

عن الهيئات الإدارية المكلفة بضمان ممارسة الديمقراطية التشاركية في الجزائر: دراسة مقارنة لبعض التجارب

علاوة حنان (1)

(1) طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر
البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، بجاية
06000، الجزائر.

البريد الإلكتروني: allaoua.hanane6@gmail.com

الملخص:

رغم سعي المؤسس الدستوري الجزائري إلى تكريس مبادئ جديدة بهدف تقريب الإدارة من المواطن، بتوسيعه لإطار المشاركة المحلية باعتبارها أفضل وسيلة للإرتقاء بحقوق وحرّيات المواطنين، إلا أنّ السلطة التشريعية لم تتمكن من التجسيد الفعلي لهذه المبادئ من الناحية الواقعية، نظراً لغياب أجهزة تكون وسيطة بين المواطن والإدارة تضمن ممارسة لحقه في المشاركة مقارنةً بتجارب الدول الأخرى « كالتجربة الفرنسية والتونسية » التي سعت إلى خلق قنوات للتواصل بين الإدارة والمواطن تسهل له ممارسة حقه في المشاركة، وذلك بتكريسها لهيئات إدارية متخصصة تضمن ممارسة الديمقراطية التشاركية.

الكلمات المفتاحية:

الإدارة المحلية، المواطن، الوسيط، الديمقراطية التشاركية، هيئات إدارية، ضمانات إدارية.

تاريخ إرسال المقال: 2019/11/14، تاريخ قبول المقال: 2019/12/04، تاريخ نشر المقال: 2019/12/19.

لتهميش المقال: علاوة حنان، "عن الهيئات الإدارية المكلفة بضمان ممارسة الديمقراطية التشاركية في الجزائر: دراسة مقارنة لبعض التجارب"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 02 (عدد خاص) 2019، ص ص. 101-118.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: علاوة حنان، allaoua.hanane6@gmail.com

On the administrative bodies responsible for ensuring participatory democracy in Algeria: comparative study of some experiments

Summary:

Although the Algerian constitutional founder has sought to establish new principles to bring the administration of the citizen closer to the framework of local participation as the best way to promote the rights and freedoms of citizens, the legislature has not been able to realize these principles, including the exercise of the right of participation compared to the experiences of other countries, such as the French and Tunisian experience, which aimed to create channels of communication between the administration and the citizen facilitates the exercise of the right of participation, by devoting himself to specialized administrative bodies to ensure the exercise of participatory democracy.

Keywords:

Local administration, citizen, mediator, participative democracy, administrative bodies, administrative guarantees.

Des organes administratifs chargés d'assurer la démocratie participative en Algérie

-Étude comparative de quelques expériences-

Résumé:

La consécration de nouveaux principes constitutionnels sur la démocratie participative en Algérie n'a pas été, concrètement, suivie par le législateur. Ces principes, constituant un mécanisme juridique de base afin d'évoluer en termes de droits et libertés des citoyens, peinent à se mettre œuvre, notamment en l'absence de structures servant d'intermédiaires entre administration et citoyen pour concrétiser une réelle participation citoyenne., comme c'est le cas en France et en Tunisie qui ont créé des organes encourageant et créant les conditions nécessaires d'une démocratie participative.

Mots clés:

L'administration locale, citoyen, intermédiaire, démocratie participative, organes administratifs, garanties administratives.

مقدمة

عزز المؤسس الدستوري الجزائري مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية من خلال المادة 15 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنه: « تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطيّ والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية.

المجلس المنتخَب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية¹، وكرس لأول مرة سياسة الإنفتاح وشفافية الخدمات العمومية من خلال الفقرة الأولى من المادة 51 من ذات الدستور التي إعترفت للمواطن بحق الإطلاع والحصول على ما تحوزه الإدارة من وثائق ومستندات إدارية وذلك بنصها على أنه: « الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمون للمواطن »، مسائراً في ذلك الإتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر في هذا المجال كالميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة² والميثاق العربي لحقوق الإنسان³. تحتاج الأحكام الدستورية المكرسة للديمقراطية التشاركية لجملة من الضمانات حتى تحقق آثارها على أرض الواقع، لذلك عمدت النصوص التشريعية لكوّنها المجسدة للتوجهات الدستورية من الناحية التطبيقية إلى وضع أسس تهدف إلى حوكمة الخدمات العمومية لتحقيق مشاركة فعّالة للمواطنين، في إطار مقاربات إستعادة الثقة بين المواطن والإدارة ومقاربة الحكامة المحلية، فأخذت عبارات الديمقراطية التشاركية والمواطنة والشفافية مكانتها في أحكام قانون البلدية رقم 10-11 الذي خصص باباً لمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، ألزم فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي بإتخاذ الإجراءات اللازمة لإعلام المواطنين وإستشارتهم، كما جعل

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج. ر. ج. ج عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، ص. 6، معدل ومتمم بموجب: قانون رقم 02 - 03، مؤرخ في 10 أفريل سنة 2002، ج. ر. ج. ج عدد 25، مؤرخ في 14 أفريل سنة 2002، ص. 13، وقانون رقم 08 - 19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج. ر. ج. ج عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008، ص. 8، وقانون رقم 16 - 01، مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج. ر. ج. ج عدد 14، مؤرخ في 7 مارس سنة 2016، ص. 3.

² - تنص الفقرة الرابعة من المادة 05 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي سنة 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2012، ج. ر. ج. ج عدد 68، مؤرخ في 16 ديسمبر سنة 2012، ص. 04، على أنه: « يتعين على الإدارة العامة الإلتزام بالتشاركية وضمن التشريك الفعلي لكافة المتدخلين المعنيين بما في ذلك المجتمع المدني في تخطيط الخدمات العامة وتقديمها ».

³ - تنص المادة 24 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان، المعتمد بتونس في ماي سنة 2004، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-62، مؤرخ في 11 فيفري سنة 2006، ج. ر. ج. ج عدد 08، مؤرخ في 15 فيفري سنة 2006، ص. 03، على أنه: « لكل مواطن الحق في:

1- حرية الممارسة السياسية.

2- المشاركة في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية... ».

العلائية كمبدأ عام لجلسات المجالس الشعبية البلدية¹، وهي نفس المبادئ التي كرسها قانون الولاية رقم 12-207.

