



جامعة بجاية
Tasdawit n'Bgayet
Université de Béjaïa

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام

دور الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذة:
عشاش حفيظة

من إعداد الطالبتين:
- موسي سيليا
- رحيل تزيري

لجنة المناقشة

الأستاذة(ة): ميسون يسمينة رئيساً،
الأستاذة(ة): عشاش حفيظة مشرفاً ومقرراً،
الأستاذة(ة): علو و داد ممتحنًا.

السنة الجامعية 2022-2023

« Il n'y a point de plus cruelle tyrannie que celle que l'on exerce à l'ombre des lois et avec les couleurs de la justice »

Montesquieu

" لا يوجد استبداد أكثر قسوة عن ذلك الذي يمارس في ظلّ القانون وبألوان العدالة "

مونتيسكيو

الإهداء



- . إلى نبع الحنان ومصدر الأمان.... أمي الغالية.
- . إلى من أنار لي الطريق بتعبه.... أبي مع حي واحترامي.
- . إلى أسس الدنيا.... إخواني عزيز، كوسيلة، يوغورطة وعبد الرزاق.
- . إلى رفيقة الدرب.... أختي شيماء.
- . إلى عمي لوناس وزوجته نادية.
- . إلى كل أفراد العائلة.
- . إلى من كانت عوناً معيناً لي.... أستاذتي عشاش.
- . إلى الغاليات.... صديقاتي صبرينة، أسماء. إلى كل الأصدقاء والزملاء.
- . إلى زميلتي في البحث.... تيزيري.
- . إلى كل فرد ساندني في مشواري وأعانني في مسيرتي.

سيليا

الإهداء



- إلى قرة العين، إلى من جعل الله الجنة تحت أقدامها، إلى التي وهبتني كل شيء إلى أغلي إنسانة، أُمي الغالية حفظها الله فتيحة.
- إلى الرجل العظيم، صاحب الصبر الجميل، إلى الذي أفنى حياته من أجل تعليمي إلى أعز إنسان، أبي العزيز حفظه الله محمد.
- إلى دعي وسندي في الدنيا إلى من كان وجودهم يمثل الحياة إخوتي رياض، تمازيغت، وزوجة أخي دليلة إلى جميع عائلة رحيل.
- إلى جميع الأصدقاء دون تفضيل (ليلة، نصيرة، كريم، لعمري، صوريا) وإلى كافة دفعة 2023 قانون إداري.
- إلى أساتذتي الكرام وإلى كل من ساهم في تلقيني ولو حرف واحد في حياتي الدراسية وأخص بالشكر الأستاذة عشاش التي كانت سنداً ومرجعاً لي ولم تبخل علياً بمعلوماتها القيمة حتى أتممنا هذا البحث.

تيزيري

شكر وعرّفان

اعترافا بالفضل والجميل أتوجه:

❖ بخالص الشكر وعميق التقدير ووافر الامتنان إلى

الأستاذة عشاش حفيظة

لقبولها الإشراف على هذا البحث ولتوجيهاتها القيمة وحرصها على النصح والمتابعة رغم

انشغالاتها الكثيرة،

❖ وبجزيل الشكر والامتنان لأعضاء اللجنة الموقرة لتفضّلهم للمناقشة.

سيليا وتيزيري

قائمة لأهم المختصرات

أولاً - باللغة العربية

- ج.ر.ج.ج.: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- ص.: صفحة.
- ص. ص.: من الصفحة إلى الصفحة.

ثانياً - باللغة الفرنسية

- **Art.** : Article.
- **Coll.** : Collection.
- **CRAIG.** : Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance
- **GFP.** : Gestion & Finances Publiques
- **JORADP** : Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.
- **N°**: Numéro.
- **Op. cit.** : Opere citato (Référence précédemment citée).
- **P.** : Page.
- **PP.**: Page à Page.
- **PUF.**: Presses Universitaires de France.
- **RFAP.**: Revue Française d'Administration Publique.
- **s.dir.**: Sous la direction de.
- **Vol.** : Volume.

مقدمة

يعدّ تحديث الإدارة العمومية وتطويرها بما يساير الأحداث والمستجدّات الداخليّة والخارجيّة مؤشرا على تحقيق التّسمية الإداريّة ومعيّاراً أمثلاً لتقدّم وتطوّر أيّ دولة ورهان أساسي للمحافظة على مكاسب الديمقراطيّة، ومّا لا شكّ فيه أنّ الرّفْع من مستوى الإدارة وتحسين مردوديتها يتطلّب تسخير كلّ الجهود للقضاء على كلّ الاختلالات والقصور الذي يؤخر ذلك، وفتح كلّ السبل الممكنة لمواكبة إيقاع التّغيير وفق رؤية ومنهجية خاصّة تنبني بالاهتمام بكلّ العناصر القانونيّة، المادّيّة والبشريّة للعمل الإداري.

تشكّل الشفافيّة قلب تفاعلات كلّ هذه العناصر مجتمعة، كما أنّها الإطار الأساسي الذي يسير في كنفه تحديث الإدارة العمومية وتقويمها، بالموازاة مع التطوّر الذي سجّله حقوق الإنسان عبر نضالات متواصلة لمختلف الشعوب والأمم والمنعكس إيجاباً على مختلف الأوضاع خاصّة السياسيّة والإداريّة منها بفتح مجالات التّعبير وإبداء الرّأي والمشاركة في الحياة السياسيّة، وعقلنة وترشيد التدبير العمومي، وزاد من ذلك التطوّر العلمي لوسائل الاتّصال حتّى أنّ العالم أصبح اليوم وبحقّ قريةً صغيرة. تبنّت الجزائر خلال العقد الأخير جملة من الإصلاحات شملت العديد من المجالات السياسيّة، الاقتصاديّة والإداريّة، ورسمت إطار يهدف إلى وضع دعائم الإصلاح ومواجهة التحدّيات الجديدة، خصوصاً مع تفشي القصور والاختلال الذي تترجمه ضعف الخدمات المرفقيّة المرتبطة ارتباطاً مباشراً بالمواطن، تفشي مظاهر الفساد المالي والإداري، كما أنّ علاقتها بالمرتفقين تطبعها مظاهر غير ناجعة، ولعلّ أبرزها هو الطّبيعة الانغلاقية والتواصليّة لهذه الإدارة.

لذلك حظيت الشفافيّة باهتمام واسع من طرف القائمين على تدبير الشأن العام الجزائري، بما ينسجم مع المقتضيات الرّاهنة بتوخي حسن التدبير الذي يسعى إلى تطوير العلاقات بين الإدارة والمتعاملين معها، تخليق وعقلنة الحياة العامّة، تدعيم ما يكفل تحويل علاقة الإدارة بالمواطن من علاقة خضوع وتبعية إلى علاقة تفاعليّة تشاركيّة مبنية على استراتيجيات واضحة المعالم تنبني على الحوكمة والرّشاد، النزاهة والمساءلة، ربط المسؤوليّة بالمحاسبة

يكتسي موضوع الدراسة المتمثل في: " دور الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية"، أهمية بالغة تجعله جديرا بالاهتمام والدراسة، سواء من الناحية النظرية أو العملية.

فمن الناحية النظرية تبرز أهمية الموضوع في المكانة التي تحتلها "الشفافية" باعتبارها جوهر وركيزة أساسية تقوم عليها أنظمة الدول خاصة المتقدمة منها، لكونها ضرورة بل حتمية يتطلبها حسن سير الإدارة العمومية وفعاليتها، كما أضحت من الآليات الفعالة في أدبيات التسيير والتدبير العمومي الحديث، يكفي أنّها أهم دعامة للحوكمة الرشيدة.

أمّا من الناحية العملية فتظهر أهمية الموضوع في كونه أصبح في الآونة الأخيرة وأكثر من أيّ وقتٍ مضى يحظى باهتمام جميع فئات المجتمع، بحثا عن كيفية تكريسها، لأن الشفافية تساعد على الرفع من جودة الخدمات والسرعة في أدائها، وبأقلّ تكلفة وهي بذلك تساهم في تحسين العلاقات التواصلية بين المرتفق والإدارة، وبالتالي إعادة الثقة المفقودة وتعزيزها، خاصة أنّ المتبّع لاستراتيجيات التدبير العمومي في الجزائر يتوصّل إلى حقيقة كامنة في تردي الخدمات الإدارية والتّفور الذي يطبع علاقة الإدارة بالمرتفق. كما أنّ الشفافية تشكل عاملا وآلية حاسمة وفعالة في تطوير وكذا تحديث أدبيات التسيير والتدبير العمومي الحديث ممّا سيساهم في الدّفع بعجلة التّنمية، بجعلها قادرة على التّأقلم مع مختلف المتغيرات، والتّفاعل الإيجابي مع المحيط الذي تتواجد فيه، وتتجلى أهمية الموضوع كذلك في كشف الخروقات ومعرفة أسبابها والبحث عن حل نهائي لها.

أمّا عن الأسباب التي جعلتنا نحوض في غمار هذا الموضوع، فالأمر راجع إلى عدّة اعتبارات ذاتية وأخرى موضوعية، تتمثل الذاتية منها في رغبتنا في دراسة موضوع يتميز بالحدّثة ويتعلق بنطاق يهم الجميع مهما اختلفت مجالاتهم ومستوياتهم العلمية والثقافية هذا من جهة، وفي رغبتنا في خوض تجربة بحث تملؤها التّحديات بالنّظر للإشكالات التي يطرحها من النّاحية القانونية والعملية من جهة أخرى.

بينما تشغل وتتعلق الموضوعية منها بالأهمية البالغة لموضوع الدراسة، وكونه موضوع راهن مرتبطا ارتباطا وثيقا بالإدارة العمومية وتطويرها نظرا لكون الشفافية رافعة لجودة الإدارة العمومية الجزائرية لاسيما أنّها تعتبر من أهم مبادئ الحوكمة كما قلنا.

غير أنّه وبالرغم من الجهود المبذولة من صنّاع القرار والقائمين على تدبير الشأن العام في سبيل تحقيق ذلك، إلا أنّ النقص هو الذي يسود الواقع.

وعلى هذا الأساس تتمحور دراستنا حول الإشكالية التالية: ما مدى فعالية دور مبدأ الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية وبالتّظر لكون موضوع الشفافية من المواضيع التي تجمع بين الجانب التقني - المتمثل في النصوص القانونية- والجانب المتحرّك - المتمثل في علم الإدارة-، سيفرض علينا توظيف عدّة مناهج لأجل تحليل إشكالية الموضوع، لهذا سوف نعتمد على المنهج الاستقرائي، الوصفي وكذا التحليلي.

وفي سياق ذلك قسّمنا دراستنا إلى فصلين:

الأول: التأسيس النظري للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية (الفصل الأول)

الثاني: التأسيس البيوي للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر (الفصل الثاني).

الفصل الأول

التأصيل النظري للشفافية في

تحسين

أداء الإدارة العمومية.

مقدمة الفصل الأول

يُعد مبدأ الشفافية الإدارية من أرقى ما توصل إليه الفكر الإنساني، ويعتبر من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة التي يتوجب على الإدارات الواعية ضرورة الأخذ بها، لما لها من أهمية في إحداث التنمية الإدارية الناجحة. حظيت الشفافية وما تزال تحظى باهتمام كبير من طرف الكثير والعديد من المفكرين والباحثين في مختلف الميادين، خاصة بعد انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وما له من تأثير على ازدياد وعي المواطنين ما جعلهم يطالبون بتحسين كفاءة الإدارة في مجال تقديم الخدمات من حيث الجودة والنوعية واستغلال أفضل للموارد المتاحة، وذلك من خلال المطالبة بشفافية أكثر في عمل هذه الأجهزة، وضرورة مساءلة المواطنين للأجهزة الإدارية العامة والحكومة عن مستوى تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسات العامة المقترحة ومستوى تنفيذها.

وبهذا سنتطرق إلى:

السياق العام للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية (المبحث الأول)، وبالنظر للخاصية المميزة لها سنتناول بعدها أثر ممارستها في تحسين أداء الإدارة العمومية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

السياق العام للشفافية في تحسين الإدارة العمومية

إنّ ضمان التطبيق السليم لثنايا الإصلاحات الإدارية، يعني بالضرورة اعتماد آلية "الشفافية الإدارية" التي تركز على ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور والإدارة، خاصة فيما يتعلق بإجراءات تقديم الخدمات والإفصاح عن السياسات العامة المتبعة، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم، للحد من الغموض والكف عن تبديد موارد الدولة. على ذلك أصبحت "الشفافية" شرطاً أساسياً في العمليات الإدارية والتنظيمية، وذلك بهدف تحسين أداء الإدارة العمومية، ومن خلال هذا سنحاول رصد مفهومها (المطلب الأول)، وبما أنّنا نبحت عنها في إطار تبيان دورها في تحسين أداء الإدارة العمومية، فلن يفوتنا رصد مفهوم الإدارة العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

رصد مفهوم الشفافية

تعد "الشفافية" من المفاهيم الحديثة في العلوم الإدارية والمحاسبية والاقتصادية، فلم يكن مصطلح الشفافية وما له من دلالات لغوية حديثة معروفاً أو متداولاً في الماضي القريب. لقد طالت الشفافية مدلولات لغوية كثيرة، وتعريف اصطلاحية متعددة، فقد اختلفت وجهات النظر والتعريفات التي حظيت بها "الشفافية" تبعاً لمجالات استخدامها. ومن خلال هذا سنحاول رصد المقصود بالشفافية (الفرع الأول)، ومن ثمّ تبيان أنواعها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

رصد المقصود بالشفافية

تعتبر "الشفافية" من بين المصطلحات التي تستخدمها مختلف الجهات المهتمة بمكافحة الفساد على مستوى العالم، وذلك بهدف كشفه للعامة وإطلاعهم على مختلف المناهج السياسية القائمة، من أجل تبيان كيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها والحدّ ممّا يعرف بالسياسات غير المعلنة التي تتميز بالغموض وعدم مشاركة العامة فيها بشكل واضح وعلني⁽¹⁾، ومن هنا سنحاول تبيان تعريف الشفافية (أولاً) ومن ثمّ تبيان التطورات التاريخية لها (ثانياً).

¹ - بولوفة فاتح، والي عماد، شفافية المرفق العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، فرع: القانون العام، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، 2019، ص. 06.

أولاً- تعريف الشفافية

ظهر مصطلح "الشفافية" بحسب قول الأستاذ " شوفالي جاك" « Chevallier Jacques » في منتصف السبعينات من القرن الماضي، بالتزامن مع التشكيك الذي أطال الإدارة التقليدية⁽²⁾. ممّا جعلها تصبح صفة يجب أن تكتسبها مؤسسات المجتمعات الديمقراطية ومختلف الفاعلين في الحياة السياسية. كما تشكل "الشفافية" موضوعاً مركزياً في النقاش السياسي، حيث يتدخل في مناسبات مختلفة وعلى مستويات متعدّدة⁽³⁾.

لم يقتصر الاهتمام بالشفافية في تلك الحقبة فحسب بل أصبحت إحدى المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المعنية بمكافحة الفساد في العالم، معبرة عن ضرورة إطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها، من رؤساء دول وحكومات ووزراء وكافة المعنيين في مؤسسات الدولة، بغية الحد من السياسات غير المعلنة، والتي تتسم بالغموض، وعدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح، لذا يعرف عن الشفافية على أنّها آلية للكشف والإعلان من جانب الدولة على كافة أنشطتها في التخطيط والتنفيذ⁽⁴⁾.

1- التعريف اللغوي

مصطلح "الشفافية"، هي ما يقابله باللغة الفرنسية «Transparence»، وباللغة الإنجليزية «Transparency»، والباحث في متون الثقافات الإنسانية، يجد أنّ معاجم ودراسات كثيرة فككت معنى هذا المصطلح، ففي معجم المعاني الجامع -معجم عربي- نجد أنّ معنى "الشفافية" هي: "قابلية الجسم لإظهار ما وراءه"، ويستعار للشخص الذي يظهر ما يبطن، فيقال له "رجل ذو شفافية". وكما أشارت اللغة العربية إلى (شَفَ)، (يَشْفُ)، (شَفَافٌ)، وثوب شفاف بفتح الشين وكسرهما، ويشف بالكسر (شَفِيفًا) أي: "رقاً" حتى يُرى ما تحته، وهو: "الذي يستشف ما وراءه"⁽⁵⁾.

²- Chevallier Jacques, « Le mythe de la transparence administrative », In Information et transparence administratives, PUF, 1988, p.239.

³- POIRMEUR Yves, « Transparence et secret administratif dans le débat politique », In CURAPP, Information et transparence administratives, Paris, PUF, 1988, p. 181.

⁴-Voir : SPINDLER Jacques, « La transparence de la gestion publique : de la recherche d'un plus grand approfondissement à un risque d'opacité », GFP, N° 6, vol. 6, 2020, pp.68-70.

⁵- المعجم العربي، متاح على الموقع الإلكتروني : <https://www.almaany.com/>، تمّ الاطلاع عليه يوم 19 مارس 2023 ، على الساعة

و بذلك فإنّ "الشفافية" لغة تعني: « القدرة على إِبصار الأشياء الموضوعية خلف الشيء، وبالتالي رؤية هذه الأشياء ومعرفة ما فيها »⁽⁶⁾.

وبالعودة للمعاجم باللّغة الفرنسية نجد أنّ كلمة « **Transparence** » تعني ظَهَرَ أي كَوْن الشيء شفافاً، وواضحاً، أي كلمة الشفافية تعني الوضوح والصراحة وعدم الغش⁽⁷⁾، وبالعودة إلى المعاجم باللّغة الإنجليزية نجد أنّ كلمة « **Transparency** » تمّ تناول معناها من أوجه مختلفة، فإذا رجعنا إلى معجم « **Longman Dictionary** » فلقد أعطى معنى الحالة التي تكون شفافة ويمكن الرؤية من خلالها⁽⁸⁾، أمّا معجم « **OXFORD English Readers** » فلقد اعتبره معنى يطلق على ما يمكن استيعابه بسهولة وفهمه أو ما يمكن استيضاحه بسهولة و اكتشافه⁽⁹⁾، أمّا قاموس « **Webster's Dictionary** » فيحدد الشفافية بكلمة واحدة وهي : الوضوح⁽¹⁰⁾.

مما سبق نجد أنّ الشفافية تعني في اللّغة الشيء الشفاف الذي لا يحجب ما وراءه، ويعني أيضا الوضوح وعدم السرية وتكون مكشوفة للعاملين والجمهور وهذا ما يعزز الثقة بينهم⁽¹¹⁾.

2- التعريف الاصطلاحي

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم التي تتطور بتطور العصر وهي من المفاهيم الحديثة، ويستوجب على الإدارات الواعية ضرورة الأخذ والتعامل بها، لما لها من أهمية في إحداث التنمية الناجحة و زيادة درجة الفهم والثقة والمعرفة التي تمنحها للمواطنين و للأفراد العاملين فيها، إضافة لذلك نجد مساهماتها في تنمية التنظيمات الإدارية والوصول إلى بناء تنظيمي سليم وشفاف قادر على مواجهة التحديات الجديدة والتغيرات الطارئة عليها، وقد دعا الكثير من رواد الفكر الإداري إلى ضرورة بذل الجهود لمعالجة الكثير من المشاكل، والتعرّف على المعوقات التي تواجه هذه التنمية،

⁶- فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2010، ص.13.

⁷-Voir : CORNU Gérard (s.dir.), Vocabulaire juridique, 14^e édition, PUF, Paris, 2022, p.2186 et 2187.

⁸- Allen VIRGINIA FRENCH , Longman Dictionary of American English: A Dictionary for Learners of English, Publisher by Addison-Wesley, U.S.A, 1985, p.718.

⁹- OXFORD, English Readers Dictionary, Oxford Press, London, 1959, p.464.

¹⁰- Patrick McCAWLEY, Webster's II: New Riverside Dictionary-Revised, Houghton Mifflin, U.S.A, 1996, p.729.

¹¹- الفحلة مديحة، بالباقي وهيبية، "مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العامة الإدارية"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بكرة، المجلد 10، العدد 01، 2022، ص. 300.

كالفساد الإداري والغموض في أساليب العمل، فكانت محاولات تطبيق الشفافية في العمليات الإدارية، من الأمور الهامة في الإدارات العمومية ومن أهم الاستراتيجيات التي تتبعها دول العالم⁽¹²⁾. ونجد أنّ الشفافية تعني: "ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمستوياتهم المختلفة فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح عن شروط ومعايير والآليات للحصول عليها بشكل علني ومتساوي لجميع المواطنين"، وتعني أيضا: "الإفصاح عن الأفعال" فهي عكس السرية التي تعني الإخفاء عمدا والتستر عليها، وتنطبق الشفافية على الأعمال الحكومية جميعها و بوزاراتها المختلفة، كما تنطبق على أعمال المؤسسات الخاصة التي يتضمن عملها تأثيرا على مصلحة الجمهور والمؤسسات غير الحكومية⁽¹³⁾.

كما تُعرف الشفافية أيضا أنّها: "أسلوب علمي لمكافحة الفساد وأنّه آلية من آليات كشف الفساد خاصة الفساد الإداري"، ويتحقق ذلك بإعلان الدولة عن كافة أنشطتها وأعمالها سواء في التخطيط أو التنفيذ، وهو ما يعكس دور المواطن في صنعه سياسته العامة، ممّا يستلزم على الدولة الإعلان عن سياستها في سياق الشفافية مع المواطن لكونها تعتبر من ركائز بناء الديمقراطية لأي دولة، وهو أيضا من العناصر التي تتميز بالتأثير على السياسات الإدارية وفقا لآليات محددة، ونجد أنّ الشفافية تميز بين القطاع العام ومختلف القطاعات الأخرى من ناحية تحديد الأدوار الإدارية، داخل الحكومة وفق آلية اطلاع الجمهور عليها⁽¹⁴⁾.

ومن ناحية أخرى يقصد بالشفافية: "توفير نفس المعلومات لجميع الأفراد، وسهولة وصول هذه المعلومات إليهم، وكذا القضاء على تضارب وتباين المعلومات"، بحيث تعتبر نوع من أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، والصحافة، والمجتمع المدني على عمل الحكومات والأجهزة الإدارية وكذا إطلاع المواطنين على كافة الأعمال، سواء كانوا معنيين أو غير معنيين بها مباشرة، وتمكين وسائل

¹²- بوضياف مليكة، "الإدارة بالشفافية : الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يومي 12 و 13 ديسمبر 2010، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، مداخلة منشورة على الموقع الإلكتروني : www.kenanaonline.com، اطلع عليها بتاريخ: 17 مارس 2023، على الساعة 14:50.

¹³- بلال البرغوثي، عزمي الشعبي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة 04، كولاج للإنتاج الفني، القدس، فلسطين، 2016، ص.60.

¹⁴- بولوفة فاتح، والي عماد، المرجع سابق، ص. 07.

الإعلام من الاطلاع على مزيد من هذه الأعمال والإجراءات المتبعة في الإدارات العمومية بما لا يتعارض مع المصلحة العامة (15).

في حين نجد أن الباحثون عرفوا الشفافية بغية الوصول إلى معنى واضح لها ودقيق ليصفوها بطريقة مثالية، فاستناداً إلى برنامج الأمم المتحدة، وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية (POGAR)، فإنّ "الشفافية" تعني: "إعلان أو تقاسم المعلومات أو التصرف بطريقة معلنة ومكشوفة للعامّة داخل الإدارات"، فهي بدورها تسمح لمن لهم مصلحة في هذا الشأن الحصول على المعلومات حول هذا الموضوع، كما نجدها تلعب دوراً حاسماً وحساساً في الكشف عن المساوئ وحماية مصالح الأفراد، و إتباع الأنظمة ذات الشفافية لتحقيق إجراءات واضحة لصنع القرار على المستوى العام، وتملك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولية وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول المواطنين (16).

مّا تقدم يتضح لنا أنّ: "الشفافية نقيض الغموض أو الابتعاد عن كل ما هو متستر، وتعني إتاحة المعلومات الكاملة عن الأعمال الحكومية والإدارية وما يتعلق بها من جوانب إيجابية أو سلبية على حد سواء، من دون إخفاء عن الرأي العام"، كما أنّها تتعلق بجانبين: الجانب الأول يتعلق بوضوح الإجراءات وصحة ومصداقية عرض المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة والعامّة، ووضوح العلاقات فيما بينهما من ناحية (التخطيط - التمويل - والتنفيذ) للوصول إلى الأهداف المعلنة مسبقاً.

في حين يتعلق الجانب الثاني بعلاقة الخدمات التي يقدمها الجانب الأول وحقهم في الوصول للمعلومات الصحيحة والحقيقة في الوقت المناسب، وتتفق الآراء السابقة على أن الشفافية تنطوي على سهولة وفهم الإجراءات ووضوحها ومرونتها لتسهيل أداء الموظفين لمهامهم الرقابية في الإدارة وزيادة كفاءتها وفعاليتها من خلال توضيح وتدقيق الإجراءات المعمول بها (17).

15- الفحلة مديحة، بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص. 301.

16- أيت عمرواي كهينة، بن لكحل فهيمه، الشفافية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2016، ص. 12.

17- العجيلي صالح عبد عايد، ناظر احمد المنديل، "دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري"، مجلة العلوم القانونية، العدد الخاص: بعنوان "الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول"، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 2018، ص. 211 و212.

ومّا سبق نجد أنّ الشفافية لا تعمل فقط على نشر المعلومات وفك الغموض وفضح الأسرار ومحاربة الفساد خاصة الفساد الإداري، بل تسعى إلى تنظيم المعلومات بطريقة يمكن للجمهور فهمها لكون الشفافية يراد منها ممارسة الأعمال الإدارية وغير الإدارية بشكل مكشوف وفي بيت من الزجاج.

ثانياً- التطورات التاريخية للشفافية

ارتبط تطور "الشفافية" بثلاثة أحداث بارزة: يكمن الحدث الأول في قانون حرية المعلومات الأمريكي وقانون شروق الشمس ومغيبيها، أما الثاني فيرتبط بمطالبة المؤسسات الدولية والمنظمات غير الحكومية العالمية بضرورة تجنب السرية المفرطة في أعمال الحكومات والشركات أعقاب الأزمات الاقتصادية لدول محددة، والثالث يرتبط بالثورة التكنولوجية وسهولة انتقال المعلومات وسرعتها في انتشارها⁽¹⁸⁾.

وكل هذه التطورات التي عرفتها الشفافية خاصة التطور التكنولوجي، جعلها تختلف في العصر القديم والعصر الحديث لكون الزمن يتغير وتظهر فيه تطورات عديدة سواء في المجتمع أو الإدارة.

1- في العصر القديم

إنّ فكرة الشفافية ليست حكراً على الزمن الحالي، فقد كانت هذه المفاهيم موجودة منذ زمن بعيد، حيث كانت تستخدم في إدارة المجتمعات القديمة، فالشفافية هي جزء من قيادة نزيهة وأخلاقية، حيث يجب على القائد أن يكون صادقاً وشفافاً في تعامله مع الناس، وأن يتحلى بالنزاهة والشجاعة في اتخاذ القرارات الصعبة، في النهاية فإن فكرة الشفافية هي أساسية في بناء المجتمعات الصحية والمستقرة، حيث تساهم في تحسين علاقات الناس مع بعضهم البعض⁽¹⁹⁾.

نجد أنّ الإنسان عرف الشفافية منذ القدم بالرغم من أنّه لا يوجد من يهتم بالدراسات وبالعلم، ولم يكونوا في زمن العولمة إلا أنهم قاموا ببناء دولهم وعرفوا كيفية تسيير شؤونهم وحكمهم

¹⁸- الفالوجي رفيق عبد الحميد، الشفافية الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي: دراسة ميدانية للموظفين الإداريين في شركة الاتصالات الخلوية الفلسطينية(جوال)، رسالة لاستكمال درجة الماجستير في الاقتصاد والعلوم الإدارية، قسم إدارة الأعمال، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2014، ص. 12.

¹⁹- بوخسارة سيف الدين، الإدارة بالشفافية كآلية لمكافحة الفساد الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2020، ص. 14.

ويعود ذلك إلى وجود الشفافية في ذاتهم وحسن التسيير الإداري فيهم⁽²⁰⁾، والخليفة عمر بن عبد العزيز مثال على ذلك حيث قال حين كتب له أحد ولاته و قال: "إن مدينتنا قد خربت فإن رأى أمير المؤمنين أن يقطع لها مالا يرمها به فعل"، فرد عليه الخليفة في كتاب يقول فيه: "إذا قرأت كتابي هذا فحسبها بالعدل، ونق طرفها من الظلم فإنه مرمتها، والسلام"⁽²¹⁾. وبهذا نقول حتى وإن لم تكن هناك شفافية مثلما هي بمفهومها الحالي إلا أنّ مكوناتها كانت موجودة.

2- في العصر الحديث

لقد كانت هناك مطالبات بالشفافية تعود لزمان معين في إطار التدفق المفتوح للمعلومات في مجال السياسة والاقتصاد، وكانت السويد أول المطالبين بهذا الموضوع من خلال قانون صدر عام 1976⁽²²⁾، واستغرق الأمر قرنين قبل أن تبدأ بلدان أخرى بمتابعتها، بحيث أن أهمية الحصول على المعلومات كان مبتغى الجميع، وكان "جيمس ماد يسون" -أحد اللذين صانوا الدستور الأمريكي-، قد كتب آنذاك عن أهمية الحصول على المعلومات بالنسبة لتحقيق الديمقراطية⁽²³⁾.

أمّا فيما يخص مجال القطاع الخاص فقد وجدت الشركات نفسها أمام مطالب للكشف عن معلوماتها وبياناتها المالية، لكن بعد الحرب العالمية الثانية وبعد التوسع في البيروقراطية الحكومية وبروز الشركات والمنظمات الحكومية الدولية الكبيرة والتي كانت باستطاعتها وعلى استعداد لحجب المعلومات عن المجتمع والمؤسسات، ممّا أدى إلى ارتفاع درجة السرية في مجال الأمن القومي، الأمر الذي أثر على الوضع التقليدي للشفافية في الولايات المتحدة، لكن بعدها جاء قانون حرية المعلومات في عام 1996⁽²⁴⁾.

بالرغم من كل هذا، إلا أن الانفجار الحقيقي للمطالبة العالمية بالشفافية جاء في التسعينيات من القرن الماضي وفي نفس الوقت كانت الحرب الباردة السبب الجوهري لنهاية السرية في الإدارة، حيث كان انتشار الديمقراطية بمعاييرها ووجود القوة المتزايدة لمنظمات المجتمع المدني، وظهور أجهزة الإعلام التي كانت بدورها عامل ضغط على الحكومات لنشر معلومات وعلنيتها أمام المواطن.

²⁰- Voir : PIRAUX Alexandre, « La double nature de la transparence dans l'administration », CRAIG, Vol. 1, N° 2, Belgique, 2015, p.8.

²¹- بوخسارة سيف الدين، المرجع السابق، ص.10.

²²- PIRAUX Alexandre, Op.cit., p.9.

²³- بوخسارة سيف الدين، المرجع السابق، ص.15.

²⁴- PIRAUX Alexandre, Op.cit., p.9.

وفي الوقت نفسه كانت هناك مطالبة للمستثمرين بالكشف عن الحسابات المتعلقة بالشركات الوطنية وذلك في أعقاب الأزمة الأسيوية عام 1997، حيث كانت تمارس السرية من طرف شركات والحكومات الأسيوية، وبعدها ظهر تضارب في وجهات النظر بالنسبة للسياسيين والإداريين حول درجة الشفافية ومقدار الانفتاح الذي يجب أن تكون عليه من حيث تدفق المعلومات، في حين أنه هناك من طالب بالتدفق المفتوح للمعلومات وهناك من طالب بتقييد الشفافية. وهناك من ثمن السرية وهناك ثمن الشفافية. مما سبق نجد أنّ الشفافية يجب أن لا تكون مطلقة لأنه هناك معلومات يجب الإفصاح عنها من طرف الإدارات والحكومات والمؤسسات إلا أنه هناك معلومات لا بد من سريتها وعدم نشرها بسبب خطورتها وأهميتها⁽²⁵⁾.

وبشكل عام، إن كل هذه الجهود في إرساء الشفافية، جعلت منها أداة حاسمة في خلق عالم تحكمه أصول الديمقراطية، ومازالت الجهود قائمة ومستمرة في التطور والتوسع، وبفضل الحركة من التطورات سيتم تحقيق مستوى أعلى من المسائلة في جميع أنحاء العالم.

الفرع الثاني

أنواع الشفافية

للشفافية أنواع لا بد منها لتبيان طرق سير الأعمال ودرجة فعاليتها على الإدارة وهذا ما يدعى بالشفافية الداخلية (أولاً)، كما أنّ الشفافية عبارة عن أداة تنظيمية مهمة على المستوى المحلي والعالمي وهذا ما يسمى بالشفافية الخارجية (ثانياً).

