

الإطار الدستوري الجديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن  
وفق التعديل الدستوري الأخير

The new constitutional framework for the relationship between the  
administration and the citizen  
According to the latest constitutional amendment

♦ حبشي لزرق

جامعة تيارت/ الجزائر

Lazreg.habchi@univ-tiaret.dz

تاريخ النشر: 2023/04/04

تاريخ القبول: 2023/03/02

تاريخ الإرسال: 2022/11/14

الملخص:

بالنظر لتعلق الأمر بذلك الجانب السياسي للدولة، والذي يحتاج إلى إدارة عامة، وبمواصفات معينة على وضع مختلف الأسس والبرامج السياسية موضع التطبيق، فإن الوضع يبدو من الوهلة الأولى متباينا ومختلفا، على الأقل بين مرحلتين. الأولى، سادت قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 حتى ولو كانت مختلف المحطات والمواعيد الاستثنائية السابقة على هذا التعديل لا تقل أهمية وبروزا عما حمله التعديل الدستوري الأخير. وذلك لأن المرحلة الثانية ظهرت خلالها العلاقة بين الإدارة والمواطن بوضوح تام بعد هذا التعديل، بل وبنوع من الدقة والبيان في التأسيس لجديد هذه العلاقة.

الكلمات المفتاحية: التعديل الدستوري، المواطن، الإدارة،

**Abstract:**

The administration in general needs the political side of the state, with certain specificities, to put into practice the different political foundations and programs.

At first glance, the situation seems different - at least between two stages - the first, which prevailed before the last constitutional amendment of 2020, even if the various previous amendments were no less important than what the last constitutional amendment carried.

♦ المؤلف المرسل

## جشي لزررق

Indeed, the second stage, during which the relationship between the administration and the citizen appeared quite clearly and even with a kind of correctness and clarity in the new establishment of this relationship.

**Keywords:** Constitutional amendment, citizen, administration,

تقديم:

لقد عرفت المنظومة الدستورية الجزائرية عدة دساتير تعاقبت من فترة لأخرى، متأثرة في ذلك بتلك الاختلافات والفوارق للنظام السياسي الجزائري. وفي هذا الإطار بالتحديد يشير بعض الفقهاء الدستوريين في الجزائر إلى انقسام النظام السياسي الجزائري إلى فترتين من خلال دساتيرها. تسمى الأولى ضمن كل من دستوري 10 سبتمبر 1963 ودستور 22 نوفمبر 1976 بالجمهورية الأولى<sup>1</sup>، أما الثانية فالمقصود بها كل من دستور 23 فبراير 1989، ومن بعده دستور 28 نوفمبر 1996 إلى غاية دستور 2016<sup>2</sup> فيما يعرف بالجمهورية الثانية حيث كان ذلك نتيجة للتحوّل السياسي للدولة، وأثره البالغ على مختلف جوانب حياة المجتمع ابتداء من النصف الثاني من الثمانينيات.

وعليه فقد تباينت أشكال ومظاهر علاقة الإدارة بالمواطن بين مراحل لأوضاع تاريخية تفوقت فيها الإدارة في علاقتها تلك، ومراحل أخرى برز فيها التوازن جلياً وواضحاً على تلك العلاقة، بل ويميل في اتجاه العناية الفائقة بحاجيات المواطن المتعددة، مما يعني زيادة الالتزامات على عاتق الإدارة الموكول لها تحقيق المصلحة العامة والأمر منطقي في هذا السياق بالنظر لتأثر الإدارة العامة في الدولة بالسياسة وكيفية ممارستها.

فقد حمل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 تفصيلاً معيناً وخصوصاً يتعلق بمسألة العلاقة بين الإدارة والمواطن منها ما تعد امتداداً لما كان سائداً قبل صدوره، ضمن ما كان منصوصاً عليه مسبقاً في ظل الدساتير السابقة والتعديلات المصاحبة لها، ومنها ما هو مستجد ولأول مرة من خلال تطرق المؤسس الدستوري، وبصفة متميزة لعلاقة المواطن بإدارته. ذلك ما سيتم بحثه تباعاً ضمن العنصرين الآتيين.

### أولاً: التنظيم الدستوري الصريح للعلاقة بين الإدارة والمواطن:

إن أول ما يمكن ملاحظته ومن ثم استنتاجه من خلال التعديل الدستوري الأخير في الجزائر، أن هذا الأخير يختلف اختلافاً بيناً وواضحاً عن مختلف النصوص الدستورية السابقة له، ولو كان ذلك الاختلاف جزئياً في بعض المواضع منه، إلا أنه يتميز بنوع من الدقة في الإشارة الدستورية لبعض المسائل كمسألة العلاقة بين الإدارة والمواطن.

في مقدمة تلك المظاهر الصريحة، هو نص المادة 1/26 من الدستور الجزائري الحالي على أن: "الإدارة في خدمة المواطن...". فبالمقارنة بين هذا النص وما ورد على سبيل المثال والمقارنة ضمن التعديل الدستوري لسنة

<sup>1</sup> - ينظر السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، 1990، ص 29، 171.

<sup>2</sup> - القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

## الإطار الدستوري الجديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن وفق التعديل الدستوري الأخير

2016، هو انعدام هذا النص ضمن هذا التعديل<sup>1</sup>. وهذا معناه، تمتع مسألة العلاقة بين الإدارة والمواطن بمكانة متميزة ضمن التعديل الأخير، احتوت وبعبارة أكثر من صريحة على تكليف الإدارة والقصد من ذلك مها كان مركزها ومستواها، مركزية أو غير مركزية، بخدمة المواطن وشؤونه وفق مقتضيات التشريع والتنظيم المعمول به.

وفي نفس السياق، تم النص على كل من استغلال النفوذ من جهة، والتعسف في استعمال السلطة من جهة ثانية، مع مجابهة كلا التصرفين بأداة القانون عبر فرض العقاب على تلك الأفعال المجرمة. في حين تم النص على التعسف في استعمال السلطة ومجابهة القانون له طبقاً لنص المادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وينبع من المقارنة البسيطة بين التعديلين في هذا الشأن، يتضح ويستنتج أن التعديل الدستوري الأخير أحاط العمل الإداري، وضمان وضعه في خدمة المواطن من مختلف الجوانب، سواء الداخلية منها، وذلك بفرض عقاب القانون على التعسف في استعمال السلطة، أو العوامل الخارجية والمؤثرة سلباً على العمل أو الأداء الإداري، فيما يعرف باستغلال النفوذ من قبل البعض، غير المنتمين لجهة الإدارة والذين يكون لهم تأثير معين بشكل أو بآخر على الإدارة العامة، كأصحاب المال والشركات الكبرى، وهو ما يعتبر شيئاً مميزاً للتعديل الدستوري الأخير عن سابقه في النص على العلاقة بين الإدارة والمواطن.

**في مظهر ثاني،** نصت المادة 3/26 من الدستور الجزائري الحالي لسنة 2020 على أنه: "... تلزم الإدارة برد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري ...".

