفي، ويتم وضع التشكيلة تحت مسؤولية لجنة توجيهية وقائد المشروع، ووسيط مكلَّف بمراقبة المواطنين غير المختصين، بينما يضمن المشرف إدارة المؤتمر بسلاسة[3].

يتم تنظيم هذه المؤتمرات بناءً على مبادرة من الهياكل العامة أو الملحقين بالبرلمان، فهي لا تندرج في أجندة سياسية محدَّدة، ولكن في كثير من الأحيان تنطوي على مقاربة شاملة من صنَّاع القرار السياسي أو العام الذين يرغبون في الحصول على توضيحات ورؤى مختلفة عن تلك التي تأتي من دوائر الخبراء أو الدوائر المهنية، ففي هذا الإتِّجاه تعتبر هذه المؤتمرات شرطًا أساسيا لدعم القرار[4].

---

[1] – **DOMINIQUE Donnet-Kamel**, *op.cit.* p. 120.

[2]– **Ibid**. p. 120, 121.

[3] – **Ibid**. p. 120.

[4] – **Ibid.** p. 121, 122.

2. هيئات المحلَّفين من المواطنين

تُعرف كذلك "بالمواطن القاضي" « **les jurys de citoyens** »، يتعلَّق الأمر بمجموعة من الأساليب أقل رسمية من مؤتمرات الإجماع العام الموضوعة حيّز التنفيذ بطرق متعدِّدة من قبل مختلف الجهات الفاعلة، تسْتند على مجموعة من النقاط المحورية، حيث يتم تشكيل فريق مكوَّن من اثني عشرة إلى ستة عشر مواطنًا[1].

يتمُّ تنظيم العملية على مدار ثلاثة إلى أربعة أيام خلال جلسة إسْتماع للإصغاء إلى حوالي أربعة أو خمسة شهود على التوالي حاملين لوجهة نظر مختلفة للمشكلة محلَّ النقاش، مقترحين بذلك نظرتهم وإقتراحاتهم، يتم تخصيص فترة زمنية للنقاش بعد كل عرض، بالإضافة إلى وقت للتداول داخليًا في الفريق، وبعد إنتهاء النقاش مباشرة يدعون للإجابة على اسْتبيان معد مسبقا لإبداء الرأي ويتم نشره للعلن قصد تعريف الجمهور به مع إرساله إلى السُلطات المعنية[2].

تجدر الإشارة إلى أنَّ هيئات المحلَّفين من المواطنين هي إلتزام مدني يُطلب منهم كونهم يُشاركون بصفتهم كمواطنين وليسوا مرتفقين مستفيدين من خدمات مرفق عام أو كأعضاء في مجموعات من المصالح، لهذا تتعهَّد السلطات العامة التي بادرت بالعملية والمتلقِّية للرأي النهائي لفريق المحلَّفين بالرَّد على استنتاجات المحلَّفين في أجل معقول دون أنْ تتقيَّد بنتائج التصويت لأنَّ الإجراء يظلُّ ذو طبيعة اسْتشارية[3].

---

[1] – **DOMINIQUE Donnet-Kamel**, *op.cit.* p. 122.

[2]- تُعتبر هيئات المحلَّفين من المواطنين مزدوجة الأصل، ألمانية، نشأت بفعل تطوُّر خلايا التخطيط « Plannungzelle » التي إبتكرها البروفيسور "بيتر دانيال"، وأمريكية المنشأ بمبادرات من مركز جيفرسون بقيادة "نيد كروسبي"، ساهم هذان النموذجان في ظهور العديد من التطبيقات، حيث تعتبر تلك التي نفَّذها معهد بحوث السياسة العامة للمملكة المتحِّدة في سنة 1996 مثال جيِّد للسياق الذي تدخَّلت فيه هيئات المحلَّفين من المواطنين الذين تمَّ جمعهم حول خيارات منظَّمة الصحة، أنظر: **Ibid**. p. 122

[3] – للإستزادة حول موضوع "هيئات المحلفين من المواطنين" أو "المواطن القاضي":

- **BARBARIER Rémi, BENDU Clémence, BUCLET Nicolas**, *« Portée et limites du dispositif « jury citoyen », réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc »*, politix, n° 86, 2009, pp 189-207.

-**GUILLAUME Protière**, *« la démocratie représentative à l'épreuve des jurys citoyens »*, politeia, 2007, pp 133-153.

تشكِّل هيئات المحلَّفين من المواطنين جزءًا من محاولات تجديد الثقة بين الإدارة والجمهور وتهدف إلى تحسين جودة القرارات من خلال إدماج تجربة ووجهات النظر المختلفة وجعل الهيئات المسؤولة عن المصلحة العامة أكثر شفافية، حيث يُستند إلى نشاط هيئات المحلَّفين في الفترات الإنتخابية للتعمُّق في نقطة معيَّنة من برنامج المترشحين[1].

3. سيناريوهات ورشات العمل

يعود الفضل مرَّة أخرى إلى مجلس التكنولوجيا الدنماركي في ابتكار آلية "سيناريوهات ورشات العمل" **«Les scenarios workshops»** قصد إشراك المواطنين، حيث يتم تفعيلها على مستوى مختلف السياسات العامة المحلِّية وبشكل خاص على قضايا التنمية على مستوى البلديات أو المناطق الجهوية، والهدف من وراء ذلك هو التشاور والتداول مع مجموعات من الفاعلين المعنيين[2].

يتمُّ تحديد أربعة مجموعات من الجهات الفاعلة بشكل عام أي صنَّاع القرار من منتخبين أو مسؤولين إداريين، الخبراء في المجال العلمي، القانوني والتعمير، وممثِّلون عن الوسط المهني كالمنشآت التي توفِّر التكنولوجيا، والمواطنون العاديون، تعمل كل مجموعة بشكل منفصل ثم تجتمع جماعيًا حول سناريوهات تحدِّد خيارات التطوير، لتحفيز رؤى مختلف الجهات الفاعلة ومساعدتها على تطوير مقترحاتها الخاصة حول احتياجاتهم والتقنيات التي من شأنها أنْ تكون مفيدة لهم[3].

تتلخَّص الأهداف الرئيسية لآلية "سيناريوهات ورشات العمل" في المساعدة على زيادة التوعية بالمشكلات المستقبلية، فضلا عن تقديم تعريف مشترك للتطور المرغوب فيه، كما تُتيح فرصة إجراء مناقشات مع مختلف الفئات الإجتماعية حول العقبات التي قد تعترض المستقبل، وتسْمح بتحديد ومناقشة الإختلافات والتشابه بين المشاكل والحلول وفقا لتصور المشاركين، كما تُولِّد وتطور الأفكار وتخطط الخطوات الأولى التي يُمكن تحقيقها في المستقبل القريب أو حتى وضع خطة عمل لتنفيذ الحلول[4].

---

[1]– **DOMINIQUE Donnet-Kamel**, *op.cit.* p. 123.

[2] – **Ibid**. p. 123.

[3] – **Ibid.** p. 123.

[4]– **GNAIGER Andrea and SCHROFFENEGGER Gabriela**, op.cit. p. 05.

يتمثل العنصر الرئيسي في منهج "سيناريوهات ورشات العمل" في الحوار الذي يُساعد المشاركين على تطوير رؤاهم الخاصة المتعلقة بقضية معينة وتحديد مجال إهتماماتهم[1]، حيث تُتيح تبادل المعرفة والآراء بشأن مشكلة معينة بين مختلف الجهات الفاعلة، فهي تُحفِّز المناقشات البنَّاءة والمشاركة في سياق هدف محدَّد بشكل جماعي تمَّ تحديد خطواته الأولى وتوزيعها على المشاركين[2].

تسْتمد هذه الدعامة أصلها من طبيعتها المبدعة والملموسة في دعم التفكير والحوار اللَّذين يمثِّلان السيناريوهات، ومثال على ذلك ورشة العمل التي تمَّ وضعها حيِّز الخدمة في مختلف مدن دولة الدنمارك حول موضوع "البيئة الحضرية"، حيث كان الهدف منصبًا حول تحديد كيفية إعادة تنظيم النظم الحضرية في السنوات العشرين المقبلة للوفاء بمعايير التنمية المستدامة، يتم إعداد أربعة سيناريوهات من صفحتين تصف يومًا من أيام المستقبل بإستخدام أو عدم إسْتخدام التكنولوجيا الحديثة، وتُستكمل بمعلومات كمِّية على سبيل المثال الطاقة التي تسْتهلكها كل من التقنيات وحجم النفايات الصلبة التي سيتم إعادة تدويرها[3].

4. مؤتمرات التصويت

تُعتبر "مؤتمرات التصويت" « **Les vouting conférences** » من بين الآليات التي تسْمح بإشراك المواطنين، حيث يتكوَّن جمهور المؤتمر من ثلاثة مجموعات، كل مجموعة تتضمن ستون مواطنا يتم انتقائهم بمحض الصدفة و ستون خبيرا يُختارون من مجموعة واسعة من المختصين في المؤسَّسات وستون عضوا سياسيا من البرلمان أو الحكومات المحلية أوالجهوية، يُطلب من جميع المشاركين الإختيار

---

[1]–**GNAIGER Andrea and SCHROFFENEGGER Gabriela**, *« Tool-kit scenario workshops »*, improving interaction between NGOs, universities, and science shops: Experiences and expectations, European commission, 2003, p. 05.

[2]–**BUCKLEY Nicola, MILLOT Glen**, *Guide to organizing scenario workshops to develop partnerships between researchers and civil society organizations (additional section to the science shops online toolbox)*, United Kingdom, 2013, p. 09.

[3]– تولى المجتمع الأوروبي هذه الطريقة كجزء من برنامج ورشة عمل الوعي الأوروبي « EASW » الذي سهَّل التفكير في التنمية المستدامة يتتبَّع هذا البرنامج قضايا جديدة تتعلَّق بالتنقل، التكافل الإجتماعي والنقل الحضري، أنظر: **DOMINIQUE Donnet-Kamel**, op.cit. p. 124.

بين خمسة خطط عمل التي قد تتضمَّن جوابا بشأن السؤال المطروح حول كيفية مواجهة المشاكل في المستقبل[1].

بعد أنْ يتمَّ عرض المخطَّطات الخمس وبعد مرحلة طرح الأسئلة وتقديم الأجوبة يقوم كل مشارك بوضع علامة تقاطع على اسْتبيان ليبيِّن المخطَّط الذي يبدو له أكثر ملائمة لمواجهة المشكلة، وتكون إجابتهم مجهولة لا تتضمَّن اسم المشارك، حيث يتم الإكتفاء فقط بالإشارة إلى عضويتهم في مجموعة المواطنين أو الخبراء أو السياسات.

5. اللَّجنة الوطنية للمناقشة العامة

تمَّ إنْشاء "اللَّجنة الوطنية للنقاش العام" « **Commission nationale du débat public** » في عام 1995 بموجب قانون دمقرطة التحقيقات العمومية وحماية البيئة، وأصبحت في سنة 2002 سلطة إدارية مسْتقلة[2]، تتمثَّل مهمتها في إعلام المواطنين وتعمل جاهدة على مراعاة آرائهم عند اتِّخاذ القرارات العامة، فدورها يتمثَّل في إنفاذ وضمان التنفيذ الصحيح لإجراءات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها في القانون أو التي تروج لها السلطات العامة طواعية، حيث تُسخِّر آليات المشاركة لتحثّ المواطنين التعبير عن مواقفهم بشأن المشاريع والسياسات العامة ذات التأثير الإجتماعي والإقتصادي والبيئي العالي، وتمكين صانعي القرارات من الإطِّلاع على مساهمات الجمهور[3].

---

[1] – **DOMINIQUE Donnet-Kamel**, op.cit. p. 123.

[2] – تُعتبر اللَّجنة الوطنية للمناقشة العامة سلطة إدارية مستقلة، فهي مؤسسة دولة مدرجة خارج التدرج الإداري التقليدي، فهي ليست خاضعة لسلطة أي وزير، فمركزها هذا يُمكِّنها من أنْ تكون مستقلة عن المنتخبين، الجماعات الإقليمية ومسؤولي المشاريع الخاصة الذين يقومون بإخطارها، راجع في ذلك الموقع الرَّسمي للجنة على:

– www.debatpublic.fr , consulté le 20 mars 2019.

[3] – راجع مهام اللَّجنة الوطنية للمناقشة العامة على الموقع الرَّسمي للجنة: **-Ibid**.

وافق البرلمان الفرنسي بتاريخ 02 مارس 2018 على مشروع القانون رقم 2018-148 الذي يقضي بتوسيع وتعزيز صلاحيات اللَّجنة، من خلال منحها على وجه الخصوص سلطة تقرير وتمويل الخبرات البديلة أو التكميلية، وضمان التوفيق في حالة تضارب الآراء حول مشروع معيَّن[1].

تُباشر اللَّجنة الوطنية للمناقشة العامة مجموعة من المهام، فهي تسْهر على تطبيق الحقوق الدستورية لا سيما الحق في الإعلام الإداري ومشاركة المواطنين، وتعمل على تنظيم وإدارة النقاشات العامة بشكل مسْتقل ومحايد، فمشاركة المواطنين في مسار إعداد مشاريع تهيئة الإقليم يُمكن أنْ تتمَّ وفقا لأشكال مختلفة بمراعاة تكلفة المشروع وتحدِّياته، لهذا تتولى اللَّجنة عملية تحديد الشكل الذي تتم وفقه مشاركة الجمهور الواسع (النقاش العام أو التشاور)، وفي نهاية المطاف تقوم بتحرير آراء وتوصيات وتعدُّ تقريرا نهائيا وإحصاءً تقوم بإرساله للسلطة المختصة بإتخاذ القرار في أجل لا يتجاوز شهرين[2].

تتكوَّن اللجنة الوطنية للمناقشة العامة من خمسة وعشرون عضوا (25) من مختلف المؤسسات (برلمانيون، منتخبين محليين، أعضاء مجلس الدولة، وأعضاء من محكمة النقض، وأرباب العمل، الجمعيات والنقابات...)، فتشكيلتها المتنوعة هي الضمانة الأولى لاسْتقلاليتها وحيادها[3].

ثانيا

الإسْتفتاء المحلي التشاركي

ظهر الإسْتفتاء كآداة لترشيد النظام التمثيلي وموازنة أسباب تجاوزاته، ففي الوقت المعاصر يكْشف التحسُّن والإستعمال المتزايد لهذه الدعامة الإجرائية المتعدِّدة الإستعمال والقابلة للتكيُّف عن البحث

---

[1] – **Loi n° 2018-148** du 2 mars 2018, Ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, J.O.R.F n° 0052, du 03 mars 2018, [En Ligne] sur : www.legifrance.fr

[2] –راجع مهام اللَّجنة الوطنية للمناقشة العامة على الموقع الرَّسمي للَّجنة: – www.debatpublic.fr.

[3]– أنظر تشكيلة اللَّجنة الوطنية للمناقشة العامة على الموقع الرَّسمي للَّجنة: – **Ibid.**

المشترك للعديد من الديمقراطيات عن أنجع السُبل التي تسْمح بالتعبير المباشر عن إرادة المواطنين بشأن القضايا التي تعنيهم[1].

ينتمي الإسْتفتاء المحلي التشاركي[2] إلى قائمة إجراءات المشاركة المتداولة على مستوى العديد من المنظَّمات وبالخصوص في الخطابات السياسية، ففي السنوات الأخيرة أصبحت الديمقراطية التشاركية مرجعًا ضروريًا في الخطاب السياسي[3]، حيث تتَّجه لأنْ تصبح معيارًا اجتماعيًا[4]، بمعنى أنَّها أضحت من أهداف السياسات المحلِّية الرامية إلى إشراك المواطنين في إقتراح الحلول الممكنة لحل مختلف المشاكل[5].

---

[1] – **FUCHS Olivier, SAUVE Jean-Marc**, op.cit. p. 2.

[2]– تجدر الإشارة إلى أنَّ إجراء الإستفتاء المحلي التشاركي يختلف عن إجراء الإستفتاء الشعبي الذي يُعبِّر فيه الشعب مباشرة عن سيادته الكاملة عن طريق الإنتخاب، للإستزادة حول موضوع الإستفتاء الشعبي راجع:

- **TAILLON Patrick**, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit, université LAVAL, QUEBEC, 2011.

[3] – يُشكِّك في هذا الإطار الأستاذ "**دومينيك روسو**" في قضية ما إذا كان الإستفتاء المحلي وسيلة ديمقراطية حيث أثار جدلا حول ذلك معتمدا على مقارنة بين دولة كرواتية التي تعتمده كآلية تسْمح بمناقشة المشاريع واتِّخاذ القرار معترفة بالديمقراطية المباشرة، وفرنسا التي منحت السلطة المطلقة لمنتخبيها المحليين في تفعيل ذلك مفظلة الديمقراطية التمثيلية، والبرازيل الذي يعترف بديمقراطية القضاء أين يؤول للقاضي صلاحية الفصل في القضايا الشائكة بشأن قرارات معيَّنة، أنظر:

- **ROUSSEAU Dominique**, *« Le référendum est-il un outil démocratique ? »*, Conférence-débat, les soirées débats du GREP Midi-Pyrénées, Toulouse, le 18 novembre 2017, p. 05, 06.

[4] – يقول في هذا الإطار الأستاذ "**نيكول دوبوا**" بأنَّه : " ***على إختلاف مفاهيم الإسْتعمال، الأعراف والعادات الإجتماعية التي هي مفاهيم تعبِّر عن ما يفعله ويفكِّر فيه الأفراد، فإنَّ مفهوم المعيار الإجتماعي يجلب بالإضافة إلى هذه المعلومات الوصفية، معلومات من طبيعة إلزامية، فهو يُبيِّن ما هو جيِّد للقيام به***"، للإستزادة حول موضوع المعيار الإجتماعي راجع:

-DUBOIS Nicole, *« Autour de la norme sociale »*, Les c@hiers de psychologie politique, N°2, Paris, 2002,[En ligne] : http://lodel.irevues.inst.fr/cahierspsychologiepolitique , consulté le 16 janvier 2019.

[5] - **PREMAT Christophe,** *La pratique du référendum local en France et en Allemagne (Le moment référendaire dans la temporalité démocratique)*, thèse pour le doctorat en science politique, institut d'études politiques de Bordeaux, université Montesquieu, Bordeaux, 2008, p. 105.

يجد إجراء الإستفتاء المحلي أساسه على مستوى نشر مقاربة غير دقيقة نسبيا تعتمد إلى حدِّ كبير على الضمانات المسخَّرة لتفعليها، يتعلَّق الأمر بالديمقراطية التشاركية التي أضحت ضرورة حتمية[1]، كما لو أنَّها تتضمَّن في جوهرها "فضيلة إيجابية"، فعلى حدِّ تعبير الفقيه "**جاك شوفالييه**" فإنَّ المقاربة التشاركية هي أساس نشاط دولة ما بعد الحداثة التي تتميَّز بالحاجة إلى التشاور قبل اتِّخاذ أيِّ قرار[2].

يُعطي الاستفتاء الإستشاري المحلي للمواطنين فرصة التعبير عن أصواتهم بشكلٍ سلس ومباشر حيث أضحى بديلاً مفيدًا وموازنًا لسلطة الممثلين، بالتالي فهو ضروري لتطوُّر الديمقراطة، خاصة بعد أن بات مهما إشراك الناخبيين في القرارات العامة المتَّخذة على الصعيد المحلي[3]، حيث تساهم فلسفة الإستفتاء المحلي في عدم تسييس القضايا المحلِّية وتساعد على اتِّخاذ القرارات الرشيدة، وهذا ما يسمح بسماع صوت الناخبيين، لهذا فإنّ تطويق هذه الآلية الديمقراطية من شأنه أنْ يُشكِّك في تفوُّق الوظائف الإنتخابية، في حين أنَّ اللَّامركزية تعتبر للمنتخبيين مرادفًا للعلاقات الجيِّدة التي تربطهم مع المواطنين[4].

تسمح هذه الآلية الديمقراطية بهيكلة المساحات العامة المحلية فهي تشجِّع ظهور الحوار على الساحة السياسية المحلِّية بشأن قضايا المجتمع، والأهم من ذلك أنه يتمُّ اسْتخدامها في الخطابات السياسية أين لا تتردَّد بعض الأحزاب في الإحتجاج بها وجعلها أحد عناصر تجديد النظام التمثيلي، ففي الواقع يشكِّل الإحتجاج بالقاعدة التشاركية موردًا اسْتراتيجيًا للمنتخبين المحليين، غير أنَّها من جهة قد تخضع لرقابة مشدَّدة من قبل رؤساء البلديات[5].

---

[1] – **PREMAT Christophe,** *La pratique du référendum local en France et en Allemagne (Le moment référendaire dans la temporalité démocratique)*, op.cit. p. 106.

[2] – **CHEVALLIER Jacques**, op.cit. p.119.

[3] - **FUCHS Olivier, SAUVE Jean-Marc**, , op.cit. p.05.

[4] – **PREMAT Christophe**, *« Les enjeux du référendum local »*, chapitre d'ouvrage, l' Harmattan, 2008, p.88, [En ligne]: https://halshs.archives-ouverte.fr , consulté le 20 janvier 2018.

[5] – ففي فرنسا مثلا يعتمده المنتخبين المحليين كمدخل للتكيُّف مع واقع اللَّامركزية والرَّغبة في الرقابة على توجيه الأحكام التشاركية، أمَّا في ألمانيا فقد إعتمده رؤساء البلديات لتعزيز الروابط مع مواطنيهم خارج المجلس البلدي، بالتالي فهم يراعون التطوُّر الشامل الذي خضع له نظام الديمقراطية المحلية الألمانية، أنظر:

–**PREMAT Christophe,** *La pratique du référendum local en France et en Allemagne (Le moment référendaire dans la temporalité démocratique)*, op.cit. p. 106.

يتعرَّض إجراء الإسْتفتاء التشاركي المحلي رغم أهمِّيته لمقاومة شديدة من المسؤولين المحليين قصد تضييقه كونهم يخشون تجريدهم من دورهم التمثيلي، فالضغط على المنتخبين المحلِّيين يُمارس من الفوق ومن التحت منذ أنْ أُعترف بالإستفتاء المحلي والمبادرة الشعبية، لهذا تخاف الأنظمة السياسية المحلِّية من معارضة المشاريع المحلِّية[1].

تُعدَّ دسترة الإستفتاء المحلي بمثابة قانون يُفرض من الأعلى لهذا تخشى الأنظمة السياسية المحلِّية من آثار رفع القيود السياسية في الإتِّجاه الذي تساهم فيه الاستفتاءات في تعطيل اسْتمرارية القرارات المحلِّية مقابل تشجيع المطالب الخاصة.

تبنى المؤسِّس الدستوري الفرنسي إجراء الإستفتاء الإستشاري بموجب أحكام المادة 72- 1 من التشريع الدستوري رقم 2003-276 المتعلق بالتنظيم اللاَّمركزي للجمهورية، بعد أنْ إعترف بضرورة تسْهيل مشاركة الناخبيين في الشؤون المحلِّية وذلك بنصِّها على أنَّ: ***"وفقا للشروط المعمول بها في القانون الأساسي، فإنَّه يُمكن تقديم مشاريع المداولات أو القرارات التي تدخل ضمن إختصاص السلطة المحلية، بمبادرة منها، عن طريق الإسْتفتاء، إلى قرار ناخبي الجماعة الإقليمية المعنية"***[2].

