

ترقية حماية حقوق المواطن في مواجهة الإدارة

Upgrading the protection of citizen's rights in the face of administration

محمد طيب دهيمي¹

¹ كلية الحقوق سعيد حمدين ، جامعة الجزائر 1 (الجزائر)، m.dehimi@univ-alg.dz

مخبر آليات تحقيق التنمية الشاملة

تاريخ النشر: جوان/2023

تاريخ الإرسال: 2023/05/02

الملخص:

تخضع العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطنين في ظل دولة القانون إلى احترام القانون، وخضوع السلطات العمومية له، وبكرس القانون حماية حقوق المواطن اتجاه الإدارة في الجزائر، ولقد تطورت معالجة حقوق المواطن اتجاه الإدارة في القانون الجزائري، من معالجة على مستوى النصوص التنظيمية وبصفة خاصة المرسوم رقم 131-88 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن إلى الحماية الدستورية حيث أولى دستور أول نوفمبر 2020 عناية خاصة لحقوق المواطن اتجاه الإدارة، ونتج عن حرص القيادة العمومية على تعزيزها إعادة بعث هيئة وسيط الجمهورية لحماية حقوق المواطن اتجاه الإدارة. وهي هيئة طعن غير قضائية تتمتع بصلاحيات في حماية الحقوق الحريات، وذلك بهدف وضع قواعد صلبة لعلاقة جديدة بين المواطن والإدارة، مبنية على مفهوم المشاركة في دولة القانون التي تعتمد على قيم العدالة والإنصاف.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العمومية، المواطن، الحقوق، وسيط الجمهورية

Abstract:

The relationship between the public administration and the citizens in the rule of law is subject to respect for the law and the submission of the public authorities to it, and the law enshrines the protection of the rights of citizens with regard to the administration in Algeria and the treatment of the rights of citizens towards the administration in Algerian law has evolved from treatment at the level of regulatory texts, to constitutional protection, the constitution of November 1, 2020 pays particular attention to the rights of the citizen vis-à-vis the administration, and the concern of the public authorities to strengthen them is reflected in the re-establishment of the Mediator of the Republic responsible for protecting the rights of the citizen vis-à-vis the administration.

Key words: Public administration, the citizens, the Mediator of the Republic.

مقدمة:

دولة القانون هي الدولة التي يُحترم ويسود فيها القانون، وعبر عن ذلك العميد عوابدي عمار في أن "فكرة دولة القانون تقتضي حتمية خضوع جميع السلطات والمؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية لأحكام النظام القانوني الساري المفعول في الدولة في كل ما تقوم به من أعمال وإجراءات مهما كان طبيعتها وهذا كأصل عام¹، وتتطلب قيام دولة القانون احترام مبدأ المشروعية، التي "تعني احترام القواعد القانونية النافذة، أي سيادة حكم القانون بمعناه الواسع وما ينتج عنه من سمو وخضوع السلطات العمومية لسلطانه"².

إن ترقية دولة القانون ضرورية للنمو الاقتصادي، التنمية المستدامة، القضاء على الفقر والجوع، وكذا حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية³، ويكمن تمكين المواطن من حقوقه وحرياته من تمكينه بحماية خاصة في مواجهة الإدارة العمومية التي تتمتع بامتيازات استثنائية وسلطات عامة، فالمواطن يُعرف أنه "فرد من المجتمع وعضو كامل الحقوق والواجبات في الدولة، بحيث يضبط دستور دولته حقوقه الأساسية والثابتة" ونشأ هذا المفهوم مع انتصار الثورة الفرنسية على النظام الملكي، بحيث تحول الأفراد من مجرد "رعايا للملك لا حقوق فعلية لهم إلى مواطنين في ظل نظام ديمقراطي تتشكل فيه السلطة من الأسفل إلى الأعلى، بحيث لا تنفك السلطة أن تكون مجرد عقد بين الاثنين قابلا للإبطال حالما فقد المواطنون الثقة في حاكميهم، ولهذا فمفهوم المواطنة يرتبط عضويا بالديمقراطية"⁴. وترتبط المواطنة بشرط الجنسية الذي يجعل المواطن يتمتع بحقوق وواجبات، ولقد عرفت حقوق المواطن اتجاه الإدارة عناية خاصة في ظل دولة القانون، ولهذا نحاول في هذه الدراسة البحث في تأثير تطور الحماية القانونية لحقوق المواطن اتجاه الإدارة في الجزائر على مكانة المواطن في علاقته معها؟

نجيب عن هذه الإشكالية في جزأين، نخصص الجزء الأول من الدراسة لتطور معالجة حقوق المواطن اتجاه الإدارة في القانون الجزائري، من معالجة على مستوى النصوص التنظيمية إلى الحماية الدستورية والتشريعية وفي الجزء الثاني سنتناول بالدراسة إعادة بعث هيئة وسيط الجمهورية لحماية حقوق المواطن اتجاه الإدارة.