بهذا النص الدستوري الصريح يكون مبدأ **تسيب القرارات الإدارية أو تعليلها** قد دخل ضمن النظام القانوني الجزائري من بوابة أسمى النصوص القانونية، في إطار مبدأ التدرج القانوني في الدولة.

وعليه ورد النص على المبدأ وبذلك الصراحة من قبل المؤسس الدستوري الجزائري في إطار عنايته البالغة بمسألة علاقة الإدارة بالمواطن، بل وتدعيمها وفق مبادئ عدم التحيز والحياد واحترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل.

ومن ثم فإن النص الدستوري سالف الذكر يكون قد أشار صراحة إلى فئة القرارات الإدارية الفردية، باعتبار هذه الأخيرة هي بمثابة أوضح صورة لما يمكن أن يقدمه المواطن من طلبات إلى الإدارة والتي يفرض الدستور عليها إصدار قرار معلل بشأنه. على خلاف ذلك، فإن القرارات الإدارية التنظيمية لا يمكن أن تشملها مثل تلك الطلبات المتعلقة بالقرارات الفردية.

<sup>1</sup> - لقد ورد في بداية نص المادة 25 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ضمان عدم تحيز الإدارة.. بينما ورد ذلك في نص المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج عدد 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 في فقرتها الثانية، أي بعد أن تأكد وضع الإدارة في خدمة المواطن أولاً. وكان بضمان عدم التحيز ذلك من طرف القانون، هو نتيجة منطقية وحتمية لذلك التأكيد في مقدمة هذا النص الدستوري.

## حبشي لزرق

وفي انتظار مواكبة العمل التشريعي لما أقره الدستور، تبقى قاعدة تسبب الإدارة لقراراتها قاعدة دستورية في الجزائر على خلاف التشريعات المقارنة، لا سيما التشريعات سالفه الذكر، وذلك كله لما ينعكس على قاعدة أو مبدأ التسبب من آثار معينة، سواء على العمل الإداري في حد ذاته، أو على نظرة المواطن اتجاه إدارته.

### 1/ على العمل الإداري:

إن تسبب الإدارة لقراراتها الإدارية هو منطلق شفافية العمل الإدارية، والقرينة المبدئية المؤدية إلى مشروعيتها، ذلك أن ذكر الإدارة للأسباب التي دفعها أو حملتها على اتخاذ القرار سيؤدي نوع من الإطمئنان من طرف المواطن على أعمال الإدارة، على العكس تماما لو تخلفت الإدارة عن ذكر الأسباب مما يجعل من الريبة والشك في نفوس الجمهور اتجاه مختلف الأعمال الإدارية الصادرة عن الإدارة.

هذا من جانب، ومن جانب آخر، فإن قاعدة التعليل أو التسبب سيجعل الإدارة العامة في الدولة مركزة وبعناية شديدة على التدخل بقرارات إدارية مبررة التزاما منها بما فرضه المشرع عليها، تحقيقا لمبدأ المشروعية كدعامة أساسية لدولة القانون.

### 2/ الآثار الإيجابية لمبدأ التعليل على مصلحة المواطن:

إن عدم تسبب الإدارة لقراراتها سيمكن لا محالة المواطن من الوصول إلى إلغاء القرار الإداري غير المشروع نظرا لشائبة عدم التسبب، خاصة إذا نص القانون على ذلك. إذ أن التصدي للقرار من ناحية المشروعية الخارجية سيكون من السهل على القاضي الإداري إلغاءه على خلاف صعوبة مهمته في البحث عن عيوب المشروعية الداخلية للقرار الإداري، والتي تستوجب الكثير من البحث والتحصيل والاجتهاد من طرف القاضي الإداري.

إن ذلك يدفع الإدارة في نهاية المطاف إلى نوع من التريث والتأني، لتصدر قراراتها بشكل غير ماس بحقوق المواطن. إن ذلك في حد ذاته تكريس لحق دستوري ذا أهمية بالغة فيما يتعلق بمسألة العلاقة بين الإدارة والمواطن، ألا وهو الحق في الحصول على المعلومة.

وتأكيدا على حقيقة التنظيم الدستوري الصريح لمسألة العلاقة بين الإدارة والمواطن، ورد في التعديل الدستوري الأخير، ولأول مرة إشارة وتكريس واضح تماما لتلك المبادئ التي تحكم سير المرفق العام في سبيل تأدية الخدمات العامة للمواطن.

فيعد المرفق العام أكثر مفاهيم القانون الإداري إثارة للجدل - على حد قول الأستاذ أحمد محيو<sup>1</sup> - وذلك من حيث اعتباره أساسا لقواعد القانون الإداري، بل إن كل مضامين هذا القانون تستند عليه في مجملها، كالقرارات الإدارية والعقود الإدارية...

<sup>1</sup> - الأستاذ الدكتور، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1996، ص 429.

## الإطار الدستوري الجديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن وفق التعديل الدستوري الأخير

وعليه تداخلت المعايير في تحديد مفهومه بين المعيار المادي الموضوعي، والمعيار العضوي الشكلي. ناهيك عن كونه نشاطا يعبر وبحقيقة واضحة عن الصورة الإيجابية - إن صح القول- للنشاط الإداري انطلاقا من وجهة نظر المواطن إلى الخدمات التي تقدمها المرافق العامة بتعددتها وتنوعها.

فهو إذن أداء لخدمة عامة عادة هي على قدر من الأهمية، فهي كما يقول الفقيه L.DUGUIT أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات، وفي دولة معينة، أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات بالنسبة للمجتمع، ولعدم إمكانية تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام<sup>1</sup>.

ومن منظور معين، لا تقوم المرافق العامة على نوع واحد ومحدد لها، وإنما تختلف وتنوع بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية، والمرافق العامة الاجتماعية والمرافق المهنية... إلخ. إن ذلك كله يدفع إلى القول بأن تنوع وتعدد طرق تسيير المرافق العامة في الدولة مرده الأساسي هو سببين رئيسيين.

**الأول** هو اختلاف الأنشطة التي تمارسها المرافق العامة كل حسب طبيعة نشاطها في الدولة، بين النشاط الإداري والنشاط غير الإداري. ففي حين يقوم النشاط الأول على الاستئثار شبه المطلق من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية داخلها بتنظيم واستغلال وإدارة المرافق العامة ذات الطابع الإداري، ووفق إطار أو نظام قانوني خاص تظهر فيه سلطات الإدارة واضحة، فإن درجة تدخلها، أو طبيعة ذلك التدخل تختلف بالنسبة للمرافق العامة غير الإدارية، سواء من حيث نوع الرقابة والإشراف الذي تمارسه على عملية التسيير والإدارة، أو من حيث طبيعة النظام القانوني الذي يحكم عملية أداء الخدمات العامة للمواطن.

في حين يمثل **السبب الثاني** في تنوع واختلاف حاجيات المواطن والتي هي في تطور مستمر بين الفترة والأخرى. وهذا هو ما يعد المبرر الرئيسي- في تنوع المرافق العامة في الدولة، ومن ثم الاختلاف والتباين في طرق تسييرها.