بغرض تجسيد أسس الديمقراطية التشاركية في مجال البيئي مثلاً، ألزم المشرع في ظل قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة³ والمرسوم التنفيذي رقم 07-144 الذي يحدد قائمة للمنشآت المصنفة لحماية البيئة⁴، الإدارات المعنية بإحترام دراسة التأثير أو موجز التأثير على البيئة والتحقيق العمومي، اللذان يسمحان للمواطنين بإبداء آرائهم على المشاريع المزمع القيام بها والتي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة على البيئة.

تظهر نية السلطة التنفيذية في تجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية من الناحية التطبيقية، بإصدارها للمرسوم التنفيذي رقم 16-190 الذي يحدد كفاءات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية⁵، بحيث يُلزم المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل التدابير الرامية إلى تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير شؤون البلدية، وتطوير الدعائم الرقمية قصد ضمان نشر وتبليغ قرارات البلدية.

إهتم المنظم الجزائري بتكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية من خلال إصداره للمرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن⁶ الذي يعتبر خطوة إيجابية نحو تقريب الإدارة من المواطن، وحرص من خلاله على ضرورة تحسين الإدارة لنوعية خدماتها، وعلى ضرورة ممارسة رقابة صارمة على سلوك أعوانها لضمان تلبية طلبات المواطن في إطار الشفافية التامة للجهاز الإداري، بإقراره لحق الإطلاع على الوثائق الإدارية من خلال المادة 10 والتي تنص على أنه: «يمكن المواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات

¹ راجع الباب الثالث من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 3، مؤرخ في 3 جويلية سنة 2011، ص. 4، الذي جاء تحت عنوان: « مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية »، المتوفر على الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/02/18.

² راجع المادتان 18 و 32 من القانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري سنة 2012، ص. 5، المتوفر على الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/02/18.

³ راجع المادة 15 من القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية سنة 2003، ص. 06.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 07-144، مؤرخ في 19 ماي سنة 2007، يحدد قائمة للمنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج. ر. ج. ج عدد 34، مؤرخ في 22 ماي سنة 2007، ص. 03.

⁵ مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان سنة 2016، يحدد كفاءات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. ج عدد 41، مؤرخ في 12 جويلية سنة 2016، ص. 8.

⁶ مرسوم رقم 88 - 131، مؤرخ في 4 جويلية سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر. ج. ج عدد 27، مؤرخ في 6 جويلية سنة 1988، ص. 1013.

الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني...»، وأكد من خلال المادة 34 على ضرورة تكريس هيئات إدارية لضمان ممارسة مختلف المبادئ التي تركز مشاركة المواطنين في التسيير وتوطيد علاقته بالإدارة العمومية والتي تتكفل بدراسة شكاويهم في حالة عدم الإستجابة لمطالبهم.

تأسيساً على ما سبق، سترتكز دراستنا في البحث عن مدى تكريس المنظومة القانونية الجزائرية لهيئات إدارية تضمن ممارسة الديمقراطية التشاركية.

تتسم التجربة الجزائرية في مجال تكريس الهيئات الإدارية المكلفة بضمان ممارسة الديمقراطية التشاركية بالضعف، وذلك بالنظر إلى التراجع الذي عرفته على مستوى تكريسها، على خلاف التجارب المقارنة التي كرسّت ضمانات دستورية لحمايتها وسعت بذلك إلى إستقرارها، ومن جهة أخرى تظهر عدم فعالية الهيئات المستحدثة جعلها مجرد هياكل إستشارية وإقتصار دورها على تقديم التوصيات ولا تفصل في طلبات المواطنين، مما يفتح المجال لإعمال السلطة التقديرية للجهة الإدارية في تحديد إمكانية مشاركة المواطنين من عدمه (أولاً). تعتبر السلطة التشريعية المجسدة من الناحية التطبيقية للأحكام الدستورية المكرسة لحق المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، لذلك ولضمان حماية مبادئ الديمقراطية التشاركية ينبغي على المشرع الجزائري أن يحدث هيئات إدارية مستقلة ومتخصصة، تسهر على توفير الحماية والتسهيلات اللازمة لمساهمة المرتفقين في تطوير الإدارات العمومية، مسائراً في ذلك التجربة الفرنسية والتونسية التي أثبتت نجاحها في هذا المجال (ثانياً).

أولاً- ضعف الهيئات الإدارية المكلفة بضمان ممارسة الديمقراطية التشاركية في الجزائر

يعود بداية الإهتمام بضرورة تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية في المنظومة القانونية الجزائرية إلى مرحلة الثمانينيات، نتيجة تأزم العلاقة بين المواطن والإدارة بسبب ضعف خدماتها مما ولد إنفجار إجتماعي عقب أحداث أكتوبر سنة 1988¹، التي أدت إلى تركيز الجهود من أجل تحسين العلاقة والقيام بالإصلاحات الإدارية، ترجمها على أرض الواقع المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.

¹ - علاوة حنان، « عن فعالية إصلاحات تحسين علاقة الإدارة المحلية بالمواطن في القانون الجزائري »، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد خاص، 2017، ص ص. 452-453.

تماشياً مع الإصلاحات التي إنتهجتها التجربة الجزائرية في سبيل تحقيق الديمقراطية، كرس دستور سنة 1989¹ حق المواطن في المشاركة والذي يظهر من خلال ديباجته التي جاء فيها: « (...) إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد (...) »، كما جعل الجماعات الإقليمية مكاناً لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم تطبيقاً للمواد 14، 15 و 16.

أدى تكريس المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن لجملة من الأحكام والمبادئ؛ التي تهدف إلى تحقيق الديمقراطية التشاركية من خلال تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، والتجسيد الفعلي للمؤسس الدستوري لمبدأ المشاركة في دستور سنة 1989، إلى ضرورة وضع آليات إدارية عملية لضمان إلتزام الإدارة بهذه المقترضات والقيام بمهامها على أكمل وجه حمايةً لحقوق المتعاملين معها، تركزت في إنشاء وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 113²، الذي يعد هيئة إدارية مكلفة بممارسة الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة (1).

