

العنوان:	الديمقراطية الإدارية في المغرب
المصدر:	المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية
الناشر:	أحمد أجعون
المؤلف الرئيسي:	اليعكوبي، محمد
المجلد/العدد:	ع5
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2005
الشهر:	يناير
الصفحات:	77 - 85
رقم MD:	792322
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	IslamicInfo
مواضيع:	المغرب، الإدارة العامة، السلطة الإدارية، القرارات الإدارية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/792322

الديمقراطية الإدارية في المغرب

د. محمد اليعكوبي

أستاذ بكلية الحقوق بسلا

إن البحوث التي ينجزها الفقهاء في علم السياسة تركز في عمقها على مرجعية الديمقراطية السياسية، ومنذ القدم حاول الدارسون تحديد القيمة الديمقراطية للأنظمة السياسية والسند الديمقراطي للحكام والقادة، وفي الواقع كل الأنظمة كيفما كانت طبيعتها تؤكد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة انتسابها للديمقراطية السياسية. وعلى عكس هذه الأخيرة إن الديمقراطية الإدارية بقيت لحد الآن في الظل، فهي لا تشكل مرجعية أساسية بالنسبة للحكام، في حين أن الإشكالية أساسية ومهمة، فالإنسان الذي نجح في تحرير نفسه بعد عدة قرون من النضال وبععض الثورات ليصبح مواطناً أمام السلطة السياسية لم يكتسب نفس الصفة كمدار. فالمواطن ما زال في حالة خضوع وتبعية للسلطة العمومية.

وأهمية هذه المسألة لا يمكن إغفالها.

الإدارة هي في الحقيقة عنصر الاستمرارية وتمديد للسلطة السياسية في فرعها التنفيذي، والمواطن إذن سيدافع كمدار عن تطبيق واحترام حقوقه، وبعبارة أخرى لا يمكن للمواطن أن يحقق شخصيته بطريقة مكتملة إلا إذا تم تمديد صفته هذه (المواطنة) على المستوى الإداري أو على مستوى علاقته بالمرافق العمومية.

إن الترابط بين الديمقراطية السياسية والإدارية جلي وواضح، فالثانية تكمل الأولى، والأولى لا يمكن أن تزدهر بدون الثانية.

يمكن تحليل الديمقراطية الإدارية بالاعتماد على العناصر المكونة للديمقراطية السياسية، وبالتالي يمكن تعريفها كمنح سلطة القرار الإداري إلى ممثلين منتخبين عن الشعب، فالإداريون يشكلون في هذا المعنى ممثلو المدارين.

والأمر لا يتعلق هنا بالديمقراطية في الإدارة (الحياد السياسي والوضعية القانونية والتنظيمية للأعوان والضمانات التأديبية) بل التحليل ينصب على ديمقراطية الإدارة وأجهزتها وقراراتها.



يجب أن نتساءل هل هذا النوع من الديموقراطية مطبق في المغرب؟ وإلى أي حد؟ سنحاول في هذه الدراسة الإجابة عن سؤالين : هل البنيات الإدارية ديمقراطية؟ وهل القرار الإداري ديمقراطي؟

I- هل البنيات الإدارية ديمقراطية؟

من الناحية العضوية إن الديمقراطية الكلاسيكية تنطوي على دعامتين أساسيتين: ممارسة السلطة من طرف أعوان يمثلون المواطنين من جهة والفصل بين السلطات التي تمارس الحكم من جهة أخرى. في الواقع المعيش يجب القول إن النظام الإداري المغربي لا يطبق كلياً الشرطين السابق ذكرهما.

أ- ضعف تمثيلية البنيات الإدارية:

إن الطريقة الأكثر ديمقراطية في التوظيف أو تولي الوظائف تكمن في انتخاب الإداريين، وهذا النظام لا يطبق في المغرب إلا بطريقة نسبية وجزئية في ميادين اللامركزية الترابية واللامركزية التقنية. إن انتخاب الأعوان يعد حسب بعض الفقهاء شرط من شروط اللامركزية، هذه التقنية فيما يخص التمثيلية الإدارية هي تطبيق للنموذج الموجود في التمثيلية السياسية، لكن الصبغة غير المباشرة للاقتراع تحد من تمثيلية الأجهزة.