---

[1] – عبَّر المستشار العام الإشتراكي لبلدية "جيروند الفرنسية" عن عدم رضاه حول مسألة إدراج الإسْتفتاء المحلي التشاركي كآلية تسْمح بمشاركة المواطنين وإحكام السيطرة على المنتخبيين المحلِّيين من خلال قوله بأنَّ: " ***تفترض الديمقراطية التشاركية إسْتشارة المواطنين بواسطة ورشات السكَّان أو اللِّجان الخاصة قبل قرار المنتخبين، نُشرك المواطنين في صنع القرارات، نعم أنا مع الديمقراطية التشاركية، لكن ضد الإسْتفتاء المحلي، المنتخب يُنتخب من أجل إتِّخاذ القرارات، وإلاَّ لا فائدة منه، والإسْتفتاءات تعني تجريد المنتخبيين من صلاحياتهم، فلماذا لا نُبادر باسْتفتاءات من طرف الولاة؟ لأنَّ في هذه الحالة لا نحتاج إلى المنتخبين، بالتالي يبدو لي أنَّ الإسْتفتاء المحلي شيئ سيئ، غير متكيِّف مع المشاكل المعقَّدة"***، أنظر :

- **PREMAT Christophe,** *La pratique du référendum local en France et en Allemagne (Le moment référendaire dans la temporalité démocratique),* op.cit. .88.

[2] – « ***Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité*** », Voir, **Loi constitutionnelle n° 2003-267**, *Relative à l'organisation décentralisée de la république*, J.O.R.F du 28 mars 2003, modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724, relative à la modernisation de institution de V^{e} république, [En ligne] : www.legifrance.fr .

تمَّ تحديد شروط تفعيل إجراء الإسْتفتاء المحلي بموجب أحكام المادة LO1112-1 وما يليها من القانون العام للجماعات الإقليمية (CGCL)[1]، حيث تتمثَّل الأعمال التي يُمكن أنْ تكون محل إسْتفتاء محلي في فئتين وهي مشاريع مداولات المجالس البلدية ومشاريع الأعمال التي تدخل في نطاق صلاحيات رئيس البلدية باسْتثناء مشاريع الأعمال الفردية، ففي هذه الحالة يعود للهيئة التنفيذية صلاحية إقتراح على الهيئة التداولية إخضاع أعمال تندرج ضمن اختصاصها لإسْتفتاء محلي[2].

تتولَّى الهيئة التداولية تحديد شروط تنظيم الإسْتفتاء المحلي واسْتدعاء الناخبيين و تحديد يوم التصويت الذي لا يُمكن أنْ يحدث بعد أقل من شهرين من تاريخ إرسال المداولة إلى ممثِّل الدولة، لهذا لابدَّ من توفير ملف معلومات حول موضوع الإستفتاء يوضع تحت تصرُّف الجمهور[3].

يتمُّ إعتماد المشروع المعروض على اسْتفتاء محلِّي في حالة ما إذا شارك ما لا يقلُّ عن نصف الناخبيين المسجَّلين في الإقتراع، وإذا ما جُمعت أغلبية الأصوات المدلى بها، فضلا عن هذا تخضع النصوص المعتمدة عن طريق الإستفتاء إلى نفس قواعد النشر والرقابة المطبَّقة على مداولات هيئة المداولة للجماعة الإقليمية أو عمل جهازها التنفيذي [4]، ومهما تكن الجماعة الإقليمية التي بادرت بإجراء

---

[1] – « ***L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité »,*** voir **Code général des collectivités territoriales,** op.cit.

[2] – ***« L'exécutif d'une collectivité territoriale peut seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel*** », voir article LO1112-2, **Ibid.**

[3] – « ***Dans le cas prévus aux articles LO1112-1 et LO1112-2, l'assemblée délibérante de la collectivité territorial, par une même délibération, détermine les modalités d'organisation du référendum local, fixe le jour du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au représentant de l'Etat, convoque les électeurs et précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs*** », voir, article LO1112-3/$_1$ **Ibid.**

[4] – « ***Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.***
Le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou un acte de son exécutif », voir article 1112-7 **, Ibid.**

الإسْتفتاء المحلي فوحدهم رؤساء البلديات من يملكون صلاحية تنظيم الإقتراع، فإذا رفض رئيس بلدية ما القيام بذلك فإنَّه يُمكن للوالي بعد إخطاره أنْ يُبادر بهذه العملية بحكم منصبه[1].

يخضع إجراء الإستفتاء المحلِّي إلى رقابة مشدَّدة حيث تُرسل المدولات التي تنظِّمه في أجل أقصاه ثمانية أيام إلى ممثِّل الدولة، والذي إذا ما اعتبره غير قانوني له أنْ يُخطر القاضي الإداري في أجل عشرة أيام تسري من تاريخ حصوله على المداولات، كما يُمكن له أنْ يُرفق طعنه بطلب توقيف[2].

يقع عبئ التكفُّل بالنفقات المرتبطة بعملية تنظيم التصويت وجوبا على عاتق الجماعة الإقليمية التي قرَّرت إجراء الإسْتفتاء المحلي، كما يتم تعويض المصاريف الناتجة عن المجالس الإنتخابية التي تمَّ عقدها في البلديات من أجل تنظيم الإسْتفتاء المقرَّر من جماعة إقليمية أخرى من طرف هذه الأخيرة بشكل جزافي، وبمعدَّل أقساط محسوبة وفقا لعدد الناخبين المسجَّلين في البلديات وعدد مكاتب الإقتراع التي تمَّ تنصيبها[3].

يخضع الإسْتفتاء المحلي لمختلف إكراهات جدول الإسْتحقاقات الإنتخابية حيث لا يُمكن تنظيمه من طرف الجماعات الإقليمية بعد أوَّل يوم من الشهر السادس الذي يسْبق الشهر الذي سيتم فيه التجديد الكلي لأعضاء المجلس البلدي، وبنفس الطريقة، لن يتم إجراء أي إسْتفتاء خلال الحملات الإنتخابية وأيام التصويت لمختلف الإنتخابات أو الإسْتشارات، وأخيرًا فإنَّه خلال أجل سنة واحدة تسري منذ تاريخ إجراء إسْتفتاء بمبادرة بلدية، فإنَّه يتعذَّر اللُّجوء إلى اسْتفتاء آخر حول نفس الموضوع[4].

---

[1] – ***« Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'Etat, après l'en avoir requis, y procède d'office »,*** voir article LO1112-4/$_2$, **Code général des collectivités territoriales,** op.cit.

[2] – ***« L'exécutif de la collectivité territoriale transmet au représentant de l'Etat dans un délai maximum de huit jours la délibération prise en application de l'alinéa précédent »,*** voir article 1112-3/$_2$ **Ibid**.

[3] – Article LO1112-5/$_{1-2}$, **Ibid**.

[4] – Voir article LO1112–6 , **Ibid.**

عندما يُرجَّح أنَّ المداولات التي تنظِّم الإسْتفتاء المحلي أو مشروع المداولة أو العمل المعروض على الإسْتفتاء تؤدي إلى الإخلال بممارسة الحرِّيات العامة أو الشخصية، فإنَّ رئيس المحكمة الإدارية أو القاضي الذي يفوِّضه يُعلن تعليقه في غضون ثمانية وأربعين ساعة[1].

رغم أهمِّية إجراء الإسْتفتاء المحلي التشاركي إلاَّ أنَّ المشرِّع الجزائري لم ينفتح عليه وذلك يعود إمَّا إلى حداثة التجربة التشاركية في الجزائر أو إلى رغبة المشرِّع في تطويق حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، من خلال حصره للدعائم الإجرائية التي تسْمح في تفعيل هذه المقاربة الحديثة التي تكشف عن مستوى إعمال الديمقراطية داخل الدولة.

ثالثا

الميزانية التشاركية

تُعتبر الميزانية التشاركية أداة مبتكرة تسمح بإشراك المواطنين بشكل مباشر في إتِّخاذ القرارات المتعلِّقة بالميزانية، تمَّ إسْتخدامها لأوَّل مرَّة في البرازيل عام 1989، ومنذ ذلك الحين تمَّ إنْشاء أكثر من 1500 ميزانية تشاركية في هذه الدولة، وفي الوقت الراهن تعتمدها معظم الدول لإعطاء المواطنين فرصة للتعبير والإقتراح حول كيفية إعداد السياسات العامة[2].

ينصرف مفهوم الميزانية التشاركية وفقا للمقاربة الوظيفية للدلالة عن أنَّه "وسيلة: آلية أو إجراء لتخطيط، وإعداد وتسيير الميزانية، يرتكز على مشاركة ورضا المواطنين"، فهي عبارة عن إجابة لتحدِّي الشفافية والمسائلة المفترض تفعيلهما في النشاط السياسي للمنتخبين والمسيرين بشكل عام[3].

---

[1] – « ***Lorsque la délibération organisant le référendum local ou le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les quarante-huit heures*** », voir article 1112-3/5 **Code général des collectivités territoriales,** op.cit.

[2]– **CITIZEN Lab**, *Introduction au budget participatif (guide pour les villes et municipalités qui souhaitent impliquer les citoyens dans les décisions budgétaires)*, Belgique, 2019, p. 02.

[3] –قبل ظهور هذا النوع من التسيير كانت الميزانية العامة شأن تظطلع به الهيئات التنفيذية والتداولية دون إلتزام يفرض عليه الإعتماد على الآراء التي يُقدِّمها مختلف الفاعلين، أو حتى قبول متابعة، التدقيق أو رقابة تنفيذ الميزانية من طرف=

تسْمح آلية الميزانية التشاركية بتخصيص الموارد وتحديد أولويات السياسات المختلفة والتحكم في الإنفاق العام، فبعيدا عن كونها عملية معقدة لا تصلح إلاَّ للمدن الكبيرة، فإنَّها تتوافق مع أيِّ حكومة ويمكن تنفيذها من قبل أيِّ سلطة محلِّية بغض النظر عن عدد سكانها[1].

تمرُّ عملية إعداد الميزانية التشاركية بسبعة مراحل، بدءً بتحضير الأرضية[2]، مرورا بإعلام المواطنين[3]، وصولاً إلى تحصيل المساهمات وتحليل أفكار المواطنين[4]، لتليها مرحلة التصويت كأهم خطوة فعلى مستواها تبدأ الجدية، ففي هذه المرحلة يقوم المواطنون بتقسيم الميزانية على مجموعة من

=المجتمع المدني، بالتالي فكل الإجراءات المتعلقة بالميزانية من تحضير، إعتماد وتنفيذ، تدقيق وتقييم تقوم بها السلطات الإدارية والسياسية، لكن بظهور حق المشاركة أصبحت الميزانية تُعدُّ بناء على إقتراحات المواطنين فهي مظهر من مظاهر الديمقراطية المباشرة، أنظر:

- **LANDRY Aksanti-Kanyurhi**, *Processus du budget participatif au Sud-Kivu (Entre pratique démocratique et slogan idéologique)*, l'Harmattan, Paris, 2018, p. 17, 18.

[1] - **CITIZEN Lab**, opcit. p. 03.

[2] - يتَّخذ على مستواها أهم القرارات حيث يتم مراجعة الميزانيات المختلفة وإختيار أفضلها، فضلا عن تحديد الهدف الرئيسي لأنَّ ذلك سيسهل العملية في ظل تعدد الأهداف، تحديد كيفية مخاطبة المواطنين، أنظر: **Ibid**.p. 18.

[3] - هي مرحلة إخبار المواطنين بشأن الإجراء ونظام المشروع بشكل شفاف وإعلامهم إذا ما كانت آرائهم ستأخذ بعين الإعتبار أم لا، فضلاً عن توعيتهم بالتحاور بشكل تدريجي معهم وتمكينهم من الوثائق الإدارية العامة المتعلقة بالميزانية التشاركية وكل البيانات الخاصة كالموارد المالية المتوفِّرة أو الإشتراكات المالية للسنة الماضية، لأنَّ ذلك سيساعد المواطنين على اتِّخاذ قرارات واضحة، بناءً على معلومات موثوقة، أنظر: **Ibid**.p.19.

[4] - تحدث مرحلة تحصيل المساهمات فقط إذا كانت الميزانية التشاركية تحتوي على بعض الأفكار، لأنَّ الأمر هنا يتعلَّق بجمع أفكار المواطنين وتقييم ردود أفعالهم مع المشاركين الآخرين، فهم مدعوون لتقديم أفكار مشروعهم والتعليق والتصويت على أفكار مشاركيهم التي يريدون تجسيدها على أرض الواقع، فهذه المرحلة لا تحدث في كل مشروع ميزانية تشاركية، لأنَّه في معظم الحالات يصوت المواطنون على المشاريع المقترحة عليهم دون أنْ يتمكَّنوا من إضافة أفكارهم الخاصة، أما مرحلة تحليل الأفكار، فعلى مستواها يتم معالجة مساهمات المواطنين من قبل خبراء الجماعة الإقليمية والتحقق منها وفقا لمعايير الأهلية المحددة مسبقا (كالتكلفة والجدوى وشعبية الافكار)، تنتقل المساهمات المختارة إلى المرحلة الموالية حتى يتمكَّن المواطنون من تحديد الميزانيات المخصَّصة لها، لأنَّه ليس من السهل دائما إختيار الأفكار، أنظر:

Ibid. p.19, 20.

المواضيع والأفكار، فتتحول بذلك الأفكار إلى خطة عمل يُشرع في تطبيقها بعد عملية تحصيل النتائج[1]، التي تسْتبع مرحلة التنفيذ التي تسْمح للمواطنين قياس التأثير الملموس لمشاركتهم، فهي فرصة تحويل أفكارهم إلى مشاريع ملموسة[2].

تُعدُّ الإرادة السياسة المحرِّك الرئيسي لآلية الميزانية التشاركية ففي ظل غيابها الشبه الكلي يتعذَّر تحقيق أبعاد هذا الأجراء الديمقراطي، لأنَّ السلطات العامة كثيرا ما تعمد إلى عمد إحترام تقويم الميزانية التشاركية وقواعد العمل بشكل عام، ولا تهتم بتكوين المواطنين ومسيِّر الميزانية، هذا إلى جانب ضعف آليات التعبئة الشعبية، وحصر دور المواطنين في تحديد الأولويات وعدم متابعة التنفيذ والتقويم، وتجاوز دور المرأة وبعض الفعاليات، والغياب شبه التام لآليات المحاسبة والشفافية[3].

---

[1]- تعدُّ عملية تحصيل النتائج سادس وأهم مرحلة يتم إعتمادها في إعداد الميزانية التشاركية، لأنَّه من الضروري توصيل الأفكار التي تمَّ الإحتفاظ بها والمجالات التي حصلت على أكبر حصة من الميزانية، ومن المهم مناقشة المراحل الموالية بشأن تنفيذ الأفكار، الوقت ومدى إمكانية إشراك المواطنين في هذه الخطوات، لأنَّ شفافية النتائج ستساعد في بناء الثقة على المدى الطويل وضمان مشاركة المواطنين في المشاريع الموالية، أنظر: - **CITIZEN Lab**, opcit. p.22.

[2]- لتحقيق فعالية إعداد الميزانية التشاركية لا بدَّ من مراعاة مجموعة من الشروط، إذْ لابدَّ من تخصيص الموارد الكافية لتنفيذ المشاريع التي يختارها المواطنون والمصادقة عليها، وإلاَّ أثَّر ذلك على ثقة المواطنين اتجاه الإجراء، نشر الميزانية علنا بمجرد الإنتهاء منها، فمن المهم تقديم تبريرات للمشاركين المرفوضة أفكارهم وشرح سبب عدم إختيارها وإطلاعهم على التقدم المحرز في المشاريع المقترحة، أنظر: **Ibid**. p. 22.

[3]- يتعذَّر في ظل هذه البيئة إعداد الميزانية التشاركية، لا سيما وأنَّ المجتمع المدني يواجه محدودية وغياب المعلومات والإرادة السياسية السيئة، فدوره ينحصر في تحديد الأولويات، أنظر:

- **LANDRY Aksanti-Kanyurhi**, op.cit. p. 25.

خاتمــــة

يندرج موضوع مشاركة المواطنين في عمليات صنع القرار ضمن مسار تفعيل الحوكمة التي تسْمح ببروز فاعلين جدد يُساهمون في تدبير الشأن العمومي، وتشترط مساهمة المواطنين بشكل مستمر دون انقطاع في الممارسة بواسطة النقاش والتحاور وإبداء الرأي في القضايا المعروضة للنقاش والمُراد اتِّخاذ القرار بشأنها.

تُجيب مقاربة المشاركة على مجموعة من التَّحديات فهي تُمكِّن المواطن من استيعاب وفهم السياسات العامة ومشاريع التنمية المسخَّرة لتحقيق الصالح العام، كما تُنمِّي الوعي الجماعي من خلال اسْتشارة كافة المواطنين بشأن القضايا التي تعنيهم، فملاحظاتهم وإعتراضاتهم وإقتراحاتهم ستساهم حتما في بناء سياسات ومشاريع رشيدة تعود بالنَّفع العام عليهم.

يخلق حق المواطن في المشاركة مجالاً حرًا للتعبير عن الرَّأي تتقاطع على مستواه وُجهات النَّظر المختلفة، لا سيما وأنَّ السَّير الحسن للديمقراطية يفترض إحترام رأي كل طرف فاعل ومشارك في عملية الحوار والتشاور المنعقدة في المراحل التمهيدية التي تسبق عملية اتِّخاذ القرار الإداري من طرف السُّلطة الإدارية المختصة.

يشكل مبدأ المشاركة أحد أبرز المبادئ التي يقوم عليها التدبير الحديث للشأن العمومي حيث يُتيح لمختلف الفاعلين خاصة الهيئات التشاركية المكوِّنة للمجتمع المدني إمكانية المساهمة في معالجة مختلف الإشكالات، فهو من بين الحقوق الإجرائية التي تسْمح بتسخير الخبرات المكتسبة لصياغة قرارات رشيدة تُرضي كافة الأطراف.

أخذ حق المواطن في المشاركة حيزًا كبيرًا من النقاش بفعل التطوُّرات الطارئة على كيفيات تدبير الشأن العمومي، فهو يُشكِّل أسلوبًا جديدًا يختلف نوعًا ما عن الأسلوب التقليدي لعمليات صنع القرارات أين كانت الإدارة السُّلطة الوحيدة التي تملك صلاحية مناقشة ودراسة الإشكالات وطرح البدائل واتِّخاذ القرار النهائي دون أنْ يكون المخاطب أو المعني به طرفًا في عملية صنعه.

تكشف المقاربة التشاركية عن التحوُّل الذي خضعت له الممارسة الديمقراطية بفعل الأزمة التمثيلية الناتجة عن تدنِّي مستوى المشاركة السياسية في مختلف الإسْتحقاقات الإنتخابية، فهي تعلن عن التطور الذي شهدته الديمقراطية باسْتنادها على حق المشاركة الذي يجعل المواطن جزءًا من مسار صنع

القرارات ليس بصفته صاحب سلطة، لكن على أساس الإفادة بخبرته في الميادين المختلفة وعرض آرائه وإقتراحاته التي ستساهم في توفير البيئة المناسبة لتقبُّل القرارات المتَّخذة.

يُعتبر الحق في المشاركة من مبادئ الحكم الراشد الذي يقوم على مجموعة من الإعتبارات كالشفافية، المساءلة وحكم القانون، كما يتقارب مع مجموعة من المفاهيم المتداولة في العصر الراهن كالعصرنة، والحداثة وما بعد الحداثة، لأنَّ من بين أهدافه الإرتقاء بالنشاط العمومي وتحقيق رضاء المواطن، لهذا فالحكم الراشد لن يتحقق إلاَّ إذا تمَّ تبني الأساليب الحديثة في التدبير العمومي.

يسْتند حق المواطن في المشاركة إلى نظام اللاَّمركزية الإدارية الإقليمية الذي تبنَّته السلطات العامة لتحقيق مجموعة من الأهداف الإدارية والمتمثِّلة أساسا في تخفيف العبئ على السلطة المركزية التي لم تعد قادرة على إشباع حاجيات المواطن في ظل تزايدها المستمر، وسياسية تتمثَّل في تأسيس الممارسة السياسية على المستوى المحلي بتشجيع مبادرات المواطنين في تدبير الشأن العمومي المحلي الذي يعنيهم بشكل مباشر أو بواسطة ممثِّليهم.

أعطى المؤسِّس الدستوري الجزائري المقاربة التشاركية بعدها القانوني الرَّسمي من خلال تشجيعه لممارسة الديمقراطية التشاركية على الصعيد المحلي، ووضع على عاتق السلطات العامة المحلِّية واجب تعريف المواطن بحقِّه في المشاركة دون وساطة ولا مُمثِّلين في صنع القرارات، وإتِّخاذ التدابير الضرورية لممارسة المواطنة الإيجابية من خلال توفير الآليات والهيئات التي تُعزِّز من فرص تحقيق فعالية هذا الطرح الديمقراطي، بعد أنْ أثبتت الديمقراطية التمثيلية قصورها بفعل الأزمة التي أصابتها.

شكَّلت أزمة الديمقراطية التمثيلية إحدى دوافع بروز الديمقراطية التشاركية لأنَّها أصبحت عاجزة عن تحقيق الأهداف التنموية الإقتصادية والإجتماعية والإدارية والسياسية، الأمر الذي أدى إلى بروز أزمة مواطنة، فالمواطن لم يعد يرى في المنتخبين ممثِّلين عنه، وعبَّر عن ذلك من خلال عزوفه عن الإنتخاب، فلم تعد الاستحقاقات تثير إهتمامه.

تُعتبر الديمقراطية التشاركية من بين الدعامات الإجرائية المكمِّلة للديمقراطية التمثيلية التي حقَّقت في وقت مضى الممارسة الديمقراطية تجسيدا لإرادة الشعب، فهذا يعني أنَّ الإعتراف بحق المواطن في المشاركة لا ينصرف إلى التخلِّي عن الديمقراطية في شقِّها التمثيلي، لأنَّه يتعذَّر الحديث عن الديمقراطية

في ظل غياب مؤسَّسات تمثيلية ذات مشروعية شعبية، لهذا فالمشاركة عبارة عن فكرة جديدة برزت لتجاوز الوضعية الناتجة عن ضياع المشروعية بفعل أزمة التمثيل السياسي.

إنَّ تبنِّي نظام الديمقراطية التشاركية من شأنه تقليص الفجوة التي خلَّفتها أزمة الديمقراطية التمثيلية، لأنَّ من مقتضياته الخروج عن الموعد الإنتخابي الذي لطالما أثار العديد من الإشكالات، فما يُميِّز مقاربة المشاركة هو ذلك التحوُّل الذي يخضع له المواطن بصفته ناخبًا إلى شريك يحرص على مدى التنفيذ الأحسن للنشاط العمومي على نحوٍ يضمن الشفافية والفعالية.

إنْفتح المشرِّع الجزائري على حق المشاركة نتيجة انعدام قنوات تعبير المواطن عن انشغالاته خارج المواعيد الإنتخابية، حيث يفتقر لأدنى الوسائل التي تُمكِّنه من إسماع صوته والإدلاء برأيه، فهو غالبًا ما يلجأ إلى غلق الطرقات أو مقرات الإدارة العامة، أو التظاهر في سبيل استقطاب وجذب انتباه السلطات الإدارية المعنية للمطالبة بحقوقه الشرعية.

يحقق حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي العديد من المزايا فممارسته تساهم في ردِّ الإعتبار للمواطنة المفقودة نتيجة أزمة التمثيل السياسي، فهي تخلق المساواة بين جميع المواطنين، كما تُعيدهم إلى حقل الممارسة السياسية لاسْترجاع مواطنتهم، مكرِّسة بذلك دعامات المواطنة التشاركية، أي "مواطنة الحداثة وما بعد الحداثة" كما تصوَّرها الفقيه "جاك شوفالييه"، التي تفترض "صنع المواطن الإيجابي" مثلما عبَّر عنه الفقيه "جون لوك".

