

## العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة - الوضع في الجزائر-

### ملخص

تتناول هذه القراءة بالتحليل وضعية العلاقة بين الإدارة والمواطن، في ظل الجدل القائم حول طبيعة دورها الجوهرية في المجتمع. فبين اعتبارها أداة حكم وجدت أساسا لتنظيم المجتمع، وفقا لما تراه من قواعد ضرورية لوجود الحياة المشتركة وضمان استمرارها، هناك في المقابل الاعتبار القاضي بأن الإدارة العامة لم توجد إلا لتعويض عجز الأفراد عن تلبية حاجاتهم المشتركة، بالتالي فهي - في أساسها - أداة مكرسة لإشباع الحاجات العامة. بين هذا وذلك "تتمدد" العلاقة بين الإدارة والمواطن، فتنجذب إلى هذا الطرف حيناً، ثم لا تلبث أن تميل إلى ذلك حيناً آخر. هذه قراءة متواضعة في محاولة لفهم محددات هذه الجاذبية، والعوامل المؤثرة فيها، وذلك انطلاقاً من الواقع الجزائري الذي شهد ويشهد تقلبات - أحيانا عنيفة - تعكس بجلاء حساسية هذه العلاقة، أي قابليتها الشديدة للتأثر بمستجدات المحيط. أنها قراءة أود أن إسقاطها في ثلاثة محاور أساسية: أولها: تشخيص وضعية العلاقة بين الإدارة والمواطن، وذلك من خلال استعراض محدداتها النظرية، بتبيان الطبيعة الوظيفية لهذه العلاقة، وكذا استعراض العوامل التي تتحكم في اتجاه جاذبيتها، لأصل إلى رسم انعكاساتها على واقع الحال. ثانيها: تحليل الإطار التنظيمي الذي يؤطر هذه العلاقة (1) وثالثا وأخيرا: تقديم جملة من الاستنتاجات، تليها مقترحات أقر - شخصيا - أنها قد تساعد على رسم أفق أفضل - أو لأقل أقل سوء - لهذه العلاقة.

### أ. علي العرنان مولود

كلية الحقوق والعلوم السياسية  
جامعة منتوري قسنطينة  
الجزائر

### يقصد

بالإدارة - العامة طبعا- مجموعة الأجهزة ذات الطابع الإداري التي تنشئها الدولة لضمان تنفيذ سياستها العامة في المجتمع. معنى هذا أن الإدارة العامة بمفهومها الوظيفي هي تنفيذ السياسة العامة للدولة تجاه مواطنيها، غير أن مفهوم المواطن سرعان ما يتحول عن معناه السياسي كعنصر دال عن المشاركة في الحكم، إلى مدلول آخر يحمل معنى الخضوع أو الاحتواء في العمل الإداري، بمعنى الانصياع لإرادة الإدارة.

### Résumé

A partir du cas algérien, le présent article analyse la relation administration - administré, en s'interrogeant sur le rôle du 1<sup>er</sup> terme de ce rapport : L'administration est-elle un instrument de pouvoir, ou un ensemble d'appareils devant subvenir aux besoins de ses administrés ?

هذه الأخيرة، سواء كانت حاكمة أو خادمة، بعبارة أخرى: أيا كانت طبيعة النشاط

التي تمارسه في علاقتها مع المتعامل معها: الضبط الإداري أو المرفق العام- فإنها تتولى ذلك و هي تتمتع بالسلطة - أي حق التحكم في إرادة الغير - وهي سلطة مستمدة من قرينة المشروعية التي تتمتع بها أصلا ودون الحاجة إلى إثبات.

انطلاقا من هذا المفهوم، كان يمكن أن يصاغ عنوان هذه القراءة بعبارة: علاقة الإدارة بالمواطن، وهو تعبير أكثر قدرة على ترجمة الفكرة الفرنسية المعروفة:

لكن هكذا طرح لا يعكس بشكل جيد البعد الذي أريد إعطاؤه لهذا الموضوع ، ذلك أنني أحاول أن أضع الطرفين: الإدارة و المواطن على نفس المستوى فيما يتعلق بمسؤولية كل طرف في إنتاج محددات هذه العلاقة.

وبطبيعة الحال، بناء على هذا الطرح أو ذلك يتحدد الاتجاه الذي سيأخذه المنحى العام الذي أود أن يأخذه الموضوع في هذه المقاربة المختصرة.