إن الانتخاب غير المباشر للمجالس الإقليمية والجهوية يوسط الديمقراطية أو يشكل حجاباً أو عنصر وساطة بين الناخب والمنتخب، فهذه التقنية تمنع المدار من إدراك مباشر للتضامن الإقليمي والجهوي، يجب كذلك أن نلاحظ أن الجهاز التنفيذي غير منتخب مباشرة من طرف السكان وذلك على جميع مستويات اللامركزية، فالسلطات العمومية ربما تخاف أو تخشى ظهور نوع من « المحلية » إن صح التعبير (localisme) المبالغ فيها.

بعض الدول أو بعض الأنظمة الأجنبية تبنت حلاً مخالفاً وذلك من أجل تعميق الديمقراطية المحلية، وأحسن مثال على هذا التوجه هو انتخاب عمدة المدينة الأمريكية بالاقتراع العام المباشر.

يمارس المنتخبون في التمثيلية الإدارية الكلاسيكية مهامهم في إطار انتداب تمثيلي، بمعنى أن العون الإداري يتمتع بحرية إزاء هيئة الناخبين التي لا يمكن لها أن



تعمل على عزله، في حين أن النظام الأمريكي يطبق تقنية التنبيه التي تساعد على تجسيد نوع من التطابق بين تصرفات الإداريين وإرادة المدارين.

إن النظام المغربي لم يدخل أية وسيلة من وسائل المراقبة المباشرة للمواطن على المنتخب، فالجزء الديمقراطي الوحيد والفعال الموضوع رهن إشارة المواطنين هو إمكانية عدم إعادة انتخاب المستشارين، وما يزيد في الطين بلة هو طول المدة لانتداب المجالس المنتخبة: 6 سنوات. وهذه المدة من شأنها أن تسبب اعوجاجا أو تفاوتنا متزايدا بين العمل الإداري وطلبات أو رغبات السكان. إن إعادة التوافق والاتصال الديمقراطي لا يمكن أن يتم إلا عبر تقليص انتداب المنتخبين المحليين، والأنجلوسكسونيون يفهمون جيدا هذا الجانب، لأن الانتخابات تتم كل 3 سنوات في بريطانيا العظمى وكل سنتين أو أربع سنوات في الولايات المتحدة الأمريكية.

تحاول السلطات العمومية أن تطبق في إطار المصالح المركزية واللامركزية تقنية تمثيلية من نوع جديد، وهي التمثيلية الاقتصادية والاجتماعية التي توجد في الميدان السياسي.

لا يمثل المدار بطريقة تجريدية، ولكن بطريقة أكثر واقعية لأنه يختار ممثليه انطلاقا من وضعيته في العمل أو في العائلة أو في دراسته... وهذه التمثيلية تتم كما يعلم الجميع عبر الجموعات النقابية أساسا التي تعين ممثليها داخل المؤسسات الوطنية مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو داخل المؤسسات الجهوية مثل المجلس الجهوي أو داخل المؤسسات الجامعية واللائحة طويلة.

لكن هذه التمثيلية تطرح بعض المشاكل العويصة.

أولا هناك مشكل يتعلق بتمثيلية المنتخبين، حيث إن الانتخاب مخصص عادة إلى النقابات الأكثر تمثيلية.

ثانيا إن الممثلين الاقتصاديين والاجتماعيين يعتبرون أنفسهم كمندوبين أو وكلاء أو مفوضين لمنتخبهم، وهذا هو مفهوم الانتداب الأمر الذي يشكل في الحقيقة سندا أكثر ديمقراطية من الانتداب التمثيلي، لكن هذا الانتداب يشكل في نفس الوقت عنصرا من شأنه أن يعرقل النقاش والمفاوضات ويعوق المسلسل التقرييري بسبب ضرورة الرجوع دائما إلى القاعدة من أجل استشارتها.

حاول بعض الحكام الحد من هذا الجانب السلبي بالتأكيد على أن الممثلين الاقتصاديين والاجتماعيين لا يحضرون بصفتهم كمثلين لاعتبار شخصي.



إن الفرق شكلي أكثر مما هو واقعي وعلى أية حال ليس هناك حلا آخر إلا ستفقد تمثيلية المصالح من خصوصيتها.