تُطرح المشاركة كحل للعديد من المشاكل فهي من جهة تعدُّ الحل لأزمة الديمقراطية التمثيلية وأزمة المواطنة، غير أنَّه في المقابل يتمُّ إسْقاط هذه الدعامة في سبيل تجاوز إشكالات علاقة الإدارة بالمواطن الناتجة عن سوء التسيير، فالمواطن أضحى فاقدًا لأمل الحصول على خدمة عمومية نزيهة ومتطورة تُراعي التطورات الحاصلة في ميدان التكنولوجيا والإتصال.

تُعاني العلاقة بين الإدارة والمواطن العديد من الإشكالات كانت كفيلة بإحداث أزمة ثقة بين الطرفين، فهي تشهد قصورًا في تنظيمها القانوني، حيث تميَّز موقف المؤسِّس الدستوري الجزائري بالمحدودية في توفير ضمانات حماية المواطن من تعسف الإدارة العامة، لاسيما في ظل دساتير الأحادية الحزبية، فلم يتبن ولو بعض المبادئ التي تنظم العلاقة، ورغم انفتاحه في إطار دساتير التعددية الحزبية

على بعض المبادئ التي تبنتها الديمقراطيات الحديثة كالفصل بين السلطات ومبدأ حياد الإدارة، إلاَّ أنَّ موقفه كان محتشما، وشكَّل سببًا من أسباب إختلال العلاقة.

امتد القصور القانوني ليُصيب أهمَّ نص ينظِّم لأوَّل مرَّة موضوع العلاقات بين الإدارة والمواطن ألا وهو المرسوم رقم 88-131 الصادر في عهد الأحادية الحزبية، حيث لازال في الوقت الراهن يُمثِّل السند القانوني الأصلي والوحيد للعلاقة، طابعه التنظيمي جعله عرضة للكثير من الانتقادات الصائبة، لأنَّه ليس من المعقول لمرسوم صادر عن السلطة التنظيمية أنْ يُنظِّم علاقة كانت السلطة التشريعية الأولى بتنظيمها، كما أنَّ الظروف التي صدر فيها تجعله غير ملائم لتنظيم موضوع بهذه الأهمية.

تعترض علاقة الإدارة بالمواطن مجموعة من الإشكالات ذات الطبيعة الوظيفية فسوء تسيير الإدارة خلق استياء المواطن ونفوره منها، فهو غير راض عن أدائها، فالوضعية المتميِّزة للإدارة جعلها تتبوأ بمركز قانوني أسمى من مركز المواطن الذي يعدُّ طرفًا مسْتضعفا في العلاقة، حيث تعتبر السلطة التقديرية إمتيازًا منحرفًا وسببًا وراء إختلال العلاقة بين الطرفين، يُضاف إلى كل هذا تجاهل واجب استقبال المواطن والمركزية المفرطة في عمليات صنع القرارات، وتعقُّد الإجراءات الإدارية فضلا عن تعدُّد المستويات التي تُساهم في تعطيل المواطن من استيفاء حقه في الخدمة العامة.

باشرت السلطات العامة مجموعة من الإصلاحات التي اسْتهدفت تجديد علاقة الإدارة بالمواطن، بعد أنْ تمَّ إحصاء المشاكل التي تعترض الحق في الحصول على خدمة عمومية شفافة ورشيدة، حيث عمدت إلى تكييف الإدارة العامة بمقتضيات التحديث والعصرنة، مواكبةً بذلك التطورات الحاصلة في مجال التدبير الرشيد للشأن العمومي.

اتَّخذت السلطات العامة الجزائرية من التخليق الإداري مدخلا للإصلاح كونه من مقوِّمات الدولة الديمقراطية، فأخلاقيات المرفق العام تؤسِّس لقيام إدارة الفعالية والنزاهة والشفافية، فهي مؤشِّر لارتقاء الأداء الإداري في حالة ما تمَّ إعمالها وعامل لسوء التدبير في حالة غيابها، حيث يساهم التخليق في اسْتشراف مستقبل إداري نزيه، وتأسيس إدارة عامة مواطنة بعد التقيُّد بالإلتزامات الأخلاقية للموظَّف العمومي، وبالإعتماد على سياسة محكمة ترتكز على التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية وإقرار إلزامية التصريح بالممتلكات، ناهيك عن تعزيز دور الرقابة في تحقيق هذا المسعى الإصلاحي.

إلى جانب هذا، وضعت الدولة الجزائرية على عاتقها ضرورة مواكبة التطورات التي أفرزتها العولمة وما صاحبها من إنفتاح على تكنولوجيا الإعلام والإتصال، مستهدفة بذلك بلوغ هدف الإدارة المعاصرة المستجيبة لتطلُّعات مرتفقيها، بعيدًا عن كل أشكال التمييز والتعقيد الإداري اللَّذان لطالما عانى منهم المواطن، حيث قامت السُّلطات العامة بإطلاق مشروع الجزائر الإلكترونية لسنة 2003 الذي تضمّن مجموعة من التدابير الرامية لعصرنة الإدارة كتبسيط الإجراءات الإدارية والتحوُّل إلى الإدارة الإلكترونية.

تظلُّ إشكالات علاقة الإدارة بالمواطن قائمة رغم محاولات الإصلاح المختلفة التي تمَّ تبنِّيها، لهذا برزت الحاجة إلى إعمال المقاربة التشاركية وتسخيرها كصورة لتجديد العلاقة، لأنَّ إتاحة الفرصة للمواطن للتعبير عن رأيه من شأنِه أنْ ييسِّر عملية قبول القرارات التي تتَّخذها الإدارة العامة، فذلك يقلِّل من حدَّة البيروقراطية والفساد الإداري، كما يُشكِّل مصدرًا للشرعية الإدارية.

تعدُّ مشاركة المواطن مخرجًا لأزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن فهي تعتبر من المبادئ الحديثة للمرفق العام رغم عدم الإجماع على ذلك، إلاَّ أنَّها تدخل في إطار السياسة الرامية إلى تحسين العلاقات بين الطرفين واسْتعمالها كوسيلة لتقييم السياسات، فالمشاركة تؤسِّس لقيام إدارة مواطنة تأخذ بعين الإعتبار انشغالات المواطن، خاصة وأنَّه في الوقت الراهن أضحى وصف الإدارة بالديمقراطية مقترن بمدى إشراكها لهذا الأخير، فضلاً عن شفافيتها وإعمالها للإعلام الإداري.

يشكِّل مبدأ المشاركة مصدرا جديدا لشرعية الإدارة العامة التي لا تخضع وفق المقاربة التشاركية للسُّلطة السياسية، ولا تستند على اختصاص الموظَّفين، إنَّما على رضا المرتفقين المستفيدين من خدماتها، بهذا يلتزم الموظَّفون بخدمة المواطنين لا خدمة المنتخبين، أكثر من هذا، تعمل المشاركة على تحقيق أهداف التدبير العمومي الجديد الذي يفترض مراعاة نتائج الإستشارة والتشاور، ليتمَّ التحوُّل بذلك من عملية اتِّخاذ القرار إلى عملية صنع القرار.

تُساهم مشاركة المواطنين في ترشيد القرارات الإدارية حيث يجعلها أكثر قابلية للتنفيذ، ذلك لأنَّ إشراك المواطن في مسار صنع القرار من شأنه أنْ يقضي على الإشكالات التي قد تنجم جراء اتِّخاذ القرار بشكل منفرد، مراعاة لسلم توزيع الصلاحيات والتدرج الهرمي، وهذا ما يصبو في فائدة المرفق العمومي ويضمن استمراريته وسيره الحسن.

تقتضي مسألة تحقيق هدف تجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن وتجاوز أزمة الديمقراطية التمثيلية وأزمة المواطنة ضرورة توفير ضمانات تفعيل حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي، كي لا يعدو مجرَّد خطاب يتمُّ تداوله خلال الإستحقاقات الإنتخابية أو شعار يكتسي عمليات الإصلاح الإداري والسياسي.

لم يوفَّق المؤسِّس الدستوري الجزائري في توفير ضمانات ممارسة الحق في المشاركة كما فعل نظرائه في التشريعات المقارنة المغاربية والغربية، حيث تباين موقفه بشأن تبنِّي المبدأ وتراوح بين الإعتراف بحق المواطن–الموظَّف– في تسيير شؤون الإدارة التي يعمل على مستواها في ظل دساتير الأحادية الحزبية، والإعتراف بحق المواطن –المرتفق– في إطار دساتير النظام المستحدث.

تميَّز موقف المؤسِّس الدستوري بالقصور بشأن كفالة الحق في المشاركة حيث عمد إلى حصر هذه الثقافة على المستوى المحلِّي، ولم يقدِّم ضمانات تفعيلها على أرض الواقع، حيث لم يشر إلى الدعائم الإجرائية التي تكفل دور المواطن والهيئات التشاركية على اختلافها في المساهمة في تسيير الشأن العام المحلي، هذا باسْتثناء نصِّه على الحق في الإعلام الإداري الذي يُعدُّ من بين الآليات المسخَّرة للمشاركة.

أكثر من هذا، اعتمد المؤسِّس الدستوري أسلوب الإشارة العابرة لنظام اللاَّمركزية الإدارية الإقليمية رغم دورها في تأسيس الممارسة الديمقراطية، فتقليصه لعدد المواد القانونية المنظِّمة لها يعدُّ تخلُّفا عن توفير ضمانات إستقلالية الهيئات الإقليمية من جهة، ويشكل دافعًا لتجاوز حق المشاركة رغم الإعتراف الدستوري به من جهة أخرى.

سار المشرِّع الجزائري على نفس خطى المؤسِّس الدستوري الجزائري بشأن مسألة تنظيم اللاَّمركزية الإدارية الإقليمية، فقوانين الجماعات الإقليمية تبنَّت مجموعة من الأحكام تجعل المجالس المنتخبة محليا خاضعة دائمة للسُّلطة الوصية، التي تُمارس رقابتها على الأعضاء والأعمال، حيث تملك واسع السلطات في إقالة وتوقيف وإقصاء أعضاء المجالس، فضلا عن توقيف وحل المجالس، ناهيك عن إعمال سلطتها التقديرية في التصديق والإلغاء والحلول محل المنتخبين في ممارسة الإختصاصات المحلية.

كرَّس المشرع الجزائري مبدأ مشاركة المواطن في تدبير الشأن العام، لكن بضماناتٍ غير كافية تظهر من خلال محدودية وعدم تعدُّد الآليات التي تكْفل هذا الدور الإيجابي، وإنْ وُجدت فإنَّها إجراءات

استشارية لا تتمتع بالإلزامية، تتمثَّل أساسا في مبدأ الإعلام الإداري الذي تعترض ممارسته مبدأ السرية والتحقيق العمومي والاستشارة والتشاور بصفتها إجراءات استشارية غير ملزمة.

ترك المشرِّع الجزائري المبادرة بتحقيق فعالية مبدأ المشاركة إلى المجالس الشعبية المحلية من خلال تكليفها بمهمة توعية المواطن والعمل على خلق كل السبل لضمان مشاركته الفعلية، غير أنّ الأمر الذي يسمح بتهرُّب هذه المجالس هو أنَّه لا يُلزمها بذلك وهو ما تدلُّ عليه العبارات التي يستعملها مثل "يُبادر"، "يسْهر"، "يُمكن"و "يتَّخذ" دون أن تحوز على صيغة إلزامية.

حصر المشرع الجزائري تطبيقات الديمقراطية التشاركية ضمن مجالي البيئة والتعمير وتسيير الكوارث الطبيعية، رغم أنَّ السياسة العامة لا تقتصر على هذه المجالات بل تتعداهما إلى حفظ الصحة، تسيير النفايات، الثقافة وغيرها من المجالات الحيوية التي تهمُّ المواطن.

لم يكتف المشرِّع الجزائري بهذا، فرغم تسخيره للهيئات التشاركية المكوِّنة للمجتمع المدني لا سيما الجمعيات، إلاَّ أنّه فرض عليها شروطًا تعجيزية تحدُّ من إمكانية اعتمادها، وهو ما شكَّل عائقا أمام مزاولة وظيفتها التطوعية غير الربحية، ودورها في المشاركة في التَّصدي لظاهرة الفساد بكل أنواعه، أكثر من ذلك فما يزيد من عرقلة مهمتها هو تبعيتها المالية للدولة الأمر الذي من شأنه أنْ يحيد بمبدأ الحياد.

التوصيات:

لا بدَّ من ردِّ الاعتبار للتنظيم القانوني لعلاقة الإدارة بالمواطن خارج إطار المرسوم، وذلك بسنِّ نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية لاسيما أنَّ الظروف التي صدر فيها مرسوم رقم 88-131 تجعله غير ملائما لتنظيم العلاقة بالموازاة مع التطورات الحاصلة في ميدان تدبير الشأن العمومي، حيث يتعذَّر الحديث عن حقوق وحريات المواطن وعن علاقة جيِّدة في الفترة التي صدر فيها فكيف يُعقل أنْ يظلَّ المرجعية الوحيدة المنظِّمة لها.

أكثر من ذلك وفي سبيل تجاوز إشكالات علاقة الإدارة بالمواطن فإنَّه ينبغي التخلِّي عن الإصلاحات الشكلية غير الهادفة، فلا بدَّ من انتهاج سياسية إصلاحية فعلية ترتكز على تخليق المرفق العام نظرا لأهميته البالغة في خلق الثقة بين الإدارة والمواطن، كذلك من خلال تعميم تطبيق الإدارة الإلكترونية لأنَّ الهدف هو التقريب بين الطرفين.

كما على المشرع الجزائري أنْ يضمن مبدأ الشفافية لما له من أهمية في تجديد العلاقة، وذلك بالحدِّ من السرّية التي تربَّعت على أداء الإدارة العامة الجزائرية، لهذا فإنَّ تفعيل الحق في الإعلام الإداري بات مطلباً ديمقراطياً ومدخلاً إصلاحياً، إلى جانب هذا فإنّه من مصلحة المواطن أنْ تتولَّى السلطة التشريعية مسألة سنِّ نصٍ قانوني يحمل الإدارة العامة على التعليل الوجوبي لقراراتها وإقراره كمبدأ عام وليس كاستثناء، وهو نفس الأمر بالنسبة إلى سن نص قانوني يحمل عنوان الحق في الإعلام الإداري، لأنَّه يفتقد بدوره لنص تشريعي يؤطِّره.

على السلطات العامة أنْ تتخلَّى عن سياسة الإستهلاك غير البنَّاء للإصلاحات التي تباشرها الدول المتقدِّمة، لأنَّ ما يُعدُّ صالحا وممكن التطبيق على مستوى إداراتها، ليس بالضرورة صالحا للتطبيق على الإدارة العامة الجزائرية، فتغيُّر الظروف، وإختلاف المشاكل، وتباين الإمكانيات كلها متغيِّرات تتحكم في عملية الإصلاح، لهذا لا بدَّ من إعداد برامج إصلاحية تتماشى ونوعية الإشكالات التي تواجهها علاقة الإدارة بالمواطن.

على المؤسِّس الدستوري الجزائري أنْ يُولي معالجة تفصيلية لهذا الحق الإجرائي مثلما قامت به بعض الدول المغاربية كالمغرب التي قطعت أشواطً بارزة في هذا الإطار، حيث تضمن دستور سنة 2011 كل الأحكام المتعلقة بكيفية ممارسة حق المشاركة من خلال التعرُّض إلى الآليات التي تسمح للمواطن بممارسته، كالإشارة إلى تقديم ملتمسات التشريع والعرائض، خاصة وأنَّ الدستور يُشكِّل ضمانة لحماية الحقوق.

إنَّ محدودية الآليات التي تكفل دور المواطن في المشاركة في عملية صنع القرار وطابعها الاستشاري يقتضي ضرورة تبني المشرع الجزائري للآليات الأخرى ذات الفعالية مثلما هو معمول به في الدول الغربية، كإجراء النقاش العام، مجالس الأحياء والميزانية التشاركية، تقديم العرائض، الاستفتاء المحلي بصفتها آليات تسمح بإضفاء الشفافية على عمليات اتخاذ القرارات، كونها تمكِّن المواطن من المساهمة في مسار صنعها، وهو الأمر الذي يستحسن تبنيه في قوانين الجماعات الإقليمية المرتقب صدورها.

كما أنَّه على السلطات العامة الجزائرية أنْ تنتهز فُرصة إعدادها لمشروع القانون المتعلق بمشاركة المواطن والنشاطات التشاركية على المستوى المحلي، ليُضمنه بهذه الآليات التي منْ شأنها أنْ تُوسِّع من ممارسة هذا الحق وتجعله حقيقية وليس مجرد خطاب سياسي يتِّم تداوله من قبل المسئولين، أكثر من

ذلك عليه أنْ يُلغي الأسلوب التخييري الذي خصَّ به المجالس الشعبية المحلية وإلزامها بضرورة إشراك المواطن خاصة وأنَّ مبدأ المشاركة أصبح مصدراً جديدا لتحقيق الشرعية الإدارية.

بما أنَّ المشرع الجزائري قد ربط ممارسة حق المشاركة بدور المجالس الشعبية المحلية، فإنَّه عليها أنْ تبادر بتوعية المواطن وتحثَّه على ضرورة المساهمة في صنع القرارات التي غالباً ما تُتَّخذ لفائدته خارج المواعيد الانتخابية، فعليها أنْ تقوم بخرجات ميدانية للاحتكاك به والقيام بندوات وإجراء أيام مفتوحة على البلديات والولاية حتى يتِّم التعريف بحقه في المشاركة وكيفيات ممارسته، خاصة وأنَّ هذا النوع من الحقوق كثيرا ما يجهلها المواطن الجزائري لمحدودية ثقافته، هذا إذا ما استثْنينا بعض الفئات المثقفة، ولها أنْ تستعين في ذلك بالهيئات التشاركية.

فضلاً عن هذا، لا بدَّ من توفير ضمانات لحماية حق المواطن من المشاركة، من خلال إنشاء مؤسسات تتولى ذلك مثلما قام به المشرع المغربي الذي أنشأ مؤسسة وسيط المملكة وديوان المظالم واللَّجنة الوطنية للتنمية البشرية والإدارية والديمقراطية التشاركية، والمشرع الفرنسي الذي أحدث مؤسسة حامي الحقوق، إلى جانب تفعيل الحماية القضائية.

قائمة المصادر

و المراجع

أولا: قائمة المراجع باللُّغة العربية

I. الكتب

1. **البوعزاوي مولاي محمد**، تقديم **بوجداد أحمد**، *"تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية*، سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2015.

2. **الجحني علي بن فايز**، *مدخل إلى العلاقات العامة والإنسانية*، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2006.

3. **الخطيب نعمان أحمد**، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

4. **الزبيدي منذر صلاح**، *دور وسائل الإعلام في صنع القرار السياسي*، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمَّان، 2011.

5. **الشرقاوي سعاد**، *النظم السياسية في العالم المعاصر*، (د.د.ن)، مصر، 2007.

6. **الصوراني غازي**، *تطور مفهوم المجتمع المدني وأزمة المجتمع العربي*، مركز دراسات الغد العربي غزة، 2004.

7. **الطماوي محمد سليمان**، *مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)*، دار الفكر العربي، مصر، 2007.

8. **العبدلي ناصر محمد**، *السلوك الإنساني والتنظيمي منظور كل مقارن*، الإدارة العامة للبحوث، السعودية، 1995.

9. **العظم صادق جلال، حنفي حسن**، *ما العولمة؟*، ط.02، دار الفكر، لبنان، 2006.

10. **العنبي رضوان بن علي**، *البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي (نحو منظور جديد للتدبير العمومي بالمغرب)*، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2015.

11. **العود عادل**، *الأخلاق والسياسة*، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، 1992.

12. **الفرجاني نبيل**، السياسي والمواطن تجربة والٍ بعد الثورة، نقوش عربية للنشر، تونس، 2015.

13. **الموسي ضياء مجيد**، *سوق العمل والنقابات العمَّالية في إقتصاد السوق الحرَّة*، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2007.

14. **ابن عوف حسن أحمد**، *الرَّأي العام: مفهومه وأساليب قياسه*، أمواج للنَّشر والتوزيع، عمَّان، 2016.

15. **أبو النصر مدحت محمد**، *إدارة منظَّمات المجتمع المدني: دراسة في الجمعيات الأهلية من منظور التمكين والشراكة والشفافية والمساءلة والقيادة والتطوُّع والتشبيك والجودة*، إيتراك للطباعة والنشر، القاهرة، 2007.

16. **أبو سيف عاطف**، *المجتمع المدني والدولة: قراءة تأصيلية مع إحالة للواقع الفلسطيني*، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.

17. **أحمد حسين حسن**، *الجماعات السياسية الإسلامية والمجتمع المدني (دراسة في استراتيجية بناء النفوذ السياسي والإجتماعي والتغلغل الفكري)*، الدار الثقافية للنشر، القاهرة، 2000.

18. **آركون محمد**، *نزعة الأنسنة في الفكر العربي*، ترجمة هاشم صالح، دار الساقي، بيروت، 1997.

19. **اسماعيل سراج الدين، إعداد وتحرير علي الدين هلال ومحسن يوسف**، *ملتقى الشباب العربي والإصلاح*، مكتبة الإسكندرية، 2007.

20. **آلان تورين**، *ما الديمقراطية؟ دراسة فلسفية*، ترجمة كاسوحة عبود، منشورات وزارة الثقافة السورية، دمشق، 2000.

21. **ألكسيس دي توكفيل**، *المشاركة في الحياة المدنية*، جزء من كتاب *الفردية والمجتمع المدني (مفاهيم الليبرتارية وروادها)*، تحرير ديفيد بوز، ترجمة صلاح عبد الحق، مراجعة فادي حدادين، رياض الريس للكتب والنشر، لبنان، 2008.

22. باسل حسين، *هل يُمكن أنْ تكون هناك ديمقراطية في الأحزاب الطائفية والمذهبية؟ العراق نوذجًا*، جزء من كتاب الديمقراطية في الحياة الداخلية للأحزاب السياسية، مركز القدس للدراسات السياسية، المنهل، 2009.

23. برواري محمد أحمد، *دور منظَّمات المجتمع المدني في التنمية الإجْتماعية*، مطبعة زانا–دهوك، العراق، 2007.

24. بطرس جلدة سليم، *أساليب اتخاذ القرارات الإدارية الفعالة*، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.

25. بعلي محمد الصغير، *القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)*، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.

26. بوالشعير سعيد، *القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة (النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها)*، ج 2، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن.

27._____، *القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة*،ج2، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.

28. بوضياف عمار، *شرح قانون الولاية*، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

29. بوعمران عادل، *البلدية في التشريع الجزائري (أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدية، الرقابة على البلدية)*، دار الهدى، الجزائر، 2010.

30. بوكرا إدريس، *الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية*، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.

31. جان جاك روسو، *في العقد الإجتماعي أو مبادئ القانون السياسي*، ترجمة لبيب عبد العزيز، المنظَّمة العربية للترجمة، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2011.

32. جون إهرنبرغ، *المجتمع المدني"التاريخ النقدي للفكرة"*، ترجمة علي حاكم صالح، حسن ناظم، مراجعة فالح عبد الجبار، المنظَّمة العربية للترجمة، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2008.

33. حمادة محمد أنور، *القرارات الإدارية ورقابة القضاء*، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.

34. خضر صالح سامية، *المشاركة السياسية والديمقراطية اتجاهات نظرية ومنهجية حديثة تُساهم في فهم العالم من حولنا*، كتب عربية، مصر، 2005.

35. دعاء ابراهيم عبد المجيد، *دور مؤسَّسات وجمعيات المجتمع المدني في مراقبة العملية الإنتخابية*، دار الفكر والقانون للنَّشر والتوزيع، المنصورة، 2015.

36. رضوى أحمد، مارينا عادل، منة جمال، آليات إتاحة وتداول المعلومات –دراسة مقارنة–، برنامج الشفافية والمساءلة مركز دعم لتقنية المعلومات، مصر، 2013.