شكلت مسألة إنشاء هياكل إدارية متخصصة بضمان ممارسة مبادئ الديمقراطية التشاركية أهم محاور الإصلاحات التي أعمدت في التجارب المقارنة بغرض ترقية نوعية الخدمات المقدمة للمتعاملين مع الإدارة، وبغرض مواكبة التطورات القانونية للنظم المقارنة في هذا المجال، سعت التجربة الجزائرية إلى إستحداث هيئات غير قضائية من أجل تفعيل المبادئ التي من شأنها أن تعزز علاقاتها بالمواطنين وتطويرها بصفة عامة، إلا أن تلك الهيئات لم تتركس حماية حقيقية لمشاركة المواطنين في الشؤون العمومية لافتقارها لصلاحيات إصدار قرارات تلزم من خلالها السلطات الإدارية بإشراك المرتفقين أو توقيع جزاءات في حالة إمتناعها عن ذلك وهو الأمر الذي جعلها مجرد هيئات إستشارية (2).

1- هياكل إدارية غير مستقرة لحماية أسس الديمقراطية التشاركية

تقوم الديمقراطية الإدارية على ثلاث مفاهيم لا يمكن الإستغناء عن أحدهم، تتمثل في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن عن طريق ترقية نوعية خدماتها، وحماية مختلف حقوق المرتفقين تجاه إمتيازات السلطة العامة إضافة

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89 - 18، مؤرخ في 28 فيفري سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري سنة 1989، ج. ر. ج. عدد 9، مؤرخ في 1 مارس سنة 1989، ص. 234.

² - مرسوم رئاسي رقم 96 - 113، مؤرخ في 23 مارس سنة 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. عدد 20، مؤرخ في 31 مارس سنة 1996، ص. 4، (ملغى).

إلى ضمان مشاركتهم في القرارات التي تتخذها السلطات العمومية وذلك بتكريس هيئات إدارية مستقلة¹، لكن بالرجوع إلى التجربة الجزائرية في مجال تكريس الديمقراطية التشاركية نجدها إلتصت بالتراجع في الهيئات الإدارية المكلفة بحمايتها، والذي يعكسه إلغاء هيئة وسيط الجمهورية بالرغم أنه كان من شأنه أن يكرس الشفافية في تدبير المرافق العمومية لما يحققه من تواصل فعال بين الإدارة والمواطن²، حيث لم يستمر العمل بها سوى ثلاث سنوات³.

يعود سبب فشل التجربة الجزائرية في هذا المجال إلى نقص الضمانات القانونية لحماية هيئة وسيط الجمهورية، بسبب تكريس تبعيتها للسلطة التنفيذية، وهذا ما يظهر من خلال المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، والتي جعلت هذه الهيئة تمارس مهامها تحت وصاية رئيس الجمهورية حيث نصت على أنه: « يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية »، وهذه التبعية كرسها تولى رئيس الجمهورية مسألة تعيينه وكذا إنهاء مهامه، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 12 والتي نصت على أنه: « يعين وسيط الجمهورية بمرسوم رئاسي. وتتهى مهامه حسب الأشكال نفسها ».

¹ - BAUDOT Pierre-yves, REVILLARD Anne, «Le médiateur de la république au prisme de la démocratie administrative», *Revue française d'administration publique*, n° 1, 2011, p. 194.

² - راجع في ذلك علاوة حنان، «تطوير العلاقات بين الإدارة والمواطن في تقديم الخدمات العمومية»، أعمال اليوم الدراسي حول: « التوجهات الحديثة في عصنة المنظمات العامة وخدماتها - بين واقع وآفاق التطبيق في الجزائر -»، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، يوم 06 جوان 2017، ص. 6، (غير منشور)، وللمزيد من التفصيل حول أهمية الوسيط راجع بوخميس سهيلة، « النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا »، مجلة المجلس الدستوري، عدد 02، 2013، ص. 121.

³ - ألغي وسيط الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي رقم 99 - 170، مؤرخ في 2 أوت سنة 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج. عدد 52، مؤرخ في 4 أوت سنة 1999، ص. 5. تجدر الإشارة أن إنشاء هذه الهيئة إستندت إلى تجربة الوسيط المحلي الذي طبق بموجب المنشور رقم 20 الذي يتضمن إنشاء وسيط محلي يعين بموجب قرار من الوالي، راجع في ذلك، منشور رقم 20، صادر عن وزير الداخلية بتاريخ 22 جانفي سنة 1986، يتضمن إنشاء وسيط إداري محلي على مستوى كل ولاية يعين بقرار من الوالي، للمزيد من التفصيل أنظر: علاوة حنان، «تطوير العلاقات بين الإدارة والمواطن في تقديم الخدمات العمومية»، المرجع السابق، ص. 13.

أكد التقرير الذي أعده وسيط الجمهورية على الوضعية المزرية للإدارات العمومية والفجوة الكبيرة بينها والمواطن وهو الأمر الذي يشجع العمل بهذه الهيئة بدل إلغائها راجع في التعليمات الرئاسية رقم 10، الصادرة في 01 جانفي سنة 1997، المتعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مختلف الإدارات المركزية والمحلية، المنشورة في المجلة القضائية، عدد 01، 1996، ص. 13-14.

كرست التجارب المقارنة حماية دستورية لهيئة وسيط الجمهورية، وإعترفت له بالإستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية بما يضمن حياده عن الإدارة التي يراقبها¹ وبالتالي تتحقق أهدافه في حماية حقوق وحرّيات المواطن وتضمن مشاركته، وهذا ما جسده مثلاً الدستور المغربي تحت عنوان مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحرّيات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية بموجب الفصل 162 من الدستور والذي جاء فيه: « الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطات العمومية »².

ساهم المرسوم الرئاسي رقم 96-113 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية في عدم إستقرار هذه الهيئة لعدم تحديده لمدة عهده، مما يفتح المجال لإعمال رئيس الجمهورية لسلطته التقديرية لإنهاء مهامه وهو ما تم فعلاً في سنة 1999، وذلك خلافاً للمشروع الفرنسي الذي ضمن إستقرار هيئة الوسيط من خلال نصه بعدم إمكانية عزله خلال مدة عهده المقدره بستة (6) سنوات من خلال المادة 02 من القانون المتعلق بتأسيس وسيط الجمهورية والتي نصت على أنه:

« *Le Médiateur de la République est nommé pour six ans par décret en Conseil des ministres. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration du délai qu'en cas d'empêchement constaté dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Son mandat n'est pas renouvelable* »³.