يكمن العائق الأخير في المنافسة التي تنتج عن تواجد التمثيل الاقتصادي والاجتماعي مع التمثيل الإداري التقليدي للسكان : يمكن التساؤل حول إيجابية إعطاء سلطة القرار لممثلي المصالح، فالمستشارون المحليون غالبا ما يرفضون هذه الازدواجية لأنهم يحبذون الاحتفاظ بالسلطة التداولية كيف ما كانت مكوناتها وتجلياتها أو فشلها والإشكالية المطروحة تدور حول احتمال نجاح الديمقراطية بتجسيد مزدوج للفئتين من التمثيل.

إن النظام الانتخابي في المغرب غير خال من العيوب ومطبق بطريقة جزئية. الطريقة العامة المستعملة في التوظيف فيما يخص الإداريين والأعوان العموميين هي المباراة، وهذه التقنية تتميز أساسا ببعض الخصوصيات تجعل منها أسلوبا ديمقراطيا والملاحظات التالية تؤكد ذلك. أولا تفتح المباراة مبدئيا للجميع، وهذا ما يفسر إشهار المباراة عبر الصحف والوسائل السمعية البصرية.

ثانيا يجب على سلطة التعيين أن تحترم النتائج المترتبة عن إجراء المباراة بعبارة أخرى أن الإدارة لا تتمتع بحرية اختيار الموظفين. ثالثا يركز الحق في المساواة في ولوج الوظيفة العمومية أساسا على القدرات الشخصية دون الأخذ بعين الاعتبار الجنس والمعتقدات السياسية والدينية والفلسفية ... إلخ.

لكن يجب القول إن المباراة تنطوي على بعض الثغرات. من جهة، إن المباراة لا تطبق في بعض الحالات مثل الوظائف العليا والوظائف المحجوزة في حين أن بعض الوظائف محصورة على الرجال مثل رجال السلطة والقنصلين والإطفائيين والأعوان العاملين في المياه والغابات ...

ومن جهة أخرى يجب أن ننبه إلى أن سلطة التعيين تمارس رقابة قبلية على مستوى وضع وتحديد لائحة المرشحين المسموح لهم اجتياز المباراة وذلك من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وحسن سير المرافق العمومية، لكن هذه المراقبة يمكن أن تؤدي إلى ممارسات تعسفية هدفها إبعاد بعض العناصر الغير مرغوب فيهم أو لهم توجهات سياسية معينة، ولكي تكون المباراة منهجا ديمقراطيا في التوظيف من المستحب أن يعترف القاضي الإداري للمواطن حقا جديدا وهو حق المشاركة في المباراة.



من جهة ثالثة، يمكن أن نتساءل حول الصيغة الديمقراطية لأثار المباراة، إن هذه التقنية تأخذ بعين الاعتبار الجدارة والاستحقاق والقدرات الفكرية في حين أن هذه المعايير تسهل مأمورية أشخاص دون آخرين.

هذا تساؤل يجعلنا نشك في ديمقراطية المباراة لأن هذه الأخيرة تساعد بطريقة فعالة الأوساط الفكرية للمجتمع المؤهلين أكثر لمواجهة هذه التقنية نظرا لمنشئهم الأصلي والبيئة العائلية التي يعيشون فيها.

ومن السلبيات التي يمكن أن يفرزها هذا النهج في التوظيف هو تحويل المباراة إلى تقنية اختيار اجتماعي عبر الفئات الميسورة.

حسب دراسة أجريت في فرنسا حول المدرسة الوطنية للإدارة منذ 1945/70٪ من التلاميذ ينتمون إلى البرجوازية، في حين أن 30٪ فقط ينتمون إلى الفئات الشعبية من المجتمع، والأرقام المتعلقة بولوج الوظائف الكبرى أكثر دلالة على عدم التكافؤ بين الفئتين، وهذا ما أدى ببعض الفقهاء إلى تكييف التوظيف في المناصب العليا بالتوظيف الداخلي (recrutement endogène)، وبالتالي يبدو أن الأرسطوقراطية هي التي تسيير فعلا الإدارة العمومية الفرنسية.