إنه منحى تتضح فيه من البداية هيمنة الإدارة على هذه العلاقة بحكم علو مركزها في مواجهة أو في علاقتها مع المواطن الذي يرى فيها بكل بساطة " السلطة العامة في حالة حركة". (2)

إن هذا الموضوع المتشعب الأبعاد والذي يكتسي أهمية جد حساسة على أكثر من مستوى- على اعتبار أن الإدارة هي المرآة التي تنعكس فيها صورة الدولة لدى الفرد- يجب أن يشمل بالتحليل طرفي العلاقة الإدارية:

أولهما الإدارة العامة بإبعادها التنظيمية وترسبات العوامل التاريخية المؤثرة فيها، وكذا انعكاسات ذلك على المستوى الوظيفي، بما في ذلك وضعية الموظف نفسه داخل الجهاز الإداري الذي يستخدمه، هذا الموظف كثيرا ما يُحمَلُ - شخصيا- تبعات المظاهر غير السارة التي تشوب علاقة الإدارة بالمتعاملين معها.

وثانيهما ضرورة أن يمتد هذا التحليل إلى الطرف المقابل: المتعامل مع الإدارة، من خلال استقراء نظرتهم إليها - أي الإدارة العامة - قصد معرفة محدداتها النفسية، الاجتماعية والتاريخية.

وهكذا يمكن لهذه القراءة أن تتخذ بعدا متوازنا، عساها تفصح عن مكنون هذه العلاقة أولا، ومن ثم في مرحلة ثانية النظر في إمكانية معالجة الاختلالات التي تشوبها .

إن ذلك لا يمكن أن يتأتى إلا من خلال تحديد الغاية المتوخاة من هذه العلاقة، والتي ينبغي أن تكون مشروعا مشتركا بين الطرفين: الإدارة و المتعامل معها، مع العلم أنه ليس هذا هو الحال دائما، بل غالبا ما يكون لكل طرف هدف خاص به هو - أو يكاد - على نقيض ما يصبو له الطرف الآخر.

وهذا منطقي - إلى حد كبير - بالنظر إلى أن الغاية التي تستهدفها الإدارة هي المصلحة العامة، في حين يهدف الفرد من خلال كل نشاطه تحقيق مصلحة شخصية قد تكون أحيانا على حساب مصلحة الإدارة العامة.

بعد تحديد هذا الهدف، ينبغي أن يتم توفير الوسائل - بمعناها الشامل - التي تمكن من بلوغ هذه الغاية، وتنفيذها بالطريقة المثلى لبلوغ الغاية بأقل التكاليف.

هذا ما سأحاول استقراءه فيما يأتي:

### أولا : طبيعة النشاط الإداري ذاته:

مبدئياً تتحدد هذه العلاقة من خلال قسمي النشاط الإداري وهما: الضبط الإداري والمرفق العام. حيث تبدو الإدارة أثناء ممارستها للنوع الأول - الضبط الإداري - حاكمة سيده في حين تكون خيرة خادمة وهي تمارس المرفق العام.

### 1 - بالنسبة للضبط الإداري:

يمثل الضبط الإداري - بنوعيه العام والخاص (3) - النشاط السلبي للإدارة، حيث تبدو هذه الأخيرة - أثناء ممارسته - جهازاً قمع وأكراه لإرادة الأفراد. (4)

ويتجلى الضبط الإداري في مجموعة التدابير والإجراءات التي تتخذها الإدارة في شكل أوامر و نواهي، تهدف من خلالها إلى تقييد حريات الأفراد أثناء ممارسة سلوكياتهم، وذلك بهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاث: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة.

هذا النوع من النشاط الإداري لا يمكن - بحكم طبيعته - إلا أن يكون من دواعي "تأزيم العلاقة بين الطرفين: الإدارة والمواطن.

هذا التأزيم مرده إلى أمرين اثنين: أولهما كون مصلحة الإدارة في هذه الحالة، ليست فقط مختلفة عن مصلحة الفرد بل هي في كثير من الأحيان متناقضة معها، أو على أقل تقدير من حيث تبعات الوسائل المستخدمة لتحقيقها.

وثانيهما وسائل ممارسة هذا النوع من النشاط، وهي القرار الإداري سواء بالمنع أو التقييد أو التصريح المسبق أو التبليغ اللاحق... حيث - في جميع الحالات - لا تعتد الإدارة إطلاقاً بإرادة الفرد المخاطب بقراراتها، والذي يجد نفسه ملزماً بالانصياع لإرادة الإدارة تحت طائلة التعرض لتبعات أشد على حرياته. (5)

### 2 - المرفق العام

يعرف المرفق العام عموماً على أنه: "كل مشروع تنشئه الدولة أو تديره بنفسها أو تحت إشرافها بهدف تحقيق نفع عام".