وعليه لم يعد المواطن داخل دولته يحتاج إلى نوع من التلبية لتلك الحاجيات الإدارية ذات الطابع الكلاسيكي التقليدي، بل إن هناك من الحاجيات التي تقدم وتلبى للمواطن في شكل خدمات لم تكن من قبيل هذا الوصف في ما مضى من فترات زمنية سابقة، وهي بذلك تكاد تشكل أو تمثل الخدمات الضرورية في الوقت الراهن.

فعلى سبيل المثال وليس الحصر، لم تكن بعض المرافق العامة في الدولة ذات الطابع الترفيهي على قدر من الأهمية وبخصوصية معينة في وقت من الأوقات. على عكس الوقت الحالي أين تظهر أهميتها المعتمدة في حياة المواطن.

<sup>1</sup> - الأستاذ الدكتور، سليمان محمد الطباوي، مبادئ القانون الإداري، طبعة 1965، دار الفكر العربي، 394، 395. ينظر كذلك في نفس السياق الأستاذ الدكتور، عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة الجزائر، 2013، ص 417.

## جبشي لزرق

من ذلك المنطلق تحديدا، فإن طرق تسيير المرافق العامة متعددة ومختلفة باختلاف نوع وأهمية الحاجيات المقدمة من طرف المرفق العام للمواطن، كما أن ذلك التعدد يرجع أحيانا إلى الاعتداد على مدى فعالية الخدمات المقدمة، والتي تحتاج وتتطلب أسلوبا محددًا بالذات لتسيير المرفق العام، قد لا يناسبه أسلوب آخر في تحديد الغايات المرجوة من تقديم الخدمات العامة على قدر خاص ومميز.

وبالرجوع إلى موضوع العلاقة بين الإدارة والمواطن، فإن نوعا من المرافق العامة يكون مثالا واضحا وجليا تبرز فيه معطيات وتطبيقات تلك العلاقة، ألا وهي المرافق الإدارية وهي التي تؤدي خدمات إدارية للمواطنين، وبذلك يختلف نشاطها عما يزاوله الأفراد عادة من نشاطات مختلفة، كمرفق الدفاع والأمن والصحة والتعليم. وتعتبر هذه المرافق - وفق ما يقرره الفقيه سليمان مُجَّد الطماوي<sup>1</sup> - أساسا شيدت على أساسه نظريات القانون الإداري إذ تمتاز بخضوعها التام والمطلق للقانون العام ما لم يرد على ذلك استثناء معين.

ولم تقتصر الدلالة الدستورية الصريحة ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 على نوع محدد من المرافق العامة، كالمرفق العامة الإدارية مثلا، للدلالة على العلاقة بين الإدارة والمواطن، وذلك بالنظر للمبادئ الكلاسيكية التي تحكم هذا النوع من المرافق، باعتبارها تشكل في مجموعها نظامها القانوني بل وردت كلمة عبارة "المرافق العمومية"، وهو ما يعني أن الأمر ينطبق على جميع المرافق العمومية مهما كان نوعها، واختلف نظامها القانوني الذي يحكمها، ما دام الأمر يتعلق بخدمة عمومية، تؤدي للمواطن بالتساوي ودون تمييز، في إطار مبادئ الاستمرارية والتكيف المستمر، إضافة إلى التغطية المنصفة للتراب الوطني<sup>2</sup>.

إن ما سبق من دلالات دستورية صريحة في ظل التعديل الدستوري الأخير على موضوع علاقة المواطن بالإدارة، وجد في موضع آخر، تكريسا واضحا وبينا تماما، لا يحتاج إلى أي بيان أو استنتاج لربطه بتلك المسألة أو الموضوع السابق.

فقد جاء في نص المادة 77 من التعديل الدستوري الأخير على أن: "لكل مواطن الحق في تقديم ملتمسات إلى الإدارة، بشكل فردي أو جماعي، لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة، أو بصرفات ماسة بحقوقه الأساسية. يتعين على الإدارة المعنية الرد على الملتمسات في أجل معقول"<sup>3</sup>.

بتحليل معين لهذا النص الدستوري، يستنتج عديد النتائج والملاحظات تتعلق بالعمل الإداري وضوابطه، وبشكل خاص في العلاقة بينه وبين ما ينتغيه المواطن من خدمات وحاجيات معينة، تقوم الإدارة على تحقيقها.

<sup>1</sup> - الأستاذ الدكتور، سليمان مُجَّد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، طبعة 1965، المرجع السابق، ص 411.

<sup>2</sup> - ينظر في ذلك نص المادة 27 من التعديل الدستوري الجزائري الحالي لسنة 2020.

<sup>3</sup> - يعد هذا النص الدستوري نصوصا جديدا لم يوجد تماما في الدساتير السابقة والتعديلات المصاحبة لها.

## الإطار الدستوري الجديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن وفق التعديل الدستوري الأخير

من بين هذه الملاحظات في موضع أول، هو ورود هذا النص ضمن الفصل الأول من الباب الثاني من الدستور بعنوان "الحقوق الأساسية والحريات العامة". وبذلك أن حقوق المواطن اتجاه الإدارة العامة في الدولة قد تم تصنيفها ضمن مصاف الحقوق الأساسية للمواطن، والمنصوص عليها دستوريا.

وعلى ذلك الأساس، فإن كل ما يتعلق أو ذا صلة بالحقوق الأساسية والحريات العامة على وجه العموم وتلك المتعلقة بحقوق المواطن اتجاه الإدارة على وجه الخصوص والتحديد وضماناته، يعد ملزما لكافة السلطات والهيئات العمومية في الدولة<sup>1</sup>.

ومن ثم تكون الإدارة العامة في الدولة واحدة من أبرز تلك السلطات التي تلزمها الأحكام الدستورية على المنوال السابق. فإذا كان نشاط الإدارة العامة هو القيام بتنفيذ السياسة العامة للدولة، فإن التنظيم<sup>2</sup> هو العملية الإدارية الأساسية التي عن طريقها تقوم الإدارة العامة بتنفيذ الأهداف المحددة لها. فالتنظيم هو الوسيلة العملية التي بها يتحقق التوازن والتنسيق بين الجهود المختلفة من أجل بلوغ تلك الأهداف.

وعليه تعد السلطة التنفيذية حجر الأساس من وراء ما قصده المؤسس الدستوري الجزائري ضمن النص السابق باعتبارها هي السلطة المحولة بوضع النصوص التشريعية والتنظيمية موضع التنفيذ<sup>3</sup>. وفي موضع ثاني من تلك الملاحظات التي ترد على نص المادة 77 من الدستور، والمتضمن لأسس دستورية واضحة تمام الوضوح لعلاقة الإدارة بالمواطن، أن ما يمكن أن يقدم للإدارة من طلبات أو ملمات من قبل المواطن، قد يكون بشكل فردي، وقد يكون بشكل جماعي يمكن أن يتمثل في تدخل مختلف مكونات المجتمع المدني<sup>4</sup> من أحزاب سياسية وجمعيات، وحتى في شكل عرائض جماعية ترفع أو تقدم للإدارة. هذا من جانب، ومن جانب آخر، فإن الشيء الملاحظ هو مخوى أو مضمون تلك الملمات المقدمة من طرف المواطن للإدارة. فيستوي أن تتخذ انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة، كما يمكن أن تتعلق بتصرفات ماسة بالحقوق الأساسية للمواطن.