37. روبير بيلو، *المواطن والدولة*، ترجمة نهاد رضا، منشورات عويدات، بيروت، 1960.

38. زكار زاهر ناصر، *النظم السياسية المعاصرة وتطبيقاتها*، منشورات إي، كتاب متوفر على الموقع الإلكتروني: https://books.google.dz ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 12 جوان 2017.

39. ستيفن ديلو، ترجمة ربيع وهبة، مراجعة أبو زيد علا، *التفكير السياسي والنظرية السياسية والمجتمع المدني*، القاهرة د.د.ن، 2002.

40. عبد الله حسن مسلم، *مهارات الإتصال الإداري والحوار*، دار المعتز للنشر والتوزيع، عمان، 2014.

41. عبد الوهاب محمَّد رفعت، *القضاء الإداري (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الإختصاص القضائي لمجلس شورى الدولة)*، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.

42. عزت أحمد، ريهام زين الدين، وآخرون، *دراسة حول حرية تداول المعلومات (دراسة قانونية مقارنة)*، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، مصر، 2011.

43. عزمي بشارة، *المجتمع المدني: دراسة نقدية مع إشارة للمجتمع المدني العربي*، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1998.

44 . عشي علاء الدين، *شرح قانون البلدية*، دار الهدى، عين مليلة، 2011.

45._____، *مدخل القانون الإداري*، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012.

46. علي زهران جمال، *الأصول الديمقراطية والإصلاح السياسي*، مكتبة الشروق الدولية، 2005.

47. عوابدي عمار، *مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

48. قنديل أماني، *الموسوعة العربية للمجتمع المدني*، سلسلة العلوم الإجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة 2008.

49. لباد ناصر، *الأساسي في القانون الإداري*، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2011.

50. مارتينا فيشر، *المجتمع المدني ومعالجة النزاعات: التجاذبات والإمكانيات والتحدّيات*، ترجمة يوسف حجازي، مركز بحوث برغهوف للإدارة البنَّاءة للنزاعات، 2006.

51. مازن راضي ليلو، *القانون الإداري*، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمرك، 2008.

52. متروك الفالح، *المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية (دراسة مقارنة لإشكالية المجتمع المدني في ضوء تريُّف المدن)*، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002.

53. محمد أحمد علي مفتي، *مفهوم المجتمع المدني والدولة المدنية (دراسة تحليلية نقدية)*، مركز البحوث والدراسات، الرياض، 2014.

54. محمد نصر مهنا، *تحديث في الإدارة العامة والمحلية*، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2005.

55. ناجي عبد النور، *النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، (الدساتير، المؤسسات السياسية (التنفيذية، التشريعية)، الانتخابات، الأحزاب ، الجيش)*، مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006.

56. نجيب اسكندر ابراهيم، *الاستشارة الإدارية في المجتمع العربي*، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1958.

57. هجان علي حمزة، *معوقات الإتصال الإداري في مدارس التعليم العام في المملكة العربية السعودية (دراسة ميدانية)*، مكتبات ونشر العبيكان، المملكة العربية السعودية، (د.س.ن).

58. هيلاري بايندر أفيليس، *دليل المنظمات غير الحكومية*، وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، 2012، ص. 03، متوفر على الموقع الإلكتروني: http://www.state.gov .

59. وفاء السيد، أسماء يس، حلمي الراوي وآخرون، *نحو قانون حرّية تداول المعلومات في مصر*، أوراق السياسات، مصر، 2015.

II. الأطروحات والمذكّرات الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه

1. البوعزاوي مولاي محمد، *تحديث الإدارة المحلية بالمغرب*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكدال- الرباط، المغرب، 2013.

2. البيلاني مينا مأمون، *أثر تبسيط الإجراءات في القطاع الحكومي على تكلفة الخدمة العامة- دراسة التجربة في لبنان*- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في إدارة الأعمال، قسم إدارة الأعمال، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، 2015.

3. الرفاعي محمد حسين، *الإدارة بالمشاركة وأثرها على العاملين والإدارة*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في إدارة الموارد البشرية، كلية الإدارة، جامعة سانت كليمانس العالمية، بريطانيا، النسخة العربية 2009.

4 . الزاهي محمد، *إدارة القرب بالمغرب*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص الأنظمة القانونية والقضائية الإدارية المقارنة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –سلا–، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب، 2015.

5. الشرقاوي أحمد، *الإدارة الالكترونية الواقع، والتحديات الإدارية والقانونية*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، السويسي، سلا، 2010.

6. الصديق حيدة، *تخليق الإدارة العمومية المغربية*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس – أكدال–، الرباط، 2004.

7 . العايب شبيلة، *الحركة النسوية ومسار التحوُّل السياسي في الجزائر*، أطروحة مقدَّمة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة ابراهيم سلطان شيبوط، الجزائر 3، 2006.

8. العنبي رضوان بن علي، *تقويم التدبير العمومي بالمغرب*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، عين الشق – الدار البيضاء، 2009.

9. ابرادشة فريد، *الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، قسم التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2014.

10. أحسن رابحي، *مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، معهد الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006.

11. أسياخ سمير، *دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر*، أطروحة مقدَّمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية، فرع الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

12. باري عبد اللطيف، *دور ومكانة الحكومة الالكترونية في الأنظمة السياسية المقارنة*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.

13. برازة وهيبة، *استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري*، أطروحة مقدَّمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصُّص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.

14. بركات كريم، *مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014.

15. برويس وردة، *فعالية الاتصال الإداري في إنجاح عملية اتخاذ القرار في المؤسسة الصناعية وانعكاسها على أداء العاملين*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علم الإجتماع، تخصص تنمية الموارد البشرية، قسم العلوم الاجتماعية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015.

16. بلوصيف الطيب، *المجتمع المدني والدولة دراسة سوسيو-سياسية "الجزائر"*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في علم الإجتماع، تخصص علم الإجتماع السياسي، قسم علم الإجتماع، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.

17. بن طاهر علي، *الدولة والمجتمع المدني-دراسة تحليلية لمضمون الثقافة السياسية-*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة ابراهيم سلطان شيبوط، الجزائر 3، 2011.

18. بن عيشة عبد الحميد، *العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر -1-، 2011.

19. بن محرز ليندة طراد، *المجتمع المدني في الجزائر-دراسة في الأسس والأهداف-*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2013.

20. بودريوه عبد الكريم، *مبدأ حياد الإدرة وضماناته القانونية، دراسة مقارنة (الجزائر. تونس.فرنسا)*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2005.

21. بوزاد إدريس، *الحق في التعويض عن نزع الملكية في القانون الجزائري: بين التقدير الإداري والضمانات المقرَّرة قانوناً وقضاءً*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017.

22. بوطرفاس محمد، *الحملات الانتخابية دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2011.

23. بوفراش صفيان، *مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصُّص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015.

24. تياب نادية، *آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

25. حمو بوعلام، *الممارسات السياسية والنظم الانتخابية في المغرب العربي الجزائر والمغرب نموذجا*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2 محمد بن احمد، 2015.

26. زعموش فوزية، *علاقة العمل النقابي بالعمل السياسي في الجزائر*، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، شعبة القانون العام، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012.

27. زنيبر فاطمة الزهراء، *ميثاق حسن التدبير بين التصور والتداول والتطبيق*، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكدال، 2013.

28. زياني صالح، *تطور العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني دراسة حالة الجزائر: 1962-1992*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003.

29. سدقاوي محمد، *الديمقراطية التشاركية في المغرب(مقاربة في آليات إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي)* أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –سطات–، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2015.

30. سرير عبد الله رابح، *عملية صنع القرار وتطبيقاته في الإدارة العامة بالجزائر*، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 01، 2006.

31. سعيدان علي، *بيروقراطية الإدارة الجزائرية*، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، بن عكنون، 1977.

32. سمري سامية، *تطبيق مفهوم الديمقراطية في الدول المغاربية الجزائر– المغرب– تونس –دراسة مقارنة–*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012.

33. غزلان سليمة، *علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري*، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.

34. غيتاوي عبد القادر، *الضمانات التشريعية والقضائية لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية (دراسة مقارنة)* أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014.

35. فارس بن علوش بن بادي السبيعي، *دور الشفافية والمساءلة في الحدِّ من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية*، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، كلّية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2010.

36. قادري نسيمة، *الرَّقابة على الجماعات الإقليمية في النِّظام القانوني الجزائري*، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصُّص قانون، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.

37. وناس يحيى، *الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007.

38. يعقوبي عماد، *إسهام تقنيات الإعلام والاتصال في تحين العلاقة بين الإدارة والمواطنين*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2006.

39. يوسفي فايزة، *تأثير النظام الإنتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية*، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، فرع الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.

ب- مذكّرات الماجستير

1. أبرباش زهرة، *دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير*، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011.

2. إدحيمن محمد الطاهر، *السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

3. أقشيش زهرة، *العلاقة بين الإدارة والمواطن في ظل دولة القانون*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2002.

4. براهمي سهام، *التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية –دراسة مقارنة–*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2011.

5. بركات كريم، *مساهمة المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2005.

6. بكير بن بايوب قشار، *المجتمع المدني والإعلام البيئي في الجزائر الجمعيات البيئية في مدينة غرداية "نموذجا"*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والإتصال، تخصص إتصال بيئي، قسم علوم الإعلام والإتصال، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012.

7. بلحاجي أحمد، *علاقة المواطن بالإدارة دراسة قانونية*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون الإداري المعمَّق، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016.

8. بن درويش علي محمد عبد العزيز، *تطبيقات الحكومة الإلكترونية دراسة ميدانية على إدارة الجنسية والإقامة بدبي*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2005.

6. بن فريحة مصطفى، *الإصلاح الإداري ووضعيته بين النظري والتطبيقي في الجزائر* مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2003.

7. بونخلة فريد، *تأثير القادة على عملية اتخاذ القرارات في التنظيم الصناعي الجزائري*، دراسة ميدانية في مصنع صيدال فرع- فرمال- بمدينة عنابة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في علم الاجتماع تنمية الموارد البشرية، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، 2007.

8. جبري محمد، *التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر،2005.

9. حمرون ديهية، الإعلام البيئي والمشاركة: دعائم الحوكمة البيئية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، شعبة قانون، فرع هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.

10. زروقي كميلية، *الحق في الإعلام الإداري*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2006.

11. زعباط الطاهر، *حق المواطن في الوصول إلى المعلومة*، مذكّرة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.

12. زياد ليلة، *مشاركة المواطنين في حماية البيئة*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.

13. شاربي محمد، *الإدارة العامة والسلطة السياسية في الجزائر الفترة ما بين (1989-2006)*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

14. عطار نادية، *التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام -التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه-*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، ميدان العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، فرع العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

15. فيحان محيا علوش المحيا العتيبي، *دور المعلومات في عملية اتخاذ القرارات الإدارية (دراسة تطبيقية على العاملين في المديرية العامة للجوازات بمدينة الرياض)*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2004.

16. قاسمي عزالدين، *الضمانات القانونية لحماية الحق في الانتخاب في الجزائر*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في الحقوق، تخصص حقوق الإنسان والحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015.

17. كواشي عتيقة، *اللّامركزية الإدارية في الدول المغاربية -دراسة تحليلية مقارنة-*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.

18. مزياني حميد، *عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الفانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

19. يوسفي كريمة، *الإدارة ودولة القانون في الجزائر*، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

III. المقالات والمداخلات

أ- المقالات

1. الأزهر ضيف، زعطوط كلثوم، *"مفهوم المجتمع المدني بين التأصيل النظري ومشكلة المرجعية"*، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والإجتماعية، عدد 33، كلية العلوم الإجتماعية والإنسانية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2018، ص ص 39-54.

2. الأشهب يونس، *"تدبير الإصلاح الدستوري لصور ممارسة الديمقراطية، حول التكييف القانوني – الفقهي للديمقراطية التشاركية"*، مجلة أنفاس حقوقية، عدد 04، المغرب، 2012، ص ص 82-115.

3. التجريني سليمان، *"الآليات الدستورية لمساهمة المجتمع المدني في القرار العمومي: آليتي التشاور العمومي وتقديم العرائض نموذجًا"*، مجلَّة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 13، 2016، ص ص 137-141.

4. الحلابي الكتاني مولاي إدريس، *أسس تحديث الإدارة العمومية، استقبال المواطنين في قطاع الوظيفة العمومية"*، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 34، 2000، المغرب، ص ص 21-28.

5. الزبيدي خالد، "نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري مع التركيز على محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، دراسات، مجلد 34 ، عدد 01 ، كلية الحقوق، جامعة الإسراء الخاصة، عمان، 2007، ص ص150-168.

6. الزكراوي محمد، *"شرط الإذن الخاص بالتقاضي لفائدة جمعيات حماية المستهلك غير المعترف لها بصفة المنفعة العامة"*، المكتبة القانونية العربية، 2018، ص ص 01-04.

7. **الزياني عثمان**، *"نحو بناء الديمقراطية التشاركية في الدول المغاربية بحث في الأصول والمقاصد الغائية"*، أعمال الندوة الدولية حول دينامية الإصلاحات في دول اتِّحاد المغرب العربي، كلِّية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الأوَّل، وجدة، يومي 15-16 أفريل 2010، ص ص 143-158.

8. **السكسيوي أحمد**، *"استعمال المفاهيم في القانون الإداري: بين الإنحراف في التأويل وتأثيرها على علاقة الإدارة بالمواطن"*، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 125، المغرب، 2015، ص ص 209-229.

9. _____ ، *"تأثير التأويل المفاهيمي في علاقة الإدارة بالمواطن"*، مجلة الرَّقيب، عدد 14، 2016، ص ص 96-117.

10. **الصباغ محمد شوقي، وآخرون**، *"نموذج مقترح لمشاركة العاملين في صنع القرارات كمتغيِّر وسيط في العلاقة بين صوت العاملين والولاء التنظيمي "دراسة تطبيقية على أعضاء هيئة التمريض بمستشفيات جامعة المنوفية"*، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 17، مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبى بن بوعلي، الشلف، 2017، ص ص 141- 158.

11. **العتيبي سعد جزاء**، *"دور الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمملكة العربية السعودية"*، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 117- 118، المغرب، 2014، ص ص 255- 269.

12. **العربي بن داود**، *"المشاركة في اتِّخاذ القرارات والعلاقات الإنْسانية من ركائز الإتِّصال الفعَّال في المؤسَّسة"*، مجلة العلوم الإنسانية والإجتماعية، عدد 16، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص ص 167-180.

13. **أبو القاسم ليلى عيسى، زين العابدين أحمد ناصر**، *"مفهوم وأهمية الوعي السياسي اتجاه الدولة والمجتمع"*، مجلة تكريت للعلوم السياسية، المجلد 3، عدد 9، كلية القانون، جامعة تكريت العراقية، 2003، ص ص 152-167.

14. **أثير أنور شريف، فهمي الخليفة صالح الفهداوي**، *" الإدارة العامة المعاصرة من منظور الحاكمية العامة الجيدة: دراسة معرفية ومقاربة تأصيلية"*، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة الأنبار، عدد 02، 2008، ص ص. 145-175.

15. أحمد حسن علي، ذكرى عباس علي، *"الرأي الإستشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري-دراسة مقارنة،* مجلة الحقوق، مجلد 5، جامعة الكويت، 2013، ص ص 30-62.

16. أدريدو يوسف، *"دراسة حول المنشور وطبيعته القانونية"،* مجلة العلوم القانونية، مقال منشور بتاريخ 30 ماي 2012، ص. 2، 6،7، 8، متوفر على الموقع www.marocdroit.com ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 24 أفريل 2015، ص ص 1-24.

17. إدريس فخور، *"آلية مشاركة المواطنين في تحديث المرافق العمومية في ضوء مضامين الدستور الجديد"،* المجلَّة المغربية للإدارة المحلِّية والتنمية، عدد 120، 2015، 85-96.

18. أوكيل محمد أمين، *"عن دور الحركة الجمعوية في تكريس المقاربة التشاركية في الجزائر: بين عوائق الممارسة ورهانات التفعيل"،* مجلة القانون، عدد 09، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة، غليزان، 2017، ص ص 95-117.

19. أوكيل محمد سعيد، *"نحو إصلاح إداري مستقبلي فعَّال في الجزائر"،* إدارة، مجلَّد 08، عدد 01، 1998، ص ص 05-13.

20. باجي رشيد، *" تحديث الإدارة المغربية بين رصد الاختلالات وتطبيق أسس الحكامة الجيدة"،* المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 125، المغرب 2015، 199-208.

21. بركات كريم، *"مشاركة الفرد في مجال التسيير البيئي آلية إجرائية لإعمال الحق في التمتع بمحيط بيئي صحي وسليم"* المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 06، عدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2012، ص ص 135-157.

22. بشير محمد الخضر، *"المشاركة في الإدارة من نظم الاقتراحات إلى التسيير الذاتي"،* المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 1، كلية الحقوق، بن عكنون، 1987، ص ص 212-248.

23. بكار الأغظف، *"محاولة لمقاربة علاقة الإدارة العمومية في المغرب بالمواطن"،* الواحة القانونية، عدد 4، سلسلة بنباصر للدراسات القانونية والأبحاث القضائية، 2010، ص ص 125-252.

24. بلحاج فتيحة، *"الأسس النظرية والعلمية في اتخاذ القرار"*، المجلة الجزائرية للعولمة والسياسات الاقتصادية، عدد 07، مخبر العولمة والسياسات الإقتصادية، جامعة الجزائر 03، ص ص 269-284.

25. بلحيمر محمود، *"دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد"*، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص ص 99- 112.

26. بلقيس عبد الوهاب النعيمي، *"صناعة القرار التربوي"*، دراسات تربوية، عدد 10، 2010، ص ص 205-224.

27. بلعيور الطاهر، *"المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي"*، مجلة العلوم الإنْسانية، عدد 10، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2006، ص ص 121-133.

28. بن الشيخ عصام، سويقات الأمين، "إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي – حالة الجزائر والمغرب...- دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي"، مقال من كتاب بوحنية قوي، عصام بن الشيخ... وآخرون، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية... حالة تونس، الجزائر ، المغرب نموذجا، دار الحامد، عمان، 2015، ص ص 01-31.

29. بن اعراب محمد، *"تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة، وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي"*، مجلة العلوم الاجتماعية، عدد 19، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، 2014، ص ص 58-81.

30. بن صايم بونوار، *"الفساد السياسي والحكم الراشد: دراسة في الأطر المنهجية والنظرية"*، مجلة العلوم القانونية والإدارية عدد 05، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص ص 11-22.

31. بن قردي أمين، حميدة نادية، عباسة الطاهر، *"ممارسة الحق في الإعلام والإطلاع البيئي وأثره في حماية البيئة في الجزائر"*، مجلة جيل حقوق الإنسان، العام الرابع، عدد 25، مركز جيل حقوق الإنسان، 2017، ص ص 59-66.

32. بن كادي حسين، *"تأثيرات عولمة ما بعد الحداثة في حقل التنمية السياسية"*، دفاتر السياسة والقانون، عدد 13، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015، ص ص 65-86.

33. بهاء أحمد سليم الأحمد، *"الشفافية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية"*، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 117-118، المغرب، 2014، ص ص 242-254.

34. بوحلبة محمد علي، *"إشكالية ضمانات الأفراد في الإجراءات الإدارية: مساهمة تحليلية تأصيلية"*، متوفر على الموقع الإلكتروني:www.marocdroit.com، تم الإطلاع عليه بتاريخ 22 ماي 2016، ص ص 1-15.

35. بوخريسة بوبكر، "الاختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مجلة الدراسات والنقد الاجتماعي، عدد 25، 2008، ص ص 53-91.

36. بورنان نعيمة، *"الحركة الجمعوية في الجزائر بين التعديلات القانونية ومقتضيات التحوُّل نحو الديمقراطية"*، المجلة الجزائرية للعلوم الإجتماعية والإنسانية، مجلد 02، عدد 04، جامعة الجزائر 03، ص ص 79-113.

37. بوزيان مكلل، *"الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في ظل نظام التعدّدية السياسية"*، إدارة، مجلد 09، عدد 02، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1999، ص ص 41-52.

38. بوسنة محمود، *"الحركة الجمعوية في الجزائر: نشأتها وطبيعة تطورها ومدى مساهمتها في تحقيق الأمن والتنمية"*، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 17، جامعة منتوري قسنطينة 01، 2002، ص ص 133-145.

39. بوطيب بن ناصر، *"المجتمع المدني وتعزيز التحول الديمقراطي"*، مجلة الديمقراطية، عدد 55، 2014، ص ص157- 160.

40. بوفليح نبيل، جريو سارة، "دور الحكم الراشد في الحدِّ من ظاهرة الفساد المالي والإداري"، مجلَّة الإقتصاد والمالية، مجلَّد 04، عدد 02، كلِّية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2018، ص ص 120-130.

41. بوكثير عبد الرحمان، "نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 10، 2017، ص ص 182-202.

42. بومدين محمد، لعجال منيرة، "الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة الحقيقة عدد 33، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2015، ص ص. 48-76.

43. جبري محمد، "الالتزام بكتمان السر المهني في قانون الوظيفة العمومية الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية، مجلد 03، عدد 01، جامعة يحي فارس، المدية، 2015، ص ص 74-89.

44. حاتم علوان إبتسام، "واقع المجتمع المدني في الوطن العربي"، مجلة كلية الأداب، عدد 98، كلية الأداب، جامعة بغداد، 2011، ص ص 692-714.

45. حب الدين علي محمد يعقوب وآخرون، "العلاقات العامة ودورها في زيادة كسب ثقة الجمهور بالمؤسسات المصرفية في الفترة من 2010- 2015 (دراة حالة البنك السوداني الفرنسي)، مجلة كلية العلوم الإدارية، عدد 01، جامعة إفريقيا العربية، السودان، 2017، ص ص 137-165.

46. حداد عبد الرحمان، "الديمقراطية التشاركية في التدبير المالي المحلي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 125، المغرب، 2015، ص ص 143- 158.

47. حداد محمد، "المشاركاتية وحق المواطن في الإعلام"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، عدد 01، عدد خاص أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها (06 و07 أفريل 2011)، 2012، ص ص 65-81.

48. حركات محمد الأمين، "التخطيط الحضري في الجزائر أدوات التهيئة والتعمير ومبدأ التشاور: صناعة القرار الحضري ديمقراطية أم بيروقراطية"، مجلة جيل العلوم الإنسانية والإجتماعية، عدد 24، مركز جيل البحث العلمي، 2016، ص ص 11-22.

49. حوحو أحمد صابر، "مبادئ ومقومات الديمقراطية"، المفكر، عدد 50، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ص 320-341.

50. دحماني عبد العزيز، *"الحق في الحصول على المعلومات والمجتمع المدني: أية علاقة؟"*، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 13، 2016، ص ص 143- 154.

51. دراس عمر، *"الظاهرة الجمعوية في ظل الإصلاحات الجارية في الجزائر: واقع وآفاق"*، دفاتر انسانيات، عدد 03، مركز البحث في الأنثربولوجيا الإجتماعية والثقافية، وهران، 2012، ص ص 29- 40.

52. رحموني محمد، *"خصوصية الحماية القضائية المستعجلة للحرّية الأساسية وجوانبها"*، دفاتر السياسة والقانون، عدد 11، جامعة قادي مرباح ورقلة، 2014، ص ص 199- 211.

53._____، *"مدى مُساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري"*، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، المجلد 07، عدد 02، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أمين العقال لحاج موسى أق أخموك تامنغاست، الجزائر، 2018، ص ص 78-100.

54. سايح بوزيد، *"سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدولة العربية"*، مجلة الباحث، عدد 10، 2012، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص ص 55-66.