ويمثل المرفق العام الجانب الإيجابي للنشاط الإداري، حيث تبدو فيه الإدارة "خيرة" تقوم بإبداء خدماتها لعموم المرتفقين. وتتوخى الإدارة في نشاطها الإيجابي تحقيق النفع العام لعموم الجمهور أو لشريحة معينة معلومة بصفتها لا بذواتها.

رغم هذا، يكون إحساس الفرد الواحد بحصول فائدة من المرفق العام محدوداً، من

منطلق أن هذا الأخير - بطبيعته - يحب التميز والتفرد عن العامة. بالتالي لا يكون راضيا تمام الرضا عن نفسه، إلا أن يتميز هو شخصيا بنفع لم يطل العامة.

فعلى سبيل المثال لا تبدو خدمة التعليم المجاني، الصحة، ومجانية استعمال الطريق السيار في نظر الفرد خدمات جليلة تقدمها الإدارة لمرتفقيها، وتحمل في سبيل ذلك أعباء مالية طائلة، بل يراها مجرد خدمة "عامة" عادية يستفيد منها غالبية الناس، لا تستحق الإدارة- في مقابلها- جزاء ولا شكورا.

أكثر من ذلك يتكلف الفرد في انتقاد مستوى ونوعية هذه الخدمات، ويسعى جاهدا لإبراز تقصير الإدارة في أدائها بشتى الوسائل.

في المقابل يكون تأثير قرارات الضبط الإداري، كقرار غلق جسر أمام حركة المرور، أو إغلاق مخبرة الحي - لعدم احترام شروط النظافة - مثلا أكثر سلبية على فردية كل شخص، حيث يرى نفسه معنيا بشكل مباشر بتبعات ونتائج هذا القرار.

بالتالي يفسر كل إجراء ضبطي تقوم به الإدارة بأنه إجراء تعسفي، نابع عن استعمال مفرط (6) للسلطة، كما يفسر كل إجراء نفعي تؤديه الإدارة على أنه من صميم واجباتها، بل أكثر من ذلك، هي ربما لا تؤديه بالشكل اللائق .

### ثانيا: محددات العلاقة بين الإدارة والمتعامل معها:

يمكن ببساطة تلخيص هذه المحددات في ثلاث نقاط أساسية:

#### 1- اختلاف الأهداف بين الإدارة والمتعامل معها :

ففي الوقت الذي تسعى الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة حسب المفهوم التي تضعه هي بنفسها، يتشبث الغير- المتعامل معها - بمصلحته الشخصية أو الفئوية الضيقة- في نظر الإدارة- سواء كان هذا الغير فردا أو وحدة اجتماعية: الجمعية، الفئة المعنية بالخدمة: الطلبة، الموظفين سكان حي معين ... الخ.

#### 2 - موقف الإدارة المتميز في علاقتها مع الغير:

وهو موقف مستمد من منطلق كونها تحمل لواء المشروعية. وبالتالي تشعر بحقها في "الاستعلاء" على الفرد " الأناني" في منظورها، وهو ما يفسر نظرة "الريبة" التي تنطلق منها الإدارة في علاقتها مع المواطن .

#### 3- نظرة المتعامل مع الإدارة تجاهها:

حيث يرى فيها تلك الأداة التي لم توجد إلا لخدمته شخصيا، على اعتبار أنه هو من يقوم بتمويلها من خلال الضريبة التي تسلطها عليه الإدارة نفسها، وأيضا من خلال شعوره بأنه مغيب تماما عن النظام الإداري، رغم أن هذا الأخير وجد لخدمته - كما قلت سابقا، لذلك يتولد لديه " الشك" في مصداقية الجهاز الإداري وفي حقيقته أهدافه

وصدق نواياه. (7)

### ثالثا العوامل المؤثرة في علاقة الفرد بالإدارة في الجزائر

هذه المحددات تزداد وضوحا في الجزائر أكثر من غيرها بالنظر إلى عدة مؤثرات إضافية يمكن استعراض أهم عاملين اثنين فيما يأتي:

#### 01 - الموروث التاريخي :

إن أصل الإدارة في الجزائر هي إدارة استعمارية نشأة وتنظيما، وبالتالي لا شك في أن هذا البعد قد زاد في جدية هذه المحددات السلبية التي تغطي على طبيعة العلاقة بين الإدارة والمتعامل معها في الجزائر.

أبعد من هذا، فالدولة - بمعناها ذلك الجهاز الذي يحتكر السلطة والقوة - كانت دوما في بعدها العضوي - أجنبية عن الفرد الجزائري، دولة وظيفتها الأساسية القهر و جباية الضرائب و قمع ما تسميه التمرد.

