

الضمانات القانونية والآليات المؤسساتية لحماية المواطنة الإدارية في الجزائر : دراسة مسحية

The legal guarantees and institutional mechanisms for administrative citizenship protection in Algeria : a survey study

كعرار سفيان¹

¹ جامعة سطيف 2 (الجزائر)، s.karar@univ-setif2.dz

تاريخ النشر: 2020/12/29

تاريخ القبول: 2020/12/18

تاريخ الاستلام: 2020/10/18

ملخص:

تحتضن المواطنة الإدارية في الجزائر مجموعة من الضمانات القانونية والآليات المؤسساتية التي تعمل على تفعيل قيمها، ففيما يخص الضمانات القانونية يتعلق الأمر بالأسس الدستورية انطلقا من دساتير 1963، 1976 و1989 والتعديلات الدستورية اللاحقة، أو تعلق الأمر بالأسس التشريعية خاصة من خلال قوانين البلدية والولاية، أو الأسس التنظيمية خاصة المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، أما فيما يتعلق بالآليات المؤسساتية فهي تنقسم إلى آليات ذات علاقة مباشرة مع حماية قيم المواطنة الإدارية من خلال خاصة محافظة الإصلاح والتجديد الإداريين، هيئة وسيط الجمهورية، الوزارة المنتدبة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، المرصد الوطني للمرفق العام، أو من ناحية المؤسسات ذات العلاقة غير المباشرة مع حماية المواطنة الإدارية كاللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها والمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

كلمات مفتاحية: المواطنة الإدارية، الضمانات القانونية، الآليات المؤسساتية، حماية مباشرة، حماية غير مباشرة

تصنيفات JEL : K 19

Abstract : Administrative citizenship in Algeria enjoys a range of legal guarantees and institutional mechanisms that give effect to its values, Legal guarantees relate to constitutional foundations, starting with the 1963 constitution, 1976 and 1989 and subsequent constitutional amendments, it also relates to legislative basis in particular through municipal and prefecture laws, or regulations in particular the decree of 88-131 regulating relationships between the administration and the citizen, and with regard to the institutional mechanisms, they are divided into mechanisms directly

related to protection of the values of citizenship administrative through by the commission of Reform and Renewal administrative, The Mediator of the Republic, the Ministry delegate in charge of reforming the public service, the ministry delegated to the Prime Minister in charge of Public Service Reform, The National Observatory of Public Utilities, Or the relevant institutions with indirect protection of the administrative citizenship, such as the Advisory Commission for the Promotion and Protection of Human Rights and the National Human Rights Council.

Keywords: Administrative citizenship, legal guarantees, institutional mechanisms, direct protection, Indirect protection.

JEL Classification Codes: K 19

المؤلف المرسل: كهرار سفیان

1. مقدمة

تشكل العلاقة بين الإدارة والمواطن أحد المحاور الكبرى التي تركز عليها الدولة الوطنية في سبيل بناء أو إعادة بناء علاقتها مع رعاياها، لذلك اتجهت إرادة المؤسس، المشرع والمنظم الجزائري نحو سن مجموعة من القوانين وإرساء بعض الهيئات ذات الطابع المؤسساتي من أجل تفعيل المواطنة الإدارية في الجزائر، ليس فقط من ناحية تسهيل التواصل ما بين المواطن الإداري والمرفق العمومي ولكن أيضا من خلال محاولة الوصول إلى بناء قيم الثقة المتبادلة بما يساهم في الحفاظ على هيبة الدولة وبسط احترامها.

إن المسار القانوني الذي عرفته المواطنة الإدارية في الجزائر يتنوع من خلال المنحى التطوري الذي عرفته وتعرفه المنظومة القانونية في الجزائر من أسس دستورية، تشريعية وتنظيمية بدءا من دستور 1963 إلى غاية أحدث نص تنظيمي، لذلك ستتغير طبيعة التعامل القانوني تبعا للخصائص الجديدة التي تميز المرفق العام ولكن أيضا من خلال المتطلبات التي تنتج وفقا للحاجيات التي تميز المواطن الإداري.

لذلك سنحاول طوال هذه الورقة البحثية الإجابة على السؤال الرئيسي التالي :

ما هي الضمانات القانونية والآليات المؤسساتية التي تعنى بحماية قيم المواطنة الإدارية في الجزائر؟

سنحاول معالجة هذا السؤال المركزي من خلال الإجابة على الأسئلة الفرعية التالية :

- أي مفهوم لمصطلح المواطنة الإدارية؟
- ما هي أهم الضمانات القانونية المقررة لحماية قيم المواطنة الإدارية في الجزائر؟
- ما هي أهم الآليات المؤسساتية الخاصة بتفعيل المواطنة الإدارية في الجزائر؟

سنحاول الإجابة على هذه الأسئلة الفرعية من خلال المحاور التالية :

أولاً : الإطار المفاهيمي لمصطلح المواطنة الإدارية

ثانياً : الضمانات القانونية لحماية المواطنة الإدارية في الجزائر

ثالثاً : الآليات المؤسساتية الخاصة بتفعيل المواطنة الإدارية في الجزائر

الدراسة ستكون مسحية تطويرية كنمط وصفي يدرس أنماط ومراحل نمو الظاهرة موضوع البحث عبر الزمن، لذلك سنسلك فيما يلي أسلوباً تراكمياً بغية الوصول إلى نتائج الورقة البحثية من خلال معرفة مدى توفيق المؤسس، المشرع أو المنظم في تعامله مع حماية قيم المواطنة الإدارية في الجزائر.

2. الإطار المفاهيمي لمصطلح المواطنة الإدارية

ينبغي علينا قبل التعمق في سؤال المواطنة الإدارية في الجزائر التطرق إلى تبسيط مفهوم هذه المواطنة، والتي تتكون من متغيري الإدارة والمواطنة، الأمر الذي يقتضي تخصيص عنصري بحث لكلهما.

1.1. تعريف مصطلح الإدارة العامة

يعتبر مصطلح الإدارة في تعريفه اللغوي مشتقاً من مصطلحين لاتينيين المصطلح الأول : Ad ويعني خدمة أو عمل، أما المصطلح الثاني Ministrare ويعني الآخرين، وبذلك تعني العبارة المركبة "خدمة الآخرين".

أما في التعريف الاصطلاحي فيقصد بالإدارة العامة : القدرة، المهارة، الكفاءة في تنفيذ إرادة، هدف، قرار أو سياسة، ينقسم تعريف الإدارة العامة إلى شقين وهما : الإدارة التي يعنى بها النشاط، والعمومية التي يعنى بها صفة هذا النشاط لتمييزها عن ما يعرف بالإدارة الخاصة (غزلان، 2009، ص 6).

تباينت التعريفات المتعلقة بالإدارة العامة وتعددت بالنظر لاختلاف المداخل والخلفيات العلمية، السياسية، الاقتصادية والقانونية لمصطلح الإدارة العامة. فعرّفها البعض بأنها : "العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب"، كما عرفها البعض الآخر بأنها : "تنظيم وإدارة الأفراد والمواد لتحقيق الأهداف التي تصنعها الدولة (عمران، 2015، ص ص 476، 477).