<sup>1</sup> - تنص المادة 1/34 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "تلتزم الأحكام الدستورية ذات الصلة بالحقوق الأساسية والحريات العامة وضماناتها، جميع السلطات والهيئات العمومية....".

<sup>2</sup> - يقصد بالتنظيم تحديدا بأنه عملية ترتيب الجهود البشرية والمادية داخل المنظمة الإدارية، وتصنيف المهام والوظائف بها، وذلك من أجل تحقيق أفضل تنفيذ للأهداف المرجوة من ورائه، ومن ثم يعد التنظيم الإداري بمثابة الضرورة التي لا غنى عنها لتنفيذ السياسات العامة داخل الدولة. ينظر تفصيلا لذلك، الأستاذ الدكتور، إبراهيم عبد العزيز شيحا، والأستاذ الدكتور، محمد رفعت عبد الوهاب أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص 165، 167.

<sup>3</sup> - في هذا الإطار يوقع الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة المراسم التنفيذية، والتي تكون عادة تطبيقا للقوانين والتنظيمات طبقا لنص المادة 112-5 من الدستور التي ترتبط في هذا الموضوع بنص المادة 2/141 من الدستور والتي تنص على أنه: "... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة".

<sup>4</sup> - ورد ضمن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 النص على هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، مستحدثة طبقا لهذا التعديل تدعى "بالمركز الوطني للمجتمع المدني"، ضمن نص المادة 213. حيث ورد في الفقرة الثالثة منها النص على مهام هذا المرصد، إذ تتمثل في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة والمشاركة مع مؤسسات أخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية.

## حبشي لزرق

فما تعلق بالمصلحة العامة، إن الأمر المستنتج حين الربط بين بعض النصوص الدستورية ذات الصلة ببعضها البعض في مجال العلاقة بين الإدارة والمواطن - وعلى سبيل المثال - هو أن مصطلح "الانشغالات المتعلقة بالمصلحة العامة" تعد في هذا السياق من بين تلك المهام التي تدخل في صلب أعمال المرصد الوطني للمجتمع المدني.

وذلك باعتبار كل من ترقية القيم الوطنية أولاً، وترقية الممارسات الديمقراطية ثانياً، يضاف إلى ذلك ترقية قيم المواطنة ثالثاً، بمثابة المجال الرحب الذي تندرج في إطاره ما يمكن أن يقدمه المواطن للإدارة من انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة.

أما ما تعلق بالانشغالات المرفوعة للإدارة نتيجة المساس بالحقوق الأساسية للمواطن، يمكن أن يستنتج في هذا الشأن ما يعرف بفكرة التظلمات على سبيل المثال، وتحديدًا التظلمات الرئاسية<sup>1</sup> المرفوعة للسلطة الإدارية الرئيسة للسلطة التي أصدرت قرارات إدارية، أو اتخذت أعمالاً مادية نتج عنها مساس بالحقوق الأساسية.

وبالرجوع إلى التنظيم الإداري المركزي في الجزائر، أي الإدارة المركزية الجزائرية بوصفها قمة أو أهلى هرم التنظيم الإداري، فإنها لا تتحدد ضمن نطاق محدد يمثّل في الحكومة المركزية على مستوى العاصمة بجميع فروعها التابعة لها سواء على مستوى الوزارات أو على مستوى الولايات، بل إنه يمثّل في طوائف أو مجموعات تشكل في مجموعها التنظيم الإداري المركزي باعتباره أداة الفعلية لوضع السياسة العامة للدولة موضع التطبيق.

على أن التفاوت بين تلك المجموعات كمظهر تطبيقي للإدارة المركزية الجزائرية هو أمر بديهي من عدة زوايا، أبرزها هو التفاوت من حيث التمتع بصلاحيّة التقرير، إذ تقتصر - على البعض من التطبيقات دون البعض الآخر. ومن زاوية أخرى، فإن ذلك التفاوت يشمل أيضاً التحديد الدستوري أحياناً الصريح وأحياناً أخرى الضمني لتلك السلطات والهيئات المعبرة عن المركزية الإدارية. بل الأكثر من ذلك، أن الاختلاف بينها، أي بين تلك المظاهر والصور للإدارة المركزية يبدو واضحاً من حيث تباين تطبيق مبدأ التدرج القانوني من حيث النص عليها، وكذا طبيعتها القانونية.

فهي إذن ثلاث تطبيقات. تتمثل المجموعة أو الطائفة الأولى في السلطات الإدارية المركزية، في حين أن الثانية تتخذ شكل مؤسسات رقابية واستشارية وفق ما نص عليه الدستور الجزائري الحالي، بينما تتخذ المجموعة الثالثة مظهر السلطات الإدارية المستقلة.

<sup>1</sup> - يعرف جانب من الفقه التظلم الإداري بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون. ينظر في ذلك الأستاذ الدكتور، ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، طبعة 2010، ص 313. وهو يختلف بذلك عن الطعون القضائية ضد أعمال الإدارة، والتي توصف بعدم المشروعية في بعض جوانبها. ينظر كذلك الأستاذ الدكتور عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 577 وما يليها.

## الإطار الدستوري الجديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن وفق التعديل الدستوري الأخير

ولا يقتصر التحليل السابق على الإدارة المركزية فقط، وإنما يشمل مختلف فروع الإدارة العامة في الدولة، بما فيها الإدارة المحلية خاصة بالنظر للاحتكاك الكبير لهذه الأخيرة بينها وبين المصالح اليومية والمتنوعة للمواطن، بصفتها الأقرب إليه ميدانياً، ودرايتها شبه الكلية بما يبتغيه المواطنون من حاجيات وخدمات.

والجدير بالذكر في هذا السياق، أن حق المواطن اتجاه الإدارة العامة أنه من حق محصن ضد التقييد إلا في حدود ضيقة واستثنائية، على أن يكون التقييد بموجب القانون<sup>1</sup>، وليس بتدخل من السلطة التنفيذية بوصفها رأس السلطة الإدارية في الدولة.

فإذا كان التشريع هو عبارة عن تنظيم إجاليا فإنه يقتضي أن يكون بحق سياسة تشريعية. وهذا معناه أن عملية التشريع هي اتخاذ قرار من أجل التصدي لمواضيع معينة، مروراً بتحليلها وتحديد أولويات المجتمع بشأنها، ومن ثم ترجمة مبادئ السياسة إلى نصوص قانونية وإصدارها بالطرق المقررة، متجاوزاً بذلك ما يعرف بالصياغة التشريعية كعملية لضبط الأفكار في عبارات محكمة تكون قابلة للتنفيذ<sup>2</sup>.