1- تطور معالجة حقوق المواطن اتجاه الإدارة من التنظيم إلى الحماية الدستورية

كان إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي 1789 هو أول نص أشار لمصطلح "المواطن" وبين بعضا من حقوقه وما فتئت حقوق المواطنين تتطور مع تطور مفهوم الدولة التي يرتبط بها بعلاقة الجنسية، ولقد كرست المواثيق الدولية المتخذة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية حماية حقوق الإنسان والمواطن، والجزائر منذ استقلالها انضمت إلى هذه الالتزامات الدولية، وتضمنت الدساتير والمواثيق الوطنية تدريجيا حقوق وواجبات المواطن، ولقد تباينت معالجة حقوق المواطن اتجاه الإدارة بشكل تدريجي، فمرت بمرحلة تم فيها إغفال فيها الحديث عن حقوق المواطن اتجاه الإدارة العمومية، ثم بدأت

محاولات محتشمة على مستوى التنظيمات والقرارات الوزارية تدعو الإدارات إلى إبلاء المواطن المكانة التي يستحقها، إلى صدور مرسوم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن (المطلب الأول) ثم تكريس الحماية الدستورية لحقوق المواطن اتجاه الإدارة العمومية بدءاً من صدور دستور 23 فبراير سنة 1989⁵ ودستور 28 نوفمبر 1996⁶ إلى غاية إصدار الدستور الحالي دستور أول نوفمبر 2020⁷ الذي عزز من حقوق المواطن اتجاه الإدارة العمومية (المطلب الثاني) إلى تكريس ترقية حماية هذه العلاقة من خلال الاتفاقيات الدولية والقوانين الداخلية (المطلب الثالث).

1-1- مرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن:

استعمل المشرع مصطلح المواطن باللغة العربية، في المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن⁸، واستعمل باللغة الفرنسية مصطلح l'administré، وهي ترجمة غير دقيقة فالمواطن يقابله مصطلح citoyen، ويعرف المدار على أنه شخص خاضع لسلطة إدارية، وبين هذا المرسوم العلاقات التي تربط بين المواطن المدار و الإدارة⁹. وهو إذن مرسوم ينظم الخدمات العمومية التي تقدمها الإدارات العمومية، تضمن مبادئ للعمل الإداري في علاقة الإدارة بالمواطنين، وحقوق المواطن، ويعتبر أول وأهم نص أسس لترقية علاقة المواطن بالإدارة.

1.1.1 مبادئ العمل الإداري:

بين المرسوم 88-131 في المادة الثانية منه أول مبدأ ينظم العمل الإداري وهو حماية حريات المواطن وحقوق المكرسة في الدستور والقوانين إذ نصت على: "يقع على المؤسسات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع المطبق".

والمبدأ الثاني هو الطابع الإنساني والأخلاقي للخدمة العمومية إذ نصت المادة الثانية على: "يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان وتحفظ كرامته ويجب أن تكون علاقتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف والكرامة". وهو ما بنته أيضاً المواد من 12 إلى 14 المتعلقة باستقبال المواطنين.

والمبدأ الثالث الذي أكدت عليه المادة الثالثة من المرسوم رقم 88-131 هو مبدأ احترام تدرج القوانين التي نصت على: "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبهذه الصفة يجب أن تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها".

والمبدأ الرابع هو مبدأ الشفافية في العمل الإداري الذي توزع على مواد مختلفة من المرسوم وتضمن جملة من الحقوق¹⁰.

والمبدأ الخامس هو التحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية المنصوص عليه في المواد من 21 إلى المادة 30 من المرسوم رقم 88-131.

1-1-2. حقوق المواطن في ظل المرسوم 88-131:

لقد كرس المرسوم رقم 88-131 حقوق مهمة للمواطن في مواجهة الإدارة تتمثل فيما يلي:

- أ- الحق في التعويض: نصت عليه المادة الخامسة ضمن الأحكام العامة، أي أنه قاعدة أساسية للعمل الإداري فنصت: "يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة، تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف".
- ب- الحق في الإعلام الإداري من خلال النشر بكل الوسائل المتاحة، المواد 8 و9
- ت- الحق في الاطلاع والحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية: المادة 10
- ث- الحق في عدم نشر أي وثيقة أو خبر تنصب بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية. المادة 11
- ح- الحق في حسن الاستقبال: والذي يقتضي تحسين الاتصال بين الإدارة والمواطن. المواد 12 إلى 14.
- خ- الطابع الاستثنائي لاستدعاء المواطنين: المواد من 15 إلى 20.