خلافاً للتراجع الذي عرفته التجربة الجزائرية في مجال تكريس هيئات إدارية لحماية الديمقراطية التشاركية، سعت التجربة الفرنسية إلى دعم مهام وسيط الجمهورية بتكريس المؤسس الدستوري هيئة حامي الحقوق بموجب القانون الدستوري رقم 2008-724 المؤرخ في 23 جويلية سنة 2008 المتعلق بتجديد مؤسسات الدولة⁴، وجعلها الدستور كأساس لحماية المواطن من تعسف الإدارة بإقراره للإستقلالية التامة لهذه الأخيرة⁵، وأكدت هذا التوجه المادة 02 من القانون العضوي رقم 2011-333، المتعلق بحامي الحقوق بنصها على أنه:

¹ - BOUSTA Rhita, «Contribution à une définition du l'ombudsman», *Revue française d'administration publique*, n° 3, 2007, p. 378.

² - الفصل 162 من الدستور المغربي لسنة 2011، ص.5، المتوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/15.

³ - Loi n°73-6du 3janvier 1973 instituant le Médiateur de la République, www.legifrance.gouv.fr , consulté le 12/02/2018.

⁴ - Loi constitutionnel n°2008-724 du 23 juillet 2008, relative à la modernisation des institutions de la V^{ème} République, www.consiel-constitutionnel.fr, consulté le 17/05/2017.

⁵ - Article 71-1 de la Constitution Française du 04 octobre 1958, www.legifrance.gouv.fr, qui dispose : « *Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.*

«Le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante, ne reçoit et ne sollicite, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction.

Le Défenseur des droits et ses adjoints ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés à l'occasion des opinions qu'ils émettent ou des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions »¹.

رجوعاً إلى طريقة إنشاء هيئة وسيط الجمهورية ونظامه القانوني، وفي ظل الغموض الذي يكتنف طبيعته وتبعيته للسلطة التنفيذية، خاصة في ظل إغفال تحديد المدة الزمنية التي يمارس فيها صلاحيته، يمكن القول أنّ إنشائه كان ضمن مسعى الدولة لإصلاح الأجهزة وبناء دولة المؤسسات الذي فرضه التوجه السياسي الجديد نتيجة أزمة أكتوبر سنة 1988، وتحقيق أغراض سياسية تتجاوز نطاق هيئة وسيط الجمهورية كمؤسسة²، الأمر الذي أدى إلى إلغائه بعد 03 سنوات فقط من تنصيبه، ما يؤكد عدم وجود رغبة حقيقية في تكريس هيئات إدارية مستقرة.

إن التكريس الدستوري لهيئة وسيط الجمهورية يضمن إستقراره، وهذا ما تثبتته التجربة الفرنسية والمغربية مثلاً الذي إستمر العمل بهذا النظام، لذلك وضماناً لممارسة أسس الديمقراطية التشاركية ينتظر من المؤسس الدستوري الجزائري أن ينشأ هيئة وسيط الجمهورية بموجب نص دستوري، ويكرس له بذلك الإستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية مما سوف يوفر له حماية قانونية ويضمن حياده وإستقراره وذلك حمايةً لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية.

2- غياب هيئات إدارية متخصصة في حماية الديمقراطية التشاركية

تشهد التجربة الجزائرية في مجال ممارسة الديمقراطية التشاركية غياب هيئات إدارية متخصصة لحمايتها، إلا أنّ ذلك لا يعني إنعدام أجهزة غير قضائية تحرص على حقوق المرتفقين، ويتجلى ذلك من خلال المؤسسات الوطنية الإستشارية المستحدثة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بصفة عامة، ولسد الفراغ الذي تركه إلغاء مؤسسة

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office. La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions. Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique». (Consulté le 17/05/2016)

¹ - Loi organique n° 2011- 333, du 29 mars 2011, relative au défenseur des droits, www.légifrance-gouv.fr, consulté le 17/05/2016,

² - بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن عكنون، 2011، ص. 387.

وسيط الجمهورية، إستحدث المنظم الجزائري لجنة الوساطة على مستوى اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-71 الذي يقضي بإلغاء المرصد الوطني لحقوق الإنسان¹، لكن لم يستقر موقف المشرع الجزائري في هذا المجال وإنما ألغى هذه اللجنة ليحل محلها المجلس الوطني لترقية حقوق الإنسان²، الذي تعززت حمايته القانونية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016³.

يتولى المجلس الوطني لترقية حقوق الإنسان القيام بدور الوساطة من أجل تحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن⁴، عن طريق اللجنة الدائمة للوساطة التي تدرس وتتابع الشكاوى الواردة عن الأشخاص المعنوية أو الطبيعية الذين يرون أن الإدارة قد قصرت في حقهم، وتقدم بذلك توصيات إلى السلطات العمومية حول التدابير التي من شأنها تحسن علاقاتها بالمرتفقين⁵.

إضافةً للمؤسسات السالفة الذكر، أنشأ المنظم الجزائري هيئة إستشارية تتولى مهام ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام⁶، فكان من المفترض أن تمارس دوراً هاماً في ضمان تجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية⁷، لولا ضعف القيمة القانونية لهذه الهيئة باعتبار أن ضمان مكانة قانونية متفوقة لأسس الديمقراطية التشاركية لن يكلفه إلا الإقرار الدستوري لمثل هذه الهيئة.

¹ - راجع المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71، مؤرخ في 25 مارس سنة 2001، يتضمن إحداث اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج. ر. ج. ج عدد 18، مؤرخ في 28 مارس سنة 2001، ص. 05، معدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-297، مؤرخ في 23 سبتمبر سنة 2002، ج. ر. ج. ج عدد 63، مؤرخ في 25 سبتمبر سنة 2002، ص. 04، ملغى بموجب الأمر رقم 09-04، مؤرخ في 27 أوت سنة 2009، ج. ر. ج. ج عدد 49، مؤرخ في 30 أوت سنة 2009، ص. 04.

² - قانون رقم 16-13، مؤرخ في 03 نوفمبر سنة 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج. ر. ج. ج عدد 65، مؤرخ في 6 نوفمبر سنة 2016، ص. 05.