عرفها آخرون بأنها مجموعة الأجهزة ذات الطابع الإداري التي تنشئها الدولة لضمان تنفيذ سياستها العامة في المجتمع، بمعنى أن الإدارة العامة بمفهومها الوظيفي هي تنفيذ السياسة العامة للدولة تجاه مواطنيها غير أن مفهوم المواطن سرعان ما يتحول عن معناه السياسي كعنصر بمدلول المشاركة في الحكم، إلى مدلول آخر يحمل معنى الخضوع أو الاحتواء في العمل الإداري، بمعنى الانصياع لإرادة الإدارة. إن هذه الأخيرة سواء كانت حاكمة أو خادمة، بعبارة أخرى أي كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه في علاقتها مع المتعامل معها : الضبط الإداري أو المرفق العام- تتولى ذلك وهي تتمتع بالسلطة- أي حق

التحكم في إرادة الغير- وهي سلطة مستمدة من قرينة المشروعية التي تتمتع بها أصلا ودون الحاجة إلى إثبات ذلك (العرنان مولود، 2011، ص ص 169، 170).

إن هذه التعاريف المختلفة تتفق على أن تعريف الإدارة لا يتم إلا من خلال المعيار العضوي والمعياري الموضوعي (الوظيفي)، وطبقا للمعيار العضوي تمثل الإدارة مجموعة أجهزة تمارس نشاطها بصفتها جهات إدارية، بينما يتمثل المعيار المادي بالنشاط الذي تمارسه هذه الأجهزة باعتباره نشاط نفع عام يمارس بأساليب السلطة العامة (غزلان، 2009، ص 6).

تطرق المشرع الجزائري إلى تعريف الإدارة العامة في العديد من النصوص القانونية، حيث عرفها ضمن نص المادة 14 من القانون 90-02 المؤرخ 6 فيفري 1990 والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب بقوله: "تعد مؤسسات وإدارات عمومية، في مفهوم هذا القانون، المؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، وكذلك الإدارات المركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات.

كما عرفها في نص المادة 5 من المرسوم رقم 84-325 الموافق 3 نوفمبر 1984 يتضمن شروط رفع العلم الوطني بقوله: "تعد كل مصلحة تتمتع بصلاحيات القوة العمومية، إدارة أو مصلحة فرعية و/ أو لا مركزية وطنية، ولائية أو بلدية".

إنه وللوصول إلى تعريف الإدارة العامة بالمفهوم القانوني يستعمل الفقه والقضاء مجموعة من المعايير أبرزها المعياران العضوي والمادي، فإذا كان المعيار العضوي بمفهوم المادتين 801 و802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية سهل التطبيق فهو المعيار الذي يعني "بنية الجهاز" في حد ذاته، من خلال ذكر المادتين لعناصر الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري من أجل عقد الاختصاص للقاضي الإداري للنظر في منازعاتها كأصل، فإن المعيار المادي يمتد ليشمل "نشاط الجهاز" وليس طبيعة الجهاز في حد ذاته فنجد بعض آثار هذا المعيار في المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والذي ينص على اختصاص القضاء الإداري في الفصل في منازعات المؤسسة العمومية ذات الطابع التجاري حال تكليفها بإنجاز عملية ممولة جزئيا أو كلياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية للمشروع الذي تشرف عليه هذه المؤسسة، هنا لا نكون بصدد مؤسسة عمومية إدارية (إدارة) ولكن الاختصاص ينعقد للقاضي الإداري تفعيلاً للمعيار المادي، فنشاط هذه المؤسسة ذات الطابع التجاري سيكون على أنه نشاط إداري مادام أنه متصل جزئياً أو كلياً بالدولة بمفهومها الإداري.

غير أن هذه المعايير قد تصطدم أحيانا مع المعيار القانوني بما يؤدي إلى استبعادها تماما، وذلك من خلال فتح الاختصاص أمام القاضي العدلي Le juge judiciaire رغم أنه في حالة استعمال المعيارين السابقين سنكون أمام حالة عقد اختصاص للقاضي الإداري، وذلك كالمنازعات التي تكون إدارة الجمارك

طرفا فيها (كأصل) أو منازعات مخالفات الطرق أو الحوادث التي تسببها مركبة تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية (م. 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، أو المنازعات المرتبطة بالمنافسة فالقرارات التي يصدرها مجلس المنافسة كجهاز ذو صبغة إدارية يكون الطعن ضدها أمام الغرفة التجارية بمجلس قضاء الجزائر، إنه وفي الغالب فإن ترجيح كفة القاضي العدلي على الإداري داخل المعيار القانوني تفرضه ضرورة طبيعة النزاع الذي يقترب من تقنيات القاضي العدلي أكثر منه من تقنيات القاضي الإداري.

2.2. تعريف مصطلح المواطنة

يعتبر مفهوم المواطنة من أكثر مفاهيم العلوم السياسية والاجتماعية تركيبا وتعقيدا، لما عرفه من تطور تاريخي مازال حتى اللحظة الراهنة على نحو يعقد من مهمة التعامل معه ودراسته، إلى جانب أنه من المفاهيم الحركية التي تطورت كنتاج لحركة المواطنين والأفراد من أجل الحصول على حقوقهم داخل مجتمعاتهم السياسية، على نفس القدر من المساواة بينهم جميعا.

فيعود أصل كلمة مواطنة ومدلولها إلى عهد الحضارة اليونانية القديمة، والكلمة من (Polis) وكانت تعني المدينة باعتبارها بناء حقوقيا ومشاركة في شؤونها، كما تستعمل كلمة المواطنة كترجمة للكلمة الفرنسية (Citoyenneté)، وهي مشتقة من كلمة (Cité) وتقابلها باللغة الإنجليزية كلمة (Citizenship) المشتقة من كلمة (City) أي المدينة، يجد مصطلح المواطنة بهذا المدلول إذن جذوره في اليونان القديمة (GLEIZE, 2007, p. 2).

أما المواطنة^{*} بمعناها اللغوي العربي فهي مأخوذة من الوطن، وبحسب كتاب لسان العرب لابن منظور "الوطن هو المنزل الذي تقيم فيه، وهو موطن الإنسان ومحلّه... ووطن بالمكان وأوطن أقام، وأوطنه اتخذه وطنا والموطن ويسمى به المشهد من مشاهد الحرب وجمعه مواطن، وقد جاء في القرآن الكريم (لقد نصركم الله في مواطن كثيرة...) وواطنت الأرض واستوطنتها اتخذتها وطنا، وتوطنين النفس الشيء كالتهميد.

* لم يتبلور مفهوم المواطنة في الفكر العربي الحديث إلا مع ولوج مفردات مثل الديمقراطية، حقوق الإنسان ودولة القانون...، ولا يختلف المعنى كثيرا بالنسبة للمحاولات العربية حول ذلك، فالمواطنة ككلمة عربية استحدثت للتعبير بها عن تحديد الوضع الحقوقي والسياسي للفرد في المجتمع، ويعتقد الكثير من المهتمين بهذا الحقل المعرفي أن الترجمة العربية لمصطلح Citizenship بالمواطنة يمكن اعتبارها مقبولة وموفقة، وقد وجد عدد من الكتاب في كلمتي مواطن ومواطنة أفضل تعبير لنقد كلمات موجودة في التراث العربي تتنافى ومفاهيم الديمقراطية الحديثة مثل "الرعايا" و "الذميون".