2.1- المعالجة الدستورية لحقوق المواطن اتجاه الإدارة:

"لقد تميزت المعالجة الدستورية للعلاقة بين المواطن والإدارة بوجود فترتين متباينتين من حيث درجة الاهتمام بطبيعة هذه العلاقة والتي شكلت فيها الإصلاحات التي تبنتها السلطات العمومية خلال فترة الثمانينات لاسيما مع دستور 1989 منعطفا حاسما في تثمين هذه العلاقة"¹¹، حيث نص دستور 8 سبتمبر 1963¹² في المواد من 12 إلى 22 على الحقوق الأساسية دون معالجة خاصة لحقوق المواطن اتجاه الإدارة، تضمن دستور 19 نوفمبر 1976¹³ الإشارة إلى مفهوم الدولة وكونها في خدمة الشعب في المادة 26: "تستمد الدولة سلطتها من الإرادة الشعبية وهي في خدمة الشعب وحده، وتستمد علة وجودها وفعاليتها من تقبل الشعب لها".

وفي ظل تناول المخطط الوطني في المادة 30 بينت المادة 31 فكرة المساهمة الشعبية إذ نصت على: "يتم إعداد المخطط الوطني بكيفية ديمقراطية،

يساهم الشعب في ذلك بواسطة مجالسه المنتخبة على المستوى البلدي والولائي والوطني وبواسطة مجالس العمال والمنظمات الجماهيرية"

المادة 33: "الدولة مسئولة عن ظروف حياة كل مواطن".

المادة 34: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"

وفي الفصل الرابع المعنون بالحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، والذي يتضمن المواد من 39 إلى المادة 73 بين مجموعة الحقوق والحريات الأساسية للمواطن دون التوقف على حقوق خاصة في علاقته مع الإدارة العمومية والتي من بينها المساواة والمساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية.

بينما نص دستور فيفري 1989 في ديباجته على مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم، وحماية الشرعية، وضعت المادة 24 مبدأ معاقبة القانون على التعسف في استعمال السلطة، والمادة 25 وضعت مبدأ حياد الإدارة بنصها أن عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون، وهو ما توجه إليه دستور 1996 مع تكريس الديمقراطية التشاركية في المادة 15 إضافة حق الاطلاع والوصول إلى المعلومات المادة 51 من تعديل 2016.

بينما في ظل الدستور الحالي دستور أول نوفمبر 2020، حظيت علاقة المواطن بالإدارة بمعالجة متميزة، فالمادة 34 نصت على: "تلتزم الأحكام الدستورية ذات الصلة بالحقوق الأساسية والحريات العامة ضماناتها، جميع السلطات والهيئات العمومية.

لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى كرسها الدستور.

في كل الأحوال، لا يمكن أن تمس هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات". تحقيقاً للأمن القانوني، تسهر الدولة، عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات، على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره.

تضمنت هذه المادة تبيان المكانة المتميزة لحقوق وحريات المواطن، وأن تقييدها لا يكون إلا بقانون، ولأسباب وجيهة، دون المس بجوهر الحقوق والحريات،

كما تلتزم الدولة بضمان الوصول إلى التشريع المتعلق بالحريات، ووضوحه واستقراره. كما في حقوق المواطن اتجاه الإدارة، تم التأكيد في المادة 25: "يعاقب القانون على استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة".

المادة 26: وضعت مبادئ لعلاقة الإدارة اتجاه المواطن إذ نصت على " الإدارة في خدمة المواطن. يضمن القانون عدم تحيز الإدارة.

تلتزم الإدارة برد معطل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري. تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأثناء الخدمة بدون تماطل". فالإدارة هي في خدمة المواطن، تتعامل معه بكل حياد، وإنسانية وفي احترام الأخلاقيات، وتجب على طلباته في أجل معقول.

ودسترت المادة 27 مبادئ سير المرافق العمومية إذ نصت على: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز.

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة."

وأكدت المادة 55 على حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات، هذا بالإضافة إلى حماية جميع الحقوق والحريات التي يمارسها المواطن وترتبط بالإدارة العمومية، مثل حق الانتخاب، حق إنشاء الجمعيات، حق التعبير وغيرها. المكرسة دستوريا والمحمية بموجب التشريعات.

يمكن القول إن تناول الدستور لحقوق المواطن اتجاه الإدارة عرف تطورا إيجابيا نحو تكريس مكانة متميزة للمواطن في علاقته مع الإدارة وهذا ما يبدو جليا من خلال توسع تناول حقوق المواطن اتجاه الإدارة بصفة عامة، والتأكيد على المبادئ القانونية التي تنظم هذه العلاقة.

1-3 ترقية حماية حقوق المواطن اتجاه الإدارة من خلال الاتفاقيات الدولية والقوانين الداخلية:

نبرز بصفة خاصة ترقية علاقة الإدارة بالمواطن من خلال الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، ومن خلال بعض النصوص القانونية التي جاءت لتعزيز هذه الحماية.

