

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية

أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية فرع: الحقوق تخصص: القانون العام

إعداد الطالبة: بودراهم ليندة تحت إشراف: أ.د. أوكيل محمد أمين

بعنوان:

مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقاربة الحكم الراشد
وحدود السرية الإدارية

أعضاء لجنة المناقشة:

أ. د بودريوة عبد الكريم، أستاذ، جامعة بجاية رئيسا؛

أ. د أوكيل محمد أمين، أستاذ، جامعة بجاية مشرفا ومقرا؛

د. عيساوي عز الدين، أستاذ محاضر "أ"، جامعة بجاية ممتحنا؛

أ. د تاجر محمد، أستاذ، جامعة تيزي وزو ممتحنا؛

د. سليمان السعيد، أستاذ محاضر "أ"، جامعة جيجل ممتحنا.

تاريخ المناقشة: 2022/05/23

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا﴾

سورة طه: الآية ١١٤.

شكر وتقدير

أتقدم بداية بالشكر لله عزّوجل الذي وفقني لاتمام هذا العمل

وامثالاً لقول الرسول صلى الله عليه وسلم: "من لا يشكر الناس لا يشكر الله"

فإني أتقدم بالشكر الجزيل والتقدير الخالص إلى المشرف

الأستاذ الدكتور "أوكيل محمد أمين"

الذي أفادني من فيض علمه بتوجيهات قيّمة لتنقيح هذه الدراسة وتصويب أفكارها

لكم مّي ألف شكر وعرفان، جزاكم الله عنا كل خير.

الشكر موصول لأعضاء لجنة المناقشة على قبولهم تقييم هذا العمل، وإثراء مضمونه

كما أتوجه بالشكر والامتنان إلى العائلة الكريمة التي وقفت بجاني خلال فترة إنجاز هذا

البحث ووفرت لي كل الظروف المواتية للعمل،

لا يفوتني كذلك توجيه الشكر إلى جميع أساتذتي

وأ أسرة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة بجاية

جزاكم الله عنا كل خير وتقدير.

قائمة لأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ج. ر. ج. ج. ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية؛
- ج. ج. د. ش: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية؛
- ج. ر. م. م: الجريدة الرسمية للمملكة المغربية؛
- ر. ر. ج. ت: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- **C. A. D. A** : Commission d'Accès aux Documents Administratifs ;
- **C. G. C. T** : Code Général des Collectivités Territoriales ;
- **D. C . C. F** : Décisions du Conseil Constitutionnel Français ;
- **D. C . E. F** : Décisions du Conseil d'Etat Français ;
- **E. N. A** : Ecole National d'Administration ;
- **J. O. R. F** : Journal Officiel de la République Française ;
- **H. A. T. V. P** : Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique ;
- **P. U. F** : Presse Universitaire de France ;
- **Q. P. C** : Question Prioritaire de Constitutionnalité ;
- **R. A. R. J** : Revue Académique de la Recherche Juridique ;
- **R. F. A. P** : Revue Française de d'Administration Publique ;
- **R. A. F. I.P** : Revue Algérienne des Finances Publiques .

مقدمة

عرفت الإدارة العمومية في الجزائر العديد من التحولات والتغيرات الجذرية التي كان وراءها جملة من الدوافع والأهداف المتباينة، حيث تميّز النظام الإداري الجزائري في المرحلة التي سبقت الإصلاحات بسيادة مظاهر الانغلاق والكتمان، والذي كانت الإدارة في إطاره تتفرد بسمات خاصة تترجم سموها وأولويتها على بقية الأشخاص الطبيعية والمعنوية في الدولة، فكان أسلوبها في ذلك احتكار مهمة التدبير تحت شعار تحقيق المصلحة العامة، الأمر الذي يُسرّع لها اعتماد كافة الوسائل والآليات التي تُيسر لها بلوغ هذه الغاية، ومن بينها تبني مبدأ السرية الإدارية، هذه الذريعة التي حصرت صلاحية رسم السياسات العمومية واتخاذ القرارات الإدارية في يد الهيئات العامة بصفة انفرادية.

أفرز هذا النمط من التسيير اختلالات جمة مسّت مختلف هياكل القطاع العام، وذلك بحكم ما تعانیه هذه الأخيرة من تخلف إداري، قصور في الأداء، وضعف في الكفاءة، هذا ما دفع بالدولة إلى إعادة النظر في المنظومة القانونية السارية في مسعى انتهاج سياسة إصلاحية وتنموية تهدف إلى النهوض بأداء الأجهزة الإدارية المعتمدة وتحسين خدماتها، والتي تزامنت مع التغيرات الطارئة في البيئة العالمية حين برزت فلسفة جديدة تفرض إدارة شؤون الدولة الحديثة وفق مبادئ نظام الحكم الراشد الذي يشجّع على تعزيز مقومات الديمقراطية بشتى أنواعها، مع تكريس وتفعيل مشاركة المواطنين في تصريف الشؤون العامة، فثقافة الحوكمة تركز على عملية التعاون والتماثل بين كافة الفواعل الرسمية وغير الرسمية في إطار سياسة يُتوسم فيها مبادئ الانفتاح وتكافؤ الفرص، فهي تؤمّن انخراط الجميع في إدارة الفعل العمومي، ضمن نظام شفاف ومحايد.

على هذا الأساس، اضطرت الدولة إلى التفكير في إعادة تنظيم مبادئ التسيير العمومي بما ينسجم مع مقتضيات الراهنة، وبما يكفل تحويل علاقة الإدارة بالمواطن من علاقة خضوع وتبعية إلى علاقة تفاعلية تشاركية مبنية على استراتيجيات واضحة ونزيهة، وكل هذا يبقى مرهونا باعتماد أنجع السبل الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف، والمتمثلة أبرزها في إرساء مبدأ الشفافية.

أدى تزايد الوعي لدى الأفراد نتيجة انتشار موجات الديمقراطية والرشادة، وتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصال، على حساب نقشي ظاهرة الفساد في الإدارات العمومية الجزائرية، إلى جعل مبدأ الشفافية مطلباً حضارياً يتوجب على هذه الأخيرة الأخذ به، وهذا في سبيل توطيد علاقاتها بالمواطنين وبنائها على أساس النزاهة والثقة والصدق في المعاملة، لأنّ جوهر الشفافية يضمن لمختلف شرائح المجتمع حق الحصول على المعلومة والمشاركة في صنع القرار، كما يمكن في الوقت ذاته من تقويم أداء المرافق العمومية بصفة خاصة، فضلاً عن تطوير نشاط الدولة بصفة عامة، وهذا عبر التأسيس لنظام معلومات واضح، يكشف عن النتائج والأهداف، ويسهل عمليات تقييم النشاطات، مما يساهم في تحقيق الانفتاح الإداري الذي يخضع في إطاره أي انحراف عن الأهداف المسطرة إلى المساءلة والمحاسبة، وهو ما يستتبع بالضرورة الارتقاء بمستوى الأداء النوعي والوظيفي ومكافحة مختلف مظاهر الفساد الإداري.

استناداً إلى ما تقدم بيانه، يكتسي موضوع الدراسة أهمية مزدوجة، إذ تبرز أهميته الأكاديمية من خلال تناوله لمبدأ الشفافية الذي يشكل أهم الركائز التي يعتمد عليها فكر الدولة الحديثة في تسيير شؤونها العامة، وهذا بالنظر إلى ما له من دور في تفعيل نشاط الهيئات العمومية، لذلك أصبح هذا المبدأ يحظى باهتمام كبير لدى الباحثين والمسؤولين في كل مجال، وما يؤكد ذلك هو تنظيم العديد من المؤتمرات والملتقيات، وإنجاز بحوث ودراسات تهدف إلى إبراز آثار الشفافية في تطوير أي نظام معيّن، كما تمتد الأهمية النظرية للموضوع في ربطه بين فكرة الحكم الراشد التي امتدت مؤشراتنا في مختلف الميادين السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، والإدارية، وبين فكرة السرية الإدارية التي يرفض منطق الحوكمة إعمالها إلا في حالات خاصة على سبيل الاستثناء.

أما الأهمية العملية فتتجلى في اعتبار مبدأ الشفافية من الأبعاد والأهداف المفروضة في الساحتين الوطنية والدولية، حيث أصبحت مشاريع الإصلاح الإداري الجزائري في تزايد متواتر بحثاً عن كيفية تكريسها وضمائها في العلاقة القائمة بين المواطن والدولة في ظل ارتفاع الأصوات المنادية إلى وجوب بناء هذه الصلة وفق مقومات النزاهة والمسؤولية، والقضاء على كل القيود التي تشوب وضوحها.

لهذا يرتبط الخوض في هذه الدراسة مع تضافر مجموعة من العوامل الذاتية والموضوعية، حيث تنبهي الأسباب الذاتية في رغبة الباحث في دراسة موضوع يتميز بالحدائثة، ويندرج ضمن مجال يهم الكافة مهما تباينت مستوياتهم العلمية، الثقافية، والاجتماعية، مع الميل إلى انتقاء بحث يشكل أهم القضايا الراهنة التي تطرح إشكالات في مختلف الجوانب القانونية والعملية لاسيما على المستوى الوطني، كما كان لعامل التخصص أثرا بالغا على هذا الاختيار كون موضوع الشفافية وما يقبدها من سرية إدارية يندرج ضمن مواضيع تحولات القانون العام الذي يعتبر مجال بحثنا في هذا الطور الدراسي.

بينما تقتزن الأسباب الموضوعية بالأهمية التي يحظى بها موضوع الدراسة من خلال جمعه بين أفكار حديثة تدور في فلك الموضوعات المعاصرة التي تعكس توجهات السياسة الحكومية، فبعدما كانت السرية الإدارية هي الأصل في إطار هذه الأخيرة بينما الشفافية ليست إلاّ استثناء واردة عليها، فقد أثرت مبادئ الحكم الراشد على هذه المعادلة على النحو الذي يغير من تكييف كلا من الشفافية والسرية الإدارية بشكل جوهري.

وعليه، يتطلب ترسيخ مبدأ الشفافية إزالة كل الحواجز التي تفرضها الإدارة في تعاملاتها، هذا المبتغى الذي حرصت السلطات المختصة في الدولة على تجسيده منذ منتصف السبعينات بموجب برامجها الإصلاحية التي تهدف إلى إعادة الاعتبار للمرفق العام، نظرا لأزمة البيروقراطية التي لحقت هذا الأخير، حيث تم التثديد بسوء التسيير الإداري وثقل تراكماته، فشرعت بذلك الدولة في إقرار سلسلة من الإصلاحات الرامية إلى تحسين وتحديث سير الجهاز الإداري، وإعطاء مدلول جديد للمرفق العام قانونا وثقافة، فقد تطور مضمون برامج الإصلاح والتغيير ليضم تدابير متنوعة تتعلق بإصلاح المنظومة القانونية، وترقية الإطار المؤسسي الذي من شأنه ترشيد قاطرة التدبير العمومي، فهذه المحاور الإصلاحية حملت في طياتها العديد من الإجراءات والمظاهر التي ساهمت في تطوير أطر انفتاح الإدارة. لكن كان لزاما أن تقتزن هذه المستجدات بمقومات تدعم تحرير النظام الإداري من كل قيود السرية إلاّ ما كان استثناءه مُبررا ومشروعا. وهو التناقض الذي لازال يطرحه النهج الإصلاحي المتبع في الجزائر، فعلى الرغم من محاولة تبني مبدأ الشفافية كأهم أسس الحكم الراشد، إلاّ أنّ التمسك بقواعد السرّ الإداري يؤدي إلى إثارة الإشكال التالي:

إلى أي مدى جرى التوفيق بين مقتضيات الشفافية ومبررات السرية الإدارية في إطار توجه النظام القانوني الجزائري نحو حوكمة الإدارة العمومية؟

يُعتمد في الإجابة على هذه الإشكالية على المنهج الاستنباطي الذي يحاذيه كلا من المنهجين التحليلي والمقارن، إذ سنحاول استخلاص وإبراز مكانة الشفافية في النظام القانوني الجزائري، وذلك بتحديد مقارباته بين مؤشرات الحكم الراشد ومعوّقاته أمام السرية الإدارية، وهذا عبر تحليل النصوص القانونية وتقييم واقع الممارسة في الجزائر، مع محاولة تكييف تلك العلاقة بإجراء مقارنة مع بعض أنظمة الدول الأخرى.

ترتكز الإحاطة بمحتوى الموضوع على تناول العلاقة التلازمية القائمة بين مبدأ الشفافية ومقاربة الحكم الراشد، وذلك بتبيان تأثير وتأثر كلاهما على الآخر سلبا وإيجابا في النظام القانوني الجزائري (الباب الأول).

يبقى الطابع المبدئي الذي ينبغي إضفاؤه على ركيزة الشفافية في نسق الحكم الراشد يصده العديد من الإكراهات التي تفرضها السرية الإدارية، إذ تحدّ هذه الأخيرة من فعالية الآليات والضمانات المرصودة لتنظيم موجبات الشفافية، وهذا بحكم الطبيعة غير الاستثنائية التي تطغى على السرّ الإداري في القانون الجزائري (الباب الثاني).

الباب الأول

مبدأ الشفافية: مدخل لتجسيد مقتضيات الحكم

الراشد في النظام الإداري الجزائري

برز مفهوم الحكم الراشد كنظام جديد يعكس فن الحكم وايدولوجية الدولة في عصر ما بعد الحداثة¹، خاصة بعد الترويج له في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات من القرن الماضي من قبل المؤسسات الدولية، إذ حاول البنك الدولي بمناسبة الإصلاحات الاقتصادية لعام 1989 تحديد مقاييس للإدارة العمومية، والقيام بإصلاحات هيكلية مؤهلة لتحقيق نجاح البرامج الاقتصادية، وبذلك ظهرت محاولات متعددة تناشد بضرورة وجود حكم موسع ومغاير لما هو سائد أطلق عليه «bonne gouvernance»، وقد عبر البنك الدولي عن هذا المصطلح بأنه " يعني إدارة الشأن العام بشفافية ومساءلة ومشاركة وانصاف واحترام المبادئ الديمقراطية، مع ضمان سيادة حكم القانون، قضاء مستقل، وفصل بين السلطات أفقيا وعموديا"². فالحكم الراشد كاستراتيجية متكاملة الأبعاد فرضت على المجتمع الدولي برمته إعادة صياغة سياساته على النحو الذي يحقق الجودة في الإدارة والتسيير³.

تأثرا بالاهتمام العالمي المتنامي نحو ترسيخ نظم ذات حكمة رشيدة، فإنّ الجزائر بوصفها جزء من المنظومة الدولية لم تتأ عن التوجه نحو انتهاج مسار الحوكمة كخيار كفيل بتجاوز الأزمات التي تعترى قاطرة التسيير العمومي.

ولمّا كانت بوادر الظروف المتأزّمة التي تعاني منها الدولة تعود إلى أزمة الثقة المتجدّرة بين الشعب والأجهزة الحكومية التي تعتمد على سياسة التكتّم والسرية، فإنّ مؤسسة مقارنة الحكم الراشد في الجزائر يبقى رهينا بإقرار مبدأ الشفافية⁴، الذي يفرض وضوح العلاقة ما بين السلطة

¹ – TIRARD Manuel, La gouvernance aux Etats-Unis : étude comparative des conceptions Américaine et Française du droit public, Thèse de doctorat en droit, Faculté droit, économie, sciences sociales, Université Panthéon- Assas, Paris II, 2009, p. 2.

² – الكر محمد، بن مرزوق عنتر، " الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية... بين المعوقات والمتطلبات"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، عدد 2، جامعة الجلفة، 2013، ص. 44، 45.

³ – CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *R. F. A. P.*, N° 105-106, E. N. A, Paris, , 2003, p. 206.

⁴ – يقصد بالشفافية لغة ما لا يحجب الرؤيا وراءه كالزجاج، أو ما يمكن النظر عبره بوضوح، وهي عكس التعتيم والتستر. أما اصطلاحا فيعني بها تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة بالاعتماد على آليات إجرائية ومؤسسية واضحة، بسيطة ومرئية: =

الباب الأول: مبدأ الشفافية: مدخل لتجسيد مقتضيات الحكم الراشد في النظام الإداري الجزائري

والجمهور ويحتم الإفصاح عن السياسات العامة المتبعة بشتى أنواعها، ومما لا شك فيه أنّ قاعدة هذا الكشف والإعلان سيكون منطلقها إخضاع الجهاز الإداري في الدولة لمثل ذلك المبدأ⁵، لأنّ الإدارة تتأثر متأثراً مباشراً بنظام الحكم القائم، باعتبارها المجسد الحقيقي والمنفذ الوحيد لسياسات الدولة، لذا فإنّ أيّ تغيير في الأساليب الإدارية المتبعة يكون نابعا بالضرورة من التحوّل الطارئ على نمط ذلك الحكم وامتزانا معه، وهذا ما يفسّر تماطل الاعتراف بشفافية الإدارة العمومية في الجزائر بفعل تبني هذه الأخيرة لفكرة الحكم الراشد حديثاً ومؤخراً، هذا من جهة (الفصل الأول).

من جهة أخرى، يرتبط البعد التقني (الإداري) للحكم الراشد بعمل الإدارة العامة ومدى كفاءتها وفعاليتها، فلم يعد ينظر إليها كآلية تنفيذية لبرامج الحكومات وخدمة السلطة فحسب، إنّما تعدّ جهازاً معبراً عن انشغالات ومواقف المواطن، ويخدم الجمهور⁶، كونها على اتصال طردي معه، فلا يمكن أن ينشأ الحكم الراشد إلّا في كنف إدارة شفافة ينطوي نشاطها على معايير الوضوح، النزاهة، المصادقية والإفصاح. واستجابة لهذه الاعتبارات كان لزاماً على الدولة الجزائرية إطلاق العنان لمبدأ الشفافية الإدارية كمطلب حتمي لتفعيل مقتضيات الرشادة بمختلف مستوياتها (الفصل الثاني).

= - CHEVALLIER Jacques, « Le mythe de la transparence administrative », in Information et transparence administratives, Numéro spécial sur : « La transparence gouvernementale », *Revue internationale des sciences administratives*, Vol 1, N° 1, P. U. F, Paris, 2012, p. 244

⁵ - تجدر الإشارة إلى أنّ فكرة الشفافية رغم حداثة تكريسها في القانون الوضعي، إلّا أنّ أصولها كانت موجودة في نظرية العقد الاجتماعي التي أسسها الفقيه " روسو "، للتفصيل راجع:

-ROUSSEAU Jean-Jacques, *La transparence et l'obstacle*, Edition Gallimard, Genève, 1971.

⁶ - BENYAHLOU Zohra, « Réforme et modernisation des services publics », *R. A. F. I. P.*, N° 7, Faculté des études économiques, commerciales et de gestion, Université de Tlemcen, 2017, p. 43.

الفصل الأول

تأثر المعالجة القانونية لمبدأ الشفافية بحدائثة الحكم

الراشد في القانون الجزائري

سبقت الإشارة إلى أنّ الإدارة لا تتشذّب عن الفكر السياسي السائد، فعلاقة التأثير متبادلة بين الجهازين⁷. وينبغي هذا الارتباط في طبيعة العلاقة القائمة بين الهياكل الإدارية والأنظمة السياسية المتباينة في الجزائر عضويا ووظيفيا⁸، حيث ظلّت الإدارة لفترة زمنية معتبرة تعكس ملامح النظام السياسي المحتكر لها⁹، فقد اندمجت الإدارة الجزائرية في دوامة نظام الحكم المنتهج، وذلك بسبب خصوصية التوجه السياسي المفروض آنذاك، وهو الخيار الاشتراكي الذي جعل الجهاز الإداري كهيكل للسلطة السياسية¹⁰، إذ افتقدت الإدارة إلى مبادرات خاصة تؤطر علاقاتها بالمواطنين، بل اقتصرت أغلب الإصلاحات على تعديل وضعيات الموظفين، في ظل تهميش معايير الفعالية الإدارية¹¹.

بينما يلاحظ أنّه بتغيير الوجهة السياسية وبروز مبدئي التعددية الحزبية والفصل بين السلطات، ارتقت الإدارة العمومية إلى جهاز مستقل، ومبني على أساس مبدأ الحياد الذي ميّز الإدارة بسمات خاصة ومغايرة لما كانت عليه آنفا، بحكم جعلها هيئة ترصدية لانشغالات المواطنين وطموحاتهم. لكن رغم كلّ هذا، لم تكن الإدارة في منعزل تامّ عما يدور حولها من تقلّبات سياسية، لأنّ الإصلاحات الإدارية كانت تترجم دائما التداخل بينها وبين الإصلاحات السياسية المتبعة¹²، وعلى أساس ذلك الترابط يُبرّر أثر حداثة الحكم الراشد في الجزائر على الاعتراف القانوني بمبدأ شفافية الهيئات العمومية، إذ عرف هذا الأخير تطورا نسبيا (المبحث الأول) بالمحاذاة مع تطور مسار حوكمة سياسة التدبير العمومي في الجزائر (المبحث الثاني).

⁷ - بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية: دراسة مقارنة (الجزائر-تونس-فرنسا)، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص. 18.

⁸ - عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص. 158.

⁹ - DIFALLAH Akila, « Assesment of the usefulness of administartive reform as a solution to the problem of inadequate administartive capacity in developing countries », Annales, N° 1, 1998, Alger p. 140.

¹⁰ - ESSAID Taib, « Les mutations de l'administration : Le regard de la science politique », IDARA, N° 23, E. N. A, Alger, 2002, p. 121.

¹¹ - OULD HALESS Mohamed Lemine, « Le changement dans l'administration », Revue IDARA, N° 25, E. N. A, Alger, 2003, p. 100.

¹² - عوابدي عمار، المرجع السابق، ص. 159.

المبحث الأول:

التكريس النسبي لمبدأ الشفافية في القانون الجزائري

حرصا على تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن تنظيما واضحا وشفافا، ما فتئت الدولة الجزائرية على القيام بإصلاحات متعاقبة، استهلتها من خلال إصدار مجموعة نصوص قانونية متواترة، حاولت بموجبها إضفاء الطابع الشفاف على الأجهزة الإدارية، لأنّ الإصلاح أيا كان مجاله لا ينطلق إلّا بتقويم الجانب القانوني منه، وتفسير ذلك، أنّه إذا كانت الشفافية الإدارية تعترف للأفراد بحق الحصول والوصول إلى معلومات دقيقة وشاملة وفي الأوقات المناسبة حول الأعمال التي تباشرها الإدارات العمومية على اختلاف مستوياتها، فإنّه في المقابل يفرض مبدأ الشفافية على الهيئات الإدارية ضرورة تبني سياسة اتصالية مع الجمهور¹³ تنفذ وفق استراتيجية متناسقة تسمح بالتدفق الحرّ والمتواصل للمعلومات، إذ ينبغي على الإدارة العامة التخلي عن منطق السرية والضبابية وتبني منطق المكاشفة بتوفير المعلومات المطلوبة وترويجها وتداولها على نطاق واسع¹⁴.

فالإطار القانوني لشفافية الإدارة العامة يشكل المرجعية الأساسية التي تستمدّ منها هذه الأخيرة وجوب التزامها بالوضوح والعلانية، وتتحدد عبرها مسؤولية الجهاز الإداري في ضمان تكافؤ الفرص أمام بساطة الإجراءات ونزاهة تنفيذها.

إنّ تحليل شكل ومحتوى التنصيص القانوني لمبدأ الشفافية في القانون الجزائري، لا يسع تكيفه إلّا بالتكريس النسبي، بفعل تغييب ذلك المبدأ في القانون الأساسي للدولة خلال فترة زمنية طويلة (المطلب الأول)، هذا ما جعل إقراره على مستوى النصوص التشريعية والتنظيمية غير كافيا (المطلب الثاني).

¹³ - تجدر الإشارة إلى أنّ الاتصالات الإدارية تكشف عن مؤشرات الشفافية الإدارية:

- DRAI Raphael, « L'Etat-soft et la communication administrative », document web sur le site : <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/pdf>, p. 229, consulté le 13/05/2019.

¹⁴ - داودي نسرين، "الاتصال العمومي في الجزائر بين قناعات الديمقراطية وواقع الأبوية الاستبدادية"، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 8، جامعة الجزائر 3، 2017، ص. 139.

المطلب الأول:

تأخر الإقرار الدستوري لأطر الشفافية في القانون الجزائري

من المسلّم به أنّ الدستور يعتبر أسمى معيار قانوني على الإطلاق، فهو يمثّل الإطار المرجعي بالنسبة لسائر التدابير القانونية الأخرى¹⁵، لأنّه يرسم تصور عام عن فلسفة الدولة بتضمينه الأحكام القاعدية والمبادئ الرئيسية التي تقوم عليها الدولة.

على هذا الأساس، فإنّ تدني القيمة القانونية لمبدأ الشفافية في الجزائر لا خلاف عليه بحكم عدم إقراره مبكرا في الوثائق الدستورية المختلفة التي عرفتھا الدولة، ففساد نظام الحزب الواحد اكتفت بكونها مصدرا ايدولوجيا وسياسيا لشرعنة نظام الحكم السائد والحفاظ على استمراريته، إذ ركزت القواعد الدستورية في تلك الحقبة جلّ اهتمامها على إنشاء مؤسسات مندمجة عضويا ووظيفيا في الحزب¹⁶، وبالتالي كانت الإدارة آنذاك مسيرة سياسيا، دون إيلاء العناية للعلاقات العامة التي تراعي فن معاملة الجمهور، وما تؤسس عليه تلك الروابط من حوار وتبادل المعلومات وإيصالها إلى المواطن بصدق وأمانة، هذا ما ولد فراغا دستوريا تجلّى في استبعاد دسترة مبدأ الشفافية خلال فترة الأحادية الحزبية (الفرع الأول)، كما أنتج إدارة منفصلة عن الجمهور ميّزتها العديد من الاختلالات التي ساهمت في تفاقم أزمات الدولة في منتصف الثمانينات¹⁷، ودفعت بالسلطات العليا إلى الاهتمام بالمكانة الدستورية للجهاز الإداري، الأمر الذي نتج عنه تضمين دساتير التعددية الحزبية مؤشرات ايجابية مهّدت لتبني تدابير الشفافية الإدارية وكفالتها دستوريا (الفرع الثاني).

¹⁵ - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص. 16.

¹⁶ - بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص. 76.

¹⁷ - إنّ السمة المشتركة التي تميزت بها الدساتير الجزائرية الأربع التي عرفتھا البلاد منذ الاستقلال، أنها كانت توضع لمعالجة الأزمات السياسية التي واجهتها البلاد في فترات. للتفصيل في تلك الأزمات راجع: فشار عطا الله، الدساتير الجزائرية وتعديلاتها (1963-2020)، ألفا للوثائق، قسنطينة، 2021.

الفرع الأول:

غياب مرجعية دستورية لمبدأ الشفافية في ظل الأحادية الحزبية

تميّزت الإصلاحات الإدارية الدستورية خلال مرحلة الأحادية بالتكريس الضئيل وشبه المنعدم، وهذا راجع لعدم وجود رغبة وإرادة سياسية للخوض في ذلك، لأنّ عصب تفكير الفئة الحاكمة في ذلك الوقت كان محصورا في استكمال بناء الدولة وتوظيف الشرعية التاريخية والثورية لتعبئة الجماهير حولها وتوحيدها¹⁸، فلم تحظ الإدارة الجزائرية آنذاك بأدنى قيمة دستورية، وأمام هذا الوضع كان من المنتظر نفور المؤسس الدستوري من تبني مبدأ شفافية الإدارات العمومية، لاسيما أنّ هذا المبدأ يندرج ضمن المفاهيم الحديثة والمتطورة التي أفرزها نظام الحكم الراشد، فهو بهذه الميزة يعدّ عنصرا دخيلا بين الأسس التي بني عليها دستور 1963 (أولا)، وحتى في إطار دستور سنة 1976 الذي استحدث طفرة جديدة في مجال التنظيم الإداري، وكذا في نطاق حقوق وواجبات المواطنين اتجاه الهيئات الإدارية، ظلّ مبدأ الشفافية مستبعدا في كنف قواعده (ثانيا).

أولا: إغفال تكريس مبدأ الشفافية في دستور 1963

جرّد الطرح الدستوري لسنة 1963¹⁹ الإدارة العمومية من أي مكانة دستورية صريحة كانت أو ضمنية، فالى جانب قلة مواده، لم تعترف هذه الأخيرة بوجود جهاز إداري يستمدّ مقوماته من القواعد الدستورية السارية، ما عدا نص المادة 9 منه الذي تضمن إشارة عابرة لاحتواء الدولة على ما سمّاه المؤسس الدستوري آنذاك " بالمجموعات الإدارية " من خلال نصه على : " تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها. تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية". فقد حرصت نصوصه على تأسيس قاعدة دستورية متينة تُبنى على أساسها فكرة الدولة القومية التي تسيطر على نشاطات الجماعات والتنظيمات في مختلف المجالات.

¹⁸ - مجدان محمد، "العملية الديمقراطية في الجزائر: الأسباب والعوائق"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، عدد 5، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، جامعة الجزائر 3، 2014، ص. 34.

¹⁹ - Constitution Algérienne du 8 septembre 1963, J. O. R. A, N° 64, du 1 septembre 1963.

كان التأسيس الدستوري المتجذر للأحادية الحزبية كفيلا باندماج الإدارة داخل الجهاز السياسي، وخضعت بذلك الهيئات العمومية والقوانين المنظمة لها إلى هيمنة الحزب الواحد، مما نتج عنه تغييب مبدأ الشفافية على مستوى النصوص الدستورية²⁰، لأنّ هذا المبدأ يمتاز بالتناقض مع الايديولوجية التي تبناها دستور 1963، بيد أنّ الشفافية الإدارية تقوم على التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والأدوار الإدارية وفقا لآليات مضبوطة يطلع عليها الجمهور، وتحدد فيها المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة²¹.

بينما الفلسفة الدستورية لعام 1963 كانت تحبذ الدمج المطلق بين شتى الأجهزة الحكومية، وما يؤكّد ذلك هو ضمان الدستور لبعض الحريات التي تسمح بإذاعة المعلومة وكشفها كحرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى وأقرن ممارستها بشروط، أهمها عدم المساس بمبدأ وحدانية الحزب²²، كما أنّ تلك الحريات لا تخدم كثيرا شفافية الإدارة اتجاه المواطن لأنّها تتعلق بحقوق مهنية مقيدة ولا تتيح للأفراد حق طلب المعلومة الإدارية والوصول إليها بكل بساطة وتلقائية.

إنّ غياب تكريس دستوري ينظم شفافية المحيط الإداري في أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة عبّد الطريق إلى انعدام وحدة التصور في القوانين والتعليمات الإدارية التي تلزم الهيئات العمومية بانتهاج وتطبيق تدابير علنية وواضحة سواء في تعاملاتها مع المواطنين، أو في علاقاتها مع الموظفين الذين يواجهون صعوبات في تدفق المعلومات بينهم²³، الأمر الذي أسفر عنه تكوين إدارات عمومية تصنع قواعدها الخاصة خارج نطاق المشروعية، نظرا لاتساع سلطتها التقديرية.

²⁰ - رغم أنّ المؤسس الدستوري تبنى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهذا الإعلان كفل حق كل فرد في "التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود."، انظر المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمده الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة يوم 10 ديسمبر 1948، وافقت عليه الجزائر عن طريق دستورها في المادة 11 من دستور 1963، ج. ر. ج. عدد 64، صادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

²¹ - بلواضح عبد العزيز، "الحوكمة والموازنة العامة للدولة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة"، مجلة دفاتر اقتصادية، عدد 4، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجلفة، 2012، ص. 161.

²² - Articles 16, 22 de la constitution Algérienne du 8 septembre 1963, Op, Cit.

²³ - BOUHOUCHE Ammar, « Public administration in Africa: the case of Algeria », The Algerien journal of political studies, N° 2, Ecole nationale superieur de sciences politiques, Alger, , 2014, p. 116.

على هذا الأساس، تميّزت الإدارة بالسلطوية، مستغلة في ذلك نفوذها البيروقراطي لإخفاء المعلومات التي تضر بها، فضلا عن بخلها في إعطاء المعلومات الدقيقة والكاملة²⁴، الأمر الذي أدى إلى انعزال الإدارة عن واقعها الاجتماعي، وحال دون تحقيق مطالب المواطنين وحلّ مشاكلهم. أكثر من ذلك، خلق هذا الوضع مجالا إداريا مغلقا تتعدم في إطاره كل وسائل الاتصال بين الإدارة والمواطن، وتكثر فيه الحواجز، وتفرض بموجبه نماذج من العلاقات طغى عليها التسلط والاحتكار واللامبالاة²⁵، وتكلفتها سلسلة من الإجراءات المعقدة التي تعرقل المصالح الحيوية للمواطنين.

أضفى كذلك انعدام التأطير الدستوري لمبدأ الشفافية سنة 1963 إلى فساد العنصر البشري للإدارات العامة، بفعل الاستناد إلى الاعتبارات السياسية دون المعايير الموضوعية في اختيار الموظفين، إذ كان للموقف السياسي الذي يتبناه المترشح إلى الوظيفة العمومية الأثر البالغ في الوصول إليها، لاسيما إذا تعلّق الأمر بالوظائف العليا التي تتطلب درجة عالية من التجانس والولاء للسلطة الحاكمة، فقد وضعت تلك الوظائف رهن تقدير وتحت تصرف الحكومة²⁶.

وعليه، يلاحظ أنّ الدستور الجزائري لسنة 1963 وإن لم يُعمر طويلا، إلا أنّ إيديولوجيته ترسخت مبادئها في مختلف الوحدات الإدارية، فقد ساهم ذلك في إعاقة التنمية الإدارية التي لا يمكن تحقيقها في ظل ترسخ ثقافة الفساد²⁷، وكذا عدم تبني مبدأ الشفافية كركيزة أساسية تسهم في تحديث ثقافة تسيير المرفق العام²⁸.

²⁴ - BAUBY Pierre, « Valeurs, objectifs et gouvernance des services publics : Refonder l'action publique », RAFIP, N° 3, Faculté des études économiques, commerciales et de gestion, Université Tlemcen, 2013, p. 49.

²⁵ - بن عيشة عبد الحميد، المرجع السابق، ص. 360.

²⁶ - بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص. 268.

²⁷ - آلان لارسون، الاقتصاد السياسي الدولي ومكافحة الفساد، ترجمة محمد كمال، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2012، ص. 248.

²⁸ - SAYAH Jamil, Droit administratif, 2^{ème} édition, Studyrama, Paris, 2007, p. 147.

ثانيا: تهميش مبدأ الشفافية في دستور 1976

لا يمكن إنكار القفزة النوعية التي عرفها دستور 1976 مقارنة بدستور 1963، عندما عمل على تقليص فارق الهوة بين الإدارة والمواطن من خلال تبنيه مبدأ اللامركزية، فضلا عن ضمانه المساهمة الشعبية في التسيير الإداري²⁹، كما أن استقراره قواعد يبرز اعتكاف واضعي تلك الوثيقة الدستورية على بعض الأسس التي تدخل ضمن الأطر المنضوية في مفهوم الشفافية، ويتجلى هذا في اشتراط مقياس النزاهة لدى ممثلي الشعب وعند تولي مسؤوليات الدولة، وكذا تخصيص أهداف المراقبة في تسيير النظام بوضوح³⁰، لكن الاعتماد على تلك الركائز كان قاصرا عن ترسيخ مقومات الشفافية اتجاه المواطن بفعل التحفظ عن إقرار الحق في الإعلام والاطلاع.

يؤخذ على دستور 1976 تغييبه الاعتراف بحق النفاذ إلى المعلومة بدون أدنى مبرر مقبول، لأنّ هذا الأخير استلهم مبادئه واستراتيجياته من الميثاق الوطني لسنة 1976، حيث احتفظ بنفس التوجه والعقيدة السياسية، لكن من ناحية منظور علاقة الشفافية التي ينبغي أن تربط المواطن بالجهاز الإداري، خاصة أمام التنديد بمحاربة البيروقراطية الذي جاء على إثر النقاش حول المشروع التمهيدي للميثاق، أين قامت رئاسة الجمهورية بفتح تحقيق وإنشاء كتابة الدولة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري³¹، فإنّ المؤسس الدستوري اختزل جلّ الأحكام المنوّه إليها في ميثاق 1976 والمرسوخة لأطر الشفافية، حيث انفرد هذا الأخير بإقرار مبادئ تميّزت بالدقة والجرأة في تكريس مبدأ الشفافية اتجاه المواطن، فقد صرّح: " بضمان الدولة الاشتراكية لكل المواطنين الحق في إعلام كامل وموضوعي سواء بالنسبة للقضايا الوطنية أو الدولية."³²، ويعتبر هذا

²⁹ - انظر: المواد 7، 8، 34، 35، 36، 27 أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر. ج. عدد 94، صادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976، معدل بموجب قانون رقم 79-06، مؤرخ في 7 جويلية 1979، ج. ر. ج. عدد 28، صادر في 10 جويلية 1979، ومعدل بموجب قانون رقم 80-01، مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج. ر. ج. عدد 3، صادر في 15 جانفي 1980.

³⁰ - انظر المواد 9، 38، 184 من المرجع نفسه.

³¹ - بوسماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص. 42.

³² - أمر رقم 76-57، مؤرخ في 5 جويلية 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج. ر. ج. عدد 61، صادر في 30 جويلية 1976، ص. 912.

التصريح بمثابة تعميق لعناصر الشفافية التي تشترط توافر المعلومات الدقيقة في مواقيتها³³، بحيث تتصف بالشمول والوضوح والحدثة، وتتطلب إفصاح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية، وهو ما يتطلب أن تنشر بعلانية ودورية³⁴.

ندد الميثاق في السياق ذاته أن "إنجاز المهام الوطنية الكبرى والمساهمة الجماعية في تنمية المجتمع الجزائري يفرضان تسخير كل الوسائل لإعلام المواطنين إعلاما كاملا وتبصيرهم وتقوية دوافعهم، مما يقتضي أن يتوسع في المستقبل الحرص الدائم على الموضوعية، وهكذا يتأكد الحق في إعلام جيد لشعب يقيم الدليل القاطع كل يوم على نضجه وحسّه المدني"³⁵.

فرض كذلك الميثاق الوطني لسنة 1976 نظام المراقبة الشعبية على أجهزة الدولة بما فيها الأجهزة الإدارية، وحصر غايتها المثلى في توفير المعلومات التي من شأنها أن تضيء إلى تحسن عام في تسيير الإدارات والمؤسسات، إذ تبنى مبدأ الشفافية ضمنا بنصه على: "وجوب عدم إخفاء أي شيء في الدولة عن الجماهير". لاسيما إذا تعلق الأمر بقضايا التسيير والتصرف في ممتلكات الشعب أو أي مساس بالثورة الاقتصادية للأمة، لأن هذه القضايا لا يمكن معالجتها في نطاق مغلق، بل لابد أن تخضع باستمرار لتحري الجماهير الشعبية، وأن تسلط المعاقبة الشديدة على مقترفي المخالفات على مرأى ومسمع من الجميع، وبهذا يكون الميثاق قد ألم بكل أبعاد الشفافية من أمانة، صدق، إخلاص وعدالة³⁶.

أبعد من هذا، استهدف الميثاق ترشيد الخدمة العمومية من خلال النص على ضرورة جعل المواطن الجزائري واعيا، وكذا عبر الإشادة بوجوب التخلص من كل مخلفات البيروقراطية، والعزم على بناء إدارة جديدة، تنتهج سبل واضحة يفهمها الجميع، مع تحديد الطرائق الكفيلة بتحقيق ذلك،

³³ - بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات المؤسسة الوطنية للاتصال، الروبية، 2009، ص. 21.

³⁴ - شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر: دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012، ص. 109، 110.

³⁵ - أمر رقم 76-57، يتضمن نشر الميثاق الوطني، مرجع سابق، ص. 918.

³⁶ - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسر، الجزائر، 2012، ص. 186.

ورسم آفاق العمل الشامل في المستقبل، وهذا ما يتطلب التوضيح الدقيق لإزالة كل لبس، والقضاء على الشكوك، ودعم التنظيمات الهادفة إلى تلبية الحاجيات الضرورية للمواطنين وتطويرها، لذا يجب أن تحارب كل التصرفات البيروقراطية بكيفية حازمة، إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال ترك تلك الأساليب القانونية تغطي على المفهوم النبيل والدقيق للخدمة العمومية³⁷.

يُشهد على ميثاق 1976 إسهاماته الإيجابية في بلورة ركائز الشفافية، فرغم تشبّته بفكرة الحزب الواحد إلا أنّ ذلك لم يمنعه من تعزيز مبدأ الشفافية، فقد كان الوثيقة الدستورية الوحيدة التي طوّرت الصيغ الدستورية لحق المواطن في الإعلام، وحرص على ترسيخها بشكل دقيق وواضح، بعيدا عن الغموض والإبهام الذي يفسح المجال للإدارة في تأويل أحكامها وتفسيرها لصالح سلطتها التقديرية، واهتم أيضا بجوهر الإصلاح الإداري، لأنّ مبادرته أخذت الخدمة العمومية بعين الاعتبار.

علاوة على هذا، عبّر الميثاق عن إرادة الثورة في تسيير البلاد ضمن نطاق النظام والوضوح والرشاد³⁸، وهو ما يستنبط عزم السلطة على مواصلة التطورات والمستجدات الراهنة، بحكم تقطنها إلى ترشيد النظام الإداري، لذا عمدت إلى إرساء أقوى دعامة في ذلك من خلال التأطير الدستوري لآليات الشفافية.

يؤخذ على هذه الأحكام أنّها لم تجسّد على أرض الواقع، لأنّ أحكام ميثاق 1976 جمّدت في بدايتها، مادام قد عقبه بفترة قصيرة جدا صدور دستور 1976 الذي ألغى حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة، وجعل الإدارة الجزائرية تحتفظ بالخصوصية نفسها في التعامل مع المواطنين، حيث واصلت العمل بالروتين الإداري المتمثل في كثرة الإجراءات وعدم وضوح القرارات، والتباطؤ في أداء العمل وعدم الاهتمام بالخدمة العمومية، الأمر الذي دعّم تصلّب آفة البيروقراطية التي يفرضها منطق السرية والكتمان اللصيق بالإدارة العمومية في أصولها.

³⁷ - أمر رقم 76-57، يتضمن نشر الميثاق الوطني، مرجع سابق، ص ص. 893، 894، 918.

³⁸ - انظر ص. 913 من المرجع نفسه.

فالإصلاح الإداري يجب أن يستمد خارج البيروقراطية، هذه الأخيرة التي غدت ظاهرة طبيعية رغم محاولات الإصلاح³⁹، كما أنّ إعادة الاعتبار للجهاز الإداري يتعين أن يصاحبها الاهتمام بالإطار القانوني للعنصر البشري على مستوى الإدارات العمومية، وهو الإجراء الذي أغفله دستور 1976، نظرا لعدم إدراجه قانون الوظيف العمومي ضمن الصلاحيات المحددة للمجلس الشعبي الوطني⁴⁰، هذا ما يصنفه من اختصاص السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، وبالتالي تصبح معالجته ذو تصور أحادي، مما يضيف عليه طابع الغموض وعدم الاستقرار، فينعكس ذلك سلبا على تصرفات الموظفين من خلال امتناعهم عن منح المعلومات والوثائق الإدارية للمواطن بسبب التخوّف من زعزعة منصبهم الوظيفي أو فقدانه.

على إثر ذلك، تضاعفت الممارسات البيروقراطية والحواجر الإدارية المصطنعة، فأعطى هذا المناخ الإداري بعدا سياسيا قد يؤدي إلى إضعاف سلطة الدولة، وترجمت هذه الاختلالات في مظاهر سلوكية لدى المواطن، منها ضعف الحسّ المدني وروح المواطنة، لذا شرعت السلطة جاهدة منذ بداية الثمانينات في محاولة النهوض بالأداء العمومي، وذلك عبر توالي إصدار نصوص قانونية واعتماد هيئات متخصصة في تحسين التعامل الإداري مع المواطنين.

الفرع الثاني:

تأخر بروز مؤشرات مبدأ الشفافية في مرحلة التعددية الحزبية

إنّ التجربة الديمقراطية الرائدة التي عبّرت عنها الدولة الجزائرية في نهاية الثمانينات، من خلال ردّها عن الفكر الأحادي الشمولي ودخولها مرحلة التعددية الحزبية والإصلاحات الدستورية والمؤسسية، خاصة عند انتقالها نحو الفصل بين العمل السياسي والإداري، كانت كفيلة بتبني المؤسس الدستوري لمبدأ انفتاح الإدارة وانسراحها أمام الجمهور، لأنّ الخيارات المحورية التي بادرت بها سلطات الدولة كانت نتيجة الدور المفصلي الذي حركته مواقف الرأي العام اتجاه

³⁹ - BOUABDELLAH Mokhetar, L'expérience algérienne du contentieux administratif : étude critique, Thèse de doctorat d'Etat en droit, Faculté de droit, Université de Constantine, 2005, p. 412.

⁴⁰ - انظر المادة 151 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، مرجع سابق.

العلاقات العامة السائدة آنذاك، بسبب استئصال جوهر هذه الأخيرة التي كان من الأجدر أن تُبنى على أساس التفاعل المستمر والتأثير المتبادل بواسطة وسائل الإعلام والاتصال والتبليغ المختلفة.

لذا كان من المفروض أن تكون أولى خطوات السلطة الحاكمة في بداية الخيار الديمقراطي هو التأسيس الدستوري لإدارة متينة لا يشوبها ما يضفي اللبس على مسارها الخدماتي، وذلك بالتنصيص على وجوب توافر شفافية محضة في العمل الإداري، لكن ما يلاحظ أنّ دسترة هذا الإجراء استغرق دهوراً آخر من الزمن في عهد الانفتاح السياسي، حيث تجاوزه دستور سنة 1989 بدون مبرر (أولاً)، ولم يفصح عنه دستور 1996 إلى غاية تعديلاته الأخيرة (ثانياً).

أولاً: التفاوض عن مبدأ الشفافية في دستور 1989

يؤرخ دستور 1989⁴¹ لدخول الجزائر عهداً جديداً ومغاييراً بعدما أنبأت عن فشل النهج السياسي المغلق، إذ أدخلت السلطة الحاكمة بموجبه حزمة من الإصلاحات التي بلورت فيها عديد القيم الديمقراطية من تعددية، تغيّر دور الدولة، وعولمة حقوق الإنسان والمواطن، كل هذه الأركان الدستورية بتضافرها مع المرسوم رقم 88-131⁴² كانت قد هيأت الأرضية المناسبة لتشجيع الإقرار الدستوري لمبدأ الشفافية الإدارية.

غير أنّه بتمحيص أحكام دستور 1989 يتبيّن تجاهل هذا الأخير لمبدأ شفافية الإدارات العمومية، حيث لم يتم التصريح به، فضلاً عن استبعاده الاعتراف بحق النفاذ إلى المعلومة كأهم قرينة دستورية من شأنها ترقية المكانة المعيارية لذات المبدأ، على الرغم من وصفه بدستور "القانون والحريات"، كونه وسّع من دائرة الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وذلك من خلال تأكيده مراراً على أهم الحقوق التي تقتزن مع آلية الشفافية وهي حق مشاركة المواطن في تدبير الشأن العام، حيث ضمّنه المؤسس الدستوري في الديباجة وأعاد التنصيص عليه في المادة 16 كآلاتي:

41 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، صادر بموجب رسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج. ر. ج. ج. عدد 09، الصادر بتاريخ 01 مارس 1989.

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

"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". وكذا المادة 30 التي تنص: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق دون تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية".

من البديهي أنّ إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية يقتضي خلق علاقة طردية بينه وبين هيئات الدولة يكون قوامها التدفق الحرّ والمستمر للمعلومات، مما يسمح له بحصد معارف وتكوين آراء تؤهله للاندماج في فضاء النقاش والحوار واقتراح حلول بديلة⁴³، لذا كان من الأولى في دستور سنة 1989 ضمان حق المواطن في الاطلاع وترصد نشاط الوحدات الإدارية إلى جانب مشاركته في تسييرها حتى لا يفرغ التدبير الأخير من محتواه.

على الرغم من أنّ دستور 1989 حاول إرساء دعائم دولة القانون من خلال تأسيسه لسبل الانتقال نحو نظام ديمقراطي تحكمه مقومات الرشادة والإصلاح السياسي، فضلا عن اهتمامه بتقريب الإدارة من المواطن، وتبنيه مبدأ الفصل بين السلطات، إلاّ أنّه لم يضم قواعد قانونية تعبر عن حقيقة الإصلاحات الإدارية بما يتلاءم والإصلاحات السياسية، وفقا للمبدأ القائل: " أنّ كل نموذج ديمقراطي يمنح دور ومكانة مختلفة للإدارة كما للمواطن"⁴⁴، فقد كان بعيدا عن تنظيم شفافية المعاملات الإدارية.

أكدّ هذا الموقف أنّ إصلاحات عام 1989 لم تكن نابعة عن قناعة سياسية للنخبة الحاكمة، بل كانت أمرا مفروضا أفرزته القطيعة والتضاد بين واقع الدولة والمجتمع⁴⁵، فدستور 1989 جاء بعد وتيرة من الإصلاحات التي عصفت بالجهاز الإداري وأرغمته على اتخاذ منحى آخر أكثر انفتاحا وتطلعا، يذكر منها مبادرة وزارة الداخلية التي لعبت دورا هاما في هذا الإصلاح

⁴³ - CHEVALLIER Jacques, « Le mythe de la transparence administrative », Op Cit, p. 244.

⁴⁴ - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص. 28، 29.

⁴⁵ - تيميزار كمال، "الإصلاحات السياسية والدستورية وبناء الحكم الراشد في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، عدد 4، جامعة خنشلة، 2015، ص. 28.

بمناسبة الملف المعنون " بيروقراطية مظاهر ورهانات "، والذي قدمته للحكومة للنظر فيه في اجتماع 1987/11/25 واحتوائه على عدّة منشورات أعقبتها جملة من التعليمات التي تضمنت ضرورة تعزيز صورة الإدارة⁴⁶، وبالتالي لم يكن هناك مبرر يفسر إهمال القواعد الدستورية لإلزام الإدارة بوجوب إتاحة المعلومة الإدارية وجعلها في متناول الجميع، بل أصبحت ضرورة ملحة في ظل تذمر الشعب وسخطه من الجمود والضبابية الإدارية المعمول بهما في الدولة.

ثانياً: تكريس تدريجي لركائز الشفافية في الوثيقة الدستورية لعام 1996

جاء دستور 1996⁴⁷ في ظروف عصيبة ميّزها فراغ دستوري ومؤسّساتي، فرض سيادة المؤسّسات الانتقالية في الدولة، فالتوترات السياسية التي عرفتها الدولة ابتداء من سنة 1991 نأت بالحكومة عن تطبيق برامج الإصلاح الإداري التي تم إدراجها في أغلب البرامج الحكومية المتعاقبة منذ نهاية التسعينات، واقتصر نشاطها ميدانياً على الحفاظ على الأمن، هذا ما أظهر عجز السلطة الحاكمة عن محاصرة تداعيات الفساد بسبب البيروقراطية الجامدة⁴⁸.

في خضمّ هذه الأوضاع، وضع دستور 1996 كآلية لتنقيح دستور 1989، واجتاز بذلك الفراغ الدستوري الذي اعتري هذا الأخير في المجال الإداري خاصة، حيث أطلق المؤسس الدستوري سنة 1996 جملة من الأطر الدستورية التي استتبعت لاحقاً الاعتراف دستورياً بمبدأ الشفافية الإدارية.

⁴⁶ - للتفصيل فيها راجع: بوسماح محمد أمين، المرجع السابق، ص. 59.

⁴⁷ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر. ج. ج. عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدّل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. ج. عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، وبقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 63، صادر في 16 أبريل 2008، معدّل بقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج. ر. ج. ج. عدد 14، صادر في 07 مارس 2016 (استدرك في 3 أوت 2016، ج. ر. ج. ج. عدد 46)، معدّل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج. ر. ج. ج. عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

⁴⁸ - DIFALLAH Akila, Op Cit, p. 140.

لم يكتف دستور 1996 بالإبقاء على حق مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بموجب ديباجته وكذا المواد 14، 15، 16، والمادة 31 منه، إنما انفرد إلى جانب ذلك بمنحه مكانة دستورية مميزة للجهاز الإداري، والتي كانت مشجعة على تطوير تدابير الشفافية الإدارية رغم التأخر الدستوري في إقرارها، إذ كفل لأول مرة مبدأ حياد الإدارة في المادة 23 منه التي تنص: " عدم تحييز الإدارة يضمنه القانون ". فضلا عن تسليطه رقابة شعبية تمارسها المجالس المحلية المنتخبة على الأعمال الإدارية⁴⁹، وأخرى قضائية يضطلع بها القضاء الإداري الذي استحدثه هذا الدستور من خلال تنبيه نظام الازدواجية القضائية⁵⁰، فهذه الأحكام تشكل أنجع وأرقى الضمانات الدستورية التي تصون حق المواطن في الإعلام الإداري المكرس قانونا.

أكثر من ذلك، امتدت مؤشرات الشفافية إلى أعلى مركز قانوني في الدولة والمتمثل في رئاسة الجمهورية، حيث اشترطت المادة 73 من دستور 1996 وجوب تقديم تصريح علني بالممتلكات العقارية والمنقولة بداخل الوطن وخارجه لكل شخص يترشح لذلك المنصب.

تعتبر المساعي الدستورية التي طرحها دستور 1996 محاولة قيمة للتوجه نحو إضفاء خاصية الشفافية على علاقة الإدارة بالمواطن، فرغم ما تميزت به تلك الجهود من قصور وإجازة، كونها انصبحت على إصلاح بعض جوانب الإدارة العمومية، دون أن تستهدف مباشرة تحويل هذه الأخيرة إلى إدارة شفافة ومكشوفة، إلا أنّ هذه المبادرة توجت بضمان التعديل الدستوري الصادر في 2016 لحق النفاذ إلى المعلومة (1)، كما أعقبه تعديل 2020 الذي وسّع من بعض الدعائم الأخرى لمبدأ الشفافية (2).

1. ضمان حق النفاذ إلى المعلومة في التعديل الدستوري لعام 2016

رسّخ التعديل الدستوري لعام 2016 العديد من المظاهر والمؤشرات التي من شأنها تجسيد شفافية التسيير العمومي، إذ أنبأ المؤسس الدستوري من خلاله عن وثبة قانونية متميزة في المسار التاريخي الذي شهدته التعديلات الدستورية الجزائرية، كونه عمدا إلى دسترة حق النفاذ إلى المعلومة

49 - المادة 159 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

50 - المادة 152 من المرجع نفسه.

بموجب نص المادة 51 منه التي تقضي: " الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن.

لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني.
يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق"⁵¹.

يفيد تحليل الصياغة التي وردت بها المادة المدونة أعلاه، أنّ الإقرار الدستوري لحق النفاذ إلى المعلومة جاء معمّقا ورسينا⁵²، بفعل المصطلحات التي اعتمدها المؤسس الدستوري والتي حملت في طياتها مدلولات ثقيلة، فعبارات " الحصول، نقلها " يتجاوز مفهومها مجرد الحق في الاطلاع على المعلومات في عين المكان، إنّما تدل على الحق في أخذ المعلومات، مع أحقية تداولها.

ارتقى فعلا التعديل الدستوري لعام 2016 بألية الشفافية إلى حق مكفول دستوريا⁵³، ويسجل هذا التكريس مدخلا رئيسيا لبلوغ الإدارة الجزائرية عهد الانفتاح والحوكمة الإدارية، لأنّ هذا الإجراء من شأنه إعادة التوازن للعلاقة غير المتكافئة بين الإدارة والمواطن في مجال المعلومات⁵⁴.

يجب التوضيح أنّ حق النفاذ إلى المعلومة ليس سوى آلية من آليات الشفافية، وبالتالي لايزال تكريس فكرة الشفافية كمبدأ دستوري لم يتحقق بعد، باستثناء ما أشار إليه ذات التعديل بشأن

⁵¹ - المادة 51 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁵² - تؤثّر طريقة النص على الحقوق والحريات في الدستور تأثيرا بالغاً على المجال الممارساتي للحق الدستوري المعني، للتفصيل في ذلك راجع:

- ALHAJ EMBARAK Husam, La séparation des pouvoirs dans le monde Arabe: étude comparative des expériences du Maroc, de l'Algérie, la Tunisie, la Libye et l'Égypte, Thèse de doctorat en droit public, Faculté de droit et science politique, Université Nanterre, Paris, 2018, p.324.

⁵³ - جاء هذا التكريس الدستوري مدعما برأي المجلس الدستوري الذي أكدّ على دستورية مختلف تلك الحقوق والحريات المضافة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تعتبر مقومات فاعلة في ترسيخ مقتضيات الشفافية والحكمة الجيدة. انظر: رأي رقم 16/01 ر.ت.د/م، مؤرخ في 28 جانفي 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. عدد 6، صادر في 3 فيفري 2016.

⁵⁴ - DEKKAL Mouloud, « Démocratie participative et citoyenneté », Revue Algérienne des études politiques, N° 1, Ecole nationale supérieure de sciences politiques, Alger, 2015, p. 118.

العملية الانتخابية في نص المادة 193 التي تنص على: " تلزم السلطات العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات بإحاطتها بالشفافية والحياد"، وكذا تعبير المؤسس الدستوري عن كفالتة لشفافية المال العام من خلال إناطة هذا الدور لمجلس المحاسبة⁵⁵.

أنشأ أيضا التعديل الدستوري لعام 2016 عددا من المؤسسات الاستشارية التي تسعى إلى ترقية حريات وحقوق المواطنين ومنها حق الولوج الإداري⁵⁶، ناهيك عن اهتمامه بأهم مظاهر الشفافية على المستوى المحلي من خلال تكليف الدولة بتشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية، وكذا إقراره التزام التصريح بالممتلكات من قبل جميع الموظفين الساميين في الدولة، والمنتخبين المحليين، والمعنيين في مجلس أو هيئة وطنية⁵⁷.

2. مبدأ الشفافية في التعديل الدستوري لسنة 2020 : غاية مدعمة بأطر متنوعة

صرح المؤسس الدستوري لأول مرة في التعديل الأخير بفكرة الشفافية في تسيير الشؤون العمومية من خلال نص المادة 9 من الدستور التي تنص على: " يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها...ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية"⁵⁸. لا يسوغ إنكار ما ينطوي عليه هذا الإقرار من مبادرة ايجابية منفتحة مقارنة بالتعديلات الآتية، إلا أنه يتعين عدم الإغفال عن استنطاق جوهر التنصيص الوارد في تلك المادة⁵⁹، فالمؤسس لم يتبن فكرة الشفافية كمبدأ يفرض بصفة إلزامية على جميع مؤسسات الدولة بكافة ما ينضوي في إطاره من حقوق وآليات متباينة، إنما جعل من الشفافية مجرد غاية تجتنبها المؤسسات التي يختارها الشعب، هذا ما يجرد وجوب انصياع هذه الأخيرة لمعايير الشفافية من القوة الإلزامية. كما يجدر التنويه إلى أن حصر تلك الغاية في " المؤسسات التي يختارها الشعب " من شأنه التضييق من مجال الشفافية، لأنه الأشمل

⁵⁵ - انظر المادتان 194، 192 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁵⁶ - وتتمثل تلك الهيئات في المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كسلطة إدارية مستقلة، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي . المواد 198-205 من المرجع نفسه.

⁵⁷ - المادة 23 من المرجع نفسه.

⁵⁸ - المادة 9 من المرجع نفسه.

⁵⁹ - لأن القاعدة الدستورية من حيث بنائها المادي تعتمد على متانة تراكيبها وخصوصية مفرداتها، ووضوح أسلوبها وبساطته. حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص. 198.

لو تم اعتماد مصطلح "مؤسسات الدولة"، ويتأكد هذا الطرح باستقراء نص المادة 27 من التعديل ذاته التي تنص: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز.

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة". فما يلاحظ في هذا النص أنّ المؤسس الدستوري لا يزال يحافظ على المبادئ التقليدية التي تقوم عليها المرافق العمومية، ويستبعد مبدأ الشفافية كأنجع آلية لتغيير واقع الفساد.

خلافًا للدساتير المغاربية المقارنة، التي أقرت مبدأ الشفافية كأساس دستوري إلزامي ينبغي أن تخضع له كافة مرافق الدولة دون استثناء، فالدستور المغربي ينص في الفصل 154 منه على: "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات.

تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور⁶⁰. كما يؤكد أيضا في الفصل 155 منه ما يلي: "يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم وفق مبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة"⁶¹.

أمّا الدستور التونسي صرح في الفصل 15 منه بأن: "الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة"⁶².

⁶⁰ - الفصل 154 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91، صادر في 29 جويلية 2011، يتعلق بتنفيذ نص الدستور، ج. ر. م. م. 5964، صادر في 30 جويلية 2011، متوفر على الموقع الرسمي لأمانة الحكومة المغربية: <http://www.sgg.gov.ma/>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/01/30.

⁶¹ - الفصل 155 من المرجع نفسه.

⁶² - الفصل 15 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، متوفر في الموقع الرسمي لبوابة التشريع للجمهورية التونسية: <http://www.legislation.tn/> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/02/13.

فضلا عمّا سبق، انفتح التعديل الدستوري لعام 2020 على آليات إضافية يعتمد عليها في ترسيخ مقتضيات الشفافية، والتي تتنوع بين الأطر الحقوقية والدعائم المؤسساتية، حيث أعاد صياغة حق النفاذ إلى المعلومة بموجب المادة 55 منه كما يلي: " يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها. لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بالحياة الخاصة للغير وبحقوقهم، وبالمصالح المشروعة للمؤسسات، وبمقتضيات الأمن الوطني. يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق."

يسجل على هذه الإعادة أنها قاصرة مقارنة بدساتير الأنظمة المقارنة، إذ يشاد في هذا الإطار بموقف المؤسس الدستوري التونسي الذي نص على: " تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال"⁶³، وبهذه الصياغة يكون قد أنشأ التزاما دستوريا على عاتق الدولة يجعلها تبادر بالإعلام. وحتى المؤسس الدستوري المغربي وإن سار على نفس موقف المؤسس الدستوري الجزائري من حيث الاعتراف بالحق المقصود، إلا أنه خطى خطوة إيجابية بفرضه على السلطة التشريعية التزام الدقة في تحديد الاستثناءات الواردة على حق الحصول على المعلومة، حيث ينص في الفصل 27 منه على: " للمواطنين والمواطنين حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المساس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة"⁶⁴.

⁶³ - الفصل 32 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق.

⁶⁴ - الفصل 27 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

تميز كذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 بتكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية كأهم مظهر من مظاهر الشفافية، و كذا اهتمامه بترشيد الخدمة العمومية استناد إلى نص المادة 26 منه التي تنص على : " الإدارة في خدمة المواطن. يضمن القانون عدم تحييز الإدارة.

تلزم الإدارة برد مغل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري. تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل.⁶⁵، كما انفرد التعديل الأخير بإقراره أحكاما جديدة تدعم شفافية التسيير العمومي، وتظهر في اعترافه بحق تقديم الملتزمات⁶⁶، وكذا دستريته لمبدأ تعارض المصالح بموجب المادة 3/24 التي تنص : "يجب على كل عون عمومي، في إطار ممارسة مهامه، تقادي أي حالة من حالات تعارض المصالح"⁶⁷، إضافة إلى احتفاظه بواجب التصريح بالامتلاكات، ومبدأ المشاركة. أما مؤسساتيا، فقد استحدثت ذات التعديل " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته " كمؤسسة مضطعة بتعزيز وتنفيذ ومتابعة ثقافة الشفافية، إلى جانب تكريس هيئات أخرى كمجلس المحاسبة والسلطة المستقلة للانتخابات، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

المطلب الثاني:

ضعف التأطير التشريعي والتنظيمي لمبدأ الشفافية في الجزائر

كانت السلطتين التشريعية والتنفيذية أسبق من المؤسس الدستوري في إطلاق بوادر شفافية الإدارات العمومية اتجاه المواطن، ويستمد هذا الطرح العكسي دوافعه من المبررات العلمية التي تستند إليها السلطة التنظيمية في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ومفادها أنّ المرافق العمومية هي من صميم وظيفة السلطة التنفيذية، نظرا لما تتطلبه من كفاءة علمية يفقدها البرلمان، لأنّ الإدارات العمومية تشكل القاعدة التي تنفرع من القمة التي تجسدها السلطة التنفيذية، وبالتالي تكون هذه الأخيرة الأجدر من غيرها في الاحتواء القانوني للنقائص التي تشوب العلاقات الإدارية، لكن

⁶⁵ - المادة 26 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁶⁶ - المادة 77 من المرجع نفسه.

⁶⁷ - المادة 3/ 24 من المرجع نفسه.

تمتع التنظيم بهذه الخاصية لا يمكن أن يحدّ من اتخاذ القانون كآلية لتنظيم المعاملات الإدارية⁶⁸، لأنّ التشريع يعدّ الضمانة الأسمى لحماية الامتيازات الحقوقية⁶⁹. وبما أنّ مبدأ الشفافية تنطوي قيمه على جملة من الحقوق والحريات الأساسية، فإنّه بات ضروريا امتداده إلى صلب اهتمام السياسة التشريعية، هذا ما عمد إليه المشرع الجزائري في الآونة الأخيرة.

يندر تكامل كل من التكريس التشريعي والتنظيمي لمبدأ الشفافية بتعزيز مقومات هذا الأخير، لكن تشخيص هذا الواقع القانوني يكشف قصور كلا من الإطارين، لأنّ الاعتراف التشريعي بمبدأ الشفافية لم يرق به بعد إلى منظومة قانونية نافذة وواضحة المعالم (الفرع الأول)، في الوقت الذي لا يزال فيه تأطيره التنظيمي منحصرًا في زاوية ضيقة ونطاق جامد (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

قصور التضمين التشريعي لمبدأ الشفافية في الجزائر

لم يتوان المشرع الجزائري منذ الاستقلال عن تكريسه بعض ملامح شفافية الإدارة العمومية خاصة المحلية منها، لكن كان ذلك بصفة محتشمة، استنادا إلى وضعية البرلمان الذي كان ممثلا في مجلس واحد، وكذا حجم اختصاصاته التشريعية التي كانت ضئيلة ومحددة حصرا.

فالتكريس التشريعي لأطر الشفافية تعزّز بعد صدور دستور 1996 الذي وسّع من تركيبة البرلمان باعتماد نظام الغرفتين، فضلا عن تمديد نطاقه الوظيفي، إذ أصبح يشرّع بقواعد قانونية متدرجة في ميادين عديدة كالحرّيات العامة، الانتخابات، الأحزاب السياسية، الإعلام وغيرها، كلّها كمجالات مميّزة لتكريس مبدأ الشفافية.

من هذا المنطلق، بدأ مبدأ الشفافية يعرف تطورا تشريعيًا ملحوظًا لاسيما في الألفية الأخيرة، بفعل تكريسه وتنويع مظاهره في العديد من قوانين الجمهورية. لكن التأطير التشريعي

⁶⁸ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 52.

⁶⁹ - هذا ما أكّده مجلس الدولة الفرنسي برفضه إلغاء قرار رئيس الوزراء الذي رفض بموجبه التدخل بمرسوم لتعديل أحكام قانون رقم 2000-321 الذي يحدد الحق في الوصول إلى الوثائق الإدارية، لأنّه من المسائل المحفوظة للقانون: قانون رقم 2000-321 - D. C. E. F N° 228830, du 29 avril 2002, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.

لركائز الشفافية ظلّ دائما غير كفيل بتعميق مقتضياته، لأنّ القوانين العضوية لم تتضمنه سوى بإشارة عابرة (أولا)، أمّا القوانين العادية فقد احتوته بشكل ناقص ومعتل (ثانيا).

أولا: عدم تعميق مظاهر الشفافية في القوانين العضوية

يستتبط من تفحص تكريس آليات الشفافية في محتوى أهم القوانين العضوية أنّ هذه الأخيرة ضيّقت من تدابير وضمانات الحق في النفاذ إلى الأخبار والمعلومات، فالقانون العضوي للإعلام وإن كفل حق المواطن في إعلام كامل وموضوعي، متيحا في ذلك للصحفي إمكانية الوصول إلى مصادر المعلومات، إلا أنّ هذا التكريس يظل غير كافيا لتعزيز مقتضيات الشفافية، بالنظر إلى حجم القيود التي فرضها المشرع على عملية ترويج المعلومات، حيث تخضع هذه الأخيرة إلى إجراءات صارمة ومعقدة يتعيّن اتباعها قبل القيام بإذاعة أي معلومة، ويظهر ذلك خصوصا في وجوب الحصول على تصريحات متعددة بشأن كل نشاط إعلامي⁷⁰.

إنّ تقرير تلك الضوابط بصفة مسبقة على نشر المعلومات يساهم في تعطيل مبدأ الشفافية ويفقده فعاليته، لأنّ نظام الاعتمادات والتراخيص يكبل حرية إطلاق المعلومة والتصرف فيها.

أمّا قانون الانتخابات الساري المفعول فقد اهتم على نحو ملحوظ بشفافية العملية الانتخابية، إذ عبّر عن الطابع الشفاف لهذه العملية، كما أجمع بين مظاهر متنوعة تؤشر على شفافية المسار الانتخابي، حيث أحاط المشرع المرحلة التحضيرية للانتخابات بتدابير إعلامية مختلفة من خلال النص على إلزامية إشعار فئة الجمهور بفتح فترة مراجعة القوائم الانتخابية واختتامها⁷¹، وكذا ضمان حق الولوج إلى القوائم الانتخابية، مع إقرار حقوق الطعن المتعلقة بالتسجيل أو الشطب في/ من تلك القوائم، وكذا النص على نشر قرارات المرحلة التحضيرية⁷².

⁷⁰ - المواد 2، 11، 19، 22، 37، 63 من قانون عضوي رقم 05-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج. ر. ج. ج عدد 2، صادر في 15 جانفي 2012 (ملغى).

⁷¹ - المادتان 3، 65 من أمر رقم 01-21، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 17، صادر في 10 مارس 2021.

⁷² - تتضمن هذه القرارات توزيع قوائم الناخبين، وتجديد أعضاء مكاتب التصويت، وإعادة تقديم ساعة افتتاح الاقتراع. انظر: المواد 66-71 من المرجع نفسه.

أطر أيضا المشرع شفافية عمليات التصويت، فمن ناحية، حرص على كفاءة نزاهة أعضاء مكاتب التصويت والمترشحين أو ممثليهم. ومن ناحية أخرى، دعا إلى ضرورة إعلام الناخبين والتكفل بهم داخل مراكز الاقتراع، كما أنه كفل مصداقية عملية الفرز بحكم أنه أقر علنية هذه العملية ووجوب تعليق محاضرها في مكاتب التصويت بشكل فوري وآني⁷³.

يبين التمعن في تلك الإجراءات ما ينتابها من فجوات تشريعية تعكس غياب الإرادة الحقيقية في المضي قدما نحو ترسيخ مبدأ الشفافية في العملية الانتخابية⁷⁴، بيد أن المشرع أورد معالم الشفافية بصورة سطحية لا أكثر، فبينما جردت مرحلة إعداد القوائم من أي مظهر يُبرز شفافتها، تم محاصرة إجراءات مراجعتها بأحكام منقوصة، على أساس اكتفاء المشرع بالإشارة إلى تعليق إعلان افتتاح تاريخ المراجعة وانصرامها، دون تقييد السلطات المختصة بأجال محددة، وهو الموقف نفسه الذي تبناه المشرع بالنسبة لوضع القائمة الانتخابية تحت تصرف ممثلي الأحزاب، فضلا عن إهدار مبدأ تسيب القرارات التي تقضي برفض الطعون المقدمة ضد الإجراءات التحضيرية لعملية الانتخاب⁷⁵.

⁷³ - المواد 141، 152، 155 من أمر رقم 21-01، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.
⁷⁴ - إن أول ملاحظة تسجل على التشريع الانتخابي هي عدم إدراج المادة 9 من الدستور ضمن تأشيراته، والتي تنص على شفافية تسيير الشؤون العمومية في المؤسسات التي يختارها الشعب، وإن كان هذا إغفالا من المشرع، فما هي ذريعة المجلس الدستوري الذي راقب مشروع القانون وأثار إضافة بعض مواد الدستور إلى تأشيرته؟ انظر قرار رقم 16/ق.م.د/21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 17، صادر في 10 مارس 2021.

⁷⁵ - على خلاف المشرع الجزائري، أطر المشرع المغربي المسار الانتخابي بإجراءات أكثر وأنجع شفافية، حيث اشترط نشر المرسوم المحدد لتاريخ بداية وضع القوائم الانتخابية في الجريدة الرسمية، وأجاز خلال هذه المرحلة الاستعانة بجميع الأشخاص الذين يمكن الاستفادة من آرائهم، كما أكد في كل مرحلة من مراحل الاقتراع على إخبار الجمهور بكافة الإجراءات المتخذة، عن طريق إعلانات تعلق على أبواب المباني الإدارية، وبيانات تذاع في الإذاعة والتلفزيون وتنتشر في الصحف، أو بأية طريقة أخرى، مع كفالتة حق الاطلاع والحصول على نسخة من الوثائق الإدارية وقرارات اللجان الإدارية المختصة في المجال الانتخابي، وحتى قرارات الطعن تكون محلا للولوج الإداري، وتقاديا لأي تزوير في اللوائح الانتخابية فقد فرضت مدونة الانتخابات للمملكة المغربية ضبط تلك القوائم عن طريق المعالجة المعلوماتية. انظر ظهير شريف رقم 1.15.96، صادر في 4 أوت 2015، بتنفيذ القانون رقم 43.15 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.15.260، الصادر في 4 أبريل 2015، بتغيير وتنظيم القانون رقم 09.97 المتعلق بمدونة الانتخابات، ج. ر. م. م عدد 6387، صادر في 17 أوت 2015.

ثانياً: مبدأ الشفافية في التشريع العادي: بين التضييق والتصريح

تماطل المشرع العادي في تبني مفهوم الشفافية كمقاربة مفاهيمية واسعة، فمفهوم الشفافية يحمل في طياته العديد من القيم المبنية على المكاشفة والإفصاح، إزالة الغموض، الولوج إلى ما هو مستتر، تسليط الرقابة⁷⁶.

وبالتالي يؤخذ على التكريس القانوني لأطر الشفافية في القانون العادي الجزائري اقتصارها على آلية الإعلام الإداري في المجال البيئي (1)، فضلا عن تضييق مجالها بموجب أحكام قوانين الجماعات المحلية (2)، لكن رغم هذا مهّدت عملية التأيير التشريعي المحدود لانتقال عناصر الشفافية إلى كافة المرافق العمومية بصدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (3).

1. غموض آلية الإعلام الإداري على مستوى تشريعات المجال البيئي

اقتصرت أولى خطوات المشرع العادي في تبني معالم الشفافية على تكريس آلية الإعلام الإداري في الترسانة التشريعية المؤطرة للمجال البيئي، فقد أنبأ قانون البيئة في هذا الصدد عن مبادرته القيمة في الاعتراف بمبدأ الإعلام والمشاركة من خلال نص المادة الثالثة منه التي تنص: " يتأسس هذا القانون على المبادئ العامة الآتية: ...-مبدأ الإعلام والمشاركة: الذي يكون بمقتضاه لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي تضر بالبيئة"⁷⁷. مع تخصيصه فصلا بأكمله تحت عنوان " الإعلام البيئي"⁷⁸، عمد فيه إلى تنظيم أنواع هذا الحق الذي جعله شاملا لكل شخص طبيعي أو معنوي، مما يتأكد أنه غير قاصر على المواطن فقط، بل يمتدّ إلى كل تنظيم قانوني بما فيها تنظيمات المجتمع المدني⁷⁹.

⁷⁶ - CHEVALLIER Jacques, « Le mythe de la transparence administrative », Op Cit, p. 241.

⁷⁷ - المادة 3 من قانون رقم 10-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003.

⁷⁸ - انظر المواد 7، 8، 9 من المرجع نفسه.

⁷⁹ - مصطلح " كل شخص " يشمل كل من المواطنين، الأجانب، الأشخاص الطبيعية والمعنوية. انظر في ذلك: =

لكن رغم التطور التشريعي في إقرار حق الحصول على المعلومة البيئية في الجزائر، إلا أن القانون البيئي أغفل إقرار العديد من التدابير المساهمة في تفعيل حق الإعلام البيئي⁸⁰، بفعل أنه استبعد تكريس جملة من الأحكام القيمة المصاغة في مسودة مشروعه، والتي حدّدت بدقة الموضوعات والوثائق التي يمكن الاطلاع عليها، وكذا الحالات التي تلتزم فيها الإدارة بإعلام⁸¹ الجمهور بصفة انفرادية، والإجراءات المتطلبة للحصول على البيانات المتعلقة بحالة البيئة، كما أهدر حق الطعن في حالة رفض الإدارة إعلام الجمهور⁸².

ضيق كذلك القانون رقم 03-10 من نطاق حق الإعلام حول المخاطر الكبرى الطبيعية أو التكنولوجية على مستويين، المستوى الأول، يظهر من خلال حصر هذا الحق على المواطنين فقط، وهو عكس ما نص عليه مشروع هذا القانون في جميع الحالات الأخرى التي استخدم فيها مصطلح "الأشخاص"، أما المستوى الثاني، يتمثل في حصر ذلك الحق في حدود المواطنين القاطنين على مستوى المناطق التي تتواجد فيها مصادر المخاطر الكبرى سواء الطبيعية أو التكنولوجية، وبذلك لا يجوز لمواطن لا يقيم في هذه المناطق أن يطالب بحقه في الإعلام بخصوص المخاطر الواقعة فيها⁸³.

= - LAVEISSIERE Jean, « Réflexions sur la pratique administrative », p. 16, document web sur le site : <https://www.u-picardie.fr/>, consulté le 20/01/2020.

⁸⁰ - يضرب النظام البلجيكي في هذا الإطار كأرقى مثال يجسد شفافية المعلومة البيئية، على أساس أن كل منطقة ولها قانون النفاذ إلى المعلومة البيئية خاص بها، وفي منطقة " والونيا " تم إنشاء لجنة خاصة للبت في الطعون المتعلقة بهذا الحق، وتتكون من قضاة وأشخاص لا ينتمون إلى الإدارة، للتفصيل راجع:

-GOSSERIES Axel, « Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement : Examen de la jurisprudence Walonne », PP. 1-22, document web sur le site : www.uvcw.be, consulté le 25/11/2020.

⁸¹ - لأنّ إلزام الإدارة بالمبادرة بالإعلام يجعلها بالضرورة مسؤولة عن مخالفة هذا الالتزام:

-HAUMONT Francis, « L'information environnementale : La responsabilité des pouvoirs publics », Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, <https://puisl.usaintlouis.be/>, consulté le 20/02/2019, p. 110.

⁸² - وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2007، ص. 161.

⁸³ - المرجع نفسه. ص. 162.

امتدادا للمجال البيئي، يذكر القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، والذي أسس قواعده على مبدأ المشاركة بنصه على: "...إنّ قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث تقوم على المبادئ التالية: ...-مبدأ المشاركة الذي يجب بمقتضاه، أن يكون لكل مواطن الحق في الاطلاع على الأخطار المحدقة به، وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة المتصلة بذلك، وكذا مجموع ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث"⁸⁴. فضلا عن اهتمامه بتحديد مشتقات حق الاطلاع على المعلومة⁸⁵، ولا ريب أنّ هذا الإجراء يشكل تدبيرا وقائيا لتفادي تعسف السلطات المختصة في التذرع بعدم جواز منح تلك المعلومات للمواطنين.

تلى هذه الترسانة صدور القانون التوجيهي للمدينة الذي حقّق طفرة نوعية وأكثر رشادة في مجال تسيير المدينة، حين ربط لأول مرة بين الحكم الراشد والشفافية بموجب المادة 2 منه التي تنص على: "المبادئ العامة لسياسة المدينة هي: - الحكم الراشد: الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشعالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية. - الإعلام: الذي بموجبه يتمكن المواطنون من الحصول بصفة دائمة على معلومات حول وضعية مدينتهم وتطورها وآفاقها"⁸⁶. ويعاب دائما على المشرع في هذا القانون عدم التطرق إلى معالجة إجراءات الإعلام والمشاركة وتوسيع آليات تجسيدهما⁸⁷.

⁸⁴ - المادة من 8 من قانون رقم 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004.

⁸⁵ - انظر المادة 11 من المرجع نفسه.

⁸⁶ - قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج. ر. ج. ج عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.

⁸⁷ - سلك المشرع النهج ذاته في إطار أحكام قانون المياه، قانون التنمية المستدامة للسياحة، وكذا قانون تسيير النفايات، إذ يعاب على هذه القوانين إبقاء مبدأ الإعلام في دائرة الغموض، كونه امتنع عن تنظيم الإجراءات الخاصة بتطبيقه، حتى أنّه تغاضى عن الإحالة إلى النصوص التنظيمية لتحديدتها، باستثناء تنظيم بنك معطيات القطاع السياحي، صف إلى هذا، تفادى المشرع الكشف الصريح عن الطابع الإلزامي لإجراء الإعلام، إذ يلاحظ أنّه يعتمد في صياغته على عبارات تحفيزية (يرتكز، تعتبر)، خلافا لما انتهجه بالنسبة لأسلوب الإعلام الخاص الذي يقوم على تزويد الإدارة بالمعلومات من طرف المتعاملين معها، الذي عمد المشرع إلى توظيف عبارات إلزامية من قبيل "يجب"، "يتعيّن"، "يلتزم"، راجع: =

2. التكريس المحتشم لمظاهر الشفافية في تشريعات الجماعات الإقليمية

لا يسوغ تجاهل موجة الإصلاحات الجذرية التي طالت التشريعات الإقليمية، في مسعى تحقيق تفتح الجماعات المحلية وانسراحها على المواطن، لكن تحليل أحكام قانوني البلدية (أ) والولاية (ب) الساريين المفعول يثبت أنّ المشرع لم يحزّر التدبير المحلي من مظاهر النظام الإداري المغلق.

أ. في قانون البلدية رقم 10-11

أسفر قانون البلدية رقم 10-11 عن بعض ملامح شفافية الهيئة القاعدية للامركزية، حيث نظم مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بباب مستقل⁸⁸، مع رصده لبعض التدابير التي تتيح للجمهور الاطلاع على مجريات العمل البلدي، من خلال الاحتفاظ بمبدأ علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي، وفقا لما تقضي به المادة 26 منه: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية. وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة. غير أنّ المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل:

= - المواد 66-68 من قانون رقم 05-12، مؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج. ر. ج. ج. عدد 60، صادر في 4 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بقانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 4، صادر في 27 جانفي 2008، معدل ومتمم بأمر رقم 09-02، مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج. ر. ج. ج. عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009.

- المواد 24-28 من قانون رقم 03-01، مؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج. ر. ج. ج. عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003.

- المادة 34 من قانون رقم 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج. ر. ج. ج. عدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.

- المواد 16، 21، 79، 84، 118، 119 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أفريل 1990. يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990 (ملغى).

- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أفريل 1990. يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج. عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990 (ملغى).

⁸⁸ - انظر: المواد 11-14 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، معدل ومتمم بأمر رقم 21-13، مؤرخ في 31 أوت 2021، ج. ر. ج. ج. عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام."

اقترن مبدأ علنية الجلسات بضمانة تحقق علم المواطنين بوجود هذه الجلسات، والتي تظهر في إلزام المشرع للإدارة البلدية بالصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات في مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور⁸⁹.

أتاح قانون البلدية الساري المفعول إمكانية النفاذ إلى أهم الأعمال البلدية⁹⁰، عن طريق إجازته للمجلس المنتخب تقديم عرضا سنويا عن حصيلة نشاطه أمام المواطنين، وكذا إقراره حق الولوج إلى مستخرجات البلدية وقراراتها⁹¹.

يبدو شكليا أنّ مظاهر شفافية التسيير البلدي تعددت في إطار القانون رقم 10-11، غير أنّ النقائص التي تشوب تلك التدابير جعلتها قاصرة عن تعميق مقتضيات الشفافية المطلوبة⁹²، حيث أفرغت القيود المفروضة على مبدأ علنية الجلسات هذا الأخير من محتواه، على أساس ارتباطها بحجّة النظام العام الذي لم يحظ بتعريف قانوني جامع ومانع⁹³، وكذا عدم توضيح الحالات المخلة بالسير الحسن للجلسة، الذي يكون سببا مشروعاً يجيز للرئيس عزل المواطن من حضورها⁹⁴، فكّلها مسوّغات من شأنها إعمال الشفافية في نطاق محدود.

89 - المادة 22 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

90 - ارتأت لجنة C. A. D. A أنّ الوثائق التي تكشف عن رواتب أعضاء المجالس الإقليمية يمكن الاطلاع عليها من طرف أي شخص:

- Avis C. A. D. A 20164599, du 1 décembre 2016, www.cada.fr, consulté le 14/05/2019.

91 - المادتان 3/11، 14، 30 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

92 - يشاد في هذا الإطار بآراء لجنة C. A. D. A التي أقرت التداول الرقمي للعديد من المخططات والوثائق البلدية ومن بينها الحسابات الإدارية:

- Avis C. A. D. A 20182788, du 21 mars 2019, www.cada.fr, consulté le 10/10/2020.

- Avis C. A. D. A 20183230, du 11 octobre 2019, www.cada.fr, consulté le 10/10/2020.

93 - أوكيل محمد أمين، " الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجاً"، مجلة حوليات، المجلد 34، عدد 3، جامعة الجزائر 1، 2020، ص. 252.

94 - انظر: المادة 27 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

ناهيك عن هذا، يساهم غموض مدة نشر جدول الأعمال في التأثير سلبا على فعالية الإعلام، مما يقوّض مبدأ علنية الجلسات، فتوقيت المعلومة يشكل جانبا حاسما من شفافية الإدارة⁹⁵، وهو الإشكال نفسه الذي يعاني منه إجراء تقديم الحصيلة السنوية العامة للبلدية، الذي أضفى عليه المشرع أيضا الطابع الاختياري⁹⁶.

ب. في قانون الولاية رقم 07-12

يكيّف قانون الولاية رقم 07-12 التشريع المحلي الأكثر إجحافا في تلمين معالم شفافية الإدارة الولائية، ففضلا عن وقوع التدابير التي تضمّنها في نفس الاختلالات المثارة في القانون البلدي، حيث قيّد المشرع مبدأ علنية الجلسات بأسباب غامضة⁹⁷، فإنّ المشرع في قانون الولاية الساري المفعول تمادى بإدراجه " حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية " ضمن الحالات التي تعقد بموجبها جلسة ولائية مغلقة، إذ تفتقد هذه الحالة إلى أدنى مبرر يجيز حجبها عن فئة الجمهور، بل تعدّ من المواضيع الضرورية التي تهم المواطنين لكونها تهدد وتمس أمنهم وسلامتهم، ويمثل هذا الاستثناء تناقضا صريحا مع أحكام النصوص التشريعية المتصلة بالمجال البيئي وعلى رأسها القانون رقم 10-03 الذي صرّح بتطبيق الحق في الوصول إلى المعلومات بشأن الأخطار التكنولوجية والأخطار الطبيعية المتوقعة⁹⁸، وكذلك القانون رقم 20-04 الذي أقرّ في المادة 2 منه إلزامية توفير إعلام دائم ومنصف حول الأخطار الكبرى الناجمة عن الكوارث أيّا كان نوعها.

⁹⁵ - GRIMMELIKHUIJSEN Stephan, « Relier transparence, connaissances, et confiance des citoyens dans l'Etat : Expériences », *Revue internationale des sciences administratives*, N° 1, P. U. F, Paris, Paris, 2012, p. 58.

⁹⁶ - وهاب فيصل، " دور الشفافية الإدارية في حوكمة البلدية "، مداخلة مقدمة في ملتقى وطني بعنوان: "الديمقراطية التشاركية: نموذج جديد للحكومة"، يوم 23 أبريل 2018، جامعة بجاية، ص. 4.

⁹⁷ - المادة 26 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012، تنص على: " تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية.

ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية،

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين."

⁹⁸ - انظر المادة 9 من قانون رقم 10-03، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

لقد حاول القانون رقم 07-12 تحديث آليات إعلام الجمهور بتاريخ انعقاد الجلسات، إذ نوّه إلى أولوية الإستعانة بالوسائط الإلكترونية لنشر ملصق جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي⁹⁹، لكنه لم يقيد إدارة الولاية بأجال دقيقة لنشر ذلك الملصق، إضافة إلى فسحه المجال أمام منع المواطنين من حضور الجلسات من خلال عدم حصره للحالات المخلة بالسير الحسن للمناقشات.

ضيق كذلك المشرع من حق الاستعلام عن أشغال المداولات، بنصه على إشهار مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي، حيث تنص المادة 31 من قانون الولاية التي تنص: "مع مراعاة أحكام المادة 32 أدناه، يلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي، المصادق عليه خلال الثمانية أيام التي تلي دخولها حيّز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات، وبكل وسيلة إعلام أخرى.¹⁰⁰" وفي جميع الأحوال يبقى مستخلص المداولة غير كاف لضمان إعلام كامل وموضوعي¹⁰¹، لاسيما أنّ هذا الإشكال تضافر مع تغييب النص التنظيمي الذي يحدد كفيات الاطلاع على محاضر المداولات الولائية، هذا الحق الذي اعترف به المشرع لكل شخص " ذو مصلحة"¹⁰²، من دون تحديد أسس ومعايير هذه الأخيرة، وبالتالي يبقى تقدير توافر المنفعة من عدمها رهانا في يد الأجهزة الإدارية للولاية، مع العلم أنّ فرض معيار المصلحة كشرط للاطلاع يتنافى وجوهراً حق الإعلام الإداري¹⁰³.

⁹⁹ - المادة 18 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، تنص على: " يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي....".

¹⁰⁰ - المادة 31 من المرجع نفسه.

¹⁰¹ - أوكيل محمد أمين، " الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجاً"، مرجع سابق، ص. 252.

¹⁰² - المادة 32 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، تنص على: " مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية الملزمة باحترام الحياة الخاصة للمواطن ويسرية الإعلام والنظام العام، يحق 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. تحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

¹⁰³ - أوكيل محمد أمين، " الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجاً"، مرجع سابق، ص. 253.

3. تكريس صريح لمبدأ الشفافية في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

تنفيذاً للالتزامات الدولية التي تفرض وجوب اعتماد تدابير تشريعية مرسخة لمبدأ الشفافية ومعقدة لأطرها، راهن المشرع في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته¹⁰⁴ على تأصيل وتعميم مبدأ الشفافية في كلا من القطاعين العام والخاص، ففي القطاع العام خصّ الوظائف العامة بأحكام تصون نزاهتها، كما عكف على تأطير قواعد إبرام الصفقات العمومية¹⁰⁵، ناهيك عن ذلك، تفتن المشرع في القانون ذاته إلى إدراج مبدأ الشفافية في تسيير المال العام¹⁰⁶.

رسّخ ذات القانون مبدأ الشفافية في ثنايا علاقة الإدارة بالجمهور، إذ رصد جملة من التدابير التي يقع إلزاما على الإدارة اعتمادها، إعمالاً بنص المادة 11 منه التي وردت كما يلي: "إيضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعيّن على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً:

- باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها، وكيفية اتخاذ القرارات فيها،
- بتبسيط الإجراءات الإدارية،
- بنشر معومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارات العمومية،

¹⁰⁴ - قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج. عدد 14، صادر بتاريخ 08 مارس 2006، متمم بقانون رقم 10-05، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. ج. ج. عدد 50، صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010، معدل ومتمم بقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج. ر. ج. ج. عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.

¹⁰⁵ - تنص المادة 9 من المرجع نفسه على: "يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية.

ويجب أن تركز هذه القواعد على وجه الخصوص:

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية،
 - الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء،
 - إدراج التصريح بالنزاهة عند إبرام الصفقات العمومية،
 - معايير موضوعية ودقيقة لاتخاذ القرارات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية،
 - ممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية".
- ¹⁰⁶ - المادة 10 من المرجع نفسه.

- بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين،

- بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها".

يُشهد على القانون رقم 06-01 أنه يعدّ منعرجا حاسما في مجال الضبط والتوحيد التشريعي لأطر الشفافية وتحديدها بصفة صريحة وشاملة، ومثل هذه المبادرة من شأنها إقامة نهضة مستديمة ضد مخاطر الفساد، وذلك عبر ضمان حرية إذاعة المعلومة وإمكانية النفاذ إليها آنيا وفعليا.

لكن لا يزال هذا المسعى ناقصا، بفعل الجمود الذي أضفاه المشرع على آليات الشفافية المرصودة، إذ اكتفى بحصرها تشريعا، دون الإحالة إلى التنظيم الذي يؤطرها، لأنّ تدابير الشفافية الإدارية تقتضي معالجتها إجرائيا لتمكين المواطن من استفادها ومتابعة الإدارة عن مدى تنفيذها. ضف إلى أنّ البعض الآخر يعتبر مجرد أحكام صورية، كما هو عليه الوضع في المجال المالي الذي يفتقد إلى أدنى مقومات الانفتاح والعناية¹⁰⁷.

الفرع الثاني:

محدودية التأطير التنظيمي لمبدأ الشفافية في الجزائر

تبوّأ مبدأ الشفافية مكانة واسعة على مستوى النصوص التنظيمية للدولة، إذ ثابرت السلطة التنظيمية على تأطير مظاهر شفافية الإدارات العامة في مختلف أنواع التنظيم المستقل والفرعي، لكن ما ينبغي توضيحه أنّ تغليب التكريس التنظيمي لأطر الشفافية الإدارية قد لا يكون كافيا لتوفير الحماية للحقوق التي يحتويها هذا المبدأ.

إنّ الأمر الذي يعكسه تشخيص محتوى التنظيمات التي كرسّت آلية الشفافية في القانون الجزائري، حيث أظهرت قصورا بالغا في ترسيم المعالم الحقيقية لشفافية الإدارة العامة، فبدلا من

¹⁰⁷ - لقد برزت في الأنظمة الحديثة أنظمة محاسبية عصرية توفر المعلومات المالية بشكل استباقي، انظر:

-DJEKIDEL Yahia, Vers une information financière plus transparente : Etude approfondie de la comptabilité et de l'audit à travers les nouvelles réformes en Algérie « Audit légal d'une banque », Thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques, sciences commerciales, et sciences de gestion, Université Ouargla, 2016.

حرص المشرع الفرعي على تفعيل مضمون المرسوم المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن (أولاً)، واصل تنظيمه على خطى قاصرة طوّقت مظاهر الشفافية في مراسيم الصفقات العمومية (ثانياً)، وكذا التنظيمات المحلية (ثالثاً).

أولاً: مرسوم رقم 88-131: مكسب تنظيمي منقوص الفعالية

تمخض إصدار المرسوم رقم 88-131 عن الحملة التي شنت ضد البيروقراطية في الجهاز الإداري الجزائري، إذ تم تبنيه في سياق الإصلاحات الإدارية التي تكاثفت في بداية الثمانينات¹⁰⁸، والتي اقتصر معظمها على إصدار قرارات، تعليمات، ومناشير تحتوي على تدابير عامة تهدف إلى محاربة البيروقراطية، حملت في طياتها جملة من مظاهر الشفافية الإدارية¹⁰⁹.

توّجت تلك الجهود بإصدار أول نص في القانون الإداري ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، وهو المرسوم رقم 88-131 الذي يعدّ وثبة رائدة نحو إسقاط الحواجز التي أضعفت تلك الصلة، فقد اشتمل هذا النص التنظيمي على مختلف أسس الشفافية (1) التي من شأنها ترشيد علاقة الإدارة بالمواطنين، لو أنه حظي بالفعالية المطلوبة (2).

1. بلورة المرسوم رقم 88-131 مختلف تدابير الشفافية الإدارية

تصدر حق النفاذ إلى المعلومة الالتزامات الإدارية التي أقرها المرسوم رقم 88-131، وشمل هذا الحق كلا من مبدأ الإعلام وآلية الولوج الإداريين¹¹⁰. كما اهتم ذات النص التنظيمي بكيفية استقبال المواطنين في الإدارات العمومية¹¹¹، وكذا جوانب تحسين الخدمة العمومية من خلال تبسيط الإجراءات، والانفتاح على مستجدات الرقمنة بإرغامه الإدارة العمومية على تطوير

¹⁰⁸ - BENNADJI Chérif, « Les rapports entre l'administration et les administrés en droit Algérien : L'impérative codification », IDARA, N° 1, E.N. A, Alger, 2000, p. 23.

¹⁰⁹ - للتفصيل في تلك المظاهر: راجع غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 46.

¹¹⁰ - المادة 10 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

¹¹¹ - عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2014، ص.

أي إجراء مناسب يجعلها تساير التقنيات الحديثة على مستوى التنظيم والتسيير¹¹². علاوة على هذا، فرض المرسوم السالف الذكر التزام التسبب في القرارات الإدارية.

حرص المرسوم ذاته على تكريس آثار الشفافية الإدارية وما تستتبعه من رقابة ومساءلة مسؤولي التسيير العمومي، حيث تنص المادة 37 منه : "يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها، وفي هذا الإطار يجب على الإدارة أن تبلغ للمواطن أي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده".

2. نفائص المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن

لا خلاف أنّ المرسوم رقم 88-131 يشكل منعرجا حاسما في تأصيل ثقافة الشفافية على صعيد الإدارات العمومية الجزائرية¹¹³، لكنها ليست سوى بداية نظرية لذلك، لأنّ القراءة الأولى للمرسوم تبين أنّه حصر حق الوصول إلى المعلومة في حدود الشخص الطبيعي الذي يمثل "المواطن"¹¹⁴، كما أنّه يفتقد إلى امتيازات حقوقية ترتبط بهذا الحق، كحق تصحيح المعلومات الخاطئة، حق تكملة النقص، حق إعادة استخدام المعلومات المكشوفة¹¹⁵.

تطرح كذلك المقاربة النقدية للمرسوم المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن محاولاته المتكررة في المحافظة على السلطة التقديرية للإدارة¹¹⁶، فرغم أنّ معظم نصوصه جاءت مقيدة للسلطة الإدارية ملزمة إياها بوجوب اتباعها وضماتها التدابير المحددة في المرسوم، لكن تحليل

¹¹² - المواد 21-29 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

¹¹³ - BENNADJI Chérif, Op Cit, p. 33.

¹¹⁴ - CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », IDARA, N° 2, E. N. A, Alger, 2003, p. 56.

¹¹⁵ - خلافا للمشرع الفرنسي الذي نظم هذا الحق، انظر :

- Article L311 du code des relations entre le public et l'administration, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 11/09/2018.

- Ordonnance N° 2016-307 du 17 mars 2016, portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code des relations entre le public et l'administration, J. O. R. F N° 0066, du 18 mars 2016.

¹¹⁶ - KHELLOUFI Rachid, « La relation Administration-citoyen à l'ère du numérique en Algérie : Une relation en phase de construction », IDARA, N° 50, E. N. A, Alger, 2019, p. 14.

تلك النصوص يستتبط احتوائها على إجراءات مبهمة تسمح للإدارة باستعمال مجالها التقديري¹¹⁷، ويذكر في هذا الإطار خاصة ما تعلق بتسبب القرارات الإدارية¹¹⁸، إذ أنّ عدم تفصيل وتحديد تلك الأسباب، يجعلها رهنا تقديريا للسلطة الإدارية، ونفس الإشكال يثار في الفقرة الأخيرة من المادة 23 التي تنص ما يلي: "وفي جميع الحالات ينبغي أن تتخذ تدابير تعجل في كل مرة أي ملف أو طلب في أقرب الآجال الممكنة وفي أحسن مدّة تحافظ على صلاحية الوثائق التي يقدمها الطالب". فالنص التنظيمي أهدر إلزامية التعجيل في دراسة ملفات المواطنين في عبارتي "أقرب الآجال الممكنة" و"في أحسن مدّة" اللتان بوسع الإدارة تقديرهما على أساس عدّة تصورات واعتبارات لا تخدم مصلحة المواطنين¹¹⁹.

ثانياً: إضعاف مقومات الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية

حرص المشرع الفرعي على ترسيخ معالم الشفافية في تنظيمات الصفقة العمومية، فبعدما تم تكريسه ضمناً قبل سنة 2008 من خلال النص على إجراءات الإعلان السابقة لإبرام الصفقة، وحرية المنافسة وكذا تسبب بعض القرارات الإدارية، صرّح به المرسوم الرئاسي رقم 338-08 بمقتضى المادة 2 مكرر منه¹²⁰، كما أكدّت عليه التنظيمات اللاحقة¹²¹ آخرها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة¹²²، الذي انطوى على

117 - مثلاً المشرع الفرنسي حدّد كميّات الاطلاع على المعلومات، انظر:

- Article L311 du code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.

118 - المواد 10-25 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

119 - ألزم المشرع الفرنسي الإدارة بالرد على طلبات النفاذ خلال مدة شهر من استلامها، ويجب تسبب قرارات الرفض وتضمينها المدة الزمنية للتظلم وآلياته:

- Articles R311- 13, R311-4 du code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.

120 - مرسوم رئاسي رقم 08-338، مؤرخ في 26 أكتوبر 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 62، صادر في 9 نوفمبر 2008، يعدل ويتمم مرسوم رئاسي رقم 02-250، مؤرخ في 24 جويلية 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 52، صادر في 22 جويلية 2002 (ملغى).

121 - مرسوم رئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 58، صادر في 7 أكتوبر 2010 (ملغى).

122 - 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.

مظاهر متعددة (1) تتضوي في صميم الشفافية، لو لم يتم إضعافها بإفساح المجال المميّع الذي يمنح للإدارة السلطة التقديرية في تطبيقها (2).

1. إحاطة المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بإبرام الصفقات العمومية بأسس الشفافية

يحمل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في طياته العديد من الأحكام التي تركز شفافية إبرام الصفقات العمومية، وتتوّعت تلك الأحكام ما بين مبادئ، إجراءات، وضوابط تهدف في مجملها إضفاء النزاهة، الحياد، والمصداقية على تكوين الصفقة العمومية.

لقد استهلّ المرسوم السالف الذكر تأطير الصفقات العمومية بإخضاعها لمبادئ المساواة، الشفافية، وحرية الوصول إلى الطلبات العمومية¹²³، فهذه الأسس تجمع بينها علاقة تكاملية ووطيدة¹²⁴، لأنّه إذا كان مبدأ الشفافية يعمل على تعميم حق اللوج إلى الطلب العمومي، فإنّ باقي المبادئ تشكل أهم دعائم الشفافية، بحكم أنّ مبدأ المساواة يضمن الحصول على المعلومات بصفة منصفة، كما تسمح حرية الوصول للطلب العمومي بالانفتاح النزاهة على المنافسة.

وعليه، يمثّل مبدأ الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مقارنة متعددة الأبعاد والميكانيزمات، حيث يعتبر الإعداد المسبق لدفتر الشروط إحدى دعائم الشفافية¹²⁵، بالنظر إلى ما يجسده من وضوح وموضوعية، مادام أنّه يحتوي على تفصيل دقيق وواضح لنظام الصفقة (شروط المشاركة، معايير الانتقاء وكيفيات تقييم العروض، حاجات المصلحة المتعاقدة، شروط تنفيذ الصفقة...)¹²⁶.

¹²³ - المادة 5 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق، تنص 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 ".

¹²⁴ - AJJOUB Muhannad, La notion de liberté contractuelle en droit administratif français, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale de droit administratif, sciences administratives et sciences politiques, Université Panthéon- Assas, Paris II, 2016, p. 296.

¹²⁵ - انظر المادتان 26، 27 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

¹²⁶ - للتفصيل أكثر حول دور دفتر الشروط في إضفاء الشفافية على مجال الصفقات العمومية، انظر: =

من جهة أخرى، حدّد المرسوم الرئاسي رقم 15-247 طرق إبرام الصفقات العمومية، عن طريق تبني إجراء طلب العروض كقاعدة عامة، وتكييف التراضي كتدبير استثنائي¹²⁷، ومما لاشك فيه أنّ هذا الموقف يعزّز متطلبات الشفافية، على أساس كثرة إجراءاتها في آلية طلب العروض، فالسلطة التنظيمية كثّفت من مقومات الإفصاح والعلنية، وكذا معايير النزاهة منذ الدعوى الشكلية إلى المنافسة، وهذا بإقرارها إلزامية اللجوء إلى الإشهار الصحفي في كافة أنواع طلب العروض وإجراء التراضي بعد الإستشارة، مع ضبطها للبيانات التي ينبغي أن يشتمل عليها الإعلان إلزامياً، وكذا تأطيرها لكيفيات تحرير الإعلان ووسائل نشره، ناهيك عن ضمانها للمتشحين حق الولوج إلى دفاتر الشروط والوثائق المنصوص عليها في أحكامه¹²⁸.