وهو ما حدا بالكثير من المفكرين العرب من أمثال برهان غليون، عبد الكريم غلاب وغيرهما إلى استعمال المواطنة كمصطلح يفيد المشاركة، المسؤولية، المساواة والكرامة في المجتمع الديمقراطي، سعيا منهم لتطويع الحياة السياسية العربية وصولا إلى نظم حكم ذات طابع ديمقراطي.

- أنظر: زريق نفييسة، المواطنة في الجزائر : قراءة في أبعاد المواطنة وانعكاساتها على البناء الديمقراطي في الجزائر، مجلة

البحوث السياسية والإدارية، مجلد رقم 06، العدد 11، 2017، ص 280.

تعني المواطنة اصطلاحاً مجموع الحقوق والواجبات التي تمنح للأفراد ويستطيع أن يكون بموجبها مواطناً* قادراً على العيش بسلام وتسامح مع غيره على أساس المساواة وتكافؤ الفرص، وعنصراً فاعلاً ومشاركاً في بناء وتنمية وطنه. في هذا الصدد تشير دائرة المعارف البريطانية إلى أن المواطنة "علاقة بين الفرد ودولة كما يحددها قانون تلك الدولة وبما تتضمنه تلك العلاقة من واجبات وحقوق، وتدل ضمناً على مرتبة من الحرية مع ما يصاحبها من مسؤوليات، وهي على وجه العموم تضيء على المواطن حقوقاً سياسية مثل حق الانتخاب وتولي المناصب العامة (رزيق، 2016، ص 132).

ومن الناحية القانونية يقصد بالمواطنة مساواة جميع الأفراد أمام القانون دونما تمييز لأحد دون الآخر، وتكون هذه المساواة على مستوى النصوص القانونية والممارسة العملية لتطبيق القانون "المساواة في القانون وأمام القانون"، فيما عرف بالمواطنة القانونية وهو أولى المستويات والمداخل التي تبنى عليها بقية الحقوق الأخرى المرتبطة بالمواطنة في المجالات الأخرى (رزيق، 2016، ص 280).

تطرق الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 بشكل بارز لهذا المصطلح من خلال تركيزه على تحقيق مبادئ المواطنة (www.godf.org)، فالمادة الأولى منه تؤكد على أن الناس متساوون أمام القانون كأحد أهم المبادئ التي يقوم عليها مفهوم المواطنة.

تم الاستقرار أخيراً على المواطنة الجديدة La nouvelle citoyenneté التي تجاوزت مفهوم المواطنة التقليدية من خلال التركيز على الانخراط في النشاط الاجتماعي كمعيار مواطني، فاللاجئ يمكنه التمتع بمركز قانوني مواطني حال مشاركته في تظاهرة مناهضة للحرب (ضد العراق) في الدولة التي تستقبله، إن المعيار الذي يعرف المواطن هنا هو الفعل أو النشاط L'acte وليس جواز السفر (PLANTE, 2004, p. 69)، يستعمل نفس المصطلح من بعض الفقه للدلالة على إيجاد دولة معينة لروابط مواطنة جديدة مع مواطني دولة أخرى يتواجدون على حدودها، من خلال الاتفاق مع هذه الدولة الحدودية (الفقيرة) على بعث مشاريع معينة من أجل وقف ظاهرة الهجرة غير الشرعية اتجاهها، فتظهر هذه الدولة هنا على أنها تقوم بخدمة مواطنين مفترضين لتكون بصدد مواطنة من الجيل الثاني تتجاوز تماماً العناصر التقليدية التي تقوم عليها المواطنة بالمفهوم سالف الذكر.

أما المواطن فقد عرف بأنه ذلك العضو في المجتمع الذي يتمتع بامتيازات ويتحمل مسؤوليات مرتبطة بالانتساب أو الجنسية، ولقد فضل مصطلح المرتفق على مصطلح المواطن لأسباب كثيرة أهمها أن

* إن المواطن هو الفرد المقيم بإقليم دولة معينة، يرتبط بهذه الأخيرة برابطة الجنسية التي تكفل له التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وتجعله في المقابل ملتزماً إزاءها بأداء مجموعة من الواجبات.
- أنظر في هذا الإطار: عمران نزيهة، المرجع السابق، ص 476، 477.

الأجانب لا يكونون معنيين بقانون العلاقات بين الإدارة والمواطن، والمواطن شخص طبيعي في حين أن المرتفق قد يكون شخصا طبيعيا أو معنويا (غزلان، 2009، ص 8).

في خاتمة هذه الوحدة المنهجية سنتوصل إلى أن المواطنة الإدارية هي حاصل جمع متغيري المواطنة والإدارة العمومية، بما يشكل لنا مقاربة تأسيسية للعلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال التأسيس لحقوق المواطن أمام الإدارة العامة وبالمقابل التأسيس أيضا لواجبات هذا المواطن اتجاه الإدارة العامة والغير بما أن هذه الإدارة هي التي تكفل حقوق هذا الأخير.

3. الضمانات القانونية لحماية المواطنة الإدارية في الجزائر

إن العلاقة التي تجمع الإدارة العامة بالمواطن هي علاقة سياسية، قانونية، اجتماعية وإدارية مركبة، يصبح بموجبها الفرد متمتعاً بمركز قانوني، سياسي واجتماعي أمام الدولة والإدارة العامة، متمتعاً بذلك بجملة من الحقوق والحريات في مواجهة الإدارة العامة ومتمتعاً بالموازاة لجملة من الواجبات والالتزامات، فالعلاقة بين الإدارة والمواطن هي علاقة متبادلة Réciproque تتضمن التزامات الإدارة العامة اتجاه المواطن وواجبات المواطن وحقوقه اتجاه الدولة (عمران، 2015، ص ص 477).

إن المتفحص للإصلاحات التي انتهجتها المنظومة القانونية الجزائرية، يلاحظ أن عملية تحسين العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن، برزت أكثر مع بداية الثمانينات في ظل ما عرف آنذاك بسياسة تقريب الإدارة من المواطن، والتي أخذت طابعا متميزا بصدور دستور سنة 1989، إذ شكل هذا الدستور نقلة نوعية في مسار علاقة المواطن بالإدارة المحلية خاصة، لتمييزه بنظرة جديدة إلى هذه العلاقة من خلال الانفتاح الذي عرفه بتكريسه لمبدأ المشاركة La participation من جهة، والرقابة القضائية على أعمال الإدارة من جهة أخرى (علاوة، 2017، ص ص 453، 454).

1.3. الإطار القانوني لتنظيم العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن

سنتناول تحت هذه النقطة كلا من الأسس الدستورية التي تنظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ثم نتطرق في النقطة الموالية للأسس التشريعية ثم الأسس التنظيمية.

1.1.3. الأسس الدستورية

نظرا للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها الجزائر بعد الاستقلال من تذبذب في السلطة السياسية (عيسى، 2017، ص ص 4، 5)، والإخفاق الملحوظ في التكفل بمشاكل المواطنين ومتطلباتهم سيما في ظل الهياكل الإدارية الهشة الموروثة عن حقبة الدولة الناشئة ما بعد الكولونيالية كشغور الإدارة وهجرة الإطار وتفشّي البيروقراطية التي وصفت بها الإدارة الجزائرية، كل ذلك ساهم بشكل أو بآخر في تفشي العديد من الآفات كالإهمال وسوء المعاملة، تنامت بذلك ظاهرة البيروقراطية وبرزت ظاهرة الوساطة والرشوة، الشيء الذي نتج عنه اضطراب العلاقة بين الإدارة والمواطن إلى حد عدم رضى هذا الأخير للإدارة، ناهيك عن مركز الإدارة القوي اتجاه المواطن بالنظر لما تتمتع به من امتيازات

السلطة العامة، كل ذلك جعل مسألة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن إحدى أهم محاور الإصلاحات التي اعتمدها المشرع الجزائري لإصلاح عيوب الإدارة في تعاملاتها مع المواطنين (غزلان، 2009، ص 3، 4).