55. سراغني بوزيد، *"المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية كآليتين لتحقيق التنمية 'التجربة البرازيلية نموذجا"*، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 08، 2016، ص ص 511-529.

56. سويقات الأمين،*"دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية : دراسة حالتي الجزائر والمغرب"*، دفاتر السياسة والقانون، عدد 17، 2017، ص ص 243-256.

57. شليغم غنية، *"المجتمع المدني والمواطنة في الجزائر: الواقع والمعوّقات"*، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، عدد 08، مخبر البحث الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة 01، 2016، ص ص 159- 173.

58. صالح زياني، *"تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد وإراء الديمقراطية المشاركاتية في الجزائر"*، مجلة المفكر، عدد 04، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص ص 55-68.

59. طالب محمد جبار، *"حق الحصول على المعلومات كحق من حقوق الإنسان"*، مجلة كلية الحقوق، مجلد 16، عدد 01، جامعة النهرين، ص ص 252- 275.

60. عزاوي حمزة، *"الحركة الجمعوية في الجزائر بين الفاعلية وصورية الأداء التنموي"*، مجلة دراسات في التنمية والمجتمع، عدد 03، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2016، ص. 01-17.

61. عشور طارق، " *مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"*، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، عدد 01، الجزائر، 2012، ص ص 109- 126.

62. علي العرنان مولود، العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة – الوضع في الجزائر-، مجلة العلوم الانسانية، عدد 35، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011، ص ص 169-182.

63. عليوة جمال، *"التجربة التعددية الموريتانية كمدخل لاحتواء الفساد السياسي وبناء الحكم الراشد في موريتانيا"*، مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد 05، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص ص123- 140.

64. عمران نزيهة، *"الإدارة العمومية والمواطن أيَّة علاقة؟ تشخيص للإختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية"*، مجلَّة المفكِّر، مجلَّد 10، عدد 12، 2015، ص ص 475-481.

65. عمر إسماعيل حسين، *دور وسائل الإعلام في كشف الفاد الإداري والمالي"*، المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة، وزارة المالية، الدائرة الإقتصادية، العراق، 2013، ص ص 01-20.

66. عمرو عبد الله، *"مؤشرات الإدارة الرشيدة: مكافحة الفساد والتمثيل والمساءلة"*، أعمال الملتقى العربي الثاني حول "الإدارة الرشيدة خيار للإصلاح الإداري والمالي"، مصر، 2008، ص ص 189-215.

67. عيساوي عزالدين، *" الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية*، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 06، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص ص 212- 230.

68. فرطاس فتيحة، *"عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين"*، الاقتصاد الجديد، مجلد 02، عدد 15، مخبر الإقتصاد الرقمي، جامعة خميس مليانة، 2016، ص ص 305-322.

69. قاسم ميلود، "علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولة الإصلاح"، دفاتر السياسة والقانون، عدد 05، 2011، ص ص 57-84.

70. كاف موسى، "استراتيجية العمل النقابي في ظل التغيُّرات السوسيو اقتصادية دراسة ميدانية بالمؤسَّسة الصناعية الكهرومنزلية ENIEM بتيزي وزو"، دراسات إجتماعية، عدد 10، 2012، ص ص 111-124.

71. كوبيتي يوسف، "*محدودية أدوار جمعيات حماية المسْتهلك*"، مجلة منازعات الأعمال، المغرب، 2017، ص ص 01-15.

72. لسلوس مبارك، "*الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي*"، إدارة، مجلد 20، عدد 40، 2010، ص ص 07-31.

73. ماجدة شاكر مهدي، "*الدولة والمجتمع المدني*"، مجلة كلية الأداب، عدد 96، جامعة بغداد، 2011، ص ص 556-585.

74. محمود محمود عرفان، عبد الرحمان صوفي عثمان، "*دور منظَّمات المجتمع المدني في دعم خدمات الرِّعاية الإجْتماعية في المجتمع المدني (الضرورات والمسْتلزمات)*، مجلَّة الآداب والعلوم الإجتماعية، مجلَّد 02، عدد05 ، كلية الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة السلطان قابوس، عمان، 2014، ص ص 67-82.

75. مرقومة منصور، "*المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلّية في الجزائر بين الواقع والنظرية*"، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، كلِّية الحقوق والعلوم الياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص ص 299- 308.

76. مفيد أحمد، "*الحكامة الجيدة على ضوء دستور 2011*"، السياسات العمومية، عدد 14، المغرب، 2015، ص ص 07-42.

77. مقدم سعيد، *التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة*، إدارة، مجلد 16، عدد 31، 2006، ص ص 09-25.

78. مناصرية حنان، يعيش تمام أمال، "*دور مؤسَّسات المجتمع المدني في مجال التحسيس ونشر القيم البيْئية*"، مجلَّة أبحاث قانونية وسياسية، عدد 04، كلِّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمَّد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017، ص ص 61-76.

79. موزاي بلال، *"الجمعيات المدنية كأساس لتفعيل التنمية السياسية بالجزائر"*، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، عدد 01، مركز جيل البحث العلمي، 2005، ص ص 133-150.

80. ناجي عبد النور، *"أثر التعددية الحزبية على العلاقات بين السلطات العامة في الجزائر"*، مجلة العلوم الانسانية، عدد 26، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006، ص ص 147- 159.

81. نوال طارق ابراهيم، *"المظاهر القانونية للفساد واسْتراتيجية مكافحته في تعزيز قيم النزاهة"*، مجلَّة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، عدد 04، جامعة بغداد، العراق، 2019، ص ص 01-10.

82. هزاع المجالي، *مسكينة المصلحة العامة*، موقع زمانكم، متوفر على الموقع الإلكتروني: Www.zamanncom.com ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 18 ماي 2016، ص ص 8-9.

ب- المداخلات

1. السقاط عزالدين، *"دعم مؤسسات الأمبودسمان"، الملتقى الأوَّل لمؤسسات ديوان المظالم والوسيط والأمبودسمان*، دول حوض البحر المتوسط فضاء للحوار والتشاور: الوسطاء فاعلون للحكامة الرشيدة، المغرب، ص ص 26-29.

2. المكناسي رشيد الفيلالي، *"الشفافية وتقديم الحساب"*، أعمال الندوة الوطنية حول الحكامة المحلية والمواطنة في المدن المتوسطية، يومي 28 و29 ماي 2011، المغرب، ص ص 01-20.

3. بركات جوهرة، *"التسيير المفوض للمرافق العامة: الدولة بين فكرة ضبط المرفق العام ومبدأ ضمان المصلحة العامة"* أعمال الملتقى الوطني: التسيير المفوَض للمرافق العامة من طرف أشخاص القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 27-28 أفريل، 2011، ص ص 56-66.

4. بودريوة عبد الكريم، *"الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"*، أعمال الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 17-18 فيفري، 2013، ص ص 416- 432.

5. عيساوي عزالدين، *"نحو حكم راشد محلي–التعاون ما بين البلديات"*، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد –الحقائق والآفاق– كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة– بجاية، 2. 3. و 4 ديسمبر 2008، ص ص 45–62.

6._____ ، *" الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية السياسية إلى الديمقراطية التشاركية"*، فعاليات الملتقى الدولي حول الدولة الإقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، يومي 27، 28 أفريل 2015، ص ص01–15.

7. محمود السيد، *"الاستشارات الإدارية والتدريب"*، الملتقى العربي السابع حول "الاتجاهات الحديثة في الاستشارات والتدريب"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الندوة العلمية حول تنظيم وإدارة الجمعيات التعاونية، الجمهورية العربية السورية، 6 –9 جويلية 2008، دمشق، ص ص 1–77.

8. مداني عزالدين، *"هل الأدوات الحالية للتخطيط العمراني والإقليمي تُعيق التنمية المحلية في الجزائر"*، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات المحلية وحتميات الحكم الراشد –الواقع والآفاق–، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2. 3. 4 ديسمبر 2008، ص ص 86– 96.

9. مولاي محمد العراقي، *كلمة إفتتاحية الملتقى الأوّل لمؤسسات ديوان المظالم والوسيط والأمبودسمان*، دول حوض البحر المتوسط فضاء للحوار والتشاور: الوسطاء فاعلون للحكامة الرشيدة، المغرب، ص ص 01–06.

IV. النصوص القانونية

أولا: النصوص القانونية الجزائرية

أ– النصوص التأسيسية

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.ج عدد 64، صادر في 10 سبتمبر 1963 .

2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76- 97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمَّن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976، معدل ومتمم في استفتاء 03 نوفمبر 1988.

3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلَّق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في اسْتفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج عدد 09، صادر في 01 مارس 1989.

4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر1996، يتعلَّق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في اسْتفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ج.ج عدد 76، لسنة 1996، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ج.ج عدد 25، لسنة 2002، معدل بموجب قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج عدد63، لسنة 2008، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج عدد 14، بتاريخ 07 مارس2016.

ب- الاتفاقيات الدولية

1. اتِّفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في11 جويلية 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 10 أفريل 2006،ج.ر.ج.ج عدد 24، صادر في 16 أفريل 2006.

2. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، الذي صادقت عليها الجزائر بتحفُّظ بموجب المرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أفريل 2004، *يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد*، ج.ر.ج.ج عدد 26 صادر في 25 أفريل 2004.

3. الميثاق العربي لحقوق الإنسان، معتمد من قبل القمة العربية السادسة عشرة، المسْتضافة بتونس، الذي صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-62، مؤرَّخ في 11 فيفري 2006، ج,ر,ج,ج عدد 02، صادر في 15 فيفري 2006.

4. الاتِّفاقية العربية لمكافحة الفساد المحرَّرة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249، مؤرخ في 08 سبتمبر 2014،ج.ر.ج.ج عدد 54، صادر في 21 سبتمبر 2014.

5. الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رقم 12-425، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012 ، ج.ر.ج.ج عدد 68، صادر في 16 ديسمبر 2012.

ت- النصوص التشريعية

ت-1 القوانين العضوية

1. قانون عضوي رقم 87-15 مؤرخ في 21 جويلية 1987، *يتعلَّق بالجمعيات*، ج.ر.ج. ج عدد 31، صادر في 29 جويلية 1987. (ملغى).

2. قانون عضوي رقم 90-131 مؤرَّخ في 04 ديسمبر 1990، *يتعلَّق بالجمعيات*، ج.ر.ج.ج عدد 53، صادر في 05 ديسمبر 1990. (ملغى).

3. أمر رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس 1997، *يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات*، ج.ر.ج.ج عدد 12، صادر في 06 مارس 1997 (ملغى).

4. قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، *يتعلق بنظام الانتخابات*، ج.ر.ج.ج عدد 01، صادر في 14 جانفي 2012 (ملغى).

5. قانون عضوي رقم 12-05، مؤرخ في 12 جانفي 2012، *يتعلق بالإعلام*، ج.ر.ج.ج عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

6. قانون عضوي رقم 12-06، مؤرخ في 12 جانفي 2012، *يتعلَّق بالجمعيات*، ج.ر. ج.ج عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

7. قانون عضوي رقم 16-10، مؤرخ في25 أوت 2016، *يتعلق بنظام الانتخابات*، ج.ر.ج.ج عدد 50، صادر في 28 أوت 2016.

ت-2 القوانين العادية

1. قانون 31 ديسمبر 1962، يتضمن استمرار العمل بالتشريع الجزائري باستثناء ما يتنافى مع مبادئ الثورة، ج.ر.ج.ج عدد 01، صادر في 11 جانفي 1963.

2. أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966، *يتضمَّن قانون العقوبات*، معدَّل ومتمم بموجب قانون رقم 04-15، مؤرَّخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر.ج.ج عدد 71، صادر في 10 نوفمبر 2004، معدَّل ومتمم بموجب قانون رقم 15-19 مؤرَّخ في 30 ديسمبر 2015، ج.ر.ج.ج عدد 71، صادر في 30 ديسمبر 2015.

3. أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، *يتضمن القانون البلدي*، ج.ر.ج.ج عدد 06، صادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 جويلية 1981، ج.ر.ج.ج عدد 27، صادر في 07 جويلية 1981 (ملغى).

4. أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، *يتضمن قانون الولاية*، ج.ر.ج.ج عدد 44، صادر في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.ج عدد 07، صادر في 17 فيفري 1981 (ملغى).

5. أمر رقم 71-79 مؤرَّخ في 03 ديسمبر 1971، *يتعلَّق بالجمعيات*، ج.ر.ج.ج عدد 105، صادر في 24 دسيمبر 1971.(ملغى).

6. أمر رقم 72-21، مؤرَّخ في 07 جوان 1972، يتضمَّن تعديل الأمر رقم 71-79، المؤرَّخ في 03 ديسمبر 1971 والمتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج عدد 65. (ملغى)

7. أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، *يتضمن القانون المدني*،المعدَّل والمتمَّم، متوفِّر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة www.joradp.dz.

8. قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، *يتضمن قانون الانتخابات*،ج.ر.ج.ج عدد 44، صادر في 28 أكتوبر 1980 (ملغى).

9. قانون رقم 83- 03، مؤرخ في 05 فيفري 1983، *يتعلَّق بحماية البيئة*، ج.ر.ج.ج عدد 06، صادر في 08 فيفري 1983 (ملغى).

10. قانون رقم 89-02، مؤرَّخ في 07 فيفري 1989، *يتعلَّق بالقواعد العامة لحماية المستهلك*، ج.ر.ج.ج عدد 06، صادر في 08 فيفري1989.

11. قانون رقم 89-13، مؤرخ في 07 أوت 1989، *يتضمن قانون الانتخابات*، ج.ر.ج.ج عدد 32، صادر في 07 أوت 1989 (ملغى).

12. قانون رقم 90- 14، مؤرَّخ في 02 جوان 1990، *يتعلَّق بكيفيات ممارسة الحق النقابي*، ج.ر.ج.ج عدد 23، صادر في 06 جوان 1990.

13. قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، *يتعلق بالبلدية*، ج.ر.ج.ج عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990 متمم بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج عدد 35، صادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).

14. قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أفريل 1990، *يتعلق بالولاية*، ج.ر.ج.ج عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990 متمم بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج عدد 35، صادر في 19 جويلية 2005 (ملغى).

15. قانون رقم 90-29 مؤرَّخ في 01 ديسمبر 1990، *يتعلق بالتهيئة والتعمير*، ج.ر.ج.ج عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990 معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 94-07، مؤرخ في 18ماي 1994، يتعلق بشروط الانتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر.ج.ج عدد 32، صادرة في 01 جوان 1991، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.ج عدد51، صادر في 15 أوت 2004 (مستدرك في ج.ر.ج.ج عدد 71 ، صادر في 10 نوفمبر 2004).

16. قانون رقم 90-02، مؤرخ في 06 فيفري 1990، *يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب*، ج.ر.ج.ج عدد 06، بتاريخ 19 فيفري 1990، معدل ومتمم بموجب قانون 91-27 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج.ر.ج.ج عدد 68، صادر في 25 ديسمبر 1991.

17. قانون رقم 91- 11، مؤرخ في 27 أفريل 1991، *يحدِّد القواعد المتعلّقِة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 21، صادر في 08 ماي 1991.

18. أمر رقم 97-15، مؤرخ في 31 ماي 1997، *يُحدّد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى* ج.ر.ج.ج عدد 38، بتاريخ 04 جوان 1997، ص. 06،(ملغى).

19. قانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، *يتعلَّق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة*، ج.ر.ج.ج عدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.

20. قانون رقم 03-10، مؤرَّخ في 22 جويلية 2003، *يتعلَّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة*، ج.ر.ج.ج عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003.

21. قانون رقم 04-02، مؤرَّخ في 23 جوان 2004، *يحدِّد القواعد المطبَّقة على الممارسات التجارية*، ج.ر.ج.ج عدد 41، صادر في 27 جوان 2004.

22. قانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، *يتعلَّق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة* ج.ر.ج.ج عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004.

23. قانون رقم 05-12، مؤرخ في 05 أوت 2005، *يتعلَّق بالمياه*، ج.ر.ج.ج عدد 60، صادر في 04 سبتمبر 2005.

24. قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، *يتضمن القانون التوجيهي للمدينة*، ج.ر.ج.ج عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.

25. قانون رقم 06-01، مؤرَّخ في 20 فيفري 2006، *يتعلَّق بالوقاية من الفساد ومكافحته*، ج.ر.ج.ج عدد14، صادر في 08 مارس 2006، معدَّل ومتمَّم بقانون رقم 11-15، مؤرَّخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.

26. أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، *يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 46، صادر في 16 جويلية 2016.

27. قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، *يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية*، ج.ر.ج.ج عدد 21، صادر بتاريخ 23 أفريل 2008.

28. قانون رقم 09-04، مؤرَّخ في 05 أوت2009، *يتضمَّن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتَّصلة بتكنولوجيات الإعلام والإتِّصال ومكافحتها*، ج,ر.ج.ج عدد 47، صادر في 16 أوت 2009.

29. قانون رقم 10-01، مؤرخ في 29 جوان 2010، *يتعلق بمهن الخبير المحاسب و محافظ الحسابات والمحاسب المعتمد*، ج.ر. ج.ج عدد 42، صادر في 11 جويلية 2010.

30. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، *يتعلق بالبلدية*، ج.ر.ج.ج عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.

31. قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، *يتعلق بالولاية*، ج.ر.ج.ج عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

ث- النصوص التنظيمية

ث-1 المراسيم الرئاسية

1. مرسوم رقم 64-344، مؤرخ في 02 ديسمبر 1964، *يتعلَّق باختصاصات وزير الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 55، صادر في 02 ديسمبر 1964.

2. مرسوم رقم 65-201، مؤرخ في 11 أوت 1965، *يتضمَّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية*، ج.ر.ج.ج عدد 71، صادر في 26 أوت 1965.

3. مرسوم رقم 82-42، مؤرخ في 23 جانفي 1982، *يحدِّد صلاحيات كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري*، ج.ر.ج.ج عدد 04، صادر 26 جانفي 1982.

4. مرسوم رقم 82-199، مؤرخ في 05 جوان 1982، *يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري*، ج.ر.ج.ج عدد 23 صادر في 08 جوان 1982.

5. مرسوم رقم 83-641، مؤرخ في 05 نوفمبر 1983، *يتضمن إحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري*، ج.ر.ج.ج عدد 46، صادر في 08 نوفمبر 1983.

6. مرسوم رئاسي رقم 84-104، مؤرخ في 12 ماي 1984، *يتضمن إنشاء محافظة الإصلاح والتجديد الإداريين* ج.ر.ج.ج عدد 20، صادر بتاريخ 15 ماي 1984.

7. مرسوم رقم 84-325، مؤرخ في 03 نوفمبر 1984، يحدد *شروط رفع العلم الوطني*، ج.ر.ج.ج عدد 55، بتاريخ 07 نوفمبر 1984.

8. مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، *ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن*، ج.ر.ج.ج عدد27 ، صادر بتاريخ 06 جويلية 1988.

9. مرسوم رئاسي رقم 94-40، مؤرخ في 29 جانفي 1994، *يتضمن نشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية*، ج.ر.ج.ج عدد 06، صادر بتاريخ 31 جانفي 1994، (ملغى).

10. مرسوم رئاسي رقم 96-114، مؤرخ في 23 مارس 1996، *يتضمن تعيين وسيط الجمهورية*، ج.ر.ج.ج عدد 20، صادر بتاريخ 31 مارس 1996، (ملغى).

11. مرسوم رئاسي رقم 96-197، مؤرخ في 26 ماي 1996، *يتعلق بتحديد وسائل العمل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيه*، ج.ر.ج.ج عدد 33، صادر بتاريخ 29 ماي 1996، (ملغى).

12. مرسوم رئاسي رقم 99-170، مؤرخ في 02 أوت 1999، *يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية*، ج.ر.ج.ج عدد 52، صادر بتاريخ 04 أوت 1999، (ملغى).

13. مرسوم رئاسي رقم 2000-372، مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، *يتضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح مهام وهياكل الدولة*، ج.ر.ج.ج عدد 71، صاد في 26 نوفمبر 2000.

14. مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، *يحدد نموذج التصريح بالممتلكات*، ج.ر.ج.ج عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

15. مرسوم رئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 ماي 2015، *يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها*، ج.ر.ج.ج عدد 29، بتاريخ 31 ماي 2015.

16. مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، *يتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام*، ج.ر.ج.ج عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.

17. مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 07 جانفي 2016، *يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام*، ج.ر.ج.ج عدد 02، صادر في 13 جانفي 2016.

ث-2 المراسيم التنفيذية

1. مرسوم رقم 82-31، مؤرَّخ في 23 جانفي 1982، *يحدِّد صلاحيات رئيس الدائرة*، ج.ر.ج.ج عدد 04، صادر في 26 جانفي 1982. (ملغى).

2. مرسوم رقم 85-59، مؤرخ في 23 مارس 1985، *يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمّال المؤسسات والإدارات العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 13، صادر في 24 مارس 1985.

3. مرسوم تنفيذي رقم 90-188، مؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد *هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات*، ج.ر.ج.ج عدد 26، صادر في 27 جوان 1999.

4. مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد *إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به*، ج.ر.ج.ج عدد 26، صادر في 01 جوان 1991، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج.ج عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2011.

5. مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد *إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها*، ج.ر.ج. ج عدد 26، صادرة في 01 جوان

1991، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج.ج عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2011.

6. مرسوم تنفيذي رقم 93-54، مؤرخ في 16 فيفري 1993، *يحدِّد بعض الالتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وكذا عمَّال المؤسسات العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 11، صادر في 17 فيفري 1993.

7. مرسوم تنفيذي رقم 93-186، *يحدَّد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11*، المؤرخ في 27 أفريل 1991، *الذي يحدِّد القواعد المتعلِّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 51، صادر في 01 أوت 1993، متمَّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 05-248، مؤرخ في 10 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج عدد 48، صادر في 10 جويلية 2005.

8. مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرَّخ في 23 جويلية 1994، *يحدِّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها*، ج.ر.ج.ج عدد 48، صادر في 27 جويلية 1994.

9. مرسوم تنفيذي رقم 94-247، مؤرخ في 10 أوت 1994، *يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري*، ج.ر.ج.ج عدد 53، صادر في 21 أوت 1994.

10. مرسوم تنفيذي رقم 94-248، مؤرخ في 10 أوت 1994، ينظم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ، ج.ر.ج.ج عدد 31، صادر بتاريخ 21 أوت 1994. (ملغى)

11. مرسوم تنفيذي رقم 95-370، مؤرخ في 15 نوفمبر 1995، *يتضمن تنظيم لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية في الولاية وعملها*، ج.ر.ج.ج عدد 70، صادر في 19 نوفمبر 1995.

12. مرسوم تنفيذي رقم 96-92، مؤرخ في 03 مارس 1996، *يتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم*، ج.ر.ج.ج عدد 16، صادر في 06 مارس 1996.

13. مرسوم تنفيذي رقم 96-212، مؤرخ في 15 جوان 1996، *يتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 37، صادر في 16 جوان 1996.

14. مرسوم تنفيذي رقم 01-09، مؤرخ في 07 جانفي 2001، *يتضمَّن الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة*، ج.ر.ج.ج عدد 04، صادر في 14 جانفي 2001.

15. مرسوم تنفيذي رقم 02-312، مؤرخ في 02 أكتوبر 2002، *يتضمن إنشاء اللَّجنة الوطنية للسكان واللجان الولائية للسكان وتنظيمها وسيرها*، ج.ر.ج.ج عدد66، صادر في06 أكتوبر 2002.