يعقب هذه العمليات مرحلة فحص العطاءات واختيار العروض¹²⁹، المحفوفة هي الأخرى بمجموعة من الأطر المجسدة لشفافية تسييرها، والتي تتجلى في تبني مبدأ علنية جلسات فتح الأظرفة وبحضور جميع المترشحين، إضافة إلى وجوب انصياع المصلحة المتعاقدة للمعايير الموضوعية عند انتقاء المتعامل المتعاقد، لذا تلتزم بتعليل اختيارها في كل رقابة تمارسها السلطة المختصة. وتجنباً لانسحاق المصلحة المتعاقدة وراء اعتبارات تمييزية، فقد أرسى المرسوم المذكور بعض الضمانات التي تحصن الصفقة من التعرض لأي نوع من التأثيرات غير السائغة، إذ حظر أي تفاوض مع المتعهدين في إجراء طلب العروض، وأقصى كل مشارك يثبت اطلاعه على معلومات تتعلق بالصفقة محل الإبرام على نحو يمنحه امتيازات للحصول عليها، كما منع أي موظف عمومي من المشاركة في إبرام الصفقة أو تنفيذها أو مراقبتها في حالة تعارض مصالحه

= -EHEMIDATOU Mouhamed, « L'encadrement juridique du cahier des charges des marchés publics », The journal of teacher researcher of legal and political studies, N°10, Faculté de droit et sciences politiques, Université M'sila, 2018, pp. 825-857.

127 - المادة 39 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

128 - انظر المواد 61، 62، 65، 63 من المرجع نفسه.

129 - لكن ما يلاحظ أنّ المشرع الفرعي لم يلزم إعلان محاضر التقييم، إنما اكتفى بالنتيجة فقط :

-FILALI Fahd, LACHKAR Abdelkader, « L'accès des opérateurs économiques aux informations et documents liés à la commande publique », Elbahith d'études Académiques, N° 1, Faculté de droit et sciences politiques, Université Batna, 2021, p. 980.

الخاصة مع المصلحة العامة، وتقييد المصلحة المتعاقدة بعدم منح الصفقة إلى موظفيها السابقين لمدة أربع سنوات¹³⁰.

واكبت كذلك السلطة التنظيمية المقتضيات الحديثة لمبدأ الشفافية، بحكم مأسستها بوابة إلكترونية خاصة بالصفقات العمومية¹³¹، تتسج بين عمليات الاتصال وتبادل المعلومات إلكترونيا، حيث تبادر في إطارها المصلحة المتعاقدة بوضع وثائق الدعوة إلى المنافسة بطريقة إلكترونية، ويردّ المتعهدون على هذه الدعوة بنفس الأسلوب، الأمر الذي يمهدّ لتبسيط إجراءات إبرام الصفقة وسرعة استنفادها في فضاء رقمي يوفر أكبر قدر من الشفافية، بما يضمن مبدأ تكافؤ الفرص¹³².

2. مكان القصور التنظيمي لمبدأ الشفافية في المرسوم الرئاسي رقم 15-247

يثبت استنطاق أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 أنّ هذا التنظيم مازال يشكل حجرة عثرة للنهوض بشفافية الصفقات العمومية، بفعل تعدّد الحالات التي أعفيت فيها المصلحة المتعاقدة من إلزامية إبرام الصفقة العمومية وفق إجراءات الدعوة الشكلية إلى المنافسة¹³³، ودون إخضاعها للرقابة القضائية¹³⁴، فالنص التنظيمي جعل إجراء الإعلان إجباريا في طلب العروض فقط، وغيبه في إجراء التراضي البسيط، هذا الأخير الذي كان من المفروض أن يوجب فيه الإعلان عن

¹³⁰ - المواد 70، 78، 60، 1/80، 90، 92 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مرجع سابق.

¹³¹ - المواد 203-206 من المرجع نفسه.

¹³² - الباز داود عبد الرزاق، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص. 223.

¹³³ - أهدر كذلك المرسوم السالف الذكر شفافية ملاحق الصفقة العمومية، إذ يمثل الملحق "وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة لكن لم يتم إخضاعه لآلية النشر السابق أو اللاحق لعقده، وعلى هذا الأساس، يستنتج أنّ المعلومات التي أطلقها المرسوم 15-247 لا يكتمل بواسطتها المعنى التام لمبدأ الشفافية لأنّ هذه المعلومات يفترض أن لا تتعلق بالصفقة فحسب، بل لابد أن تكون متوفرة حتى قبل الإعلان عنها، ويقصد في هذا الصدد المعلومات المتعلقة بظهور حاجة الإدارة العمومية إلى عقد صفقة على المدى القصير، المتوسط أو الطويل. خلاطو فريد، "حوكمة الصفقات العمومية في الجزائر: الواقع، التحديات والأجوبة في مواجهة الفساد"، مجلة الإجهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، معهد الحقوق، المركز الجامعي لتامنغست، 2015، ص. 153.

¹³⁴ - POULET GIBOUT LECLERC Nadine, Droit administratif (source, moyens, contrôle), 4^{ème} édition, Bréal, Paris, 2011, p. 130.

أسباب اللجوء إليه وتبريرها قانونا وواقعا¹³⁵، أما بالنسبة للتراضي بعد الاستشارة فقد فرضه "عند الاقتضاء"، والتقدير في ذلك يعود للمصلحة المتعاقدة¹³⁶.

أجاز تنظيم الصفقات العمومية الساري المفعول الاستغناء عن تدابير الشفافية في حالات استثنائية كحالات الاستعجال¹³⁷، لكن الملاحظ في تلك الاستثناءات أنه لا يمكن تقديرها موضوعيا وتجريديا، وبالتالي للإدارة السلطة الواسعة في تقدير عناصر استخدام هذه الصيغ، فبعض الشروط تبدو محصورة إلا أنها في الحقيقة مرنة بدرجة تسمح للإدارة بإعطائها تفسيرا موسعا يسمح لها بالتوسع في استخدامها¹³⁸، كما أن آلية الإعلان في حد ذاتها تشكل عائقا أمام شفافية الإجراءات كونه يستغرق مدة زمنية طويلة لنشره في الجرائد وفي النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، فكلاهما يعتبر قناة بطيئة في نشر المعلومة، إضافة إلى أنها غير متاحة للجميع، إذ من المستحيل أن يتصفح المتعامل يوميا كل الجرائد الوطنية والجهوية والمحلية بحثا عن إعلان الصفقات¹³⁹.

تضافر هذا الإشكال مع ثغرة التفاوضي عن إقرار إلزامية الإعلان الإلكتروني¹⁴⁰، وتجميد الإطار القانوني للبوابة الإلكترونية التي لم يصدر القرار الوزاري المسير لها إلى حد الآن، وبالتالي الاحتفاظ بالطريقة البدائية التي تتم بها الصفقة¹⁴¹.

¹³⁵ - DJALIL Mounia, « Les marchés publics et la transparence des procédures », Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, N° 3, Faculté de droit, Université d'Alger, 2018, p. 18.

¹³⁶ - انظر المادتان 41، 61 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مرجع سابق.

¹³⁷ - انظر المواد 12، 13، 23 من المرجع نفسه.

¹³⁸ - مدين آمال، "مدى حرية الإدارة في اللجوء إلى التعاقد بالتراضي"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، المجلد 1، عدد 2، جامعة تلمسان، 2016، ص. 48.

¹³⁹ - بوزيدي خالد، "الإشكاليات القانونية والعملية التي يثيرها تطبيق قانون الصفقات العمومية 247/15 في مجال الشفافية وسرعة الإجراءات (دراسة نقدية)"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، المجلد 1، عدد 2، جامعة تلمسان، 2016، ص. 155.

¹⁴⁰ - DJALIL Mounia, Op Cit, p. 8.

¹⁴¹ - لقد أصبحت الأنظمة المقارنة تعتمد على فتح العطاءات إلكترونيا. للتفصيل راجع: الباز داود عبد الرزاق، المرجع السابق، ص. 281-286.

ثالثا: عدم كفاية تشجيع أطر الشفافية في التنظيمات المحلية

يبدو قصور الإطار التنظيمي المرصود لتأطير مبدأ الشفافية على المستوى المحلي بائنا من الناحيتين الشكلية والموضوعية، حيث أهمل المرسوم المؤطر لحق الولوج إلى مستخرجات وقرارات البلدية تنظيم الجوانب الموضوعية لهذا الحق (1)، في الوقت الذي رسمت فيه الأنظمة الداخلية المسيرة للمجالس الشعبية المحلية معالم الشفافية في نطاق محدود (2).

1. تغليب الطابع الإجرائي على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-190

يعدّ المرسوم التنفيذي رقم 16-190¹⁴² الصادر تنفيذا لمحتوى المادة 14 من قانون البلدية رقم 10-11، رافعة مهمة لإضفاء الحركية على حق الوصول إلى المعلومة البلدية، كونه أزال الجمود الذي اعتراه، لكن مازال يؤخذ على المنظمّ الجزائري إخفاقه في تعميق الطرح التنظيمي لحق الولوج الإداري البلدي، لأنّ المرسوم التنفيذي رقم 16-190 لم يتضمن سوى 13 مادة غلب عليها الطابع الإجرائي والتقني، بفعل تركيزها على تبيان شكليات طلب الاطلاع (الجهة المختصة باستلام الطلب، بياناته، مدة الفصل فيه) دون الاهتمام بمحلّ الاطلاع المتمثّل في الوثيقة الإدارية، فلم يحدّد العناصر الأساسية التي تعرّفها، كما أنّه غيّب الضمانات التي تصون حق الولوج الإداري كتقرير ردع خاص في حالة رفض الإدارة الالتزام بكفالة هذا الحق، لاسيما أنّ مجال امتناعها تم توسعته ضمنيا، بيد أنّ المرسوم حافظ على الطابع المبهم للحالات الاستثنائية التي لا يجوز فيها الاطلاع¹⁴³.

تكشف كذلك معاينة أحكام المادة 8 من المرسوم ذاته¹⁴⁴، أنّ حق الحصول على نسخ من قرارات البلدية مقيد بتوافر شرط المصلحة، مع وجوب تبرير ذلك في نص الطلب المقدم، خلافا لممارسة حق الاطلاع على هذه القرارات الذي جعله متاحا للجمهور ككل دون أي مبرر، هذا ما

¹⁴² - مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان 2016، يحدّد كفايات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. عدد 41، صادر في 12 جويلية 2016.

¹⁴³ - انظر: المادة 3 من المرجع نفسه.

¹⁴⁴ - تنص المادة 8 من المرجع نفسه على: "يمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول، بناء على طلب خطي، على نسخة كاملة أو جزئية من القرارات البلدية على نفقته."

يجعل ذلك الحق (الحصول على القرارات البلدية)، يظهر وكأنه حق شخصي يرتبط بمصالح الأفراد وإرادتهم المنفردة، وليس حقا عاما متاحا لكافة الجمهور¹⁴⁵، ويتفاهم هذا التقييد في خضم عدم وضع معيارا محددا للمصلحة، وهو ما يمنح للإدارة كامل السلطة التقديرية في الاعتراف بوجود المصلحة من عدمها، والتي قد تستغلها للحدّ من حق المواطنين في ممارسة حقهم في نسخ تلك القرارات¹⁴⁶، مع العلم أنّ المرسوم المذكور لم يقيّد آجالا محددة لدراسة طلب النسخ، على الرغم من تفصيله الدقيق في مواعيد طلب الاطلاع¹⁴⁷.

2. حدود مبدأ الشفافية في الأنظمة الداخلية النموذجية للجماعات الإقليمية

استقر النظام الداخلي للمجالس الشعبية المحلية على تقييد شفافية العمل المحلي، إذ أخذ كلا منهما بمبدأ علنية الجلسات وجعلها مفتوحة أمام الجمهور في حدود الأماكن المتوفرة¹⁴⁸، ويبقى الكم الذي يمكن لهذه الأماكن استيعابه محلّ نقاش!، وما هو متفق عليه أنّ تحديد الأماكن في الفضاء المخصص لجلسات المجالس المحلية المنتخبة لن يسمح بحضور جميع المواطنين، ويزداد عمق هذا الإشكال بوجوب التزام الجمهور الحاضر الصمت مع بقاء مجال الطرد مفتوحا لأي سبب كان، استنادا إلى المادتان 15، 17 من النظامين النموذجي البلدي والولائي على التوالي اللتان تقضيان: " يلتزم الجمهور الصمت طيلة مدة الجلسة، ولا يمكن أي شخص من الجمهور، بأي حال من الأحوال، المشاركة في المناقشات أو تعكيرها أو القيام بأي إشارة من شأنها المساس بالسير الحسن لأشغال المجلس، تحت طائلة الطرد من قاعدة المداولات والفضاءات المحيطة بها".

= يجب أن يبيّن الطلب السبب وعدد نسخ الوثائق وفي حالة الضرورة، يمكن أن يرخص صاحب الطلب بإنجاز نسخ بوسائله الخاصة".

145 - أوكيل محمد أمين، "حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: " البلدية نموذجا"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019، ص. 50، 51.

146 - علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019، ص. 123.

147 - أوكيل محمد أمين، "حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: " البلدية نموذجا"، مرجع سابق، ص. 49.

148 - انظر: =

يحاذي هشاشة تنظيم حق المواطن في حضور الجلسات المحلية تضيق حقه في الوصول إلى الأعمال التي خلصت إليها تلك الاجتماعات، إذ ينحصر حقه في الاطلاع على مستخرج المداولة، هذا الأخير الذي نص النظام الداخلي للمجالس الشعبية المحلية أنه يتناول جزء من المداولة فقط¹⁴⁹، فالمواطن بهذا التكييف القانوني لا يطلع إلا على التلخيص النهائي لمجموعة من الملخصات المتخذة آفا، لأنّ المداولة في حدّ ذاتها عبارة عن ملخص جزئي لمحضر الجلسة¹⁵⁰ الذي يتضمن هو الآخر تلخيصا عن أهم الآراء المعبر عنها من الأعضاء المحليين. وعليه، يلاحظ تعدد مراحل التلخيص التي تسبق تحرير مستخرج المداولة، وفي كل خطوة يتم تقليص المعلومات وفقا للسلطة التقديرية للمحرر الذي له كامل الحرية في تدوين أو حذف أي معلومة.

يفترن هذا الوضع مع إشكالية عدم علنية جلسات اللجان المحلية¹⁵¹، فرغم تكفل هذه الأخيرة بالمسائل التابعة لاختصاصات المجالس المحلية المنتخبة، إلا أنّ النظام الداخلي لهذه المجالس جعلها مغلقة¹⁵²، ولم يُخضع حتى أعمالها لآلية النشر¹⁵³.

= - المادة 14 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج. ر. ج. ج عدد 15، صادر في 17 مارس 2013.

- المادة 16 من مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر. ج. ج عدد 32، صادر في 23 يونيو 2013.

149 - انظر:

- المادة 31 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق.

- المادة 30 من مرسوم تنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مرجع سابق.

150 - أوكيل محمد أمين، " الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا"، مرجع سابق، ص. 252.

151 - للتفصيل أكثر في موضوع اللجان انظر:

- المواد 31-36 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المواد 33-37 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

152 - انظر:

- المادة 40 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق.

- المادة 41/2 من مرسوم تنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مرجع سابق.

153 - أوكيل محمد أمين، " الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا"، مرجع سابق، ص. 254.

المبحث الثاني:

حدثة تكريس مقارنة الحكم الراشد في القانون الجزائري

يعود السياق التاريخي لمفهوم الحكم الراشد إلى استعمالته المختلفة عبر حقبات زمنية متعددة، فالحوكمة ظهرت في فرنسا خلال القرن 12 م كمفهوم يتعلق بإدارة " الباي"، وتطور الاستخدام الفرنسي للعبارة خلال القرن 13 م ليصبح مرادفا لمصطلح " الحكومة"، كما استعمل أيضا الانجليز الكلمة ذاتها للدلالة على " آليات التنظيم"، أما كمصطلح قانوني فقد ظهر حوالي سنة 1978 ليعبر عن " تكاليف التسيير"¹⁵⁴.

تم إعادة طرح مقارنة الحكم الراشد في تسعينات القرن الماضي من طرف المؤسسات الدولية لإعطاء الطابع التشاركي للسلطة في إدارة شؤون المجتمع، والقضاء على هرمية العلاقات¹⁵⁵ من خلال تفعيل المشاركة والشفافية والمساءلة، وتتمين دور المجتمع المدني بترقيته إلى فاعل أساسي في تحقيق المصلحة العامة¹⁵⁶.

تمشيا مع ظاهرة الاندماج العالمي في ترشيد أنظمة الحكم وإرساء نظام دولي منفتح يستدعي حضور الديمقراطية في جوانبها كافة¹⁵⁷، حاولت الدولة الجزائرية تكيف منظومة حكمها مع المتغيرات والمستجدات الحاصلة، بإدراجها أطر ومضامين الحكم الراشد في صلب الإصلاحات المنشودة، لكن هذه المبادرة جاءت متأخرة مقارنة بالأنظمة المقارنة، إذ لم يُفصح عنها إلا في الألفية الأخيرة، لأن الظروف السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية التي مرت بها الدولة جعلت

¹⁵⁴ - ابرادشة فريد، الحكم الرشيد في الجزائر في ظلّ الحزب الواحد والتعددية الحزبية، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2014، ص. 25.

¹⁵⁵ - EL-BATAL Kamal, La gouvernance synergique : Une stratégie de développement local, Thèse de doctorat en administration, Université du trois - rivière, Québec, 2012, p. 57.

¹⁵⁶ - TIRARD Manuel, Op Cit, p. 19.

¹⁵⁷ - وسيم حرب وآخرون، إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية: مقارنة إصلاحية في خدمة حكم القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص. 11.

نداءات الرشادة مغيبية ومؤجلة بحجة أولوية تحقيق العدالة والتنمية الاجتماعية والاستقرار الدائم¹⁵⁸، هذه الشعارات التي لم تفلح في استيعاب مطالب القوى السياسية والاجتماعية، إنما عملت على اكتساح أزمات نظام التسيير العمومي الذي باتت قضية إصلاحه غاية المرحلة الراهنة، وذلك بمراجعة مرتكزات السياسات السابقة والاتجاه تدريجيا نحو تبني أسس الحكم الراشد (المطلب الأول) التي لم تتعمق بعد في القانون الجزائري (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

خلفيات إدراج أطر الحكم الراشد في المنظومة القانونية الجزائرية

يمكن القول أنّ بؤادر الحكم الراشد بدأت تتبثق في الجزائر منذ ولوجها عهد الانفتاح السياسي، وذلك بصدور دستور 1989 الذي عزمت الدولة من خلاله على مجازاة مسيرة العالم الديمقراطية في موجتها الثالثة¹⁵⁹، إذ جاء هذا الدستور خاليا من الاعتبارات الايديولوجية مركزا أكثر على المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون¹⁶⁰، فقد طرح المؤسس الدستوري بموجبه الحد الأدنى من المعايير التي تُبنى عليها الأنظمة ذات الحكامة الرشيدة¹⁶¹.

ما يؤخذ على هذه المساعي الحثيثة أنّها تحوّلت إلى مجرد رؤى نظرية أعاقت تطبيقها الانتكاسة التي أصابت التجربة الجزائرية، بفعل الفراغ القانوني والمؤسساتي الذي آلت إليه الدولة، وألغى فيها العمل بكل النصوص الدستورية والأعراف الدولية¹⁶².

¹⁵⁸ - هدي العبد، الإصلاح السياسي كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2013، ص. 22.

¹⁵⁹ - CAVATORTA Francesco, « La reconfiguration des structures de pouvoir en Algérie : Entre le national et l'international », *Revue Tiers monde*, N° 2, 2012, www.persee.fr, p. 16.

¹⁶⁰ - سنوسي خنيش، زيغم عبد القادر، "الإصلاح السياسي في الجزائر: الأبعاد والدلالات"، *مجلة البحوث السياسية والإدارية*، عدد 10، جامعة الجلفة، 2017، ص. 149.

¹⁶¹ - تجلّت أهمها في تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، استقلالية القضاء، مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، الاعتراف بالتنوع السياسية والحزبية، توسيع دائرة الحقوق والحريات الأساسية، ترسيخ التنظيم اللامركزي، والاهتمام بسيادة حكم القانون بتبنيه مبدأ سمو الدستور.

¹⁶² - ابرادشة فريد، المرجع السابق، ص. 250.

استمر هذا الوضع إلى غاية 1996 لما حاولت القيادة العليا في الدولة تجاوز تراكم الاختلالات القائمة، حيث أسفرت عن تعديل دستوري جديد أنبأ عن استرجاع مقومات الخضوع لحكم القانون، غير أنّ الإبقاء على قانون الطوارئ¹⁶³ وقانون مكافحة الإرهاب حجب الضمانات الدستورية والقانونية عن المواطنين¹⁶⁴، فطلّت بذلك مقاربة الحكم الراشد مستبعدة في كنف هذه الظروف، الأمر الذي دعم تنامي ظاهرة الفساد، واستوجب ضرورة البحث عن تغييرات جذرية كفيلة بإعادة الاعتبار للنظام الديمقراطي وترشيد الأداء الحكومي.

وعليه، لم تلق تلك المقاربة عناية وافرة إلى غاية مطلع الألفية الجديدة، لكن هذا المسار اتسم بالتناقل، التدرجية، والتأخر، حيث بدأ مفهوم الحكم الراشد يلوح في أفق الخطاب السياسي للسلطة الحاكمة¹⁶⁵، إلى جانب تضمينه في البرامج الحكومية¹⁶⁶، ثم تطوّر بعدها ليحوز اهتماما

¹⁶³ - مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر. ج. ج. عدد 10، صادر في 9 فيفري 1992، ملغى بموجب أمر رقم 11-01، مؤرخ في 23 فيفري 2011، ج. ر. ج. ج. عدد 12، صادر بتاريخ 23 فيفري 2011.

¹⁶⁴ - زريق نفيسة، الترسخ الديمقراطي في الجزائر المشكلات والآفاق، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم والحقوق السياسية، جامعة باتنة 1، 2016، ص. 2.

¹⁶⁵ - صرّح رئيس الجمهورية في أولى خطاباته الموجهة للأمة سنة 1999 أنّ: " الدولة مريضة معتلة، إنّها مريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها... وأفضل علاجها يكمن في الحكم الراشد لتحقيق التنمية المستدامة والمتواصلة". وتواتر تبني مفهوم الحكم الراشد في مختلف خطابات الرئيس، وكان آخرها يوم 15 أبريل 2011 حين وجّه الرئيس إلى الأمة خطابا تاريخيا، أعرب فيه عن عزمه على مباشرة جملة من الإصلاحات الجذرية والعميقة، بدءا بإجراء تعديل دستوري وترقية المنظومة التشريعية للحكم الراشد، وكان الرئيس قبل إلقائه هذا الخطاب قد رفع حالة الطوارئ، فضلا عن إطلاقه حزمة من الأساليب الضامنة لحوكمة التسيير العمومي وذلك بتركيزه على آلية الشفافية والانفتاح على الجمهور، مبدئي المشاركة والمشروعية، وكذا تمثيل الإرادة الشعبية بكل مصداقية ونزاهة، حيث دعا الرئيس بموجب خطابه ذلك إلى "...المضي قدما نحو تعزيز دعائم دولة الحق والقانون... وبناء دولة قادرة على إحلال ثقة أكبر بين الإدارة والمواطنين... وتمكين المواطنين من مساهمة أوسع في اتخاذ القرارات، www.el-mouradia.dz تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/05/01.

¹⁶⁶ - يذكر منها البرنامج الحكومي لعام 2007 الذي خصص الباب الأول منه لتعزيز دولة القانون والحكم الراشد، وسطر فيه جملة من الإصلاحات المعول عليها لترشيد تسيير الشأن العام، وشمل على نفس المنوال مخطط عمل الحكومة لسنتي 2008 و 2009 على التوالي إجراءات مفصلة حول ترشيد الحكم، صنّف كذلك شطر تعزيز الحكم الراشد وترقية الخدمة العمومية ضمن أهم محاور مخطط عمل الحكومة لسنة 2012، استنادا إلى ذلك، امتدّت الأهداف الحكومية المنضوية =

بالغا على مستوى العلاقات الخارجية الجزائرية (الفرع الأول)، بالتزامن مع تفاقم المشاكل الداخلية للدولة، الأمر الذي استدعى ضرورة منح الاعتبار القانوني لمقاربة الحكم الراشد على المستوى الوطني (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مقاربة الحكم الراشد: محور اهتمام السياسة الخارجية الجزائرية

سعت الدولة الجزائرية جاهدة إلى تكييف المسيرة الإصلاحية التي باشرتها منذ نهاية التسعينات مع بيئة الرشادة التي كسحت القرن العشرين، إذ تميّز هذا الأخير ب بروز مفهوم الإدارة العامة الرشيدة واحتلالها موقع ضمن الأولويات في تسيير الشؤون العامة والخاصة، بل إنها صارت في عرف وقوانين المجتمع الدولي العماد الرئيسي لقيام الدولة¹⁶⁷، حيث أجمع مختلف الفاعلين الدوليين على أنّ تأصيل الدولة ككيان سياسي وقانوني يفرض سيادته وأهليته في نسيج العلاقات الدولية يستدعي التخلي عن الأنماط التقليدية للتسيير والمبنية على منطق التسلّط والاحتكار، والاحتكام إلى ركائز الأداء الرشيد الموسوم بالشفافية، والمكرس لأسس المشاركة والمساءلة.

مجاراة لمبادئ التسيير العالمي الجديد، اضطرت الجزائر إلى توطيد علاقاتها الخارجية في مجال الحوكمة، حيث انفتحت مبادراتها على شتى التفاعلات التي عرفتها الساحة الإقليمية (أولاً) والمرتبطة بتزسيخ وتحسين مؤشرات الحاكمية، كما لاتزال مساعيها متنامية في سبيل اندماجها مع فعاليات للحوكمة على الصعيد العالمي (ثانياً).

= في ميدان الحوكمة بموجب مخطط عمل الحكومة لعام 2017 إلى درجة البحث عن عصرنة الحكامة كما جاء في القسم الثاني من المخطط، انظر: الموقع الرسمي للوزارة الأولى الجزائرية www.premier-ministre.gov.dz تم الاطلاع عليه في 2019/05/03.

¹⁶⁷ - ابرادشة فريد، المرجع السابق، ص. 155.

أولاً: المساهمة الجزائرية في مأسسة مقاربة الحكم الراشد على المستوى الاقليمي

لقد عرفت دولة الجزائر حضوراً كثيفاً في الأعمال الاقليمية المبنية على أسس جديدة، تتأشد بتعميق الديمقراطية، أولوية حكم القانون، واحترام الحقوق والحريات الأساسية، حيث شكّل الدعم الجزائري لهذه الركائز قاعدة خلفية لولوج الدولة إلى مبادرات الرشادة على الصعيد الاقليمي، وبهذا، افتكّت الجزائر دور الفاعل الأساسي في تجسيد منظور الحكم الراشد وترسيخ مقوماته افرقيا وعربيا، إذ لا يخفى فعالية مساعيها في تدشين مبادرة الشراكة من أجل التنمية في افرقيا (1)، متنوعة بمواصلة نشاطاتها الرامية إلى تعزيز الحوكمة في الوطن العربي (2).

1. الدور المحوري للجزائر في تأسيس مبادرة " النيباد "

اضطلعت الجزائر بالدور القيادي والقاعدي في تأسيس مبادرة الشراكة من أجل التنمية في افرقيا (النيباد)¹⁶⁸، هذه الأخيرة التي تعدّ صيغة توافقية افرقية خالصة تهدف إلى تبني وتفعيل معايير الحكم الراشد¹⁶⁹، فقد برزت الإنجازات الجزائرية بروزاً بيناً في إطار بناء وتدشين تلك المبادرة¹⁷⁰.

كانت البداية في قرار إنشائها الذي انبثق عن القمة 35 لمنظمة الوحدة افرقية (سابقاً) المجتمعة في الجزائر العاصمة يوم 12 جويلية 1999، أين أكدّ إعلان هذه القمة على قيم الحقامة والشفافية ورفض الوصول إلى السلطة بطرق غير دستورية، وعلى أساس ذلك كلّفت الدول افرقية الرئيس الجزائري الذي ترأس القمة الاستثنائية لمنظمة الوحدة افرقية المنعقدة ب"سارت" في نفس السنة (1999) بالتفاوض مع الدول المانحة من أجل إلغاء ديون الدول النصف الأعضاء في المنظمة، وتمثل هذه القمة حجر الأساس الذي سمح بالانتقال من منظمة الوحدة افرقية إلى

¹⁶⁸ - تعدّ الجزائر إحدى الدول الخمسة المؤسسة لمبادرة النيباد، كما أنّها مسؤولة عن لجنة الموارد البشرية بها، وقد مهّد الاهتمام الجزائري بالمبادرة إلى اختيار رئيس الجمهورية الجزائرية كنائب لرئيس اللجنة التنفيذية لرؤساء دول وحكومات النيباد. شعبان فرح، المرجع السابق، ص. 202.

¹⁶⁹ - غداوية رشيد، تطبيق الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015، ص. 272.

¹⁷⁰ - يظهر ذلك في حضور رئيس الجمهورية الجزائري لجميع القمم والاجتماعات الخاصة بمبادرة النيباد.

الاتحاد الإفريقي¹⁷¹، الذي سارعت الجزائر إلى الموافقة على قانونه التأسيسي، هذا القانون أكد على أهمية الحكم الرشيد والشفافية والمشاركة الشعبية وسيادة القانون وحقوق الإنسان¹⁷²، فضلا عن تبنيتها لترسانة القوانين المنظمة لعمل الهيئات الداخلية في الاتحاد، من قبيل بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي كهيئة محفزة للممارسات الديمقراطية والحكم الراشد¹⁷³، وكذا بروتوكول المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية بشأن البرلمان الإفريقي الذي يعزم على تقوية وترشيد المؤسسات الإفريقية¹⁷⁴.

ساهم إلى جانب ذلك الرئيس الجزائري في إعداد مخطط الألفية لإفريقيا بالتفاوض مع مجموعة الثمانية، كما شارك في التوقيع على تغيير تسمية "المبادرة الإفريقية الجديدة" إلى "الشراكة الجديدة من أجل التنمية في إفريقيا"، التي اعتبرت وثيقتها الأساسية الحكم الرشيد أحد شروط التنمية المستدامة، وأشارت الوثيقة في طرحها للمبادرة إلى أنّ هدفها ينصب على دعم أطر سياسية وإدارية تقوم على مبادئ الديمقراطية والشفافية والمساءلة والنزاهة، لذا ينبغي على الدول الأعضاء فيها الالتزام بقواعد وممارسات الحكم الراشد، والقيام بمبادرات تدعيمية له¹⁷⁵.

تقيّداً بذلك أعلنت الدول الإفريقية وعلى رأسها الجزائر التزامها بما أسمته " المعايير الأساسية للحكم الرشيد والسلوك الديمقراطي"، وطرحت بعض الإصلاحات المؤسساتية اللازمة لتحقيق تلك المعايير، وركزت هذه الإصلاحات على الخدمة الإدارية والبرلمان ودعم المشاركة في

¹⁷¹ - سعايدية حورية، " تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العملية (1999-2016)"،

المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، مجلد 3، عدد 1، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، 2016، ص. 35.

¹⁷² - تم التوقيع على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي في القمة 36 لمنظمة الوحدة الإفريقية المنعقدة في لومي (الطوغو) يوم 11 جويلية 2000، ودخل حيز التنفيذ في 26 ماي 2001، وافقت عليه الجزائر بموجب القانون 01-02، مؤرخ في 9 ماي 2001، ج. ر. ج. عدد 27، صادر في 13 ماي 2001.

¹⁷³ - بروتوكول حول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي، معتمد في دوران في 9 جويلية 2002، تم التصديق عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم 03-48، مؤرخ في 29 جانفي 2003، ج. ر. ج. عدد 6، صادر في 29 جانفي 2003.

¹⁷⁴ - بروتوكول المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية بشأن البرلمان الإفريقي المحرر في سرت (ليبيا) يوم 2 مارس 2001، تم التصديق عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم 03-91، مؤرخ في 3 مارس 2003، ج. ر. ج. عدد 15، صادر في 5 مارس 2003.

¹⁷⁵ - سعايدية حورية، المرجع السابق، ص. 54.

صنع القرار، زيادة على تكثيف إجراءات محاربة الفساد والإصلاح القضائي، وفي سبيل تجسيد الحكم السياسي الرشيد تعهدت الدول وفقا للإعلان بصياغة قواعد ومؤشرات واضحة للحكم الرشيد على المستوى الوطني، الاقليمي، والقاري، مع العمل على خلق جهاز خدمة مدنية تتسم بالكفاءة والفاعلية والخضوع للمساءلة¹⁷⁶.

ثابتت الدولة الجزائرية فعلا من أجل تنفيذ تعهداتها فكانت خطوتها الأولى في هذا الشأن تعميم مبادرة النيباد وإتاحة فرصة التعرف عليها بشكل أفضل على الرأي العام الوطني، وذلك عبر تنظيمها لندوة وطنية خاصة بمبادرة الشراكة الجديدة، ترأسها رئيس الجمهورية شخصيا في 1 جانفي 2002، وضمت كل شرائح المجتمع المدني¹⁷⁷، وفي إطار رصد ومتابعة مدى تطوّر مؤشرات الحوكمة وطنيا، انضمت الدولة طوعيا إلى الآلية الافريقية للتقييم من قبل النظراء¹⁷⁸ في شهر مارس 2003، وكانت من الدول الافريقية الأوائل في هذا المجال.

تبع ذلك المضي في سلسلة من الإجراءات التي تسمح باضطلاع الجزائر بالتزاماتها في إطار الآلية بداية بتعيين الوزارة المنتدبة للشؤون المغاربية والافريقية كنقطة ارتكاز فيما يتعلق بمبادرة النيباد، ناهيك عن تنصيبها للجنة الوطنية للحكم الراشد¹⁷⁹ التي أوكلت إليها مهمة إجراء تقييم لمسار الحقامة في الجزائر، وبهذا كانت الدولة الجزائرية من البلدان البادرة في افريقيا والعالم العربي التي تلتزم بتقديم تقريرها كل عامين¹⁸⁰ وفقا ما يقضي به نظام سير نشاط الآلية الافريقية للمراجعة من قبل النظراء، مع العلم أنّ تلك التقارير تخضع للنشر والاطلاع الجماهيري.

176 - رابوية توفيق، الحكم الرشيد والتنمية في افريقيا: دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الافريقية، جامعة القاهرة، 2005، ص. 113، 114.

177 - سعايدية حورية، المرجع السابق، ص. 55.

178 - الآلية الافريقية للتقييم من قبل النظراء هي جهاز وأداة للتشخيص الذي تقوم به مجموعة من الدول الافريقية لقياس مدى توافر عناصر الحكم الراشد في دولة افريقية ما اختارت طوعيا الامتثال للتقييم من أجل مساعدتها على ترقية الديمقراطية، والتسيير الاقتصادي، وزيادة فعالية مؤسساتها، وتحسين طرق تسيير الشؤون العمومية. وقد اعتمدت الدول الافريقية على هذه الآلية لتقاضي تقييمها من طرف المنظمات الدولية.

179 - اللجنة الوطنية للحكم الراشد تم تنصيبها من قبل رئيس الحكومة في 12 مارس 2005 نيابة عن رئيس الجمهورية، وهي لم تنشأ بنص قانوني كما أنّها كانت مؤقتة انتهت مهمتها بانتهاء الغرض الذي أنشئت لأجله.

180 - سعايدية حورية، المرجع السابق، ص. 59.

قامت اللجنة بإعداد التقييم الذاتي للحكم الراشد بعد مشاورات واسعة النطاق مع عدة أطراف فاعلة عمومية وخاصة: المنتخبين المحليين، الإدارة، المجتمع المدني، والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين، فكان التقرير تصورا وطنيا متكاملًا لواقع وآفاق الحوكمة في الجزائر، إذ تم الوقوف من خلاله على مجمل النقائص والثغرات التي تعيق تجسيد الحوكمة ميدانيا، وقد تطرق التقرير إلى البعد السياسي للحكم الراشد، إذ سجل فيه نوع من الارتياح بالنسبة لواقع الممارسة الديمقراطية والفعل الانتخابي بعد صدور دستور 1996، كما وصف التقرير الظروف التي تنشط فيها الأحزاب السياسية بالمرضية نوعا ما، لكنه نبه إلى محدودية إتاحة الفرصة لها في الوصول إلى وسائل الإعلام الثقيلة، ناهيك عن تنويهه إلى ضعف تمثيل المجتمع المدني ومشاركته في تسيير الشؤون العمومية مرجعا ذلك إلى عدة أسباب أهمها هيمنة الإدارة وصعوبة الوصول إلى المعلومة¹⁸¹.

حريّ بالذكر أنّ الجزائر انضمت تدريجيا إلى ميثاق اقليمية موازية تستهدف تطبيق بؤر الفساد في القارة الافريقية بالاعتماد على مقومات الرشادة، على غرار اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته¹⁸²، وكذا الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة¹⁸³.

2. الجهود الجزائرية المحفزة للحكم الراشد من المنظور العربي

لم تقتصر المساهمة الجزائرية الهادفة إلى ترسيم مقاربة الحكم الراشد اقليميا في حدود مبادرة النيباد، إنّما كانت لها الريادة في تشجيع نموذج الحكامة حتى عربيا، ويظهر ذلك من خلال دعوة الجزائر إلى إصلاح البيت العربي عبر اقتراح إنشاء برلمان عربي يهدف إلى تفعيل الحوار العربي وتكريس الديمقراطية التشاورية في القضايا المحورية، مع ربطه بلجان متابعة لتنفيذ مختلف القرارات الصادرة عنه، حيث اتخذ قرار إنشاء ذلك البرلمان في اجتماع جامعة الدول العربية على

181 - غداوية رشيد، المرجع السابق، ص. 292.

182 - اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، معتمد بمابوتو في 11 جويلية 2003، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 10 أفريل 2006، ج. ر. ج. ج عدد 24، صادر في 16 أفريل 2006.

183 - الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، ج. ر. ج. ج عدد 68، صادر في 16 ديسمبر 2012.

مستوى القمة رقم (292) الصادرة عن الدورة العادية السابعة عشر المنعقدة في الجزائر بتاريخ 23 مارس 2005، وفي هذه القمة أدخلت عدة تعديلات على ميثاق جامعة الدول العربية، جاء في صدارتها استحداث المادة التاسعة عشر التي أضيفت للميثاق بموجب قرار هذه القمة رقم (290)، ونصها على: " ينشأ في إطار الجامعة العربية برلمان عربي، ويحدد نظامه الأساسي، تشكيله ومهامه واختصاصاته"¹⁸⁴.

اعتمد في هذه القمة أيضاً النظام الأساسي للبرلمان العربي الذي قضى في مادته الأولى بأن ينشأ برلمان عربي لمدة خمس سنوات يجوز تمديدتها لعامين كحد أقصى، تبدأ من تاريخ أول انعقاد له وذلك كمرحلة انتقالية نحو قيام برلمان عربي دائم، وقد بدأ البرلمان العربي الانتقالي أعماله بالفعل في 2005. وفي 2010، أصدر مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة قراره رقم 501 المنبثق عن الدورة العادية 22 المنعقدة بمدينة "سارت الليبية"، الذي قضى بالتمديد للبرلمان العربي الانتقالي لمدة عامين لاستكمال الأطر القانونية والنظام الأساسي للبرلمان الدائم.

أصدر مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة القرار رقم (559) الصادر عن الدورة العادية الثالثة والعشرين المنعقدة ببغداد في 29 مارس 2012، الذي اعتمد النظام الأساسي للبرلمان العربي ليكون فضاءاً لممارسة مبادئ التشاور وتوسيع المشاركة والحرية وحقوق الإنسان، ويكون أداة للحوار والقرار، وشريكاً فاعلاً في رسم السياسة العربية المشتركة.

انتقل بذلك البرلمان العربي من مرحلة البرلمان الانتقالي الى المؤسسة البرلمانية الدائمة، وافتتح أعمال دورة انعقاده العادي الأول بتاريخ 12 ديسمبر 2012، واستهله بانتخاب رئيسه ونوابه الأربعة، وتشكيل لجانه الدائمة الأربعة وانتخاب رؤسائها ومقرريها، وأمينه العام واثنين من الأمناء العامين المساعدین؛ وفور استكمال تشكيل أجهزته البرلمانية الرئيسية، شرع البرلمان في وضع نظامه الداخلي ونظامه المالي وغيرهما من أنظمة الإدارية والمالية¹⁸⁵.

¹⁸⁴ - المادة 19 من ميثاق جامعة الدول العربية، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة لجامعة الدول العربية:

<http://www.arablegalnet.org/>، تم الاطلاع عليه في 2019/05/12 .

¹⁸⁵ - انظر: الموقع الرسمي للبرلمان العربي: <http://www.ar-pr.org/>، تم الاطلاع عليه في 2019/5/12.

علاوة على هذا، شاركت دولة الجزائر ضمن فريق خبراء وزراء العدل والداخلية العرب المكلف بإعداد مشروع الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، التي رسخت فيها أسس الحكم الراشد من شفافية، نزاهة، مساءلة، سيادة القانون، المشاركة الفعالة للأفراد والمجتمع المدني، وكذا استقلالية القضاء، كلّها كتدابير معتمدة من أجل التصدي لمعضلة الفساد¹⁸⁶.

ثانياً: مواءمة الجزائر لمستجدات تفعيل الحكم الراشد على المستوى الدولي

تصنّف الجزائر ضمن الدول النامية التي لا تستطيع أن تنهض بمفردها وبمعزل عن التكتلات العالمية السياسية والاقتصادية التي تحاصرها، لذا لا يسوغ لها أن تتجاهل النداءات والممارسات الدولية الداعية إلى ترشيد أنظمة الحكم، إذ وجدت الدولة نفسها في مواجهة أنظمة متكاملة ومندمجة فيما بينها، فأصبحت بذلك عرضة لتهديدات حقيقية، خاصة في ظلّ الأزمات المتشابكة التي شهدتها الدولة، وبلغ بموجبها الفساد ذروته، والذي على إثره أضحى الفشل السياسي والاقتصادي ظاهرة طاغية على شتى المبادرات الإصلاحية التي عرفتها الدولة، مما جعلها غير قادرة على تحقيق الاكتفاء الذاتي، ناهيك عن عدم أهليتها لتحريك دواليب التنمية المطلوبة¹⁸⁷.

لتجاوز هذه الإخفاقات لم تجد السلطات العليا للدولة من خيار سوى الاستجداد بالمساعدات الخارجية، من خلال لجوئها إلى الاقتراض المالي من المؤسسات الدولية¹⁸⁸، هذه القروض وإن كانت إيرادا مالياً فعالاً لسدّ العجز المالي ورفع الأداء التنموي، إلا أنّ خلفيات منحها كانت مغايرة، بفعل اقترانها بمسألة المشروطة التي تجلّت بوضوح في فرض الهيئات الدولية المانحة للمساعدات المالية ضرورة التزام المستفيدين منها بجملة من المعايير التي يقوم عليها النموذج الغربي للتنمية الشاملة¹⁸⁹.

¹⁸⁶ - انظر: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، محررة بالقاهرة في 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249، مؤرخ في 8 سبتمبر 2014، ج. ر. ج. ج عدد 54، صادر في 21 سبتمبر 2014.

¹⁸⁷ - دباغي سارة، آليات وسياسة إرساء مبادئ الحكم الراشد وترقيته بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2018، ص. 142، 143.

¹⁸⁸ - للتفصيل في دور صندوق النقد الدولي في سياسة المشروطة، راجع: مزي محمود، الأزمة المالية والفساد العالمي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2009.

¹⁸⁹ - مجدان محمد، المرجع السابق، ص. 60.

تزامنت استعانة الدولة الجزائرية بألية الاقتراض المالي مع تنامي النزعة الدولية لمقاربة الحكم الراشد، فغدى بذلك هذا المفهوم شعارا وأساسا للمساعدات الدولية¹⁹⁰، يشترط بموجبه وضع تدابير معينة على غرار الشفافية، المشاركة، المساواة، حكم القانون.

على هذا الأساس، اضطرت الدولة الجزائرية إلى تبني مقاييس المشروطية الدولية، فحاولت التعاطي بإيجابية مع المستجدات الطارئة على الصعيد الدولي في ميدان الرشادة، وبرزت مجهوداتها جليا من خلال مشاركتها في إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم التوقيع عليها من طرف وزير العدل، أما التصديق عليها فكان بموجب مرسوم رئاسي¹⁹¹، هذه الاتفاقية التي اقتنع أطرافها بأن حصر استثناء ظاهرة الفساد لا يفلح إلا بمنح الأولوية لمنظور الحكم الراشد، ولم تتوقف الجهود الجزائرية عند حدود التصديق عليها، بل حرصت الدولة إلى جانب ذلك على المشاركة في الندوات الوزارية التي أقامتها جامعة الدول العربية، والخاصة بالترويج لها¹⁹²، فضلا عن إقامتها تعاون قضائي مع الدول المصادقة على ذات الاتفاقية¹⁹³.

سبقت هذه المبادرة توقيع الجزائر على الاتفاقية الأممية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، فوضعوا هذا النص الاتفاقي سلّموا بتجريم الفساد وحثّوا جميع الدول الأطراف على وجوب اعتماد تدابير تشريعية، إدارية، وقضائية فعالة بغية التصدي لتلك المعضلة، وقد شملت التدابير التي نصت عليها الاتفاقية أهم المبادئ التي يركز عليها الحكم الراشد¹⁹⁴.

190 - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص. 164.

191 - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، معتمدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 4/58، مؤرخ في 31 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 29 أبريل 2004، ج. ر. ج. ج عدد 26، صادر في 25 أبريل 2004.

192 - بلخير آسية، دور الحكمانية في ترشيد السياسات التنموية في الوطن العربي خلال الفترة 2000-2010، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2016، ص. 177.

193 - عبد الرزاق مولاي لخضر، بوزيد السايح، "فاعلية سياسات الحكم الراشد في الحد من الفساد في الجزائر"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 7، كلية الاقتصاد والعلوم التجارية، جامعة ورقلة، 2017، ص. 277، 278.

194 - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، معتمدة من طرف الجمعية العامة بتاريخ 15 نوفمبر 2000، صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 02-55، مؤرخ في 5 فيفري 2002، ج. ر. ج. ج عدد 9، صادر في 10 فيفري 2002.

توّجت المساعي المتعاقبة للدولة في سبيل الوقاية من الفساد ومنع استفحاله من خلال تأسيس نظام حكم رشيد ونزيه، بتبوّؤ الجزائر صفة عضو مؤسس في الجمعية الدولية للسلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد¹⁹⁵، حيث تحصل وزير العدل الجزائري على تلك الصفة في ذات الجمعية، وتأتي هذه العضوية كشهادة اعتراف من أعلى هيئة في العالم للجزائر بإرادتها القوية والصادقة في مكافحة الفساد¹⁹⁶.

واصلت الجزائر تنشيط جهودها على المستوى الدولي بشأن مقتضيات الحكم الراشد، حيث أقدمت على إبرام اتفاقية شراكة مع معهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث بهدف إنشاء المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين بالمغرب العربي بالجزائر¹⁹⁷، وتتمثل مهمة هذا المركز في تقديم التكوين والخبرة في مجال الحكم الراشد المحلي لفائدة الفاعلين المحليين¹⁹⁸.

الفرع الثاني :

الحتمية الداخلية لتبني مقارنة الحكم الراشد في القانون الجزائري

أتى تدوين مقارنة الحكم الراشد في المنظومة القانونية الوطنية كضرورة فرضتها الظروف الداخلية السائدة، حيث فشلت الدولة في خلق نظام تسيير داخلي يتوافق مع المعطيات الدولية ويستجيب للتنظيمات الحقوقية المعمول بها في عصر ما بعد الحداثة، فالمبادرات الإصلاحية المتعددة التي تتخذها الدولة باستمرار رغم انطوائها على أطروحات وطموحات مرتبطة بالتغيير والتطور والانفتاح، إلا أنها لم تكن سوى جهودا حثيثة بخلفيات ضيقة الأفق، بحكم أنها تعرّبت في

¹⁹⁵ - الجمعية الدولية للسلطات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد عبارة عن منظمة دولية تهدف إلى ضمان التنفيذ الفعال لبنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. للتفصيل راجع: عجايبي صبرينة، حوكمة المجالس المنتخبة: المشاركة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2018، ص. 163.

¹⁹⁶ - بلخير آسية، المرجع السابق، ص. 176، 177.

¹⁹⁷ - اتفاقية الشراكة بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ومعهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث من أجل إنشاء المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي بالجزائر، وقعت عليه الجزائر في 18 أكتوبر 2011، وصادقت عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم 11-428، مؤرخ في 11 ديسمبر 2011، ج. ر. ج. عدد 68، صادر في 14 ديسمبر 2011.

¹⁹⁸ - سعايدية حورية، المرجع السابق، ص. 51.

تقوية أواصر الثقة بين السلطة وأفراد المجتمع بسبب ضعف البنية القانونية والمؤسسية في شتى المجالات¹⁹⁹، وكذا غياب الشفافية والمحاسبة، الأمر الذي أدى إلى إخفاق المساعي التنموية، تردي القيم الأخلاقية لاسيما في القطاع العمومي، إلى جانب خلخلة مبادئ المرفق العام.

من هذا المنطلق، يتضح أنّ التكريس القانوني لمقاربة الحكم الراشد يعتبر تحصيلًا تراكميًا لمجموعة من الأزمات الخانقة التي تهدد استقرار الدولة (أولاً) وحوّلتها إلى مرتع خصب لشتى أصناف الممارسات الفاسدة التي لا يمكن القضاء عليها إلاّ بانتهاج منظور الحوكمة (ثانياً).

أولاً: الحكم الراشد: رهان لاحتواء أزمات الديمقراطية

اتجهت الدولة في نهاية الثمانينات نحو اعتناق التوجه الديمقراطي كأقصى تنويع للإصلاحات الشاملة المطلوبة، وقد تم تبني هذا التحول بمقتضى التعديل الدستوري لعام 1989، الذي أفرج عن مبادئ مغايرة لما كان سائداً في التنظيم الدستوري والمؤسسي للدولة، حيث استبدل الشرعية الثورية بالشرعية الدستورية، ناهيك عما أعقبه من صدور ترسانة قانونية ترسي الأطر التطبيقية للمستجدات الدستورية الطارئة.

يعتبر وجود إطار قانوني لتنظيم عملية الانتقال الديمقراطي قاعدة مرجعية لترسيخ هذه العملية وتعزيز مسيرتها²⁰⁰، لكن ذلك لم يسعف التجربة الديمقراطية من الوقوع في انسداد عميق دفع بالسلطة الحاكمة إلى المثابرة على إيجاد حلول بديلة تسدّ منافذ الأزمات التي عصفت بالمسار الديمقراطي، فبادرت في إطار هذا الضغط إلى تقنين أطر الحكم الراشد كمقاربة رائدة تمكّن من تحقيق جودة الديمقراطية السياسية (1)، ويعتمد عليها كسبيل لدمقرطة الإدارة العمومية (2).

1. تجاوز أزمة الديمقراطية السياسية

تكمن أزمة الديمقراطية السياسية لنظام الحكم الجزائري في الواقع المتردّي الذي يعترى مجال الممارسة السياسية وإدارة الحكم، فرغم أنّ الجزائر اتخذت خطوات محسوبة باتجاه الإصلاح

199 - دباغي سارة، المرجع السابق، ص. 162.

200 - زريق نفيسة، المرجع السابق، ص. 148.

لاسيما بعد مسار الانتقال الديمقراطي²⁰¹، إلا أنّ هذه الخطوات لازمها تعاقب أزمات متعددة فرضت انتكاسة التحول الديمقراطي المنشود، حيث لم يعرف النظام منذ دمقرطته توافد على السلطة وفق منهج سلمي وتعددي، إنّما دأب على السير بمراحل انتقالية يفرضها وجود فراغ مؤسساتي يستدعي إعادة تركيبة السلطة الحاكمة، الأمر الذي طرح إشكالات أخرى تتعلق أهمها بأزمة الشرعية المتجذرة في النظام الجزائري، والتي أفقدته المصداقية والرضا الجماهيري، مما ساهم في تقويض ركن أصيل من أركان الديمقراطية السياسية والمتمثل في آلية الانتخاب، بفعل عزوف المواطنين عن ممارسة هذا الحق.

وَأدت تلك الاختلالات السياسية تعثرا طويلا الأمد ضرب في الصميم مسار التجربة الديمقراطية، فكان هذا الوضع دافعا قويا لإعادة بلورة طبيعة الإصلاحات السياسية وفق أسس عصرية، هذه الحاجة التي تزامنت مع بروز نداءات الرشادة على المستويين الدولي والاقليمي، وتضافرت معها الضغوطات الداخلية الملحة على التغيير، كل ذلك كان له صدى مؤثر على القيادة العليا للدولة لتبني أطر الحكم الراشد وتأصيلها في المنظومة القانونية الوطنية، لأنّ منظور الحوكمة أشمل من مفهوم الديمقراطية، فالحكم الراشد مقارنة شاملة ذو أبعاد متكاملة، فهي تجمع بين ما هو سياسي، إداري، اجتماعي، اقتصادي، حقوقي، ومدني²⁰².

لذا ارتأت السلطة الحاكمة أن يكون هذا الأسلوب المستحدث مكملا للنهج الديمقراطي في سبيل تحقيق التنمية السياسية، والتوجه إلى الحكم المدني، لكون الحكم الراشد كفيل بتعميق منظومة القيم الديمقراطية، من خلال خلق نظام سياسي شرعي وفاعل، يضم مجموعة مؤسسات مبنية على ركائز منسجمة مع روح الحرية، المساواة، التعددية السياسية، الشفافية والمساءلة²⁰³، فالحكم الراشد يصبو إلى إقامة نظام مثالي يعكس ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، باتجاه

²⁰¹ - ركاش جهيدة، " إشكالية التنمية السياسية في الجزائر بين مقتضيات المراحل الإنتقالية والحاجة لترشيد الحكم "، مجلة البحوث السياسية والإدارية، عدد 6، جامعة الجلفة، 2015، ص. 145.

²⁰² -CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », Op Cit, pp. 1- 8.

²⁰³ - دباغي سارة، المرجع السابق، ص. 145، 163.

تطويري تقدمي، بعيدا عن تطرف السلطة وتعصبها²⁰⁴، وبناء على معايير الجودة والنزاهة، وكذا باعتماد ممثلين سياسيين منتخبين وملتزمين بترقية كافة الميادين، بما يحقق التنمية الشاملة والمستدامة، وهذا عبر اتباع أسلوب تدبير تشاركي وتوافقي²⁰⁵.

2. الحكم الراشد كأساس لدمقرطة الإدارة

تتميز الإدارة الجزائرية بتأزم وضعيتها وضعف علاقاتها على مختلف المستويات، إذ أفرزت المركزية المفرطة في التسيير أزمة ثقيلة أدت إلى فشل كل البرامج الإصلاحية المسطرة، فالدولة حاولت إدخال بعض الإصلاحات على النظام الإداري بالتزامن مع المستجدات السياسية الطارئة، لكن هذه المبادرات قدّرت بالضئيلة مقارنة بحجم الاختلالات والشوائب الجمة التي تغطي على الأجهزة الإدارية.

تعاني الإدارة على الصعيد المؤسسي من ركود مستمر يجلبه العجز عن تحقيق الأهداف المزعومة، وهذا بفعل تضخم الهياكل الإدارية وتداخل المسؤوليات، في ظل ضعف أساليب الرقابة خاصة الداخلية منها²⁰⁶. أمّا فيما يخص علاقاتها بالجمهور، فرغم صدور المرسوم رقم 88-131 وما انطوى عليه من أحكام تركز تدابير الانفتاح الإداري على المواطن، إلا أنّ تلك الصلة ظلّت خاضعة لسياسة الكتمان التي أسهمت في خلق اغتراب إداري يعيق حتى طلب الخدمة العمومية.

ساهمت تلك الاختلالات في إهدار مقومات الشرعية الإدارية، بحكم انعدام الثقة والتوافق بين الهياكل الإدارية والمتعاملين معها، فكان في خضمّ هذا التخلف خيار الحكم الراشد بدأ لا بد منه لأجل إعادة بناء وترميم العلاقة بين الإدارة والجمهور، لأنّ مقارنة الحكم الراشد في بعدها الإداري تسعى إلى دمقرطة الإدارة من خلال ترشيد علاقاتها، بتأسيسها على قيم الشفافية،

²⁰⁴ - PREVOST Gérard, «Introduction à l'étude du concept du gouvernance», IDARA, N° 21, E. N. A, Alger, 2001, p. 49.

²⁰⁵ - بن عبد العزيز خيرة، الحكم الراشد بين الفكر الغربي والإسلامي -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2014، ص. 20.

²⁰⁶ - ESSAID Taib, « Les mutations de l'administration : Le regard de la science politique », Op Cit, p. 120.

المشاركة، مع الاهتمام بجودة الأداء ونوعية الخدمات، بمعنى أنه يعزم على قيادة قاطرة التنمية الإدارية بكل أبعادها، حيث تعمل قواعد الرشادة الإدارية على مطاردة كافة سلوكيات الانحراف الإداري، وقمع النموذج البيروقراطي الذي يؤسس لعلاقات هرمية ويتعامل بقرارات فوقية، ويضع المواطن في صلة خضوع وتبعية اتجاه السلطة الإدارية²⁰⁷.

لقد ارتقى نموذج الحوكمة بالمواطن إلى شريك أساسي في تصريف الشؤون العمومية إما بصفة فردية أو جماعية، حيث تصبح الإدارة فضاءا للتماسك الاجتماعي²⁰⁸، وتجسيدا لهذا المبتغى قضى ذات النموذج على كل الحواجز الإدارية التي تصد المواطن أو تنظيماته المدنية عن المشاركة الفعلية في صياغة السياسة العامة، حيث تخلّصت مقاربة الحكم الراشد من الممارسات الإدارية الكلاسيكية، وذلك بتأصيل مبادئ الشفافية والنزاهة والمصادقية، وإدارة تفاعلية²⁰⁹، فضلا عن الاهتمام بترشيد الخدمة العمومية من خلال تحسين نوعية الاستقبال الإداري وتبسيط الإجراءات وعدم المغالاة في الشكليات الإدارية²¹⁰، وتفعيلا لذلك، فرض منظور الحوكمة وجوب عصرنة الإدارة وتحديثها عن طريق تطبيق " الإدارة الإلكترونية " .

استنادا إلى تلك المميّزات ارتأت سلطات الدولة المختصة إدراج ركائز الحكم الراشد في المنظومة القانونية الوطنية، حيث أصبحت معالم الحوكمة قواما للإصلاحات الإدارية، وتجاوزا لضعف البنية المؤسساتية والإدارية²¹¹، إذ صُرف الاهتمام إلى منظومة الموارد البشرية من خلال إصلاح النظام القانوني للموظفين²¹²، كما تم إرساء قواعد كفيلة بتحقيق رشادة الأداء الإداري، هذا ما ينبري في اعتماد صياغة جديدة لعدّة قوانين ذات صلة مباشرة بالهيئات الإدارية كقوانين

²⁰⁷ - CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », Op Cit, p. 7.

²⁰⁸ - DJOULDEM Mohamed, « Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique », IDARA, N° 25, E. N. A, Alger, 2003, p. 81.

²⁰⁹ - EL-BATAL Kamal, Op Cit, p. 57.

²¹⁰ - DJOULDEM Mohamed, Op Cit, p. 80.

²¹¹ - عجابي صبرينة، المرجع السابق، ص. 16.

²¹² - راجع: مقدّم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

الجماعات الاقليمية، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إضافة إلى استحداث قوانين أخرى على غرار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وقوانين عصرنه قطاعات الدولة والتعاملات الرقمية²¹³.

ثانيا: الحكم الراشد: دعامة لمحاصرة ظاهرة الفساد

أضحت ظاهرة الفساد آفة العصر ومشكلة القرن الراهن، فمستوى خطورتها جعلها تشغل حيزا هاما في السياسات الإصلاحية للدول، إذ صنّف التصدي لها ضمن أولى الأهداف الوطنية والدولية التي فرضتها تحديات العولمة²¹⁴.

توحدت الرؤية في هذا المنأى وعقد التوافق بالإجماع على أنّ مقارنة الحكم الراشد تعدّ الدعامة الأجدر بمحاربة تهديدات الفساد، حيث أثبتت التجربة الواقعية العلاقة الوجيهة بين معضلة الفساد واستراتيجيات الحوكمة، وتفسر هذه الصلة من زاويتين: من جهة، هي علاقة عكسية، أي كلما زاد تطبيق الحكم الراشد أدى ذلك إلى حصر السلوكيات الفاسدة. ومن جهة أخرى، هي علاقة تلازمية بحكم أنّه تزداد الحاجة إلى تطبيق مقومات الرشادة كلما استفحلت بؤر الفساد²¹⁵.

تؤثر مقارنة الحكم الراشد على تداعيات الفساد كبحا ومنعا على أساس ما تنطوي عليه تلك المقاربة من أسس متكاملة وقيم مثالية تعمل على ترسيخ مبدأ سيادة حكم القانون، لأنّ الحكم الراشد نظام مؤسس على ترسانة من الركائز التي تسهم في إعادة ترتيب المراكز والأدوار بين السلطة والأفراد وفق منطق مبني على أطر التكافؤ، التفاعل، العلنية، والمساءلة. فمنظور الحوكمة يهدف إلى التمسك بثوابت دولة الحق والقانون، نشر أخلاقيات العمل المدني الجاد، الدفع

²¹³ - للتفصيل في هذه القوانين راجع الفصل الثاني من هذا الباب.

²¹⁴ - AIT ELDJOURI Mourad, « La Transparence: Instrument de lutte contre la corruption au sein des institutions publiques », *Elbahith d'études Académiques*, N° 2, Faculté de droit et sciences politiques, Université Batna, 2020, p. 1744.

²¹⁵ - أقوم فاطمة، " مؤشرات قياس الحكم الراشد حالة الجزائر"، *مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية*، المجلد 5، عدد 11، مركز الحكمة للبحوث والدراسات، الجزائر، 2018، ص. 233.

بالمشاريع التنموية على نحو مستدام، وتأصيل مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام²¹⁶، إلى جانب توسيع دائرة الحقوق والحريات، وكذا تنويع أساليب الرقابة والمتابعة بشكل يمنع الإفلات من المحاسبة مهما كانت طبيعتها.

تمتاز كذلك فعالية الحكم الراشد في استئصال أواصر الفساد من خلال اهتمامه بمنظومة القيم الأخلاقية للأعوان العموميين، حيث فرضت اتفاقيات مكافحة الفساد على الدول الأطراف الالتزام بوضع مدونات قواعد سلوك للموظفين²¹⁷، تعزز بموجبها معايير النزاهة والأمانة الوظيفية، وتحدّد حظرا حالات التنافي وتضارب المصالح التي يمكن لها التأثير سلبا على أداء الخدمة وتقديمها بحياد، فضلا عن إرسائها تدابير كفيلة بتيسير مهمة الموظفين في التبليغ عن قضايا الفساد²¹⁸.

لم تكن الجزائر في معزل عن ظاهرة الفساد التي تهدد كيان الدولة، حيث ترسخت أركانها خصوصا في عصب الإدارات والمرافق العامة، فقد غدت هذه الأخيرة بؤرا حاضنة لشتى أنواع السلوكيات الفاسدة، التي أعاقت حركات الإصلاح الإداري²¹⁹، واستدعى هذا الوضع الخطير البحث عن سبل وحلول وجيهة لتداركه، فكان السبيل إلى ذلك اعتناق مبادئ الحكم الراشد والسير على تفعيلها، من مساءلة وشفافية وسيادة دولة القانون، إضافة إلى تطوير كفاءة الأداء الحكومي، وتطبيق نظام صارم ومحايد للمراقبة المستمرة والفعالة، مع ضمان تدفق المعلومات، وهذا لتوفير الأدلة التي تبنى عليها المحاسبة²²⁰، من دون الإغفال عن توسيع دائرة فواعل رسم السياسات العامة لتشمل المجتمع المدني، والقطاع الخاص إلى جانب مؤسسات الدولة.

²¹⁶ - بن عبد العزيز خيرة، المرجع السابق، ص. 82.

²¹⁷ - لقد أصبحت أدبيات المهنة تتجه نحو اكتساب قيمة دستورية في الممارسات الراهنة:

-AUBIN Emmanuel, L'essentiel du droit de la fonction publiques , 8^{ème} édition, Lextenso, Paris, 2014, p. 121.

²¹⁸ - المادة 8 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

²¹⁹ - السبسي صلاح الدين حسن، جرائم الفساد، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص. 231.

²²⁰ - SALAOUATCHI Hichem Sofiane et TAHRI Elalia, « L'obligation de rendre des comptes: Enjeux de transparence et de bonne gouvernance », Revue des sciences commerciales, N° 2, Ecole des hautes études commerciales, Alger, 2005, p. 266.

مناهضة لتهديدات الفساد ما فتئت الدولة عن مواصلة جهودها في سبيل إيجاد مكافحة فعالة لممارساته المتنامية، وتجلت أهم مساعيها على المستوى الوطني في الاعتماد على مبادئ الحوكمة الرشيدة وتبنيها كأسس قانونية، التزاما بتدابير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تقضي بأن إرساء تدابير قانونية وإدارية تعزز الشفافية في اتخاذ القرارات، بما يضمن سهولة الوصول إلى المعلومات، وتكفل مشاركة حقيقية في إدارة الشؤون العمومية، من شأنها محاصرة مدركات الفساد²²¹.

المطلب الثاني:

عدم اكتمال التكريس القانوني لمقاربة الحكم الراشد في القانون الجزائري

يعكس القصور الذي يشوب التكريس القانوني لمقاربة الحكم الراشد في المنظومة القانونية الوطنية عدّة مظاهر تتمايز بين وجود أحكام قانونية ضعيفة وأخرى منعدمة، حيث تغيب الإرادة الصادقة والجديّة في ترسيخ ركائز الحوكمة السياسية، بيد الإخلال بالأسس الديمقراطية لترشيده السلطة، وأبرزها مبدأ الفصل بين السلطات الذي استقر إطاره الدستوري على أطر ينعدم فيها المنطق والتوازن، فتبني مقاربة الحكم الراشد والمراهنة عليها سياسيا يقتضي أن تكون سلطات الدولة منفصلة عضويا ووظيفيا، ومتوازنة رقابيا، خلافا لما أسس عليه مبدأ الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، إذ ظلّ الخلل الثابت والبارز الذي لم يؤثر عليه أي تعديل دستوري، طالما أنّ أيديولوجية السلطة تنبذ فكرة تقاسمها²²².

ينطبق التقييم ذاته على مقومات الرشادة الاجتماعية التي لم تكتمل بعد في النظام القانوني الجزائري، لأنّه وإن كانت بعض الإصلاحات الدستورية الواردة بشأن فواعل المجتمع المدني يمكن تمييزها بشكل نسبي، كونها ضئيلة، سطحية، ومتأخرة، إلّا أنّها لازالت جامدة تشريعا، بفعل عدم

²²¹ - المادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

²²² - YOUSFI Mohamed, « La dernière révision constitutionnelle du 07/02/2016 répond-elle aux exigences du changement démocratique du système politique algérien », Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, N° 2, Faculté de droit, Université d'Alger, 2017, pp. 40-47.

إصدار القوانين العضوية المتعلقة بتأطير مكوّناته، إلى جانب قصور النصوص القانونية السارية والتي تقيّد أحكامها مختلف فعاليات العمل المدني²²³.

لا تحيد كذلك مقتضيات الحوكمة الإدارية عن مجريات هذا التخلف، وكل ذلك يجد ضالته في التحفظ القانوني الذي ينتاب القيادة الحاكمة للدولة بخصوص تبني مقارنة الحكم الراشد، فالإصلاحات القانونية المعتمدة إلى غاية اليوم لا يزال متخذيها يترددون عن تأصيل مفهوم الحكم الراشد في قواعدها (الفرع الأول)، إنّما اقتصرت مساعيهم على تكريس بعض أطره بصفة شكلية.

ولعلّ أنجع قرينة تثبت الرفض المبطن للسلطات المختصة استكمال البناء القانوني لمقاربة الحكم الراشد هو صرفها النظر عن تبني بعض مقومات الرشادة التي بقيت أهم ثغرة مقوّضة لمسعى ترشيده النظام ككل (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

التحفظ عن تدوين مفهوم الحكم الراشد في القانون الجزائري

لم ينفك الخطاب الرسمي عن الاعتراف بمقاربة الحكم الراشد كقاعدة أساسية لإعادة بناء الصرح المؤسساتي للدولة، لكن على الرغم من تنديد السلطات العليا للدولة ودعوتها في أكثر من مناسبة إلى تبني فكرة الحوكمة كرهان استراتيجي لتطويق آفة الفساد، إلّا أنّ مصطلح " الحكم الراشد " بما يحمله من مقاربات متكاملة لم يعرف تكريسا في المنظومة القانونية إلى غاية منتصف الألفية الأخيرة، وذلك تنفيذا من الدولة لالتزاماتها الدولية المفروضة عليها بموجب الاتفاقيات والشراكات الدولية أو الاقليمية، والتي تتطلب منها ضرورة تكييف منظومتها القانونية مع مقاييس الرشادة العالمية.

على هذا الأساس، حظيت مقارنة الحكم الراشد بمكانة دستورية ولو محتشمة بداية من التعديل الدستوري لعام 2016 (أولا)، بعدما كان للمشرع الأسبقية في تكريسها بموجب بعض النصوص التشريعية (ثانيا).

²²³ - للتفصيل راجع: عمر مرزوقي، فايذة صحراوي، "الثقافة السياسية والمجتمع المدني في الجزائر: طبيعة العلاقة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2016، ص. 149.

أولاً: دسترة مقتضبة لمفهوم الحكم الراشد

سبقت الإشارة إلى أنّ فكرة الحكم الراشد بدأت تظهر مؤشرات منذ صدور دستور 1989 الذي حمل في طياته بعض مظاهر الحوكمة، هذه الأخيرة التي تطوّرت بصورة لافتة في دستور 1996، وذلك من خلال اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، تكريس استقلالية القضاء، ضمان سيادة حكم القانون، وتوسيع دائرة الحقوق والحريات الأساسية، وأهمها مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون العمومية²²⁴. لكن ما يؤخذ على أحكام هذه الدساتير أنّها أقرت مقارنة الحكم الراشد بشكل ضمني ومحدود، حيث لم يفصح عنها المؤسس الدستوري إلى غاية تعديل الدستور عام 2016.

كان التعديل الدستوري لعام 2016 مرتقبا منذ مدة غابرة²²⁵، لكنه جاء متأخرا بسبب اعتماد الدولة لسياسة الأولويات (البعد الأمني، الاقتصادي، الاجتماعي، والسياسي)، وبعد خطابه للأمة بتاريخ 15 أبريل 2011 أعلن رئيس الجمهورية عن فتح مشاورات مع كل القوى السياسية ومنظمات المجتمع المدني من أجل مباشرة إصلاحات سياسية عميقة تمسّ حتى القانون الأسمى للدولة²²⁶.

أبان تعديل الدستور سنة 2016 عن تجربة مميزة في مسار التعديلات الدستورية التي عرفت الجزائر، كونه جاء منفتحا على المقاييس العالمية لمنظومة الرشاد، حيث ألّمت نصوصه بجملته من الأطر الضرورية لبناء مقارنة الحكم الراشد، فضلا عن تأكيد المؤسس الدستوري قيام الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية²²⁷، ونصه على ضمان الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة كمقاربة

²²⁴ - المواد 14، 15، 16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

²²⁵ - منذ تولي رئيس الجمهورية عام 1999 زمام السلطة أعرب عن إرادته في تعديل الدستور -جزريا- لكن عندما تكون الظروف مواتية لذلك، إلا أنّ الالتزامات المستعجلة والتحديات الراهنة فرضت تبني تعديلات دستورية جزئية ومحدودة، وتأجيل المراجعة الدستورية المنشودة.

²²⁶ - هدف العيد، المرجع السابق، ص. 261.

²²⁷ - انظر المادة 1/15 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

غير مباشرة لفكرة التنمية المستدامة²²⁸، كرس أيضا آليتي الشفافية الانتخابية (المادة 193) والديمقراطية التشاركية (المادة 3/15) بشكل صريح، ناهيك عن ترشيده دائرة الحقوق والحريات الأساسية للمواطن من خلال دسترة حق النفاذ إلى المعلومة (المادة 51).

عطا على ما سبق، ارتقى التعديل الدستوري بالإطار القانوني للجمعيات كأهم فواعل المجتمع المدني، إذ جعل تنظيمها يستند إلى القانون العضوي بموجب المادة 3/54 التي تقضي: "يحدّد القانون العضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات". كما كفل كذلك حرية الصحافة المكتوبة بثنتى أنواعها معنيا إياها من الخضوع لأي عقوبة سالبة للحرية (المادة 50)، وتعتبر هذه الضمانة مدخلا محوريا للانفتاح الدستوري على معالم الحوكمة الرشيدة، بيد أن تطوير الممارسة الإعلامية يصنّف ضمن المؤشرات التي يعتمد عليها لقياس مستوى الحقامة الجيدة. علاوة على هذا، اهتم التعديل ذاته بحوكمة المالية العامة، وينبري ذلك في إناطته لمجلس المحاسبة مهمة تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية (المادة 192).

حافظ المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لعام 2020 على النهج ذاته تقريبا²²⁹، بحكم تمسكه ببعض معايير الحكم الراشد (مبدأ الفصل بين السلطات، استقلالية القضاء، التنمية المستدامة، حقي المشاركة والنفاذ)، مع إحداث قفزة نوعية فيما يخص دسترة مصطلح " المجتمع المدني "، حيث تجاوز تعديل 2020 هذه الثغرة الدستورية من خلال إدراجه لأول مرة مفهوم المجتمع المدني في صميم أحكام الدستور ومأسسة آلية دستورية خاصة به²³⁰، فضلا عن توفير حصانة دستورية للتنظيمات المدنية بحظر حل كل من الجمعيات والأحزاب السياسية إلا بمقرر

228 - انظر المادة 19 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق، كما أشارت ديباجته إلى "التنمية المستدامة" صراحة كآليتي: " يظلّ الشعب الجزائري متمسكا بخياراته... ويعمل على بناء اقتصاد متفتح وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة".

229 - رغم ما أدلى به الرئيس من وعود في بيان مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 6 سبتمبر 2020 والمخصّص لتعديل الدستور، حيث صرّح أنه " يعتزم القيام بإصلاح معمقّ للدستور كما تعهد به، بغرض تسهيل بروز أنماط حوكمة جديدة وإقامة ركائز الجزائر الجديدة"، البيان متوفر على الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق.

230 - انظر الديباجة، المواد 10، 16، 213 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

قضائي²³¹، إلى جانب حماية حرية الصحافة السمعية والبصرية والإلكترونية دستورا وعدم جواز توقيف أي نشاط إعلامي من غير السلطة القضائية²³².

مأدا ذلك، اكتفى التعديل الدستوري الأخير بمجرد إشارة عابرة إلى مفهوم الحكم الراشد في الفقرة الثانية من المادة 199 منه التي تنص: " يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات". وكذا في مادته 205 التي جاء فيها: "تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام الآتية: ...المساهمة في أخلفة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية من الفساد ومكافحته".

إنّ الإشادة بالخطوة الإيجابية التي حققتها المراجعة الدستورية لسنتي 2016 و 2020 في ميدان الرشادة لا تغني عن التعقيب على القصور الذي انتابها في المجال نفسه، بحكم أنّ التكريس الدستوري لمقاربة الحكم الراشد لا يزال ناقصا، حيث اكتفى المؤسس الدستوري بإدخال تعديلات طفيفة مسّت بعض متطلبات الحوكمة، دون تعميق طرحه في هذا الشأن، فمفهوم الحكم الراشد بما يحمله من دلالات متكاملة جاء محصورا في مادتين على الأكثر وبطابع غائي، وبهذا يعاب على واضعي القانون الأسمى للدولة موقفهم السلبي إزاء توظيف مفهوم الحكم الراشد في صلب القواعد الدستورية، لأنّ طبيعة التكريس المعتمد تجرد ذات المقاربة من القوة الإلزامية ومن القيمة الأصيلة، ولا تمنح لها سوى مكانة هامشية وسطحية، إذ كان من الأجدر اتخاذ موقف حاسم بشأن تبني أطر الحكم الراشد، وهذا بالنص على بناء هيئات الدولة وتنظيمها وفق مبادئ الحوكمة والرشادة، وكذا الحرص على تثبيت تلك المقاربة دستوريا²³³، أسوة بالدساتير المقارنة.

231 - المادتان 53، 57 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

232 - المادة 54 من المرجع نفسه.

233 - MECHERFI Amel, « La gouvernance administrative dans la nouvelle constitution au Maroc », Acte du colloque national sur : « La régulation de l'économie, le développement institutionnel et territorial », organisé les 20-21 avril 2012 à Marrakech, Edition El Maarif Al Jadida, Rabat, 2013, p. 35.

لقد أقرّ الدستور المغربي صراحة خضوع النظام الدستوري للمملكة المغربية إلى مبادئ الحكامة الجيدة²³⁴، فضلا عن توسيمه الباب الثاني عشر منه بعنوان " الحكامة الجيدة "، وجاء هذا الأخير شاملا لشتى القيم التي يؤسس عليها الحكم الراشد، حيث أفصح المؤسس الدستوري المغربي عن خضوع المرافق العمومية دون استثناء لمبادئ الشفافية، النزاهة، الحياد، المساواة، المساءلة، وكذا لمعايير الجودة والديمقراطية، كما أحال إلى صدور ميثاق للمرافق العمومية كإطار قانوني يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الأجهزة الإدارية في الدولة، ناهيك عن دسترته لمجموعة من الهيئات المستقلة والمكلفة بضمان مقاربة الحكم الرشيد وأطره المختلفة²³⁵.

أفصح المؤسس الدستوري التونسي في ديباجة القانون الأسمى للدولة عن عزمه على تأسيس نظام جمهوري ديمقراطي تشاركي في إطار دولة مدنية يكون فيها الحكم الرشيد هو أساس التنافس السياسي، وعمل في الفصل 15 منه على تبني ركائز مقاربة الحوكمة الإدارية بإخضاعه الإدارة العمومية إلى قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة، إضافة إلى تأسيسه هيئة للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد تضطلع بتفعيل سياسات الحكامة ومناهج الترشيد²³⁶.

تجد الهفوات الدستورية المذكورة أنفا تبريرها في طبيعة الإصلاحات التي تبناها النظام القانوني الجزائري، حيث غلب عليها طابع المنحة، ولم تأت ثمرة نقاش جدي، فتوسيع دائرة المشاورات بشأن وضع مشروع مراجعة الدستور كانت شكلية أكثر منها فعلية، إذ ارتأت المعارضة بشأن التعديل الدستوري لعام 2016 أنّ الدستور بوصفه القانون الأساسي للجمهورية ومسألة بالغة الأهمية سياسيا، فإنّ تعديله أكبر من أن يستند إلى لجنة تقنية مكوّنة من أعضاء معينين في مجلس الأمة ضمن الثلث الرئاسي، وهو ما يعني استحالة خروجهم عن إرادة الجهة التي قامت بتعيينهم، كما أنّ مهمة اللجنة التي ترأسها الوزير الأول حسب بيان رئاسة الجمهورية هو فقط

²³⁴ - الفصل 1 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

²³⁵ - تتنوع هذه المؤسسات بين هيئات الحكامة الجيدة والتقنين (الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري، مجلس المنافسة، الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها)، هيئات حماية الحقوق والحريات، وهيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية. انظر الفصول 154-171 من المرجع نفسه.

²³⁶ - دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق.

صياغة الدستور بناء على ما توصلت إليه لجنة المشاورات التي قادها رئيس مجلس الأمة، وتحليل عبارة " صياغة الدستور" يستتبط أنّ فحواها يختلف عن عبارة " إعداد الدستور "، وبالتالي دور تلك الهيئة لا يتجاوز الآلة المنفذة لخطاب السلطة الحاكمة وفي تجاهل تام للتيارات السياسية الفاعلة في الدولة²³⁷، وهو ما يؤكد تغييب الإرادة الشعبية في إقرار ذلك التعديل وتفضيل تمريره بواسطة الموافقة البرلمانية.

أما التعديل الدستوري لسنة 2020 فرغم إسناده إلى لجنة خبراء في المجال القانوني²³⁸، دون توافر أعضاء سياسيين، إلا أنّ جوهر التعديل الدستوري لم يتغير، مادام أنّ أعضاء اللجنة تم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، وكان من المفروض فتح حوار أو نقاش وطني حول التعديل، بدلا من تجارب اللجان المعيّنة التي كانت تنتج في كل مرحلة نصا دستوريا ظرفيا لا يرسخ الإصلاحات الجذرية المزعومة²³⁹. كما يؤخذ كذلك على التعديل الدستوري الأخير تقييد صلاحيات اللجنة باستثناء بعض القواعد الدستورية وحظرها من نطاق التعديل، وقد أعرب في هذا الصدد خبراء القانون الدستوري أنّ اللجنة أثبتت بوضوح ما قامت به هو " تحيينات دستورية وليست مسودة الدستور "، لأنّ التعديلات جاء ضمن التزام حرفي برسالة التكليف التي وجهها رئيس الجمهورية إليها عند تشكيلها، حيث حدّد هذا الأخير المحاور المطلوب تعديلها مع ترك المجال مفتوحا للجنة لإضافة اقتراحات أخرى، فيما عدا تلك المتصلة بالثوابت الوطنية والقيم والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع الجزائري، وبالتالي أبدت اللجنة اقتراحات غير معمّقة، لم تمس بؤر الاختلالات التي تعترى ايدولوجية التنظيم والتسيير معا.

²³⁷ - هدفي العيد، المرجع السابق، ص ص. 262-265.

²³⁸ - تضم اللجنة 17 خبيرا في القانون، وتم عرض مسودة التعديل على مختلف القوى السياسية والمدنية ووسائل الإعلام، قبل عرضها على البرلمان والاستفتاء الشعبي.

²³⁹ - رمضان فاطمة الزهراء، " مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020: دراسة تحليلية موضوعية "، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، عدد 4، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://journal.kilaw.edu.kw>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/06/30، ص. 569.

ثانيا: تكريس محتشم لمفهوم الحكم الراشد في النصوص التشريعية

يعتبر القانون التوجيهي للمدينة أول نص تشريعي طرح عبره المشرع مفهوم الحكم الراشد²⁴⁰، حيث اعتبره من المبادئ العامة لسياسة المدينة²⁴¹، مدعما إياه بإجراءات كفيلة بتعزيزه، على حسب ما قضت به المادة 11 منه: "يهدف مجال التسيير إلى ترقية الحكم الراشد عن طريق ما يأتي:

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها.
- تأكيد مسؤولية السلطات العمومية ومساهمة الحركة الجموعية والمواطن في تسيير المدينة.
- دعم التعاون بين المدن."

تلى هذا القانون التشريع المتعلق بالأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها الذي حرص فيه على وجوب الالتزام بقواعد الحكم الراشد بغية تأطير وترقية هذا النوع من الأنشطة²⁴²، وكذا القانون التوجيهي للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي الذي جعل الارتقاء بالحكم الراشد من بين الأهداف التي يصبو إليها كلا من البحث العلمي والتطوير التكنولوجي²⁴³.

تظهر ضالة تكريس مقارنة الحكم الراشد على مستوى التشريع الجزائري، من خلال عدم التنصيص على هذه المقاربة في أهم النصوص القانونية المؤطرة لمرتكزات الحوكمة في الدولة، من قبيل قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فمثل هذا التشريعات كان من الأولى والأجدر أن تنصدر أهدافها السعي إلى تجسيد وتفعيل أطر الحكم

²⁴⁰ - لقد أكد مقرر لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية أثناء تلاوته مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون التوجيهي للمدينة على ما يلي: "...إن مشروع هذا القانون يكرس مفهوم المدينة والحكم الراشد على المستوى المحلي...". سعايدية حورية، المرجع السابق، ص. 51.

²⁴¹ - انظر المادة 2 من قانون رقم 06-06، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، مرجع سابق.

²⁴² - انظر المواد 61، 90، 91، 96، 175 من قانون رقم 13-05، مؤرخ في 23 جويلية 2013، يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، ج. ر. ج. ج عدد 39، صادر في 31 جويلية 2013.

²⁴³ - المادة 7 من قانون رقم 15-21، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، ج. ر. ج. ج عدد 71، صادر في 30 ديسمبر 2015.

الراشد، لكن كما يبدو أنّ المشرع كان متحفظاً في استهداف ذلك، بل وواصل على نفس المنوال حتى بالنسبة لمحتوى الترسنة القانونية الإصلاحية التي أطلقها تنفيذاً لتوصيات الخطاب الرئاسي لعام 2011، هذا الأخير الذي أعلن بموجبه رئيس الجمهورية عزمه وإصراره على ترسيخ دعائم دولة الحق والقانون عبر تعميق المسار الإصلاحي وتعميمه بداية بتحيين المنظومة القانونية السارية ومحاولة تكييفها مع معايير التشريع الدولي في ميدان الحكامة، فشرع البرلمان على أساس ذلك في سنّ جملة من القوانين المدعّمة لمبتغى ترشيد الممارسة، تمثّلت في قوانين الجماعات المحلية السارية، قانون الجمعيات²⁴⁴، القانون العضوي للانتخابات²⁴⁵، القانون العضوي المحدّد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية²⁴⁶، كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة²⁴⁷، القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية²⁴⁸، القانون العضوي للإعلام²⁴⁹.

من جهة، تسمح جلّ هذه النصوص من منظور الحكم الراشد بتمكين المواطنين من توسيع خياراتهم عبر تقوية أشكال المشاركة السياسية ومستوياتها، من خلال الانتخابات العامة الدورية والنزاهة لمؤسسات الحكم، وتفعيل دور الأحزاب السياسية وضمان تعددها وتنافسها تجسيدا لحيد الحياة السياسية، فضلا عن كفالتها لحرية العمل النقابي وتنشيط مؤسسات المجتمع المدني التي يمكنها أن تسهم في تحسين إدارة الشؤون العامة بفعل تعزيز الشفافية والمساءلة في النظامين

²⁴⁴ - قانون رقم 06-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، ج. ر. ج. ج عدد 2، صادر في 15 جانفي 2012.

²⁴⁵ - قانون عضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 1، صادر في 14 جانفي 2012 (ملغى).

²⁴⁶ - قانون عضوي رقم 02-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج. ر. ج. ج عدد 1، صادر في 14 جانفي 2012.

²⁴⁷ - قانون عضوي رقم 03-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدّد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج. ر. ج. ج عدد 1، صادر في 14 جانفي 2012.

²⁴⁸ - قانون عضوي رقم 04-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر. ج. ج عدد 2، صادر في 15 جانفي 2012.

²⁴⁹ - قانون عضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

السياسي والإداري، كما في وسعها الإسهام في صياغة السياسات العامة وحماية الحقوق والحريات، وكذا التوفيق بين المصالح وترقية الخدمات الاجتماعية²⁵⁰.

لكن من جهة أخرى، يعاب عليها أنها جاءت خالية من أي إشارة إلى مفهوم " الحكم الراشد" الذي كان وراء إقرارها، وبالاطلاع على مضامينها يستشف أنها عبارة عن قرارات متسرة وغير مدروسة، لم تمس صميم العملية الديمقراطية، كما أنها كانت نابعة من جهة واحدة دون مشاركة جميع الفئات من أحزاب ومجتمع مدني في تشييد الإصلاحات الحقيقية التي تخدم مصلحة الدولة²⁵¹. ضف إلى هذا، يؤخذ على القوانين العضوية السالفة الذكر أنها صدرت قبل تعديل الدستور الذي هو مصدر لها لأن موضوعها مرتبط بصلب القانون الأسمى في الدولة، فمن المعروف أن القوانين العضوية تأتي لتكملة النصوص الدستورية في مجالات محددة، وهذه الاستباقية أدخلت المنظومة القانونية في تناقض بخصوص تأطير الجمعيات الذي تم بتشريع عادي، في حين أسنده التعديل الدستوري الجديد إلى القانون العضوي.

يبقى يعاب دائما على السلطة التشريعية التماطل في إصدار القوانين التي أحال إليها الدستور، فمنذ نفاذ التعديل الدستوري لعام 2016 الذي أخضع تأطير مجالات معينة إلى نصوص تشريعية، إلا أنه لم يتم الإفراج عنها إلى غاية اليوم، وهو نفس الإشكال القائم بعد صدور التعديل الدستوري لعام 2020.

الفرع الثاني:

انعدام أطر قانونية للحكم الراشد في المنظومة القانونية الوطنية

إن إدراج مقارنة الحكم الراشد في المجال القانوني يستوجب تكييف المنظومة القانونية الوطنية مع المعايير التي تؤسس عليها الأنظمة ذات الحكامة الرشيدة، وذلك باعتماد قواعد قانونية

²⁵⁰ - لحبيب بلية، " دور الإصلاحات السياسية والدستورية في الجزائر في تكريس مبادئ الحكم الراشد"، مجلة القانون

الدستوري والمؤسسات السياسية، مجلد 1، عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، 2017، ص. 142.

²⁵¹ - دريادي حميدة، " الإصلاحات السياسية الأخيرة في الجزائر... تعزيز للمسار الديمقراطي أم حفاظ على الوضع

القائم"، مجلة أبحاث، عدد 2، جامعة الجلفة، 2016، ص. 34.

جديدة وغير مألوفة فرضها التطور الذي لحق منظور الحكم الراشد، حيث أوجدت هذه المقاربة ميكانيزمات مستحدثة لترشيد العلاقات العامة القائمة سواء بين المواطن والدولة، أو بين سلطات الدولة فيما بينها، وبذلك برزت منظومة قيم مغايرة ينبغي تبنيها وتأييدها في سبيل اكتمال البناء القانوني لنظام الحوكمة.

على نقيض ما سلف ذكره، تخلفت السلطات المختصة في الدولة عن احتواء كافة أطر الحوكمة في المنظومة القانونية السارية²⁵²، إذ لا تزال هذه الأخيرة تفتقد إلى قرائن قانونية لترشيد الحكم المحلي (أولاً)، إلى جانب عدم الاهتمام بإقرار إطار قانوني خاص بحوكمة مرافق الدولة على وجه خاص (ثانياً).

أولاً: تغييب تكريس مبادئ الحكم المحلي الرشيد

عملت مقارنة الحكم الراشد على تطوير أسلوب اللامركزية ليتحول من مجرد تنظيم إداري تستمد في إطاره الجماعات الإقليمية اختصاصاتها ونماذج تسييرها من السلطة المركزية، إلى حكم محلي يقوم على مبدأ الإدارة الذاتية، الذي يضعف سلطة الدولة²⁵³ وترتقي فيه الجماعات الإقليمية إلى سلطة محلية تتمتع بالاستقلال الذي يضمن لها امتياز المبادرة بالنشاط المحلي إدارياً كان أو مالياً، حيث تكون السلطة المحلية على أساسه دائماً على خط المواجهة، كونها أول من يواجه المشاكل الجديدة الناشئة عن التسيير اليومي على المستوى المحلي، تطبيقاً في ذلك لمبدأ الجوارية الذي يركز على صنع السياسات العامة من المحيط القريب إلى المواطنين، مراعاة لتباين الاحتياجات والثقافات وحتى الإمكانيات المحلية²⁵⁴.

252 - ينوّه إلى أنّه حتى بعض القواعد الدستورية التي تقرّ بمبادئ الحكم الراشد جاءت بصفة عامة، ولم تصرّح بتبرسيخها كأسس إلزامية في المجال الإداري:

- MECHERFI Amel, Op Cit, p. 51.

253 - BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, La démocratie participative : Histoire et généalogie, Edition La Découverte, Paris, 2011, p.55.

254 - عيساوي عز الدين، " نحو حكم راشد محلي: " التعاون ما بين البلديات"، مداخلة في إطار الملتقى مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول " الجماعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد-الواقع والآفاق-"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2، 3، 4 ديسمبر 2008، ص. 2.

تبقى تلك الأسس ضعيفة التكريس والأثر في ثنايا التنظيم اللامركزي الجزائري، بيد أن النظام القانوني المعتمد من شأنه دائما المساس بجوهر اللامركزية والانتقاص من أطرها، ويتأكد هذا الطرح خصوصا بعد التعديل الدستوري الأخير الذي تنص المادة 18 منه على: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"²⁵⁵، وبهذا يُثبت تمتع إرادة الدولة عن التأصيل الجدّي لمبادئ اللامركزية، والذي لا يظهر فقط من خلال المساس باستقلالية الجماعات الإقليمية²⁵⁶، إنما يبرز بوضوح في عدم الأخذ بأهم المبادئ الأخرى المنوّدة بها في سبيل ترشيد الحكم المحلي، من قبيل مبدأ التدبير الحر (أ) ومبدأ التفريع (ب).

1. الامتناع عن تبني مبدأ التدبير الحر للشأن المحلي

يمثل مبدأ التدبير الحر²⁵⁷ النواة الصلبة لتجسيد الحوكمة المحلية، كونه يعمل على توسيع مجالات تدخل الجماعات الإقليمية وتقوية قدراتها التدبيرية، بما يسهم في دعم أدوارها التقريرية في جميع المجالات²⁵⁸، فهذا المبدأ يكفل استقلالية الجماعات المحلية في تصريف شؤونها ذاتيا، عبر إشراك مختلف الفاعلين المحليين، بناء على مقاربة التسيير التشاركي، وبعيدا عن تدخل السلطة المركزية في الشأن المحلي، إلا في حدود ما تستدعيه مقتضيات الرقابة أو المساعدة، وتقتضي هذه الحرية في التدبير منح المجالس المحلية المنتخبة سلطة تنظيمية فعلية، ومؤدى ذلك أنه لا تقتصر هذه السلطة على اتخاذ كل جماعة محلية لقراراتها بحرية فحسب، إنما يسوغ أن تتخذها في

²⁵⁵ - المادة 18 من من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

²⁵⁶ - للتفصيل في مسألة استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري. راجع: برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.

²⁵⁷ - أقام المشرع الفرنسي علاقة قانونية صريحة بين مبدأ التدبير الحر وأطر الشفافية الإدارية، كونه صرح أن حق سكان البلدية في الاطلاع على شؤونها وحققهم في أن تتم استشارتهم بشأن القرارات التي تخصهم حق لا ينفصل عن الإدارة الحرة للسلطات المحلية، وهو مبدأ أساسي من مبادئ الديمقراطية المحلية، انظر:

-Loi N° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 11/09/2021.

²⁵⁸ - عبد الرفيع زعنون، " مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية "، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 2، المركز الديمقراطي العربي، 2019، ص. 28.

المواضيع التي لم يُشر إليها القانون من خلال سلطة تنظيمية مستقلة²⁵⁹، هذا ما يساهم في تقوية نفوذها على الصعيد الاقليمي²⁶⁰. فطبقا لذات المبدأ لا يمكن أن تؤدي الأجهزة التنفيذية للجماعات المحلية مجرد دور استشاري أو اقتراحي، بل لابد أن تمارس صلاحيات فعلية، وتكون المسؤولة عن تنفيذ قراراتها بدلا من ممثلي الدولة²⁶¹.

يتجلى من تفحص المنظومة القانونية الوطنية غياب تكريس مبدأ التدبير الحر للشأن المحلي كأساس جوهري لتجسيد مقاربة الحوكمة المحلية، إذ صمد الموقف القانوني على رفض هذا المبدأ قطعيا بحكم تأصيل التدخل المبدئي للسلطة المركزية في توجيه واتخاذ القرار على الصعيد المحلي، ضمن نظام آلي مغلق، وهرمي تنساب فيه الأوامر من الأعلى إلى الأسفل²⁶²، ومقابل تجريد المجالس المحلية المنتخبة من سلطاتها التنفيذية، وجعلها مجرد أجهزة تداولية لا تتحكم في صياغة السياسة الاقليمية، ويقتصر دورها على التطبيق الآلي للنماذج المفروضة من السلطة الوصية بغض النظر عن مدى موافقتها واستيعابها للمصالح المحلية.

لا ينحصر إهدار مبدأ التدبير الحر في النظام القانوني الجزائري عند حدود عدم مؤسسة الجماعات الاقليمية كخلايا قاعدية لممارسة الحكم والإدارة، عن طريق تجريدها من السلطة الكاملة والأولوية في اتخاذ جميع القرارات الضرورية لتصريف شؤونها، بل تستند مظاهر دحضه أيضا إلى التنظيم القانوني لكلا من البلدية والولاية، بيد أنّ السلطة المركزية تتحكم في إعداد النظام الداخلي للجماعات المحلية بموجب مراسيم تنفيذية تضبط شروط سير المجالس المنتخبة، بحيث ترد هذه الضوابط على رئاسة المجلس المحلي، دوراته، مداولاته، تشكيل لجانته، وكذا تنفيذ النظام الداخلي للمجلس، فلا يكون هذا النظام نافذا إلا بعد مصادقة الوالي عليه²⁶³.

259 - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 53.

260 - GERVAIS Marie, Les garanties accordés par les personnes publiques, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale droit, sciences politiques, histoire, Université de Strasbourg, 2015, p. 184.

261 - عبد الرفيع زعنون، المرجع السابق، ص. 38.

262 - بلعجوز حسين، المدخل لنظرية القرار، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص. 118.

263 - انظر: =

إن استنثار السلطة المركزية بتحديد مختلف تلك الأطر يرسى بدون منازع حقيقة افتقاد الطابع التدبيري الحر لأعضاء المجالس البلدية والولائية، الذين يبقى دورهم ضعيفا ومحدودا حتى في مسألة تهيئة الظروف اللازمة التي تنفذ فيها مهام المجلس²⁶⁴.

يتبوء مبدأ التدبير الحر في الأنظمة القانونية المقارنة مكانة مميزة، فقد حاز النظام الفرنسي الأسبقية في تبني هذا المبدأ من خلال إقراره بموجب قواعد القانون الأسمى للدولة جملة من الأحكام التي تجسد الحكم الذاتي المحلي، بدليل أن المؤسس الدستوري الفرنسي يخول للجماعات المحلية سلطة اتخاذ القرارات في كل الاختصاصات التي تضطلع بها، وصرح في هذا الإطار بأن الجماعات الإقليمية تتولى إدارتها مجالس منتخبة بحرية، وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها وفق الشروط التي يحددها القانون²⁶⁵، كما يجيز للجماعات المحلية أو مجموعاتها مخالفة أحكام القوانين واللوائح التي تسري على ممارسة مهامها، إذا نص على هذا القانون أو اللائحة، مع مراعاة شروط ذلك، وما لم يتعلق الأمر بالشروط الأساسية لممارسة إحدى الحريات العامة أو حق من الحقوق التي يكفلها الدستور²⁶⁶. فضلا عن هذا، تصدر " مبدأ التدبير الحر " القائمة التشريعية لمبادئ اللامركزية التي أطرها المشرع الفرنسي في قانون الجماعات الإقليمية، إذ تم إثرائه بأحكام متنوعة وموسعة تكرر وتصور الاستقلال الإداري لمختلف البلديات، المحافظات، والمقاطعات²⁶⁷.

=- المادتان 56، 59 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المادة 53 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

264 - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 65.

265 - لقد اتخذ المشرع الفرنسي في هذا الإطار تعديلات قيمة أضفت الشفافية على مالية الجماعات المحلية:

- Loi N° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, J. O. F. R N°0182, du 8 août 2015.

266 - Article 72 de la Constitution de la République Française, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/06/2018

267 - Articles de L1111-1 à L1111-11 de la loi N° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J. O. R. F, du 3 mars 1982, modifier par l'article de la loi N° 96-142 du 21 février 1996, relative à la partie législative du C. G. C. T, J. O. R. F, du 25 février 1996.

سايرت ذات التوجه الأنظمة المغاربية المقارنة، حيث ورد في الفصل 136 من الدستور المغربي ما يلي: " يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبدأ التدبير الحر...²⁶⁸. الأمر الذي نتج عنه تأكيده تشريعيا في مختلف القوانين التنظيمية المتعلقة بكل جماعة اقليمية على حدة، فالمشرع المغربي أجمع في شتى النصوص القانونية ذات الصلة على التصييص أنّ تدبير أية جماعة ترابية (جهة، جماعة، عمالة أو إقليم) يرتكز على مبدأ التدبير الحر الذي يخول لها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقا للأحكام القانونية السارية²⁶⁹، كما ارتأى في هذا الصدد إلى إقرار ما سماه " قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر"²⁷⁰. وتتطوي هذه القواعد على وجوب احترام وتجسيد مبادئ المساواة، الاستمرارية، قيم الديمقراطية والشفافية والمساءلة والنزاهة والتشارك في تصريف الشأن المحلي²⁷¹. ناهيك عن هذا، أسند التشريع المغربي لرؤساء مجالس الجماعات الترابية سلطة تنظيمية²⁷² تُمارس بموجب قرارات تنشر إلزاميا في الجريدة الرسمية للجماعات الترابية²⁷³.

²⁶⁸ - الفصل 136 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

²⁶⁹ - المادة 4 من قانون تنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات، تم تنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.15.83، مؤرخ في 7 جويلية، ج. ر. م. م. عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015، 2020.

- المادة 3 من قانون تنظيمي رقم 112.14 متعلق بالعمالات والأقاليم، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.15.84، مؤرخ في 7 جويلية، ج. ر. م. م. عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.

- المادة 3 من قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.15.85، مؤرخ في 7 جويلية، ج. ر. م. م. عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.

²⁷⁰ - هذه القواعد أحال إليها الفصل 146 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق، والذي فرض تأطيرها بموجب قانون تنظيمي.

²⁷¹ - المواد 243-250 من قانون تنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المواد 213-220 من قانون تنظيمي رقم 112.14 متعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المواد 269-276 من قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، مرجع سابق.

²⁷² - تستمدّ هذه السلطة مصدرها أيضا من الدستور المغربي، حيث تنص المادة 140/2 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، مرجع سابق، على: " تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات إختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها. "

²⁷³ - المادتان 102، 251 من قانون تنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المادتان 96، 121 من قانون تنظيمي رقم 112.14 متعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المادتان 59، 277 من قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، مرجع سابق.

أبان من جهته النظام التونسي عن مبادرة أكثر اتساعا في تبني معالم حرية التدبير على المستوى المحلي، كونه لم يكتف بالإقرار الدستوري لهذا المبدأ في الفصل 132 من دستور الجمهورية التونسية الذي ينص: " تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، والاستقلالية الإدارية والمالية، وتدبير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر.²⁷⁴، إنما عمد إلى أفراد قسم خاص بعنوان " في التدبير الحر للجماعات المحلية " ضمن التشريع المحلي، وفي هذا الإطار ينص الفصل 4 من القانون المتعلق بمجلة الجماعات المحلية²⁷⁵ على : " تدبير كل جماعة محلية المصالح المحلية وفق مبدأ التدبير الحر طبقا لأحكام الدستور والقانون مع احترام مقتضيات وحدة الدولة ". وكذا الفصل 17 منه أيضا : " تتصرف الجماعات المحلية في الاعتمادات المحالة لها بعنوان نقل الصلاحيات وفق مبدأ التدبير الحر ".

عمل كذلك المشرع التونسي على تعميق الطرح القانوني للمبدأ المذكور من خلال اعترافه للجماعات المحلية بالسلطة الترتيبية²⁷⁶ استنادا إلى القسم الرابع من ذات القانون الذي ينص الفصل 25 / 1 منه على: " تتمتع الجماعة المحلية بسلطة ترتيبية تمارسها في حدود مجالها الترابي واختصاصها مع مراعاة أحكام النصوص التشريعية والترتيبية ذات الصبغة الوطنية وتصنف القرارات إلى قرارات بلدية وقرارات جهوية وقرارات اقليمية". وتستوفي هذه القرارات الترتيبية مظاهر متعددة ترسخ نزاهتها وشفافيتها، أهمها إخضاعها لإجراء النشر في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، وفي الموقع الإلكتروني لهذه الأخيرة، فضلا عن تعليقها في مقر الجماعة المحلية²⁷⁷، ولم يترك المشرع تدبير النشر رهن تقدير لسلطة كل جماعة محلية، بل تكفل بتقييده بمقتضى أحكام

²⁷⁴ - الفصل 132 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، مرجع سابق.