1-3-1 الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة:

تمت المصادقة عليه بالمرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، المتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المنعقد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير سنة 2012¹⁴، والذي يهدف إلى تشجيع جهود الدول الأطراف قصد تحديث الإدارة وتدعيم القدرات من أجل تطوير الخدمة العامة. وتشجيع المواطنين ومستعملي المرفق العمومي على المشاركة في سير عملية تحسين الخدمات العامة، لاسيما من خلال الاتصال والتشاور والمساهمة الفعالة في الإجراءات الإدارية، وتضمن مجموعة من الأهداف (المادة 2) والمبادئ (المادة 3)، وبين في الفصل الثاني منه، واجبات الخدمة العامة والإدارة العامة وهي:

احترام حقوق الانسان ومبدأ الشرعية،

الوصول إلى الخدمة العامة،

الوصول إلى المعلومات،

خدمات ذات فعالية وذات جودة،

تحديث الخدمة العامة والإدارة العامة.

كما خصص الميثاق جزءا هاما من بنوده للأحكام المطبقة على الأعوان العموميين بصفقتهم أهم حلقة في ترقية حقوق المواطن اتجاه الإدارة العمومية.

يمثل الميثاق نقلة نوعية في العمل الإفريقي المشترك لتعزيز أخلاق الإدارة العمومية.

1-3-2 ترقية حماية حقوق المواطن اتجاه الإدارة من خلال التشريع الوطني

من أجل تعزيز حماية حقوق المواطن اتجاه الإدارة تضمن العديد من القوانين ونذكر فيما يلي بعض النماذج:

القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم: الذي نص في مادته الأولى أنه يهدف إلى تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص، وهذا من خلال نصه في الباب الثاني على التدابير الوقائية في القطاع العام وبصفة خاصة المادة 11 التي نصت على الشفافية في التعامل مع الجمهور التي نصت على " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية أن تلتزم أساسا:

- باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها
- بتبسيط الإجراءات الإدارية،
- بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية،
- بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين،
- بتسبيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها،

القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية¹⁵: الذي كرس مجموعة من الحقوق للمواطن منها حق المشاركة وحق الاطلاع.

القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام¹⁶: الذي اعتبر الحق في الاطلاع على المعلومات من الحقوق الضرورية التي تكفل الاستجابة لحاجات المواطن في مجال الإعلام والثقافة والتربية والمعارف العلمية وتسهيل المعرفة للتراث التاريخي والوثائقي المحلي وتطوير المعارف التاريخية والثقافية¹⁷.

2- إعادة بعث هيئة وسيط الجمهورية لحماية حقوق المواطن اتجاه الإدارة

قامت العديد من الدول ومن ضمنها الجزائر باستحداث هيآت واليات جديدة تستطيع تقديم إضافة وترقية لحقوق المواطن اتجاه الإدارة وحماية من تعسفها¹⁸، ومن ضمن هذه الآليات مؤسسة وسيط الجمهورية، التي ظهرت في القانون المقارن كتجربة أولى في السويد ثم انتقلت إلى الدول الأوروبية ومنها إلى الجزائر التي عرفتها لأول مرة في 1996 و تم إلغائها ومن ثم إعادة بعثها في سنة 2020.

يَعتبر الأستاذ عوابدي عمار أن: " استحداث هيئة وسيط الجمهورية بحق تطور وتطور في النظام الرقابي على أعمال الإدارة العامة في الدولة الجزائرية المعاصرة، ودليل قوي على درجة التحسس والاهتمام بحيوية وإستراتيجية عملية الرقابة الشاملة والكاملة والفعالية على أعمال الدولة والإدارة العامة، كمقوم وركن من مقومات وأركان عمليات تخطيط وتنظيم وإدارة ومراقبة شؤون الأمة والدولة"¹⁹.

وفيما يلي نبين مفهوم نظام وسيط الجمهورية ظهوره وتعريفه (العنصر الأول) ونبين في العنصر الثاني آليات عمله ودوره في حماية الحقوق والحريات المواطنين اتجاه الإدارة.

1.2- التعريف بهيئة وسيط الجمهورية

نبين تطور نظام وسيط الجمهورية، تعريفه، وإنشاءه في القانون الجزائري.

2-1-1. الجذور التاريخية لوسيط الجمهورية:

تعد فكرة وجود وسيط بين الحاكم والمحكوم فكرة قديمة عرفت الحضارات القديمة، فحسب بعض المؤرخين، فإن حضارة الصين القديمة هي أول من عرف فكرة رفع المظالم عن المظلومين، حيث أن الوسيط كان له دور مهم في التواصل بين الإمبراطور وشعبه في الصين خلال حكم سلاسة " تسين" في القرن الثالث قبل الميلاد. كما عرفت الحضارة الفارسية هذه الفكرة، حيث كان ملوك الفرس يعتبرون أن رد المظالم من قواعد الحكم و أسس العدل²⁰.