1.1.1.3. بالنسبة لدستور 1963

بالرجوع إلى أحكام دستور 1963 فما يلاحظ أن نية المؤسس لم تتوجه إلى إبراز الجانب التنظيمي لهذه العلاقة إذ غابت عنه معالجة حقوق المواطنين وكذا العلاقة الإدارية بالمواطن بالمفهوم الحديث كعدم تحيز الإدارة ومبدأ المشاركة في تسيير الشأن العام، وذلك على الرغم من المعاناة التي عايشها المواطن الجزائري في تعاملاته مع الإدارة الاستعمارية، ولعل السبب في ذلك يعود إلى الطابع الإيديولوجي الذي غلب عليه، وتثبيت نظام دستوري للحكم بواسطة الحزب الواحد، الأمر الذي جعل فقهاء القانون الدستوري يصفونه بأنه دستور برنامج أكثر منه دستور قانون (قاسم، 2011، ص 62).

2.1.1.3. بالنسبة لدستور 1976

أما بالنسبة لدستور 1976 والذي يجد مرجعيته في الميثاق الوطني الصادر في يوليو 1976 باعتباره المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة ومرجعا أساسيا لأحكام الدستور (المادة 6)، فإنه لم يختلف بدوره عن دستور 1963 من حيث ارتكازه على مبدأ الحزب الواحد ومن حيث تفوق الطبيعة البرمجية للدستور على الطبيعة القانونية، غير أنه حمل بعض التوجهات الجديدة، تمثلت في التأكيد على مبدأ المساهمة الشعبية في تسيير الإدارة (المادة 27-2)، إدراج ومعالجة مبدأ اللامركزية ولأول مرة ضمن أحكام المواد 7، 8، 9، 34، 35 و36، باعتبارها آلية من آليات تقريب الإدارة من المواطن وإحدى قنوات تجسيد المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون العمومية (المادة 34)، تحديد مسؤولية الأعوان العموميون في الدولة والزامهم بتحقيق المنفعة العامة خارج إطار الإثراء الشخصي وتحقيق المصلحة الخاصة (المادة 37)، بالإضافة إلى ما ورد في الفصل الرابع بعنوان "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن" من تكريس لمبدأ المساواة في حقوق المواطن وواجباته من دون أي تمييز، إلى جانب ذلك فقد أقر الدستور منع الإدارة من ممارسة سلطاتها على نحو مخالف للتشريع شأنها في ذلك شأن مختلف الهيئات والمؤسسات الأخرى التي تتمتع بامتيازات السلطة العمومية وذلك بموجب المادة 72 (قاسم، 2011، ص 62).

3.1.1.3. بالنسبة لدستور 1989

شكلت مرحلة الثمانينات بداية لبروز الحركات الإصلاحية والتي كان هدفها تحديث الإدارة وتحسين تنظيم وتسيير الهياكل الإدارية، وتكريس أكثر للامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب (علاوة، 2017، ص 453) في ظل ما عرف بسياسة تقريب الإدارة من المواطن، والتي أخذت طابعا متميزا بصدر دستور سنة 1989، إذ شكل هذا الدستور نقلة نوعية في مسار علاقة المواطن بالإدارة المحلية، لتمييزه بنظرة جديدة إلى هذه العلاقة من خلال الانفتاح الذي عرفه (علاوة، 2017، ص 454) بتكريسه لمبدأ الفصل بين السلطات

ومنه فصل العمل السياسي عن العمل الإداري (غزلان، 2009، ص 25)، كما جسد هذا الدستور "مبدأ المشاركة" الذي يعد أحد أهم المبادئ المعتمد عليها في سياسة تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن، إذ أنها تجعل المواطن قريبا من الإدارة وذلك بإشراكه في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياته سيما على المستوى المحلي، والمؤسس الدستوري الجزائري كرس مبدأ الديمقراطية التشاركية ضمن دستور 1989 والذي يعتبر بداية الاهتمام بتحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن (علاوة، 2017، ص 453) بإقرار الأساس القاعدي في التنظيم الإداري (المادة 15 والمادة 16)، كما أخضع الإدارة إلى جملة من الالتزامات كعدم التعسف في استعمال السلطة (المادة 22)، ووجوب خضوع تصرفاتها لأحكام القانون كأساس من أسس دولة القانون (المادة 136) هذا من جهة (عيسى، 2017، ص 5)، ومن جهة أخرى فقد كرس للمواطن الحماية اللازمة من خلال تعاملاته مع الإدارة بحيث ألزم كل أجهزة الدولة ومن بينها الإدارة المحلية بتنفيذ أحكام القضاء، وذلك من خلال تفعيل رقابة القضاء على أعمال الإدارة بهدف صون حقوق المرتفقين واحترامها، قصد تجاوز أحد أهم الإشكالات التي يعاني منها المواطنون في علاقتهم مع الإدارة المحلية، والتي تتعلق بعدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة من طرف الموظفين والمسؤولين وهو ما يلحق ضررا جسيما بالمواطن ويؤثر على مصداقية الأحكام وعلى ثقة المواطنين في القضاء، لذلك عمد المؤسس الدستوري في المادة 136 من دستور سنة 1989 على إلزام كل أجهزة الدولة ومن بينها الإدارة المحلية بتنفيذ أحكام القضاء (علاوة، 2017، ص 453).

4.1.1.3. بالنسبة لدستور 1996

إلى جانب الأسس التي استند عليها دستور سنة 1996 والمستمدة من أرضية الوفاق الوطني لاسيما تلك المتعلقة بوجود إضفاء الطابع الأخلاقي على الحياة العمومية وتعزيز وظائف الرقابة، فقد تبني التعديل الدستوري لسنة 1996 المبادئ ذاتها الواردة ضمن دستور 1989 خصوصا ما تعلق بحقوق المواطن تجاه الإدارة، كالتأكيد على مبدأ اللامركزية كأسلوب للتنظيم والتسيير الإداريين، وعدم التعسف في استعمال السلطة وكذا ضمان الحقوق والحريات المتعلقة بالمواطن، وكذلك التأكيد على خضوع تصرفات الإدارة إلى أحكام القانون وإرساء لدولة القانون.

إلى جانب هذه المبادئ سالفة الذكر عمل المؤسس الدستوري ضمن تعديل 1996 على إرساء مبادئ أخرى تعزز حقوق المواطن وتوفر حماية أفضل سيما تلك التي تتضمن علاقته بالإدارة، حيث يتعلق الأمر بتكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة لضمان حيادها (المادة 23)، إلى جانب تدعيم فكرة دولة القانون وتعزيز الرقابة الإدارية المتخصصة واعتماد ازدواجية النظام القضائي، حيث تم تأسيس مجلس الدولة كأعلى درجة قضائية إدارية إلى جانب إحداث محاكم إدارية، وهو ما يعد ضمانة قضائية تساهم في رفع ظلم وتعسف الإدارة في ظل احترام مبدأ الشرعية (ضريفي، 2019، ص 7).