### ثانياً: التنظيم الدستوري الضمني للعلاقة بين الإدارة والمواطن:

لا تقل النصوص الدستورية الضمنية والتي تشير إلى مسألة العلاقة بين الإدارة والمواطن أهمية عن سابقتها من النصوص الصريحة، إلا أن الأمر يتطلب أو يستوجب نوعاً من التحليل والاستنتاج في مقارنة بعض النصوص مع بعضها الآخر من جهة أولى، والرجوع أو الاستناد إلى ما هو متعارف عليه من مبادئ عامة تتعلق بالمسألة السابقة.

واطلائاً مما ورد ضمن ديباجة التعديل الدستوري الأخير في بعض مقاطعها على أن مؤسسات الدولة أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني<sup>4</sup> في تسيير الشؤون العمومية. وهو ما يستفاد منه قيام تلك المؤسسات على مبادئ الديمقراطية بشكل عام.

<sup>1</sup> - تنص المادة 2/34 من الدستور الجزائري الحالي على أن: "... لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحرريات أخرى يكرسها الدستور ...". فينصرف مفهوم التشريع إذن إلى كل قاعدة عامة مكتوبة، صدرت بواسطة السلطات العامة بعد مداوات، وبعد الحصول على الموافقة المباشرة، أو غير المباشرة للشعب. ويقصد بالأولى، الموافقة بطريق الاستفتاء الشعبي، والثانية موافقة ممثلي الشعب، أي البرلمان. ينظر في ذلك، سعد الشقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة 2002، ص 86.

<sup>2</sup> - على الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، مقال ضمن ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية بيروت 3، 6 فبراير 2003، موقع برنامج إدارة الحكم في الدول العربية POGAR، ص 05.

<sup>3</sup> - ورد ذلك ضمن المقطع أو الفقرة 11 من الديباجة.

<sup>4</sup> - يشير مفهوم المجتمع المدني إلى مختلف المنظمات والهيئات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإرادة الحرة لأعضائها بقصد حماية مصالحهم والدفاع عنها، كالأحزاب السياسية والتنظيمات الثقافية والاتحادات المهنية (النقابات) وجاعات المصالح، والمنظمات غير الحكومية. ينظر حول هذا التعريف الأستاذ الدكتور، سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي- الديمقراطية - الكتاب الأول، القاهرة، مركز دراسات التنمية والسياسة الدولية، ديسمبر 1991.

## حبشي لزرقي

كل ذلك سينطبق عليه عديد المفاهيم ذات الصلة ببعضها البعض، والتي تندرج بشكل أو بآخر فيما تصبو وتهدف إليه تلك المؤسسات التي يعتمد الدستور بناءها - وفق ما ورد ضمن الديباجة - فتحقيق العدالة الاجتماعية مثلا، والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، وفي إطار دولة القانون، إنما يعني ذلك في حد ذاته افتراض وجود علاقة بين مؤسسات الدولة بما فيها الإدارة العامة، كعماد أساسي لها من جانب أول وحقوق وحرريات للمواطن، كحق هذا الأخير اتجاه تلك الإدارة من جانب ثاني، لاسيما وأن ديباجة الدستور أكدت على ما يعرف "بضمان الحريات الديمقراطية للمواطن".

إن هذه الأخيرة، ويمثل تلك الدلالة الخاصة، ستشمل حتما على مقومات وأسس معينة تستند عليها جوانب العلاقة بين الإدارة والمواطن. ذلك أن النتيجة المترتبة على ممارسة الحريات عموما وبشكل ديمقراطي هي تجسيد فعلي لمظاهر المواطنة، كشعور حقيقي بالانتماء عن طريق المبادرة بالمساهمة والمشاركة بأنماط ووسائل معينة في تسيير الشؤون العمومية، وتلك آليات تضمنها وتحققها الممارسات الديمقراطية وفق أطر قانونية واضحة<sup>1</sup>.

وعن حقيقة التكامل بين فواعل المجتمع المدني والديمقراطية الإدارية، وبنوع من التحليل يتبين أن مفهوم المجتمع المدني من جهة، ووظائف هذا الأخير من جهة ثانية، ترتبط أساسا بمدى رسوخ أسس الديمقراطية وقواعدها باعتبار هذه الأخيرة هي المناخ الملائم الذي يوفر الممارسات الأصيلة لمنظمات المجتمع المدني، وتأثيراته الإيجابية المنتظرة إذا ما روعيت تلك الأسس<sup>2</sup>.

إن ذلك ما هو متعارف عليه في الأنظمة الدستورية الحالية من حيث مكوناتها، إذ لا تقتصر - في ذلك على الجهات الرسمية ومراكز صنع القرار في الدولة، بل إن دعائم تلك الأنظمة وشرعيتها من وجهة نظر المحكومين تفترض - بل وتفرض - تدخل هيئات التشاور، خاصة مع العلم أن القرار السياسي يأخذ شكله التطبيقي من خلال جملة القواعد القانونية التي تحكم المجتمع، والذي يكون قد ساهم في اقتراحها مسبقا.

وعليه فإن فعالية منظمات المجتمع المدني تنطوي على أهداف أوسع من مجرد المعارضة. فهي المشاركة بمعناها الشامل سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، والتي تسمح للمجتمع المدني بمراقبة البنى الاجتماعية بما فيها مؤسسات الدولة ذاتها، وبالتالي فإن وظيفة المجتمع المدني هي وظيفية تسييرية شاملة للمجتمع كله<sup>3</sup>، فهو بالنتيجة لما سبق تعبير عن المشاركة الجماعية الاختيارية المنظمة في المجال العام بين أفراد الدولة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - ذلك ما أكد عليه المؤسس الدستوري الجزائري ضمن الديباجة المقطع أو الفقرة 15 بأن: "... يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي ..."

<sup>2</sup> - الأستاذ الدكتور، ناجي عبد النور، المدخل إلى علم السياسة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، الطبعة 2007، ص 171.

<sup>3</sup> - الأستاذ الدكتور، بومدين طاشمة، دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب (قضايا وإشكاليات)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر طبعة 2011، ص 132.

<sup>4</sup> - ينظر تفصيل أكثر الأستاذ الدكتور، ثامر كامل محمد، المجتمع المدني والتنمية السياسية (دراسة في الإصلاح والتحديث في العام العربي)، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الثالثة 2014، ص 13 وما يليها.

## الإطار الدستوري الجديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن وفق التعديل الدستوري الأخير

حينئذ يمكن القول بأن التفاعل بين منظمات ومكونات المجتمع المدني من جانب، والمؤسسات الرسمية في الدولة بمختلف مراتبها ومستوياتها من جانب آخر، يعد حقيقة وواقعا مهما اختلفت درجة ذلك التفاعل، سواء زادت في الأنظمة السياسية المكرسة والقائمة على المبادئ الديمقراطية، أو قلت في الدول الأقل ديمقراطية من سابقها.