²⁷⁵ - قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، مؤرخ في 9 ماي 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر. ر. ج. ت، عدد 39، صادر في 15 ماي 2018، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: <http://www.legislation.tn> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/12/1.

²⁷⁶ - تجد هذه السلطة مصدرها الأساسي في الدستور، استنادا إلى الفصل 3/134 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق، الذي ينص على : " تتمتع الجماعات المحلية بسلطة ترتيبية في مجال ممارسة صلاحياتها، وتنتشر قراراتها الترتيبية في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية".

²⁷⁷ - الفصل 28 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق.

الفصل 45 الذي ينص: " تنشر القرارات الترتيبية للجماعات المحلية بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية باللغة العربية. كما تنشر بلغة أخرى أو أكثر وذلك على سبيل الإعلام. تتكفل المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية بالنشر الإلكتروني للقرارات الترتيبية للجماعات المحلية بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية دون مقابل في أجل لا يتجاوز خمسة أيام عمل من تاريخ إبلاغها بنسخة من تلك القرارات بكل الوسائل المؤتمنة...".

2. عدم الأخذ بمبدأ التفريع

مبدأ التفريع أو الاستخلاف، الذي أصبح من أنجع الآليات لضبط الاختصاصات وتنظيم المهام داخل الدولة، وذلك بمنح الأسبقية للقاعدة على القمة، واعتماد مرجعية القرب من المواطنين بما يحقق الجودة والرشادة في تقديم الخدمات العمومية، فأسلوب التفريع تجاوز النظرية الكلاسيكية للتنظيم اللامركزي والتي كانت تقوم على نقل الاختصاصات المحلية من المركز إلى الاقليم، إنما فحوى ذلك المبدأ يتضمن تحويل الهيئات الإقليمية سلطة وألوية التدخل باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي، بينما الدولة (السلطة المركزية) فلا يكون تدخلها إلاّ استثناء، وذلك إذا ما عجزت المستويات الأدنى عن أداء المهام المنوط لها²⁷⁸.

كما هو ملاحظ أنّ مبدأ التفريع لا يزال مستبعدا على مستوى العلاقة القائمة بين الإدارتين المركزية والمحلية في النظام الإداري الجزائري، بدليل غياب التنصيب عليه في القوانين السارية المفعول، إضافة إلى واقع العلاقة القانونية التي رسمتها السلطات المختصة بين الدولة والجماعات المحلية، حيث أثبتت التجربة الجزائرية ضعف تنظيمها اللامركزي رغم بعض الإصلاحات التي باشرت تحت شعارات تطوير مقومات اللامركزية، إلاّ أنّ هذه الأخيرة تفتقد إلى ما يسمى " بالقيمة المعيارية "²⁷⁹، فالدستور الجزائري يعدّ مرجعية غير كافية لتكريس شتى أطر اللامركزية، بيد أنّ

²⁷⁸ - BERRI Noureddine, AISSAOUI Azedine, « Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algérien », RARJ, Numéro spécial, Faculté de droit et sciences politiques, Université de Béjaia, 2019, p. 184, 187.

²⁷⁹ - DAUPHIN Laurent, Collectivité territoriales et experimentation, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale sciences de l'homme et de la société, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2008, p. 198.

المكانة الدستورية الممنوحة للجماعات الاقليمية في مختلف دساتير الدولة لم تعالج الإطار الدستوري لهذه الأخيرة بالشكل المطلوب، فعدا تشجيعها لآلية المشاركة، تحفظت عن التصريح باستقلالية تلك الجماعات وتمتعها بالشخصية المعنوية، كما لم تتضمن أي إشارة إلى صلاحياتها، مما يفسح المجال أمام السلطة الوصية لتحديدها وفق حساباتها السياسية²⁸⁰.

إنّ عدم إقرار معيار دستوري محدّد لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الاقليمية، أطلق سلطة المشرع في تحديد صلاحيات كلا من البلدية والولاية، حيث ظلّ معتمداً على الأسلوب العام في توزيع الاختصاصات المحلية، والذي رغم ضمانه مجالا واسعا للتصرف على المستوى المحلي، إلاّ أنّه يتصف بالغموض والإبهام، وعدم مسابته لتنامي المصالح المحلية واختلافها، لأنّ الأخذ بمبدأ الاستخلاف والابتعاد عن النموذج المتجانس للتنظيم الإداري يجسد ما يعرف باقليمية السياسات العامة، التي تعدّ اليوم ضرورة لا مفرّ منها، بل رهانا كبيرا، كونها تجدد العمل المحلي، وتأخذ بعين الاعتبار الواقع الاجتماعي، الاقتصادي، والثقافي الموجود في الأقاليم، فأكبر عائق يواجه تفعيل اللامركزية الإدارية في الجزائر هو النمطية السائدة في الجماعات الاقليمية بسبب توحيد قانون الإدارة المحلية، الأمر الذي لا يتناسب مع خصوصيات الواقع المحلي الذي يعبر عن الاختلافات الاقليمية القائمة بين مختلف الهيئات المحلية ويمهد لفكرة حكم الأقاليم²⁸¹.

تعتبر الاختلالات المشار إليها أعلاه تخلفا منافيا لما استقرت عليه الأنظمة المقارنة، فقد أشار الدستور الفرنسي إلى الجوهر الذي يقوم عليه مبدأ التفريع من خلال إقراره بتمتع الجماعات الاقليمية بصلاحيّة اتخاذ القرارات في شتى الاختصاصات التي يمكن تطبيقها على مستواها بأفضل طريقة ممكنة²⁸²، كما فرض المؤسس الدستوري الفرنسي ضرورة إرفاق الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعات المحلية بالموارد المناسبة التي كانت مخصصة لممارستها، وكل

²⁸⁰-KANOUN TALEB Nacira, « La décentralisation en Algérie : Une arlésienne », Revue critique de droit et sciences politiques, , N° 2, Université de Tizi Ouzou, 2015, p.16.

²⁸¹- عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص. 5.

²⁸² - Article 72-2 de la Constitution de la république française, Op Cit.

استحداث أو توسيع في الاختصاصات ينجر عنه زيادة في النفقات المحلية يكون مرفقا بمراد يرصدها القانون، لذا صدر في هذا الصدد قانون خاص بتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، يفصل في الصلاحيات المنقولة ويقيدها بمدة قصوى ينبغي خلالها إتمام عملية النقل، كما يعالج أيضا كفاءات حساب الرسوم الناتجة عن عمليات نقل الاختصاصات وطرق تعويضها²⁸³.

أحدثت المنظومة القانونية للدول المجاورة قفزة منشودة عند تحديدها وتوضيحها للصلاحيات المعهود بها لصالح جماعاتها المحلية تأسيسا على مبدأ التفريع، إذ نص الفصل 140 من دستور المملكة المغربية على : " للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة ". ولهذا الغرض اعترف لها المؤسس الدستوري بمراد مالية ذاتية وأخرى مرصودة لها من ميزانية الدولة، إذ أوجب أن يكون كل اختصاص منقول من الدولة مقرونا بالموارد المطابقة له، على أن يحدد قانون تنظيمي بصفة خاصة الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة المعهود بها لفائدة الجماعات الترابية²⁸⁴، وهو ما التزم به المشرع المغربي الذي عمل على وضع نصوص قانونية تخص كل جماعة ترابية على حدة، وتفصل في اختصاصاتها طبقا لخصوصياتها²⁸⁵.

تبنى النظام التونسي نفس الموقف دستورا وتشريعا، حيث ينص الفصل 134 من دستور الجمهورية التونسية على: " تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها.

²⁸³ - Loi N° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 06/09/2021.

²⁸⁴ - الفصلان 141، 146 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

²⁸⁵ - راجع : - المواد 6، 81، 80، 91، 94، 94 من قانون تنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المواد 4، 79، 86، 89 من قانون تنظيمي رقم 112.14 متعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المواد 4، 78، 85، 87، 90 من قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، مرجع سابق.

توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استنادا إلى مبدأ التفريع ". وبذلك تُرَوِّد الجماعات المحلية بالموارد الملائمة لممارسة الصلاحيات المسندة إليها²⁸⁶، وقد تكفل المشرع بتطبيق هذه الأحكام بمقتضى قواعد تشريعية مفصلة²⁸⁷.

ثانيا: عدم إقرار ميثاق خاص بحوكمة المرافق العامة

يقترن عدم إستفادة مقارنة الحكم الراشد من تغطية دستورية رصينة وعميقة، تجريده من مرجعية أو مرجعيات قانونية خاصة تلم بكافة أطره في قالب قانوني إلزامي، ينظم قواعد الحوكمة على مستوى مرافق الدولة وإداراتها، قياسا على القانون المغربي، إذ ينص الفصل 157 من دستور المملكة المغربية لعام 2011 على : " يحدّد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية الأخرى والأجهزة العمومية".

تنفيذا لمحتوى هذا الفصل وضع المشرع المغربي مشروع قانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق للمرافق العمومية²⁸⁸، يعمل على النهوض بمبادئ الحكامة الجيدة للمرفق العمومي، ويهاب على الميثاق أنه يشكل مرجعية إلزامية، موحدة، وشاملة لحوكمة جميع مرافق الدولة²⁸⁹.

286 - الفصل 135 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق.

287 - راجع المواد 13، 15 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق.

288 - تم إعداد مشروع هذا القانون من طرف الحكومة، وأحيل على مجلس النواب للمصادقة عليه في 30 أوت 2019، وعرض على لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان (هذه اللجنة موجودة على مستوى مجلس النواب) لمناقشته بتاريخ 5 سبتمبر 2019، وفي 14 جانفي 2020 عقدت اللجنة اجتماعا لدراسة المشروع خلص إلى وضع تقرير تضمن جملة من الاقتراحات الشكلية والموضوعية المطروحة أثناء المناقشة العامة والتفصيلية لمشروع الميثاق، أهمها:

- النص على مبدأ الشفافية ضمن أهداف قواعد الحكامة الجيدة على غرار النص عليها في المبادئ المؤطرة للمرافق العمومية لتحقيق نوع من التوازن بينهما وتجسيد مطلب الوصول إلى المعلومة.

- اعتماد الدقة والوضوح في البند المتعلق بربط المسؤولية بالمحاسبة بتبيان كيفية تفعيلها والجهة التي ستقدم إليها النتائج.

- نشر تظلمات المرتفقين لما لها من أهمية في اطلاع المواطنين وتعريفهم إذا كانت تتعلق بتظلمات تهم الفرد نفسه أو تهم المساطر وغيرها. للاستزادة حول تفاصيل المناقشة الحاصلة على مستوى مجلس النواب وكذا تدخل مجموعات نيابية أخرى كل باقتراحاتها، راجع: تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشروع قانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق للمرافق العمومية، مجلس النواب، دورة أكتوبر 2019، السنة التشريعية الرابعة 2019-2020، الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب للمملكة المغربية:

www.chambredesrepresentants.ma، تم الإطلاع عليه في 2021/07/14.

289 - المادة 4 من المرجع نفسه.

حمل مشروع قانون رقم 54.19 في طياته جملة من التدابير التي ترسي معالم الرشادة الإدارية، حيث أخضع المرافق العمومية إلى جملة من ركائز الحوكمة والمتمثلة أهمها في قيم النزاهة والشفافية، كما نص على أنّ اتفاقيات وعقود الشراكة مع القطاع الخاص أو المجتمع المدني وإسناد الخدمات تكون محلا للنشر بكل الوسائل²⁹⁰، وكذا نشر الإجراءات المتخذة بشأن التوصيات المقدمة إليها بهدف تدعيم قواعد الحوكمة الجيدة خلال السنة المالية لصدورها²⁹¹.

من جهة أخرى، حرصت السلطة التشريعية للمملكة المغربية على تأطير القواعد المنظمة لعلاقة المرافق العمومية بالمرتفقين في صلب الميثاق، من خلال وضع أحكام خاصة بترشيد الخدمة العمومية، وذلك بفرض ترقية الإستقبال الإداري، والإقرار بوجود الإصغاء لشكاوى المواطنين، فضلا عن معالجته كافة قواعد الأخلقة الإدارية²⁹².

يُثنى على ميثاق المرافق العمومية عدم الاكتفاء برصد تدابير للرشادة والحوكمة فحسب، إنّما ألقى بالعطف على ذلك التزامات أخرى موضوعية، بما يضمن عدم إفلات المسيرين من المسؤولية، وكذا بما يجسد شفافية التدبير العمومي، حيث ألزم المرافق العمومية بتنفيذ دون تأخير الأحكام والقرارات والأوامر القضائية النهائية الصادرة في مواجهتها، إضافة إلى تكليفه مسؤولي المرافق العمومية بإجراء تقييم دوري سنوي لحصيلة المنجزات مقارنة مع الأهداف المحددة والوسائل المتاحة في برامج العمل، مع الإشارة إلى الصعوبات التي اعترضت تحقيق الغايات المنشودة، وكذا ما يستوجب اتخاذه من تدابير لتجاوزها، ويكون هذا التقييم موضوع تقرير ينشر بجميع الوسائل المتاحة، شأنه في ذلك شأن الحصيلة المتعلقة بمعالجة التظلمات والتي يجب نشرها خلال الربع الأول من السنة المالية²⁹³.

²⁹⁰ - يجدر التنويه أنّ إجراء النشر أغفل عنه واضعي المشروع الأولي في البداية، وتم إضافته من طرف مجلس النواب عند المصادقة على مشروع القانون.

²⁹¹ - المواد 10، 11، 15 من مشروع قانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، مرجع سابق.

²⁹² - المواد 27، 33، 34 من المرجع نفسه.

²⁹³ - المواد 32، 12، 30 من المرجع نفسه.

الفصل الثاني

تعدد أطر الشفافية دعامة لتفعيل مقاربة الحكم

الراشد في النظام الإداري الجزائري

تعتبر العلاقة بين مبدأ الشفافية والحكم الراشد علاقة تلازمية ووطيدة، بيد أنّها لا تتوقف فقط عند الارتباط العضوي بينهما الذي يصنّف آلية الشفافية كركن من أركان تلك المقاربة، إنّما تنبني متانة هذه الصلة في العلاقة الوظيفية والتكاملية القائمة بين مبدأ الشفافية وأسس الحكم الراشد، بحكم أنّ كل ما يُبنى عليه هذا الأخير من مبادئ يقترن تفعيلها بترسيخ أطر الشفافية. وتفسير ذلك: أنّ ارتكاز هذه الآلية (الشفافية) على توفير كافة المعلومات يجعلها تؤدي دورا حاسما في تعزيز مبدأ المشاركة، من خلال جعل المواطن مدركا وملمّا بمختلف دواليب إدارة الشأن العام، مما يفسح أمامه مجال التدخل والمبادرة بآراء وبدائل ناجعة للنهوض بفعالية التدبير العمومي²⁹⁴.

يعدّ أيضا مبدأ الشفافية أداة فاعلة في تحريك دواليب المساءلة، لأنّ التصرف بطريقة مكشوفة وعلنية يسمح برصد الأخطاء والانحرافات وبالتالي التصدي لها بالمتابعة والمحاسبة²⁹⁵، مع العلم أنّه حتى المساءلة يجب أيضا ممارستها بطريقة شفافة²⁹⁶.

يساهم كذلك مبدأ الشفافية في إرساء وتثمين المنظومة الحقوقية المكفولة في منظور الأنظمة الرشيدة، باعتبار حق النفاذ إلى المعلومة يتصدر ترسانة الجيل الثالث من حقوق الإنسان، إلى جانب أهميتها في بعث حريات وحقوق أخرى كالحريات الإعلامية، حرية الرأي والتعبير، وباقي الحريات السياسية والمدنية²⁹⁷.

على هذا الأساس، ركزت معادلة الحكم الراشد على إعادة بناء علاقة المواطن بهيئات الدولة بفكّ كل الحواجز التي تضلّل العمل الإداري وتحجبه، هذا ما حاولت السلطة الحاكمة في الجزائر خلال الألفية الأخيرة تجاوزه من خلال الانفتاح على مظاهر متنوعة للشفافية الإدارية (المبحث الأول)، والتي استتبعت لاحقا تطوّر جملة من الضمانات التي تصون قيمتها (المبحث الثاني).

²⁹⁴ – POIRMEUR Yves, « Transparence et secret administratif dans le débat politique », p. 194, document web sur le site : <https://www.u-picardie.fr/>, consulté le 05/06/2019.

²⁹⁵ – KARIMOV Inam, Le rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à travers l'expérience du conseil de l'Europe, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne, Paris1, 2013, p. 17.

²⁹⁶ – SALAOUATCHI Hichem Sofiane et TAHRI Elalia, Op Cit, p. 270.

²⁹⁷ – CHEVALLIER Jacques, « Le mythe de la transparence administrative », Op Cit, p. 240.

المبحث الأول:

تنوع معالم الشفافية في النظام الإداري الجزائري

تعاقبت الإصلاحات الإدارية في النظام القانوني الجزائري منذ الإستقلال، لكنها لم تكن كافية لترسيم علاقة مفتوحة بين الإدارة والمواطن، لأنّ تلك الإصلاحات كانت تقليدية وجزئية²⁹⁸، وقد استمرت مسيرة الإصلاحات الإدارية إلى بداية الألفية المنصرمة، أين أكدّ رئيس الجمهورية أنّ مركز الإصلاح هو تكريس أسلوب الحكم الراشد في تسيير وتأسيس دولة القانون، وأنشأ لهذا الغرض " لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها " بموجب مرسوم رئاسي رقم 2000-372²⁹⁹، التي تكلف باقتراح التدابير المناسبة لحوكمة جميع الإدارات العمومية على اختلاف أنواعها³⁰⁰، وفي هذا الإطار يتعيّن على اللّجنة أن تضع المواطن في صلب إشكالية الإصلاح³⁰¹.

تضمن التقرير الأخير للجنة مجموعة من المحاور التي أوصت بتدعيم مسار الإصلاحات الإدارية وترشيد الأداء الإداري، لاسيما من خلال تمكين الأفراد من المشاركة بشكل مباشر في عمليات التسيير، وكذا تفعيل مبدأ الشفافية والرقابة على مستوى الإدارات من أجل تقريب الإدارة من المواطن³⁰².

تمخّض عن تنفيذ محتوى ذلك التقرير تبني وتطوير عناصر الشفافية الإدارية، التي أصبحت في المرحلة الراهنة تُلتَمَس عبر اتجاهين، سواء من خلال الحقوق الإدارية المعترف بها للمواطن (المطلب الأول)، أو عن طريق تنوّع التدابير الإدارية الشفافة (المطلب الثاني).

²⁹⁸ - بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص. 368.

²⁹⁹ - مرسوم رئاسي رقم 2000-372، مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج. ر. ج. عدد 71، صادر في 26 نوفمبر 2000.

³⁰⁰ - تنوعت تلك التدابير بين: تدابير عامة، تدابير خاصة، تدابير فورية، وأخرى قصيرة المدى، للتفصيل فيها راجع:

- بوسماح محمد أمين، المرجع السابق، ص ص. 59-63.

³⁰¹ - كان من بين اقتراحات اللّجنة صياغة ميثاق ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطنين:

- GHAOUTI Souad, « Le médiateur de la République : L'expérience Algérienne de 1996 à 1999 », *Annales*, N° 1, Université d'Alger, 2014, p. 277.

³⁰² - بوسماح محمد أمين، المرجع السابق، ص. 64.

المطلب الأول:

تكريس حقوق المواطن ذات الصلة بمبدأ الشفافية

تبوأت مساعي الانفتاح والتواصل الدائم مع المواطنين موضع الصدارة في برامج الإصلاح والتحديث الإداري بالجزائر، حيث أعربت الدولة بموجبها عن توجهها نحو استيعاب فكرة المواطنة الإدارية وتثبيت حقوقها، هذه الامتيازات التي تجاوزت دائرة الحقوق الكلاسيكية لتهتم بحقوق أخرى أكثر رشادة وفعالية تحوّل المواطن إلى فاعل لا غنى عنه في إدارة الشأن العام³⁰³، وترتقي به إلى شخص واعي بكل مجريات ومستجدات السياسة العامة.

سعت بذلك سلطات الدولة إلى إقامة علاقة تفاعلية بين الإدارة والمواطن من خلال إشراك هذا الأخير في عملية صنع القرار (الفرع الأول)، وبهذا تسجل إحدى مؤشرات الشفافية الإدارية³⁰⁴، لأنّ المشاركة تجعل المواطن منفتحاً على الشأن الإداري، وأعقبته هذه المبادرة إدراك سلطات الدولة لقيمة حق النفاذ إلى المعلومة كأهم دعامة لترسيخ مبدأ الشفافية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الاعتراف بحق المشاركة في صنع القرار الإداري

لم يغفل المؤسس الدستوري عن الانفتاح على مبدأ المشاركة في مختلف دساتير الدولة³⁰⁵، غير أنّ المفهوم الحقيقي³⁰⁶ لهذا المبدأ بدأ يتبلور بداية من دستور 1989 الذي أرسى معالم

³⁰³ - لقد ربط المجلس الدستوري الفرنسي تطور تكنولوجيا المعلومات بفاعلية مشاركة الجمهور وشفافية النشاط الإداري: - D. C. C. F N° 2012- 262 QPC, du 13 juillet 2012, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 02/08/2021.

- D. C. C. F N° 2014- 395 QPC, du 7 mai 2014, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 02/08/2021.

³⁰⁴ - أكد الميثاق المغربي للديمقراطية التشاركية أنّ أهم غايات الانفتاح على المشاركة يتمثل في توخي تحقيق الشفافية في التدبير. انظر: الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية في المملكة المغربية، ص. 7، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الاطلاع عليه في 2019/07/05.

³⁰⁵ - حصر دستور 1963 حق المشاركة في مساهمة المواطن- الموظف- في تدبير المؤسسات العمومية: انظر:

-Article 20 de la constitution Algérienne du 1963, Op Cit.

³⁰⁶ - اعتبر دستور 1976 المشاركة من دعائم الدولة الرئيسية، كما أقر أنّ المجلس الشعبي والتنظيم اللامركزي هما القاعدة الأساسية لمساهمة الجماهير في تسيير الشؤون العمومية.

الديمقراطية والحرية، فحرص على أن يكون أساس بناء المؤسسات الدستورية للدولة هو مشاركة كل مواطن في تسيير الشؤون العمومية، مؤكداً أنّ اللامركزية الإدارية تعدّ المجال الأنسب لتطبيق هذا المبدأ³⁰⁷، وقد حافظ دستور 1996 على نفس التكريس بشأن مبدأ المشاركة، وحرّي بالتنويه أنّ هذا الأخير لحقه تطوّر قانوني ملحوظ بعد صدور دستوري 1989 و1996 على مستوى النصوص التشريعية والتنظيمية التي رصد المشرع بموجبها آليات متنوعة تكفل ممارسته (1)، إلى غاية صدور التعديل الدستوري لعام 2016 الذي كرّسه بشكل أرقى، جاعلا من المستوى المحلي وبامتياز فضاء رحبا لتجسيد مقومات الديمقراطية التشاركية، وهو ما عزّزه التعديل الدستوري الأخير، حيث تنص المادة 3/16 منه على: " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني." ³⁰⁸ مع الإشارة إلى أنّ الدولة كانت قد شرعت في تسخير جهودها نحو تفعيل مقتضيات الديمقراطية التشاركية (2).

أولاً: اختلاف آليات المشاركة في القانون الجزائري

يرتبط مفهوم الديمقراطية التشاركية بالديمقراطية الإدارية³⁰⁹، كونها (الديمقراطية التشاركية) الأقرب إلى المجال الإداري بخلاف الديمقراطية التمثيلية التي تمثل المجال السياسي³¹⁰، وهي تعني بشكل مبسط أن يكون للمواطنين دورا مباشرا في صناعة القرارات، أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم، وذلك عبر إرساء ترسانة من التدابير العملية³¹¹. حيث تسمح هذه الميكانيزمات بطرح الآراء وجمعها وتبادلها.

³⁰⁷ - انظر: الديباجة والمواد 14، 16، 30 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المرجع السابق.

³⁰⁸ - المادة 3/16 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

³⁰⁹ - CHEVALLIER Jacques, «De l'administration démocratique à la démocratie administrative », R. F. A. P, N° 137-138, E. N. A, Paris, 2011, p. 224.

³¹⁰ - LE CLAINCHE Michel, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », R. F. A. P, N° 137-138, E. N. A, Paris, 2011, p. 40.

³¹¹ - سويقات الأمين، " دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالي الجزائر والمغرب "، دفاتر السياسة والقانون، عدد 17، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2017، ص. 245.

على هذا الأساس، سخر المشرع الجزائري بعض الآليات التي تمكن المواطنين من الإفصاح عن مواقفهم، وذلك إما بالاعتماد على إجراءات معينة (1)، أو بالاستناد إلى تنظيمات مؤسساتية تنشط لذات الغرض (2).

1. الآليات الإجرائية التشاركية

تختلف الدعائم الإجرائية الرامية إلى إقحام المواطن في تصريف الشأن العام في المنظومة القانونية السارية، بين منحه حرية التدخل التلقائي لمدّ اقتراحاته حول التنظيم والتسيير الإداريين (أ)، وبين أساليب أخرى تباشرها الإدارة لاستطلاع آرائه في قضايا معينة، وذلك عن طريق استشارته (ب) أو التحري عن موقفه (ج).

أ. الاقتراح الإداري

يقصد بنمط الاقتراح الإداري مجموع الاقتراحات والملاحظات التي يقدمها المواطن أو مجموعة من المواطنين إلى الإدارة بقصد تحسين قيام الإدارة بوظائفها، أو لتوجيه النقد للقرارات التي أصدرتها³¹²، ويعتبر هذا الأسلوب آلية فعالة لإرساء مشاركة دائمة وشاملة، حيث لا يتقيد بمدة زمنية معينة ولا يرتبط بعمل إداري محدد، لأنّ المبادرة في إطاره تنطلق من المواطن الذي يتوجه تلقائياً إلى تدوين ملاحظاته في السجل الإداري المخصص لذلك دون حاجة إلى تلقيه إشعار خاص من الإدارة.

ولمّا كانت المشاركة بواسطة أسلوب الاقتراح الإداري تتم بمبادرة تلقائية من المواطن، فقد جعله المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة التزاماً عليه بموجب المادة 33 منه التي تنص: "يجب على المواطن أن يسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه". أمّا المؤسس الدستوري في التعديل الأخير فقد اعترف به كحق مكفول

312 - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 128.

للمواطن من خلال تمكينه من تقديم ملتمسات إلى الإدارة بشكل جماعي أو فردي لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة، وتلتزم الإدارة بالرد على هذه الملتمسات في أجل معقول³¹³.

ب. الاستشارة والتشاور العموميين

تعدّ عملية الاستشارة من الناحية العملية " إجراء قانوني تلتزم الإدارة باستيفائه ضمن مسار اتخاذها أو إصدارها للقرار دون التزامها كأصل عام بالنتائج المترتبة عنها"³¹⁴. وتكتسي هذه الآلية أهمية بالغة في تثمين قيمة القرارات الإدارية، وهذا عبر تدعيم شرعيتها وشفافيتها، كونها تسهم في صنع قرارات توافقية منفتحة على الجمهور، لذا حرص المشرع الجزائري على فرض هذه الآلية خصوصا في مجال التهيئة والتعمير³¹⁵، كما كرسها أيضا في قانون البيئة³¹⁶.

إلى جانب هذا، جاءت الاستشارة شاملة لمختلف المسائل المحلية وفقا لقانون البلدية الذي مكّن المجلس الشعبي البلدي من اتخاذ التدابير الرامية إلى إعلام المواطنين واستشاراتهم حول الخيارات الإقليمية، كما أجاز لرئيس المجلس الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية أو خبير أو كل ممثل عن جمعية محلية من شأنه تقديم اقتراحات أو مساهمات مفيدة لأعمال المجلس³¹⁷، وحتى اللجان المحلية رُخص لها باللجوء إلى إجراء استشارة كلما اقتضى الأمر ذلك حسب المادتان 36 من قانوني البلدية والولاية على السواء.

³¹³ - المادة 77 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

³¹⁴ - بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2014، ص. 181، 182.

³¹⁵ - انظر: - المادة 15 من قانون رقم 90-29، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج. ر. ج. ج. عدد 52، صادر في 2 ديسمبر 1990، معدل ومتم بمرسوم تشريعي رقم 94-07، مؤرخ في 18 ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج. ر. ج. ج. عدد 32، صادر في 25 ماي 1994، معدل ومتم بقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 1990، ج. ر. ج. ج. عدد 51، صادر في 15 أوت 2004.

- انظر المواد 12، 37، 47 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج. ر. ج. ج. عدد 7، صادر في 12 فيفري 2015.

³¹⁶ - المادة 35 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

³¹⁷ - المادتان 11، 13، من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

أما آلية التشاور فتندرج ضمن الآليات الكلاسيكية للمشاركة، وهو إجراء يكفل للمواطنين إقامة نوع من الحوار المدني المفتوح مع الجهاز المسؤول عن اتخاذ القرارات³¹⁸، وذلك بفتح فضاء ملائم للنقاش وتبادل وجهات النظر بغية صياغة قرار إداري تكافؤي تتسجم في إطاره جملة من الآراء المتباينة.

تكمن مواطن أعمال المشاورة في القانون الجزائري عند إعداد مخططات التعمير وتعديلها³¹⁹، كما تقوم سيرورة السياسة الوطنية لتهيئة الاقليم وتنميته المستدامة وفق منظور تشاوري مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين للتنمية³²⁰، وكذا عند وضع المنظومة الشاملة للوقاية من الأخطار وتسيير الكوارث الكبرى³²¹، ناهيك عن هذا، أسس المشرع الجزائري سياسة المدينة على مبدأ التنسيق والتشاور³²².

ج. التحقيق العمومي

يشير التحقيق العمومي إلى تحري واستقصاء الإدارة للرأي العام حول آفاق ورهانات المشروع المراد إنجازه، وبذلك فهو يمثل وسيلة لإعلام المواطنين.

³¹⁸ - CURTIN Deirdre, MENDES Joana, « Transparence et participation : Des principes démocratiques pour l'administration de l'Union Européenne », R. F. A. P, N° 137-138, E. N. A, Paris, , 2011, p. 112.

³¹⁹ - المادتان 6، 7 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج. ر. ج. ج عدد 26، صادر في 1 جوان 1991، معدل ومتمم بمرسوم تنفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج. ر. ج. ج عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2005.

- المادتان 6، 7 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج. ر. ج. ج عدد 26، صادر في 1 جوان 1991، معدل بمرسوم تنفيذي رقم 05-318، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج. ر. ج. ج عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2005، متمم بمرسوم تنفيذي رقم 12-166، مؤرخ في 28 ماي 2012، ج. ر. ج. ج عدد 21، صادر في 11 أفريل 2012.

³²⁰ - المادة 2/2 من قانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الاقليم وتنميته المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.

³²¹ - انظر المادة 9 من قانون رقم 04-20، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

³²² - المادة 2 من قانون رقم 06-06، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، مرجع سابق.

تجسيدا لشفافية القرارات المتعلقة بمجالى البيئة والتعمير، وكذا نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة، أقرّ المشرع الجزائري إشراك المواطنين بصفة فردية أو جماعية في صياغة تلك القرارات عبر آلية التحقيق العمومي كإجراء وجوبي يتعين استنفاده قبل اتخاذها، حيث فرض القانون رقم 03-10 أن يكون تسليم رخصة المنشآت المصنّفة مسبقا بتحقيق عمومي³²³ يبين النص التنظيمي كيفيات تطبيقه³²⁴.

كما اشترط قانون التهيئة والتعمير³²⁵ طرح مشروع إعداد أو تعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومشروع مخطط شغل الأراضي إلى تحقيق عمومي طبقا للقواعد القانونية المبيّنة تنظيميا³²⁶، وهي الطريقة نفسها المطبقة عند إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية³²⁷.

في السياق ذاته الهادف إلى ضمان الشفافية الإدارية اتجاه المواطن، يمثل قرار نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة أخطر القرارات التي من شأنها المساس بالذمة المالية للأفراد، وتحديا لتعسف الإدارة في استعمال سلطاتها تحت مبرر تحقيق الصالح العام، فإنّ القانون رقم

³²³ - المادة 21 من قانون رقم 03-10، يتعلق بال يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

³²⁴ - انظر المواد 10-15 من مرسوم تنفيذي رقم 07-145، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج. ر. ج. ج. عدد 34، صادر في 22 ماي 2007، معدل ومتمم بمرسوم تنفيذي رقم 18-255، مؤرخ في 9 أكتوبر 2018، ج. ر. ج. ج. عدد 62، صادر في 17 أكتوبر 2018.

³²⁵ - المادتان 26، 36 من قانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

- المواد 10-12، 18 من مرسوم تنفيذي رقم-177، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، مرجع سابق.

- المواد 10-12، 18 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، مرجع سابق.

³²⁶ - انظر:

- المواد 10-12، 18 من مرسوم تنفيذي رقم-177، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، مرجع سابق.

- المواد 10-12، 18 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، مرجع سابق.

³²⁷ - المواد 12-14 من مرسوم تنفيذي رقم 07-86، مؤرخ في 11 مارس 2007، يحدّد كيفيات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج. ر. ج. ج. عدد 17، صادر بتاريخ 14 مارس 2007.

11-91 تضمن في أحكامه أنّ التأكيد على إثبات وجود مصلحة عامة يكون عن طريق فتح تحقيق عمومي سابق لإجراء التصريح بالمنفعة العمومية³²⁸.

2. ترقية الآليات المؤسساتية التشاركية

تعبّر الآليات المؤسساتية للمشاركة عن الإطار التنظيمي لمقاربة التسيير التشاركي، فأهمية هذه الأخيرة أوجدت الحاجة إلى هيكلتها في تنظيمات مدنية ومؤسساتية تتقاسم السلطة مع المسؤولين في الدولة³²⁹.

لا تزال التجربة الجزائرية فتية في هذا السياق، بيد أنّ الاعتراف الرسمي والقانوني بشرعية تمثيل المواطنين من طرف هيئات تشاركية اقتصر فقط على الجمعيات، التي اعترف لها القانون بحق المشاركة في صنع السياسات العمومية وتنفيذها كل في مجال اختصاصها، وينبني ذلك في قانون البيئة الذي نظم بموجب فصله السادس تدخل الجمعيات من أجل حماية البيئة³³⁰، وكذا القانون التوجيهي للمدينة الذي أقرّ بمساهمتها في تدبير سياسة المدينة وفقا لمبدأ التسيير الجوّاري³³¹.

تطوّرت لاحقا الآليات المؤسساتية للمشاركة بصدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي قنن " مشاركة المجتمع المدني "، واعتمد لأول مرة هذا المفهوم ذو الطابع المدني المحض الذي يميّز بتعدد مكوناته واستقلالية فواعله³³².

³²⁸ - المادة 4 من قانون رقم 11-91، مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدّد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 21، صادر في 8 ماي 1991، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 04-21، مؤرخ في 29 سبتمبر 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج. ر. ج. ج. عدد 85، صادر في 30 سبتمبر 2004.

³²⁹ - CHEVALLIER Jacques, «De l'administration démocratique à la démocratie administrative », Op Cit, p. 227.

³³⁰ - للتفصيل في كفاءات مشاركة الجمعيات في حماية البيئة، انظر: المواد 35-38 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

³³¹ - المواد 2، 11، 14 من قانون رقم 06-06، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، مرجع سابق.

³³² - صنّف قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مشاركة المجتمع المدني ضمن التدابير الوقائية لمحاربة الفساد، وألزم بذلك شتى هيئات القطاع العام بضمان مساهمة الحركة الجمعوية في التصدي لهذه الظاهرة من خلال اعتمادها عدة تدابير =

أرقى من هذا، وقرّ التعديل الدستوري الأخير مكانة دستورية معتبرة للمجتمع المدني كدعامة فاعلة تضطلع بالدور التشاركي في تدبير الشأن العام، واستهّل الإشارة إلى ذلك في الديباجة، معتبرا المؤسسات التي يعترّم الشعب بناؤها يكون أساسها مشاركة كل المواطنين، والمجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج³³³، واعترف بذات الدور في المادة 10 التي تنص: " تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية". وأعاد تأكيده أيضا في المادة 3/16 بالنص على: " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني".

سعيًا نحو تفعيل هذه الأحكام تم استحداث " المرصد الوطني للمجتمع المدني"³³⁴ كهيئة دستورية استشارية تساهم في ترقية الممارسة التشاركية³³⁵. وقد صدر المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المنظم لتشكيل المرصد وصلاحياته، والذي أسس لعلاقات غير مألوفة للمجتمع المدني مع السلطة، حيث يضطلع المرصد بمهمة رفع تقارير سنوية لرئيس الجمهورية، إضافة إلى صلاحيته في إبداء آراء حول مشاريع النصوص القانونية ذات الصلة بمهامه³³⁶.

ثانيا: نحو تفعيل مقاربة الديمقراطية التشاركية

إنّ تشجيع المؤسس الدستوري للمقاربة التشاركية في مجريات التدبير المحلي، يستلزم على الدولة تكثيف جهودها بغية إرساء هذا المسعى التشاركي والتكيف مع مستجداته، وهو ما حاولت

= أهمها تعزيز الشفافية في اتخاذ القرار الإداري وتدعيم مشاركة المواطنين في تصريف الشأن العمومي. انظر المادة 15 من قانون رقم 06-01، يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

³³³ - يجب الإشارة أنه لأول مرة يكفل القانون الجزائري حق المشاركة للراعي الجزائريين.

³³⁴ - المادة 213 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق، التي تقضي: " المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية.

يقدم المرصد آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني.

يساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة ويشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية. "

³³⁵ - يوجد هيئات دستورية أخرى تشاركية هي: المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، المجلس الأعلى للشباب. انظر المواد 209، 210، 214، 215 من المرجع نفسه.

³³⁶ - المادتان 4، 21 من 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.

الوزارة الوصية استنفاذه من خلال صياغتها لمشروع قانون خاص بالديمقراطية التشاركية (1)، إضافة إلى مثابرتها على تعزيز الفعل التشاركي البلدي ميدانيا عبر تبنيها لمشروع يدعم قدرات الفاعلين المحليين في هذا السياق (2).

1. صياغة مشروع قانون الديمقراطية التشاركية

يشكل مشروع قانون الديمقراطية التشاركية إطارا قانونيا جامعا وموحدًا لأطر المشاركة على المستوى المحلي، تضمن في صلبه جملة من الأحكام والتدابير المتخذة لتثمين مشاركة المواطنين وفعاليات المجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة³³⁷.

احتوى مشروع قانون الديمقراطية التشاركية في طياته على ركائز فعالة ومعايير جديدة من شأنها تعميق الديمقراطية التشاركية على الصعيد المحلي، فعلاوة على توضيحه وتوسيعه آليات المشاركة المكرسة آنفا في القانون الجزائري، تبنى أيضا ذات المشروع أنماطا تشاركية أخرى كالنقاش العمومي، المشاركة في استطلاع الآراء، المساهمة في تنفيذ مشاريع المنفعة العمومية، وفي تحقيق مهام الخدمة العامة، كما أكد المشروع من جانب آخر على حق المواطن في تقديم طلب أو اقتراح وتلقي متابعة، وكذا حق طلب إدراج بند معين في جدول اجتماعات المجالس المنتخبة³³⁸، إضافة إلى تمكين المواطنين من اقتراح إنشاء بعثات تحمل هدفا مشتركا ذو اهتمام عام في مجال معين، وتشتغل هذه البعثات دون فرض أي قيود على نشاطها، مع إمكانية حصولها على دعم من السلطات العامة.

سدت كذلك مسودة المشروع الفراغ المؤسساتي الذي صاحب المسار التشاركي في النظام الإداري الجزائري، لما رصدت أطر هيكلية تحت تسمية " هيئات المشاركة " مختصة بتأطير وممارسة الديمقراطية التشاركية، والتي تتنوع بين لجان الأحياء، ولجان متخصصة في إقليم الولاية أو البلديات حسب الكثافة السكانية، وهيئات استشارية عامة تابعة للجماعات الإقليمية.

³³⁷ - أوكيل محمد أمين، " إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، عدد 1، جامعة بجاية، 2017، ص ص. 118-120.

³³⁸ - مشروع قانون الديمقراطية التشاركية المنشور على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: www.interieur.gov.dz، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/08/10.

وفي سبيل تفعيل متطلبات الديمقراطية التشاركية أشاد واضعوا المشروع بأهمية المشاركة الرقمية، بإلزام الإدارات العمومية بتطوير معاملاتها الإلكترونية مع المواطنين من خلال استحداث أطر للتبادل الإلكتروني³³⁹.

عمد كذلك نص المشروع على تنظيم كفاءات تمويل الأنشطة التشاركية، إضافة إلى تحديد ضوابط المشاركة، وتتعلق الفئة الأولى منها بالأشخاص المعنيين بالمشاركة³⁴⁰، أما الفئة الثانية، فتتمثل في المجالات التي يُحظر إشراك المواطنين فيها³⁴¹.

2. انخراط الجزائر في مقاربة " كابدال " لدعم الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية

يعتبر برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية المعروف اختصارا ببرنامج « CAPDEL » ثمرة تعاون ثلاثي بين وزارة الداخلية الجزائرية، الاتحاد الأوروبي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يسعى إلى ترقية الديمقراطية التشاركية وتحريك دواليب التنمية المستدامة على الصعيد المحلي، بتوفير إطار تشاركي يتفاعل فيه جميع أطراف المجتمع المحلي، حيث يرمي إلى مرافقة الفواعل المحلية في صياغة قواعد وآليات المشاركة القاعدية في تسيير الشؤون العمومية وإرساء السياسة التنموية³⁴² على مستوى المجالس الشعبية البلدية المختارة³⁴³.

339 - انظر مشروع قانون الديمقراطية التشاركية، المرجع السابق.

340 - تم حصرهم في المواطنين المتمتعين بالحقوق المدنية، الجمعيات المشكلة قانونا، والتنظيمات المعتادة على ممارسة العمل الجمعي وكذا لجان الأحياء.

341 - استثنى من ذلك أي تدخل لهم في الصلاحيات المعترف بها قانونا للمجالس المنتخبة، التقسيم أو الدمج الإقليمي للجماعات المحلية، قضايا الدفاع والأمن الوطني وحماية الممتلكات الفردية، الضبط القضائي بجميع أشكاله، المناقشات السياسية والحزبية، الحملات والعمليات الانتخابية، تنظيم خدمات الدولة، إدارة المسارات المهنية للموظفين، وكذا مجال المالية العامة.

342 - أوكيل محمد أمين، " رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال) "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، عدد 2 (عدد خاص)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019، ص. 25.

343 - البلديات النموذجية التي يشملها البرنامج هي: : تميمون (أدرار)، الخروب (قسنطينة)، جانت (إليزي)، الغزوات (تلمسان)، جميلة (سطيف)، أولاد بن عبد القادر (الشلف)، بني معوش (بجاية)، بابار (خنشلة)، تيفزيرت (تيزي وزو)، مسعود (الجلفة).

تضمنت مبادرة " كابدال " أربع محاور أساسية شملت ما يلي: الديمقراطية التشاركية³⁴⁴، عصرنة وتبسيط الخدمة العمومية، التنمية الاقتصادية المحلية، وتسيير المخاطر البيئية الكبرى على المستوى المحلي³⁴⁵.

تنبئ مختلف تلك المحاور عن دورها المنشود في ترقية أطر الشفافية، نظرا لما تحتوي عليه من تدابير عملية ترمي إلى تحديث الإدارة المحلية، من خلال توطيد أسس المشاركة الفعالة في تصريف الشأن المحلي، وعصرنة آليات النفاذ إلى المعلومة، علاوة على إرساء جملة من الآليات القانونية والمؤسسية لتسيير الممارسة التشاركية، أهمها وجوب صياغة " ميثاق بلدي للمشاركة المواطنة " كعقد اجتماعي وأخلاقي³⁴⁶، تنظم بموجبه أطر المشاركة.

الفرع الثاني:

كفالة حق النفاذ إلى المعلومة في القانون الجزائري

اشتدت وطالت الأزمة التي لحقت مسألة تمكين المواطنين من الوصول إلى المعلومة الإدارية في القانون الجزائري، إذ لم يتم إقرار هذا الحق إلاّ بصدور المرسوم رقم 88 - 131 كأول نص قانوني يكفل بصفة صريحة وشاملة حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة، حيث تنص المادة 10 منه على: " يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني. ويتم الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان و/أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب....."

344 - للاطلاع على المنجزات الميدانية لتدابير محور " الديمقراطية التشاركية "، راجع: طواولة أمينة، "برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال): خطوة نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، عدد 3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، 2018، ص. 120.

345 - الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مطوية برنامج (كابدال) لدعم الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية، متاح على الرابط التالي:

www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/07/25.

346 - أوكيل محمد أمين، " رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال) "، مرجع سابق، ص. 37.

ويجب على كل مواطن يمنع من الاطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر يبين الأسباب. وبالإضافة إلى ذلك فإنّ ايداع الوثائق الإدارية التي يمكن أن يطلع عليها الجمهور في دائرة المحفوظات لا يمنع ايداعها حقه في الاطلاع".

إنّ قصر ضمان حق النفاذ إلى المعلومة على مستوى القاعدة الدنيا، وتغييبه على صعيد القانون الأسمى للدولة، أضفى إلى ترسخ أزمة الولوج إلى المعلومة رغم القفزة النوعية التي أحدثها المرسوم المشار إليه سالفا، كما أنّ انسياق الجزائر وراء كسب رهان الشفافية الإدارية يملّي عليها إلزامية منح الاعتبار لآلية النفاذ إلى المعلومة، لاسميا في ظل ما يجابهها من تحولات دولية واقليمية قطعت أشواطاً معتبرة في تأصيل تلك الآلية كحق أساسي ودستوري، بل غدى هذا الحق شرطا لا غنى عنه لتقاسم السلطة³⁴⁷، كل هذه الظروف أرغمت السلطات المختصة في الدولة على التوجه نحو تعزيز حق النفاذ إلى المعلومة الذي كان من أهم المكاسب الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2016 (أولا)، إلى جانب رفعها حالة الجمود التنظيمي عن حق الولوج الإداري على مستوى المجالس الشعبية البلدية (ثانيا)، كما لا تزال محاولاتها مستمرة في سبيل تطوير آليات الحصول على المعلومات الإدارية (ثالثا).

أولا: الارتقاء بحق النفاذ إلى المعلومة إلى حق دستوري

تغاضى المؤسس الدستوري عن ضمان حق النفاذ إلى المعلومة إلى غاية التعديل الدستوري لعام 2016 بموجب المادة 51 منه والمعدلة جزئيا في التعديل الدستوري لعام 2020 بمقتضى المادة 55 منه التي تنص: " يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها وتداولها".

باستنتاج ذلك النص الدستوري يظهر أنّه كرّس حق النفاذ الإداري إلى المعلومة بطريقة شاملة وواضحة، كون المؤسس الدستوري عدّد مشتملات هذا الحق (المعلومات، الوثائق، الإحصائيات)، ولم يكتف بالإشارة إلى الحصول عليها إنّما أكدّ حق تداولها أيضا.

³⁴⁷ – SADRY Benoit, Bilan et prescriptives de la démocratie représentative, Thèse de doctorat en droit public, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2007, p.412.

يكتسي إقرار حق الحصول على المعلومات في صلب الدستور أهمية بالغة بالنسبة للأجهزة الحكومية والمواطن على حدّ السواء، فهو من جهة يرقى إلى مرتبة الحقوق الأساسية الواجب على السلطات الثلاث في الدولة الحرص على تجسيدها بشكل فعال ومتناسب مع المبادئ العامة للدستور³⁴⁸. ومن جهة أخرى، يمثل التكريس الدستوري لهذا الحق دعامة أساسية لحرية التعبير وتعزيز الديمقراطية واحترام كرامة الغير³⁴⁹.

يعتبر كذلك الإقرار الدستوري لحق النفاذ إلى المعلومة مرجعية سامية تصون الحق ذاته³⁵⁰، ويتأكد هذا الطرح بالنظر إلى أنّ المؤسس الدستوري الجزائري أشار إلى حق الوصول إلى المعلومة في الفصل الدستوري الخاص بالحقوق والحريات، هذا ما يجعله حقا محصّنا من أي إلغاء، استنادا إلى المادة 223 من التعديل الدستوري الأخير التي تنص: " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس: (7.....) - الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن"³⁵¹.

ثانيا: تنظيم حق الاطلاع على مستخرجات وقرارات البلدية

جاء المرسوم التنفيذي رقم 16-190 تنفيذا لمقتضيات المادة 14 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، وذلك بتبيان كيفية تطبيق أحكامها وتحديد التدابير الكفيلة بممارسة الحق الذي نصت عليه.

فصل ذلك النص التنظيمي في الإجراءات الواجب اتباعها للوصول إلى قرارات البلدية، والتي تستهلّ بتوجيه طلب الاطلاع إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي دون إلزامية تحديد الأسباب والمبررات المؤدية إلى ذلك، ومن المؤكد أنّ هذا الإعفاء يحمي صاحبه من تعسف السلطة الإدارية المختصة في تقدير الأسباب بالاستناد إلى اعتبارات مضادة لمصلحة مقدّم الطلب.

348 - مهداوي عبد القادر، "الحماية الدستورية لحق الحصول على المعلومات في الدول المغاربية (الجزائر، المغرب وتونس)"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 14، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2016، ص. 104.

349 - رأي المجلس الدستوري رقم 16/01، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

350 - حاشي يوسف، المرجع السابق، ص. 203.

351 - المادة 223 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

عدا ذلك، يجب فقط استيفاء الطلب على الشكليات الإدارية المحددة قانونا (اسم ولقب المعني بالنسبة للأشخاص الطبيعية وعنوان المقر بالنسبة للأشخاص المعنوية)، وكذا العناصر الأساسية التي تسمح بتحديد الوثيقة أو الوثائق المطلوبة، ويتم البت في الطلب حسب تاريخ صدور القرار البلدي وفقا لما نصت عليه المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190: "تتم معالجة طلب الاطلاع على القرارات البلدية حسب الآجال المبيّنة أدناه:

- في نفس اليوم بالنسبة للقرارات البلدية للسنة الجارية،
- في ثلاثة (3) أيام بالنسبة للقرارات البلدية المؤرخة في أقل من عشر (10) سنوات،
- في خمسة (5) أيام بالنسبة للقرارات البلدية المؤرخة لأكثر من عشر (10) سنوات". وينوّه أنّ ايداع قرارات البلدية في الأرشيف لا يمكن أن يكون حائلا أمام حق الاطلاع عليها³⁵².

كفل النص التنظيمي مجانية حق الاطلاع، واستوجب ممارسته داخل المقرات التابعة للبلدية بحضور الموظف المعني، وبتخصيص فضاء مجهز بالوسائل اللازمة لإعادة النسخ، كما حظر عرقلة أي شخص له مصلحة أو منعه من الحصول على نسخة كاملة أو جزئية من القرار البلدي، ويكون ذلك على نفقته بناء على طلب خطي يبيّن فيه صاحب الطلب السبب وعدد النسخ، أو يمكن الترخيص له بالنسخ بواسطة وسائله الخاصة إذا استدعت الضرورة ذلك.

ثالثا: التدرّج نحو تفعيل آليات النفاذ إلى المعلومة

تتبري سبل تمكين الأشخاص من النفاذ إلى المعلومات الإدارية في طريقتين: إحداهما تتمثل في قيام الإدارة بالإفصاح عن أعمالها بمبادرة منها دون تقديم طلب خاص لذلك، وهو ما يعرف " بالإفصاح الاستباقي"³⁵³، الذي يضمن وصول الجمهور إلى المعلومة الإدارية دون تحمل أعباء وعناء الإجراءات، بل يثبت له حق الإعلام الإيجابي الذي يُلزم الإدارة بإشعار الجمهور³⁵⁴.

³⁵² - المادة 7 من مرسوم تنفيذي رقم 16-190، يحدّد كفايات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مرجع سابق.

³⁵³ - GRIMMELIKHUIJSEN Stephan, Op Cit, p. 58.

³⁵⁴ - يشار إلى أنّ عبئ إثبات الإعلان الإداري يقع على عاتق الإدارة. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1997، ص. 527.

أما الثانية، فتكون بناء على طلب يقدم من المعني وموجه إلى السلطة الإدارية المختصة، يتضمن طلب الاطلاع والولوج إلى الوثائق الإدارية، هذا ما يطلق عليه أسلوب " الإفصاح التفاعلي"، الذي تتوقف ممارسته على ترخيص الإدارة واستجابتها للطلب المقدم إليها، وفي هذا النمط الإعلامي تمتع السلطة الإدارية المؤهلة بدراسة الطلب بنوع من الاستقلالية في تقدير مدى أحقية النفاذ³⁵⁵.

سار المشرع الجزائري بخطى متنامية نحو محاكاة كلا من النموذجين المرصودين أعلاه، بيد أنه عمل على تطوير آلية الإشهار الإداري (1)، وكذا حق الوصول إلى الوثائق الإدارية (2).

1. توسيع تدابير الإعلام الإداري

يعتبر الإعلام الإداري مظهرا خالصا لتركيز بنى الشفافية الإدارية³⁵⁶، بحكم تجسيده علنية أعمال الإدارات العامة، فهو يُحمّل السلطات الإدارية التزام المبادرة التلقائية بترويج المعلومات وإذاعتها، ويُنشئ في الوقت ذاته حقا مشروعاً للأشخاص في مواجهة الإدارة لمطالبتها بالإفصاح عن نشاطاتها³⁵⁷.

بالرجوع إلى خلفيات تطوّر حق الإعلام الإداري في النظام الإداري الجزائري يلاحظ أنّ هذه الآلية عدتّ الوسيلة الأولى المعمول بها في الإدارة الجزائرية حتى قبل الأخذ بمبدأ الشفافية، ويظهر ذلك فيما أقرته النصوص القانونية من أحكام لنشر بعض الأعمال الإدارية³⁵⁸، لكن مع

³⁵⁵ - BARIL Jean, Droit d'accée à l'information environnementale : pierre d'assise du développement durable, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, Université Laval - Québec, 2012, pp. 101-106.

³⁵⁶ - أوسكين عبد الحفيظ، الحق في الإعلام الإداري: نشأته وتطوره، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، عدد 3، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1995، ص. 606.

³⁵⁷ - CHEVALLIER Jacques, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », Op Cit, p. 226, 227.

³⁵⁸ - تجدر الإشارة أنّ هناك فرق بين النشر والاطلاع، فالنشر يتم بمبادرة الإدارة دون طلب، وينتج آثار قانونية والتزامات ذات حجية، أما الاطلاع يتم بموجب طلب، ولا ينتج آثار قانونية. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر: دراسة مقارنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص.

اتجاه الدولة نحو انتهاج مسار الشفافية بدأ الحق في الإعلام الإداري يأخذ قسما واسعا من التكريس والتطبيق، هذا ما تزامن معه تطور وسائل الإشهار الإداري التي لم تعد تقتصر على الآليات الكلاسيكية فحسب (أ)، بل تم تدعيمها بوسائل رقمية أيضا (ب).

أ. الإبقاء على الوسائل الكلاسيكية للنشر والتبليغ

يعرف إجراء النشر عموما على أنه: " اتخاذ شكلية خاصة من قبل الإدارة تمكن الجمهور من العلم بالعمل الإداري"³⁵⁹.

في السابق قبل اتساع نطاق الإعلان الإداري في الجزائر كانت الإدارة تلجأ إلى استعمال وسيلة النشر الذي يمكن اعتباره الوجه الأولي لفكرة الشفافية³⁶⁰، وذلك عندما يتعلق الأمر عموما بالإعلان عن المناشير والآراء والقوانين واللوائح والتعليمات التي تنشر في الجريدة الرسمية، أو أية وسيلة أخرى يحددها القانون كالنشرات الرسمية للإدارة العامة³⁶¹ التي يتم إعدادها وفقا للأحكام التنظيمية المقررة³⁶²، أو الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، ولكن بإفساح مجال الإعلام الإداري الذي تعددت مجالاته حدود التنظيمات الإدارية لتشتمل على عدة مسائل ذات الصلة بالشأن العام، فقد أصبح استخدام تلك الوسائل نادرا، نظرا لتعدد وطول إجراءاتها، فلم تعد تتكيف مع مستجدات الإعلام الإداري، وتحول بذلك أسلوب النشر إلى استخدام منافذ أخرى أكثر مرونة دون حاجة إلى تحديدها قانونا³⁶³.

³⁵⁹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 77.

³⁶⁰ - PUYDEBOIS Grégori, La transparence de la vie publique en France, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale droit, Université de Bordeaux, 2019, p.82.

³⁶¹ - المادة 9 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

³⁶² - مرسوم تنفيذي رقم 95-132، مؤرخ في 13 ماي 1995، يتعلق بإحداث نشرات رسمية للمؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ج ج عدد 27، صادر في 17 ماي 1995.

³⁶³ - تبنى المشرع الجزائري أسلوب النشر في عدة نصوص قانونية متدرجة، يذكر منها:

- المادة 11 من قانون رقم 91-11، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، مرجع سابق.

- المواد 11، 14، 97، 98 قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المادتان 18، 31، 125 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

- المادة 8 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

أما إجراء التبليغ فيخصّ القرارات الإدارية الفردية الصادرة في مواجهة شخص معيّن بذاته، فهو بذلك يكتسي طابعا شخصيا، وتختلف وسائل تنفيذه حسب ما يقرّه القانون، إذ يمكن أن يتم عن طريق رسالة مسجلة، أو بواسطة وصل استلام أو غيرها من الوسائل الأخرى، وما يهم فيه هو أن يكون للإدارة دليل على ثبوت التبليغ الرسمي وتاريخه³⁶⁴.

يحظى أسلوب التبليغ بأهمية قصوى في معرفة تاريخ بدأ سريان القرار الإداري، مما يضمن عدم إغفال المخاطبين بالقرار المبلّغ عن آجال الطعون الإدارية والقضائية، هذا ما أكدّه المرسوم رقم 88-131 من خلال المادة 35 التي تنص على: " لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار، إلاّ إذا سبق تبليغه إليه قانونا، هذا إن لم يكن هنالك نص قانوني أو تنظيمي مخالف"، وكذلك كل من قانوني البلدية³⁶⁵ والولاية³⁶⁶.

ب. الاستعانة بالآية الإعلام الإلكتروني

يجمع الإعلام الإلكتروني بين شتى الوسائل والدعائم الرقمية التي يتم توظيفها بغرض عرض المعلومات وطرح الأنباء على الجمهور المستهدف³⁶⁷، حيث يرمي إلى تأسيس منابر إعلامية مفتوحة تتدفق منها المعلومات بانتظام واطراد مع علانية تداولها وسرعة ترويجها³⁶⁸.

شهد الإعلام الإلكتروني في القانون الجزائري تطورا ملحوظا، فقد انبثقت بواره الأولى بموجب المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن، والذي ألزم الإدارات العمومية بتطوير أي سند مناسب للنشر والإعلام، وكذا أهمية تفعيلها لكل إجراء ضروري بما يتناسب مع

³⁶⁴ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 79.

³⁶⁵ - انظر: المادة 97 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³⁶⁶ - انظر: المادة 125 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁶⁷ - تجدر الإشارة إلى أنّ المجلس الدستوري الفرنسي عمل على تركية وتدعيم حرية الوصول إلى المعلومات الرقمية:

- D. C. C. F N° 2009-580 DC, du 10 juin 2009, sur la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 9/06/2019.

³⁶⁸ - DEPRAZ Paul, Collectivité territoriales et développement durable : contribution des technologies de l'information et de la communication, à la dimension participative d'une politique publique, Thèse de doctorat en science de l'information et de la communication, Université du Sud Toulon-Var, 2014, p. 138.

التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير، كما أقرّ النص التنظيمي أيضا بجوازية اتخاذ الإدارة أي تدبير من شأنه أن يساعد قدر الإمكان على استخدام سبل البريد والهاتف في تعاملاتها مع المواطنين³⁶⁹.

كُرس كذلك الإعلام الإلكتروني في قانون البيئة الساري المفعول، الذي أنشأ نظاما شاملا للإعلام البيئي، وهذا الأخير بدوره يؤسس على نظام شامل يتضمن شبكات لجمع المعلومات البيئية وكل عناصرها من مختلف الجوانب على الصعيدين الوطني والدولي³⁷⁰.

استتبع تلك المبادرات بإشادة قوانين الجماعات الإقليمية بألوية الاستعانة بالمنافذ الإعلامية والتدابير الرقمية لترويج وإبلاغ المعلومات الإدارية، فعلاوة على الفقرة الثالثة من المادة 11 من قانون البلدية رقم 10-11 التي يندرج مضمونها في هذا المبتغى. جاء محتوى المادة 18 من قانون الولاية أكثر وضوحا وتخصيصا من خلال النص على: " يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات، وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولاسيما الإلكترونية منها...". كما صنفت المادة 31 من ذات القانون النشر الإلكتروني كآلية محاذية لوسائل النشر الورقية في سبيل الإعلان عن مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها نهائيا³⁷¹.

تدعم هذا التكريس بصدور المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الذي فرض هو الآخر على المجلس الشعبي البلدي تامين كل الدعائم الرقمية لضمان نشر وتبليغ القرارات الإدارية البلدية³⁷².

إلى جانب ذلك، يجد الإعلام الإلكتروني أساسا قانونيا له في إطار أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العام، والذي عمل على

³⁶⁹ - المواد 8، 21/3، 26 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

³⁷⁰ - المادة 6 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

³⁷¹ - المادة 31 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁷² - المادة 2/2 من مرسوم تنفيذي رقم 16-190، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مرجع سابق.

مأسسة بوابة إلكترونية تستهدف الاتصال وتبادل المعلومات بطريقة إلكترونية، حيث تضع بواسطتها المصلحة المتعاقدة وثائق الدعوة إلى المنافسة تحت تصرف المتعهدين والمترشحين للصفقات العمومية³⁷³.

2. تطوير حق الولوج إلى الوثائق الإدارية

يستمدّ حق الحصول على الوثائق الإدارية في النظام القانوني الجزائري مرجعيته من عدّة قوانين متناثرة ومتباينة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، حيث اقتصر النص عليه في البداية على قانوني الجماعات المحلية للذان رخصا لكل مواطن بحق الاطلاع محاضر مدوالات المجلس الشعبية المحلية، وكذا قراراتها مع إمكانية الحصول على نسخة منها³⁷⁴، لكن سرعان ما تمّ تعميم حق الولوج الإداري، وتوسيع نطاق ممارسته بصدور أمر رقم 36-71 المتضمن إحداث مؤسسة للوثائق الوطنية، إذ أكدّ هذا النص التشريعي وبوضوح حرية الاطلاع على الوثائق التي تحوزها المؤسسة المستخدمة، وذلك بمقتضى المادة 4 منه التي جاءت كالآتي: " إنّ الأوراق والوثائق المكوّنة لمؤسسة الوثائق الوطنية يجوز الاطلاع عليها بكل حرية ومجانا، وليس لهذا الحق حد إلاّ إذا تعلق الأمر بصيانة ممارسة اختصاصات الحكومة والإدارة والنظام العام وشرف المواطنين"³⁷⁵.

يحسب على هذا النص أنّه وسّع من النطاق الشخصي لحرية الاطلاع على الوثائق الإدارية، بحكم عدم تقييدها في " حق المواطن " أو فئة محددة من الأشخاص، وفي المقابل جعل الأمر رقم 36-71 طباعة الأوراق والوثائق التي يمكن الاطلاع عليها ذات ملكية عمومية، بمعنى

³⁷³ - المواد 203-206 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³⁷⁴ - انظر:- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1976، يتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. ج عدد 6، صادر في 18 جانفي 1976 (ملغى).

- أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج عدد 44، صادر في 23 ماي 1969 (ملغى).

³⁷⁵ - أمر رقم 71-36، مؤرخ في 3 جوان 1971، يتضمن إحداث مؤسسة للوثائق الوطنية، ج. ر. ج. ج عدد 49، صادر في 18 جوان 1971.

أنّ مختلف الهيئات المحددة في المادة 2 من ذات الأمر تكون ملزمة بإيداع وثائقها وأوراقها في المؤسسة الوطنية للوثائق لتكون عرضة للاطلاع³⁷⁶.

كرس القانون رقم 88-09 المتعلق بالأرشيف الوطني الحق نفسه، وذلك بإقرار حرية الاطلاع على الأرشيف العمومي وفي متناول العامة دون أجل محدد، ولكن لا يتم فتحه إلا بعد 25 سنة من إنتاجه كأصل عام، مع إمكانية تمديد هذه الأسباب - استثناء - كلما تعلق الأمر بحماية السيادة الوطنية والنظام العام وشرف العائلات³⁷⁷.

يؤخذ على هذين القانونين أنّ المشرع اكتفى في إطارهما بإقرار حرية الوصول إلى الوثائق الإدارية دون تبيان الإجراءات التنظيمية المعتمدة في ذلك، كما أنّ تكريس حق الاطلاع يعتبر عرضيا في صلبهما، كونه مرتبط بإنشاء مؤسسات عمومية، ولم يكن هدف المشرع من سنّه تأطير ذلك الحق، وبالتالي تنحصر ممارسة هذا الأخير على مستوى تلك المؤسسات ذو الطابع المركزي التي تكلف أصحاب المصلحة مشقة وعناء التنقل إليها، هذا من جهة. أمّا من جهة أخرى، يفيد استقراء مضمون النصين السابقين أنّ حق الولوج الإداري يتوقف عند حق الاطلاع فقط، لأنّ المشرع لم يرد أي إشارة بشأن حق النسخ ونقل الوثائق المطلّع عليها.

استدركت ثغرة النسخ بواسطة أحكام المادة 10 من المرسوم رقم 88-131 التي مكّنت المواطنين من الاطلاع على الوثائق الإدارية المرخص بها قانونا مع جوازية الحصول على نسخ منها بشرط ألاّ يتسبب ذلك في إتلافها³⁷⁸، وما يدعّم هذا الحق أكثر هو إلزام الإدارة ببذل عناية³⁷⁹ لتحويل طلب الحصول على وثيقة معينة لا يدخل في اختصاصها إلى الهيئة المعنية³⁸⁰.

³⁷⁶ - انظر المادة 2 من 71-36، يتضمن إحداث مؤسسة للوثائق الوطنية، مرجع سابق.

³⁷⁷ - المادتان 10، 11 من قانون رقم 88-09، مؤرخ في 26 جانفي 1988، يتعلق بالأرشيف الوطني، ج. ر. ج. ج. عد 4، صادر 27 جانفي 1988.

³⁷⁸ - انظر المادة 10 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

³⁷⁹ - لقد رفضت لجنة C. A. D. A تبرير رفض طلبات النفاذ بحجة عدم حيابة الوثائق المطلوبة، بل ألزمت تحويل تلك الطلبات إلى الهيئة المختصة:

- Avis C. A. D. A 20164619, du 1 décembre 2016, www.cada.fr, consulté le 14/05/2019.

³⁸⁰ - المادة 23 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق..

شهد كذلك حق النفاذ إلى الوثائق الإدارية تعزيزا خاصا على المستوى المحلي، حيث تم إقراره بموجب العديد من النصوص المحلية على غرار قرار المؤرخ في 4 سبتمبر 1988 الرامي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين الذي كفل للمواطن الحصول الفوري على الوثيقة الإدارية المطلوبة ما لم يضبط القانون أجل محدد لتسليمها³⁸¹، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 16-190 الذي أسهم في إنفاذ حق الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية.

وفي عام 2016 تم تعميم حق الولوج الإداري بشكل أرقى من خلال كفالته بموجب القانون الأسمى للدولة، وكذا شموليته لكافة الوثائق التابعة لمؤسسات الدولة، إلا ما استثنى منها لاعتبارات أولى ومشروعة، ولقد احتفظ المؤسس الدستوري بنفس الحق في التعديل الدستوري الأخير.

المطلب الثاني:

تباين مجالات شفافية الإدارة في القانون الجزائري

من المتفق عليه أنّ اللافت والراسخ في مسيرة تطوّر الإدارة الجزائرية هو تراكم أزماتها الخانقة على مختلف الأصعدة، ويعود منطلق هذا الخلل إلى خلفيات البناء الأولي لهيكل الجهاز الإداري منذ الاستقلال، هذا الأخير الذي يتأسس على قواعد خاصة خلقت مجالا إداريا مغلقا تبصم عليه شتى مظاهر الجمود والتعقيد الإداريين³⁸².

خلف هذا الوضع تصدّع النظام الإداري برمته، وبهذا بدأت أنظار السلطة الحاكمة تتصرف تدريجيا نحو البحث عن سبل لانفتاح الإدارة على المواطن³⁸³، وتكاثفت هذه المساعي

³⁸¹ - المادة 5 من قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988، يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، ج. ر. ج. ج عدد 25، صادر في 8 سبتمبر 1988.

³⁸² - ESSAID Taib, « La réforme de l'administration en Algérie », *In Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1996, p. 35, document web sur le site : : <https://aan.mmsch.univ-aix.fr/> consulté le 09/12/2019.

³⁸³ - تنبيري أول تلك الجهودات في تكريس مبدأ الحياد الإداري في دستور 1996، استحداث مؤسسة وسيط الجمهورية، إلى جانب إصدار التعلية الرئاسية في 1996/12/23 المتعلقة بمجموعة من التدابير الواجب اتخاذها لتحسين علاقة=

بشكل مستدام بعد تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، وكذا بعد صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي فرض تدابير إلزامية ومنتوعة لترسيم شفافية المرافق العامة، فجاءت بذلك الاستجابة فورية بالنسبة لقطاع الوظيف العمومي الذي تم تكييفه مع قرائن الشفافية (الفرع الأول)، ثم توالى لاحقا المبادرات الساعية إلى ترشيد التعامل الإداري مع الجمهور (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

نزاهة السياسة الحديثة للوظيفة العمومية

تعدّ الوظيفة العمومية قطاعا حيويا واستراتيجيا ضمن قطاعات الدولة، هذا ما يبرّر الحرص الدائم لأنظمة الدول على إرساء نظام وظيفي نزيه ومحايّد.

سارت الدولة الجزائرية نحو هذا الهدف منذ الاستقلال من خلال وضع نصوص قانونية متباينة، لكن تميّزت هذه الترسانة بضعف التأطير القانوني، الأمر الذي رافقه ترسخ سلوكيات استغلال الوظيفة والتلاعب بها، مما أدى إلى تدهور نظام الوظائف العامة، هذا ما دفع إلى تعدّد محاولات إصلاح القطاع الوظيفي منذ صدور دستور 1989، بطرح أكثر من مشروع قانون على البرلمان دون جدوى، إلى غاية صدور القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي عمل على تكييف قطاع الوظيف العمومي مع مستجدات الشفافية والنزاهة من خلال تشديده على مراعاة المعايير الموضوعية في التوظيف (أولا)، وفرضه إجراء التصريح بالامتلاكات (ثانيا)، ليلحق به الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية³⁸⁴ الذي حمل في طياته دعائم إضافية لانفتاح الوظيفة العمومية، أهمها إقرار مبدأ نشر القرار الوظيفي (ثالثا).

أولا: اعتماد معايير موضوعية في اختيار وترقية الموظفين

تنص المادة 3 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على : " تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد التالية:

=الإدارة بالمواطن. تعليمية رئاسية رقم 10، صادرة في 1 جانفي 1997، متعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مختلف الإدارات المركزية والمحلية، منشورة في المجلة القضائية، عدد 1، الجزائر، 1996.
384 - أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006.

- مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة...³⁸⁵.

يقصد بالمعايير الموضوعية³⁸⁶ للتوظيف مجموعة من الأسس التي تركز على مدى مطابقة مؤهلات وقدرات المترشحين لتولي الوظائف العامة مع الشروط المطلوبة لاستحقاق هذه الأخيرة بصرف النظر عن أي اعتبارات أخرى تخدم المصالح الخاصة للمستخدم أو المترشح³⁸⁷. وتتجلى المعايير الموضوعية للتوظيف في مبدأي المساواة والجدارة (الاستحقاق) كمقومات أساسية للتنصيب والترقية في الوظائف العمومية³⁸⁸.

احتلّ مبدأ المساواة مكانة مرموقة في القانون الجزائري، بيد تكريسه في القانون الأسمى للدولة إما بصفة عامة أو بصفة خاصة تتعلق بالميدان الوظيفي³⁸⁹، فضلا عن كفالاته بموجب القانون الأساسي للوظيفة العمومية بمقتضى المادة 27 منه التي تنص على: " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية". إضافة إلى المادة 74 من القانون نفسه التي أقرت ما يلي: "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"³⁹⁰.

تستمدّ ركيزة المساواة أساسها من ضرورة إتاحة كل مواطن الحق في الاستفادة من نفس الفرص مع غيره من الأفراد أثناء سعيهم لاكتساب الحقوق وممارستها، وكذا في تحملهم للالتزامات الوظيفية وأدائها، دون أن يكون هناك أي تمييز بينهم قائم على أسس غير تلك التي يقتضيها

³⁸⁵ - المادة 3 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

³⁸⁶ - أقرت كذلك هذه المبادئ المادة 7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

³⁸⁷ - في هذا الصدد منع المجلس الدستوري الفرنسي جميع وزراء الدولة من توظيف أفراد عائلتهم كأعضاء مساعدين في مكاتبهم التزاما بمبدأ تنافي المصالح، واعتبر المجلس أنّ هذا الحظر يعزّز نزاهة المسؤولين العموميين، انظر:

- D. C. C. F n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, sur la loi n° 2017- 1339 pour la confiance dans la vie politique , www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 17/07/2019.

³⁸⁸ - اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنّ إحالة رئيس الجامعة إلى التقاعد تلقائيا تحت دواعي توظيف أخته يشكل مساسا بالمبادئ الموضوعية للتوظيف:

- D. C. E. F N° 320837, du 20 mars 2009, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 12/05/2019.

³⁸⁹ - انظر المواد 27، 35، 37، 67، 68 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

³⁹⁰ - المادة 74 من أمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

القانون والجدوى الوظيفية³⁹¹، لذا يبقى الاعتراف القانوني بمساواة المواطنين في تقلد الوظائف العمومية غير كاف لترسيخ هذا المبدأ، إنّما يتعيّن تدعيمه بضمانات إجرائية تصون فعالية تطبيقه³⁹²، هذا ما كفله القانون الجزائري حينما فرض إجراء الإعلان عن مسابقات التوظيف³⁹³، التي تعتمد على مبدأ الإعلان في مواقع الأنترنت، عبر الصحافة المكتوبة أو الملصقات أو بكل وسيلة أخرى ملائمة، مع وجوب احتواء الإعلان على البيانات التفصيلية التي حددها التنظيم³⁹⁴.

يعرف فقهاء الإدارة عنصر الجدارة على أنّه ذلك المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس استيفائهم للمؤهلات والقدرات التي يتطلبها شغل الوظيفة محلّ التنصيب، بعيدا عن الاعتبارات التفاضلية الأخرى التي قد تغطي على عمليات التوظيف³⁹⁵.

قياسا على مبدأ المساواة يستند مبدأ الاستحقاق إلى آليات قانونية وعملية تثبت فعالية إعماله، أبرزها آلية المسابقة التي تقوم على اختبار وتمحيص قدرات ومكتسبات المترشحين، وتكون منظمة تنظيما محكما بما يضمن عدم المساس بحقوق الراغبين في الالتحاق بالوظائف العامة، من إعلان المسابقات والعلم بها، وكذا تحديد أسسها العلمية ومعاييرها الموضوعية³⁹⁶.

391 - علي الغريان مولود، الأسس النظرية للوظيفة العامة وتطور تطبيقاتها في نظام التوظيف العمومي الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم في القانون، فرع المؤسسات السياسية والإدارية الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013، ص. 268.

392 - اعتبر مثلا مجلس الدولة الفرنسي سؤال مترشح لسلك الشرطة عن أصله وممارسات زوجته منافيا لمبدأ المساواة - D. C. E. FN° 311888, du 10 avril 2009, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/11/2019.

- كما رفض حرمان أي شخص من الالتحاق بالوظائف العام بسبب آرائه السياسية، أو معايير تمييزية أخرى: - D. C. E. F du 28 mai 1954, Barel, www.conseil-etat.fr, consulté le 20/11/2019. - D. C. E. FN° 34782, du 18 mars 1983, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/11/2019. - D. C. E. FN° 348806, du 31 mars 2014, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/11/2019.

393 - يعتبر كذلك تعدد أعضاء لجان التوظيف، تحديد شروط المسابقة من مظاهر شفافية الالتحاق بالوظائف العامة: - LACHAUME Jean-François, La fonction publique, 3^{ème} édition, Dalloz, 2002, p. 55.

394 - مرسوم تنفيذي رقم 12-194، مؤرخ في 25 أبريل 2012، يحدّد كفايات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، ج. ر. ج. عدد 26، صادر في 3 ماي 2012.

395 - علي الغريان مولود، المرجع السابق، ص. 282.

396 - تنص المادة 81 من أمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، على: "يعلن نجاح المترشحين في مسابقة على أساس الاختبارات أو مسابقة على أساس الشهادات أو اختبار مهني من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الاستحقاق".

ثانيا: فرض إجراء التصريح بالامتلاكات على الموظفين

عزّز القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته آلية إجرائية تكشف عن نزاهة الذمة المالية للمكلفين بأداء الخدمات العمومية³⁹⁷، حيث أجبر المشرع الموظفين العموميين بموجب المادة 4 منه على التصريح بامتلاكاتهم، وذلك بالنص على: " قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الامتلاكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلتزم الموظف بالتصريح بامتلاكاته"³⁹⁸.

لقد صنّفت النصوص التنظيمية المؤطرة لذلك الالتزام الأشخاص الملزمين بالتصريح ضمن قسمين، هما: فئة الموظفين الساميين المنصوص عليهم في المادة 6 من قانون رقم 06-01، وفئة الأعيان العموميين الذين يشغلون مناصب عليا في الدولة³⁹⁹، وكذا المحدّد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية⁴⁰⁰. أمّا محلّ التصريح فيشمل جردا لكافة الامتلاكات العقارية والمنقولة التي يحوزها الموظف العمومي وأولاده القصر، وسواء كانت داخل حدود الدولة و/أو خارجها⁴⁰¹.

³⁹⁷ - قدّر المجلس الدستوري الفرنسي أنّ إلزام أعضاء البرلمان بواجب التصريح بالامتلاكات يعمل على تدعيم ضمانات نزاهة واستقامة هؤلاء، وبقي من الخلافات حول المصالح، انظر:

- D. C. C. F N° 2013- 675 DC du 9 octobre 2013, pour les déclarations d'intérêts et les déclarations de situation patrimoniale des membres du parlement, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 17/07/2019.

³⁹⁸ - المادة 4 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

³⁹⁹ - المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كليات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

⁴⁰⁰ - انظر: - قرار مؤرخ في 2 أبريل 2007، يحدد قائمة الأعيان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، ج. ر. ج. ج عدد 25، صادر في 18 أبريل 2007، معدل بقرار مؤرخ في 16 جانفي 2017، ج. ر. ج. ج عدد 30 صادر في 17 ماي 2017.

⁴⁰¹ - انظر:

- المادة 1/5 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

- المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج. ر. ج. ج عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

تكفل كذلك القانون الجزائري بتحديد كفاءات التصريح بالامتلاكات، وجعلها مزدوجة بين أحكام عامة يشترك فيها جميع الموظفين العموميين، وأخرى خاصة تختلف على حسب المركز الوظيفي للمصرّح⁴⁰²، حيث وحدّ القانون رقم 06-01 آجاله حين أخضع الملزمين باكتتاب ذمهم المالية للمواعيد نفسها، والتي تكون على مدار ثلاث فترات: عند بداية المسار المهني (التصريح الأولي)، كل زيادة معتبرة (التصريح التجديدي)، وكذا عند نهاية المسار المهني (التصريح النهائي)⁴⁰³، كما يتوافق المكتتبون أيضا من حيث محلّ التصريح الذي يشمل كل أموالهم المملوكة، وذلك بالإفصاح عنها وفق نموذج موحد يتضمن تمييزا بين الأملاك العقارية (مبنية أو غير مبنية)، المنقولة (مادية أو معنوية)، السيولة النقدية والاستثمارات والأملاك الأخرى، مع وجوب ذكر النظام القانوني وأصل وكذا طبيعة كل ملكية على حدى، ويتم إعداد هذا التصريح في نسختين يوقعهما السلطة المودع لديها والمكتتب، وتسلم نسخة منه لهذا الأخير⁴⁰⁴.

من ناحية أخرى، تتباين كفاءات التصريح بالامتلاكات بين المصرحين من حيث السلطة التي يودع لديها التصريح، وبذلك تختلف الإجراءات المتبعة للإفصاح والكشف عن الأملاك المعنية، إذ ينفرد الرئيس الأول للمحكمة العليا باستلام ودراسة تصريحات الإطارات السامية في الدولة المنصوص عليهم في الفقرة الأولى من المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وينشر محتوى تصريحات هؤلاء في الجريدة الرسمية للدولة، بينما تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته باختصاص مبدئي في تلقي تصريحات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بصفة دورية ومباشرة، إضافة إلى تسلمها بطريقة غير مباشرة لتصريحات الموظفين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وهم الشاغلين لمناصب

⁴⁰² - أفرد من جهته المشرع الفرنسي نواب البرلمان بأحكام قانونية خاصة تتعلق بالتصريح بامتلاكاتهم. راجع في ذلك:

-Loi organique N° 2013- 906 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique, J. O. R. F du 12 octobre 2013, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 12/02/2018.

⁴⁰³ - قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، المادة 4 منه تنص على: "يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، يحدّد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الدّمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول، كما يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة"

⁴⁰⁴ - انظر مرسوم رئاسي رقم 06-414، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، مرجع سابق.

عليا في الدولة الذين يكتتبون تصريحاتهم وفق الآجال المنصوص عليها في المادة 4 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته أمام السلطة الوصية، وكذا الموظفين المحدد قائمتهم بقرار من صادر عن سلطة الوظيف العمومي الملزمين بإيداع اكتتابهم أمام السلطة السلمية مباشرة⁴⁰⁵، ثم تتولى بعدها السلطة الوصية أو السلمية إحالة ملف التصريح إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁴⁰⁶.

ثالثا: إشهار القرارات الخاصة بالمسار المهني للموظفين وتبليغها

تنص المادة 96 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على: " يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية وتنتشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية".

يصنّف إجراء نشر وتبليغ القرارات الوظيفية كأداة رئيسية لترسيخ شفافية التسيير والتقييم الوظيفي داخل المرافق العامة، على اعتبار أنّ هذا الأسلوب يعدّ معيارا كاشفا ومجسدا لقرينة الإعلام الإداري، ويشكل دعامة هامة لتوضيح معالم سيرورة الحياة المهنية للموظفين، ناهيك عن كونه ضمانا فعلية تكفل ممارسة جملة من الحقوق التي يحتويها مبدأ الشفافية، ويأتي في صدارتها حق النفاذ إلى المعلومة بمختلف آلياته، وكذا حق الطعن مادام أنّ آجال سريان هذا الأخير يقترن نفاذها بتاريخ نشر أو تبليغ القرار الإداري.

الفرع الثاني:

ترشيد مسار الخدمة العمومية

أولت لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها اهتماما بالغ الأهمية لعلاقة الإدارة بالمواطن، ومن أنجع الحلول التي اقترحتها لإعادة الثقة المفقودة بين الطرفين هو تكوين ثقافة جديدة للمرفق

⁴⁰⁵ - أصدرت في هذا الخصوص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مذكرة تنظيمية رقم 15/04، صادرة في 19 أبريل 2015، تتعلق بكيفيات تسليم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التصريحات بالامتلاكات المكتتبه من طرف الموظفين العموميين المشار إليهم في مرسوم رئاسي رقم 06-415، منشورة على الموقع الرسمي للهيئة، المرجع السابق.

⁴⁰⁶ - انظر المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 06-415، يحدد كيفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

العمومي⁴⁰⁷، وقد تطوّرت فعلا هذه الثقافة لترتقي إلى سياسة مستديمة تصبو إلى حوكمة الأداء الإداري وترقية الخدمة العمومية⁴⁰⁸، إذ ثابرت الدولة الجزائرية على التكيف مع معايير ترشيد الخدمة العمومية⁴⁰⁹، حيث اكتسبت إجراءات الحصول على خدمة عمومية راقية صدى واسعا في النهج الإصلاحى للدولة، الذي عزم على إضفاء معالم الوضوح والشفافية على مسار استيفاء الخدمات العمومية⁴¹⁰، عن طريق تأطير الاستقبال والتوجيه (أولا)، التخلص من النقل البيروقراطي (ثانيا)، والتخلي بالجدية في الاستجابة لطلبات المواطنين واعتراضاتهم (ثالثا)، فضلا عن ضمان حقهم في تسبيب بعض القرارات الإدارية (رابعا).

أولا: تنظيم الاستقبال والتوجيه على مستوى الإدارات العمومية

يشكل إجراء الاستقبال المفتوح دعامة صلبة لترسيخ أسس الشفافية الإدارية⁴¹¹، بحكم أنه يرسى ما تقتضيه هذه الأخيرة من توضيح في الإجراءات وتيسير سبل الوصول إلى المعلومة، فهو يعمل على تذليل العراقيل التي تصدّ المواطنين عن ممارسة حقهم في الولوج إلى المعلومات الإدارية⁴¹²، كونه يتيح للجمهور التعرف مباشرة على التقنيات والعمليات الإجرائية المعمول بها إداريا، وفهمها واستيعابها.

407 - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 63، 64.

408 - لقد أصبح الحصول على خدمة عمومية ذات جودة فعالة من المبادئ المكفولة في النصوص الاتفاقية، إذ نصت المادة 1/7 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المرجع السابق، على: "1- يجب/ أن تتسم الخدمات العامة بالقدر الأقصى من الفعلية والفعالية وبالجودة العالية وأن تقدم بالطريقة الأكثر اقتصادا".

409 - حري بالتنكير أن المرسوم رقم 88-131 اهتم بتحسين الخدمة العمومية من خلال القسم الرابع منه الموسوم كالاتي: "التحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية"، انظر: المواد 21-30 من مرسوم رقم 88-313، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

410 - تجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستور لعام 2020 اهتم بصفة لافتة وغير مألوفة بترشيد الخدمة العمومية، حيث أكد أن الإدارة في خدمة المواطن، وألزمها بأداء الخدمة دون تماطل، كما أخضع توفير الخدمات إلى مبادئ المساواة، الاستمرارية، الإنصاف والتكيف، مع ضرورة ضمان الحد الأدنى من الخدمة. المادتان 26، 27 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

411 - POIRMEUR Yves, Op Cit, p. 193.

412 - بهاء أحمد سليم الأحمد، "الشفافية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 118/117، الرباط، 2014، ص. 253.

معالجة لظاهرة الاغتراب الإداري التي نقرت المواطنين من التعاطي مع الهيئات العمومية، أعربت السلطات المختصة في الدولة عن توجهها نحو جعل تدبير الاستقبال والتوجيه إجراء إلزاميا في هيئات القطاع العام (1)، ولقي بذلك هذا الإجراء اهتماما متناميا أضفى إلى عاصرته (2).

1. الإلزام القانوني بتنظيم الاستقبال والتوجيه في الإدارات العمومية

تم تبني إجراء الاستقبال والتوجيه كالتزام قانوني مفروض على جميع الهيئات والإدارات العمومية بموجب المرسوم رقم 88-131 الذي أفرد قسما خاصا بتنظيم " استقبال المواطنين "، حيث أوجب على الإدارة أن تهَيء فضاءا رحبا لاستقبال المواطنين وتوجيههم في مساعيهم المطلوبة، وتلتزم تبعا لذلك بتعميم هياكل الاستقبال، وعلى كل مصلحة أو هيئة معنية مراعاة خصوصيات مهامها وتحديد مواقيت مناسبة لاستقبال المواطنين وتكليفهم عناء التنقل بدون جدوى. والأهم من ذلك، أمّن المرسوم إجراء الاستقبال والتوجيه بمعالم الوضوح حين فرض على موظفي شبابيك الاستقبال أن يكونوا معروفين الهوية بارتدائهم بذلة موحدة الزي أو حملهم أي إشارة⁴¹³.

أعقب نفاذ المرسوم 88-131 وفي إطار تفعيل أحكامه صدور القرار المؤرخ في 4 سبتمبر 1988 الذي يحدّد شروط استقبال المواطنين في مصالح الجماعات المحلية وتوجيههم وإعلامهم⁴¹⁴، وحثّ هذا الأخير الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية على ضبط التدابير الضرورية لتسهيل استقبال المواطنين على مستوى مصالحهم⁴¹⁵، كما عزّز أيضا إجراء الاستقبال والتوجيه بموجب تعليمات رئاسية متعاقبة، لكن ما أعاب هذه التعليمات أنّها لم تلق تطبيقا فعالا على مستوى الإدارات العمومية، الأمر الذي دفع إلى إعادة النظر في وضعية الاستقبال العمومي.

⁴¹³ - المود 12، 13، 14، 28، 29 من مرسوم رقم 88-131، ينظم علاقة الإدارة بالمواطن، مرجع سابق.

⁴¹⁴ - قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988، يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، ج. ر. ج. ج. عدد 25، صادر في 8 سبتمبر 1988.

⁴¹⁵ - يشار أنّه تم كفالة حق المواطنين من ذوي الاحتياجات الخاصة في الإرشاد والإعلام، وذلك بإلزام الإدارات العامة بتسهيل وصولهم إلى وسائل الاتصال والإعلام لاسيما الأدوات الرقمية والوسائط الإلكترونية، انظر:

- الفصل الثالث من مرسوم تنفيذي رقم 06-455، مؤرخ في 11 ديسمبر 2006، يحدد كفاءات تسهيل وصول الأشخاص المعوقين إلى المحيط المادي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي، ج. ر. ج. ج. عدد 80، صادر في 11 ديسمبر 2011.

عموما يمكن القول أنّ إجراء الاستقبال والتوجيه بدأ يحظى بالعناية الفائقة⁴¹⁶، بعد صدور المنشور الوزاري المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية لعام 2012⁴¹⁷، الذي أوصى من خلاله باتخاذ تدابير فورية تتعلق بتحسين استقبال وتوجيه المواطنين وإعلامهم⁴¹⁸، فضلا عن التعليمتين الصادرتين عن الوزير الأول رقم 298⁴¹⁹ ورقم 321⁴²⁰ بشأن إصلاح الخدمة العمومية، والتزاما بها أصدر الوزير لدى الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية تعليمة رقم 82 تتعلق بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، حيث أدرجت هذه التعليمة تحسين الاستقبال والتوجيه ضمن التدابير الاستعجالية التي يتعين تنفيذها⁴²¹.

2. عصنة الاستقبال والتوجيه الإداري

سعت الإدارة الجزائرية إلى محاكاة تطوّر المعاملات الإدارية من النظام المكتبي إلى النظام الإلكتروني، وذلك بتطبيق هذا الأخير في ميدان الاستقبال والتوجيه، فأخذت تعتمد على الاستقبال الرقمي من خلال تخصيصها مواقع رسمية على شبكة الأنترنت، يتم تضمينها كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بالمصالح الإدارية المعنية، تختص بتوجيه المواطنين واستقبال طلباتهم، تحويلها، والرد عليها وفق نظام إلكتروني محيّن⁴²².

416 - تجدر الإشارة إلى أنّ منصب المكلف بالاستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية يصنّف في قائمة المناصب العليا لشعبة الإدارة العامة حسب المادة 92 من مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج. ر. ج. عدد 53، صادر في 28 سبتمبر 2011.

417 - منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2102، مؤرخ في 14 نوفمبر 2012، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية (غير منشور)، الملحق رقم 1، ص. 338-341.

418 - تم تأكيد شروط الكفاءة والتكوين لدى أعوان المكلفين بالاستقبال بموجب تعليمة الأمين العام رقم 6157، مؤرخة في 20 فيفري 2013، تتعلق بتعيين المكلفين بالإستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية على مستوى البلديات، الملحق رقم 2، ص. 342.

419 - تعليمة الوزير الأول رقم 298، مؤرخة في 22 سبتمبر 2013، تتعلق بإصلاح الخدمة العمومية (غير منشورة).

420 - تعليمة الوزير الأول رقم 321، مؤرخة في 20 أكتوبر 2013، تتعلق بإصلاح الخدمة العمومية (غير منشورة).

421 - تعليمة الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية رقم 82، مؤرخة في 11 نوفمبر 2013، تتعلق بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية (غير منشورة).

422 - بريق عمار، بن زغيي حنان، "الاستقبال والتوجيه في الجماعات المحلية: الخطوة الأولى في تحسين الخدمة العمومية"، مجلة آفاق للعلوم، عدد 8، جامعة الجلفة، 2017، ص. 330.

ثانيا: تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية

يندرج تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية ضمن أحد معالم تكريس شفافية الهيئات العمومية، على اعتبار أنه يجسد سياسة وضوح ومرونة العمل الإداري.

لقد حظي موضوع تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية بعناية خاصة في النظام الإداري الجزائري منذ الاستقلال، إذ كانت مساعي الدولة كثيفة بفعل حرصها على استحداث وتطوير هياكل مؤسساتية من بين أهدافها التخفيف من عبئ وثقل الشكليات الإدارية. لكن ما يمكن التعقيب عليه بخصوص تلك الجهود أنها ركزت على الجانب المؤسسي للتبسيط أكثر من الجانب القانوني، فالتبسيط الإداري لم يحظ بتكريس قانوني يمنحه القوة الإلزامية وطابع الشمولية، سوى ما تم إقراره بموجب منشورات وزارية وتعليمات رئاسية محتشمة⁴²³، إلى غاية إصدار المرسوم المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن الذي تبوأ بموجبه إجراء التبسيط الإداري مكانة قانونية خاصة.

تطبيقا لهذه الأحكام شهد تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية تطورا ملحوظا على المستويين القانوني والعملي، بيد التخلي عن تراكمات الملفات الإدارية (1)، والتوجه نحو رقمنة المعاملات الإدارية (2).

1. تخفيف العمل الإداري الوثائقي

مهّد المرسوم رقم 88-131 لتبسيط محتوى الملفات الإدارية ومسار دراستها من خلال إلزام الإدارات العمومية بالحرص على طلب عدد محدود من الأوراق والوثائق اللازمة لدراسة ملف معين⁴²⁴، مع وجوب عدم التماطل في إنجاز الخدمة الوثائقية سواء ما تعلق منها بدراسة ملف و/أو تسليم وثيقة، وذلك باتخاذ مجموعة من التدابير الضرورية التي أقرّها النص التنظيمي⁴²⁵.

ترجمت هذه الأحكام تدريجيا إلى تدابير عملية مقررة بموجب قرارات، ونصوص تنظيمية متباينة، إضافة إلى تواصل وتيرة إعادة هيكلة الإطار المؤسسي المرصود لتتمين وضبط مقاييس

⁴²³ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 161، 162.

⁴²⁴ - المادة 1/22 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁴²⁵ - للتفصيل راجع: المواد 22، 23، 24 من المرجع نفسه.

التبسيط الإداري، لكن تعاظم الإدارات العمومية عن الالتزام بتطبيق مضامين المرسوم رقم 88-131 جعل من التخلي عن ثقل وبطء الإجراءات الإدارية يسير بخطى متثاقلة على الصعيد العملي، إلى غاية صدور القانون رقم 06-01 الذي صنّف تبسيط الإجراءات الإدارية كأبرز معيار لترسيخ شفافية التدبير العمومي⁴²⁶، هذا ما أسفر عن إجراءات تنظيمية فعلية أحدثت القطيعة مع عهد العمل الإداري المثقل وثائقيا وإجرائيا⁴²⁷.

استمدّت معظم التدابير الهادفة إلى تبسيط الإجراءات والملفات الإدارية مرجعيتها من الاستراتيجية الحكومية المعتمدة لإصلاح الخدمة العمومية، هذا ما تؤكدته التعليمات الوزارية الصادرة في هذا الخصوص، ويقصد في ذلك تعليمة الوزير الأول رقم 298 التي صرّح عبرها أنّ تخفيف الإجراءات الإدارية والحد من الإجراءات البيروقراطية، وكذا المثابرة والسرعة في معالجة الملفات الإدارية يشكل السبيل الأنجع للتكفل بانشغالات المواطن بصفة دائمة، مستعجلة وشفافة⁴²⁸، لذا أعطى الوزير الأول في تعليمته الموالية رقم 321 الأولوية في التطبيق لمحور تبسيط الإجراءات وتخفيف الملفات، تحقيقا لمسعى الدولة في تجسيد مبادئ الشفافية والفعالية⁴²⁹.

2. الشروع في تطبيق نموذج الإدارة الإلكترونية

تعدّ الإدارة الإلكترونية نموذجا رائدا لتأصيل الشفافية الإدارية بمختلف أبعادها، استنادا إلى ما تخلقه البيئة الرقمية من فضاءات اتصال مستقلة، تطلق عبره كافة المعلومات والأخبار بصفة شاملة وسريعة⁴³⁰، مما يتيح للكافة الولوج إلى تلك الأطر المعرفية باطّراد وانتظام غير متناهيين.

⁴²⁶ - اعتبرت كذلك الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد تبسيط الإجراءات الإدارية أحد التدابير المساهمة في تعزيز الشفافية. انظر: المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

⁴²⁷ - للتفصيل راجع: حافظي سعاد، التنظيم الدستوري والقانوني للحقوق والحريات الأساسية في الجزائر وآليات كفالتها، دار هوم، الجزائر، 2018، ص. 289، 290.

⁴²⁸ - تعليمة الوزير الأول رقم 298، تتعلق بإصلاح الخدمة العمومية، مرجع سابق.

⁴²⁹ - تعليمة الوزير الأول رقم 321، تتعلق بإصلاح الخدمة العمومية، مرجع سابق.

⁴³⁰ - FORTAS Fatiha, « La E-administration un levier indispensable pour la modernisation de l'administration publique en Algérie », *Recherches économiques*, N° 16, Faculté de sciences économiques, commerciales et de gestion, Université de Blida, 2017, p. 58.

امتدت آثار التطور الرقمي إلى الإدارة الجزائرية، حيث شرعت الدولة في السنوات الأخيرة في التحول نحو التسيير الإلكتروني، وذلك بتأطيرها لمبادرة خاصة في هذا الشأن تجسدت في "مشروع الجزائر الإلكترونية"، الذي يرمي في جوهره إلى تبسيط تقديم الخدمة العمومية، مكافحة البيروقراطية بشتى أنواعها، تحقيق السياسة الجوارية عن طريق تقريب الإدارة من مواطنيها.

عرف مشروع الجزائر الإلكترونية تطبيقات مختلفة، ساهم بعضها في تطوير قطاعات كان قد شرع في عصرنتها قبل إقرار هذا المشروع كقطاع العدالة وقطاع البريد والمواصلات، كما عمل على تحديث قطاعات أخرى جديدة، من قبيل قطاع الداخلية والجماعات المحلية⁴³¹.

ثالثا: التزام الردّ على شكاوى المواطنين

يصنّف الردّ على شكاوى وتظلمات المواطنين كأحد القرائن المجسدة لشفافية التدبير الإداري، نظرا لمساهمته في إرساء سياسة الانفتاح والوضوح استنادا إلى المبررات والتفسيرات التي تقدمها السلطة الإدارية للمعني، مما يؤدي إلى تلاشي مظاهر الغموض واللبس المحيطة بالعمل الإداري، ويؤسّس للمواطن سلطة فهم تصرفات الإدارة ومواقفها⁴³².

صرّح المشرع بإجراء الردّ على شكاوى المواطنين كتدبير إلزامي⁴³³ لإضفاء الشفافية على تسيير الشؤون العمومية بموجب أحكام قانون 06-01⁴³⁴، بعدما كرّسه المرسوم رقم 88-131 كالتزام إداري مفعّل بواسطة أطر هيكلية خاصة، حيث تنص المادة 34 من ذات المرسوم على: "يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها.

⁴³¹ - عرف هذا القطاع تحولات رقمية عديدة، يذكر منها: مشروع "المواطن الإلكتروني"، عصرنة مصلحة الحالة المدنية من خلال إنشاء سجل وطني آلي، فضلا عن الشروع في العمل بالوثائق البيومترية، وكذا الاعتماد على عدّة وسائط رقمية إضافية للتكفل بانشغالات المواطنين وطلباتهم، كالبريد الإلكتروني، الرقم الأخضر، التسجيل الإلكتروني...

⁴³² - GARIN Aurobe, Le droit d'accès aux documents : En quête d'un nouveau droit fondamental dans l'Union Européenne, Editions A. Pedone, Paris, 2009, p. 39.

⁴³³ - جاءت أيضا مساعي الدولة في تفعيل إجراء الردّ على شكاوى المواطنين التزاما بتنفيذ بنود الميثاق الإفريقي لقيم الخدمة العامة والإدارة التي ألزمت الدول الأعضاء بوضع نظم وإجراءات اتصال فعلية بقصد تلقي مقترحات وشكاوى العموم. انظر: المادة 6 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المرجع السابق.

⁴³⁴ - انظر المادة 11 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

ولهذا الغرض تحدث هياكل في المستويين الوطني والمحلي تكلف على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين".

عمل كذلك النص التنظيمي المذكور أعلاه على ضمان شفافية إجراءات الطعن من خلال إجبار الإدارة على تضمين كل قرار تصدره ضد المواطن الإجراء والجهة أو السلطة الإدارية التي يمكن أن يوجه إليها الطعن المجاني، كما ينبغي أن يشير ذلك القرار عند الاقتضاء إلى أي سلطة أخرى أو وسيلة خاصة للرقابة مفتوحة أمام المواطن⁴³⁵.

حرص في هذا المسعى أيضا وزير الداخلية بموجب تعليمات متعددة على وضع حيز التنفيذ تدابير التكفل بشكاوى المواطنين، حيث أوصى الوزير بإنشاء خلايا على مستوى الولاية، والبلديات والدوائر تتكفل باستقبال عرائض المواطنين⁴³⁶.

اكتست آلية العرائض والإجابة عنها أهمية بالغة على مستوى نشاطات الوزارة الأولى، بيد إدراجها في تعليمات الوزير الأول كأهم المحاور التي يتعين تأطيرها بتدابير ملموسة بهدف تحسين الخدمة العمومية والتطلع لطموحات المواطنين وفق مساعي الشفافية والفعالية⁴³⁷.

وفي خطوة رائدة خصّ المؤسس الدستوري آلية العرائض بمكانة سامية في التعديل الدستوري لسنة 2020، من خلال تبنيها كحق دستوري مكفول للمواطن بمقتضى المادة 77 التي تنص: " لكل مواطن الحق في تقديم ملتمسات إلى الإدارة بشكل فردي أو جماعي لطرح إنشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقه الأساسية.

435 - المادة 36 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع نفسه.

436 - للتفصيل: انظر منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2102، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، مرجع سابق.

437 - انظر: - تعليمة الوزير الأول رقم 298، تتعلق بتحسين الخدمة العمومية، مرجع سابق.

- تعليمة الوزير الأول رقم 321، تتعلق بتحسين الخدمة العمومية، مرجع سابق.

- تعليمة الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية رقم 82، بخصوص تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، مرجع سابق.

يتعين على الإدارة المعنية الرد على الملتزمات في أجل معقول". كما دعم المؤسس الدستوري هذه القاعدة بنص المادة 3/26 التي تلزم الإدارة بتعليل قراراتها التي تصدرها كرد للطلبات المقدمة إليها⁴³⁸، فقد تكون هذه الأخيرة عبارة عن شكاوي وتظلمات.

رابعاً: إخضاع بعض القرارات الإدارية لإجراء التسبب الوجوبي

كشفت متطلبات الديمقراطية الإدارية عن مساوئ قاعدة عدم تعليل الإدارة لقراراتها السائدة في عهد الانغلاق الإداري⁴³⁹، والتي تحول دون إدراك المواطن لحقيقة أسباب إصدار قرارات الإدارة⁴⁴⁰، فقد عمدت التشريعات الداخلية والاجتهادات القضائية للدول إلى إقرار مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية كضمانة كاشفة لنزاهة الإدارة ومصادقيتها.