أولاً- الشفافية الداخلية

تعتبر "الشفافية الداخلية" نتيجة أفعال التواصل التي تتسم بالفعالية بين الأفراد والإدارة، والتي تعكس الدرجة التي توصل لها المستخدمون في معلوماتهم الضرورية للقيام بمسؤولياتهم والتزاماتهم، بحيث تضمن فعالية هذه الاتصالات تدفق المعلومات بشكل حر بين الأفراد والمؤسسات غرضها زرع مستوى عال من الثقة والأمانة فيما بينهم⁽²⁶⁾.

ويعرف عن "الشفافية الداخلية" أيضاً أنّها نوع من أنواع تدفق المعلومات بشكل حر داخل الإدارات، مع سعيها لتعزيز الثقة والمشاركة في جميع العمليات الإدارية المختلفة، وتكون غايتها

²⁵- بوخسارة سيف الدين، المرجع السابق، ص.16.

²⁶- أيت عمرواي كهينة، بن لكحل فهيمة، المرجع السابق، ص.18.

الداخلية بالسعي لتوفير المناخ أو الطابع التنظيمي المناسب على جميع مستويات الإدارة التي لا بد من أن يكون فيها نوع من المصدقية والثقة بين الجميع للقيام بمهامهم، مع توفير المعلومات الآزمة حسب متطلبات العمل لكل مستوى، حيث نجد أنّ الإدارات التي تتمتع بالشفافية الداخلية تتواصل بصورة دائمة ومستمرة مع كافة الأفراد العاملين معها فهي لا تتعامل بالسرية معهم، بل تقوم بإشراكهم في صناعة واتخاذ القرارات، بغرض تحقيق الشفافية والنزاهة في التعامل وبناء الديمقراطية على المستوى الإداري⁽²⁷⁾.

كما نجد أيضا أنّها عبارة عن مجموعة من السلوكيات المتبعة داخل الإدارات، ويكون ذلك من خلال توفر الإطار التنظيمي المناسب للعمل، وعن طريق تفاعل الإدارة والعاملين فيها، ويجب ألا تكون سرية في العمل، والغرض من كل هذا هو المشاركة في صنع القرارات ورسم الطريق لسياسة ممارسة ذلك العمل والذي يحقق بدوره نوع من الديمقراطية الإدارية، وبالتالي فإنّ الإدارة ستحقق وتضمن توفر المعلومات للأفراد العاملين عندها مع مراعاة المساواة في التعامل بينهم⁽²⁸⁾.

وبحسب ما عرفها الأستاذ "عبد الله بن عوض الشهري" فإن الشفافية الداخلية بطبيعتها تظهر على أنّها: "مجموعة من نتائج لسلوكيات الاتصال المتسمة بالفعالية والتدفق الحر للمعلومات، وتعكس الدرجة التي توصل لها العاملون فيها للحصول على معلومات الضرورية لتحقيق أهداف الأفراد وأهداف الإدارة"، كما ويعتبرها أنّها: ترتبط بالقضايا الدستورية التي تضمن حقوق داخل المؤسسة، وذلك بتعزيز الشفافية و الثقة والمشاركة في جُلّ العمليات والسلوكيات التي تتسم بها، والتي لا بد من توفرها حسب مستويات ومتطلبات العمل الضرورية للإدارة، مع إلزامية التواصل بشكل مستمر مع العاملين فيها، والتي لا تعمل معهم بالسرية وسعيها لإشراكهم في صناعة قراراتها، والالتزام بالشفافية الداخلية لا يتم فقط من خلال مناقشة الأفكار ولا بمشاركة القرارات بل لا بد من التوضيح بشكل كامل وصريح لكل ما يتعلق بالمؤسسة أو الإدارة.

وغاية كل ذلك هو تحقيق نتائج ممتازة وخلق الثقة بين أفراد المؤسسة وتعزيز التزامات القائد اتجاه المؤسسة والعاملين فيها، ممّا يجعلهم ينخرطون بسهولة في مهامهم وفهم المهام المطلوبة منهم بما لا

²⁷- بولوفة فاتح، والي عماد، المرجع السابق، ص. 8 و 9.

²⁸- العجيلي صالح عبد عايد، ناظر احمد المنديل، المرجع السابق، ص. 222.

يتعارض مع سياسات العمل مع وجود هيكل ينظم كل أعمالهم داخل المؤسسات (29). وهذا ما يؤكد قول الأستاذ "شوفالي جاك" « Chevallier Jacques » باعتبارها: "عملية تفكيك للعمل العام" (30).

ثانياً - الشفافية الخارجية

إنّ الشفافية الخارجية أداة تنظيمية لها قيمة وأهمية بالغة، ونجد في هذا السياق الكثير والعديد من الدول كالولايات المتحدة الأمريكية، ودول الاتحاد الأوروبي، والدول النامية اتبعت قوانين غرضها الكشف على كل ما هو مستور هدفه التقليل من مخاطر الفساد في الإدارات، بغرض حماية الحقوق المدنية والتوسيع والزيادة من تحسين الخدمات الحكومية التي تلتزم بها وتبناها منظومة معينة، بهدف قياس مدى تحسن أنظمة الشفافية المبنية على مدى استعمال المعلومات التي يزودها النظام وذلك بالاستناد إلى معايير معينة ودقيقة لقياس درجة شفائيتها (31).

ونجد الشفافية الخارجية تعني أنّها عملية تنظيمية تربط المجتمع الخارجي سواء كان أفراد أو مؤسسات أو جماعات، ويكون ذلك عن طريق نشر الإدارة معلومات صحيحة ودقيقة عما تقدمها من خدمات، وتقوم بإظهار ما تواجهها من عقبات وصعوبات من خلال قيامها بأعمالها، وذلك عن طريق إظهارها للرأي العام لمناقشة وتصحيح المعلومات ويكون بأسلوب ديمقراطي يعزز عمل الإدارة لدى المجتمع الخارجي، وهذا الأسلوب يضمن تحقق حسن سير الإدارة أولاً ومصالح الأفراد ثانياً (32).
وبمعنى آخر نجد أنّ الشفافية الخارجية عبارة عن حصول الجمهور على المعلومات التي يحتاجها حول البرامج الإدارية ومشاريعها للاستفادة منها، ولا تهتم الشفافية الخارجية فقط بنشر المعلومات التي تم إنجازها أو تتوصل إليها وما تحققها فقط، وإنما تنشر المعلومات حول المشاريع المستقبلية والتي ستقوم بتنفيذها، وكما تسعى لنشر المعلومات في الوقت المناسب، وترتبط الشفافية الخارجية بالمؤسسات والإدارات بشكل أساسي بالمجتمع الخارجي، سواء بالأفراد أو الجماعات أو المنظمات وما تقدمه من خدمات من خلالها تلي جميع الاحتياجات.

²⁹- عبد الله بن عوض الشهري، المؤسسة الإدارية في المؤسسات التعليمية، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2020، ص.

³⁰- « Processus de décomposition de l'action publique », CHEVALLIER Jacques, « les fondements de droit administratif à l'épreuve de l'Europe », In RAIMBAULT Philippe (s.dir.), La puissance publique à l'heure européenne, Dalloz, Paris, 2006, p.47.

³¹- أيت عمرواي كهينة، بن لكحل فهيمة، المرجع السابق، ص.16.

³²- العجيلي صالح عبد عايد، ناظر احمد المنديل، المرجع السابق، ص.222.

وعلى الإدارة أن تعتمد وتطبق فكرة أن الأفراد هم من يقومون بأدوارهم ويتحملون المسؤولية نحوى تلك المؤسسة، ويكون عن طريق نشر المعلومات الصحيحة وكل ما تواجهها من عقبات وإخفاقات أثناء أداء مهامها وتقبل الانتقادات سواء الإيجابية منها أو السلبية، وتتبع إدارة هذه المؤسسات النهج الديمقراطي في التعامل مع القضايا، ويكون ذلك من خلال طرحها للمناقشة مع توفير المعلومات للمجتمع الخارجي عن طريق إتباع أساليب متنوعة مع مراعاة وتعزيز الثقة والمصادقية لدى المجتمع الخارجي لذا سيشعر بدوره انه شريك في العمليات التي تؤديها المؤسسات، والشفافية الخارجية تتطلب الوصول المفتوح للمعلومات للعامّة (33).

كما ربطت العديد من الأدبيات فعالية الاتصال بالشفافية الخارجية كون أن الإدارات تكون منفتحة و تستخدم طرق اتصال مناسبة لإيصال المعلومات للعامّة، مع حرصها على ضمان الدقة والمصادقية، نجد العلاقة هنا تتصف بالانفتاح والوضوح في نظامها وتبدي بذلك الاهتمام بالمشاركة وضمان الاستفادة من الخدمات (34).

من هنا نجد أن الشفافية الداخلية والشفافية الخارجية لا يمكن الفصل بينهما وأتّهما متكاملتان، فالشفافية الداخلية تعني البيئة الداخلية للإدارة، أما بالنسبة للشفافية الخارجية فتعني البنية الخارجية التي تتعامل الإدارة فيها مع الطرف الخارجي، وبالتالي هناك علاقة ارتباطية بين هذين المنطلقين، وكل منهما يؤثر على الآخر أي كعلاقة مؤثر بمتأثر وبالتالي هذا سينعكس على تحقيق رسالة الإدارة وأهدافها (35).

المطلب الثاني

رصد مفهوم الإدارة العمومية

تعتبر الإدارة العامة مرفق عام، يمنح له الشخصية المعنوية لكي تمكنه من الاستقلال في إدارته وذمته المالية عن السلطات الإدارية التي يتبعها، مع خضوعه لإشراف هذه السلطات ورقابتها، وهي

³³- عبد الله بن عوض الشهري، المرجع السابق، ص. 40 و 41.

³⁴- بولوفة فاتح، والي عماد، المرجع السابق، ص. 10.

³⁵- المرجع نفسه، ص. 10.

عبارة عن هيئة عامة تقوم الدولة بإنشائها⁽³⁶⁾. وفي هذا السياق سنحاول رصد المقصود بالإدارة العمومية (الفرع الأول)، ثم نعرِّج على وظائفها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المقصود بالإدارة العمومية

إنّ تحديد المقصود بالإدارة العمومية أمر في غاية الأهمية ذلك لأنها تمثل هدف الدراسة "Objet" التي نحن بصدد دراستها، وهذا التحديد ليست بتحديد سهل كما يبدو في أول وهلة⁽³⁷⁾، حيث أنّ الإدارة العمومية تدخل في طيات العلوم الاجتماعية التي جاءت للتأكيد على مدى ضرورة وجودها في كافة أبعاد الحياة البشرية ومدى أهميتها في المجتمع، وبهذا سنبين تعريفها (أولاً)، أهميتها (ثانياً)، وأهم العناصر التي تقوم عليها (ثالثاً).

أولاً- تعريف الإدارة العمومية

يقصد بالإدارة العمومية كل الأعمال والنشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة في الدولة، ويتم تنفيذ هذه الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية بالاعتماد أساساً على التخطيط والتوجيه، الذي غايته تحقيق الأهداف بكفاية وفعالية عالية ومضمونة⁽³⁸⁾، والإدارة بصفة عامة تشمل كل الهيئات العامة المركزية أو المحلية التي أُوكِلت إليها السلطة لتلبية الحاجيات العامة بصورها المختلفة مع توفر الوسائل اللازمة⁽³⁹⁾.

تعددت التعاريف التي قدّمت للإدارة العمومية بتعدد وجهات نظر الباحثين وزاوية معالجتهم للموضوع، فقد عرفها « woodrow Wilson » بأنّها: "الهدف العلمي الذي يتعلق بإنجاز المشاريع العامة، بما يتفق مع رغبات المجتمع واحتياجاتهم، فبواسطة الإدارة العامة توفر الحكومة حجج المجتمع التي لا يمكن للفرد الوصول إليها ويعجز عن الوفاء بها"، أمّا بالنسبة للباحثين « DR . Leonard »، « D . White »

³⁶- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط. 05، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص. 276.

³⁷- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، أساسيات الإدارة العامة، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000، ص. 10.

³⁸- فريق تحرير موقع أفاق علمية وتربوية، تعريف الإدارة العامة ونشأتها قديماً ومراحل تطورها حديثاً، وثيقة منشورة على الموقع الإلكتروني: <https://al3loom.com>، أُطلع عليها في 18 أبريل 2023، على الساعة 11: 11.

³⁹- بن سادات نصر الدين، عباد عبد الهادي، "أخلاقية الإدارة العمومية كآلية لتقويم السلوك الإداري في الجزائر"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة مسيلة، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص. 298 و299.

فيريان أن الإدارة العامة هي: " جميع العمليات التي هدفها إنجاز وتنفيذ السياسة العامة التي تعلنها السلطات المختصة". ويضيف الباحث « PROF. Pfifner » بقوله أنّها: "تنسيق الجهود الجماعية لتنفيذ السياسة العامة"، في حين يراها « Harveywalkr » بأنّها : " العمل الذي تقوم به الحكومة من أجل تفعيل قانون يسمى الإدارة، وعليه فإن الإدارة العامة هي عبارة عن مجموعة من الجهود الجماعية و عمليات إدارية تسهر عليها المؤسسات الخدمانية العمومية، غرضها تنفيذ السياسات العامة للحكومة وتحقيق المصلحة العامة للمواطنين"(40).

ثانياً- أهمية الإدارة العمومية

تلعب الإدارة العمومية اليوم دورا هاما نظرا لتواجدها في جميع الأنشطة الإنسانية بصورة أو بأخرى، وتكون مجالات تطبيقها متعددة ومختلفة باختلاف مجالات الحياة، سواء كانت أعمالها رسمية أو غير رسمية، أعمال حكومية أو غير حكومية، وكما تهتم أيضا الدولة بتطبيق السياسات العامة التي تدير وتخطط لهذه الأعمال، والإدارة بدورها تقوم بتحديد وتحقيق الأهداف بتجميع مهارات الأفراد مع استخدام كافة الموارد المادية الأخرى(41).

وحسب الأستاذة "بطاط نصيرة" فإن أهمية الإدارة العمومية تحدد بالنظر للمهام العديدة الملقاة على عاتقها في سبيل تنفيذ السياسة العمومية، وتحقيق الرفاهية الاجتماعية، وتقديم الخدمات العمومية، وزيادة كفاءة الحكومة، فكلما زادت الوظائف التي تؤديها الإدارة كلما زادت أهمية الدور الذي تلعبه كأداة لتنفيذ سياسات الدولة، فهي بذلك إحدى أهم الركائز لتطور المجتمعات، وبات من الثابت أن الإدارة الجيدة مع إمكانيات مادية متواضعة يمكن أن تؤدي إلى نتائج أفضل من تلك التي تؤدي إليها إدارة سيئة تتصرف في إمكانيات أكبر(42).

وإذا سئلنا عن أهمية الإدارة العمومية الجزائرية نجد أنّها تسند أيضا لمجموعة المهام الملقاة على جموع الإدارات كل حسب اختصاصاتها ونطاق صلاحياتها، سواء في الصحة أو العدالة أو التربية

40- منزر سامية، زرفة بولقواس، " الإدارة العمومية في الجزائر واستراتيجية تطبيق الإدارة الالكترونية فيها"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة ورقلة، المجلد 12، العدد 01، 2020، ص. 30.

41- بوقلقول الهادي، محاضرات في مادة مدخل لإدارة الأعمال، أقيمت على طلبة السنة الأولى قاعدة التعليم المشترك، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة باجي مختار- عنابة، السنة الجامعية، 2014-2015، ص. 07.

42- بطاط نصيرة، " تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجحت العمومي"، مجلة المؤسسة بين الخدمة العمومية والموارد البشرية، جامعة البليدة 2، المجلد 01، العدد الثالث والخاص بفعاليات المؤتمر الدولي بعنوان: المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، 2015، ص. 395 و396.

والخدمات الاجتماعية وغيرها، فهي عبارة عن ترجمة لسياسات وأهداف الحكومة والإدارات المركزية بمنطلق تطبيق مبادئها العامة، والإدارات العمومية عبارة عن ذريعة تقوم من خلالها الدولة بتوفير الخدمات العمومية لأفراد المجتمع، ونجد أهميتها أيضا تكمن في تنفيذ السياسات العمومية وتحقيق الرفاهية الاجتماعية عن طريق تقديم وتلبية متطلبات والحاجات العامة، فكل هذه المزايا والفوائد من شأنها تعزيز مكانة الإدارة العمومية الجزائرية، وبالتالي يمكن اعتبارها من المؤسسات القاعدية التي يركز عليها المجتمع لتحقيق الأمن والاستقرار والعدالة في كل المستويات المجتمعية⁽⁴³⁾.

وبهذا نجد أنّ أهمية الإدارة العمومية تكمن في كونها تقف وراء كل انجاز ضخم لا ترغب أو ليس بمقدور المؤسسات الأخرى القيام به، وأن الإدارة العمومية عبارة عن ركيزة أساسية لأي دولة لأن هذه الأخيرة لا تمارس بصورة عشوائية.

ثالثاً- العناصر المشكلة للإدارة العمومية

تلعب الإدارة العمومية دورا حيويا بالنسبة لكلّ دولة كما بينا، فنشاطها وسيرها مشروط في جانب كبير بالتنوع التي تؤدي بها الإدارة العمومية وظيفتها ومن خلالها يحقق المسؤولون الأغراض المستهدفة بالفعالية والكفاءة لأعمالها، وترتكز بذلك على أهم عنصرين لها، وهما العنصر البشري (1) والعنصر المادي (2).

1-العنصر البشري

يشمل العنصر البشري جميع الموظفين بالإدارات العمومية، والذين يقدمون على حسن أداء مهام متنوعة، ويقفون على أفضل القواعد ويسهرون على استخدام أحسن الإمكانيات التي لا يمكن بدونها الوصول إلى حسن سير الإدارة العمومية، وانتظام أعمالها، وإذا لم يكن الموظفون فيها يتمتعون بكفاءة عالية وتكوين سليم لن نستطيع الوصول إلى شيء من ذلك. وكما على هؤلاء الموظفين مراعاة اعتبارات أساسية وهي أن يكون الاعتبار الأول يمثل الحاسة السياسية وتعني ربط سياسة التنفيذ بأهداف السياسة العمومية المقررة، والاعتبار الثاني يمثل الصالح العام وهو العمل لصالح المجتمع و الدولة، والاعتبار الثالث هو العلاقات العامة أي اعتبار الموظف هنا همزة وصل للمواطنين والإدارة العمومية⁽⁴⁴⁾.

⁴³- منزر سامية، زرفة بولقواس، المرجع السابق، ص. 32.

⁴⁴- بطاط نصيرة، المرجع السابق، ص. 396 .

2- العنصر المادي

إذا كانت الإدارة تعتمد على موظفيها اللذين يتولون انجاز أعمالها المختلفة فإنها تستخدم أيضا الماديات وما يمكنها من التهوؤ بمهامها، سواء تمثلت في عقارات أو منقولات، وأيضا نجد العنصر المادي يشمل كل ما يدخل في نطاق الأموال العامة والأملاك الوطنية، ويضيف بعض المفكرين العنصر القانوني الذي يتمثل في السلطات والقدرات التي تخولها النصوص القانونية والأجهزة الإدارية من أجل استعمالها في ممارسة النشاط الإداري⁽⁴⁵⁾.

الفرع الثاني

وظائف الإدارة العمومية

للإدارة العامة مهام تخطيطية وتنظيمية تتعلق بكل ما هو ممكن لتحقيق الأهداف وقيادة الأعمال الإدارية، وتكون وظائف الإدارة العمومية مترامنة ومتداخلة من الناحية القيادية لأنها تقوم بتوجيه وإصدار الأوامر وتنفيذها مع مراقبتها في استعمال الوسائل اللازمة وتنفيذها بقصد تلبية الحاجيات العامة للمجتمع، وبالتالي فوظائف الإدارة العامة تكمن في التخطيط (أولاً)، التنظيم (ثانياً)، التوجيه (ثالثاً)، الرقابة (رابعاً)، وأخيرا التنسيق (خامساً).

أولاً- التخطيط

تعددت المحاولات التي أجريت لتعريف "التخطيط" للتفريق بينه وبين أنواع النشاطات الإدارية الأخرى، حيث يرى الأستاذ "هنري فايول" « Fayol Henri » أن "التخطيط" في الواقع هو: " التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لمواجهةته" ، أما "كونتز هالند" « koontz Harold » فيقول إن "التخطيط" هو: " التقرير المقدم لما يجب عمله وكيف يمكن عمله؟ ومتى يمكن عمله؟ ومن الذي سيقوم بالعمل، وهو يغطي الفجوة بين ما نحن فيه وما نرغب في الوصول اليه"، كما و يعرفه الأستاذ "بير جيرون ريشارد" « Bergeron Richard » على أنه عبارة عن: "تلك العملية التي تسمح بتحديد الأهداف المرجوة والوسائل الأكثر ملائمة لتحقيق هذه الأهداف"، و كما يعرفه أيضا بأنه: " العملية التي من خلالها يتم تحديد الأهداف والموارد الضرورية واللازمة للمنظمة وتحقيقها في الوظائف الإدارية"⁽⁴⁶⁾.

⁴⁵- بطاط نصيرة، المرجع السابق، ص.396.

⁴⁶- فرطاس فنيحة، "عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين"، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، المجلد 02، العدد 15، 2016، ص.308.

فإذا انعدم التخطيط ولم يتواجد يصبح العمل ارتجالياً وتصبح القرارات بدون جدوى، فنحن بحاجة للتخطيط بسبب عدم التأكد من المستقبل لأنه يقوم بالاهتمام بكلّ النشاطات، فبدوره يعتبر أول وظيفة من الوظائف الإدارية وهو عنصر فعال في عملياتها، وله الأولوية في حال وجود حوادث وبغرض التقليل من المدة التي سيتم بها النشاط، فبالخطيط يمكن للمسؤولين في الدولة أو المنظمة النظر إلى الأمام وتوقع الأهداف والإعداد للطوارئ ورسم الطريق للأنشطة ومتابعتها⁽⁴⁷⁾.

ثانياً-التنظيم

يعتبر "التنظيم" من أهم العمليات والوظائف الإدارية بعد التخطيط، حيث يهتم بالتعامل مع الأفراد والجماعات التي وكلّ لها القيام بالمهام لتحقيق أهداف معينة وتوزيع الصلاحيات، ويكون تأثير العملية التنظيمية مباشرة في العناصر الإنتاجية وإنجاز الأعمال بشكل فعال، فالتنظيم عبارة عن عملية متلازمة للأنشطة الأخرى ويقوم بتحديد مكونات الجهاز الإداري وعلاقة كل واحدة بأخرى، وهو بمثابة الهيكل التنظيمي ووسيلة أو أداة للمساعدة على تحقيق أهدافه من حيث إحداث الوظائف العامة وتصنيفها.

و"التنظيم" ليس هدفاً في حد ذاته بل هو وسيلة للوصول إلى الهدف بطريقة أفضل وبأسلوب أكفأ، فهو بدوره يحقق عدة فوائد كتتحقيق الانسجام والتوافق في تنفيذ الأعمال بعيداً عن الازدواجية، وتحقيق الاستفادة من القدرات وإمكانيات الفرد، وكذا تحقيق التنظيم الدقيق للعلاقات بين الأفراد⁽⁴⁸⁾.

ثالثاً-التوجيه

تتميز وتنفرد هذه الوظيفة عن الوظائف الأخرى بخاصية وهي ارتباطها بتنفيذ العمل أو النشاط، بحيث يصبح من الضروري أن تمارس الإدارة مهام التوجيه للعنصر البشري في الاتجاه الذي يساعد على تحقيق الأهداف، وقد اتسعت أهمية التوجيه فيه وتضاعفت مع اتساع الجهاز الإداري في الإدارات العمومية ويعرف التوجيه على أنه: "توفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك وبث الانسجام بين أفرادها ويقوم بإصدار التعليمات والتوجيهات اللازمة للعاملين".

⁴⁷- طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، الإدارة العامة: المفاهيم، الوظائف، الأنشطة، دار الحافظ للنشر والتوزيع، جدة، السعودية، 2007، ص.73.

⁴⁸- سعود بن محمد النمر، هاني يوسف خاشقجي وآخرون، الإدارة العامة: الأسس، الوظائف والاتجاهات الحديثة، ط.07، الشقري للنشر والتوزيع، الرياض، السعودية، 2011، ص. 161 و162.

ويتم تحقيق عملية التوجيه الإداري عن طريق أساليب متنوعة أهمها قيادة المرؤوسين من خلال المبادرة والقدرة الحسنة على اختيار أساليب القيادة الفعالة، لتحقيق الرضا الوظيفي للعاملين، عن طريق تحفيزهم بما يتناسب مع احتياجاتهم ورفع روحهم المعنوية، وكذا توفير التواصل الفعال فيما بينهم (49).

رابعاً- الرقابة

تعتبر "الرقابة" من أهم عناصر العملية الإدارية لما لها من دور رئيسي في تحديد مدى نجاح وفعالية العناصر الأخرى في تحقيق الأهداف، ودورها يبدأ من عملية التخطيط وينتهي بالرقابة، فهي بدورها عبارة عن: "الفعل أو العمل الموجه نحو جعل العمليات متطابقة مع المقاييس والغايات التي سبق وعينت". لأنّ الرقابة جزء لا يتجزأ من العمل الإداري في المؤسسة، وكل مستوياتها العليا أو الدنيا فهي تمثل العملية الرابعة في الوظائف الإدارية، "الرقابة" عبارة عن إجراء أو طريق لمراقبة ومقارنة وتصحيح في أداء الأعمال، بحيث على كل مدير مراقبة وحداته التنظيمية إذا تم إنجاز كل الخطط ومقارنتها بالأداء المتوصل إليه.

وتعرّف الرقابة أيضاً على أنّها: "العملية الإدارية الفرعية التي بموجبها يتم التأكد من أن التنفيذ الفعلي متطابق للخطط المدروسة"، ونجد أن أهمية الرقابة تكمن في كونها تسهل التعرف على المشكلات التي تواجه الأداء وتعيق تنفيذ العمل وإيجاد الحل لها وعلاجها والتأكد من تنفيذ الأوامر والقوانين والتعليمات وكذا التحكم في تكاليف أداء الأعمال والقضاء على كل التبذير والإسراف مع التأكد من ارتباط الأهداف الفرعية مع الرئيسية⁽⁵⁰⁾.

خامساً- التنسيق

يعرف "التنسيق" بأنّه: "الرابط بين الأنشطة والأعمال المراد تحقيقها"، وهناك من يراه أنّه: "اللحام الذي يربط بين الأنشطة الإدارية و أقسامها وفروعها"، ونجد أن التنسيق يعتمد اعتماداً وثيقاً وكبيراً على الدقة في بيان الأهداف والخطط وسياسات توزيع المسؤوليات وتحديد العلاقات، واختيار الكفاءات التي تشرف على فعاليات المنظمة، وتظهر أهميته في كونه أحد العناصر الإدارية الأساسية لأن أهداف

49- فرطاس فتيحة، المرجع السابق، ص 308.

50- قادم عبد الحميد، تقويم العملية الإدارية في الوظيفة العمومي الجزائري من منظور الحوكمة: دراسة حالة قطاع التجارة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، فرع: علوم التسيير، تخصص: إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة لعربي بن مهدي- أم البواقي، 2021، ص 43 و 44.

الإدارة تتحقق عن طريق التناسق بين العديد من الأنشطة الإدارية المختلفة، ومن مزيها تنظيم الجهود الجماعية وتحديد المدة لتنفيذ الأهداف والأعمال المطلوبة مع تحديد الأهداف المراد تحقيقها وتحديد الوسائل اللازمة⁽⁵¹⁾.

في الأخير، نجد أنّ وظائف الإدارة العمومية الخمسة كل واحدة تلعب دوراً أساسياً في الإدارة، ولا يمكن الاستغناء على أي منها لكونها مرتبطة ببعضها البعض وتسعى للتسيير الأمثل والمنتظم للإدارة العمومية والنهوض بها.

⁵¹- طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، المرجع السابق، ص. 185 و186.

المبحث الثاني

أثر ممارسة الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية

إنّ تفعيل مبدأ الشفافية في تسيير مختلف أوجه نشاط الإدارة أصبحت ودون مجالاً للشك إحدى القيم الأساسية التي يجب على الإدارة العمومية الالتزام بها، وهي بمثابة المحور المتميز الذي من شأنه تحقيق تكريس الحقوق الأساسية للمواطن، ما يولد علاقة متينة بين المواطن والإدارة (المطلب الأول)، كما وأن تفعيل الشفافية يعني الاستجابة لدعائم الحوكمة الرشيدة التي تضمن التسيير الجيد للإدارة العمومية ما يجعلها تقدم أفضل الخدمات للمتعاملين معها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تحقيق تكريس الحقوق الأساسية للمواطن

ثمّة تلازم منطقي بين الشفافية وتحقيق تكريس الحقوق الأساسية للمواطن، والتنزيل الواقعي في إطار ذلك يقضي بانفتاح الإدارة العمومية على جمهورها بتكريس وتيرة حقه بالنفاذ إلى المعلومة (الفرع الأول)، وكذا حقه في مشاركته في صنع القرار بهدف خلق إدارة حديثة وفعالة تنصت للمواطن ومعبأة من أجل خدمته وتواكب تطور حاجياته وتتفاعل مع محيطها (الفرع الثاني)، فتكريس الحقوق الأساسية للمواطن جوهر الشفافية.

الفرع الأول

تحقيق تكريس وتيرة حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة

يعدّ الحق في النفاذ إلى المعلومة من أهم الآليات التي توفر للمواطنين معرفة كيف يتم اتخاذ القرارات المؤثرة في حياتهم وكيفية التصرف في الأموال العمومية وإدارة المرافق العمومية، ليسمح له ذلك بإعداد خطط عمل عملية وناجعة من جهة، و ممارسة دوره التنموي والرقابي والاجتماعي على أسس سليمة وبكلّ احترافية بالاعتماد على معلومات دقيقة من جهة أخرى، ولن يكون ذلك إلا عن طريق الحصول والاطلاع على الوثائق (أولاً)، الإعلام الإداري (ثانياً)، التبليغ والنشر (ثالثاً)، تسبيب القرارات (رابعاً)، الانفتاح على المحيط والعلنية (خامساً).

أولاً- عن طريق الحصول والاطلاع على الوثائق

يعتبر حق المواطن في الحصول على الوثائق الإدارية والاطلاع عليها، من أهم الآليات التي تحقق ممارسة الشفافية وتعزيزها في الجهاز الإداري، لكونها تمنح حرية وإمكانية الوصول إلى المعلومات

والمصادر التي تساعد المتعاملين مع الإدارة على التحكم بسلطاتها وتقليل من التعسف في استخدامها، كما يساهم حق الاطلاع على هذه الوثائق في تحقيق المساواة عن طريق الاعتراف لجميع المتعاملين مع الإدارة بحق الإعلام الإداري، وبالتالي يتوجب التأكيد على أهمية حفظ هذا الحق لتحسين شفافية وأخلاقيات جهاز الإداري⁽⁵²⁾.

وكما يعدّ الحصول على المعلومات والشفافية من الأدوات الأساسية للديمقراطية، إذ لا غنى عنها من أجل تمكين مشاركة المواطنين الواعين - حتى حق المشاركة في صنع القرار يكون بالحصول على المعلومة أي تحصيل حاصل للولوج للمعلومة- في العملية السياسية والإدارية وصولاً في النهاية إلى صيانة حقوق الإنسان. ويعتبر الحصول على المعلومات جزء لا يتجزأ من أي نظام ديمقراطي حقيقي لأنه يعزز مشاركة المواطنين ومساءلة الموظفين العموميين وشفافية الحكم بشكل عام، ويضاف إلى ذلك أنّه يساهم في تعزيز احترام الأفراد لذاتهم بصفتهم مواطنين، ويقلص من مخاطر الاستبداد والفساد وسوء الإدارة. لذلك يشهد عالمنا اليوم زيادة كبيرة في المطالبات بتوسيع نطاق الشفافية وحرية المعلومات⁽⁵³⁾.

ثانياً- عن طريق الإعلام الإداري

إنّ الإعلام الإداري هو نتيجة منطقية وحتمية وضمّانة أساسية تركزها ممارسة الشفافية في تسيير أداء الإدارة العمومية، ضمّانة تشكل واجباً بالنسبة للإدارة وحقاً بالنسبة للمواطن، ويتحمل القائمون على التسيير الإداري بواسطته مسؤولية تعريف المتعاملين مع الإدارة بحقوقهم والتزاماتهم، وذلك بالكشف عن نشاطات الإدارة ومشاريعها التي لها صلة بمصالح الجمهور، سواءً كان ذلك بالتّشّير أو الإعلان أو التبليغ، وهذا ما جاء في عدة تشريعات⁽⁵⁴⁾.