في عهد الدولة الإسلامية حرص النبي محمد صلى الله عليه وسلم على حماية حقوق الرعية، وابتداءً من العهد الأموي (عهد عبد الملك بن مروان)، ظهر قضاء المظالم في النظام الإسلامي والذي هو هيئة قضائية متخصصة في المنازعات التي تثور بين السلطة وبين الأفراد، وبين الأفراد فيما بينهم إذا توفر عنصر النفوذ في أحد الأطراف، ويتولى قضاء المظالم أشخاص تتوفر فيهم الهيبة والقوة والعلم الشرعي لحماية حقوق الأفراد باسم ولي الأمر²¹.

ويجمع الكثير من الأساتذة والدارسين أن فكرة الوسيط لم تظهر بالمفهوم الحالي، إلا في العصر الحديث في السويد، وذلك ابتداءً من سنة 1713، في عهد الملك تشارلز الثاني عشر، وكان يطلق عليه في البداية : "أمبودسمان الملك". ويرى بعض الفقهاء أنه استلهم النظام من فكرة نظام ديوان المظالم الذي كان مطبقاً في الدولة العثمانية، عند مكوثه فيها بداية من سنة 1709²².

تطور هذا النظام، لاسيما بعد صدور الدستور السويدي لسنة 1809، الذي أنشأ لنظام الأمبودسمان أي « L Ombudsman »، وتعني الوكيل أو الحامي أو الممثل أو الوسيط وغيرها، وتتصب مهمته الأساسية في الدفاع عن القانون وحقوق المواطنين. ثم انتشر تحت مسميات أخرى في عدة دول في العالم، فكانت الدول الإسكندنافية المجاورة أول من تأثر بهذا النظام، فقد اعتنقته فنلندا في دستورها منذ عام 1919، باسم FOLKATINGERS OMBUDSMAN، والنرويج عام 1952 باسم WHRBEAUFTRAGTE DES BUNDESTAGES، والدانمارك بموجب دستور 1953 باسم EDUSUNMAN OIKEUSASIAMES وألمانيا الاتحادية بموجب دستور عام 1956 باسم - WHRBEAUFTRATE DES - BUND ESTAGES ويختص بالشؤون العسكرية فقط²³.

أما نيوزيلندا فقد تبنت هذا النظام منذ عام 1962، باسم OM BUDSMAN - باسم WHYATT REPORT، كما طبق هذا النظام في بعض ولايات كندا الاتحادية مثل البرتا عام 1967، ومايتويباي عام 1969 باسم OMBUDSMAN.

ثم انتشرت التجربة في أوروبا، في بريطانيا عام 1967، في فرنسا سنة 1973، البرتغال سنة 1975، وإسبانيا وهولندا سنة 1981، كما انتشر في عدة دول عربية كالسودان سنة 1918، وتونس سنة 1992 وغيرها²⁴.

بالنسبة للجمهورية الفرنسية، فقد بدأت محاولات تبني هذا النظام السويدي منذ عام 1969 ولكن جل الاقتراحات ومشاريع القوانين بخصوص ذلك رفضت من طرف البرلمان. وظل النقاش الفقهي والعلمي والرسمي محتدا في فرنسا بعد ذلك حول مسألة مدى جدوى أو فاعلية تطبيق فرنسا لنظام الأمبودسمان السويدي، وهي تملك نظام القضاء الإداري ومجلس الدولة.

وبالرغم من ذلك فقد صدر قانون 3 جانفي 1973²⁵ المعدل والمتمم بموجب قانون 24 ديسمبر 1976 والمراسيم التنفيذية اللاحقة المتممة والمفسرة له بخصوص إحداث نظام وسيط الجمهورية الفرنسي LE MEDiateur de la Republique Francaise²⁶.

وتشكل نظام هيئة وسيط الجمهورية في فرنسا من وسيط MEDiateur يعين بموجب مرسوم رئاسي ويعمل بنوع من الاستقلالية التي قررتها له المادة الأولى من قانون 1973، ويمثله في الأقاليم والمقاطعات مندوبون DES DELEGUES، وهو عبارة عن "سلطة إدارية مستقلة"²⁷.

وبعد التعديل الدستوري في 23 يوليو 2008، تم استحداث نظام جديد وهو حامي الحقوق أو المدافع عن الحقوق défenseur des droits وتم إقراره بموجب القانون الأساسي الصادر في 29 مارس 2011. يعتبر المدافع عن الحقوق سلطة إدارية مستقلة، ويعين من قبل رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، يكون فيها مسئولا عن الدفاع عن حقوق المواطنين ليس فقط ضد السلطات، ولكن له أيضا صلاحيات محددة من حيث تعزيز حقوق الطفل ومكافحة التمييز واحترام أخلاقيات الأنشطة الأمنية وتوجيه وحماية المبلغين عن المخالفات²⁸.