يعدّ الأصل في القانون الجزائري عدم تسبب القرار الإداري إلاّ ما استثني بنص قانوني، حيث جاء تكريس التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية متناثراً بين عدة نصوص تشريعية وتنظيمية، تظهر أهمها في : القرارات الإدارية المتضمنة رفض طلب اطلاع المواطن على الوثائق الإدارية⁴⁴¹، القرارات الإدارية المتعلقة برفض منح الاعتمادات والتراخيص، قرارات المجال التأديبي، القرارات المتعلقة بمجال الصفقات العمومية، وكذا بعض قرارات الرقابة الوصائية⁴⁴².

438 - انظر: المادة 3/26 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

439 - للتفصيل في مبررات تبني قاعدة عدم التسبب، راجع: محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة، القاهرة، 1996.

440 - داهل وافية، " تسبب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا "، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 11، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017، ص. 29.

441 - انظر:

- المادة 10 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

- المادة 6 من قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988، يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، مرجع سابق.

- المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 16-190، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مرجع سابق.

442 - للتفصيل راجع: بوفراش صفيان، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015، ص. 162-195.

كرّس كذلك المشرع مبدأ التسبب بشكل نسبي في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي فرض على الإدارات العمومية الالتزام بتسبب قراراتها الصادرة في غير صالح المواطنين كسبيل لبلوغ التسيير الشفاف للشأن العمومي⁴⁴³. كما تعزّز هذا الموقف أيضا بمقتضى نص اتفاقي، بحكم مصادقة الجزائر على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة الذي حمل هو الآخر الإدارة العمومية على تعليل كافة قراراتها المتخذة بخصوص المستخدمين وتبليغها إيّاهم⁴⁴⁴.

من جهة أخرى، حاول المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لعام 2020 إقرار مبدأ التسبب الوجوبي بشأن القرارات الإدارية المقترنة بطلب، من خلال نصه في المادة 3/26 من الدستور على: "تلتزم الإدارة بردّ معلّل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري".

443 - المادة 11 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

444 - المادة 2/6 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مرجع سابق.

المبحث الثاني:

تطور ضمانات مبدأ الشفافية في القانون الجزائري

ساهم المركز القانوني الراهن الذي يتبوّؤه مبدأ الشفافية في المنظومة القانونية السارية المفعول في توسيع دائرة الضمانات المحيطة به⁴⁴⁵، فالارتقاء بأطر الشفافية إلى حقوق أساسية منصوص عليها في القانون الأسمى للدولة وقر لها حماية دستورية خاصة في التعديل الدستوري الأخير الذي ينص في مادته 34 على: " تُلزم الأحكام الدستورية ذات الصلة بالحقوق الأساسية والحريات العامة و ضماناتها، جميع السلطات والهيئات العمومية"⁴⁴⁶.

فضلا عن هذا، يؤدي إدراج قرائن الشفافية في قواعد الدستور إلى جعلها مكفولة بأهم ضمانات دستورية تصون القيمة السامية لتلك الأطر⁴⁴⁷، والتي تتمثل في الرقابة على دستورية القوانين، لأن هذه الآلية تعمل على كفالة احترام النصوص القانونية المتدرجة في الهرم القانوني للقواعد الدستورية ذات الصلة بمبدأ الشفافية وعدم مخالفة أحكامها⁴⁴⁸، وبذلك يسهم هذا النوع من الرقابة في ضبط المعايير التشريعية التي تصدّ الإدارة عن التعسف في استعمال سلطاتها⁴⁴⁹.

يشكل كذلك الضمان الدستوري لمبدأ حياد الإدارة دعامة متينة لتوطيد أسس الشفافية، بحكم تأصيل التزام الحياد على مقومات الموضوعية والنزاهة التي تعدّ عناصر جوهرية تنضوي ضمن المغزى العام لمبدأ الشفافية.

⁴⁴⁵ - GERVAIS Marie, Op Cit, p. 218.

⁴⁴⁶ - المادة 1/34 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁴⁴⁷ - يشاد في هذا المضمار بالدور الفعال للمجلس الدستوري الفرنسي في حماية مبدأ الشفافية قانونا ومؤسساتيا، للتفصيل أكثر في ذلك راجع:

- AUBIN Emmanuel, « La protection constitutionnelle de la transparence administrative », Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel, N° 59, 2018, www.conseil-constitutionnel.fr, pp. 35-45.

⁴⁴⁸ - يستشهد في هذا الإطار بتدخل المجلس الدستوري الذي طلب إعادة صياغة نص المادة 16/139 من قانون عضوي رقم 10-16 المتعلق بالانتخابات لعدم توضيحها كيفية تصريح المترشح لرئاسة الجمهورية بممتلكاته، واعتبرها بذلك مخالفة لأحكام المادة 87 من الدستور التي أوجبت أن يكون التصريح " علنيا ". رأي رقم 02/ ر. ق. ع / م. د/16 مؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج. ر. ج. ج. عدد 50، صادر في 28 أوت 2016.

⁴⁴⁹ - ALHAJ EMBARAK Husam, Op Cit, p. 332.

علاوة على ما تقدم، يتميز مبدأ الشفافية باستفادته من ضمانات رقابية متعددة، مادام أنّ المشرع الجزائري تبناه كالالتزام ومبدأ إداري، وبذلك تسري عليه بقوة القانون جميع أصناف الرقابة التي تمارس سواءً على الهيئات الإدارية أو تصرفاتها أو أعوانها (المطلب الأول).

تضافرت الامتيازات الرقابية الضامنة لمبدأ الشفافية مع الجهود الملموسة للتجربة الجزائرية الفتية في مسعى مكافحة الفساد عبر النهوض بركائز الشفافية، والتي عملت على مأسسة إطار هيكلي فاعل في ترسيخ دعائم الشفافية والمثابرة على تعزيز مقتضياتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

تحسين مبدأ الشفافية بتسليط الرقابة على الإدارة

تصبو الدولة الحديثة إلى تحقيق دولة القانون، وترسيخ مبدأ المشروعية كضمان أساسي لتجسيد العدالة بين جميع مكونات الدولة، ولبلوغ هذا المبتغى يجب أن تكون هناك صرامة ومتابعة دورية ومستمرة لجميع التصرفات والأعمال التي تباشرها الأجهزة التنفيذية للدولة، هذا ما يوصف بممارسة الرقابة على الهيئات الإدارية⁴⁵⁰.

استنادا إلى ذلك الدور يستتبط مدى مساهمة الرقابة على أعمال الإدارة في حماية مبدأ الشفافية، حيث يتأكد بشكل بيّن أثرها في تدعيم أطر الشفافية، نظرا لما تتطلبه ممارسة الرقابة من مراعاة الموضوعية والتحلي بالنزاهة، هذه الشروط التي تمثل أهم عناصر الشفافية.

يجد محتوى هذه التوطئة أساسه في القانون الجزائري الذي أحاط الإدارة العمومية بتدابير رقابية متعددة، فإذا كانت الرقابة الإدارية هي النموذج الأكثر ملازمة للنشاط الإداري، مما يجعلها تمارس تلقائيا على مقتضيات الشفافية (الفرع الأول)، فإنّ الرقابة القضائية التي لا غنى عنها في ترشيد أداء الإدارة سيكون لها الدور فعال في تحسين أطر الشفافية الإدارية (الفرع الثاني).

450 - سويقات أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015، ص. 45.

الفرع الأول:

تفعيل مبدأ الشفافية في إطار تزامن أصناف الرقابة الإدارية

تتسم الرقابة الإدارية بمميزات خاصة كقيمتها الصنف الرقابي الأكثر تعمقا في صميم النشاط الإداري، مما يرتقي بها إلى ضمانة مانعة تحدّ من استثناء السلوكيات الإدارية الفاسدة التي تخلفها البيروقراطية، حيث تتصف هذه الرقابة بأنها الضابط الأولي الذي يمحصّ مقاييس النشاط الإداري، كما أنها تمارس بشكل تلقائي وميداني من دون التقيد بإجراءات الطلب الاستباقي⁴⁵¹، هذا ما أضفى عليها مميزات المرونة والبساطة والشمولية، وبذلك فهي تسمح للهيئات الرقابية المختصة بتوسيع مجال تدخلها عند مراقبة الأعمال التي يتخذها الجهاز الإداري، فضلا عن تمكينها الإدارة المعنية من العدول عن أخطائها في الوقت المناسب باتخاذ تصرفات بديلة.

على أساس تلك الخصوصيات، يمكن اعتبار مبدأ الشفافية أحد العناصر التي تسعى أساليب الرقابة الإدارية إلى كفالتها في آن واحد، لأنّ تأسيس آلية الشفافية كقاعدة مفروضة في مجريات التدبير الإداري جعلها تنصدر قمة الركائز الجديّة التي يتعيّن عدم الظفر بمعايينتها سواء على مستوى الرقابة الإدارية الذاتية (أولا) أو المالية (ثانيا).

أولا: كفالة الرقابة الإدارية الذاتية لمبدأ الشفافية

تنضوي الرقابة الإدارية الذاتية ضمن الصنف الكلاسيكي للنظام الرقابي، لكن هذا لا ينقص من فعاليتها⁴⁵²، إذ تبقى تشكل مفصلا مهما من مفاصل العمل الإداري، بيد أنّها تلازمه، فعلى أساسها تجد الإدارة نفسها في حالة خضوع لمتابعة ومساءلة دائمة عن مدى احترامها لقواعد وأسس الترشيح الإداري، وفي صدارتها مبدأ الشفافية الذي يقتضي أن تكون الرقابة مستمرة وآنية⁴⁵³.

⁴⁵¹ - VELLE Y Serge, Droit administratif, 6^{ème} édition, VUIBERT, Paris, 2007, p.90.

⁴⁵² - لقد أقر المرسوم رقم 88-131 هذا النوع من الرقابة بالنص على: " يجب على الإدارة أن تمارس رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها وانضباطهم، ويجب أن تتأكد دوما بأنهم يضطلعون بمهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراما دقيقا". المادة 7 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁴⁵³ - GRIMMELIKHUIJSEN Stephan, Op Cit, p. 58.

تتعدد صور هذا النوع من الرقابة بحسب المعيار أو الغاية من تحريكها، فقد تكون سابقة أو لاحقة، وقد تتخذ شكل رقابة رئاسية أو وصائية، لكن مهما تباينت أشكال الرقابة الداخلية إلا أنّ تشخيص آثارها في مجال حماية معالم الشفافية الإدارية في الدولة يكشف عن دورها المزدوج في تحصين مبدأ الشفافية، وهو ما يظهر من خلال مساهمتها الاحترازية في ضمان التقيد بمقتضيات ذلك المبدأ (1)، فضلا عما تنطوي عليه من تدابير ردعية تتخذ في حالة الإخلال بموجباته (2).

1. الطابع الوقائي للرقابة الإدارية الذاتية في حماية مبدأ الشفافية

يُلتمس المدّ الوقائي للرقابة الذاتية اتجاه مبدأ الشفافية من خلال فحص هذا النوع من الرقابة لمشروعية العمل الإداري، فمبدأ المشروعية يقضي في معناه الواسع والشامل بوجود خضوع جميع السلطات والهيئات في الدولة إلى القواعد القانونية المطبقة فيها على اختلاف تدرجها⁴⁵⁴، وكما هو مبين آنفا أنّ مبدأ الشفافية اكتسب قيمة قانونية وقوة إلزامية من خلال تكريسه عليه قانونا كأساس مفروض التطبيق في كنف الإدارة العامة، وبالتالي لا ريب أن تحرص الرقابة الذاتية على ضمان تطبيقه الفعلي وتصون احترام قرائنه.

لا يقتصر منظور الطابع الوقائي للرقابة الذاتية على البحث والتدقيق في الجانب القانوني والمشروع للعمل الإداري فقط، إنّما تمتدّ أيضا أبعادها لتتحرى عن مدى تكيّف تنظيم الجهاز الإداري وتسييره مع الأهداف المنشودة، ومن بينها التدبير الإداري الشفاف، وهو ما يمكن أن يصطلح عليه بالتدخل الايجابي لهيئات الرقابة الإدارية عن طريق إصدارها لتوصيات وتعليمات أو اتخاذها جملة من التدابير التي ترمي إلى تقييم الأداء الفعلي وفقا لمعايير موضوعية وشفافة⁴⁵⁵.

2. الرقابة الإدارية الذاتية: آلية ردعية لحماية أطر الشفافية

توصف الرقابة الإدارية الردعية بأنها رقابة تصحيحية زجرية، كونها تمارس الضغط والإكراه على الوحدات الإدارية من أجل تصحيح مواطن الخلل وسدّ مكامن القصور المثبّطة لشفافية النشاط الإداري.

454 - بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص. 65، 66.

455 - سويقات أحمد، المرجع السابق، ص. 18.

يجد هذا الأسلوب الرقابي ضالته في القانون الجزائري من خلال أفراد المشرع إجراءات وسلطات خاصة لمجابهة تردّي الإدارة عن التقيّد بواجباتها ومنها الالتزام بالشفافية، حيث اعترف للمتضرر بحق رفع طعن إداري أمام الهيئات الرقابية المختصة (أ)، عطفًا على تفعيله للاختصاص الرقابي لهذه الأخيرة من خلال إسنادها صلاحية توقيع الجزاء ضد الإدارة عن كل مخالفة بادرة منها بخصوص ذلك (ب).

أ. ارتباط الرقابة الإدارية الذاتية بآلية الطعن الإداري

تتبع إجراء التظلم الإداري مكانة هامة في القانون الجزائري، على اعتبار أنّه يستمدّ أساسه القانوني من قواعد قانونية متباينة بين نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية عامة أو خاصة⁴⁵⁶، منها المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن الذي أولى له عناية خاصة، إذ خصّص قسما كاملا بعنوان " وسائل الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن " وأقرّ بموجبه أحكاما صارمة من شأنها كفالة ذلك الحق للمواطنين، يذكر منها المادة 37 منه التي تنص على: " يحق للمواطن أن يحتجّ على الإدارة بالتعليمات، والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها، وفي هذا الإطار يجب أن تبلغ للمواطن أي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده". علاوة على رصده آليات مؤسساتية تضم هياكل مستحدثة على المستويين المحلي والوطني تكلف بدراسة عرائض المواطنين في هذا المضمار⁴⁵⁷، كما وسّع المرسوم ذاته من كيفيات تقديم الطعن الإداري الذي يمكن أن يكون فرديا أو جماعيا، حيث تنص المادة 38 من المرسوم نفسه على: " يمكن للمواطنين أن يكتلوا في جمعية طبقا للتشريع الجاري به العمل بغية الدفاع عن أهداف مشتركة أو منفعة عامة"⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ - يذكر في هذا الصدد على سبيل المثال مرسوم رئاسي رقم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مرجع سابق، والذي كرس حق المتعهدين في الطعن أمام لجنة الصفقات العمومية المختصة بموجب المادة 82 منه التي تنص على: "زيادة على حقوق الطعن المنصوص عليها في التشريع المعمول به، يمكن للمتعهد الذي يحتجّ على المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه أو إعلان عدم جدوى أو إلغاء الإجراء، في إطار طلب العروض وإجراء التراضي بعد الاستشارة، أن يرفع طعنا لدى لجنة الصفقات المختصة".

⁴⁵⁷ - المادة 2/34 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁴⁵⁸ - المادة 38 من المرجع نفسه.

إلى جانب أحكام المرسوم السالف الذكر، عرف أسلوب التظلم الإداري تكريسا أكثر إجمالا وتفصيلا في قانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية⁴⁵⁹.

ب. صلاحية هيئات الرقابة الداخلية في توقيع الجزاءات الإدارية

يظهر الطابع الردي للرقابة الذاتية في اضطلاع السلطات الإدارية الرقابية باختصاص توقيع الجزاءات الإدارية المرخص بها قانونا، وتتمثل هذه الأخيرة في مختلف أوجه الضغط والإكراه المتخذة ضد الوحدات الإدارية بكيانها وأعمالها وكذا العقوبات التأديبية المسلطة على أشخاصها، كسبيل لإخضاع الأداء الإداري لضوابط الصرامة ومعالم التسيير العمومي الرشيد، والذي أضى مبدأ الشفافية يشكل أهم روافده، وبالتالي من المنطقي أن يكون هذا المبدأ مشمولا بالحماية التي يمكن أن يوفرها ذلك النمط الرقابي، ويتأكد هذا الطرح باستقراء أحكام المرسوم المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطنين وبالتحديد نص المادة 40 منه التي نصت على: "يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من المعاش في حالة اعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين..."⁴⁶⁰.

يعود اختلاف نوعية الجزاء الإداري الذي تسلطه هيئات الرقابة الذاتية إلى تباين طبيعة هذه الرقابة بذاتها، فإذا كانت هذه الأخيرة رئاسية فهي تخول للرئيس اتخاذ إجراءات ردية تمس إما شخص المرؤوس وذلك بتأديبه⁴⁶¹ أو عزله، وقد تنصب على أعماله وهذا عبر تعديلها، إلغائها أو سحبها. أما إذا كانت الرقابة وصائية فإنّ مظهرها الردي ينعكس في جزاءات الإبطال أو الحلول بالنسبة للعمل المحلي، إلى جانب عقوبات التوقيف والإقالة والإقصاء بالنسبة للمنتخبين المحليين، فضلا عن إمكانية حلّ الهيئة المحلية بهيكلها.

⁴⁵⁹ - المادة 830 من قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. ج عدد 21، صادر في 23 أبريل 2008.

⁴⁶⁰ - المادة 40 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁴⁶¹ - المادة 165 من أمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، تنص على: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية....".

ثانيا: الجدوى الرقابية لهيئات الرقابة الإدارية المالية في تجسيد مبدأ الشفافية

فرض توجه الدولة الجزائرية نحو مجابهة ظاهرة الفساد باعتماد أطر الشفافية، إلى تنمية دور المؤسسات الخارجية للرقابة المالية في هذا المجال، لاسيما بعد صدور تعليمية رئيس الجمهورية رقم 3 لسنة 2009 التي حثت على تنشيط صلاحيات تلك الهيئات في سبيل تطهير المالية العامة من المناورات الفاسدة، وبهذا اكتسب مجلس المحاسبة الصلاحية الدستورية في حماية مبدأ الشفافية (1)، إلى جانب الدور الإيجابي للمفتشية العامة للمالية في الكشف عن الخروقات المالية (2).

1. مجلس المحاسبة: مؤسسة دستورية أصيلة في تطوير مبدأ الشفافية

يكيّف مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة الخارجية اللاحقة على المال العام، تم استحداثه بموجب المادة 190 من دستور 1976⁴⁶²، وطوّره دساتير الدولة المتعاقبة، حيث ساهم دستوري 1989 و1996 في بسط رقابته على جميع مرافق الدولة، وذلك بالنص على: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".⁴⁶³

لكن بصدور التعديل الدستوري لعام 2016 أنبأ المؤسس الدستوري عن خطوة قيّمة افتكّ على إثرها مجلس المحاسبة دورا مباشرا في تلمين شفافية ورشادة التسيير المالي بموجب المادة 192 منه⁴⁶⁴، وهو ما استقر عليه التعديل الدستوري الأخير بالنص على: "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

⁴⁶² - المادة 1/190 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، مرجع سابق، تنص على: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها".

⁴⁶³ - انظر : - المادة 160 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، مرجع سابق.

- المادة 170 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁴⁶⁴ - المادة 2/192 من المرجع نفسه.

يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وايداع الحسابات⁴⁶⁵.

يعد هذا النص الدستوري ترقية لما كان مكرسا في القوانين الدنيا⁴⁶⁶، إذ أسفرت الجهود التشريعية المبذولة في هذا الشأن، عن تجاوز صلاحيات المجلس مجرد الكشف والإفصاح عن واقع التدبير المالي (أ)، إلى حدّ المشروعية في إقرار جزاءات عن المساءلة (ب).

أ. فاعلية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة في تجسيد مظاهر العننية

تجاوز المشرع في الأمر رقم 95 - 20⁴⁶⁷ الحصر القانوني الذي قيّد اختصاصات مجلس المحاسبة وسلطاته، بيد أنّ هذا النص التشريعي عمل على إعادة الاعتبار الوظيفي للمجلس من خلال تعميق مجاله الرقابي⁴⁶⁸، فضلا عن جعل إجراءاته الرقابية تساهم في ترسيخ جوهر الشفافية عبر إشهار تقاريره السنوية، حيث يتجلى أهم مؤثر سعى المشرع من خلاله إلى إسناد مجلس المحاسبة الدور المحوري في ترقية مبدأ الشفافية وتفعيله، في إخضاع التقارير السنوية التي يحزرها المجلس إلى إجراء النشر⁴⁶⁹.

465 - المادة 2/199 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

466 - حريّ بالتنويه أنّ الاختصاص الدستوري لمجلس المحاسبة في مسعى تعزيز الشفافية وترشيد المالية العامة تم تأكيده وتأييده أيضا بموجب رأي المجلس الدستوري الصادر في نفس السنة والذي أكد أنّ " غاية مجلس المحاسبة هي العمل على تحقيق الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية "، انظر رأي رقم 01-16 ر ت د/ م د، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص. 28.

467 - أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج. ر. ج. ج. عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، معدل ومتمم بأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. ج. ج. عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010، تنص المادة 3 منه على: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكولة إليه. وهو يتمتع بالاستقلال الضروري، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله".

468 - لا تقتصر رقابة مجلس المحاسبة على مظهر معين من مظاهر تسيير المال العام، إنّما اكتست طابع الشمولية الذي مدّ من نطاق ممارستها لثُطال جميع أوجه النشاط المالي التابع للهيئات الخاضعة لمعايناته، حيث يختص المجلس بممارسة ثلاثة أصناف من الرقابة: مراقبة " نوعية التسيير"، "مراجعة الحسابات"، " رقابة الانضباط"، انظر: المواد 69-101 من المرجع نفسه.

469 - المادة 16 من المرجع نفسه.

ما ينبغي الإشارة إليه بالنسبة لإجراء النشر أنه اكتسب مكانة مميزة في التعديل الدستوري الأخير، حيث عمل المؤسس الدستوري على إقراره في صلب أحكام الدستور، كما أنه تجاوز إشكالية الجهة المختصة باستنفاذه، وهذا بالنص على: " يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية. ويتولى رئيس المجلس نشره"⁴⁷⁰.

ب. الأثر الردعي لرقابة مجلس المحاسبة

اعترف المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة جملة من السلطات التي من شأنها تفعيل وظيفته الرقابية، حيث ارتقى في إطار الأمر رقم 95 - 20 برقابة مجلس المحاسبة إلى رقابة زجرية ترمي إلى مجابهة الأعمال غير النزیهة ومحاصرتها، عبر اتخاذ تدابير ردعية تتمثل - من ناحية- في توقيع الجزاءات المالية المقررة قانونا، حيث تتباين هذه الأخيرة بين غرامات مالية وتهديدية يختلف مقدارها حسب جسامة المخالفة المرتكبة⁴⁷¹.

من ناحية أخرى، يتمتع مجلس المحاسبة بأثر ردعي غير مباشر يستنبط من خلال صلاحيته في إشعار الأجهزة التي خولها القانون اختصاصا حصريا في متابعة ومعاقبة مرتكبي المخالفات التي يثبتها المجلس أثناء تحقيقاته، إذ يلتزم هذا الأخير بالإعلام الفوري لمسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية عن كل ما عاينه من وقائع وأحداث تلحق أضرارا بالخرينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابته⁴⁷².

حرصا على عدم إهدار المتابعات الجزائية، فرض المشرع على مجلس المحاسبة إحالة الملف إلى النائب العام المختص إقليميا كلما لاحظ وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا، إلى جانب إعلام وزير العدل بذلك، وكذا الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها⁴⁷³.

470 - المادة 4/199 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

471 - انظر المواد 61، 63، 68/2، 86، 88، 89، 91 من أمر رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

472 - المادتان 24، 25 من المرجع نفسه.

473 - المادتان 27، 86/3 من المرجع نفسه.

ناهيك عن هذا، أضاف التعديل الأخير للأمر رقم 95-20 امتيازاً آخر لمجلس المحاسبة يتمثل في تحريك الدعوى التأديبية وفقاً لنص المادة 27 مكرر الذي ينص: "إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية...، فإنه يبلغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع...".

حريّ بالإشارة إلى أنّ المؤسس الدستوري في تعديل 2020 ارتقى بالإطار القانوني لمجلس المحاسبة، وذلك بالإحالة إلى القانون العضوي لتنظيم عمله واختصاصاته، والجزاء المترتبة عن تحرياته، ناهيك عن تأطيره لعلاقات المجلس بالهيئات الأخرى للرقابة ومكافحة الفساد⁴⁷⁴.

2. الرقابة الكاشفة للمفتشية العامة المالية

استُحدثت المفتشية العامة للمالية كجهاز رقابي دائم ينشط تحت وصاية السلطة السلمية لوزير المالية في ميدان الرقابة الخارجية البعيدة المفروضة على تسيير الأموال العمومية⁴⁷⁵. بمقتضى المرسوم رقم 80-53، الذي استمر تطبيقه إلى غاية 6 سبتمبر 2008.

ينوّه إلى أنّ استقراء النصوص القانونية المؤطرة لصلاحيات المفتشية العامة للمالية يعكس عدم التصريح بدورها فيما يخص حماية شفافية تسيير المال العام، بالرغم من أنّ تحيين إطارها القانوني تم بعد صدور قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي عالج هذا النوع من التدبير، وأكد على ضرورة التزام الشفافية في جميع الإجراءات السابقة واللاحقة على تنفيذ العمليات الإحصائية والمالية، لكن هذا لا ينفى على الإطلاق الأثر الفاعل لهئية المفتشية العامة للمالية في الكشف عن مدى الالتزام بضوابط المالية العامة ومن أهمها قيد الشفافية، وهذا بالنظر إلى توسيع صلاحياتها الرقابية.

⁴⁷⁴ - المادة 6/199 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁴⁷⁵ - مرسوم رقم 80-53، مؤرخ في 1 مارس 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج. ر. ج. عدد 10، صادر في 4 مارس 1980، ملغى (ما عدا المادة الأولى منه التي تنص على: "تحدث هيئة للمراقبة، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية") بموجب مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج. ر. ج. عدد 50، صادر في 7 سبتمبر 2008.

يتسع المجال الرقابي للمفتشية العامة للمالية ليطغى على كافة الهيئات والأعمال المرتبطة بالتسيير المالي والمحاسبي في الدولة⁴⁷⁶، كما تتنوع مهامها الرقابية، والتي يمكن بلورة أهمها في صلاحية التقييم والتدقيق، وكذا مهمة التحقيق وإجراء الخبرات⁴⁷⁷، ولعل أهم ما يساهم في تفعيل نشاطها الرقابي، يتمثل في إسقاط موجبات السرية الإدارية عن تدخلاتها⁴⁷⁸.

الفرع الثاني:

الرقابة القضائية: حصانة مانعة لإهدار مبدأ الشفافية

يُشهد لدستور 1996 بالدور المحوري في ترسيخ رقابة القضاء على تصرفات الإدارة من خلال التصريح بذلك في نص المادة 143 منه: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية". فضلا عن اعتناقه لنظام الازدواجية القضائية بتأسيسه " لمجلس الدولة " كهيئة عليا مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، مع الإشارة أنّ هذه الأخيرة عرفت تطورا نوعيا في التعديل الدستوري الأخير باستحداث المؤسس الدستوري " المحاكم الإدارية للاستئناف"⁴⁷⁹ بموجب المادة 179/2 التي تنص: " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية"⁴⁸⁰.

أكثر من هذا، اعترف المؤسس الدستوري بمهمة السلطة القضائية في حماية الحقوق والحريات الأساسية طبقا للدستور⁴⁸¹، ومن هذا الموقف يستنبط أنّ الحقوق والحريات المتصلة بمبدأ الشفافية تكون محفوفة بضمانة الرقابة القضائية على اختلاف أنواعها، الإدارية (أولا) والعادية (ثانيا).

⁴⁷⁶ - المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

⁴⁷⁷ - إلى جانب هذا تضطلع المفتشية العامة للمالية بمهام أخرى. للتفصيل أكثر حولها راجع: المادة 4 من المرجع نفسه.

⁴⁷⁸ - انظر: المادة 17 من المرجع نفسه.

⁴⁷⁹ - لقد أسس المشرع 6 محاكم إدارية للاستئناف، تقع مقراتها ب: الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، تامنغست، بشار.

المادة 8 من قانون رقم 07-22، مؤرخ في 5 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، ج. ر. ج. ج عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

⁴⁸⁰ - المادة 179/2 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁴⁸¹ - المادة 164 من المرجع نفسه، تنص على: " يحمي القضاء المجتمع وحريات وحقوق المواطنين طبقا للدستور ".

أولاً: القاضي الإداري: فاعل محوري في حماية مقتضيات الشفافية الإدارية

يضطلع القاضي الإداري بالاختصاص الأصلي والمبدئي في مباشرة الرقابة على تصرفات الإدارة وتكييفها مع مقتضيات المشروعية، فيؤدي بذلك القاضي الإداري دوراً بالغاً في صون مبدأ الشفافية، مادام أنّ هذا الأخير ينطوي على جملة من الحقوق والالتزامات الناشئة عن علاقات الإدارة بالمتعاملين معها.

ما يُنبئ عن فاعلية الرقابة التي يباشرها القاضي الإداري في هذا الشأن، هو توسيع صلاحياته في تدارك الخروقات التي تحيد عن ركائز الشفافية (1)، علاوة على منحه وسائل قانونية خاصة لحمل الإدارة على الوفاء بالتزاماتها القانونية والقضائية (2).

1. إثراء دور القاضي الإداري في تقدير الشفافية الإدارية

شكّل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية منعرجاً حاسماً في الارتقاء بالقاضي الإداري إلى حامي طبيعي لحقوق وحريات الأفراد، وهذا من خلال تنويع صلاحياته ومدّها إلى احتواء شتى الحالات، مع إضفاء طابع المرونة عليها، مما يجعلها متكيفة وقابلة للاستيعاب كافة الالتزامات الإدارية المستحدثة، وعلى رأسها التزام الإدارة بالخضوع لركائز الشفافية. فالقاضي الإداري يحظى بسلطات واسعة لحماية أطر ذلك المبدأ سواء بموجب اختصاصه الموضوعي (أ) أو الاستعجالي (ب).

أ. مرونة الدور الرقابي لقاضي الموضوع في تفعيل مقتضيات الشفافية الإدارية

تتحدد سلطات القاضي الإداري في هذا الإطار وفقاً لنطاق الاختصاص النوعي لهيئات القضاء الإداري السارية قواعدها تشريعياً، حيث حدّدت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية اختصاص المحكمة الإدارية كدرجة قضائية ابتدائية كما يلي: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية....

2- دعاوى القضاء الكامل،

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.⁴⁸² بينما يعتبر مجلس الدولة⁴⁸³ كأول وآخر درجة في الدعاوى الإدارية المذكورة في المادة 901 من القانون ذاته التي تنص: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"⁴⁸⁴.

استنادا إلى معايير ذلك الاختصاص يجوز اذن الاحتكام إلى القاضي الإداري عبر تحريك دعوى الإلغاء (أ-1)، أو دعاوى القضاء الكامل (أ-2)، من أجل توفير حماية وتعزيزات قضائية شاملة لشتى عناصر الشفافية الإدارية.

أ.1. دعوى الإلغاء كأداة ضامنة للحقوق المتصلة بمبدأ الشفافية

تستنبط المساهمة الفاعلة لدعوى الإلغاء في مجال تأمين الشفافية الإدارية⁴⁸⁵، من حيث أنّ صاحبها يلتمس إعادة النظر في قرار إداري تعسفي يمسّ حقوقه أو حرياته الأساسية المكفولة قانونا، وبالتالي قد تكون تلك الحقوق أحد المقومات التي تقوم عليها شفافية الإدارة⁴⁸⁶.

ولقد عالجت بعض الأسس القانونية ذلك الطرح، فالمرسوم رقم 88-131 كفل هذا الحق بنصه على: " يمكن للمواطن، زيادة على الطعن المجاني أن يتبع جميع السبل القانونية في احتجاجه على قرارات الإدارة وعقودها...."⁴⁸⁷. إضافة إلى المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم

⁴⁸² - المادة 801 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

⁴⁸³ - انظر كذلك المواد 9-11 من قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج. ر. ج. ج عدد 37، صادر في 1 جويلية 1998، معدل ومتم بقانون عضوي رقم 11-31، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج. ر. ج. ج عدد 43، صادر في 3 أوت 2011.

⁴⁸⁴ - المادة 901 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

⁴⁸⁵ - تتميز هذه الدعوى بجملة من الخصائص أهمها، أنّها دعوى قضائية من النظام العام، ليس لها أي أثر موقف للقرار محل الطعن، كما أنّ حجيتها عامة ومطلقة، أي أنّها ترتب آثارا في مواجهة كافة وليس أطراف الخصومة فقط. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري: دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل، عمان، 2005، ص. 234.

⁴⁸⁶ - للتفصيل في نظامها القانوني راجع: بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، دار العلوم، الجزائر، 2012.

⁴⁸⁷ - المادة 39 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

16- 190 والتي تنص على: "يبلغ قرار رفض الاطلاع أو إعادة نسخ قرارات البلدية للمعنيين بموجب مكتوب معمل.

يمكن أن يكون الرفض موضوع طعن طبقاً للتشريع المعمول به⁴⁸⁸. وكذا تنظيم الصفقات العمومية⁴⁸⁹.

أ.2. دعاوى القضاء الكامل: بين جبر الضرر وإثبات الحقوق المرتبطة بمبدأ الشفافية

تنبري أبرز دعاوى القضاء الكامل التي يمكن تحريكها بفعل انتهاك مقتضيات الشفافية الإدارية في دعوى التعويض والدعوى الانتخابية⁴⁹⁰.

تعتبر دعوى التعويض دعوى ذاتية (شخصية)⁴⁹¹ يكون مآلها جبر الأضرار الناجمة عن الإخلال بمقومات الشفافية، وقد افنكت دعوى التعويض مكانة خاصة في هذا المجال بحكم النص عليها في المرسوم رقم 88-131 حسب ما قضت به المادة 5 منه: "يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة، تعويض وفقاً للتشريع المعمول به بدون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف"⁴⁹². وكذا المادة 39 من المرسوم نفسه التي نصت على:

488 - المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 16-190، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مرجع سابق.

489 - المادة 82 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

490 - تقترب الدعوى الانتخابية من دعوى الإلغاء في جملة من الخصائص، غير أنها ليست طعناً ضد قرار إداري بالمعنى الفني الدقيق، لأن إعلان نتائج الانتخابات ليست قرار إداري بقدر ما هو إفصاح للإدارة عن إرادة الناخبين دون تدخل أو إحياء منها، كما أنّ الدعويين مختلفان من حيث الآثار، حيث يمكن أن ينتج عن المنازعة الانتخابية التعديل في الآثار وليس الإلغاء. قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص. 238.

491 - تتميز بخاصية عدم التقادم مادام أنّها مرتبطة بحق شخصي، فهي لا تتقادم إلا بسقوط الحق الذي تستهدف حمايته المواد 308، 309، 310 من أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم بقانون رقم 05-10، مؤرخ في 20 جوان 2005، ج. ر. ج. ج. عدد 44، صادر في 26 جوان 2005.

492 - المادة 5 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

"يمكن المواطن، زيادة على الطعن المجاني أن يتبع جميع السبل القانونية في احتجابه على قرارات الإدارة وعقودها ومن ذلك المطالبة بالتعويض على الضرر إن اقتضى الأمر"⁴⁹³.

أما الدعوى الانتخابية فتشكل آلية قانونية لمواجهة الفساد الانتخابي، يتحرى القاضي الإداري عبرها نزاهة المجرى الانتخابي وفقا للأحكام المنصوص عليها في قانون الانتخابات، إذ أحاط هذا الأخير شفافية المسار الانتخابي بحماية قضائية بيّنة من خلال إقراره حق كل ناخب ومترشح في اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب تدارك النقائص التي تشوب مراحل العملية الانتخابية من مرحلة التحضير إلى غاية الإعلان عن النتائج⁴⁹⁴.

ب. اتخاذ قاضي الاستعجال تدابير تحفظية لحماية أطر الشفافية الإدارية

يعد القضاء الإداري الاستعجالي كأولى ضمانات تصون حقوق المواطنين وحرّياتهم، لأنه يُتخذ بواسطته فورية لتدارك الضرر الحاصل أو الذي سيقع، الأمر الذي يُبرر معه الاهتمام التشريعي بمثل هذا التدبير القضائي بمقتضى القانون رقم 08-09، إذ خصّه المشرع بأحكام متعددة تكفّف من تدخلات القاضي الإداري الاستعجالي بتشكيلته الجماعية⁴⁹⁵، وكذا بتوسيع سلطاته⁴⁹⁶. فضلا عن صلاحيته في وقف تنفيذ القرارات الإدارية (ب-1)، مع إمكانية إقراره تدابير استعجالية لحفظ مصالح خصوم الإدارة (ب-2)، أصبح القاضي الإداري الاستعجالي يتمتع باختصاص حصري في كفالة شفافية الصفقات العمومية والعقود الإدارية (ب-3).

⁴⁹³ - المادة 39 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁴⁹⁴ - انظر المواد 69، 129، 183، 206 من أمر رقم 21-01، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁴⁹⁵ - سمح المشرع في الحالات الأخرى ضمن النظام القانوني للأوامر على العريضة لذوي الصفة والمصلحة باللجوء إلى القاضي الإداري الاستعجالي في تشكيلته الفردية لتقديم طلبات رامية لإثبات حالة واستجواب دون حضور الخصم، ومنها تمكينه من وثائق في حوزة الخصم (الإدارة) وتلقي تصريح حول معلومة إدارية متى كان له مصلحة ثابتة، انظر:

- المادة 310 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

- دينس عبد القادر، " حرية الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وأثرها على مبدأ شفافية الانتخابات "، مجلة

القانون، عدد 1، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بغليزان، 2018، ص. 152.

⁴⁹⁶ - KHELLOUFI Rachid, « Réflexion sur le référé administratif prévu dans la loi n°08-09 », acte du séminaire national sur : « loi sur les procédures administratives : Réalité et prescriptive », organisé le 21 octobre 2015, Faculté de droit, Université Tizi Ouzou, pp.10-14.

ب.1. وقف تنفيذ القرارات الإدارية من طرف القاضي الإداري الإستعجالي

عالج المشرع الجزائري وقف تنفيذ القرارات الإدارية في إطار قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصوص متناثرة⁴⁹⁷، فمن جهة، نظمها في محاور خاصة⁴⁹⁸، يعتبر فيها وقف التنفيذ دعوى فرعية عن دعوى أصلية تم رفعها في الموضوع، على أن يكون الفصل فيها بإجراءات سريعة وبصفة استعجالية⁴⁹⁹.

من جهة أخرى، نص التشريع الخاص بالإجراءات المدنية والإدارية على وقف التنفيذ كتدبير مؤقت يطبقه القاضي الإداري الاستعجالي بناء على رفع دعوى استعجالية وذلك في حالتين⁵⁰⁰:

- حالة الطعن بالإلغاء في مشروعية قرار إداري كلياً أو جزئياً.

- حالة التعدي والاستيلاء والغلق الإداري.

وفي كلا الحالتين يكون الأمر الاستعجالي المتضمن وقف تنفيذ القرار المطعون فيه قطعياً وحائزاً لقوة الشيء المقضي فيه⁵⁰¹.

ما يلاحظ في التأطير القانوني لدعوى وقف التنفيذ أنه طرحها بصيغة عامة، وشاملة لجميع القضايا التي يُشرع فيها مخاصمة الأجهزة الإدارية، وبهذا يتواءم الاعتماد عليها لدرء مخاطر الأعمال الإدارية التي تهدد الحريات الأساسية المضمونة في إطار مبدأ الشفافية.

497 - للتفصيل في شروط وقف التنفيذ، راجع: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

498 - الأول يحمل عنوان "وقف التنفيذ" تأطيراً لإجراءاته أمام المحاكم الإدارية (المواد 833-837)، والثاني وارد بصيغة "وقف تنفيذ القرارات الإدارية" والمتعلق بمجلس الدولة (المادتان 911، 912).

499 - يؤول اختصاص الفصل في دعوى وقف التنفيذ إلى التشكيلة نفسها الفاصلة في دعوى الموضوع، والتي تتمتع بسلطات عديدة تمكنها من الإسراع في استصدار حكمها الاستعجالي، إذ يتاح لها إجراء تحقيق معجل، يتم فيه تقليص الأجل الممنوحة للإدارة المعنية بتقديم ملاحظاتها، وفي حالة عدم احترام الأجل المحدد يجوز للتشكيلة القضائية الاستغناء عن تلك الملاحظات دون سابق إنذار، ويبقى حكمها قابلاً للاستئناف أمام مجلس الدولة خلال 15 يوماً من تاريخ التبليغ. المادتان 835، 837/3 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

500 - المادتان 919، 921 من المرجع نفسه.

501 - المادة 936 من المرجع نفسه.

ب.2. تأهيل القاضي الإداري الاستعجالي للحكم بتدابير فورية حامية للحريات الأساسية

استحدثت المشرع الجزائري في القانون رقم 08-09 ما يمكن تسميته " باستعجال الحريات"، الذي خصّه بإجراءات وأحكام تطبيق أمام القضاء الاستعجالي⁵⁰²، بهدف دفع الضرر الذي قد يلحق بالحريات الأساسية من جراء الاعتداء الإداري عليها، وتتحدد تلك التدابير في نص المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تقضي: " يمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه، إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحريات. يفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة في أجل ثمان وأربعين (48) ساعة من تاريخ الطلب".

تخضع هذه الدعوى للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويتم الفصل فيها بأمر قابل للإستئناف أمام مجلس الدولة خلال 15 يوم الموالية للتبليغ، على أن يفصل المجلس هو أيضا في طلب الاستئناف خلال أجل 48 ساعة من رفعه⁵⁰³.

غني عن البيان أنّه لما كانت هذه الدعوى الاستعجالية ترمي إلى حفظ الحريات الأساسية، فإنّه يتأكد دورها التساهمي في توفير حماية معجّلة لحرية النفاذ إلى المعلومة الإدارية كحق أساسي معترف به دستوريا، أسوة بحق المشاركة وحرية الانفتاح، وكذا الحرية الإعلامية، وتعتبر هذه الحماية أكثر فعالية بحكم إفساح سلطات القاضي الإداري في هذا النمط من الدعاوى، إذ تتجاوز صلاحياته سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري لتشمل أهليته في اتخاذ كافة التدابير الفورية الكفيلة بإرساء حماية فعلية لحريات وحقوق الفرد الأساسية.

502 - تجدر الإشارة إلى أنّ مجلس الدولة الفرنسي تبنى فرضية واسعة للحريات الأساسية، فقد تتعلق هذه الأخيرة بالأشخاص المعنوية، مثل الجماعات المحلية في علاقاتها مع الدولة، أو الهيئات المحلية فيما بينها. لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية: دراسة قانونية تفسيرية، دار هوم، الجزائر، 2017، ص. 362.

503 - انظر المواد 923-935، 937 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

ب.3. الاختصاص الحصري للقضاء الاستعجالي قبل التعاقد في ضمان شفافية إبرام العقود

الإدارية

قنّ المشرع الجزائري القضاء الاستعجالي قبل التعاقد⁵⁰⁴ في مادة العقود الإدارية والصفقات العمومية لأول مرة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بمقتضى المادة 946 التي تنص على: "يجوز إخطار المحكمة الإدارية بعريضة، وذلك في حالة الإخلال بالتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية....".

وعليه، يتمثل جوهر الدعوى الاستعجالية قبل التعاقدية⁵⁰⁵ في وجود إخلال بالتزامات الإشعار والمنافسة، ويعتبر انتهاكا لهذه الأطر كل خرق لقواعد الإعلان عن الصفقات العمومية المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وكذلك التخلي عن الدعوى الشكلية إلى المنافسة وتطبيق إجراء التراضي الاستثنائي من غير مبرر لذلك، إضافة إلى استبعاد المعايير الموضوعية عند اختيار المتعامل المتعاقد، أو حرمان المتعهدين من المشاركة في الصفقة دون وجه حق، ويكون أيضا محلا للإخلال بقواعد المنافسة النزيهة كل مخالفة للمواصفات والخصوصيات التقنية التي تضعها المصلحة المتعاقدة كعنصر تفضيلي لخدمة مصلحة أحد المترشحين على حساب البقية، وفي هذا الصدد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنّ وضع مواصفات معقدة للصفقة عند الإعلان بهدف حصر المنافسة بين متعهدين معينين بذواتهم، ينطوي على مساس خطير بقواعد المنافسة⁵⁰⁶.

504 - يمكن تعريف القضاء الاستعجالي قبل التعاقد في مجال الصفقات العمومية بأنه: "إجراء قضائي تحفظي مستعجل خاص، الهدف منه حماية قواعد العلانية والمنافسة بشكل فعال قبل إتمام إبرام الصفقة العمومية، وذلك عن طريق إعطاء القاضي سلطات إدارية غير مألوفة في الإجراءات الاستعجالية العامة". بزاحي سلوى، "رقابة القضاء الاستعجالي قبل التعاقد في مجال الصفقات العمومية في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012، ص. 31.

505 - جدير بالتنويه إلى أنّ المشرع وسّع من نطاق أصحاب المصلحة في اللجوء إلى القضاء الاستعجالي قبل التعاقد من خلال المادة 946 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، التي تنص على: "يتم الإخطار من قبل كل من له مصلحة في إبرام العقد والذي قد يتضرر من هذا الإخلال، وكذلك لممثل الدولة على مستوى الولاية إذا أبرم العقد أو سبيرم من طرف جماعة اقليمية أو مؤسسة عمومية محلية".

506 - بزاحي سلوى، المرجع السابق، ص. 38.

يستفرد القضاء الاستعجالي قبل التعاقد بأهمية قصوى في حماية مبدأ الشفافية في ميدان العقود الإدارية، ويعود ذلك إلى الاعتراف للقاضي الإداري بسلطات استثنائية تؤهله لإصلاح الخلل القائم، إذ يسوغ له توجيه أوامر للإدارة تفرض عليها تنفيذ التزاماتها في مجال العلانية والمنافسة، إضافة إلى امتلاكه سلطة توقيع غرامة عن كل تأخير تعانیه الإدارة في الامتثال لالتزاماتها، كما يمكنه استصدار أمرا فوريا يقضي بإرجاء إبرام العقد لمدة لا تتجاوز 20 يوما.

2. امتيازات القاضي الإداري في ضمان شفافية الإدارة

إنّ المركز المتفوق للإدارة في المنازعة الإدارية استدعى تدخل المشرع لوضع حدّ لظاهرة امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية⁵⁰⁷، وهذا عبر تعزيزه سلطات القاضي الإداري بموجب القانون رقم 08-09 الذي اعترف له صراحة بسلطة توجيه أوامر للإدارة مع إمكانية إقرارها بإكراه مالي.

تختلف الأوامر التنفيذية التي يمكن للقاضي الإداري توجيهها إلى الإدارة على حسب تاريخ ارتباطها بالحكم القضائي المراد تنفيذه، وتنقسم بذلك إلى قسمين: أوامر تنفيذية مقترنة بمنطوق الحكم الأصلي، وتسمى بالأوامر السابقة على صدور الحكم القضائي⁵⁰⁸، وأوامر لاحقة على صدور الحكم الأصلي⁵⁰⁹.

يمكن أيضا أن توجه الأوامر التنفيذية إلى الإدارة بفعل امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها⁵¹⁰، وبذلك تكون هذه الأوامر منفصلة عن منطوق الحكم الأصلي، وتلعب دورا علاجيا من خلال إلزام الإدارة والضغط عليها من أجل تنفيذ الحكم القضائي المدين لها⁵¹¹.

507 - يعتبر تنفيذ الأحكام القضائية قاعدة دستورية ثابتة. المادة 178 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق، تنص على: " كل أجهزة الدولة المختصة مطالبة في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بالسهر على تنفيذ أحكام القضاء".

508 - انظر المادة 978 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

509 - احتوت تلك الحالة المادة 979 من المرجع نفسه.

510 - انظر المادة 981 من المرجع نفسه.

511 - لعلم محمد مهدي، منصور جواد، " نطاق سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، عدد 3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، 2018، ص. 341.

يدعم قانون الإجراءات المدنية والإدارية الدور الجبري للقاضي الإداري في حمل الإدارة على تنفيذ التزاماتها بواسطة توقيع غرامة مالية إما عن تعنتها في ذلك⁵¹²، أو في حالة الامتناع عن التنفيذ، على أساس المادة 981 منه التي تنص على: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديد، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ، والأمر بالغرامة التهديدية".

تمثل جلّ هذه السلطات امتيازاً مقاوماً لتراخي الإدارة العامة عن الالتزام بمقومات شفافية التسيير والأداء، إذ يندرها القاضي ويرغمها على ضرورة الاستجابة لطلبات وحقوق المواطنين في الاطلاع والإعلام والمعرفة المشروعة من دون تماطل وتعطيل غير مبررين.

ثانياً: تدخل القاضي العادي في حماية مبدأ الشفافية

لقد أكدت المادة 40 من المرسوم رقم 88 - 131 على الدور المزدوج للقاضي العادي في كفالة مبدأ الشفافية، من خلال النص على: "يتعرض الموظفون لعقوبات تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة اعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقاً للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية"⁵¹³. ومنه، يستتبط صرامة الرقابة التي يباشرها القاضي العادي لحماية مبدأ الشفافية، إذ يتكفل بتوقيع المسؤولية الجنائية⁵¹⁴، ضد مرتكبي أفعال الجرم الماسة بالمبدأ (1)، علاوة على إمكانية ربطها بالمسؤولية المدنية (2).

⁵¹² - تنص المادة 980 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، على: "يجوز للجهة القضائية الإدارية، المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقاً للمادتين 978 و 979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".

⁵¹³ - المادة 40 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁵¹⁴ - حريّ بالتوضيح أنّ المسؤولية الجنائية في هذه الحالة توقع فقط على الشخص الطبيعي وهو الموظف العمومي دون الإدارة لأنّ هذه الأخيرة تصنّف من الأشخاص المعنوية العامة التي استثنىها المشرع من الخضوع للمساءلة الجنائية بصريح نص المادة 51 مكرر من أمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. ج. عدد 49، صادر في 11 جوان 1966، معدل ومتمم. وهو المبدأ نفسه الذي كرسته المادة 53 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

1. الحماية الجنائية لمبدأ الشفافية في القانون الجزائري

تلعب المساءلة الجزائية عن الأفعال الإجرامية المرتكبة على مستوى الإدارات العامة دورا مفصليا في ترشيد وأخلاق التدبير الإداري، لذلك اهتم المشرع بتجريم وحصر بعض السلوكيات التي من شأنها المساس بمصداقية وحياد ذلك التسيير، ولا ينحصر ذلك في أحكام قانون العقوبات فقط، إنّما تفاقم مظاهر الفساد وخصوصية بعض الجرائم، اقتضى تبني تأطيرا قانونيا بشكل أوسع وخاص، يساير التطورات التي تُطال الأساليب الإجرامية في بعض المجالات، هذا ما عكف إليه المشرع في كلا من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (أ) والقانون الانتخابي (ب).

أ. تصدي القاضي الجنائي لجرائم الفساد

بادر المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلى إعادة تنظيم الجرائم المنصوص عليها في التشريع العقابي، مع استحداثه لترسانة إجرامية جديدة، كمحاولة لبلورة شتى الممارسات الإجرامية الفاسدة⁵¹⁵ التي تطال القطاع العام تحت ما يكيّف " بجرائم الفساد " .

شدّد المشرع في تنظيمه لتلك الجرائم، كونه اعتمد تكريسا واسعا في تأطير أركانها⁵¹⁶، كما أنّه أجاز تسليط العقوبات التكميلية عليها، مع مضاعفته للعقوبات الأصلية في حالة توافر الظروف المشددة، علاوة على رفعه أحكام التقادم عليها في حالة ما إذا تم تحويل العائدات الإجرامية إلى الخارج⁵¹⁷.

على هذا الأساس، تعزّزت الحماية الجنائية لمبدأ الشفافية، مادام أنّ جرائم الفساد تستهدف قمع جميع التصرفات المعادية لأطر الشفافية تحت صور متعددة.

515 - يلاحظ أنّ المشرع أتم بمختلف الأعمال الإجرامية المفترضة، سواء القيام بعمل أو الامتناع عن عمل:

- PEREIRA Brigitte, « Ethique, gouvernance, et corruption », Lavoisier, rfg.revuesonline.com, N° 186, 2008, p. 67, consulté le 02/01/2018.

516 - تقوم جرائم الفساد على ثلاثة أركان: الركن المفترض والذي يشمل الموظف ومن في حكمه، وبما أنّها جرائم متعددة الأطراف فإنّها تضم أيضا أشخاص آخرين من غير الموظف، أما ركنها المادي لا يتحقق فقط عند تنفيذ الفعل الإجرامي، بل جرّم المشرع جميع أفعال التحريض، الشروع، الطلب، القبول، المساهمة... وغيرها، وكذلك أقام الركن المعنوي على وجوب توافر كلا من عناصر القصد الجنائي: العلم والإرادة.

517 - انظر المواد 51، 48، 49/1 من قانون رقم 06-01، يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

يتجلى ذلك في تجريم تشريع الفساد لجملة من الأعمال المنافية لنزاهة الوظائف العامة⁵¹⁸، وتشمل هذه الممارسات كل المناورات الهادفة إلى استغلال الوظيفة العامة لمكاسب غير مشروعة⁵¹⁹، وكذا جريمة الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات التي أدانها المشرع بشكل انفرادي، حيث قرّر لها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته جزاء جنائيا خاص بمقتضى نص المادة 36 التي تنص على: "يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بامتلاكاته ولم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون".

يجب التذكير أنّ هذه الجزاءات عبارة عن عقوبات أصلية، إذ يمكن أن تقترن بعقوبات تكميلية طبقا لأحكام المادة 5 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي تحيل إلى قانون العقوبات⁵²⁰.

إلى جانب ذلك، جسّد المشرع أهم المبادئ التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تقضي بوجوب تجريم الإثراء غير المشروع في الميدان الوظيفي⁵²¹ وذلك في حالة عدم تبرير الموظف للزيادة المعتمدة الطارئة على ذمته المالية، حيث خصّ تلك الجريمة بمادة قانونية مستقلة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁵²²، وذلك بالنص على: "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداخيله المشروعة".

518 - التزم المشرع في هذا الإطار بما هو مقرر دوليا، كونه عمل على تمديد الحظر الأخلاقي في الوظائف العامة: PEREIRA Brigitte, Op Cit, p. 57.

519 - تتباين هذه الجرائم كما يلي: جريمة الرشوة، جريمة الامتيازات غير المبررة، جريمة الغدر، جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية، جريمة تلقي الهدايا، جريمة استغلال النفوذ. انظر: المواد 25-35، 38 من قانون رقم 06-01، يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

520 - للتفصيل في هذه العقوبات التكميلية، راجع: المادة 9 من أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

521 - انظر المادة 20 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق.

522 - المادة 1/37 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

عمل المشرع كذلك على تدعيم التدابير الوقائية لمكافحة الفساد على وجه خاص في إطار الصفقات العمومية وأبرزها مبدأ الشفافية بتدابير زجرية⁵²³، وهذا عبر إفراده جرائم خاصة بالصفقات العمومية، والتي تنحصر في " جريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية"⁵²⁴، و" لجنة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية"، هذه الأخيرة التي تتميز بعد تعديلها بموجب القانون رقم 11-15 بانطوائها على النشاطات الإجرامية التي تطل خصيصا شفافية الصفقة، نظرا لحصر ركنها المادي في مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة فقط بحرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات⁵²⁵.

ب. المتابعة الجزائية للأفعال الماسة بشفافية العملية الانتخابية

عرّف المشرع الجريمة الانتخابية لأول مرة في أمر رقم 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات⁵²⁶، وعالج بموجب الباب الثامن من ذات التشريع مختلف التجاوزات المؤثرة على نزاهة وسلامة المسار الانتخابي تحت عنوان " الجرائم الانتخابية"، حيث رصد بمقتضاه جزاءات جنائية متباينة يسعى من خلالها إلى توفير حماية للعملية الانتخابية من كل الاعتداءات غير النزيهة التي تطل مختلف مراحلها التمهيدية، المعاصرة، واللاحقة⁵²⁷.

523 - لا تقتصر هذه التدابير الردعية على العقوبات الجزائية فحسب، إنما أقرت كذلك المادة 89 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مرجع سابق، تدابير ردعية إضافية من خلال النص على: "دون الإخلال بالمتابعات الجزائية، كل من يقوم بأفعال أو مناورات ترمي إلى تقديم وعد لعون عمومي بمنح أو تخصيص... مكافأة أو امتياز مهما كانت طبيعته، بمناسبة تحضير صفقة عمومية أو ملحق أو إبرامه... من شأنه أن يشكل سببا كافيا لاتخاذ أي تدبير ردعي، لا سيما فسخ أو إلغاء الصفقة العمومية أو الملحق المعني وتسجيل المؤسسة الاقتصادية في قائمة المتعاملين الاقتصاديين ممنوعين من المشاركة في الصفقات العمومية". وهو ما أكدته أيضا المادة 55 من قانون رقم 06-01، يتعلق قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

524 - المادة 27 من المرجع نفسه.

525 - المادة 26 من المرجع نفسه، تنص على: "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل: 1- موظف عمومي يمنح، عمدا، للغير امتياز غير مبرر، عند إبرام أو تأشير عقد أو إتفاقية أو صفقة أو ملحق، مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات".

526 - انظر المادة 2 من أمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

527 - للتفصيل في الأحكام الجزائية المتعلقة بالجرائم الانتخابية، انظر المواد 276-313 من المرجع نفسه.

ج. المسؤولية الجزائية لامتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

أقام المشرع مسؤولية جنائية ضد الموظف العمومي المتعنت عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة في مواجهته، وذلك بموجب المادة 138 مكرر التي تنص: " كل موظف عمومي استعمل وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 5.000 دج إلى 50.000 دج"⁵²⁸، كما يمكن أن تقرر هذه الجزاءات بالعقوبات التكميلية الواردة في نص المادة 139 من القانون نفسه التي وردت فيها: " ويعاقب الجاني فضلا عن ذلك بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 وذلك من خمس سنوات على الأقل إلى عشر سنوات على الأكثر. كما يجوز أن يحرم من ممارسة كافة الوظائف أو كافة الخدمات العمومية لمدة عشر سنوات على الأكثر"⁵²⁹.

2. المسؤولية المدنية: مسؤولية تبعية لإصلاح أضرار الإخلال بمبدأ الشفافية

حظيت المسؤولية المدنية في هذا الصدد بأساس قانوني مزدوج، فمن جهة، يمكن تأسيسها بالاستناد إلى نص المادة 40 من المرسوم رقم 88 - 131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطنين⁵³⁰، الذي أكد على عدم الظفر بالقواعد العامة للمسؤولية المدنية، إذ يجوز تطبيقها ضد كل موظف يتصدى لحسن تنفيذ التدابير المعول عليها لتحسين الصلة بين المواطنين والإدارات العمومية وأبرزها تدابير الشفافية. وطبقا لمضمون المادة المذكورة يتم تأسيس هذه المسؤولية على أساس الخطأ الشخصي للموظف، ويكون بذلك ملزما بجبر الأضرار التي ألحقها بالغير، فالمواطن المتضرر من المخالفات المهنية التي يرتكبها الموظف، يحق له المطالبة بالتعويض عنها عن طريق رفع دعوى مدنية أمام القضاء العادي.

من جهة أخرى، يمكن مطالبة الإدارة بالتعويض عن قراراتها وعقودها، عملا بنص المادة 39 من ذات المرسوم، ووفقا للقواعد العامة المعمول بها في مجال المسؤولية المدنية .

⁵²⁸ - المادة 138 مكرر من أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

⁵²⁹ - تنص المادة 139 من المرجع نفسه.

⁵³⁰ - انظر: المادة 40 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

المطلب الثاني:

إنشاء هيئات متخصصة في تعزيز مبدأ الشفافية

إن خصائص التطور والانسياب التي تطبع قرائن الشفافية جعلت من التدابير الرقابية غير كافية لتعزيد مقوماتها، بيد أن أثر الرقابة غالبا ما يعرف انقباضا وبعدا ضيق النطاق والحدود، مادام أن فحوى الشفافية يرتبط بمجموعة من الركائز المتعلقة بتسيير الشأن العام، والتي تتطور بتطور مستجدات هذا الأخير، كما أن روافدها باتت أسسا لصيقة بحقوق الإنسان وحرياته العامة، هذه الامتيازات التي ترتقي وتتطور عبر أجيال متعاقبة، مما يؤدي إلى اتساع المنظومة الحقوقية بمختلف مكوناتها، ومن بينها الحقوق المعترف بها في كنف الشفافية.

لذا كان حرياً تجاوز هذا التقصير عبر الاعتماد على تدابير أخرى تختص بتطوير مبدأ الشفافية وتستشرف رهاناته، هذا ما ولجت إليه الدولة الجزائرية منذ الألفية المنصرمة، من خلال عزم السلطة في إطار استراتيجيتها الراهنة لمكافحة الفساد على استحداث أجهزة متكاملة فيما بينها من أجل النهوض بمعالم الشفافية كأهم دعامة مقاومة لمعضلة الفساد (الفرع الأول)، فضلا عما أعقبها من تأسيس هياكل متنوعة تضطلع بدور فاعل في تعزيز أطر الشفافية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

التكامل الوظيفي بين هيئات مكافحة الفساد في تفعيل أسس الشفافية

انبثق عن انضمام الجزائر إلى الاتفاقيات الدولية والاقليمية⁵³¹ المجابهة لآفة الفساد التزاما دوليا، يفرض عليها تأسيس هيئة أو هيئات متخصصة في مواجهة الفساد⁵³²، حيث عملت الدولة الجزائرية على تنفيذ هذه البنود تدريجيا، إذ عمدت في مبادراتها الأولى إلى استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁵³³، كمؤسسة فاعلة في استراتيجية مكافحة الفساد، من خلال حرصها

531 - انظر المادة 3/5 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

532 - المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق.

533 - انظر المواد 17-24 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ملغاة بموجب المادة 39 قانون رقم 22-08، مؤرخ في 5 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، ج. ر. ج. عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

على تجسيد الركائز التي أوصت بها المادة 5 من الاتفاقية الأممية، وفي صدارتها مبادئ الشفافية والنزاهة (أولاً). لكن تفشي قضايا الفساد دفع بالدولة إلى مضاعفة جهودها في سبيل احتواء تلك الظاهرة، فأصدر بهذا الخصوص رئيس الجمهورية التعلية رقم 3 لسنة 2009، التي نددت بوجود استكمال دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد كمؤسسة مكلفة بتطبيق السياسة الوقائية لاستبعاد تداعيات الفساد، بإنشاء جهاز قمعي يتصدى لخطورة وإجرامية الممارسات الفاسدة⁵³⁴، والمتمثل في الديوان الوطني لقمع الفساد، الذي يمكن له أن يؤدي دوراً مهماً في تثمين الحماية الجنائية لمبدأ الشفافية (ثانياً).

أولاً: تثمين دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ترسيخ مبدأ الشفافية

عرف المسار القانوني والعملي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تطوراً تدريجياً، منذ إنشائها بموجب القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁵³⁵ تنظيمها بمرسوم رئاسي⁵³⁶، إلى تنصيبها في سنة 2010 والشروع فعلياً في ممارسة مهامها عام 2011، ثم ترقيتها إلى مصاف الدسترة في تعديل الدستور عام 2016⁵³⁷، وقد ساهمت القيمة الدستورية للهيئة في إكسابها مركزاً قانونياً مرموقاً على مستوى الهرم القانوني والمؤسسي للدولة، إلى جانب الاحتفاظ بصلاحياتها التشريعية والتنظيمية في مجال تعزيز أطر الشفافية (1).

ارتقت مكانة الهيئة بصورة أسمى في التعديل الدستوري لسنة 2020 شكلاً وأداءً، من خلال دسترة " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته " التي اتخذ بشأنها المؤسس الدستوري خطوة مميزة في مؤسسة سلطة دستورية متخصصة في توطيد معالم الشفافية (2).

⁵³⁴ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص. 492.

⁵³⁵ - استحدثت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 17 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

⁵³⁶ - مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج. ر. ج. ج عدد 47، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدل ومتم بمرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في مؤرخ في 7 فيفيري 2012، ج. ر. ج. ج عدد 8، صادر في 15 فيفيري 2012.

⁵³⁷ - المادة 202/1 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

1. إسهامات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تدعيم معالم الشفافية

إنّ تكليف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بسلطة إدارية مستقلة⁵³⁸ جعلها متميّزة عن باقي الهياكل الأخرى، لأنّ هذا النوع من السلطات تعتبر أسلوبا جديدا من أساليب ممارسة السلطة العامة لا يخضع لرقابة رئاسية ولا وصائية⁵³⁹، كما أنّ الصلاحيات التي تتمتع بها في سياق التصدي لتداعيات الفساد تصنّف ترسيخ مبدأ الشفافية ضمن اختصاصها المحوري.

أناط القانون رقم 06-01 إلى الهيئة مهمة اقتراح سياسة شاملة للتخلص من أزمة الفساد، تعكس من خلالها مبادئ النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون والأموال العمومية⁵⁴⁰، كما وسّع كذلك النص التنظيمي المؤطر لمهام الهيئة من صلاحياتها في الشأن ذاته، بيد تكليفها بتقديم توصيات فعالة للحدّ من العوامل المشجّعة على ممارسة الفساد، على أن يتمّ تبنيها قانونا وتنفيذها عمليا⁵⁴¹ عن طريق ضمّها إلى الإجراءات والممارسات الإدارية⁵⁴².

إدراكا من المشرع بالنقائص المعرفية التي ساورت ثقافة الشفافية في الجزائر، فقد عهد إلى الهيئة بمهمة العمل على ترقية وإذاعة فكرة الشفافية حسب ما أضافه تعديل المرسوم الرئاسي رقم 06-413 إلى المادة 12 منه التي تنص: " يكلف قسم الوثائق والتحليل والتحسيس بما

538 - انظر: - المادة 18 (ملغاة) من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

539 - المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، مرجع سابق.

539 - للتفصيل أكثر حول السلطات الإدارية المستقلة راجع:

- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques en Algérie, édition Houma, Alger, 2005.

540 - المادة 20 (ملغاة) من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

541 - لقد ترجمت الجهود التي بذلتها الهيئة في هذا السياق من الناحية العملية في شكل دراسات تناولت فيها الهيئة واقع الفساد في الجزائر، دوافعه وتدابير مقاومته، مانحة في ذلك الأولوية لترسيخ ركائز الشفافية وتفعيلها في كل هيئات ومؤسسات الدولة الرسمية وغير الرسمية، وتتمثل أهم الإشكالات التي عالجتها الهيئة في: مدركات الفساد والمرفق العام في الجزائر، مخاطر الفساد في الصفقات العمومية، التصريح بالممتلكات: التحديات والآفاق، استراتيجيات مكافحة الفساد، دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد. انظر: الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

542 - انظر: المادة 24 (ملغاة) من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

يأتي:..... - ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة، بالتشاور مع المؤسسات المعنية....⁵⁴³.

أكثر من هذا، تضطلع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بوظيفة رقابية تتحرى من خلالها مدى الالتزام بتدابير الشفافية، حيث تتولى بهذه الصفة مهمة تقدير مدى فعالية الآليات التشريعية والتنظيمية التي تتأسس عليها علاقة الشفافية بين الإدارة والمتعاملين معها، وكذا تكفلها بالتدقيق في موضوعية ونزاهة الإجراءات المطبقة على مستوى الهيئات العمومية.

تندرج أيضا ضمن الصلاحيات الرقابية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته اختصاصها الجزئي في دراسة التصريح بالامتلاكات، حيث تم هيكلة قسم خاص بمعالجة التصريح بالامتلاكات على مستوى أجهزة الهيئة⁵⁴⁴، والذي يتمتع أيضا بصلاحيات استشارية تسمح له باقتراح شروط وتدابير منظمة لكيفيات تجميع ومركزة التصريح بالامتلاكات.

فضلا عن هذا، تم تثمين السلطات التي تحوزها الهيئة إزاء ضمان نزاهة إجراء التصريح بالامتلاكات، إذ لا ينحصر أداؤها في تحري مدى تناسب الأملاك المصرح بها مع مداخيل الموظف المعني، إنما أتاح لها القانون صلاحية استغلال المعلومات الواردة في التصريحات، وتتوج الرقابة التي تمارسها الهيئة عند إثباتها لوجود وقائع فاسدة من شأنها أن تحمل وصفا جزائيا بتحويلها الملف إلى وزير العدل الذي له أن يخطر النائب العام المختص من أجل تحريك الدعوى العمومية، كلما كان ذلك ضروريا⁵⁴⁵.

2. دسترة الهيئة كسلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

سجّل التعديل الدستوري لعام 2020 تميّزا غير مشهود سابقا في مجال حماية مبدأ الشفافية، بيد أنّ المؤسس الدستوري عمد إلى دسترة ما سمّاه " السلطة العليا للشفافية والوقاية من

543 - المادة 12 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، مرجع سابق.

544 - المادة 13 من المرجع نفسه.

545 - المادة 22 (ملغاة) من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

الفساد ومكافحته⁵⁴⁶ ضمن المؤسسات الدستورية للرقابة، مكيفا إياها كمؤسسة مستقلة⁵⁴⁷، يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري⁵⁴⁸.

لا يقتصر التمييز الذي حملته هذا التكريس القانوني في الارتقاء بالمركز القانوني للسلطة المذكورة أعلاه فحسب، إنما يكمن بصفة جلية في طبيعة المهام المعهودة إليها، فالسلطة العليا للشفافية تتولى مجموعة من الاختصاصات الاستشارية التي تظهر خصوصا في إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها⁵⁴⁹، كما أسندت إليها مهام أخرى استقصائية تتمتع بموجبها بصلاحيات التحري - إداريا وماليا - في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية، ويمكن أن تمتد هذه التحريات لتشمل كل شخص يُحتمل أن تكون له علاقة التستر على الثروة غير المبررة للموظف العمومي⁵⁵⁰، وتزود السلطة في هذا الإطار بهيكل متخصص يتولى هذه المهمة⁵⁵¹. كما تنفرد السلطة العليا عند ممارستها لهذا الاختصاص بصلاحيات أكثر فعالية ونجاعة تظهر في حالة توافر عناصر جدية تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف، حيث يجوز للسلطة تقديم تقريرا إلى وكيل الجمهورية لمحكمة " سيدي امحمد " بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة 3 أشهر، عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس ذات المحكمة⁵⁵².

546 - اقتدى النظام الجزائري بما هو موجود في النظام الفرنسي الذي يستوفي على " الهيئة العليا لشفافية الحياة العامة "، انظر:

- Articles 19-23 de la loi N°2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique, J. O. R. F du 12 octobre 2013, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 12/02/2018.

547 - المادة 204 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

- إنَّ أهم ما يدعم استقلالية تلك السلطة إلى جانب اعتراف المؤسس الدستوري لها بذلك، هو إحالته إلى القانون وليس التنظيم لتأطيرها.

548 - المادة 2 من قانون رقم 08-22، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، مرجع سابق.

549 - المادة 205 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

550 - المادة 5 من قانون رقم 08-22، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، مرجع سابق.

551 - المادة 17 من المرجع نفسه.

552 - للتفصيل في هذا الإجراء راجع: المادة 11 من المرجع نفسه.

أناط أيضا المشرع للسلطة محل الدراسة وظيفة رقابية تمكنها من متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والجمعيات والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية وغيرها من المؤسسات لأحكام أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتتدخل السلطة في حالة معارضة انتهاكات بإصدار توصيات إلى الهيئات المعنية، على أن تلتزم هذه الأخيرة برفع تقرير إلى السلطة حول مدى التزامها بتنفيذ تلك التوصيات، وفي حالة عدم ردها أو قصورها يمكن للسلطة توجيه أمر إليها يقضي بوجوب تطبيق التوصيات المقدمة لمدة لا تزيد عن سنة، كما يتاح للسلطة إمكانية الاستعانة بالأجهزة التي يحددها التنظيم لمواجهة امتناع الإدارات عن الالتزام بتنفيذ أوامرها⁵⁵³.

إنّ أهم جانب تم تفعيله في مجال نشاط السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته يبرز - من ناحية- في إقامة علاقات تعاون بينها وبين مجلس المحاسبة والقضاء، حيث تقوم السلطة بإخطار هذه المؤسسات في حالة اكتشافها لوقائع تحتمل وصفا جزائيا⁵⁵⁴. أمّا من ناحية أخرى، يكمن في اضطلاع السلطة بمهمة إعداد تقارير سنوية ترفعها إلى رئيس الجمهورية مع إعلام الرأي العام بمحتواها⁵⁵⁵.

ثانيا: الديوان الوطني لقمع الفساد: آلية مؤسسية لتدعيم الحماية الجنائية لمبدأ الشفافية

أنشئ الديوان الوطني لقمع الفساد بهدف سدّ الفراغ المؤسسي الذي شاب الإطار الهيكلي للهيئات المتخصصة في مقاومة الانحرافات الفاسدة من الجانب الجزائري، فالديوان يعتبر جهازا ردعيا تنحصر مهامه في التحري عن سلوكيات الفساد الإجرامية ومعاينتها، حسب ما أقرته المادة 24 مكرر من قانون الفساد التي تنص: " ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد"⁵⁵⁶.

553 - المادة 9 من قانون رقم 22-08، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، مرجع سابق.

554 - المادة 12 من المرجع نفسه.

555 - المادة 4 من المرجع نفسه.

556 - المادة 24 مكرر من قانون رقم 06-01، يتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

يشكل اختصاص الديوان المركزي لقمع الفساد في تمحيص وترقب الشق الجزائري لأفعال الفساد، رهانا مدعما لحماية مبدأ الشفافية جنائيا، لأنّ صلاحيته في البحث عن جرائم الفساد وتحريك الدعوى العمومية ضدها يعدّ في الوقت ذاته مجابهة لانتهاكات قواعد الشفافية التي ينطبق عليها الوصف الجنائي.

تفعيلا لمهمة الديوان في تحصيل المعلومات واستجماع الأدلة عن الأعمال الإجرامية الفاسدة⁵⁵⁷، فقد نصّ المشرع صراحة على أنّ ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان يباشرون مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية⁵⁵⁸ وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁵⁵⁹، وهي القاعدة نفسها التي أكدت عليها المادة 19 من المرسوم الرئاسي المحدد لكيفيات تنظيم الديوان⁵⁶⁰، كما أطرّت المادة 20 من نفس المرسوم على إمكانية تعاون أعضاء الديوان مع ضباط الشرطة القضائية التابعين لمصالح أخرى.

عمل المشرع في سبيل تدعيم الدور الاستقصائي للديوان المركزي لقمع الفساد على تعزيز القواعد الإجرائية الخاصة بتحرياته، حيث قام المشرع بتمديد الاختصاص المحلي في جرائم الفساد بالنسبة لهؤلاء الضباط إلى كل إقليم الدولة بمقتضى المادة 24 مكرر 1 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁵⁶¹، وبذلك لا يتقيّد ضباط الشرطة القضائية المنتمين إلى الديوان الوطني لقمع

⁵⁵⁷ - يكيّف الديوان بأنّه مصلحة عملياتية للشرطة القضائية حسب المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 11-426، مؤرخ في 8 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج. ر. ج. ج عدد 68، صادر في 14 ديسمبر 2011، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 14-209، مؤرخ في 23 جويلية 2014، ج. ر. ج. ج عدد 46، صادر في 31 جويلية 2014.

⁵⁵⁸ - المواد 65 مكرر - 65 مكرر 1 من من أمر رقم 66-155، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج. ر. ج. ج عدد 47، صادر في 9 جوان 1966 معدل ومتمم.

⁵⁵⁹ - المادة 24 مكرر 1/2 من قانون رقم 06-01، يتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

⁵⁶⁰ - المادة 19 من مرسوم رئاسي رقم 11-426، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، مرجع سابق.

⁵⁶¹ - عزّزت كذلك وزارة العدل الجزائرية شفافية عمل الديوان من خلال تخصيص موقع رسمي إلكتروني يبسط إجراءات التبليغ عن جرائم الفساد إمّا عبر البريد الإلكتروني الخاص بالديوان (contact@ocrc.gov.dz)، أو الاتصال عن طريق الرقم الأخضر 10 22، انظر الموقع الرسمي للديوان المركزي لقمع الفساد: <http://www.ocrc.gov.dz/>، تم الاطلاع عليه في تاريخ 2020/01/25.

الفساد بضوابط الاختصاص الاقليمي المعمول بها مبدئيا في قانون الإجراءات الجزائية، بل يكون لهم الإختصاص الشامل والموسع في التدخل للتحقيق والاستقصاء عن كل جرائم الفساد.

وفي جميع الحالات يتعين على ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان إخطار وكيل الجمهورية المختص مسبقا بكافة عمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرته⁵⁶².

علاوة على ما سبق، يستشف الأثر المباشر للديوان المركزي لقمع الفساد في صون مبدأ الشفافية جنائيا، من خلال تخويله سلطة تحريك الدعوى العمومية بصفة مباشرة ضد جرائم الفساد⁵⁶³، وتزداد فعالية هذه الحماية أكثر، بإخضاع جرائم الفساد لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع بموجب المادة 24 مكرر 1 من أمر رقم 10- 05 التي تنص: " تخضع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية ". مما يعني تمديد الاختصاص المحلي للمحاكم وقضاة التحقيق ووكلاء الجمهورية عندما يتعلق الأمر بإحدى هذه الجرائم.

الفرع الثاني:

مبدأ الشفافية: رهان أساسي في منظور الهيئات المستحدثة في القانون الجزائري

تفاعلت سلطات الدولة مع النهج الحديث الذي سارت عليه الأنظمة المقارنة فيما يتعلق بهيكلية إطار مؤسساتي تنشط هيئاته في تفعيل مقتضيات الرشادة - وفي صدارتها مبدأ الشفافية- وتتابع تطور مسارها وطنيا ودوليا⁵⁶⁴، ويعتبر هذا المسعى خطوة قيّمة في ترشيد التسيير العمومي المثقل بتراكمات أفضت إلى سوء التدبير والتنظيم، وهو الأمر الذي يستدعي تخصيص أجهزة مستقلة وفاعلة بصفة دائمة، يناط لها مهام دراسة وتقييم كفاءات تسيير الشأن العام، والمثابرة على ترقية نظمه وأنماطه بما يكيّفها مع مستجدات الحوكمة الفعالة.

⁵⁶² - المادة 3/20 من مرسوم رئاسي رقم 11-426، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكفاءات سيره، مرجع سابق.

⁵⁶³ - انظر: المادة 2/5 من المرجع نفسه.

⁵⁶⁴ - BOUZAD Idriss, « L'évolution du service public face à l'Etat, et à la société civile en Algérie », RARJ, N° 3, Faculté de droit et sciences politiques, Université Béjaia, 2019, p. 869.

على إثر ذلك، أضحى مبدأ الشفافية من أولى الرؤى الاستشرافية التي تتطلع المؤسسات المستحدثة في النظام القانوني الجزائري إلى تميمها، هذه الأخيرة التي تختص بتوطيد معالم الشفافية إما في مجال محدد كالهئية الوطنية لمراقبة الانتخابات (أولاً)، أو يكون اختصاصها عاماً وشاملاً على غرار المؤسسات الحقوقية (ثانياً) والمرصد الوطني للمرفق العام (ثالثاً).

أولاً: إحداث سلطة دستورية مستقلة لتأمين شفافية الانتخابات

سجل التعديل الدستوري لعام 2016 قفزة نوعية للارتقاء بالممارسة الديمقراطية في أسلوبها الانتخابي إلى مصفّ الرشادة المطلوبة، وذلك بدستورته " لهيئة عليا مستقلة " تضطلع بضمان نزاهة ومصداقية المسار الانتخابي⁵⁶⁵، هذه المؤسسة التي حينّ المؤسس الدستوري تسميتها في التعديل الأخير لتصبح " السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات "، والتي كفل الدستور استقلاليتها وخضوع مهامها لمبادئ الشفافية والحياد⁵⁶⁶.

تدعمت تلك المبادئ تشريعياً، حيث أقرّ القانون العضوي للانتخابات تمتع السلطة المستقلة بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية، كما تصدر الحرص على تجسيد شفافية المسار الانتخابي والاستقتائي الأهداف القانونية المقررة لهذه السلطة⁵⁶⁷، علاوة على ما صرّح به المشرع في المادة 11: " تسهر السلطة المستقلة على أن يمتنع كل عون مكلف بالعمليات الانتخابية والاستقتائية عن كل فعل أو تصرف، أو أي سلوك آخر من طبيعته، أن يمسّ بصحة وشفافية ومصداقية الاقتراع". وتضيف المادة 15 ما يلي: " تضطلع السلطة المستقلة بضمان كل الشروط لممارسة المواطنين لحق الانتخاب بصفة حرة ودورية وشفافة ".

في سبيل تحقيق هذه المقنضيات، مدّ التشريع الانتخابي من صلاحيات السلطة التي تُطال جميع الإجراءات والمراحل المتعلقة بالاستحقاق الانتخابي، وبذلك تتنوع اختصاصاتها بين عدّة مهام إدارية، تنظيمية، إعلامية، ورقابية، كما تعتبر كذلك السلطة المستقلة للانتخابات هيئة طعن

565 - المادة 194 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

566 - المواد 200-203 من المرجع نفسه.

567 - المادتان 8، 1 من أمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

غير قضائية، كونها تختص بتلقي العرائض المتعلقة بالعمليات الانتخابية والاستفتائية المقدمة من طرف الأحزاب أو المترشحين أو الناخبين. هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، اعترف لها المشرع بسلطة إخطار كلا من السلطات العمومية المعنية والمشاركين في الانتخابات بأي قصور أو تجاوز بادر منهم، على أن تلتزم الجهات المبلّغ إليها باتخاذ على وجه السرعة التدابير اللازمة لتدارك الاختلالات الحاصلة، مع وجوب إعلامها السلطة المستقلة بذلك كتابيا. ولكن إذا ثبت لهذه الأخيرة أنّ ما عاينته من خروقات يحتمل وصفا جزائيا فإنها تقوم على الفور بإخطار النائب العام المختص اقليميا.

أضفى قانون الانتخابات قدرا من الشفافية على أعمال السلطة المستقلة، من خلال نصه على نشر محاضر مداولات مجلس السلطة، وكذا التقرير الخاص بالعملية الانتخابية أو الاستفتائية⁵⁶⁸.

يجدر التنويه أنّ قرارات السلطة المستقلة للانتخابات تحوز قوة الشيء المقضي فيه، بدليل إحاطتها بحماية جنائية تجرم كل فعل عمدي يحول دون تنفيذها⁵⁶⁹.

ثانيا: فاعلية المؤسسات الحقوقية في حماية قيم الشفافية

عرفت المؤسسات الحقوقية في النظام القانوني الجزائري عدّة تطورات، يستدعيها التدخل الفوري والتلقائي لحماية الحقوق والحريات الأساسية من طرف أجهزة مرنة لا تتطلب اتباع إجراءات وشكليات معقدة⁵⁷⁰، وقد استقرت آخرها في المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي يساهم في تدعيم قيم الشفافية (1)، بجانب هيئة وسيط الجمهورية التي تشكل إطارا محوريا في هذا المضمار (2).

⁵⁶⁸ - انظر: المواد 10، 14، 12، 46، 49، 25، 30 من أمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁵⁶⁹ - المادة 276 من المرجع نفسه تنص: " يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 30.000 دج إلى 500.000 دج، لكل من يعترض أو يعرقل أو يمتنع عمدا عن تنفيذ قرارات السلطة المستقلة".

⁵⁷⁰ - أحمدو الباز، " دور مؤسسة «الأمبديسمان» في حماية حقوق وحريات الأفراد والجماعات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، 2000، ص. 112.

1. المجلس الوطني لحقوق الإنسان: هيئة تساهمية في ترقية الأطر الحقوقية المنبثقة عن

مبدأ الشفافية

يعدّ المجلس الوطني لحقوق الإنسان لبنة جديدة تتدرج ضمن الإصلاحات الدستورية الساعية إلى الالتزام بالمعايير الدولية في مجال حقوق الإنسان⁵⁷¹، حيث حلّ المجلس محلّ اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان، التي تقام عجزها في الارتقاء بالمنظومة الحقوقية، وقد جاء المجلس بإطار قانوني مغاير، بيد تأسيسه دستوريا، حيث استحدث لأول مرة بموجب التعديل الدستوري لعام 2016، وتم التمسك به في التعديل الدستوري الأخير⁵⁷².

لا تنحصر المكانة المرموقة للمجلس في اعتباره أول هيئة دستورية تعنى بكفالة حقوق الإنسان، إنّما يعكس تكريسه الدستوري التوجه نحو إضفاء الحماية المطلوبة للامتيازات الحقوقية، وهذا من خلال الإحالة إلى القانون لتنظيم عمل المجلس بدلا من آلية المرسوم.

تنص المادة 212 من التعديل الدستوري لعام 2020 على: " يتولى المجلس مهمة الرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان.

يدرس المجلس، دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعينها أو تبّلع إلى علمه، ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن، وعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية، وإذا اقتضى الأمر على الجهات القضائية المختصة.

يبادر المجلس بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال لترقية حقوق الإنسان.

كما يبدي آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها "

من المتفق عليه أنّ نشاط المجلس في مجال حقوق الإنسان، يفرض حتما تدخله في نطاق المنظومة الحقوقية ذات الصلة بمبدأ الشفافية، سواء عن طريق صلاحياته الاستشارية أو الإعلامية أو التقريرية.

⁵⁷¹ - بن عيسى أحمد، " المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، عدد 2، جامعة الأغواط، 2017، ص. 263.

⁵⁷² - المادة 211 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

2. إعادة تنصيب مؤسسة وسيط الجمهورية كنموذج فعال لإرساء قرائن الشفافية

ارتبط تأسيس وسيط الجمهورية⁵⁷³ في النظام القانوني الجزائري بعدة مبادرات إيجابية وسلبية، ففي سنة 1986 صدر منشور وزاري عن وزارة الداخلية يتضمن إنشاء وسيط إداري محلي على مستوى كل ولاية يعين بقرار من الوالي⁵⁷⁴، وبعد تحرير ملف "البيروقراطية مظاهر ورهانات" وتنفيذا للتدابير - قصيرة المدى - المنبثقة عنه، اتخذ مجلس الوزراء جملة من القرارات قضى أهمها بإنشاء وسيط وطني ينظر في كل مشاكل المواطنين وطعونهم غير القضائية، ويساعده في أداء مهامه على المستوى المحلي وسطاء محليون ولأئيون، إلا أنّ هذا الإجراء لم يعرف أي تطبيق.

تمت الإشارة كذلك ضمنا إلى مؤسسة الوسيط في إطار المرسوم رقم 88-131 الذي نص على إنشاء هيكل وطنية ومحلية تبت في عرائض المواطنين، ولكن لم يتم تنصيب هيئة الوسيط إلى غاية سنة 1996 بموجب مرسوم رئاسي⁵⁷⁵ لكن سرعان ما تم إلغائه دون أدنى مبرر⁵⁷⁶، ليُعاد تنظيمه بعد طول انتظار في عام 2020 بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-45⁵⁷⁷.

تعدّ مؤسسة وسيط الجمهورية مكسبا مؤسساتيا هاما في مجال ترشيد علاقة الإدارة بالمواطنين⁵⁷⁸، لأنّ الوسيط الإداري يمارس صلاحياته في صميم هذه العلاقة وفي مسعى حفظ

⁵⁷³ - استحدثت مؤسسة الوسيط البرلماني بالسويد عام 1809، وقد تولى هذا الوسيط مهام ضمان استمرارية المراقبة البرلمانية للإدارة خاصة بين دورات البرلمان، ثم استقادت انجلترا من هذه التجربة فأحدثت سنة 1967 ما يسمى لديها بالمندوب أو المفوض البرلماني للإدارة، وهي التجربة التي استندت إليها فرنسا عام 1973 لتصبح مهمة الوسيط هي تحسين علاقات الإدارة بالمتعاملين معها. الرماني عبد العزيز، " من أجل اتصال فعال للإدارة المغربية: مهمة الوسيط في أفق مصالحة حقيقية بين الإدارة والمواطنين"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، الرباط، 2000، ص. 169.

⁵⁷⁴ - منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 20، مؤرخ في 22 جانفي 1986، يتضمن إنشاء وسيط إداري محلي على مستوى كل ولاية (غير منشور).

⁵⁷⁵ - مرسوم رئاسي رقم 99-113، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية (ملغى)، مرجع سابق.

⁵⁷⁶ - مرسوم رئاسي رقم 99-170، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، مرجع سابق.

⁵⁷⁷ - مرسوم رئاسي رقم 20-45، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، مرجع سابق.

⁵⁷⁸ - يشهد على الوسيط عند تأسيسه عام 1996 عدّة مبادرات قيمة وتدخلات فعالة. للتفصيل راجع:

توازنها وترسيخ مبادئها⁵⁷⁹، وبذلك لا يستثنى مبدأ الشفافية من هذه الفعالية، وهو ما يتجلى عند تعداد اختصاصات الوسيط التي ترمي في مجملها إلى إرساء معالم الشفافية الإدارية، وتجسيد منظورها في إطار علاقة الإدارة بالمواطن.

يتولى الوسيط استقبال شكاوى المواطنين باعتباره هيئة طعن غير قضائية⁵⁸⁰، وتمثل هذه المهمة أهم الصلاحيات البارزة المخولة لهذا الجهاز، ومثلما هو مبين سالفاً أنّ الإلتزام بالبت في شكاوى المواطنين والردّ عنها يصنّف كرافد فعال لتجسيد شفافية الإدارة العمومية، وبالتالي يعدّ الوسيط دعامة صلبة لمأسسة هذا الجانب، الذي لا طالما كان من الأطر المستهان بها في علاقة المواطن بالإدارة، لاسيما أنّ السلطة التنظيمية استحدثت في تعديل أحكام المرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم مصالح الوسيط " مديرية العرائض " تختص بتلقي الطعون ودراستها⁵⁸¹.

يعتبر كذلك وسيط الجمهورية هيئة فاعلة في حماية الحقوق والحريات، كونه يضطلع بصلاحيات الدفاع عن حقوق المواطنين المشروعة إزاء الإدارات التي يجب أن تقدم خدماتها على أساس المساواة بين المرتفقين وتفعيل مبادئ الحياد والشفافية، بعيداً عن الممارسات البيروقراطية والمحسوبية، وعن أساليب التعسف في استعمال السلطة، ويتولى بهذه الصفة مهمة درء كل التهديدات التي تطال منظومة الحقوق والحريات ذات الصلة بمبدأ الشفافية بما يكفل حوكمة التسيير الإداري بكل أبعادها⁵⁸².

تدرج أيضاً ضمن صلاحيات الوسيط الوظيفة الرقابية المشار إليها بموجب المادة 1/3 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 التي تنص على: " يخول لوسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة

579 - أحمدو الباز، المرجع السابق، ص. 107.

580 - تنص المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 20-45، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، مرجع سابق على: " وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية".

581 - 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، معدل ومتم بمرسوم رئاسي رقم 21-497، مؤرخ في 5 ديسمبر 2021، ج. ر. ج. ج عدد 93، صادر في 13 ديسمبر 2021.

582 - علاوة حنان، المرجع السابق، ص. 149.

والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين ". وبذلك يمارس الوسيط هذه الرقابة للبحث عن مشروعية العمل الإداري وملاءمته⁵⁸³.

يطرح وسيط الجمهورية مساعيه الإصلاحية على مستويين⁵⁸⁴، يتمثل المستوى الأول في تدوينها في صلب التقارير السنوية التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، بما يكفل أخلقة الحياة العامة⁵⁸⁵، أمّا المستوى الثاني فيظهر في التوصيات التي يمكن أن يقدمها الوسيط إلى الإدارة المعنية⁵⁸⁶.

ثالثا: المرصد الوطني للمرفق العام كإطار هيكلي لتفعيل متطلبات الشفافية

يعتبر المرصد الوطني للمرفق العام آلية مؤسساتية استحدثت من أجل ترقية المرفق العام والنهوض بجودة الخدمات العمومية، وهو هيئة استشارية⁵⁸⁷، تضطلع بإبداء آرائها في المسائل التي تدخل ضمن نطاق اختصاصها، بغية توجيه العمل الإداري نحو سبل الفعالية المنشودة⁵⁸⁸.

تتميز مهام المرصد بالتنوع على النحو الذي يفسح له مجال التدخل في تطوير التسيير المرفقي والارتقاء بالأداء الخدماتي بالمواعمة مع معايير الرشادة، كما أنّ أهم ما تنفرد به صلاحيات هذا الجهاز أنّها تساهم كلها في تعزيز مقتضيات الشفافية الإدارية.

يضطلع المرصد الوطني للمرفق العام بدور محوري في تدعيم معالم الانفتاح المرفقي على الجمهور، بحكم تخويله صلاحيات متعلقة بنتمين مختلف الأطر التي أقرها قانون الوقاية من

⁵⁸³ - LE CLAINCHE Michel, « Le médiateur et la transparence administratives », p. 72, document web sur le site : <https://www.u-picardie.fr/>, consulté le 25/10/2020.

⁵⁸⁴ - يساعد وسيط الجمهورية في أداء مهامه مندوب محلي على مستوى كل ولاية، وكذا المقاطعات الإدارية المحددة قانونا. انظر مرسوم رئاسي رقم 20-103، يتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها، مرجع سابق.

⁵⁸⁵ - GHAOUTI Souad, Op Cit, p. 264.

⁵⁸⁶ - المادتان 7، 8 من مرسوم رئاسي رقم 20-45، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، مرجع سابق.

⁵⁸⁷ - المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 7 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج. ر. ج. ج عدد 2، صادر في 13 جانفي 2016.

⁵⁸⁸ - بن شناف منال، بن أعراب محمد، " دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، عدد 1، جامعة ورقلة، 2020، ص. 105.

الفساد ومكافحته كتدابير إلزامية لتجسيد ذلك المبتغى، فضلا عن مساهمته في تشجيع التدابير المُيسرة للوصول إلى المعلومات الإدارية، وكذا تفعيل حق المواطن في تلقي الردّ عن تظلماته، لذا عهد إليه بصلاحيات موسّعة في مجال عصرنه المرفق العام، سواء فردية أو مشتركة، كما أقرّ المرسوم الرئاسي رقم 03-16 المرصد بصلاحية جديدة تتجلى في مهمة أخلقة المرفق العام⁵⁸⁹، التي تعدّ أهم ركيزة لإعطاء صور نزيهة للإدارة⁵⁹⁰.

عموما يلتزم من الواقع العملي أنّ المرصد الوطني للمرفق العام باشر الوظائف المسندة إليه، وذلك ما تثبته التقارير التي يعدّها⁵⁹¹، وكان أهمها التقرير السنوي الأول لسنة 2017 الذي جاء مقننا في مرسوم خاص بتسيير المرصد⁵⁹²، وسُجّلت فيه أهم الصعوبات التي يتلقاها المواطن في الحصول على الخدمة العمومية، مع تحفيها بجملّة من الاقتراحات لتحسين الخدمة وتقريب المواطن من الإدارة عن طريق توفير ظروف حسن الاستقبال وتيسير الحصول على الخدمة العمومية، بالإضافة إلى تأكيد أهمية اطلاع المواطن على كل الإجراءات الإدارية التي تخصّه، كما اقترح المرصد في تقريره ضرورة إعداد نص تنظيمي جديد يحكم علاقة الإدارة بالمواطن، وذلك في إطار تقنين العلاقة بين السلطات الإدارية والمرتفقين، حيث يجب أن ترتكز هذه الصلة على تحسين الحوار وطرق التواصل.

ناهيك عن هذا، أكّد المرصد على وجوب تعديل المرسوم الرئاسي المؤطر له، تعزيزا لصلاحياته في تبسيط الإجراءات الإدارية وعصرنه المرفق العام، وبهذا، أدرج التقرير على ضوء التقارير القطاعية التي تم عرضها على الخبراء، عددا من الحلول لتحسين أداء الإدارات العمومية

⁵⁸⁹ - المواد 3، 4، 5 من مرسوم رئاسي رقم 03-16، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

⁵⁹⁰ - VOKO Sylvie, Les atteintes à la probité, Thèse de doctorat droit des affaires, école doctorale de droit privé, Université Panthéon- Sorbonne, Paris I, 2016, p.68.

⁵⁹¹ - يعدّ المرصد الوطني للمرفق العام تقارير مرحلية يرسلها إلى الوزير الأول، وتقارير سنوية يرسلها إلى رئيس الجمهورية. المادتان 14، 15 من مرسوم رئاسي رقم 03-16، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

⁵⁹² - انظر: الموقع الرسمي للإذاعة الجزائرية: <http://www.radioalgerie.dz/>، تم الاطلاع عليه في

وأهمها إنشاء شبكات إلكترونية لتفعيل الاتصال بين المواطن والإدارة، وتكوين الأعوان العموميين في مجال التواصل، وتعزيز الرقابة، وفتح طرق الطعن أمام المواطن.

أعقت هذه المثابرة مواصلة المرصد الوطني للمرفق العام جهوده في مجال تكريس سياسة القرب والتسيير الجوّاري، حيث ناشد في تقريره السنوي الموالي لسنة 2018 بإعطاء استقلالية أكبر للجماعات الإقليمية وكذا تجسيد المواطنة التشاركية، واستحداث مؤشرات قياس لتقييم نوعية المرافق العامة، فضلا عن إجراء تحقيقات ميدانية حول نوعية خدمات المرافق، مع خفض تكاليف العمل الإداري وتجاوز مشكلة البعد الجغرافي والزمني، وطالب كذلك بتحسين كفاءة العاملين في الإدارة وتكوينهم في مجال الجودة والمناجمت.

فيما يخص تعميم مساعي الجودة، اقترح المرصد إصدار نص ذو طبيعة إدارية من باب الدفع الى المبادرة ووضع ميثاق عام ومعايير جزائرية مكيفة، وكذا المساعدة في اتخاذ القرار بالتوفير الدائم للمعلومات، كما دعا إلى دعم عمل الجمعيات فيما يخص تحسين استعمال المرافق العامة، واهتم مجددا بضرورة تطوير آليات العمل ومواكبة التطورات بتعميم استعمال الأدوات التكنولوجية والرقمنة للقضاء على المحاباة مع خلق بيئة رقمية عملية وفعّالة⁵⁹³.

593 - الموقع الرسمي لوكالة الأنباء الجزائرية، <http://www.aps.dz/ar/algerie>، تم الاطلاع عليه في 2020/02/02.

الباب الثاني

السرية الإدارية قيد على تفعيل مبدأ الشفافية في

النظام الإداري الجزائري

تأصلت السرية الإدارية في سياسة الأنظمة الإدارية التقليدية بالاستناد إلى العلاقة غير المتكافئة القائمة بين الإدارة والمتعاملين معها، حيث كانت هذه الأخيرة تصنّف في مركز أسمى ومتفوق يخول لها جملة من الامتيازات المطلقة التي تؤهلها للتصرف بانفراد وفي عزلة تامة، ومن بينها مسك المعلومات والوثائق وحرمان العموم من النفاذ إليها⁵⁹⁴، فالإدارة كونها صاحبة سلطة ونفوذ لا يسوغ إرغامها على الكشف عن أعمالها، لأنه يُعتقد أنّ انفتاحها على الجمهور سيقضي على الفوارق المصطنعة بينها وبين المرتفقين، مما يضعف من مكانتها ويسوّيها بمركز هؤلاء، هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، تعدّ السرية الإدارية وفقا للنموذج البيروقراطي عنصرا ايجابيا وأساسيا في عمل الإدارة العامة، فهي تضمن فاعلية نشاط الإدارة وتدرء كل العوارض التي تعيق دورها في تحقيق المصلحة العامة، وفي صدارتها ولوج الأشخاص واطلاعهم على مجريات العمل الإداري الذي كان يعتبره ذات النموذج أهم عائق يعطلّ السير المطرد لمرافق الدولة، ويحول دون إرساء ديناميكية التدبير العمومي. وتفسير هذا، أنه من مصلحة الإدارة الجيدة أن تحتفظ بحرية الحركة، لذلك فإنّ الكشف المسبق عن الوثائق والمعلومات الإدارية قد يفقد الجهاز الإداري هذه الحرية، كما أنه كان يُخشى أن تحمل علنية الأعمال الإدارية مختلف مظاهر المعارضة والمقاومة التي تعرض السياسات العامة وتنفيذها إلى الانتكاس والجمود⁵⁹⁵.

على أساس هذه المنطقات تكوّنت القاعدة الأولى للسرية الإدارية، والتي تبرّرها معايير الفعالية، وسمو مركز الإدارة، فضلا عن اعتبارات المصلحة العامة التي تعدّ دائما أساس بناء شرعية الفعل العمومي وحدوده⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ – DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, Droit administratif, 7^{ème} édition, Economica, Paris, 2004, p. 10.

⁵⁹⁵ – عمر محمد سلامة العليوي، حق الحصول على المعلومات في ضوء القانون الأردني رقم (47) لسنة 2007 : دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، الأردن، 2011، ص. 262، 263.

⁵⁹⁶ – VOKO Sylvie, Op Cit, p.28.

تغيّر ذلك المنطق ببروز مقارنة الحكم الراشد التي أثبتت أنّ الأزمات المتعددة والشائكة التي تتخلّل الحياة العمومية مردّها سيادة مبادئ الإخفاء والتضليل في سياسة تصريف الشأن العام، فمقاربة الحوكمة أعادت تعبيد السبيل إلى تجسيد الفعالية وحفظ المصالح العامة، وذلك من خلال رفضها منهج النظام المغلق، وفرضها منطق التسيير الشفاف والمفتوح، والذي يرسّي إعلاما كاملا وكشفا متواصلًا، يسدّ أمام سلطات الدولة كل طرق التحايل والانحراف عن مقتضيات الصالح العام.

ينوّه إلى أنّ الدعوة إلى ترسيخ معالم الشفافية لا يعني الإسقاط الكلي لتطبيقات السرية⁵⁹⁷، إنّما عملت أنظمة الحكامة الجيدة على مراجعة التكيف الذي كان يحظى به كلا من عنصري الشفافية والسرية، حيث ارتقت بالشفافية على اختلاف تدابيرها إلى مبادئ أصيلة في ثنايا العمل الإداري ومجرياتة، بينما أردت السرية إلى محض الاستثناء الذي ينبغي أن لا يطبق إلاّ في حدود مشروعة، واضحة، وضيقّة.

على نقيض ذلك، تخلّف النظام القانوني الجزائري عن تجسيد منظور تلك العلاقة، بيد أنّ سيره نحو اعتناق مبدأ الشفافية لم تصاحبه جهود ملموسة لتقليص نطاق السرية الإدارية، فرغم تنامي الإجراءات والآليات التي ترسي مظاهر الانفتاح والمكاشفة في النظام الإداري، إلاّ أنّ اتساع المجال المخصّص للسرية أسهم في تبيد أولويات تطبيق تدابير الشفافية (الفصل الأول)، هذا ما يؤكده صمود السرية على مستوى التعاملات الإدارية، إذ لم يسعف السعي الدؤوب إلى تحصين أسس الشفافية بضمانات متنوعة في القضاء على رواسب السرية وثقافتها التي ترسخت في واقع الممارسة الإدارية (الفصل الثاني).

⁵⁹⁷ - أكدّ المجلس الدستوري الفرنسي أنّ الشفافية المطلقة من شأنها أن تضرّ بنوعية المعلومات:

- D. C. C. F N° 2017- 655 QPC, du 15 septembre 2017, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 12/10/2021.

الفصل الأول

اتساع نطاق السرية على حساب إجراءات الشفافية
في القانون الجزائري

تعبّر شفافية الإدارة عن " منهج عمل يقوم على الوضوح والعقلانية والعمل بروح التفاعل، والصراحة والانفتاح والمشاركة في اتخاذ القرارات، وخضوع الممارسات الإدارية للمساءلة والمراقبة المستمرة من خلال تدفق المعلومات وانفتاح قنوات الاتصال، ومعرفة آليات اتخاذ القرار، واتباع تعليمات وإجراءات إدارية واضحة وسهلة لإنجاز الأعمال داخل المؤسسة وخارجها" ⁵⁹⁸.

حاولت سلطات الدولة تبني هذا المبدأ، وذلك بتركيز مبادراتها الإصلاحية على تكثيف تدابير الشفافية وتفعيل روافدها، فقد افتكت أطر الشفافية مكانة قانونية معتبرة في القانون الجزائري، ولا يقتصر هذا الأمر على حظّوها بقيمة دستورية في القانون الأسمى للدولة، إنّما يرتبط أيضا بالتطور الملحوظ الذي لحق عناصر الشفافية في مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية.