يؤدي واجب الإعلام الإداري إلى ظهور مجموعة متنوعة من الآليات القانونية والحقوق الأساسية التي تهدف إلى ضمان فعاليته⁽⁵⁵⁾. و على أساس ذلك تلتزم الإدارة بإبلاغ وتوظيف ونشر

⁵²- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع: القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر، 2010، ص. 80.

⁵³- Francisco Cardona, Guides to good governance: Access to information and limits to public transparency, Norwegian Government Security and service Organization, No.04, 2016. pp. 03-20, On line: www.cids.no, p.03.

⁵⁴- أوكيل محمد أمين، "سياسة الانفتاح الإداري على الجمهور في القانون الجزائري: بين مقتضيات الشفافية وقيود السرية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 17، العدد 02، 2022، ص. 269.

⁵⁵- « ... Il apparaît au regard de ces éléments que le devoir d'information est, par essence, un principe abstrait donnant lieu à une diversité de mécanismes juridiques et de droits sous-jacents, ayant vocation à

جلّ المعلومات التي لها علاقة بالمصير الخاص للمواطن، أو حتى تلك التي تكتسي طابعا عامًا ذات الارتباط الجوهرى بتسيير شؤون المحيط⁽⁵⁶⁾.

إنّ التحدي المفروض اليوم على الإدارة العمومية والسلطات المحلية ليس فقط توسيع الحق في الحصول على المعلومة عن طريق الإعلام الإداري ولكن التوفيق بينه وبين السرية⁽⁵⁷⁾. كل هذا يساهم في تحقيق وتنمية الشفافية التي تعارض السرية والاستبداد وكل أشكال الظلامية في المعاملات والتسيير⁽⁵⁸⁾، وتقوية روابط الثقة والنزاهة بين الإدارة والمواطنين، كما تُخلّص المسؤولين والمسيرين الإداريين من مسؤولية التحيز والمحاباة والمحسوبية، وتضع حدا للإفلات من المساءلة، كما تعزز فرصة الرقابة الشعبية ومشاركة المواطنين في منع الفساد⁽⁵⁹⁾، خاصة مع توفر الميكانزمات العصرية و الرقمنة في التسيير.

أثبت لنا ما تقدم أنّ الإعلام الإداري له وبوجه خاص أهمية قصوى في اكتمال الصفة المدنية للشخص من جهة وتركيز بني الشفافية والديمقراطية الإدارية من جهة ثانية، لدرجة أنّه اكتسب في كثير من التشريعات الغربية طابع الحق وطابع الحرية العامة لما له من ارتباط بفعالية الحقوق الأخرى لاسيما الحقوق السياسية والثقافية⁽⁶⁰⁾. وهذا ما جعل مجلس الشيوخ الفرنسي يصر على كونه: "قضية تحدي للمواطن وفرصة استراتيجية لإدارة الإدارة العمومية لأمرها"⁽⁶¹⁾.

garantir son effectivité», Doc du juriste, « Le devoir d'information de l'administration dans ses relations avec l'administré constitue-t-il un frein à l'accomplissement de l'action administrative ? », 2022, En ligne : <https://www.doc-du-juriste.com>, Consulté le : 05-04-2023, à 12:00.

⁵⁶- RANGEON François, « L'accès à l'information administrative », pp.79-110, En ligne : <https://extra.u-picardie.fr>, p.109.

⁵⁷- Ibid., p.109.

⁵⁸ - تجدر الإشارة، إلى أنّه هناك نوع من الوثائق والمعلومات التي يحميها القانون صراحة ضدّ كل تسرب أو إفشاء ومنها سر الحياة الخاصة والسر الاقتصادي الاستراتيجي، السر العسكري والدبلوماسي والسر المتعلق بالتحقيق القضائي وسر الأرشيف العمومي وسر الوثائق المحمية التي تدخل ضمن السر المهني، أوسكين عبد الحفيظ، الحق في الإعلام الإداري: نشأته وتطوره"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، جامعة الجزائر 1، المجلد 32، العدد 03، 1995، ص.606.

⁵⁹- أوكيل محمد أمين، "سياسة الانفتاح الإداري على الجمهور في القانون الجزائري: بين مقتضيات الشفافية وقيود السرية"، المرجع السابق، ص 269.

⁶⁰ - أوسكين عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص.605.

⁶¹- Sénat, (Rapport d'information), Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique, Tome 1, N°589, 2014, En ligne : <https://www.senat.fr/rap>

ثالثاً - عن طريق التبليغ والنشر

يعدّ "نشر القرار الإداري" وسيلة من وسائل الإعلان المقررة قانوناً، وغالباً ما يتمّ إتباع وسيلة نشر القرارات التنظيمية، بخلاف القرارات الفردية التي يجب أن تُعلن إلى صاحب الشأن، حيث حددت الوسائل لنشر القرارات التنظيمية، إمّا عن طريق نشرها في الجريدة الرسمية، أو نشرها في الصحيفة الخاصة، أو بأي وسيلة أخرى حددها القانون، و يتضح أن النشر يتطلب إخطار الأفراد بجميع الوسائل المحددة، ويكون ذلك من خلال نشر التفاصيل بأساليب مقررة وينبغي أن يتضمن جميع التفاصيل الهامة في صيغة النشر للقرار، بحيث يكون مفهوماً بشكل كامل ودقيق، ولا يجب تلخيص القرار إلا إذا كان ذلك ضرورياً، وعلى المتلقي أن يتأكد من أن التلخيص دقيق وشامل⁽⁶²⁾.

يتمّ أسلوب التبليغ الإداري عن طريق الإعلام بالقرارات الإدارية شخصياً، وذلك لتجنب أي شك حول معرفة المعنيين بها، خاصة إذا تتعلق الأمر بمراكز قانونية لأشخاص محددين ومعنيين يسهل هذا على الإدارة حصرهم بذواتهم لا صفتهم، وتتميز هذه القرارات بأنها تستهلك فور تطبيقها، ولا يجب التأخير في إعلام المعني بها، خصوصاً في قضايا التأديب والترقية في الوظائف الحكومية.

ويشير القانون إلى أنّ هذه القرارات يجب إعلام المعني بها شخصياً نظراً لأثرها المباشر على حقوق المكتسبة للأفراد ومراكزهم القانونية، يجب أن يكون هذا الإعلام سراً حتى لحظة تطبيق المضمون بالفعل، ويجب أن يتم إرسال نسخة من القرار إلى المعني به أو استخدام وسائل محددة قانوناً للتبليغ، وعلى الإدارة التزام و إتباع وسيلة محددة لإعلام المعني به، شرط أن يكون هذا الإعلام رسمياً ومثبتاً بالأدلة، وبعدها تنتهي مرحلة الإعلام هنا، وتبدأ مرحلة تطبيق المضمون بالفعل لهذه القرارات⁽⁶³⁾.

رابعاً- عن طريق تسبيب القرارات الإدارية

يمثل "التسبيب" أو ما يعرف "بتعليل القرارات الإدارية" جزء جوهري من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية الذي لا يقوم من دونه، والذي يعتبر وسيلة أساسية لعقلانية النشاط الإداري، والحقيقة أن

⁶²- رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد: دراسة مقارنة بين مصر والأردن، رسالة ماجستير في القانون العام، قسم:

القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013، ص.ص. 38-45.

⁶³- العقون مرية، "سريان القرارات الإدارية في مواجهة المخاطبين بها"، مجلة أنسنة للبحوث والدراسات، جامعة الجلفة، المجلد 08، العدد 01،

جامعة مسيلة، 2017، ص. 511.

الإدارة في ظل دولة القانون يجب أن تلتزم في تصرفاتها بقواعد هذا الأخير، مع وجوب الزاميتها بإعلام أفرادها لأسباب اتخاذ قراراتها لضمان حمايتهم من التعسف الإداري.

أي أن "التسيب" من بين الوسائل التي لا بديل عنها لممارسة رقابة مشروعية القرار الإداري، وكما نجد أيضا أنه يلعب دورا فعالا في الحدّ من التعسف الإداري بما قد تمتلكه من سلطة تقديرية، إضافة أنه وسيلة هامة لإحاطة شخص بأسباب القرار الإداري الذي يمكنه مباشرة للاطلاع على أسباب القرار ليعمل على ترتيب أوضاعه لمعرفة أسباب القبول أو الرفض، و "التسيب" يسعى لتقوية الثقة بين الإدارة والمواطن وتحسين العلاقة فيما بينهم وهو أيضا وسيلة لرقابة مدى مشروعية القرارات وفعاليتها⁽⁶⁴⁾.

خامساً- عن طريق الانفتاح على المحيط والعلنية الإدارية

يؤدي "الانفتاح على المحيط وعلنية الإدارة" إلى تحقيق مبدأ المساواة والتكافؤ الفرص وكفالة حرية المنافسة، لأن الإجراءات والشروط التي تضعها الإدارة ستكون معلومة للجميع وللراغبين في التعامل معها وهذا ما تسعى إليه الشفافية عموما، والعلنية أيضا تساهم في تحقيق الرقابة على الأعمال الإدارية وأنشطتها المختلفة، وهذا بدوره ما يجعل الإدارة واضحة ولا تخشى شيئا وتسعى لزيادة الثقة بينها وبين الجمهور بغرض تحقيق الشفافية.

وعلى هذا نجد المشرع الفرنسي يلزم السلطات الإدارية بتنظيم وتسهيل وصول الأفراد إلى القواعد القانونية التي كرسها، ويعد توفير النصوص القانونية ونشرها من مهام المرفق العام ويترك لسلطة الإدارة ضمان إنجازها بشكل صحيح، أما بالنسبة لمجلس الدولة المصري في فتوى له عن أهمية العلنية في أعمال الإدارة قد أشارت إليه الجمعية العمومية لقسمين الفتوى و التشريع بالنسبة للفتوى نجد أنه أخضع المناقصات والممارسات لمبادئ أحاطها بسياج من الضمانات تمنع العبث في إجراءاتها والتلاعب في نتائجها وصولا إلى التعاقد مع صاحب العطاء للأفضل شروطا والأقل سعرا من خلال علانية الإجراءات وكفالة مبادئ مساواة والتكافؤ الفرص وحرية المنافسة.

والقسم الثاني يجد أن العلنية عبارة عن تشكيلات جوهرية توضع لمصلحة الإدارة والأفراد معا، وفي حال ما تم إغفال الإدارة عن هذه الشكليات يبطل الإعلان دون الحاجة إلى نص صريح لذلك، في نفس الوقت نجد بعض الباحثين يرون أن الشفافية والعلنية وجهان لعملة واحدة، وأن الشفافية

64- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. ص. 89-92.

نتيجة لازمة للعلنية وكلاهما يهدفان إلى أن تكون أعمال الإدارة والإجراءات المتصلة بها معلنة ومتوافرة للجميع، لتحقق المصدقية والوضوح ومع كل ذلك نجد أن العلنية لا يمكن أن تغطي مصطلح الشفافية لأن هذا الأخير أوسع وأشمل لكون العلنية عنصراً فيها فقط⁽⁶⁵⁾.

الفرع الثاني

تحقيق تكريس وتيرة مشاركة المواطن في صنع القرار

تعتبر مشاركة المواطن في صنع القرار جزءاً أساسياً من العمليات الإدارية، كونها تشرك المرؤوسين والمنفذين في صنع القرارات الإدارية المختلفة وإعطاء لكافة الأفراد فرصة للمساهمة في هذه القرارات، التي من خلالها يتم تبادل الآراء والاستفادة من الخبرات التي ستؤدي إلى تحقيق الأهداف سواء للمؤسسة أو للفرد، وتحقيق وتيرة مشاركة المواطن في صنع القرار يكون عن طريق الاقتراح الإداري (أولاً)، الاستشارة والتشاور (ثانياً)، وعن طريق التحقيق العمومي (ثالثاً).

أولاً- عن طريق الاقتراح الإداري

يعد "الاقتراح الإداري" من أسهل وأبسط أشكال المشاركة، حيث يُسمح للعاملين بإبداء آرائهم عن طريق كتابتها على ورقة ووضعها في صندوق الاقتراحات الموجود في مكان واضح ومعروف للجميع، وهذا الصندوق لا يستخدم إلا في مناسبة محددة أو موضوع معين، بالإضافة إلى ذلك يُطلب من الموظفين إبداء آرائهم في تلك المناسبات قبل اتخاذ القرارات المهمة أو عندما تواجه المؤسسة مشكلات، كما يتم جمع الآراء من خلال رؤساء الأقسام أو المديرين⁽⁶⁶⁾.

بالتالي نجد أنّ إشراك أفراد المؤسسات الإدارية في عملية صنع القرار من الأساليب الحضارية الراقية للإدارة، لأنها تعكس تقبل واحترام أفكار المرؤوسين ووجهات نظرهم، لكون أنهم يساهمون في المشاركة والمناقشة في إعطاء المعلومات التي قد تساعد في تحديد المشاكل وتقديم بدائل وحلول لها في حين يجب أن تتسم هذه القرارات الناتجة عن عملية المشاركة بالموضوعية والعقلانية من أجل بلوغ هدف محدد وهو استمرارية المؤسسة في ظل التطورات الحاصلة.

⁶⁵- شهلاء سليمان محمد، "العلنية في أعمال الإدارة القانونية: دراسة مقارنة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 02، الجزء 02، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعه ديالى، العراق، 2022، ص. 336 و337.

⁶⁶- عزيزو راشدة، "المشاركة في عملية صنع القرار وسبل تفعيلها"، مداخلة ألقيت في الملتقى الدولي حول صنع القرار في المؤسسة الاقتصادية، يومي 14 و 15 أبريل 2009، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف - مسيلة، الجزائر، ص.

ثانياً - عن طريق الاستشارة والتشاور

نظراً للتقدم والتطور والزيادة في أدوار وأعضاء الإدارة، أصبحت عملية الاستشارة ضرورية لتحقيق مختلف المقاصد والأهداف، وذلك لتخفيف عبئ الإدارة من المهام الكثيرة التي تقوم بها، ونظراً للتعقيدات والتداخلات التي تواجه الأنشطة الإدارية، فقد ظهرت فكرة الاستعانة بالهيئات الاستشارية، لغرض تحليل الأنشطة التي تتطلب استشارة مجموعة من الخبراء والفنيين المختصين، التي يكون فيها المسؤول الإداري لا يستطيع لوحده دراسة جميع المشكلات والعوائق التي تواجه الإدارة، والتي يصعب إيجاد الحلول لها خاصة في ظل تحول دور الدولة من الحارس إلى المتداخلة في جميع مجالات الحياة.

لقد أصبح النشاط الاستشاري أسلوباً فعالاً ودعامة ضرورية لضمان حيوية النشاط الإداري، والذي لا يمكنه التقدم بدون وجود كفاءات فنية، و نجد أن التطور التكنولوجي زاد أيضاً من أهمية وضرورة الاستعانة بخبرات المستشارين، الذين يكونون مختصين في مواجهة هذه التطورات السريعة لأن الاستشارة أصبحت عملية لا يمكن لأي إدارة الاستغناء عنها نظراً لدورها المهم في تخفيف الأعباء والمساهمة في اتخاذ القرارات (67).

في حين يمكن اعتبار التشاور بأنه الإجراء الذي يتم من خلاله اتخاذ القرارات بعد الاستماع إلى اقتراحات المواطنين، وذلك بعد قيامهم بالتحري والبحث المسبق لمعرفة رغباتهم ومتطلباتهم في المشاريع والتدابير العامة التي يجري اعتمادها، ويتم ذلك من خلال فتح قنوات حوار ونقاش مسبق لضمان مطابقة المشروع لرغبات الأفراد، و يستخدم التشاور عند إعلان نية الإدارة بالقيام بأي مشروع في المدينة، حيث يشارك المواطنون في تقديم آرائهم ومشاورتهم حول مضمون المشروع وأهميته، وهذا الإجراء يفتح باباً للابتكار وصياغة قرارات رشيدة تلغي الأساليب الانفرادية والتسلطية في عملية صنع القرار (68).

مشاورة المواطن بمثابة تقديم قيمة لآرائه وقراراته وفقاً لتطبيق مبدأ التشاور الذي يتضمن عادة اجتماعاً عاماً، وعلى الإدارة أن تأخذ بعين الاعتبار نتائج هذه العملية، ونجد أنه يختلف عن

67- بن كريمة محمد، وظائف الهيئات الاستشارية حول إصدار القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص: قانون جنائي وعلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم، 2019، ص. 8 و9.

68- بن أعراب محمد، بن شناف منال، "مشاركة المواطن في تجسيد سياسية المدينة من أجل مدن تشاركية"، مجلة الأدب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 17، العدد 03، 2020، ص. 105.

عملية الاستشارة التي تحدث في مراحل متقدمة من المشروع، والإدارة لديها حرية مطلقة في اتخاذ قراراتها بشأن ذلك⁽⁶⁹⁾.

في النهاية نجد أنّ الاستشارة هي عملية تقديم المشورة والنصح والإرشاد للمؤسسات وللأفراد في مجال الإدارة، وتهدف لتحسين أداء هذه الأخيرة وتطويرها، وتشمل الاستشارة مجموعة الخدمات كالتهيئة أو إعادة هيكلة المؤسسات.

ثالثاً- عن طريق التحقيق العمومي

يعد "التحقيق العمومي" أسلوب من أساليب المشاركة، الذي من خلاله يتسنى لكل شخص بعد إعلامه من طرف السلطة المختصة بأن يساهم بموجب رأيه في وضع قرار إداري معين، وقد كان أول ظهور له من خلال القرار نزع الملكية للمنفعة العامة وإزالة اللبس بين التحقيق العمومي المعمول به في مجال حماية البيئة مع نظيره في مجال النزع الملكية للمنفعة العامة، فإنّ الفقه اعتبر الأول وسيلة لمشاركة وإعلام الجمهور في صنع قرار البيئي والثاني يعتبر بمثابة الضمانة لحماية حق الملكية⁽⁷⁰⁾.

وكما يعتبر أيضاً التحقيق العمومي إجراء يسمح بمساهمة المواطنين في العمل الإداري، أي الاشتراك في مسائل التي هي من اختصاص الإدارات المخولة لها قانوناً سلطة اتخاذ القرارات التي هي بمثابة الدعامات الأساسية لمبدأ مشاركة المواطنين في المسائل البيئية ويمكن أن يعتبر أيضاً إجراء ذا طابع استشاري تقوم به السلطات العامة في الدولة المختصة بغرض تمكين الأفراد المعنيين من الاطلاع على الملف المتعلق بالمشروع أو المخطط أو برنامج ما لا بد من إبداء رأيهم فيه⁽⁷¹⁾.

المطلب الثاني

تحقيق دعائم الحوكمة الإدارية الرشيدة

"الحوكمة"، "الحكامة"، "الحكمانية"، أو "الحكم الرشيد"، هي ما يقابلها باللغة الفرنسية «gouvernance»، وباللغة الإنجليزية «governance»، والتي تعتبر كلها الترجمة المختصرة لأسلوب

⁶⁹- بن أعراب محمد، بن شناف منال، المرجع نفسه، ص. 105.

⁷⁰- بن خالد السعيد، قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2012، ص. 28 و29.

⁷¹- عبايدية سارة، موسى نورة، "التحقيق العمومي كآلية لمشاركة المواطنين في صنع القرارات البيئية: المنشآت المصنفة نموذجاً"، مجلة المعيار، جامعة قسنطينة، المجلد 25، العدد 56، 2021، ص. 568 و569.

"ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة"⁽⁷²⁾. لا بد من الإقرار اليوم أن الإدارة العمومية معنية بالحوكمة الرشيدة، والشفافية تعتبر استجابة لها بل هي أبرز متطلباتها، التي تضمن ممارستها التسيير الجيد الشفاف وفعاليتها (الفرع الأول)، وكذا التخليق الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تحقيق الإدارة بفعالية

تساهم "الشفافية" في تجويد وضمان فعالية عمل الإدارة العمومية التي تسعى إلى تحقيق التنمية وتطبيق مسار الإصلاح الإداري، وذلك بضمان رقابة إدارية فعالة (أولاً)، عصرنه ميكانزمات التسيير الإداري (ثانياً)، تقرب الإدارة من المواطن (ثالثاً)، وبضمان تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية (رابعاً).

أولاً- بضمان رقابة إدارية فعالة

يتم من خلال "الرقابة الإدارية الفعالة" التحقق من مدى الوصول الأهداف المرجوة والكشف عن المعوقات التي تعيق تحقيقها، والعمل على إزالتها في أسرع وقت ممكن، وتقريباً يمكن أن نقول بأن معظم فقهاء الفكر الإداري اتفقوا على بعض المبادئ التي يمكن أن تكون فعالة في الرقابة الإدارية، ومن بينها نجد توافق النظام الرقابي مع حجم وطبيعة النشاط المراد رصده، وتحقيق الأهداف على مستوى عالٍ من الفعالية والكفاءة والعلاقات الإنسانية السليمة، كما يجب أن تتسم عملية الرقابة بالموضوعية في اختيار معاييرها، وأن تكون سهلة التفهم وتقدم على تصحيح المخالفات، وأن يتوافر لدى قائمها المهارات والخبرات اللازمة، كذلك يجب تحديد المسؤوليات والواجبات بشكل واضح، إضافة إلى ضرورة استمرارية هذه العملية ودقة نتائجها⁽⁷³⁾.

يتم تحقيق دور الرقابة الإدارية من خلال برامج الرقابة الفعالة، وذلك بوجود هيكل تنظيمي واضح يبرز المسؤوليات المختلفة للمديرين في التعامل مع أي انحرافات تظهر أثناء أو بعد تنفيذ المهام، وكذا تحقيق التسلسل في عملية الرقابة ونفاذها في كافة المستويات والأمور، مما يساعد على اكتشاف

72 - عشاش حفيظة، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر والحوكمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام،

تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، 2014، ص.03.

73- حسن علي، مرشح طاهر شكري، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدى مديري المدارس الحكومية الأساسية في محافظات شمال الضفة الغربية من وجهات نظر المديرين أنفسهم، أطروحة قدمت استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الإدارة التربوية، بكلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2016، ص. 11 و19.

حقيقة التشريعات والتخطيط وسلوك المنفذين، وبالتالي كلما كان الهيكل التنظيمي و تحديد المسؤوليات واضحًا كلما سهلت و زادت كفاءة و عملية الرقابة⁽⁷⁴⁾.

وتتجلى أهمية الرقابة في قدرتها على كشف المعوقات التي تعيق تحقيق الأهداف، وإعلان التقويم الصحيح لها، وتشمل هذه العملية اتخاذ إجراءات وتدابير لازمة لتوفير الظروف المناسبة للتغلب على المشكلات، والنظر في إعادة صياغة الأهداف أو تطويرها بما يتناسب مع السياسات الجديدة والتغيرات المطلوبة، كما تضمن أيضًا إجراء التعديلات اللازمة في الأهداف والمعايير بناءً على خبرات التنفيذ، و بغرض ملائمتها لطاقت وقدرات أجهزة التنفيذ والظروف المحيطة بالتنفيذ⁽⁷⁵⁾.

ثانياً- بضمنان عصرنة ميكانزمات التسيير الإداري: الرقمنة

تهدف "عصرنة الإدارة" إلى التكيف مع التحولات من خلال اعتماد وسائل وأساليب إدارية حديثة، ونمط ثقافة تنظيمية جديدة تركز فيه على دخول التكنولوجيا وتحويل المعرفة إلى خدمات لمواجهة التطورات الحاصلة في البيئتين الداخلية والخارجية، بهدف تحقيق رضا الموظف والمواطن، وتحسين جودة الخدمات والمنتجات⁽⁷⁶⁾.

وتعدُّ الإدارة الإلكترونية نموذجاً رائداً في تحقيق الشفافية الإدارية بجميع جوانبها، حيث تستند إلى المساحات الاتصالية المستقلة التي توفرها البيئة الرقمية، والتي تسمح بإطلاق جميع المعلومات والأخبار بشكل شامل وسريع، مما يتيح للجميع الولوج إلى هذه المعارف بشكل مستمر ومنتظم، وقد انتشرت آثار هذا التطور الرقمي على الإدارة في الجزائر، حيث شرعت الدولة في السنوات الأخيرة في التحول نحو التسيير الإلكتروني، وذلك من خلال مبادرات خاصة للجزائر في هذا المجال، منها مشروع "الجزائر إلكترونية"، والذي يهدف أساساً إلى تبسيط تقديم الخدمات العامة ومكافحة جميع أشكال التعقيدات المصادفة، كما أنها تسعى إلى تحقيق السياسة الجوارية من خلال تقريب الإدارة من المواطنين⁽⁷⁷⁾.

⁷⁴- بويش ريم، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام، تخصص: قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي- أم البواقي، 2013، ص. 18.

⁷⁵- المرجع نفسه، ص. 20.

⁷⁶- سامية منزر، زرقة بولقواس، المرجع السابق، ص 34.

⁷⁷- بودراهم ليندة، مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقارنة الحكم الراشد وحدود السرية الإدارية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، فرع: الحقوق، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2022، ص.125.

ومن مميزات الإدارة الرقمية ميزة يصعب توفرها في الإدارة التقليدية ألا وهي مدة الخدمة التي أصبحت توفر الخدمات الرقمية والالكترونية على مدى 24 ساعة، والتي تكون جودة الخدمة فيها ممتازة، في حين أنّ الإدارة التقليدية تقل جودتها بالمقارنة بالإدارة الرقمية والتي يكون فيها التنظيم متناسق والتكلفة فيها اقل لأن الإدارة قبل الرقمنة كانت تستعمل أسلوب وِرْقِيٍّ للحفاظ على ملفاتها، أما بالنسبة للتفاعل في الإدارة الالكترونية فهي تتسم بالسرعة والدقة، وتضمن الحماية للملفات لكونه هنالك برامج حماية تضمن عدم تمكن أي أحد من الوصول إليها والعبث في ملفاتها، و لكونها أصبحت الملفات رقمية و شخصية والتي يسهل حفظها لمدة طويلة، وبالتالي نجد أن الإدارة الرقمية أو الإلكترونية تسعى إلى تقليل من الوثائق المستخدمة والسهولة في الوصول إليها⁽⁷⁸⁾.

ثالثاً - بضمن التواصل بين الإدارة والمواطن

إنّ التواصل بين الإدارة والمواطن ضرورة قصوى في ميدان الإصلاح الإداري فهو عملية حيوية في مجال العلاقات بين الرئيس والمرؤوس ومن خلاله يتم إنجاز الأعمال وخلق التنسيق بين أقسام الإدارة ببعضها البعض، ممّا يولد حسن سير الأداء وخلق تفاهم أعمق وأكثر وضوح وأشمل بين الإدارة وجمهورها، و الاتصال فضلا عن كونه عاملا يقوم على التوجيه، فإنّه إلى جانب ذلك يعدّ من أهم العوامل اللازمة للتخطيط والتنظيم والرقابة، ولكلّ ما يتعلق باتخاذ القرار⁽⁷⁹⁾.

لتحقيق التواصل بين الإدارة والمواطن لابد أولاً من القضاء على البيروقراطية التي تعتبر فيروس فتاك، ونجد من بين عيوب هذه الإدارة-البيروقراطية- أنّها تحظي بسوء التخطيط و يعود ذلك إلى سبب الرغبة في التقدم السريع دون النظر أو الأخذ بعين الاعتبار ما لديها من وسائل، وكذلك تغييب التنظيم بحيث أنّها لا توزع ولا تقسم الأعمال كما يلزم، وبنقص التنسيق فيما بينهم أي لا تسعى إلى التعاون بين أجهزتها المختلفة و كذا الضعف الرقابي فيها⁽⁸⁰⁾. و نجد في الجزائر أنّ المشرّع قد

78- حدوش صليحة، شرقي محمد، " دور رقمنة الإدارة المحلية في إضفاء الشفافية وتعزيزها في الجزائر"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، مجلد 07، عدد 03، 2021، ص. ص. 1169-1171.

79- عثمان حايبي، الإدارة العمومية بالمغرب في أفق الإصلاح الإداري، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون، فرع: القانون العام، تخصص: تدبير الشأن العام المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة طنجة، المغرب، 2018، ص. 145.

80- مرزوق نجاة، لكحل فاطمة الزهراء، البيروقراطية وتأثيرها على الاتصال الإداري في المؤسسات والإدارات العمومية الخدمانية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ليسانس في العلوم الإنسانية، فرع: الإعلام والاتصال، تخصص: الاتصال والعلاقات العامة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قسدي مزاب-ورقلة، 2021، ص. 55.

اهتم بموضوع التواصل بين الإدارة والمواطن وتبيان العلاقة بينهما وجوانب الاتصال فيها⁽⁸¹⁾، وبالخصوص مع نهاية الثمانينات وقد برز ذلك من خلال عدة نصوص، كان أهمها المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن⁽⁸²⁾.

رابعاً- بضمان تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية

إنّ ورش تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية لبنة إضافية في مسلسل إصلاح الإدارة، بحيث يجب العمل على إرساء قواعد جديدة للعلاقة التي تربط المرتفق بالإدارة على المستويين الوطني والمحلي. يحظى ضمان تبسيط الإجراءات بأهمية استراتيجية في مجال تطوير الخدمات العمومية ودعم الشفافية وتحسين مناخ الأعمال وتقوية الثقة بين الإدارة والمرتفق وإعادة تأسيس هذه العلاقة على مرجعية محددة تؤطر عمل المرافق العمومية بناءً على مساطر دقيقة وشفافة⁽⁸³⁾.

وعلى هذا الأساس نجد أن الجزائر على غرار باقي الدول عمدت على تعزيز الثقة بين الإدارة العمومية والمواطن، من خلال تخفيف الإجراءات الإدارية التي تتم خلال اتخاذ إجراءات جديدة من طرف الوزارة الداخلية والجماعات المحلية لتحسين الخدمات وتقريب الإدارة من المواطن، وهذه الإجراءات تأتي ضمن الورشات الكبرى التي أعلنت عنها الدولة، وهدفها تخفيف الإجراءات الإدارية والعوائق البيروقراطية التي كان يوجهها المواطن، ممّا يسهل عليه حصوله على خدمات أفضل، ومن بين هذه الخدمات نجد تبسيط الاستمارة التي تخص طلب الحصول على بطاقة التعريف الوطنية والجواز السفر البيوميترية، ورقمنة جميع تسجيلات الحالة المدنية على المستوى الوطني، وكذا إحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية وربط كل البلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية، وكذلك إنشاء السجل الوطني الآلي للترقيم المركبات الذي يمكن المواطن من الحصول على

81- بوشارب حياة، حميدشة نبيل، " واقع الاتصال بين الإدارة المحلية والمواطن: دراسة نظرية"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، المجلد 16، العدد 01، 2022، ص. 330.

82- أنظر المرسوم التنفيذي رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج.، عدد 27، صادر في 6 جويلية 1988.

83- مهلان خديجة، تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية ودورها في تجويد العمل العمومي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص: قانون السياسات العمومية والتنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب، 2021، ص. 20.

بطاقات الترقية لمركباتهم بصفة آنية دون التنقل إلى ولاية تسجيل وأضافت أن الجزائر ستكون جاهزة لتنظيم انتخابات الكترونية ابتداء من الانتخابات التشريعية لسنة 2022⁽⁸⁴⁾.

أما فيما يخص إلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية ووفق ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 14-363 المتعلق بالأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية⁽⁸⁵⁾، وحسب ما نصت المادة 2 منه نجد أن كل الجهود المبذولة فيها تهدف إلى تحسين الخدمة العامة وتجنب البيروقراطية في الإدارة لكي يكون هناك حسن الاستقبال والتكفل بالمواطن⁽⁸⁶⁾.

كما ويظهر ذلك في من خلال التوجيهات التي أصدرها رئيس الجمهورية في وضع حد لأزمة الثقة بين الإدارة والمواطن، وتفعيل دور الجماعات المحلية في تحسين سلطات الإدارة المحلية، من خلال اتفاق بين وزير الداخلية والجماعات المحلية مع الولاة وكان ذلك للتغيير في العلاقة بين السلطات المحلية والمواطن، مؤكداً على ضرورة الاستقبال الحسن للمواطن وتنظيم أوقات وأيام الاستقبال والتكفل بالانشغالات المواطن، وكذا التكفل بشكاوي المواطنين حيث يتم تسجيل المكالمات ويتم الرد عليها من قبل الإدارة الأقرب إلى مقر سكنهم⁽⁸⁷⁾.