16. مرسوم تنفيذي رقم 03- 192، مؤرخ في 28 أفريل 2003، *يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها*، ج.ر.ج.ج عدد 30، صادر في 30 أفريل 2003.

17. مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرَّخ في 31 ماي 2006، *يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة*، ج.ر.ج.ج عدد 37، صادر في 04 جوان 2006.

18. مرسوم تنفيذي رقم 07-144، مؤرخ في 19 ماي 2007، *يحدِّد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة*، ج.ر.ج.ج عدد 34، صادر في 22 ماي 2007.

19. مرسوم تنفيذي رقم 07-145، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج.ج عدد 34، صادر في 22 ماي 2007، معدَّل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 18-255، مؤرَّخ في 09 أكتوبر 2018، ج.ر.ج.ج عدد 62، صادر في أكتوبر 2018.

20. مرسوم تنفيذي رقم 12-84، مؤرخ في 20 فيفري 2012، *يحدد كيفيات منح الاعتماد لممارسة مهنة المرقي العقاري وكذا كيفيات مسك الجدول الوطني للمرقين العقاريين*، ج.ر.ج.ج عدد 11، صادر في 26 فيفري 2012.

21. مرسوم تنفيذي رقم 14-104، مؤرَّخ في 12 مارس 2014، *يتضمَّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلِّية*، ج.ر.ج.ج عدد 15، صادر في 19 مارس 2014.

22. مرسوم تنفيذي رقم 14-363، مؤرخ في 15 ديسمبر 2014، *يتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية*، ج.ر.ج.ج عدد 72، صادر في 16 ديسمبر 2014.

23. مرسوم تنفيذي رقم 15-141، مؤرخ في 28 ماي 2015، *يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها*، ج.ر.ج.ج عدد 29، بتاريخ 31 ماي 2015.

24. مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان 2016، *يحدِّد كيفيات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية*، ج.ر.ج.ج عدد 41، صادر في 12 جويلية 2016.

ج- القرارات

1. قرار مؤرخ في 17 ماي 1966، *يتضمن إحداث مكتب مركزي للتنظيم*، ج.ر.ج.ج عدد 90، صادر في 21 أكتوبر 1966.

2. قرار وزير الداخلية، مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، *يرمي إلى تسيير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين* ج.ر.ج.ج عدد 39، صادر في 28 سبتمبر 1988.

3. قرار وزير الداخلية، مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، يحدد *شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم واعلامهم*، ج.ر.ج.ج عدد 39، صادر في 28 سبتمبر 1988.

4. قرار وزير الداخلية، مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، *يتعلق بشهادتي الاقامة والايواء*، ج.ر.ج.ج عدد 39، صادر في 28 سبتمبر 1988.

ح- القرارات والتقارير الدولية

1. قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المُتحدة رقم (A/RES/2996(XXVII، *يتضمن المسؤولية الدولية للدول بشأن البيئة*، صادر بتاريخ 15 ديسمبر 1972.

2. قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم(A/RES/2995/(XXVII، *يتضمن التعاون بين الدول في ميدان البيئة البشرية*، صادر بتاريخ 15 ديسمبر 1972.

3. قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (A/RES/2994(XXVII، *يتضمن مُؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية*، صادر بتاريخ 15 ديسمبر 1972.

4. تقرير المفوضية السامية لحقوق الإنسان رقم A/HRC/19/36، *يتعلق بمشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة السياسية والعامة*، الجمعية العامة، الأمم المتحدة، 21 ديسمبر 2011.

5. تقرير صادر عن مُفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان رقم A/HRC/22/29 ، *يتعلَّق بدراسة عن التحديات المُشتركة التي تُواجهها الدول في إطار جهودها الرامية إلى ضمان الديمقراطية وسيادة القانون من منظور حقوق الإنسان*، الجمعية العامة، الأمم المتحدة، 17 ديسمبر 2012.

د- التعليمات الوزارية والمناشير

1. تعليمة رئاسية رقم 10، مؤرَّخة في 01 جانفي 1997، *تتعلَّق بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسْهيل مهمَّة الوسيط على مستوى مختلف الإدارات المركزية*، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، صادر في 01 جانفي 1997.

2. تعليمة وزارية رقم 1599، مؤرَّخة في 25 ماي 2011، *تتعلَّق بتخفيف الملفَّات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلّية*، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلّية، صادر في 25 ماي 2011.

3. منشور وزاري رقم 2102، مؤرَّخ في 14 نوفمبر 2012، *يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية*، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلّية، صادر في 14 نوفمبر 2012.

V. الفقه الدستوري

1. قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، صادر بتاريخ 29 ديسمبر 1984، ملف رقم 38541، في القضية القائمة بين (ح س ف) و (ووالي ولاية البليدة)، المجلة القضائية، عدد 04، 1993، ص ص 227-229.

2. **رأي رقم 1-ر-ق-م-د**، مؤرَّخ في 28 أوت 1989، يتعلَّق بالرَّقابة على دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، متوفِّر على الموقع الرَّسمي للمجلس الدستوري: www.conseil-constitutionnel.dz ، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ 12 جانفي 2015.

3. قرار رقم 2-ق-ق-م د-89، مؤرخ في 30 أوت 1989، *يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي للنائب*، ج.ر.ج.ج عدد 37، صادر في 04 سبتمبر 1989.

4. قرار رقم 02/ق أ/ م د/2000، مؤرخ في 27 فيفري 2000، *يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 ماي 1997*، *المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى*، ج.ر.ج.ج عدد07، ل 28 فيفري 2000.

ثانيا: النصوص القانونية الأجنبية

أ- الدستور

- **ظهير شريف رقم 1.11.91**، مؤرخ في 27 جويلية 2011، يتضمن تنفيذ نص الدستور، ج.ر.م.م عدد 5964 مكرر، صادر في 30 جويلية، متوفِّر على الموقع الإلكتروني www.sgg.gov.ma .

ب – النصوص التشريعية

1. ظهير شريف رقم 008. 58. 1، مؤرخ في 24 فيفري 1958، *بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية* ج.ر.م.م عدد 2372، صادر في 11 أفريل 1958.

2. قانون رقم 90-12، *المتعلِّق بالتهيئة والتعمير*، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31، بتارخ 17 جوان 1992.

3. ظهير شريف رقم 298. 01. 1، مؤرَّخ في 09 ديسمبر 2001، *يتعلَّق بإحداث مؤسسة ديوان المظالم*، ج.ر.م.م عدد 4963، صادر في 24 ديسمبر 2001.

4. ظهير شريف رقم 207. 02. 1، مؤرخ في 03 أكتوبر 2002، *يتعلق بتنفيذ قانون رقم 00-77*، يعدل ويتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 378. 58. 1، *بشأن قانون الصحافة والنشر*، ج.ر.م.م عدد 5075 صادر في 20 جانفي 2003.

5. ظهير شريف رقم 202. 02. 1، مؤرخ في 03 جويلية 2002، *بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية*، ج. ر.م.م عدد 5089، صادر في 12 أوت 2002.

6. ظهير شريف رقم 297. 02. 1، صادر في 03 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 00-78، *يتعلق بالميثاق الجماعي* كما تمَّ تغييره وتتميمه بالظهير الشريف رقم 82. 03. 1، مؤرخ في 24 مارس 2003، بتنفيذ القانون رقم 03-01، وبالظهير الشريف رقم 153. 08. 1، مؤرخ في 18 فيفري 2009، بتنفيذ القانون رقم 08-17، ج.ر.م.م عدد 5711.

7. قانون رقم 06-54، *يتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بممتلكاتهم*، ج.ر.م.م عدد 5679، صادر في 03 نوفمبر 2008.

8. ظهير شريف رقم 25. 11. 1، مؤرَّخ في 17 مارس 2011، *يتعلَّق بإحداث مؤسسة الوسيط*، ج.ر.م.م عدد 5926، صادر في 17 مارس 2011.

9. ظهير شريف رقم 1.15.84، صادر في 07 جويلية 2015، يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-111، *يتعلق بالجهات*، ج.ر.م.م عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.

10. ظهير شريف رقم 1.15.84، مؤرخ في 07 جويلية 2015، يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-112، *يتعلق بالعمالات والأقاليم*، ج.ر.م.م عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.

11. ظهير شريف رقم 1.15.84، مؤرخ في 07 جويلية 2015، يتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-113، *يتعلق بالجماعات*، ج.ر.م.م عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.

12. القانون التنظيمي رقم 14. 44، مؤرخ في 28 جويلية 2016، *يحدد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية*، ج.ر.م.م عدد 6492، صادر في 08 أوت 2016.

13. ظهير شريف رقم 1.18.15 صادر في 22 فيفري 2018، *يتعلَّق بتنفيذ القانون رقم 13-31 المتعلِّق بالحق في الحصول على المعلومات*،ج.ر.م.م عدد 6655، صادر في 12 مارس 2018.

ت- النصوص التنظيمية

- **مرسوم رقم 1228. 05.2**، مؤرخ في 13 مارس2007، *يتعلق بإحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة*، ج.ر.م.م عدد 5513، صادر في 02 أفريل 2007.

ج- المناشير الوزارية

1. منشور وزاري رقم 99-13، موجه إلى السادة وزيري الدولة و الوزراء والسيدتين كاتبتي الدولة والسادة كتاب الدولة، *يتضمن الاهتمام بتظلمات المواطنين، وإحداث خلية التواصل*، الرباط، محرر بتاريخ 19 ماي 1999.

2. منشور وزاري رقم 99-36، موجه إلى السادة الوزراء والسيدتين كاتبتي الدولة والسادة كتاب الدولة، *يتضمن مصير تظلمات المواطنين وتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الدولة*، الرباط، محرر بتاريخ 17 ديسمبر 1999.

VI. الوثائق

1. ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، موقَّع بتاريخ 26 جوان 1945، بسان فرانسيسكو، الأمم المتحدة، نيويورك، متوفر على الموقع الإلكتروني: http://www.mfa.gov.eg .

2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، معتمد بموجب قرار رقم 217 ألف -د-3، مؤرخ في10 ديسمبر 1948، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، متوفِّر على الموقع الالكتروني: http://www.un.org

3. الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المعتمدة في روما، معدَّلة بالبروتوكولين رقم 11 و14، ومتمَّمة بالبروتوكول الإضافي والبروتوكولات رقم 4، 6، 7، 12، 13، بتاريخ 04 نوفمبر 1950.

4. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، معتمد بموجب قرار رقم 2200 ألف (د-21)، مؤرخ في 12 ديسمبر 1966، *يتضمن اعتماد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية*، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة تاريخ بدء النفاذ 23 مارس 1976 وفقاً لأحكام المادة 49، مُتوفر على الموقع الإلكتروني: http:// www.unicef.org .

5. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مؤرخ في 16 ديسمبر 1966، الذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم رئاسي رقم 89-67، مؤرخ في 16 ماي 1989، الوارد في ج.ر.ج.ج عدد 20، صادر في 17 ماي 1989.

6. الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، تمَّ اعتماده من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية رقم 18 نيروبي، كينيا، بتاريخ 27 جوان 1981، دخل حيز التنفيذ بتاريخ 21 أكتوبر 1986، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.primena.org .

7. الميثاق العالمي للطبيعة، صادر بموجب قرار رقم A/RES/37/7، مؤرخ في 28 أكتوبر 1982، *يتضمن الميثاق العالمي للطبيعة* ، صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.un.org .

8. إعلان الحق في التنمية، صادر بموجب قرار رقم 128-41، مؤرخ في 4 ديسمبر 1986، *يتعلق باعتماد ونشر* إعلان الحق في التنمية ، **الجمعية العامة للأمم المتحدة**، متوفر على الموقع الالكتروني: www.documents-dds-ny.un.org

9. إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام، تمّ إجازته من قبل مجلس وزراء خارجية منظمة مؤتمر العالم الإسلامي، القاهرة، بتاريخ 5 أوت 1990، متوفر على الموقع الإلكتروني: Www.umn.edu

10. اتِّفاقية الأمم المتّحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ، معتمدة سنة 1992، معدَّلة بموجب مقرَّر رقم 4/م أ-3 بتاريخ 13 أوت 1998، وبالمقرَّر رقم 26/م أ-7 بتاريخ 28 جوان 2002.

11. اتِّفاقية الأمم المتَّحدة لمكافحة التَّصحُّر، معتمدة بتاريخ 17 جوان 1994، ودخلت حيِّز التنفيذ في ديسمبر 1996، بباريس.

12. العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان، *المعتمدان بموجب* **قرار رقم A/RES/54/157، صادر عن الجمعية العامة** يتضمن العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان، صادر بتاريخ 17 ديسمبر 1999، متوفِّر على الموقع الإلكتروني: www.un.org .

13. الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية، المغرب، ص. 12، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.mcrpsc.gov.ma

14. المجتمع المدني في العالم العربي (التطور، الإطار القانوني والأدوار)، منهج جامعي موجَّه لطلاَّب الجامعات، المجتمع المحلي، المجتمع الوطني والمجتمع الدولي، (د.س.ن).

15. تقديم مشروع القانون المتعلِّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ومناقشته، الجريدة الرَّسمية للمداولات، مجلس الأمة الفترة التشريعية الأولى، الدورة الربيعية 2003، السنة السادسة، عدد 09، صادر في 28 أفريل 2003، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.apn.dz ، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 23 ديسمبر 2017.

16. تقرير المنظَّمة الدولية غير الحكومية حول حرِّية إنْشاء الجمعيات في الجزائر، 2018، متوفِّر على الموقع الرَّسمي للمنظَّمة www.hrw.org، تمَّ الإطِّلاع عليه في 02 جانفي 2019.

17. تقرير المنظَّمة الدولية غير الحكومية "هيومن رايتس واتش"، *حول الجزائر: إغلاق تعسُّفي لجمعيات نسوية (قانون تقييدي يحدُّ من حرِّية تكوين الجمعيات)*، 2018، متوفر على الموقع الرَّسمي للمنظَّمة www.hrw.org ، تمَّ الإطِّلاع عليه في 02 جانفي 2019.

18. مذكرة من أجل إقرار قواعد وآليات الديمقراطية المواطنة والتشاركية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من أجل جهوية المواطنة والديمقراطية التشاركية، مبادرة النسيج الوطني للمشاركة المدنية في الحكامة المحلية والحضرية المغرب، 2015.

19. مشروع تمهيدي لقانون يتعلَّق بالجماعات الإقليمية، وزارة الداخلية والجماعات المحلِّية والتهيئة العمرانية، أوت 2018.

VII. مقالات الصحف

1. أ. إيباري، *"سكان قرية زكنون بآيث واسيف يغلقون مقري البلدية و "الجزائرية للمياه"*، الشروق، عدد 5196، صادر بتاريخ 22 أوت 2016.

2. ب.سليم، *"بورقيقة، تيبازة، احتجاجات في عملية ترحيل 31 عائلة"*، جريدة الخبر، صادر في 22 جويلية 2014.

3. ب. عبد القادر، "أخبار الأغواط عائلات بالركوسة تنتظر الكهرباء الريفية منذ سنوات"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015.

4._____ ، "فلاحو حمدة والدخلة ينتظرون الإفراج عن مقررات الاستصلاح"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015.

5. ب. عيسى، " تأهيل الطريق مطلب قرى بلدية بئر بن عابد بالمدية"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015.

6. ب. نور الدين، "محاولة انتحار بديوان الأراضي الفلاحية"، جريدة الخبر، صادر في22 جويلية 2014.

7. بوادود الطيب، "عشرات الأولياء يطالبون بتحسين محيط المدارس بالمسيلة"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015.

8. جريدة الشروق، "الإدارة لا تستقبل"، عدد 5881، صادر في 19 جانفي 2010.

9. ح. حميد، "غلق مقري الجزائرية للمياه بواسيف وآيث عيسى ميمون"، الشروق، عدد 5196، صادر بتاريخ 22 أوت 2016.

10. حوام بلقاسم، "سوء الاستقبال أكثر ما يشتكي منه المواطن في الإدارة"، جريدة الشروق، عدد 5489، مؤرخ في 13 أفريل 2016، متوفر على الموقع الالكتروني: www.echoroukonline.com تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ: 22 مارس 2017.

11. حوحو هدى، *"سميرة بوراس: الخطاب السياسي سبب عزوف المواطنين"*، جريدة البلاد، صادر في 16 ماي 2017.

12. ر.ملاح، "انعدام المرافق العمومية وشبكة الإنترنيت وانتشار الكلاب الضالة (10 آلاف مواطن بسيدي محمد ببئر توتة يعيشون في عزلة)"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015.

13. رميلي الطاهر، "مواطنون يطالبون بإنجاز مساحات خضراء بالبويرة"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015.

14. طياخ جمال، "*محتجون يغلقون مكاتب "مير" ومنتخبي أقبو*"، الشروق، عدد 5196، صادر بتاريخ 22 أوت 2016.

15. عليوة أحمد، " انتقدوا تماطل رئيس البلدية في تجسيد وعوده (سكان المحمدية يستنجدون بوالي العاصمة لرفع الغبن عنهم)، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015.

16. ع. يوسف، "سكان بوينان يطالبون بفتح المسبح البلدي"، جريدة الشروق، عدد 4840، صادر في 27 أوت 2015.

17. محمدي حبيبة، "متعاملو مشروع أسرتك: المشروع فشل في طبعته الأولى والثانية مصيرها الفشل"، جزايرس، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.djazairess.com ، منشور بتاريخ 01 ماي 2009، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 14 جوان 2016.

18. م. راضية، "*قاطنو موحوس ببرج الكيفان يحتجون ويغلقون الطريق*"، الشروق، عدد 4978، صادر في 23 جانفي 2016.

VIII. الخطابات الرئاسية والملكية

أ-الخطابات الرئاسية الجزائرية

-**خطاب رئيس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، بتاريخ 27 أفريل 1999، موجه للأمة، متوفر على الموقع www.el-mouradia.dz، تمَّ الإطلاع عليه بتاريخ 22 جانفي 2015.

ب- الخطابات والرسائل الملكية الأجنبية

1. خطاب الملك محمد السادس إلى المسئولين عن الجهات والعمالات والأقاليم من رجال الإدارة ومثلي المواطنين، القصر الملكي، الدار البيضاء، المغرب، 12 أكتوبر 1999.

2. خطاب الملك محمد السادس حول الجهوية الموسَّعة وإعلان تكوين لجنة خاصة لمراجعة الدستور، بتاريخ 09 مارس 2011.

IX. المواقع الإلكترونية

أ- المواقع الرَّسمية الجزائرية

1. الموقع الرَّسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلِّية والتهيئة العمرانية: www.interieure.gov.dz

2. الجمهورية الجزارية الديمقراطية الشعبية، وزارة العدل، الموقع الرَّسمي للوزارة: www.mjustice.dz

3.الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الموقع الرسمي لبوابة المواطن الجزائري: www.elmouwatin.dz

ب-المواقع الرَّسمية الأجنبية

1. الموقع الرسمي لوزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة المغربية: www.mmsp.gov.ma.

2. الموقع الرَّسمي لمنظَّمة الأمم المتَّحدة: www.un.org .

3. الموقع الرَّسمي للمنتدى العالمي للعولمة: www.ifg.org .

4. حكومة المملكة المغربية، *برنامج الحكومة المغربية*، المغرب الرقمي 2013، 2011، متوفِّر على الموقع الإلكتروني: www.maroc.ma، تمَّ الإطِّلاع عليه بتاريخ 16 جوان 2016.

قائمة المراجع باللُّغة الأجنبية

أولا: قائمة المراجع باللُّغة الفرنسية

I. Ouvrages

1. ADJA Djilali, DROBENKO Bernard, *Droit de l'urbanisme*, Berti éditions, Alger, 2007.

2. ARKWERIGHT Edward, DELAMARA Manuel, *Citoyenneté et vie démocratique ! Découverte de la vie publique*, la documentation française, Paris, 2005.

3. **BAUR Charles,** *Citoyen, à toi de jouer, les nouveaux territoires de la démocratie,* Edition du Rocher, Paris, 1993.

4. BIBIANA Pianto, l'information et la participation des usagers du service public, H20 magasine, 2004.

5. BLATRIX Cécile, *Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique* , CURAPP/ CRAPS, la démocratie locale, Représentation, participation et espace public, PUF, 1999.

6. BROTCORNE Périne, *Les outils numériques au service d'une participation citoyenne et démocratique augmentée (Les initiatives en Belgique francophone et les bonnes pratiques étrangères visant à renforcer l'expression citoyenne et la démocratie participative),* techno futur, 2012.

7. CHAPUS René, *Droit administratif général*, 15ème édition, tom 01, Montchrestien, Paris, 2001.

8. CHEVALLIER Jacques, L'Etat post-moderne, 2° édition, droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, L.G.D.J, Paris, 2004.

9. CITIZEN Lab, *Introduction au budget participatif (guide pour les villes et municipalités qui souhaitent impliquer les citoyens dans les décisions budgétaires),* Belgique, 2019.

10. COHEN-JONATHAN Gérard, *La convention Européenne des droits de l'homme, commentaire article par article*, préface de Pierre Henri Teigne, éditions ECONOMICA, 1999.

11. Conseil de l'Europe, *La démocratie électronique, Recommandation CM / Rec,* adopté par le Comité des Ministres, Publishing Edition, Paris, 2009.

12. CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 3eme édition, DELTA, Paris, 1996.

13. Direction générale du développement et de la coopération-Europ-Aid, « Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires », document de référence n°8, collection outils et méthodes, Office des publications de l'Union européenne, Bruxelles, 2014.

14. ESSOULAMI Saïd, *Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information au Maroc*, Centre For Media Freedom, 2005.

15. GAUDIN Jean-Pierre, *La démocratie participative*, Armand Colin, Paris, 2011.

16. GOUTAL Yvon, PEYRONNE Adrien, PEYNET Philippe, *Droit des enquêtes publiques*, collection Lamy Axe Droit, France, 2012.

17. GUY Peters, *Les nouveaux défis de la gouvernance*, centre canadien de gestion, presse de l'université Laval, Canada, 1995.

18. LANDRY Aksanti-Kanyurhi, *Processus du budget participatif au Sud-Kivu (Entre pratique démocratique et slogan idéologique)*, l'Harmattan, Paris, 2018.

19. LEFEBVRE Rémi, *La démocratie locale*, la documentation Française, Paris, 2009.

20. MAXIM Haba, *De la moralisation du comportement des agents publics : Analyse comparative du contexte de l'éthique dans les fonctions publique en Républiques de Guinée au Royaume du Maroc*, éditions GRIN Verlage, Maroc, 2017.

21. MAXWELL Judith, PAL Leslie, *le point sur l'intérêt public au 21eme siècle un cadre de référence*, document préparé pour le comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, RCRPP, 2004, Canada, 2004.

22. MEKNASSI Saad Filali, *Accéder à l'information c'est notre droit*, guide pratique pour promouvoir l'accès à l'information publique au Maroc, UNESCO, Rabat, 2014.

23. MOCINTOSH Ann, *L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques, promesses et limites de la démocratie électronique (Les défis de la participation citoyenne en ligne)*, Copyright Clearance Center, Paris, 2003.

24. OSSOUKINE Abdelhafid, *la transparence administrative*, Dar el Gharb, 2000, Algérie.

25. ROLLAND David, TREMBLAY Diane-Gabrielle, *Concertation : modèles et perspectives*, note de recherche sur les enjeux socio-organisationnels de l'économie du savoir, Université du Québec, Canada, 2003.

26. ROQUEFORT-COOK Katline, *La participation des usagers aux politiques publiques locales Une volonté affichée… pour quelle réalité ?*, L'Harmattan, Paris, 2015.

27. ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, chap 02, livre 17, Marc Michel Rey, Amsterdam, 1762, [En ligne] : https://frawikisource.org

28. ROUSSEAU Jean Jacques, *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes*, Garnier, Paris, 1970.

29._____ , du Contrat Social, Flammarion, Paris, 2006.