قد تنذر تلك التطورات عن الوثبة القانونية والإدارية التي حققتها الدولة في مسار تعضيد موجبات الشفافية، لكن تحليل التكريس القانوني لهذه الأخيرة يثبت خلاف ذلك، لأنّ تدابير الشفافية الإدارية تم إعدادها بمعايير منقوصة، في خضم عدم إصلاح الأحكام القانونية المتعلقة بالسرية التي لا يزال الغموض يطغى عليها (المبحث الأول) بشكل يطوّق مبدأ الشفافية ويفضي إلى ضعف أطره (المبحث الثاني).

⁵⁹⁸ - ربيع نصيرة، "دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل مبدأ الشفافية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، عدد 8، جامعة خنشلة، 2017، ص. 967.

المبحث الأول:

تأصيل السرية الإدارية على أسس قانونية مبهمة

أصبحت السرية الإدارية استثناءً قابلاً للانتقاص بشكل مستمر لصالح الشفافية، فهذه الأخيرة لا تنفي على وجه الإطلاق الأخذ بموجبات السرية، إنّما يشترط فقط عدم التوسع في تطبيق محظورات السرية على حساب تضيق نطاق الشفافية.

يستمدّ هذا الطرح مرجعيته من عدّة نصوص اتفاقية دولية، والتي أجمعت على استثناء بعض الجوانب من الخضوع لمقتضيات الشفافية، يذكر منها المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص: "...تستتبع الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة، وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محدّدة بنص القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة"، وهي نفس المبادئ التي قضت بها الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد⁵⁹⁹.

إنّ الإشكال الذي تثيره السرية الإدارية لا يكمن في غياب مبررات منطقية وأسس قانونية تبنى عليها، بل تطرح السرية انسداداً عريضاً فيما يخص طبيعة قواعدها القانونية، لاسيما في القانون الجزائري، لكونها غير واضحة وغير قابلة للتطبيق⁶⁰⁰، كما أنّها لا تتوافر على الشروط المفروضة في تنظيم أسرار الإدارة، فالمشرع لا يزال موقفه ثابتاً بشأن المجالات التي أقصاها من الانصياع لمتطلبات العلنية، إذ حافظ على تأطيرها المبهم الذي يفتح الباب واسعاً لتأويل سرية مختلف المصالح العامة (المطلب الأول) والخاصة (المطلب الثاني).

⁵⁹⁹ - انظر: المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

⁶⁰⁰ - BERGEL Jean Louis, « Transparence et législation », acte du congrés international sur : « La transparence : Un principe de gouvernance », Edition Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 16.

المطلب الأول:

غلبة الطابع المبهم على سرية المصالح العامة للدولة

تمتلك كل دولة ما يمكن تسميته بمنطقة الظل، والتي يكون فيها تطبيق السرية كقاعدة ذات أولوية⁶⁰¹، حيث يضم هذا الحيز المصالح المشروعة التي تهم الدولة بصفة عامة، وبالنظر إلى طبيعة هذه المصالح، خصوصيتها، ثقل أهميتها، اقتضى الأمر إحالتها إلى مصف السرية، لأن الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بها قد ينال من المصالح الحيوية للدولة، أو يمس بقيمتها الأساسية.

عُقد الاتفاق ودأبت الممارسة على تصنيف بعض المجالات ضمن تلك المصالح، وترك اختصاص تنظيمها وضبطها لكل نظام داخلي على حدة، عملاً بنص المادة 2 من القانون النموذجي لحرية الاطلاع على المعلومات⁶⁰²، لذا يُشرع لكل دولة الانفراد بتحديد سرية مصالحها العامة وكل ما ينبغي عليها مراعاته في ذلك هو تقييد هذه الاستثناءات في إطار قانوني محصور يحد من السلطة التقديرية للأجهزة والمؤسسات المعنية في توسيع تفسيرها.

إن استقراء المنظومة القانونية المؤطرة للأسرار الخاصة بالدولة في النظام القانوني الجزائري يُثبت افتقادها إلى أسس قانونية واضحة، فقد ظلّ الغموض السمة البارزة والثابتة في أحكامها، والتي أدت إلى استفحال السرية في المجال السيادي للدولة (الفرع الأول)، وكذا عدم حصر نطاقها تحت ذريعة النظام العام (الفرع الثاني).

⁶⁰¹ - BRUNO Lasserre, NOELLE Lenoir, BERNARD Strin, La transparence administrative, P. U. F, Paris, 2012, p. 5.

⁶⁰² - قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، متوفر على الموقع الرسمي لمنظمة المادة 19: <https://www.article19.org/ar/resources/model-freedom-information-law/>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/10/13. المادة 2 من تنص على: "أهداف هذا القانون هي...أ- توفير حق الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة تبعاً للمبادئ التي تنص على وجوب توفير مثل هذه المعلومات لعامة الناس بحيث لا يؤخذ بالاستثناءات إلا بصورة حصرية ومحددة بحيث تخضع هذه الاستثناءات لإعادة نظر مستقلة عن الحكومة".

الفرع الأول:

إطلاق السرية الإدارية في المجال السيادي للدولة

ينطوي المجال السيادي للدولة على مختلف الأنشطة التي تستفرد الدولة بممارستها، فهذا الصنف من المجالات ينضوي ضمن المهام التقليدية للدولة التي لم تتنازل عنها رغم التحولات التي مسّت وظائفها، إذ بقيت صاحبة الاختصاص الأصيل والحصري في الاستئثار بتدبير المجال الأمني، مجال السياسة الخارجية، والميدان القضائي.

على هذا الأساس، يعدّ أبرز ما يميّز به المجال السيادي للدولة هو تعدّر إخضاعها لأقصى متطلبات الشفافية، لذلك تغطي فيه السرية قدرا معلوما من التطبيق، لكن هذا لا يجردها من الطابع الاستثنائي الذي تجاهله المشرع الجزائري، كونه أخذ بالسرية كقاعدة مفترضة في المجال الأمني (أولا)، ناهيك عن احتفاظه بنفس مظاهر السرية السائدة في مجال السياسة الخارجية (ثانيا) والمجال القضائي (ثالثا) منذ صانقة النظام الإداري المغلق.

أولا: السرية الإدارية: قاعدة غامضة في المجال الأمني

يعتبر السر الأمني من أولى الاستثناءات التي تحيد بقوة القانون عن الخضوع لمبادئ الإفصاح والعلنية، نظرا لخصوصية معلوماته، حيث بصمت جميع الدول على تأمين خطتها ووثائقها وأنبائها الأمنية من سلبات الكشف وذلك عبر حفظها في ضروريات السر الأمني⁶⁰³.

لم تتوافق دعائم السر الأمني في القانون الجزائري مع الضوابط المنظمة للاستثناءات الواردة على مبدأ الشفافية⁶⁰⁴، فالمشرع تمسك به كأساس مبهم، بحكم عدم ضبط مفهومه (1)، وكذا التكريس المنقوص لجانبه الجزائري (2).

⁶⁰³ - اعترف القانون النموذجي لحرية الاطلاع على المعلومات بالسر الأمني كقيد على ممارسة هذه الحرية بموجب المادة 30 منه التي تنص على: " يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا كانت هذه المعلومات يمكن أن تكون خطيرة على الدفاع الوطني والأمن". قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، مرجع سابق.

⁶⁰⁴ - عرف القانون المغربي مؤخرا انفتاحا استباقيا في نشر بعض المعلومات الأمنية التي لا تشكل خطورة على دفاع الدولة، حيث عرفت المديرية العامة للأمن الوطني بالمغرب تطورا ملحوظا في السنوات الأخيرة باعتمادها سياسة الانفتاح=

1. غموض تصنيف السر الأمني

التزم المشرع الجزائري بتأطير تصنيف قانوني حُدِّت على أساسه طوائف من الوثائق السرية بدرجات متفاوتة تبعا لمدى حساسيتها، وتتمايز أصناف هذه الوثائق بين " سري جدا "، "سري"، " واجب الكتمان "، و" توزيع محدود"⁶⁰⁵، وقد تصدرت الوثائق التي يلحق إفشاؤها خطرا بالأمن الوطني الداخلي والخارجي الفئة الأولى من ذلك التصنيف بإدراجها صراحة في فئة " سري جدا "، هذه الطائفة التي تعبر عن أقصى درجات السرية وأشدّها⁶⁰⁶.

إنّ التصريح بترتيب وثائق السر الأمني في إحدى الفئات المصنّفة أعلاه لا يُثني هذه المبادرة التشريعية من التعثر في مكامن الغموض والقصور، لأنّه من ناحية، اعتمد ذات النص القانوني في تأطيره لباقي الوثائق المصنّفة على مصطلحات غامضة ومطاطية، تكون في مجملها قابلة لاحتواء الوثائق الخاصة بالأسرار الأمنية، إذ يلاحظ بجلاء غياب حدود فاصلة لحصر تصنيف الوثائق الأمنية السرية، هذا ما يخدم دائما أولويات الإدارة العمومية التي يطلق لها المجال للتلاعب بسرية الوثائق والتذرع بالحجّة الأمنية على حساب تعطيل قواعد العلنية والشفافية، لاسيما أنّ هذا الصنّف تتعرّز حمايته بشكل خاص بمقتضى أحكام قانون الأرشيف الوطني الذي جرّد وثائق الأمن والدفاع الوطني من طابع السرية بعد مرور 60 سنة ابتداء من تاريخ السند، على أن

= والتواصل والقرب، من خلال إشراك المواطن في العمليات الأمنية في إطار المقاربة التشاركية، وذلك بإنشائها مواقع إلكترونية رسمية، عقد ندوات إعلامية، تنظيم دورات الأبواب المفتوحة، بهدف تنوير الجمهور عن القضايا الأمنية التي تحظى باهتمام الرأي العام، ناهيك عن إصدارها للقرارات والمذكرات المتخذة في تدبير الشأن الأمني لعموم المواطنين للاطلاع عليها ومعرفتها، خصوصا ما تعلق بحقوق الإنسان. للتفصيل أكثر راجع: حميد ملاح، " المعلومة الأمنية بين الضمانات التشريعية وخصوصية المجال الأمني "، مجلة القانون والأعمال الدولية، الإصدار الرابع، عدد خاص، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2017، ص. 136، 137.

- المادة 55 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

- قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق، المادة 20 منه أخضعت إجراءات المنشآت المصنفة التابعة لوزارة الدفاع الوطني إلى قواعد خاصة للترخيص والتحقيق والمراقبة بإشراف وزير الدفاع.

⁶⁰⁵ -المادة 6 من أمر رقم 09-21، مؤرخ في 8 جوان 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج. ر. ج. ج عدد 45، صادر في 9 جوان 2021.

⁶⁰⁶ - يذكر أنّ هذا التصنيف كان مكرسا بموجب المادة 3 من مرسوم رقم 84-387، مؤرخ في 22 ديسمبر 1984، يحدد التدابير المخصصة لحماية الوثائق المصنفة، ج. ر. ج. ج عدد 69، صادر في 26 ديسمبر 1984.

يتم تحديد قائمتها عن طريق التنظيم، إلا أنّ أحكام هذا القانون ظلت مثبّطة بفعل عدم صدور ذلك النص التنظيمي إلى حدّ اليوم⁶⁰⁷، ويتفاقم هذا الوضع في غياب النص التنظيمي الذي أحال إليه الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، لتنظيم شروط وكيفيات تطبيق فئات التصنيف.

خلافًا للمشرع الفرنسي الذي لم يوسّع من تصنيفات السر الأمني، إذ حصر تصنيفه في فئتين "سري" و"سري جدا"⁶⁰⁸، كما عمل على إنشاء " لجنة لأسرار الدفاع الوطني " كسلطة إدارية مستقلة تتولى إعطاء رأيا استشاريا حول رفع السرية والإفصاح عن المعلومات⁶⁰⁹، كما تتضافر جهود هذه اللجنة مع اجتهادات لجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية التي كان لها الدور الفعال في تكييف مبررات السر الأمني ومتابعة تطبيقاته⁶¹⁰.

2. التأطير القاصر لجرائم إفشاء السر الأمني

تبني المشرع الجزائري في تجريم الأفعال المخالفة لكتمان السر الأمني نهجا مخالفا للضوابط التي يتعيّن على القوانين الوطنية احترامها في مسار ردع الاعتداءات التي تمس خباياها الأمنية. فمن جهة، لم يفصل بجلاء بين الأركان التي تقوم عليها جرائم خرق تصنيفات السر الأمني، إذ عمد المشرع إلى تجريم أفعال الكشف عن الوثائق والمعلومات الأمنية المحميّة في القانون المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، بمقتضى أحكام جزائية تتداخل فيما بينها

⁶⁰⁷ - المادة 10 من قانون رقم 88-09، يتعلق بالأرشيف الوطني، مرجع سابق، تنص على: " يتم فتح الأرشيف العمومي للاطلاع بحرية ومجانا بعد 25 سنة من إنتاجه.

غير أنّه ومن أجل حماية السيادة الوطنية، والنظام العام وشرف العائلات فإنّ الاطلاع على بعض الوثائق لا يتم إلا بعد انقضاء الأجل المحدد على النحو التالي: ... - 60 سنة ابتداءً من تاريخ السند، بالنسبة للوثائق التي تهم أمن الدولة، أو الدفاع الوطني، وستحدد قائمة هذه الوثائق عن طريق التنظيم".

⁶⁰⁸ - Article R.2311-2 du décret N°2019-1271 du 2 décembre 2019, relatif aux modalités de classification et de protection du secret de la défense nationale, J. O. R. F N° 0280, du 3 décembre 2019.

⁶⁰⁹ - Loi N° 89-567 du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale, J. O. R. F n° 157 du 9 juillet 1998.

⁶¹⁰ - يذكر من بين آراء لجنة C.A.D.A ما يلي:

- Avis C. A. D. A 20153938, du 19 novembre 2015, www.cada.fr, consulté le 11/03/2020.
- Avis C. A. D. A 20181449, du 12 juillet 2018, www.cada.fr, consulté le 11/03/2020.
- Avis C. A. D. A 20182479, du 11 octobre 2018, www.cada.fr, consulté le 11/03/2020.

لنكوّن كلّها نفس الجريمة، فالمادة 29 منه تقرّ عقوبة الحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات، وغرامة مالية يتراوح قدرها من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج ضد الموظف العمومي الذي يفشي أو ينشر معلومة أو وثيقة مصنّفة " سري جدا " على الجمهور أو إلى علم شخص لا صفة له في الاطلاع عليها أو يسمح له بأخذ صور منها أو يترك الغير يقوم بذلك⁶¹¹. بينما تضيف المادة 2/30 من ذات القانون ما يلي : " تكون العقوبة الحبس من ستة أشهر إلى سنتين والغرامة من 60.000 دج إلى 200.000 دج أو إحدى هاتين العقوبتين، إذا ارتكبت الجريمة المنصوص عليها في المادة 29 أعلاه، نتيجة عدم مراعاة الموظف العمومي للأحكام التشريعية و/أو التنظيمية أو القواعد الاحترافية المرتبطة بطبيعة مهامه أو وظائفه".

يفيد استنتاج أحكام هذين النصين وجود تطابق شديد بين أركان كلا الجريمتين إلى درجة إمكانية القول أنّه تمّ تأطير جريمة واحدة بعقوبتين مختلفتين، لأنّ قيام الموظف بإفشاء الأسرار الأمنية المصنّفة في فئة " سري جدا " يعتبر في حدّ ذاته مخالفة للأحكام القانونية والقواعد الوظيفية المقررة التي يجب عليه احترامها بحكم مهنته.

من جهة أخرى، وسّع المشرع من المنظومة الجزائية للسر الأمني، بحكم تأطيره جرائم الدفاع الوطني⁶¹² في قانون العقوبات، والتي يسجل بشأنها العديد من الملاحظات السلبية، ومن أهم هذه الجرائم جريمة الخيانة الماسة بأمن الدولة التي ترتكب من طرف شخص⁶¹³ يحمل الجنسية خدمةً لمصالح أجنبية⁶¹⁴ التي يفيد حكمها أنّ كل تسريب أو تخريب أو تبادل للمعلومات المحاطة بسرية الدفاع الوطني لصالح الدول الأجنبية يكفّ كجناية يعاقب عليها بأقصى أنواع

⁶¹¹ - المادة 29 من أمر رقم 21-09، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

⁶¹² - تنص المادة 49 من المرجع نفسه، على : " تطبق على إفشاء سر الدفاع الوطني وإفشاء السر الطبي العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات".

⁶¹³ - إنّ استعمال عبارة كل " شخص " يسهم في توسيع نطاق السرية الإدارية، لأنّها في هذه الحالة لم تعد تنحصر في حدود السر المهني، إنّما تتعلق بطبيعة المعلومة المحمية:

- BRUNO Lasserre, NOELLE Lenoir, BERNARD Strin, Op Cit, p. 10.

⁶¹⁴ - المادة 63 من أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

العقوبات المتمثلة في السجن المؤبد بعدما تم إنهاء العمل بعقوبة الإعدام في النظام القانوني الجزائري.

يعدّ هذا التأخير قاصرا عن مسايرة ركائز الضبط الجنائي لحق النفاذ إلى المعلومة، فمحتواه الجامد أدى إلى عدم تطابقه مع المعايير التي حددتها " مبادئ تشواني"⁶¹⁵ بشأن تسليط العقوبات الجنائية ضد الكشف عن المعلومات، والتي ميّزت بدورها بين ضوابط العقوبات المقررة لمواجهة الموظف العام، وبين دعائم المجال العقابي المخصصة لحماية غير الموظفين، حيث أجاز المبدأ رقم (46) منها -المؤطر لعقوبات فئات الموظفين- للقانون الداخلي للدول توقيع عقوبات جنائية على الكشف غير المصرح به للمعلومات، مع وجوب مراعاة شروط معيّنة، أبرزها إلزامية تناسب العقوبة الجنائية مع الضرر الناجم⁶¹⁶، وكما هو بائن أنّ المشرع الجزائري في نص المادة المذكور أعلاه لم يراع هذا الشرط بحكم تشديده لدرجة العقوبة وجعلها ثابتة بصرف النظر عن حجم الآثار التي تنجم عن إذاعة المعلومة السرية الأمنية.

ناهيك عن هذا، أرسى المبدأ رقم (47) من " مبادئ تشواني " حماية خاصة للعقوبات الموقعة ضد الأشخاص غير الموظفين، وذلك بمنعه معاقبة كل شخص ليس بموظف عمومي بمناسبة تلقيه أو حيازته أو كشفه عن معلومات سرية أيّا كان نوعها، مع التنويه أنّ هذا المبدأ يقتصر فقط على حظر الملاحقة الجنائية للأفعال المرتبطة باقتناء أو استنساخ المعلومات، ولا يقصد أن ذات المبدأ يحول دون محاكمة أي شخص بتهمة ارتكاب جرائم أخرى من قبيل السطو

⁶¹⁵ - " مبادئ تشواني " أو " المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات "، تم صياغتها في تشواني بجنوب افريقيا، وصدرت في 12 جوان 2013، استمدت هذه المبادئ من مختلف المواثيق الدولية، الاقليمية والمحلية، وبالتشاور مع 500 خبير من أكثر من 70 دولة، في 14 اجتماع عقد حول العالم، وبالتشاور المقرّر الخاص للأمم المتحدة في حرية الرأي والتعبير، المقرّر الخاص للأمم المتحدة في مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان، المقرّر الخاص في حرية التعبير والوصول إلى المعلومات التابع للجنة الافريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المقرّر الخاص في حرية التعبير لمنظمة الدول الأمريكية، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ممثلة عن حرية الإعلام. المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات (مبادئ تشواني)، متوفر على الموقع الإلكتروني التالي : <https://www.justiceinitiative.org> ، تم الاطلاع عليها بتاريخ 2019/06/10.

⁶¹⁶ - انظر مبدأ رقم (46) من المرجع نفسه.

والابتزاز التي ارتكبت في سياق السعي أو الوصول إلى المعلومة⁶¹⁷، ومهما تكن مقاصد ذلك المبدأ فإنّ التشريع العقابي الجزائري لم يدركها بعد، بحكم شمولية النص الجزائري المنظم لجريمة الخيانة وعدم اعتداده بصفة مرتكب الجريمة ولا بمخاطرها.

ثانيا: التمسك بالطابع التقليدي للسرية في ميدان السياسة الخارجية

غدت الشؤون الخارجية للدولة مطلبا من مطالب الإفصاح والذبوع أمام مختلف أطراف المجتمع التي ارتقت أهم فواعلها إلى تقييم ممارسات الدولة خارجيا واقتراح حلولاً بديلة عنها.

تخلّفت الدولة الجزائرية عن حصد هذه المكاسب، بيد أنّ سياستها الخارجية لا يزال يغلب عليها الطابع السري والمغلق، إذ ظلّت سلطات الدولة تتمسك بالطبيعة الاستثنائية لنشر المعاهدات الدولية على الرغم من الإقرار الصريح للاجتهاد الدستوري في عام 1989 بالطابع المبدئي لنشر المعاهدات الدولية⁶¹⁸، إلا أنّ المنظومة القانونية لازالت تسجل غياب سند دستوري يقرّ بالزامية هذا الإجراء⁶¹⁹، وكذا ضعف تدوينه القانوني بيد حصره في قانون الجنسية الذي أشار إلى نشر المعاهدات المحددة لشروط التمتع بالجنسية⁶²⁰، إلى جانب إفراغ أسلوب النشر من قوّته الإلزامية في النص التنظيمي المحدد لصلاحيات وزير الخارجية⁶²¹.

⁶¹⁷ - انظر مبدأ رقم (47) من مبادئ تشواني للأمن القومي والحق في المعلومات، المرجع السابق.

⁶¹⁸ - انظر: قرار رقم 1-ق.ق-مد-مؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بقانون الانتخابات، ج. ر. ج. ج. عدد 36، صادر في 30 أوت 1989.

⁶¹⁹ - الدستور الفرنسي نصّ على مبدأ نشر المعاهدات الدولية، انظر:

- Article 55 de Constitution de la république française, Op Cit.

⁶²⁰ - أمر رقم 70-86، مؤرخ في 15 ديسمبر 1970، يتضمن قانون الجنسية، معدل ومتمم بأمر رقم 05-01، مؤرخ في 27 فيفري 2005، ج. ر. ج. ج. عدد 15، صادر في 27 فيفري 2005، المادة 1 منه تنص على: " تحدد الشروط الضرورية للتمتع بالجنسية الجزائرية بموجب القانون، وعند الاقتضاء بواسطة المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يصادق عليها ويتم نشرها".

⁶²¹ - المادة 16 من مرسوم رئاسي رقم 02-403، مؤرخ في 26 نوفمبر 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج. ر. ج. ج. عدد 79، صادر في 1 ديسمبر 2002، تنص على: " تعمل وزارة الشؤون الخارجية على المصادقة على الاتفاقات والاتفاقيات والبروتوكولات والتنظيمات والمعاهدات الدولية. وتسهر على نشرها مع التحفظات أو التصريحات التفسيرية، عند الاقتضاء،...".

يستتبط اذن أنّ الأصل في النظام القانوني للمعاهدات الدولية هو عدم إلزامية نشرها وما يؤكد صحة هذا الطرح هو واقع نشر المعاهدات في الجزائر، حيث لم تستقر الممارسة الجزائرية على نمط ثابت في نشرها، بحكم تأجيلها لإجراء النشر في معظم الأحيان، أو تطبيقها لما يمكن تسميته بالنشر الناقص الذي يقتصر على إصدار مرسوم النشر دون إرفاقه بنص المعاهدة، أو نشر كلا من المرسوم والنص الاتفاقي من غير تبيان الأساليب القانونية للالتزام بالمعاهدة إن كان تصديقا أو انضماما أو موافقة.

يشار أيضا إلى أنّ عدم تفعيل الحق الدستوري للبرلمان في فتح مناقشة عن السياسة الخارجية يشكل أهم دعامة لإحاطة هذه الأخيرة بمعالم السرية⁶²²، فالتجربة الجزائرية تثبت عدم ممارسة هذا الحق، رغم ما يمكن أن يؤديه من أهمية في اطلاع الرأي العام عن مجريات التسيير العمومي في المجال الخارجي.

ثالثا: جمود السرية في المجال القضائي

يعتبر الحق في الاطلاع على المعلومات القضائية من العناصر الأساسية المكتملة لعدالة المحاكمة وحيادها، بحيث يكون الجمهور شاهدا على عدالة القضاء ورقبها لها، ممّا يفعل الرقابة على السلطة القضائية ويعزز ثقة المجتمع باستقلاليتها ونزاهتها. لكن بما أنّ ذلك الحق يمكن أن يصطدم مع مبادئ وحقوق أساسية أخرى مثل " قرينة البراءة في المتهم "، " حق الأفراد في الحفاظ على معلوماتهم الشخصية "، وكذا حاجة جهاز القضاء في الحفاظ على أسرار المهنة⁶²³، فيكون من الضروري إقرار بعض الاستثناءات الضيقة⁶²⁴ واللازمة على ممارسة حق النفاذ إلى المعلومة القضائية. ما يميّز الاستثناءات الواردة على الإفصاح عن المعلومات القضائية أنّها موحدة عموما

⁶²² - انظر المادة 152 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁶²³ - أقرّ مثلا مجلس الدولة الفرنسي عمد تمتع البرنامج السنوي للخدمات القضائية بطابع المستند الإداري، وبالتالي لا يمكن النفاذ إليه:

- D. C. E. FN° 34952, Du 27 juin 1986, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 29/09/2020.

⁶²⁴ - PARISI Claudio, L'accès à l'information dans l'Union Européenne, Thèse de doctorat en droit public, Faculté de droit, Université Lyon 3, 2004, p. 81.

في كل من التشريعات الدولية⁶²⁵ والداخلية، كونها تتعلق وجوبا بإجراءات التحقيق القضائي، قضايا الأحداث⁶²⁶ ومسائل الأحوال الشخصية، وكذا سرية المداولات، وما عدا هذه الحالات، فإنّ العمل القضائي يستوفي على مظاهر للشفافية تتمثل في علنية الجلسات، إشهار الأحكام الصادرة عنها وتعليلها⁶²⁷.

لا تزال معالم الشفافية في المجال القضائي توصف بالضئيلة مقارنة بمواطن حجب المعلومة القضائية، لاسيما بالنظر إلى ما حققته لجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية بفرنسا في هذا المجال⁶²⁸، حيث لم يكفل المشرع الجزائري سوى حق النفاذ إلى الأحكام القضائية بشكل جزئي (1) في مقابل محدودية حق نسخ جانبها الجزائري (2).

⁶²⁵ - يذكر في هذا الصدد على سبيل المثال:

-المادة 14 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، صادقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم 2255 في دورتها 21، مؤرخ في 16 ديسمبر 1966، دخل حيّز النفاذ في 23 مارس 1976، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رقم 89-67، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج. ر. ج. ج عدد 20، صادر بتاريخ 17 ماي 1989، على : " ...ومن حق كل فرد... أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني..... ويجوز منع الصحافة من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى.... إلا أنّ أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال.... " .

- قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق، المادة 29 منه أقرت كما يلي: " يحق للهيئة رفض تحديد حيازتها على وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا كان تقديم مثل هذه المعلومات يمكن أن يحدث ضررا جديا: أ- الوقاية من الجريمة أو كشفها. ب- إلقاء القبض على المجرم أو محاكمته. ج- إدارة العدل".

⁶²⁶ - المواد 461، 463، 477 من أمر رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق.

⁶²⁷ - انظر: المادتان 10، 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المرجع السابق.

- المادة 169 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁶²⁸ - أنبأت لجنة C. A. D. A عن اجتهاد مميّز في محاولة التوفيق بين الوثائق القضائية القابلة وغير القابلة للاطلاع، حيث ميّزت بين الوثائق التي لا تحمل الطابع الإداري وبالتالي لا يمكن النفاذ إليها كمحاضر جلسات القضائية التي يتم فيها توزيع الملفات بين الغرف، وتوزيع رؤساء الغرف، وتعيين قضاة الحكم، أمّا قائمة الخبراء والمحققين الاجتماعيين لها صفة الوثيقة الإدارية ومنه يمكن الاطلاع عليها:

1. النشر الجزئي للأحكام القضائية

يعدّ إصدار الأحكام القضائية المظهر الأكثر شفافية في الميدان القضائي، مادام النطق بها يكون في جلسات علنية إلاّ إذا قضى القانون بخلاف ذلك، علاوة إلى وجوب إخضاعها لآلية النشر بصفة مبدئية ومنتظمة.

لم ترقّ الأحكام القضائية في النظام القانوني الجزائري إلى هذا القدر من الشفافية، بفعل تعطيل عملية نشرها قانونا وممارسة، إذ تم تبني مبدأ النشر الجزئي لأحكام القضاء، بيد اقتصار إجراء النشر على الأحكام القضائية الصادرة عن الجهات القضائية العليا (المحكمة العليا ومجلس الدولة) فحسب⁶²⁹، دون الإشارة إلى النشر المبدئي لأحكام وقرارات باقي الجهات القضائية الدنيا من مجالس قضائية ومحاكم ابتدائية⁶³⁰.

2. حدود الحق في نسخ الحكم القضائي

تباين موقف المشرع الجزائري في ضمان حق الحصول على نسخة من الأحكام القضائية، حيث اقتصر النص القانوني على الاعتراف بحق المواطن في أخذ نسخة من الحكم في القضايا المدنية والتجارية⁶³¹، بينما يخلو قانون الإجراءات الجزائية من نص صريح يجيز للأفراد نسخ الحكم الجزائي، رغم أنّ الممارسة تسمح للمعنيين بأخذ نسخة منه.

قد يؤسّس هذا الاختلاف على حماية خصوصيات المحكوم عليهم وصون كرامتهم من حجم التأثيرات السلبية التي يحملها الحكم الجزائي، لكن يؤخذ على التشريع الجزائري عدم أفراد

⁶²⁹ - انظر:

- المادة 5 من قانون عضوي رقم 11-12، مؤرخ في 26 جويلية 2011، يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها، ج. ر. ج. ج عدد 42، صادر في 31 جويلية 2011.

- المادة 8 من قانون عضوي رقم 98-01، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق.

⁶³⁰ - استثناءً جعل التشريع العقابي من نشر حكم الإدانة كعقوبة جنائية تكميلية بموجب المادة 18 من أمر رقم 66-

156، يتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق، والتي تنص على: "للمحكمة عند الحكم بالإدانة أن تأمر في الحالات التي يحددها القانون بنشر الحكم بأكمله أو مستخرج منه في جريدة أو أكثر يعينها، أو بتعليقه في الأماكن التي يبيّنها...".

انظر: كذلك المادتان 144، 303 مكرر 2 من المرجع نفسه.

⁶³¹ - المادة 280 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

نص إجرائي جزائي يقرر بموجبه حق الحصول على نسخة من الأحكام الجزائية التي يكون لها علاقة مباشرة بخرق حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وكذا قضايا الفساد، وهو المبدأ الذي ضمته "مبادئ تشواني"، والتي حظرت حجب المعلومات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني، حيث أخضعت ذات المبادئ تلك المعلومات إلى افتراض عال من الإفصاح، ومنعت تحت أي ظرف التستر عنها ولو كان ذلك بدواعي أمنية⁶³².

فضلا عن هذا، قد يتضارب حق الأفراد في الولوج إلى نسخ من الأحكام القضائية المحددة قانونا مع القيود التي فرضها قانون الأرشيف الوطني على بعض الوثائق، والذي أقرّ عدم إمكانية الاطلاع على الوثائق القضائية إلاّ بعد انقضاء أجل 50 سنة ابتداءً من تاريخ اختتام القضايا المعروضة أمام القضاء وليست لها صلة بالحياة الخاصة للأفراد⁶³³، هذا ما يؤدي إلى جمود الحق المكفول للجمهور في الحصول على نسخ من الحكم القضائي المدني والتجاري، لاسيما في ظل غياب آليات قانونية وإجرائية تبيّن كيفية ممارسة هذا الحق.

الفرع الثاني:

توسيع نطاق السرية الإدارية بدواعي النظام العام

يتعلق النظام العام بمجموعة القواعد المثالية التي تصون ثوابت الجماعة ومصالح عليا مشتركة، ويؤدي المساس بها إلى اهتزاز كيان المجتمع واختلال استقراره، وبذلك يعتبر النظام العام ضرورة اجتماعية قبل أن يكون مقارنة قانونية⁶³⁴.

لقد استلهمت فكرة النظام العام اهتمام القانون الوضعي الذي وقرّ لها حماية خاصة، تنبني من خلال منحها أفضلية وأسبقية التجسيد على حساب المصالح الأخرى، ولو تعلقّت هذه الأخيرة بممارسة الحقوق والحرّيات الأساسية. لكن ما ينبغي إدراكه أنّ النظام العام لا يؤدي إلى إلغاء تلك

⁶³² - المبدأ 10 من مبادئ تشواني للأمن القومي والحق في المعلومات، المرجع السابق.

⁶³³ - المادة 10 من قانون رقم 88-09، يتعلق بالأرشيف الوطني، مرجع سابق.

⁶³⁴ - عمارة مسعودة، " إشكالية تحديد مفهوم النظام العام وتطبيقاته القانونية "، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول "التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 7 و 8 ماي 2014، منشورة في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2015، ص ص. 396-398.

الحريات، إنّما يرمي فقط لتنظيم ممارستها، حرصا على عدم التفريط في ركائز أسمى وأولى بالحفظ والعناية.

لذا يقتضي الأمر تطويق ذلك الضابط الاستثنائي وإحكام السيطرة القانونية والقضائية على مبررات الأخذ به، في سبيل درء أي تعسف في تقييد آليات الشفافية، على غرار ما هو نافذ في العلاقة القانونية القائمة بين النظام العام وعناصر الشفافية في القانون الوطني⁶³⁵، بفعل إهدار متطلبات هذه الأخيرة بدواعي النظام العام الذي يعدّ مجرد فرضية قانونية أقرها المشرع كقيد خال من التأطير القانوني (أولا)، إذ لم يتم ضبطه وتكييفه مع المتطلبات الاستثنائية التي يقبل فرضها كحدود لمبدأ الشفافية (ثانيا).

أولا: النظام العام: أساس قانوني مجرد

يستوفي النظام العام على مكانة متأصلة في المنظومات القانونية للدول، فالمبادئ والغايات التي يهدف إلى تجسيدها، جعلت منه ركيزة أساسية لا غنى عنها في أي نظام قانوني وضعي، إذ أصبحت قواعد تتسم بالصفة الآمرة في مختلف الجوانب.

تبعاً لذلك، اكتسب النظام العام قسطا واسعا من التدوين القانوني، حيث عمدت التشريعات المختلفة إلى تقنينه في جميع فروع القانون، وذلك وفق أسلوبيين: إمّا بإقرار ما يسمى بالنظام العام السلبي، وهو الذي يفرض الامتناع عن تصرفات وسلوكات معينة من شأنها المساس بتوازن وجوهر النظام العام، وإمّا باعتماد النظام العام الايجابي الذي يوجب اتخاذ إجراءات وتدابير كفيلة بإصلاح الفجوات التي أخلّت بنسق النظام العام. لكن أيّا كانت التطورات القانونية التي لحقت بالنظام العام، إلا أنّ هذا الأخير لم يبق سوى فكرة قانونية مجردة، تفتقد إلى عناصر ذاتية وخاصة تعرّفها، وتميّز قواعدها عن باقي الأسس الأخرى، حيث تم اتخاذ النظام العام كمفهوم عام وفارغ

⁶³⁵ - يستدل في هذا الصدد بموقف القاضي الإداري الجزائري الذي أسّس قواعد خاصة تسمح بتوسيع سلطات الإدارة في مجال حماية النظام العام، وذلك بتأييده مشروعية القرارات الصادرة عنها في مجال المحافظة على الأخلاق العامة، انظر: - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 24402، صادر في 27 نوفمبر 1982، المجلة القضائية، عدد 1، الجزائر، 1989، ص. 238.

قانونا، وهذا بفعل عجز المشرع عن الإلمام بكل تفاصيله في تعداد قانوني معين (1)، كونه نظاما لا يعرف استقرارا وثباتا معينين (2).

1. تعذر ضبط المفهوم القانوني للنظام العام

تتعدّد المواقف القانونية لمختلف الأنظمة على صعوبة صياغة مفهوم قانوني جامع ومانع لفكرة النظام العام، ويعود هذا الاستعصاء إلى كون النظام العام مفهوما معقدا ومتغيرا في الزمان والمكان⁶³⁶، فما يرجح كضوابط للنظام العام في دولة لا يعدّ بالضرورة كذلك في دولة أخرى، بل إنّ ما يصطدم بالنظام العام داخل الدولة الواحدة في فترة زمنية معينة قد يكون منافيا لهذه الفكرة في وقت آخر⁶³⁷.

على أساس ذلك التحول، تتصلّ المشرع من مسؤولية وضع إطار قانوني خاص بتحديد ركائز النظام العام، أو حتى بتأطير بعض عناصره المتفق عليها، إذ يتعذر حصر النظام العام في دائرة محدودة لا تتداخل مع غيرها، ذلك أنّ هذه الفكرة مرنة، بحيث تضيق وتوسع وفقا لظروف مختلفة، لهذا لا يمكن إرساء قاعدة ثابتة تحدد المقصود بالنظام العام بصفة مطلقة⁶³⁸ وتصلح للتطبيق في جميع الأزمنة والحالات.

رغم أنّ أسس النظام العام لم تلق أي عناية قانونية، إلا أنّ جوهر هذه الفكرة يعتمد على وجوب حماية مصالح عامة سامية⁶³⁹ وتسبيقها على المصالح الخاصة، في مسعى عدم الإخلال بقيم الدولة واستقرارها، ومن هنا تتبثق صعوبة تعريف النظام العام وضبطه من الناحية القانونية،

⁶³⁶ - ANDALUS Hamid Abed, « Relationship between intellectual property and public order », *Academic journal of legal and political researchs*, N° 1, Faculty of law and political science, Université Laghouat, 2021, p. 283.

⁶³⁷ - بن عمر عوينات نجيب، " النظام العام بين سلطة المشرع والتكليف القضائي "، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول " التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة "، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 7 و 8 ماي 2014، منشورة في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2015، ص. 442.

⁶³⁸ - المرجع نفسه، ص. 438.

⁶³⁹ - مع العلم أنّ مفهوم المصلحة العامة من المفاهيم المتشعبة التي عرفت تطبيقات قضائية متباينة، راجع: -GROS Manuel, *Droit administratif : L'angle jurisprudentiel*, Harmattan, Paris, 1998.

لأنّ القواعد المتعلقة به ليست تشريعية فحسب⁶⁴⁰، إنّما تمتدّ لتستغرق كافة الاعتبارات والمستويات. هذا ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي (مورنديار) الذي عبّر أنّ النظام العام بالأصل ليس مفهوما تشريعيا، ولذلك يعتبر القانون معيارا غير دقيقا لتحديد محتواه، بمعنى أنّ النظام العام ليس نتاج النصوص القانونية بصفة مطلقة، ولا فكرة قانونية جامدة، بل هو تعبير عن مقومات أو مصالح ذات أهمية في لحظة معيّنة، حتى لو لم تتضمنها النصوص القانونية السارية⁶⁴¹، فهذه الأخيرة يغلب عليها الثبات والاستقرار، وبالتالي لا يمكن لها أن تواكب مستجدات النظام العام.

2. امتداد فكرة النظام العام

ساهمت مميّزات النظام العام من مرونة، نسبية، حركية، تطور، تغير وتجدد، في إحداث تحولات نوعية مست مكونات النظام العام وأبعاده، بحيث تم الانتقال من نظام عام تقليدي ينحسر في الثلاثية الكلاسيكية التي تتمحور أطرها حول عناصر مادية تتجلى في الأمن العمومي، الصحة العمومية والسكينة العمومية، إلى نظام عام أكثر تخليقا واتساعا، إذ أخذت قرائنه تتطور صوب منحى آخر، لتشمل عناصر مغايرة ذو طبيعة معنوية تتمثل في عنصر الآداب العامة.

لا تقتصر تحولات النظام العام عند هذه الحدود، بل لحق بهذا الأخير تطورات عديدة حتى بعد إعادة هيكلته، بفعل أنّ التكوين الحديث للنظام العام طرأ عليه ولا يزال يعرف امتدادا واسعا أضيف إلى التحول من فكرة نظام عام واحد وشامل إلى أنظمة متخصصة، حيث غدى الحديث في العصر الحالي عن النظام العام الاقتصادي، الاجتماعي، السياسي، الديني، البيئي، الدولي الخاص، المدني، الدستوري، الإداري، القضائي، وربما الرقمي⁶⁴².

⁶⁴⁰ - بلميهوب عبد الناصر، " النظام العام في القانون الخاص: مفهوم متغير ومتطور "، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول " التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة "، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 7 و 8 ماي 2014، منشورة في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2015، ص. 380.

⁶⁴¹ - نسيغة فيصل، دنش رياض، " النظام العام "، مجلة المنتدى القانوني، عدد 5، جامعة بسكرة، 2008، ص. 170.

⁶⁴² - صايش عبد المالك، " نظام عام واحد وتسميات متعددة "، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول " التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة "، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 7 و 8 ماي 2014، منشورة في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2015، ص. 707، 708.

يعود ذلك التعدد إلى ارتباط النظام العام بالدولة والوظيفة المسندة إليها، فلما كانت مهام الدولة (الوظيفة الكلاسيكية لها) تنحصر فقط في حفظ الأمن العام والسكينة العمومية والصحة العمومية، كان مفهوم النظام العام لا يتعدى هذه المقاصد، وهذا ما يعرف بالمفهوم المادي أو السلبي للنظام العام، لكن لما توسعت نواحي تدخل الدولة لتغطي مجالات متنوعة، كان لزاماً أن يسايرها تطور في ماهية النظام العام، استناداً إلى الوصف الذي يعتبر النظام العام نظاماً ديناميكياً وتنظيماً منسجماً لكل العلاقات الإنسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة ما⁶⁴³.

ثانياً: النظام العام: استثناء صوري على مبدأ الشفافية

اقترن التكريس القانوني لمظاهر العلنية والانفتاح في النظام القانوني الجزائري بشرط عدم التعدي على مقتضيات النظام العام، حيث يعمل هذا الأخير على تهذيب ممارسة الحق في المعرفة والإعلام، وذلك بضبطه على النحو الذي لا تنتهك فيه أخلاقيات الآداب العامة⁶⁴⁴ أو تختل فيه موازين الانضباط والأمن العموميين.

على نهج باقي الاستثناءات الواردة على مبدأ الشفافية يتسم النظام العام بالجمود والغموض القانونيين، حيث تم تبنيه كاستثناء أجوف يخلو من أي حكم قانوني يحتذى به لمعرفة حدوده، وقد استمرت هذه الهفوة القانونية بالرغم من نفاذ التعديلات الدستورية التي كرست حق النفاذ إلى المعلومة، لا سيما التعديل الدستوري لعام 2020 الذي تنص المادة 34 منه: " ... لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلاّ بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور. في كل الأحوال، لا يمكن أن تمس هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات..."⁶⁴⁵.

⁶⁴³ - صايش عبد المالك، المرجع السابق، ص. 710، 711.

⁶⁴⁴ - اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الكرامة الإنسانية أحد عناصر النظام العام:

- D. C. E. FN°136727, du 27 octobre 1995, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.

⁶⁴⁵ - المادة 34 / 2، 3 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

يسجل على هذه القاعدة أنه رغم إقرارها آلية القانون كضمانة لتقييد الامتيازات الحقوقية، إلا أن هذا يعد غير كافيا لتحصين هذه الأخيرة من امتداد فكرة النظام العام واتساعها، إذ كان حرياً أن يعقب مثل هذه المبادرة اهتمام المشرع بتتقيح أساس النظام العام، هذا الاستثناء الذي بقي كامتياز ذاتي للإدارة، بحكم أنه لا ترد عليه أية ضوابط قانونية معينة تحدّ من سلطتها التقديرية في أعمالها سوى شرط عدم المساس بجوهر الحقوق الذي يبقى مجرد قيد شكلي، في حين يلاحظ إغفال المؤسس الدستوري وحتى المشرع إقرار وجوب الالتزام بمبدأ التناسب ومراعاة ضروريات التوفيق بين تداعيات النظام العام واحترام الحريات الفردية والجماعية، مثلما جاء في الفصل 49 من الدستور التونسي الذي ينص على: " يحدّد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها."⁶⁴⁶.

وعليه، جعل المشرع الجزائري استثناء النظام العام أداة مشروععة في يد الإدارة لبطس نفوذها ومدّه في سبيل حصر ممارسة الأطر الحقوقية، وما يزيد من خطورة هذه الهيمنة هو الطابع الاحتمالي للنظام العام، فالضرر الناجم عن انتهاك أركان هذا النظام يكون غير مؤكداً، والإدارة في إطاره تحاول الحفاظ على مقتضياته بطريقة وقائية وسابقة، أي لها أن تمنع إنفاذ آليات الشفافية بمجرد توقعها وجود تهديد يضر بالنظام العام، دون مشروعية حدوثه فعلاً، وبهذا يفسح المجال أمام مسيري المرافق العامة في إخفاء المعلومات، خصوصاً إذا كانت هذه الأخيرة تكشف عن سوء التدبير الإداري وبيروقراطيته، حيث يتاح للإدارة أن تؤسس حجبها على مبررات حماية السكينة والأمن العموميين، تجنبا في ذلك لاعتراضات المرتفقين، ولا شك أن هذا الإحجام يمثل تعدياً صارخاً على مقومات الشفافية الإدارية، بحكم عدم ثبوت أولوية صيانة النظام العام في هذه الحالة على حق النفاذ إلى المعلومة.

⁶⁴⁶ - الفصل 49/1 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق.

المطلب الثاني:

غموض سرية المصالح الخاصة

يتمتع كل شخص طبيعي ومعنوي بخصوصيات معينة تأبى الخضوع لمبدأ الشفافية، وذلك استنادا إلى دواعي أخلاقية بالدرجة الأولى، فالقيم الأخلاقية للتعامل الإداري تملي على الموظفين والأعوان الإداريين التزام التستر على المعلومات والوثائق التي تصل إلى حوزتهم وتتعلق بمصالح خاصة للأشخاص، وفي هذا الإطار تتضارب حقوق الآخرين مع حق النفاذ إلى المعلومة، فهذا الأخير لا يسوغ أن يكون حقا مطلقا دون حدود، لأن ذلك يمس تعسفا على باقي أطر المنظومة الحقوقية، ومن هنا تبرز أهمية تحديد ممارسة الحق في الحصول على المعلومة في ضوء مبادئ أخلاقيات المعلومات، إذ لا يجوز تقييد الحرية إلا لضمان الاعتراف بحقوق أخرى⁶⁴⁷.

وعليه، يبقى إقامة التوازن بين المصالح المتضاربة من الإشكالات الأكثر تعقيدا، والتي لم يبادر المشرع إلى معالجتها في القانون الوطني، حيث اكتفى بتعداد الاستثناءات المندرجة ضمن المجال المحفوظ للمصالح الخاصة⁶⁴⁸، دون التكفل بتحديدتها تحديدا دقيقا ومتفقا عليه، فأسرار الحياة الخاصة وإن حظيت بأحكام متعددة، إلا أنه لا يمكن حصرها (الفرع الأول)، أما المصالح المشروعة للمؤسسات فلا تزال محفوظة في إطار قانوني غامض (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

سرية الحياة الخاصة: بين التخليق والتضليل

يعدّ الحق في الحياة الخاصة من الحقوق الشخصية اللصيقة بذات الإنسان، ومن خصائص هذا الصنف الحقوقي (الحقوق الشخصية) أنها حقوق مطلقة يحتج بها على الجميع،

⁶⁴⁷ - صمري سمير، " قراءة في الاستثناءات الواردة على الحق في الحصول على المعلومات في التشريع المغربي والمقارن "، مجلة القانون والأعمال الدولية، الإصدار الرابع، عدد خاص، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2017، ص. 206.

⁶⁴⁸ - خلافا للمشرع الفرنسي الذي حدّد على سبيل المثال الوثائق المتعلقة بالحياة الخاصة والأسرار المؤسسات الصناعية، انظر:

- Article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.

ولو كان الغير حسن النية⁶⁴⁹، لذلك ينفرد الحق في حرمة الحياة الخاصة بسمة طبيعية وملازمة له تنبيري في خاصية السرية⁶⁵⁰.

كانت هذه الميزة تتأصل في خصوصيات الأشخاص كضابط أخلاقي (أولا) تمليه القيم الفضلى والمبادئ المثالية التي تحترم الكرامة الإنسانية المتجذرة في كل شخص، ثم ارتقت بعدها إلى امتياز قانوني من خلال تكريسه في النصوص القانونية الدولية⁶⁵¹ والداخلية، حيث تم تدوينه كقيمة جوهرية مصانة من المساس بكافة عناصرها المادية والمعنوية أو الانتقاص منها.

لم يشذ القانون الجزائري عمّا هو متفق عليه دوليا في هذا الشأن، بيد تواتر النصوص القانونية الرامية إلى حماية هذا الحق، وتحصين خصوصياته، على نحو يفيد أنّ ذات الحق يسمو على كافة الأطر الحقوقية الأخرى، بما فيها حق النفاذ إلى المعلومة⁶⁵²، لكن ما يلفت الانتباه بشأن تقديم سرية الحياة الخاصة على علنيتها أنه يتم دون مراعاة شرط عدم الإفراط في استعمال ذرائع الخصوصية، وهذا لا يتأتى إلاّ عبر الاجتهاد في الإلمام بأهم معالمها، وهو الأمر الذي لم ينل اهتماما كافيا في النظام القانوني الجزائري (ثانيا).

⁶⁴⁹ - BERRABAH Houda, « L'infraction de la divulgation du secret professionnel : Sanctions et exeptions », Revue de droit du travail et de l'emploi, N° 5, Faculté de droit et sciences politiques, Université Mostaganem, 2018, p. 7.

⁶⁵⁰ - COHN Dorrit, La transparence intérieure, Edition Seuil, Paris, 1981.

⁶⁵¹ - يذكر منها: - المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المرجع السابق، تنص على: " لا يجوز تعريض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو في شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته، ولا لحملات تمس شرفه وسمعته، ولكل شخص حق في أن يحميه القانون من مثل ذلك التدخل أو تلك الحملات ".

- المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المرجع السابق، تنص: " 1- لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته.

2- من حق كل شخص أن يحميه القانون من مثل هذا التدخل أو المساس".

⁶⁵² - من بين النصوص التشريعية التي صرّحت بحفظ الحياة الخاصة، يذكر:

- المادة 93 من قانون عضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

- المادة 32 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

أولاً: تكيف سرية الحياة الخاصة كضابط أخلاقي

يهدف إقران مظاهر الحياة الخاصة بموانع الإفشاء والنشر إلى أخلقة مبدأ الشفافية، الذي ينبغي أن لا يستغل كواسطة للخوض في خصوصيات الآخرين⁶⁵³، وهو ما حرص المؤسس الدستوري الجزائري على ضمانه حيث ألقى الضوء مباشرة على العلاقة القائمة بين أهم أطر الشفافية والحق في حفظ الخصوصية، وذلك باستثنائه لجوانب الحق في الحياة الخاصة من تطبيقات قاعدة الولوج الإداري، فضلا عن توسيعه دائرة المحفوظات الشخصية⁶⁵⁴.

أما تشريعيا، فكانت حرمة الحياة الخاصة محورا للتعديلات المتخذة، والتي تحرص في مجملها على حماية شرف الغير (1)، ناهيك عن تجاوب المشرع الجزائري مع المخاطر التي تلاحق المعطيات الشخصية عن طريق درئها بقانون خاص (2).

1. حرمة المعلومات ذات الصلة بالسمعة والكرامة الإنسانية

افتك الحق في حفظ السمعة والشرف في النظام القانوني الجزائري حماية قانونية موسعة، لأنّ ترسيمه كحق أساسي في القانون الأسمى للدولة، أدى بالضرورة إلى كفالتة على مستوى التشريعات الأدنى درجة، وفي صدارتها قانون الإعلام الذي لم يكتف بمنع الاعتداء على شرف الآخرين وسمعتهم فحسب، إنّما اعترف لهم أيضا بحقي رد الاعتبار والتصحيح⁶⁵⁵، كما لا يُصرف النظر عن التشريع العقابي الذي ورد فيه قسما خاصا تحت عنوان " الاعتداءات على الشرف واعتبار الأشخاص وعلى حياتهم الخاصة وإفشاء الأسرار"⁶⁵⁶. إذ تتوّعت في ذات العنصر الأفعال الإجرامية التي تخترق الكرامة الإنسانية، مع العلم أنّ تكريس مظاهر هذا الاختراق لم يكن بصفة جامعة، نظرا لفساحة ومرونة نطاق الحق المذكور، وبذلك كان أهم ما نص عليه قانون العقوبات يتعلق بسرية المراسلات (أ) وبعض الأسرار التي توجبها أخلاقيات المهنة (ب). كما تشغل كذلك

⁶⁵³ - رفض مجلس الدولة الفرنسي إلغاء قرار منع الاطلاع على تقرير أجور الموظفين كونه من الوثائق الإدارية السرية: - D. C. E. F N° 74637, du 2 décembre 1978, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.

⁶⁵⁴ - انظر المادة 47 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁶⁵⁵ - المواد 100-114 من قانون عضوي رقم 12-05، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

⁶⁵⁶ - المواد 296-303 مكرر 3 من أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

حرمة المعلومات المتصلة بالشرف والسمعة نطاق خاص في المسار المهني للأفراد، بيد إخضاع الحالات التأديبية التي يتعرضون لها لنظام التدوال السري (ج).

أ. حفظ سرية المراسلات والاتصالات

تحتكر حرمة المراسلات جانبا معتبرا من مكونات الحق في الخصوصية، وهي تشمل بهذا الوصف جميع البرقيات، الطرود، الرسائل، المستندات، التسجيلات، والمحادثات، سواء كانت كتابية، شفوية، أو إلكترونية، وأيا كان محتواها وشكلها، وتبقى دائما مشمولة بقواعد السرية، وحتى لو لم تتضمن أسراراً خاصة بالمرسل أو المرسل إليه، فلا يجوز نفاذ الغير إليها⁶⁵⁷.

يطبق هذا الحظر على مستوى الإدارات العمومية في شتى الحالات والظروف⁶⁵⁸ التزاما بالقاعدة الدستورية التي تكفل سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها⁶⁵⁹، هذه القاعدة التي أرست قيدا شاملا أخذت به النصوص القانونية الدنيا، إما بصفة عامة أو خاصة، حيث تسري في هذا المجال أحكام قانون العقوبات الذي رصد جزاءات جنائية موجهة لردع انتهاكات مبدأ سرية المراسلات⁶⁶⁰. إضافة إلى قواعد القانون المنظم لقواعد البريد والاتصالات الإلكترونية الذي ينطوي على عدّة أحكام قانونية تكرر الطابع السري للمراسلات والاتصالات الإلكترونية⁶⁶¹.

⁶⁵⁷ - عاقل فاضلة، الحماية القانونية للحق في حرمة الحياة الخاصة: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012، ص. 344.

⁶⁵⁸ - استثناء اعترف المشرع الجزائري للسلطات المختصة بحق الاطلاع على المراسلات واعتراضها بصدد التحري عن جرائم محددة حصرا. انظر: - المادة 65 مكرر 5 من أمر رقم 66-156، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق.

- المادة 56 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

- المادة 4 من قانون رقم 09-04، مؤرخ في 5 أوت 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج. ر. ج. ج عدد 47، صادر في 16 أوت 2009.

⁶⁵⁹ - المادة 39/2 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁶⁶⁰ - المادة 137، 300، 300 مكرر، 300 مكرر 1 من أمر رقم 66-155، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

⁶⁶¹ - قانون رقم 18-04، مؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج. ر. ج. ج عدد 27، صادر في 13 ماي 2018.

ب. الأسرار المحفوظة في أدبيات المهنة

يفيد معنى هذه الأسرار كل المعلومات والتصريحات والوثائق والمستندات وغيرها من الخصوصيات التي يودعها الشخص لدى الأعوان المهنيين بحكم وظيفتهم⁶⁶²، وقد يكون هؤلاء إمّا موظفين عموميين أو أصحاب المهن الحرة، وبصرف النظر عن طبيعة المهنة، فإنّ القواعد الأخلاقية والقانونية لهذه الأخيرة تجمع على منع إفشائها مراعاة لحرمة وكرامة صاحب السر، ويذكر أهمها السر الطبي⁶⁶³ والجبائي.

ج. غلق المداولات الإدارية التأديبية

يحظى الأعوان الإداريون بحماية خاصة تصون سمعتهم وتجنّبهم تشويه مكانتهم الاجتماعية، حيث تتفق كافة قوانين الدولة على تبني النظام الإداري المغلق كلّما تعلق الأمر بمتابعة الموظف العمومي تأديبيا عن المخالفات الصادرة منه، هذا ما يقرّه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في نص المادة 170 منه: " تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة"⁶⁶⁴. والتزمت بذات المبدأ بقية القوانين الخاصة، على رأسها قوانين الجماعات المحلية التي استثنت الحالات التأديبية للمنتخبين المحليين من قاعدة العلنية⁶⁶⁵،

⁶⁶² - قضت لجنة C. A. D. A أنّ المستندات القابلة للتعريف بخصوصيات الآخرين غير قابلة للاطلاع:

- Avis C. A. D. A 20164442, du 17 novembre 2016, www.cada.fr, consulté le 8/08/2018.

⁶⁶³ - قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق، المادة 28 منه تقرّر بالسر الطبي تحت عنوان " الصحة والسلامة" من خلال نصها على: " يحق للهيئة رفض تحديد حياتها وثيقة ما أو رفض إعطاء معلومات تتضمنها هذه الوثيقة إذا كانت المعلومات تسبب خطرا على حياة أي فرد أو صحته أو سلامته".

⁶⁶⁴ - المادة 1/170 من أمر رقم 03-06، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁶⁶⁵ - انظر: - المادة 26 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المادة 26 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

- المادة 3 من مرسوم تنفيذي رقم 16-190، يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مرجع سابق.

- المادتان 18، 3/31 من مرسوم تنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مرجع سابق.

- المادتان 16، 2/32 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق.

كما أقصى هذا النوع من المداولات من الخضوع لعملية النشر، علاوة على إلزامه جميع الأشخاص الحاضرين فيها بالسهر على احترام سرية المناقشة والقرارات المتخذة.

2. تأمين سرية المعطيات ذات الطابع الشخصي

تعتبر المعطيات ذات الطابع الشخصي العصب الرئيسي الذي يبني عليه الحق في الخصوصية، لأنها من أولى المعلومات التي يحق للأفراد عزلها عن محيط الذبوع والمكاشفة، وقد كان هذا الحق محميًا بشكل محتشم في عهد الإدارة الورقية⁶⁶⁶.

لكن تفاقم ثورة المعلوماتية وبلوغ ذروة التكنولوجيا صاحبه تهديدات خطيرة تتلشى فيها الحدود التي تصون الجانب الخاص من حياة الآخرين، ومن مظاهرها خرق سرية المعطيات ذات الطابع الشخصي، ففي غمار هذه التطورات برزت على الساحة القانونية إشكالية توفير حماية قانونية خاصة بكيفيات التعامل مع ذلك النوع من المعطيات.

تباطئ المشرع الجزائري في الاستجابة لهذه التنديدات، رغم قيامه بعصرنة بعض القطاعات، وكذا سنه تشريعا يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها⁶⁶⁷، إضافة إلى مبادرته السابقة في إدراج نصوص عقابية منذ سنة 2004 في قانون العقوبات تتعلق بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات⁶⁶⁸، حيث كيف المشرع الأفعال الإجرامية التي تطل منظومة المعطيات الشخصية كجرح، توقع ضدها عقوبات الحبس والغرامة المالية، مع إمكانية مضاعفتها لاسيما إذا استهدفت الجريمة الدفاع الوطني أو أحد المؤسسات العمومية، لكن يسجل على هذه القواعد أن غالبيتها جاءت لحماية تلك الأنظمة ذاتها

⁶⁶⁶ - انظر: - المادتان 22، 65 من أمر رقم 70-20، مؤرخ في 19 فيفري 1970، يتعلق بالحالة المدنية، ج. ر. ج. ج عدد 21، صادر في 27 فيفري 1970، معدل بقانون رقم 14-08، مؤرخ في 9 أوت 2014، ج. ر. ج. ج عدد 49، صادر في 20 أوت 2014.

- المواد 24-28 من مرسوم تشريعي رقم 94-01، مؤرخ في 15 جانفي 1994، يتعلق بالمنظومة الإحصائية، ج. ر. ج. ج عدد 3، صادر في 16 جانفي 1994.

⁶⁶⁷ - قانون رقم 09-04، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، مرجع سابق.

⁶⁶⁸ - المواد 394 مكرر-394 مكرر 7 من أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

أو الوقاية من الجرائم التي يسهل ارتكابها باستعمال المعلوماتية، دون أن تتضمن الإشارة إلى مسألة الاعتداء على المعطيات الشخصية التي يمكن أن يرتكبها صاحب المعالجة نفسه وليس الغير⁶⁶⁹.

وبالتالي، يسع القول أنّ مراعاة خصوصيات المعطيات الشخصية في النظام القانوني الجزائري⁶⁷⁰ لم تجد صداها إلا في إطار التعديل الدستوري لعام 2016 الذي اعتبرها حقا ذو قيمة دستورية⁶⁷¹، الأمر الذي ترتب عنه إصدار قانون رقم 07-18 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي⁶⁷²، الذي وفرّ لهذه الأخيرة حماية إدارية وجنائية⁶⁷³.

ثانيا: سرية الحياة الخاصة: استثناء غير محدود المعالم

لا نزاع أنّ حرمة الحياة الخاصة يعدّ حدّا ايجابيا لتخليق الالتزام بمقتضيات الشفافية، لكن تأدية هذا الدور الايجابي يبقى مرهونا بتوافر جملة من الشروط التي تحافظ على المركز الاستثنائي لأسرار الحياة الخاصة في إطار مقاربة الشفافية، وأهمها أن يكون الاستثناء واضحا ومحصورا في معالم ضيقة، لا يعتريها اللبس والإبهام، على نحو يجعلها عرضة لتأويلات متميزة.

تخلّفت سرية الحياة الخاصة عن الاستجابة لتلك الأسس، حيث يتعذر على القوانين السارية والمستجدة تنظيمها في قالب قانوني يلمّ بجوانبها ويحدّد محظوراتها المستثناة من الإفصاح والعننية،

⁶⁶⁹ - طباش عز الدين، " الحماية الجزائرية للمعطيات الشخصية في التشريع الجزائري: دراسة في ظل قانون 07-18 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2018، ص. 59.

⁶⁷⁰ - يشار إلى أنّ قانون التوقيع والتصديق الإلكتروني رصد أيضا جزاءات جنائية ضد إفشاء البيانات الشخصية للمعنيين. انظر: المواد 68، 69، 70، 73، 75 من قانون رقم 04-15، مؤرخ في 1 فيفري 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج. ر. ج. ج عدد 6، صادر في 10 فيفري 2015.

⁶⁷¹ - المادة 46/4 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁶⁷² - المادة 2 من قانون رقم 07-18، مؤرخ في 10 جوان 2018، يتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، ج. ر. ج. ج عدد 34، صادر في 10 جوان 2018.

⁶⁷³ - المواد 56، 61، 70 من المرجع نفسه.

علاوة على تبيان الضوابط التي توازن بينها وبين الحق في الوصول إلى المعلومات، فما يدخل في مجال الحياة الخاصة ويكون في مأمن من النشر لا يزال محلّ خلاف من شتى النواحي⁶⁷⁴.

لذا يُستعصى التأطير الدقيق لتلك المؤشرات بفعل النطاق الواسع الذي تشغله فكرة الحياة الخاصة⁶⁷⁵، فهي تتميز بالمرونة التي ليس لها حدود ثابتة ومستقرة (1)، هذا ما يضيء عليها خاصية التضييل على مستوى المنظومة القانونية للدولة (2).

1. الخاصية النسبية لسرية الحياة الخاصة

تتجلى نسبية الحق في سرية الحياة الخاصة من خلال اختلافها مكانا وزمانا ومن شخص لآخر، أي أنّ مضمون حرمة الحياة الخاصة يتباين تبعا للأخلاق والمبادئ السائدة في المجتمع، هذه الأخيرة التي تتغير وتتحوّل بمرور الوقت أو باختلاف محلّ تواجدها، فما كان يمكن اعتباره من محفوظات الحياة الخاصة ومن المقدّسات الشخصية التي لا ينبغي المساس بها قد يصبح لاحقا مسألة من مسائل الحياة العامة⁶⁷⁶، والعكس ممكن.

من البين أنّ مرونة ذلك الحق يقترن بتضييع ركائز الشفافية وإرجاء تطبيق قواعدها بممارسات غامضة، تحول دون فهم وإدراك الحدود الفاصلة بين الحق في سرية الحياة الخاصة والحق في الإعلام وتنوير الرأي العام.

لقي هذا الإشكال اهتماما رائجا على الصعيد الدولي، حيث حدّرت المواثيق الدولية الخاصة بحق النفاذ إلى المعلومات من الغلوّ في تطبيق الاستثناءات الواردة على مبدأ الشفافية، وفي صميم المفاضلة بين الحق في سرية الحياة الخاصة والحق في الاطلاع والإعلام تعترف منظمة اليونسكو بأنّ إجراءات معيّنة بشأن الحق في الخصوصية تؤثر على حقوق أخرى كحرية التعبير والنفاذ إلى

⁶⁷⁴ - بوقزولة كريمة، " حرية الإعلام والحق في الحياة الخاصة - دراسة مقارنة - "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، عدد 3، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016، ص. 778، 779.

⁶⁷⁵ - للتفصيل في المجالات المحمية في إطار الحياة الخاصة، راجع:

- BROCAL Frédérique, Le droit à l'information en France, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit et de science politique, Université Lumière- Lyon 2, 2004, pp. 261-289.

⁶⁷⁶ - عاقلني فضيلة، المرجع السابق، ص. 79.

المعلومة، فقد جاء في وثيقة المناقشة التي أعدتها المنظمة لتقديمها إلى المؤتمر العام في دورته 37 : " لا يجوز التسلح بحرمة الشؤون الشخصية كذريعة لإخفاء الانتهاكات التي تتعرض لها الحقوق الفردية أو لمنع وسائل الإعلام من عرضها، ويجب أن تؤخذ المصلحة العامة في الحسبان عند العمل على التوفيق بين الحقوق"⁶⁷⁷.

لا تزال الجهود الدولية متواصلة في سبيل التوفيق بين كلا من الحقين، إذ تضطلع منظمة اليونسكو بمهام كثيفة ومتجاوبة مع التطورات الحديثة للتكنولوجيا، ومن ضمنها إصدار نشرة بشأن الخصوصية على الأنترنت وحرية التعبير⁶⁷⁸، ودراسة شاملة بشأن قضايا الأنترنت، والتركيز على الحصول على المعارف والمعلومات، وأخلاقيات مجتمع المعلومات. كما تضطلع المنظمة بمسؤولية دراسة الإطار القانوني والتنظيمي المتغير للأنترنت وتقديم استراتيجية إلى الدول الأعضاء بغية التشجيع على بناء بيئة مواتية لممارسة حرية التعبير على الأنترنت. ونظمت اليونسكو سلسلة من حلقات العمل في دورات "منتدى مؤتمر القمة العالمي لمجتمع المعلومات" و"منتدى إدارة الأنترنت" التي عقدت منذ عام 2006 من أجل التشجيع على مناقشة مسألتى حرية التعبير وحماية الخصوصية، وأصدرت ذات المنظمة تقريرا رائدا بشأن حرية التعبير على الأنترنت عنوانه " حرية التواصل - حرية التعبير: تغير البيئة القانونية والتنظيمية يعيد رسم ملامح الأنترنت"⁶⁷⁹.

2. ثغرات تنظيم الحق في سرية الحياة الخاصة في القانون الجزائري

لا يسوغ إنكار القيمة السامية التي يتمتع بها الحق في التستر عن الحياة الخاصة بالنسبة لصاحبه، لكن غدى هذا الحق في الحقبة الراهنة يصادفه الحق في النفاذ إلى المعلومات كأهم

⁶⁷⁷ - دحية عبد اللطيف، بن بلقاسم أحمد، " الدور الجديد لمنظمة الأمم المتحدة في حماية الحق في الخصوصية في العصر الرقمي"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، عدد 8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2017، ص. 505.

⁶⁷⁸ - للتفصيل راجع:

-CANAVAGGIO Perrine, Vers un droit d'accès à l'information publique, UNESCO, 2013.

⁶⁷⁹ - دحية عبد اللطيف، بن بلقاسم أحمد، المرجع السابق، ص. 505.

روافد المنظومة الحقوقية المعاصرة، حيث يدحض امتياز الولوج إلى الأخبار والمعلومات كل الذرائع التي تعطل قاعدة العلنية، إلا إذا كانت محصورة ومحددة في نطاق معلوم وضيق.

كما هو موضح آنفا أنّ الحق في حرمة الحياة الخاصة يطبق كاستثناء يصعب جمع عناصره والتحكم في مداها، وإن كان أساس هذا المجال الفضفاض يرجع إلى طبيعة الحق المقصود (الحق في سرية الحياة الخاصة)، غير أنّ إقرار هذا الأخير في القانون الجزائري تساوره بعض الاختلالات التي من شأنها فتح مجال التعسف في التذرع به من قبل السلطات الإدارية، لأنّ المشرع الجزائري حصر اهتمامه في توفير حماية رصينة لسرية الجوانب التي تتعلق بخصوصيات الأفراد إلى درجة أنّه واكب كل المستجدات التي تقتضيها هذه الحماية، دون إيلاء القدر اللازم من العناية لضمان عدم تجريد مبدأ الشفافية من ثوابته وفعاليتها⁶⁸⁰.

يبرر تضليل التدوين القانوني لأسرار الحياة الخاصة استنادا إلى تعميم المشرع الجزائري لهذا الحق، وعدم التمييز في نطاقها الشخصي بين الأشخاص العاديين والأشخاص المشهورين كأصحاب السلطة والمسؤولين في الدولة، بحكم أنّ هذه الفئة الأخيرة غالبا ما تتداخل شؤونهم الخاصة بتسيير الشأن العام، الأمر الذي يتطلب إخضاع محفوظاتهم الشخصية لنظام قانوني خاص، تفاديا للخلط بين المساس بها وبين أولوية إذاعة سلوكياتهم الفاسدة⁶⁸¹.

يسجّل كذلك على التشريع الجزائري إفراطه في تمديد المدة التي يجوز بمرورها الاطلاع على الوثائق التي تتناول الحياة الخاصة للأفراد، فالقانون النموذجي للنفاز إلى المعلومات أجاز للهيئة المعنية الكشف عن المعلومات الشخصية بمرور أكثر من عشرين سنة على وفاة الطرف الثالث⁶⁸²، بينما حدّد المشرع الجزائري هذه المدة بـ 50 سنة دون تبيان تاريخ بدء سريانها⁶⁸³.

⁶⁸⁰ - وفرت لجنة C. A. D. A حماية خاصة لخصوصيات الآخرين دون المساس بحق النفاز في حالات عديدة، مثل:

- Avis C. A. D. A 20164886, du 19 janvier 2017, www.cada.fr, consulté le 05/10/2019.

⁶⁸¹ - BROCAL Frédérique, Op Cit, p. 255.

⁶⁸² - المادة 25 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

⁶⁸³ - المادة 88 من مرسوم رقم 67-77، مؤرخ في 20 مارس 1977، يتعلق بالمحفوظات الوطنية، ج. ر. ج. ج عدد 27، صادر في 3 أبريل 1977.

الفرع الثاني:

سرية المصالح المشروعة للمؤسسات: قيد دستوري جامد

فرض اكتساب الشخص الاعتباري لشخصية معنوية تضمن له مجموعة من الحقوق وتملي عليه جملة من الالتزامات، وجوب الاعتراف له بالحق في السرية، فقد حسمت القوانين الحديثة الجدل القائم بشأن هذا الحق، وذلك بإقرار حق الأشخاص المعنوية في تغطية جوانب معينة من نشاطاتها أو معاملاتها بموجبات السرية⁶⁸⁴.

كرّس المشرع الجزائري سرية خصوصيات الشخص المعنوي في نصوص قانونية متباينة، لكن ما يؤخذ على هذه الأخيرة أنها قوانين خاصة بمجال معين، فلم يتم تعميم تلك السرية إلى غاية تعديل الدستور في عام 2016 الذي تبنى فيه المؤسس الدستوري هذه الفكرة تحت ما عبر عنه بسرية " المصالح المشروعة للمؤسسات " كاستثناء يرد على حق النفاذ إلى المعلومة، وهو نفس ما ورد في التعديل الدستوري الأخير.

أسوة بباقي الاستثناءات الواردة على مبدأ الشفافية في القانون الجزائري، وقعت سرية المصالح المشروعة للمؤسسات في فجوة قانونية عميقة⁶⁸⁵، أسسها الجمود التشريعي الذي أعقب تنظيم تلك المصالح (أولاً)، فلا تتوافر المنظومة القانونية الوطنية إلا على بعض القواعد العامة التي يركز فيها المشرع على تشديد المسؤولية الجزائرية لإفشاء أسرار المؤسسة (ثانياً)، الأمر الذي لا يسع معه سوى الاجتهاد للتنبؤ بأهم الأسرار التي يمكن تكييفها كمصالح سرية مشروعة (ثالثاً).

⁶⁸⁴ - اعترف مجلس الدولة الفرنسي بحماية خاصة لخصوصيات الأشخاص الاعتبارية، حيث حظر في هذا القرار الولوج إلى المعلومات والوثائق التي تتضمن معارف تجارية وصناعية، ما عدا المخول لهم قانوناً ذلك، انظر:

- D. C. E. F 17 avril 2013, protection de la vie privée des personnes morales et accès aux documents administratifs, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 12/12/2020.

⁶⁸⁵ - عرفت هذا النوع من الأسرار تطبيقات متعددة من طرف لجنة C. A. D. A يذكر منها رفض الاطلاع على بعض ملاحق الصفقات العمومية المتضمنة معلومات مالية عن المتعاقد، وكذا جدول أسعار الشركة المستفيدة من الصفقة استناداً إلى حماية أسرارها المشروعة التي تقتضيها المنافسة النزيهة:

-Avis C. A. D. A 20164515, du 17 novembre 2016, www.cada.fr, consulté le 20/04/2019.

- Avis C. A. D. A 20164427, du 1 décembre 2016, www.cada.fr, consulté le 20/04/2019.

أولاً: غياب تأطير قانوني خاص بأسرار المصالح المشروعة للمؤسسات

أفضى تغاضي المشرع عن وضع أحكام قانونية خاصة بتقنين سرية المصالح المشروعة عن طريق سن قانون لإنفاذ حق الولوج إلى المعلومات والوثائق الإدارية، إلى انعدام الأطر القانونية التي يمكن الاستئناس بها لبلورة أهم معايير تكييف المصلحة بالمشروعة وتحديد أسرارها⁶⁸⁶، فمصطلح " المصلحة المشروعة " لم يتم الأخذ به في القانون الجزائري إلا بصفة عابرة وفي مواطن ضئيلة جداً⁶⁸⁷، ينعلم فيها أي توضيح أو ضبط قانوني للعبارة المستعملة (1)، في مقابل تجريدتها من أي استثناءات خاصة توجب رفعها (2).

1. الامتناع عن تعريف أسرار المصالح المشروعة للمؤسسات

أصبح لزاماً إعطاء المصالح المشروعة دلالة قانونية توضح المقصود منها وتضبط معايير المشروعية من كتمانها، فالجمود القانوني الذي يعتري فكرة المصلحة المشروعة في النظام القانوني الجزائري لا تبرره طبيعة المصلحة المحمية بقدر ما تميزه النمطية القانونية السائدة في تنظيم السرية الإدارية، والتي دأبت على صياغتها وفق أسس مبهمّة وقاصرة⁶⁸⁸.

ساهم انعدام تعريف قانوني أو حتى قضائي لأسرار المصلحة المشروعة في تشعب هذا الصنف من الأسرار وتعقيد مفهومه، بحكم فساحة مجاله وانفتاحه ليضم عناصر سرية غير مصنفة تصنيفاً دقيقاً تحكمه قواعد قانونية معيّنة⁶⁸⁹. ولا خلاف أنّ مثل هذا الفراغ القانوني تنشأ عنه عدّة اختلالات عملية تشوب نطاق وشروط إعمال أسرار المصالح المشروعة للمؤسسات، مما يقوّض لا محال التدفق السلس والأقصى للمعلومات، بل تخوّل لأصحاب المصلحة امتياز

⁶⁸⁶ - للاستزادة حول النماذج التطبيقية لأسرار المصالح المشروعة في الاتحاد الأوروبي، راجع:

- DECORDT Yves, SCHAEKEN WILLAMAERS Gaetane, La transparence en droit des sociétés et en droit financier, Larcier, Bruxelles, 2008, p. 359.

⁶⁸⁷ - انظر على سبيل المثال: المادة 59 في فقرتها الأخيرة من أمر رقم 03-07، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق ببراءات الاختراع، ج. ر. ج. عدد 44، صادر في 23 جويلية 2003.

⁶⁸⁸ - OUSSOUKINE Abdelhafid, « Le secret en droit et ou le droit du secret », Revue Algérienne des sciences juridiques et politiques, N° 3, Faculté droit, Université Alger, p. 504.

⁶⁸⁹ - BARIL Jean, Op Cit, p.195.

التلاعب بالإفصاح عن المعلومات كما ونوعاً⁶⁹⁰، إذ تغدو سرية المصالح المشروعة للمؤسسات سرا ذاتاً يتم الاحتجاج به في جميع الحالات، في ظل غياب مرجعية قانونية تؤطر نزاهة المصلحة الواقعة في طي الكتمان.

2. عدم إيراد استثناءات لإفشاء أسرار المصالح المشروعة

رغم أهمية حجب المعلومات ذات العلاقة بالمصالح المشروعة للمؤسسات، إلا أنّ هذه السرية ليست مطلقة، إذ ترد عليها استثناءات توجب التنازل عن التمسك بأسرار المؤسسات وترخص بالكشف عنها في حال اقتضت الضرورة ذلك، كمستلزمات التحري والتحقيق⁶⁹¹، أو حالات وجود ضرر قد يلحق بالغير أو يؤثر سلباً على المحيط البيئي، هذا ما عالجه القانون النموذجي لحرية الإطلاع على المعلومة من خلال إسقاطه حق الهيئات المعنية في رفض تقديم معلومات كلما تعلق الطلب بنتائج أو مضاعفات أي منتج أو باختبار بيئي، ويستشرف من المعلومات المطلوبة خطراً جدياً على السلامة العامة والبيئية⁶⁹².

استبعدت أغلب هذه الاستثناءات في القانون الجزائري، وهذا ليس فقط بحجة انعدام إطار قانوني ينظم سرية المصالح المشروعة على وجه الخصوص⁶⁹³، إنّما أبان البحث عن مظاهر تلك الأسرار في قوانين خاصة عن الثغرة القانونية ذاتها، على غرار القانون البيئي الذي لم يبيّن حدود السر التجاري كما ورد في مشروعه، حيث اعتبر هذا الأخير المعلومات التي تقدمها المؤسسات أو

⁶⁹⁰ - حاول مجلس الدولة الفرنسي الموازنة بين سرية الأسرار التجارية وأهمية حقوق الدفاع، حيث قرّر أنّه يمكن الوصول إلى الوثائق السرية التجارية عندما تقتضي حقوق الدفاع ذلك، لكن بشرط إرسال نسخة مختصرة ومنقحة من عناصرها السرية:

- D. C. E. F N° 362347, du 21 décembre 2012, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.

⁶⁹¹ - يشار أنّه في هذه الحالة تطبق القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات الجزائئية. انظر المواد 41-65 مكرر 18 من أمر رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائئية، مرجع سابق.

⁶⁹² - المادة 31 / 3 من قانون نموذجي حول حرية الإطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

⁶⁹³ - يمكن الإشارة مثلاً أنّ " مشاريع البحوث " تعتبر من المصالح المشروعة للمؤسسة:

- AUDROI Raphael, New public management et transparence : essai de déconstruction d'un mythe actuel, Thèse de doctorat en sciences politiques, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Genève, 2004, p. 174.

الاستنتاجات التي تتوصل إليها الإدارة والتي تتعلق بالأخطار على الصحة أو البيئة أو بالإفرازات أو الفضالات أو النفايات التي تحدثها المؤسسة، لا تكيف كأسرار تجارية إلا إذا كان وراء إخفاء هذه المعلومات مصلحة جوهرية لصاحب المؤسسة⁶⁹⁴، أمّا قانون البيئة النافذ استقرّ عند إلزام بائع الأرض التي تستغل فيها المنشأة المصنفة بإعلام المشتري فقط كتابيا بكل المعلومات حول الأخطار والانعكاسات الناجمة عن هذا الاستغلال سواء تعلق الأمر بالأرض أو بالمنشأة⁶⁹⁵.

ثانيا: المقاربة النقدية للنص الجنائي الخاص بأسرار المؤسسة

أحرز التشريع العقابي الأسبقية في حماية أسرار المؤسسة من خلال تأطيرها منذ صدوره بموجب نص المادة 302 منه التي تنص على: " كل من يعمل بأية صفة كانت في مؤسسة وأدلى أو شرع في الادلاء إلى أجنب أو إلى جزائريين يقيمون في بلاد أجنبية بأسرار المؤسسة التي يعمل فيها دون أن يكون مخولا له ذلك يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من 500 إلى 10.000 دينار .

وإذا أدلى بهذه الأسرار إلى جزائريين يقيمون في الجزائر فتكون العقوبة الحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 500 إلى 1.500 دينار...⁶⁹⁶.

يثير تحليل محتوى هذا النص التشريعي العديد من مكامن القصور التي تضلل دواعي ونطاق تطبيقه، بيد أنّ المشرع تجاهل في نص المادة المذكور أعلاه تبيان المعايير التي تؤسس عليها أسرار المؤسسة، كما أنّه نأى عن تقييد حالات قيام المسؤولية الجزائية الناجمة عن إفشاء هذه الأسرار بنتائج معيّنة، إذ يكفي مجرد الادلاء أو الشروع فيه حتى يتحقق السلوك الإجرامي المقصود، بغض النظر عن مدى حدوث الضرر من عدمه، وبهذا التفاوضي يكون المشرع الوطني قد خالف القواعد الدولية المعمول بها في مجال تنظيم حرية الاطلاع على المعلومات، حيث يشترط القانون النموذجي المؤطر لذات الحرية فيما يخص حماية أسرار المصالح الاقتصادية

⁶⁹⁴ - وناس يحي، المرجع السابق، ص. 169.

⁶⁹⁵ - المادة 26 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق

⁶⁹⁶ - أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

العامّة أن يكون رفض إعطاء معلومات أو تحديد وثائق تتعلق بهذه المصالح من شأنها إحداث خطر جدي يمس باقتصاد الدولة أو بالمصالح التجارية والمالية القانونية لهيئة عامة⁶⁹⁷.

ثالثاً: نماذج مفترضة عن أسرار المصالح المشروعة للمؤسسات

يسجل على قرائن سرية المصالح المشروعة للمؤسسات أنّها ليست مصنّفة تصنيفاً موحداً وجامعاً⁶⁹⁸، وحتى تدوينها القانوني طرح بصيغ متباينة بين مختلف النصوص القانونية، غير أنّ هذا لا يمنع من استنباط بعض النماذج التي يكون إدراجها متوقفاً ضمن قائمة تلك الأسرار، وذلك إمّا بالاستناد إلى موقف المشرع الذي كيفها صراحة بالمصالح المشروعة كالسر الاقتصادي(1)، أو بالنظر إلى أهمية بعض المصالح التي تتطلب إصباغها بالطابع السري مثل المصادر الإخبارية للمؤسسات الإعلامية (2).

1. السر الاقتصادي: بين امتيازات الحماية الجنائية وتحديات الأمن القانوني

يشمل مفهوم السر الاقتصادي كل من السر الصناعي والتجاري⁶⁹⁹، وتفسّر دواعي هذه السرية كوسيلة لحماية المتعاملين الاقتصاديين من المنافسة غير المشروعة⁷⁰⁰، كما تسمح بحفظ المصالح الاقتصادية المشروعة⁷⁰¹ كالمعارف التقنية والفنية، الطرق والتركيبات الصناعية،

⁶⁹⁷ - المادة 2,1/31 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

⁶⁹⁸ - عمد مثلاً المشرع الفرنسي إلى وضع إطار قانوني خاص بتنظيم أسرار الأعمال، ومن أهم الأحكام الواردة فيه تحديد المعايير التي على أساسها يتم حماية المعلومات بموجب سرية الأعمال، وقد خضعت هذا المعايير إلى رقابة الدستورية، راجع:

-Loi N° 2018-670 du 30 juillet 2018, relative à la protection de secret des affaires, J. O. R. F N° 0174 du 31 juillet 2018.

⁶⁹⁹ - للتفصيل في كيفية تطور شفافية المعلومات التجارية وحمايتها دولياً، راجع:

- BELHIMER Ammar, « L'Etat, la libre communication et le droit : un devoir d'abstention et de protection », *Revue Algérienne des sciences juridiques et politiques*, N° 2, Faculté droit Université Alger, 2003, pp. 37-71.

⁷⁰⁰ - أيد مجلس الدولة الفرنسي قرار تأسيسي صادر ضد عون إداري قام بتسريب وثائق محمية في الصفقات العمومية:

- D. C. E. F N°269177, du 4 juillet 2005, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 29/05/2020.

- D. C. C. F N° 2018- 768 DC du 26 juillet 2018, sur la loi N° 2018-670, relative à la protection de secret des affaires, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 12/09/2020.

⁷⁰¹ - العيفاوي كريمة، " المقتضيات الأساسية لتفعيل حق الحصول على المعلومة في المجال البيئي "، *مجلة القانون والأعمال الدولية*، الإصدار الرابع، عدد خاص، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2017، ص. 364.

الأساليب الإدارية والتنظيمية والخطط التسويقية⁷⁰²، حماية براءة الاختراع⁷⁰³، ويمكن أن تندرج ضمن هذه الطائفة القدرات التقنية والحلول المبتكرة المقدمة في عروض الصفقات العمومية والتي تعتبر مصالح مشروعة للمؤسسات المتعاقدة⁷⁰⁴.

يتضح من خلال هذه التوطئة أنّ السر الاقتصادي يضم بصفة عامة جميع أشكال المعلومات والوثائق السرية بما قد تتضمنه من ابتكار، تركيب، نموذج، برنامج، أساليب وطرق صناعية⁷⁰⁵، لكن يشترط لاكتسابها ميزة السرية أن تكون ذات قيمة اقتصادية حالية أو مستقبلية طالما لم يكن من الممكن لأشخاص غير الذين لهم الحق في معرفتها بالحصول عليها أو اكتشافها بطرق مشروعة، مع ضرورة إحاطتها بوسائل معقولة طبقا لظروف الحفاظ عليها⁷⁰⁶.

تبقى هذه الشروط مغيبّة في إطار القانون الجزائري الذي اكتفى فقط بتشديد المسؤولية الجزائية لإفشاء السر الاقتصادي (أ)، دون أفراد إطار قانوني خاص يقرّ أحكاما مستقرة ومتفق عليها بشأن تلك الأسرار (ب).

أ. تضخيم المسؤولية الجنائية لإفشاء السر الاقتصادي

خطى المشرع الجزائري في تعديل قانون العقوبات عام 1975 خطوة لافتة فيما يتعلق بتأطير جرائم إفشاء أسرار الاقتصاد الوطني، كونه نظّمها على قدم المساواة مع جرائم انتهاك سرية

⁷⁰² - بلعيساوي محمد الطاهر، " أسرار الأعمال المفهوم والتنظيم القانوني "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2020، ص. 922، 923.

⁷⁰³ - كرس المشرع الجزائري سرية براءة الاختراع بموجب المادتان 12، 19 من أمر رقم 03-07، يتعلق ببراءات الاختراع، مرجع سابق.

⁷⁰⁴ - KALFLECHE Grégory, Des marchés publics à la commande publique : L'évolution du droit des marchés publics, Thèse de doctorat en droit, Faculté droit, économie, sciences sociales, Université Panthéon- Assas, Paris II, 2004, p. 586.

⁷⁰⁵ - ينطبق هذا المضمون مع ما أشارت إليه المادة 7 من قانون رقم 90-11، مؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج. ر. ج. عدد 17، صادر في 25 أبريل 1990، تنص على: " من بين واجبات العمال أن لا يفشوا المعلومات المهنية المتعلقة بالتقنيات والتكنولوجيا وأساليب الصنع وطرق التنظيم وبصفة عامة أن لا يكشفوا مضمون الوثائق الداخلية الخاصة بالهيئة المستخدمة إلا إذا فرضها القانون أو طلبتها سلطتهم السلمية ".

⁷⁰⁶ - بلعيساوي محمد الطاهر، المرجع السابق، ص. 924.

الدفاع الوطني. فمن ناحية، أقرّ التشريع الجنائي عقوبة الإعدام ضد جناية الخيانة التي تقوم على تسليم أو إتلاف أو الاستحواذ على معلومات، تصميمات، مستندات، ووثائق، يجب أن تحفظ تحت مبررات سرية الاقتصاد الوطني⁷⁰⁷. ومن ناحية أخرى، يعاقب ذات القانون تحت عنوان " جرائم التعدي الأخرى على الدفاع الوطني أو الاقتصاد الوطني " بالسجن المؤبد كل من يجمع معلومات أو أشياء أو وثائق أو تصميمات بغرض تسليمها إلى دولة أجنبية والذي يؤدي جمعها واستغلالها إلى الأضرار بمصالح الاقتصاد الوطني⁷⁰⁸.

ب. فقدان السر الاقتصادي لمقتضيات الأمن القانوني

يقوم مبدأ الأمن القانوني على صياغة سليمة للنصوص القانونية، تتصف بالدقة والتحديد، بعيدا عن الغموض والتعقيد، مع ضمان الانسجام بين القوانين السارية المفعول، بحيث يهدف هذا المبدأ إلى حماية المخاطبين بالقاعدة القانونية من الآثار السلبية التي يمكن أن يربتها عدم وضوح النص القانوني أو اتساع تأويلاته.

يعاني السر الاقتصادي من هذا الإشكال بسبب عدم تنظيمه بموجب قانون خاص، فرغم تناثر تكريسه في قوانين مختلفة، إلا أنّ المشرع اقتصر في إطارها على حظر إنشاء جانيه الصناعي والتجاري، دون التفصيل في معالجة هذه الأسرار، لأنّ إضفاء الطابع السري على المعلومات الصناعية والتجارية يقتضي أن تكون هذه الأخيرة محددة بأحكام قانونية توضحها وتحصر نطاقها.

تتجلى أبرز مظاهر فقدان السر الإقتصادي لمقومات الأمن القانوني في امتناع الإرادة التشريعية عن وضع تعريفات قانونية خاصة بكلا من السرين الصناعي والتجاري⁷⁰⁹، إضافة إلى إهمال حصر شروط اكتساب المعارف الصناعية والتجارية لصفة السرية.

⁷⁰⁷ - المادة 63 من أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

⁷⁰⁸ - المادة 65 من المرجع نفسه.

⁷⁰⁹ - خلافا للتشريعات المقارنة، أبرزها القانون الأمريكي الذي اهتم بالسر الاقتصادي وتناول تعريفها في نصوص قانونية متعددة تشير إلى هذا النوع من الأسرار، وأهمها قانون UTSA الذي أعطى تعريفا قانونيا لسر الأعمال والذي يتمحور =

يستدل في هذا السياق بأمثلة بارزة، تتمثل في تغييب مرسوم المنشآت المصنفة لمعايير موضوعية في تحديد مفهوم السر الصناعي، إذ اعتمد المشرع على معيار شخصي من خلال تخويل صاحب مشروع المنشأة سلطة تكيف سرية المعلومات المتعلقة بأساليب الصنع والمواد التي يستخدمها، ويمكن أن يمتد المعيار الشخصي في تحديد البيانات القابلة للاطلاع عن طريق التعليق لإشهار عناصر جوهرية⁷¹⁰، بحيث يمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة وبناء على تصريح من صاحب مشروع المنشأة، أن يقوم بحذف المعلومات التي يعتقد أن نشرها يؤدي إلى إفشاء أسرار الصنع⁷¹¹.

2. أسرار المؤسسات الإعلامية

تضطلع المؤسسات الإعلامية بوظيفة أساسية تنبني في إذاعة المعلومات ونشرها على أوسع نطاق، في ظل احترام مصالح الدولة من متطلبات الدفاع الوطني، النظام العام، المكاسب الاقتصادية، التحقيقات القضائية، وكذا مراعاة مصالح الأفراد من كرامة وخصوصيات شخصية⁷¹².

يضاف إلى تلك الأسرار أحقية مؤسسات الإعلام في الاحتفاظ بهامش من المعلومات ذات العلاقة بمصالحها المشروعة، والتي يقصد بها سرية مصادر المعلومات⁷¹³، حيث تنفرد كل مؤسسة إعلامية بمصادر خاصة تستقي منها الأخبار والمعلومات الموثوقة، دون أن تكون مجبرة بالإفصاح التام عنها، إلا إذا ارتضت ذلك.

=حول " أية معلومات يكون لها قيمة اقتصادية وتبذل جهود معقولة من قبل أصحابها للمحافظة على سريتها، ولا تقتصر الحماية المقررة لها على المعارف الفنية، بل تشمل أيضا كافة المعارف التجارية مثل قوائم الزبائن، الخطط التسويقية والمعلومات الإدارية والمالية كالنماذج والإحصاءات والدراسات المالية والاقتصادية. بلعيساوي محمد الطاهر، المرجع السابق، ص. 918.

⁷¹⁰ - انظر: وناس يحي، المرجع السابق، ص. 169.

⁷¹¹ - المادة 8 من مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج. ر. ج. ج عدد 37، صادر في 4 جوان 2006.

⁷¹² - راجع المادتان 2، 84 من قانون عضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

⁷¹³ - نصّ على هذا الاستثناء المشرع المغربي في المادة 7 من قانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.15.18، ج. ر. م. م عدد 6655، صادر في 12 مارس 2018.

يكيّف المصدر المعلوماتي كمصلحة سرية مشروعة بالنظر إلى المنفعة التي يوفرها لصالح المؤسسة التي تستحوذ عليه، على اعتبار أنّ الجودة الإعلامية تعتمد أساساً على صحة المعلومات التي يراهن على جمعها من مصادرها الرسمية، وبذلك تشتدّ المنافسة بين المؤسسات الإعلامية حول مدى الوصول إلى بؤر المعلومات والسيطرة على أقصى عدد منها، هذا ما يبرّر مشروعية حق مؤسسات الإعلام في إخفاء مصادر المعلومات التي بحوزتها.

يمثّل كذلك الطابع السري لمصدر المعلومات دعامة فاعلة في حماية المصدر ذاته أو المسؤولين عنه من كل أشكال المتابعة والاعتداء، أو تبعات التزيف والتحريف الإعلامي التي من شأنها تشويه سمعته والتشكيك في مصداقيته ونزاهته، ومن خلال هذه الأهمية يتبيّن أنّ التكتّم عن مصادر المعلومات يعدّ حقاً مشروعاً لكل من المؤسسة الإعلامية والمصدر المعلوماتي على حدّ سواء.

المبحث الثاني:

ركود تدابير الشفافية في القانون الجزائري

أفضى اهتمام الدولة بتفعيل السياسة الوقائية والردعية لمجابهة تداعيات الفساد إلى تنامي مظاهر الانفتاح على أطر الشفافية في النظام الإداري الجزائري، لأنّ استثناء السرية في دواليب التسيير العمومي تمثل أقوى دعامة لترسيخ مظاهر الفساد، كونها تؤسّس منافذ للتستر وإخفاء الممارسات المنحرفة، وذلك من خلال غياب قنوات لامتهان الرقابة وممارسة حق النقد⁷¹⁴.

خلافاً لمبدأ الشفافية الذي يشكل قناة اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، ويعمل على الكشف عن مختلف المعايير والآليات المعتمد عليها في رسم وتنفيذ السياسات العمومية⁷¹⁵، مما يسمح برصد وإدراك شتى المخالفات غير النزيهة.

إنّ تنوّع تدابير الشفافية في النظامين القانوني والإداري ليس بقريئة قاطعة على بلوغ ذروة النظام المفتوح، لأنّ إخضاع تلك التدابير إلى دراسة تحليلية ومقارنة يُنبئ أنّها لم تشكل أرضية متينة ووافية لتأسيس إدارة مرئية وشفافة، بيد أنّ تكريس الأطر القانونية للشفافية لم يكن في المستوى المفروض، فالمنظومة القانونية الجزائرية يساورها قصور حاد بشأن ترسيخ معالم الشفافية واستكمال بناؤها القانوني، حيث لاتزال هذه الأخيرة تتراوح بين التعطيل القانوني، الإكراه الإداري، والتردد السياسي، فالسلطات المختصة تفصل الأحكام القانونية وفق اعتبارات ضيقة الأبعاد، بصرف النظر عن معايير الفعالية والمواطنة والرشادة، وبذلك اتسمت مظاهر الشفافية اتجاه المواطن بالضآلة والشكالية (المطلب الأول)، في الوقت الذي تكيف فيه الجهود الرامية إلى إصلاح جوانب الإدارة مجرد مساعي حثيثة وقاصرة عن التجاوب مع مقتضيات الشفافية (المطلب الثاني).

⁷¹⁴ – CHEVALLIER Jacques, « Le mythe de la transparence administrative », Op Cit, p. 241.

⁷¹⁵ – سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، كنوز المعرفة، 2007، ص. 16.

المطلب الأول:

صورة الأطر الحقوقية المتصلة بمبدأ الشفافية

يوصف المواطن الجزائري دائما الطرف الضعيف في علاقته بالإدارة، هذه الأخيرة التي استمدت مرجعية نفوذها وقوتها من منطق النظام الإداري المغلق، الذي منح لها سلطة مطلقة في التسيير والتصرف تحت غطاء امتيازات الصالح العام.

تجاوزا لتلك الإكراهات، توالى الإصلاحات التي ترمي إلى إعادة الوصل بين الإدارة والمواطن، حيث أخذ هذا الأخير بعدا مميّزا ومكانة لا غنى عنها في صلب البرامج الإصلاحية للدولة، ومن أبرز ما ركزت عليه المبادرات المتخذة في هذا الشأن هو إعادة الاعتبار للمواطن من خلاله تمكينه إداريا، وهذا عبر تدعيم قدراته لإشراكه بصفة فاعلة في مجريات التدبير العمومي، وكذا تيسير اندماجه في الشأن العام عن طريق إتاحتها فرصة الوصول إلى المعلومات الإدارية والحصول عليها.

توّجت هذه الإصلاحات بوضع أحكام قانونية تكفل صراحة وبصفة مبدئية للمواطن حقي المشاركة والنفوذ الإداريين، لكن ما يجب عدم إغفاله في هذا الإطار أنّ هذا الضمان انحسر في تكريس شكلي لا جدوى منه⁷¹⁶، بسبب كبح آلية النفاذ إلى المعلومة (الفرع الأول)، وكذا بالنظر إلى التجربة الفتية للمقاربة التشاركية في الممارسة الراهنة (الفرع الثاني).

⁷¹⁶ - يجب الإشارة إلى أنّ تطوير آليات الشفافية في القانون الوطني فرضته إلى جانب بنود المعاهدات الدولية، جهود "منظمة الشفافية الدولية" التي تم إنشاؤها في عام 1993 كمنظمة دولية غير حكومية، تضطلع بمكافحة الفساد على المستوى العالمي، وتتولى إجراء دراسات استقصائية لكل دولة على حدى للوقوف على مدى نجاعة معايير مكافحة الفساد المتخذة داخليا، ومن بين هذه المعايير مدى ترقية الأطر القانونية لمبدأ الشفافية، وتتوج هذه الدراسات بتقارير تقييمية تصنف فيها الدول حسب فعالية تدابيرها. انظر الموقع الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية: <https://www.transparency.org/ar>، تم الاطلاع عليه في 2019/4/2.

الفرع الأول:

حق النفاذ إلى المعلومة: آلية معطلة

يمثل حق النفاذ إلى المعلومات عماد الشفافية، فهو يصب في المغزى الجوهري الذي تنطوي عليه هذه الأخيرة، بمعنى تدفق المعلومات وإذاعتها، كما أنّ تصنيف ذلك الحق في قائمة الجيل الثالث لحقوق الإنسان، هذا الجيل الحقوقي الذي ينفي أية إمكانية للتمييز بين الحقوق الفردية (الجيل الأول) والحقوق الجماعية (الجيل الثاني)، بل يهدف إلى تحقيق التكامل بينهما، جعله (حق النفاذ) لا غنى عنه في مقاربة الشفافية الإدارية التي تراهن على التوحيد بين كلا من الحقوق الفردية والجماعية⁷¹⁷.

لم يحظ حق النفاذ إلى المعلومة بالاهتمام الكافي في المساعي الانفتاحية للدولة الجزائرية، لأنّ تتبع مساره القانوني يثبت حقيقة تردد السلطات المختصة عن ترسيخ مقتضياته، حيث ظل تكريس منحصرا بين القصور والجمود، الأمر الذي جعل ذات الحق تتنابه هفوات قانونية متعدّدة (أولا)، يتصدرها افتقاره إلى ضمانات فعلية تصونه (ثانيا).

أولا: جمود الإطار القانوني لحق النفاذ إلى المعلومة

إنّ اعتبار الحق في النفاذ إلى المعلومة وجه من أوجه حقوق الإنسان⁷¹⁸، عبّرت عنه العديد من الاتفاقيات الدولية وكذلك الإقليمية التي صادقت عليها الجزائر، يفترض أن يلتزم المشرع الوطني منطقيا بتنفيذ بنود تلك المعاهدات، عن طريق إقدامه على مراجعة الأحكام القانونية التي تنظّم حقوق الإعلام والاطلاع، وكذا إثراء أطرها وتطويرها، أسوة بما آلت إليه تلك الامتيازات في منظور أنظمة الحكومات المفتوحة، فهذه الأخيرة تتواتر جهودها في منأى تعزيز حق الولوج إلى المعلومات، حيث وصل بها الأمر إلى عصرنة وتحديث الإطار القانوني الذي يؤطر ممارسة حق النفاذ في البيئة الرقمية المستجدة⁷¹⁹.

⁷¹⁷ - بوراي دليّة، المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة دكتوراه تخصص قانون الجماعات الإقليمية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2020، ص. 230.

⁷¹⁸ - أوسكين عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص. 602.

⁷¹⁹ - يذكر في هذا السياق مبادرة المشرع الأمريكي في سن قانون حرية المعلومات الإلكترونية لعام 1996، انظر: =

انفرد المشرع الجزائري بمخالفة هذه المقتضيات، بيد قصور إصلاحاته في مجال تئمين التأطير القانوني لحق النفاذ إلى المعلومة، فرغم دسترة هذا الحق مؤخرًا، إلا أنّ هذا الإجراء لم تعاضده مساعي قانونية مكتملة على المستوى القاعدي⁷²⁰، حيث أضفى تغييب النص التشريعي المنظمّ لكيفيات تطبيق الحق المقصود (1) إلى تجريده من منظومة إجرائية توضح خطوات أعماله (2)، في مقابل تضيق مجاله الشخصي (3).

1. الامتناع عن سن القانون الخاص بممارسة حق النفاذ إلى المعلومة

توانت السلطة التشريعية عن الإنفاذ الفعلي لحق النفاذ إلى المعلومة، بيد امتناعها عن إصدار التشريع الخاص بممارسة هذا الحق كمرجعية قانونية تعالج مختلف أطره⁷²¹، بحيث يسهم ذات التشريع في توحيد الإطار القانوني لحق الحصول على المعلومة، وكذا القضاء على التناقضات الموجودة بين النصوص القانونية المؤطرة لقرائن الإعلام والولوج الإداريين، فوضع هذا التشريع يشكل أهم منافذ الترويج لتقافة الشفافية وأولى خطوات مأسسة مجتمع المعلومات⁷²²، وفقا لأحكام القانون النموذجي لحرية الاطلاع على المعلومات الذي تجاوز إشكالية سن ذلك القانون، ليهتم بوضع دليلا واضحا وبسيطا يسمح بالممارسة الفعالة لحق النفاذ إلى المعلومة⁷²³.