وفي يوم 19 جانفي 2023 أشرف رئيس الجمهورية السيد "عبد المجيد تبون" على لقاء الحكومة بالولاة تحت شعار "التمنية المحلية: تقييم وأفاق" الذي نظم بقر الأمم بالجزائر، ومن خلال كلمة ألقاها بالمناسبة أكد أنّ سنة 2023 سيتم خلالها المضي نحو "تعزيز المكاسب وتحسين الظروف المعيشية للمواطن الذي يبقى في صدارة أولوياتنا". و أوضح قائلاً أن هذا اللقاء يهدف إلى: "إعطاء فعالية أكبر لعمل الجماعات المحلية" وإلى "متابعة مدى تنفيذ القرارات برؤية جديدة بهدف إحداث التغيير اللازم في الذهنيات والممارسات، للقضاء على الممارسات البيروقراطية والطفيلية"، من جهة أخرى أكد سعيه "إلى: تثبيت أسس الحوكمة الجديدة من خلال تنويع مصادر التمويل وتحسين أساليب التسيير، مشيراً إلى أن

84- بالغ مونية، قاسمي حنان، آليات تقريب الإدارة من المواطن الإدارة الإلكترونية- نموذجاً-، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة وجماعات محلية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الوشرسي- تيسمسيلت، 2018، ص. 64 و 65.

85- مرسوم تنفيذي رقم 14-363، مؤرخ في 15 ديسمبر 2014، يتعلّق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، ج.ج.ج.، عدد 72، صادر في 16 ديسمبر 2014.

86- أنظر نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 14-363، المرجع نفسه.

87- بالغ مونية، قاسمي حنان، المرجع السابق، ص. 65.

"أساليب التسيير تتغير"، لذلك فإن الولاية -مثلما قال- "ليسوا بحاجة إلى انتظار التعليمات المركزية"، كما أشاد الرئيس عبد المجيد تبون بمساهمة الولاية في: "حلحلة المشاكل التي كانت تعيق المؤسسات لأسباب بيروقراطية أو فراغات تشريعية"⁽⁸⁸⁾.

الفرع الثاني

تحقيق التخليق الإداري

"التخليق"، "الخلقنة" باللغة العربية، هي ما يقابلها باللغة الفرنسية «Moralisation»، وباللغة الإنجليزية «Moralization»، وهي عبارة عن: "عملية الهدف منها جعل السلوك الإنساني مطابقاً للقيم والمرجعيات الفكرية والمعرفية والأخلاقية السائدة والتي يقوم عليها المجتمع"، وإذا أسقطنا ذلك على سلوك الإدارة نقول "أن التخليق الإداري" هو إشاعة ثقافة الفضيلة على جميع الأصعدة خصوصاً المتعلقة منها بتدبير الشأن العام وعلى مختلف المستويات⁽⁸⁹⁾. فهو المدخل الرئيسي للحكومة الإدارية الرشيدة ومرتكزاً أساسياً لكل المبادرات الإصلاحية المبنية على الشفافية، ونتيجة لذلك كانت الرؤية والمقاربة الحديثة في مجال التدبير العمومي المعاصر وفي جلّ الدول، قائمة على القيم المشكلة له وعلى رأسها ضمان مكافحة الفساد (أولاً)، تحقيق النزاهة (ثانياً)، ضمان الحياد (ثالثاً)، ضمان المساءلة ثم إيقاع المسؤولية وربطها بالمحاسبة (رابعاً).

أولاً-بضمان مكافحة الفساد

يعتبر الفساد الإداري واحداً من أهم العوائق التي تعيق عمليات النمو الإدارية والاقتصادية، بالإضافة إلى عملية التحديث التي تتم في البيئات التنظيمية، وخاصة في الدول النامية، ولقد تم التأكيد على وجود علاقة ترابطية سلبية بين الفساد الإداري ومستويات الإنتاجية، خاصة فيما يتعلق بالموارد البشرية، بالإضافة إلى تأثيراتها السلبية على مستويات الرضا والأمن الوظيفي والدقة، ونجد أيضاً انعكاساتها خاصة على أداء المهام المختلفة ومستويات المعرفة الوظيفية وجودة حياة العمل للعاملين، ويتم ضمان مكافحة الفساد الإداري من خلال عدة محاور سواء من الناحية التربوية الدينية والأخلاقية

⁸⁸- تفاصيل إشراف رئيس الجمهورية "عبد المجيد تبون" على لقاء الحكومة مع الولاية، تحت شعار "التنمية المحلية: تقييم وآفاق"، بتاريخ 19 جانفي 2023، بقصر الأمم، الجزائر العاصمة، الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، www.interieur.gov.dz، أطلع عليه بتاريخ: 22 ماي 2023.

⁸⁹- المزيقي علي، التخليق الإداري في ضوء الإصلاحات الدستورية والقانونية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، المغرب، 2020، ص. 26.

للأفراد، أو من خلال التوعية على كيفية محاربة الفساد الإداري، ويمكن أن يكون ذلك أيضا من خلال محاربة الفقر والجهل والقضاء على البيروقراطية⁽⁹⁰⁾.

يرتكز أثر ممارسة الشفافية في مكافحة الفساد من عدة جوانب تنظيمية، سياسية، تطبيقية وسلوكية⁽⁹¹⁾، ما يحقق تحويل الإدارة من البيروقراطية إلى الاستجابة لمتطلبات المواطنين وتمكينهم من تحقيق مصالحهم، ذلك عبر مراقبة الفساد باستخدام السلطة العامة، وتطبيق آليات الحوكمة الرشيدة لقياس أشكال الفساد، ويضمن ذلك أيضا استقرارا سياسيا يقاس من خلاله نوعية إدارة الحكم وجودته وتداوله السلمي على السلطة، بالإضافة إلى كفاءة أجهزة إدارية في تنفيذ السياسات والتركيز على المهام المحورية بجودة ودقة، والعمل في إطار الرقمنة لإشراك المواطن في العملية الإدارية⁽⁹²⁾.

ثانياً - بضمان تحقيق النزاهة

يظهر أثر ممارسة الشفافية في إرساء النزاهة، والتي يعرف بأنها: "منظومة القيم والمسؤولية للحفاظ على الموارد والممتلكات العامة والقضاء على الفساد واستئصاله، والنزاهة تعني ما تأصل لدى الفرد من قواعد ويشمل الصدق والأمانة وعدم الإضرار بالآخرين وهي عكس الفساد"، والنزاهة بدورها تسعى لخدمة المواطنين ونيل ثقتهم وهذا لا بد من أن يكون غاية الوظيفة العامة، ويتعين على الموظف العام أن يسعى للحفاظ على ثقة المواطنين وتعزيزها، والتأكيد على أهمية نزاهة الإدارة وسعيها للعمل على تعزيز المصلحة العامة في المجتمع، وألا يسمح لنفسه أن يستخدم سلطاته ومنصبه استخداما غير سلمي، وأن لا يغلب على المصلحة العامة وألا يبدأ بالمصلحة الشخصية، وفي حال نشوء تضارب بين المصالح يتوجب الكشف عن حالات الاحتيال وسوء الإدارة إذا استلزم الأمر ذلك، وأن لا يكشف عن المعلومات الرسمية بطريقة غير صحيحة أو يستخدمها لأغراضه الشخصية⁽⁹³⁾.

وبهذا نجد أن قيم النزاهة هي أصل "التخليق الإداري" وأساسه، والذي بدوره يعتبر منطلق الحوكمة الرشيدة، لذلك سميت الأخلاق بالشجرة أي "الأساس"، كما جاء في القران الكريم في الآية

⁹⁰- حروشي نسيم، دبوب إيمان، الإدارة بالشفافية كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع:

القانون العام، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي، 2021، ص. 11 و12.

⁹¹- بن سادات نصر الدين، طيبي أنس، دور الحكم الراشد في عقلنة الجهاز الإداري والعمل على الحد من الفساد الإداري"، مجلة السياسة العالمية، جامعة بومرداس، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص. 765.

⁹²- المرجع نفسه، ص. 765.

⁹³- عبد الغفار عفيفي الدويك، "الأساليب الحديثة المستخدمة في المؤسسات التعليمية في حماية النزاهة ومكافحة الفساد"، إدارة التخطيط وتطوير المناهج وكالة الجامعة للشؤون الأكاديمية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2013، ص. 09.

24 من سورة إبراهيم " كَشَجَرَةٍ طَيِّبَةٍ أَصْلُهَا ثَابِتٌ وَفَرْعُهَا فِي السَّمَاءِ " (94)، أي الأخلاق هي التي تقود إلى مجموعة من القيم التي تؤدي إلى نزاهة الإنسان وأمانته وصدقه، فقيم النزاهة ليست حكرا على مؤسسات الدولة وحدها. ونجد أنّ الإعلام لم يقدم دوره المطلوب كما ينبغي وما زلنا بحاجة إلى الكثير لإعداد أجيال تعمل على النزاهة والقيم وسعيهم لغرسها في أنفسهم (95).

ثالثاً- بضمان مبدأ الحياد

تضمن ممارسة الشفافية في خضم التخليق الإداري، حياد جميع من في الإدارة العمومية، رئيسا كان أم مرؤوساً، فمبدأ حياد الإدارة العمومية يزيد في فعالية ومردودية نشاطها وسيرها، ويضمن إحساس الموظف العام بالاستقرار وعدم تخوفه من العزل، ممّا يكسبه الخبرة والمهارة التي تزيد من فاعلية أدائه الوظيفي، ففي هذا يقول الأستاذ « Georges ELGZY » أنّه: " لا يوجد سياسة حسنة بدون إدارة حسنة ولا إدارة حسنة بدون حياد سياسي" (96).

تتجلى أهمية مبدأ حياد الإدارة وعدم تحيّزها في تحسين وتوطيد علاقتها بالمواطن، وإبعادها عن الصراعات السياسية، وتفعيل مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام، لأن المواطنين يتعاملون مع الإدارة على قدم المساواة، وإذا عاملتهم بطريقة تمييزية فإنهم يتعدون عنها ويدخلون في صراع محتم معهما، وكما أنّ مبدأ حياد الإدارة يؤدي إلى خلق نوع من الاستمرارية والاستقرار في النشاط الإداري، بحيث يتجنب هذا المبدأ التحيز والصراع السياسي داخل الإدارة (97).

رابعاً- بضمان المساءلة ثم إيقاع المسؤولية وربطها بالمحاسبة

تعتبر المساءلة كنوع لضمان حسن إدارة المديرين لموظفيهم، ويتم تحقيق ذلك سواء من خلال المسائلة الأفقية للمديرين من قبل أقرانهم، أو من خلال المساءلة العمودية بأشكالها الصاعدة والهابطة، فوجود المساءلة وشيوع ثقافتها يسبب زيادة الالتزام والمراعاة لقيم و أخلاقيات الإدارة، وتعتبر عملية تحسين مستمر للإدارة والتي تسعى لخفض السلبية في الأداء ومحاولة إيجاد مواطن الضعف ومعرفة

94- سورة إبراهيم الآية 24.

95- عبد الغفار عفيفي الدويك، المرجع السابق، ص. 09.

96- ليبد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص:

الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2014، ص. 50.

97- شرشور كريمة، المرجع السابق، ص. 36.

العوامل المؤدية للقصور فيها، أو بيان مواطن القوة وكيفية استغلالها وتوظيفها لتحقيق نتائج إيجابية⁽⁹⁸⁾.

وتعد المساءلة الوجه الآخر للقيادة المرنة، فبدون المساءلة تكون القيادة دكتاتورية، وأيضاً إذا كانت المساءلة تعني آلية المحاسبة عن الأعمال والتصرفات التي يمكن أن تؤثر على جميع الأطراف المتعاملة مع المؤسسة الإدارية، بما في ذلك الإدارة والمؤسسة والرؤساء والعاملون والمجتمع، فإن المسؤولية عن المساءلة تقع على الإدارة، ويلعب العاملون فيها درواهما في تطبيقها وتحقيقها، لكن هذا الدور يتوقف على صلاحياتهم، ورسوخ المساءلة يعني أن الإدارة في الدولة تعمل بجد لتحقيق أهداف المجتمع وأنها تشعر بالمسؤولية تجاه المواطنين، وفي المقابل يعرف المواطنون ويقدرّون أهمية الجهود التي تبذل من قبل أجهزة الدولة لخدمتهم⁽⁹⁹⁾. ومن هنا يتضح أن المساءلة تتعلق بمحاسبة المرؤوس عن نتائج أدائه للمهام الوظيفية، ويتم ذلك عندما تكون هناك علاقات بين مستويات إدارية مختلفة، حيث يُطالب أحد الأفراد أو المستويات بالمساءلة أمام مستوى إداري آخر بشأن تصرفاته وأدائه للمهام المسندة إليه.

تجدر الإشارة إلى أنه لن يتم تحقيق شيء إذا ما غاب مبدأ أساسي وجوهري يتعلق بربط المسؤولية بالمحاسبة فهذا ما يضمن إرساء التخليق الإداري على مستوى الإدارة العمومية، ولقد أجمعت الدراسات العالمية والأكاديمية العلمية على أن الشفافية ومبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة هما وجهان لعملة واحدة، وبالتالي لا بد من تفعيل هذا المبدأ لخلق القطيعة مع مظاهر الفساد الإداري اللأخلاقي والاستبداد واستغلال النفوذ والرشوة والإفلات من العقاب⁽¹⁰⁰⁾.

⁹⁸- نعيمة محمد حرب، واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مقترح مقدم استكمالاً لمتطلبات الإعداد لرسالة الماجستير في إدارة الأعمال، تخصص: إدارة الأعمال، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2011. ص. 43.

⁹⁹- الفالوجي رفيق عبد الحميد، المرجع السابق، ص. 27.

¹⁰⁰- المزليقي علي، المرجع السابق، ص. 199.

خلاصة الفصل الأول

من خلال دراستنا لهذا الفصل استخلصنا أنّ الشفافية من المصطلحات التي ظهرت حديثاً، ومن المفاهيم الحائزة على محط اهتمام الكثير من المفكرين والباحثين خاصة رواد الفكر الإداري، ولقد اختلفت الآراء حولها، وذلك عائد لدورها الفعال الذي تلعبه في ترسيخ وبناء دولة القانون، والتي لا تتحقق إلا بتفعيل النزاهة والمسائلة ومشاركة المواطنين في مختلف المجالات، ونجد أيضاً أن الشفافية لا بد منها لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن ويكون ذلك بالقضاء على الفساد وعلى التوتر وعدم الثقة وبتوفير المصداقية.

بالتالي لا بد من أن يكون هنالك تناسق وتفاهم بين مختلف وظائف الإدارة، وأن يتم تحقيق حق المواطن للتّفاذ للمعلومة ومشاركته في صنع القرار، كما أن تحقيق الحوكمة الإدارية الرشيدة يجب أن يكون عن طريق إظهار الحاجيات الضرورية للمواطن، كأن تقدم له أفضل الخدمات عن طريق عصرنة الإدارة وتقريبها منه، والحرص على تحسين نوعيتها وتسهيلها عن طريق تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، وكذا تحقيق التخليق الإداري.

الفصل الثاني

التأصيل البنوي للشفافية في

تحسين أداء الإدارة العمومية

في الجزائر.

مقدمة الفصل الثاني

تعتبر الجزائر من بين الدول التي دخلت في سياسة الإصلاحات الجذرية تجاوبًا مع السياق الدولي فيما يتعلق بالإصلاح الإداري، خاصة بعد أن أثبتت تجارب التنمية السابقة فشلها في تسيير أمور الحكم وعجزها عن تحقيق التنمية المجتمعية. وتطبيق الدور الريادي للشفافية كان إحدى التحديات التي عملت الدولة على تبنيه في مختلف توجهات سياساتها العامة، من أجل مواجهة التحديات التنموية المختلفة والتكيف مع الأوضاع السائدة في العالم.

ولكي تبلغ هذه الغاية كان لزامًا عليها أن تترجم هذا التوجه على مستوى سياستها القانونية، من خلال خلق بيئة قانونية ومؤسسية سليمة وملائمة لمتطلبات تجسيد دور الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية (المبحث الأول).

إلا أن واقع التطبيق والممارسة يصطدم بعدة إشكالات قانونية تعيق عملية تجسيد دور الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية الجزائرية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

المناخ القانوني والمؤسسي للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر

تعد الشفافية من وسائل إفصاح الإدارة عن سياساتها و خططها و استراتيجيتها في تسيير و تدبير الشأن العام، فاقترنت عملية تقنين قواعد الشفافية الإدارية بسياسة الإصلاح المؤسسي و الهيكلي التي تبنتها الجزائر لا سيما بعد سن دستور 1989⁽¹⁰¹⁾، ثم دستور 1996 بتعديلاته الأربعة⁽¹⁰²⁾، حيث أسست المراجعة الدستورية لعهد الانفتاح السياسي و الإداري و ترشيد الحكم المحلي، فحرص المشرع الجزائري علي تقنين قواعد الشفافية الإدارية و الحقوق المرتبطة بتنفيذها وذلك بشكل تدريجي في المنظومة القانونية الوطنية.

إنّ تكريس مبدأ الشفافية الإدارية يجد أساسه في مجموعة من النصوص التي تنظم السلطات في شقها المتعلق بالتسيير الإداري، وكذا في شقها المتعلق بالمرجعية المؤسساتية، ما فرض علينا الخوض في المناخ القانوني للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر (المطلب الأول)، ثم المناخ المؤسسي للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المناخ القانوني للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر

يعتبر الدستور القانون الأساسي للبلاد والمرجع الأول لمختلف الحقوق والحريات ما يجعلنا نستهل دراستنا بالغوص في غمار جلّ القوانين الأساسية الجزائرية- الدساتير- بحثا عن الشفافية (الفرع الأول)، ومن ثمّ الغوص في غمار بعض النصوص التشريعية والتنظيمية (الفرع الثاني).

¹⁰¹- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادر في أول مارس 1989.

¹⁰²- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، متمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، ومعدّل بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، وبالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 7 مارس 2016 (استدرك في 3 أوت 2016، ج.ر.ج.ج.، عدد 46)، وبالتعديل الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ر.ج.ج.، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

الفرع الأول

المقاربة الدستورية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر

تبنّت الجزائر بعد الاستقلال مبادئ النظام الاشتراكي ونظام الحزب الواحد في تسيير الأمور، ما انعكس سلبيًا على الحريات الأساسية للأفراد واستبعادهم من مشاركتهم في تسيير الشؤون العمومية، وصعوبة كبيرة في تطبيق الشفافية، وبالتالي فشل ذريع في الإدارة التقليدية، ما أدى إلى تحول وظائف الدولة نحوى الإيديولوجية الليبرالية الجديدة وانتهاج الديمقراطية والتي هي في الأصل استجابة لمجموعة معينة من قواعد التنظيم الإداري، أو بالأحرى الإصلاح الإداري⁽¹⁰³⁾، هذا ما دفعنا لدراسة كيف كانت الشفافية في ظلّ الدساتير الأحادية(أولاً)، وكيف أصبحت في ظلّ الدساتير التعددية (ثانيًا).

أولاً- في ظلّ الدساتير الأحادية

ميّز هذه الفترة صدور دستورين، دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963⁽¹⁰⁴⁾، ودستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976⁽¹⁰⁵⁾، والسؤال المطروح: ماذا عن الشفافية في ظلّ كل واحد منهما؟.

1- في ظلّ دستور سنة 1963: الإغفال

إنّ المتصفح في ثنايا دستور الجمهورية لسنة 1963، يجد عدم تبني المؤسس الدستوري لمبدأ الشفافية، فرغم وجود بعض المفاهيم التي تندرج ضمن مفهوم هذه الأخيرة، في بعض من النصوص على سبيل المثال نص المادة 19 التي تنص على أنّه: "تضمن الجمهورية حرية الصحافة و حرية وسائل الإعلام الأخرى، وحرية تأسيس الجمعيات و حرية التعبير ومخاطبة الجمهور و حرية الاجتماع"⁽¹⁰⁶⁾، إلّا أنّها نصوص ناقصة وغير واضحة لا تصل للمستوى المطلوب لتجسيد الشفافية الإدارية، وذلك نتيجة لتداعيات تبني نظام الحزب الواحد⁽¹⁰⁷⁾.

¹⁰³- عشاش حفيظة، المرجع السابق، ص.12.

¹⁰⁴- Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire, Du 8 septembre 1963, J.O.R.A.D.P., N°64, Du 10 septembre 1963.

¹⁰⁵- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976، معدّل بموجب القانون رقم 79-06، مؤرخ في 7 جويلية 1979، ج.ر.ج.، عدد 28، صادر في 10 جويلية 1979، ومعدّل بالقانون رقم 80-01، مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج.ر.ج.، عدد 03، صادر في 15 جانفي 1980.

¹⁰⁶- Art.19 : « La République garantit la liberté de la presse et des autres moyens d'informations, la liberté d'association, la liberté de parole et d'interventions publique ainsi que la liberté de réunion », Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire, Du 8 septembre 1963, Op.cit..

¹⁰⁷- الفحلة مديحة، بالباقي وهيبية، المرجع السابق، ص.306.

وغياب تبني واضح المعالم للشفافية كركيزة أساسية في تسيير الإدارة العمومية في أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة فتح الطريق إلى انعدام وحدة التصور في القوانين و التعليمات الإدارية، الأمر الذي أسفر عن إدارة عمومية تصنع قواعدها الخاصة خارج نطاق المشروعية وتمتاز بالبيروقراطية، إدارة ذات طابع سلطوي مستغلة لنفوذها تخفي المعلومات التي تضرها، ما أدى إلى انعزالها عن الواقع الاجتماعي، ما تسبب بحدوث شرخ كبير بين الإدارة والمواطن⁽¹⁰⁸⁾.

2- في ظل دستور سنة 1976: التهميش

بالعودة إلى مضمون دستور الجمهورية لسنة 1976⁽¹⁰⁹⁾، نجد أنّ المؤسس الدستوري قام بقفزة نوعية بالمقارنة مع الدستور السابق، حيث أنّه جاء بمستجدات في إرساء معالم ومؤشرات الشفافية، خاصة الفقرة الأخيرة من نص المادة 34 منه والتي تنص على: "...والمشاركة الفعلية للجمهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"، كما ولقد أكدت بعض المواد الأخرى على مظاهر مبدأ الشفافية و ذلك من خلال تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن و تبني مبدأ اللامركزية الإدارية لأول مرة، كما و يتضمن فصلا كاملا للحريات الأساسية وحقوق الإنسان. وقد أسس على حرية تأسيس الجمعيات... الخ⁽¹¹⁰⁾.

بالرغم من أنّ دستور سنة 1976 يعتبر الوثيقة الدستورية التي بلورة ركائز الشفافية، إلا أنّها وللأسف لم تجسد في الواقع⁽¹¹¹⁾، ما ضاعف الممارسات البيروقراطية والحواجز الإدارية المصطنعة، وأنتج مناخًا إداريًا متأزّمًا، ما أثر بالسلب حتى على سلوكيات المواطنين منها ضعف الحس المدني وروح المواطنة⁽¹¹²⁾.

ثانيًا- في ظل الدساتير التعددية

في أواخر الثمانينات ومطلع التسعينات، اتضحت بوادر جديدة تهدف إلى ضرورة إدخال إصلاحات جوهرية، وكان لأحداث أكتوبر 1988، دورا هاما في التعجيل بها، إصلاحات هدفها السير نحو بناء نظام سياسي ديمقراطي، يساهم بشكل جذري في إمكانية بناء دولة القانون

¹⁰⁸ - بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص. 16 و 17.

¹⁰⁹ - تجدر الإشارة إلى أنّه سبق تبني دستور 1976، المصادقة على الميثاق الوطني في جوان 1976، راجع الأمر رقم 57-76، مؤرخ في 5 جويلية 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر.ج.ج.، عدد 61، صادر في 30 جويلية 1976.

¹¹⁰ - أنظر نصوص المواد: 7-9، 27، 34-36 و 38، 53، 56، 184 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، معدّل، المرجع السابق.

¹¹¹ - الفحلة مديجة، بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص. 306 و 307.

¹¹² - بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص. 20.

والمؤسسات والتسريع من وتيرتها، فمنذ سنة 1989، دخلت الجزائر عهدا جديدا يتميز بالانتقال من الأحادية الحزبية إلى التعددية، وكذا إتباع النهج الديمقراطي وبناء دولة القانون في الجزائر⁽¹¹³⁾. لذا كان من الضروري التأسيس الدستوري على إدارة عمومية تسير دون أي لبس تتبنى الشفافية في عملها الإداري، إلا أنّ دسترة الشفافية ورغم ذلك لم تكن بالسرعة التي تفرضها هذه التحولات، فلقد تمّ التغاضي عن التأسيس على الشفافية في دستور سنة 1989 ودون أيّ مبرر يذكر، ولقد تأخر الإفصاح عنها في دستور سنة 1996 إلى غاية تعديلاته الأخيرة.

1- في ظلّ دستور سنة 1989: التغاضي

يشكّل هذا الدستور بداية عهد جديد في الحياة السياسية تكرس نهاية الحزب الواحد، وإقرار التعددية السياسية والتخلي عن الخيار الاشتراكي المغلق، وبالتالي اعتمد على الشرعية الشعبية بدل المشروع الثوري، حيث ألغى خصخصة السلطة عن طريق محاولة ردّ السيادة الوطنية للشعب⁽¹¹⁴⁾، ما جعل صنّاع القرار يقرون جملة من الإصلاحات التي كان أساسها القيم الديمقراطية، أهمها تحويل وظائف الدولة⁽¹¹⁵⁾، وهذا بالتوازي مع صدور المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن⁽¹¹⁶⁾، كل هذا حضّر وجهاز الأرضية المناسبة لتشجيع الإقرار الدستوري لمبدأ الشفافية الإدارية. غير أنه وبالتمعن في أحكام دستور سنة 1989، نجدّ تجاهل تام لمبدأ الشفافية في تسيير الإدارة العمومية ذلك لعدم التصريح به، هذا بالإضافة إلى استبعاده حقّ النفاذ إلى المعلومة كأهم قرينة دستورية من شأنها ترقية المكانة المعيارية للشفافية، هذا بالرغم من نعتة بدستور "القانون والحريات"⁽¹¹⁷⁾.

2- في ظلّ دستور سنة 1996: البوادر

جاء دستور سنة 1996 كحلّ للحالة الاستثنائية التي عرفتتها الجزائر في حقبة لا تخلو من المواجهات المسلحة والصراع السياسي، مدفوعا وبقوة الأشياء، يستهدف بالدرجة الأولى إلى تأسيس

¹¹³- تفي حاج محمد المنتصر بالله، سفير حجة كحلة، "تجربة التحول الديمقراطي وآليات بناء دولة القانون في الجزائر"، مجلة أكاديمية، جامعة شلف، المجلد 04، العدد 05، 2016، ص.130.

¹¹⁴- راجع أحكام دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المرجع السابق.

¹¹⁵- أنظر في ذلك: بودراع وهيبة، لعور الزهرة، ضمانات شفافية نشاط الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2020، ص. 14 و 15.

¹¹⁶- مرسوم تنفيذي رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق.

¹¹⁷- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص.21.

نظام ديمقراطي ليبرالي. إنّ المتصفح في أحكامه يجد أنّه جاء لتكملة الأحكام التي جاء بها دستور سنة 1989، لينقح بذلك الفراغ الدّستوري الذي شاب هذا الأخير خاصة في المجال الإداري، ليبادر المؤسس الدّستوري لسنة 1996 بذلك بأطر دستورية ستكون السبب في استتباع الاعتراف دستوريا بمبدأ الشفافية الإدارية لاحقاً⁽¹¹⁸⁾.

بالرّغم من الإصلاحات التي عرفها دستور سنة 1996 والمساعي الثمينة في سبيل إرساء وإضفاء الشفافية الإدارية، إلا أنّها كانت مساعي تعاني القصور كونها انصبت على إصلاح بعض جوانب الإدارة العمومية، دون أن تستهدف وبشكل مباشر تحويل هذه الأخيرة إلى إدارة شفافة ومكشوفة، كما أنّ حق المشاركة ما يزال تطبيقه صورياً وشكلياً فقط، ممّا جعل علاقة المواطن بالإدارة غير متساوية، ولخلق الثقة بينهما يحتاج إلى ضمانات دستورية⁽¹¹⁹⁾.

3- في ظلّ التعديل الدّستوري لسنة 2016: وثبة قانونية متميزة نحو الشفافية

كرّس التعديل الدّستوري لسنة 2016 العديد من المقاييس والمظاهر التي ترسّخ شفافية تسيير الإدارة العمومية، بل قام بقفزة نوعية في المسار التاريخي الذي شهدته التعديلات الدّستورية الجزائرية، في مسعى لدعم الحقوق والحريات في الجزائر، بحيث اهتم المؤسس الدّستوري بدسترة حق النّفاذ للمعلومات لأول مرة⁽¹²⁰⁾، ضمن نص المادة 51 منه والتي تنص على أنّه: " الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن..."، آلية هامة للشفافية تكفل للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها.

ليس هذا فحسب بل وكفل المؤسس الدّستوري فيه العديد من الضمانات التي تكفل الشفافية في إدارة الحكم من خلال العلاقة بين السلطات الثلاث في الدّولة، فنص على آليات الرّقابة البرلمانية على عمل الحكومة عن طريق مناقشة السياسة الخارجية للحكومة والاستجواب والسؤال والتصويت على ملتصق الرّقابة⁽¹²¹⁾. كما ونص أيضاً على الرّقابة القضائية على قرارات السلطات الإدارية، وعلى

¹¹⁸ - بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص. 23.

¹¹⁹ - الفحلة مديجة، بالباقي وهيبة، المرجع السابق، ص. 309 و308.

¹²⁰ - بن داود حسين، "حق المواطن في النّفاذ إلى المعلومة في القانون الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة مسيلة، المجلد 06، العدد 03، 2022، ص. 1260.

¹²¹ - أنظر على التوالي المواد: 152، 151، 148، 153 من التعديل الدّستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

تأسيس محكمة عليا للدولة بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامها⁽¹²²⁾.

مما لا شك فيه أنّ كل هذا يشكل ضمانات قانونية لإضفاء الشفافية على أداء الإدارة العمومية في الجزائر، ويمثل ارتقاء فعلي بآليات الشفافية، إذا تمّ تفعيلها على مستوى النصوص التنظيمية وترجمت فعلاً على أرض الواقع⁽¹²³⁾.

4- في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020: أخيراً

أثمرت مساعي إصلاح المنظومة القانونية التأسيسية نحو الشفافية أخيراً عن التصريح وبصراحة بهذه الأخيرة في التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث نصّ المؤسس الدستوري في نص المادة 9 منه على أنّه: " يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها ... ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية"، ينطوي هذا الإقرار على إيجابية كبيرة بالمقارنة مع جميع التعديلات أو المساعي السابقة، وفضلاً عن احتفائه بواجب التصريح بالممتلكات ومبدأ المشاركة، كفل وانفتح التعديل الدستوري لعام 2020 على آليات إضافية يعتمد عليها في ترسيخ مقتضيات الشفافية والتي تتنوع بين الأطر الحقوقية والدعائم المؤسساتية، حيث أعاد صياغة حق التّفاذ إلى المعلومة بموجب نص المادة 55 منه والتي نصت على أنّه: " يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها وتداولها...". كما وجاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بتكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية كأهم مظهر من مظاهر الشفافية، وكذا اهتمامه بترشيد الخدمة العمومية استناداً إلى نص المادة 26 منه والتي تنص على أنّ: " الإدارة في خدمة المواطن.

يضمن القانون عدم تحييز الإدارة.

تلتزم الإدارة برد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري.

تتعامل الإدارة بكلّ حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل"⁽¹²⁴⁾.

¹²² - أنظر على التوالي المادتين: 177، 161، من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

¹²³ - مهداوي عبد القادر، بن السبي محو محمد المهدي، "مبدأ الشفافية في مستجدات التشريع بالجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، المجلد 10، العدد 19، 2018، ص. 374 و 375، عد إلى: أوكيل محمد أمين، "الحق في التّفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة:

البلدية نموذجاً"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 03، 2020، ص.ص. 245-251.

¹²⁴ - التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

ليس هذا فحسب بل وأقرّ أحكام مدعمة أكثر لشفافية التسيير العمومي ولأول مرة، تتمثل في حق تقديم الملتزمات بموجب نص المادة 77 منه، ومبدأ تعارض المصالح بموجب نص المادة 24 فقرة 3 والتي تنص على أنه: " يجب على كل عون عمومي في إطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح".

أما مؤسساتياً، فقد استحدثت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، كمؤسسة مضطلة بتعزيز وتنفيذ ومتابعة ثقافة الشفافية⁽¹²⁵⁾، إلى جانب تكريس هيئات أخرى كمجلس المحاسبة⁽¹²⁶⁾، والسلطة المستقلة للانتخابات⁽¹²⁷⁾، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان⁽¹²⁸⁾.