وهي ذات الدولة التي أنتجت لدى الفرد الجزائري صورة الشخص غير الملتزم بالقانون، المتمرد ..... الخ .

وبالتالي ترسخت هذه النظرة عن الدولة في اللاشعور الجزائري، حتى بعد قيام الدولة الوطنية عقب استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962، وظل يتعامل معها بمنطق العداة المضمرة، بل في كثير من الحالات تحول إلى عداة معلن بوسائل عنيفة.

واستمرت الإدارة تتعامل مع المواطن بمنطق واقع الحال - أي منطلق الإدارة " الحاكمة " وليس بالمنطق الواجب، منطق " الإدارة الخادمة " ثم بعد ذلك - في مستوى ثاني " الإدارة الحاكمة".

#### 02 - تداخل المستوى الإداري والمستوى السياسي:

تعاني الإدارة الجزائرية أكثر مما تعاني من تدخل المستوى السياسي في العمل الإداري.

ويتجلى هذا التدخل من جانبين : عضوي و وظيفي:

- الجانب العضوي : يبدو في عمومية المعايير المعتمدة في تعيين الموظفين الإداريين، خصوصا في الوظائف السامية، وما يتبع ذلك من ولاءات غالبا ما تكون للنفوذ السياسي أكثر ما تكون للقانون و الخدمة العمومية. (8)

- من الجانب الوظيفي : وهو توجيه النشاط الإداري إلى خدمة أغراض سياسية - أحيانا ظرفية- ما يشغل الإدارة عن هدفها الأساسي، وهو الخدمة العمومية ويرهقها ماديا وبشريا.

هذه المحددات جعلت العلاقة بين الطرفين تتسم بالتباعد، بل أحيانا بالتنافر، وهي بذلك لا تعكس بالضرورة الصورة التي تحاول النصوص الأساسية أو التنظيمية رسمها.

### ثانيا: الإطار التنظيمي للعلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر:

إن واقع الحال بين الإدارة و المواطن لم يرض - في أي وقت من الأوقات- أيا من الطرفين : الإدارة و المواطن .

لذلك بادرت الإدارة سنة 1988 بإصدار نص تنظيمي هو المرسوم رقم 88/131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 كإطار تنظيمي يحكم العلاقة بين الإدارة و المواطن.

لكن بالنظر إلى توقيت ومضمون هذا المرسوم، يتضح جليا أنه جاء كمحاولة لوضع قواعد وآليات لهذه العلاقة تهدف إلى تحسين (9) صورة الإدارة في ذهن المواطن.

ذلك أن البلاد كانت تعيش آنذاك جوا اجتماعيا في غاية التأزم، لم يلبث أن انفجر بعد حوالي ثلاث أشهر من صدور هذا المرسوم.

ومن الناحية الموضوعية تضمن المرسوم 42 مادة مقسمة إلى قسمين أساسيين: التزامات الإدارة تجاه المواطن وواجبات المواطن تجاه الإدارة، سأتناولهما باختصار فيما يأتي:

### 01 - التزامات الإدارة تجاه المواطن :

يعد هذا المرسوم بمثابة دفتر شروط، على الإدارة أن توفى به في علاقتها مع المواطن، حيث افرد جزءا هاما إلى استعراض واجبات الإدارة تجاه المواطن ، أورد أهمها و بشكل مختصر في ما يأتي:

أ- واجب إعلام المواطن :

يشمل أساسا حقه في معرفة التنظيمات و لتدابير التي تتخذها الإدارة، خاصة تلك المتعلقة بعلاقتها مع المواطن، وحقه أيضا في تلقى مبرر مكتوب في حالة وجود سبب يحول دون تمكينه من هذا الحق .

ب - استقبال المواطن :

يحدد هذا المرسوم الهدف من الاستقبال بترشيد المواطن وتوجيهه، كما يلزم الإدارة بضرورة أن يكون هذا الاستقبال في أحسن الظروف من خلال تخصيص هياكل ملائمة مجهزة ومزودة بالوسائل البشرية والمادية .

كما أن عليها أن تختار " المأمورين" الذين يكلفون بالاستقبال من بين المستخدمين المعروفين بكفاءتهم المهنية ومعرفتهم للقطاع و خصالهم الإنسانية.

في هذا الشأن عرفت الجزائر خلال فترة التسعينيات إنشاء مؤسسة جمهورية سميت بـ "وساطة الجمهورية" (10) أسندت لها مهمة " التوسط بين مختلف الإدارات المحلية والمركزية وبين المواطن في سعيه لتحقيق مصالحه لدى الإدارة.