لكن كما هو ساري في النظام القانوني الجزائري، فإنّ حق النفاذ إلى المعلومة لم يحظ بتلك الضمانة، ولاشك أنّ هذه الثغرة أبقت الشفافية الإدارية في دوامة العمومية والسطحية، لأنّ

= Electronic Freedom Of Information Act Amendments Of 1996, published in: www.congress.gov, consulted at 04/12/2020.

⁷²⁰ - يشاد في هذا الصدد بالتجربة السويسرية التي تعمل على متابعة مدى تنفيذ حق النفاذ إلى المعلومة بشكل دوري:

- Etude de commission externe d'évaluation des politiques publiques, sur « Le principe de transparence dans l'administration :Evaluation des dispositions legales concernant l'accès aux documents et l'information du public (LIPAD) », Genève, le 9 octobre 2009, www.cdc-ge.ch , consulté le 16/02/2019.

⁷²¹ - يشار إلى أنّ ليس كل الوثائق الإدارية قابلة للاطلاع، فقد استبعد مجلس الدولة الفرنسي الوثائق غير المكتملة أو التي تكون في طور الإعداد من نطاق حق النفاذ إلى المعلومة:

- D. C. E. F N° 35565, du 11 février 1983, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/07/2020.

- D. C. E. F N°95310, du 16 juin 1989, , www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/07/2020.

- D. C. E. F N°106543, du 15 avril 1992, , www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/07/2020.

⁷²² - AUDROI Raphael, Op Cit, p.165.

⁷²³ - المادة 15 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، مرجع سابق.

الاقتصار على النصوص العامة التي تقرّ بحق النفاذ إلى المعلومة غير كاف لتكريسه ما لم تتوفر منظومة قانونية مفصلة تحدّد كليات تجسيده⁷²⁴، من هو صاحب الحق فيه، ما هي الإدارات التي تلتزم بكفالاته، وما هو محلّه⁷²⁵، حدوده، وكذا ضمانات الحصول عليه وجزاءات عرقلته⁷²⁶.

2. إهمال التأطير الإجرائي لحق النفاذ إلى المعلومة

يكتف حق النفاذ إلى المعلومة كحق إجرائي⁷²⁷ ترتبط ممارسته باتباع واستنفاذ شكليات وإجراءات محدّدة تؤدي إلى تجسيده فعلياً⁷²⁸، وبذلك يعدّ الطابع الإجرائي ضماناً لتطبيق ذات

⁷²⁴ - يشار إلى أنّ المشرع التونسي لم يكتف بسن قانون النفاذ إلى المعلومة، إنّما أقرنه بمنشور خاص يفسر أحكامه: منشور عدد 19 لسنة 2018، مؤرخ في 18 ماي 2018، يتضمن تفسير أحكام القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، متعلق بحق النفاذ إلى المعلومة، متوفر على الموقع <https://legislation-securite.tn>، تم الاطلاع عليه في 2020/07/05.

⁷²⁵ - رغم أنّ المشرع الجزائري تطرق إلى تعريف كل من " المعلومات " و" الوثيقة " في الأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، لكن ذلك لم يسهم في حلّ أزمة النطاق الموضوعي لحق النفاذ مادام أنّه لم يحدّد بدقة طبيعة المعلومات والوثائق القابلة للكشف وغير القابلة للكشف، خلافاً مثلاً للمشرع الفرنسي الذي ميّز بين نوعين من الوثائق الإدارية: الوثائق الإدارية غير المسماة التي يطبق عليها مبدأ اللوج الإداري بصفة عامة، والوثائق الإدارية المسماة ذو طابع شخصي، والتي لا يحق سوى لأصحاب المصلحة الاطلاع عليها. انظر:

- Articles 1, 3 Loi N° 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J. O. R. F du 18 juillet 1978, modifié par la loi N° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J. O. R. F du 13 avril 2000, et par l'ordonnance N° 2005-650 du 6 juin 2005, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 07/12/2019.

وفي هذا الشأن اشترط مجلس الدولة إحالة الوثائق الاسمية إلى القاضي الإداري الذي يعود له تقييم ما إذا كانت محلاً للاطلاع أم لا:

-D. C. E. F N°56543, du 27 septembre 1985, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/05/2021. عمد أيضاً المشرع الفرنسي إلى تحديد الوثائق والمعلومات الخاضعة للنشر الإلكتروني، انظر:

- Article 6 du la loi N° 2016- 1321 du 7 octobre 2016, pour une République numérique, J. O. R. F N° 0235 du 8 octobre 2016.

⁷²⁶ - بوكثير عبد الرحمان، " نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور-الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية-"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017، ص. 191.

⁷²⁷ - بوراي دليّة، المرجع السابق، ص. 230.

⁷²⁸ - يحدّد توحيد إجراءات النفاذ إلى المعلومة ودراسة طلباتها: =

الحق⁷²⁹. وهو ما يفتقر إليه حق الوصول إلى المعلومة في التجربة الجزائرية⁷³⁰ باستثناء ما تناوله تنظيم الصفقات العمومية.

فحدّة القصور الذي يعترى الجانب الإجرائي لذات الحق طالت العديد من النواحي⁷³¹، استنادا إلى أنّ آلية الحصول على المعلومة يطغى عليها في بعض القطاعات جمودا قانونيا طويل الأمد، وهذا إمّا بفعل استتكاك السلطة التنظيمية عن إصدار النصوص التنظيمية المحال إليها قانونا لتبيان كيفية ممارسة هذا الحق كالقانون البيئي⁷³² وقانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، وإمّا بسبب تجاهل المشرع التأطير الإجرائي للحق الإعلامي المعترف به أو حتى الإحالة إلى وضع نصوص تنظيمية لتنزيل مقتضياته عمليا على غرار قانون تسيير النفايات، قانون السياحة، وقانون المياه.

أكثر من هذا، حتى القوانين المرجعية المنظمة لحق الولوج الإداري تميّزت أحكامها الإجرائية بالنقص والغموض، فالمرسوم رقم 88-131 لم يستوف على إجراء تحديد مدة الفصل في طلبات تقديم الوثائق الإدارية⁷³³، واكتفى بإلزام الإدارة بدراسة طلبات المواطنين في أقرب الآجال

= - GARIN Aurobe, Op Cit, p. 66.

⁷²⁹ - PARISI Claudio, Op Cit, p. 60.

⁷³⁰ - على العكس من هذا، حدّد كلا من القانونين المغربي والتونسي إجراءات مفصّلة لممارسة حق النفاذ، انظر:

- المواد 14-21 من قانون رقم 31.13، يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، مرجع سابق
- الفصول 9-22 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، مؤرخ في 24 مارس 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، ر. ر. ج. ت عدد 26، صادر في 29 مارس 2016، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: <http://www.legislation.tn> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/12/2.

⁷³¹ - يشاد في هذا الإطار بالتجربة الفرنسية المتطورة، حيث وضع المشرع الفرنسي قواعد خاصة للنشر الإداري بما فيه النشر الإلكتروني، انظر:

- Articles L312-2 à R312-7 du code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.
- Article 20 Loi N° 2018-727 du 10 août 2018, pour un Etat au service d'une société de confiance, J. O. R. F N° 0184 du 11 août 2018.
- Décret N° 2018-1047 du novembre , relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, J. O. R. F N° 0277 du 30 novembre 2018.

⁷³² - جدير بالذكر أنّ مسودة مشروع قانون البيئة الساري المفعول حاليا (المادة 19 منه) تضمنت الإجراءات الواجب اتباعها في سبيل الحصول على المعلومة البيئية، للتفصيل راجع: وناس يحي، المرجع السابق، ص. 161.

⁷³³ - على نقيض الأنظمة المقارنة: =

وعلى وجه السرعة⁷³⁴، في الوقت الذي قطعت فيه الأنظمة المقارنة أشواطاً معتبرة في المعالجة الرقمية لطلبات النفاذ⁷³⁵. مع العلم أنّ ثغرة التقييد القانوني لمواعيد الإفصاح لازمت أهم معالم حق النفاذ الإداري في القانون الجزائري، حيث أهمل المشرع تنظيم مثل ذلك الشرط الإجرائي في قوانين الجماعات الإقليمية، وهذا من خلال التزامه الصمت عن تقرير مدة معلومة لنشر مشروع جدول أعمال المجالس المحلية المنتخبة، وكذا المهلة اللازمة لتقديم الحصيلة السنوية حول نشاط المجلس الشعبي البلدي.

ينوّه إلى أنّ تحديد المدة القانونية لدراسة طلبات الاطلاع يعتبر مبدءاً من المبادئ الدولية لتفتين حق النفاذ إلى المعلومة، طبقاً للقانون النموذجي حول حرية الاطلاع الذي حددها بمدة 20 يوماً من تاريخ الطلب، على أن تقلص المهلة إلى 48 ساعة في حالة الاستعجال، مع إمكانية تمديدتها إلى 40 يوماً كحد أقصى عندما يقتضي الطلب البحث عن سجلات عديدة⁷³⁶.

لقد عمد المشرع الفرعي مؤخرًا إلى تنظيم إجراءات الولوج الإداري في المرسوم رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، لكن كان هذا بصفة جزئية، لأنّ النص التنظيمي المذكور اقتصر على تبيان إجراءات عملية الاطلاع فقط⁷³⁷، دون عملية الحصول على نسخ من القرارات البلدية⁷³⁸.

= - المشرع الفرنسي حصرها في مدة شهر، انظر:

- Article R311-13 du code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.
- المشرع التونسي الذي حدّدها ب 20 يوماً أو 10 أيام حسب كل حالة. راجع: الفصل 14 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق.
- المشرع المغربي قدرها ب 20 يوماً قابلة للتتمديد وفق ما يسمح به القانون. راجع: المادة 16 من قانون رقم 31.13، يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، مرجع سابق.
- ⁷³⁴ - المادتان 10، 23 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.
- ⁷³⁵ - للتفصيل راجع:
- CANAVAGGIO Perrine, Op Cit, p. 61, 62.
- ⁷³⁶ - انظر المادة 9 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق.
- ⁷³⁷ - المواد 4، 5، 6 من مرسوم تنفيذي رقم 16-190، يحدّد كيفيات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مرجع سابق.
- ⁷³⁸ - أوكيل محمد أمين، "حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: "البلدية نموذجاً"، مرجع سابق، ص. 49.

3. أزمة النطاق الشخصي لحق النفاذ إلى المعلومة

إنّ الطابع الحقوقي لحق الحصول على المعلومات يعاديه تماما التمييز بين الأشخاص التي تمارسه أو تطبقه على أساسا اعتبارات غير مبررة، هذا ما يوضّح توجه الدولة المدنية ذات الحكامة الجيدة التي أحدثت نقلة حقوقية لمجال حرية الإعلام، وذلك بإخراجها من النطاق الضيق المحصور في فئة المهنيين إلى حرية النفاذ التي تثبت لكل شخص اتجاه أي هيئة⁷³⁹.

لم يراع المشرع الجزائري هذه الخصائص، بحكم تمييزه بين الأشخاص المستفيدين من حق الوصول إلى المعلومات (أ)، وبين الخاضعين له أيضا (ب).

أ. تضيق نطاق المستفيدين من حق النفاذ إلى المعلومة

أنشأ القانون الوطني قاعدة الوصول المقيد إلى المعلومة⁷⁴⁰، إذ تظهر أولى قيود النطاق الشخصي لحق النفاذ إلى المعلومة على مستوى النص الدستوري الذي حصره في حدود فئة المواطنين⁷⁴¹، مما يقصي بقية الأشخاص الطبيعية (الأجانب)⁷⁴² والمعنوية. وقد عرفت كذلك القوانين الدنيا الأسبقية في التأسيس لمثل ذلك التمييز، بل وتمادت في تضيق أصحاب الحق في الولوج الإداري وتبني مبدأ التناقض في الاعتراف به، بدليل أنّ قانون البلدية النافذ اكتفى بضمان حق المواطنين في العلم بالشأن المحلي، بينما كفل حق كل شخص في الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي، في حين اشترط توافر المصلحة في كل شخص يطلب الحصول على نسخة منها⁷⁴³، هذا ما طبقه المرسوم التنفيذي رقم 16-190⁷⁴⁴.

⁷³⁹ - دينس عبد القادر، المرجع السابق، ص. 139.

⁷⁴⁰ - VELLEJ Serge, Op Cit, p. 77.

⁷⁴¹ - يعتبر هذا الموقف مخالفا لما نصت عليه المادة 3 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، مرجع سابق، " لكل شخص الحق في حرية الاطلاع إضافة إلى حقه في الوصول إلى المعلومات....".

⁷⁴² - كفل المشرع المغربي صراحة حق النفاذ إلى المعلومات لكل " شخص أجنبي مقيم في المغرب " بموجب المادة 4 من قانون رقم 31.13، يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، مرجع سابق.

⁷⁴³ - انظر المادتان 11، 14 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁷⁴⁴ - المادتان 4، 8 من مرسوم تنفيذي رقم 16-190، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مرجع سابق.

من ناحية أخرى، حصر المشرع أكثر أصحاب حق النفاذ إلى المعلومة بموجب قانون الولاية عندما أقام شرط المصلحة في كل شخص يودّ إمّا الاطلاع أو الحصول على نسخة من محاضر مداورات المجلس الشعبي الولائي⁷⁴⁵.

إنّ لزوم توافر شرط المصلحة⁷⁴⁶ في طالب المعلومة يتعارض مع دور حق الحصول على المعلومة في تحقيق الشفافية على أوسع مدى ممكن، إذ لا يوجد معيار دقيق للمصلحة الجادة أو المشروعة يمكن على أساسه تبرير طلب النفاذ، هذا ما يمنح للسلطات الإدارية صلاحيات تقديرية واسعة قد تقضي إلى التحكم في المعلومات منحا أو منعا⁷⁴⁷.

علاوة على ما سبق، لم يوحد قانون البيئة بين أصحاب الحق في الحصول على المعلومة البيئية، بفعل إقراره لمبدأ الإعلام الشامل الذي يجيز لكل شخص العلم بحالة البيئة، هذا ما يؤهل الجميع للولوج إلى الوثائق الإدارية، بما فيها الجمعيات وياقي فواعل المجتمع المدني⁷⁴⁸، لكنه جعل من حق الإعلام حول المخاطر الكبرى الطبيعية والتكنولوجية قاصرا على شخص المواطن القاطن في المنطقة المعنية فحسب⁷⁴⁹، رغم أنّ مسودة مشروعه اعترفت به لصالح جميع الأشخاص⁷⁵⁰.

على نفس المنوال أسند قانون رقم 04-20 الحق في الإعلام والاطلاع إلى المواطنين دون غيرهم⁷⁵¹ أسوة بما كرسه المرسوم رقم 88-131 الذي وإن يعدّ المرجعية القاعدية لتنظيم حق

⁷⁴⁵ - المادة 32 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁷⁴⁶ - ألقى المشرع التونسي طالب النفاذ من ذكر أي سبب أو مصلحة له في الحصول على المعلومة. الفصل 11 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق.

⁷⁴⁷ - عمر محمد سلامة العليوي، المرجع السابق، ص. 448، 449.

⁷⁴⁸ - NCIRI Noomen, « L'accès aux documents administratifs en Tunisie », Acte du colloque sur : « Démocratie et Administration », organisé les 10-11 octobre 2011, Faculté de droit et des sciences politiques, Université El Manar, Edition Latrach, Tunis, 2014, p. 133.

⁷⁴⁹ - المادتان 3، 9 من قانون رقم 10-03، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

⁷⁵⁰ - وناس يحيى، المرجع السابق، ص. 261.

⁷⁵¹ - المادتان 8، 11 من قانون رقم 04-20، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

النفاز إلى المعلومة في التجربة الجزائرية، إلا أنّ السلطة التنظيمية ناقضت نفسها بشأن تحديد المستفيدين من ذلك الحق، إذ عبّر عنه ب "المواطن" في النص المدون باللغة العربية، وب "المروّوس" في النص المترجم إلى اللغة الفرنسية، ومن البارز التمييز الجائر بين المصطلحين⁷⁵².

ب. محدودية الأشخاص الخاضعين لقاعدة الكشف عن المعلومة

لم يميّز القانون النموذجي لحرية الاطلاع على المعلومات بين طبيعة الأشخاص المكلفين بتطبيق مبدأ الولوج الإداري، بحيث كرس هذا الأخير كالتزام مفروض على جميع الهيئات العامة والخاصة⁷⁵³.

خلافًا لذلك، تعكس محاولة البحث عن الهيئات الملزمة بالانصياع لأساس النفاذ إلى المعلومة في القانون الجزائري، قصورا بئنا في تحديد الخاضعين لواجب الإفصاح المعلوماتي، إذ يلتبس فراغ دستوري عميق حول هذا الأمر، على عكس المؤسس الدستوري المغربي مثلا الذي تولى تعدادها حصرا⁷⁵⁴.

ناهيك عن هذا، يكشف المرسوم المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن عن محدوديته في إقرار الأشخاص التي ألقى عليها التزامات الإعلام وتقديم الوثائق⁷⁵⁵، كونه حصرها في المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية، هذا ما يعفي هيئات القانون الخاص المكلفة بتسيير مرفق عام من تلك الواجبات⁷⁵⁶. وهو نفس التكريس الذي اعتمده المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁷⁵⁷.

⁷⁵² – CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, Op Cit, p 55.

⁷⁵³ – المادة 2 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

⁷⁵⁴ – انظر الفصل 27 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

⁷⁵⁵ – يجب الإشارة إلى أنّ ليس جميع الوثائق التي تحوزها هيئات الدولة ينطبق عليها الوصف الإداري، إنّما كان حريا على المشرع الجزائري التمييز بين الوثائق الإدارية وغير الإدارية، انظر في ذلك :

- RICCI Jean- Claude, Droit administratif, 6^{ème} édition, Hachette, Paris, 2008, p. 64.

⁷⁵⁶ – CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, Op Cit, p 56.

⁷⁵⁷ – انظر المادة 11 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

يعدّ القانون التونسي الأكثر توسعا في رصد الأشخاص المعنية بتجسيد حق الحصول على المعلومة، بإمامه لجميع الأشخاص الاعتبارية المعترف بها في النظام القانوني للدولة⁷⁵⁸، وقد سايره نسبيا المشرع المغربي بحصره للهيئات التي تلتزم بمنح المعلومات⁷⁵⁹. كما تبنى المشرع الفرنسي نفس النهج، بيد أنه سوى بين أشخاص القانون العام والخاص التي تتولى مهمة تسيير مرفق عام في الالتزام بمبادئ الكشف والعلنية⁷⁶⁰، وجاء هذا الموقف التشريعي مدعما بقرار من مجلس الدولة الفرنسي الذي أخضع أشخاص القانون الخاص المكلفة بتسيير مرفق عام لأحكام القانون المنظم للعلاقات بين الإدارة والجمهور⁷⁶¹.

ثانيا: قصور ضمانات حماية حق النفاذ إلى المعلومة

إنّ تصنيف حق النفاذ إلى المعلومة ضمن الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في الدستور، يستلزم إحاطته بمجموعة من الضمانات الفعالة التي تصون أصحاب ذلك الحق. يسجل على النظام القانوني الجزائري ضعفا مبالغا فيه في تحصين حق النفاذ إلى المعلومة⁷⁶²، إذ لا يزال هذا الأخير يفتقد إلى آلية مؤسساتية مستقلة ومتخصصة في حمايته (1)، فضلا عن إهدار أهم أسس الصرامة في تأديب الموظفين المخالفين لأطره (2).

1. تغييب هيئة إدارية مستقلة لحماية حق النفاذ إلى المعلومة

برزت نهضة عالمية حملت في طياتها مبادرات وطنية متعددة عكفت على تنصيب سلطات ذات اختصاص حصري في تامين حق النفاذ، يذكر على سبيل المثال " لجنة الاطلاع على

⁷⁵⁸ - انظر الفصل 2 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق.

⁷⁵⁹ - المادة 2/ب من قانون رقم 31.13، يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، مرجع سابق.

⁷⁶⁰ - Article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.

⁷⁶¹ - D. C. E. F, N° 264541, du 22 février 2007, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 22/11/2020.

⁷⁶² - يعتبر أيضا من بين ضمانات حماية حق النفاذ إلى المعلومات، تدبير " حفظ المعلومات أو الوثائق"، فالقوانين الدولية والداخلية المقارنة ألزمت الهيئات المعنية بتطبيق حق النفاذ بوجوب حفظ المعلومات، خلافا للقانون الجزائري الذي لم يتضمن أي إشارة إلى مثل هذا الالتزام، انظر في ذلك:

- المادة 19 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

- المادة 11 من قانون رقم 31.13، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومات، مرجع سابق.

الوثائق الإدارية⁷⁶³ في النظام الفرنسي، " مفوض المعلومات " في النظام البريطاني⁷⁶⁴، " لجنة الحق في الحصول على المعلومات " في النظام المغربي⁷⁶⁵، " هيئة النفاذ إلى المعلومة " في النظام التونسي⁷⁶⁶، وكذا " مجلس المعلومات " في النظام الأردني⁷⁶⁷.

ما عدا التجربة الجزائرية التي استتنت حق النفاذ إلى المعلومة من التمتع بتلك الضمانة⁷⁶⁸، بحكم عدم ايلائها العناية اللازمة لمأسسة هيئة إدارية مستقلة تضطلع بدور جوهري في حفظ مقتضيات ممارسة وتطبيق حقي الإعلام والولوج الإداريين.

تجدر الإشارة إلى أنّ القواعد الدولية تقرّ بتأسيس ما يسمى " مفوض المعلومات " كموظف إداري ينصب لدى كل هيئة ويتمتع باستقلالية عملية وإدارية وبالسلطة المباشرة في أداء وظائفه⁷⁶⁹. هذا ما التزم به المشرع الأردني الذي اعتمد نفس التسمية⁷⁷⁰، وكذا الفرنسي الذي ألزم كل إدارة بتعيين شخص مكلف باستقبال طلبات الولوج الإداري⁷⁷¹، أمّا المشرع التونسي الذي ألزم كل هيئة خاضعة لأحكام قانون الحصول على المعلومة بتعيين " مكلف بالنفاذ " ونائب له⁷⁷²،

⁷⁶³ - تعتبر لجنة C. A. D. A هيئة إدارية مستقلة، تم استحداثها بموجب قانون 17 جويلية 1978، تتولى ضمان احترام حرية الوصول إلى الوثائق الإدارية والأرشيفات العامة، للتفصيل في صلاحياتها راجع:

- Articles L340-1, R343-12 du code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.

⁷⁶⁴ - Section 18, 19, 20 of Freedom of Information Act 2000, published in www.legislation.gov.uk, consulté le 25/11/2020.

⁷⁶⁵ - المواد 22-26 من قانون رقم 31.13، يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، مرجع سابق.

⁷⁶⁶ - الفصول 37-56 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق.

⁷⁶⁷ - المادة 3، 4 من قانون رقم (47) لضمان حق الحصول على المعلومات، الجريدة الرسمية عدد 4831، صادر في 17 جوان 2007، متوفر على الموقع الرسمي لمرصد الإعلام الأردني: www.jmm.jo، تم الاطلاع عليه في 202/11/25.

⁷⁶⁸ - يذكر أنّه كان مزعوما إنشاء " المجلس الأعلى للمعلومات " كسلطة إدارية مستقلة لكن ذلك لم يتحقق:

- ESSAID Taib, « Les mutations de l'administration : Le regard de la science politique », Op Cit, p. 121.

⁷⁶⁹ - للتفصيل في صلاحيات " مفوض المعلومات " راجع المواد 34-46 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

⁷⁷⁰ - المادة 6 من قانون رقم (47) لضمان حق الحصول على المعلومات، مرجع سابق.

⁷⁷¹ - Article L330-1 du code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.

⁷⁷² - الفصل 32 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق.

بينما فرض المشرع المغربي تعيين شخص أو أشخاص مكلفين بتلقي طلبات الحصول على المعلومات، معنيا إياه من كتمان السر المهني إلا في حدود ما تمليه القواعد القانونية⁷⁷³.

2. جوازية العقوبات التأديبية الموجهة للموظف المخالف لحق النفاذ إلى المعلومة

لم يصن القانون الجزائري حق الوصول إلى المعلومات بضمانات زجرية خاصة وفعالة⁷⁷⁴، سوى ما تقرر بموجب المرسوم رقم 88-131 الذي نصّ على إمكانية تطبيق عقوبات من الدرجة الثانية في حالة مخالفة الموظف مجريات حق النفاذ، من خلال رفضه تسليم عقد إداري أو معلومات يحق للمواطن الحصول عليه قانونا، أو اعتراضه سبيل الوصول إلى الوثائق الإدارية التي يجوز له الاطلاع عليه، أو المماثلة في تقديمها دون مبرر⁷⁷⁵، مع قابلية تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثالثة في حالة العود.

تبقى هذه المحاولة مفروغة من محتواها، استنادا إلى الطابع الجوازي المسند للجزاءات التأديبية⁷⁷⁶، بدليل استعماله مصطلح " يمكن "، خلافا للمشرع التونسي الذي كان أكثر صرامة من خلال رصده لعقوبات تأديبية، مالية وجزائية ضد الموظف الذي لا يستجيب لمقتضيات النفاذ الإداري⁷⁷⁷. أما السلطة التنظيمية بموجب المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن جمعت بين عقوبات تأديبية مشددة (قد تصل إلى حد العزل مع الحرمان من المعاش) وأخرى مدنية وجزائية، لكن تم إقرار هذه العقوبات بشكل عام، كونها تشمل كل فعل يعترض بواسطته الموظف سبل تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، كما أنّ فعالية حق النفاذ إلى المعلومة لا تتحقق

⁷⁷³ - المادة 12 من قانون رقم 31.13، يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، مرجع سابق.

⁷⁷⁴ - يثبت تحليل الأحكام العقابية في النظام القانوني الجزائري أنّ التدابير الجزرية المرصودة لحماية السرية تعدّ الأكثر تشديدا وصرامة من تلك المقررة لحماية حق النفاذ إلى المعلومة.

⁷⁷⁵ - المادة 30 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁷⁷⁶ - زيد الخيل توفيق، " حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية كشرط لإعمال المشاركة "، مداخلة في إطار الملتقى الوطني

حول " الديمقراطية التشاركية: نموذج جديد للحكومة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2018، ص. 13.

⁷⁷⁷ - انظر الفصلين 57، 58 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق.

بضمانات تقليدية مثل العقاب التأديبي أو الجنائي ودعوى الإلغاء، لأنّ الموظف المكلف بتسليم وثائق معيّنة يكون ملزماً أيضاً بكتمان أخرى تحت طائلة العقاب الجنائي والتأديبي⁷⁷⁸.

الفرع الثاني:

آلية المشاركة: رهان مؤجل

انصرفت مساعي الدولة الجزائرية منذ الألفية المنصرمة نحو اعتماد سياسة التدبير التشاركي، حيث نُفذت تدابير الإصلاحات المستهدفة بموجب عدة مبادرات قانونية وإدارية، أبانت في أواخرها السلطات المختصة عن عزمها على ترسيخ أسس الديمقراطية التشاركية في تسيير الشأن المحلي، غير أنّ هذا الموقف لا يعد حاسماً، بحكم حداثة فكرة التشاركية⁷⁷⁹، التي لا زالت تلقى رفضاً مبطناً في النظام الإداري الجزائري ذو منطق التسيير الانفرادي، الذي يرفض مبدأ اقتسام سلطة اتخاذ القرار، والتنازل عن فلسفة المركزية المشددة في تصريف الشؤون العمومية. وهو الأمر الذي يؤكد عدم تثبيت وتعميق التكريس القانوني⁷⁸⁰ لمقاربة الديمقراطية التشاركية (أولاً)، وما لحقه من محدودية في أطر ممارستها (ثانياً).

أولاً: قصور التكريس القانوني للمقاربة التشاركية

لم تكتمل أبعاد التكريس القانوني لفكرة التشاركية في النظام القانوني الجزائري، ففي الوقت الذي قطعت فيه الدول العربية والغربية أشواطاً معتبرة بخصوص تعزيز الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية، حيث تم إقرار مبدأ المشاركة كإجراء غير ملزم (1)، في ظل عدم إنفاذ مشروع قانون الديمقراطية التشاركية الذي لم يكن هو الآخر في المستوى المنشود (2).

⁷⁷⁸ - بوكثير عبد الرحمان، المرجع السابق، ص. 194.

⁷⁷⁹ - BESTANI Abdelkarim, TCHIKO Faouzi, « La participation locale dans les projets de développements ruraux en Algérie : Entre théorie et réalité », *Revue Algérienne d'économie et de management*, N° 8, Université Mascara, 2016, p. 58.

⁷⁸⁰ - يؤخذ على المشرع في تقنيته للمقاربة التشاركية عدم توحيد المصطلحات الدالة عليها، كونه يعبر عن بصيغ متميزة على غرار "مساهمة المواطنين"، "مبدأ التسيير الجوّاري" كما يعاب عليه أيضاً خلطه بين أحيانا بين مبدأ المشاركة وآليات تطبيقه من قبيل "الاستشارة" و"التشاور". للتفصيل أكثر راجع: أوكيل محمد أمين، "إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟"، مرجع سابق، ص. 102، 103.

1. غياب مرجعية قانونية إلزامية لإعمال المقاربة التشاركية

تحفظ واضعوا القانون الجزائري عن إقرار مبدأ المشاركة كأساس قانوني إلزامي يتعين على الهيئات المعنية تطبيقه، بحيث يغيب في النظام القانوني الوطني إطار توجيهي أو ميثاق رسمي للدولة يفرض واجب إشراك الإدارة للجمهور في تجسيد الديمقراطية التشاركية⁷⁸¹، على الرغم من إدراج هذه الأخيرة في المتن الدستوري ضمن الباب الموسوم بـ " المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري "، إلا أن التّمعن في هذا التكريس يثبت أنّ إقحام المقاربة التشاركية في الدستور لا يزال إجراء رمزيا ذو طابع إرشادي وتحفيزي⁷⁸²، استناد إلى عبارة " تشجع "، فهذه الصياغة لا تؤكد على الممارسة الإلزامية للفعل التشاركي.

إنّ نفس الموقف الذي سارت عليه القوانين الأدنى درجة بحكم تردد المشرع عن الاعتراف بالصبغة الإلزامية للمقاربة التشاركية ما عدا في حالات ضئيلة جدا أوجب فيها تطبيق بعض الآليات التشاركية المحددة حصرا (آلية التحقيق العمومي). أمّا السائد في تقنين ذات المقاربة تشريعا يتجلى في توظيف مصطلحات مبتذلة، مفادها الالتزام ببذل عناية وليس تحقيق نتيجة، من قبيل " يتخذ "، " يحث "، " تعزيز "، " يسهر "، ولعل أهم ما يدعم استبعاد القيمة الإلزامية للمشاركة الإمساك عن تقرير جزاءات ردعية ضد أي مخالفة لأطر النهج التشاركي⁷⁸³.

2. قراءة نقدية في مشروع قانون الديمقراطية التشاركية

تنبري أهم الثغرات القانونية التي تشوب مسودة مشروع قانون الديمقراطية التشاركية في الطابع الوصفي لأحكامه التي لا تنطوي على أية إشارة إلى الصبغة الإلزامية للديمقراطية

781 - أوكيل محمد أمين، " إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟"، مرجع سابق، ص. 27.

782 - بخلاف دستور المغرب عام 2011 الذي صرّح " يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطات، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة ". الفصل 1/2 من دستور المملكة المغربي لسنة 2011، المرجع السابق.

783 - يستدل في هذا السياق بمبادرة المشرع التونسي الذي كرس حق الطعن عن طريق دعوى تجاوز السلطة ضد كل قرار تتخذه الجماعة الترابية خلافا لمقتضيات الصرح التشاركي. انظر الفقرة الأخيرة من الفصل 29 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق.

التشاركية، أو على الأقل تثبيتها كركن أساسي لنظام الدولة أو كقاعدة للتدبير المحلي⁷⁸⁴، فمشروع القانون المؤجل تطبيقه لا يعدّ سوى محاولة صورية لتضخيم التدابير التشاركية، بيد أنه رغم تنوع بعض الآليات الإجرائية للمشاركة إلا أنّ الآليات المكرسة لا تعدو مجرد آليات بسيطة ليس لها أثر فعلي في صنع القرار، في ظلّ تغييب أهم الأساليب على غرار حق تقديم العرائض، وكذا إجراء "الاستفتاء المحلي"⁷⁸⁵ الذي يوصف كأرقى أسلوب للمشاركة، لكونه الإجراء الوحيد الذي يمنح للمواطنين سلطة اتخاذ القرار. من جهة أخرى، خلت مسودة المشروع من تأطير الجوانب الإجرائية التي يعتمد عليها في ممارسة الآليات المقررة على منته، وهو القصور نفسه الذي مسّ الهيئات التشاركية المستحدثة نتيجة عدم اكتمال التنظيم الإجرائي لعملية انتخابها (أصحاب الحق في الانتخاب والترشح، كليات تنظيم العملية الانتخابية...).

عطا على ما سبق، اكتفى مشروع قانون الديمقراطية التشاركية بتعداد الأطراف الفاعلة في المشاركة دون التكفل بعناء تحديد حقوقهم والتزاماتهم على حدّة، أسوة بالتجربة المغربية⁷⁸⁶، وما يدعم عدم تعميق فكرة المقاربة التشاركية يكمن في المجالات المحظورة من المشاركة، والتي اتسم بعضها بالغموض من قبيل المناقشات السياسية، صلاحيات المجالس المنتخبة، أمّا البعض الآخر فلا تتوافر على أدنى مبرر مقبول لإبعادها عن الميدان التشاركي، كمالية السلطات المحلية⁷⁸⁷،

784 - أسوة بالنظام المغربي الذي أكدّ في ديباجة الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية على واجب الالتزام بتطوير مسالك قانونية ومؤسسية كفيّلة بضمان تفعيل جيد وجدي للديمقراطية التشاركية بوصفها ركنا أساسيا للنظام السياسي والاجتماعي القائم على الاختيار الديمقراطي والمكتسبات في مجال الحقوق والحريات، كما صنّف في صلب أحكامه مبدأ المشاركة كركيزة أساسية لقيام دولة القانون، انظر: الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية في المملكة المغربية، المرجع السابق.

785 - خلافا للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي أعطى مكانة دستورية للاستفتاء المحلي كآلية تشاركية يجوز إعمالها لأخذ رأي الناخبين حول مشروع مدوالة. انظر:

- Article 72-1 du Constitution de la république française, Op Cit.

أو المشرع التونسي الذي أجاز تطبيق آلية الاستفتاء المحلي في برامج التهيئة والتنمية الترابية، إذا طلب ذلك أعضاء مجلس الجماعة أو الناخبين المحليين وفقا للنصاب المحدد قانونا. راجع الفصل 31 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق.

786 - عمل الميثاق التشاركي المغربي على تحديد حقوق وواجبات كل من الفاعلين المدني والعمومي على حدّة، كما أقر مبدأ تعميم المشاركة. الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية في المملكة المغربية، المرجع السابق، ص 2، 12-15.

787 - احتلت دولة " فنزويلا " الريادة في مأسسة جانب تشاركي مالي من خلال إنشائها نوع من البرلمانات المحلية تتكون من أعضاء المجالس الشعبية البلدية وممثلي منظمات المجتمع المدني، تتولى التدقيق المالي والاجتماعي، إذ يمكن لأي =

خدمات المرفق العام، التقسيم الاقليمي، خلافا للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي يجيز استشارة الناخبين بشأن تعديل حدود الجماعات المحلية⁷⁸⁸.

ثانيا: انحسار أطر ممارسة المقاربة التشاركية

تطرح حداثة المقاربة التشاركية في الجزائر واقعها بشدة على مساعي الدولة للدفع بسياسة الإصلاح الشامل، ف نموذج التحول الديمقراطي ككل لا يزال طرحا جديدا غير مستقر القواعد وراسخ الأركان⁷⁸⁹، فذلك المبدأ تم إقراره بصيغة جزئية لا تكفي للنهوض بالفعل التشاركي، لأن ممارسة هذا الأخير ترتكز على رصد جملة من التدابير الإجرائية، المؤسساتية، وحتى البشرية، لكن على واضح ما يلاحظ في التجربة التشاركية الجزائرية أنها توصف كتجربة عقيمة، استنادا إلى قلة الآليات الإجرائية المسخرة (1) لإشراك الفواعل المدنية ذات الدور المحدود (2).

1. تدني طبيعة الآليات التشاركية

يلزم الآليات التشاركية المعمول بها في النظام القانوني الجزائري قصورا إجرائيا ومؤسساتيا يعرقل عملية تنشيط مبدأ التسيير العمومي التشاركي، هذا الأخير الذي يؤسس على فتح نقاشات عامة وحوار دائم مع القوى الفاعلة، عن طريق إقامة منافذ قانونية وقنوات تشاركية تؤمن سريان المعلومات، طرح الآراء، وتبادل وجهات النظر⁷⁹⁰.

= مواطن أن يطلب غيرها التدقيق في حسابات أي مؤسسة عامة. مقورة مفيدة، " الديمقراطية التشاركية توجه جديد لتفعيل مشاركة المواطن على ضوء مؤشرات الحكم الراشد"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، عدد 1، جامعة الأغواط، 2019، ص. 229، 230.

⁷⁸⁸ -Article 72-1 du Constitution de la république française, Op Cit..

⁷⁸⁹ - أوكيل محمد أمين، " رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال)، مرجع سابق، ص. 26.

⁷⁹⁰ - يستشهد في هذا الإطار-على سبيل المثال- بالمشروع التونسي الذي حرص على مسايرة مقومات المنظور التشاركي من خلال إقراره إخضاع برامج التهيئة والتنمية الترابية وجوبا لآليات الديمقراطية التشاركية، ملزما مجلس الجماعة المحلية بضممان مشاركة فعلية لجميع الفواعل المدنية، إذ ينبغي عليه أن يتخذ كل التدابير لإعلام المعنيين مسبقا بمشاريع تلك البرامج، كما تلتزم الجماعات بنشر مشاريع القرارات الترتيبية في مواقعها الإلكترونية قبل عرضها على التداول. انظر: الفصلين 29، 30 من قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، مرجع سابق.

تتعد هذه المقننات في المسار التشاركي الجزائري، بسبب عدم تبني المشرع لأساليب إجرائية تسهم فعلا في صنع قرار تشاركي (أ)، إضافة إلى تفريطه في مؤسسة هيئات تشاركية تحتضن مدبرات تجسيد النمط التشاركي على المستوى المحلي (ب).

أ. ضعف الآليات الإجرائية التشاركية

تتميز الإجراءات التشاركية المعتمدة حاليا بمحدودية بائنة أدت إلى الطعن في جوهر المقاربة التشاركية، فالإجراءات التشاركية المرصودة، يُشهد على هذه الأخيرة أنها مجرد دعائم شكلية لا طائل منها، بحكم غلبة الطابع الاستشاري عليها، والذي لا يسند للفاعلين المدنيين أي دور فعلي في صياغة القرار المحلي، كما أنّ أعمال الأساليب الإجرائية الراهنة يتوقف فقط على المبادرة الاستباقية والانفرادية للإدارة المعنية.

إلى جانب تلك النقائص الذاتية، عمل المشرع من ناحية أخرى على إضعاف التدابير الإجرائية المقررة وتدعيم جمودها، من خلال إهماله التنظيم الإجرائي لآليات الإستشارة والتشاور (أ.1)، وكذا نقائص إجراء التحقيق العمومي (أ.2).

أ.1. الاستشارة والتشاور: إجراءات قاصرة

لقد جاء تكريس الاستشارة في القانون رقم 10-11 منحصرًا في إطار قانوني غامض واختياري فسح المجال أمام المجلس الشعبي البلدي للتحكم في مدى ممارستها، بفعل إقران أعمالها بمصطلحات مميعة وغير ملزمة⁷⁹¹، من قبيل "أولويات التهيئة و التنمية" في نص المادة 11، وكذا "كلما اقتضت شؤون البلدية" في نص المادة 13. إلى جانب هذا، تبني المشرع في القانون ذاته إجراء الاستشارة المقيدة على مستوى لجان البلدية، إذ يمكن لهذه الأخيرة اللجوء إلى الاستشارة طبقا لمقتضيات المادة 13⁷⁹²، مع العلم أنّ هذه المادة تقرّ بصلاحيّة رئيس المجلس الشعبي البلدي في اللجوء إلى الاستشارة، بمعنى تجريد رؤساء اللجان من هذه الصلاحيّة، علاوة

⁷⁹¹ - LOMBARD Martine, DUMONT Gilles, Droit administratif, 6^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2005, p. 210.

⁷⁹² - المادة 36/2 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

على جعل آلية الاستشارة محصورة في نطاق الأشخاص ذوي الكفاءة والأهلية المطلوبة، ومن دون مؤسسة هيئات مستقلة بممارستها⁷⁹³. ويعتري إجراء التشاور نفس الهفوات القانونية، كونه مجرد مبدأ إرشادي ضيق المجال⁷⁹⁴.

يكتف النظام التشاركي المغربي في هذا الصدد بأنه نظام تشاركي بامتياز، على أساس تكليفه الجماعات الترابية بوضع آليات للحوار والتشاور بموجب قاعدة دستورية⁷⁹⁵، تم تفعيلها عن طريق إصدار ترسانة من النصوص التشريعية⁷⁹⁶ التي تنزّل مقتضيات كل قاعدة قانونية.

أ.2. التحقيق العمومي: إجراء محصور

طرح المشرع الجزائري أعمال آلية الاستقصاء العمومي في حالات ضئيلة و محددة حصرا تتمثل في: نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة، المجال البيئي، ومجال التهيئة والتعمير، الأمر الذي أضفى على هذا الإجراء التشاركي سمات الاستثنائية والعرضية، لا سيما أمام عدم إلزامية الملاحظات التي يبديها بموجبه المواطنون، فهو مجرد شكلية قانونية، لأنّ ما يصل في النهاية إلى الإدارة ليس الآراء التي عبّر عنها المواطنون، إنّما التقرير النهائي الذي يعده المحافظ المحقق، كما أنّ التحقيق العمومي يعدّ وسيلة قانونية لتدعيم الشرعية المصطنعة لقرار اتخذ مسبقا⁷⁹⁷، بدليل أنّ ما يعرض على التحقيق العمومي في مجال التعمير هو مشاريع مخططات

⁷⁹³ – DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, Op Cit, p. 17.

⁷⁹⁴ – خلافا لذلك يكتسي إجراء التشاور الصبغة الإلزامية في " ميثاق التشاور " الفرنسي، الذي أصرّ أيضا على جعله مفتوحا أمام أوسع فئة ممكنة من الجمهور، انظر:

-Articles 1, 2 de La charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, du 5 juillet 1996, voir le lien : <https://i-cpc.org/document/charte-de-la-concertation>, consulté le 30/08/2021.

⁷⁹⁵ – انظر الفصل 13 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

⁷⁹⁶ – انظر:

- قانون تنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات، مرجع سابق.

- قانون تنظيمي رقم 112.14 متعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁷⁹⁷ – GAUDIN Jean-Pierre, La démocratie participative, 2^{ème} édition, Armond Colin, Paris, 2013, p. 49.

التعمير⁷⁹⁸ الموافق عليها مسبقا بمداولة من المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية⁷⁹⁹، وكذا بالنسبة للإعلان عن فتح تحقيق عمومي، الذي لا يكون إلا بعد الانتهاء من الفحص الأولي لقبول دراسة أو موجز التأثير من قبل المصالح المكلفة بالبيئة⁸⁰⁰.

ناهيك عن هذا، تتخلل نظام التحقيق العمومي مجموعة من النقائص التي تتعلق بعدم توضيح الزمن المناسب لإعلانه⁸⁰¹، ولقد ذهب في هذا الإطار المشرع الفرنسي إلى حظر إجرائه في فترة العطلة، وإذا تم ذلك فينبغي تمديده إلى حيث عودة السكان المقيمين من عطلهم⁸⁰².

ب. انعدام فضاءات تشاركية على المستوى المحلي

لم تحاك التجربة الجزائرية التجارب التشاركية المقارنة في مجال إحداث إطار مؤسساتي يُرصد لتجسيد معالم المشاركة على الصعيد المحلي⁸⁰³، بواسطة هيكل أو لجان أو هيئات دائمة ومتخصصة في ذات الغرض، فالمشرع الجزائري اكتفى بإسناد هذه المهمة إلى المجلس الشعبي البلدي، هذا الأخير الذي يتمتع بصلاحيات تقديرية في إشراك المواطنين من عدمه.

لا يسوغ تجاهل المبادرة الدستورية الراهنة التي استحدثت " المرصد الوطني للمجتمع المدني" لكن ما يسجل على هذا الجهاز أنه لا يتمتع بدور تشاركي محض، إذ تنصب أهم

⁷⁹⁸ - لقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي أن يعرض الملف كاملا على التحقيق العمومي:

- D. C. E. F N° 19-287, du 24 novembre 1978, <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 13/06/2019.

- D. C. E. F N° 27-248, du 12 décembre 1986, , <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 13/06/2019.

⁷⁹⁹ - انظر المواد 25، 26، 35، 36 من قانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

⁸⁰⁰ - المادة 9 من مرسوم تنفيذي رقم 07-145، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

⁸⁰¹ - يندرج عدم كفاية مدة التحقيق العمومي ووضوحها ضمن مظاهر المعلومة الخاطئة:

-HAUMONT Francis, Op Cit, p. 138.

⁸⁰² - وناس يحي، المرجع السابق، ص. 165.

⁸⁰³ - BORHANE Mohamed Djaafer, « Participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales(dispositif légal et réglementaire)-expérience de l'Algérie- », Acte du colloque sur : « La démocratie participative : Un nouveau mode de gouvernance », organisé le 23 avril 2018, Faculté de droit et des sciences politiques, Université Béjaia, p. 6.

اختصاصاته على ترقية وضعية المجتمع المدني وتطوير أطر مشاركته، ضف إلى أنه هيئة ذات طبيعة استشارية ملحقة برئيس الجمهورية عضواً⁸⁰⁴ ووظيفياً، كما يعاب على تنظيمه القانوني عدم إخضاع تقاريره وأعماله إلى آلية النشر.

ظفر المشرع المغربي بمركز الصدارة في خلق فضاءات تشاركية مميزة⁸⁰⁵، تخص كل جماعته الترابية، حيث أسس هيئة استشارية توضع لدى مجلس الجماعة بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني⁸⁰⁶، كما نصّب هيئة استشارية أخرى على مستوى مجلس العمالات والأقاليم⁸⁰⁷، بينما يتوافر مجلس الجهات على ثلاث هيئات استشارية⁸⁰⁸.

فرض من جهته المشرع الفرنسي التأسيس الإجباري لما سماه " اللّجنة الاستشارية للمرافق العمومية المحلية " في المدن، مقابل خلقه لآلية مؤسساتية أخرى تعرف " بمجالس الأحياء "⁸⁰⁹، وكذا " اللّجنة العامة للنقاش العمومي " التي يُثبت لها مساهمات فعلية في صنع قرارات متعددة⁸¹⁰. أكثر من هذا، هناك من الأنظمة المتطورة التي تجاوزت مجال الفضاء التشاركي المادي، لتؤسس فضاءات تشاركية رقمية على غرار النظامين السويسري والكندي⁸¹¹.

2. الأطر الفاعلة في المقاربة التشاركية: فواعل مقيدة وأخرى مهجورة

اكتسبت الفواعل التشاركية مكانة تفاعلية راقية على المستوى الدولي، ويستدل في هذا الإطار بأقسام منظمة الشفافية الدولية التي تتعامل مع المواطنين، والأحزاب السياسية، وممثلين

⁸⁰⁴ - المادتان 5، 6 من مرسوم رئاسي رقم 21-139، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، مرجع سابق.
⁸⁰⁵ - ينص الفصل 13 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق، على: " تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها".

⁸⁰⁶ - المادة 120 من قانون تنظيمي رقم 14.113 متعلق بالجماعات، مرجع سابق.

⁸⁰⁷ - المادة 11 من قانون تنظيمي رقم 14.112 متعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

⁸⁰⁸ - المادة 117 من قانون تنظيمي رقم 14.111 متعلق بالجهات، مرجع سابق.

⁸⁰⁹ - Article L2143-1 du Loi N° 82-213, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Op Cit.

⁸¹⁰ - GAUDIN Jean-Pierre, Op Cit, pp. 52-55.

⁸¹¹ - انظر:- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 13.

المجتمع المدني، للتأكد من أنّ صانعي السياسات العامة يخضعون للمساءلة، وكذا إجراء انتخابات نزيهة، وهذا عبر فتح قنوات للاتصال والحوار وتبادل الشكاوى⁸¹².

لم تستفد الفواعل التشاركية في الجزائر من الامتيازات التي ترتقي بهم إلى شركاء أساسيين في قيادة قاطرة التدبير العمومي، إذ رسمت السلطات العليا للدولة إطارا خاصا بتجربتها التشاركية، عمّقت بمقتضاه الهوية القائمة بين مرافق الدولة والجمهور، وهذا من خلال الاعتراف للمواطن بحق المشاركة على نحو محدود (أ)، أمّا المجتمع المدني والقطاع الخاص فلا تزال فواعل غير مكتملة البناء والأداء (ب).

أ. الأداء التشاركي المحدود للمواطن

تأصلت المشاركة الضعيفة للمواطن الجزائري⁸¹³ في توجيه ورسم السياسات العمومية على مختلف الأصعدة، إذ تم تجريده من ممارسة هذا الحق بشكل مباشر على المستوى المركزي كالاعتراف له بحق تقديم ملتمسات في مجال التشريع⁸¹⁴، فضلا عن تضيق نطاق تدخلاته في تدبير الشأن المحلي، فحق المشاركة المرخص به للمواطن محليا لا يسوغ تكيفه سوى إجراء استثنائيا، لأنّ المشرع منح السلطات المحلية الصلاحية التقديرية في مدى عرض المشاركة عليه، في حالات واردة على سبيل الحصر، وبآراء استشارية غير ملزمة⁸¹⁵.

812 - السيسي صلاح الدين حسن، المرجع السابق، ص. 266.

813 - عمد القانون المغربي إلى ضمان مشاركة حتى المواطنين المغاربة المقيمين في الخارج بموجب الفصل 18 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق، الذي ينص: "تعمل السلطات العمومية على ضمان أوسع مشاركة ممكنة للمغاربة المقيمين في الخارج، في المؤسسات الاستشارية، وهيئات الحكامة الجيدة، التي يحدّثها الدستور أو القانون".

814 - أحدثت رئاسة الحكومة التونسية خدمة إلكترونية موسومة بـ " مشاريع نصوص معروضة على استشارة العموم " يتم من خلالها عرض بعض مشاريع النصوص القانونية لتمكين العموم من الاطلاع عليها وإبداء آرائهم بشأنها. منشور عدد 31 مؤرخ في 30 أكتوبر 2014، يتعلق باعتماد مسار تشاركي في إعداد النصوص القانونية، متوفر على الموقع الرسمي لبوابة الإعلام التونسي: <http://www.legislation.tn>، تم الاطلاع عليه في 2020/02/10. كما كفل المؤسس

الدستوري المغربي ذات الحق للمواطنين بنص الفصل 14 من الدستور، وتم تنظيمه بموجب قانون تنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية تقديم الملتمسات في مجال التشريع، تم تنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.16.108، صادر في 28 جويلية 2016، ج. م. م. عدد 6492، صادر في 18 أوت 2016.

815 - بوراي دليلا، المرجع السابق، ص. 398.

الأمر الذي صاحبه جمود أهم الآليات التشاركية التي تفتح له السبل لذلك كالمتمسكات التي أقرها المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لكن دون الإحالة إلى القوانين الدنيا لتنظيم ذات الحق⁸¹⁶، ناهيك عن الحضور الشكلي للجمهور في جلسات المجالس المنتخبة المحلية، إذ يمنعه القانون بصفة مطلقة من المشاركة في المناقشات الجارية تحت طائلة الطرد⁸¹⁷.

تبرز كذلك محدودية الأداء التشاركي للمواطن في إقصائه من المشاركة في إعداد برامج التهيئة والتنمية المحلية⁸¹⁸، بدليل أنّ هذه الصلاحية تنفرد بها المجالس الشعبية المحلية⁸¹⁹، علاوة على حرمانه من المشاركة في تحضير أشغال المداولات أو مناقشتها أو تميمها، على أساس الاختصاص الحصري لرؤساء المجالس المحلية المنتخبة في تحديد جداول أعمال المجلس، فلم يتم فسح المجال أمام المواطنين لإثرائها ولو بطرح مسائل ذات الصلة بشؤونهم أو مصالحهم

816 - كفل المشرع المغربي للمواطنين حق تقديم العرائض إلى السلطات المحلية (الفصل 2/139 من الدستور) والسلطات العمومية (المركزية بموجب الفصل 15 من الدستور)، أما الجمعيات فتنتمتع فقط بحق تقديم عرائض إلى السلطة المحلية (الفصل 2/139 من الدستور)، طبقاً لأحكام القوانين التالية:

- قانون تنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، تنفيذه بظهير شريف رقم 1.16.107، صادر في 28 جويلية 2016، ج. ر. م. م. عدد 6492، صادر في 18 أوت 2016.
817 - انظر: - المادة 15 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق.

- المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مرجع سابق.

818 - على عكس التجربة التونسية، إذ ينص الفصل 139 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق، على: "تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة المحلية ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يضبطه القانون". وكذا القانون المغربي الذي تقضي الفقرة الأولى من الفصل 139 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق، ما يلي: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها".

- المادة 119 من قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، مرجع سابق.

- المادة 116 من قانون تنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات، مرجع سابق.

819 - انظر: - المادتان 107، 108 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق

- المادة 80 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

المشروعة⁸²⁰، إنّما يعد الحق في إدراج نقاط إضافية في جداول الأعمال من أحقية أعضاء المجالس المحلية فقط⁸²¹.

ب. الدور المهمّش للفواعل التشاركية الأخرى

تسجّل الأطراف الفاعلة ذو التنظيم الجماعي من مجتمع مدني وقطاع خاص تغيّبا لافتا في البناء القانوني للمنظور التشاركي الجزائري، فرغم المكانة الدستورية التي حظي بها مفهوم المجتمع المدني إلّا أنّ النصوص التشريعية والتنظيمية السارية لا تزال تصرّح بمنح هذا الحق للمواطن دون سواه إلّا في حالات نادرة⁸²²، على غرار قصر الاعتراف بحق المشاركة على الجمعيات فقط، وفي حالات محدودة جدا على الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين⁸²³، من غير إسناد ذات الحق إلى المجتمع المدني⁸²⁴، باستثناء ما أقرته المادة 15 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي وردت تحت عنوان " مشاركة المجتمع المدني"، لكن أحكامها حصرت هذا التدخل في التصدي لظاهرة الفساد فحسب، أمّا ما تضمنه التعديل الدستوري الأخير فلا يرقى إلى قيمة الحق الدستوري، إنّما ينضوي ضمن مساعي الدولة وتوجهها نحو تفعيل مشاركة المجتمع المدني.

820 - أوكيل محمد أمين، "حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: " البلدية نموذجا "، مرجع سابق، ص. 52.

821 - انظر: - المادتان 6، 7 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق.

- المادة 9 من مرسوم تنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مرجع سابق.

822 - انظر: - المواد 35-38 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

- المادة 2 من قانون رقم 06-06، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، مرجع سابق.

- المادتان 97، 98 من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

- المواد 12، 21، 47 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، يحدّد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، مرجع سابق.

- المادتان 2، 6 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، مرجع سابق.

- المادتان 2، 6 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، مرجع سابق.

823 - المادتان 14، 21 من قانون رقم 06-06، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، مرجع سابق.

824 - يفترض أن يكون المجتمع المدني فاعلا رائدا في توفير أكبر قدر من المعلومات، وكذا في إزالة القيود المفروضة على نقد المسؤولين. آلان راسون، المرجع السابق، ص. 618.

يشاد في هذا المضممار بالنظام القانوني المغربي الذي حظي فيه المجتمع المدني بصلاحيات دستورية محضة، حيث ينص الفصل 12 من دستور 2011 على "...تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها".

تفعيلا لذلك مكنّ المؤسس الدستوري المغربي الجمعيات من تقديم عرائض إلى السلطات المحلية وفقا للإجراءات القانونية المحددة⁸²⁵، فضلا عن استحداثه جائزة وطنية تحت تسمية "جائزة المجتمع المدني" تمنح كتقدير للمبادرات النوعية والإبداعية التي تقدمها فواعل هذا الأخير⁸²⁶.

المطلب الثاني:

اهتمام نسبي بشفافية بعض جوانب الإدارة

لم تتم الإصلاحات المتخذة في سبيل تجاوز الاختلالات التي تعرقل تحقيق شفافية الإدارة في النظام القانوني الجزائري سوى عن تحويل المحيط الإداري إلى حقل للتجارب العشوائية الفاشلة التي شجعت تفاقم مظاهر الفساد الشائكة، ومصدر هذا في أساسه هو غياب عزيمة جدية تصبو إلى تأصيل مبدأ الشفافية.

يمكن إثبات ما تقدم بناء على أوجه المؤاخذة التي تثار بشأن التدابير المكثفة في منأى إضفاء الشفافية على بعض جوانب الإدارة، كونها لم تفلح في إرساء فعالية ملموسة وظيفيا وخدماتيا، بيد أنّ مسار ترشيد الوظائف العامة طغى عليه الجمود منذ صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وكذا قانون الوقاية من الفساد ومكافحته عام 2006 (الفرع الأول)، أمّا تنامي وتيرة الإصلاحات الهادفة إلى تحقيق سياسة الوضوح في التعامل الإداري لم تكن كافية لبلوغ الغاية المرجوة منها (الفرع الثاني).

⁸²⁵ - انظر: - المواد 121، 124، 125 من قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، مرجع سابق.

- المواد 112، 115، 116 من قانون تنظيمي رقم 112.14 متعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المواد 118، 121، 122 من قانون تنظيمي رقم 111.14، متعلق بالجهات، مرجع سابق.

⁸²⁶ - مرسوم رقم 2.14.836 مؤرخ في 4 مارس 2016، بإحداث جائزة المجتمع المدني، ج. ر. م. م عدد 6444، صادر في 5 مارس 2016.

الفرع الأول:

استراتيجية غير مفعلة لأخلة الوظيفة العمومية

انسافت الجزائر صوب أخلة الوظيفة العامة في الألفية الأخيرة، لاسيما بعد تبنيها الموائيق الدولية التي تدين أعمال الفساد⁸²⁷، وكذا توجهها نحو اعتناق أسس الشفافية التي غدت مبدءا جديدا من مبادئ التخليق⁸²⁸، حيث عمد المشرع إلى إقرار بعض مظاهر الأخلة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، بالتضافر مع مظاهر أخرى منصوص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁸²⁹، لكن ما يحدّ هذا المسعى أنّه لم ينبثق عن إرادة صادقة في تطهير القطاع الوظيفي من مخلفات الفساد، إذ لا تزال أدبيات المهنة مفقودة قانونا (أولا)، ولم تعمّم المعايير الموضوعية في تقلّد الوظائف العامة (ثانيا)، ولم تسدّ ثغرات تنظيم واجب التصريح بالامتلاكات (ثالثا).

أولا: إشكالية القيمة الإلزامية لمدونات الأخلاقيات الوظيفية

تنص المادة 7 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على: " من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لاسيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهدة الانتخابية "

⁸²⁷ - وردت معايير أخلة المرفق العام في العديد من النصوص الاتفاقيات، يذكر منها:

- المادة 10 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

- المادة 7 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

- المادتان 10، 13 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المرجع السابق.

⁸²⁸ - PUYDEBOIS Grégori, Op Cit, p. 294.

⁸²⁹ - اهتم المشرع الفرنسي في هذا الإطار بأخلة الحياة العمومية قانونا مؤسساتيا:

- Décret N° 2012-875 du 16 juillet 2012, portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, J. O. R. F N° 0164, du 17 juillet 2012.

كما أصدر المشرع الفرنسي مرسوما خاصا يتعلق بالضوابط الأخلاقية للخدمة العامة يتضمن جملة من الأحكام المقيدة

لممارسة نشاط خاص كما تنظم تضارب المصالح، والتي من شأنها التأثير سلبا على نزاهة وحياد الوظائف العامة:

- Décret N° 2020-69 du 30 janvier 2020, relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, J. O. R. F N° 0026 du 31 janvier 2020.

يفيد استقراء منطوق هذا النص القانوني غموض الطابع الإلزامي لمدى إرغام الإدارات والهيئات العمومية على إرساء مدونات سلوكية تهذب تصرفات الأعوان العموميين، وهذا بفعل الألفاظ المبتذلة التي استعملها المشرع من قبيل " تعمل، تشجع، لاسيما "، والتي لا تحمل سوى طابعا إرشاديا يوجّه إلى الاستعانة بقواعد الأخلقة الوظيفية لمجابهة آفة الفساد، هذا ما أدى إلى عدم حرص الإدارات العمومية على وضع مدونات خاصة بتخليق سلوك موظفيها، خصوصا أن المشرع أغفل في المادة السالفة الذكر تبيان الجانب الإجرائي لهذه المدونات، من حيث كيفية إعدادها، السلطة المختصة بذلك، وطرق نفاذها، وضماناتها⁸³⁰.

يطرح غياب المدونات الأخلاقية إشكالية القيمة الإلزامية التي تتطوي عليها، وكذا طبيعة الجزاءات المترتبة عن مخالفة قواعدها⁸³¹. وخلافا للنظام القانوني الجزائري لم يتوان المشرع التونسي⁸³² عن سن مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، المصادق عليها بموجب أمر حكومي⁸³³، والتي يلتزم بالامتثال لأحكامها جميع الأعوان العموميين، حيث يمضي عليها العون العمومي إثر انتدابهم، وتفعيلا لما ورد في المدونة، صُدر منشور خاص بتطبيق أحكامها⁸³⁴، والذي فرض تعميم الاطلاع عليها، إلى جانب إلزامية تكوين الموظفين في المحاور المرتبطة

⁸³⁰ - يجب الإشارة إلى أنّ السلطة التنظيمية حاولت تجاوز ذلك الفراغ التشريعي - نسبيا - في المرسوم رقم 15-247 بإسنادها مهمة وضع مدونة أدبيات وأخلاقيات المهنة للأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام إلى سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، على أن يوافق عليها وزير المالية، ولكن هذه المبادرة تم دحضها لعدم تنصيب سلطة الضبط إلى غاية اليوم. وقد كان يوافق على هذه المدونة في مرسوم الصفقات العمومية لعام 2010 بمرسوم تنفيذي. لكن لم يتم وضعها، واكتفت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بإعداد مشروع لها، للاطلاع عليها انظر: الموقع الرسمي للهيئة، المرجع السابق.

⁸³¹ - ألزمت الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد أطرافها بإقرار عقوبات خاصة بمخالفة المدونات السلوكية. المادة 6/8 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

⁸³² - تم إقرار إلزامية وضع المدونات السلوكية بموجب مرسوم إداري عدد 120 لسنة 2011، مؤرخ في 14 نوفمبر 2011، يتعلق بمكافحة الفساد، ر. ر. ج. ت، عدد 88 لسنة 2011.

⁸³³ - أمر حكومي رقم 4030 لسنة 2014، مؤرخ في 3 أكتوبر 2014، يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، ر. ر. ج. ت، عدد 90، صادر في 7 نوفمبر 2014.

⁸³⁴ - منشور عدد 34، مؤرخ في 24 ديسمبر 2014 حول تطبيق مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، متوفر على الموقع الرسمي لبوابة الإعلام التونسي: <http://www.legislation.tn> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/02/15.

بها⁸³⁵، وفي حالة نشوب خلاف بشأن فهم قواعدها يرفع فوراً إلى المصالح المكلفة بالحوكمة للبت فيه.

ثانياً: تسييس معايير تقلد الوظائف العامة وبيروقراطيتها

اقتترنت المبادئ القانونية للتوظيف في القانون الجزائري باستثناءات تجيز انتقاء بعض موظفي الدولة على أساس السلطة التقديرية للسلطة المختصة، ويقصد بهؤلاء شاغلي الوظائف العليا والمناصب السامية في الدولة⁸³⁶، أو كما يوصفها الفقه بالوظائف " رهن تصرف الحكومة "، مادام أنّ السلطة التنفيذية بمفهومها الواسع لها لاعتبارات الملاءمة السياسية أو المصالح الشخصية تأسيس عملية التنصيب، ويكون ذلك في منأى عن الرقابة القضائية التي لا تملك سلطة التعقيب على قراراتها في هذا الشأن⁸³⁷.

إنّ أبرز ما يجلي هذا الطرح، هو استئثار رئيس الجمهورية بصلاحيه مطلقه للتعيين في جميع المناصب ذات الأهمية⁸³⁸، وباستقراء النصوص التنظيمية المؤطرة لهذه الصلاحيات يلاحظ أنّها اقتصرّت على تعداد المناصب ونوعية الوظائف المنصوص عليها في الدستور⁸³⁹، وكذا بعض الشروط الموضوعية من كفاءة، نزاهة، وخبرة⁸⁴⁰، دون تقييد سلطة الرئيس ولو بإجراءات شكلية معينة، على غرار تسبب قراراته القاضية بإنهاء مهام الموظف المعني، ولا كفالة حق هذا الأخير في الطعن القضائي.

⁸³⁵ - على هذا الأساس، عملت الهيئة التونسية لمكافحة الفساد في إطار برنامج تعزيز الحوكمة، الديمقراطية، والمساءلة العمومية في تونس على إعداد " دليل المكونين في مجال سلوكيات وأخلاقيات العون العمومي "، منشور الموقع الرسمي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد: <http://www.inlucc.tn>، تم الاطلاع عليه في 2021/02/15.

⁸³⁶ - المادة 16 من أمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، مرجع سابق، تنص على: "يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة".

⁸³⁷ - بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص ص. 277-280.

⁸³⁸ - للتفصيل في هذه الصلاحيات، انظر المادة 92 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

⁸³⁹ - مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج. ر. ج. عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999.

⁸⁴⁰ - مرسوم رئاسي رقم 90-227، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج. ر. ج. عدد 31، صادر في 28 جويلية 1990.

أعربت المملكة المغربية عن خطوة مخالفة في هذا السياق، حيث عمدت إلى تحيين منظومتها القانونية الخاصة بالتعيين في المناصب العليا، تمشيا مع توجهها نحو مقتضيات الشفافية والرشادة، إذ أقر القانون التنظيمي رقم 01.12 أن التعيين في هذا النوع من الوظائف يجب أن يستند إلى مبادئ المساواة، تكافؤ فرص الإستحقاق، والشفافية كما يعتمد على معايير النزاهة، الاستقامة، والخبرة⁸⁴¹. وقد فصل في تطبيق هذه الأحكام المرسوم 2.12.412 الذي نظمّ كفاءات التوظيف في المناصب المذكورة في القانون التنظيمي، ويكون ذلك على أساس مسابقة ينشر قرار فتحها في عدّة مواقع إلكترونية، ويتضمن القرار جميع الشروط الموضوعية، أمّا الترشيحات فتكون محل دراسة من قبل لجنة مختصة، وفي حالة خرقها للقواعد الإجرائية أو الموضوعية للتعيين تطلب السلطة الحكومية المعنية إعادة النظر في مقترح التعيين أو تصحيح مسطرة الاقتراح. إضافة إلى هذا، أوجبت السلطة التنظيمية المغربية إعفاء المعنيين من المناصب العليا بمقترح معطل من السلطة المعنية، يرفع إلى رئيس الحكومة للبت فيه⁸⁴².

علاوة على ما سبق، تشهد المعايير الموضوعية في الالتحاق بالوظائف العامة تطبيقا مغايرا، لأنّ الممارسة أثبتت تصلّب ظاهرة الفساد وتثبيت نفوذ بيروقراطي في الميدان الوظيفي، من دون أي جدوى للطعون التي يتم تقديمها⁸⁴³، خلافا لمجلس الدولة الفرنسي الذي يشهد له في هذا الإطار ممارسات قضائية متعددة رفض فيها أي انتهاك للمعايير الموضوعية للتوظيف، وقد امتدت آثار رقابته إلى حدّ إلغاء نتائج المسابقة، مع توقيع المسؤولية عما لحق المترشحين من خسارة وما فاتهم من كسب.

⁸⁴¹ - المادة 4 من ظهير شريف رقم 20-21، مؤرخ في 17 جويلية 2012، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 12-02، المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور، منشور على بوابة التشغيل العمومي: www.emploi-public.ma تم الاطلاع عليه في 2021/02/02.

⁸⁴² - مرسوم رقم 2.12.412، مؤرخ في 11 أكتوبر 2012، بتطبيق أحكام المادتين 4 و 5 من قانون تنظيمي رقم 02.12 فيما يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة، ج. ر. م. م عدد 6091، صادر في 15 أكتوبر 2012.

⁸⁴³ - انظر:

-D. C. E. F N° 56939, du 8 octobre 1965, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 25/09/2020.

-D. C. E. F N° 62342, du 12 novembre 1965, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 25/09/2020.

ثالثا: جدلية التزام التصريح بالامتلاكات

عرف إجراء التصريح بالامتلاكات إطارا قانونيا خاصا عام 1997⁸⁴⁴، ثم تم إلغاؤه بصدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي أطر واجب التصريح مع الإحالة إلى نصوص تنظيمية مكتملة له، لكن هذه النقطة لا توصف بالنوعية بقدر ما أعربت عن تراجع طاعن في أثر التصريح بالامتلاكات، وهذا بفعل الفجوات القانونية التي مسّت نطاقه (1)، إجراءاته (2)، وكذا جانبه الجزائي (3).

1. حصر نطاق التصريح بالامتلاكات

يطغى على نطاق التصريح بالامتلاكات جملة من النقائص التي تغطي جانبيه الشخصي والموضوعي في آن واحد. فمن جهة، لم يسع المشرع إلى تعميم واجب التصريح على كافة الموظفين، فجلّ أحكامه تكشف عن قصر التزام التصريح على فئة معينة من الموظفين الذين يشغلون مناصب سامية ونوعية في الدولة، وإعفاء غيرهم من الموظفين العاديين رغم أنّ هذه الفئة الأخيرة لا تعدّ أقلّ خطورة من الأولى في امتهان مظاهر الفساد⁸⁴⁵. ومن جهة أخرى، يساور محل التصريح بالامتلاكات ثغرات قانونية متعددة، تنبئ أبرزها في إلزام الموظف باكتتاب ممتلكاته وممتلكات أولاده القصر⁸⁴⁶، واستبعاد وجوب التصريح بممتلكات أولاده البالغين وزوجه⁸⁴⁷، وقد يبرّر هذه الموقف على أساس مبدأ الفصل بين الذمم المالية للزوجين في القانون الجزائري، إلا أنّ هذا لا يعدّ عذرا كافيا بقدر ما هو فجوة مشروعة لنهب المال العام وتحويله باسم الزوج. فضلا عن هذا، بقي محل التصريح التجديدي مبهما، بيد أنّ المشرع اكتفى بالنص على: "يجدد هذا التصريح

844 - أمر رقم 97-04، مؤرخ في 11 جانفي 1997، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات، ج. ر. ج. ج عدد 3، صادر في 12 جانفي 1997 (ملغى).

845 - يذكر كذلك أنّ المشرع ألقى بصفة غير مباشرة الرئيس الأول للمحكمة العليا من واجب التصريح بالامتلاكات في خضمّ تغيير النص على الجهة التي يودع أمامها تصريحاته.

846 - المادة 5 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

847 - خلافا للمشرع الأردني الذي قضى بالزامية اكتتاب ممتلكات الزوج. المادة 5/أ من قانون رقم (54) يتعلق بإشهار الذمة المالية، الجريدة الرسمية عدد 4790، منشور على الرابط التالي: www.journal-officiel.gouv.fr/jo، تم الاطلاع عليه في 2020/10/29.

فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية...⁸⁴⁸. وتبقى عبارة "زيادة معتبرة" فضفاضة وقابلة لعدّة تأويلات⁸⁴⁹.

يطرح كذلك محتوى التصريح بالامتلاكات إشكالات قانونية يمكن استنباطها من خلال قراءة فاحصة لنموذج التصريح⁸⁵⁰، لأنّ هذا الأخير وإن يحتوي على وصف شامل للأموال العقارية والمنقولة، ولكنه صرف النظر عن مكامن الغموض التي تعترى قيمة الامتلاكات محل التصريح، الأملاك المنقولة غير المؤمن عليها، مسألة التصريح بالمصالح، وكذا الامتلاكات الموجودة في الخارج باسم مستعار⁸⁵¹.

2. محدودية الجانب الإجرائي لواجب التصريح بالامتلاكات

تتأثرت إجراءات التصريح بالامتلاكات بين النص التشريعي المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والنصوص التطبيقية له، غير أنّ هذا التعدد لم يكن كفيلا باكتمال المنظومة الإجرائية لتدابير التصريح، بدليل الفجوات القانونية التي طغت على ميعاد التصريح (أ) ونشره (ب).

أ. ميعاد التصريح بالامتلاكات

تهاون المشرع الجزائري عن ضبط المدة اللازمة لقيام المكتتب بالتصريح بامتلاكاته⁸⁵²، كونه عكف على تحديد مهلة التصريح الأولي فحسب، والذي يكون خلال الشهر الموالي لتاريخ

848 - المادة 3/4 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

849 - ألزم المشرع الفرنسي أعضاء الحكومة بإخطار الهيئة العليا لشفافية الحياة العامة بأي تغيير يطرأ على ذمتهم المالية في غضون شهر واحد.

- Article 4 de la loi N° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, Op Cit.

850 - يشار إلى أنّ القانون الفرنسي فرض بأن يشتمل التصريح التجديدي والنهائي بالامتلاكات الخاص بأعضاء الحكومة عرضا تقديميا عن الأحداث الرئيسية التي أثرت على تكوين أصول الذمة المالية منذ التصريح السابق.

- Article 4 de la loi N° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, Op Cit.

851 - للتفصيل في تلك الإشكالات راجع: بن سالم خيرة، " التصريح بالامتلاكات وإشكالاته: ما بين قصور النصوص وحدود القاضي الجزائري"، مجلة دراسات وأبحاث، عدد 2، جامعة الجلفة، 2019، ص. 529.

852 - التزم المشرع المغربي شفافية إجرائية خاصة بأجال التصريح، كونه خصّ كل تصريح بميعاد محدد، ومقدر بالأشهر. راجع المواد 1، 2، 4، 5 من ظهير شريف رقم 1.07.202، مؤرخ في 20 أكتوبر 2008، بتنفيذ القانون رقم 54.06 =

التنصيب في الوظيفة أو بداية العهدة الانتخابية، بينما علقّ ميعد التصريح التجديدي على عبارة "فور كل زيادة معتبرة" في الذمة المالية للموظف، وكما يتضح أنّ هذه الصياغة غامضة وتفتقر إلى معيار دقيق يعتمد عليه لقياس أجل هذا التصريح، وذلك سواء في تكييف الزيادة بأنها معتبرة، أو في اعتماده مصطلح " فور " الذي يتعذر تبيان مداه إن كان يقدر باليوم أو الأسبوع أو الشهر⁸⁵³. أمّا التصريح النهائي فلم يقيده المشرع بأي أجل قانوني، وبهذا فهو يسجل تراجعاً غير مقبول مقارنة بما كرّسه الأمر رقم 04-97 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات، والذي حدّد ميعد التصريح النهائي بشهر يعقب انتهاء المهام أو العضوية، كما أقر عقوبات تأديبية ضد كل مكلف لا يصرّح في الآجال المحددة، تتمثل في إسقاط العضوية الانتخابية أو العزل من المهام⁸⁵⁴.

خلافاً لذلك، قيّد المشرع الفرنسي أجل التصريح النهائي لأعضاء الحكومة بمدة شهرين من ترك المنصب⁸⁵⁵. أمّا المشرع الأردني فحدّد ميعد التصريح التجديدي بالامتلاكات، والذي يتعيّن تقديمه خلال شهر كانون الثاني الذي يلي انقضاء سنتين على الإقرار الأولي كل سنتين⁸⁵⁶.

يشهد أيضاً ميعد التصريح بالامتلاكات تعثراً آخر في مساره الإجرائي الزمني، ويتعلق هذا بمدة ايداع التصريح أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الخاص بالموظفين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون رقم 06-01، حيث يصرح هؤلاء بصفة غير مباشرة أمام سلطتهم الوصية أو سلطتهم السلمية المباشرة، على أن تقوم السلطة المودع لديها التصريح بإحالتها إلى الهيئة، وفي هذا الإجراء الأخير (الإحالة) لم يلزم المرسوم الرئاسي رقم 02-415 في المادة 2 منه السلطة المختصة بميعاد محدد، وقضى فقط بعبارة " آجال معقولة " الأمر الذي يثير عدة تساؤلات حول المدة التي يمكن وصفها بالمعقولة.

= المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بامتلاكاتهم، ج. ر. م. م عدد 5679، الصادر في 3 نوفمبر 2008.

⁸⁵³ - بن سالم خيرة، المرجع السابق، ص. 532.

⁸⁵⁴ - المادتان 7، 17 من أمر رقم 04-97، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات (ملغى)، مرجع سابق.

⁸⁵⁵ - Article 4 de la loi N°2013-907, relative à la transparence de la vie publique, Op Cit.

⁸⁵⁶ - المادة 5/ب من قانون رقم (54) يتعلق بإشهار الذمة المالية، مرجع سابق.

ب. نشر التصريح بالامتلاكات

نصّ قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على آلية نشر التصريح بالامتلاكات، لكن وفق رؤية تشريعية منحلّة، حيث تخضع لإجراء النشر تصريحات الموظفين الملزمين بالتصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا⁸⁵⁷، والتي تنشر في الجريدة الرسمية، أمّا تصريحات المعنيين بالاكنتاب أمام الهيئة فلا يشملها تدبير النشر⁸⁵⁸ باستثناء تصريحات أعضاء المجالس الشعبية المحلية عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات البلدية أو الولائية⁸⁵⁹.

يعاب على هذا التكريس محدودية وسائل النشر المعتمدة، كونها مجرد آليات كلاسيكية تجازوها عهد الانفتاح الإداري، لهذا برزت المناشدة بالتصريح الإلكتروني للامتلاكات الذي يضمن تتبع الذمم المالية للموظفين آلياً، وفي أي وقت⁸⁶⁰، كما يلاحظ كذلك أنّ آلية النشر تفتقد إلى ضمانات ردعية وإجرائية تصون واجب التصريح، فرغم أنّ المشرع قيّد هذه العملية بمدة محددة، إلّا أنّها لم يرتب أي جزاءات خاصة بمخالفة الإخلال بإجراء النشر، كما أنّه لم يحدد المسؤول عن القيام بهذه المهمة، لأنّه إذا كانت الحكومة هي المسؤولة عن النشر في الجريدة الرسمية، فكان حريّاً أن يلزم الرئيس الأول للمحكمة العليا بميعاد محدد لإرسال التصريحات إليها⁸⁶¹، أمّا على المستوى المحلي: فهل الهيئة هي التي تتولى النشر أم رؤساء المجالس المحلية المنتخبة؟⁸⁶².

857 - أضفى المشرع الفرنسي شفافية موسّعة على التصريح بالامتلاكات لأعضاء الحكومة، كونه لم يكتف فقط بنشرها، إنّما إذا ما لاحظت الهيئة العليا لشفافية الحياة العامة تغييراً في الذمة المالية لهؤلاء، ولم يكن لديها توضيحات كاملة رغم تقديم العضو المعني تفسيراته، تتولى الهيئة نشر تقرير خاص بذلك في الجريدة الرسمية، مع إحالة الملف إلى النيابة العامة.

- Article 7 de la loi N°2013-907, relative à la transparence de la vie publique, Op Cit.

858 - لقد فرض المجلس الدستوري الفرنسي إلزامية إخضاع تصريحات باقي الموظفين العاديين (أي من غير شاغلي المناصب العليا والتمثيلية في الدولة) إلى آلية النشر، وهذا بموجب قراره التالي:

- D. C. C. F N° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, sur la loi relative à la transparence de la vie publique, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 08/09/2021.

859 - المادة 6 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

860 - بن سالم خيرة، المرجع السابق، ص. 534.

861 - على غرار الأمر رقم 97-04 الذي ألزم بنشر التصريحات النهائية لذوي المناصب العليا خلال شهرين من انتهاء المهام. المادة 2/12 من أمر رقم 97-04، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات (ملغى)، مرجع سابق.

862 - بن سالم خيرة، المرجع السابق، ص. 534.

3. عوائق تطبيق الأحكام الجزائية للتصريح بالامتلاكات

يضيف الجانب الجزائري على إجراء التصريح بالامتلاكات فعالية مثالية، بالنظر إلى الدور الذي يؤديه في ردع المخالفين. لذا يفترض أن تتصف منظومته الجزائية بالدقة في التأطير والصرامة في التطبيق، وليس على غرار ما هو مكرس في النظام القانوني الجزائري، حيث يُعرقل الجانب الإجرائي لمتابعة حالات الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات جزائياً عدّة عوائق تمنع تحريك الدعوى العمومية ضد المصريح المعني، ويستهل هذا الخلل في إجراء التذكير الذي يسبق عملية المتابعة الجزائية، إذ يتم تذكير الموظف خلال أجل أقصاه شهرين قبل الشروع في مقاضاته، لكن ما يسجل بشأن هذا التذكير أنّ قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لم يبيّن الجهة المكلفة بالتذكير، ضف إلى أنّ المشرع لم يحدد المهلة الممنوحة للجهة التي تذكر كي تقوم بتوجيه التذكير للموظف الممتنع، مما يجعل آجال تطبيق هذا الإجراء مفتوحة، وبالتالي فسح المجال لإهماله⁸⁶³.

أبعد من هذا، عمد المشرع إلى جعل الرئيس الأول للمحكمة العليا مجرد هيئة استقبال لتصريحات الموظفين الساميين لا أكثر⁸⁶⁴، بحكم عدم تأهيله لدراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريح، الأمر الذي يطرح إشكالية مصير القضية في حالة وجود تلاعبات، فكيف يتم إحالة الملف جزائياً؟⁸⁶⁵. أما الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فصلاحياتها رمزية⁸⁶⁶، وتتجلى

⁸⁶³ - بن سالم خيرة، المرجع السابق، ص. 532.

⁸⁶⁴ - كان المشرع الفرنسي يسند اختصاص تلقي تصريحات الموظفين الساميين إلى " لجنة الشفافية المالية " التي حلت محلها " الهيئة العليا لشفافية الحياة العامة "، وكلاهما تتمتع بالاستقلالية الواجبة لتعقب شفافية الذمة المالية للموظفين أيا كان مركزهم. وأصدرت هذه الأخيرة قراراً بشأن أحد النواب بعد فحصها لتصريحه الذي ارتأت فيه أنه يحمل وقائع ذات وصف جزائي، مما يتعين إحالته إلى النائب العام المختص.

- Décision de la H. A. T. V. P relative à la déclaration de situation patrimoniale de M. Alain Moyne-Bressand, publié le 13/01/2017 sur le lien, www.hatvp.fr, consulté le 31/08/2021.

⁸⁶⁵ - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص. 36.

⁸⁶⁶ - لقد انفرد في هذا الصدد المشرع الأردني بخطوة قديرة، بإسناده للهيئة المختصة صلاحيات قيمة تتمثل في إحالة الملف إلى القضاء، إضافة إلى تأهيلها لإصدار أوامر تمنع الشخص المعني من التصرف في أمواله أو أموال أولاده =

في دراسة واستغلال المعلومات المدونة في التصريح⁸⁶⁷، دون أن يعالج المشرع كفيات القيام بهذه المهمة وحدودها، إضافة إلى إسنادها اختصاص إحالة الملف إلى وزير العدل عندما تتوصل إلى وقائع ذات طابع جزائي، ويتولى هذا الأخير إخطار النائب العام المختص بتحريك الدعوى عند الاقتضاء⁸⁶⁸، أي ترسيخ مدلول السلطة التقديرية في ذلك، ولكن هل تتعلق عبارة " عند الاقتضاء " بالنائب العام أو بوزير العدل أو كليهما؟ وما هو موقف الهيئة في حالة امتناعهم عن المتابعة؟⁸⁶⁹.

فضلا عما سبق، يكيف قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجريمة المتعلقة بواجب التصريح بالامتلاكات كجريمة عمدية يشترط فيها توافر القصد الجنائي بعنصريه (العلم والإرادة)، أي أنها لا تقوم نتيجة الإهمال أو اللامبالاة، ولا شك أن هذا التكيف سيؤثر على المساءلة الجنائية للمخالف، لا سيما أن صفة التعمد غير مفترضة، ومن الصعب إثباتها والفصل بينها وبين الإغفال والتهاون⁸⁷⁰.

أغفل كذلك المشرع توضيح حالة وقوع الجريمة من قبل شخص يتمتع بالحصانة القانونية⁸⁷¹. كما أنه لم يراع مسألة الحصانة بالنسبة لتقادم جريمة خرق واجب التصريح بالامتلاكات وعقوبتها، إذ كان من الأصوب أن يجعل مواعيد التقادم تسري من يوم انتهاء الحصانة، وإلا فإن جرائم كثيرة تقلت من المتابعة إذا كانت الأفعال المجرمة تسقط بمرور 3 سنوات، والحصانة تمتد إلى 5 سنوات⁸⁷².

=القصر، مع اتخاذ الإجراءات التحفظية في ذلك الأمر. المادة 8 من قانون رقم (54) يتعلق بإشهار الذمة المالية، مرجع سابق.

867 - المادة 6/20 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

868 - المادة 22 من المرجع نفسه.

869 - بن سالم خيرة، المرجع السابق، ص. 534.

870 - تياب نادية، المرجع السابق، ص. 40.

871 - يجب التوضيح أن الحصانة ليست مانعا من موانع المسؤولية الجنائية أو العقاب، بل هي قيد يرد على تحريك الدعوى العمومية فقط.

872 - أمال يعيش تمام، " التصريح بالامتلاكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر "، مداخلة مقدمة في ملتقى دولي حول " الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية "، المنعقد يومي 13/14 أبريل 2015، منشورة في مجلة الحقوق والحريات، عدد 2، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2016، ص. 519.

الفرع الثاني:

جهود ضئيلة لترسيخ سياسة الوضوح الإداري

بات التوجه الجزائري نحو إرساء معالم الوضوح والتبسيط الإداريين أكثر تأكيدا في السنوات الأخيرة، إذ بدأ يشق طريقه نحو التأطير والتفعيل من خلال تصدره أجندة انشغالات السلطات المختصة في الدولة، ويعتبر هذا المسعى خطوة قيّمة لترشيد التسيير العمومي المتّقل بتراكمات التعقيد والتعتيم الإداريين، وكذا في القضاء على ظاهرة التضخم الفادح في الهياكل الإدارية وكثرة مستوياتها التي أسفرت عن بطئ تقديم الخدمة العمومية، الأمر الذي ولد بيروقراطية متصلبة في كنف الأجهزة الإدارية.

لا يسوغ إنكار الاهتمام الوافر الذي أبدته الدولة في هذا المنأى، لكن هذا لا يغطي قصور الجهود التي بذلتها بخصوص تحسين الاستقبال والتوجيه (أولا) ومعالجة الشكاوى (ثانيا)، كون هذه التدابير اقتصرت على تعليمات وزارية غالبا ما ينحصر صيتها في حدود الجهاز الإداري، كما أنّ التحفظ عن إقرار مبدأ التعليل الوجوبي للقرار الإداري لا يزال قائما في المنظومة القانونية السارية (ثالثا).

أولا: تحسين الاستقبال والتوجيه: إصلاحات جزئية

افتكّ عنصر الاستقبال والتوجيه مكانة أساسية ضمن برامج الإصلاح الإداري التي تطلقها الدولة، حيث تواترت الإصلاحات التي سعت من خلالها الدولة إلى تحسين منافذ الاستقبال والإرشاد على مستوى المرافق العمومية. لكن ما يميّز هذه المساعي أنّها جاءت متناثرة وغير مكتملة، حيث تغيب المصادقية الكافية في المعالجة القانونية لأطر الاستقبال (1)، هذا ما خلف انعدام ضمانات رقابية على هذا الإجراء (2)، وكذا النهوض بمستواه الرفيع (3).

1. غياب رؤية قانونية وافية لتأطير الاستقبال والتوجيه

تفتقر إجراءات الاستقبال والتوجيه في المنظومة القانونية الوطنية إلى تصوّر قانوني مكتمل يتجسد عبر إطار تشريعي أو تنظيمي خاص تحدد من خلاله التدابير اللازمة والالتزامات الواجب

التقيّد بها في سبيل إرساء مرجعية قانونية موحدة للاستقبال والإرشاد بصورة شاملة وكاملة على مستوى جميع مرافق الدولة.

فاستقبال المواطن لم يرصد له سوى قسما خاصا في صلب أحكام المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطنين، والذي حاولت فيه السلطة التنظيمية فرض بعض الضوابط المتعلقة بالاستقبال الإداري، إلا أنّ هذه المبادرة تساورها العديد من الفجوات مردّها الصيغ العامة التي ورد بموجبها موضوع الاستقبال والتوجيه، ويتضح ذلك أنّ قواعد النص التنظيمي المذكور لم تعالج تدابير الاستقبال والإرشاد بشكل مفصّل ومحدّد، إنّما اقتصر على إلزام الإدارات العمومية باتخاذ ما تراه مناسباً لتيسير سبل التواصل الإداري، أي أنّ المجال يبقى مفتوحاً أمام هذه الأخيرة في تنظيم أطر الاستقبال دون تقييدها بمعايير معيّنة لتقدير مدى تحسين نوعية الاستقبال وظروفه.

أبان في هذا الصدد النظام القانوني المغربي عن خطوة رائدة تتجلى في توقيعه وثيقة البرنامج الوطني " حول تحسين الاستقبال في الإدارات العمومية المغربية " عام 2013 بين وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عملت فيه الوزارة على وضع تصور موحد ورؤية مشتركة تجسدت في " ميثاق الاستقبال"⁸⁷³ الذي يمثل إطاراً مرجعياً ينطوي على وسائل مادية وغير مادية وتدابير ينبغي تطبيقها على مستوى جميع مرافق الدولة، واضعاً تعريفاً خاصاً للاستقبال، إضافة إلى تحديده لعشرة التزامات مضبوطة بالشرح والتوضيح، يجب على الإدارات تطبيقها اتجاه المرتفقين (الولوج، الاستعلامات، التوجيه، الإنصاف، العناية بالطلبات، المجاملة، السرية، الراحة، الشكايات، الإصغاء)، وتسري أحكام هذا الميثاق على جميع الهيئات التي تقدم خدمة عمومية إما مباشرة أو عن طريق تفويضها للغير.

2. إفلات إجراء الإستقبال والتوجيه من الضمانات الرقابية

تتميّز إجراءات الاستقبال والتوجيه بتحررها من الخضوع لأنماط الرقابة المختلفة، فالطابع الميداني الذي تتصف به فسخ لها المجال للاستفادة من ثغرات قانونية متعددة، قادت في مجملها

⁸⁷³ - الميثاق المغربي حول " تحسين استقبال المرتفقين بالمرافق العمومية "، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.mmsp.gov.ma، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/01/01.

إلى إهدار مبدأ الرقابة على مستوى الاستقبال، إذ امتنع القانون الجزائري عن تسليط رقابة محدّدة للالتزام ولو بأدنى معايير الاستقبال⁸⁷⁴، ويتأكد هذا الحظر من خلال تغييب جزاء قانوني ضد الأعوان المكلفين بالاستقبال في حالة مخالفة التزاماتهم المهنية، وحتى إذا تم إقرار نوع معين من الرقابة، فإنّ التأطير القانوني القاصر لتدابير الاستقبال يتعذر معه إثبات مدى الإخلال بتلك الواجبات⁸⁷⁵، لذا تكون الرقابة الميدانية من أنجع الأصناف الرقابية التي يتعيّن ممارستها على إجراءات الاستقبال والتوجيه، أسوة بما انتهجه المشرع التونسي الذي أحدث فريق "المواطن الرقيب" منذ عام 1993 وتم تحيين وظائفه سنة 2016، ليكفّ خصيصا بالقيام بعمليات حقيقية كسائر المواطنين لدى المصالح العمومية قصد معاينة جودة خدماتها الإدارية وظروف إسائها، وملاحظة سلوك الأعوان العموميين وكيفية أدائهم لمهامهم، كما يتولى أيضا مراقبة مدى التزام المصالح العمومية بالشروط الفنية لجودة الاستقبال⁸⁷⁶.

3. عدم مسايرة تدابير جودة الاستقبال

تتصف ظاهرة الاستقبال والتوجيه في الإدارة الجزائرية بالرداءة المتصلّبة، بسبب غياب ثقافة الاستقبال التي لا تركز فقط على تحديد تدابير إرشادية أو تنصيب أعوان للاستعلام، إنّما تهتم أيضا بأسلوب التعامل وكيفيات مقابلة الجمهور، فالموظفين الإداريين على اختلاف درجاتهم ورتبهم المهنية لا يزالون يجسدون صورة الإدارة المتفوقة المركز، ويرفضون التعامل وفق مبدأ وجود مرافق الدولة في خدمة الكافة وفقا لأسس المساواة واحترام الكرامة الإنسانية، وهو ما يجلبه انعدام فن الحوار عند هؤلاء (أ)، وكذا التهاون في تفعيل مقتضيات الاستقبال الرقمي (ب).

⁸⁷⁴ - باستثناء ما تضمنته التعليمات الوزارية التي حصرت مهمة الرقابة في يد السلطة المركزية عبر برامج تقنيش الإدارة المحلية. من بينها تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 1587، مؤرخة في 23 أكتوبر 2013، بخصوص استقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بتظلماتهم وانشغالهم (غير منشورة).

⁸⁷⁵ - عمدت المملكة المغربية في هذا الصدد إلى تسليط الرقابة على إجراءات الاستقبال، حيث تم رصد جملة من التدابير لتقييم مستوى ومدى فعالية الاستقبال الإداري، ومن أهمها القيام بدراسات استقصائية مع المرتفقين، انظر الميثاق المغربي حول "تحسين استقبال المرتفقين بالمرافق العمومية"، المرجع السابق.

⁸⁷⁶ - الفصل 2 من أمر حكومي عدد 1072 لسنة 2016، مؤرخ في 12 أوت 2016، يتعلق بتنقيح الأمر عدد 147 لسنة 1993، مؤرخ في 18 جانفي 1993، المتعلق بإحداث فريق "المواطن الرقيب"، ر. ر. ج. ت، عدد 69، صادر في 23 أوت 2016.

أ. غياب فن الحوار والتواصل

تعتبر ثقافة الحوار أهم ركن يقوم عليه ترقية نظام الاستقبال، لأنّ هذا الأخير يتعلق بسائر جوانب الاستعلام والتوضيح والتوجيه الصحيح على نحو لا يكبد الشخص المستقبل معاناة التشتت والضياح بين المصالح الإدارية المتعددة والمتشعبة الخدمات، لذا ينبغي على موظفي الاستقبال تقديم المعلومات وإيصالها بشكل مفهوم ومستعاب، وهو ما يقترن باتقان فن الحوار⁸⁷⁷.

يدمج فن الحوار بين عدّة مميزات تقتضي على موظف الاستقبال أن يتحلى بها، سواء ما يعكس طريقة تعامله أو مستوى معارفه، إذ يجب أن يكون ملماً بكل المعلومات التي يسأل عنها صاحب النفاذ، مع إلزامية امتلاكه القدرة على امتهان لغة التواصل التي تشمل إلى جانب نوع اللغة المستعملة، مختلف مظاهر الأخلاق المهنية من لطف، احترام، تفاهم وإصغاء.

لقد أثبتت المعايينات التي تتم على صعيد الإدارات العمومية تدني مستوى الحوار والتواصل الراقى، هذا التخلف الذي تنوّه إليه كافة المراسلات الوزارية المعنية بتحسين تدابير الاستقبال، والتي اهتمت بتكوين أعوان الاستقبال وتدريبهم على اكتساب أدبيات التعامل والتحاور⁸⁷⁸.

ب. فعالية نسبية لتدابير عصرنة الاستقبال

لم يرق التوجه الجزائري الحديث نحو رقمنة إجراءات الاستقبال إلى المستوى المرغوب، وذلك إمّا بالنظر إلى قلة التعامل الإلكتروني مع الإدارة العمومية، بحكم حداثة هذا الأسلوب وعدم تهيئة الأرضية الرقمية المناسبة لإعماله، وإمّا استنادا إلى غياب خطط مدروسة بإحكام عن كيفية الانتقال إلى آليات الاستقبال الرقمي، إذ يسجل عند تفحص المواقع الإلكترونية للاستقبال والتوجيه عدم تحيين معلوماتها، إلى جانب رمزية بعض البيانات المدرجة فيها.

أحدثت في هذا السياق المملكة المغربية برنامج " إدارتي " كآلية للاستقبال الإلكتروني، يوفر كل خدمات الاستقبال من توجيه، نشر المعلومات، ومعالجة شكاوى المرتفقين⁸⁷⁹.

877 - هذا ما فرضته المادة 16 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

878 - انظر: منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية لسنة 2012، المرجع السابق.

879 - يتكون برنامج " إدارتي " من: =

ثانيا: مصداقية غير وافية لمعالجة الشكاوى

لفتت معضلة تجاهل اعتراضات المتعاملين مع الإدارة وتظلماتهم انتباه السلطات العليا في الدولة، حيث عزمت هذه الأخيرة على إقرار إلزامية الرد على الشكاوى الإدارية، مصنفة ذلك كأحدى التدابير التي تضي الشفافية على تسيير الشؤون العمومية بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ثم أعقب هذا الإلزام القانوني صدور تعليمات ومناشير معرزة لذات الواجب.

يُنْبئ تقييم المجهودات المبذولة في هذا السياق عن ضعف الإرادة الرامية إلى منح الاعتبار لشكاوى المرتفقين، تأسيسا على قصور التأطير القانوني لهذا الإجراء (1)، في مقابل عدم تحديث نظامه (2).

1. ضعف المعالجة القانونية للالتزام دراسة الشكاوى

طالت مكامن القصور التي تشوب التنظيم القانوني للبت في شكاوى المرتفقين عدة جوانب، تنبيري أولها في انعدام إطار قانوني خاص يعالج كفيات دراسة العرائض، يحدد الإجراءات المتبعة في تقديمها، ويفصل أيضا في حقوق وواجبات كل من المشتكي والإدارة على حدة، فسلطات الدولة المختصة تبادر في كل مرة بمقتضى تعليمات ومراسلات وزارية إلى إلزام المصالح الإدارية والمسؤولين المعنيين بالردّ على التظلمات والاعتراضات المقدمة إليهم، ولكن تلك المحاولات باءت عديمة الجدوى في خضم غياب مرجعية قانونية وافية لتجسيدها، لأنّ التكريس القانوني لذات الالتزام يعدّ قاصرا سواء في ظل المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطنين، أو في صلب أحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، بيد الاعتماد على مصطلح " المواطن " الذي

=- مركز للاستقبال والتوجيه الإداري الذي يعنى بالاستقبال ومعالجة تساؤلات المرتفقين وعموم المواطنين عبر الهاتف، البريد الإلكتروني، وشبكة التواصل الاجتماعي عبر صفحة (إدارتي).

- بوابة الخدمات العمومية وتطبيقها المحمول الذي يشمل كل المعلومات المتعلقة بالإجراءات الإدارية.

- بوابة البيانات المكانية للمرافق العمومية وتطبيقها المحمول، تهدف إلى تمكين كافة المواطنين من الحصول على البيانات المكانية ومعلومات الاتصال بأكثر من 14000 مرفق عمومي موزعة على التراب الوطني.

- موقع التشغيل العمومي يسمح بالنفاد إلى كافة المعلومات المتعلقة بمسطرة التوظيف. انظر: الموقع الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة في المملكة المغربية، قطاع إصلاح الإدارة: <https://www.mmsp.gov.ma> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/01/10.

يستبعد من نطاق ذلك الالتزام باقي الأشخاص، فضلا عن إغفال أهمية تقييد الإدارة بمدة محدّدة لتقديم إجاباتها، أو حتى إشعار المعني بتلقي طلبه.

يُضرب في هذا الصدد النظام القانوني المغربي كتجربة مثالية في تأطير مسألة الرد على الشكاوى الإدارية، من خلال إصدار نص تنظيمي عمد إلى التمييز بين عدّة مصطلحات متشابهة، من قبيل " الملاحظات "، " الاقتراحات "، " الشكاوى "، و " المرتفق " ⁸⁸⁰، إلى جانب إلزامه لهذه الأخيرة بالإفصاح عن ردها في مدة أقصاها 60 يوما من تاريخ التوصل بالشكاية، مع إشعار آني بوصولها.

2. آليات كلاسيكية لتقييد الشكاوى

يشهد النظام الإداري الجزائري تأخرا ملحوظا في عصرنة نظام الشكاوى، حيث لا يزال يعتمد على الآليات التقليدية في تقييدها، وذلك من خلال استعمال دفاتر مخصصة لذات الغرض على مستوى الإدارات العمومية. خلافا للقانون المغربي الذي تجاوز تلك الآليات وعمل على مأسسة بوابة إلكترونية وطنية للشكايات كفضاء رقمي موّحد لتلقي شكاوى جميع الأشخاص الطبيعية والاعتبارية، ثم تحال الشكاية عن طريق البوابة إلى الإدارة المعنية قصد دراستها والرد عليها بمختلف الوسائل المتاحة ⁸⁸¹.

ثالثا: التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية: بين الغموض والقصور

لم يرق مبدأ التسبب الوجوبي في القانون الجزائري إلى قاعدة قانونية شاملة تطبق على كافة القرارات الإدارية، فرغم إقرار هذا الإجراء في صلب الدستور إلا أنّ ذلك لم يكن كافيا ووافيا لتعميم قاعدة التعليل الوجوبي، لأنّ المؤسس الدستوري لم يفرض التسبب في كل قرارات الإدارة، إنّما حصره فقط في القرارات التي يقدم بشأنها " طلب " ويبقى هذا المصطلح محل غموض وإبهام، كما أنّ هذا الحصر يؤدي إلى إسقاط إلزامية التسبب في بعض القرارات السلبية التي تضر

⁸⁸⁰ - المواد 2، 5 من مرسوم رقم 2.17.265 مؤرخ في 23 جويلية 2017، بتحديد كفايات تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها، ج. ر. م. م عدد 6582، صادر في 29 جويلية 2017.

⁸⁸¹ - المواد 3، 5، 6، 9 من المرجع نفسه.

المخاطبين بها، والتي لا تكون مقترنة بطلب. فضلا عن هذا، يعاب على المؤسس الدستوري عدم تقييد الإدارة بالمدة القصوى اللازمة للردّ بقرار مسبّب على الطلبات المعنية بذلك، كما كان حرياً عليه الإحالة إلى النصوص القانونية الدنيا لتأطير مجمل الأحكام الخاصة بالتسبيب الوجوبي المقرّر.

أما المشرع فقد ناقض نفسه في إطار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، عندما أقرّ في نص المادة 11 من هذا القانون أنّ التسبيب يعدّ من الدعائم الوجوبية لتجسيد منظور التسيير العمومي الشفاف، لكن باستقراء ذلك النص التشريعي يفيد أنّ القوة الإلزامية لمبدأ تعليل القرارات الإدارية لا تدرء القصور القانوني الذي ينتاب أحكامه، فالتكريس المحتشم والمحصور بفقرة في مادة واحدة وضمن تشريع ذو طبيعة جزائية يعد غير كافيا لمعالجة موضوع التسبيب بدقة، في خضم غياب آليات عضوية وإجرائية وموضوعية تبيّن نطاقه، شروطه، الاستثناءات الواردة عليه⁸⁸²، بحكم أنّه يوجد قرارات غير قابلة للتسبيب⁸⁸³، إضافة إلى عدم توضيح الجزاء المترتب عن تخلف إجراء التسبيب، هل هو عدم مشروعية القرار الإداري؟ أم أنّ هناك إمكانية للتصحيح بالإفصاح اللاحق عن الأسباب؟ مع العلم أنّ التسبيب الإلزامي كشكلية مقررة لصالح الأفراد يعتبر من الشكليات الجوهرية التي لا تقبل التصحيح⁸⁸⁴.

⁸⁸² – POULET GIBOUT LECLERC Nadine, Op Cit, p. 130.

⁸⁸³ – مثل:- القرارات المتعلقة بالأمن الوطني. المادة 3 من قانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.02.202 مؤرخ في 23 جويلية 2002، ج. ر. م. م عدد 5029، صادر في 12 أوت 2002.