الفرع الثاني

المقاربة التشريعية والتنظيمية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر

دخلت الجزائر في برامج إصلاح واسعة النطاق، وعلى جميع الأصعدة بالموازاة مع الانفتاح الديمقراطي بعدما أثبتت الإدارة التقليدية فشلها وعجزها على مواكبة التغيرات العالمية التي تدعو للمزيد من الفعالية والنّجاعة في الأداء، والكثير من الحماية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للمواطنين. لذلك كان من الضروري أن تعزز المنظومة القانونية بمجموعة من النصوص المكرسة لكل ذلك. وإذا بحثنا في خضمها عن الشفافية نجد أن المشرّع الفرعي قد سبق كل من المؤسس الدستوري والمشرّع في إطلاق بواكر الشفافية، وأسباب ذلك بحسب الأستاذة "بودراهم ليندة" تعود إلى: "المبررات العملية التي تستند إليها السلطة التنظيمية في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ومفادها أنّ المرافق العمومية هي من صميم وظيفة السلطة التنفيذية، نظراً لما تتطلبه من كفاءة علمية يفتقدها البرلمان، لأن الإدارات العمومية تشكل القاعدة التي تنفرع من القمة التي تجسدها السلطة التنفيذية، وبالتالي تكون هذه

¹²⁵- نص المادة 204 و205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، قانون رقم 08-22، مؤرخ في 5 ماي 2022، يحدد تنظيم

السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

¹²⁶- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.، عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، معدّل

ومتّم بالأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010.

¹²⁷- أنظر على التوالي نصوص المواد: 200-203 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، وانظر الأمر رقم 21-01، مؤرخ في 10

مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 17، صادر في 10 مارس 2021.

¹²⁸- أحكام نص المادة 211 و212 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، قانون رقم 16-13، مؤرخ في 3 نوفمبر 2016، يحدد

تشكيلته المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج.، عدد 65، صادر في 6

نوفمبر 2016.

الأخيرة الأجدر من غيرها في الاحتواء القانوني للتقائص التي تشوب العلاقات الإدارية⁽¹²⁹⁾، إلا أن المشرع عمد في الآونة الأخيرة إلى الاهتمام بالشفافية، عبر جملة من النصوص المجسدة سواءً في النصوص التشريعية (أولاً)، أو ضمن النصوص التنظيمية (ثانياً).

أولاً-المقاربة التشريعية للشفافية

عمد المشرع إلى تجسيد معالم الشفافية في نصوص تشريعية متفرقة، بتكريس محتشم من خلال بعض من المواد في قوانين الجماعات الإقليمية (1)، وبتكريس صريح في خضم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (2).

1-بالنسبة لقوانين الجماعات الإقليمية: تكريس محتشم

تشكل الجماعات الإقليمية حجر الأساس بالنسبة للتنظيم الإداري للدولة، بالنظر لكونها الأقرب للمواطن، وفيها يقر مبدأ حكم المواطنين لأنفسهم وإدارة شؤونهم بأنفسهم، وللإستجابة للتحويلات الحاصلة في العالم خاصة ذات الصلة بالإدارة العمومية المحلية، جسّد المشرع بعضاً من معالم الشفافية في قانون البلدية (أ)، وبعضاً آخر ضمن قانون الولاية (ب).

أ-بالنسبة لقانون البلدية

إنّ المتصفح في قانون البلدية رقم 10-11 المعدّل والمتمّم⁽¹³⁰⁾، يجد أنّ المشرع عبّر عن بعض ملامح الشفافية، فنص المادة 2 منه ينص على أنّ: "البلدية هي القاعدة الإقليمية لامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، نلاحظ أنّ المشرع سعى في هذه المادة إلى تكريس الشفافية الإدارية رغم أنّه حقيقة لم يستعمل مصطلح يدلّ عليها صراحة، لكنه تبنى عدة آليات و طرق يمكن لنا فهم إرسائها في الإدارة المحلية، وذلك عن طريق فتح طرق لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة علي مستوى البلدية. و يتجسد ذلك عن طريق المجلس المنتخب، كما يتحقق مبدأ الشفافية أيضاً باشتراك أصحاب الكفاءات و الفاعلين في المجتمع، و تحفيز المواطنين علي المشاركة في التنمية المحلية⁽¹³¹⁾.

¹²⁹ - بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص.29.

¹³⁰ - قانون رقم 10-11 مؤرّخ في 22 جوان 2011، يتعلّق بالبلدية، ج.ج.ج.ج.، عدد 37، صادّر في 03 جويلية 2011، معدّل ومتمّم بالأمر رقم 13-21، مؤرّخ في 31 أوت 2021، ج.ج.ج.ج.، عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

¹³¹ - عيادي صونية، ماي حبيبة، شفافية الإدارة كدعامة أساسية للتسيير المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهياكل الإقليمية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2018، ص.24.

وبالعودة إلى الباب الثالث من ذات القانون، نجد أنّ المشرّع الجزائري توجه نحو تفعيل دور المواطن، ونظم المناخ الملائم للمبادرة المحلية المحفزة لمشاركته⁽¹³²⁾، كما واحتفظ المشرع بمبدأ علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي، وفقا لما يقضي به نص المادة 26 منه: " جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية. وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة...."، و توازى ذلك مع ضرورة تحقق ضمانات علم المواطنين بوجود هذه الجلسات، والتي تظهر في إلزام المشرّع بإدارة البلدية بإصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات في مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور⁽¹³³⁾. ليس هذا فحسب، بل وأتاح قانون البلدية المعدّل والمتّم السالف الذكر، إمكانية التّفاذ إلى أهم أعمال البلدية، عن طريق إجازته للمجلس المنتخب تقديم عرض سنوي بأهم نشاطه أمام المواطنين، وكذا إقراره حق الاطلاع على مستخرجات البلدية وكذا قراراتها⁽¹³⁴⁾.

كما وخول القانون السالف الذكر لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجان مؤقتة قصد تعزيز الشفافية الإدارية وسبل مشاركة المواطنين على المستوى المحلي، وتتولى القيام بمهمة يحددها المجلس كأن تباشر مثلا بمهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية وغيرها، فالحقيقة أنّ اللجان الخاصة وإن كانت أمرا عرضيا في حياة المجلس الشعبي البلدي ولا تنشأ إلا قليلا، إلا أنّها تلعب دورا كبيرا في الكشف عن الحقائق أو المعلومات التي لها وثيق الصلة باختصاصات المجلس الشعبي البلدي⁽¹³⁵⁾.

ب- بالنسبة لقانون الولاية

إنّ المتصفح في غمار قانون الولاية 07-12 الساري المفعول⁽¹³⁶⁾، يظهر أن الشفافية احتلت مكانة مميّزة فيه، ذلك بالنظر إلى العديد من المواد التي تحمل في فحواها العديد من المضامين التي تحرص على تطبيقها وسرياتها، بدءاً من نص المادة الأولى في فقرتها الأخيرة في شعار: " من الشعب وإلى الشعب"⁽¹³⁷⁾، والتي تقضي بضرورة العمل على فتح سبل مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون على

¹³² - أنظر على التوالي نصوص المواد: من 11 إلى 14 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

¹³³ - أنظر المادة 22 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية، معدّل ومتّم، المرجع السابق.

¹³⁴ - أنظر على التوالي نصوص المواد: 11/3، 14، و30، المرجع نفسه.

¹³⁵ - عيادي صونية، ماي حبيبة، المرجع السابق، ص.25.

¹³⁶ - قانون رقم 07-12، مؤرّخ في 21 فيفري 2012، يتعلّق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

¹³⁷ - أنظر نص المادة الأولى، المرجع نفسه.

المستوى المحلي، من خلال المجلس الولائي الذي يكون بصفته منتخب ويتمتع باختصاصات متنوعة باختلاف القطاعات والميادين، وكما جاء نص المادة 18 من نفس القانون تحقيقاً لمبدأ الشفافية الإدارية بضرورة تعليق جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وكذا في مقر البلديات والولايات التابعة لها، ولاسيما الإلكترونية منها وكذا عند مدخل قاعة المداولات⁽¹³⁸⁾. ويعدّ هذا مظهر من مظاهر تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن.

ولإضفاء شفافية أكثر على أعمال المجالس الولائية، أصّر المشرع الجزائري على علنية الجلسات التي يعقدها المجلس الشعبي الولائي كأصل عام وذلك في نص المادة 26 من ذات القانون، وأضافت نص المادة 27 منه أنّ لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطرد أي شخص غير عضو بالمجلس يقوم بعرقلة حسن المناقشات ذلك بعد إعداره، ممّا يوحي أنه لأي شخص كان حق حضور الجلسات حتى ولم يكن له صفة العضوية، وهذا ما يؤكد العلنية التي تتسم بها، والتي تجسد بدورها الشفافية من خلال الرقابة الممارسة على عمل هيئة المداولة على المستوى الولائي من طرف السلطة الشعبية⁽¹³⁹⁾.

ولقد اهتم المشرع بحق الاطلاع على المعلومات والوثائق والحصول عليها في سياق إضفاء الشفافية على أعمال المجلس الشعبي الولائي، بحيث تنص المادة 32 من القانون المذكور أعلاه على أنّ: " لكل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته. ... " ⁽¹⁴⁰⁾، ولقد اهتم المشرع بواجب الإعلام ونشر المعلومات والنتائج تجسيدا للشفافية، وذلك في كل من نص المادة 60 و125 من قانون الولاية، السالف الذكر، بحيث ألزمت الأولى، المكتب المؤقت بضرورة أن يتم إلصاق محضر النتائج النهائية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي في مقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبات البلدية، وألزمت الثانية نشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما للأحكام التي تسحب علي قرارات الوالي المنفذة لمداولات المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁴¹⁾.

¹³⁸ - أنظر نص المادة 18 من القانون رقم 07-12، يتعلّق بالولاية، المرجع السابق.

¹³⁹ - أنظر نص المادة 26 ونص المادة 27، المرجع نفسه.

¹⁴⁰ - مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية الملزمة باحترام الحياة الخاصة للمواطن وبسرية الإعلام والنظام العام، بطبيعة الحال، راجع أحكام نص المادة 32، المرجع نفسه.

¹⁴¹ - أنظر نص المادة 60 ونص المادة 127، المرجع نفسه.

في الأخير ومن خلال دراساتنا لهاذين القانونين- قانون البلدية والولاية- نستنتج أنّ المشرّع لم يبين فيهما دور منظمات المجتمع المدني إلا عبر مشاركة أعضائها كالفرد، كما أنّهما يتسمان بالإبهام لا يسمحان حقيقة بإشراك المواطنين في تسير الشأن المحلي، ذلك لكثرة إحالة المشرّع إلى التنظيم والذي تكون فيه النصوص لم تصدر بعد، لتنال بذلك الشفافية الإجحاف.

2- بالنسبة لقانون الفساد ومكافحته: تكريس صريح

عرف البعض "الفساد الإداري" بأنّه: "تلك النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري وتؤدي إلى الانحراف عن الأهداف الأساسية والتي يفترض أن تكون مجسدة لطلبات الجمهور، لحساب أهداف خاصة وهو على هذا الأساس يعتبر حالة من حالات التخلف الإداري"⁽¹⁴²⁾.

إنّ مدلول الإدارة بالشفافية كآلية لمكافحة الفساد الإداري، مفهومان متعاكسان في الاتجاه ولا يلتقيان، وإن حل أحدهما في الإدارة العمومية غاب الآخر. والفرق بينهما أن الشفافية تعدّ من العناصر الفعالة التي تساهم في تنمية الدول ورفي خدماتها وتساعد على نشر الرّخاء والسعادة في المجتمع، بينما الفساد الإداري إذ ما انتشر بأي دولة أُنْهك قواها الاقتصادية ودمر بناها التحتية وساهم في تفكيك أصولها⁽¹⁴³⁾.

و إدراكا ووعيا بذلك راهن المشرّع الجزائري في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁴⁴⁾، على تكريس الشفافية، وبذلك أكدّ نص المادة الأولى منه أنّ قانون الفساد ومكافحته يهدف إلى دعم التدابير الرّامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص، تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁴⁵⁾، فأسس المشرّع بذلك على تأصيل وتعميم مبدأ الشفافية في كلا من القطاعين العام والخاص. فبالنسبة للقطاع العام خصّ الوظائف العامة بأحكام تصون نزاهتها، كما

¹⁴²- المزلقي علي، المرجع السابق، ص.284.

¹⁴³- بوخسارة سيف الدين، المرجع السابق، ص.07.

¹⁴⁴- قانون رقم 06-01، مؤرّخ في 20 فيفري 2006، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، معدّل ومتّم بالأمر رقم 10-05، مؤرّخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010، ومعدّل ومتّم بالقانون رقم 11-15، مؤرّخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 10 أوت 2011، معدّل بالقانون رقم 22-08، مؤرّخ في 05 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

¹⁴⁵- أنظر نص المادة الأولى، المرجع نفسه.

عكف على تأطير قواعد إبرام الصفقات العمومية، ليس هذا فحسب بل وقام المشرع بإدراج مبدأ الشفافية في تسيير المال العام⁽¹⁴⁶⁾. أرسى المشرع في نص المادة 11 من القانون المذكور أعلاه مبدأ الشفافية في كنف علاقة الإدارة بالجمهور، إذ رصد جملة من التدابير التي يقع إلزاما على الإدارة اعتمادها⁽¹⁴⁷⁾.

يشهد على القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أنه يعدّ منعرجا حاسما في مجال الضبط والتوحيد التشريعي لأطر الشفافية وتحديدتها بصفة صريحة وشاملة ومثل هذه المبادرة من شأنها إقامة نخضة مستديمة ضدّ مخاطر الفساد، وذلك عبر ضمان حرية إذاعة المعلومات وإمكانية النفاذ إليها آتيا وفعليا، لكن لا يزال هذا المسعى ناقصا، بسبب الجمود الذي أضفاه المشرع على آليات الشفافية المرصودة، إذ اكتفى بحصرها تشريعا، دون الإحالة إلى التنظيم الذي يؤطرها⁽¹⁴⁸⁾.

ثانياً-المقاربة التنظيمية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر

حظيت الشفافية باهتمام السلطة التنظيمية، فبالعودة إلى النصوص التنظيمية، نجد أنّ المشرع الفرعي حرص على بذل الجهود لإرساء وتقوية الشفافية، ويتجلى ذلك خاصة من خلال المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن (1)، وكذا في المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية (2).

1-بالنسبة للمرسوم 88-131

يعتبر المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن الانطلاقة الأولى لإرساء الشفافية في الإدارة العمومية الجزائرية⁽¹⁴⁹⁾، بل ويعتبر أهم إصلاح عرفته الجزائر يتعلق بتنظيم وبصفة مباشرة موضوع علاقة الإدارة بالمواطن، ويقضي على البيروقراطية في الإدارة العمومية، لذلك قلنا سابقا أنّ المشرع الفرعي قد سبق كل من المؤسس الدستوري والمشرع في إطلاق بوادر الشفافية. فغياب علاقة منظمة بين الإدارة العمومية والمواطن يعني بالضرورة عدم تحقق دور الشفافية.

يعتبر المرسوم السالف الذكر الأداة المرجعية لتنظيم العلاقة بين الإدارة والجمهور، يضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تدعم الشفافية في الإدارة العمومية والحد من الغموض والسرية في التعاملات

¹⁴⁶- أنظر نص المادة 9 ونص المادة 10 من القانون رقم 06-01، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدّل ومتمّم، المرجع السابق، وأنظر: بوادي مصطفى، "حماية الوظيفة العامة كإجراء وقائي من الفساد في الجزائر"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة مستغانم، المجلد 03، العدد 02، 2020، ص.ص. 114-143.

¹⁴⁷- راجع أحكام نص المادة 11 من القانون رقم 06-01، يتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

¹⁴⁸- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص.41.

¹⁴⁹- مرسوم تنفيذي رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق.

الإدارية⁽¹⁵⁰⁾، لذلك جاء نص المادة الأولى منه تنص على ما يلي: "ينظم هذا المرسوم العلاقات بين الإدارة والمواطنين"، تضمّن هذا المرسوم 42 مادة وزعت ضمن أربعة فصول، حسب القسم الأوّل من الفصل الثاني، و من المادة 8 إلى 11 تضمّن التزامات معينة على الإدارة أهمها التزام الإدارة بإعلام المواطنين بالتنظيمات والتدابير التي تسطرها، من بينها نجد النّشر بانتظام المناشير، المذكرات، والآراء التي تهم المواطن، يتمّ النّشر أيضًا إمّا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية أو في النّشرة الرسمية للإدارة المعنية⁽¹⁵¹⁾.

ولقد أقرّ حقّ التّفاد إلى المعلومة، وذلك بالسماح للمواطنين الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية، عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان أو تسلم نسخة منها على نفقة الطالب لها، بشرط ألاّ يضر ويفسد الوثيقة مع المحافظة على السر المهني وحرمة الحياة الخاصة للأفراد⁽¹⁵²⁾، منح هذا المرسوم أيضا الحق للمواطنين بالاطلاع على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، كما تضمّن أيضا أحقيتهم في الاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية شريطة مراعاة البيانات الموجودة في دائرة المحفوظات مع التزام جميع الموظفين باحترام هذا الحق-حق الاطلاع-وإلاّ سوف تسلط عليهم عقوبات في حالة الإخلال بواجباتهم⁽¹⁵³⁾. ناهيك عن نص المادة 26 من ذات المرسوم، والتي أقرت بإمكانية استعمال سبل الإعلام المتمثلة في البريد والهاتف⁽¹⁵⁴⁾.

في الأخير نقول، بالرغم من أنّ المرسوم 88-131، شكل نقطة انطلاق وتحوّل حقيقيين نحو إرساء علاقة قانونية واضحة بين الإدارة والمواطن، وذا أهمية قصوى في إرسال الشفافية، إلا أن قلة النصوص المطبقة له يجعله غير مفعّل لا قانونا ولا إداريا، فالوضع أضحى يتطلب إعادة وضع إطار قانوني وعلى وجه السرعة ذو طبيعة قانونية تتمّ عن إرادة المواطن الحقيقية بواسطة ممثليه، فمن غير المعقول تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن والتي تعتبر عصب الدولة بمجرد مرسوم⁽¹⁵⁵⁾.

150- أوكيل محمد أمين، "سياسة الانفتاح الإداري على الجمهور في القانون الجزائري: بين مقتضيات الشفافية وقيود السرية"، المرجع السابق، ص.267.

151- أنظر على التوالي نصوص المواد 8-11، من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق.

152- أنظر نص المادة 10، المرجع نفسه.

153- راجع أحكام نص المادة 10، المرجع نفسه، وأنظر: عيبدلي صونية، ماي حبيبة، المرجع السابق، ص. 28 و 29.

154- أنظر نص المادة 26، من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق.

155- زعباط عمر، "مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية"، دفا تر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة،

المجلد 12، العدد 02، 2020، ص.68.

2- بالنسبة لتنظيم المتعلق بالصفقات العمومية

تكتسي "الصفقات العمومية" أهمية كبيرة في تنمية اقتصاد الدولة وتشكل أهم مضمار تتحرك فيه الأموال العامة وهي الوسيلة القانونية الممنوحة للإدارة العمومية لإنجاز المشاريع العامة، نظراً لما تتطلبه من اعتمادات ومبالغ طائلة تنفقها الخزينة العامة بحكم طابعا المالي، وإذا عكسنا الاتجاه قليلاً نجد أنّ الصفقات العمومية تشكّل مرتعاً للفساد والمجال الأكثر تعرضاً له، لذا وجب وضع نظام قانوني محكم يبنّي على الشفافية في ممارسة الأمور، خاصة فيما يتعلق بإجراءات إبرام الصفقات، حفاظاً على المال العام. يقصد بالشفافية في مجال الصفقات العمومية الوضوح والعلانية والكشف عن أعمال الإدارة العمومية، وضرورة إعلام الجمهور برغبتها في التعاقد، والإعلان عن كل المعلومات المتعلقة بالصفقة⁽¹⁵⁶⁾.

إنّ المتمعن في المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁽¹⁵⁷⁾، يجد أنّ في جعبته تنوعاً في عمليات إثبات أعمال دور الشفافية، من خلال جملة من الإجراءات والضوابط الواجبة على الإدارة إتباعها في مختلف العمليات الإدارية الناتجة عن إبرام الصفقات العمومية، تهدف جلها إلى إضفاء النزاهة، الحياد، المصداقية، في إطار إبرام الصفقات العمومية.

أسس المرسوم المذكور أعلاه في ظلّ نص المادة 5 منه على تأطير الصفقات العمومية بإخضاعها لمبادئ المساواة، الشفافية، وحرية الوصول إلى الطلبات العمومية، ذلك بنصها على: "لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات".

وإعمالاً بذلك تضمّن المرسوم تكريسا للشفافية، على ثلاث مراحل، تتعلق الأولى بإرسائها في الفترة السابقة لاختيار المتعاقد عن طريق أعمال الشفافية أثناء إعداد الصفقة العمومية، الإعداد المسبق لمشروع الصفقة العمومية والإعلان عنها⁽¹⁵⁸⁾، وتكون الثانية أثناء سير الإجراءات المتعلقة

¹⁵⁶ - عيادي نوال، بوكعبور إلهام، مبدأ الشفافية في الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، فرع: القانون العام، تخصص: القانون العام المعقم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل، 2019، ص.05.

¹⁵⁷ - مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر. ج. ج.، عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.

¹⁵⁸ - أنظر نصوص المواد: 9، 5، 26، 27، 61، 64، 65، و 95 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

بإيداع العروض و تقييمها وذلك بتحقيق إطار المساواة أثناء تحضير وإيداع العروض تمكين المترشحين من الوثائق المتعلقة بالمنافسة، تحديد آجال تحضير وإيداع العروض، تفعيل مبدأ المنافسة أثناء فتح الأظرفة وتقييم العروض بعينية جلسات فتح الأظرفة ومنع التفاوض مع المترشحين⁽¹⁵⁹⁾. وتنطوي الثالثة بإعمال الشفافية أثناء اختيار المتعامل المتعاقد، ويكون ذلك في إطار موضوعية الاختيار كأساس لمبدأ الشفافية، مع ضرورة تلاؤم معايير الاختيار مع موضوع الصفقة⁽¹⁶⁰⁾.

تجدر الإشارة إلى أنه ورغم عرضنا لجهود إعمال الشفافية فيما سبق، إلا أنها تبقى تمارس بصفة بدائية للأسف في زمن وجود الميكانزمات العصرية، بحيث ومع كل ما تقدم لم ينص المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على إلزامية الإعلان الإلكتروني، كما وتشهد الإطار القانوني للبوابة الإلكترونية للصفقات العمومية تجميدا ولم يصدر القرار الوزاري المسير لها إلى حد الآن⁽¹⁶¹⁾.

المطلب الثاني

المناخ المؤسسي للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر:

الآليات الهيكلية

إن خصائص التطور والانسحاب التي تطبع قرائن الشفافية جعلت من التدابير الرقابية غير كافية، ففحوى الشفافية يرتبط بمجموعة من الركائز المتعلقة بتسيير الشأن العام والتي تتطور بتطور مستجدات هذا الأخير. ومن خلال ذلك عزمت السلطة في إطار استراتيجيتها الراهنة لمكافحة الفساد على استحداث أجهزة متكاملة فيما بينها من أجل التّهوض بمعالَم الشفافية، وبهذا سنتناول الهيئات المتخصصة التي أنشئت لذلك (الفرع الأول)، ثم نعرض على تلك التي جعلت الشفافية رهان أساسي لها (الفرع الثاني).

¹⁵⁹- أنظر نصوص المواد: 63 و 64، 66، 70، 80، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

¹⁶⁰- أنظر نص المادة 78 ونص المادة 82، المرجع نفسه.

¹⁶¹- بوزيدي خالد، "الإشكالات القانونية والعملية التي يثيرها تطبيق قانون الصفقات العمومية 15-247 في مجال الشفافية وسرعة الإجراءات (دراسة نقدية)"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة تلمسان، المجلد 01، عدد 02، 2016، ص.155.

الفرع الأول

إنشاء هيئات متخصصة لتكريس الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في

الجزائر

يقصد بالهيئات المتخصصة لتكرس الشفافية، تلك التي تقوم بتطوير الشفافية وتساهم في القضاء على الفساد بشتى أنواعه، وستتطرق إلى ذلك من خلال دراستنا للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد (أولاً)، ثم الديوان الوطني لقمع الفساد (ثانياً)، وفي الأخير السلطة الدستورية المستقلة لتأمين شفافية الانتخابات (ثالثاً).

أولاً- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية استشارية منصوص عليها في نص المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تنص على أنه: " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة"⁽¹⁶²⁾. وهي ما كانت تسمى بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سابقاً، والمنصوص عليها في نص المادة 18 من القانون 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته السالف الذكر⁽¹⁶³⁾.

تتمتع السلطة العليا للشفافية بالاستقلالية والشخصية المعنوية، كما وتحظى بصلاحيات ومهام متنوعة، بحيث يؤكد نص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على مهام هذه السلطة، بحيث تقوم بوضع الاستراتيجيات الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وكذا السهر على تنفيذها ومتابعتها، كما وتقوم بمجال ووضعها في متناول الأجهزة المختصة، مع إخطار مجلس المحاسبة، السلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات وإصدار الأوامر عند الاقتضاء، وكذا المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية و الوقاية والمكافحة من الفساد والمساهمة في اختلافية الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية من الفساد⁽¹⁶⁴⁾.

ارتقى التعديل الدستوري لسنة 2020 بالسلطة العليا للشفافية وجعلها هيئة استشارية، ورقابية متحركة ومستقلة عن الرئاسة، وبإجراءات واضحة ومباشرة، وهذا ما أكدت عليه أحكام نص المادة

¹⁶²- أنظر نص المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

¹⁶³- أنظر نص المادة 18 من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

¹⁶⁴- أنظر نص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

2 من القانون 08-22⁽¹⁶⁵⁾، والتي جاءت تجسيدا لنص المادة 205 من التعديل الدستوري السالف الذكر. كما تسعى أيضا لمساعدة وتدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد وتكمن أهميتها كونها تعمل على التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد و اقتراح آليات مناسبة لتحسينها و تتلقى تصريحات بالامتلاكات و ضمان معالجتها ومراقبتها، و تقوم بالتعاون مع الهيئات المنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته مع إعداد تقارير دورية عن تنفيذ التدابير و الإجراءات الشفافية و الوقاية من الفساد ، مع إعداد تقرير سنوي ترفعه لرئيس الجمهورية وإعلام الرأي العام بمحتواه⁽¹⁶⁶⁾، و نجدها تقوم بالتحريات الإدارية وكذا المالية⁽¹⁶⁷⁾.

ثانياً - الديوان الوطني لقمع الفساد ومكافحته

تعزيزا لمسعى الدولة في مكافحة الفساد، تم إنشاء الديوان الوطني لقمع الفساد ومكافحته بمناسبة تعديل قانون الفساد سنة 2010، والذي تم تنظيمه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المعدل والمتمم والذي حدد تشكيل الجهاز المركزي لقمع وتنظيم الفساد وكيفية سيره⁽¹⁶⁸⁾. يأتي إنشاء هذا الديوان في إطار سعي الدولة لمضاعفة الجهود لمكافحة الفساد وتحقيق الشفافية من خلال تعزيز دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته - قبل تغييرها بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - ، أين كانت هذه الأخيرة مقتصرة على تنفيذ سياسة وقائية على المستوى الوطني، وعلى مستوى التعاون الدولي، في حين مهمة الديوان تنحصر في البحث والتحري جرائم الفساد⁽¹⁶⁹⁾.

¹⁶⁵- أنظر نص المادة 2 من قانون 08-22، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلاتها وصلاحياتها، المرجع السابق.

¹⁶⁶- هالطاني أحمد، "قانون إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 08-22 - أي تغيير وأي جدوى"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 8، العدد 1، ص. 349.

¹⁶⁷- أنظر نص المادة 5 من القانون رقم 08-22، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحيات، المرجع السابق.

¹⁶⁸- مرسوم رئاسي رقم 11-426، مؤرخ في 08 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، ج. ر. ج. ج.، عدد 68، صادر في 14 ديسمبر 2011، معدّل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209، مؤرخ في 23 جويلية 2014، ج. ر. ج. ج.، عدد 46، صادر في 31 جويلية 2014.

¹⁶⁹- بن عيسى نصيرة، لعويجي عبد الله، "الديوان المركزي لقمع الفساد"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، المجلد 08، العدد 02، 2021، ص. ص. 592-607، ص. 595.

بالعودة إلى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المذكور أعلاه، نجد أن نص المادة 5 منه حددت صلاحيات على الديوان قيام بجمع كافة المعلومات التي تتيح الكشف عن أعمال الفساد ومكافحتها وحالة ذلك واستغلالها، كما تقوم بجمع الأدلة وإجراء التحقيقات في ومواقع الفساد وإحالة الجناة للمثول أمام السلطة القضائية المختصة، وكذلك نجد الديوان يقترح على السلطات المختصة كل تدبير من شأنه الحفاظ على حسن سير التحقيقات التي يقوم بها، والعمل على تطوير التعامل والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية⁽¹⁷⁰⁾، وتنص المادة 21 من ذات المرسوم، على ضباط وأعاون الضابطة العدلية التابعين للديوان وإدارات الضابطة العدلية، الذين يقومون بالتحقيق و يتشاركون ويتعاونون باستمرار لمصلحة العدالة⁽¹⁷¹⁾.

ثالثاً - السلطة الدستورية المستقلة لتأمين شفافية الانتخابات

جاءت إدارة السلطات العليا بدسترة السلطة الوطنية للانتخابات، بغرض الاستجابة لمطالب الشعب في تنظيم انتخابات نزيهة وشفافة، وقد بدأت هذه السلطة باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لإعداد عملية الانتخابات، بدءاً من استدعاء هيئة الناخبين وحتى إعلان نتائج المؤقتة بكامل النزاهة والشفافية، مع استماد هذه السلطة المستقلة سيادتها من قبل الشعب، حيث يمارسون حرية اختيارهم لتحقيق الديمقراطية والشفافية في عملية التصويت تمتعت السلطة بصلاحيات واسعة في تكريس وتعزيز نظام الديمقراطية والإشراف على عملية التصويت⁽¹⁷²⁾.

ولقد جاء تعديل الدستور بدسترة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ضمن الباب الرابع تحت عنوان مؤسسة الرقابة الفصل الثالث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وبضمانة أساسية لاستقلالية هذه السلطة بالشفافية ونزاهة في العملية الانتخابية وتحقيق الإرادة الشعبية.

وقد تم تأسيسها عن طريق الانتخاب في 14 سبتمبر 2019 ومقرها الجزائر العاصمة، وأنشأت من قبل رئيس الدولة خلال قانون عضو يبعد أن أخذ برأي المجلس الدولة مصادقة البرلمان، وأول انتخابات نظمتها هذه السلطة هي التي جرت يوم 12 ديسمبر 2019، تحظى السلطة المستقلة

¹⁷⁰ - أنظر نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية تسييره، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

¹⁷¹ - أنظر نص المادة 21، المرجع نفسه.

¹⁷² - قوادري عبد النور، "السلطة العليا الوطنية المستقلة للانتخابات والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة المجلس الدستوري، عدد خاص 14، 2020، ص.128.

للاتخابات بصلاحيات واسعة وتمّ تعزيز استقلاليتها بغرض تحقيق النزاهة والشفافية وعدم التحيز عند ممارسة السلطة لمهامها⁽¹⁷³⁾. ولقد أكد على ذلك الفصل الثاني من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على هذه الصلاحيات وأكد عليها وعلى الهدف منها -تحقيق الشفافية-⁽¹⁷⁴⁾.

الفرع الثاني

جعل الشفافية رهان أساسي لهيئات أخرى مستحدثة

جعلت الشفافية رهان لبعض من الهيئات الأخرى، تتمثل هذه الهيئات في كل وسيط الجمهورية (أولاً)، المرصد الوطني لحقوق الإنسان (ثانياً)، المرصد الوطني للمرفق العام (ثالثاً).

أولاً - مؤسسة وسيط الجمهورية

تأسيس وسط الجمهورية في النظام القانوني الجزائري وارتبط بمبادرات إيجابية وسلبية، حيث صدر منشور وزاري عام 1986 يتضمن إنشاء وسيط إداري محلي على مستوى كل ولاية، يعين بقرار من الولاية، بعد تحرير ملف البيروقراطية، تم اتخاذ مجلس الوزراء لإنشاء وسط وطني يهتم بمشاكل المواطنين وطعونهم غير القضائية، والذي يساعدهم في أداء مهامهم على المستوى المحلي، لكن هذا الإجراء لم يعرف أي تطبيق.