ولقد أسندت هذه المؤسسة إلى شخصية وطنية سياسية معروفة (11) وتم إنشاء فروع لها على مستوى الولايات، كلفت بتلقي شكاوى المواطنين ومتابعتها على مستوى الإدارات المعنية.

لكن هذه المؤسسة ما لبثت أن تحولت إلى " وسيط " intermédiaire بين الإدارة والمواطن، حين اقتصر دورها على تحويل الشكاوى الواردة إليها من المواطن إلى الإدارة المشتكى منها، ما زاد في تعقيد وضعية الشاكي، حيث أضحت الإدارة تنظر إلى المواطن صاحب الشكاوى " كواشي" بها لها سلطة أخرى، فانتقلت العلاقة بينهما من مستوى الخلاف حول الخدمة إلى مستوى الخصومة، وهو مستوى جعلها أكثر تعقيدا من ذي قبل.

لكن ممثلي هذه المؤسسة - إن على المستوى المحلي أو المركزي - ظلوا يفتقرون إلى سلطة فعلية تمكنهم من اتخاذ القرار في علاقتهم مع الإدارات والمصالح الأخرى، وهو وضع أفقدها جزءا من الفعالية في الأداء والمصادقية لدى المواطن، ما جعلها تتحول إلى مجرد مصلحة محولة للبريد الوارد (12) ليس إلا.

إن فشل مؤسسة وسيط الجمهورية كان واضحا على جميع المستويات، إذ اعتبرت مؤسسة سياسية الطابع، غايتها - أساسا ومنذ البداية - تمثلت في لعب دور ممتص الصدمات (amortisseur)، في ظل مرحلة عصبية كانت تمر بها الدولة الجزائرية كادت تعصف بكيانها، وهذا عوض أن تكون مؤسسة تقنية قوامها التخصص والمهنية في التعامل مع قضايا المواطنين، هذا الوضع عجل بحلها، إذ لم تعمر أكثر من ثلاث سنوات. (13)

وهكذا ظل المواطن يبحث عن الحل لمشكلاته الإدارية مع الولاية شخصيا وبطريقة مباشرة، ما يجعل هؤلاء الولاية بالضرورة غير قادرين على متابعة كل الحالات و معالجتها، وهم في كثير من الأحيان ضحية لأعمال تدليس للحقائق وربما تشويها لها من طرف بعض الإدارات والمصالح الأخرى.

ج استدعاء المواطن:

أقر هذا المرسوم إجراء الاستدعاء، لكنه اعتبره استثنائيا ولا يمكن اللجوء إليه إلا إذا أجازته نص صريح، وتعذر وجود وسيلة أخرى للتبليغ.

كما أوجب على الإدارة التي تحرر الاستدعاء أن يحمل جميع المعلومات التي تفيد المواطن في فهم موضوع الاستدعاء وغايته، وأهمها:

- اسم المصلحة الإدارية المعنية

- اسم و لقب و وظيفة الشخص الموقع للاستدعاء.
- دواعي الاستدعاء والهدف منه - على أن يكون ذلك بكل وضوح.
- موعد الاستقبال باليوم والساعة، شريطة ألا يكون ذلك خارج أوقات العمل الرسمية، وكذلك الإشارة إلى إمكانية النيابة من طرف الزوج، أو أحد الأصول أو الفروع.

د- العمل على التحسين الدائم للخدمة :

وذلك ب :

- إتباع البساطة في تصميم الاستمارات، الاختصار، السهولة في المضمون، الجاذبية في الشكل وسهولة القراءة.
- عدم إرهاق المواطن بوثائق غير ضرورية لدراسة أي ملف من الملفات، في هذا الإطار عليها أن تعد قائمة الوثائق اللازمة لكل ملف هو من اختصاصها وإعلام المواطنين بها بكل وسيلة تراها ممكنة.
- التنسيق بين المصالح الإدارية التي تشترك في دراسة أو تسليم أية وثيقة ما، وعليها أن تقوم مقامه في طلب المعلومات المتعلقة به من إدارة أخرى.
- التسليم الفوري للوثائق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجلا يحدده القانون، ولهذا فهي مطالبة بتفويض التصديق على مطابقة الصور للأصل وعلى توقيعات الموقعين إلى أكبر عدد ممكن من الموظفين المعيّنين قانونا.
- واجب الرد على كل الرسائل والشكاوى التي يقدمها المواطنين.

2- : الإجراءات الردعية في حق الموظفين التي تثبتون إخلالا بواجباتهم:

تضمن المرسوم أيضا إجراءات ردعية ضد الموظفين الذين لا يؤدون واجباتهم طبقا للتشريع المعمول به.