– القرارات السرية، قرارات الاستعجال، والقرارات الضمنية. أما المشرع الفرنسي فأجاز نفاذ القرار الإداري في حالة الاستعجال القصوى دون تسبيبه، لكن إذا طلب المعني اطلعه على الأسباب، ينبغي على الإدارة إفادته بها في غضون شهر.

-Article 4 de la loi N° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J. O. R. F N° 12 du 12 juillet .1979, modifié par la loi N° 86-76 du 17 janvier 1986, portant diverses dispositions d'ordre sociale, J. O. R. F du 18 janvier 1986, et par la loi N° 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité de droit, J. O. R. F N° 0115 du 18 mai 2011.

-Article L211-6 de code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.

⁸⁸⁴ – داهل وافية، المرجع السابق، ص. 435، 436.

يؤخذ كذلك على المشرع بخصوص المادة المشار إليها أعلاه أنه كرس مبدأ التسبب الوجوبي ضمن نطاق ضيق شخصيا وموضوعيا⁸⁸⁵، بيد أنه ألزم الإدارة بتسبب قراراتها التي تصدر في مواجهة شخص " المواطن " فحسب⁸⁸⁶، دون تأهيل باقي الأشخاص الطبيعية (الأجانب) والمعنوية للاستفادة من ذلك الحق، فضلا عن تقليصه حجم القرارات القابلة للتعليل بإدراجه عبارة " القرارات في غير صالح المواطن " من غير تصنيف القرارات التي تضر المخاطبين بها⁸⁸⁷.

885 - لا يسوغ أيضا الإغفال عن إهدار مبدأ التعليل الوجوبي بموجب مسألة القرار الضمني التي يعتبر مجالها واسعا في القانون الجزائري، لأن المشرع يتفادى في بعض الحالات تحديد مدة معينة لرد الإدارة، كما أنه لم يرصد تدابير محددة لحماية ضمانة التسبب من سكوت الإدارة، أسوة بالمشرع المغربي الذي اعترف للمعني بالأمر بتقديم طلب خلال 30 يوما المالية لانصرام الأجل القانوني للطعن لاطلاعه على أسباب القرار الضمني العادي أو الاستعجالي، وعلى الإدارة حينئذ الرد خلال 15 يوما. المادتان 4، 5 من قانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، مرجع سابق.

886 - تجدر الإشارة إلى أن هذا الموقف هو نفسه المكرس في المواد 3/10، 3/25 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

887- يشاد في هذا الإطار بالقانون الفرنسي الذي أورد قائمة خاصة بالقرارات الخاضعة وجوبا لمبدأ التعليل، وكفل حق التسبب لكافة الأشخاص الطبيعية والمعنوية، انظر:

- Article 1 de la Loi N° 79-587 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, Op Cit.
- Article L211-2 de code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.

الفصل الثاني

عدم فعالية ضمانات مبدأ الشفافية في مواجهة

واقع السرية الإدارية في النظام الإداري الجزائري

أضفى البعد العالمي الذي ينطوي عليه مبدأ الشفافية إلى توحيد المعايير القانونية التي يقاس عليها مدى إقامة نظام شفاف ومفتوح من عدمه، حيث أقرت منظمة المادة 19 مجموعة من المبادئ الدولية التي يتعين على الأنظمة الداخلية مراعاتها في إعداد النصوص القانونية المتعلقة بممارسة حق النفاذ إلى المعلومة، وأبرزها اعتماد " مبدأ الترويج للحكومات المفتوحة " والذي يقضي بوجود إشعار الجمهور بحقوقهم والترويج لثقافة الانفتاح الحكومي⁸⁸⁸، وذلك عبر الاعتماد على التوعية العامة في صميم أحكام قانون النفاذ إلى المعلومة، إذ ينبغي النص على نشر المعلومات القابلة للتداول بشكل استباقي مع تبيان نطاقها والطرق التي يمكن بواسطتها ممارسة تلك الحقوق، كما يتضمن ذات المبدأ ضرورة معالجة ثقافة السرية الرسمية، وهذا من خلال احتواء قانون النفاذ إلى المعلومة على العديد من الآليات الهادفة إلى تجسيد هذا المبتغى، ويشترط أن تستتبع تلك التدابير بتقديم الجهات العامة تدريباً شاملاً لموظفيها بشأن موانع حق الحصول على المعلومات، وكذا كيفية الحفاظ على السجلات والنفاذ إليها بشكل كفاء.

تقترن هذه الالتزامات بمبدأ آخر يتمثل في مبدأ " محدودية نطاق الاستثناءات " الذي فرض جملة من الضوابط التي تحدّ من إقامة نظام سري مستفيض تتسع فيه القيود الواردة على حق الوصول الحر إلى المعلومات⁸⁸⁹.

يعكس التوجه الجزائري نحو اعتناق فكرة الشفافية كمبدأ أصيل انحرافاً جسيماً عن الأخذ بالمبادئ الدولية المعمول بها في هذا الإطار، حيث تجاهل المشرع محاكاة الأسس المفروضة على التشريعات الوطنية بشأن تأطير أحكام السرية، وهو الأمر الذي يدعّم التطبيق الفعلي لهذه الأخيرة (المبحث الأول)، لا سيما في إطار ضعف ضمانات مبدأ الشفافية (المبحث الثاني).

⁸⁸⁸ - هناك العديد من الدول التي اهتمت بهذا المبدأ من خلال تكوين مختلف الفواعل في هذا المجال سواء موظفين أو مرتفقين، للتفصيل راجع:

- CANAVAGGIO Perrine, Op Cit, pp. 94- 98.

⁸⁸⁹ - انظر تقرير منظمة المادة 19 حول " حق الجمهور في المعرفة "، منشور على الموقع الرسمي لمنظمة المادة 19، المرجع السابق.

المبحث الأول:

صمود السرية الإدارية كمبدأ فعلي في الإدارة الجزائرية

إنّ الطموح الظاهري لمحاولة تجسيد معالم الانفتاح في مجرى التدبير العمومي يصطدم في النظام الإداري الجزائري بمنظومة قانونية ونمطية إدارية لازالت تقليدية في جوهرها، والتي تنبني أساسا في حرمان المواطنين من ممارسة حقهم في الحصول على المعلومات كمكسب دستوري وحقوقى⁸⁹⁰، مقابل احتفاظ الإدارة بسرية نشاطها كأداة للحفاظ على امتيازاتها السلطوية⁸⁹¹، وليس كوسيلة لتحقيق أهداف أخلاقية وتنظيمية.

يتأكد هذا الموقف في عدم التخلص من الأحكام الكلاسيكية المتعلقة بالأسرار العامة والخاصة بالرغم من تبني أطر الشفافية الإدارية، لأنّ الالتزام بهذه الأخيرة كقاعدة أساسية في التسيير يستوجب وفقا لمبدأ " أسبقية الإفصاح عن المعلومات " الذي فرضته منظمة المادة 19 تعديل أو إلغاء القوانين التي لا تتفق و" مبدأ الكشف الأقصى "، ولا يقتصر هذا التعديل على توضيح قرائن السرية فحسب، إنّما تخضع استثناءاتها لضوابط قياسية توازن بين عدّة مصالح، هذا ما لم يلتزم به المشرع الوطني الذي تمادى في إطلاق سلطات الإدارة عند تطبيق موجبات السرية (المطلب الأول)، فضلا عن تحصينها بواجبات وظيفية مشدّدة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الإفراط في اعتماد مبررات السرية الإدارية

لا ينحصر الأثر السلبي للإفراط في تبني ذرائع السرية في حدود تقييد مبدأ الشفافية فحسب، بل يؤدي إلى تشويه سمعة مرافق الدولة وإضعاف شرعيتها، لأنّ السرية تمنح للإدارة صورة المعادية والحامية لوثائقها ومعلوماتها، والتي تزرع علاقات شك وريبة مع الجمهور⁸⁹²، حيث

⁸⁹⁰ - بامو عبد الغني، " إشكالية احتكار الإدارة لسلطة المعلومة وأثره على شفافية التدبير العمومي: التدبير المالي للدولة نموذجا "، مجلة العلوم السياسية، عدد 2، 2017، ص. 11.

⁸⁹¹ - RAGALA OUZZANI Abdellah، « Le secret administratif et droit à l'information », *Revue Méditerranéenne des études juridiques et judiciaires*, N°1, 2016, p. 27.

⁸⁹² - عمر محمد سلامة العليوي، المرجع السابق، ص. 261.

انتقد الفقهاء سياسة السرية الحكومية من هذه الزاوية، على أساس أنّ سياسة السرية تسهم في خلق فجوة المصدقية اتجاه النظام القائم ككل⁸⁹³، بيد أنّ إحجام السلطات العامة عن إذاعة المعلومات إنّما لا يدل سوى على التستر عن تجاوزاتها.

عطا على هذا، تؤدي السرية المفرطة إلى تجريد هذه الأخيرة من طابعها الشرعي والمرخص، لأنّه إذا كان يجوز أعمال السرية في بعض المواطن بهدف الحفاظ على مقتضيات أولى بالرعاية، فإنّ مشروعيتها لا تكتمل إلاّ بتطبيق حالاتها وتحديدتها حصرا وتفصيلا.

تفاقت حدّة تلك الآثار السلبية في النظام الإداري الجزائري بفعل امتناع المشرع عن الحدّ من ظاهرة السرية، التي أدى تغييب المعايير الدولية في تطبيقها (الفرع الأول) إلى تكييفها كامتياز إداري مطلق (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

عدم الامتثال للمعايير الدولية في تنظيم السرية الإدارية

يعدّ المجال الاستثنائي للسرية الإدارية مجالا متشعبا تتضارب فيه عدّة مصالح متناقضة، فالاستثناءات السرية ضرورية حتى في المجتمع الشفاف، لأنّ الإفراط في منح المعلومات قد يكون أكثر سلبا من حجبها⁸⁹⁴، لذلك يصعب التوفيق بين ما هو استثنائي وما هو مبدئي.

تجاوزا لهذه المعضلة، حرصت القوانين الدولية المؤطرة لحرية النفاذ إلى المعلومات على تنظيم ضوابط السرية تنظيما محكما يصدّ التشريعات الوطنية من الغلوّ في كبت المعلومات السرية. ويظهر هذا في إخضاع المعلومات إلى الفحص الثلاثي الأقسام، وكذا اعتمادها مبدأ الفصل بين المعلومات القابلة للكشف والتي لا تقبل ذلك.

يعكس البحث عن هذه المعايير في المنظومة القانونية الداخلية أنّ المشرع دأب على إنكارها بصفة تامة، فحتى في صلب الإطار المرجعي لتصنيف أسرار الدولة (الأمر رقم 21-09

893 - عمر محمد سلامة العليوي، المرجع السابق، ص. 190.

894 - الإدريسي عبد الله، " استثناءات حق الحصول على المعلومة: دراسة مقارنة "، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، عدد 9، المركز المغربي للدراسات والاستشارات القانونية وحل المنازعات، 2017، ص. 83.

المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية) جاءت أحكامه خالية تماما من تطبيق الاختبار الثلاثي الأقسام (أولا) أو الأخذ بفكرة فصل المعلومات (ثانيا).

أولا: عدم إخضاع السرية الإدارية للفحص الثلاثي الأقسام

يقضي مبدأ محدودية نطاق الاستثناءات الذي وضعته منظمة المادة 19 بما يلي: " ينبغي الاستجابة لكافة الطلبات الفردية للحصول على المعلومات من الجهات العامة ما لم يكن بإمكان الجهة العامة أن تثبت أن المعلومات تقع ضمن نطاق نظام محدود من الاستثناءات، ولا يكون رفض الكشف عن المعلومات مبررا ما لم يكن بإمكان الجهة العامة أن تثبت أن المعلومات تفي بمتطلبات الاختبار الثلاثي الصارم⁸⁹⁵ .

ينطوي الفحص الثلاثي الأقسام على ثلاثة معايير دولية يتم على أساسها الموازنة بين الأهداف المشروعة لمعرفة مدى قابلية معلومة معينة للكشف من عدمها، فهذا الاختبار يعتبر معيارا حاسما لتجسيد الاعتدال في تطبيق مقتضيات السرية، وتتجلى مقاييسه في: معيار الغاية المشروعة، معيار الضرر الجسيم وأسبقية المصلحة العامة.

لاتزال هذه القيود مفقودة في القانون الجزائري بفعل عدم اشتراط مشروعية أهداف الاستثناء (1)، وكذا صرف النظر عن مقدار الضرر (2) وأولوية المصلحة العامة (3) لتقدير حالات المنع.

1. تمييع معيار الهدف المشروع للاستثناء

يقتضي هذا المعيار أن تكون حالات السرية مفروضة بموجب نص قانوني يحددها بدقة ووضوح، بحيث لا يتضمن عبارات فضفاضة وغامضة تجعل من تأويل السر الإداري موسعا ومفتوحا، ولاكتمال مشروعية هذا الأخير يوجب ذات المعيار أن ينص القانون على قائمة كاملة ومفصلة من الأهداف المشروعة التي تبرر عدم الكشف عن المعلومات⁸⁹⁶ ، بمعنى أن تقييد مبدأ

895 - تقرير منظمة المادة 19 حول " حق الجمهور في المعرفة "، المرجع السابق.

896 - المرجع نفسه.

الشفافية ينبغي أن يستند إلى مصالح مشروعة⁸⁹⁷ ومبررات محدّدة بنص قانوني مسبق وليس تبعا للتدخل التقديري للسلطات الإدارية، مع إلزامية تحديد مضمون ونطاق كل قيد قدر الإمكان⁸⁹⁸.

فالسرية الإدارية يُستلزم تضيق وتحديد مجالها بشكل حصري وتأسيسها على أطر دقيقة ومرئية أمام الجمهور⁸⁹⁹، هذا ما أقرته مبادئ تشواني من خلال النص على: " لا توجد قيد تحدّ من الحق في الحصول على المعلومات على خلفية الأمن القومي ما لم تستطع الحكومة تنفيذ وإثبات أنّ تلك القيود: أ- مشروعة بموجب القانون". ووضّحت تلك المبادئ أنّ هذا الشرط مفاده أن يشرع الاستثناء بموجب قانون خال من اللبس وقابل للفهم والاستيعاب من طرف العموم⁹⁰⁰.

يلتمس من استقراء أحكام السرية في القانون الجزائري نسبية الأخذ بمعيار الهدف القانوني المشروع، بيد أنّه رغم إقرار عدّة مبررات مشروعة لحجب المعلومات إلّا أنّ المشرع لم يضع الضوابط والحدود الرصينة التي يمكن على أساسها تحديد معالم كل استثناء بصورة دقيقة.

2. عدم مراعاة اختبار الضرر الجوهري

يقوم معيار اختبار الضرر على تقدير مدى توافق ضرورة التكتّم عن المعلومات مع الضرر الجوهري الذي قد ينشأ عن الإفصاح عنها، بحيث يتعيّن أن يكون الضرر المتوقع أكبر من المصلحة المشروعة المحميّة⁹⁰¹.

897 - أكّدت على مشروعية الأهداف والمصالح مبادئ جوهانسبورغ في المبدأ رقم 12 منها الذي منع بصفة مطلقة كل دولة من حظر الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالأمن الوطني، إذ ألزمها بالتحديد القانوني للأصناف الخاصة والمحدودة من المعلومات التي من الضروري حجبها من أجل حماية مصلحة مشروعة للأمن الوطني، انظر: الموقع الرسمي لمنظمة المادة 19، المرجع السابق:

- The johannesburg principles on national security, freedom of express and access to information.

898 - الإدريسي عبد الله، المرجع السابق، ص. 85.

899 - صمري سمير، المرجع السابق، ص. 234.

900 - المبدأ 3 من مبادئ تشواني للأمن القومي والحق في المعلومات، المرجع السابق.

901 - BOUANANI Rachid, « Remarque sur le droit d'accès à l'information » Revue Méditerranéenne des études juridiques et judiciaires, N°1, 2016, p. 30.

عبّرت مبادئ تشواني عن هذا الضابط بصيغ مختلفة⁹⁰²، أهمها النص على " أن المتطلبات اللازمة لتقييد الحصول على المعلومات على خلفية الأمن القومي يجب أن تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي، ويضم هذا الشرط ما يلي:

- يجب أن يشكل الكشف عن المعلومات خطرا حقيقيا وواضحا في إلحاق ضرر جسيم بالمصالح الشرعية للأمن القومي.
- احتمال وقوع ضرر من الإفصاح عن المعلومات، يجب أن يفوق المصلحة العامة ككل عنه في حالة الإفصاح.
- يجب أن تتوافق القيود مع مبدأ التناسب كما يجب أن تكون أقل الوسائل تقييدا متاحة وذلك للحماية من أي ضرر أو أذى.
- يجب ألا تنتقص هذه القيود من جوهر الحق في الحصول على المعلومات.⁹⁰³.

لم يأخذ المشرع الجزائري باختبار الضرر على جديته، فمن جهة، غيبه في أغلب الاستثناءات التي أوردها على مبدأ الشفافية. ومن جهة أخرى، أدرجه بشكل ناقص في التشريع الجنائي الذي يعاقب فيه على كل فعل إنشاء معلومات يضرّ بمصالح الدفاع والاقتصاد الوطنيين، دون التتويه إلى إلزامية تقييم مقدار الضرر وموازنته مع أهمية التستر عن المصلحة المعنية. خلافا للمشرع التونسي الذي فرضه ضمن أحكام الاستثناءات المتعلقة بحق النفاذ إلى المعلومة⁹⁰⁴.

902 - انظر: مبدأ 40/ من مبادئ تشواني للأمن القومي الحق في المعلومات، المرجع السابق.

903 - مبدأ 3/ب من المرجع نفسه.

904 - الفصل 24 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق، ينص على: " لا يمكن للهيكल المعني أن يرفض طلب النفاذ إلى المعلومة إلا إذا كان ذلك يؤدي إلى إلحاق ضرر بالأمن العام أو بالدفاع الوطني أو بالعلاقات الدولية فيما يتصل بهما أو بحقوق الغير في حماية حياته الخاصة ومعطياته الشخصية وملكيته الفكرية.

ولا تعتبر هذه المجالات استثناءات مطلقة لحق النفاذ إلى المعلومة وتكون خاضعة لتقدير الضرر من النفاذ على أن يكون الضرر جسيما سواء كان آنيا أو لاحقا كما تكون خاضعة لتقدير المصلحة العامة من تقديم المعلومة أو من عدم تقديمها بالنسبة لكل طلب ويراعى التناسب بين المصالح المراد حمايتها والغاية من مطلب النفاذ.....".

3. عدم التقيد بمعيار أسبقية المصلحة العامة

صرّح بهذا المعيار القانون النموذجي لحرية الوصول إلى المعلومات في مادته 22 التي تنص على: " على الرغم من أية نصوص في هذا القسم، لا يحق للهيئة أن ترفض التصريح ما إذا كانت وثيقة بحيازتها أم لا، وذلك ما إذا لم يكن الضرر الملحق بالمصلحة المحمية يفوق المصلحة العامة في كشف المعلومات". وكذا المادة 25 من القانون الإفريقي النموذجي بشأن الحصول على المعلومات، والتي تنص: " بصرف النظر عن أي إعفاءات ترد في هذا الجزء، لا يجوز لهيئة حائزة للمعلومات أن ترفض لمقدم طلب حصوله على المعلومات إلا إذا كان الضرر بالمصلحة المحمية بموجب الإعفاء ذي الصلة الذي من شأنه أن ينجم عن الإفراج عن المعلومات يفوق بشكل واضح المصلحة العامة في الإفراج عن المعلومات".⁹⁰⁵

على هذا الأساس، ينبغي أن يقاس الضرر الذي سيلحق بالهدف القانوني بمقدار المصلحة العامة⁹⁰⁶ التي يمكن أن تتحقق من جراء إذاعة المعلومات، وحين ترجّح هذه المصلحة المحققة على الضرر المزعوم حدوثه، فإنّه يتعيّن في هذه الحالة أن يؤمن الكشف عن المعلومات⁹⁰⁷.

يُرجى وفق هذا المعيار أن يتم تصنيف الاستثناءات حسب مصلحة إعطاء المعلومات وليس حسب مجال المعلومة، لأنّ المبدأ العام يبقى هو التحكيم بين المصلحة العامة والمصلحة من عدم إعطاء المعلومات، ويتم تقييم هذه المسألة وقت طلب الحصول على المعلومة، بخلاف التصنيف القائم على مجال المعلومة الذي يكتفيها كاستثناء شامل وبصفة قطعية⁹⁰⁸.

لم يقض القانون الجزائري بإجراء اختبار أولوية المصلحة العامة لتقدير مدى حجب أو إعطاء المعلومات، إنّما اعتمد المشرع على تصنيف المعلومات المستثناة من الكشف وفق مجالات معيّنة يغطيها الطابع السري بشكل ثابت.

⁹⁰⁵ - المادة 25 من القانون النموذجي بشأن الحصول على المعلومات لافريقيا 2013، متوفر على الموقع التالي:

www.achpr.org/ar_legalinstruments، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/02/06.

⁹⁰⁶ - عرّف الفقه الفرنسي المصلحة العامة بأنها " ما يجري بشأنه توافق واسع يجمع مصالح مشتركة ":

- BAUBY Pierre, Op Cit, p. 49.

⁹⁰⁷ - عمر محمد سلامة العليوي، المرجع السابق، ص. 565.

⁹⁰⁸ - الإدريسي عبد الله، المرجع السابق، ص. 86.

ثانيا: استبعاد مبدأ الفصل بين المعلومات

أخضعت منظمة المادة 19 إخفاء المعلومات السرية إلى مبدأ الفصل الذي ينفي السرية الشاملة ويقتضي الالتزام بمعيار الكشف الجزئي عن المعلومة، وذلك بعزل المعلومات المحظورة من الكشف وإتاحة المعلومات غير المصنّفة، حتى ولو تعلق الأمر بنفس الوثيقة الإدارية⁹⁰⁹، هذا ما نصت عليه المادة 24 من القانون النموذجي لحرية الوصول إلى المعلومات: " إذا كان طلب المعلومات يتعلق بوثيقة تقع بموجب هذا القسم في نطاق الاستثناء، حينها يمكن لأي معلومة في الوثيقة غير خاضعة للاستثناء، أن تفصل على نحو معقول من باقي المعلومات الواردة في الوثيقة، وتعطى لمقدم الطلب"⁹¹⁰. وأكدته كذلك مبادئ تشواني التي أقرت أن تطبيق الإعفاءات من الكشف يكون لمعلومات محددة فقط وردت فيها، وليس كامل الوثائق والسجلات الأخرى، حيث يجوز في هذه الحالة حجب المعلومات المستثناة، في حين تلتزم السلطات العامة بالإفصاح عن المعلومات غير المعفاة⁹¹¹.

خلافًا للأنظمة المقارنة⁹¹²، لا يجد مبدأ الفصل بين المعلومات أي أثر قانوني له في النظام القانوني الجزائري، فجلّ المعلومات المحميّة تعدّ مشمولة بقاعدة السرية التي تمس شتى الوثائق والأنباء المرتبطة بالمجال المحمي.

⁹⁰⁹ - فرضت لجنة C. A. D. A أعمال مبدأ الفصل بين المعلومات في العديد من القضايا المعروضة عليها:

- Avis C. A. D. A 20164652, du 15 decembre 2016, www.cada.fr, consulté le 09/02/2021.

- Avis C. A. D. A 20202743, du 31 decembre 2020, www.cada.fr, consulté le 09/02/2021.

- Avis C. A. D. A 20202773, du 31 decembre 2020, www.cada.fr, consulté le 09/02/2021.

- Avis C. A. D. A 20203935, du 31 decembre 2020, www.cada.fr, consulté le 09/02/2021.

⁹¹⁰ - المادة 24 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

⁹¹¹ - المبدأ 22 من مبادئ تشواني للأمن القومي والحق في المعلومات، المرجع السابق.

⁹¹² - يستدل في هذا الصدد بالمشروع الأردني، التونسي، المغربي والفرنسي، عل سبيل المثال:

- المادة 11/ب من قانون رقم (47) لضمان حق الحصول على المعلومات، مرجع سابق

- الفصل 27 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق.

- المادة 8 من قانون رقم 31.13، يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، مرجع سابق.

- Aricles L311-7, L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration, Op Cit.

وقد طبّق مجلس الدولة الفرنسي مبدأ الوصول الجزئي إلى الوثائق الإدارية، وكذا لجنة C.A.D.A في قضايا منها:

- D. C. E. FN° 86546, du 25 mai 1990, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.

- Avis C.A.D.A N° 20163827, du 17 novembre 2016, www.cada.fr, consulté le 13/09/2020.

الفرع الثاني:

السرية الإدارية: امتياز ذاتي للإدارة

تجسّد السرية الإدارية مفهوم الهيمنة الإدارية، وتؤوّل عوامل هذه السيطرة إلى كون السرية الإدارية لا تعرف حدوداً قانونية معيّنة، وحتى الاجتهاد القضائي لم يتمكن من حصر مضمونها، إذ يتنوع ويتسع مجالها تبعاً للمصلحة التي تحميها⁹¹³، لكن هذا لا يرخّص بمنح الإدارة السلطة التقديرية في إعمالها، إنّما يتعيّن تقييد سلطاتها بإخضاعها لجملة من الضوابط التي يقرها نظام التصنيف السري على المستوى الدولي.

رغم ما انطوت عليه القواعد الدولية المعمول بها في هذا الصدد من أحكام صارمة تحول دون التعسف في تفسير مبررات السرية، إلّا أنّ المشرع الجزائري تحلّل من التزامه بشأن تبني الأطر المقرّرة، إذ جعل من السرية الإدارية رهاناً تقديرياً في يد الإدارة، وتأكّد موقفه هذا خصوصاً بعد صدور القانون الخاص بحماية المعلومات والوثائق الإدارية الذي ركّز على الحماية الجزائرية للتصنيف السري (أولاً) في ظل تجريده من الضمانات التي تكفل عدم تجاوز مقاصده (ثانياً).

أولاً: نظام التصنيف السري: نظام جزائي مبهم

أضاف التعديل الدستوري الأخير المادة 34 منه كضمانة لحماية الحقوق والحريات، والتي تنص على: "... لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلّا بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور.

في كل الأحوال، لا يمكن أن تمس هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات...⁹¹⁴.

لم تشكل هذه القاعدة الدستورية ضمانة وافية لحماية هذه الأخيرة، لأنّ القانون أصبح مجرد أداة إمّا معطلّة أو مكبّلة للحقوق والحريات في النظام القانوني الجزائري، بدليل أنّ قانون ممارسة حق النفاذ إلى المعلومة لم يصدر إلى حدّ اليوم، وفي المقابل يقوم المشرع بسنّ قانون خاص

⁹¹³ - Oussoukine Abdelhafid, Op Cit, p. 492.

⁹¹⁴ - المادة 34 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

لحماية المعلومات والوثائق المصنّفة، هذا الإطار التشريعي الذي وإن نص فيه المشرع على : " لا تمس الأحكام الواردة في هذا الأمر بحق المواطن في الوصول إلى المعلومة"⁹¹⁵، غير أنّ أحكامه لم تؤسّس سوى لقاعدة متينة من السرية التي تخدم مصالح الإدارة فحسب، نظرا لغموض قرائنها (1) المحصّنة بجزاءات جنائية صارمة (2).

1. غموض فئات التصنيف السري

تبنى المشرع الجزائري نظاما مميّعا بشأن تحديد الوثائق الإدارية السرية، بيد أنّه رصد فئات للتصنيف تدرج حسب حساسيتها في أربع طوائف متباينة مظهريا فقط، طبقا لما ورد في نص المادة 6 من التشريع المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية التي تنص على: " تصنّف الوثائق، حسب درجة حساسيتها، إلى الأصناف الآتية:...

- " سرّي جدا "، ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشاؤها خطرا بالأمن الوطني الداخلي والخارجي،
- " سرّي "، ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشاؤها ضررا خطيرا بمصالح الدولة،
- " واجب الكتمان "، ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشاؤها ضررا أكيدا بمصالح الحكومة أو الوزارات أو الإدارات أو إحدى الهيئات العمومية،
- " توزيع محدود "، ويتضمن الوثائق التي يؤدي إفشاؤها إلى المساس بمصالح الدولة ولا يجوز الاطلاع عليها إلا من قبل الأشخاص المؤهلين بحكم الوظيفة أو المهمة"⁹¹⁶.

ينبغي من خلال استقراء أحكام هذا النص انتقاء حدود فاصلة ومعايير واضحة سواء للتمييز بين فئات التصنيف المختلفة⁹¹⁷، أو لحصر الوثائق السرية المندرجة ضمن تصنيف فنوي معين، إذ يبرز بجلاء التداخل القائم بين الأصناف المذكورة أعلاه، بحكم أنّ الأخطار التي تمس بالأمن الوطني تضر في الوقت ذاته بمصالح الدولة، هذه المصالح التي تفتقد في النظام القانوني

⁹¹⁵ - المادة 5 من أمر رقم 21-09، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

⁹¹⁶ - المادة 6 من المرجع نفسه.

⁹¹⁷ - طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام: دراسة مقارنة (مصر - فرنسا)، الأيمان للطباعة والنشر، بيروت، 1998، ص. 290.

الوطني إلى أي توضيح قانوني أو تفسير قضائي يزيل الغموض الذي يكتنفها، هذا ما يتعذر معه استيقان درجة التصنيف السري وفتته.

يثار أيضا التساؤل حول الفرق البين بين فتتي " سري " و " توزيع محدود "، هل هو جسامه الضرر على حسب الصياغة الواردة في النص التشريعي المذكور؟، وإذا كان الأمر كذلك فكيف يمكن تقدير هذه الخطورة ؟

يلاحظ كذلك استعمال المشرع تارة عبارة " ضررا أكيدا " وفي مواطن أخرى " ضررا خطيرا"، فجلّ هذه المصطلحات مميّعة ولا وجود لفاصل جوهري ودقيق بينها، ويسري الانتقاد نفسه على اعتماد المشرع على " مصالح الدولة " و " مصالح الحكومة أو الوزارات أو الإدارات والهيئات العمومية ⁹¹⁸ ك معايير للفصل بين طوائف التصنيف، إذ لم ينأ هذا التمييز عن الوقوع في مغالطات وملايسات التمويه والتضليل، التي تفسح بالتأكيد للسلطات الإدارية مجال التلاعب بفئات التصنيف تأسيسا على اعتبارات مصطنعة.

2. تعزيز الحماية الجنائية لنظام التصنيف السري

خصّص المشرع في الأمر رقم 21-09 الفصل السادس منه بعنوان " الأحكام الجزائية " لتكثيف العقوبات وتنويع الأفعال الإجرامية في مسعى التصدي لأي تصرف يخالف قواعد التصنيف السري، وقد بادر إلى تشديد المسؤولية الجنائية المترتبة عن تلك الأفعال من خلال إعطائه وصف الجرح للجرائم المحددة، فضلا عن مساواته في العقوبة بين الجريمة التامة، الشروع فيها، والتحريض عليها⁹¹⁹، إلى جانب تجريمه عدّة سلوكيات سواء ما تعلّق منها بالكشف عن الوثائق المصنّفة (أ) أو حيازتها (ب) ماديا وإلكترونيا (ج).

⁹¹⁸ - يشاد في هذا الصدد بالبرلمان السويدي الذي سن قانون الوصول إلى السجلات العامة سنة 1776، والذي يلزم كافة الجهات الحكومية التي لديها معلومات بأن تستخدمها لأهداف مشروعة. سياب حكيم، الإعلام الآلي والقانون، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص. 107.

⁹¹⁹ - المادتان 46، 47 من أمر رقم 21-09، يتعلّق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

أ. تنوع جزاءات الكشف عن المعلومات والوثائق المصنّفة

تغطي عملية ترويج المعلومات والوثائق المصنّفة حماية جنائية وافرة، كونها من أخطر الأفعال الإجرامية التي تُلحق بأسرار الدولة وأقصاها ضررا، لذا أخضع المشرع كل شخص مهما كانت ماهيته معنويا أو طبيعيا، وأيّا كان مركزه القانوني موظفا أو غيره، إلى جزاءات ردية تمسّ إما حقوقهم المعنوية أو المادية، حيث أحال بشأن الشخص الاعتباري إلى العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات⁹²⁰، أمّا الشخص الطبيعي فقد أفرد له بموجب الأمر رقم 09-21 عقوبات تتباين بين عقوبات أصلية وأخرى تكميلية.

تتميّز العقوبات الأصلية ضد الكشف عن المعلومات والوثائق المصنّفة بجسامتها، حيث عمد المشرع في قانون حماية المعلومات والوثائق المصنّفة إلى الجمع بين العقوبة السالبة للحرية وجزاءات الإكراه المالي كعقوبات أصلية في الجريمة الواحدة، موجهة ضد كل فعل يُخالف حفظ وكتمان المعلومات والوثائق المصنّفة بموجب الأمر رقم 09-21، ما عدا فئة " توزيع محدود " التي يجوز فيها إمّا الجمع بين عقوبة الحبس لمدة 6 أشهر وغرامة بين 60.000 دج و 300.000 دج، أو الاكتفاء بتوقيع إحدى هاتين العقوبتين على الموظف الذي لم يلتزم بحماية سرية هذا الصنف الوثائقي، لكن في مقابل هذا التخفيف عمل ذات النص التشريعي على تضخيم الحماية الجنائية المقررة على النوع نفسه من التصنيف إذا أدى ذلك إلى " المساس بالاعتبار الواجب للسلطات المعنية "، ففي هذه الحالة تكون العقوبة بالحبس من 1 سنة إلى 5 سنوات وبغرامة من 100.000 دج إلى 500.000 دج⁹²¹.

أمّا بخصوص باقي فئات التصنيف فقد جزم المشرع بازدواجية عقوباتها الأصلية، مع حظره الإخلال بالعقوبات الأشد المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول، أي أنّ الحد الأقصى لهذه الجزاءات الجنائية لا يتوقف عند حدود ما أقره القانون المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، إنّما يسوغ تطبيق الأحكام الواردة في القوانين المعمول بها في هذا المجال.

⁹²⁰ - انظر المواد 18 مكرر - 18 مكرر 3 من أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، المرجع السابق.

⁹²¹ - المادة 28 من أمر رقم 09-21، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

ما يجوز التعقيب عليه أيضا بشأن العقوبات الأصلية التي نص عليها الأمر رقم 09-21 أنّ المشرع لم يميز بين درجة جسامتها تبعاً لأهمية فئة التصنيف الخاص بالمعلومة أو الوثيقة فقط، حيث تنص المادة 29 منه على : " دون الإخلال بالعقوبات الأشد المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول، يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 500.000 دج، الموظف العمومي الذي يفشي أو ينشر معلومة أو وثيقة مصنّفة " واجب الكتمان " إلى علم الجمهور أو إلى علم شخص لا صفة له في الاطلاع عليها أو يسمح له بأخذ صور منها أو يترك الغير يقوم بذلك.

وتكون العقوبة الحبس من 5 سنوات إلى عشر سنوات والغرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج ، إذا كانت الوثائق مصنّفة " سرّي جدا" أو " سرّي " .

بينما حاول في النص الموالي تخفيض مقدار العقوبات الأصلية والتخلي عن أسلوب الجمع، لكن دون إقامة حدود فاصلة ودقيقة بين أركان الجريمة، إذ أورد في نص المادة 30 ما يلي : " تكون العقوبة الحبس من 3 أشهر إلى سنة والغرامة من 30.000 دج إلى 100.000 دج أو إحدى هاتين العقوبتين، إذا ارتكبت الجريمة المنصوص عليها في المادة 28 أعلاه، نتيجة عدم مراعاة الموظف العمومي الأحكام التشريعية و/ أو التنظيمية أو القواعد الاحترازية المرتبطة بطبيعة مهامه أو وظائفه.

تكون العقوبة الحبس من ستة أشهر إلى سنتين والغرامة من 60.000 دج إلى 200.000 دج أو إحدى هاتين العقوبتين، إذا ارتكبت الجريمة المنصوص عليها في المادة 29 أعلاه، نتيجة عدم مراعاة الموظف العمومي الأحكام التشريعية و/ أو التنظيمية أو القواعد الاحترازية المرتبطة بطبيعة مهامه أو وظائفه.⁹²²

يعتبر التمييز الذي اعتمده المشرع في المادتين المذكورتين أعلاه تمييزاً غير سائغاً قانوناً، لأنّ قيام الموظف العمومي بإيصال الوثائق المصنّفة إلى علم الجمهور يكتف بدون منازع على أنّه مخالفة للأحكام القانونية والالتزامات المهنية ذات الصلة بطبيعة المهام.

⁹²² - المادة 30 من أمر رقم 09-21، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

علاوة على ما سبق، شدّد تشريع التصنيف السري في العقوبات الأصلية الموقعة على إذاعة المعلومات والوثائق السرية بالنظر إلى الهدف المرجوّ من ذلك، إذ يعاقب بالحسب من 5 سنوات إلى 15 سنة وبغرامة من 500.000 دج إلى 1.500.000 دج كل من اطلع على الغير بمقابل أيّا كانت طبيعته، معلومة أو وثيقة مصنّفة أو سهّل له ذلك، وترتفع العقوبة من 7 سنوات إلى 15 سنة والغرامة من 700.000 دج إلى 1.500.000 دج إذا قام الشخص بذات الفعل تنفيذًا لخطة مدبّرة داخل الوطن أو خارجه⁹²³.

علاوة على ما تقدم، يجيز المشرع إمكانية توقيع عقوبات تكميلية على جرائم التصنيف السري، وذلك حسب المادة 45 من الأمر رقم 09-21 التي تحيل إلى قانون العقوبات، وتتمثل العقوبات التكميلية التي يحتويها هذا الأخير في: الحجر القانوني، الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية، تحديد الإقامة، المنع من الإقامة، المصادرة الجزئية للأموال، المنع المؤقت من ممارسة مهنة أو نشاط، إغلاق المؤسسة، الإقصاء من الصفقات العمومية، الحظر من إصدار شيكات و/أو استعمال بطاقات الدفع، تعليق أو سحب رخصة السياقة أو إلغاؤها مع المنع من استصدار رخصة جديدة، سحب جواز السفر، نشر أو تعليق حكم أو قرار الإدانة⁹²⁴.

ب. تسليط عقوبات جزائية على حيازة الوثائق المصنّفة

لم يكتف المشرع الجزائري بتجريم إذاعة الأسرار المصنّفة فحسب، إنّما ارتأى كذلك إلى ترتيب المسؤولية الجنائية حتى على حيازة المعلومات والوثائق المحميّة من الكشف، عملاً بنص المادة 1/35 من الأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية التي تقضي: " يعاقب بالحسب من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 60.000 دج إلى 200.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من يحوز وثيقة مصنّفة دون أن يكون مؤهلاً لذلك، ولم يتم بتسليمها إلى السلطات المعنية⁹²⁵."

⁹²³ - المادتان 33، 34 من أمر رقم 09-21، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

⁹²⁴ - المادة 9 من أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

⁹²⁵ - المادة 1/35 من أمر رقم 09-21، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

يمكن أن يبزر إقرار مثل هذه المسؤولية استنادا إلى أهمية الوثائق المصنفة، وبالتالي يسعى من خلالها المشرع إلى الوقاية من التلاعب بأسرار الدولة، وكذا ردع المخالفات الواقعة بشأنها، لكن ما يؤخذ عليه في المقابل هو عدم رصده أحكام قانونية مخصصة لحماية المبلغين عن هذه الوثائق، إذ كان من الأولى اعتماد هذا الأسلوب الذي أصبح البديل في التشريعات الحديثة عوضا عن أسلوب الترهيب.

يعتبر كذلك تجريم حيازة الوثائق المصنفة مخالفة لما أقرته " مبادئ تشواني " التي تمنع معاقبة كل شخص بمناسبة تلقيه أو حيازته للمعلومات المحمية مهما يكن نوعها، إلا إذا استعملها لأغراض غير مشروعة⁹²⁶.

ج. إدانة الأفعال الإلكترونية الماسة بنظام التصنيف السري

تجاوب المشرع مع تطور أساليب الإجرام الذي أصبح يمتهن في الفضاء الرقمي، إذ تظن إلى الانتهاكات الإلكترونية التي قد تمس نظام التصنيف السري وتخرق خصوصياته، فرصد في هذا المنأى ترسانة إجرامية لا تقتصر فقط على اقتحام المنظومة المعلوماتية أو المواقع والشبكات الإلكترونية للسلطات المعنية، بقصد الحصول على المعلومات والوثائق المصنفة⁹²⁷، إنما تشمل أيضا حسب المادة 38 من قانون حماية المعلومات والوثائق الإدارية ما يلي: " دون الإخلال بالعقوبات الأشد، يعاقب بالحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات وبغرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل من ينشئ أو يدير أو يشرف على موقع إلكتروني أو حساب إلكتروني أو برنامج معلوماتي يستعمل لنشر المعلومات أو الوثائق المصنفة أو محتواها كلياً أو جزئياً.

⁹²⁶ - مبدأ (47) من مبادئ تشواني للأمن القومي والحق في المعلومات، مرجع سابق.

⁹²⁷ - انظر: المادة 37 من من أمر رقم 09-21، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق، على: " دون الإخلال بالعقوبات الأشد، يعاقب بالحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات وبغرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج كل من يدخل دون ترخيص إلى منظومة معلوماتية أو موقع إلكتروني أو شبكة إلكترونية أو أي وسيلة أخرى من وسائل تكنولوجيا الإعلام والاتصال للسلطات المعنية، بقصد الحصول بغير وجه حق على معلومات أو وثائق مصنفة.

وتضاعف العقوبة في حال نشر هذه المعلومات أو الوثائق المصنفة قصد الإضرار بالسلطات المعنية أو الحصول على منافع مباشرة أو غير مباشرة".

ويعاقب بنفس العقوبة كل من ينشر المعلومات والوثائق المصنّفة أو محتواها كلياً أو جزئياً على شبكة إلكترونية أو بإحدى وسائل تكنولوجيا الإعلام.⁹²⁸ إضافة إلى أفراد عقوبة الحبس من 10 سنوات إلى 15 سنة وغرامة من 1.000.000 دج إلى 1.500.000 دج ضد كل من يقوم عمداً بنشر أو بث عن طريق الاتصالات الإلكترونية أو منظومة معلوماتية أي معلومة أو وثيقة مصنّفة بغرض المساس بالنظام العام والسكينة العامة⁹²⁸.

ثانياً: ضمانات مشروعية نظام التصنيف السري: تدابير شكلية وأخرى مفقودة

تستنبط ضمانات التصنيف السري بالاستناد إلى الفقرة الثانية للمبدأ 3 من مبادئ تشواني التي لا تعتدّ بالقيود المانعة لحق الحصول على المعلومة، إلا إذا كان القانون يوفر الضمانات الكافية ضد إساءة استخدامها، بما في ذلك التدقيق الفوري والكامل والفعال لمدى صلاحية هذا القيد، على أن تقوم بالإشراف عليه هيئة مستقلة للرقابة، ويكون خاضعاً للمراجعة القضائية.

تعتبر جلّ هذه الضمانات منعدمة في القانون الجزائري، باستثناء إسناد رقابة التصنيف إلى هيئة مستقلة، لكن هذه الآلية لم يسفر أعمالها عن أي أثر إيجابي يصون حقوق الإعلام ومقتضيات الشفافية (1). والأخطر من ذلك أنّ المشرع الجزائري أهمل إخضاع نظام التصنيف السري إلى المراجعة الدورية التي تكفل طابعه المؤقت (2)، إلى جانب عدم تسليط الرقابة القضائية على سلطة الإدارة عند تطبيق نظام التصنيف (3).

1. إخفاق رقابة الدستورية في تقييم الإطار القانوني للتصنيف السري

تجدر الإشارة إلى أنّ القانون المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية استفاد من الرقابة الدستورية باعتباره مؤطّر بموجب أمر، وهذا الأخير يخضع وجوباً لرقابة الدستورية، أي أنّ المشرع لم يشترط خصيصاً إخضاع نظام التصنيفات السرية لهذا النوع من الرقابة، إنّما أحيل للرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري عملاً بالمادة 2/142 من التعديل الدستوري لعام 2020 التي تنص: "يخطر رئيس الجمهورية وجوباً المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر....".

⁹²⁸ - المادة 39 من أمر رقم 21-09، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

يمثل هذا الصنف الرقابي أقوى ضمانات لحماية الأطر الدستورية لمبدأ الشفافية، كونها تعمل على مجابهة أي تقييد تعسفي أو انتقاص للحقوق والحريات تبادر به السلطة التشريعية.

لم تعكس رقابة الدستورية الممارسة على النص التشريعي المؤطر لتصنيفات السرية تلك الفعالية، إذ كانت مجرد إجراء صوري لا طائل منه، بدليل أن المجلس الدستوري اهتم بالرقابة الشكلية فقط دون الموضوعية، فقد انحصرت ملاحظاته في إضافة بعض المواد الدستورية والنصوص التشريعية التي أغفل المشرع الإشارة إليها ضمن تأشيريات الأمر قيد الرقابة، أما بالنسبة لمضمون الأحكام التشريعية الواردة فيه تغاضى المجلس عن إثارة النقائص التي تعترها، رغم ما تنطوي عليه من إكراهات وثغرات قانونية تقوّض الحقوق الدستورية ذات الصلة بمبدأ الشفافية، بل عمل المجلس على تزكية مواد النص التشريعي وجزم بصفة شاملة وقطعية أن " أحكام الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية تعدّ دستورية"⁹²⁹.

يتنافى هذا الموقف الدستوري مع ما يُبرزه تفحص أحكام قانون حماية المعلومات والوثائق الإدارية ومقارنتها بالقواعد الدستورية السارية، والذي يطرح التناقض القائم بينها، وينبri ذلك جليا في المادة 6 منه التي تحدّد فئات التصنيف السري بشكل مبهم وغامض، وذلك بالاعتماد على مصطلحات فضفاضة ومترادفة لا تحمل في طياتها جوهر التمييز القائم بين الطوائف المحدّدة ولا ما بين هذه الأخيرة والمعلومات أو الوثائق القابلة للكشف، هذا ما يتعارض مع محتوى المادة 34 من الدستور التي تحظر أن يؤدي فرض القيود على الحقوق والحريات الأساسية إلى المساس بجوهرها، كما تكلف الدولة عند وضع التشريع المتعلق بالامتيازات الحقوقية بالسهر على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره، وبالتالي غني عن البيان أن اللبس الذي يشوب أصناف السرية سيضفي إلى التوسيع من مجالها، مما يؤدي بالتبعية إلى تضيق نطاق ممارسة حق الوصول إلى المعلومات كحق أساسي ودستوري.

⁹²⁹ - قرار المجلس الدستوري رقم 24/ق. م د مؤرخ في 7 جوان 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج. ر. ج. عدد 45، صادر بتاريخ 9 جويلية 2021.

2. إغفال المراجعة الدورية لنظام التصنيف السري

جعل التشريع المتعلق بحماية الوثائق والمعلومات المصنّفة هذه الأخيرة محمية إلى أجل غير مسمى، بحيث تغاضى المشرع في إطاره عن تنظيم مسألة المراجعة الدورية لتصنيف المعلومات⁹³⁰، والتي تسمح بإعادة النظر في طابعها السري بغية إدخال تعديلات عليها بالزيادة أو النقصان، التزاما بالمبدأ 16 من مبادئ " تشواني " الذي أوجب وضع حدود زمنية معقولة لفترة التصنيف، وذلك عبر تحديد تاريخ وظروف أو الحدث الذي بموجبه سينتهي التصنيف، إضافة إلى المبدأ 17 الذي ألزم التشريعات الوطنية بإقرار إجراءات خاصة لإلغاء السرية عن بعض المعلومات⁹³¹.

تبنى كذلك القانون النموذجي لحرية الإطلاع على المعلومات نظام السرية المؤقتة، حيث أقرّ بشأن الوثائق التي تصل بالسر إلى الهيئات العامة أو الخاصة عبر دولة أخرى أو منظمة دولية ويؤدي الكشف عنها إلى الإضرار بالعلاقات مع تلك الدولة أو المنظمة، أن يتم إسقاط طابع السرية عنها بمرور أكثر من 30 سنة⁹³².

لقد تجاوز المشرع الجزائري هذه البنود الدولية بموجب أحكام القانون الخاص بتصنيف المعلومات والوثائق، وذلك باستبعاده تطبيق أحكام قانون الأرشيف الوطني التي تحدّد المدة القصوى لرفع السرية عن بعض الوثائق المحفوظة⁹³³، حيث تنص المادة 50 من الأمر رقم 21-09 على : " تبقى المعلومات والوثائق المصنّفة خاضعة لأحكام هذا الأمر إلى حين رفع السرية عنها من قبل السلطات العمومية". على عكس المشرع الفرنسي الذي حدّد مدة تلاشي قواعد السرية وأشار أنّ الطابع السري ينتهي بقوة القانون عند انقضاء المهلة المحددة⁹³⁴.

⁹³⁰ - تجدر الإشارة إلى أنّ المراجعة الدورية لا يشترط أن يقوم بها المشرع فقط، إنّما يمكن أن يتولاها كل من القضاء، أو مفوض معلومات له صلاحيات معينة في إصدار أوامر الكشف عن المعلومات. انظر: المادة 43/ج من قانون نموذجي حول حرية الإطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

⁹³¹ - انظر مبدأ 15، 16، 17 من مبادئ تشواني للأمن القومي والحق في المعلومات، المرجع السابق.

⁹³² - المادة 33 من قانون نموذجي حول حرية الإطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

⁹³³ - المادة 10 من قانون رقم 88-09، يتعلق بالأرشيف الوطني، مرجع سابق.

⁹³⁴ - Article L213—2 du code de patrimoine, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/07/2021.

3. إعفاء التدابير الإدارية المطبقة للتصنيف من الخضوع للرقابة القضائية

جَرَد القانون الجزائري نظام التصنيف السري من ضمانات الرقابة القضائية التي تمنح للأشخاص حق الطعن في قرارات التصنيف للمطالبة بفحصها أو مراجعتها أو إلغائها⁹³⁵، فحق الأفراد مقصور فقط - استنادا إلى القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية- على رفع طعن قضائي ضد القرارات المتعلقة برفض طلب الاطلاع أو التغاضي عن إجراء التسييب، وفي هذه الحالة لا تتحصر سلطة القاضي سوى في مراقبة المشروعية الداخلية والخارجية للقرار محل الطعن، دون أحقيته في بسط رقابته للنظر في مدى ملاءمة نظام التصنيف لمعايير تحديد الاستثناءات المقيّدة لمبدأ الشفافية.

إنّ تغييب سلطة القضاء في مراجعة قرارات التصنيف يشكل أقوى دعامة لتعزيز نفوذ السلطات العامة في انتقاء المعلومات المحجوبة وإحالتها إلى مصف السرية، هذا ما دفع بالتشريعات الداخلية للدول إلى تقنين تلك السلطة، على غرار القانون الأمريكي لحرية الوصول إلى المعلومات الذي جعل جوهر تعديل الاستثناء المتعلق بالأمن القومي يتمحور حول إسناد القضاء صلاحية مراجعة المعلومات المصنّفة للتثبيت مما إذا كانت المعلومات التي حُجبت قد وقعت في إطار المبادئ التوجيهية للتصنيف كما حددها الأمر التنفيذي أم لا⁹³⁶.

يجب التنويه أنّ إعفاء السرية بشكل فضفاض على النشاط الإداري قد يؤدي إلى عزلها عن الرقابة، لذا ينبغي تقييد سلطة الإدارة في أعمال السرية ومنحها الأولوية، وهنا تظهر الضرورة الملحة لإنشاء هيئة عامة مستقلة تتولى البت في مدى سرية المعلومات التي ترفض الإدارة الكشف عنها⁹³⁷.

⁹³⁵ - كرسّت مبادئ تشواني حق الطعن ضد قرارات التصنيف بصفة واسعة وشاملة، إذ لم يقتصر على آلية الطعن القضائي فحسب، إنّما اعترفت تلك المبادئ لجميع الأفراد بحق الوصول إلى قواعد التصنيف وذلك بالتعليق عليها قبل دخولها حيز التنفيذ، فضلا عن منح موظفي القطاع العام حق خاص للطعن ضد نظام التصنيف. انظر: مبدأين 12، 14 من مبادئ تشواني للأمن القومي والحق في المعلومات، المرجع السابق.

⁹³⁶ - عمر محمد سلامة العليوي، المرجع السابق، ص. 223.

⁹³⁷ - سعدي عبد الحميد، التصرفات الإدارية بين مبدأ التحفظ وحق المواطن في الإعلام، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون الإدارة العامة، فرع حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2021، ص. 203.

المطلب الثاني:

إقران السرية الإدارية بواجبات وظيفية مشددة

تتميز السرية الإدارية بتشعب أطرها وتعقيدها، كونها لا تنحصر فقط في حدود المعلومات والوثائق التي يشملها نظام التصنيف السري، فضلا عن القصور الذي يعاني منه هذا الأخير فيما يخص ترسيم نطاق السرية بدقة ووضوح، إذ جعل قوامها السلطة التقديرية للإدارة، فإته هناك جملة أخرى من الأسرار أساسها القانون العام الذي أوجد مجموعة من القواعد الصارمة المعمول بها في نظام الوظيف العمومي، وحالت دون الخروج عن مبدأ السرية، يُعبر عنها ب " الالتزامات الوظيفية"، والتي تنبني في الالتزام بالسر المهني وواجب التحفظ⁹³⁸.

يشكل هذان الالتزامان حصنا منيعا لتدعيم أساس السرية الإدارية⁹³⁹، باعتبار أنّ كلاهما يتأصل على واجب الكتمان وحجب الموظف لكل ما يرده من معلومات بحكم وظيفته، لكن هذا لا يقلل من أهمية فرضهما على أعوان الإدارة، نظرا للطابع الأخلاقي الذي يبررهما⁹⁴⁰، حيث تستمد تلك الواجبات الوظيفية دوافعها من ضرورة أخلة التعاملات والعلاقات الإدارية، وهذا عن طريق إخضاعها لمبادئ النزاهة، الشرف والأمانة، التي تهذب الحياة الإدارية وتصور حرمتها.

لا ريب أنّ مشروعية الالتزامين المذكورين سالفًا (السر المهني، والالتزام بالتحفظ) تتقاطع مع حق الأشخاص في النفاذ إلى المعلومة، لذلك توصي الجهود الدولية المثمّنة لروافد الشفافية بوجود الاعتدال في إقرار مثل تلك الالتزامات المهنية، درءا لما قد تعكسه من آثار سلبية قد ينجم عنها تغليب وتوطيد نزعة السرية الإدارية، على نحو ما هو سائد في النظام الإداري الجزائري، بفعل إكراهات السر المهني (الفرع الأول)، وكذا صرامة واجب التحفظ (الفرع الثاني).

⁹³⁸ - أوسكين عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص. 605.

⁹³⁹ - VINCENT (P), La déontologie dans la fonction publique territoriale, Moniteur, Paris, 2002, p. 23.

⁹⁴⁰ - Ibid, p. 49.

الفرع الأول:

واجب السر المهني

تحرص القوانين المؤطرة للوظائف العامة على تأمين المعلومات الإدارية من الاستغلال الذي يُعتدى به على المصالح العامة أو الخاصة، وذلك عبر تحصينها من التداول باستثناء ما يقتضيه حق الجمهور في المعرفة، وإحالتها إلى طي الكتمان من خلال تقييد الموظف بواجب السر المهني كواجب وظيفي مشروع⁹⁴¹.

تجدر الإشارة إلى أنّ التداخل الواسع بين السر الإداري والسر المهني لا يعني تطابقهما⁹⁴²، فالسر المهني أوسع من السر الإداري، لأنّ هذا الأخير يضمّ معلومات محميّة يحدّدها القانون حصرا، ويستند في أساسه إلى طبيعة المعلومة، أمّا السر المهني، فيقترب بطبيعة الوظيفة، ويصعب جمع معالمه التي تتغيّر حتى في الوظيفة نفسها.

استنادا إلى ذلك، يعدّ السر المهني دعامة أساسية لإرساء مقومات السرية الإدارية⁹⁴³، لاسيما باستظهار طبيعته الأصلية في المنظومة القانونية الوطنية، والتي ترجّح تطبيقه في نطاق غير محدود (أولا)، إلى جانب مضاعفة مسؤولية الإخلال به (ثانيا).

أولا: السر المهني: التزام وظيفي موسع

يتمتع السر المهني في القانون الجزائري بمرجعية قانونية مزدوجة، حيث كان يستمدّ أساسه القانوني - بصفة عامة- من نص المادة 48 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تقضي: " يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة

941 - المادة 4/11 من الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المرجع السابق.

942 - يؤكد هذا التباين المرسوم المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الذي ميّز بين المعلومات المحفوظة والمعلومات المتعلقة بالسر المهني. انظر: المادة 10 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

943 - أقر مجلس الدولة الفرنسي بأنّ الموظف الذي يؤتمن على معلومات إدارية يمنع من تداولها حتى مع غيره من الموظفين، إلّا في الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك، أو في حالة موافقة المعني:

- D. C. E. F N° 150870, du 1 juin 1994, <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 06/03/2020.

- D. C. E. F N° 76799, du 11 février 1972, <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 06/03/2020.

بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.⁹⁴⁴ وبصدور قانون حماية المعلومات والوثائق الإدارية أصبح يحظى بأساس قانوني آخر، إذ أفرد له المشرع فصلا كاملا أحاط فيه بمختلف المحظورات التي يكيف القيام بها إفساءً لأسرار المهنة، علاوة على إقرار عقوبات خاصة لذلك.

يستنبط من خلال تحليل مضمون قواعد السر المهني تخلف المشرع عن محاكاة أسس الطبيعة الاستثنائية المنشودة، بحكم تنامي مبادراته الرامية إلى إفساح مجال التقيد به (1)، وكذا تمسكه بتبني الالتزام بعدم إفساء أسرار المهنة كقاعدة عامة تتمتع بالأسبقية في التطبيق (2).

1. مدّ نطاق السر المهني

تمادى المشرع الجزائري في توسيع نطاق السر المهني في كلا من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وقانون حماية المعلومات والوثائق الإدارية، حيث يسجل عليه في نص المادة 48 السالفة الذكر أنه فسخ مجال السر المهني على المستويين الشخصي والموضوعي. فبالنسبة للنطاق الشخصي، ألقى التزام الكتمان على " الموظف "، الذي يحمل مدلولاً قانونياً واسعاً⁹⁴⁵.

أما النطاق الموضوعي للسر المهني، فقد طرحه المشرع بصيغة العموم والشمولية، حيث جعله شاملاً لكل الوثائق والمعلومات التي يحوزها الموظف بمناسبة تأدية مهامه، بغض النظر عن كفاءات وصوله إليها، ودون فرض شروط معينة تتصل بمحل الالتزام الوظيفي المقصود⁹⁴⁶، فلا يمكن للموظف تقدير مدى سريتها، هذا ما يحيطه بقيود صارمة تجعل خطأ مفترضا⁹⁴⁷.

⁹⁴⁴ - أمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁹⁴⁵ - راجع: - المادة 4 من أمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

- المادة 2 من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

⁹⁴⁶ - اجتهاد الفقه في وضع بعض المعايير لتحديد ما هو سر مهني، تقادياً لتعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية، ومن بين هذه الشروط: أن يكون سرا بطبيعته، ألا يكون معلوماً للكافة، أن يؤدي إفساء المعلومة السرية إلى إحداث ضرر معين. للتفصيل أكثر، انظر: جبيري محمد، " الالتزام بكتمان السر المهني في قانون الوظيفة العمومية الجزائري "، مجلة الدراسات القانونية، عدد 1، جامعة المدية، 2017، ص. 10، 11.

⁹⁴⁷ - طارق حسن الزيات، المرجع السابق، ص. 291.

حافظ المشرع على نفس الموقف في صلب أحكام القانون المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، فبدلاً من حرصه على سدّ ثغرات المجال المفتوح للسر المهني، عمد إلى إفساح نطاقه بصفة أوسع مما كان عليه آنفاً، كونه ارتأى إلى فرض سرية المهنة خصيصاً لحفظ الوثائق المصنّفة بمقتضى المادة 15 من الأمر رقم 09-21⁹⁴⁸. فضلاً عن إقراره واجب السر المهني بشكل كامل بصرف النظر إن كانت المعلومات مصنّفة أم لا، على حسب نص المادة 14 من الأمر ذاته التي وردت كالآتي: " يلزم الموظف العمومي، تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في هذا الأمر، بالسر المهني وعدم إفشاء محتوى أي وثيقة أو أي معلومة اطلع عليها أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ويبقى هذا المنع سارياً لمدة عشر (10) سنوات من توقف أو انتهاء العلاقة المهنية للموظف العمومي بالاستقالة أو التسريح أو العزل أو الإحالة على التقاعد أو لأي سبب آخر، مع مراعاة أحكام المادة 50 من هذا الأمر"⁹⁴⁹.

وعليه، يؤكد هذا النص التشريعي أنّ مجال السر المهني لا يتسع فقط من الناحية الموضوعية، إنّما يمتدّ أيضاً من الناحية الزمانية، ولا يسع تكليف كل هذا التشديد إلاّ رفضاً من المشرع تضيق حدود السر المهني.

ما يثبت أيضاً عزم المشرع الجزائري على تمديد نطاق أسرار المهنة هو تقييده لحرية تعبير الموظف في الفضائين الإعلامي والرقمي، عن طريق منعه من الإفصاح عن أية معلومة إدارية وبأي شكل كان دون ترخيص، واستحدث هذا المنع بموجب المادة 16 من قانون رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية التي تنص على: " يمنع الموظف العمومي من الادلاء لوسائل الإعلام أو في وسائل التواصل الاجتماعي بأي معلومة أو تعليق أو تصريح أو مداخلة حول المعلومات و/أو الوثائق التي اطلع عليها، بحكم مهامه، أو حول مسائل مازالت قيد الدراسة لدى الجهة التي يعمل فيها، ما لم يكن مرخصاً له بذلك".

948 - المادة 15 من أمر رقم 09-21، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

949 - المادة 14 من المرجع نفسه.

2. إقرار أولوية الالتزام بالسر المهني على الكشف

بالعودة إلى نص المادة 48 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فإنّ استنتاج أحكامه يكشف عن تكريس المشرع بصفة صريحة لأولوية الكتمان وعدم الإفصاح من قبل الموظف عن المعلومات والوثائق الإدارية التي بحوزته، مصنفا إجراء الكشف كاستثناء⁹⁵⁰ مرهون بما " تقتضيه ضرورات المصلحة "، هذه العبارة التي يظل مفهومها القانوني مبهما، وبالتالي يخضع تفسيرها لتقديرات واعتبارات المسؤولين الإداريين.

يتأكد هذا الطرح من خلال عدم إمكانية تنصل الموظف من التزامه بالسر المهني إلاّ بعد حصوله على ترخيص مكتوب تصدره السلطة السلمية المختصة، بمعنى أنّ حدود السر المهني تحكمها علاقة الرئيس بالمرؤوس، وليس أطر قانونية محددة تحفظها من أي تحريف أو تأويل خارج عن المصلحة العامة.

لقد حاول المشرع تدارك هذه الهفوة القانونية نسبيا⁹⁵¹ من خلال نص المادة 14 من قانون حماية المعلومات والوثائق الإدارية بإسقاطه تكليف الموظف العمومي بالسر المهني إذا " كان القانون ينص على خلاف ذلك "⁹⁵²، غير أنّ هذه المبادرة ستبقى دون جدوى بفعل عدم إصدار قانون ممارسة حق النفاذ إلى المعلومة⁹⁵³.

950 - مقدّم سعيد، المرجع السابق، ص. 311.

951 - حافظ المشرع على قيد الترخيص في حالة اعتماد الموظف على وسائل الاتصال لممارسة حريته في التعبير وكشف المعلومات.

952 - استنادا إلى هذا النص يتبيّن أنّ السر المهني يؤسس على نظرية " النظام العام النسبي " التي تعتبر السر المهني مطلقا ولا يمكن أن يؤثر عليه أي اعتبار باستثناء ما يوجبه القانون. للتفصيل راجع: أحمد محمد بدوي، جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية للكتمان المصرفي، سعد سمك، القاهرة، 1999، ص. 147.

953 - ينوّه إلى أنّه بتبني مبدأ الشفافية في القانون الجزائري، لاسيما بعد دسترة حق النفاذ إلى المعلومة، كان يتعيّن أن تستتبع هذه المبادرات القانونية بتعديل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهذا في سبيل اعتماد نطاق ضيق للالتزام بالسر المهني، وتوضيح علاقته بأطر الشفافية الإدارية، عن طريق إحالته إلى محض الاستثناء. يستشهد في هذا المضمار بمبادرة المشرع الأردني الذي تبنى مدونة لقواعد أخلاقيات المهنة بعد عامين من سن قانون حرية الوصول إلى المعلومة، حيث أدرجت المدونة بموجب مادتها السادسة واجب توفير المعلومات لمتلقي الخدمة بدقة ودون تضليل ضمن الالتزامات الأساسية للموظفين، وأعدت تأكيد ذلك في المادة 7/د منها بالنص: " على الموظف الإفصاح بشكل كامل ودقيق عن كل =

أمّا بالنسبة للوثائق المصنّفة، منع الأمر رقم 09-21 الكشف عنها إلاّ إذا اقتضت ضرورة المصلحة أو طبيعة العمل ذلك، وفي هذا الشأن كان لزاماً على المشرع حصر قائمة محدّدة لايضاح مقتضيات المصلحة المقصودة.

ثانياً: تشديد مسؤولية إفشاء السر المهني

إنّ تكليف السر المهني كالترام قانوني جعله ذو طابع إكراهي⁹⁵⁴، إذ يترتب على مخالفته جزاءات متعددة، طبقاً لما تؤسسه المادة 160 من أمر رقم 03-06 بنصها على " يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تادية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية".⁹⁵⁵ وهو ما صرّح به المشرع في القانون المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية⁹⁵⁶.

باستقراء مختلف تلك الأحكام، يتبيّن أنّ المشرع أخضع مخالفتي واجب الكتمان الوظيفي لمسؤولية مشدّدة، إذ لم يكتف بردهم تأديبيا (1)، إنّما جرّم أيضا ذلك السلوك (2)، علاوة على جوازية تطبيق القواعد العامة للمسؤولية المدنية (3).

1. صرامة الجزاء التأديبي المطبق على إفشاء السر المهني

بعد صدور الأمر رقم 09-21 أصبح يمكن تقسيم أنواع الجزاء التأديبي المترتب عن الادلاء بأسرار المهنة إلى صنفين، حيث يتمثل الصنف الأول في العقوبات التأديبية التي توقع نتيجة مخالفة قواعد السر المهني بوجه عام، أي بغض النظر عن طبيعة المعلومات أو الوثائق المكشوفة، ففي هذه الحالة تطبق أحكام الأمر رقم 03-06 الذي يكيّف عدم احترام الموظف

= المعلومات الرسمية التي تتوجب الإفصاح عنها بحكم وظيفته". انظر: مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، صادرة عن وزارة تطوير القطاع العام، عمان، الأردن، أيلول، 2009.

⁹⁵⁴ - بلملياني يوسف، " مبدأ الإلتزام بالسر المهني "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، عدد 9، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2018، ص. 402

⁹⁵⁵ - أمر رقم 03-06، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁹⁵⁶ - المادة 14 من أمر رقم 09-21، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

لواجبه المتعلق بحجب أسرار الوظيفة ضمن الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة⁹⁵⁷، طبقا لنص المادة 180 منه التي تقضي: " تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

4- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.⁹⁵⁸

تبعاً للنظام التأديبي الجاري به العمل في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فإنّ هذا الصنف من الأخطاء توقع عليها عقوبات من الدرجة الثالثة ما لم تنص القوانين الأساسية الخاصة على عقوبات أخرى، والتي تتمثل في: التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، والنقل الإجمالي⁹⁵⁹.

رغم إقرار بعض الضمانات⁹⁶⁰ لتوقيع تلك العقوبات إلا أنّ ذلك لا ينفي تشديد المشرع للمسؤولية التأديبية المقررة ضد الموظف في حالة إخلاله بواجب السر المهني، ويظهر هذا إمّا من ناحية تكييف الأخطاء التأديبية أو تحديد عقوباتها، إذ سوى التشريع الوظيفي بين الإفشاء ومحاولة الإفشاء، كما يلاحظ أيضاً أنّ جميع الجزاءات التأديبية من الصنف الثالث تمس بالذمة المالية للموظف ودرجته المهنية، ومن المنطقي أن تجعل هذه الإكراهات الموظف في حرص دائم على التحفظ عن تقديم أية معلومات.

أمّا النوع الثاني من الجزاءات التأديبية، فيتجلى في العقوبات الإدارية التي أقرها المشرع في قانون حماية المعلومات والوثائق الإدارية لمواجهة تصرفات الموظف التي تمس بسرية الوثائق المصنّفة فحسب، حيث تنص المادة 19 منه على: " بغض النظر عن الأحكام المخالفة المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول، يتعرض الموظف العمومي الذي يفشي عمداً

⁹⁵⁷ - هو الموقف نفسه الذي تبناه مجلس الدولة الفرنسي بشأن قيام أحد موظفي الشرطة بإفشاء معلومات سرية:

- D. C. E. F N° 298814, du 30 novembre 2007, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/10/2021.

⁹⁵⁸ - المادة 180 من أمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁹⁵⁹ - المادة 163 من المرجع نفسه.

⁹⁶⁰ - المادة 165 - 169، 175 من المرجع نفسه.

وثائق مصنّفة إلى التسريح من العمل". وقد أحال المشرع إلى قواعد المساءلة التأديبية في حالة تسبب الموظف نتيجة إهماله بالإفصاح عن وثائق مصنّفة أو إخراجها أو إخراج نسخ منها أو صور عنها خارج مكان العمل أو يقوم بطبعها خارج المصلحة في غير الحالات التي تقتضيها المصلحة⁹⁶¹، وينوّه أنّ هذه الإحالة قد تتم إمّا عن العودة إلى الأحكام العامة الواردة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أو عن تطبيق القواعد المنصوص عليها في القوانين الخاصة، وهذا حسب طبيعة الوظيفة التي يشغلها المعني.

2. تجريم الإخلال بواجب السر المهني

تتعدد الأسس القانونية التي يمكن الاستناد إليها لمساءلة الموظف جنائياً عن إفشائه لأسرار المهنة، حيث نظم قانون العقوبات هذه الجريمة بشكل عام في نص المادة 302 منه التي تشرع معاقبة كل من يعمل في مؤسسة بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من 500 إلى 10.000 دج، بسبب الإدلاء⁹⁶² أو الشروع في كشف أسرارها إلى أجنب أو رعايا جزائريين، على أن تخفف العقوبة بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين وبغرامة من 500 إلى 1.500 دج إذا كان الإفشاء موجهاً لصالح جزائريين مقيمين في الجزائر. كما يجوز توقيع عقوبات تكميلية على الجاني⁹⁶³، تتمثل في حرمانه من حقوقه الوطنية والمدنية والعائلية لمدة سنة على الأقل وخمس سنوات على الأكثر⁹⁶⁴.

يؤخذ على التاطير القانوني لجرائم انتهاك واجب السر المهني⁹⁶⁵، افتقاده لضوابط موزونة تحصر السر المهني في مبرراته المشروعة، عملاً بمبادئ تشواني التي منعت فرض عقوبات

⁹⁶¹ - المادة 20 من أمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁹⁶² - تجدر الإشارة إلى أنّ مصطلح "الإدلاء" لا يتعلق فقط بنشر المعلومات إنّما حتى تأكيد إشاعة معينة.

- BERRABAH Houda, Op Cit, p. 4.

⁹⁶³ - انظر: المادة 302 من أمر رقم 66-155، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

⁹⁶⁴ - انظر: المادتان 14، 9 مكرر 1 من المرجع نفسه.

⁹⁶⁵ - احتوى كذلك التشريع الجنائي على نصوص خاصة تجرم كل خرق للالتزام السر المهني في وظائف محددة حصراً، كأسرار الدفاع الوطني، السر الطبي، سرية مراسلات المواطنين. انظر: المواد 63-70 والمادتان 137، 301 من المرجع نفسه.

جنائية على الموظف بفعل كشفه غير المصرح للمعلومات، إلا إذا كان ذلك يشكل خطرا حقيقيا وواضحا من التسبب في ضرر جسيم، مع وجوب مراعاة مبدأ التناسب بين الضرر الناجم والعقوبة الموقعة، وكذا عدم تطبيق هذه الأخيرة إلا على التصنيفات الضيقة من المعلومات السرية التي نص عليها القانون صراحة⁹⁶⁶.

جاء كذلك التنظيم الجزائي لجريمة خرق موجبات السر المهني مخالفا لأحكام القواعد الدولية ذات الصلة بممارسة حق الوصول إلى المعلومات، لكون المشرع الجزائري لا يعتد بحسن نية الموظف المخالف لالتزامه بحفظ المعلومات⁹⁶⁷، بينما تنص المادة 48 من القانون النموذجي لحرية الاطلاع على المعلومات على: " لن يتعرض أي شخص للملاحقة القضائية أو المدنية أو التأديبية بحال ممارسة سلطته من ضمن هذا القانون مادام حسن النية."⁹⁶⁸، وهو الحكم ذاته الذي أقره القانون النموذجي الافريقي لحرية المعلومات في مادته 1/87 التي تضمنت ما يلي: " لا تقع على أي شخص مسؤولية جنائية أو مدنية بسبب الكشف عن أية معلومات أو الإذن بالكشف عنها عن حسن نية بموجب هذا القانون"⁹⁶⁹.

عطا على ما سبق، يستمدّ الجزاء الجنائي لإفشاء السر المهني أساسه القانوني من الأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، حيث تنص المادة 31 منه على: "يعاقب بالحبس من 3 سنوات إلى 5 سنوات وبغرامة من 300.000 دج إلى 500.000 دج كل شخص مؤتمن بحكم الواقع أو المهنة أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة على أسرار أدلي بها إليه وأفشاها في غير الحالات التي يوجب أو يرخص القانون بالتبليغ عنها."⁹⁷⁰. إضافة إلى استحداث المشرع عقوبات جزائية خاصة بردع الموظف الذي لا يلتزم بحفظ وثائق ومعلومات التصنيف السري، وتتنوع هذه الجزاءات بين العقوبات الأصلية والتكميلية، وكذا بين العقوبات السالبة للحرية

⁹⁶⁶ - مبدأ 46 من مبادئ تشواني للأمن القومي والحق في المعلومات، المرجع السابق.

⁹⁶⁷ - فالمشرع أخذ بقرينة الخطأ المفترض التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي بخصوص واجب السر المهني:

- D. C. E. F N° 348440, du 17 octobre 2012, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/02/2018.

⁹⁶⁸ - المادة 48 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق.

⁹⁶⁹ - المادة 1/87 من القانون النموذجي بشأن الحصول على المعلومات لافريقيا 2013، المرجع السابق.

⁹⁷⁰ - المادة 31 من أمر رقم 09-21، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

والغرامات المالية، ويتميز مقدارها عموماً تبعاً لدرجة الوثيقة المصنفة محل الكشف، أو طبقاً للهدف الذي كان وراء الإفصاح عنها، ويشار إلى أنه تتساوى العقوبات الجنائية للموظف في هذا النوع من المساءلة سواء كان فاعلاً أصلياً، مساهماً، أو شريكاً، وسواء كانت الجريمة تامة أم مجرد الشروع فيها⁹⁷¹.

استناداً إلى ما تقدم، يلاحظ اتساع الجانب الجزائي للإخلال بواجب السر المهني، ولا يعود ذلك إلى تعدد الأسس القانونية التي تقرر مسؤولية جنائية ضد الموظف الذي لا يلتزم بحفظ أسرار المهنة فحسب، إنما مردّه أيضاً غموض أحكام النصوص التشريعية التي تؤطر أركان جريمة إفشاء السر المهني، حيث لم يراع المشرع الوضوح والتصديق في تبيان الركن المادي لهذه الجريمة، فقد اعتمد على الأسلوب العام والفضفاض الذي يجرم كل فعل يتعلق بالإفصاح عن المعلومات السرية، على نقيض المشرع المغربي الذي التزم بالدقة والحصر في تجريم خروقات السر المهني من خلال توحيدها وقصرها على ذات المخالفات الواقعة على الاستثناءات الواردة على حق النفاذ إلى المعلومة، وهذا عملاً بنص المادة 28 من قانون رقم 31.13 المتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة التي تنص: " يعتبر مرتكباً لجريمة إفشاء السر المهني طبقاً للفصل 446 من القانون الجنائي، كل من خالف أحكام المادة 7 من هذا القانون، وذلك ما لم يوصف الفعل بوصف أشد"⁹⁷².

وبالعودة إلى مضمون المادة المحال إليها يتبين أنّ مشرع المملكة المغربية عمد إلى التحديد الحصري للحالات التي يتعذر فيها الكشف عن المعلومات⁹⁷³، كما ارتأى كذلك المشرع المغربي إلى توفير حماية قانونية خاصة للموظفين والأعوان العموميين تتجسد في إعفائهم من أية متابعة تأديبية أو جنائية يمكن تأسيسها على دواعي انتهاك قواعد السر المهني، إذا كانت المعلومات التي تم تبليغها تتعلق بجرائم مطّلع عليها بمناسبة مزاولتهم لمهامهم⁹⁷⁴، خلافاً للمشرع

⁹⁷¹ - راجع المواد 28 أمر رقم 09-21، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، مرجع سابق.

⁹⁷² - المادة 28 من قانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، مرجع سابق.

⁹⁷³ - راجع المادة 7 من المرجع نفسه.

⁹⁷⁴ - المادة 82-9 من ظهير شريف رقم 1.11.164 مؤرخ في 17 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون رقم 37.10 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين، فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، ج. ر. م. م عدد 5988، صادر في تاريخ 20 أكتوبر 2011.

الجزائري الذي تغاضى عن إدراج هذه الحصانة ضمن طائفة الضمانات المقررة لحماية الشهود والخبراء والضحايا في قانون الإجراءات الجزائية⁹⁷⁵، رغم إلزامه للموظف بالتبليغ عن كل الجنايات والجنح التي تصل إلى علمه⁹⁷⁶، وقد وقع المشرع في نفس الثغرة في صلب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي انحصرت أحكامه على حماية تلك الفئة من مخاطر التعسف والاعتداء فحسب، طبقا لنص المادة 45 منه⁹⁷⁷.

3. إمكانية توقيع مسؤولية مدنية ضد إفشاء السر المهني

تعدّ المسؤولية المدنية مسؤولية تبعية يتم إقامتها وفقا للقواعد العامة المعمول بها في القانون المدني، لجبر الضرر الحاصل نتيجة إفشاء أسرار المهنة، وقد اعترف المشرع بذلك في المادة 17 من الأمر رقم 09-21 التي تنص: " يجوز للسلطات المعنية طلب تعويض عما أصابها من ضرر نتيجة نشر وثيقة مصنّفة أو إفشاء معلومات تخصها، طبقا للقواعد المنصوص عليها في التشريع المعمول به، دون الإخلال بالمتابعات الجزائية المحتملة".

ومنه، يمكن للمتضرر التأسيس كطرف مدني للمطالبة بتقدير التعويض الذي يناسب الضرر اللاحق به إمّا على أساس جريمة الادلاء بسر المهنة، أو على أساس المسؤولية التقصيرية التي تقوم على وجود خطأ، ضرر، وعلاقة سببية⁹⁷⁸. ويكون الخطأ في هذه الحالة مفترضا، مادام أنّ واجب السر المهني عبارة عن التزام قانوني محلّه الحق في السرية.

⁹⁷⁵ - الفصل السادس بعنوان " في حماية الشهود والخبراء والضحايا "، تم إضافته بموجب تعديل قانون الإجراءات الجزائية بمقتضى قانون رقم 02-15، مؤرخ في 23 جويلية 2015، يعدّل ويتم أمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج. ر. ج. ج. عدد 40، صادر في 23 جويلية 2015.

⁹⁷⁶ - المادة 32 من المرجع نفسه.

⁹⁷⁷ - المادة 45 من قانون رقم 06-01، يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، تنص على: "يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل شخص يلجأ إلى الانتقام أو التهريب أو التهديد بأية طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال ضد الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلّغين أو أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم"

⁹⁷⁸ - المادة 124 من أمر رقم 75-58، يتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

الفرع الثاني:

إكراهات واجب التحفظ

لقد ظلّ واجب التحفظ رغم الجهود المبذولة لتعريفه، مجرد عنوان لنقاش قانوني⁹⁷⁹. فعموماً يكمن فحواه في وجوب تحلي العون العمومي بصفات تعكس أخلاقيات المرفق العام وحياده⁹⁸⁰، مع ابتعاده عن الانقياد وراء توجهاته مهما كانت طبيعتها على النحو الذي يشوّه به مكانة الجهاز الإداري.

لم ينص القانون الأساسي للوظيفة العامة صراحة على واجب التحفظ، إنّما اكتفى بذكر ما يفيد من خلال نص المادة 42 التي وردت كما يلي: " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم"⁹⁸¹. بخلاف المرسوم المحدّد لبعض الواجبات الخاصة بالموظفين والأعوان العموميين وعمال المؤسسات الذي كان أكثر وضوحاً في تكريس ذات الالتزام، إذ تنص المادة 4 منه على " يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه بواجب التحفظ إزاء المجادلات السياسية أو الأيديولوجية"⁹⁸². كما تطرّق النص التنظيمي أيضاً إلى تحديد محظورات التحفظ بالنص على: " يترتب عن واجب التحفظ... الامتناع عن كل عمل وسلوك وتعليق، يعتبر متعارضاً ووظائفهم، وفق النظام الداخلي.

وبهذه الصفة، يحظر كل عمل أو موقف أو حديث أو خطاب، يهدف عن قصد، إلى ما يأتي:

- إلحاق الضرر بالدولة ومؤسساتها،
- تعريض عمل السلطات العمومية للخطر،

⁹⁷⁹ - علي الغريان مولود، المرجع السابق، ص. 449.

⁹⁸⁰ -D. C. E. F N° 98284, du 3 mai 1950, www.revuegeneraledudroit.eu, consulté le 07/02/2021, p. 247.

⁹⁸¹ - المادة 42 من أمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁹⁸² - المادة 4 من مرسوم تنفيذي رقم 93-54، مؤرخ في 16 فيفري 1993، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ج. ر. ج. عدد 11، صادر في 17 فيفري 1993.

- تفضيل نشاط أي جمعية، أو مجموعة أو تشكيل، مصرح بها بصفة نظامية، أو عرفت ذلك بلا مسوغ قانوني".

يستتبط من هذا المضمون أنّ السلطة التنظيمية منعت الموظف من الإقدام على أي فعل يكون مناطه التفريط في أمن وشرف الدولة وأشخاصها⁹⁸³، وبالتالي لا يمكن استبعاد إفشاء المعلومات والأسرار الإدارية من هذا الحظر، الأمر الذي يوضح مساهمة واجب التحفظ في تدعيم ركيزة السرية الإدارية، وتتفاقم آثار هذه الصلة إذا ما اشتدت درجة انصياع الموظف لالتزامه بالتحفظ (أولاً)، وفي الجزائر يكون الموظف مكرها على ذلك بفعل تضليل النظام التأديبي لذلك الواجب (ثانياً).

أولاً: حدّة الالتزام بواجب التحفظ

يطغى على واجب التحفظ بعض المميّزات الخاصة التي تعمل على تقييد درجة الالتزام به، فهو مجرد فكرة غير واضحة المعالم، غير محددة المحتوى، واسعة المضمون ومتعددة الأبعاد، حتى قيل عنه أنّه " فكرة مشهورة أكثر منها محددة "⁹⁸⁴، الأمر الذي أدى إلى امتداد نطاقه ليتداخل مع واجبات مهنية أخرى، كواجب الطاعة، واجب الحياد، وواجب السر المهني.

يندر هذا التفاعل مبدئياً بالأثر الايجابي الذي يمكن أن يؤديه واجب التحفظ في عقلنة وتخليق الإدارات العمومية، بحكم ما يرسيه من مبادئ المساواة، النزاهة، والموضوعية في أداء الخدمة، ناهيك عمّا يفرضه من الالتزام بأدبيات المهنة.

لكن تحليل طبيعة الرابطة التي تجمعها بالسر المهني⁹⁸⁵ يثبت من ناحية أخرى دوره الفاعل في حماية مقتضيات السرية الإدارية، لأنّ واجب الكتمان الوظيفي يعدّ أهم عناصر الالتزام بالتحفظ

⁹⁸³ - يعتبر من واجب التحفظ مثلاً نشر ملف يهاجم رئيس الجمهورية، تصريحات قوية لموظف ضد رئيسه ينشرها عبر الصحافة، الاتهام العلني بعدم الكفاءة. للتفصيل راجع: مقدّم سعيد، المرجع السابق، ص. 253.

⁹⁸⁴ - علي الغريان مولود، المرجع السابق، ص. 450.

⁹⁸⁵ - لقد أكد مجلس الدولة الفرنسي التداخل القائم بين واجبي التحفظ والسر المهني في حكم « LAMARA »، حينما اعتبر أنّ ادلاء هذا الأخير للصحف بقرار لم يتخذ بعد في اجتماع بين ممثلي الإدارة والعاملين في شركة خاصة، يشكل =

(1)، وتتفشى سلبيات هذا الدور بتدخل الخصائص الأخرى لذات الواجب، لاسيما تلك التي تجعل الموظف يلتزم به لأمد غير محدد (2).

1. الالتزام بالكتمان كأهم قرينة لواجب التحفظ

يتداخل واجب التحفظ بشكل متلازم مع التزام السر المهني، بيد أنه (واجب التحفظ) يلقي على الموظف التزاما سلبيا يتمثل في الإمساك عن القيام بتصرفات شخصية أو مهنية من شأنها الإساءة أو الإضرار بسمعة المرفق العام بصفة خاصة والدولة بصفة أوسع. ولما كان هذا التشهير تتفاقم خطورة آثاره كلما تم إذاعة المعلومات والوقائع التي علم بها الموظف بفضل ممارسة مهامه، فإنه من الضروري أن يفرض الالتزام بالتحفظ على الموظف وجوب التزام السكوت وعدم إفشاء كل ما يلاحظه أو يلج إليه من معلومات ووثائق ذات الصلة سواء بالإدارة التي يشتغل عندها أو بباقي الأجهزة الإدارية، حفاظا في ذلك على الصورة المثالية التي ينبغي أن تكون عليها مؤسسات الدولة.

قد تُبرر أغراض واجب التحفظ في منع الموظف من الادلاء بالمعلومات المرفقية استنادا إلى أهداف تتعلق بحماية بعض المصالح المشروعة التي يتعين تصنيفها ضمن موجبات السرية، وكذا أهمية ضبط سلوك الموظفين ضد كل انحراف في تسيير المرفق العام⁹⁸⁶، إلا أنّ هذا التقييد لا يحيد أيضا عن منأى درء أي تسريب من شأنه كشف عيوب الإدارة ومساوئها، كونه يجبر الموظف على الإحجام عن التعبير عن رأيه بكل شفافية وموضوعية في تقييم السياسة الإدارية.

2. استمرارية واجب التحفظ

تظهر استمرارية هذا الواجب من خلال الالتزام به قبل الالتحاق بالوظيفة العامة، وحتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية، أي أنه التزام غير محدد المدة، بل إنه لا يتقيد أيضا بالمكان الذي يؤتى فيه السلوك⁹⁸⁷.

= مخالفة لواجب التحفظ بسبب عدم كتمان أسرار الاجتماع. فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن رأيه في الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص. 81.

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

987 - يستدلّ مثلا بقرار مجلس الدولة الجزائري الذي أكد أنّ واجب التحفظ يمتد حتى خارج الإدارات العمومية: =

تسهم هذه الخاصية في إضفاء سرية مطلقة على المعلومات، بصرف الاعتبار عن طابعها السري أو العلني أو حتى الإداري، فالموظف يظل متوخيا الحيطة - بصفة لامتناهية - من التصريح بأية معلومات مرتبطة بالوحدات الإدارية المختلفة، إما ارتباطا مباشرا أو غير مباشر. ويطبق هذا المنع في جميع حالات التحفظ المخففة أو المشددة، مثلما هو الحال بالنسبة للمسؤولين النقابيين الذين تقرر لهم بعض عوامل التخفيف من حدة التحفظ، وذلك مراعاة لما يتطلبه العمل النقابي من حرية واسعة في التعبير، دفاعا عن المصالح المهنية⁹⁸⁸، على عكس شاغلي المناصب العليا الذين يتم تشديد مظاهر تحفظهم، غير أنّ ذلك لا يعفى موظفي كلا من الفئتين من الالتزام بالتحفظ والكتمان طيلة حياتهم المهنية والعادية.

وعليه، ينبغي القول أنه على أساس ميزة الاستمرارية التي ينفرد بها واجب التحفظ، فإنّ هذا الأخير يعتبر مجرد قيد مهني لخدمة واجب الولاء الذي بموجبه تحافظ السلطات العليا في الدولة على إخلاص ووفاء ومساندة الأعوان الإداريين لسياساتها⁹⁸⁹، بدون أي معارضة أو انتقاد، وفقا لما أقرته المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54 التي تنص على: "يلزم المستخدمون المعنيون في إطار المادة 2 أعلاه، بواجب الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة أو تطبيقها"⁹⁹⁰، لكن مقارنة بنص المادة 5 منه يلاحظ أنّ واجب التحفظ قريب من واجب الحياد⁹⁹¹.

-- قرار مجلس الدولة رقم 001192، صادر في أبريل 2001، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص ص. 119-120.

وكذا موقف مجلس الدولة الفرنسي بتأييده لقرار إيقاف متربص في سلك الشرطة بسبب ترده إلى مواقع إلكترونية تنتاقى وأخلاقيات مهنته.

- D. C. E. F N° 312092, du 10 avril 2009, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/12/2019.

⁹⁸⁸ - بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص. 210.

⁹⁸⁹ - SAM Lyes, « Brefs propos sur le devoir de réserve des agents Publics en droit algérien », *RARJ*, N° 2, Faculté de droit et sciences politiques, Université Béjaia, 2017, p. 10.

⁹⁹⁰ - المادة 3 من مرسوم تنفيذي رقم 93-54، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، مرجع سابق.

⁹⁹¹ - SAM Lyes, Op Cit, p. 9.

ثانيا: غموض النظام التأديبي لواجب التحفظ

يرتبط جوهر الالتزام بالتحفظ بفكرة الابتعاد عن التعبير أو الإتيان بعمل يكون تكييفه خروجاً عن واجبات الوظيفة العامة⁹⁹²، لذلك يسمح القانون بمواجهة الانحراف عن هذه الواجبات عن طريق توقيع جزاءات متنوعة ضد المخالفين لها.

تتجلى أولى هذه الجزاءات في الجزاء التأديبي الذي يلعب دوراً بالغاً في إرساء مقتضيات الانضباط والتحلي بالمسؤولية، فتأديب الموظف لا يشكل تعسفاً عليه، إنما يعدّ ضماناً متينة ليس فقط لتقويم سلوكه الوظيفي، بل حتى لحماية الموظف نفسه من خلال منحه حق الدفاع عن نفسه عبر مراحل متعددة ودرجات متفاوتة للمساءلة، إضافة إلى توفيره فرصة لتصحيح أخطائه وتدراكها قبل الوصول إلى القضاء.

يشترط لتحقيق هذا المبتغى أن يركز النظام التأديبي على مبادئ قانونية تؤسس لمشروعية المساءلة التأديبية، وهذا بتجريد من أي هفوات قد تموّه وضوحه. وهو الإشكال الذي يتخبط فيه واجب التحفظ، حيث تضافت مرونة هذا الأخير مع تمييع نظامه التأديبي الذي يعتريه الغموض على مستوى تحديد صنف خطأ الإخلال به (1)، الأمر الذي يفرض تتوّع العقوبات التأديبية التي يمكن أن تسليطها عليه (2).

1. تضليل التكيف التشريعي لخطأ الإخلال بواجب التحفظ

تغاضى واضعوا القانون الجزائري عن تصنيف خطأ انتهاك الالتزام بالتحفظ، فرغم إقراره الصريح بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 93-54، إلا أنّ النص التنظيمي اكتفى بتقدير العقوبات المترتبة عن الإخلال به بصفة مشتركة مع مخالفة الموظف لباقي الواجبات المهنية الأخرى⁹⁹³، أمّا القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي وإن عكف على تفصيل وتحديد مجمل للأخطاء المهنية، غير أنّه اتخذ الموقف نفسه الذي اعتمده في تكريس الالتزام بالتحفظ، إذ لم تتضمن

⁹⁹² - بن عيشة عبد الحميد، المرجع السابق، ص. 337.

⁹⁹³ - انظر المادة 11 من مرسوم تنفيذي رقم 93-54، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، مرجع سابق.

أحكامه إشارة واضحة لتكثيف نوع الخطأ التأديبي الذي يدرج في إطاره تجاوز مقتضيات التحفظ، وما يسع الاستناد إليه في هذا الوضع هو تأويل مضمون المادة 179 التي تنص: " تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

2- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 أدناه"⁹⁹⁴.

لكن هذا الأساس القانوني لا يمكن الأخذ به بصفة جازمة ومطلقة، لأن غياب عناصر موضوعية تحدد للموظف ما يحظر عليه وما يباح له في منظور ذلك الواجب، ينجّر عنه قابلية الأخطاء المهنية الأخرى احتواء الخروقات المتعدية على التزام التحفظ الوظيفي، وتفسير ذلك أنه: لما كان الغرض من تقرير واجب التحفظ يكمن في تجسيد حسن سير المرافق العامة والحفاظ على كرامتها، من خلال إلزام الموظف بضبط سلوكه بما يتماشى وقواعد أخلاقيات المهنة، فإن كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمسّ بالسير الحسن للمصالح يعدّ خطأ مهنيًا من الدرجة الأولى⁹⁹⁵. يفرض كذلك الالتزام بالتحفظ على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه، وبهذا، يمكن أن يصنّف رفضه لتنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام دون مبرر مقبول، والذي هو خطأ من الدرجة الثالثة كخروج عن مستلزمات التحفظ المهني. كما قد يمتدّ تكثيف ما يعد منافيا لواجب التحفظ كخطأ من الدرجة الرابعة، بحكم أنّ ذات الالتزام يوجب على الموظف التحلي بسلوك لائق ومحترم في جميع الظروف، والأمر رقم 06-03 يعتبر ارتكاب الموظف بأعمال عنف ضد أي شخص في مكان العمل خطأ مهنيًا من الدرجة الرابعة⁹⁹⁶.

وفي جميع الحالات يخضع تقدير درجة خطأ الإخلال بواجب التحفظ لسلطات التأديب المختصة التي لها امتيازات تقديرية واسعة في ذلك، مادام أنّ المشرع ذكر الأخطاء التأديبية على سبيل المثال وليس الحصر بتوظيفه عبارة " على وجه الخصوص "

⁹⁹⁴ - المادة 179/2 من أمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁹⁹⁵ - تنص المادة 178 من المرجع نفسه، على: " تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمسّ بالسير الحسن للمصالح".

⁹⁹⁶ - انظر: المادة 180 ، 181 من المرجع نفسه.

2. تعدد عقوبات الإخلال بواجب التحفظ

تنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 93-54 على: "بغض النظر عن أحكام التنظيم الجاري به العمل، يمكن كل عمل أو إهمال يرتكبه شخص من الأشخاص المذكورين في المادة الأولى أعلاه، قصد عرقلة تطبيق القوانين والتنظيمات، وعمل السلطات العمومية وممارسة سلطة الدولة أو الواجبات المحددة في هذا المرسوم، دون الإخلال بالعقوبات المدنية والجزائية المنصوص عليها في التشريع المعمول به، أن يتعرض صاحبه لما يأتي:

- التوقيف لمدة تتراوح من خمسة عشر (15) يوما إلى ستة (6) أشهر،
- النقل الفوري،
- التنزيل في الرتبة،
- العزل.

يمكن جمع العقوبات الثلاثة الأولى المذكورة أعلاه مع بعضها.⁹⁹⁷

يستدل من محتوى هذه المادة بتباين العقوبات التي تلحق بمتهكي واجب التحفظ، والتي تتنوع بين الجزاءات التأديبية، الجزائية والمدنية، وما يمكن التعقيب عليه بشأن العقوبات التأديبية المدونة أعلاه هو ما تنطوي عليه من صرامة في توقيعها بحكم أنه يجوز تطبيق العقوبات الثلاثة الأولى في آن واحد، وما تحمل في آثارها من خطورة، كونها تؤثر على الزمة المالية والمركز الوظيفي للموظف العام، إذ يمكن أن تصل إلى حدّ العزل، مع العلم أنّ الموظف الذي يتعرض لمثل هذه العقوبة (العزل) يحرم نهائيا من التوظيف من جديد في قطاع التوظيف العمومي.⁹⁹⁸

فضلا عن هذا، تفاقمت شدة الجزاء التأديبي المرتبط بمخالفة واجب التحفظ، بصدور الأمر رقم 06-03، فطبقا لأحكام هذا النص التشريعي - كما سلف تبياناه - يتناثر تكييف خطأ عدم احترام موجبات التحفظ، ويتسع ليوائم جميع تصنيفات الأخطاء التأديبية، وتبعا لهذا، من الضروري أن تتعدد العقوبات التأديبية وفقا لما يتناسب وكل درجة من درجات الأخطاء المهنية المصنفة.

⁹⁹⁷ - المادة 11 من مرسوم تنفيذي رقم 93-54، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان

العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، مرجع سابق.

⁹⁹⁸ - المادة 185 من أمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

المبحث الثاني:

عدم جدوى تعدد ضمانات مبدأ الشفافية

يتميز مبدأ الشفافية بأنه يشكل في حد ذاته مقارنة متكاملة الأطر والأبعاد، إذ تتنوع آليات تجسيده على نحو يتعذر حصرها في ظل التطور الذي يشهده ولا يزال يلحق به، هذا ما جعله يستفيد في النظام القانوني الجزائري من بعض الضمانات التي يمكن أن تسهم في تدعيم مقتضياته، ويذكر أنها تتمايز بين ضمانات حامية لمقتضيات الشفافية، وأخرى تحفيزية تعمل على تثمين متطلباتها قانونا وممارسة.

يعود مناط هذا التنوع إلى تنامي الجهود الوطنية الرامية إلى إعادة بعث الفعالية في مسار العلاقة بين المواطن والدولة، من خلال السعي إلى إرساء نموذج جديد للتدبير العمومي يقوم على ثقافة الإفصاح والعلنية والمشاركة، فضلا عن تأسيسه لمبادئ التخليق الإداري التي أصبحت تكتسي أهمية قصوى في سياق التحديات الراهنة المضادة لسلوكيات الفساد في القطاع العام.

إنّ تقييم آثار التدابير الضامنة لمقومات الشفافية، يعطي انعكاسا سلبيا عنها، بيد أنّ أنماط الرقابة التي تمارس على الجهاز الإداري لا تسدّ منافذ المناورات التي يمكن أن تغطي بها الإدارة خرقها لأسس الممارسة الشفافة (المطلب الأول)، أمّا الزخم المؤسساتي الذي عرفته هيئات تعزيز قرائن الشفافية فلم يشفع في النهوض بمقومات هذه الأخيرة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

هشاشة أنظمة الرقابة الكلاسيكية

يعتبر إخضاع الجهاز الإداري لنظام الرقابة أقوى دعامة لضمان حكم القانون، لأنّه إذا كان مبدأ المشروعية قيد على النشاط الإداري، فإنّ جوهر السلطة يعتبر امتيازاً إدارياً ينبغي تضييقه⁹⁹⁹، لأنّ امتيازات الصالح العام الممنوحة للسلطات الإدارية ترقى بهذه الأخيرة إلى مركز متفوق على المتعاملين معها، الأمر الذي يتفحش معه مجال التماذي في استخدام تلك السلطات

⁹⁹⁹ - محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 47.

على نحو تعسفي يتعدى على حقوق هؤلاء ويتناقض مع أسس العقلانية والرشادة، ومن هنا يبرز الدور المحوري للرقابة في تقييم الأداء الإداري وتقويمه بما يجعله منسجما مع الخطط المرسومة والأهداف المنشودة، ومن بينها مبدأ الشفافية الذي أصبح يخضع لشتى أنواع الرقابة المسلطة على الأجهزة الإدارية، ولا تفيد الأصناف الرقابية في هذه الحالة التمييز بين الرقابة الإدارية والقضائية فحسب، إنّما أصبح المقصد ينصب على رقابتي المشروعية والملاءمة أيضا.

على الرغم من تلك الايجابيات، إلا أنّ آلية الرقابة بمختلف أنماطها لم تكن درعا محصنا لأطر الشفافية، وهذا استنادا إلى ضعف أثر الرقابة الإدارية (الفرع الأول)، بالموازاة مع التحديات التي تواجه الرقابة القضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

رمزية الرقابة الإدارية على مبدأ الشفافية

تكتسب الرقابة الإدارية على مبدأ الشفافية مشروعية مزدوجة، فمنها ما هو مصرّح به قانونا كالرقابة الإدارية في ميدان الصفقات العمومية، ومنها ما هو مفترض، أي يجوز ممارستها من غير الحاجة إلى نص قانوني يقرّها، لأنّ فكرة الشفافية بما تحمله من مبادئ وقرائن متباينة جعلها تتأثر بكل نمط رقابي إداري يهدف إلى تصيّد الأخطاء والثغرات التي تعتري أعمال الإدارة.

على هذا الأساس، يمكن القول أنّ آية رقابة إدارية تطال مشروعية أو ملاءمة العمل الإداري قد يكون لها تأثير ايجابي في دعم مقتضيات الشفافية الإدارية، كما هو الحال في النظام القانوني الجزائري الذي وإن كُتف من صور الرقابة الإدارية، إلا أنّها دون طائل، حيث تعتبر الرقابة الإدارية الذاتية عديمة الأثر (أولا)، بينما يغلب على الرقابة الإدارية الخارجية الطابع التوجيهي والتقويمي (ثانيا).

أولا: الرقابة الإدارية الداخلية: ضمانة شبه منعدمة

تكتسي الرقابة الإدارية الداخلية أهمية مميّزة عن باقي أنواع الرقابة، كونها رقابة مشروعية وملاءمة في آن واحد، فالرقابة الإدارية الذاتية تجاوزت المعنى التقليدي والجامد للرقابة، والذي كان

يرتكز على مقارنة مدى توافق العمل الإداري مع حرفية النصوص القانونية السارية، إنَّما غدى نطاقها يستغرق أيضا مدى ملاءمة تصرفات الإدارة مع ظروف ومستجدات تنفيذها، هذا ما يجعل ذلك الصنّف الرقابي يتواءم وخصوصيات مبدأ الشفافية الذي يتصف بالمرونة والتطور.

خلافًا لهذا التصور، تثبت التجربة الجزائرية الفعالية المحدودة للرقابة الإدارية الداخلية في كفالة معالم الشفافية الإدارية، بفعل إضعاف النظام القانوني لهيئات ممارستها (1)، وكذا آلية انعقادها (2).

1. نظام قانوني عقيم للرقابة الداخلية على شفافية الصفقات العمومية

أسند تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مهمة الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية إلى لجنة " فتح الأظرفة وتقييم العروض "1000. هذه الأخيرة التي تعتبر أول آلية رقابية تخضع لها الصفقة بشكل دائم ووجوبي لإضفاء الشفافية والمصدقية على المراحل الإجرائية للصفقة قبل انعقادها¹⁰⁰¹، الأمر الذي يقتضي أن تحاط بإطار قانوني فعّال يصون نزاهة عملها وصرامته. هذا ما لم تحرص عليه السلطة التنظيمية في أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247، كونها اكتفت بحصر التأطير القانوني للجنة المذكورة في نطاق ضيق حدّ من فعالية الرقابة الداخلية، حيث أناطت صلاحية وضع نظام سير اللجنة إلى مسؤول المصلحة المتعاقدة دون إيراد أية ضوابط أو جزاءات في حالة التخلف أو التقاعس عن وضع هذا النظام¹⁰⁰²، إضافة إلى الاختصاص الحصري لمسؤول المصلحة المتعاقدة في تعيين أعضائها، من غير تدقيق السلطة التنظيمية في الشروط الواجب احترامها عند التعيين، ولا تحديد مدة العضوية أو توضيح المستوى المهني المطلوب¹⁰⁰³، باستثناء ما اصطلح عليه " موظفين مؤهلين"، وكذا اشتراطه تبعيتهم

1000 - المادة 160 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق، التي تنص: "تحدث المصلحة المتعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض....تدعى في صلب النص " لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ".

1001 - هشام محمد أبو عمرة، عليوة كامل، " الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري "، مجلة العلوم الإدارية والمالية، عدد 1، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والإدارية، جامعة الوادي، 2017، ص. 78.