³ - تنص المادة 198 من دستور سنة 1996 على أنه: «يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان، يدعى في صلب النص "المجلس" ويوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور. يتمتع المجلس بالإستقلالية الإدارية والمالية».

⁴ - تنص الفقرة 07 من المادة 05 من القانون رقم 16-13، الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره على أنه: «القيام، في إطار مهمته، بأي وساطة لتحسين العلاقات بين الإدارة العمومية والمواطن».

⁵ - راجع في ذلك المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج. ر. ج. ج عدد 59، مؤرخ في 17 أكتوبر سنة 2017، ص. 28.

⁶ - مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 07 جانفي سنة 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج. ر. ج. ج عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي سنة 2016، ص. 13.

⁷ - راجع الفصل الثاني من ذات المرسوم.

يقتصر دور المرصد الوطني للمرفق العام على تحفيز المفاهيم المشتركة الرامية لترقية نوعية خدمات الإدارة وتكييفها مع تطلعات المواطنين، لأجل ذلك خصها المرسوم الرئاسي رقم 03-16 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام في مادته 03 بسلطة إقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، وكذا إقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية، لكن خارج الأوامر والزجر وهو ما يقلل من فعاليتها، باعتبار أن المنظم الجزائري أدرجها ضمن المؤسسات الإستشارية تطبيقاً لأحكام المادة 02 من ذات المرسوم التي تنص على أنه: « المرصد هيئة إستشارية، ويحدد مقره بمدينة الجزائر ».

يُستنتج مما سبق أنه إضافةً إلى تبعية هذه الهيئات للسلطة التنفيذية، وهذا ما يظهر من خلال المادة 198 من دستور سنة 1996 والمادة 02 من قانون رقم 16-13 الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 03-16 الذي يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، نجد أنها لا تمارس حماية حقيقية لمبادئ الديمقراطية التشاركية وإنما هي جهة إستشارة وإقتراح ولا تفصل في الطلبات التي يتقدم بها المواطنين، رغم إعتبارها سلطات إدارية مستقلة الأمر الذي يؤهلها من إستعمال إمتيازات السلطة العامة، من خلال إصدار قرارات تتمتع بالقوة التنفيذية من أجل حماية مشاركة المرتفقين في الشؤون العمومية، وأن إقتصار دورها في تقديم التوصيات يفتح المجال لإعمال السلطة التقديرية للجهة الإدارية في تحديد إمكانية مشاركة المواطنين من عدمه.

ثانياً - نحو تكريس هيئات إدارية لتجسيد الديمقراطية التشاركية في الجزائر

خلف عدم وجود في المنظومة القانونية الجزائرية هيئات إدارية متخصصة بضمان ممارسة مبادئ الديمقراطية التشاركية آثار سلبية على الخدمات المقدمة للمتعاملين مع الإدارة، إذ لا يكفي النص في الدستور على تكريس الديمقراطية التشاركية وحق كل مواطن في الولوج إلى المعلومة، ووجود أحكام تشريعية وتنظيمية مدعمة لقواعد الديمقراطية، لكي نكون أمام خدمة عمومية تستجيب لتطلعات المواطنين وتطوير علاقاتهم بالإدارة، لذا ينبغي البحث عن سبل التجسيد الحقيقي للديمقراطية التشاركية كما هو معمول به في بعض الدول المقارنة كالتجربة الفرنسية والتونسية، بواسطة تحديث هيئات غير قضائية متخصصة بدراسة شكاوى المتعاملين مع الإدارة عند مساسها بأسس الديمقراطية التشاركية (1).

إضافةً إلى الهيئات غير قضائية المكلفة بدراسة شكاوى المواطنين، وبغرض مواكبة التطورات القانونية للنظم المقارنة في مجال تحديث العلاقات بين الإدارة والمواطنين في مجال تقديم الخدمات العمومية، ينبغي على المشرع الجزائري أن يحدث هياكل إدارية متخصصة تساهم في تسهيل خدمات المواطنين كما هو معمول به في التجربة التونسية، باعتبارها آلية من آليات تقرب الإدارة من المواطن وإحدى ضمانات تجسيد المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون العمومية (2).

1- ضرورة تكريس هيئات إدارية لحماية مبادئ الديمقراطية التشاركية

كرس المؤسس الدستوري الجزائري شفافية الجهاز الإداري بإقراره لحق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، من خلال الفقرة الأولى من المادة 51 من دستور سنة 1996، حيث تنص على أنه: «الحصول على المعلومات والوثائق والإحصاءات ونقلها مضمونان للمواطن»، وعلى أساس المعلومات المتوصل إليها يتمكن المواطن من العلم بمجال مشاركته في الشؤون العمومية¹، ويمارس رقابة فعالة على أعمال الإدارة بغية الحد من تعسفها في استعمال سلطاتها².

يعتبر مبدأ الولوج إلى المعلومة الإدارية خطوة هامة في طريق التمكين من مقومات الديمقراطية التشاركية، لكن هذا الحق الدستوري في حاجة لحماية حقيقية من طرف المشرع الجزائري، وذلك بتكريس هيئات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال الذاتي تتولى النظر في شكاوى المواطنين في حالة تعسف الإدارة وإمتاعها عن الرد على طلبات الجمهور، والذي يعتبر كحد لمشاركتهم في إتخاذ القرارات المتعلقة بالتسيير العمومي.

في سبيل التجسيد الفعلي لحق المواطن في الولوج إلى المعلومة الذي يعتبر ركيزة أساسية لتحقيق الديمقراطية التشاركية، ينبغي على المشرع الجزائري أن يحدث هيئة غير قضائية تسهر على ضمان إحترام الإدارة لممارسة كل شخص طبيعي أو معنوي لحقه في الحصول على الوثائق الإدارية خاصة أمام عدم الإعتراف الصريح للنصوص التنظيمية والتشريعية لإمكانية الطعن أمام القاضي الإداري في حالة رفض طلب الإطلاع، وإشارة المنظم لضرورة إحداث هيئات إدارية لحماية هذا الحق من خلال المادة 34 من المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن³، على غرار التجربة الفرنسية التي أثبتت نجاحها في هذا المجال حيث قامت بإحداث لجنة مختصة بحماية حق الإعلام والولوج إلى المعلومة تدعى لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية *Commission d'accès aux documents administratifs* في سنة 1978⁴، وإعترف

¹ - بوكثير عبد الرحمن، « نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور " الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، عدد 10، 2017، ص. 184.