30. VALLEMONT Serge, *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, L.G.D.J, EJA, paris, 2001.

31. VALETTE Jean-Paul, *Droit des services publics*, 2° édition, ellipses, Paris, 2013.

32. VEDEL Thierry, *« L'idée de démocratie électronique origines, visions, question »*, paru dans Le désenchantement démocratique, sous la direction de PERRINEAU Pascal, Editions de l'aube, Paris, 2003.

33. ZEMOR Pierre, *La communication publique en pratique*, Edition d'organisation, Paris, 1995.

II. Thèses

1. Hartani Amine Khaked, *Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996*, thèse de doctorat en droit public, faculté de droit et des sciences politiques, Ben aknoun, université d'Alger, 2003.

2. CHAMARET Aurélie, *Une démarche top-down/bottom-up pour l'évaluation en termes multicritères et multi-acteurs des projets miniers dans l'optique de développement durable. Application sur les mines d'Uranium d'Arlet (Niger),* thèse de doctorat, Université de Versailles SAIN-QUENTIN-EN-YVELINES, 2007.

3. DELNOY Michel, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, thèse pour le doctorat en droit immobilier, université de Liège, 2006.

4. DUMONT Gilles, *La citoyenneté administrative*, thèse pour le doctorat en droit public, université Panthéon-Assas, Paris 2, 2002.

5. FERRAN Nicolas, *La démocratie de proximité dans les exécutifs municipaux Montpelliérains (1977-2011) (RE)configurations client aires d'une offre municipale*, Thèse de doctorat en science politique, faculté de droit et de science politique, université Montpellier1, Paris, 2015.

6. PARISI Claudio, *L'accès à l'information dans l'Union Européenne*, thèse pour le doctorat en droit public, faculté de droit, Université Jean Moulin, Lyon 3, 2004.

7. TAILLON Patrick, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit, université LAVAL, QUEBEC, 2011.

III. Articles

1. ABDOURAHMANE Ndiaye, *« Economie solidaire et démocratie participative locale »*, revue marché et organisations, n° 11, 2010, pp 73-92.

2. AIDONIDIS Christine, PAULETO Giorgio, *« e-Administration : enjeux et facteurs clés de succès »*, observatoire technologique, n° 1, Genève, 2007, pp 1-20.

3. ANDREW Puddephat, *« Droit du public à l'information (Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information – Article 19) »*, Global Compaign For Free Expression, International Standards Séries, disponible sur le site électronique : www.archive.ipu.org, pp 01- 12.

4. B.FLACHER, *« La participation politique »*, PNF de Lyon, Paris, Disponible sur : www.aix-mrs.iufm.fr , pp 1-23.

5. BACQUE Marie-Hélène, GAUTHIEU Mario,« Participation, urbanisme et études urbaines »,Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ledder of citizen participation » de S.R. Arnstein » participations, n°1, 2011, pp 36- 66.

6. BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, *« Le temps de la participation »*, in extrait d'un ouvrage collectif La démocratie participative histoire et généalogie, la découverte, Paris, 2011.

7. BARBARIER Rémi, BENDU Clémence, BUCLET Nicolas, *« Portée et limites du dispositif « jury citoyen », réflexions à partir du cas de Saint-Brieuc »*, politix, n° 86, 2009, pp 189-207.

8. BEATRICE Pouligny, *« Une société civile international ? »*, critique international, n° 13, 2001, pp 120-122.

9. BELRHALI-BERNARD Hafida, *« La pratique des consultations sur internet par l'administration »*, revue française d'administration publique, N° 137-138, 2011, pp 181-192.

10. BENNADJI Chérif, « *les rapports entre l'administration et les administrés en droit Algérien : l'impérative codification »*, Idara, vol 10 N^0 spécial, $N^0$1, 2000, Alger, p p.23-45.

11. BERTRAND Thomas, MARGUIN Julien, *« La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public »*, Revue juridique de l'environnement, vol 42, N° 3, 2017, pp 457−493

12. BLATRIX Cécile, *« Vers une « Démocratie Participative » ? Le cas de l'enquête publique »*, article disponible sur le site électronique : www.u-picardie.fr, pp 299-313.

13. BLONDIEUX Loïc, *« La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique »*, Mouvement, n° 50, 2007, pp 118- 129.

14. BONFILS Pierre, *« Morale, éthique et déontologie dans la communication »*, LEGICOM, n° 11, Paris, 1996, pp 4-12.

15. CALVEZ Jean-Yves, *« Ethique, Morale Déontologie: proches et différentes »*, Revue Française du Marketing, N° 226, Paris, 2010, pp10-14.

16. CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, *« Le droit d'accès aux documents administratifs en droit algérien »*, IDARA, n° 26, 2003, pp 51- 60.

17. CHAMBAT Pierre, FOURNIAU Jean-Michel, *« débat public et participation démocratique »*, chapitre d'un livre, in : le débat public une réforme dans l'Etat, L.G.D.J, EJA, paris, 2001, pp 9-37.

18. CHAPPOZ Yves, PUPION Pierre-Charles, *« Le New Public Management »*, Gestion et Management Public, n° 2, 2012, pp 1-3.

19. CHEVALLIER Jacques, *« De l'administration démocratique à la démocratie administrative »*, Revue Française d'Administration Publique, n° 137-138, 2011, pp 217-227

20. COMTE-SPONVILLE André, *« Morale ou éthique ? »*, Valeur et vérité, 1997, pp 183-205.

21. DELAMARRE Manuel, *« Motiver ou non les actes : telle est la question… »*, Juridique Analyse, Paris, 2017, [En Ligne] sur : www.moniteurjuris.fr, consulté le 25 décembre 2017.

22. Direction Générale des Droits de l'Homme, *Guide d'accès aux documents publics,* Strasbourg, 2004.

23. DOMINIQUE Donnet-Kamel, *« Les expériences étrangères d'évaluation participative, des démarches imaginatives »*, chapitre d'un livre, in : le débat public une réforme dans l'Etat, L.G.D.J, EJA, paris, 2001, pp 119-125.

24. DROBENKO Bernard, *« La convention d'Aarhus et le principe de participation »*, la participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, les Cahiers du GRIDAUH, n° 17, 2007, pp 19-36.

25. DUBOIS Nicole, *« Autour de la norme sociale »*, Les c@hiers de psychologie politique, N°2, Paris, 2002,[En ligne] : http://lodel.irevues.inst.fr/cahierspsychologiepolitique , consulté le 16 janvier 2019, pp 1-12.

26. EMMANUEL Niddam, KESLASSY Eric, *« le dilemme de la démocratie »*, commission des relations avec le monde intellectuel, 2012, [En Ligne] sur : www.crif.org , consulté le 20 mars 2017, pp 1-4.

27. FROMENTIN Thomas, *« La rhétorique de la « démocratie de proximité » : Retour sur le processus de production de la loi du 27 février 2002* », Paris, disponible sur : halshs.archives-ouvertes.fr, pp 01-30,

28. GAILLOSSE Jacques, « *Enquête publique et protection de l'environnement* », Revue Juridique de l'Environnement, N°2-3, 1986, pp 151-178.

29. GAUCHE Karine, **OLOGEAUNU-TADDEI Roxana**, *« Enjeux et services de l'administration électronique locale. Etude de cas »* 2011, [En Ligne] sur : www.archives.ouvertes.fr , consulté le 10 juillet 2017, pp 1-20.

30. GUILLAUME Protière, *« la démocratie représentative à l'épreuve des jurys citoyens »*, politeia, 2007, pp 133-153.

31. IDOU Pascale, *« Les eaux troubles de participation du public »*, Juris Classeur, environnement, N° 7, 2005, pp 80-95.

32. JADOT Benoit, *« La participation du public en droit communautaire de l'environnement, à l'heure de la convention d'Aarhus »*, la participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, les Cahiers du GRIDAUH, n° 17, 2007, pp 37-74.

33. JEGOUZO Yves, « *La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation* », l'enquête publique, N° 70, 2011, pp 25- 30.

34. KEBAILI Hayet, *« l'importance stratégique de la communication interne dans les organisations* », article disponible sur le site : www.enssea.net , consulté le20 mars 2015, pp 128-140.

35. KHELOUFI Rachid, *« Réflexion sur la décentralisation à travers l'avant-projet du code de la wilaya »*, Idara, n° 3, 2005, pp 237-257.

36. LAHORGUE Marie-Béatrice, *« La nouvelle gouvernance écologique : Quelle avancées pour l'information et la participation du citoyen au décisions publiques ayant une incidence environnemental ? »*, Juris Classeur, environnement et développement durable, Paris, 2011, disponible sur : Lexis.Nexis.com, pp 1-26.

37. La liberté d'expression en Europe, *Jurisprudence relative à l'article 10 de la convention européenne des droits de l'Homme*, Dossiers sur les droits de l'homme, n° 18, éditions du Conseil de l'Europe, 2006, pp 82-91.

38. LAVOUX Thierry, *« L'information environnementale : nouvel instrument de régulation politique en Europe ? »*, Revue internationale de politique comparée, vol 10, n° 2, 2003, pp 177-194

39. LECA Jean, « *La démocratie à l'épreuve des pluralismes* », Revue française de science politique, vol 46, n° 2, 1996, pp. 225-279.

40. LE CLAINCHE Michel, « *L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ?* », revue française d'administration publique, N° 137-138, 2011, pp 39-48 **.**

41. LE LOUARN Patrick, *« Démocratie de proximité et protection de l »environnement : La participation du citoyen local. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité »*, Revue juridique de l'environnement, n° 04, 2002, pp 589-603.

42. MONTIALOUX Claire, *« Service public et intérêt général »*, Regards croisés sur l'économie, n° 2, En Ligne sur : www.cairn.info , consulté le 29 décembre 2017 , pp25-26.

43. PASCAL Kamina, *« Droit d'auteur et article 10 de la convention européenne de droit de l'Homme »*, les nouvelles frontières du droit d'auteur, LEGICOM, n° 25, 2001, pp 7-16.

44. PERROULAZ Gérard, *« Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle* », annuaire suisse de politique de développement, n° 23, 2004, pp 9−24.

45. PESQUEUX Yvon, *« Le « nouveau management public » ou (New Public Management) »*, 2010, [En Ligne] sur : hal.archives-ouvertes.fr. pp 1-12.

46. PIRAUX Alexandre, *« La double nature de la transparence dans l'administration »*, revue d'administration publique, Vol 1, N° 12, 2015, pp 1-34.

47. PONCE VASQUEZ Daniel, « *La participation citoyenne : Un lien de qualité entre la démocratie et la gouvernance*, Démocratie et gouvernance mondiale, quelle régulation pour le21° siècle », UNESCO- KARTHALA, Paris, 2003, pp 155-171.

48. PREMAT Christophe, *« Les enjeux du référendum local »*, chapitre d'ouvrage, le Harmattan, 2008, [En ligne]: https://halshs.archives-ouverte.fr , consulté le 20 janvier 2018. pp 77- 107.

49. PRIEUR Michel, *« La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale »*, Revue juridique de l'environnement, n° spécial, 1999, pp 9-29.

50. ROUSSEAU Dominique, *« Le référendum est-il un outil démocratique ? »*, Conférence-débat, les soirées débats du GREP Midi-Pyrénées, Toulouse, le 18 novembre 2017, pp 1-24.

51. Roux Laëtitia, *« L'administration électronique : Un vecteur de qualité de service pour les usagers ? »*, Informations sociales, n° 158, Paris, 2010, pp 20-29.

52. SAUVE Jean-Marc, *« Les nouveaux modes de décision publique »*, Forum de Trans Europe Experts, les enjeux juridiques européens, Nouvelles gouvernances et nouvelles régulations en Europe, 30 mars 2011, Paris, pp. 01-12.

53. THIRIOT Céline, *« Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : Eléments de réflexion à partir du cas du Mali »*, Revue internationale de politique comparé, vol 09, n° 02, 2002, pp 277-295.

54. TOUZARD Hubert, *« Consultation, concertation, négociation, une courte note théorique »* négociations, N° 5, pp 67-74.

55. VAN LANG Agathe, *« Le principe de participation : un succès inattendu »*, Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, n°43, pp 25-41.

56. VEDEL Thierry, *« L'idée de démocratie électronique origines, visions, question »*, paru dans Le désenchantement démocratique, sous la direction de PERRINEAU Pascal, éditions de l'aube, Paris, 2003, pp 243-266.

IV. Actes de colloques

1. ESSAID Taib, *« La participation locale »*, Recueil des actes du séminaire national : Les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance « Réalité et Perspectives », faculté de droit, Université Abderrahmane MIRA, Bejaia, les 2, 3 et 4 décembre 2008, pp 63-73.

2. RENAUD Dénoie, *« La transparence : Vertus et limites »*, acte du colloques sur la transparence et secret, in colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, Institut Français des Sciences Administratives, Commission d'accès aux documents administratifs, la documentation française, Paris, 2004.

3. SAUVE Jean-Marc, *« Transparence, valeurs de l'action publique et intérêt général »*, Actes du colloque sur la culture du secret contre transparence sans limite : quel équilibre pour garantir l'intérêt général ?, Organisé par Transparence International France, 05 juillet 2011, pp 1-7.

4. FUCHS Olivier, SAUVE Jean-Marc, *« Référendum et démocratie »*, in actes de la journée d'étude sur : théorie et pratiques du référendum, organisé par la société de législation comparé, paris, 04 novembre 2011.

V. Interviews

1. Interview de Mr **HERVE Pourtois**, lors du colloque sur *La démocratie participative en questions… et en pratiques*, Colloque du 40° anniversaire de la FOPES, UCL, Paris, 2015.

2. Interview de Mr **REMAN Pierre**, lors du colloque sur *La démocratie participative en questions… et en pratiques*, Colloque du 40° anniversaire de la FOPES, UCL, Paris, 2015.

VI. Textes juridiques

A-Textes constitutionnelles étrangers

1. La constitution française du 04 octobre 1958, [En Ligne] sur : www.légifrance-gouv.fr, consulté le 20 mai 2017.

2. Loi constitutionnel n° 2003-267, *relative à l'organisation décentralisée de la république*, J.O.R.F du 28 mars 2003, modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724, relative à la modernisation de institution de V^{e} république, [En ligne] : www.legifrance.fr .

B- Traités internationaux

1. Convention américaine relative aux droits de l'Homme, adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, à la conférence spécialisée interaméricaine sur les droits de l'Homme, disponible sur le site : www.oas.org , consulté le 20 janvier 2018.

2. Déclaration de Stockholm, conférence de Nations Unies sur l'Environnement, réunie du 05 au 16 juin 1972, ayant examiné la nécessité d'adopter une conception commune et des principes communs qui inspireront et qui guideront les efforts des peuples du mande en vue de préserver et d'améliorer l'environnement, disponible sur le site : www.diplomatie.gouv.fr

3. Déclaration de Salzbourg 1980, Annexe aux documents environnement et droit de l'Homme, UNESCO, Paris, 1987.

4. Charte mondiale de la nature, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, RES n° 37/7, le 28 octobre 1982.

5. Convention n° 124, du 24 avril 1986, portant *« La convention européennes sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales »*, Strasbourg.

6. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adopté en 1992, disponible sur le site : www.diplomatie.gouve.fr .

7. La charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, du 05 juillet 1996, disponible sur le site électronique : www.accomplir.asso.fr, consulté le 20 avril 2018.

8. Convention des Nations Unies Contre la Corruption, office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Vienne, New York, 2004.

9. Charte de l'environnement française, du 01 mars 2005, **[**En Ligne] sur : www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 22 juin 2018**.**

10. ***La charte de la participation du public (pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie),*** ministère de la transition écologique et solidaire, [En Ligne] sur : www.ecologique-solidaire.gouv.fr , consulté le 19 juin 2017.

VII. Textes législatifs

A- Lois organiques

-Loi organique n° 2011-333, du 29mars 2011, *Relative au défenseur des droits*, J.O.R.F n° 0075, du 30 mars 2011.

B- Lois ordinaires

1. Loi n° 78-17, *Relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, J.O.R.F du 06 janvier 1978 modifiée par la loi n° 2018-493, J.O.R.F du 20 juin 2018.

2. Loi n° 78-753 , *Portant divers mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, J.O.R.F du 18 juillet 1978, modifié par l'ordonnance n° 2009- 483 du 29 avril 2009, prise en application de l'article 35 de la loi n° 2008-696, relative aux archives , J.O.R.F du 15 juillet 2008, abrogé par l'ordonnance n° 2015-134, relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, J.O.R.F du 23 octobre 2015, [En Ligne] sur : www.légifrance-gouv.fr .

3. Loi n° 79-587, *Relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public*, J.O.R.F du 11 juillet 1979, [En Ligne] sur : www.légifrance-gouv.fr .

4. Loi n° 83-630, *Relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement*, J.O.R.F du 12 juillet 1983, **[**En Ligne] sur : www.légifrance.fr, consulté le 22 juin 2018.

5. Loi n°95-101, *Relative au renforcement de la protection de l'environnement*, J.O.R.F du 02 février 1995, **[**En Ligne] sur : www.légifrance.fr, consulté le 22 juin 2018.

6. Loi n° 2000-321 , Relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, journal officiel du 12 avril 2000 , modifiée par la loi n° 2013-1005, habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, journal officiel du 12 novembre 2013, abrogée par l'ordonnance n° 2015-1341, relative aux dispositions législatives du codes des relations entre le public et l'administration, J.O.R.F du 23 octobre 2015, [En Ligne] sur : https://www.legifrance.gouv.fr .

7. Code générale des collectivités territoriales, modifié par la loi n° 2004-809, du 13 aout 2004, *relative aux libertés et responsabilités locales*, J.O.R.F du 17 aout 2004, [En Ligne] sur : www.légifrance-gouv.fr .

8. Loi N° 2010-788, *Portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2*», J.O.R.F du 12 juillet 2010, [En Ligne] sur : www.légifrance-gouv.fr .

9. Code de l'environnement français, disponible sur le site électronique suivant : www.legifrance.gouv.fr , consulté le 20 mars 2018.

10. Loi n° 2018-148 du 2 mars 2018, Ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines

décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, J.O.R.F n° 0052, du 03 mars 2018, [En Ligne] sur : www.legifrance.fr .

C- Décret

- Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983, *concernant les relations entre l'administration et les usagers*, JORF du 03 décembre 1983, disponible sur le site électronique : www.legifrance.fr , consulté le 24 mars 2017.

VIII. Documents

1. Avant-projet de la loi relative à la participation citoyenne et aux activités au niveau local, p 3, disponible sur le site : www.interieure.dz

2. *Concertation publique*, article disponible sur le site électronique : www.wikipedia.org, p. 1, 2, consulté le 20 avril 2018.

3. Enquête publique, [En Ligne] sur : www. Wikipidia.org, p.2, consulté le 20 décembre 2018.

4. Fondation pour l'innovation Politique, *« Vers l'administration citoyenne (open data et open government) »*, 12 idées pour 2012, Paris, le 08 décembre 2011, [En Ligne] sur: www.fondapol.org , consulté le 01 avril 2017.

5. Observatoire Marocain de l'Administration Publique, *comment s'y prendre pour simplifier vos procédures*, Royaume du Maroc, Rabat, 2000.

6. Programme de Renforcement des Capacités des Acteurs Locaux du Développement (Cap Del) Démocratie Participative et Développement Local, en partenariat avec le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, l'Union Européenne et le Programme des Nations Unies pour le Développement, Recommandations des Acteurs Locaux pour la mise en œuvre du Cap Del, Optimum communication, Alger, Septembre 2017, [En Ligne] sur :www.undp.org, consulté le 20 janvier 2018.

7. République Algérienne Démocratique et Populaire, *e- Algérie 2013*, décembre 2008, Algérie, [En Ligne] sur : www.algerianembassy.ru.

8. Toupie, dictionnaire en ligne, disponible sur : www.toupie.org, consulté le 01avril 2017.

ثالثا: قائمة المراجع باللُّغة الإنجليزية

I .Books

1. ALAGAPPA Muthiah, *Civil society and political change in Asia (Expending and contracting democratic space)*, Stanford University Press, Stanford, California, 2004.

2. BUCKLEY Nicola, MILLOT Glen, *Guide to organizing scenario workshops to develop partnerships between researchers and civil society organizations (additional section to the science shops online toolbox)*, United Kingdom, 2013.

3. EUROPEAN OMBUDSMAN, *« The role of ombudsman institutions in open government »*, OECD working paper on public governance, n°09, OECD, 2018.

4. KARL Marx, "*Contribution to the critique of Hegel's philosophy of law*", in KARL Marx, FREDERICK Engels, collected works, electric book, vol.3, 1844, online version 2000.

II . Articls

1. ALI ABDULBAQI Ameen Ali, ABDEL FATAH Kamal, ABDEL GADER Salwa, *« Harnessing Reengineering as a Tool for the Development of Public Organizations: A Theoretical Abstraction"* , International Journal of Management and Human Science, volume 02,issue 2, Andra Pradesh, INDE, 2018, pp 46-54.

2. DWAYNE Woods, *« Civil Society in Europe and Africa: Limiting state power through a public sphere*», Africain Studies Review, vol 35, n° 2, 1992, pp. 77- 100.

3. GNAIGER Andrea and SCHROFFENEGGER Gabriela, *« Tool-kit scenario workshops »*, improving interaction between NGOs, universities, and science shops: Experiences and expectations, European commission, 2003, pp 1-18.

4. G. WESS Thomas, "*Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*", Third world quarterly, vol 21, n° 05, 2000, pp 795-814.

5. SHERRY R. Arnstein, *"A ledder of citizen participation »*, Journal of American Planning Association, n° 04, 1969, p p 216-224.

III . Legal texts

A. Ordinary law

-**The Freedom Of Information Act**, available at : http:// www.foia.gov , [accessed 20 juin 2018].

B. Internationl treaties

1. UN General Assembly, Calling of an International Conference on Freedom of information, 14 December 1946, A/RES/59(1), available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f0975.html, [accessed 20 may 2017]

2. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Danemark, 25 june 1998.