ومن ثم فإنه وبالأساس على ما وصفه الأستاذ الشافعي بوراس للعلاقة بين المواطن والإدارة بأنه: "من النادر أن يتجنب الفرد الإدارة، والتي أصبحت له كظله، يلتقي بها دائما وباستمرار بإرادته، أو بغير إرادة منه، أو اختيار"<sup>1</sup>، تبرز معالم العلاقة التكاملية بين مكونات المجتمع المدني وبين تسيير وتنظيم العملية الإدارية في الدولة.

والقول بذلك التكامل بين المفهومين، خصوصا من خلال مشاركة المواطن في إطار ما يمثل مواطنته على كل الأصعدة، يعني ومفهوم المخالفة أن ما تبتغيه عمليات وأهداف التنمية يبني بالأساس على أن برامج تلك التنمية المفروضة على المجتمع دون مشاركة المواطنين عادة ما تؤول إلى الفشل.

فإشراك المنتفعين أو المستهدفين من هذه البرامج يمثل فعلا حجر الأساس في نجاحها، والسبب هو أن الأهداف الاقتصادية المتنوعة للمشاركة الشعبية - على سبيل المثال - ترتبط برفع كفاءة وفعالية برامج التنمية، وذلك عن طريق تضافر الجهود الشعبية والحكومية لتحقيق تطلعات المجتمع بجميع أطرافه أو على الأقل الغالبية منه.

إن في ذلك كله عديد الدلالات والإشارات الواضحة إلى تدخل المواطن في تسيير الشؤون العامة وهو ما يعتبر نهجا ديمقراطيا في الكثير من جوانبه، بل ويزداد البيان أكثر وضوحا حينما تتعلق عملية التسيير تلك بالشأن الإداري في الدولة، وهو ما يشكل ديمقراطية إدارية في مفهوم وجيز لها هي مساهمة المواطنين في صنع القرارات الناتجة عن وضع السياسات العامة موضع التنفيذ، وتلك هي المهام الأساسية للسلطة التنفيذية وفق ما نص عليه الدستور<sup>2</sup>.

إن ذلك يستنتج منه نتيجة واحدة بالقياس على أسس تدخل المجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة للمجتمع. فإقامة الحكم على أساس ما ترتضيه الإرادة الشعبية هو التوصل إلى ديمقراطية الحكم، وهو ما يمكن وصفه إلى حد كبير بصفة المواطنة التي تعد امتياز يكسب ويعطي لصاحبه حق العضوية في جمعية ما، أو المشاركة في نشاط معين<sup>3</sup>، هذا من جانب.

<sup>1</sup> - الأستاذ الدكتور، محمد بوراس الشافعي، الوسيط في القانون الإداري، دار النصر، الرقازيق، مصر، الجزء الأول، 2003 ص 08.

<sup>2</sup> - تنص المادة 2/141 من الدستور الجزائري الحالي على أنه: "... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة".

وفي السياق ذاته تضيف المادة 99-2 على أنه: "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: ..... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ..... يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية".

<sup>3</sup> - ينظر في هذا المعنى الأستاذ الدكتور، عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 19.

## حبشي لزرقي

ومن جانب آخر، فإن الحد من تعسف السلطة يشمل الحد من تعسف مؤسسات وآليات هذه السلطة، وأهمها الإدارة العامة. فتاريخياً بدء البحث عن مؤسسات تسمح بتوسيع إمكانات مشاركة المجتمع في تسيير الشؤون العامة، ومنذ عقود زمنية مضت كان الأمر متوقفاً على مسألة في غاية الأهمية، تتلخص في أنه لا بد من التغيير عن التنظيمات المختلفة للمجتمع المدني تعمل إلى جانب مؤسسات الدولة، وأن إقامة الحكم على أسس دستورية ترتضيها الإرادة الشعبية، ويلتزم بها الحاكم ضرورة لا مناص منها لتأطير وتنظيم العلاقات السياسية والاجتماعية للحد من تعسف السلطة.<sup>1</sup>

إن ذلك ما ينتج عنه بالتحديد ديمقراطية الإدارة العامة، وتلك هي الآثار والانعكاسات الإيجابية لدمج المجتمع المدني<sup>2</sup>، سواء من حيث مكوناته، أو من حيث أهدافه وآفاقه كشريك فعلي وحقيقي لسلطة التقرير في الدولة. ومن وجهة نظر معينة، فإن ما ورد ضمن المادة 309<sup>3</sup> من التعديل الدستوري الأخير سيكون له علاقة وثيقة بالفكرة السابقة، والمتعلقة بالحريات الديمقراطية وأثرها أو انعكاساتها بشكل خاص على علاقة المواطن بالإدارة.

فقد تضمن هذا النص مفهوماً معيناً تحت تسمية "ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية". فالعمل الإداري الموسوم بتلك الصفة سيعزز أكثر تلك العلاقة بين الإدارة والمواطنين في كنف الممارسة الديمقراطية الحقيقية والفعالة، ذلك أن الحقيقة المتعارف عليها هي أن المصلحة العامة تمثل غاية العمل الإداري ومناطه.

يضاف إلى ذلك أن مشروعية تصرفات الإدارة إنما تتوقف على مدى تحقق هذه الفكرة. فسلامة العمل الإداري تدور وجوداً وهدماً مع ما يحققه من مصلحة عامة، هذه الأخيرة والتي هي في حد ذاتها متعددة الجوانب ومختلفة الصور والمظاهر. فعلى سبيل الذكر والمثال وليس الحصر - والتحديد، إن أهم تلك المظاهر هي القضاء على الممارسات البيروقراطية ومواطن الفساد داخل الإدارة<sup>4</sup>، أي كان شكله أو طريقته.

بالإضافة إلى النص الدستوري السابق، فإن النص الموالي له يندرج في نفس السياق تقريباً، إذ أكدت المادة 10<sup>5</sup> على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية، وهو ما يعني أن تلك المشاركة

<sup>1</sup> - ينظر تفصيل أكثر الدكتور، ثامر كامل مجحد، المجتمع المدني والتنمية السياسية (دراسة في الإصلاح والتحديث في العام العربي) المرجع السابق ص 79 وما بعدها.

<sup>2</sup> - من بين عديد الإشارات غير المباشرة للمجتمع المدني في الدستور هي ما تضمنته دياجعة هذا الأخير في عديد المواضع أو المقاطع منها.

<sup>3</sup> - تنص المادة 09 من التعديل الدستوري الأخير على أنه: "يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي:

..... ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية ....."

<sup>4</sup> - عرف الفساد الإداري على أنه: "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطباع المالية، والمكاسب الاجتماعية وارتكاب مخالفات للقوانين والتنظيمات المعمول بها لاعتبارات شخصية". حول هذا التعريف ينظر الدكتور، محمود مجحد معبرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية (دراسة مقارنة بالقانون الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن الطبعة الأولى 2011 ص 94.