2.3. الأأسس التشرىعية

تتمثل الأأسس التشرىعية بطبيعة الحال في مجموع القوانين Les lois المسنة من طرف السلطة التشرىعية، حيث سعى المشرع الجزائري إلى القيام بعدة محاولات للإصلاح الإداري والتي كان هدفها الرئيسي تحسين علاقات الإدارة بالمواطن، فأول مظهر من مظاهر تنظيم العلاقة بين كل من الإدارة والمواطن كان ضمن قانوني البلدية الصادر بمقتضى الأمر 24-67 وكذا قانون الولاية الصادر بمقتضى الأمر 38-69.

1.2.3. قانون البلدية

اعتبر المشرع الجزائري البلدية الوحدة القاعدية للامركزية (مكان مشاركة المواطن)، كما تضمن قانون البلدية جملة من المحاور الأساسية لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، كتكريس حق الاطلاع على القوائم الانتخابية (م 46) وكذا على مداوات المجلس الشعبي البلدي والحصول على نسخة منها على نفقته (م 89)، كما كرس حق الإعلام وذلك بمقتضى أحكام المادة 133.

تضمن قانون البلدية 10-11 تكريس مبدأ المشاركة من خلال الباب الثالث الذي ورد بعنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية"، والذي يؤكد على تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن، كما جسد مبدأ المشاركة من خلال المادتين 11 و 12 من نفس القانون من خلال إقرار حق المواطنين في الإعلام الإداري والتزام المجلس الشعبي البلدي باتخاذ التدابير الضرورية لإعلام الجمهور بشؤونهم بكافة الوسائل الإعلامية المتاحة، كما يتولى خلق إطار ملائم للمبادرات المحلية المحفزة للمشاركة، بالإضافة إلى ذلك فقد كرس قانون البلدية مبدأ الشفافية، من خلال تمكين المواطنين من الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية، وكذا إزالة السرية التي تعترى النشاط الإداري من خلال جعل العلانية مبدأ عاما في جلسات المجلس الشعبي البلدي.

2.2.3. قانون الولاية

أما قانون الولاية الصادر بموجب الأمر رقم 38-69 فقد كرس بدوره حق الإعلام من خلال المادة 34، كما تضمنت المادة 1-168 النص على أن: "يسهر رئيس الدائرة على التقارب بين الإدارة والمواطنين..."، وكذلك فعل قانون الولاية 07/12 من خلال تكريسه لحق الإعلام بموجب المادتين 18 و 31 منه.

3.3. الأأسس التنظيمية

إضافة للنصوص القانونية ذات الطبيعة الدستورية والتشرىعية تحظى المواطنة الإدارية في الجزائر بحزمة من النصوص القانونية التنظيمية التي تركز الحق في المواطنة الإدارية وقد يكون وزن هذه النصوص ثقيلًا بالنظر لطبيعة الجهة التي أصدرته (الإدارة) ولكن أيضا من خلال تميز هذه النصوص بالطابع التطبيقي الأمر الذي يجعل من مفهوم المواطنة الإدارية هنا أكثر وضوحا.

1.3.3. المرسوم 88-131 المنظم لعلاقات الإدارة والمواطنين

يعد المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطنين أهم التدابير التي اتخذتها الحكومة الجزائرية (بلية، 2017، ص 6)، والنص المباشر والوحيد المتعلق والمتربط بصفة مباشرة بتنظيم موضوع علاقة الإدارة والمواطن من جهة واعتباره من أكبر نصوص القانون الإداري الجزائري من جهة أخرى (غزلان، 2009، ص 47).

تضمن هذا المرسوم تنظيم العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطنين من خلال تحديد واجبات كل منهما على حدة، وبالنظر لأهمية هذا المرسوم في المنظومة القانونية التي تعنى بتوفير الضمانات القانونية المجسدة للمواطنة الإدارية في الجزائر سنحاول أن نتناوله فيما يلي بشيء من التفصيل.

لقد وضع هذا المرسوم الإطار العام لتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن وبالتالي فقد عمل على تجسيد مفهوم المواطنة الإدارية وذلك من خلال تحديد واجبات كل منهما مع التشديد على ضرورة احترام حقوق المواطنين.

2.1.3.3. واجبات الإدارة

إن أول التزام على عاتق الإدارة هو واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف بها وكرسها الدستور، وكذا احترام كرامته ومعاملته باللطف والكياسة وهو ما ورد ضمن المادتين 2 و3 من المرسوم 88-131.

كما ألزم المنظم الإدارة بمجموعة من الالتزامات ورد ذكرها ضمن الفصل الثاني من هذا المرسوم، فوضع على عاتق الإدارة مهمة السهر على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، وأن تضع تحت تصرفهم خدمات جيدة (المادة 6) مستعملة في ذلك رقابة صارمة في جميع المستويات على سلوك أعوانها وانضباطهم ومدى اضطلاعهم بمهامهم في ظل احترام حقوق المواطنين (المادة 7).

كرس المنظم أيضا احترام مبدأ الشفافية من خلال ضرورة اطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها سواء كان ذلك في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري العمل به (المادتين 8، 9)، كما منح المواطنين حق الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية عن طريق الاستشارة المجانية أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب مع ضرورة إشعار كل مواطن منع من الاطلاع على هذه الوثائق بموجب مقرر مبين للأسباب (المادة 10، 11) وهو ما يدل على تمكين المواطن من حق الإعلام الإداري من خلال النشر والتوزيع (المواد 8، 24، 35، 36) وكذا المادتان 1 و9 من القرار الصادر في 1988/09/04.

كما ألزم الإدارة باستقبال المواطنين أحسن استقبال من خلال استحداث هياكل ملائمة للاستقبال، وهو ما يستلزم بالضرورة توجيههم وإرشادهم إلى الإجراءات المطلوب اتباعها (المواد 12 و 13 و 14) (فلاق، 2015، ص 4).

كما يدخل ضمن مجال الإعلام استدعاء المواطنين بموجب وثيقة مشتملة على مجموعة من البيانات كإجراء استثنائي لضرورات المصلحة (المواد من 15 إلى 20)، وأيضاً ألزم المنظم الإدارة بضرورة التحسين الدائم لنوعية الخدمة، بالسهل على تبسيط إجراءاتها وطرقها، ودوائر تنظيم عملها، وإعداد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها وجذابة في شكلها ويسهل قراءتها، وكذا تطوير أي إجراء ضروري لتتلاءم دوماً مع التقنيات الحديثة في التسيير والتنظيم (المواد من 21 إلى 30) وهو ما يصطلح عليه عصرنة الإدارة العمومية^{*}، وذلك من خلال البرنامج الخماسي (2010-2014) الذي يعد الانطلاقة الحقيقية للهوض بالاقتصاد الوطني وإعادة هيكلة مؤسسات الدولة، حيث مس هذا البرنامج مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وسعى إلى تحسين التنمية البشرية وعصرنة الخدمة العمومية من خلال ترشيد الإدارة العمومية عن طريق عصرنة مناهج العمل وتعميم استعمال الإعلام الآلي، وكذا تشجيع التكوين المتخصص وذلك بإعادة النظر في سياسة التكوين المعتمدة من طرف الدولة، تخفيف إجراءات وأجال إنجاز المشاريع، وتطوير وتعزيز الشفافية في المرافق العمومية، بالإضافة إلى تنظيم المهام بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية من خلال إعادة النظر في قانوني الولاية والبلدية، وإعادة هيكلة المصالح التابعة لكل منهما.