ب- محدودية فصل السلطات :

منذ منتسكيو والدستوريون يشددون على فكرة الفصل بين السلطات من أجل حماية المواطن ضد تعسفات الحكام، إلى درجة اعتبار الديمقراطية كمرادف لهذا الفصل. كيف وإلى أي حد يتم تطبيق فصل السلطات في النظام الإداري المغربي؟ أولا- إن فصل السلطات مرهون في أول الأمر باستقلالية القاضي أو سلطة القضاء.

هذه الاستقلالية تطبق في المغرب حسب النصوص والمبادئ، فالقاضي الإداري تنطبق عليه نفس النصوص التشريعية والتنظيمية التي تنطبق على القاضي العادي، وبالتالي يمكن الإقرار بوجود استقلال مؤسساتي للمحاكم الإدارية ووحدة القضاء على مستوى المجلس الأعلى وتطبيق مقتضيات مدونة المسطرة المدنية يؤشران على تجسيد فصل السلط بالنسبة للإدارة. وهنا تتجلى خصوصية النظام المغربي بالنسبة للنظام الفرنسي، حيث إن الاستقلال العضوي غير وارد، فالقاضي الإداري الفرنسي يعتبر موظفا ومجلس الدولة كإدارة قضائية والقضاة لا يتمتعون بالضمانات الممنوحة عادة لهؤلاء كعدم قابلية العزل (Inamovibilité)، لكن في المقابل لا يسعنا إلا أن نسجل الحرية التقليدية في تبني الأحكام في مواجهة الإدارة والسلطة السياسية.



إن فصل السلطات يتكون كذلك من عنصر آخر وهو الفصل بين السلطة التداولية والسلطة التنفيذية.

فعلى المستوى المركزي هذا التفريق لا يوجد إلا على المستوى السياسي، فالحكومة تطبيق القوانين الصادرة عن البرلمان، ولا نجد داخل الحكومة جهازاً تداولياً وجهازاً تنفيذياً. على المستوى المحلي تعرف الإدارة هذا النوع من التفريق أو التمييز بين التنفيذي والتداولي، والعلاقات التي تربط هذين الجهازين يمكن تصنيفها استناداً إلى نماذج الأنظمة السياسية.

فالجماعة مثلاً تعرف نوعاً من نظام الجمعية (régime d'assemblée)، نظراً لأساسها الديمقراطي، حيث إن رئيس المجلس الجماعي يتحرك تحت سلطتها ومراقبتها، وبالتالي تحت الوصاية غير المباشرة للمواطنين، فهو منتخب من طرف المجلس، وبالتالي لا يمكنه إلا الامتثال لمداواته عند التنفيذ. فالرئيس مبدئياً ليست لديه سياسة خاصة به، بل يطبق السياسة التي ينفجها المجلس ولا يمارس اختصاصات خاصة، إلا في بعض الميادين المحددة مثل الشرطة الإدارية، لأن المبدأ هو الاختصاص العام للمجلس، ومن جهة أخرى لا يمكن إقالته ومقابل ذلك لا يمكن للرئيس أن يباشر إمكانية حل المجلس المنتخب.

أما الإقليم أو العمالة والجهة، فهما يعيشان تحت نظام رئاسي بعيد كل البعد عن الديمقراطية، فالاستقلال العضوي للعامل في علاقته مع المجلس الإقليمي أو المجلس الجهوي هو نتاج مباشر لتعيينه من طرف السلطة المركزية وهذا عنصر يحد من الديمقراطية.

ثانياً- إن سيطرة العامل على المجلس الإقليمي أو المجلس الجهوي واضحة، عند قراءة القوانين المنظمة للمركزية الإقليمية والجهوية، وكفي الرجوع إلى المقتضيات التي تعطي للعامل صلاحيات متعددة ومتنوعة، في حين أن رئيس المجلس الإقليمي والمجلس الجهوي لا يلعبان أي دور أساسي ويمكن تشبيهه بالعروسة التقليدية التي لا تتحرك.

II- هل القرار الإداري ديمقراطي؟

إن ديمقراطية القرار الإداري مسألة مهمة خصوصاً في نظام قانوني وإداري، يعرف تنامي كبير للسلطة التنظيمية وذلك لعدة أسباب، وفي هذا الصدد لا يمكن أن نقترح جواباً واحداً، فإذا كنا من جهة نلاحظ أن هناك توسيعاً تدريجياً لمشاركة الممارين في إعداد وتبني القرار، من جهة أخرى إن مبادرة اتخاذ القرار تبقى في غالب الأحيان خارجة عن إرادة المواطنين، وهذا ما يفسر صعوبة استيعاب هؤلاء لأسباب تنفيذ القرار.