وقد ألزم الإدارة في هذا المجال بعدم قبول أي عذر من طرف الموظف في محاولة منه لتبرير هذا التقصير.

حيث يتعرض الموظف المخالف لمجموعة من العقوبات تتراوح بين تلك المقررة في ترتيب الدرجة الثانية، وتلك المقررة في ترتيب الدرجة الثالثة، وهي عقوبات متوسطة من حيث الشدة.

و قد حاول المرسوم سرد - على سبيل المثال - مجموعة من الأخطاء التي يمكن أن تعرض الموظف لعقوبات تأديبية وأهمها:

- رفض تقديم خدمة أو تسليم عقد إداري أو وثيقة يحق للمواطن الحصول عليها.
- التسبب في تأخير الحصول عليها دون مبرر.
- المطالبة بوثائق لا ينص عليها التشريع أو التنظيم.
- العمل على منع الوصول إلى وثائق إدارية يمكن للمواطن الإطلاع عليها قانونا

- رفض إعطاء معلومات.
  - القيام بأي فعل من شأنه أن يمس احترام المواطن وكرامته وسمعة الإدارة.
  - وفي حالة العود يمكن أن تطبق إحدى عقوبات الدرجة الثالثة .
- كما يمكن أن يتعرض الموظفون لعقوبات قد تصل إلى العزل (أقصى عقوبة)، مع الحرمان من المعاش إذا اعترضوا سبيل التدابير التي تتخذ لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن.
- في مقابل هذه العقوبات، يبقى الموظف عرضة للعقوبات الجزائية التي يتضمنها التشريع ساري المفعول.
- والملاحظ أن هذا النظام "الجزائي" يبدو متناسقا مع ما يتضمنه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (14) وأهم الأخطاء التي نص عليها هذا القانون الخاص بالوظيفة العمومية:
- الإخلال بواجبات القانونية الأساسية، ويمكن أن يفهم منها هنا واجب أداء الخدمة بكل إخلاص و إتقان. (15)

- تحويل وثائق إدارية بطريقة غير قانونية
- التستر على معلومات ذات طابع مهني يكون من واجبه تقديمها بمناسبة أداء مهامه<sup>1</sup>

### 03- ضمانات المواطن في علاقته بالإدارة :

بعد استعراض أهم واجبات الإدارة في علاقتها مع المواطن ، و بعد التعرض إلى الإجراءات الردعية التي يمكن أن تتخذ من طرف الإدارة تجاه موظفيها في حالة ما إذا "أخلوا بهذه الالتزامات"، حاول المرسوم - من جهة ثانية - أن يضع في متناول المواطن مجموعة من الضمانات لمواجهة أي تملص للإدارة من هذه الواجبات.

وأهم ما يقره في هذا الشأن :

- عدم إمكانية الاحتجاج بقرار لم يبلغ إلى المعني .
- تبيان جهة الطعن في القرارات التي تحمل إدانة للفرد.
- إمكانية الاحتجاج بالمذكرات والإعلانات التي تنتجها الإدارة إذا كانت في صالحه .
- حق إنشاء الجمعيات للدفاع عن المصالح المشتركة .
- حق المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي قد يلحق الفرد من جراء تصرفات الإدارة.

<sup>1</sup>المادة 180 الفقرة 02 من ذات القانون

#### رابعا- واجبات المواطن في علاقته مع الإدارة :

في مقابل واجبات الإدارة والتزاماتها، ومن باب الإنصاف يحاول المرسوم أن يبين واجبات الطرف الآخر من العلاقة و هو المواطن.

لكن الملاحظ أن هذه الواجبات وردت في ثلاث مواد فقط هي المواد من 31 إلى 33 ، وهو ما يعد رمزيا في مقابل المواد 24 التي خصصت لواجبات الإدارة و التي تشكل -حسابيا - أكثر من نصف مواد النص.

في هذا الصدد أورد المرسوم هذه الواجبات في :

- مساهمة المواطن في تكريس سلطة الدولة و فرضها و احترامها.
- التحلي بالانضباط والحس المدني والامتناع عن تعكير حسن سير المصلحة.
- رعاية الأماكن والأماكن العمومية .
- المساهمة في تحسين سير الإدارة من خلال تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفتر .

الاقتراحات والتنظيمات المفتوحة لدى الإدارات العمومية، أو أي وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه.

والملاحظ أيضا أن هذه الالتزامات هي أقرب إلى الوصايا و النصائح منها إلى الواجبات القانونية الملزمة، وهذا بالنظر إلى عموميتها، وانعدام أية إمكانية لمتابعة المتخلفين عنها بأي شكل من الأشكال.