كما سعت إلى ترمين الموارد البشرية من خلال إبرام عقود تكوين مع العديد من المعاهد والمدارس قصد تكوين موظفي وإطارات الهيئات الإدارية العمومية، بالإضافة على بعض المبادرات الفردية التي تقوم بها الدوائر الإدارية والمتمثلة في التعاقد مع بعض المعاهد والجامعات على المستوى المحلي قصد تكوين إطاراتها في مجالات معينة وذلك قصد تحسين مردودهم وتطوير أدائهم (باحماوي، 2019، ص 324)، وذلك بشكل يصب في مسار يحسن ويجسد الممارسة الفعلية للمواطنة الإدارية من خلال جودة الخدمات الإدارية المقدمة للمواطن.

* يقصد بعصرنة الإدارة العمومية عملية التكيف مع التحولات من خلال تبني وسائل وأساليب تسيير حديثة، ونمط ثقافة جديدة قائمة على إدخال التكنولوجيا وتحويل المعرفة على خدمات، قصد مواكبة التطور الحاصل في البيئتين الداخلية والخارجية، لتحقيق رضا الموظف والمواطن وبلوغ جودة الخدمة والمنتج.

- أنظر: باحماوي عبد الله، سبل تحسين الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة العامة بالجزائر، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 07، العدد 02، السنة 2019، ص 223.

وضع المنظم تحت تصرف المواطن وسائل طعن، وألزم الإدارة بالرد على كل الطلبات، الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها وذلك من خلال الهياكل المستحدثة والمكلفة بالبت في عرائض المواطنين (المواد من 34 على 40).

2.2.3.3. واجبات المواطن

ألزم المنظم الجزائري المواطن ضمن المرسوم 88-131 بضرورة الإسهام في ترسيخ سلطة الدولة من خلال احترام الموظف الذي يمثل الإدارة، والامتناع عن تعكير حسن سير المصلحة ويسهر على رعاية الأماكن والأماكن والأماكن العمومية، كما أوجب عليه ضرورة المساهمة في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه (المواد من 31 على 33).

4. الآليات المؤسساتية الخاصة بتفعيل المواطنة الإدارية في الجزائر

تتمثل الآليات المؤسساتية في مجموع الهيئات البنوية التي تعمل على حماية القيم الخاصة بالمواطنة الإدارية، في الجزائر برز الاهتمام المؤسساتي بترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن منذ مطلع الثمانينات، حيث أنشأت عدة هيئات ومصالح من أجل التخفيف من سلبيات ونقائص الإدارة الجزائرية، تمثل أجهزة وسيط الجمهورية، الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، المرصد الوطني للمرفق العام إحدى أهم هذه الآليات المباشرة في تفعيل المواطنة الإدارية بالجزائر، في حين تمثل اللجنة الوطنية الاستشارية ومجلس حقوق الإنسان إحدى أهم الآليات غير المباشرة.

1.4. الآليات المؤسساتية ذات العلاقة المباشرة بتفعيل المواطنة الإدارية

تتمثل أهم الآليات المؤسساتية ذات العلاقة المباشرة مع مادة تفعيل المواطنة الإدارية في محافظة الإصلاح والتجديد الإداريين، هيئة وسيط الجمهورية، الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية وأيضا المرصد الوطني للمرفق العام.

1.1.4. محافظة الإصلاح والتجديد الإداريين

حظي المواطن باهتمام السلطات العمومية من خلال سن من جملة النصوص التنظيمية ذات الصلة، فاعتبر المحور الأساسي للإصلاح الإداري لسنة 1984 وذلك بفضل المرسوم رقم 84-104 المؤرخ في 12 ماي 1984 المتضمن إنشاء محافظة للإصلاح والتجديد الإداريين، كلفت أساسا بـ:

- المشاركة في مهمة الإصلاح والتجديد الإداريين ضمن الإطار العام الرامي إلى تقريب الإدارة من المواطن.
- تكييف الهياكل الإدارية والتسيير باستمرار مع متطلبات التنمية.
- التحديث الدائم لمناهج الهياكل الإدارية والتسيير وإجراءات العمل (بلية، 2017، ص 6).

2.1.4. هيئة وسيط الجمهورية

بسبب اضطراب العلاقة بين الإدارة والمواطن رغم الإصلاحات القانونية اتجهت السلطات العمومية إلى إحداث هيئة وسيط الجمهورية لإنصاف المواطن إلى جانب إجراء تعديل دستوري جديد سنة 1996، إذ شهدت مرحلة 1996 تعزيزا وترقية للهياكل والضمانات التي تكفل ضمان حقوق وحرية المواطن وذلك في ظل صدور المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المتضمن إنشاء هيئة وسيط الجمهورية. حيث تقضي المادة 1 من هذا المرسوم بأنه: "يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية"، كما تقضي المادة 2 من هذا المرسوم على أن: "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحريةهم وفي قانونية تسيير المؤسسات والإدارات العمومية".

وبالنظر إلى المادة أعلاه فإن وسيط الجمهورية يعتبر هيئة طعن غير قضائية، هدفها التوسط بين مختلف الإدارات المحلية والمركزية وبين المواطن في سعيه لتحقيق مصالحه لدى الإدارة، ومنه المساهمة في حماية حقوق المواطنين وكذا حسن سير المرافق العمومية بالمفهوم الواسع (أي تلك التابعة للهيئات المركزية واللامركزية) (العرنان مولود، 2011، ص 175)، وقد أسندت هذه المؤسسة إلى شخصية وطنية سياسية معروفة، وتم إنشاء فروع لها على مستوى الولايات، كلفت بتلقي شكاوى المواطنين ومتابعتها على مستوى الإدارات المعنية (العرنان مولود، 2011، ص 175)، كما تم تزويدها بمختلف الوسائل المادية والبشرية، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي المتضمن تحديد وسائل العمل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية.

وقد عرفت هذه الهيئة إقبالا كبيرا من قبل المواطن^{••}، إلا أنها ما لبثت أن تحولت إلى مجرد وسيط بين الإدارة والمواطن، فاعتبرت مؤسسة سياسية الطابع واقتصر دورها في تحويل الشكاوى الواردة إليها من المواطن إلى الإدارة المشتكى منها لاعبة في ذلك دور ممتص الصدمات، كما ظل ممثلو هذه الهيئة يفتقرون إلى السلطة الفعلية التي تمكنهم من اتخاذ القرار في علاقتهم مع الإدارات والمصالح الأخرى الأمر الذي أفقدها جزء من مصداقيتها وفعاليتها (العرنان مولود، 2017، ص 175)، وأدى إلى إلغائها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 أوت 1999 المؤرخ في 23 مارس 1996، وكان السبب المصرح به يرجع إلى

[•] تمثلت الوسائل البشرية في الديوان، الأمانة التقنية، والخبراء حسب نصوص المواد من 2 إلى 5 من المرسوم الرئاسي 96-197 المؤرخ في 26 مايو 1986 المتضمن تحديد وسائل العمل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية المذكور أدناه، أما الوسائل المادية فكانت عبارة عن اعتمادات في ميزانية الدولة.