أ - مشاركة المدايرين في إعداد القرار الإداري :

منذ القدم أنشأت السلطات العمومية جسورا من أجل التواصل مع المدايرين، ويكفي هنا أن نشير إلى بعض الأمثلة مثل إمكانية الحضور في الاجتماعات العمومية للمجالس الجماعية والإقليمية والجهوية.

هذا الانفتاح نحو العموم يلعب دورا إعلاميا مهما، وهذه المسطرة تبدو أكثر ديمقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث إنه يمكن للمواطنين أن يشاركون المنتخبين في النقاش وأن يعبروا عن آرائهم، وهذا من شأنه أن يفضي إلى حوار يتميز بمستوى ديمقراطي عال جدا.

فيما يخص النظام الإداري المغربي يجب الاعتراف أن هناك توجه واضح نحو تأسيس هذا الحوار في الإدارة التابعة للدولة سواء تعلق الأمر بالإدارة المركزية أو الإدارة غير المركزية.

أحسن مثال على هذا التوجه هو التزايد في عدد المؤسسات الاستشارية التي تنور قرارات الإدارات العاملة بصفة عامة. فكل خلية تقريرية تحيط نفسها بأعداد كبيرة من اللجن التقنية والعلمية والهدف المتوخى من خلق هذه المؤسسات الاستشارية هو الاستماع للمواطنين سواء عبر قناة تمثيلية بالمعنى الدقيق (ممثلو آباء التلاميذ في مجالس الأكاديميات، ممثلو الطلبة داخل مجالس الجامعات) أو عبر التواصل مع الكفايات (اللجن العلمية)، وفي هذا الميدان إن السلطات العمومية قد كثفت منذ الاستقلال من عدد المؤسسات الاستشارية إلى حد أن بعض الفقهاء انتقدوا تعدد وتنوع هذه الفئة من المؤسسات.

كيف يمكن أن نقيم الحوار الذي يتم بين الإدارة والممثلين داخل المؤسسات الاستشارية؟

يبدو أن الاستشارة مغلوقة أو محاصرة في مأزق : إما يعرض موقف الإداريين أولا في النقاش قبل أي تحرير قرار أو وثيقة، وفي هذه الحالة ستطرح المشاكل بطريقة خاطئة وغير ملائمة وتبادل الآراء سيكون سطحيا وإما ينطلق الحوار مسبقا على أساس وثيقة من الوثائق، ولكن في هذه الحالة إن الترابط المنطقي لهذه الأخيرة سيشكل عرقلة لعدم تجانسها مع الأفكار المتعارضة المقترحة من طرف المنظمات الاستشارية وبالتالي سيصبح من الصعب تعديل هذه الوثيقة في اتجاه ما.

في الواقع تختار السلطات العمومية عادة الطريقة القانية لأنها تتميز بالتنظيم والترتيب والمنهجية، ولكن من عيوبها ونتائجها السلبية تحريف وتشويه الحوار



وتأسيس علاقة غير متساوية بين الإدارة والممثلين، تؤدي إلى تركيز أو مركزة الاستشارة وهذا ما يتناقض مباشرة مع المبدأ الديمقراطي.

ومن جهة أخرى، إن الجهاز البيروقراطي يميل إلى مضايقة تواصل المواطنين مع الإدارة نظرا لتعدد طبقات الموظفين رغم وجود علاقات بينهما، وهذا ما يفضي إلى إبعادها عن العموم، هذا النوع من النظام الإداري يكون من سلبياته السرية والضبابية في علاقته مع المحيط. فبعض الفقهاء يعتبرون أن من بين الأعراض أو المظاهر المرضية التي يتسم بها البيروية أو فقد الحس لدى الإدارة تجاه رغبات وأمنيات المدارين واهتزازات المجتمع.

في هذه الشروط، تصبح الاستشارة غير فعالة ومجدية، حيث إن الإدارة لا تستطيع أن تصحح وتصلح نفسها بارتكازها على الأخطاء المرتكبة، فهذا النوع من النظام يعيش في حلقة مفرغة بيروقراطية (Cercle vicieux bureaucratique).