<sup>5</sup> - ينظر نص المادة 10 من التعديل الدستوري الأخير.

## الإطار الدستوري الجديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن وفق التعديل الدستوري الأخير

والمساهمة في عملية صنع القرار الإداري<sup>1</sup> أصبحت في حكم الضرورة، بالنظر لتقريرها والنص عليها ضمن أسمى النصوص القانونية في الدولة.

فالحديث عن مكونات المجتمع المدني داخل الدولة يستند بوجه عام على أساسين، من حيث ضرورته وحقيقته، وكذا من جانب آثاره وانعكاساته. بمعنى أدق، أنه لا يمكن على الإطلاق، وفي ظل التطورات المستمرة بين الحين والآخر داخل الدول، لاسيما من الناحية السياسية والدستورية إنكار الوجود الفعلي لمظاهر المجتمع المدني، مما كانت سلطة الدولة اتجه هذا الأخير من حيث تأطيره وذلك ما فرضته حقيقة تطورات الممارسات الديمقراطية على مختلف الأصعدة.

وما دام الأمر كذلك، ووفق نفس المنطق، فإن مشاركة منظمات المجتمع المدني، والتي كانت سببا في وجودها أصلا تظهر من حيث ما ترتبه تلك المشاركة من آثار وتداعيات، أدنى ما يكون منها واضحا يتمثل في نوع من المساهمة الاجتماعية عموما في تأطير وتنظيم الحياة العامة للمجتمع بمختلف مكوناته.

غير أن صورة التأثير الواضح لمنظمات المجتمع المدني، ومن ثم الارتقاء بذلك من مجرد المساهمة إلى مرتبة حقيقة التأثير الفعلي، تبدو واضحة تماما من خلال ما حظي به المجتمع المدني من تنظيم قانوني بالغ الأهمية وعلى مستوى مختلف النصوص القانونية ضمن تدرجها سمو ومرتبة، بل يكفي كل ذلك دليلا للتكريس الدستوري لبعض مضامينه، وحقيقة مساهماته في وضع ديمقراطية التسيير الإداري موضع التطبيق.

يأتي بعد ذلك النص الدستوري نص آخر يليه، ويحدد شكلا معينيا وممارسات تعبر في مضمونها عن سوء العلاقة بين الإدارة والمواطن، أين تتفوق فيها العوامل الذاتية والتصرفات الشخصية عن ما هو متطلب من موضوعية وحياد وتجرد كان الدستور قد أكد عليها في عديد النصوص<sup>2</sup>، بل وفرض عقاب القانون عليها.

فنصت المادة 11 من التعديل الدستوري الأخير على أنه: "تتمتع المؤسسات عن القيام بما يأتي:- الممارسات الإقطاعية، والجهوية، والمحسوبة،

- إقامة علاقات الاستغلال والتبعية،

- السلوك المخالف للأخلاق الإسلامية وقيم ثورة نوفمبر".

<sup>1</sup> - من الحقائق الثابتة أن وجود تنظيمات المجتمع المدني في أية دولة كانت قد تجاوز مفهوم التصور أو المفترض، وذلك حتى في ظل الأنظمة السياسية القديمة نسبيا، والمعتبرة في جزء من هيكلها ومكوناتها مناهضة لمفهوم المجتمع المدني من جمعيات وغيرها. تأسيسا من وراء ذلك إلى استنادها على ما هو متعارف عليه من مضامين الحكم المطلق، وعدم الاعتراف بالممارسات الديمقراطية من خلال مكونات المجتمع المدني. ومن ثم، فإن هذا الأخير قد تجاوز في تطوره، بل وحتى تطور أساليبه خاصة التبعية للسلطة ومساندتها المطلقة من دون أي تقييم لسياساتها، إلى المساهمة الفعلية والفعالة في عملية اتخاذ القرار السياسي، ومن ثم القرار الإداري، وبنوع من الموضوعية إلى أبعد الحدود، وهو ما نتج اشتراك منظمات المجتمع المدني في التسيير الإداري داخل الدولة.

<sup>2</sup> - من ذلك ما نصت عليه كل من المادة 24، 25، 26 بشكل صريح، ومنها ما يستنتج من بعض القراءات لبعض مقاطع ديباجة الدستور وبشكل محدد حين التأكيد على مبدأ المساواة.

## حبشي لزرقي

وبقراءة تحليلية لهذا النص، فإن غاية المؤسسات المذكورة في نص المادة 09 سالفه الذكر والمحظور أو الممنوع عليها انتهاج مثل هذه السلوكات، والمشكلة أو المنتجة في نهاية المطاف لمظهر من مظاهر سوء العلاقة بين الإدارة والمواطن، هو نفس ما تطرق إليه المؤسس الدستوري وبشكل معين ضمن نص المادة 24.

إن ذلك اتضح بشكل جلي حينما منع المؤسس الدستوري منعاً باتاً أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدراً للثراء، أو وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، بحث وجب على كل عون عمومي من أعوان الدولة كمورد بشري من الموارد البشرية للإدارة أن يتفادى أي حالات من حالات تعارض المصالح، والابتعاد بذلك عن تحقيق المآرب الشخصية.

وفي موضع من آخر من المواضع الدستورية، والتي تستنتج منها إحدى مظاهر وصور العلاقة بين الإدارة والمواطن هو نص المادة 55 المتعلقة بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها وتداولها<sup>1</sup>، وفق ضوابط دستورية معينة سواء تعلقت بحقوق وحرريات الغير، أو الخاصة بمقتضيات الأمن الوطني، وبالمصالح المشروعة للمؤسسات، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة 55 سالفه الذكر ضمن الفقرة الثانية منها.

وما يمكن الإشارة إليه في هذا السياق، هو استنتاجين. الأول، هو أن تلك الضوابط الدستورية المشار إليه تمثل في الجهة المقابلة إحدى أبرز وأهم الضمانات المقررة لممارسة هذا الحق، خوفاً بالظر لمضمون الفقرة الثالثة من نص المادة 55 سالفه الذكر، والمخولة للتشريع مهمة واختصاص ببيان كيفيات ممارسة هذا الحق<sup>2</sup> وفق إرادة المؤسس الدستوري.

أما الاستنتاج الثاني، يتجسد في صفات ومميزات التشريع المتعلق بالحقوق والحرريات عموماً<sup>3</sup> والخاص بحق المواطن في الحصول على المعلومات تحديداً. إذ أشار المؤسس الدستوري إلى ضمان الوصول إليه هو في حد ذاته، مع وضوحه واستقراره تحقيقاً لما يعرف بالأمن القانوني، بعيداً عن مختلف التأويلات العكسية، والتي يمكن أن تؤثر سلباً بشكل أو بآخر على منظومة الحقوق والحرريات والضمانات الكفالة لممارستها.

<sup>1</sup> - ينظر نص المادة 55 من التعديل الدستوري الأخير .