فهرس المحتويات

العناوين	أرقام الصفحات
إهداء	
شكر خاص	
قائمة بأهمِّ المختصرات	
مقدمة	09
الباب الأول **اعتماد مقاربة المشاركة: بحث في سُبل تجاوز إشكالات العلاقة بين الإدارة والمواطن**	17
الفصل الأول **علاقة الإدارة بالمواطن: واقع يواجه حتمية التغيير**	19
المبحث الأول: إشكالات علاقة الإدارة العامة بالمواطن	21
المطلب الأول: قصور التنظيم القانوني لعلاقة الإدارة العامة بالمواطن	21
الفرع الأول: المرجعية الدستورية في تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن	22
أولا: محدودية تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في إطار دساتير الأحادية الحزبية	23
1. إنعدام النص الدستوري على علاقة الإدارة العامة بالمواطن في دستور 1963	24
2. دستور 1976: محاولة محدودة لتدارك القصور الدستوري في تنظيم العلاقة	24
3.الشرعية الثورية: أساس القصور الدستوري في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن	25

ثانيا: تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في ظل دساتير النظام المستحدث	26
1. تبني دستور 1989 لبعض مبادئ الديمقراطيات الحديثة	27
2. تأكيد دستور 1996 على المبادئ الديمقراطية التي تحكم المواطن في علاقته بالإدارة	29
الفرع الثاني: إحتواء المرسوم 88-131 لعلاقة الإدارة بالمواطن	31
أولا: توجيه المرسوم 88-131 لمضمون علاقة الإدارة بالمواطن	34
1. التزامات الإدارة العامة أثناء خدمتها للمواطن	34
2. واجبات المواطن حين اتِّصاله بالإدارة العامة	37
3. آليات طعن المواطن في قرارات الإدارة العامة	38
ثانيا: تناقضات المرسوم رقم 88-131	40
1. توسيع نطاق تطبيق أحكام المرسوم رقم 88-131	40
2. تعثُّر المنظّم الجزائري في تحديد صفة المتعامل مع الإدارة العامة	41
ثالثا: تهميش دور البرلمان في تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن	43
المطلب الثاني: قصور الأداء الوظيفي للإدارة العامة	46
الفرع الأول: اختلالات وظيفية تعترض حق المواطن في الخدمة العمومية	47
أولا: الإشكالات الداخلية المؤثِّرة على علاقة الإدارة بالمواطن	47
1. المركزية المفرطة في عمليات اتخاذ القرار	47
2. انعدام الحوار بين أعضاء الجهاز الإداري	52
2.أ. دور الإتصال الداخلي في الإرتقاء بالأداء الإداري	52
2.ب. تجلّيات الأزمة التواصلية وامتداد آثارها على المواطن	54

ثانيا: ضعف أداء الإدارة العامة في التكفُّل بانشغالات المواطن	56
1. تجاهل الإدارة العامة لمطالب المواطن	57
2. تعقُّد إجراءات تمكين المواطن من حقِّه في الخدمة العامة	58
2.أ. الإجراءات الإدارية: ضمانة للمواطن في مواجهة الإدارة	58
2.ب. مظاهر تعقُّد الإجراءات الإدارية	59
3. تجاوز الإدارة لواجب استقبال المواطن	62
الفرع الثاني: تعدُّد أسباب تأزُّم العلاقة بين الإدارة والمواطن	64
أولا: مساهمة العوامل التاريخية والسياسية في بعث أزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن	64
1. الإدارة العامة الجزائرية تركو إستعمارية بمخلَّفات مستقبلية	65
2. تأثُّر الإدارة العامة بطبيعة النظام السياسي الجزائري	66
ثانيا: انعكاس التأويل المشوَّه لمفهوم المصلحة العامة على علاقة الإدارة بالمواطن	68
1. غموض مفهوم المصلحة العامة: باب مفتوح على التجاوزات	69
2. السلطة التقديرية للإدارة: امتياز مُنحرف وعلَّة اختلال العلاقة بين الإدارة والمواطن	70
المبحث الثاني: حتمية تكييف الإدارة العامة بمقتضيات التحديث	72
المطلب الأول: تخليق المرفق العام: خيار استراتيجي للإصلاح	73
الفرع الأول: تخليق المرفق العام: استشراف لمستقبل إداري نزيه	74
أولا: تخليق المرفق العام: تأسيس لإدارة عمومية مُواطنة	75
ثانيا: الإلتزامات الأخلاقية للموظَّف العمومي	78

1. التزامات الموظَّف الأخلاقية الضامنة للمصلحةة العامة	78
2. التزامات الموظَّف الأخلاقية اتِّجاه المواطن	82
الفرع الثاني: المداخل المعتمدة في تخليق المرفق العام	84
أولا: إلزام الإدارة العامة بتعليل القرارات	85
1. موقف المشرِّع الجزائري من التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية	86
2. موقف المشرِّع المغربي من التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية	88
ثانيا: إقرار واجب التصريح بالممتلكات	92
ثالثا: تعزيز دور الرقابة في تخليق المرفق العام	95
المطلب الثاني: عصرنة الإدارة العامة	98
الفرع الأول: تحديث أساليب تقديم الخدمات باعتماد الإدارة الإلكترونية	99
أولا: إستراتيجية التحوُّل إلى الإدارة الإلكترونية	101
1. بوادر التحوُّل إلكترونيًأ في مرحلة ما قبل سنة 2003	101
2. إستراتيجية التحوُّل إلى الإدارة الإلكترونية ابتداء من سنة 2003	102
ثانيا: أبعاد التحوُّل إلى الإدارة الإلكترونية	106
1. الرَّغبة في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن	106
2. تحقيق الديمقراطية التشاركية الرقمية	108
الفرع الثاني: تبسيط الإجراءات الإدارية: من ضرورات العصرنة	110
أولا: السياسة المعتمدة في تبسيط الإجراءات الإدارية	111
1. الهياكل المستحدثة للتبسيط الإداري	111
2. الإجراءات المعتمدة للتبسيط الإداري	116
2.أ. تقليص عدد الوثائق المطلوبة	116

2.ب. إقرار مبدأي الإحلال والحلول	118
ثانيا: المبادئ المعتمدة في تبسيط الإجراءات الإدارية	119
1. مبدأ شمولية التبسيط	119
2. مبدأ التنسيق: يحقق فعالية أداء الإدارة العامة	121
الفصل الثاني **المواطن في صلب الإصلاحات: نحو تدبير جديد للشأن العمومي**	122
المبحث الأول: إشراك المواطن في تدبير الشأن العمومي: رهان جديد للإصلاح	123
المطلب الأول: تنامي دور المواطن: من ممارسة حق الإنتخاب إلى الحق في الإستشارة	124
الفرع الأول: المشاركة غير المباشرة للمواطن في تدبير الشأن العمومي	125
أولا: الانتخاب وسيلة المواطن في التدبير غير المباشر للشأن العمومي	126
1. الإختلاف الفقهي في تكييف الحق في الإنتخاب	127
2. اعتماد مبدأ الإقتراع العام: كفالة لحق المواطن في الإنتخاب	129
ثانيا: الانتخابات المحلية: استحقاق يسمح بإشراك المواطن	132
الفرع الثاني: المشاركة المباشرة للمواطن في تدبير الشأن العمومي	134
أولا: الديمقراطية التشاركية: مقاربة المفهوم	135
1. أسباب اعتماد مقاربة المشاركة	139
1.أ. غياب قنوات تعبير المواطن عن انشغالاته خارج المواعيد الإنتخابية	139
1.ب. عجز الإصلاحات التقليدية عن احتواء الأزمة بين الإدارة والمواطن	141
2. مساهمة اللاَّمركزية الإقليمية في تفعيل دور المواطن في المشاركة	142

2.أ. تأكيد الدستور على دور اللاَّمركزية في تحقيق الديمقراطية التشاركية	143
2.ب. ضرورة الإهتمام بتكوين المنتخب المحلِّي لتحقيق فعالية اللاَّمركزية	145
2.ت. إعداد برنامج إصلاحي لتفعيل المشاركة على مستوى البلديات	146
ثانيا: مشاركة المواطن في تدبير الشأن العمومي من مقتضيات الحكم الراشد	149
المطلب الثاني: مبررات الإنفتاح على حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي	152
الفرع الأول: تعدُّد أهداف الديمقراطية التشاركية	153
أولا: اعتماد مقاربة المشاركة: احتواء للأزمات	153
1. احتواء أزمة الديمقراطية التمثيلية	154
2. رد الإعتبار للمواطنة	158
ثانيا: الأهداف الإدارية لتمكين المواطن من حق المشاركة	160
1. المشاركة : مخرج لأزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن	160
2. تحقيق الشرعية الإدارية	161
الفرع الثاني: التحوُّل من منطق التسيير التقليدي إلى منطق التدبير التشاركي	163
أولا: تحقيق أهداف التدبير العمومي الجديد	163
ثانيا: تغيير أنماط اتَّخاذ القرارات الإدارية	165
1. الانتقال من عملية اتِّخاذ القرار إلى عملية صنع القرار	166
2. ترشيد عملية اتِّخاذ القرارات الإدارية	170
المبحث الثاني: الانفتاح القانوني على حق المشاركة في تدبير الشأن العمومي	173

المطلب الأول: التكريس الدولي والدستوري لحق المواطن في المشاركة	174
الفرع الأول: الإعتراف الدولي بحق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي	174
أولا: المرجعية الدولية في تنظيم حق المشاركة في تدبير الشأن العام	175
ثانيا: التكريس الدولي لحق المشاركة في تدبير الشأن العام في مجال البيئة	177
1. التكريس الضمني لحق المواطن في المشاركة	177
2. التكريس الصريح لحق المواطن في المشاركة	179
ثالثا: موقف الهيئات المختصة بحماية حقوق الإنسان من حق المشاركة	184
الفرع الثاني: حق المواطن في المشاركة: حق دستوري هادف	187
أولا: حصر حق المشاركة في فئة المواطن –الموظَّف–	187
1. بروز فكرة مشاركة المواطن – الموظف–	188
2. أهداف مشاركة المواطن – الموظف –	190
3. الطرق المسخَّرة لتفعيل حق الموظَّفين في المشاركة	191
4. صورية مشاركة المواطن – الموظف –	192
ثانيا: امتداد الإعتراف الدستوري بحق المشاركة لفئة المواطن – المرتفق–	193
المطلب الثاني: التكريس التشريعي لحق المواطن في المشاركة	201
الفرع الأول: تضمين قوانين الجماعات الإقليمية بحق المواطن في المشاركة	202
أولا: تكريس حق المشاركة في قوانين الجماعات الإقليمية السَّارية المفعول	202
1. إكتفاء المشرع بتكريس حق المواطن في الإنتخاب	202
2. كفالة حق المشاركة خارج المواعيد الإنتخابية	204
ثانيا: تكريس حق المشاركة في مشروع القانون التمهيدي المتعلِّق بالجماعات الإقليمية	211

الفرع الثاني: تكريس حق المشاركة في مشروع القانون المتعلِّق بماركة المواطن والنشاطات التشاركية على المستوى المحلِّي	213
أولا: مفهوم مقاربة المشاركة وفق تصوُّر السلطات العامة	214
ثانيا: الفئات المعنية بممارسة حق المشاركة والحقوق اللَّصيقة به	217
ثالثا: مجالات تفعيل حق المشاركة وآليات ممارسته	218
الباب الثاني **إشراك المواطن في تدبير الشأن العمومي: سياسة معتمدة على نحوٍ محدود**	226
الفصل الأول **آليات تمكين المواطن من ممارسة حق المشاركة**	228
المبحث الأول: الإعلام الإداري: مدخل لتنزيل مقتضيات الحوكمة	229
المطلب الأول: الإعلام الإداري: إلتزام مفروض لتحقيق أهداف متعدِّدة	229
الفرع الأول: حول الحق في الإعلام الإداري	230
الفرع الثاني: مبادئ وأساليب تداول المعلومات الإدارية	233
أولا: المبادئ الدولية المرتبطة بالحق في الإعلام الإداري	234
ثانيا: أساليب تداول المعلومات الإدارية	238
1. الإفصاح الإستباقي عن المعلومة الإدارية	238
2. الإفصاح التفاعلي عن المعلومة الإدارية	243
الفرع الثالث: أهمِّية الحق في الإعلام الإداري	245
أولا: تحقيق شفافية الإدارة العامة	246
ثانيا: الإعلام الإداري: ضمانة لممارسة حق المشاركة	249

المطلب الثاني: التكريس القانوني لحق المواطن في الإعلام الإداري	252
الفرع الأول: التكريس الدولي والإقليمي للحق في الإعلام الإداري	253
أولا: الإعتراف الدولي بالحق في الإعلام الإداري	253
1. التكريس الدولي العام لحق المواطن في الإعلام الإداري	254
2. التكريس الدولي لحق المواطن في الإعلام الإداري في مجال البيئة	257
ثانيا: التكريس الإقليمي للحق في الإعلام الإداري	259
الفرع الثاني: التكريس الداخلي للحق في الإعلام الإداري	262
أولا: الدستور: مصدر رئيسي للحق في الإعلام الإداري	263
ثانيا: تبني الحق في الإعلام الإداري في النصوص التشريعية	264
1. تبني قوانين الجماعات الإقليمية للحق في الإعلام الإداري	265
2. التكريس الداخلي للحق في الإعلام الإداري في مجال حماية البيئة	267
ثالثا: تنظيم الحق في الإعلام الإداري بموجب مرسوم رقم 88-131	271
1. عدم تحديد المقصود بالوثيقة الإدارية	273
2. حصر نطاق المستفدين من حق الإعلام الإداري	275
المبحث الثاني: الدعائم الإستشارية لممارسة حق المشاركة وتطبيقاته	278
المطلب الأول: الدعائم الإستشارية لممارسة حق المشاركة	279
1. الفرع الأول: التحقيق العمومي: إجراء قبلي ذو طابع وقائي	279
أولا: اعتماد إجراء التحقيق العمومي في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية	280
1. التحقيق الإداري المسبق: إجراء إداري غير نزاعي	281
2. التحقيق الجزئي: إجراء ذو طابع إلزامي	284
2.أ. تعيين المحافظ المحقق	284

2.ب. مهام المحافظ المحقق	285
ثانيا: إمتداد نطاق إعتماد إجراء التحقيق العمومي	288
الفرع الثاني: الإستشارة والتشاور: آليتين ديمقراطيتين وقائيتين	294
أولا: الإستشارة: إجراء سابق عن إتِّخاذ القرار	294
1. الأشكال التي يتَّخذها إجراء الإستشارة	296
1.أ. الإدارة الإستشارية	296
1.ب. الإستفتاء الإستشاري المحلي	299
2. تبني أسلوب الإدارة الإستشارية	299
ثانيا: التشاور: دعامة إجرائية لتعزيز ممارسة المشاركة	301
المطلب الثاني: تطبيقات الديمقراطية التشاركية باعتماد الدعائم الإستشارية	307
الفرع الأول: البناء الديمقراطي لمخطَّطات التهيئة والتعمير المحلية	308
أولا: المنهج الديمقراطي المعتمد في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير	309
1. كيفيات إشراك المواطن في مرحلة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير	310
1.أ. إعتماد نظام المداولة: يكشف عن ضرورة إشراك الجمعيات	310
1.ب. إعتماد إجراء التشاور: ترسيخ لقيم الديمقراطية التشاركية	311
1.ت. إعتماد إجراء التحقيق العمومي: تعزيز لفرص إشراك المواطن	312
2. إرفاق ملف المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بسجل ونتائج التحقيق	313
3. مراعاة خلاصات التحقيق عند الإقتضاء في مرحلتي التعديل والمراجعة	314

ثانيا: البناء الديمقراطي لمخطط شغل الأراضي	315
1. كيفيات إشراك المواطن في مرحلة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير	315
1.أ. إعتماد نظام المداولة: يكشف عن ضرورة إشراك الجمعيات	315
1.ب. إعتماد أسس التشاور: ترسيخ لقيم الديمقراطية التشاركية	317
1.ت. إعتماد إجراء التحقيق العمومي: تعزيز لفرص إشراك المواطن	318
2. إرفاق ملف المصادقة على مخطط شغل الأراضي بسجل ونتائج الإستقصاء	319
3. مراعاة خلاصات التحقيق العمومي عند الإقتضاء في مرحلتي التعديل والمراجعة	319
الفرع الثاني: البناء الديمقراطي للقرارات البيئية	320
أولا: مشاركة المواطن في مناقشة الدراسات البيْئية بعد إعدادها من صاحب المشروع	321
ثانيا: إقتران مشاركة المواطنين في صنع القرارات البيئية بمبدأ الإعلام البيْئي	324
الفصل الثاني **مبدأ المشاركة بين تعدُّد الفاعلين ومحدودية الأدوار**	329
المبحث الأول: تسْخير المجتمع المدني: دعامة تأسيسية لتنظيم المشاركة	330
المطلب الأول: بروز مفهوم المجتمع المدني	331
الفرع الأول: تباين المواقف الفقهية في تحديد مفهوم المجتمع المدني	332
أولا: موقف فقهاء المدرسة الكلاسيكية من مفهوم المجتمع المدني	333
1. موقف الفقيه توماس هوبز	335
2. موقف الفقيه جون لوك	336

3. موقف الفقيه جون جاك روسو	337
ثانيا: موقف فقهاء المدرسة الحديثة من مفهوم المجتمع المدني	340
1. موقف الفقيه فريديريك هيغل	340
2. موقف الفقيه كارل ماركس	341
3. موقف الفقيه أنطونيو غرامشي	343
الفرع الثاني: مفهوم المجتمع المدني	345
أولا: تعريف المجتمع المدني	345
ثانيا: أسباب تنامي دور المجتمع المدني	348
الفرع الثالث: تبني مفهوم المجتمع المدني من طرف التشريعات العربية	353
المطلب الثاني: تنوُّع تركيبة المجتمع المدني ودوره في مكافحة الفساد	355
الفرع الأول: تركيبة المجتمع المدني على الصعيدين الدولي والوطني	355
أولا: المنظمات الدولية غير الحكومية: ممثِّلة المجتمع المدني الدولي	356
1. أسباب بروز المجتمع المدني الدولي	356
2. المركز القانوني للمنظَّمات الدولية غير الحكومية	359
3. خضوع المنظَّمات الدولية غير الحكومية للمسائلة	360
ثانيا: الهيئات التشاركية على المستوى الوطني	361
1. الجمعيات: وسيط يضطلع بدور المشارك الفاعل	361
2. النقابات العمَّالية والمهنية: همزة وصل بين العمال وأرباب العمل	365
3. إسْتبعاد الأحزاب السياسية من دائرة الهيئات التشاركية	369
الفرع الثاني: مساهمة المجتمع المدني في الوقاية من جرائم الفساد	370
أولا: مساهمة المجتمع المدني في التوعية والتحسيس بخطورة ظاهرة الفساد	372
ثانيا: استعانة المجتمع المدني بوسائل الإعلام للتصدِّي لظاهرة الفساد	376

ثالثا: الإعتراف بحق الجمعيات في التقاضي	380
المبحث الثاني: الحدود التي تحول دون تحقيق فعالية المشاركة	383
المطلب الأول: غياب ضمانات تفعيل حق المشاركة	384
الفرع الأول: قصور الإرادة التشريعية عن تنظيم حقي المشاركة والإعلام الإداري	384
أولا: عمومية التكريس القانوني لحق المواطن في المشاركة	384
1. عدم دقة التكريس القانوني الدولي والإقليمي للحق في المشاركة	385
2. عمومية التكريس الداخلي للحق في المشاركة	387
ثانيا: إفتقاد الحق في الإعلام الإداري لنص تشريعي ينظِّمه	389
الفرع الثاني: عرقلة حق المواطن في المشاركة في تدبير الشأن العمومي	394
أولا: إعتماد حجَّة السرِّية الإدارية	395
ثانيا: إسْتئثار الإدارة العامة بصلاحية تمكين المواطن من حق المشاركة	398
الفرع الثالث: عرقلة نشاط المجتمع المدني	399
أولا: إحكام السيطرة على الهيئات التشاركية	399
ثانيا: فرض شروط تعجيزية تحدُّ من إمكانيات إنشاء الهيئات التشاركية	402
الفرع الرابع: محدودية ضمانات حماية حقي المشاركة والإعلام الإداري	405
أولا: التخلُّف عن توفير الحماية غير القضائية	405
ثانيا: محدودية الضمانات القضائية المسخرة لحماية الحق في الإعلام الإداري	409
المطلب الثاني: الحدود المرتبطة بآليات تمكين المواطن من حقِّه في المشاركة	412
الفرع الأول: شكلية الدعائم الإجرائية المسخَّرة لتفعيل مقاربة المشاركة	412
أولا: عدم فعالية إجراء التحقيق العمومي	413

1. شكلية إجراء التحقيق العمومي	413
2. التحقيق العمومي: نقطة مرور إلزامية	414
3. التحقيق العمومي: وسيلة إعلام غير كافية	416
ثانيا: عدم فعالية إجرائي الإستشارة والتشاور	416
الفرع الثاني: عدم إنفتاح المشرع الجزائري على الآليات الأخرى للمشاركة	418
أولا: النقاش العام: إجراء هام لكن غير معتمد	418
1. مؤتمرات الإجماع العام	420
2. هيئات المحلَّفين من المواطنين	422
3. سيناريوهات ورشات العمل	423
4. مؤتمرات التصويت	424
5. اللَّجنة الوطنية للمناقشة العامة	425
ثانيا: الإستفتاء المحلي التشاركي	426
ثالثا: الميزانية التشاركية	432
خاتمة	435
قائمة المراجع	445
فهرس	504

المشاركة: صورة لتجديد علاقة الإدارة بالمواطن

تشكِّل مسألة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن ورشة إصلاحية هامة تندرج ضمن الإنشغالات المتزايدة للنهوض بتسيير الشأن العمومي، لاسيما بعد اسْتفحال ظاهرة البيروقراطية والفساد الإداري ومساهمتها في خلق أزمة ثقة بين الطرفين، وعليه يقتضي أمر تجديد العلاقة تبنّي سياسة إصلاحية حقيقية بتوفير حلولَ بديلة تُساهم في ترشيد عملية اتِّخاذ القرارات، لهذا فإنَّ إعْتماد مقاربة المشاركة يعدُّ مدخلاً للإصلاح، كونها تقوم على فكرة تمكين المواطن من حق المساهمة في عمليات صنع القرارات والإقتناع بها بشكل حضاري، فهي تُعبِّر عن ذلك التطور الذي تشهده الديمقراطية، كما أنَّها آلية تسْمح برسم الحدود الفاصلة بين امتيازات السلطة العامة و الحق في المشاركة بالآليات التي يكفلها القانون.

بعد أنْ برز مفهوم المشاركة في المجتمعات المعاصرة كفكرة حديثة تهدف لاحتواء أزمة الديمقراطية التمثيلية اعترف القانون الجزائري للمواطن بحق المشاركة في صنع القرار، غير أنَّ ما يُعاب على هذا الموقف هو انفتاحه المحدود على آليات المشاركة حيث حصرها في مبدأ الإعلام الإداري والإجراءات ذات الطابع الاستشاري.

La participation : Un aspect de la relation renouvelée entre l'administration et le citoyen

L'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens constitue l'essentiel des objectifs de la réforme, celle-ci s'inscrit dans le souci croissant d'améliorer la gestion des affaires publiques, en particulier après l'expansion des phénomènes de la bureaucratie et de la corruption entrainant une crise de confiance entre les parties.

Par conséquent, le renouvellement de la relation nécessite l'adoption d'une véritable politique de réforme en proposant des solutions alternatives contribuant à la rationalisation des actions de prise de décisions.

Pour cela, l'adoption du principe de participation est une approche de la réforme, car elle repose sur l'idée de permettre aux citoyens de participer au processus décisionnel, et d'en être convaincu ainsi cette évolution de la démocratie, constitue un mécanisme qui permet de redéfinir les rapports de la puissance publique avec le droit de participer relevant des mécanismes garantis par la loi.

Cependant, le législateur Algérien a essayé d'adapter le système juridique aux exigences de la bonne gouvernance en reconnaissant aux citoyens le droit de participer à la construction de la décision ; mais, ce dernier, n'a pas adopté tous les mécanismes de la participation en les limitant dans le principe de l'information administrative et les procédures à caractères consultatifs.

Participation: An aspect of the renewed relationship between the administration and the citizen

The improvement of the relationship between the administration and the citizens constitutes the main objectives of the reform, which is part of the growing concern to improve the management of public affairs, especially after the expansion of the phenomena of bureaucracy and corruption leading to a crisis of trust between the parties.

Therefore, the reform process requires the adoption of a real reform policy by providing alternative solutions that contribute to the rationalization of the decision-making process.

For this purpose the adoption of the principal of participation is an approach of the reform, because it is based on the idea of allowing citizens to participate in the decision-making process, and thus to be convinced of this evolution of democracy, constitutes a mechanism which makes it possible to redefine the relations of public authority with the right to participate under the mechanisms guaranteed by law.

The participatory democracy has emerged in the modern societies with the aim of remedying to the loss of the legitimacy which results from the crisis of the representation, that's why the involvement of citizens in the construction of the local decisions has become a necessity for the effectiveness of the decentralization.

However, the Algerian legislator has tried to adapt the legal system according to the requirement of good governance buy recognizing to the citizens the right to participate in the decision making, but this last one, did not adopt all mechanisms of participation by limiting them in the principle of the administrative information and the consultative procedures.