كما تمت الإشارة ضمناً إلى مؤسسة الوسيط في إطار المرسوم رقم 88-131 الذي نص على إنشاء الهياكل الوطنية والمحلية التي تبت في التماسات المواطنين، لكن لم يتم تنصيب هيئة الوسيط إلى غاية 1996 وفقاً، لكن تمّ إلغاؤه⁽¹⁷⁵⁾، وأخيراً في سنة 2020 وبموجب المرسوم الرئاسي 20-45 تم إعادة تنظيم مؤسسة رئيس الجمهورية⁽¹⁷⁶⁾.

يتم تعيين وسيط رئيس الجمهورية بحسب المادة 12 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر، وهو بدوره يسعى إلى إعداد حصيلة سنوية من أعماله، ويرفع تقريراً بشأنها لرئيس الجمهورية ويرفق

¹⁷³- أنظر نص المادة 202 و203 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

¹⁷⁴- أنظر على التوالي نصوص المواد من 6-17، من القانون العضوي رقم 19-07، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019. (ملغى)

¹⁷⁵- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص. 165.

¹⁷⁶- مرسوم رئاسي رقم 20-45 مؤرخ في 15 فيفري 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج.، عدد 9، صادر في 19 فيفري 2020.

التقرير بقدراته فيما يخص جودة الخدمات التي يقدمها مع أنه يقدم اقتراحات وتوصيات وهذا حسب نص المادة 7 من المرسوم الرئاسي⁽¹⁷⁷⁾.

لوسيط الجمهورية صلاحيات التحريات التي تسمح له بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية أن يقوم بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامه بغرض إخطار أي إدارة أو مؤسسة يمكن أن تقدم له أي مساعدة مفيدة، كما له الحرية في الاطلاع على الملفات السابقة، ويقوم أيضا اقتراحات كفيلة بتحسين تسيير المرفق المعني أو تنظيمه، وعلى الإدارات التي تم إخطارها أن تقدم في الآجال المعقولة كل الأجوبة عن المسائل المطروحة وفي حال لم يلق وسيط الجمهورية الجواب المرضي عن طلباته يخطر رئيس الجمهورية بذلك⁽¹⁷⁸⁾. تعد مؤسسة وسيط الجمهورية وسيلة هامة في توطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن، وفي سبيل ذلك زودت بمجموعة هامة من الوسائل التي تهدف إلى تحقيق وتجسيد منظور الشفافية في إطار علاقة الإدارة بالمواطن.

ثانياً- المرصد الوطني لحقوق الإنسان

يعد المجلس الوطني لحقوق الإنسان لبنة جديدة تندرج ضمن الإصلاحات الدستورية الساعية إلى الالتزام بالمعايير الدولية في مجال حقوق الإنسان، كما حل المجلس محل اللجنة الوطنية للاستشارية لحقوق الإنسان التي تفاقم عجزها في الارتقاء بالمنظومة الحقوقية⁽¹⁷⁹⁾، وقد جاء المجلس بإطار قانون مغاير والذي استحدث لأول مرة بموجب تعديل الدستوري لسنة 2016 وبقيت نفس المادة في التعديل الدستوري الأخير⁽¹⁸⁰⁾، في حين نجد المجلس الوطني حل محل اللجنة الوطنية لترقية وحماية حقوق الإنسان التي كانت تمارس عملية الرقابة، فالمجلس جاء مواكبا للتحويلات على المستوى الدولي وكان ذلك طبقا لقانون 16-13 المتعلق بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان، وقد نصت المادة 2 منه على أن المجلس هيئة مستقلة يوضع لدى رئيس الجمهورية ضمان دستوري⁽¹⁸¹⁾، يعمل على

¹⁷⁷- أنظر نص المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، المرجع السابق.

¹⁷⁸- سماي بلال، ميلي زينب، النظام القانوني لوسيط الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مسيلة، 2022، ص. ص. 22 و23.

¹⁷⁹- بن عيسى أحمد، " المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، عدد 02، جامعة الأغواط، 2017، ص. 263.

¹⁸⁰- أنظر نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

¹⁸¹- أنظر نص المادة 2 من قانون رقم 16-13، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

ترقية حقوق الإنسان مع تمتع المجلس بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري ويتبين اختصاصات المجلس في المواد 4 و 5 و 6 من قانون 16-13 المتعلق بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان (182).

ومن خلال ما جاء في المادة 212 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على: "يتولى المجلس مهمة الرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان" وبالرجوع لنفس المادة في فقرتها الثانية نجد: "يدرس المجلس، دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبلغ إلى علمه، ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن. ويعرض نتائج تحقيقاته على سلطات الإدارة المعنية، وإذا اقتضى الأمر على الجهات القضائية المختصة. يبادر المجلس بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال لترقية حقوق الإنسان".

وكذا نجد أنه: "ييدي آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها". من خلال هذه المادة نجد لا بد من الإنذار المبكر في حالات التوتر والأزمات التي تنهك حقوق الإنسان والإبلاغ السلطات المختصة، ويتلقى الشكاوى بشأن المساس بحقوقهم وكما أنه يمكن أن يقدم اقتراحات وتوصيات.

ولقد أجرت وكالة الأنباء الجزائرية في 08 فيفري 2023، اتفاقية التعاون بين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحة ومرصد الوطني، وبهذه المناسبة أكد السيد بن براهيم أن "الاتفاق يأتي بغرض إضفاء صفة الوقاية القبلية التي تعتمد على تثقيف المواطن حتى يستطيع تطوير قدراته التي تمكنه من إدارة شؤون الجمعيات بعيدا عن كل أشكال الشبهات"، بالإضافة إلى تعزيز ثقافة المواطنة حول الإخطار الذي "يشكل آلية وقائية تبني نمط حكامه يعزز الشفافية أكثر على المستوى المحلي والوطني" (183).

182- انظر نصوص المواد 4-6 على التوالي من قانون 26-13، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، المرجع السابق.

183- وكالة الأنباء الجزائرية، اتفاقية تعاون بين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمرصد الوطني للمجتمع المدني، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.aps.dz/ar/economie/>، تم الاطلاع عليه 17 جوان 2023، على الساعة 11:23.

ثالثاً- المرصد الوطني للمرفق العام

يعتبر المرصد الوطني للمرفق العام آلية وهيئة مؤسساتية استحدثت من أجل ترقية المرفق العام والنهوض بمستوى الخدمات العمومية التي يقدمها للمرتفقين⁽¹⁸⁴⁾، ونجد أن المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 16-03 وكذا المادة الثانية من نفس المرسوم اعتبرته هيئة استشارية والتي يقصد بها تلك الهيئات الفنية التي تعاون الأعضاء السلطة الإدارية بالآراء المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصاته⁽¹⁸⁵⁾. وتتميز مهام المرصد الوطني للمرفق العام بالتنوع على النحو الذي يفتح له مجال التدخل في تطوير تسيير المرفق والارتقاء بالأداء والخدمات مع المعايير الراشدة كما تنفرد به الصلاحيات هذا الجهاز أنها تساهم كلها في التعزيز مقتضيات الشفافية الإدارية والتّزاهة⁽¹⁸⁶⁾.

كما نجد المواد 4،3 و5 تبين أنّ المرصد الوطني للخدمة العامة يلعب دوراً محورياً في ترسيخ ملامح الانفتاح المدني للجمهور من خلال منحه صلاحيات تتعلق بتثمين الأطر المختلفة التي أقرها قانون للوقاية من الفساد ومكافحته كإجراءات إلزامية لتجسيد هذا الهدف، فضلاً عن مساهمتها في تشجيع الإجراءات التي تسهل الوصول إلى المعلومات الإدارية، وكذلك تفعيل حق المواطن في الحصول على الرد على شكاويهم، لذلك تم تكليفه بصلاحيات موسعة في مجال تحديث المرافق العامة، سواء بشكل فردي أو بشكل مشترك و خصص المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المرصد بصلاحيات جديدة تتجلى في مهمة أخلفة المرفق العام⁽¹⁸⁷⁾. وبغرض تحسين هذا المرصد أكثر وأكثر دعا في تقريره السنوي لسنة 2018 بإعطاء استقلالية أكبر للجماعات الإقليمية وكذا تجسيد المواطنة التشاركية، و إجراء تحقيقات ميدانية حول نوعية خدمات المرافق، و كذا المساعدة في اتخاذ القرار بالتوفير الدائم للمعلومات و اهتم بضرورة تطوير آليات العمل و مواكبة التطورات بتعميم استعمال أدوات التكنولوجيا و الرقمنة للقضاء علي المحاباة⁽¹⁸⁸⁾.

¹⁸⁴- بن أعراب محمد، بن شناف منال، "مشاركة المواطن في تجسيد سياسية المدينة من أجل مدن تشاركية"، مجلة الأدب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 17، العدد 03، 2020، ص. 103.

¹⁸⁵- مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 07 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج. ر. ج.، عدد 02، صادر في 13 جانفي 2016.

¹⁸⁶- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص. 167.

¹⁸⁷- أنظر نصوص المواد 2-4 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، المرجع سابق.

¹⁸⁸- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص. 169.

رابعاً- مجلس المحاسبة

اهتم المشرع بتفعيل أجهزة الرقابة كونها تنصب أساساً على مكافحة الفساد، وإرساء الشفافية والتحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أمّا غرضها فهو تبيان الخطأ من أجل التقويم ومنع تكراره، لهذا قلنا أنّ هذه الأجهزة تهدف أساساً إلى ضمان سير وأداء الوظيفة العامة بشفافية ونزاهة بعيداً عن الانحراف والفساد⁽¹⁸⁹⁾. فهي بمثابة صمام الأمان. تختلف الأجهزة المعنية بالرقابة الإدارية وإرساء الشفافية باختلاف النشاط الإداري محل الرقابة، ومن بين الأجهزة التي أناطها المشرع بهذه المهمة نجد " مجلس المحاسبة".

يعتبر مجلس المحاسبة من أهم المؤسسات الرقابية التي أولاهها المشرع أهمية وذلك بالنص عليه في الدساتير السابقة وكذا دستور سنة 1996، بموجب نص المادة 170 منه⁽¹⁹⁰⁾. ويخضع مجلس المحاسبة حالياً في تنظيمه وتسييره لأحكام 20-95 لمعدّل والمتمّم⁽¹⁹¹⁾، كما أنّه يتمتع بنظام داخلي يتضمنه المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁽¹⁹²⁾.

إنّ المتصفح في كلاهما، يجد أنّ مجلس المحاسبة يتمتع بصلاحيات متنوعة، من بينها صلاحيته القضائية ومراجعة لحسابات المحاسبين العموميين ومراقبتهم لتسيير المالي للأمرين بالصرف، و أصبح يملك أيضاً سلطة التوقيع الجزاءات بنفسه دون اللجوء إلى الجهات القضائية⁽¹⁹³⁾. كما أنّه يتمتع أيضاً مجلس المحاسبة بتبنيه تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس ، ويتعدى رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء والتسيير أي تقييم نوعيه تسيير الأموال العمومية على أساس المعيار الأساسي المستوحى من مبادئ الحكم الراشد، ألا وهو مبدأ الفعالية

189 - بن الدين فاطمة، "مجلس المحاسبة كآلية للحد من الفساد في الجزائر"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي البيض، المجلد 02، العدد 02، ص.04.

190 - أنظر نص المادة 170 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، معدّل ومتمّم، المرجع السابق.

191 - أمر رقم 20-95 مؤرّخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.، عدد 39، صادرة في 1995، معدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 10-02، مؤرّخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في 01 سبتمبر 2010.

192- مرسوم رئاسي رقم 95-377، مؤرّخ في 20 نوفمبر 1995، يتعلّق بالنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.، عدد 72، صادر في 26 نوفمبر 1995.

193 - حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق، للتفصيل في ذلك عد إلى: بن الدين فاطمة، المرجع السابق، ص.05.

الفصل الثاني: التأصيل البنوي للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر

والكفاءة وأيضا نجده يحقق نتائج وفق الحاجات مع الاستعمال الجيد للموارد والعمل العمومي بمعنى تحقيق أفضل استخدام للموارد⁽¹⁹⁴⁾.

¹⁹⁴- بن حسين سليمة، " دور مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الرشيد في الجزائر"، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، المجلد 06، العدد 02، 2011، ص. 69.

المبحث الثاني

واقع الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر

: إشكالات، عراقيل وحدود

يتعلق تقدم الأمم بمدى تطور نظامها القانوني والعوامل المنظمة والمنتظمة فيه، وتنظيم سلوكياتها وأداء إدارتها وعلاقتها مع المواطنين، ويجسد هذا بشكل خاص من خلال مبدأ الشفافية، الذي يشكل نظيراً لمبدأ السرية السائد في الإدارة العامة في الماضي، وبسبب كل ما عرفته الإدارة العمومية الجزائرية و الجهودات التي بذلتها الدولة في تحسينها، نجد أنّها حظيت ببرامج تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد الإداري فيها من جهة، و باهتمام كبير لدى الدولة وعلى كافة المستويات من جهة أخرى لكون أنّها هامة وتعتبر قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولين. إلا أنه ورغم الجهود التي أرستها الدولة في ذلك إلا أن الواقع أبان على إشكالات كثيرة، ومحدودية هيكلية ومؤسسية.

وفي إطار ذلك سنحاول معرفة أبرز الإشكالات القانونية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر (المطلب الأول)، وكذا المحدودية الهيكلية والمؤسسية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الإشكالات القانونية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر

تحتل الشفافية اليوم بأهمية عالمية ووطنية حيث أنّها تعمل على تقليل الغموض والمساهمة في القضاء على الفساد خاصة في القطاعات الإدارية، وكذا القضاء على البيروقراطية، وتنعكس الشفافية في جملة من الآليات والحقوق التي لا يمكن أن تتحقق من دونها، وهذا ما جعل المشرع يحرص على تثبيت هذا المبدأ وضمان الحقوق خاصة في الإدارات العمومية، إلا أن الأمر لا يعدو أن يكون إطاراً صورياً في الواقع (الفرع الأول)، نهيك عن جلّ العراقيل المصاحبة لعملية الشفافية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإطار الصوري للتدابير الحقوقية المتعلقة بإرساء الشفافية

إنّ التحليل الدقيق للنصوص المقررة للأطر الحقوقية المتصلة بمبدأ الشفافية، يكشف صورية تكريس مجرى الأمور فيها، بسبب جمود وتيرة حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة (أولاً)، وقصور وتيرة مشاركة المواطن في صنع القرار (ثانياً)، ناهيك عن الأزمنة الغالبة على التواصل والجهود الضئيلة لترسيخ الوضوح الإداري (ثالثاً).

أولاً- جمود وتيرة حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة

يمثل حق النفاذ إلى المعلومات العمود الأساسي للشفافية، فهو الترجمة الفعلية لجوهر تحققها على أرض الواقع، كما ويعتبر من حقوق الإنسان الأساسية، ولقد زادت أهميته في الوقت الراهن نتيجة التطور التكنولوجي ووسائل الإعلام والاتصال⁽¹⁹⁵⁾، وكما بينا سابقاً تمّ تكريس حق النفاذ إلى المعلومة في التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁹⁶⁾، وكذلك في التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁹⁷⁾، كما و أنّه هناك بعض من القوانين المنفرقة التي سبقت ذلك والتي أشارت إلى هذا الحق⁽¹⁹⁸⁾، لكن ومع ذلك ما يزال غير واضح المعالم، سواء من حيث تنظيمه بقوانين أو من حيث توفير الآليات الكفيلة بحمايته⁽¹⁹⁹⁾. فالقانون الخاص بحق النفاذ إلى المعلومة والذي ينظمه ويوضحه أكثر ويرسم ملامحه لم يصدر بعد⁽²⁰⁰⁾، ممّا يبين جمود العمل به لان التكريس بغموض ودون تفصيل يعني جمود وتيرة تطبيقه. كما ويطنغي على وتيرة حق النفاذ إلى المعلومة النقص والقصور بالنظر إلى إهمال المساطر الإجرائية التي ترتبط بممارسته، ذلك بإتباع واستنفاذ شكليات وإجراءات محددة تؤدي إلى تحقيقه

195 - أيت شعلال نبيل، "التنظيم التشريعي للحق في النفاذ إلى المعلومة في الجزائر وتونس"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة بسكرة، المجلد 04، العدد 01، 2021، ص. 288.

196 - نص المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

197 - نص المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

198 - أنظر كل من: - المرسوم التنفيذي رقم 88-131، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق،

- القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، معدّل ومتمم، المرجع السابق،

- القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، المرجع السابق،

- المرسوم التنفيذي رقم 16-190، مؤرخ 30 جوان 2016، يحدّد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. ج.، عدد 41، صادر في 12 جويلية 2016.

199 - أيت شعلال نبيل، المرجع السابق، ص. 288.

200 - المرجع نفسه، ص. 275.

فعلياً، فما الهدف من تكريس حق دون آليات تطبيق، ليس هذا فحسب، فبالرغم من القصور الذي بيناه أعلاه، إلا أن وتيرة -القصور- تشتد بالنظر إلى التقييد المصاحب له وذلك بحصر المستفيدين من الحصول على المعلومة بفتة المواطنين دون الأشخاص المعنوية والأجانب، أو أرفاقه بشروط، كاشتراط مثلا توافر المصلحة في كل شخص يطلب الحصول على نسخة من مداولات المجلس الشعبي البلدي⁽²⁰¹⁾.

سجل إضافة على ذلك الضعف غير المبرر في التّحصين، بغياب ضمانات حماية ومرافقة تطبيق حق التّفاد إلى المعلومة، إذ لا يزال هذا الأخير يفتقد إلى آلة مؤسّساتية مستقلة أو جهاز متخصص في حمايته وضمّان تطبيقه⁽²⁰²⁾، فضلا عن إهدار أهم أسس الصرامة في تأديب الموظفين المخالفين لأطره، ممّا يؤكّد الإطار الصوري لهذا الحق وتردد السلطات العامة حقيقة بشأنه.

ثانياً- قصور التكريس القانوني لوتيرة مشاركة المواطن في صنع القرار

عزز المؤسس الدستوري بموجب تعديل سنة 2016 مبدأ المشاركة المحلية من خلال رفع ووضع أساس دستوري له بمقتضى نص المادة 15 منه، وهو ما أكد عليه التّعديل الدستوري لسنة 2020 بالعبارة: " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، لقد كان ذلك بمثابة أداة إصلاح عيوب النّظام التمثيلي وتكملة نقائصه متجاوزاً بذلك احتكار الإدارة لدور الفاعل الوحيد في صنع السياسات العامة، وإدخال المواطن كفاعل جديد في تسيير الشأن المحلي على اعتبار كونه المخاطب والمستفيد من القرارات التي تتخذ والمشاريع التي تنتج، وهكذا يكون المؤسس قد جمع بين مظهري الديمقراطية المحلية والتمثيلية و التشاركية في نص واحد وهو نص المادة 16، بعدما كانت مكرّسة ضمن نصين متفرقين المادتين 15 و17 بموجب تعديل سنة 2016⁽²⁰³⁾.

تعتبر عملية صنع القرار عملية واسعة، تتضمن أكثر من مرحلة وتتمثل هذه الأخيرة في البحث عن بيئة محيطة بالظروف التي تستدعي اتخاذ القرارات وتحديد الإجراءات البديلة، وكيفية اختيار هذه البدائل، إلا أن هذه العملية شهدت قصور في تكريسها القانوني حتى لا يكون للمواطن دور فعال في

201 - أنظر نص المادة 11 ونص المادة 14 من القانون رقم 10-11، يتعلّق بالبلدية، معدّل ومتمم، المرجع السابق، وأنظر نص المادة 4 ونص المادة 8 من المرسوم تنفيذي رقم 16-190، يحدد كليات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، المرجع السابق.

202- أيت شعلال نبيل، المرجع السابق، ص. 281.

203- راجع أحكام دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، معدّل ومتمم، المرجع السابق.

أي مشاركة لصنع القرار⁽²⁰⁴⁾، ويشمل ذلك في الاعتماد المفرط لاستعمال السرية الإدارية التي تؤدي إلى عرقلة حق المواطن في المشاركة وصنع القرارات وجعل مبدأ الإعلام الإداري مقيداً غير مطلق، نتيجة غياب قاعدة عامة تمنح للمواطن حقه في الوصول إلى المعلومات، ويظهر أيضاً أنّ الإدارة تستعمل مبدأ السرية كحجة لضمان تسيير النشاطات الإدارية بهدف خلق طبيعة مريحة وملائمة ومستقلة للموظف العمومي، الذي يقوم بواجباته بعيداً عن أي ضغوط قد تؤثر عن نشاطاته⁽²⁰⁵⁾.

وكذا عدم وجود حماية قانونية للمواطن في الإعلام الإداري وتقييده في ممارسته، وتقليل من حريته وحقه في صنع القرارات المكرسة دستورياً، وأن تحيز الإدارة وعدم الاهتمام بدور المواطنين ومشاركتهم في العمل الإداري، هو بلا شك خطأ يؤدي حتماً إلى قصور وفشل الإدارة في تحقيق أهدافها وتغلبها على الصعاب التي تواجهها⁽²⁰⁶⁾.

ناهيك عن قصور الضمانات القانونية المقررة لحماية مبدأ المشاركة، بتأثير غموض مفهوم مبدأ المشاركة على آليات الممارسة ومحدودية مفهوم مبدأ مشاركة المواطنين في التسيير المحلي، وذلك بدء بغموض المفهوم القانوني وعدم دقة النصوص القانونية المكرسة له انطلاقاً من ضعف المفهوم الدستوري وغياب قانون خاص بتنظيم مبدأ المشاركة. ضف إلى ذلك صورية المسار التشاركي إثر الطابع غير الإلزامي لنتائج عملية المشاركة المحلية وغياب إرادة حقيقية لإشراك المواطنين في التسيير، هذا بالإضافة إلى غياب مفهوم المشاركة الإلكترونية في القانون الجزائري، وقصور المسار الإعلامي التشاركي ومحدودية الآليات التشاركية المكرسة بعدم فعالية الاستشارة المحلية وتكريس - ظاهرياً - آلية التشاور دون تحديد كيفية ممارستها، وافتقار المنظومة القانونية لأهم الآليات التشاركية. واستبعاد أهم الإجراءات التشاركية وعدم تكريس أهم الآليات المؤسساتية. وكذا قصور الضمانات القانونية المقررة لحماية مبدأ المشاركة، وغياب دور جمعي فعال كوسيلة لتجسيد مبدأ المشاركة، وعدم فعالية النصوص القانونية المقررة بمشاركة المجتمع المدني في التسيير الإداري⁽²⁰⁷⁾.

²⁰⁴- بوشنة ليلة، " مشاركة المواطن في صنع القرار ضمن الإعلام والاستشارة"، مجلة القانون والتنمية المحلية، جامعة أدرار، المجلد 03، العدد 2، 2021، ص. 14.

²⁰⁵- بوارى دليلا، "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص. 623.

²⁰⁶- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 119.

²⁰⁷- أنظر في ذلك: عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي - أم لبواقي، 2021، ص. 171 وما يليها.

ثالثاً- أزمة النظام التواصلي وجهود الضئيلة لترسيخ الوضوح الإداري

يعتبر التواصل والوضوح الإداري أهم أسس الشفافية الإدارية، فالتجّاح الحقيقي في أداء الإدارة للوظيفة التي خلقت لأجلها لا يكون إلا بتواصل وحوار حقيقيين بين العنصرين الأساسيين في المعادلة وهما الإدارة والمواطن، والذي يتحقق بإرساء أسس الوضوح والتبسيط.

لطالما سمعنا في مناط القوانين والأصول الإدارية الجزائرية عبارة " تقريب الإدارة من المواطن"، التي تنبني على قواعد عمل واضحة وتخدم رسالة الإدارة بالطريقة المثلى، دون قواعد جامدة يمكن تطويرها لتصبح بسيطة وفاعلة تواكب السرعة التي يتصف بها النظام العالمي الجديد. إلا أن الحقيقة الغالبة تقول أنّ الواقع يميزه فجوة كبيرة بين المواطن والإدارة، لا لشيء إلا لغياب مهارة التواصل والحوار بين الفاعلين الأساسيين، بل ما يزال المواطن يشتكي من العوائق الغالبة في الإدارة العمومية.

هذا رغم الجهود الكبيرة والاهتمام الذي أولته الدولة الجزائرية لعملية الإصلاح الإداري، إلا أن معظم محاولات الترميم قد باءت بالفشل، وأن الجهاز الإداري الجزائري استمر في معاناته بجملة من المعضلات أهمها البيروقراطية، والتي لا تزال إلى حد اليوم متداولة بشكل كبير في الإدارة العمومية الجزائرية⁽²⁰⁸⁾. والإدارة العمومية ما تزال تعاني من أزمة في نظامها التواصلي وإن جهود ترسيخ الوضوح الإداري ضئيلة بالرغم من التطور وظهور الإدارة الإلكترونية.

ليس هذا فحسب بل الأمر أزداد حدّة وأدى إلى ظهور معوقات ونتائج سلبية كفقدان الخصوصية والأمان وخاصة فيما يتعلق بإصدار الوثائق الإدارية السرية، وأيضاً نجد عدم قدرة فئة واسعة من المستفيدين على استخدام التكنولوجيا وتجاهلهم لطرق التعامل الإلكتروني، أيضاً التخوف من التقنيات الحديثة وعدم الاقتناع بالتعاملات الإلكترونية خوفاً عما يمكن أن تؤديه من مساس وتهديد لعنصري الأمن والخصوصية في الخدمات العامة، غياب الرؤية الاستراتيجية الواضحة بشأن استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصال بصورة عامة تضمن الانتقال السليم للإدارة الإلكترونية على مستوى المرافق العامة خاصة أمام تشعب وتعسر الواجبات الموكلة لهذه الأخيرة وحساسيتها كونها المتعامل المباشر مع المواطنين⁽²⁰⁹⁾ المتخوفين أصلاً منها لغياب جهود لإرساء ثقافة التواصل والحوار، و

²⁰⁸- فرطاس فتيحة، المرجع السابق، ص. 311.

²⁰⁹- بوكساني عبد الحق، طنكة بلال، عصرنة الإدارة العمومية ومساهمتها في تقريب الإدارة من المواطن دراسة حالة الجماعات المحلية: ولاية المدية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول الماستر في علوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص: إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة يحيى فارس بالمدية، 2022، ص. 117 و118.

غياب سعي لتوضيح التطور التكنولوجي الحاصل. ناهيك عن غياب رؤية قانونية وافية لتأطير الاستقبال والتوجيه وإفلاتها من الضمانات الرقابية، وعدم مسايرة معايير الجودة، وانعدام المصادقية في معالجة شكاوى المواطنين وتأرجح التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية بين الغموض والقصور⁽²¹⁰⁾.

الفرع الثاني

إطار تسوده عراقيل عملية مصاحبة للشفافية

بالرغم من أنّ الدولة سعت لرسم إطار عام يكرس الشفافية، إلا أن هذا الإطار صاحبه عراقيل واختلالات، تتعلق أساساً باستراتيجية غير مفعلة للتخليق الإداري (أولاً)، وبميول الكفة لصالح استعمال السرية الإدارية (ثانياً)، ناهيك عن انتشار تجليات الفساد، البيروقراطية والوساطة (ثالثاً).

أولاً- استراتيجية غير مفعلة للتخليق الإداري

تعتبر الأخلاقيات عنصراً أساسياً في أية مقارنة تتوخى تحسين السلوك الإداري وتنمية العنصر البشري، ذلك أن مختلف الجهود المبذولة لإصلاح وتقوية العمل الإداري لا يمكن أن تؤتي أكلها دون وجود للأخلاقيات داخل محيط الإدارة، فالأخلاقيات تبقى لأية تنمية إدارية أو إصلاح إداري بمثابة الروح للجسد، فهي تحث الموظف على أداء عمله وفق أحسن وأتم كيفية وتخلق لديه ضمير إنساني مهني حي يجعله يتجه للتطور والإبداع⁽²¹¹⁾.

تهدف موانع إفشاء ونشر خصوصيات الحياة الخاصة إلى تعزيز مبدأ الشفافية الأخلاقي، والذي يتضمن عدم استغلال خصوصيات الآخرين كوسيلة للوصول إلى أهداف شخصية، وقد حرص المؤسس الدستوري في الجزائر على ضمان هذا المبدأ وبيّن ذلك في نص المادة 47 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²¹²⁾، والتي يقابلها نص المادة 48 من تعديل الدستور لسنة 2020⁽²¹³⁾.

لكن رغم كل هذا نجد أن التخليق الإداري استراتيجية غير مفعلة بالنظر لجملة العراقيل التي تصاحبه كالبيروقراطية المتصلبة التي تسلطت على الإدارات والتي أدت إلى الشلل الإداري والجمود، وكذا ظهور المركزية الشديدة والتهرب من المسؤولية لسبب غياب الضمير المهني والسعي لاستغلال

210 - أنظر في ذلك: بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص.ص. 246-253.

211 - المرزليقي علي، المرجع السابق، ص. 236.

212 - أنظر نص المادة 47 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

213 - أنظر نص المادة 48 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

السلطة، وظهور ظاهرة الولاء للرئيس وليس للوظيفة، وكذا انتشار ظاهرة التسيب واللامبالاة وعدم كفاءة الموظفين وتدني مستوى الأداء المهني⁽²¹⁴⁾.

لذلك أصبح من اللازم إعادة النظر في وظيفة مرافق الدولة والطريقة التي تنتهجها لتقديم الخدمات والمسؤولية التي تقع على عاتقها من جراء تأديتها لوظائفها خاصة في عالم يتطلب الحرص على مبادئ الشفافية و المردودية وحسن التسيير في إطار يلتزم الأخلاقية⁽²¹⁵⁾.

ثانياً- الكفة المائلة وبإفراط لصالح استعمال السرية الإدارية

لتحقيق الشفافية يستلزم أن تكون جميع المعطيات واضحة ومتاحة للجميع دون استثناء، بالإضافة إلى الاعتراف بحق الوصول إلى المعلومات الإدارية، الذي يعتبر أساس العلاقة بين الإدارة والمواطن، مما يتطلب توفير معلومات كاملة⁽²¹⁶⁾، ولقد توسّع تطبيق مبدأ الشفافية خاصة بعد مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128⁽²¹⁷⁾. والتي كانت بمثابة اعتراف صريح بشفافية الإدارة في التزاماتها بتطبيق القوانين وتوفير المعلومات التي تساعد للقضاء على السرية، وجعل وسائل الإعلام وسيلة مهمة في ذلك حيث تنقل المعلومات والقرارات للمواطنين، مما يساعدهم على معرفة تصرفات الإدارات والمؤسسات الحكومية وأداء الدولة بشكل يعزز الثقة بينهم ويسعى للقضاء على الفساد.

إلا أن الواقع وللأسف يظهر شيء آخر تماما، بحيث نجد أن الكفة مائلة و بانحياز مفرط لصالح استعمال السرية الإدارية وعدم الكشف عن المعلومات والتفاصيل المتعلقة بالقرارات والأعمال الإدارية، وكثيراً ما يتم استخدام السرية الإدارية لحماية مصالح معينة، أو يفضلونها لتجنب التعرض للانتقادات أو المشاكل أثناء أداء وظيفتهم الإدارية، ما يؤدي إلى نقص الشفافية والثقة في الإدارة وقد يؤثر على قدرة الموظفين والجمهور على فهم وتقييم القرارات الإدارية، خاصة وأن منطق السرية أثبت

²¹⁴- منزر سامية، بولقواس زرفة، المرجع السابق، ص. 32 و33.

²¹⁵- المرزليقي علي، المرجع السابق، ص. 251.

²¹⁶- عديلي صونية، ماي حبيبة، المرجع السابق، ص. 73.

²¹⁷- مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج. ر. ج. ج.، عدد 26، صادر في 25 أبريل 2004.

أن الأزمات المتعددة التي تحدث في الحياة العامة هي نتيجة لانتهاك مبادئ الشفافية وإخفاء المعلومات في سياسة إدارة الشأن العام، ما أنتج عرقلة التسيير الجيد والتضليل للأفراد⁽²¹⁸⁾.

كما أن المتصفح في جوهر النصوص القانونية يستنتج أيضا عزم المشرع الجزائري على تمديد نطاق أسرار المهنة بتقييده حرية تعبير الموظف سواء في الفضاء الإعلامي أو حتى الرقمي، وهذا كله سينتج عنه عرقلة أداء الموظفين لوظيفتهم بحرية، بالتالي يستوجب على الدولة إصدار قوانين تهتم بالقضاء على مبدأ السرية بشكل سريع، على غرار ما تفعله بعض الدول مثل فرنسا، وذلك من أجل تعزيز الشفافية في العمل الإداري، وتوفير المجال للجمهور ووسائل الإعلام للحصول على المعلومات المتعلقة بأنشطة الحكومة والتشريعات والسجلات المحاسبية، وأن هذا يجعل الإدارة سيدة القرار في اتخاذ قراراتها، نظراً للاستفادة من صلاحياتها التقديرية⁽²¹⁹⁾.