² - راجع في ذلك غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، 2010، ص. 83.

³ - تنص المادة 34 من المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، على أنه: « يجب على الإدارة أن 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»، راجع في ذلك:

CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit algérien», *Revue Idara*, n° 02, 2003, p. 59-60.

⁴ - Voir, l'article 05 de la 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, *J. O. R. F* du 18 juillet 1978, P. 2851, modifiée par la loi n° 2000-321, du 12 avril 2000,

لها القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة الصادر في سنة 2000 بالإستقلالية الإدارية تطبيقاً لأحكام المادة 1-340 L. التي تنص على أنه:

« *La Commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante.*

Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application du titre II du présent livre dans les conditions prévues par le présent livre et par le titre Ier du livre II du code du patrimoine »¹.

يعتبر إدراج لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية ضمن الهيئات الإدارية المستقلة ضماناً لإعمال سلطتها التقريرية، وذلك بإصدارها لقرارات ردية كلما تبين لها أنّ الإدارة أخلت في تطبيق القانون المتعلق بالإنفاذ للوثائق الإدارية، وهذا ما يُستشف من خلال أحكام المادة 12-343 R. من قانون القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة التي تنص على أنه:

« *Lorsque la commission prononce une sanction, la décision énonce les considérations de droit et de fait sur lesquelles elle est fondée. Elle indique les voies et délais de recours. Lorsque la commission décide de faire publier la sanction qu'elle prononce, elle en détermine les modalités dans sa décision en fixant le délai de publication et en désignant le support de celle-ci. La publication intervient dans un délai maximum d'un mois à compter du jour où la décision est devenue définitive. Elle est proportionnée à la gravité de la sanction prononcée et adaptée à la situation de l'auteur de l'infraction. Toute sanction portant interdiction de la réutilisation d'informations publiques est publiée par voie électronique ».*

نظراً لأهمية لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية لضمان حسن ممارسة مبادئ الديمقراطية التشاركية، جعل المشرع الفرنسي اللجوء إليها إجراءً وجوبياً قبل الطعن أمام القضاء²، تطبيقاً لأحكام المادة 1-342 L. من قانون القانون المنظم للعلاقات بين الجمهور والإدارة التي تنص على أنه:

« *La Commission d'accès aux documents administratifs émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication ou un refus de publication d'un document administratif en application du titre Ier, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au C de l'article L. 211-4 du code du patrimoine et des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques.*

relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *J. O. R. F* n°0088, du 13 avril 2000, p. 5646, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/02/2018.

¹ - Code des relations entre le public et l'administration, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/02/2018.

² - Pour plus de détails sur les procédures à suivre pour obtenir la communication d'un document, voir, le premier Rapport d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs 1979-1980, pp. 22-46, www.cada.fr, Consulté le 16/02/2018.

La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux »¹.

من أجل دعم مشاركة المواطنين في ممارسة السياسات العمومية ومتابعة تقييمها إعترف المشرع التونسي بإمكانية كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة الإدارية²، وفي سبيل ضمان ممارسة هذا الحق وحمايته مكن المشرع التونسي طالب الوثيقة الإدارية من إمكانية رفع تظلم إداري لدى رئيس الهيكل في حالة رفض طلبه في الإطلاع في أجل أقصاه عشرين 20 يوما من تاريخ الإعلام بالقرار، كما يمكنه اللجوء مباشرة إلى هيئة النفاذ إلى المعلومة الإدارية والطعن في قرار الهيكل المعني³.

يمكن لطالب الوثيقة إذا إختار طريق التظلم، ورفضت الإدارة طعنه الإداري أو عند عدم الرد عليه خلال أجل عشرة أيام من تاريخ توصله بالمطلب أن يطعن في هذا القرار لدى هيئة النفاذ إلى المعلومة وذلك في أجل 20 يوما من تاريخ بلوغ قرار الرفض الصادر عن ريس الهيكل أو من تاريخ الرفض الضمني⁴.

إعترف المشرع التونسي من خلال الفصل 37 من القانون الأساسي المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة بإستقلالية هيئة النفاذ إلى المعلومة عن الإدارة وتتمتعها بالشخصية المعنوية¹، وهو الأمر الذي يؤهلها

¹-Pour plus de détail sur le sujet, voir, LECLERC Jean - Pierre, « Le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs », *Revue Française d'Administration Publique*, n°1, 2011, pp. 171-179., PIPARD-THAVEZ Dominique, *Les règles de la communication publique locale*, victoires éditions, Paris, 2008, p. 72.

²- راجع الفصل الأول من القانون الأساسي عدد22 لسنة 2016، مؤرخ في 24 مارس سنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 26، الصادر في 29 مارس سنة 2016، ص. 1029، يلغي المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المؤرخ في 26 ماي سنة 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية الذي تم تنقيحه وإتمامه بالمرسوم عدد 54 لسنة 2011 المؤرخ في 11 جوان سنة 2011، متوفر على الموقع الإلكتروني www.Législation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/08/11.

بينت نتائج الدراسة التي قامت بها الإدارة العامة للإصلاح الإداري برئاسة الحكومة عدم فعالية المرسوم رقم 41 لسنة 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهيكل العمومية سواء على مستوى إنخراط بعض الهيكل العمومية أو لسبب عدم معرفة حوالي 70% من المواطنين بحق النفاذ إلى المعلومات الإدارية الأمر الذي يدفع بضرورة إعادة النظر في هذا المرسوم بتكريس ضمانات أكثر لطالب الوثيقة وذلك بإحداث هيئة للنفاذ للوثائق الإدارية يعد المرور بها شرطا ضروريا قبل اللجوء إلى القضاء الإداري، راجع في ذلك وليد الزبيدي، الإطار العام لسياسة النفاذ إلى الوثائق الإدارية، يوم دراسي حول: النفاذ إلى الوثائق الإدارية، المعهد الأعلى للقضاء، يوم 28 جوان سنة 2013، منشور على الموقع الرسمي لبوابة العدل في تونس www.e-justice.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/02/16.