2-1-2: تعريف هيئة وسيط الجمهورية:

قدمت عدة تعاريف لهيئة وسيط الجمهورية نورد منها تعريف الأستاذ عوابدي عمار على أنه "هيئة وسيط الجمهورية لدى رئيس الجمهورية هي هيئة سياسية - إدارية مستقلة من كل من الإدارة العامة والحكومة، ومن كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ولكنها تابعة وملحقة بسلطة رئيس الجمهورية رئيس الدولة ومركزه الدستوري، في ظل استقلالها وتخصصها الوظيفي في عملية الرقابة الإدارية الخارجية على أعمال الإدارة العامة في الدولة الجزائرية بهدف المحافظة بأساليب ووسائل وقائية ودائمة وعلاجية - إصلاحية على إقامة نظام حسن العلاقات العامة والإنسانية بين الإدارة العامة والدولة والمواطنين، وحماية أخلاقيات وقيم الوظيفة والخدمة العامة، وكذلك بهدف حماية حقوق وحريات الإنسان والمواطن من كافة مصادر ومخاطر الانحراف والتعسف في استعمال سلطة الدولة وأساليبها ووسائلها، ومن كافة مخاطر ومظاهر الظلم والاستبداد والفساد الإداري والبيروقراطية"²⁹.

2-1-3: إنشاء، إلغاء وإعادة بعث هيئة وسيط الجمهورية في النظام القانوني الجزائري

بعد انتشار تجربة هيئة الوساطة في العالم، استلهمت الجزائر هذه التجربة في ظل سياق إصلاح العلاقة بين الإدارة المواطن³⁰، وذلك بموجب المرسوم رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية³¹، واعتبرها هيئة طعن غير قضائية، ولم يصفها بهيئة إدارية ولكن يرى الأستاذ مصطفى كراجي أنه "يمكن استخلاص الطبيعة الادارية من العناصر التالية:

- في الصفة القضائية عنها بصريح العبارة،
- تنظر في الطعون الإدارية لاستبعاد تدخلها في أي إجراء قضائي أو لإعادة النظر في الأحكام القضائية،
- ارتباطها برئيس الجمهورية عضوا ووظيفا،
- تمتع وسيط الجمهورية بسلطة التعيين في الوظائف الملحق بالهيئة أي سلطة إصدار قرارات إدارية ولو كانت فردية³².

ولتمكينها من وسائل النشاط تم إصدار المرسوم رقم 96-197 المؤرخ في 26 ماي سنة 1996 الذي يحدد الوسائل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيه³³.

وألغيت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 2 غشت 1999³⁴، ولقد أرجع رئيس الجمهورية سبب اتخاذ قرار الإلغاء إلى أسباب اقتصادية، تمثلت في عقلنة وترشيد نفقات الدولة من جهة، ومن جهة أخرى في كون هذه المؤسسة لم تحل مشاكل المواطنين مع الإدارة، وما يستدل على ذلك توجيه الآلاف منهم تظلماتهم إلى الإدارة المركزية³⁵.

أعيد بعث هيئة وسيط الجمهورية بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية³⁶، في إطار الإصلاحات الكبرى الرامية إلى بناء مجتمع منسجم وإرساء أسس دولة جديدة، وذلك بهدف وضع قواعد صلبة لعلاقة جديدة بين المواطن والإدارة، مبنية على مفهوم المشاركة في دولة القانون التي تعتمد على قيم العدالة والإنصاف³⁷. فهو يعد كهيئة وسيطة بين الإدارة والمواطن، ومكسب قانوني هام يهدف إلى التكفل بالحماية الفردية للمواطن ضد تعسف المرافق العمومية والحفاظ على أخلاقيات الخدمة العمومية، ورفع الغبن عن الشخص الذي يرى أنه وقع ضحية³⁸.

ونظمت مصالحه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل سنة 2020 المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها³⁹ المعدل و لمتتم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-160 المؤرخ في 14 يونيو سنة 2020⁴⁰ الذي نص على استحداث مندوبين محليين والذين عينوا بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 16 يوليو سنة 2020 المتضمن تعيين مندوبين محليين لوسيط الجمهورية في الولايات⁴¹.

2.2- آليات عمل وسيط الجمهورية ودوره في حماية الحقوق والحريات المواطنين اتجاه الإدارة.

لقد نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 على أنه يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية، ويستمد منه سلطته، ونصت المادة 12 على تعيينه بمرسوم رئاسي في مرتبة تشريفية لوزير دولة. وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها. عين السيد كريم يونس وسيطاً للجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-46 المؤرخ في 15 فبراير 2020⁴² ثم تنصيب السيد إبراهيم مراد وسيطاً للجمهورية بتاريخ 18 ماي 2021، وخلفه السيد مجيد عمور بتاريخ 13 سبتمبر سنة 2022. ولكي يستطيع وسيط الجمهورية ممارسة مهامه نبين كيفية إخطار وسيط الجمهورية، ودوره في حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة.