ثالثاً- انتشار تجليات الفساد

يعتبر الفساد الإداري وتجلياته أكبر ظاهرة لتعثر تكريس الشفافية الإدارية، و الفساد هو إساءة استعمال القوة العمومية للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس، ورغم أن الفساد كثيراً ما يعتبر جريمة يرتكبها الموظفون العامون فإنه يتفشى أيضاً في القطاع الخاص⁽²²⁰⁾، بل كثيراً ما يمارس بالتوازي للحصول على مصالح متبادلة.

فغياب الرقابة أدى إلى انتشار تجليات الفساد خاصة المحسوبية باستخدام السلطة لأغراض شخصية، أو بالتعسف في استخدام السلطة للإضرار بالآخرين وصولاً وتحقيقاً لمكاسب شخصية لهم أو لأقاربهم أو ذويهم، ناهيك عن انتشار البيروقراطية ومعانات المواطنين من شتى صور المماطلة والانتظار، ولو دققنا أكثر نجد أن البيروقراطيين وبطريقة غير قانونية يتقاضون مبالغ مالية طائلة في سبيل تقديم الخدمات للأفراد وهذا بدوره يجعل الأشخاص في وضع مستضعف ولا مفر منه في حال كان لابد من أن ينهي معاملاته، وكذا نجد استعمال الرشوة خاصة لدى كبار المسؤولين في الجهاز

²¹⁸- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص.172.

²¹⁹- عديلي صونية، ماي حبيبة، المرجع السابق، ص. 75.

²²⁰- المرزليقي علي، المرجع السابق، ص.283.

البيروقراطي⁽²²¹⁾، ونجد أيضا من بين أسباب الوساطة هي تحقيق المصالح الشخصية لكونها في نظر البعض الطريق الأسهل والمضمون لتحقيق غايتهم، وتقصير الوقت بعدم إتباع الإجراءات البيروقراطية، وانعدام الثقة بمقدمي الخدمات أو الخوف من عدم الحصول على الخدمة بسبب محدودية الأماكن بالتالي أصبح محاربة الفساد ضرورة حتمية لكونه أكبر المعوقات أمام تطبيق الشفافية، والأمر لا يحتاج أن نتمعن كثيرا كي نستنتج أن هذه الممارسات تعد السبب الرئيسي لتباطؤ الإدارة وتعطيل التنمية فيها⁽²²²⁾.

رابعاً- النسبية في استعمال الميكانزمات العصرية للتسيير الإداري

سبق وبيننا أن الميكانزمات العصرية للتسيير الإداري تعتبر من أهم الأدوات المكرسة للشفافية ، إلا أنّ تجسيد استعمالها حقيقة لا يزال متأخراً، وتعيش النسبية في استعمالها ويتبين ذلك من خلال مختلف المعوقات: البشرية والمادية⁽¹⁾، الإدارية و التقنية⁽²⁾، التشريعية و التنظيمية⁽³⁾⁽²²³⁾.

1-المعوقات البشرية والمادية

وتظهر في ضعف مجتمع المعلومات وانتشار الأمية الإلكترونية بين الموظفين الحكوميين وكذا قلة الحوافز المادية والمعنوية على البرنامج والأجهزة الإلكترونية⁽²²⁴⁾.

2- المعوقات الإدارية والتقنية

ونجدها في ضعف اهتمام الإدارة العليا بتقييم تطبيق الإدارة الإلكترونية ومتابعتها⁽²²⁵⁾. و أيضاً وجود عدد غير كافي من الكفاءات التقنية المتخصصة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال⁽²²⁶⁾، حيث

221- نجار الويزة، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري - دراسة مقارنة-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، قسم قانون الخاص، جامعة منتوري، قسنطينة، 2013، ص. 30.

222- حاحة عبد العالي، مناصر شهرزاد، " دور الإدارة الإلكترونية في تعزيز الشفافية بالإدارة المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 01، 2019، ص. 1203.

223- حاكمي إكرام، مغربي شهرزاد مروي، الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2021، ص. 75.

224- شين سعيدة، قروود محمد، "معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية"، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة بسكرة، المجلد 17، العدد 01، 2023، ص. 669.

225- بوزكري جيلالي، مكيد علي، "معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجامعات الجزائرية -دراسة حالة المركز الجامعي بتسمسليت-"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية- دراسة اقتصادية -، جامعة جلفة، المجلد 02، العدد 01، 2008، ص. 229.

226- حاكمي إكرام، مغربي شهرزاد مروي، المرجع السابق، ص. 76.

بين المرسوم التنفيذي رقم 96-92⁽²²⁷⁾، أنه يسعى لتحسين معارف الموظفين وتجديدها بما يتماشى مع تطور الوسائل التقنية، إلا أن الأمر ما يزال يشهد تأخرًا.

3- المعوقات التشريعية والتنظيمية

غياب التشريع الإلكتروني المنظم للمعلومات الإلكترونية التي تتعلق بتداولها، أي افتقار الجزائر إلى نص قانوني يعالج مواضيع مرتبطة بحفظ المعلومات⁽²²⁸⁾، وضعف الدعم السياسي من القيادات السياسية العليا لمشروع الإدارة الإلكترونية⁽²²⁹⁾.

المطلب الثاني

المحدودية الهيكلية والمؤسسية للشفافية في تحسين

أداء الإدارة العمومية في الجزائر

عززت الجزائر جهودها في الآونة الأخيرة لإرساء إطار مدعم لما تمليه الشفافية، بإطار قانوني هيكلية ومؤسسية معتبر عملاً بما تمليه الضروريات الدولية في هذا المنحى، والتي تصرّ كلها على خلق مسار عمومي مدعوم بالشفافية والمشاركة في اتخاذ القرارات وتوعية المواطنين واطلاعهم على الخيارات المتاحة، وتحقيق العدالة والوصول إلى ما يسمى بالنظام المفتوح، ومكافحة الفساد، إلا أنّ المتمعن في حقيقة الأمور يصطدم بواقع المحدودية التي تعيشها بعض الهياكل الإدارية للشفافية في قوانينها وإعاقتها من الوصول إلى العلى، وهذا ما سنبينه من خلال تعثر البناء المؤسسي لهيئات مكافحة الفساد (الفرع الأول)، وكذا العجز في الهيئات المستحدثة لكسب رهان تحقق الشفافية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعثر البناء المؤسسي لهيئات مكافحة الفساد

يعتبر الفساد من أخطر الأمور التي تمس الدول ويهدد استقرارها سواءً السياسي، الاقتصادي أو الإداري، وهو بمثابة جدار أمام جميع الإصلاحات وتحقيق التنمية، لذلك أصبحت مكافحته مقصد

²²⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 96-92، مؤرخ في 03 مارس 1996، يتعلّق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، ج. ر. ج. ج.، عدد 16، صادر في 06 مارس 1996.

²²⁸ - حاكمي إكرام، مغربي شهرزاد مروي، المرجع السابق، ص. 276.

²²⁹ - بوزكري جيلالي، مكيد علي، المرجع السابق، ص. 230.

ذو أبعاد دولية، والجزائر وفي إطار انخراطها في المساعي الدولية لمكافحة ومحاربة الفساد وانضمامها لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كان لزامًا عليها ترجمة ذلك بنصوص قانونية متماشية مع سياسة الالتزامات التي تفرضها من جهة، وخلق الأجهزة التي تسهر على تطبيقها من جهة أخرى. وفعلاً وفي هذا الإطار تم إنشاء - كما سبقت الدراسة - كل من السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والديوان المركزي لقمع الفساد وأجهزة أخرى.

ورغم هذا التعدد والتنوع في الأجهزة إلا أنها تعيش التعثر والضعف والمحدودية، والتي توحى بعدم وجود إرادة جدية في إرساء أطر حقيقية لاستئصال الفساد، وإن أردنا تبيان جزء من ذلك سيكون في تركيزنا على تبيان ضعف دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (أولاً)، وكذا في عدم استقلالية الديوان المركزي لقمع الفساد (ثانياً).

أولاً - ضعف دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بالعودة للفقرة الثانية من نص المادة 06 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد نجد أنها تنص على أنه : " تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له... ".⁽²³⁰⁾، و بالعودة للنصوص القانونية المنظمة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، نجد تناقضات واضحة، فالمشرع تارة ينص صراحة على استقلالية الهيئة وتارة أخرى يخضعها إلى تبعية السلطة التنفيذية، وهذا ما أدى إلى محدودية استقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية، كما لم تخلو النصوص المنظمة من النقائص والفراغات القانونية التي أدت إلى محدودية نشاط الهيئة في مكافحة الفساد، وبالتالي فالمشرع جرد الهيئة من أهم الميكانزمات التي تجعلها ذات دور فعال، مما أدى إلى قيام هيئة مبتورة غير قادرة على ممارسة مهامها على أكمل وجه⁽²³¹⁾.

فلاشك أن الاستقلالية هي مطلب ضروري للهيئة، لتتمكن من أداء مهامها على أكمل وجه، ويقصد بها عدم خضوع الهيئة لأية رقابة سلمية أو وصائية، والهدف من هذه الاستقلالية هو إتاحة

230 - مرسوم رئاسي رقم 128-04، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، المرجع السابق.

231 - شيشون عبلة، الإشكالات القانونية لتطبيق الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث (ل.م.د) في الحقوق، تخصص: الحكامة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة 1، 2022، ص. 190.

الفرصة للهيئة للعمل بحرية دون رقابة رئاسية ودون الرجوع إلى سلطات أعلى لأخذ إذن أو تصريح، لكن التحليل الدقيق لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد يكشف قيودًا تحد من استقلالية الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية من خلال تركيز سلطة تعيين وتحديد وإنهاء مهام أعضاء الهيئة في يد رئيس الجمهورية وكذا نسبية الاستقلال المالي للهيئة وخضوع الهيئة لرقابة رئيس الجمهورية على أنشطتها⁽²³²⁾.

إنّ السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تمارس مجموعة من المهام والصلاحيات لكنها تعاني المحدودية لكونها تتميز عمومًا بأنها تدابير وقائية، هذا بالرغم من تسميتها بالمكافحة، فهي هيئة لا تملك سلطة القمع والعقاب، وتنتهي مهمتها عند تحويل قضايا الفساد إلى وزير العدل حافظ الأختام هذا من جهة، ومن جهة أخرى حصر المشرع الجزائري الفئة الملزمة بتقديم التصريح بالامتلاكات أمام الهيئة، مما أدى إلى تفويض أهم آلية تمتلكها الهيئة في مواجهة الفساد المالي⁽²³³⁾.

ثانياً- عدم استقلالية الديوان المركزي لقمع الفساد

باستقراء النصوص القانونية المنظمة للديوان، نجد أنّ هذا الأخير تواجهه عدة قيود تحدّ من استقلاليته مثله مثل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ويظهر ذلك سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية.

جعل المشرع الديوان المركزي لقمع الفساد مجرد هيئة تابعة للسلطة التنفيذية، بحيث جرده من استقلاليته، كما وقد قام المشرع الفرعي من خلال المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المعدّل والمتمم بإصدار ركائز الاستقلالية العضوية وذلك يجعل صلاحيات التعيين في يد السلطة التنفيذية، فطبقًا لأحكام المرسوم المذكور أعلاه يحدد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية بموجب قرار مشترك بين وزير العدل والوزير المعني، كما يؤول اختصاص تسيير الديوان إلى مدير عام يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بناءً

²³² - راجع القانون رقم 22-08، يتعلق بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، المرجع السابق.

²³³ - أنظر شيشون عبلة، المرجع السابق، ص.ص. 191-198. وعد إلى: بن عبيد سهام، "خصوصية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية

من الفساد ومكافحته في محاربة الفساد من منظور القانون رقم 22-08"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة سطيف 1، المجلد 11، العدد 1،

2023، ص.ص. 350 و351.

على اقتراح من وزير العدل حافظ الأختام، وتنتهي مهامه بذات الطريقة الحالية من أية قيود ترد على اختيار أعضاء الديوان أو عزلهم⁽²³⁴⁾.

و تزداد شدة التبعية العضوية لأعوان الديوان في إطار انتدابهم بحيث لم يتم تبني نظم العهدة، ولا تحديد مدة عضويتهم ولا قابليتها للتجديد، ما يجعلهم عرضة لإنهاء مهامهم في أي لحظة⁽²³⁵⁾. كما ونجد أنّ الديوان لا يتمتع بالاستقلال المالي حيث نجد أحكام تحد من استقلالته المالية، إذ تنص المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 على أنه: "يُعَدُّ المدير العام ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير العدل وحافظ الأختام"⁽²³⁶⁾، وهذا ما يؤدي لانتقاص من صلاحيات المدير لحساب وزير العدل، وكما نجد عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية بالرغم من المهام الخطيرة الموكلة له⁽²³⁷⁾.

الفرع الثاني

عجز الهيئات المستحدثة لكسب رهان تحقيق الشفافية

تم تعزيز النّظام القانوني في الجزائر مؤخراً بتنامي وتيرة استحداث هياكل مؤسساتية جديدة بحثاً عن تحقيق الشفافية، تهم بتحسين استراتيجيات الخدمات العامة على نحو عام، وذلك عبر التغلب على الصعوبات المختلفة التي تعرقل تقريب الإدارة من المواطن، والقضاء على مظاهر النّظام الإداري المغلق والحواجز البيروقراطية التي تعوق حصول المواطن على خدماته المرفقية، إلا أنه وبالرغم من جلّ الجهود والمسعى المبذولة في سبيل ذلك، نجد أن بعض الهيئات عجزت على كسب رهان تحقيق الشفافية سواء عن طريق الإخفاق (أولاً)، أو بفعالية منعدمة (ثانياً)، أو لكونها سلطة مسيسة (ثالثاً).

أولاً- الهيئات الحقوقية: الإخفاق

إنّ الأصل في إنشاء الهيئات الحقوقية واعتمادها في الجزائر كان دونما أيّ شكّ لثمين مقتضيات الشفافية وتعزيزها وكذا حمايتها، إلا أنّ الإخفاء هو سيد الموقف بالنظر إلى كون المجلس الوطني لحقوق

234- أنظر نص المادة 08 ونص المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، المرجع السابق.

235- راجع: تيباب نادية، "الديوان المركزي لقمع الفساد بين الاستقلالية النظرية والتبعية الفعلية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المجلد 58، العدد 01، 2021، ص. 116 و117 وص. 119، وراجع: بورماني نبيل، عثمان فاطمة، "الديوان المركزي لقمع الفساد، لبنة جديدة لتعزيز مكافحة الفساد"، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية - مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، تيبازة، العدد 8، 2018، ص. 293.

236- نص المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 11-146، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، المرجع السابق.

237- بن عيسى نصيرة، لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص. 604.

الإيمان دعامة صورية ومحدودة لترقية وحماية الشفافية (1) وكذا إعاقة دور وسيط الجمهورية في تدعيم مقتضيات تحقيق الشفافية (2).

1- المجلس الوطني لحقوق الإنسان: دعامة صورية ومحدودة لترقية وحماية الشفافية

تمّ تأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان لتطوير المنظومة الحقوقية في الجزائر، ولقد عرف دوره تطوراً مستمراً داخل المجتمع، ففي البداية كان دوره يقتصر على رصد انتهاكات حقوق الإنسان وتوثيقها، لكن مع مرور الوقت عزز بالرقابة، كما وسّع عمله ليشمل التوعية وتثقيف حول حقوق الإنسان، و في السنوات الأخيرة شهد تحدينا في تشكيلته وأصبح الجهة الرئيسية في مجال حماية حقوق الإنسان⁽²³⁸⁾، لكن بالرغم من كل هذا إلا أنّ المجلس يعاني من محدودية في ترقية وحماية الشفافية، فاستقراء الإطار القانوني له يوحي بأنه محجوب عن الفعالية لتأدية تلك المهمة على أكمل وجه ويظهر ذلك من خلال دور محدود في حماية حقوق الشفافية (أ)، وشفافية مبتورة في أعماله (ب).

أ- محدودية دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في حماية حقوق الشفافية

يظهر ضعف دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تامين الأطر الحقوقية لمبدأ الشفافية من ناحيتين القانونية والعملية وأيضا عدم تمتع المجلس بصلاحيات القمعية وحرمانه من اتخاذ تدابير أخرى صارمة بالتعاون مع السلطات الدولة، وكذا تهميش دوره في مجال الامتيازات الحقوقية المتصلة بمبدأ الشفافية، وأيضا عدم استشارة المجلس في مشاريع النصوص القانونية التي تقيد تطبيقات مبدأ الشفافية، على غرار الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، كون هذا النص التشريعي يحدّ من ممارسة أهم حق دستوري يجسد معالم الشفافية⁽²³⁹⁾، ليصبح بذلك مجرد جهاز استشاري، وهذا ليس بالاستنتاج فقط، بل وبإقرار دستوري، بحكم تصنيفه من طرف المؤسس الدستوري في الباب المعنون ب"الهيئات الاستشارية".

ب- شفافية مبتورة في أعمال المجلس الوطني لحقوق الإنسان

يعتبر إخضاع تقارير المجلس الوطني لحقوق الإنسان لآلية النشر ضمانا محتشمة لتجسيد شفافية أعماله، مقارنة بما تمّ التفاوضي عنه من تدابير أخرى تحقق نفس الغرض فمن جهة كرسّ المشروع إجراء

²³⁸- أنظر نص المادة 198 ونص المادة 211 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، معدّل ومتمم، المرجع السابق.

- أنظر نص المادة 2 من قانون رقم 13-16، مؤرّخ في 3 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان و كفاءات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج. ر. ج. ج.، عدد 65، صادر في 6 نوفمبر 2016.

²³⁹- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص. 328.

التشر بشكل غامض من دون تبيان كفياته، ولا التدقيق في محتواه، إذ اكتفى بالإشارة إلى أنه يتضمن وضعية حقوق الإنسان والتوصيات المقترحة، ومن جهة ثانية، اغفل المشرع تنظيم الجانب الإجرائي لمعالجة الشكاوى التي يتلقاها المجلس، من حيث كفيات تقديمها ومدة النظر فيها⁽²⁴⁰⁾.

2- إعاقة هيئة وسيط الجمهورية في تدعيم مقتضيات تحقيق الشفافية

استدرك المنظم أهمية وسيط الجمهورية، لذا سارع إلى إعادة إنشائه خلال الحراك الشعبي قصد تسوية العلاقات بين الشعب والدولة، ويتم تنصيبه مباشرة، هكذا أدخلت المنظومة القانونية نظاماً رقابياً يساير الأنظمة العالمية، تدعيماً لما تمليه الشفافية، إلا أنّ إصابة السلطة التنفيذية لإعادة إحياء هيئة الوسيط لم يرافقها ضمانات التي تكفل استقرارها⁽²⁴¹⁾. إذ تمّ تنظيمها-هيئة الوسيط- في ظلّ المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، وتنص المادة الأولى منه على أنه: "يؤسس وسيط الجمهورية يوضعه لدى رئيس الجمهورية ويستمد منه سلطته"، أي من هنا نجد أن سلطة وسيط الجمهورية ليست مستقلة.

وما يؤخذ على النظام القانوني لعمل الهيئة هو عدم منحها صلاحيات التدخل التلقائي، إنما تتوقف مبادرته على آلية الإخطار والمرخص بها للشخص الطبيعي فقط دون باقي الأشخاص، ناهيك عن التحفظ على إقامة علاقات بين مؤسسة الوسيط وبين سلطات أخرى، وعلى رأسها السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة الاختصاص في تقنين وتأطير أسس علاقة الإدارة بالمواطن.

كما أنّ المتمعن في ثنايا المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية يجد أن المشرع الفرعي لم يعترف للوسيط بسلطات فعالة يواجه بها المركز المتفوق للإدارة في علاقتها بالمواطنين، فالوسيط في النظام الإداري الجزائري لا يسعه سوى أن يقترح على رئيس الجمهورية بموجب تقارير غير منشورة التدابير التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية و/أو موظفيها المقصرين، كما له أن يخطر الإدارة المعنية بأي توصية ترمي إلى تحسين سيرها أو تنظيمها، دون أن يؤهل لتغيير القرارات التي تصدرها أو إلغائها، لان الوسيط لا يملك أية سلطة تسمو على الإدارة، ولا أية سلطة قمعية يجمع بها الإدارة وموظفيها في حالة الانحراف على مقتضيات الشفافية⁽²⁴²⁾. وما عسنا أن نقول إلا أن هيئة الوسيط هيئة تعيش تضيق رهيب في تدخلاتها التي تنبني أصلاً على سلطات مفقودة.

²⁴⁰- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص.328.

²⁴¹- عمور ليلة، المرجع السابق، ص.293.

²⁴²- أنظر نص المادتان 6، 8 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، المرجع السابق.

ثانياً - المرصد الوطني للمرفق العام: هيئة متخصصة بفعالية منعدمة

إنّ حالة المرصد الوطني للمرفق العام لا تختلف عن باقي الهيئات الأخرى المعنية بثمين مقتضيات الشفافية الإدارية، ويبرر هذا باعتباره هيئة استشارية تنشط تحت سلطة الوزير المكلف بالداخلية، الذي يرأسه شخصياً أو مناباً، ويتولى تعيين أعضائه⁽²⁴³⁾، ناهيك عن عدم الاعتراف له بصلاحيات التصرف الانفرادي واتخاذ القرارات، كميزة أساسية تتمتع بها أي هيئة إدارية حقيقية.

كما ويسجل على المرصد الوطني افتقاره إلى آليات فعالة تمكنه من مباشرة أعماله، والمرسوم الرئاسي رقم 03-16 جاء خالياً من أي أحكام تقرر تدابير التي تبرز كفاءات تدخل المرصد أو تحديد طرق اتصاله بالمرفق العامة، حيث اكتفى بالتّص على آلية التشاور التي كلّف بها المرصد مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى. وفي المقابل حجبه عن صلاحيات غاية في الأهمية من شأنها تفعيل تدخلات المرصد. إذ كان من الأجدر منح هذا الأخير سلطة الرّقابة والبحث والتحري التي تؤهله للانتقال إلى الإدارات العمومية وممارسة دراسات ميدانية، بالإضافة عن وجوب إلزام مختلف مؤسسات الدولة ومرافقتها بالتعامل مع المرصد من خلال عدم اعتراض سبيله في ممارسة حق النّفاذ إلى المعلومة والوثائق الإدارية أو إرسال تقارير دورية إليه حول وضع علاقاتها بالمتفرقين، كأن تتضمن هذه التقارير طلبات الولوج الإداري، عدد ونوعية الشكاوي المقدمة ...⁽²⁴⁴⁾. و يعاب أيضاً الإقلاع عن إقرار آلية نشر أعمال المرصد وحتى نظامه الداخلي، فنتائج أشغاله تدون في محاضر مصونة، أما بياناته فتنمّيز بين تقارير مرحلية ترسل إلى الوزير الأول، وأخرى سنوية ترفع إلى رئيس الجمهورية⁽²⁴⁵⁾.

ونجد أيضاً أنّ المرصد الوطني يفتقر إلى ميزانية تسيير مستقلة والمادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16 بينت بأن المرصد وضع تحت وصاية وزارة الداخلية وان هذا الأخير لا يتمتع بالاستقلال المالي أي تسجل النفقات الضرورية لسير المرصد في ميزانية التسيير لوزارة الداخلية والجماعات المحلية⁽²⁴⁶⁾، حيث نستطيع أن نقول هنا أن عدم تمتع المرصد بميزانية مستقلة عن ميزانية وزارة الداخلية يؤثر سلباً على أداء المرصد وفعاليتته تكون منعدمة⁽²⁴⁷⁾.

²⁴³- أنظر نصوص المواد: 1، 2، و9 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، المرجع سابق.

²⁴⁴- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص. 333 و334.

²⁴⁵- أنظر نصوص المواد: 10، 13، 14، 15 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، المرجع سابق.

²⁴⁶- نص المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، المرجع سابق.

ثالثاً- تسييس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

استجابة لمطالب تنظيم انتخابات شفافة ونزيهة قام على إثرها المؤسس الدستوري بدسترة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات⁽²⁴⁸⁾، باعتبارها آلية لتحقيق ذلك تقوم باتخاذ كل التدابير الضرورية لتحضير العملية الانتخابية ابتداء من استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية شهر النتائج المؤقتة بكل نزاهة وشفافية⁽²⁴⁹⁾، لذلك حظيت السلطة المستقلة للانتخابات بمكانة دستورية وتشريعية جعلتها هيئة مستقلة مكلفة بضمان الشفافة، النزاهة والإنصاف في إطار مجريات العمليات الانتخابية والاستفتائية، غير أن تمحيص نظامها القانوني، وتحليل مسارها في الواقع أصفر على كونها هيئة تابعة ومنفذة لما تمليه السلطات العليا في البلاد دونما أي تأثير مركزي يمثل أهميتها، ذلك من خلال الطابع التزيني لاستقلاليتها وتوجيه نشاطها.

ففي بلورة تشكيلة الهيئة منح المشرع وبصفة انفرادية سلطة تعيين وانتقاء أعضاء الهيئة لرئيس الجمهورية مع تمديد مدة العضوية إلى ستة (6) سنوات غير قابلة للتجديد، ما يجعلهم بالتأكيد خاضعين لرغباته والعمل وفق توجهاته وما يمليه والتخلي عن المعايير الموضوعية⁽²⁵⁰⁾.

ناهيك عن سلطة التحكم في أعضاء الهيئة التي بسطها المشرع في يد رئيس الجمهورية، وذلك من خلال تخويله صلاحية وضع النظام الأساسي ونظام التعويضات لأعضاء السلطة والإطارات الإدارية المستقلة بموجب مرسوم رئاسي، بعدما كان تحديدها تتم في صلب النظام الداخلي الذي يعدّه مجلسها.

وما يزيد للأمر تأزماً- إن استطعنا تسميته بذلك- هو تراجع ضوابط النزاهة في عمل السلطة المستقلة للانتخابات بسبب عدول الأمر رقم 01-21 عن أهم الأطر القانونية التي تضي الشفافية والمصادقية، ويبرز ذلك من خلال حذف أحكام نص المادة 10 من القانون رقم 07-19 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الملغى، والذي ينص على نشر السلطة المستقلة تقريراً مفصلاً

²⁴⁷- حمادي زوبرير، "المرفق العام في ضوء رقمنة الإدارة الجزائرية"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 08، العدد 02، 2022، ص.803.

²⁴⁸- يظهر ذلك وبوضوح في كل من نص المادة 200 ونص 202 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

²⁴⁹- قراوي عبد النور، "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 14، 2020، ص.128.

²⁵⁰- أنظر نص المادة 21 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

عن كل عملية انتخابية خلال مدة خمسة وأربعون يوما من تاريخ إعلان النتائج النهائية⁽²⁵¹⁾، في حين أنّ أحكام الأمر رقم 01-21 الساري المفعول وفي نص المادة 30 منه نجد الأمر حاليا يقتصر على تولى رئيس السلطة المستقلة للانتخابات إعداد تقرير عن العملية الانتخابية لكن من غير حصر عملية إعداد التقرير وإعلانه بميعاد محدد، وكذا قصور تحديد محتواه، وهذا الأمر يخلق ثغرة قانونية تفتح المجال للتدليس بفحوى التقرير، إذ يمكن التغاضي عن ذكر أي تفصيل يخص العملية الانتخابية⁽²⁵²⁾. وبالتالي أين هي الشفافية من كلّ هذا.

²⁵¹- أنظر نص المادة 10 من الأمر رقم 07-19، يتعلق بالسلطة الوطنية للانتخابات، المرجع السابق. (ملغى)

²⁵²- بودراهم ليندة، المرجع السابق، ص.325.

خلاصة الفصل الثاني

إنّ أهم ما يمكن استخلاصه من هذا الفصل هو أنّ مبدأ الشفافية أصبح يكتسي أهمية بالغة في تسيير الإدارة العمومية في الجزائر، وتبعاً لذلك عرجنا على المرجعية القانونية بعناصرها الثلاث – التأسيسية، التشريعية، والتنظيمية – وبيننا أن المؤسس الدستوري، المشرع والمشرّع الفرعي أسسوا وبنسب متفاوتة على توفير قواعد قانونية وإنشاء آليات مؤسساتية في سبيل ذلك.

إلا أنّ تجسيد دور الشفافية في تسيير الإدارة العمومية في الجزائر لا يزال تواجهه العديد من الصعوبات الضعف والمحدودية، فالأزمة في الحقيقة أزمة بنيوية مركبة فيما هو سلوكي وعملي، وبما هو قانوني، وكذا ضعف، عجز وإعاقة البنية المؤسساتية، فبالرغم من الإصلاحات التي أثرت مبدأ الشفافية خاصة في السنوات الأخيرة كما بينا، إلا أنّها ظلت إصلاحات جزئية وسطحية لم تستطع التّفاذ إلى جوهر المشكلة، فما تزال الإدارة العمومية الجزائرية وللأسف مرتعا للفساد واستغلال التّفوذ وبعيدة عن الفعالية المطلوبة.

خاتمة

على سبيل الختام، أثبتت دراسة موضوع " دور الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية"، أنّ مبدأ الشفافية ضرورة حتمية ومحل اهتمام واسع في مختلف دول العالم خلال السنوات الأخيرة، بل ومن المبادئ الأساسية التي تقوم عليها، ذلك بالنظر إلى ما تكتسبه من أهمية سواء بالنسبة للدولة أو المواطنين، كونها تؤدي دورا مهما في إشباع الحاجات العامة للمجتمع، وعن طريقها تتمكّن من تحقيق الصالح العام، بتكريس الحقوق الأساسية للمواطن في إطار تحقيق وتيرة حقه في التّفاد إلى المعلومة، ومشاركته في صنع القرار، كما وأنّها الأساس في تحقيق دعائم الحوكمة الإدارية الرّشيدة بإدارة عمومية تدار بفعالية وبتحقيق التخليق الإداري بضمان مكافحة الفساد وتحقيق النزاهة وكذا ضمان الحياد والمساءلة ثم إيقاع المسؤولية وربطها بالمحاسبة.

أظهرت لنا الدّراسة أنّ الشارة الأولى لبداية مسار الشفافية في الجزائر كان نتيجة لصدور المرسوم الرئاسي رقم 88-131 المنظّم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الذي ورغم أنّه لم يصرح بمفهوم الشفافية صراحة لكنّه قام ببلورة الآليات الإجرائية والمؤسّساتية التي تؤمّن شفافية التّعامل الإداري، إلّا أنّه وللأسف كانت أحكامه غير مفعّلة لا قانونيا ولا إداريا، إلى غاية صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي تمّ الإفصاح فيه عن تبني مبدأ الشفافية كركيزة أساسية في كلا من القطاعين العام والخاص على حدّ سواء، والذي يخوض فيه يجد أنّ المشرّع رصد جملة من التدابير الواجب على الإدارة العمومية الالتزام بها بغرض تجسيد شفافية التّسيير العمومي.

وبخطوة مثمّنة وكما بيّنا، أحدث المؤسس الدستوري عام 2016، خطوة جبارة في إطار الارتقاء بالشفافية وذلك من خلال اعترافه بحقّ التّفاد إلى المعلومة كحقّ دستوري، وتكريسه للديمقراطية التشاركية كمقاربة دستورية تشجعها الدّولة، وهو ما بصّم عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي أكّد إضافة إلى ذلك أنّ فكرة الشفافية غاية أساسية في المؤسّسات التي يختارها الشعب. وتبعاً لذلك تمّ إحداث هيئات متخصصة لتكريس الشفافية أو جعلها رهان أساسي لها، أهمها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

بالرغم من أنّ الجزائر قطعت شوطاً متطوراً في تحقيق الشفافية، إلّا أنّ مساعيها ما تزال بعيدة عن تحقيق الدّور الحقيقي للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية، وما تزال تعاني ضعفاً بالغاً ذلك بالنظر

لجلّ القصور والتّقائص التي تعتري تطبيقها على أرض الواقع، سواء من النّاحية القانونية أو الممارسة العملية، في ظلّ الإطار الصوري للتدابير الحقوقية بجمود حق المواطن في النّفاذ إلى المعلومة وقصور التكريس القانوني لمشاركة المواطن في صنع القرار، ناهيك عن أزمة النّظام التواصلي والجهود الضئيلة لترسيخ الوضوح الإداري، وفي إطار تسوده عراقيل عملية مصاحبة للشفافية باستراتيجية غير مفعلة للتخليق الإداري، بانتشار الفساد، البيروقراطية والوساطة والنّسبية في استعمال ميكانزمات الإدارة الإلكترونيّة، هذا ناهيك عن المحدودية المصاحبة للهياكل والمؤسسات المتعلّقة بمكافحة الفساد وتعثرها وعجز تلك المتعلّقة بكسب رهان تحقيق دور الشفافية.