^{••} إن التقرير السنوي الأول الموجه إلى رئيس الجمهورية والمعد من قبل وسيط الجمهورية بين الإقبال الواسع للمواطن الجزائري في اللجوء لهذه الهيئة وذلك من خلال حجم المشاكل التي طرحت ضمن التقرير السنوي الأول للمرحلة من مارس 1996 إلى مارس 1997، وكذلك التقرير السنوي من مارس 1997 إلى مارس 1998، حيث بلغ عدد العرائض في السنة الأولى 36637 منها 21120 عريضة تخص مشكل السكن، أنظر: ضريفي نادية، حاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 90.

عقلنة وترشيد نفقات الدولة من جهة، ومن جهة أخرى إلى كون هذه المؤسسة لم تحل مشاكل المواطنين والدليل في ذلك هو أن المواطن كان لا يزال يرفع تظلماته وطعونه إلى الإدارات المركزية (ضريفي، 2019، ص 91).

كل هذا أدى إلى استبدال هيئة وسيط الجمهورية بهيئة أخرى سميت باللجنة الفرعية للوساطة والتي استحدثت على مستوى اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان^{*}، ليعاد مؤخرًا بعث هيئة وسيط الجمهورية من جديد.

3.1.4. الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية

استحدثت وزارة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية لدى الوزارة الأولى بموجب التعديل الوزاري الوارد في المرسوم التنفيذي رقم 13/381 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013 والمحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بالخدمة العمومية، وقد جاءت هذه الهيئة كاستجابة للانشغالات الواسعة التي رفعتها هيئات ومنظمات المجتمع المدني لرئيس الجمهورية بضرورة القضاء على البيروقراطية وتسهيل قضاء مصالح الشأن العام بشأن ترقية الخدمة العمومية في العديد من القطاعات، وقد أوكلت هذه الوزارة عدة مهام من بينها: دراسة وتقييم تنظيم الخدمة العمومية وسيرها، والتشجيع على تطوير الإدارة الإلكترونية، بالإضافة إلى وضع أنظمة فعالة في مجال الاتصال لإعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومات وجمع آرائهم والرد على شكاوتهم...

غير أن هذه الهيئة لم تدم طويلا ليتم إلغائها بموجب التعديل الحكومي الوارد في المرسوم الرئاسي 154/14 المؤرخ في 5 مايو 2014 والمتضمن تعيين أعضاء الحكومة.

4.1.4. المرصد الوطني للمرفق العام

تم استحداث المرصد العام للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016 والمتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، والذي يعد هيئة استشارية توضع تحت سلطة وزير الداخلية والجماعات المحلية مهمتها الأساسية تطوير خدمات الغدارات والمرفق العمومية والقضاء على الاختلالات والنقائص وعلى رأسها البيروقراطية (ضريف، 2019، ص ص 92، 95).

تنص المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي المذكور آنفا على مجموعة من النقاط التي تركز تفعيل قيم المواطنة الإدارية خاصة ما يلي :

- ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتهم وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام.

* هي لجنة تتولى دراسة واستلام ومتابعة الطلبات التي يوجهها الأشخاص (الطبيعية أو المعنوية) متى رأوا تقصيرا في حقهم من قبل الإدارة (المحلية أو المركزية)، وذلك وفقا لما تقتضيه قواعد المرفق العام، كما تعمل على تقديم مختلف التوصيات والاقتراحات التي من شأنها تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين.

- أنظر: ضريفي نادية، حاج جاب الله آمال، المرجع السابق، ص 92.

- العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام.

- العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام.

- المساهمة في تبسيط الخدمات المرفقة وتخفيفها.

كما تنص المادة الخامسة أيضا على العديد من النقاط التي تصب في مجال ترقية قيم المواطنة وعلى رأسها بعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه، التشجيع على الإرساء الدائم لمبدأ الأنسنة في العلاقات بين أعوان المرفق العام ومستعمليه...إلخ.

2.4.2. الآليات المؤسساتية ذات العلاقة غير المباشرة بتفعيل المواطنة الإدارية

إذا كانت الآليات المؤسساتية آنفة الذكر تعنى بحماية قيم المواطنة الإدارية في الجزائر فإن الآليات المؤسساتية ذات العلاقة غير المباشرة تعنى أيضا بحماية هذه القيم لكن من مداخل أخرى غير مدخل المواطنة الإدارية خاصة من خلال حماية حقوق الإنسان بصفة عامة، سنتناول فيما يلي بعض أهم هذه الآليات من خلال خاصة اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، وأيضا المجلس الوطني لحقوق الإنسان كهيئة دستورية.

1.2.4. اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها

أنشأت اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها بموجب المرسوم الرئاسي 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001 المعدل والمتمم، وهي مؤسسة عمومية مستقلة ذات طابع استشاري، تكلف بدراسة جميع الوضعيات المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان، وبموجب نص المادة السادسة خاصة من هذا المرسوم نجد مهمة القيام بالوساطة من أجل تحسين العلاقات ما بين الإدارات العمومية والمواطنين، فالوساطة هنا ما بين الإدارة العمومية والمواطن تساهم بطريقة غير مباشرة في تفعيل قيم المواطنة الإدارية من خلال حماية حقوق المواطن وتيسير تحقيقها وتفعيلها.

ألغيت اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها مع إبقاء نصوصها التطبيقية سارية إلى غاية صدور النصوص التطبيقية الخاصة بالقانون 16-13 المذكور أدناه، وذلك بموجب المادة 33 من هذا الأخير.

2.2.4. المجلس الوطني لحقوق الإنسان

يعتبر المجلس الوطني لحقوق الإنسان أسى هيئة لحماية حقوق الإنسان بالنظر للصفة الدستورية التي ترتبط بها باعتبارها مؤسسة أتى بها التعديل الدستوري لسنة 2006، وهي هيئة تختص وفقا للمادة 198 من الدستور "يدرس المجلس...كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبلغ إلى

علمه... ويعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية، وإذا اقتضى الأمر على الجهات القضائية المختصة".

وجاء القانون رقم 13-16 مؤرخ في 3 نوفمبر 2016 الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ويمكن استخلاص المساهمة غير المباشرة لهذه المؤسسة الدستورية من خلال ثلاث نقاط أساسا كما يلي :

- تنص المادة الرابعة من القانون المذكور أعلاه على أن المجلس مكلف بدراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وتقديم ملاحظات بشأنها وتقييم النصوص السارية المفعول على ضوء المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، وهنا يمكن استخلاص إمكانية تدخل هذا المجلس في تقديم ملاحظاته وتوصياته في النصوص القانونية المتعلقة بالمواطنة الإدارية.

- تنص المادة الخامسة من نفس القانون على أن هذا المجلس يتولى إرشاد الشاكين وإخبارهم بالمآل المخصص لشكاوهم.

- تنص المادة الخامسة أيضا على أهم نقطة تتعلق بالمواطنة الإدارية من خلال اختصاص الوساطة لتحسين العلاقات بين الإدارة العمومية والمواطن.