#### استنتاجات واقتراحات :

في نهاية هذا المقال المختص أود أن أورد بعض الاستنتاجات الشخصية اتبعها ببعض الاقتراحات التي أرى أنها قد تساهم في تغيير الصورة والواقع على حد سواء.

#### الاستنتاجات :

من خلال هذه القراءة السريعة بل العاجلة للعلاقة بين الإدارة والمتعامل معها أو المواطن بصفة عامة، يمكن القول خلاصة :

- أن العلاقة بين الإدارة والمواطن هي بطبيعتها وفي جوهرها ميالة إلى عدم الانسجام بحكم اختلاف المواقع بين الطرفين، وخاصة اختلاف الأهداف والغايات بينهما.

أما في مضمونها فهي علاقة ببعدين مختلفين أو متقابلين :

- أولهما بعد ضبطي: تبدو فيه سلطة أمرة و ناهية مقيدة لإرادة المواطن ، وبالتالي لا يمكن أن تكون محل رضا منه مهما كان الأمر.

وهي في هذه الحالة مطالبة فقط في أحسن الحالات بالتخفيف من إجراءاتها التنظيمية إلى الحد الأدنى الضروري الذي يحقق الغاية من تصرفاتها وهي حماية

النظام العام، وذلك درءا لشبهات " التعسف " التي كثيرا ما تلاحقها في مثل هذه المهام.

- ثانيهما خدماتي : تكون فيها الإدارة ايجابية الدور، تقدم خدماتها لعموم الجمهور، وعليها في هذه الحالة أن تبذل قصارى جهدها أولا لتقديم الخدمة العمومية بأفضل وجه، ثم لتحقيق مبدأ المساواة في الانتفاع بهذه الخدمات.

لكن في مقابل هذا هناك شعور عام يسود المواطن بأن الإدارة دائما مقصرة، وأنه لا ينظر إلا إلى ما لم يتحقق، باعتباره نقصا وتقصيرا من الإدارة.

إن هذا الواقع السيئ بكل المعايير تجلى مؤخرا في كثرة الحركات الاحتجاجية التي تجتاح العديد من أرجاء الوطن، والتي لا تعكس في الكثير من الحالات سوى رغبة الفرد في التعبير عن تدمره من الإدارة بشكل عام بقدر ما تعبر عن وجود تجاوزات حادثة فعلا.

لكن يمكن في نظري التقليل من قتامة هذه الصورة من خلال بعض الخطوات التي أوردها في شكل الاقتراحات التالية:

#### - الاقتراحات

بداية يجب على الطرفين فهم وقبول الطرف الآخر كواقع، وضرورة التعامل معه على هذا الأساس .

إن المهمة الأساسية في هذا الشأن تقع على عاتق الإدارة، فهي التي مطالبة أساسا بـ:

- التخلص من الأعباء الهامشية التي تشغلها عن دورها ومهمتها الحقيقية ألا و هي في خدمة المواطن و الصالح العام، ومن أمثلة ذلك التخلص من مهمة توزيع " الربيع "، لتتفرغ إلى تسيير المرافق العامة وليس توزيع الثروة والخيرات، ليتم بذلك القضاء على روح الاتكال السائدة لدى المواطن في علاقته مع الإدارة.
- تحسين الوضعية المهنية والمادية للموظفين بصورة عامة ليتمكنوا من التفرغ إلى واجباتهم الوظيفية أولا و أخيرا .
- العمل على تحسين صورتها لدى المواطن من خلال توعيته بأن إجراءاتها الضبطية ما هي إلا لخدمة النظام العام.
- إصباح السلوك الإنساني في تعاملها مع المواطن على اعتباره أنه الطرف الضعيف في هذه العلاقة.
- إعطاء الانطباع لدى المواطن بأنه هو غاية وجودها، وهذا من خلال متابعة انشغالاته والرد عليها، وذلك لا يعني بالضرورة معالجتها وتسويتها.

• حماية أصحاب الشكاوى و التظلمات من انتقام الإدارات المشكو منها، حتى يُعمم سلوك الشكاوى لدى المواطن ليكون بذلك مصدرا من مصادر المعلومة لدى الإدارة .

• حماية الموظف من تأثيرات القوى الضاغطة في المجتمع والمحيط على حد سواء، و ذلك من خلال صيانة كرامته و حمايته من التجاوزات التي قد تلحق بشخصه بسبب انتمائه أو سلوكه الوظيفي، من ذلك ضرورة التعامل بحزم مع الشكاوى المضللة أو تلك التي تتضمن قذفا في حق الموظفين، حتى يتم حصر طريقة الشكاوى في المفيد و النافع منها فقط.