تبقى الشفافية في الجزائر وأمام هذه العراقيل التي تواجهها في الواقع تشكّل تحدياً إصلاحياً تقتضيه الحوكمة الإدارية الرّشيدة، بحاجة إلى توفير نظام قانوني ناجع وفّعال وجهود حقيقية، تستطيع التكيّف مع المستجدات الجديدة لتحسين تسيير الإدارة العمومية، بدءاً بـ:

- تعزيز مكانة مبدأ الشفافية في القانون الأساسي، ذلك بإقراره كمبدأ دستوري يندرج ضمن المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة، ممّا يكسبه الهيبة في تدبير الشأن العام.

- إرساء الحوكمة الإدارية، وإدراجها ضمن سياق الهدف الرئيسي للدولة وتسيير إدارتها العمومية، وفق توجهات مبنية على تنفيذ السياسات العامة الرّشيدة وتحقيق التّنمية الشاملة المستدامة.

- الإفراج عن القانون الخاص المتعلّق بحق النّفاذ إلى المعلومة مع ضرورة إرفاقه بضمانات إجرائية، وتوسيع نطاقه الشخصي لكي يمسّ الجميع دون استثناء- الأشخاص الطبيعيّة، المعنوية وحتى الأجانب-

- تفعيل أُطر مبدأ المشاركة في صنع القرار، بآليات إجرائية وأخرى مؤسّساتية.

- العمل وبجهود أكثر على تطبيق استراتيجية وطنية للتخليق الإداري.

- توسيع صلاحيات الهيئات المتعلّقة بتكريس أو تفعيل الشفافية، مع ضرورة مصاحبته بمختلف الضّمانات القانونية الموضوعية والإجرائية وتعميمها.

- حشد ووضع منظومة "حقيقية" للمساءلة والمحاسبة أساسها قانون يضمن الفعلية والفعالية، ومؤسسات ذات نطاق تدخّل واسع ومستقل تضمن التطبيق، ليصاحب ويتوافق بذلك المأمول مع الواقع.

يبقى أنّ كلّ هذا مرتبط بخلق جو سليم يطبعه التعاون والانسجام، وهذا لن يأتي إلا عن طريق إصلاح شامل وجذري لكلّ دواليب الإدارة، إصلاح ينصب ويتكيف أكثر فأكثر مع التطور الحاصل خاصة في ميدان التكنولوجيا، في عالم يتجه نحو الذكاء الاصطناعي.

قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية

- القرآن الكريم

I. الكتب

1. بلال البرغوثي، عزمي الشعبي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة 04، كولاج للإنتاج الفني، القدس، فلسطين، 2016.
2. سعود بن محمد النمر، هاني يوسف خاشقجي وآخرون، الإدارة العامة: الأسس، الوظائف والاتجاهات الحديثة، ط.07، الشقري للنشر والتوزيع، الرياض، السعودية، 2011.
3. طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، الإدارة العامة: المفاهيم، الوظائف، الأنشطة، دار الحافظ للنشر والتوزيع، جدة، السعودية، 2007.
4. عبد الله بن عوض الشهري، المؤسسة الإدارية في المؤسسات التعليمية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2020.
5. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، أساسيات الإدارة العامة، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000.
6. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري- النشاط الإداري، ط. 05، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.

II. الأطروحات الجامعية

1. المزليقي علي، التخليق الإداري في ضوء الإصلاحات الدستورية والقانونية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، المغرب، 2020.
2. بلعتروس شمس الدين، حوكمة الإدارة العمومية والتكنولوجيات الحديثة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، قسم: الحقوق، تخصص: الحوكمة والإدارة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين- سطيف، 2022.
3. بودراهم ليندة، مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقارنة الحكم الراشد وحدود السرية الإدارية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، فرع: الحقوق، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية، 2022.
4. شيشون عبلة، الإشكالات القانونية لتطبيق الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث، فرع: الحقوق، تخصص: الحوكمة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2022.

5. **عمور ليلة**، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي-أم لبواقي، 2021.
6. **غزلان سليمة**، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع: القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر، 2010.
7. **فارس بن علوش بن بادي السبيعي**، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2010.
8. **قادم عبد الحميد**، تقويم العملية الإدارية في الوظيف العمومي الجزائري من منظور الحوكمة: دراسة حالة قطاع التجارة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، فرع: علوم التسيير، تخصص: إدارة الأعمال، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة لعربي بن مهيدي- أم البواقي، 2021.
9. **نجار الويزة**، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري - دراسة مقارنة-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، قسم قانون الخاص، جامعة منتوري، قسنطينة، 2013.

III. المذكرات الجامعية

أ-مذكرات الماجستير

1. **الفالوجي رفيق عبد الحميد**، الشفافية الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي: دراسة ميدانية للموظفين الإداريين في شركة الاتصالات الخلوية الفلسطينية(جوال)، رسالة لاستكمال درجة الماجستير في الاقتصاد والعلوم الإدارية، قسم إدارة الأعمال، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2014.
2. **بريش ريمة**، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام، تخصص: قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعته العربي بن مهيدي- أم البواقي، 2013.
3. **بن خالد السعيد**، قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2012.
4. **حسن علي**، **مرح طاهر شكري**، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي لدى مديري المدارس الحكومية الأساسية في محافظات شمال الضفة الغربية من وجهات نظر المديرين أنفسهم، أطروحة قدمت استكمالاً لمتطلبات

الحصول على درجة الماجستير في الإدارة التربوية، بكلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2016.

5. رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد: دراسة مقارنة بين مصر والأردن، رسالة ماجستير في القانون العام، قسم: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013.

6. عشاش حفيظة، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر والحوكمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام، تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2014.

7. ليبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، 2014.

8. نعيمة محمد حرب، واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مقترح مقدم استكمالاً لمتطلبات الإعداد لرسالة الماجستير في إدارة الأعمال، تخصص: إدارة الأعمال، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2011.

ب-مذكرات الماجستير

01. أيت عمرواي كهينة، بن لكحل فهيمية، الشفافية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2016.

02. بوخزار كنزة، طمين وحيدة، تكريس الديمقراطية التشاركية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص: الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2014.

02. بودراع وهيبية، لعور الزهرة، ضمانات شفافية نشاط الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2020.

04. بوخسارة سيف الدين، الإدارة بالشفافية كآلية لمكافحة الفساد الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر- بسكرة، 2020.

05. بولوفة فاتح، والي عماد، شفافية المرفق العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2019.

- 06.** بالغ مونية، قاسمي حنان، آليات تقريب الإدارة من المواطن الإدارة الإلكترونية- نموذجاً-، مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة وجماعات محلية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي- تيسمسيلت، 2018.
- 07.** بن كريمة محمد، وظائف الهيئات الاستشارية حول إصدار القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص: قانون جنائي وعلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم، 2019.
- 08.** بوكساني عبد الحق، طنكة بلال، عصرنة الإدارة العمومية ومساهمتها في تقريب الإدارة من المواطن دراسة حالة الجماعات المحلية: ولاية المدية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول الماستر في علوم التسيير، قسم علوم التسيير، تخصص: إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة يحيى فارس بالمدية، 2022.
- 09.** حاكمي إكرام، مغربي شهرزاد مروى، الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2021.
- 10.** حروشي نسيم، دبوب إيمان، الإدارة بالشفافية كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي، 2021.
- 11.** شرشور كريمة، دور الحكامة في تحسين العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص: قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، 2018.
- 12.** عثمانى حايبي، الإدارة العمومية بالمغرب في أفق الإصلاح الإداري، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون، فرع: القانون العام، تخصص: تدبير الشأن العام المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة طنجة، المغرب، 2018.
- 13.** عيدلي صونية، ماي حبيبة، شفافية الإدارة كدعم أساسية للتسيير المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2018.
- 14.** مهلان خديجة، تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية ودورها في تجويد العمل العمومي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، تخصص: قانون السياسات العمومية والتنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصاد والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب، 2021.

ج-مذكرات الليسانس

. مرزوق نجاة، لكحل فاطمة الزهراء، البيروقراطية وتأثيرها على الاتصال الإداري في المؤسسات والإدارات العمومية الخدمائية في الجزائر، مذكره لنيل شهادة ليسانس في العلوم الإنسانية، فرع: الإعلام والاتصال، تخصص: الاتصال والعلاقات العامة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قسدي مرباح-ورقلة، 2021.

IV. المقالات والمدخلات

01. العجيلي صالح عبد عايد، ناظر احمد المنديل، "دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري"، مجلة العلوم القانونية، العدد الخاص: بعنوان "الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول"، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 2018، ص. ص. 205-246.

02. العقون مريم، "سريان القرارات الإدارية في مواجهة المخاطبين بها"، مجلة أنسنة للبحوث والدراسات، جامعة الجلفة، المجلد 08، العدد 01، جامعة مسيلة، 2017، ص. ص. 510-521.

03. أوسكين عبد الحفيظ، الحق في الإعلام الإداري: نشأته وتطوره"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، جامعة الجزائر 1، المجلد 32، العدد 03، 1995، ص. ص. 601-606.

04. أوكيل محمد أمين، "الحق في التّفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجاً"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 03، 2020، ص. ص. 243-259.

05. "سياسة الانفتاح الإداري على الجمهور في القانون الجزائري: بين مقتضيات الشفافية وقيود السرية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 17، العدد 02، 2022، ص. ص. 261-282.

06. أوماحي عائشة، بوادي مصطفى، "تحديث الإدارة العمومية الجزائرية في ظل العصرنة الإلكترونية"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 08، العدد 02، 2022، ص. ص. 646-664.

07. أيت شعلال نبيل، "التنظيم التشريعي للحق في النفاذ إلى المعلومة في الجزائر وتونس"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة بسكرة، المجلد 04، العدد 01، 2021، ص. ص. 273-291.

08. بالباقي وهيبة، الفحلة مديحة، "مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العامة الإدارية"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، المجلد 10، العدد 01، 2022، ص. ص. 298-317.

09. بطاط نصيرة، "تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجنت العمومي"، مجلة المؤسسة بين الخدمة العمومية والموارد البشرية، جامعة البليدة 2، المجلد 01، العدد الثالث والخاص بفعاليات المؤتمر الدولي بعنوان: المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، 2015، ص. ص. 390-414.

10. بن أعراب محمد، بن شناف منال، "مشاركة المواطن في تجسيد سياسية المدينة من أجل مدن تشاركية"، مجلة الأدب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 17، العدد 03، 2020، ص. ص. 100-110.

11. **بواوي مصطفى**، "حماية الوظيفة العامة كإجراء وقائي من الفساد في الجزائر"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة مستغانم، المجلد 03، العدد 02، 2020، ص.ص. 114-143.
12. **بواوي دليلة**، "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص. ص. 615-631.
13. **بن الدين فاطمة**، "مجلس المحاسبة كآلية للحد من الفساد في الجزائر"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي البيض، المجلد 02، العدد 02، ص. ص. 01-17.
14. **بن حسين سليمة**، " دور مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد في الجزائر"، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، المجلد 06، العدد 02، 2011، ص.ص. 61-95.
15. **بن داود حسين**، "حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة في القانون الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة مسيلة، المجلد 06، العدد 03، 2022، ص.ص. 1259-1260.
16. **بورماني نبيل، عثمان فاطمة**، "الديوان المركزي لقمع الفساد، لبنة جديدة لتعزيز مكافحة الفساد"، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية - مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، العدد 08، 2018، ص. ص. 286-298.
17. **بوزكري جيلالي، مكيد علي**، "معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية في الجامعات الجزائرية -دراسة حالة المركز الجامعي بتسمسيلت-"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية- دراسة اقتصادية -، جامعة جلفة، المجلد 02، العدد 01، 2008.
18. **بوزيدي خالد**، "الإشكالات القانونية والعملية التي يثيرها تطبيق قانون الصفقات العمومية 15-247 في مجال الشفافية وسرعة الإجراءات (دراسة نقدية)"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة تلمسان، المجلد 01، العدد 02، 2016.
19. **بن سادات نصر الدين، أنس طيبي**، "دور الحكم الراشد في عقلنة الجهاز الإداري والعمل على الحد من الفساد الإداري"، مجلة السياسة العالمية، جامعة بومرداس، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص.ص. 757-775.
20. **عباد عبد الهادي**، "أخلاقية الإدارة العمومية كآلية لتقويم السلوك الإداري في الجزائر"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة مسيلة، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص. ص. 295-316.
20. **بن عبيد سهام**، "خصوصية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في محاربة الفساد من منظور القانون رقم 22-08"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة سطيف 1، المجلد 11، العدد 1، 2023.
21. **بن عيسى أحمد**، " المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة الاغواط، المجلد 03، العدد 02، 2017، ص. ص. 261-271.

- 22.** بوشارب حياة، حميدشة نبيل، " واقع الاتصال بين الإدارة المحلية والمواطن: دراسة نظرية"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، المجلد 16، العدد 01، 2022، ص. ص. 321-344.
- 23.** بوشنة ليلة، "مشاركة المواطن في صنع القرار ضمن الإعلام والاستشارة"، مجلة القانون والتنمية المحلية، جامعة أدرار، المجلد 03، العدد 02، 2021، ص. ص. 07-23.
- 24.** بوضياف مليكة، "الإدارة بالشفافية : الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، يومي 12 و13 ديسمبر 2010، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، مداخلة منشورة على الموقع الإلكتروني : www.kenanaonline.com
- 25.** تياب نادية، " الديوان المركزي لقمع الفساد: بين الاستقلالية النظرة والتبعية الفعلية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر، المجلد 58، العدد 01، 2021، ص. ص. 111-128.
- 26.** حاحة عبد العالي، مناصر شهرزاد، " دور الإدارة الإلكترونية في تعزيز الشفافية بالإدارة المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 01، 2019، ص. ص. 1200-1217.
- 27.** حدوش صليحة، شرقي محمد، " دور رقمنة الإدارة المحلية في إضفاء الشفافية وتعزيزها في الجزائر"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 07، العدد 03، 2021، ص. ص. 1155-1190.
- 28.** حمادي زويير، "المرفق العام في ضوء رقمنة الإدارة الجزائرية"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 08، العدد 02، 2022، ص. ص. 796-814.
- 29.** خلف الله شمس الدين، سعدي حيدرة، " آليات الوقاية من الفساد في التعديل الدستوري 2020"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة مسيلة، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص. ص. 302-317.
- 30.** راجحي كريمة، " الإطار القانوني للمرصود الوطني للمرفق العام"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي البيض، المجلد 04، العدد 02، 2021، ص. ص. 70-87.
- 31.** زعباط عمر، "مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية"، دفا تر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، المجلد 12، العدد 02، 2020، ص. ص. 59-71.
- 32.** شهلاء سليمان محمد، "العلانية في أعمال الإدارة القانونية: دراسة مقارنة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعه ديالي، العراق، المجلد 11، العدد 02، الجزء 02، 2022، ص. ص. 331-366.
- 33.** شين سعيدة، قرود محمد، "معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية"، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة بسكرة، المجلد 17، العدد 01، 2023، ص. ص. 663-673.
- 34.** عبايدية سارة، موسى نورة، "التحقيق العمومي كآلية لمشاركة المواطنين في صنع القرارات البيئية: المنشآت المصنفة نموذجاً"، مجلة المعيار، جامعة قسنطينة، المجلد 25، العدد 56، 2021، ص. ص. 567-583.

35. عبد الغفار عفيفي الدويك، "الأساليب الحديثة المستخدمة في المؤسسات التعليمية في حماية النزاهة ومكافحة الفساد"، إدارة التخطيط وتطوير المناهج وكالة الجامعة للشؤون الأكاديمية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2013، ص.ص. 01-56.
36. عثمان جويدق، محمد لمين سلخ، "النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 13، العدد 01، 2022، ص.ص. 472-485.
37. عزيزو راشدة، "المشاركة في عملية صنع القرار وسبل تفعيلها"، مداخلة أُلقيت في الملتقى الدولي حول صنع القرار في المؤسسة الاقتصادية، يومي 14 و 15 أبريل 2009، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف- مسيلة، الجزائر، ص.ص. 01-11.
38. غربي أحسن، "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة أبحاث، جامعة الجلفة، المجلد 06، العدد 01، 2021، ص.ص. 687-707.
39. فرطاس فتيحة، "عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين"، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، المجلد 02، العدد 15، 2016، ص.ص. 205-322.
40. فلاق محمد، حدو سميرة، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري: تجارب دولية"، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، جامعة شلف، المجلد 01، العدد 01، 2015، ص.ص. 08-27.
41. قراوي عبد التّور، "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 14، عدد خاص، 2020، ص.ص. 127-140.
42. منزر سامية، زرفة بولقواس، "الإدارة العمومية في الجزائر واستراتيجية تطبيق الإدارة الالكترونية فيها"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة ورقلة، المجلد 12، العدد 01، 2020، ص.ص. 29-44.
43. مهداوي عبد القادر، بن السي حمو محمد المهدي، "مبدأ الشفافية في مستجدات التشريع بالجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، المجلد 10، العدد 19، 2018، ص.ص. 371-378.
44. هالتاني أحمد، "قانون إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 22-08: أي تغيير وأي جدوى"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 08، العدد 01، ص.ص. 347-361.

V. النصوص القانونية

أ- الدساتير

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 97-76 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج.، عدد 94، صادر في 2 نوفمبر 1976، معدّل بموجب القانون رقم 06-79، مؤرخ في 7

جويلية 1979، ج.ر.ج.ج.، عدد 28، صادر في 10 جويلية 1979، ومعدّل بالقانون رقم 80-01، مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج.ر.ج.ج.، عدد 3، صادر في 15 جانفي 1980.

2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادر في أول مارس 1989.

3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر لسنة 1996، متمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، ومعدّل بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، وبالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 7 مارس 2016 (استدرك في 3 أوت 2016، ج.ر.ج.ج.، عدد 46)، وبالتعديل الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ر.ج.ج.، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

ب-المواثيق الدولية

- مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج.ر.ج.ج.، عدد 26، صادر في 25 أبريل 2004.

ج-النصوص التشريعية

1. قانون العضوي رقم 19-07، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019. (ملغى)

2. أمر رقم 21-01، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 17، صادر في 10 مارس 2021.

3. أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.، عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، معدّل ومتمم بالأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010.

4. قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، معدّل ومتمم بالأمر رقم 10-05، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010، ومعدّل ومتمم بالقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 10 أوت 2011، معدّل بالقانون رقم 22-08، مؤرخ في 05 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا

للمشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

5. قانون رقم 09-08، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. ج.، عدد 21، صادر في 23 أبريل 2008، معدّل وامتّم بالقانون رقم 13-22، مؤرخ في 12 جويلية 2022، ج. ر. ج. ج.، عدد 48، صادر في 17 جويلية 2022.

6. قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلّق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، معدّل وامتّم بالأمر رقم 13-21، مؤرخ في 31 أوت 2021، ج.ر.ج.ج.، عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

7. قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلّق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

8. قانون رقم 13-16، مؤرخ في 3 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج.، عدد 65، صادر في 6 نوفمبر 2016.

9. قانون رقم 08-22، مؤرخ في 5 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للمشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

د- النصوص التنظيمية

1. مرسوم رئاسي رقم 11-426، مؤرخ في 08 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج. ر. ج. ج.، عدد 68، صادر في 14 ديسمبر 2011، معدّل وامتّم بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209، مؤرخ في 23 جويلية 2014، ج.ر.ج.ج.، عدد 46، صادر في 31 جويلية 2014.

2. مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر. ج. ج.، عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.

3. مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 7 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر.ج.ج.، عدد 02، صادر في 13 جانفي 2016.

4. مرسوم رئاسي رقم 20-45، مؤرخ في 15 فيفري 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادر في 19 فيفري 2020.

5. مرسوم رئاسي رقم 20-103، مؤرخ في 25 أبريل 2020، يتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر في 29 أبريل 2020، معدّل وامتّم بالمرسوم الرئاسي رقم 21-497، مؤرخ في 5 ديسمبر 2021، ج.ر.ج.ج.، عدد 93، صادر في 13 ديسمبر 2021.

6. مرسوم رئاسي رقم 21-139، مؤرخ في 12 أبريل 2021، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج.ر.ج.ج.، عدد 29، صادر في 18 أبريل 2021.
7. مرسوم تنفيذي رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج.، عدد 27، صادر في 6 جويلية 1988.
8. مرسوم تنفيذي رقم 96-92، مؤرخ في 03 مارس 1996، يتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، ج. ر. ج. ج.، عدد 16، صادر في 06 مارس 1996.
9. مرسوم تنفيذي رقم 14-363، مؤرخ في 15 ديسمبر 2014، يتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 72، صادر في 16 ديسمبر 2014.
10. مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان 2016، يحدد كفاءات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. ج.، عدد 41، صادر في 12 جويلية 2016.

VI. المحاضرات

- بوقلقول الهادي، محاضرات في مادة مدخل لإدارة الأعمال، أقيمت على طلبة السنة الأولى قاعدة التعليم المشترك، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة باجي مختار- عنابة، السنة الجامعية 2014-2015.

VII. الوثائق

1. فريق تحرير موقع أفاق علمية وتربوية، تعريف الإدارة العامة ونشأتها قديما ومراحل تطورها حديثا، وثيقة منشورة على الموقع الإلكتروني: <https://al3loom.com>
2. هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، مؤلف جماعي بعنوان: مكافحة الفساد: تحديات وحلول، فلسطين، 2020، منشور على الموقع الإلكتروني: www.pacc.pc

VIII. المواقع الإلكترونية الرسمية

-الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، www.interieur.gov.dz

ثانياً- باللغة الفرنسية

I. Ouvrages

1. CHEVALLIER Jacques, « les fondements de droit administratif à l'épreuve de l'Europe », In RAIMBAULT Philippe (s.dir.), La puissance publique à l'heure européenne, Dalloz, Paris, 2006.
2. CORNU Gérard (s.dir.), Vocabulaire juridique, 14^e édition, PUF, Paris, 2022.

II. Articles

1. CHEVALLIER Jacques, « Le mythe de la transparence administrative », In Information et transparence administratives, PUF, Paris, 1988, pp.239-275.

2. **POIRMEUR Yves**, « Transparence et secret administratif dans le débat politique », In CURAPP, Information et transparence administratives, PUF, Paris, 1988, pp.181-223.

3. **RANGEON François**, « L'accès à l'information administrative », pp.79-110, En ligne : <https://extra.u-picardie.fr>

4. **SPINDLER Jacques**, « La transparence de la gestion publique : de la recherche d'un plus grand approfondissement à un risque d'opacité », GFP, N° 06, Vol. 06, 2020, pp. 68-77.

III. Textes juridique

-Constitution

-Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire, Du 8 septembre 1963, J.O.R.A.D.P., N°64, Du 10 septembre 1963.

IV. Documents

1. Sénat, (Rapport d'information), Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique, Tome 1, N°589, 2014, En ligne : <https://www.senat.fr/rap>

2. Doc du juriste, « Le devoir d'information de l'administration dans ses relations avec l'administré constitue-t-il un frein à l'accomplissement de l'action administrative ? », 2022, En ligne : <https://www.doc-du-juriste.com>

ثانيًا- باللغة الإنجليزية

I. Articles

1. **Francisco Cardona**, Guides to good governance: Access to information and limits to public transparency, Norwegian government security and service organization, No.04, 2016. pp. 03-20, On line: www.cids.no

II. Dictionaries

1. **Patrick McCawley**, Webster's II: New Riverside Dictionary-Revised, Houghton Mifflin, U.S.A, 1996.

2. **OXFORD**, English Roaders Dictionary, Oxford Press, London, 1959.

3. **Allen VIRGINIA FRENCH** , Longman Dictionary of American English: A Dictionary for Learners of English, Publisher by Addison-Wesley, U.S.A, 1985.

فهرس

المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
02	المقدمة
06	الفصل الأول: التأصيل النظري للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية
07	المبحث الأول: السياق العام للشفافية في تحسين الإدارة العمومية
07	المطلب الأول: رصد مفهوم الشفافية
07	الفرع الأول: رصد المقصود بالشفافية
08	أولاً: تعريف الشفافية
08	1 - التعريف اللغوي
09	2 - التعريف الاصطلاحي
12	ثانياً: التطورات التاريخية للشفافية
12	1 - في العصر القديم
13	2- في العصر الحديث
14	الفرع الثاني: أنواع الشفافية
14	أولاً: الشفافية الداخلية
16	ثانياً: الشفافية الخارجية
17	المطلب الثاني: رصد مفهوم الإدارة العمومية
18	الفرع الأول: المقصود بالإدارة العمومية
18	أولاً: تعريف الإدارة العمومية
19	ثانياً: أهمية الإدارة العمومية
20	ثالثاً: العناصر المشكلة للإدارة العمومية
20	1 - العنصر البشري
21	2 - العنصر المادي
21	الفرع الثاني: وظائف الإدارة العمومية
21	أولاً: التخطيط
22	ثانياً: التنظيم
22	ثالثاً: التوجيه
23	رابعاً: الرقابة
23	خامساً: التنسيق
25	المبحث الثاني: أثر ممارسة الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية
25	المطلب الأول: تحقيق تكريس الحقوق الأساسية للمواطن

25	الفرع الأول: تحقيق تكريس وتيرة حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة
25	أولاً: عن طريق الحصول والاطلاع على الوثائق
26	ثانياً: عن طريق الاعلام الإداري
28	ثالثاً: عن طريق التبليغ والنشر
28	رابعاً: عن طريق تسيب القرارات الإدارية
29	خامساً: عن طريق الانفتاح على المحيط وعلنية الإدارة
30	الفرع الثاني: تحقيق تكريس وتيرة مشاركة المواطن في صنع القرار
30	أولاً: عن طريق الاقتراح الإداري
31	ثانياً: عن طريق الاستشارة والتشاور
32	ثالثاً: عن طريق التحقيق العمومي
32	المطلب الثاني: تحقيق دعائم الحكومة الإدارية الرشيدة
33	الفرع الأول: تحقيق الإدارة بفعالية
33	أولاً: بضمان رقابة إدارية فعّالة
34	ثانياً: بضمان عصرنه ميكانزمات التسيير الإداري: الرقمنة
35	ثالثاً: بضمان التواصل بين الإدارة والمواطن
36	رابعاً: بضمان تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية
38	الفرع الثاني: تحقيق التخليق الإداري
38	أولاً: بضمان مكافحة الفساد
39	ثانياً: بضمان تحقيق النزاهة
40	ثالثاً: بضمان مبدأ الحياد
40	رابعاً: بضمان المسائلة ثم إيقاع المسؤولية وربطها بالمحاسبة
44	الفصل الثاني: التأصيل البنوي للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
45	المبحث الأول: المناخ القانوني والمؤسسي للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
45	المطلب الأول: المناخ القانوني للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
46	الفرع الأول: المقاربة الدستورية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
46	أولاً: في ظل الدساتير الأحادية
46	1: في ظل دستور سنة 1963: الإغفال
47	2: في ظل دستور سنة 1976: التهميش
47	ثانياً: في ظل الدساتير التعددية

48	1: في ظلّ دستور سنة 1989: التغاضي
48	2: في ظلّ دستور سنة 1996: البوادر
49	3: في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016: وثبة قانونية متميزة نحو الشفافية
50	4: في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2020: أخيراً
51	الفرع الثاني: المقاربة التشريعية والتنظيمية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
52	أولاً: المقاربة التشريعية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
52	1: بالنسبة لقوانين الجماعات الإقليمية: تكريس محتشم
52	أ: بالنسبة لقانون البلدية
53	ب: بالنسبة لقانون الولاية
55	2: بالنسبة لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته: تكريس صريح
56	ثانياً: المقاربة التنظيمية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
56	1: بالنسبة للمرسوم 131-88
58	2: بالنسبة للتنظيم المتعلق بالصفقات العمومية
59	المطلب الثاني: المناخ المؤسسي للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر: الآليات الهيكلية
60	الفرع الأول: إنشاء هيئات متخصصة لتكريس الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
60	أولاً: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
61	ثانياً: الديوان الوطني لقمع الفساد ومكافحته
62	ثالثاً: السلطة الدستورية المستقلة لتأمين شفافية الانتخابات ثانياً: الديوان الوطني لقمع الفساد ومكافحته
63	الفرع الثاني: جعل الشفافية رهان أساسي لهيئات أخرى مستحدثة
63	أولاً: مؤسسة وسيط الجمهورية
64	ثانياً: المرصد الوطني لحقوق الانسان
66	ثالثاً: المرصد الوطني للمرفق العام
67	رابعاً: مجلس المحاسبة
69	المبحث الثاني: واقع الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر، إشكالات عراقيل وحدود
69	المطلب الأول: الإشكالات القانونية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر

70	الفرع الأول: الإطار الصوري للتدابير الحقوقية المتعلقة بإرساء الشفافية لتحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
70	أولاً: جمود وتيرة حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة
71	ثانياً: قصور التكريس القانوني لتوتيرة مشاركة المواطن في صنع القرار
73	ثالثاً: أزمة النظام التواصلي وجهود الضئيلة لترسيخ الوضوح الإداري
74	الفرع الثاني: إطار تسوده عراقيل عملية مصاحبة للشفافية
74	أولاً: استراتيجية غير مفعلة للتخليق الإداري
75	ثانياً: الكفة المائلة وبإفراط لصالح استعمال السرية الإدارية
76	ثالثاً: انتشار تجليات الفساد
77	رابعاً: النسبية في استعمال الميكانزمات العصرية للتسيير الإداري
77	1: المعوقات البشرية والمادية
77	2: المعوقات الإدارية والتقنية
78	3: المعوقات التشريعية والتنظيمية
78	المطلب الثاني: المحدودية الهيكلية والمؤسسية للشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية في الجزائر
78	الفرع الأول: تعثر البناء المؤسسي لهيئات مكافحة الفساد
79	أولاً: ضعف دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
80	ثانياً: عدم استقلالية الديوان المركزي لقمع الفساد
81	الفرع الثاني: عجز الهيئات المستحدثة لكسب رهان تحقيق الشفافية
81	أولاً: الهيئات الحقوقية: الإخفاق
82	1: المجلس الوطني لحقوق الانسان: دعامة صورية ومحدودة لترقية وحماية الشفافية
82	أ: محدودية دور المجلس الوطني لحقوق الانسان في حماية حقوق الشفافية
82	ب: شفافية مبتورة في أعمال المجلس الوطني لحقوق الانسان
83	2: إعاقة هيئة وسيط الجمهورية في تدعيم مقتضيات تحقيق الشفافية
84	ثانياً: المرصد الوطني للمرفق العام: هيئة متخصصة بفعالية منعدمة
85	ثالثاً- تسييس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات
89	خاتمة
93	قائمة المراجع
106	فهرس المحتويات

دور الشفافية في تحسين أداء الإدارة العمومية

أضحت الشفافية إحدى المسلمات الأساسية في تسيير الإدارة العمومية في الوقت الراهن، بالنظر إلى أهميتها في بناء نظام إداري يقوم على تكريس الحقوق الأساسية للمواطن وتحقيق دعائم الحوكمة الإدارية الرشيدة.

ووعيا بذلك شهدت المنظومة القانونية الوطنية تطورا هاما باعتماد ترسانة من الإصلاحات، إلا أنّها جزئية وسطحية تبقى دون المستوى المطلوب من حيث إدخال الفاعلية المطلوبة على عمل وتسيير الإدارة العمومية الجزئية، بواقع تعثره الكثير من العراقيل والحدود.

Le rôle de la transparence dans l'amélioration de la performance de l'administration publique

En l'état actuel, la transparence est devenue l'une des évidences fondamentales dans la gestion de l'administration publique, compte tenu de son importance dans l'instauration d'un système administratif centré sur la consécration des droits fondamentaux du citoyen et la réalisation de la bonne gouvernance administrative.

Conscient de cela, le législateur a œuvré pour l'amélioration du système judiciaire national, en adoptant un arsenal de réformes. Cependant, celles-ci sont loin d'atteindre l'objectif escompté, en raison de leur caractère partiel et superficiel, ce à quoi s'ajoutent les limites et obstacles relativisant l'efficacité de l'action et de la gestion de l'administration publique algérienne.

The role of transparency in improving the performance of public administration

In the current state, transparency has become one of the fundamental evidences in the management of public administration, given its importance in the establishment of an administrative system centered on the consecration of the fundamental rights of the citizen and the achievement of good administrative governance.

Aware of this, the legislator has worked to improve the national judicial system by adopting an arsenal of reforms. However, these are far from achieving the expected objective, due to their partial and superficial nature, to which are added the limits and obstacles relativizing the effectiveness of the action and management of the Algerian public administration.