<sup>2</sup> - انطلاقاً من الربط بين النصوص الدستورية وعلاقتها الوثيقة ببعضها البعض من حيث المضمون والدلالة على مسألة معينة، تتضح نقاط التقاطع بشكل جلي بين مضمون المادة 2/55 وبين المادة 2/34. وذلك باعتبار أن الأصل هو ممارسة الحقوق والحرريات في إطار التنظيم القانوني لها، وأن التقييد هو الاستثناء الوارد على تلك القاعدة، والذي يكون بدوره هو الآخر بموجب قانون، وفي حدود معينة شكلت نقطة التقاطع على المنوال السابق. فتمحورت حول الأسباب المرتبطة بحفظ النظام العام، وكذا تلك الضرورية لحماية الحقوق والحرريات، إضافة إلى حماية الثوابت الوطنية. وهي بالتالي نفس الضوابط الواردة في المادة 2/55، وبقراءة معينة يستنتج منها أن حماية الثوابت الوطنية تعد من بين المصالح المشروعة لمؤسسات الدولة، وجب المحافظة عليها وحمايتها.

<sup>3</sup> - ينظر في ذلك نص المادة 4/34 والأخيرة من الدستور الحالي.

## الإطار الدستوري الجديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن وفق التعديل الدستوري الأخير

بالاستناد على ما سبق، فإن مسألة العلاقة بين الإدارة والمواطن تميزت بقيمة دستورية معتبرة ونوعية في نفس الوقت، سواء من حيث النص عليها صراحة ضمن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بشكل مغاير تماما لما كان واردا في ما سبقه من دساتير وتعديلات لها، خاصة من حيث الدلالة الصريحة عليها.

فما يتعلق على سبيل المثال بحق إنشاء الأحزاب السياسية<sup>1</sup>، والذي يظهر فيه شكل آخر من أشكال العلاقة بين الإدارة والمواطن، قد فرض المؤسس الدستوري على الإدارة أن تمتنع عن انتهاج كل ممارسة من شأنها أن تحول بطبيعتها دون ممارسة حق إنشاء الأحزاب السياسية في ظل الاعتراف الدستوري بها<sup>2</sup>. وما ينتج عن ذلك من آثار سيجعل من تكريس ذلك الحق أمرا فعليا استنادا إلى ما تستفيد منه الأحزاب السياسية، لاسيما منها ما يتعلق بممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والوطني، من خلال التداول الديمقراطي<sup>3</sup>.

كما أقر المؤسس الدستوري الجزائري في نفس النص بضمان الدولة للمعاملة المنصفة اتجاه كل الأحزاب السياسية<sup>4</sup>، أي دون تفریق بينها، على أساس مبدأ الحياد والتجرد الإداري كأحد أهم المبادئ التي تحكم الإدارة العامة على وجه العموم في قيامها على تحقيق المصلحة العامة من خلال ما اسند إليها من صلاحيات مختلفة ومتعددة.

### خاتمة:

إن الإقرار بمسألة دسترة العلاقة بين الإدارة والمواطن على المنوال السابق سواء بشكل صريح أو ضمني يعد من الحقائق المسلمة بها في الوقت الراهن. والأساس في ذلك، يرجع تحديدا إلى الإهتمام الصريح بها من طرف المؤسس الدستوري، باعتبارها مسألة جوهرية تندرج في إطار مسعى الدولة الرامي إلى الرفع من مستوى ومثالية علاقتها بالمواطنين، والأداة الأولى والركيزة الأساسية في ذلك هي وضع الإدارة العامة على اختلاف مستوياتها، المركزية منها وغير المركزية في خدمة المواطن.

فإذا كانت الإدارة هي وسيلة السلطة العامة لوضع سياساتها العامة موضع التطبيق، وفي مختلف جوانب الحياة الاجتماعية داخل الدولة، فإنه من الطبيعي أن تحتل مسألة علاقة الإدارة بالمواطن حيزا معتبرا ضمن اهتمامات الدولة في وضع أسسها وتنظيماتها، بما يتناسب ومبادئها التي تستند على مقتضيات الديمقراطية من باب أولى، ومن ثم، تكريس تلك المقتضيات وتجسيدها بصورة فعلية وعملية، لاسيما في إطار العمل الإداري تحديدا، مما

<sup>1</sup> - نص المادة 57 من الدستور الجزائري الحالي.

<sup>2</sup> - ينظر الفقرة الثامنة من المادة 57 سالفه الذكر. فضلا عن ذلك، أقر المؤسس الدستوري الجزائري للأحزاب السياسية والتي تشكل معارضة برلمانية طبقا لما ورد في نص المادة 116 من الدستور الحالي عديد الحقوق والمكناات التي تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية على حد سواء. وعندئذ يمكن القول أن معالم مشاركتها الفعلية في الأعمال التشريعية ومراقبة نشاط الحكومة، سينعكس حتما وبالإيجاب على ضمان إيجابية العلاقة بين الإدارة والمواطن، وذلك باعتبار المراقبة الفوقية من طرف الأحزاب السياسية لقمه هرم الإدارة العامة، ألا وهي الحكومة.

<sup>3</sup> - ينظر الفقرة الخامسة من المادة 58 من الدستور الجزائري الحالي.

<sup>4</sup> - ينظر نص المادة 5/57 من الدستور الجزائري الحالي.

## حبشي لزرق

ينجم عن ذلك شعور إيجابية تصرفات المواطن اتجاه الإدارة العامة في الدولة، وعدم امتعاضه منها، وذلك هو المعزى أو المبتغى الحقيقي من وراء دسترة العلاقة بين الإدارة والمواطن.

### قائمة المراجع:

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، والأستاذ الدكتور، مُجَّد رفعت عبد الوهاب أصول الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1996.
3. بومدين طاشمة، دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب (قضايا وإشكاليات)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر طبعة 2011.
4. ثامر كامل مُجَّد، المجتمع المدني والتنمية السياسية (دراسة في الإصلاح والتحديث في العام العربي)، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الثالثة 2014.
5. سعد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة 2002، ص 86.
6. سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي- الديمقراطية - الكتاب الأول، القاهرة، مركز دراسات التنمية والسياسة الدولية، ديسمبر 1991.
7. السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، 1990
8. سليمان مُجَّد الطاوي، مبادئ القانون الإداري، طبعة 1965، دار الفكر العربي.
9. على الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، مقال ضمن ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية بيروت 3، 6 فبراير 2003، موقع برنامج إدارة الحكم في الدول العربية POGAR.
10. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة جصور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة الجزائر، 2013.
11. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
12. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، طبعة 2010.
13. مُجَّد بوراس الشافعي، الوسيط في القانون الإداري، دار النصر، الزقازيق، مصر، الجزء الأول، 2003 .
14. محمود مُجَّد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية (دراسة مقارنة بالقانون الإداري)، دار الثقافة للنشر- والتوزيع، عمان، الأردن الطبعة الأولى 2011 .
15. ناجي عبد النور، المدخل إلى علم السياسة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، الطبعة 2007.

### القوانين:

1. القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.
2. المرسوم الرئاسي رقم 20- 442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج. عدد 82 .