5. خاتمة

تطرقنا بمنهجية مسحية لأهم الضمانات القانونية والآليات المؤسساتية ذات العلاقة بتفعيل قيم المواطنة الإدارية من خلال وجود منظومة قانونية بشكل تراكمي، سواء تعلق الأمر بالأسس الدستورية كأعلى الضمانات قيمة (دساتير 1963، 1976، 1989 والتعديلات اللاحقة) إلى غاية التنظيمات كأعلى الضمانات تطبيقا (كالمرسوم 88-131)، وبالتالي تحويل المصطلح من القاعدة النظرية إلى القمة التطبيقية التجسيدية، مروراً أيضاً بالضمانات التشريعية من قوانين البلدية والولاية أساساً هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما يتعلق بالآليات المؤسساتية سواء من خلال الآليات المؤسساتية ذات العلاقة المباشرة بتفعيل قيم المواطنة الإدارية مثل : محافظة الإصلاح والتجديد الإداريين، هيئة وسيط الجمهورية، الوزارة المنتدبة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية والمرصد الوطني للمرفق العام، أو من خلال الآليات المؤسساتية ذات العلاقة غير المباشرة مع المواطنة الإدارية من خلال خاصة اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها أو المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

إن هذه الدراسة المسحية التي استهدفت التعرض لأساسات المنظومة القانونية الحامية والمدعمة للمواطنة الإدارية بمنهجية مسحية تراكمية تجعلنا نقف أمام جملة من النقاط القانونية من خلال الملاحظات حول القيمة القانونية للنصوص المتاحة وأيضاً الآليات المؤسساتية وطبيعتها.

إذا تعلق الأمر بالقيمة القانونية للنصوص المتاحة التي تطرقنا إليها أعلاه فإنه يظهر بالفعل أنها نصوص متنوعة من ناحية توفير الضمانات القانونية، لكن إذا تعلق الأمر بالآليات المؤسساتية فإن تلك المرتبطة بشكل مباشر مع تفعيل قيم المواطنة الإدارية محافظة الإصلاح والتجديد الإداريين، هيئة وسيط الجمهورية، الوزارة المنتدبة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية أو المرصد الوطني للمرفق العام هي مؤسسات غير مدسترة بمعنى أنها نابعة فقط من نصوص تشريعية أو تنظيمية، في حين ينفرد المجلس الوطني لحقوق الإنسان بصفة المؤسسة المدسترة ضمن الآليات المؤسساتية المرتبطة بشكل غير مباشر مع قيم المواطنة الإدارية.

أما فيما يتعلق بطبيعة الآليات المؤسساتية فإن جلها يغلب عليه الطابع الاستشاري بشكل يجعل من علاقتها مع تفعيل قيم المواطنة الإدارية مجرد وسائل قانونية ذات طابع غير ملزم بشكل يفرغها من محتواها وفائدتها إذا استثنينا الفائدة المرجوة من علاقتها بتقديم اقتراحاتها حول سن القوانين والتنظيمات بصفة قبلية أو تقديم التقييمات الدورية بصفة بعدية.

لذلك سنقوم فيما يلي بتقديم بعض الاقتراحات كما يلي :

- خلق هيئة دستورية تعنى بترقية المواطنة الإدارية بشكل مباشر مادام أن من محاور الدستور الكبرى رسم العلاقة القيمية والوظيفية بين الدولة والمواطنين.
- إيجاد الأدوات الملزمة وليس فقط ذات الطابع الاستشاري التي تعمل على فرض قيم المواطنة الإدارية في الجزائر وجعلها من اختصاصات هيئات المواطنة الإدارية.
- تشجيع منظمات المجتمع المدني على توعية المواطن على استعمال والتماس الضمانات القانونية والآليات المؤسساتية الموجودة بشكل يؤدي إلى تفعيلها.

6. قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1. دساتير 1963، 1976، 1989، التعديل الدستوري لسنة 1996.
2. قانون 90-02 المؤرخ في 10 رجب عام 1410 الموافق لـ 6 فيفري 1990 والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، جريدة رسمية عدد 6، المؤرخة في 11 رجب عام 1410 هـ.
3. قانون رقم 16-13 مؤرخ في 3 نوفمبر 2016 الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره.
4. مرسوم رقم 84-104 المؤرخ في 12 ماي 1984 المتضمن إنشاء محافظة للإصلاح والتجديد الإداريين.

5. مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق لـ 4 يوليو سنة 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27، المؤرخة في الأربعاء 22 ذو القعدة عام 1403 هـ الموافق لـ 6 يوليو سنة 1988.
6. مرسوم رئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق لـ 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج. ر، عدد 20، المؤرخة في 12 ذي القعدة عام 1416 الموافق لـ 31 مارس سنة 1996.
7. مرسوم رئاسي 96-197 المؤرخ في 8 محرم عام 1417 الموافق لـ 26 مايو سنة 1996، المحدد للوسائل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية.
8. مرسوم رئاسي 01-71 مؤرخ في 25 مارس 2001 المتضمن إحداث اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها المعدل والمتمم.
9. مرسوم رئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 7 جانفي 2016 والمتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام.

ثانيا : المراجع (باللغتين العربية والأجنبية)

أ. المقالات العلمية

1. باحماوي عبد الله، سبل تحسين الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة العامة بالجزائر، مجلة القانون والمجتمع، 07(02)، 2019، 321-338.
2. بلية لحبيب، دور الحكامة في تحسين العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن في الجزائر. مجلة البحوث القانونية والسياسية، 2(8)، 2017، 380-396.
3. زريق نفيسة، المواطنة في الجزائر: قراءة في أبعاد المواطنة وانعكاساتها على البناء الديمقراطي في الجزائر. مجلة البحوث السياسية والإدارية، 06(11)، 2017، 252-265.
4. ضريفي نادية وحاج جاب الله آمال، الآليات القانونية والمؤسساتية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، 12(01)، 2019، 75-98.
5. علاوة حنان، عن فعالية إصلاحات تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، 8(2)، 2017، 451-466.
6. علي العرنان مولود، العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة (الوضع في الجزائر). مجلة العلوم الإنسانية، 22(1)، 2011، 169-182.
7. عمران نزيهة، (2015). الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص للاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية. مجلة المفكر، 10(12)، 475-481.

8. فلاق عمر، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر (دراسة قانونية للمرسوم 88-131 مكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية الأسبق ثم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان). مجلة الدراسات القانونية، 1(2)، 2015، 151-160.
9. قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر: بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون، 3(5)، 2011، 57-84.
10. قاسي فوزية، المواطنة الديمقراطية في الدول العربية: الواقع والتحديات، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، 5(1)، 2016، 129-144.
11. PLANTE, P, la citoyenneté: un concept porteur en contexte d'apprentissage virtuel, *Cahiers du Cirade*, 3 (2004), 66-76.

ب. الملتقيات العلمية

عيسى، علي. (2017). الأبعاد الدستورية و القانونية في تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري. مداخلة قدمت بالملتقى الوطني العاشر "الجوانب القانونية لعلاقة الإدارة بالمواطن بين ترقية المواطنة وتحسين الخدمة العمومية، يومي 28 و 29 نوفمبر 2017، جامعة ابن خلدون تيارت ملحقة قصر الشلالة.

ت. أطروحات الدكتوراه

غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2009.

ث. مواقع إلكترونية

1. GLEIZE , F. (2007), Introduction à la citoyenneté. Bruxelles : Think Tank Européen Pour la Solidarité, disponible sur : <https://www.pourlasolidarite.eu/fr/publication/introduction-la-citoyennete>, (consulté le 14/10/2020).
2. <https://www.godf.org/uploads/assets/file/publication/actescitoyen0309.pdf>.