³- ينص الفصل 31 من ذات القانون على أنه: «يمكن لطالب النفاذ عند رفضه القرار المتخذ بخصوص مطلبه، التظلم لدى رئيس الهيكل المعني في أجل أقصاه العشرين (20) يوما التي تلي الإعلام بالقرار، ويتعين على رئيس الهيكل الرد في أقرب الأجال الممكنة على أن لا يتجاوز ذلك أجلا أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ إيداع مطلب التظلم. ويعتبر عدم رد رئيس الهيكل المعني خلال هذا الأجل، رفضا ضمنيا».

⁴- راجع في ذلك الفصل 30 من ذات القانون.

من النظر في الدعاوى المرفوعة أمامها في أقرب الآجال الممكنة على أن لا يتجاوز ذلك أجل أقصاه 45 يوما من تاريخ توصلها بمطلب الطعن، وإصدار قرارات ملزمة للإدارة التي ترفض إطلاع المرتفقين على الوثائق الإدارية².

تعتبر قرارات هيئة النفاذ إلى المعلومة الإدارية قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية وذلك بناءً على طلب يقدمه المرتفقين أو الإدارة المعنية وهذا ما تضمنه الفصل 31 من القانون الأساسي المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة والذي ينص على أنه: «يمكن لطالب النفاذ أو للهيكل المعني الطعن في قرار هيئة النفاذ إلى المعلومة استثنائياً أمام المحكمة الإدارية، في أجل الثلاثين (30) يوماً من تاريخ الإعلام به».

2- ضرورة تكريس هياكل إدارية تسهل مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية

إضافة إلى الضعف الذي تعاني منه التجربة الجزائرية في تكريس آليات المشاركة بالمقارنة مع التجارب المقارنة والتراجع الذي تشهده في تطبيق النماذج التقليدية التي تتأقلم مع التركيبة الاجتماعية المحلية كتجمعات³، نجدها أيضاً تفتقد إلى الهياكل الإدارية التي تسهل مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، وتسهر على تحسين جودة الخدمات الإدارية التي تسديها مختلف المصالح العمومية، والتي تُشكل في نفس الوقت وسيلة لممارسة الرقابة الإدارية على نوعية تسييرها، الأمر الذي ساهم في خلق فجوة كبيرة بين المرتفقين والهياكل الإدارية، وأدى ذلك إلى الحلول دون تحقيق إدارة خدمتية ذات نوعية تستجيب لتطلعات الجمهور.

إيماناً بالدور الذي يلعبه المتعاملون مع الإدارة في تحسين نوعية الخدمات المسداة، من خلال ممارستهم للرقابة على تصرفات الإدارة، أحدثت تونس على مستوى وزارة الوظيفة العمومية والحكومة ومكافحة الفساد فريق لمعاينة جودة الخدمات الإدارية وتقييمها ورصد مظاهر الفساد يسمى فريق المواطن الرقيب⁴، ويعين بموجب قرار من الوزير المكلف بالحكومة ومكافحة الفساد لمدة سنة قابلة للتجديد 4 مرات وحدد الفصل 4 من أمر حكومي عدد 1072 لسنة 2016 الأشخاص المؤهلين لشغل هذا المنصب في:

¹ - ينص الفصل 37 من ذات القانون على أنه: «تحدث هيئة عمومية مستقلة تسمى "هيئة النفاذ إلى المعلومة" تتمتع بالشخصية المعنوية ويكون مقرها تونس العاصمة ويشار إليها صلب هذا القانون بـ "الهيئة"».

² - تنص الفقرة 02 من الفصل 30 من ذات القانون على أنه: «وتبث الهيئة في الدعوى في لأقرب الآجال الممكنة على أن لا يتجاوز ذلك أجلا أقصاه خمسة وأربعون (45) يوماً من تاريخ توصلها بمطلب الطعن ويكون قرارها ملزماً للهيكل المعني».

³ - عيساوي عزالدين، «الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 02، 2015، ص. 226.

⁴ - الفصل الأول من الأمر عدد 147 لسنة 1993، مؤرخ في 18 جانفي سنة 1993 المتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب"، المنقح بموجب: أمر عدد 1862 لسنة 2006، المؤرخ في 3 جويلية سنة 2006، وأمر حكومي عدد 1072 لسنة 2016، مؤرخ في 12 أوت سنة 2016، المتوفر على الموقع: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/05/17.

- الموظفين المرسمين المباشرين الذين ينتمون على الأقل لرتبة من صنف "ب"،

- المتقاعدين وذلك في إطار الأحكام القانونية والترتيبية الجاري بها العمل،

- المتقاعدين مع وزارة الوظيفة العمومية والحكومة ومكافحة الفساد،

ويمكن الإستعانة بكفاءات مختصة سواء من القطاع العمومي أو الخاص تعمل في مجالات الجودة والإحصاء والنظم المعلوماتية وذلك بمقتضى عقود إسداء خدمات.

تمكّن هذه الخطة بفضل الإنصات إلى مشاغل المواطنين من وضع الإدارة تحت المجهر وتحسّس النقائص التي تشكو منها بعض المصالح العمومية عبر تشريك المتعاملين معها بواسطة فريق المواطن الرقيب، من خلال القيام بزيارات ميدانية لمصالح عمومية قصد معاينة جودة خدماتها الإدارية، وظروف إسدائها، ومراقبة سلوك الأعوان العمومية وكيفية أداء مهامهم.

قصد قياس مدى إحترام الإدارة لمشاركة المواطنين في إتخاذ القرارات العمومية، يقوم فريق المواطن الرقيب بإعداد إستبيانات دورية لسير آراء المتعاملين مع الإدارة قصد قياس مدى رضاهم، وكذا الكشف عن الإختلالات التي تشوب سير العمل الإداري وتقدم بشأنها بعض التوصيات لتجاوزها.

يسهر فريق المواطن الرقيب على متابعة مدى إلتزام الإدارات العمومية بالإصلاحات والتبسيطات الإدارية التي تسهل عملية مشاركة المواطنين، وكذا التحقق من إحترام الأعوان العموميون للمساواة والشفافية في التعامل مع العموم، وفي حالة مخالفتهم لذلك يحالون إلى الجهات المختصة¹.