2-2-1 إخطار وسيط الجمهورية:

نبين مبادئ عمل وسيط الجمهورية، وكيفية إخطاره،

أ- مبادئ عمل وسيط الجمهورية:

لقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 20-45 مبادئ عمل وسيط الجمهورية وهي:

* يمكن لكل شخص استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن أن يلتجأ إلى وسيط الجمهورية،
* لا يمكن لوسيط الجمهورية أن يتدخل في أي إجراء قضائي، أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي،
"لا يتدخل وسيط الجمهورية في التظلمات بين المصالح العمومية وأعاونها، كما أنه ليس من صلاحياته التدخل في الإجراءات القضائية أو إعادة النظر في قرارات العدالة، ولا في المسائل المتعلقة بأمن الدولة والدفاع الوطني والسياسة الخارجية."

* لا يفصل وسيط الجمهورية في الطعون بين المرافق العمومية وأعاونها.

ب- إخطار وسيط الجمهورية: يكون إخطار وسيط الجمهورية بموجب عريضة:

1. بموجب عريضة موقعة ومؤرخة وتتضمن (الاسم، اللقب، العنوان، البريد الإلكتروني، رقم الهاتف، وكل البيانات الشخصية الأخرى) لتسهيل الاتصال بكم من طرف مصالح وسيط الجمهورية.
2. أن تتضمن العريضة الهيئة أو المرفق العمومي المتظلم منه وعنوانه، وموضوع الانشغال والحق الذي تراه منتهكاً، وموضوع الطلب من وسيط الجمهورية.
3. لتمكين مصالح وسيط الجمهورية من دراسة العريضة وفهم محتواها يتعين إرفاق كل الوثائق الضرورية لتدعيم الموضوع.
4. يمكن توجيه العريضة ومرفقاتها عبر البريد العادي على عنوان الهيئة، وكذلك عبر البريد الإلكتروني للهيئة.

يعكف وسيط الجمهورية على استقبال المواطنين ومعالجة شكاويهم وتنظيم جلسات استماع، وفي هذا السياق، تتم دراسة العرائض بشكل منصف وباستخدام مناهج الحوار والإقناع.

2-2-2: دوره في حماية حقوق وحرريات المواطنين اتجاه الإدارة:

ينبع دور وسيط الجمهورية في حماية حقوق وحرريات المواطنين من الصلاحيات التي خولها إياه المرسوم الرئاسي رقم 20-45 والمتمثلة في صلاحية المتابعة والرقابة العامة وصلاحيات التحري:

أ- **صلاحية المتابعة والرقابة العامة:** ونصت عليها المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45: يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين. وفي هذا الإطار، يمكن أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية.

ب- **صلاحية التحري:** المنصوص عليها في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45: "يخول وسيط الجمهورية صلاحيات التحريات التي تسمح له، بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية، أن يقوم بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامه.

ولهذا الغرض، يخطر أية إدارة أو مؤسسة يمكنها أن تقدم له مساعدة مفيدة.

كما يمكنه أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهما صلة بالأعمال السابقة الذكر.

وتستبعد من مجال تطبيق أحكام هذه المادة، الميادين التي ترتبط بأمن الدولة، والدفاع الوطني، والسياسة الخارجية". يستمد وسيط الجمهورية سلطته من رئيس الجمهورية، ولهذا، يقوم بإعلامه بكل المعلومات التي تتعلق بجودة الخدمات العمومية، ووضعية حقوق وحرريات المواطنين، سواء عن طريق تقارير أو التقرير السنوي أو عن طريق الإخطارات. وهذا ما يمكن رئيس الجمهورية بأن يكون على دراية تامة بكل ما يتعلق بحقوق وحرريات المواطنين اتجاه المرافق العمومية.

خاتمة:

يقوم القانون العام على فكرة تمتع الإدارة العمومية بامتيازات وسلطات غير معروفة في القانون الخاص، ويترتب عن مركزها المتميز أنه قد تمس تصرفاتها بحقوق وحرريات المواطنين، ولكن في ظل دولة القانون، واحترام مبادئ المشروعية، توضع حدود واضحة لحقوق الأفراد اتجاه الإدارة.

بعد الاستقلال، لم يتم العناية بحقوق المواطن اتجاه الإدارة العمومية، ثم بدأت محاولات محتشمة على مستوى التنظيمات والقرارات الوزارية تدعو الإدارات الى الاهتمام بالمواطن ومنحه المكانة التي يستحقها، ويعتبر صدور مرسوم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن أول نص مهد لهذه الفلسفة، ثم جاء التكريس الدستوري لحقوق وحرريات المواطن اتجاه الإدارة ليكون نقلة حقيقية وترقية مهمة لها، ولا تتأتى الحماية الدستورية للحقوق والحرريات إلا بإصباغها في إطار تشريعي قوي وتمكينها من مؤسسات تحميها، وفي هذا الصدد كان إعادة بعث مؤسسة وسيط الجمهورية في 2020 كآلية مؤسساتية تنسجم مع التوجهات الجديدة للدولة الرامية لمنح المواطن المكانة الحقيقية التي يستحقها في ظل دولة الحق والقانون.