• تعميم منصب الوساطة على مستوى جميع الإدارات العمومية ذات العلاقة مع الجمهور واختيار أكفأ وأنزه الموظفين لتوليئه، مع تدعيمه بالاختصاصات التي تمكنه من تتبع مصالح المواطنين.

في النهاية، يمكن القول بأن العلاقة بين الإدارة والمواطن – خصوصا في الجزائر - هي محل تأثيرات لعوامل متعددة: نفسية، اجتماعية، تاريخية وسياسية أيضا، بالتالي فهي مجرد صورة عاكسة لواقع المجتمع بمختلف جوانبه.

ومن ثم فإن هذه القراءة لا تعدو أن تكون مجردة نظرة واحدة ذات بُعْدٍ واحد، معنى هذا أن هذه العلاقة هي في حاجة إلى نظرات أخرى وبأبعاد متعددة حتى يتم الإلمام بها من شتى الزوايا .

إنها ببساطة علاقة تعكس هذه " الطبقة السياسية في المجتمع ": بعبارة أخرى هي إنها تعكس وجود الدولة ذاتها، علاقة ليس أدل على تلازمها من مقولة أدام سميث : ليس : لا يمكن الحديث عن مجتمعات متطورة اقتصاديا وأخرى متخلفة، بل هناك مجتمعات متطورة إداريا وأخرى متخلفة.

### الهوامش

- المقصود به المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

- عن كتاب: الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري . د. عبد العزيز السيد الجوهري ديوان المطبوعات الجامعية 1985 صفحة 12.

- من أمثلة الضبط الإداري العام: الترخيص المسبق، غلق المحلات التجارية غير المستوفية لشروط النظافة، الحجر الصحي، لوائح المرور، حظر التجول.... أما الضبط الإداري الخاص فهو الذي يهدف إلى حماية و تنظيم نشاط خاص بعينه مثل قواعد الصيد و قواعد العمران، البيئة ...

- مفهوم القهر في العمل الإداري هو حرمان الأفراد من ممارسة حرياتهم بشكل مطلق ، في حين يحمل معنى الإكراه قيام الإدارة بإجبارهم على القيام بما لا يريدون.

- يمكن التوسع في هذه النقطة بالرجوع إلى طرق تنفيذ القرارات الإدارية في مراجع

- القانون الإداري .من ذلك كتاب الأستاذ نواف كنعان : القانون الإداري الكتاب الثاني دار الثقافة للنشر و التوزيع 2007 عمان الأردن ، ص 296 و ما بعدها .
- تنص المادة 22 من دستور 1996 على " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة "
- هناك مثل شائع لدى الانجليز مؤداه : "إذا لم تجد ما تقول لصاحبك ، فاذكر الإدارة بسوء ، فسوافقك الرأي حتما " .
- لحد الآن ليس هناك قانون أساسي خاص بالوظائف السامية كالولاية أو رؤساء الدوائر مثلا . بحث يعينون و تنهى مهامهم انطلاقا من السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، بناء على اقتراحات وزير الداخلية، وذلك طبقا لأحكام المادة 78 من دستور 1996. كما صدر المرسوم الرئاسي رقم 240/99 بتاريخ 27 أكتوبر 1999 المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة والذي "أطلق" يد رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية بدءا بالولاية وانتهاء بالأمناء العاممين للبلديات مقرات الولايات.
- المقصود بذلك أحداث أكتوبر 1988.
- انشئت بتاريخ 1996/03/23.
- تم تعيين السيد عبد السلام حباشي وسيطا للجمهورية. وهو من كبار مجاهدي الثورة التحريرية ، تقلد عدة مناصب سياسية وإدارية عقب الاستقلال.
- يطلق مصطلح البريد الوارد في العرف الإداري على كل الرسائل والوثائق الإدارية الواردة إلى الإدارة من المؤسسات الخارجة عنها، ويقابله مصطلح البريد الصادر، أي ذلك البريد الذي تنتجه الإدارة وترسله إلى المؤسسات الخارجة عنها.
- حلت بتاريخ 1999/08/02.
- قسم الأمر 03/ 06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية العقوبات التي تطبق على الموظفين المرتكبين لأخطاء مهنية إلى 04 درجات، تظم في مجموعها 10 عقوبات متدرجة من التنبيه إلى التسريح وهي: 01- عقوبات الدرجة الأولى: التنبيه، الإنذار الكتابي و التوبيخ 2- عقوبات الدرجة الثانية : التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام ، الشطب من قائمة.
- المادة 178 الفقرة 02 من القانون الأساسي العام الوظيفة العمومية .