بغرض تجسيد مبادئ الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع لتحقيق إدارة خدماتية ذات نوعية، ينبغي على المشرع الجزائري أن يحدث هيئات إدارية مهمتها تسهيل مشاركة المواطنين، على غرار نظيره التونسي الذي أنشأ بموجب أمر عدد 1549 لسنة 1993 مكاتب علاقات مع المواطنين²، في كل الوزارات والولايات قصد الإستماع لحاجيات المرتفقين وتقديم الإجابات على إستفساراتهم، تطبيقاً لأحكام الفصل الأول الذي ينص على أنه: «أحدثت بكل وزارة مكتب يرجع بالنظر مباشرة إلى الوزير ويسمى "مكتب العلاقات مع المواطن" ويتولى على المستوى المركزي مساعدة المواطنين على تجاوز التي قد تعترضهم في تعاونهم مع الإدارة وتمكينهم من الحصول على الخدمات الإدارية في نطاق ما ينص عليه القانون والتراتب الجاري بها العمل»، والفصل الثاني الذي ينص على أنه: «أحدث بمقر كل ولاية مكتب يرجع بالنظر مباشرة إلى الوالي يسمى "مكتب

¹ - راجع الفصل 2 من أمر حكومي عدد 1072 لسنة 2016، مؤرخ في 12 أوت سنة 2016، المتوفر على الموقع: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/05/17.

² - أمر عدد 1549 لسنة 1993، مؤرخ في 26 جويلية سنة 1993، يتعلق بإحداث مكاتب علاقات مع المواطن، المنفح بموجب أمر عدد 1152 لسنة 1998 مؤرخ في 25 ماي سنة 1998، المتوفر على الموقع: www.legislation.tn، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2018/02/17.

العلاقات مع المواطن" ويتولى على المستوى الجهوي مساعدة المواطنين على تجاوز التي قد تعترضهم في تعاونهم مع مختلف المصالح الجهوية.»

تتولى مكاتب العلاقات مع المواطن مساعدة المرتفقين على تجاوز الصعوبات التي قد تعترضهم في تعاملهم مع مختلف المصالح الإدارية، وكذلك تمكينهم من الحصول على الخدمات الإدارية في إطار ما ينص عليه القانون والتراتب الجاري بها العمل، تطبيقاً لأحكام الفصل الثالث من الأمر عدد 1549 لسنة 1993 المتعلق بإحداث مكاتب علاقات مع المواطن والذي ينص على أنه: «تكلف مكاتب العلاقات مع المواطن سواء على المستوى المركزي أو الجهوي:

- بقبول المواطنين وتقبل شكاياتهم وعرائضهم ودراستها مع المصالح المعنية قصد إيجاد الحلول الملائمة لها،
- إجابة المواطنين مباشرة أو عن طريق البريد،
- إرشاد المواطنين في خصوص الإجراءات والمسالك الإدارية المعمول بها في إسداء مختلف الخدمات إليهم وذلك مباشرة أو عن طريق المراسلة أو الهاتف،
- تجميع ودراسة الملفات الواردة عليها من الموفق الإداري والتنسيق مع مختلف مصالح الوزارة لإيجاد الحلول الملائمة لها،
- استكشاف التعقيدات في مستوى الإجراءات الإدارية وذلك من خلال تحليل معمق لشكاوي المواطنين وإقتراح الإصلاحات الكفيلة بإزالتها.»

خاتمة

يتبين من خلال هذه الدراسة أن التجربة الجزائرية تعرف في مجال تكريس الديمقراطية التشاركية تأخراً مقارنة بالتجارب المقارنة، حيث لم تسع المنظومة القانونية إلى التجسيد الفعلي لمبدئها، وذلك بالنظر إلى التراجع الذي عرفته في تكريس أجهزة لضبط العلاقات بين المواطن والإدارة بإلغائها لهيئة وسيط الجمهورية، والتي كان من شأنها أن يضمن الشفافية في تدبير المرافق العمومية لما تحققه من تواصل فعال بين الطرفين، ويساهم في تكريس مشاركة فعالة لتطوير نوعية التسيير بما يضمن خدمة ذات نوعية، خلافا لبعض الدول التي عمدت إلى تكريسها بموجب نصوص دستورية وهذا ما ذهب إليه مثلاً الدستور المغربي والفرنسي وهو ما يشكل ضماناً لإستقرارها.

لم تكرر النصوص الدستورية ولا التشريعية هيئات متخصصة لضمان ممارسة الديمقراطية التشاركية، وإنما ما يلاحظ على المؤسسات المستحدثة بموجب آخر الإصلاحات الإدارية هو طابعها الإستشاري، ويقصر دورها على إقتراح التدابير دون إصدار قرارات ردية تحمي المواطن من تعسف الهيئات الإدارية بالإضافة إلى تبعيتها للسلطة التنفيذية مما يشكك في حيادها.

أثبتت التجربة الجزائرية في مجال تكريسها ل ضمانات ممارسة الديمقراطية التشاركية ضعفها، ولا تزال بعيدة عن المستوى التي وصلت إليه بعض الدول المقارنة كالتجربة الفرنسية والتونسية السابقة في هذا المجال، لذا ينبغي عليها إذا ما أرادت أن تعزز حقاً ضمانات حماية حق المواطن أو المتعامل مع الإدارة في المشاركة أن تعيد النظر في منظومتها القانونية، وذلك بإعادة بعث هيئة وسيط الجمهورية وتفعيل دوره ومكانته القانونية عن طريق تكريسه بموجب نص دستوري لضمان إستقراره، أو العمل على إحلال هياكل إدارية أخرى بديلة من شأنها أن تضمن وساطة فعلية وحقيقية كإحداث هيئة غير قضائية مكلفة بدراسة شكاوى المواطنين، إضافة إلى تكريس هيئات إدارية متخصصة في تسهيل تعامل المرتفقين مع الإدارة باعتبارها ركيزة أساسية لتقريب الإدارة من المواطن وإحدى ضمانات تجسيد المشاركة الفعلية في تسيير الشؤون العمومية.

يفتقد المواطن الجزائري للثقافة القانونية لممارسة حقوقه المعترف بها دستورياً ومنها ممارسة الديمقراطية التشاركية، لذلك فإن إنشاء مثل هذه الهيئات وبالإضافة إلى دورها الرقابي على أعمال الإدارة الذي تمارسه فإنها ستؤدي دور تحسيبي، بتعريفها للآليات التي سوف ينتهجها المواطن لممارسة حقه في المشاركة والإجراءات التي يتخذها في حالة تعسف الإدارة وعدم الإستجابة لطلباته.