هل يمكن إذن لهذا النظام أن يفلت من هذه الحلقة المفرغة لينفتح على الديمقراطية؟

ب- عدم مشاركة المدارين في اتخاذ القرار :

إن المدارين أو المواطنين لا يشاركون في اتخاذ القرار الذي يبقى من اختصاص إداريين مجهولي الاسم. على مستوى الممارسة يوجد بعض التقنيات الديمقراطية التي تتيح اختيار القرار إلى المواطنين، ويمكن أن نحلل بطريقة موجزة تقنيتين، لكن لا تطبق إلا في حالات محدودة وهما الاستفتاء والتشاور.

إن الاستفتاء هو نهج الديمقراطية الشبه مباشر بامتياز، فهو منصوص عليه في الدستور المغربي، ويهم الميدان السياسي، حيث يعرف نجاحا حقيقيا ولكنه غير موجود في المادة الإدارية.

إن القانون الفرنسي المؤرخ في 16 يوليوز 1971 ينص على الاستفتاء في الميدان الإداري، حيث يطبق كمسطرة استثنائية في حالة معارضة بعض المنتخبين لمسطرة تجميع الجماعات المحلية في نقابات، فمبادرة الاستفتاء ترجع للوالي (préfet) أو لأغلبية مطلقة للمجالس المعنية بالأمر.

إن القانون الفرنسي لا ينص على المبادرة الشعبية في هذا المضمار، في حين أن هذه المبادرة تشكل تجسيدا للديمقراطية في القضايا المهمة المرتبطة بمستقبل الجماعة المحلية، وبالتالي كان من المفروض على المشرع أن يعتبر اللجوء إلى هذه التقنية ضروريا في ميدان تجميع الجماعات المحلية.



هذه المسطرة الاستفتائية تستحق أن تعرف توسيعا في استعمالها، وفي الواقع يجب أخذ العبرة من بعض الأنظمة الأجنبية التي تطبق هذه التقنية، ومن هذه الأنظمة نذكر النظام الإداري السويسري الذي تبني كمنهج مبدئي تقنيات الديمقراطية الشبه مباشرة. وهذه السياسة أصبحت تقليدية على المستوى الجماعي : عدة قرارات يتخذها البرلمان المحلي تخضع للاستفتاء التأكيدي والمبادرات الشعبية تطبق أو تنفذ إذا قرر ذلك عدد أدنى من المواطنين، نذكر كذلك الولايات المتحدة الأمريكية وهو البلد الذي يستعمل فيه الاستفتاء بكثرة في المادة الإدارية.

إن التشاور يشكل التقنية الثانية في ميدان الديمقراطية الإدارية وهدف هذه المسطرة هو إشراك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في المسلسل التقريبي، هذه المشاركة تكتسي بطبيعة الحال صبغة ديمقراطية حقيقية لأنها تؤدي إلى ظهور سلطة تقريرية مشتركة (Codécision). فالقرار الإداري يصبح قرارا يتفاوض في شأنه، وهذا التوجه يقصي النموذج التقليدي للقرار الإداري الذي يتمثل في القرار المنفرد أو أحادي الجانب.

تعتبر هذه المنهجية في الوقت الحاضر من الأولويات في الإدارات العصرية. فالتحكم من جانب واحد أصبح متجاوزا في نظام تسوده قواعد قانونية لا يمكن فرضها بطريقة سلطوية والتي يجب تنفيذها بالارتكاز على رضى كل المعنيين بالأمر. لقد استوعبت السلطات العمومية المغربية أهمية التشاور فيما يخص إعداد المشاريع الوطنية للتنمية وتهييء عدة نصوص قانونية مثل مدونة الانتخابات وقانون الجهة...

وعلى أية حال يجب التأكيد على أن ميدان التشاور ضيق ومحدود في المغرب، ونتيجة هذا كله هو عدم إمكانية المواطن فهم عملية تنفيذ القرارات، فهذه الأخيرة تصاحبها سرية لا تساعد المواطن على استيعابها، فالمواطن يخضع للقرار لأنه في علاقة تبعية وفي وضعية غير متساوية مع الإدارة.