الهوامش:

- 1- هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2011-2012، ص 2.
- 2- أدحيم محمد الطاهر، نظام ازدواجية القضاء في القانون الجزائري "دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق السنة الجامعية 2015-2016، ص 1.
- 3- هاملي محمد، المرجع السابق، ص 6.
- 4- برقوق عبد الرحمان العيادي صونية، الفرد في المجتمع الجزائري هل هو مواطن؟ مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة ورقلة، عدد خاص مارس 2011،
- 5- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 9 المؤرخة في أول مارس 1989، ص ص 234-256.
- 6- دستور 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
- معدل ب: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- 7- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.
- 8 الجريدة الرسمية العدد 27 المؤرخة في 6 يوليو سنة 1988.
- 9- أكرور ميريام، مرتفق المرفق العمومي، دراسات على شرف العميد بوسماح محمد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2020.
- 10- عمر فلاق، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر (دراسة قانونية للمرسوم 131/88 مكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية الأسبق ثم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان)، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 1 العدد 2، 2015، ص ص 151-160 <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/20628>.
- 11- ضريفي نادية حاج جاب الله أمال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12 - العدد 01 - مارس 2019 ص
- 12- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 13- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، ص ص 1292-1326.
- 14- الجريدة الرسمية العدد 68 المؤرخة في 16 ديسمبر سنة 2012.
- 15 - الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011.
- 16- الجريدة الرسمية العدد 2 المؤرخة في 15 يناير 2012.
- 17- بن حيدة محمد، تكريس الحق في الاطلاع على المعلومات في القانون الجزائري مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 01 الرقم التسلسلي 09 جانفي 2019 ص 214 <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/518/5/1/101999>.
- 18- سليمة قزلان، وسيط الجمهورية في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي رقم 20-45 دراسة تحليلية، مجلة صوت القانون، المجلد العدد 2، 2022 ص 314.

- 19- عوابدي عمار، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفية الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري مجلة إدارة، المجلد 7 العدد 2 ص 5.
- 20- طيبون حكيم هيئة وسيط الجمهورية كألية بديلة لحماية والحريات، مجلة صوت القانون، المجلد الثامن، العدد 2 سنة 2022. ص 47.
- 21- أدحيم محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 155.
- 22- طيبون حكيم، المرجع السابق، ص 47.
- 23- عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 25.
- 24- طيبون حكيم، المرجع السابق، ص 25.
- 25- <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000509998>
- 26- عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 26.
- 27- Médiateur de la République (France), [https://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9diateur_de_la_R%C3%A9publique_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9diateur_de_la_R%C3%A9publique_(France)), consulté le 02/05/2023
- 28- Défenseur des droits https://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9fenseur_des_droits consulté le 02/05/2023.
- 29- عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 8.
- 30- "كانت أولى بؤادر الإصلاح من خلال تعليمة من وزارة الداخلية الصادرة في 22 جانفي 1986، بإنشاء موظف تابع لديوان الوالي يتكفل بالوساطة بين الإدارة والمواطن، يعينه الوالي من بين ملحقي ديوانه، يكلف بالتكفل بانشغالات المواطنين للدفاع عن حقوقهم. وكان لهذه الوساطة أهمية كبيرة، لاسيما في ظل مساهمتها في حل عدة مشاكل محلية وفي سنة 1987، حاولت وزارة الداخلية تعزيز هذه الفكرة، باقتراحها على الحكومة فكرة إنشاء وسيط وطني، ولكنها لم تر النور بسبب تغيير الحكومة" طيبون حكيم، المرجع السابق، ص 48.
- 31- الجريدة الرسمية العدد 20 المؤرخة في 31 مارس 1996. ص 4.
- 32- كراجي مصطفى، قراءات أولية في هيئة وسيط الجمهورية، مجلة إدارة، المجلد 6، العدد 2، ص 53.
- 33- الجريدة الرسمية العدد 33 المؤرخة في 29 ماي 1996، ص 3.
- 34- الجريدة الرسمية العدد 52 المؤرخة في 4 غشت 1999.
- 35- ضريفي نادية، حاج جاب الله آمال، المرجع السابق، ص 91.
- 36- الجريدة الرسمية العدد 9 المؤرخة في 19 فبراير سنة 2020، ص 4.
- 37- وسيط الجمهورية على صفحة رئاسة الجمهورية الجزائرية. <https://www.el-mouradia.dz/ar/presidency/mediator> consulté le 02/05/2023.
- 38- قزلان سليمة، المرجع السابق، ص 314.
- 39- الجريدة الرسمية العدد 25 المؤرخة في 29 أبريل 2020.
- 40- الجريدة الرسمية العدد 36 المؤرخة في 17 يونيو 2020.
- 41- الجريدة الرسمية العدد 43 المؤرخة في 28 يوليو 2020.
- 42- الجريدة الرسمية العدد 9 المؤرخة في 19 فبراير 2020.