1002 - المرجع نفسه، ص. 86.

1003 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص. 123.

للمصلحة المتعاقدة، كما لم يقيد اجتماعات اللجنة في جلسة فتح الأظرفة بنصاب قانوني معين، إذ تصح مهما كان عدد أعضائها الحاضرين¹⁰⁰⁴.

يتفاهم هذا العجز باستقراء منطوق المادة 72 من تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الذي يعكس غلبة الطابع الاستشاري على عمل اللجنة استنادا إلى عبارة "نقترح"، إذ ينتهي عملها بمحضر تضمنه اقتراحاتها بشأن المنح المؤقت، ويقدم المحضر إلى المصلحة المتعاقدة التي تحتفظ بصلاحيّة البت النهائي في مقترح اللجنة¹⁰⁰⁵.

2. التظلم الإداري كضمانة غير محفزة لحماية الشفافية الإدارية

تخلف التظلم الإداري في النظام القانوني الجزائري عن أداء دوره المتوخى في حماية الحقوق والحريات الأساسية من الإكراهات الإدارية، وهذا بالنظر إلى قلّة ضماناته (أ)، وضعف آثاره (ب).

أ. ضمانات قانونية غائبة لمعالجة التظلم الإداري

ضيقّ المشرع الجزائري ضمانات عديدة وقائية كانت أو ردعية، تكفل للطاعن حقوقه الدفاعية وتقيه من تعسف السلطة التي يواجهها. فمن جهة، تنبيري أولى الضمانات المدحضة في تغييب مبدأ الوجاهية الذي يمكن المتظلم من تقديم ملاحظاته ودفعه عند فحص الإدارة لطعنه¹⁰⁰⁶. ومن جهة أخرى، أهدر المشرع مبدأ مساءلة الإدارة عن تهاونها وعدم جديتها في دراسة الطعون المقدمة إليها، بحكم عدم إقرار جزاء قانوني معين يوقع على الجهات المطعون في قراراتها نتيجة صرف النظر عن الفصل في تظلمات المتعاملين معها.

علاوة على ما سبق، يعدّ إجراء نشر التظلمات الإدارية أهم ضمانات تصون شفافية الطعن الإداري بصفة خاصة وشفافية الإدارة بصفة عامة، نظرا لتمكين الجمهور كافة من الاطلاع عليها

¹⁰⁰⁴ - المواد 3/160، 161، 2/162 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

¹⁰⁰⁵ - موساوي فاطمة، " هيئات الرقابة الداخلية والخارجية كضمان لحماية مبدأ حرية المنافسة "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2018، ص. 813.

¹⁰⁰⁶ - بوفراش صفيان، المرجع السابق، ص. 256.

لكن المشرع الجزائري جرد التظلم الإداري من هذا الامتياز، رغم إقرار إلزامية نشر الشكاوى الإدارية بموجب القانون النموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات¹⁰⁰⁷.

ب. التظلم الإداري: امتياز حقوقي عديم الأثر

يعاب على التظلم الإداري أنه وسيلة تقديرية في يد الإدارة، حيث تجمع فيه هذه الأخيرة بين صفة الخصم والحكم في آن واحد، مادام المشرع يشترط في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن يتم رفعه أمام الجهة مصدرة القرار ذاتها، هذا ما يساهم في إفراغ تلك الضمانة الحقوقية من محتواها، وبحول دون تحقيق العدالة الإدارية¹⁰⁰⁸.

تتجلى أيضا أهم تلك النقائص في إهدار التزام الرد على التظلم الإداري في القرار الضمني، بيد أن الإدارة غالبا ما تتخذ موقفا سلبيا تمتنع بموجبه عن تقديم أي إجابة للطاعن¹⁰⁰⁹ سواء بالقبول أو الرفض رغم إلزامها قانونا بالرد على كافة الطلبات والرسائل والتظلمات التي تودع لديها¹⁰¹⁰، ولا ريب أن هذا التعنت مردّه غياب أي جزاء قانوني يسلط على مثل هذا التصرف¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁷ - تنص المادة 17 /ج من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، مرجع سابق، على : "على كل هيئة عامة أن تنشر للمصلحة العامة، على الأقل سنويا، معلومات أساسية تبتّ بطريقة يسهل الحصول عليها، وتتضمن من دون تحديد:

ج- أي طلب مباشر أو شكاوى متوافرة لأفراد المجتمع تتعلق بقوانين أو بتفسير تطبيق هذه القوانين من قبل تلك الهيئة، يرفق معه ملخص عن عدّة طلبات أو شكاوى أو أعمال مباشرة قام بها أفراد المجتمع وقد سبق واستجابت الهيئة لها. "

¹⁰⁰⁸ - PICARD Elienne, « L'Etat de droit et le juge administratif en France », Acte du colloque international sur : « Tribunaux administratifs et Etat de droit », organisé les 4 - 5 février 1994, Faculté de droit, série « Séminaires et colloques », N° 5, Université Marrakech, Maroc, 1996, p. 118.

¹⁰⁰⁹ - لقد قضت محكمة الاستئناف الفرنسية ب " ليون " رفض طعن قضائي لبلدية محلية يُلتَمَس فيه إلغاء حكم المحكمة الابتدائية الذي يقضي بإلغاء القرار الضمني البلدي المطعون فيه، وأسست المحكمة الاستئنافية حكمها استنادا إلى حق الأشخاص في إبلاغهم ودون تأخير بأسباب القرارات الإدارية الفردية الصادرة في غير صالحهم. انظر: - Arrêts 19LY03350, Cour administrative d'appel de Lyon, 24/06/2021, <https://juricaf.org/>, consulté le 31/08/2021.

¹⁰¹⁰ - المادة 34 من مرسوم رقم 88-131، ينظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

¹⁰¹¹ - تجاوز المشرع المغربي إشكالية القرار الضمني السلبي في المادة 5 من قانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، مرجع سابق، بالنص على: "عندما تلتزم السلطات الإدارية السكوت من خلال القرارات الضمنية السلبية التي تصدرها، يحق للمعني بالأمر تقديم طلب داخل =

يعاب كذلك على إجراء التظلم عدم انطوائه على الأثر المانع الذي يوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، حيث يكون هذا الأخير ساريا ومنتجا لآثاره بصرف النظر عما إذا كان محل طعن إداري أم لا، لأنّ وقف تنفيذ القرار الإداري يعدّ اختصاصا حصريا للقاضي الإداري.

ثانيا: الرقابة المبتورة لهيئات الرقابة الإدارية الخارجية

لم يثن ما تتميز به الرقابة الإدارية الخارجية من سمات ايجابية عن تخلفها عن صون قيم الشفافية، لأنّ هذا الصنف الرقابي تضطلع بممارسته هيئات متخصصة، ومستقلة عن الجهاز الإداري الخاضع للرقابة، لكن تأدية هذا الدور يكون مرهونا بتمتع أجهزة الرقابة الخارجية بسلطات فعلية تخدم طبيعة تدخلاتها، أمّا في إطار وضعيتها القانونية الرهنة فيتعذر تجسيده، بفعل أنّ التصريح الدستوري باختصاص مجلس المحاسبة في تبيين معالم الشفافية ليس سوى شكلية مزيفة (1) مردّها الاهتمام بتضخيم الأجهزة الرقابية دون الجدوى والفعالية على غرار ما يثبتته الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية (2)، وكذا لجان الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية (3).

1. رقابة مجلس المحاسبة على مبدأ الشفافية: مكسب دستوري محدود

تتخصر رقابة مجلس المحاسبة في تقييد اختصاصه بالرقابة اللاحقة للإنفاق العمومي¹⁰¹²، هذه الصلاحية التي عرفت عدّة تعديلات دستورية وقانونية، أرسى بموجبها نظام الاختصاص المزدوج للمجلس¹⁰¹³، كما تقرّر الاعتراف بدوره الفاعل في تطوير قرائن الشفافية في المجال المالي، غير أنّ ما ينبغي إدراكه في هذه المستجدات أنّها مازالت بعيدة عن الارتقاء بمعالم الشفافية المالية، بسبب غياب الفعالية في النتائج الرقابية للمجلس (أ)، وكذا عدم تعميم آلية النشر على أعماله (ب).

=الثلاثين يوما الموالية لانصرام الأجل القانوني للطعن لاطلاعه على أسباب القرار الضمني السالف، وتكون الإدارة حينئذ ملزمة بالرد على الطلب داخل خمسة عشر يوما من تاريخ التوصل بالطلب".

¹⁰¹² - بلودنين أحمد، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري: بين السلطة والحرية، دار هومه، الجزائر، 2016، ص.

113.

¹⁰¹³ - اتخذ النظام التونسي خطوة أكثر مصداقية في حماية المال العام بإفراجه فرعا دستوريا تحت عنوان " القضاء المالي " الذي يتكون من هيئة قضائية مستقلة تدعى " محكمة المحاسبات". الفصل 117 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق.

أ. ضعف آثار رقابة مجلس المحاسبة

يعدّ مجلس المحاسبة " قاضيا للحسابات " يقتصر دوره على مراجعة صحة التسجيلات الحسابية، لكن إن كانت ممارسة هذه الصلاحية تعقد للمجلس سلطات متنوعة من بحث وتقييم وتوقيع الجزاء، إلا أنّ أثر الرقابة التي يباشرها تبقى ذو فعالية نسبية، نظرا لتكليفه كهيئة بحتة للاستقصاء والإخطار، إذ لا تتعدى نتائج رقابته إشعار السلطات المختصة بمعاينة مخالفات مالية¹⁰¹⁴، دون أن تكون له سلطات تعقب هذا التدبير أو ترافقه.

يؤخذ على المشرع في هذا المضمار عدم إسناده للمجلس صلاحيات تمكنه من اتخاذ تدابير آنية كفيلة بحماية الأموال العمومية، كإيقاف المخالفين، لاسيما في حالة اكتشاف مخالفات ذات وصف جزائي، أو إلزامه باسترجاع الأموال المأخوذة بصفة غير قانونية، اقتداءً في ذلك بالمشرع المغربي الذي أقرّ أحكاما ايجابية في مبتغى تجسيد شفافية تدبير المالية العامة، حيث تلتزم السلطات التي يخطرها المجلس الأعلى للحسابات (وزير العدل أو السلطة التأديبية) بإخبار هذا الأخير في بيان معلّل بالتدابير التي اتخذتها¹⁰¹⁵. كما عمل من جهته أيضا المشرع التونسي على إلزام جهات الإشراف على الهياكل الخاضعة لرقابة محكمة المحاسبات بموافاة هذه الأخيرة خلال أجل لا يتعدى 45 يوما بأجوبتها مدعمة بالإثبات اللازم، وكذا تدابير الإصلاح المرتبقة عند الاقتضاء¹⁰¹⁶.

يعاني كذلك مجلس المحاسبة من تهميش حاد لدوره الاستشاري، بيد أنّ تدخلاته بهذه الصفة ما فتئت تشهد تراجعاً قانونياً واستتكاماً عملياً متواترين. فمن الناحية القانونية، ضيق التعديل الدستوري الأخير من الجهات التي يرفع إليها المجلس تقاريره السنوية، بإعادة حصرها في رئيس

¹⁰¹⁴ - المواد 24-27، 96/2، 73، 27 مكرر من أمر رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

¹⁰¹⁵ - المادة 111 من قانون رقم 99-62 الصادر في تنفيذ الظهير الشريف رقم 124-02، ج. ر. م. م. عدد 5030، صادر في 30 جوان 2002، المتعلق بمدونة المحاكم المالية، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 19-39 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.20، مؤرخ في 6 مارس 2020، ج. ر. م. م. عدد 6866، صادر في 19 مارس 2020.

¹⁰¹⁶ - الفصل 151 من قانون أساسي عدد 41 لسنة 2019، مؤرخ في 30 أبريل 2019، يتعلق بمحكمة المحاسبات، ر. ج. ت. عدد 39، صادر في 14 ماي 2019.

الجمهورية وحده¹⁰¹⁷، بعدما وسّعها المؤسس الدستوري في تعديل 2016 لتشمل كل من رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول¹⁰¹⁸، ضف إلى أنه يعاب على المشرع عدم تضمينه التقارير المرسلة الإجراءات والعقوبات المتخذة حيال المخالفين، ناهيك على أنه لم يبيّن موقف البرلمان من تقارير المجلس.

أمّا من الناحية العملية، تثبت الممارسة تجاهل الدور الاستشاري للمجلس، حيث نادرا ما يتم اللجوء إليه لأخذ رأيه حول المسائل ذات الأهمية الوطنية أو مشاريع قوانين المالية، عطا على غياب الجدية في الاعتداد بالملاحظات والتوجيهات التي يبديها المجلس في تقاريره.

فضلا عمّا سبق، لم يتسم الامتياز الوحيد لمجلس المحاسبة في إقرار المسؤولية المالية للمخالفين بالصرامة اللازمة لتدعيم رقابته، فمن جهة، قيّد المشرع الغرامات المالية التي يوقعها المجلس بحدّ أقصى¹⁰¹⁹، ومهما يكن يُخشى من هذا التحديد ضآلة مقدار الغرامة مقارنة بحجم المخالفة المرتكبة¹⁰²⁰. ومن جهة أخرى، لا يمكن للمجلس إصدار العقوبات المالية التي تدخل في اختصاصه بعد انقضاء أجل 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ¹⁰²¹.

ب. نشر أعمال مجلس المحاسبة: بين القصور الإجرائي والموضوعي

جاء تدبير نشر أعمال مجلس المحاسبة مبتورا من الناحيتين الإجرائية والموضوعية، بيد أنّ القانون الوطني قصر إجراء النشر على التقارير السنوية التي يحيلها المجلس إلى رئيس

1017 - المادة 199 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

1018 - كان من الأجدر أن يضيف المؤسس الدستوري هيئات مكافحة الفساد، لتحقيق التكامل في استراتيجية ترشيد التسيير العمومي ومكافحة الفساد.

1019 - المادتان 89، 91 من أمر رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

1020 - كان المشرع المغربي أكثر تفصيلا في تحديد مقدار الغرامة، لأنّه عمد إلى مراعاة درجة جسامة الخطأ، وكذا الحد الأدنى في حسابها، إذ نص في المادة 66 من قانون رقم 99-62، المتعلق بمدونة المحاكم المالية، مرجع سابق، على: "يحكم المجلس ... بغرامة يحدد مبلغها حسب خطورة وتكرار المخالفة على ألا يقل هذا المبلغ عن ألف درهم عن كل مخالفة ومن غير أن يتجاوز مجموع مبلغ الغرامة أجرته السنوية الصافية...".

1021 - المادة 90 من أمر رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

الجمهورية¹⁰²²، دون استغراقه لكافة أعمال المجلس كالقرارات والأحكام التي يصدرها، على عكس المؤسس الدستوري المغربي الذي صرّح بما يلي: " ينشر المجلس الأعلى للحسابات جميع أعماله بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية"¹⁰²³. فضلا عن إجازة المشرع المغربي لرئيس المجلس الأعلى للحسابات بعد استشارة هيئة الغرف مجتمعة أن يأمر بنشر كليا أو جزئيا القرارات التي يصدرها المجلس والأحكام التي تصدرها المجالس الجهوية بمجرد أن تكتسي طابعا نهائيا¹⁰²⁴، وكذا المشرع التونسي الذي نص على نشر محكمة المحاسبات للأحكام الصادرة عنها بالإدانة فور اكتسابها الطابع البات في الموقع الإلكتروني الخاص بها¹⁰²⁵.

يشار أيضا إلى أنّ مبدأ النشر الجزئي المكرس في القانون الجزائري لم تكتمل معالمه بما يحقق شفافية نشاط مجلس المحاسبة، ففي إطار التعديل الدستوري الأخير تم إناطة صلاحية النشر لرئيس المجلس ذاته، لكن في ظل عدم صدور القانون العضوي المنظم لعمل المجلس، يبقى الإطار القانوني للنشر يساوره الغموض، من حيث مدى تقييده بمدة محددة، وسائل النشر، والجزاء المترتب عن تخلفه.

2. رقابة المفتشية العامة للمالية: رقابة كلاسيكية غير زجرية

يثبت الاستقراء القانوني والتحليل الواقعي للدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية المساهمة القاصرة لهذه الهيئة في حماية مقتضيات الشفافية، إذ لا يكفي الاستدلال على ذلك بمحدودية نشاط المفتشية الذي يكون وفق برنامج سنوي مسطر مسبقا كأصل عام، هذا ما يستبعد تحركها من تلقاء نفسها، الأمر الذي يحدّ من قدرتها على تغطية كافة التجاوزات الممكنة، إنّما يرجع أساس ضعف أدائها الرقابي إلى عدم تحيين نظامها القانوني بما يوائم متطلبات التدبير المالي الشفاف، فالمفتشية لاتزال توضع تحت سلطة وزير المالية، والتقارير التي تحرّرها ترسلها فقط إلى الوزير الوصي

¹⁰²² - يؤخذ أيضا تلك التقارير السنوية أنّها غير كافية، بل لابد من تقديم تقارير أخرى كلما اقتضت الضرورة. بلودين أحمد، المرجع السابق، ص. 87.

¹⁰²³ - المادة 3/148 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، مرجع سابق.

¹⁰²⁴ - المادة 113 من قانون رقم 99-62، المتعلق بمدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

¹⁰²⁵ - الفصل 116 من قانون أساسي عدد 41 لسنة 2019، يتعلق بمحكمة المحاسبات، مرجع سابق.

عليها وإلى السلطة السلمية أو الوصية على الهيئة الخاضعة للرقابة دون النص على نشرها¹⁰²⁶، ولا يمتد إجراء إحالة تلك التقارير إلى السلطات العليا في الدولة كرئيس الجمهورية، الوزير الأول، والسلطة التشريعية، هذا من جهة.

من جهة أخرى، يلاحظ انعدام أي علاقة قانونية تجمع المفتشية العامة وهيئات مكافحة الفساد، أو بينها وبين مجلس المحاسبة باعتباره مؤسسة دستورية مختصة في ترقية شفافية الأموال العمومية، فبعدما كانت المفتشية ترفع تقاريرها إلى المجلس المذكور بموجب أحكام المرسوم رقم 53-80، عدلت السلطة التنظيمية عن الإشارة إلى مثل هذا الإجراء في المرسوم التنفيذي الساري المفعول حالياً.

يضاف إلى ما تقدم انتفاء البعد الجزري في رقابة المفتشية العامة للمالية، إذ لا تنطوي على أي إجراء ردعي يتم اتخاذه عند الوقوف على أخطاء أو إهمال أو فساد في التسيير المالي¹⁰²⁷، فهي مجرد هيئة معاينة لا تتجاوز نتائج رقابتها تحرير محضر قصور يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية، أو تتولى مهمة الإعلام الفوري لهذه الأخيرة في حالة وجود ضرر جسيم¹⁰²⁸، وعدا ذلك، لا تمتلك المفتشية أية صلاحية قمعية كالتأشير، إيقاف المعني، أو إحالة الملف إلى العدالة في الوقائع ذات الطابع الجزائي¹⁰²⁹.

3. إقران الرقابة الخارجية للصفقات العمومية بإجراء التفاوضي

تتوج رقابة اللجان الخارجية للصفقات العمومية إما بمقرر منح التأشير، أو رفضها في حالة معاينة اللجنة مخالفة للمبادئ التي تحكم إبرام الصفقات العمومية.

إنّ قرار الرفض الصادر عن اللجان الخارجية لا يؤدي الغاية المنشودة منه، طالما أنّ السلطة التنظيمية أجازت للأمر بالصرف تجاوزه بمقرر معطل، على أن يرسل نسخة من مقرر

¹⁰²⁶ - المواد 22-26 من مرسوم تنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

¹⁰²⁷ - قادري نسيم، المرجع السابق، ص. 166.

¹⁰²⁸ - المادتان 7، 9 من مرسوم تنفيذي رقم 08-272، يحدّد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

¹⁰²⁹ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص. 542.

التجاوز إلى مجلس المحاسبة ووزير المالية¹⁰³⁰، وكذا لجنة الصفقات المختصة، وقد دعم تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام هذا الامتياز بمنحه مهلة معتبرة لاتخاذها والمقدرة ب 90 يوما من تاريخ تبليغ رفض التأشير¹⁰³¹.

لا يخفى أيضا الأداء المريب لهيئات الرقابة الخارجية في مجال الطعن الإداري، بفعل تشديد المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على حضور ممثلي المصلحة المتعاقدة بانتظام للفصل في الطعون بصوت استشاري، مع اضطلاع مسؤول المصلحة المتعاقدة بصلاحيات تعيين عضو مستخلف لرئيس اللجنة إذا حصل مانع لهذا الأخير يحول دون حضوره¹⁰³²، وبالتالي جّل هذه التدخلات قد تسبب في التأثير على قناعة اللجان الرقابية بخصوص شفافية قرارها، كما يعاب على السلطة التنظيمية عدم توضيحها مدى إلزامية القرارات الصادرة عن هذه اللجان بشأن التظلمات الإدارية المقدمة من قبل المتعهدين¹⁰³³.

الفرع الثاني:

عقبات الرقابة القضائية في حماية مبدأ الشفافية

يعدّ إخضاع الإدارة لمحك الرقابة القضائية الضامن الأسمى لكفالة الحقوق والحريات الأساسية، بحكم ما ينفرد به القضاء من سلطات مميزة تؤهله لإصدار العقوبات وجبر الأضرار. إنّ هذه التوطئة لا تجزم جدارة الرقابة القضائية في حماية أطر الشفافية، نظرا لتعدد مظاهر القصور التي تغطي على الحماية القضائية لذات المبدأ في القانون الوطني، فمنها ما يتعلق بالأسس العامة لأنظمة رقابة القضاء، من حيث استبعاد التحرك التلقائي للقاضي الذي لا يسوغ له مباشرة سلطاته إلاّ بناء على شكوى من أصحاب الصفة والمصلحة، ومنها ما يثار بشأن حدود نطاق اختصاصه الرقابي في المجالين الإداري (أولا) والجنائي (ثانيا).

¹⁰³⁰ - يجب عدم إغفال إيجابيات ذلك التجاوز، كونه يساهم في نفاذ العرقلة التي كانت تسببها وزارة المالية.

¹⁰³¹ - المواد 200-202 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

¹⁰³² - المادة 176 من المرجع نفسه.

¹⁰³³ - قادري نسيم، المرجع السابق، ص. 129.

أولاً: اتساع ظاهري لسلطات القاضي الإداري في كفالة مبدأ الشفافية

يصطدم الدور المحوري للقاضي الإداري في مواجهة الإدارة والتحري عن مدى التزامها بمقومات التدبير العمومي الشفاف مع مجموعة من العراقيل التي يطرحها النظام القانوني لمبدأ الشفافية في القانون الجزائري، بيد أن مختلف أطره الحقوقية المعترف بها قانوناً تم تقصيرها على شخص " المواطن "، الأمر الذي يحرم باقي الأشخاص من الاستفادة من هذا النوع من الحماية لانعدام الصفة فيهم، ضف إلى أن المجال التقديري الواسع والمرن لفكرة الشفافية يحول إشكالا عارضا لتدخل القاضي في تكييف مواقف الإدارة، سيما أمام تقييدها بموجبات السرية الإدارية الفضفاضة، لأنه في هذه الحالة سيكتفي بالحد الأدنى من الرقابة¹⁰³⁴.

أما جانب الهامش الرقابي الذي يطمح من خلاله مساهمة القاضي الإداري في صون مناظير الشفافية فيعدّ منقوصاً دوراً (1) وامتيازاً (2).

1. قصور آليات تدخل القاضي الإداري لضمان مبدأ الشفافية

لا تعكس الصلاحيات المتباينة للقاضي الإداري حماية حقيقية لأطر الشفافية الإدارية، طالما أنّ المشرع الجزائري لم يفرد حماية قضائية شاملة لكلّ قرائن الشفافية، فالخصوصيات التي تتميز بها هذه الأخيرة جعل من القواعد العامة غير مواتية لحفظ جوهرها، مثلما هو الوضع بالنسبة لدعوى الإلغاء (أ) ودعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية (ب)، بالتضافر مع التأطير الجامد للاستعجالي قبل التعاقد (ج) والتكريس المحتشم لاستعجال الحريات (د).

أ. دعوى الإلغاء: آلية قضائية غير كافية لحماية أطر الشفافية

يستهل قصور دور القاضي الإداري في إضفاء القدر الكافي من الحماية على الامتيازات الحقوقية المنبثقة عن مبدأ الشفافية بموجب دعوى الإلغاء، في ضالة سلطاته التي تنحصر فقط في إلغاء القرار الإداري غير المشروع، من غير تمتعه بصلاحيات أخرى كمحاسبة الإدارة عن تماطلها في تقديم المعلومة.

¹⁰³⁴ -SAYAH Jamil, Op Cit, p. 233.

- إلى جانب هذا، تعترض دعوى الإلغاء عوائق أخرى ذاتية ترتبط بخصوصية نطاقها (أ.1) وعمومية قواعدها الإجرائية (أ.2)، والتي تحدّ من فعاليتها في تأمين مقتضيات الشفافية.

أ.1. عدم احتواء دعوى الإلغاء لكافة أطر الشفافية

تتبري محدودية نطاق دعوى الإلغاء في احتوائها فقط التصرفات القانونية للإدارة والمحصورة في القرارات الإدارية¹⁰³⁵، دون شموليتها لباقي الأعمال الإدارية، هذا ما يخلف الدور المبتور لهذه الآلية في حماية مبدأ الشفافية، لأنّ أطر الشفافية متعددة ولا تكون مقرونة جُلّها بقرار إداري، باستثناء حق النفاذ إلى المعلومة، وإجراء التسبيب. أمّا القرائن الأخرى من قبيل مبدأ المشاركة وتدابير الاستقبال والتوجيه، فلا تستوفي على قرار إداري.

أ.2. عدم تناسب القواعد العامة لدعوى الإلغاء ومرونة أطر الشفافية

لم يفرد القانون الجزائري دعوى الإلغاء المرفوعة لحماية الأطر الحقوقية لمبدأ الشفافية بإجراءات خاصة، فقد أحال إلى القواعد العامة المطبقة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هذه الأخيرة التي يسجل عليها المبالغة في تضخيم شكلياتها¹⁰³⁶ بما لا يوائم خاصية المرونة التي تتميز بها مقومات الشفافية.

بالغ المشرع في تعقيد إجراءات رفع دعوى الإلغاء بدءا بوجوبية التمثيل بمحامي بالنسبة لغير الأشخاص التابعين للدولة¹⁰³⁷، ويصطدم هذا الشرط مع المبادئ الدستورية التي يقوم عليها القضاء، من مساواة الكل أمامه وسيادته فوق الجميع¹⁰³⁸. كما يشكل نص المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي يفرض شرط إرفاق العريضة بالقرار محل الطعن قييدا غير منطقي ينافي قيمة التقاضي كحق، لاسيما أنّ المشرع حاول التخفيف من حدّته بأحكام غامضة،

¹⁰³⁵ للتفصيل في شروط القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء. راجع: عدوّ عبد القادر، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، درا هومة، الجزائر، 2014، ص ص. 108-116.

¹⁰³⁶ - كمون حسين، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018، ص ص. 97-113.

¹⁰³⁷ - المواد 817-828 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

¹⁰³⁸ - بوضياف عمار، المرجع في المنازعات الإدارية: الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسر، 2013، ص. 288.

حيث يجيز إمكانية إسقاط هذا الشرط في حالة ثبوت مانع مبرر، ويبقى تبرير هذا المانع رهن تقدير لسلطة القاضي.

يظهر كذلك عدم تناسب الإجراءات القانونية العامة لدعوى الإلغاء مع الحقوق المتصلة بمبدأ الشفافية في إجراء الميعاد، إذ يتميز الميعاد العام لهذه الدعوى بطول مدته، وكان حريا تخصيص أجل مغاير للطعن القضائي بإلغاء القرارات المتعلقة بتدابير الشفافية، وهو ما لم يأخذه المشرع الجزائري في الحسبان على مستوى النصوص المرجعية المنظمة لقرائن الشفافية. مخالفة في ذلك للقوانين المقارنة، حيث رصد المشرع المغربي أجل 60 يوما للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة في قرار رفض طلب النفاذ إلى المعلومات¹⁰³⁹، بينما قلّصه المشرع التونسي إلى مدة 20 يوما إذا كان الطعن أمام هيئة النفاذ إلى المعلومة¹⁰⁴⁰، وهو نفس الميعاد (30 يوما) الذي أخذ به المشرع الأردني لتحريك الدعوى أمام محكمة العدل العليا ضد قرار رفض طلب المعلومات¹⁰⁴¹.

ب. فعالية نسبية لإجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية

يعتبر وقف التنفيذ وسيلة قضائية ناجعة في التصدي لمبدأ النفاذ المباشر الذي يقوم عليه القرار الإداري، وما قد ينجم عنه من ضياع حقوق الأشخاص على نحو يصعب تداركه، لكن تحليل النظام القانوني لوقف التنفيذ في القانون الجزائري يثبت الفعالية المحدودة لهذا الامتياز الحقوقي، بيد انعقاد الاختصاص التقديري للقاضي في قبوله، لاسيما أنّ المشرع قيده بشروط قانونية مبهمّة من قبيل " تحقق ظرف الاستعجال "، " جدية الأسباب "، " شرط الضرر الذي يصعب تداركه "، وتزداد صرامة الإجراءات القانونية الواجب اتباعها لطلب وقف التنفيذ في اشتراط المشرع تقديمه بموجب دعوى مستقلة أمام قاضي الموضوع، وحتى أمام القاضي الاستعجالي يجب إرفاق عريضة وقف التنفيذ بنسخة من عريضة دعوى الموضوع تحت طائلة عدم القبول¹⁰⁴².

¹⁰³⁹ - المادة 27 من قانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، مرجع سابق.

¹⁰⁴⁰ - الفصل 30، 31 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق.

¹⁰⁴¹ - المادة 17 من قانون رقم (47) لضمان حق الحصول على المعلومات، مرجع سابق.

¹⁰⁴² - المادتان 1/834، 926 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

يعاب أيضا على المشرع أنه لم يلزم القاضي بآجال محددة للبت في طلب وقف التنفيذ واكتفى فقط بإلزامه أن يحقق " بطريقة عاجلة "، على أن يتم التبليغ الرسمي للأمر بالوقف خلال 24 ساعة¹⁰⁴³.

تعود أهم مظاهر ضعف فعالية إجراء وقف التنفيذ في إقرار إمكانية استئنافه أمام مجلس الدولة خلال أجل 15 يوما من تاريخ التبليغ¹⁰⁴⁴، مع إجازة رفعه لأسباب مميعة كالإضرار بالمصلحة العامة¹⁰⁴⁵.

ج. عدم تفعيل الدعوى الاستعجالية قبل التعاقدية

بالرغم من أن جوهر أهداف الدعوى الاستعجالية قبل التعاقدية يركز تحديدا وحصرا على حماية مبادئ العلنية والمنافسة، إلا أن دورها في تأمين شفافية إبرام العقود الإدارية يسجل عليه قصورا مستساغا من عدة نواحي¹⁰⁴⁶، حيث ينوّه بداية إلى أن نص تشريعي واحد ليس وافيا لاحتواء كافة أطر الشفافية التي تتعدد على مستوى مرحلة الإبرام، كما أن استقراء أحكام المادة 946 من القانون رقم 08-09 يبدي إضعاف فعالية الدعوى الاستعجالية قبل التعاقدية حتى في ضمان قواعد الإشهار والمنافسة، وذلك تأسيسا على حصر سلطات القاضي الإداري في إطار هذه الدعوى نطاقا وحكما. فمن ناحية النطاق، يلاحظ أن المادة 946 السالفة الذكر حصرت تدخلات القاضي في حدود البحث فقط عن مدى الإخلال بقواعد الإشهار والمنافسة.

1043 - المادة 835 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

1044 - المادة 3/837 من المرجع نفسه.

1045 - المادة 911 من المرجع نفسه تنص على: " يجوز لمجلس الدولة، إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ الأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالا، إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وذلك إلى غاية الفصل في موضوع الاستئناف."

1046 - يؤخذ على نص المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حصرها الاختصاص القضائي في المحكمة الإدارية دون مجلس الدولة، الأمر الذي يثير التساؤل عن مدى إمكانية تحريك الدعوى الاستعجالية قبل التعاقدية ضد العقود الإدارية المركزية، ضف إلى أن ذات النص التشريعي خول للوالي باعتباره ممثلا للدولة على مستوى الولاية تحريك هذه الدعوى لصيانة شفافية الصفقات المحلية في غياب الأطر القانونية التي يعتمد عليها الوالي للعلم بالمخالفات الجارية، كما أن هذا الحصر يعكس تجاهل المشرع وجوب ضمان شفافية الصفقة المركزية. بزاحي سلوى، المرجع السابق، ص.46.

أما من ناحية الأحكام التي يصدرها القاضي، فقد اعترفت له المادة السالفة الذكر بسلطات ضئيلة وهزيلة مقارنة بالصلاحيات التي جُرد منها القاضي، فليس له إصدار أحكام أخرى تقضي بإلغاء القرارات المتعلقة بإبرام العقد وإبطال الشروط المتنافية ومقتضيات الإشهار والمنافسة¹⁰⁴⁷.

ناهيك عن هذا، لم ترق آلية الغرامة التهديدية إلى أداة إكراه فعّالة، بالنظر إلى طابعها الجوازي، وغموض تكريسها القانوني، حيث لم يوضح المشرع موقف القاضي في حالة امتناع المخالف عن الالتزام بأوامره رغم توقيع الغرامة¹⁰⁴⁸.

تغاضى كذلك المشرع الجزائري إحاطة الدعوى الاستعجالية قبل التعاقدية بالضمانات المعترف بها أمام القضاء الاستعجالي، مسaire للمشرع الفرنسي الذي خصّ هذه الدعوى بإجراءات معينة، كمبدأ الوجاهية، تبادل المذكرات بين أطراف الدعوى، وإبداء الملاحظات الشفهية في الجلسات العلنية¹⁰⁴⁹.

يؤخذ أيضا على المشرع إغفاله حصر حالات أخرى قد تشكل مساسا بمبادئ الإشهار والمنافسة، تظهر في مراحل سابقة على الإعلان، فهل يجوز مثلا رفع دعوى استعجالية على أساس أنّ دفتر الشروط المفروض على المترشحين الذي تم إعداده قبل الإعلان يتضمن مخالفات لمبدأ المنافسة؟¹⁰⁵⁰.

د. محدودية القضاء الاستعجالي في حماية الحريات الأساسية

إنّ تأهيل القاضي الإداري الاستعجالي لاتخاذ ما يراه مناسبا من تدابير مؤقتة للحفاظ على الحريات الأساسية يشكل مكنة قانونية نوعية لترقية الحماية القضائية للحريات الأساسية، بما فيها الحريات المنبثقة عن مبدأ الشفافية، لكن استحداث هذه الصلاحية لا يثني من تقييم أساسها القانوني المتمثل في نص المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي لم يكن في

¹⁰⁴⁷ - حلّمي منال، تنظيم الصفقات العمومية و ضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة دكتوراه الطور الثالث، تخصص تحولات الدولة، شعبة الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2017، ص. 173.

¹⁰⁴⁸ - تياب نادية، المرجع السابق، ص. 290.

¹⁰⁴⁹ - بزاحي سلوى، المرجع السابق، ص. 45.

¹⁰⁵⁰ - تياب نادية، المرجع السابق، ص. 269.

منأى عن بعض الانتقادات السلبية المتعلقة خصوصا بغياب الدقة في ضبط الشروط التي يقوم عليها استعجال الحريات، فكّلها مفاهيم فضفاضة على غرار "ظروف الاستعجال القائمة" و"انتهاك خطير وغير مشروع"¹⁰⁵¹، وبهذا تتسع سلطة القاضي الإداري في تقدير هذا الشرط، إضافة إلى إطلاق سلطته في الأمر بالتدابير المؤقتة المناسبة، أي أنه غير ملزم باتخاذها بمجرد توافر الشروط المطلوبة، والأكثر من هذا، أنه يجوز له بطلب من كل ذي مصلحة أن يعدّل التدابير المأمور بها في أي وقت، أو أن يضع حدا لها¹⁰⁵².

فالمشرع لم يقيد القاضي الإداري في استعجال الحريات سوى بآجال الفصل المقدرة ب 48 ساعة، ورغم تقليص هذا الميعاد، إلا أنه يبقى غير كافيا لتكييف ظروف هذا النوع من الاستعجال، كما أنه لا يتناسب مع الطابع الوجيهي والتشكيلة الجماعية المعمول بهما في القضاء الاستعجالي¹⁰⁵³.

2. ضعف امتيازات القاضي الإداري

تعرف السلطات الممنوحة للقاضي الإداري في مواجهة الإدارة ضعفا في مقابل المركز الممتاز الذي تتفوق به هذه الأخيرة تحت ذريعة تحقيق الصالح العام، وكذا بفعل إحاطة هذه الأخيرة بامتيازات استثنائية تحصنها من وسائل التنفيذ الجبري¹⁰⁵⁴.

لا يزال الاعتراف القانوني الصريح في توجيه أوامر تنفيذية للإدارة خطوة قاصرة في ضمان مسعى تنفيذ الأحكام القضائية، بيد أن المشرع لم يجعل سلطة الأمر تلقائية، إنما مشروطة بتقديم

¹⁰⁵¹ - للتفصيل حول كفاءات تقدير هذه الحالات من طرف مجلس الدولة الفرنسي، راجع: لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص ص. 363-368.

¹⁰⁵² - المادة 922 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

¹⁰⁵³ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 309.

¹⁰⁵⁴ - انظر: - المادتان 636، 637 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

- المادة 689 من أمر رقم 75-58، يتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

- المادة 4 من قانون رقم 90-30، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملك الوطنية، ج. ر. ج. ج عدد 52، صادر في 2 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بقانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج. ر. ج. ج عدد 44، صادر في 3 أوت 2008.

طلب، علاوة على غموض التأطير التشريعي لهذه السلطة، حيث لم يميّز المشرع بين حالة الاختصاص التقديري للإدارة قبل رفض تنفيذها الحكم الأصلي القاضي بالإلغاء، وبين حالة الاختصاص المقيد بعد رفض تنفيذ الحكم الأصلي والذي لم يتضمن أمرا بالإجراءات التنفيذية اللازمة للحكم¹⁰⁵⁵.

يظهر كذلك عدم تفعيل سلطة توجيه الأوامر، من خلال الاكتفاء بتكليف رؤساء المحاكم الإدارية بتوجيه تقرير سنوي إلى مجلس الدولة حول صعوبات التنفيذ¹⁰⁵⁶، خلافا للمشرع الفرنسي الذي استحدث " قسم التقرير والدراسات " كهيئة متخصصة في متابعة تنفيذ الأحكام القضائية من خلال حثها الإدارة على الالتزام بأحكام القضاء، دون أن يكون لها صلاحية معاقبتها، وفي حالة فشل مساعيها، يمكن لها رفع تقرير إلى رئيس الجمهورية، ويتم نشره في الجريدة الرسمية¹⁰⁵⁷.

أما الغرامة التهديدية فلا تعد سوى آلية رمزية لإكراه الإدارة، لأنّ المشرع لم يعتمد على الصرامة الواجبة التي ترغم الإدارة على الانصياع للحكم القضائي الصادر ضدها، ويؤسّس ذلك على عدم اعتبار الغرامة التهديدية من النظام العام¹⁰⁵⁸، إذ تقتزن بوجود تقديم طلب يخضع قبوله للسلطة التقديرية للقاضي، وفي حالة الحكم بها فإنّ هذا الحكم لا يحوز الحجية المطلقة استنادا إلى المادة 984 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص: " يجوز للجهة القضائية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغاؤها عند الضرورة". ولا خلاف أنّ المفهوم الواسع لمصطلح "الضرورة" سيفسح مجال الإلغاء والتخفيف¹⁰⁵⁹.

¹⁰⁵⁵ - لعلونة سليمان، " تفعيل سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة العامة من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09"، مجلة بحوث، عدد 9، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص. 226، 227.

¹⁰⁵⁶ - المادة 989 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

¹⁰⁵⁷ - R 921-8, R 921-1, R 931-1 du code de justice administrative, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 02/06/2021.

¹⁰⁵⁸ - كمون حسين، المرجع السابق، ص. 272.

¹⁰⁵⁹ - يجب التنويه أنّ المشرع لم يصرّح بشرط تقديم طلب بشأن الغرامة التهديدية، إنّما يستنبط ذلك من خلال ربط توقيعها بوجود أمر تنفيذي، وهذا الأخير لا يسوغ تقريره بدون طلب. زيد الخيل توفيق، أحكام القاضي الإداري: بين امتناع الإدارة عن التنفيذ واحترام حجية الشيء المقضي فيه، أطروحة دكتوراه تخصص قانون الجماعات الإقليمية، قسم القانون العام، فرع الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد بجاية، 2019، ص. 260.

ثانيا: رقابة القاضي الجنائي على جرائم الشفافية: بين التغيب والتخفيف

لم يلتزم المشرع الوطني بإقرار أحكام جزائية صارمة في تجريمه للخروقات المنافية لمستلزمات الشفافية، بدليل عدم اعتباره المساس بحق النفاذ إلى المعلومة فعلا مجرما (1)، وكذا قيامه بتجنيح جرائم الفساد ذات الصلة بمبدأ الشفافية (2)، في ظلّ تعقيد المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ أحكام القضاء (3)، والتعثر في الإلمام بجميع السلوكيات الفاسدة في المجال الانتخابي (4).

1. عدم تجريم الاعتداء على حق النفاذ إلى المعلومة

تغاضى المشرع الجزائري عن إقرار قواعد جزائية خاصة يترتب بموجبها الجزاء الجنائي الذي يسّط على مخالفتي مقتضيات حق النفاذ إلى المعلومة¹⁰⁶⁰، فرغم الارتقاء به إلى حق دستوري، إلاّ أنّه لا يستفيد من حماية جنائية منفردة، سوى ما نصت عليه أحكام المرسوم رقم 88-131 والتي تغطي كافة تدابير تحسين علاقة الإدارة بالمواطن¹⁰⁶¹، مع الإشارة إلى أنّها تحيل إلى القواعد العامة المطبقة -خصوصا- في قانون العقوبات، وباستقراء نصوص هذا التشريع يتضح انعدام مسؤولية جنائية ضد مرتكبي مخالفات حق النفاذ إلى المعلومة¹⁰⁶².

خلافًا لهذا الموقف، يقضي المشرع التونسي بمعاقبة كل من يتعمد تعطيل حق النفاذ إلى المعلومة بغرامة من 500 إلى 5000 دينار، فضلا عن تطبيق أحكام الفصل 163 من المجلة

¹⁰⁶⁰ - خالف المشرع بذلك القواعد الدولية لتأطير حق النفاذ، أهمها المادة 49 من قانون نموذجي حول حرية الاطلاع على المعلومات، المرجع السابق، التي تنص: " (1) يعدّ جرما جزائيا القيام عمدا: أ- بالاعتراض على الحصول على أية وثيقة خلافا للقسم الثاني من هذا القانون. ب- بالاعتراض على عمل الهيئة العامة بموجب القسم الثالث من هذا القانون. ج- بالتدخل في أعمال المفوض. د- أو بإتلاف وثائق من قبل سلطة غير مشروعة. (2) إنّ كل من ارتكب جرما وفقا للفقرة الأولى، يعدّ مسؤولا قانونا بحكم عاجل لدفع غرامة و /أو السجن مدة أقصاها سنتين" ¹⁰⁶¹ - المادة 40 من مرسوم رقم 88-131، ينظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق. ¹⁰⁶² - بدلا من ذلك جرّم المشرع كل موظف يسلم وثائق بدون وجه حق. المادة 223 من أمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

الجزائية¹⁰⁶³ على كل من يتعمد إتلاف المعلومات بصفة غير قانونية أو أجبر شخص آخر على ذلك¹⁰⁶⁴.

2. تشديد صوري في المسؤولية الجزائية لجرائم الفساد

تعثرت مبادرة المشرع الجزائري القائمة على إعادة تأطير جرائم الفساد في قانون خاص ومستقل عن التشريع العقابي، كونه تراجع عن تكييف أغلب جرائم الفساد التي تمسّ بمبدأ الشفافية من جنايات إلى جنح مشددة¹⁰⁶⁵، دون مراعاة بعض الضوابط المفروضة في هذا النوع من الجرائم.

لا يمكن إنكار الإيجابيات التي قد ينطوي عليها هذا التغيير، وذلك بالنظر إلى صرامة العقوبات المقررة في تلك الجنح، لكن كما هو معلوم أنّ قاضي الجنح له سلطة تقديرية في تخفيف العقوبات إلى حدّ إيقاف تنفيذها، وبالتالي في حالة عدم نزاهة القاضي أو بضغط من ذوي النفوذ قد يفلت مرتكبوا تلك الجرائم من العقاب¹⁰⁶⁶.

لا تقوت الإشارة في هذا الإطار إلى تقييد سلطة القاضي الجزائي في متابعة شاغلي المناصب العليا - كنواب البرلمان - المشمولين بالحصانة القضائية، فرغم أنّ المشرع في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نصّ على تشديد المسؤولية الجنائية لبعض موظفي الدولة بحكم وظائفهم¹⁰⁶⁷، إلاّ أنّه لم يرفع الغموض والتعقيد عن إجراءات رفع الحصانة في قوانين أخرى¹⁰⁶⁸.

¹⁰⁶³ - أمر علي بتاريخ 9 جويلية 1913، يتعلق بإصدار المجلة الجنائية، ر. ر. ج. ت عدد 79، صادر في 1 أكتوبر 1919، الفصل 163 منه يحيل إلى العقوبات المحددة في الفصل 162 الذي ينص: « يعاقب بالسجن مدة عام وبخطية قدرها مائة وعشرون دينارا كل من يتلف أو يفسد أو يهدم أو يعيب أو يشوّه بكيفية لا يزول أثرها الهياكل أو غير ذلك من الأشياء المعدّة للمصلحة أو للزينة العامة، وقع تشييدها من قبل السلطة العمومية أو بإذن منها، والمباني العتيقة والأعمدة وأجزاء الأبنية المتّصلة بها المعدّة لزينتها والفسيفساء والكتابات المنقوشة والنحائت. والمحاولة موجبة للعقاب ».

¹⁰⁶⁴ - راجع: الفصل 57 من قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، مرجع سابق.

¹⁰⁶⁵ - زوز زولبخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، دار الراية، عمان، 2016، ص. 305.

¹⁰⁶⁶ - قادري نسيمة، المرجع السابق، ص. 280.

¹⁰⁶⁷ - المادة 48 من قانون رقم 06-01، يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

¹⁰⁶⁸ - المواد 573-581 من أمر رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق.

وفي جميع الظروف يعدّ اشتراط توافر القصد الجنائي كركن معنوي لازم لقيام جرائم الفساد عائقاً أمام إدانة العديد من السلوكيات الفسادة بفعل صعوبة إثباته.

3. المسؤولية الجزائية المخفّفة للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي

إنّ تكيف فعل امتناع الموظف عن تنفيذ أحكام القضاء كجريمة مُرتّبة للمسؤولية الجزائية بمقتضى قانون العقوبات ليس قرينة قاطعة على كفالة الالتزام بتطبيق منطوق الحكم القضائي، وهذا بالنظر إلى قصور تأطيرها القانوني وكذا إشكالات جانبها العملي¹⁰⁶⁹.

اعتبر المشرع الجزائري الجريمة المذكورة أعلاه جريمة عمدية تقتضي توافر القصد الجنائي لاكتمال أركانها، وهو العنصر الذي يصعب إثباته أمام تعدّد الأسباب غير الإرادية التي يمكن للموظف أن يبزرّ على أساسها موقفه السلبي من التنفيذ، كحالة الضرورة، الحفاظ على النظام العام والمصلحة العمومية، طاعة الأوامر الرئاسية، وقد يؤسّس الامتناع عن التنفيذ لوجود إشكالات تتعلق بالتنفيذ العيني، نظراً لاستحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه سابقاً، كما من الممكن أن يكون عدم التنفيذ مردّه مضمون الحكم القضائي الذي يكتنفه الغموض والإبهام¹⁰⁷⁰.

يؤخذ على المشرع أيضاً عدم تناسب الجزاءات المقررة في المادة 138 مكرر من قانون العقوبات مع حجم وطبيعة الفعل المرتكب، إذ كان حريّاً به أن يقرنها بعقوبة العزل، هذه العقوبة التي أقرّها المرسوم رقم 88-131 ضد كل خطأ شخصي للموظف يعترض بموجبه سبل تحسين علاقات الإدارة بالمواطن، كما هو الحال بالنسبة للامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، إلّا أنّ إدراج هذا الجزاء ضمن نص عقابي وبوجه التحديد "المادة 138 مكرر" كان سيشكل ضماناً أكبر في مواجهة الموظف، لإمكانية تحديد نص المادة المجرم على سبيل البيان لا العمومية¹⁰⁷¹.

¹⁰⁶⁹ - من بين أهم الإشكالات التي تحول دون توقيع أي مسؤولية جنائية على الموظف هي تحديد شخص الموظف المسؤول، نظراً لتعدّد عملية صنع القرار الإداري وكذا طابعها الجماعي:

- GALETTE Florence, Le juge pénal : Nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus ?, Harmattan, Paris, 2000, p. 112.

¹⁰⁷⁰ - تياب نادية، المرجع السابق، ص ص. 299-301.

¹⁰⁷¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص ص. 271، 272.

4. ثغرات الحماية الجنائية لشفافية العملية الانتخابية

قصر التشريع الانتخابي في تجريم بعض الأفعال المساهمة في المساس بشفافية العملية الانتخابية، من قبيل " أفعال الشروع في جرائم الانتخابات " التي يعاقب عليها في جرائم ضئيلة جدا¹⁰⁷²، ويرفع الإدانة عنها في حالات أخرى مكثفة.

يتمادى ضعف الحماية الجزائية لشفافية الانتخابات بإهمال المشرع التنصيص على بعض الظروف المشددة كظرف العود، وتعدد الجرائم، وجسامة النتيجة لمغالطة العقوبات المقررة للجرم الانتخابي، إضافة إلى عدم توسيع العقوبات التكميلية كالحرمان من الترشح والانتخاب، أو الإقصاء من تقلد مناصب المسؤولية في الدولة¹⁰⁷³، الأمر الذي استشرى معه الفساد الانتخابي¹⁰⁷⁴.

يمكن إثارة أيضا محدودية نطاق التأطير الجزائي للجرائم الانتخابية استنادا إلى عدم شموليته لمرحلة إعلان النتائج، إذ صرف المشرع النظر عن تخصيص أحكام جزائية ترتب مسؤولية جنائية عن مخالفة إجراءات كشف النتائج، على الرغم من أنّ هذه المرحلة لا يستهان بها، كونها تعتبر تنويجا لنزاهة الاستحقاق الانتخابي، هذا ما حرص عليه المشرع الفرنسي من خلال تجريمه للإعلان المسبق للنتائج، أو نشرها مخالفة للواقع¹⁰⁷⁵.

المطلب الثاني:

محدودية الهيكلة المؤسسية لهيئات تامين مبدأ الشفافية

يلفت الانتباه في الآونة الأخيرة إلى المبادرات المتوالية التي اتخذها النظام القانوني الجزائري في مسعى تدعيم مقتضيات الشفافية، وكانت أهمها إقامة إطار مؤسسي ينشط في هذا

¹⁰⁷² - انظر المواد 282، 300، 302 من أمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

¹⁰⁷³ - خنتاش عبد الحق، الحماية الجزائية للعملية الانتخابية وفقا لقانون الانتخابات في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2019، ص. 360، 361.

¹⁰⁷⁴ - ALT Eric, LUC Irène, La lutte contre la corruption, P. U. F, Paris, 1997, P.17.

¹⁰⁷⁵ - خنتاش عبد الحق، المرجع السابق، ص. 368.

المسعى، فقد حاولت السلطات العليا في الدولة مجازاة الحركة الدولية التي تتسارع وتيرتها لمحاصرة أصول الفساد من خلال تأصيل سياسة تدبير عمومي قاطرتة الشفافية والمشاركة والمساءلة.

ما يلاحظ بشأن هذه المؤسسات أنه تم إرساؤها بشكل متأخر ومتذبذب، إذ يتراوح تنصيبها بين التعطيل والتبديل والحلّ أحيانا، ولا خلاف أنّ مردّ ذلك هو غياب قناعة جدية لتجذير أطر الشفافية واستئصال بؤر الفساد، لأنّه حتى الهيئات المعتمدة حاليا لا تعكس سوى مجهودات لايهام الرأي العام العالمي والوطني، إذ لا يكفي مأسسة هياكل متعددة وإثراء نظامها بصلاحيات متباينة، إنّما الأنجع فسح استقلاليتها، ومنحها سلطات تقريرية لمواجهة كل تقصير يمس بمقومات الشفافية، أيّا كان مصدره، الأشخاص العاديين أو السلطات العمومية.

هذه هي أوجه المؤاخذة التي تثار بخصوص الهيئات والسلطات المضطّعة بتعزيز مبدأ الشفافية، حيث لا تزال أجهزة مكافحة الفساد غير متكيفة مع المرجعية الدولية المفروضة¹⁰⁷⁶ في هذا المنحى (الفرع الأول)، كما لم يثمر استحداث مؤسسات أخرى عن الفعالية المطلوبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

تعثر البناء المؤسّساتي لهيئات مكافحة الفساد

تنص المادة 2/6 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد على: " تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعّالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له..."¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁷⁶يدل على ذلك التراجع السلبي لترتيب الدولة الجزائرية في المؤشر العالمي لمدرجات الفساد، وفقا لما تكشفه تقارير منظمة الشفافية الدولية، يذكر منها تقرير عام 2019 الذي سجل تراجع الجزائر من المركز 105 إلى 106 عالميا، انظر: تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2019، متوفر في الموقع الرسمي للمنظمة: <https://www.transparency.org/ar>، تم الاطلاع عليه في 2020/11/16.

¹⁰⁷⁷ - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

خرج الإطار المؤسسي المرصود لمجابهة ظاهرة الفساد في القانون الجزائري عن ذلك المقتضى، حيث رسمت السلطات العليا للدولة مسارا خاصا بها يثير التساؤل عن مصداقية مؤسسة تلك الهيئات¹⁰⁷⁸، وهذا بفعل تمنعها عن ترسيخ استقلاليتها بصورة حقيقية¹⁰⁷⁹، علاوة على تحفظها عن إسنادها سلطات فعلية للتصرف والمتابعة السياسية خاصة¹⁰⁸⁰، هذا ما يثبتته تحليل النظام القانوني لكل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (أولا)، وكذا الديوان المركزي لقمع الفساد (ثانيا).

أولا: مؤسسة الوقاية من الفساد ومكافحته: بين التحيين الظاهري والجمود الفعلي

مست الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تعديلات ايجابية ساهمت في سمو مكانتها وترقية صلاحياتها، لكن رغم هذه المميزات، إلا أنّ التعديلات المتخذة رسمت مسارا متذبذبا للهيئة يتراوح بين الجمود والتعطيل، فمختلف التعديلات كانت شكلية، كونها لم تمس جوهر السلطات المنوطة للهيئة، إذ أثبت الموقف التشريعي الاحتفاظ بالاستقلالية غير التامة للهيئة (1)، وكذا إضعاف أدائها (2)، رغم تحويلها إلى سلطة دستورية عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (3).

1. الاستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

ناقض المشرع الجزائري نفسه بشأن إقراره استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كونه يكتف هذه الأخيرة بأنها سلطة إدارية مستقلة¹⁰⁸¹، معترفا لها بالشخصية المعنوية

¹⁰⁷⁸ -BENHAMOU Abdallah, « La lutte international contre la corruption », Acte du colloque national sur : « La lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent », organisé les 10-11 mars 2009, Faculté de droit, Université Tizi Ouzou, p. 9.

¹⁰⁷⁹ - أكدت على شرط استقلالية هيئات الفساد العديد من الاتفاقيات، يذكر منها:

- المادة 5 من اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

- المادة 10 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، مرجع سابق.

- المادة 1/12 من الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مرجع سابق.

¹⁰⁸⁰ - بودهان موسى، المرجع السابق، ص. 218.

¹⁰⁸¹ - حرص المشرع الفرنسي على ضمان الاستقلالية الفعلية للسلطات الإدارية المستقلة من خلال فرض معايير قانونية تضبط تعيين أعضائها بكل حياد وموضوعية، انظر: =

والاستقلال المالي¹⁰⁸²، لكنه ينص على أنها توضع لدى رئيس الجمهورية، مخولاً إياه السلطة المطلقة في هيكلتها، ويتجلى ذلك من خلال إحالة القانون رقم 06-01 إلى التنظيم لتحديد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها، الأمر الذي ينعكس سلباً على صون الاستقلالية الفعلية للهيئة.

تبعاً لذلك، وضع رئيس الجمهورية الإطار التنظيمي للهيئة بموجب مراسيم رئاسية، واستأثر لنفسه بسلطة تعيين أعضائها وعزلهم، طبقاً للمادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 التي تنص: " تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها". ويلاحظ من خلال هذا النص غياب أي تحديد قانوني لضوابط التعيين أو العزل¹⁰⁸³، باستثناء ما ورد من شروط غير دقيقة في نص المادة 2/10 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 التي تقضي: " يتم اختيار أعضاء مجلس اليقظة والتقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني، والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها"¹⁰⁸⁴.

يؤخذ كذلك على تعيين أعضاء الهيئة قابلية تجديدهم، تحسباً لما قد يقرره هذا الحكم من عدم الاعتماد بمعايير النزاهة والموضوعية في التجديد على حساب مصالح أخرى، إضافة إلى إمكانية التأثير على الأعضاء الذين يطبقون سياسة الولاء لا الخضوع للالتزامات المهنة، لا سيما في ظل إغفال تقييد التجديد بشروط معينة.

= - Loi N° 2017-55 du 20 janvier 2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, J. O. R. F N° 0018 du 21 janvier 2017.

¹⁰⁸² - يظهر غياب الاستقلال المالي للهيئة في تأسيس إيراداتها على إعانات الدولة فقط. المادة 22 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، مرجع سابق.

¹⁰⁸³ - قيّد المشرع الفرنسي سلطة رئيس الجمهورية في عزل رئيس " الوكالة الوطنية لمكافحة الفساد " بشروط حدّدها القانون، والتي تمنع إنهاء عضويته إلا بطلب منه أو لارتكابه خطأ جسيماً، كما أنّ عضويته تكون غير قابلة للتجديد: -Loi N°2016- 1691 du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, J. O. R. F N°0287 du 10 décembre 2016.

¹⁰⁸⁴ - المادة 2/10 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، مرجع سابق.

2. الصلاحيات الوصفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يرد على التأطير القانوني لصلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته العديد من مظاهر الإبهام والتقصير التي تضلل طرق مباشرة الهيئة لأعمالها، إذ يتبين من النصوص القانونية المنظمة لأحكامها عدم التفصيل في كفاءات اتصال الهيئة بقضايا الفساد، ما عدا تعداد بعض الأساليب: كتلقي التصريح بالامتلاكات، وإجراء متابعات ميدانية على أساس التقارير الدورية التي تقدم إليها من المعنيين¹⁰⁸⁵، وتعتبر هذه التدابير قاصرة عن تنظيم تدخلات الهيئة، بحكم الامتناع عن الاعتراف بمدى تمتعها بأهلية تلقي شكاوى عن الممارسات الفاسدة، وكذا إهمال المعالجة القانونية لإجراءاتها¹⁰⁸⁶.

عطا على ذلك، يطرح الطابع الوصفي لاختصاصات الهيئة، والذي يبرره التضخم القانوني لصلاحياتها الاستشارية (أ)، في خضم إضعاف دورها الرقابي (ب) وتضييق اختصاصها في تلقي التصريحات بالامتلاكات (ج)، مع الإشارة أنّ كل هذه المهام تتولاها بعيدا عن الخضوع لمقتضيات الشفافية (د).

أ. هيمنة شكلية للصلاحيات الاستشارية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تفيد القراءة الفاحصة للاختصاصات ذات الطابع الاستشاري الموكلة إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بأنها مضخمة ظاهريا فقط، لأن الآراء والتوصيات التي تقدمها الهيئة لا تكتسي أي قوة إلزامية، كما أنّ التأطير القانوني لهذا النوع من الصلاحيات جاء ناقصا، حيث لم ينص القانون على إلزامية استشارة الهيئة في مسائل محددة ومن قبل سلطة معينة، إذ كان من الأجدر إقامة علاقات تشاور بينها وبين السلطتين التنفيذية والتشريعية لأخذ رأيها مسبقا بخصوص

1085 - المادة 20 (ملغاة) من قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

1086 - لقد نصّ المشرع المغربي على صلاحية الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في تلقي تبليغات وشكاوى ومعلومات عن حالات الفساد، مع رصده لإجراءات التواصل بينها وبين المشتكي، وكذا تحديد مآل الشكوى، وذلك إما باتخاذ قرار المتابعة إذا ثبتت حالات الفساد، أو ينبغي على رئيس الهيئة أن يرشد المشتكي إذا كان موضوع الشكاية لا يدخل في اختصاصه. المواد 3، 19، 20 من ظهير شريف رقم 1.15.65، صادر في 9 يونيو 2015، بتنفيذ القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ج. ر. م. م عدد 6374، صادر في 2 يوليو 2015.

مشاريع القوانين، اقتداءً بالمؤسس الدستوري التونسي الذي يقضي بأن تستشار هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها¹⁰⁸⁷.

ب. غياب الأثر الزجري في رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لا تتطوي صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أية تدابير قمعية تعتمد عليها لردع أباطرة الفساد في الدولة، فرغم تكييفها كسلطة إدارية مستقلة، إلا أنّ المشرع لم يخوّل لها أي اختصاص زجري يمكنها من تسليط أساليب الضغط والإكراه على الفاسدين، أسوة بالسلطات الإدارية الأخرى كمجلس المنافسة الذي يوقع غرامة مالية ضد المخالفين¹⁰⁸⁸.

فالاختصاص الوحيد للهيئة الذي يمكن من خلاله التصدي مساءلة وعقابا للسلوكيات الفاسدة يقتصر على صلاحياتها في إحالة الملف إلى وزير العدل إذا عاينت وقائع ذات وصف جزائي، وحتى هذه الصلاحية لم تكتمل سلطاتها بما يؤهل الهيئة إلى جهاز قمعي فعّال، لأنّ المشرع في القانون رقم 06-01 لم يعترف لها بحق الإخطار المباشر للقضاء، وجعلها مجرد هيئة تبليغ فقط لوزير العدل الذي له السلطة التقديرية الكاملة في تحريك الدعوى من عدمها¹⁰⁸⁹. علاوة على أنّ إجراء الإحالة ذاته يعاني من غموض قانوني يدفع إلى التساؤل عمّا إذا كان القرار يرجع إلى رأي مجلس الهيئة أو إلى قرار رئيسها منفردا؟¹⁰⁹⁰.

1087 - الفصل 130 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، مرجع سابق.

1088 - على نقيض المشرع الفرنسي الذي أسند " للوكالة الوطنية لمكافحة الفساد " صلاحيات قمعية تمارسها عبر " لجنة العقوبات " التابعة لها، حيث تتنوع الجزاءات التي يمكن للوكالة توقيعها بين الغرامة المالية وإمكانية الأمر بنشر قرار العقوبة الذي أصدرته وفقا للإجراءات التي تحددها:

- Article 13 du loi N° 2016- 1691 du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, Op Cit.

1089 - خلافا للقانون الملغى الذي يسند إلى اللجنة المختصة بتلقي التصريح بالامتلاكات صلاحية إحالة الملف مباشرة إلى الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية. المادة من أمر رقم 04-97، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات (ملغى)، مرجع سابق.

1090 - هاملي محمد، " هيئة مكافحة الفساد والتصريح بالامتلاكات كآليتين لمكافحة الفساد في الوظائف العامة في الدولة"، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول " مكافحة الفساد وتبييض الأموال"، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، يومي 10-11 مارس 2009، ص. 5.

ج. تجزئة اختصاص الهيئة في تلقي التصريح بالامتلاكات

تفتقد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى الاختصاص الكامل في تلقي التصريح بالامتلاكات، إذ يعهد لها التلقي المباشر لتصريحات رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وكذا صلاحية الاككتاب غير المباشر بالنسبة للموظفين الذين يودعون تصريحاتهم أمام سلطاتهم الوصية أو السلمية، مقابل إقصاء ذات الهيئة من مسك تصريحات ذوي المناصب العليا المحددة في المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

يلتمس أيضا في الاختصاص الجزئي للهيئة في تلقي التصريح بالامتلاكات بعض الثغرات القانونية التي تعتريه، من قبيل عدم تحديد المدة اللازمة لإحالة السلطة الوصية أو السلمية التصريحات المودعة لديها إلى الهيئة¹⁰⁹¹.

د. تغييب الشفافية في نشاط الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يتأكد تغاضي كلا من المشرع والمؤسس الدستوري الجزائري عن إخضاع نشاط الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى قرائن الشفافية، من خلال التواني عن إقرار النشر الوجوبي لأعمال الهيئة من تقارير، توصيات وآراء، أسوة بالمشرع الفرنسي الذي نص على نشر تقارير الوكالة الوطنية لمكافحة الفساد¹⁰⁹²، وكذا المشرع المغربي الذي كفل نشر التقرير السنوي للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في الجريدة الرسمية، إضافة إلى إشهار دراساتها ومقترحاتها بكل الوسائل المتاحة¹⁰⁹³.

¹⁰⁹¹ - رغم أنّ الهيئة تحتوي على تطبيق إلكتروني لاستقبال التصريحات، لكنه غير مفعّل بسبب الإشكالات التقنية:

-HADJE ALI Mohamed Nasserline, « La déclaration de patrimoine comme mesure preventive contre la corruption : L'expérience Algérienne », Acte du colloque internationale sur : « Les mécanismes de lutte contre la corruption au Maghreb », organisé les 13-14 avril 2015, Faculté de droit et des sciences politiques, Université Biskra, p. 3.

¹⁰⁹² -Article 3 du loi N° 2016- 1691 du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, Op Cit.

¹⁰⁹³ - المادتان 39، 40 من قانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، مرجع سابق.

3. قراءة نقدية في النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعتبر دسترة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تجربة فنية في النظام القانوني الجزائري، لم يسبق لها مثيل في حزمة التعديلات الدستورية التي طالت القانون الأسمى للدولة، لكن هذا لا يعفي هذه المبادرة من الوقوع في انتقادات يمكن إثارتها في تحفظ المؤسس الدستوري عن الاعتراف باستقلالية السلطة¹⁰⁹⁴، وكذا تمتعها بالشخصية المعنوية¹⁰⁹⁵، فهذه الامتيازات كفلها المشرع في القانون المؤطر للسلطة، غير أنّ ذلك كان صوريا فحسب. فمن جهة، يؤخذ على التكييف القانوني للسلطة عدم اعتبارها سلطة ضبط إدارية مستقلة أسوة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ويسجل على هذا التكييف التشريعي (مؤسسة مستقلة) تراجعاً غير مقبول من شأنه إضعاف مركزها القانوني والمؤسساتي.

ومن ناحية أخرى، يلاحظ الهيمنة التامة لرئيس الجمهورية على سلطة تعيين، تجديد، وعزل أعضاء السلطة دون تقييده بأي شروط أو معايير محددة، حيث يتولى تعيينهم إما بطريقة مباشرة (الرئيس وثلاثة أعضاء يختارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة)، أو بطريقة غير مباشرة (ثلاثة قضاة، واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، ويتم اختيارهم على التوالي، من قبل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة/ ثلاث شخصيات مستقلة يتم اختيارها... من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة/ ثلاث شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني)¹⁰⁹⁶، وكما هو معلوم أنّ هؤلاء الأشخاص سواء الأعضاء أو المكلفون بالاختيار معينون من طرف رئيس الجمهورية.

1094 - تبنى المشرع الفرنسي موقفا صريحا بشأن تكييف " الهيئة العليا لشفافية الحياة العامة " عندما صرح بأنها سلطة إدارية مستقلة ولا يخضع أعضاؤها عند ممارسة صلاحياتهم لأية تعليمات من أي سلطة.

-Article 19 de la loi N°2013-907, relative à la transparence de la vie publique, Op Cit.

1095 - يسجل ذلك الامتناع تراجعاً غير مقبول عمّا كان مكرسا في التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 202

منه التي تقضي أنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري.

1096 - انظر: المواد 21- 24 من قانون رقم 08-22، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، مرجع سابق.

يطرح كذلك القانون المنظم لصلاحيات السلطة نقائص عديدة بشأن المهام المسندة إليها، إذ يلاحظ من خلال استقراء المادة 4 منه أنّ صلاحيات السلطة يطغى عليها الطابع الوصفي والتساهمي، فالسلطة تساهم بشكل أساسي في تعزيز وتشجيع أطر الشفافية والنزاهة، من خلال التقارير والأنظمة التي تعدّها، وتكون إمّا تقارير دورية، أو تقرير سنوي ترفعه إلى رئيس الجمهورية، وفي هذا السياق يعاب على المشرع اكتفائه بالنص على إحالة التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية فقط، دون باقي الهيئات التشريعية والدستورية المختصة بمكافحة الفساد كمجلس المحاسبة، إذ كان من الأجدر أن تحال التقارير الدورية والسنوية إلى البرلمان على أن تتم مناقشتها ونشرها، لكن كما يظهر أنّ المشرع نص فقط على " إعلام التقرير السنوي للرأي العام " دون تحديد آليات الإعلام، مدى إلزاميته، مضمونه، إجراءاته (الميعاد، الجهة التي تتولى إعلامه هل هو رئيس الجمهورية أم السلطة؟).

وحتى القدر الضئيل من الاختصاصات المخوّلة للسلطة في سبيل تفعيل مقتضيات الشفافية جاءت مبتورة الفعالية، إذ يؤخذ على مهمتها في القيام بالتحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع للموظف عدم تبيان المشرع إجراءات التحري والتفصيل في صلاحيات السلطة أثناء قيامها بهذه المهمة، ما عدا إسقاط واجب السر المهني في مواجهة السلطة. كما لم تكلف السلطة بإعداد محاضر أو تقارير منشورة بخصوص التحريات التي قامت بها، على أن تتضمن هذه المحرّرات الوقائع المشكوك فيها، مع التوضيحات التي يقدمها المعني. وما يدعّم الفراغ القانوني المثار هو أنّ المشرع لم يجزم الإحالة إلى التنظيم لتبيان كيفية تطبيقها، إنّما أقرنه بشرط "الاقتضاء" الذي يبقى محل غموض وإبهام¹⁰⁹⁷.

أهدر أيضا المشرع الفعالية المرجوة من تدخلات السلطة، وذلك لأنّ اختصاصها في متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية لتدابير الشفافية تكون مشفوعة بتوصيات، وهذه الأخيرة لا تنطوي على القوة الإلزامية، ثم إذا رفضت الإدارة المعنية الامتثال لها، يمكن للسلطة إصدار أمر يلزمها

¹⁰⁹⁷ - المادة 5 من قانون رقم 08-22، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، مرجع سابق.

بتنفيذ التوصيات المقدمة، لكن في حالة عدم الالتزام بهذا الأمر فالسلطة لا تستوفي على أي صلاحية زجرية تمكنها من فرض تنفيذ أوامرها، سوى إخطارها للجهات المختصة التي تتخذ الإجراءات المناسبة، فكان حرياً الاعتراف للسلطة بصلاحيات اتخاذ تدابير أنية ضد الانتهاكات التي تمس أنظمة الشفافية كإيقاف الموظف المعني، توقيع غرامات مالية، أو منحها صلاحية الضغط والإكراه على الإدارة كنشر تقارير سلبية عن تجاوزاتها، إذ يعاب في هذا الإطار على المشرع عدم نصه على نشر قرارات السلطة ونظامها الداخلي.

أكثر من هذا، تغاضى المشرع عن إلزام النائب العام الذي تخرطه السلطة بالوقائع التي تتوصل إليها وتحتمل وصفا جزائيا بتحريك الدعوى العمومية، ولا بإعلام السلطة بمآل شكايتها.

تجدر الإشارة إلى أنّ مصطلح " السلطة " أصبح مميّعا في القانون الجزائري، حيث يتم إطلاقه على معظم الهيئات الدستورية المستحدثة رغم عدم تمتعها بالاستقلالية التامة، وكذا بصلاحيات فعلية تؤهلها لاكتساب تلك الصفة، هذا ما ساهم في إضعاف القيمة المعيارية لوصف السلطة.

ثانيا: الديوان المركزي لقمع الفساد: مصلحة غير مستقلة

عمل المشرع الجزائري على تجريد الديوان الوطني لقمع الفساد من استقلاليته، فهذا الهيكل يعتبر مجرد جهاز ملحق بالسلطة التنفيذية عضويا ووظيفيا.

لقد أهدرت السلطة التنظيمية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المعدل والمتمم ركائز الاستقلالية العضوية التي ينبغي منحها للديوان الوطني لقمع الفساد، ويستهل هذا بتركيز صلاحيات التعيين في يد السلطة التنفيذية، فطبقاً لأحكام النص التنظيمي المذكور يحدد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفين بموجب قرار مشترك بين وزير العدل والوزير المعني، كما يؤول اختصاص تسيير الديوان إلى مدير عام يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من وزير العدل، وتنتهي مهامه بنفس الأشكال، وقد جاءت هذه السلطة خالية من أية قيود ترد على انتقاء أعضاء الديوان أو عزلهم¹⁰⁹⁸.

¹⁰⁹⁸ - المادتان 8، 10 من مرسوم رئاسي رقم 11-426، يحدّد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، مرجع سابق.

تشتدّ التبعية العضوية لأعوان الديوان في عدم تبني نظام العهدة بشأن انتدابهم، إذ لم يتم إقرار مدّة عضويتهم ولا مدى قابليتها للتجديد، الأمر الذي يُفقد هؤلاء الحماية القانونية التي تصونهم من كل أشكال التوقيف التعسفي¹⁰⁹⁹.

يفيد كذلك استقراء النصوص التنظيمية المؤطرة لكيفيات سير الديوان المركزي لقمع الفساد، عدم الاعتراف له بالشخصية المعنوية كأهم مكسب قانوني يؤهله للتصرف باستقلالية¹¹⁰⁰ واتخاذ قرارات بحرية عن طريق ممارسة حق النقاضي، وإقامة علاقات تعاقدية مع هيئات أخرى، وبهذا يبقى الديوان مجرد جهاز تنفيذي يتصرف باسم السلطة التنفيذية وتحت أوامرها¹¹⁰¹، الأمر الذي يؤكد إلزامية رفع الديوان تقريرا سنويا عن نشاطاته إلى وزير العدل¹¹⁰².

تمتدّ سيطرة السلطة التنفيذية على إدارة الديوان من خلال التحكم في وضع نظامه، بموجب قرار صادر من وزير العدل، كما تستأثر أيضا بإنفاذ ميزانيته وصرفها¹¹⁰³.

الفرع الثاني:

عز الهيئة المستحدثة عن تجاوز أزمة الشفافية

عرف النظام القانوني الجزائري مؤخرا تنامي وتيرة استحداثه لهياكل مؤسساتية جديدة تنشط بشكل عام في مجال ترشيد استراتيجيات التسيير العمومي، وهذا عبر تدليل مختلف الصعوبات التي تحول دون تقريب الإدارة من الجمهور، وذلك من خلال القضاء على معالم النظام الإداري المغلق، وإسقاط كل الحواجز البيروقراطية التي تعيق تفتح المواطنين على شؤونهم المرفقية، وكذا العمل على إرساء الصورة المثالية للشفافية، حيث تساهم الهيئات المستحدثة في طرح أفكار وصياغة خطط مدروسة ومستوحاة من الواقع الإداري، في سبيل أخلاق الإدارات العمومية.

¹⁰⁹⁹ - هارون نورة، جريمة الرشوة في التشريع الجزائري -دراسة مقارنة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد-، أطروحة الدكتوراه علوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص. 320.

¹¹⁰⁰ - LOMBARD Martine, DUMONT Gilles, Op Cit, p. 118.

¹¹⁰¹ -AIT ELDJOURI Mourad, Op Cit, p. 1752.

¹¹⁰² - المادة 14 من مرسوم رئاسي رقم 11-426، يحدّد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، مرجع سابق.

¹¹⁰³ - المواد 18، 23، 24 من المرجع نفسه.

ما يؤخذ على هذه المساعي أنها ظلت صورية، إذ لم تظهر الهيئات المعنية أية فعالية في تامين مبدأ الشفافية وتعزيز أطره، وهذا بفعل تغليب الايديولوجية السياسية في عمل السلطة المستقلة للانتخابات (أولاً)، أما المؤسسات الحقوقية (ثانياً) والمرصد الوطني للمرفق العام (ثالثاً) فليست سوى أجهزة استشارية غير مفعلة.

أولاً: تسييس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

رغم أنّ السلطة المستقلة للانتخابات تحظى بمرجعية دستورية وتشريعية ترسخ استقلاليتها وتؤكد مصداقية مساعيها، بما يكفل نزاهة وشفافية العمليات الانتخابية والاستفتاءية، إلا أنّ الوقوف على التحليل القانوني لنظامها المعتمد، وكذا إلقاء نظرة على واقعها المشهود، يُثبت أنها مجرد هيئة موالية تزكي توجهات السلطات العليا للدولة¹¹⁰⁴، إذ تم الحرص على تجنيدها وفق هذا النحو، من خلال السيطرة على تشكيلتها (1)، وتوجيه نشاطها (2).

1. التخلي عن المعايير الموضوعية في بلورة تشكيلة السلطة المستقلة للانتخابات

يسفر إجراء مقارنة بين النظام القانوني لاختيار أعضاء السلطة المستقلة للانتخابات في التشريع الملغى وبين الأحكام النافذة حالياً، عن تبديد مقتضيات النزاهة والحياد في بلورة تشكيلة هذه السلطة¹¹⁰⁵، حيث عاد المشرع في الإطار القانوني الساري على هذه الأخيرة إلى طريقة التعيين في انتقاء أعضائها، والتي يستحوذ عليها رئيس الجمهورية بصورة انفرادية، مع تمديد مدة العضوية إلى 6 سنوات غير قابلة للتجديد¹¹⁰⁶، في ظلّ الاستغناء عن شروط الكفاءة والحياد

¹¹⁰⁴ - يعاب على النظام القانوني للسلطة المستقلة عدم تزويدها بصلاحيات قمعية وتقريرية، ما عدا سلطتها في إحالة الوقائع ذات الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليمياً، وحتى هذا الاختصاص جاء ناقصاً، إذ لم يلزم المشرع النيابة العامة بتحريك الدعوى العمومية ولا يوجب عليها إبلاغ السلطة المستقلة بالتدابير التي اتخذتها.

¹¹⁰⁵ - خلافاً للقانون التونسي الذي كفل الاستقلالية العضوية " للهيئة العليا المستقلة للانتخابات " دستورياً، حيث نصّ على أنّ تشكيلتها تكون منتخبة من طرف مجلس نواب الشعب بالأغلبية المعززة، وترفع إليه تقريراً سنوياً يخضع للمناقشة في جلسة عامة. الفصلان 125، 126 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، المرجع السابق.

¹¹⁰⁶ - انظر: - المادة 201 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

-المادتان 21، 27 من أمر رقم 21-01، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

والنزاهة والخبرة المطلوبة في القانون رقم 07-19 الملغى¹¹⁰⁷، فهذا النص التشريعي حمل في طياته العديد من المظاهر التي تؤسس لاستقلالية السلطة عضويا¹¹⁰⁸، ويظهر ذلك في اعتماده على أسلوب الانتخاب في انتقاء أعضاء السلطة بما فيهم رئيسها، ويكون التجديد بالقرعة، كما عمد التشريع الملغى إلى تنويع تشكيلة السلطة والتي تنتقى من مجالات مختلفة: المجتمع المدني، الجامعة، القضاء، التوثيق، المحاماة، المحضر القضائي، الكفاءات المهنية، وتتعدّد أغلبية المناصب لكفاءات المجتمع المدني الذي يحوز على 20 عضوا من بين 50 أعضاء.

فضلا عن هذا، بسط المشرع سلطة رئيس الجمهورية في التحكم في أعضاء السلطة المستقلة للانتخابات من خلال تخويله صلاحية وضع النظام الأساسي ونظام التعويضات لأعضاء السلطة والإطارات الإدارية المستقلة بموجب مرسوم رئاسي، بعدما كان تحديدها يتم في صلب النظام الداخلي للسلطة الذي يعدّه مجلسها¹¹⁰⁹.

2. تراجع ضوابط النزاهة في عمل السلطة المستقلة للانتخابات

عدل الأمر رقم 21-01 عن تكريس أهم الأطر القانونية التي تضفي المصادقية والشفافية على نشاط السلطة المستقلة للانتخابات، ويبرز ذلك جليا من خلال حذف أحكام المادة 10 من القانون رقم 19 - 07 التي تنص " تعدّ وتنتشر السلطة المستقلة تقريرا مفصلا عن كل عملية انتخابية خلال أجل أقصاه 45 يوما من تاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية... " ¹¹¹⁰.
فالقانون الانتخابي النافذ اقتضت أحكامه على الإشارة إلى تولي رئيس السلطة المستقلة صلاحية إعداد التقرير الخاص بالعمليات الانتخابية¹¹¹¹، من غير تقييد عملية إعداد التقرير وإعلانه بميعاد محدد، وكذا إهمال تحديد محتواه. الأمر الذي يشكل فجوة قانونية تفتح المجال للتلاعب بمضمون التقرير، إذ يمكن التغاضي عن ذكر أي تفصيل يخص العملية الانتخابية.

¹¹⁰⁷ - المادة 19 من قانون عضوي رقم 07-19، مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج. ر. ج. عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019 (ملغى).

¹¹⁰⁸ - المواد 23، 26، 32 من المرجع نفسه.

¹¹⁰⁹ - المادتان 25، 29 من المرجع نفسه.

¹¹¹⁰ - المادة 10 من المرجع نفسه.

¹¹¹¹ - المادة 30 من أمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

ثانيا: إخفاق الهيئات الحقوقية في تلمين مقتضيات الشفافية

يرتقب أن تشكل الهيئات الحقوقية المعتمدة في التجربة الجزائرية دعامة إضافية لتعزيز الحقوق المنضوية في كنف الشفافية، نظرا لما ينبغي أن تتبوأه هذه الكيانات من مكانة مرموقة، لا تستمدّها فقط من سمو النص القانوني الذي ينشئها، إنّما رديف ذلك هو ضمان استقلاليتها وتزويدها بسلطات فعلية تمكنها من سدّ منافذ التحايل على حقوق الإنسان.

غير أنّ إرادة الدولة اتجهت عكس المفروض، حيث تم خلق حدود مانعة تحدّ من مساهمة الهيئات المقصودة في النهوض بالحقوق والحريات الأساسية، وفي طليعتها حقوق الشفافية، ويستوي هذا سواء بالنسبة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان (1) أو مؤسسة الوسيط (2).

1. المجلس الوطني لحقوق الإنسان: دعامة صورية لترقية حقوق الشفافية

ينذر التأسيس الدستوري للمجلس الوطني لحقوق الإنسان بمثالية دوره في تطوير المنظومة الحقوقية وتدعيم حمايتها، وفي طياتها الحقوق المعترف بها في إطار متطلبات الشفافية، غير أنّ استقراء الإطار القانوني للمجلس يحجب عنه الفعالية المنتظرة لتأدية تلك المهمة، بيد مصادرة استقلالية المجلس دستورا وقانونا¹¹¹².

تضافر الاستقلالية النسبية للمجلس مع حرمانه من صلاحيات ذاتية وسلطات صارمة تؤهله للنهوض بالحقوق والحريات الأساسية (أ)، فهو ينشط تحت دواعي سياسية أكثر منها حقوقية، هذا ما يعكسه حصر شفافية أعماله (ب).

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

يُلمس ضعف دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تلمين الأطر الحقوقية لمبدأ الشفافية من الناحيتين القانونية والعملية، فالمجلس مجرد جهاز استشاري بحكم تصنيفه من طرف

¹¹¹² - انظر:- المادة 198 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

- المادة 211 من المرجع نفسه.

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

المؤسس الدستوري في الباب المعنون ب " الهيئات الاستشارية " ¹¹¹³، وكذا إقراره صراحة هذا التكليف في صلب الدستور، وبالتالي غني عن البيان أنّ أعمال المجلس وفقا لهذه الطبيعة عبارة عن توصيات غير ملزمة.

عطا على هذا، يقترن عدم تمتع المجلس بصلاحيات زجرية، حرمانه من اتخاذ تدابير أخرى صارمة بالتعاون مع سلطات الدولة، حيث تراجع المؤسس الدستوري في تعديل الدستور لسنة 2020 عن توسيع الجهات التي يحيل إليها المجلس تقاريره السنوية، وحصرها في رئيس الجمهورية ¹¹¹⁴ بعدما كانت تشمل كل من البرلمان والوزير الأول في التعديل الدستوري لعام 2016 ¹¹¹⁵. ناهيك عن عدم تطوير علاقته بالسلطة القضائية، بيد عدم إلزام عرض كافة نتائج تحقيقاته على القضاء، وترك السلطة التقديرية للمجلس كلما اقتضى الأمر ذلك، مع التنويه أنّ القانون لا يلزم السلطة القضائية باتخاذ تدابير معينة في حالة الإحالة، ولو كانت تتعلق على الأقل بإخطار المجلس بمآل إخطاره، ويثار نفس التعقيب بالنسبة للسلطات المعنية التي يبلغها المجلس بما رصده من خروقات تمس حقوق الإنسان ¹¹¹⁶. فكان حريا تخويل المجلس صلاحية تحريك الدعوى العمومية ضد الانتهاكات التي تمس الامتيازات الحقوقية.

ما يسجل كذلك بخصوص دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في حماية الامتيازات الحقوقية المتصلة بمبدأ الشفافية هو التهميش الفعلي لتدخله في هذا المجال، فرغم أنّ المشرع

¹¹¹³ - على نقيض الأنظمة المقارنة، كالدستور المغربي الذي أدرج المجلس الوطني لحقوق الإنسان ضمن " هيئات الحكامة الجيدة "، والتي تلتزم بتقديم تقارير سنوية أمام البرلمان للمناقشة. الفصلان 160، 161 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، مرجع سابق. وكذا القانون التونسي الذي ارتقى بهيئة حقوق الإنسان إلى مصف الهيئات الدستورية التي ينتخب أعضائها من قبل مجلس النواب. الفصلان 125، 128 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، مرجع سابق.

¹¹¹⁴ - المادة 212 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

¹¹¹⁵ - المادة 199 من المرجع نفسه.

¹¹¹⁶ - يجدر التنديد بضرورة الاقتداء بموقف المشرع التونسي في هذا الشأن الذي ينص في الفصل 10 من قانون أساسي عدد 51 لسنة 2018، مؤرخ في 29 أكتوبر 2018، يتعلق بهيئة حقوق الإنسان، ر. ر. ج. ت عدد 89، صادر في 6 نوفمبر 2018، على: "... ويجب على الأشخاص والهيئات المعنية بالانتهاكات إعلام الهيئة في أجل تضبطه بمآل تلك التوصيات ... وللهيئة في كل الحالات أن تقوم برفع الانتهاكات أو الامتناع عن الاستجابة لتوصياتها إلى القضاء..".

اعترف للمجلس بإمكانية مشاركته في دراسة مشاريع القوانين وتقييمها¹¹¹⁷، إلا أنه يلاحظ عدم استشارته في مشاريع النصوص القانونية التي تقيّد تطبيقات مبدأ الشفافية، على غرار الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، كون هذا النص التشريعي يحدّ من ممارسة أهم حق دستوري يجسد معالم الشفافية.

تجدد الإشادة في هذا السياق بموقف المجلس الوطني لحقوق الإنسان في المغرب الذي أصدر رأياً بخصوص مشروع القانون المتعلق بحق الحصول على المعلومات، وجاء هذا الرأي مشفوعاً بتوصيات قيّمة، تتلخص أهمها في وجوب اعتماد تعريف دقيق للمفاهيم، توسيع قائمة المعلومات الخاضعة للنشر الاستباقي، وكذا ضرورة إعادة صياغة الاستثناءات المتعلقة بمجالي الدفاع الوطني والأمني على نحو يحصرها في نطاق ضيق¹¹¹⁸.

ب. شفافية مبتورة في أعمال المجلس الوطني لحقوق الإنسان

يعتبر إخضاع تقارير المجلس لآلية النشر ضماناً محتشمة لتجسيد شفافية أعماله، مقارنة بما تم التفاوضي عنه من تدابير أخرى تحقق نفس الغرض. فمن جهة، كرس القانون الجزائري إجراء النشر بشكل غامض، من دون تبيان آلياته، ولا التدقيق في محتواه، إذ اكتفى المشرع بالإشارة إلى أنه يتضمن وضعية حقوق الإنسان والتوصيات والمقترحة. ومن جهة ثانية، أغفل المشرع تنظيم الجانب الإجرائي لمعالجة الشكاوى التي يتلقاها المجلس، من حيث كفاءات تقديمها، ومدة النظر فيها.

تثبت ضالّة مظاهر شفافية عمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان بإجراء دراسة مقارنة مع القانون التونسي الذي ألزم نشر تقارير هيئة حقوق الإنسان سواء المتضمنة الاستجابة من الهياكل المعنية لتوصياتها أو بشأن عدم استجابتها، كما أنه أحال إلى النظام الداخلي للهيئة لضبط آليات

¹¹¹⁷ - على خلاف المشرع الجزائري الذي لم يضيف الطابع الإلزامي على استشارة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مشاريع القوانين، فإنّ المشرع التونسي ينص في الفصل 12 من قانون أساسي عدد 51 لسنة 2018، يتعلق بهيئة حقوق الإنسان، مرجع سابق، على: " تستشار الهيئة جوباً في مشاريع القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات... ".

¹¹¹⁸ - رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، منشور على الموقع الرسمي للمجلس: www.cndh.ma، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/06/26.

تلقي الشكايات، على أن يكون الفصل فيها في آجال مقتضبة حسب ما يحدده دليل الإجراءات المصادق عليه من قبل مجلس الهيئة، والذي يتم نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية والموقع الإلكتروني للهيئة¹¹¹⁹. وأكثر من هذا، أخضع المشرع التونسي قرارات الهيئة أسوة بتقاريرها لآلية النشر وبنفس الآليات المذكورة، ناهيك عن تسليطه عقوبات ضد كل من يمتنع عن مد الهيئة بالمعلومات التي تطلبها¹¹²⁰، خلافا للمشرع الجزائري الذي قصر تنصيبه على إلزام السلطات المعنية بتزويد المجلس بالوثائق والمعلومات خلال أجل أقصاه 60 يوما¹¹²¹، من غير إقران هذا الواجب بعقوبات معيّنة في حالة مخالفته .

2. إعاقة دور وسيط الجمهورية في تدعيم مقتضيات الشفافية

لم تخط مبادرة إعادة مأسسة هيئة الوسيط أية خطوة مغايرة عن تنظيمها السابق، إذ صمد مسؤولوا الدولة على توارث نفس المنظومة القانونية التي تضعف دوره في حماية الحقوق والحريات، وفي تحسين علاقات الإدارة بمواطنيها، بدليل التحفظ عن دسترة هذه المؤسسة¹¹²²، وجعلها حبيسة النص التنظيمي الذي يصنّف في قاعدة الهرم القانوني¹¹²³. فضلا عن الإبقاء على ذات الفجوات القانونية التي وقع فيها المرسوم الرئاسي الملغى، فالتكليف القانوني لهيئة الوسيط

1119 - الفصول 9، 15، 24 من قانون أساسي عدد 51 لسنة 2018، يتعلق بهيئة حقوق الإنسان، مرجع سابق.

1120 - الفصلان 35، 18 من المرجع نفسه.

1121 - المادة 6 من قانون رقم 16-13، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، مرجع سابق.

1122 - يعتبر دسترة "هيئة الوسيط" حصانة فعالة لحماية هذه الهيئة من الإلغاء المفاجئ وغير المبرر: -TRESCASES Anne, «Le défenseur des droits: Le nouveau médiateur miracle (?)», *Annales*, N° 1, Université d'Alger, , 2014, p. 224.

1123 - خلافا للأنظمة المقارنة التي ارتقت بالقيمة المعيارية لتكريس هيئة الوسيط، يذكر منها:

- الفصل 162 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع السابق.

- النظام الفرنسي الذي دستر هيئة "حامي الحقوق" وعمل على تنظيمها بموجب قانون عضوي:

- Article 71- 1 du Constitution de la république française, Op Cit.

- Loi constitutionnelle N° 2008-742 du 23 juillet 2008, relative à la modernisation des institutions de la V^{ème} république, J. O. R. F N° 0171 du 24 juillet 2008.

- Loi organique N° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au Défenseur des droits, J. O. R. F n° 0075, du 30 mars 2011, modifié par la loi organique N° 2016-1690 du 9 décembre 2016, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, J. O. R. F N° 0287 du 10 décembre 2016.

لايزال غامضا¹¹²⁴، وبالاستناد إلى الأحكام السارية لا يسوغ اعتباره إلا كهيئة مساعدة لرئيس الجمهورية وملحقة به عضويا ووظيفيا¹¹²⁵، كما حافظ المرسوم الرئاسي النافذ على الطابع المحتشم لصلاحياته، وذلك بتقليص مجال نشاطه (أ) وعدم تفعيل سلطاته (ب).

أ. تضيق تدخلات وسيط الجمهورية

يؤخذ على النظام القانوني لعمل الوسيط عدم منحه صلاحية التدخل التلقائي، إتما 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 بالجمهور¹¹²⁶.

يضرب دائما القانون المغربي كنموذج مثالي في هذا الإطار، بدليل إعطائه للوسيط حق المبادرة التلقائية، وتوسيع جهات إخطاره¹¹²⁷، إلى جانب إشراكه في صياغة مشاريع القوانين التي

1124 - خلافا للمشرع الفرنسي الذي كَيّف " المدافع عن الحقوق " كسلطة إدارية مستقلة، لا يخضع لأي سلطة عند ممارسة مهامه، ورغم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي لكنّ المشرع حظر إنهاء خدمته إلاّ بناء على طلب منه أو بتوافر الشروط المحددة بموجب قرار صادر من مجلس الدولة، انظر:

- Articles 1, 2 du loi organique N° 2011-333, relative au Défenseur des droits, Op Cit

1125 - المادة 1 من مرسوم رئاسي رقم 20-45، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، مرجع سابق، التي تنص على: " يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية، ويستمد منه سلطاته ".

- تنص المادة 12 من المرجع نفسه على: " يعين وسيط الجمهورية بمرسوم رئاسي في مرتبة تشريفية لوزير الدولة. وتنتهى مهامه حسب الأشكال نفسها".

1126 - وسّع المشرع الفرنسي من نطاق تدخلات " المدافع عن الحقوق "، إذ يمكن إخطاره من طرف جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، وحتى الأطفال الذين تنتهك حقوقهم من قبل ممثليهم القانونيين أو مسؤولي الخدمات الصحية والاجتماعية، كما أسندت صلاحية إخطاره أيضا إلى أعضاء البرلمان، ناهيك عن مأسسة علاقات مختلفة له مع شتى هيئات الدولة، إما السلطتين التشريعية والتنفيذية، رئيس الجمهورية، لجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية، والهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات، راجع:

- Articles 5 - 9 du loi organique N° 2011-333, relative au Défenseur des droits, Op Cit.

1127 - تنص المادة 11 من قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.19.43، مؤرخ في 11 مارس 2019، ج. ر. م. م عدد 6765، صادر في 1 أبريل 2019، على: " تتولى المؤسسة بناء على تظلمات تتوصل بها، النظر في جميع الحالات التي يتضرر فيها اشخاص ذاتيون أو اعتباريون، فرادى أو جماعات، مغاربة أو أجنب، من جراء أي تصرف صادر عن الإدارة، سواء كان قرارا ضمنيا أو صريحا، أو عملا أو نشاطا من أنشطتها، يكون مخالفا للقانون.....="

يحيلها إليه رئيس الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، وكذا تعاونه مع جميع مؤسسات الدولة وفواعل المجتمع المدني عن طريق إحالة التظلمات بينهم حسب الاختصاص، زيادة على التزامه بإحالة تقاريره إلى رئيس الحكومة، رئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، كما يقدمه أمام البرلمان للمناقشة، والأهم من هذا النص على نشرها في الجريدة الرسمية وتعميمها على أوسع نطاق¹¹²⁸.

ب. سلطات مفقودة لوسيط الجمهورية

تحفظت السلطة التنظيمية عن الاعتراف للوسيط بسلطات فعالة يواجه بها المركز المنفوق للإدارة في علاقاتها بالمواطنين، فالوسيط في النظام الإداري الجزائري لا يسعه سوى أن يقترح على رئيس الجمهورية بموجب تقارير غير منشورة¹¹²⁹ التدابير التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية و/أو موظفيها المقصرين، كما له أن يخطر الإدارة المعنية بأي توصية ترمي إلى تحسين سيرها أو تنظيمها¹¹³⁰، دون أن يؤهل لتغيير القرارات التي تصدرها أو إلغائها¹¹³¹، لأنّ الوسيط لا يملك أية سلطة تسمو على الإدارات العمومية، إذ يفتقد إلى سلطات زجرية يقيم بواسطتها الإدارات وموظفيها في حالة الانحراف عن موجبات الشفافية، بل تم تجريده من أدنى قوة معنوية لترهيب الإدارة كنشر تقارير كاشفة عن ممارساتها السلبية¹¹³²، فأقلّ ما يمكن للوسيط القيام به هو المبادرة للاتصال بالجهاز الإداري المعني ومطالبته بتدارك ما بدر عنه من قصور، وحتى هذه الصلاحية لم يصنها المرسوم الرئاسي رقم 20-45 بالضمانات اللازمة، حيث تنص المادة 9 منه على:

=كما يمكن للمؤسسة، عند الاقتضاء، أن تقوم بمبادرة تلقائية منها بالنظر فيما بلغ إليها، بأي طريقة من تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المناهضة لمبادئ العدل والإنصاف".

¹¹²⁸ - المواد 43، 49، 18، 48 من قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، مرجع سابق.

¹¹²⁹ - يلتزم " المدافع عن الحقوق " في فرنسا برفع تقارير متنوعة إلى رئيس الجمهورية وكذا البرلمان، وتكون جُلّها خاضعة لعملية النشر:

- Article 36 du loi organique N° 2011-333, relative au Défenseur des droits, Op Cit.

¹¹³⁰ - المادتان 6، 8 من مرسوم رئاسي رقم 20-45، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، مرجع سابق.

¹¹³¹ - أشركي محمد، " حول مؤسسة الوسيط: تجربة «المدافع عن الشعب» في إسبانيا، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، الرباط، 1999، ص. 133.

¹¹³² - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 343.

"يتعين على المرفق العمومي الذي يخرطه وسيط الجمهورية أن يقدم في الآجال المعقولة كل الأجوبة عن المسائل المطروحة". وكما يتضح أنّ الإدارة غير مقيدة بمدة محددة للرد على طلبات الوسيط في مقابل تجريد هذا الأخير من سلطة اتخاذ أي تدبير ضد تقاعسها، إنّما في حالة عدم تلقيه جواب مرض ليس له سوى إخطار رئيس الجمهورية¹¹³³. خلافا للمشرع المغربي الذي حدّد أجل 30 يوما للإدارة من أجل الرد على ملاحظات الوسيط، كما ألزمها بإعلام الوسيط كتابيا بالتدابير التي اتخذتها بشأن توصياته¹¹³⁴.

أثرى كذلك مشرع المملكة المغربية مؤسسة الوسيط بسلطات إكراهية متنوعة، إذ يمكنه أن يوصي بالمتابعة التأديبية أو يقترح إحالة الملف إلى النيابة العامة، إذا تبين له أن مصدر التظلم ناتج عن خطأ شخصي من أحد الموظفين، كما يسوغ له أن يطلب من الإدارة مراجعة موقفها الذي اتخذته إزاء التظلمات المقدمة إليها، وفي حالة الاعتراض على ذلك يجوز للوسيط أن يصدر توصية تتضمن الحلّ التي تعترها لإنصاف المتظلم¹¹³⁵.

حوّل أيضا المشرع المغربي للوسيط إمكانية الحلّ محل الإدارة للبت في التظلمات¹¹³⁶، وذلك في حالة عدم تقديمها التقرير الذي يتضمن موقفها من مطالب المتظلمين في الأجل القانوني المحدد، فضلا عن توسيع صلاحياته إلى حدّ التدخل لمواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام

¹¹³³ - على نقيض " المدافع عن الحقوق " في النظام القانوني الفرنسي الذي تلتزم السلطات الإدارية المعنية بإبلاغه في غضون المهلة التي يحددها بمدى متابعة توصياته، وفي حالة عدم تنفيذ هذا الالتزام للمدافع أن يأمر السلطة المتعاسة بأخذ ما يلزم من إجراءات. فضلا عن هذا، يؤهل المدافع عند اكتشافه لوقائع يعاقب عليها قانون العقوبات ولم يتم بتحريك الدعوى العمومية أن يقترح على الجاني معاملة لدفع غرامة لا يتجاوز مبلغها 300 يورو في حالة الشخص الطبيعي و15000 يورو في حالة الشخص الاعتباري، ويتم تحديد المبلغ وفقا لخطورة الوقائع، كما يمكن له أن يقترح أن تكون المعاملة نشر بيان صحفي في الأماكن التي يحددها لمدة لا تتجاوز شهرين، أو عن خدمات الاتصال الإلكتروني. إضافة إلى ما تقدم، يضطلع المدافع بصلاحيات إخطار السلطة المختصة بالشروع في الإجراءات التأديبية على أن تبلغ هذه السلطة إليه التدابير التي اتخذتها، وفي حالة امتناعها يضع المدافع بذلك تقريرا ينشره للجمهور.

- Articles 25-29 du loi organique N° 2011-333, relative au Défenseur des droits, Op Cit.

¹¹³⁴ - المادة 22 من قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، مرجع سابق.

¹¹³⁵ - المادتان 24، 38 من المرجع نفسه.

¹¹³⁶ - يتدخل " حامى الحقوق " في فرنسا حتى في حالة النزاع القضائي أو المتابعة التأديبية، لحماية الخصم مع الإدارة:

- TRECASSES Anne, Op Cit, pp 240 - 242.

القضائية التي تدينها¹¹³⁷، حيث بإمكانه رفع تقرير خاص إلى رئيس الحكومة لاتخاذ ما يلزم من جزاءات ضدها، كما يعقد له اختصاص إصدار توصية إلى الإدارة المعنية لتحريك المتابعة التأديبية أو بإحالة الملف إلى النيابة العامة¹¹³⁸.

ثالثا: المرصد الوطني للمرفق العام: هيئة متخصصة بفعالية منعدمة

لا يختلف المرصد الوطني للمرفق العام عن وضعية واقع الهيئات الناشطة في ميدان الشفافية، ويبرّر هذا باعتباره هيئة استشارية تنشط تحت سلطة الوزير المكلف بالداخلية، الذي يرأسه شخصا أو تمثيلا، ويتولى تعيين أعضائه¹¹³⁹، ناهيك عن عدم الاعتراف له بصلاحيات التصرف الانفرادي واتخاذ القرارات¹¹⁴⁰.

يسجّل كذلك على المرصد الوطني للمرفق العام افتقاره إلى آليات فعّالة تمكنه من مباشرة نشاطاته، فالمرسوم الرئاسي رقم 03-16 جاء خاليا من أية أحكام تقرر التدابير التي تبين كيفيات تدخل المرصد أو تحدّد سبل اتصاله بالمرافق العامة، حيث اكتفى ذات النص التنظيمي بالنص على آلية التشاور التي كلفّ بها المرصد مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى. في مقابل تغييب صلاحيات أخرى مهمة من شأنها تفعيل نشاطات المرصد، إذ كان حريّا إعطاء هذا الأخير اختصاصات رقابية وصلاحيات البحث والتحري التي تؤهله للانتقال إلى الإدارات العمومية

¹¹³⁷ - على نفس المنوال يُشهد للموقف الإداري بتونس مساعيه المساهمة في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية. انظر التقرير السنوي الخامس والعشرون للموقف الإداري لعام 2018، منشور على الموقع الرسمي لمصالح الموقف الإداري: <http://www.mediateur.tn>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/06/22.

¹¹³⁸ - المادتان 36، 41 من قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، مرجع سابق.

¹¹³⁹ - المواد 1، 2، 9 من مرسوم رئاسي رقم 03-16، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

¹¹⁴⁰ - لقد كشف وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية " بلجود كمال " يوم 2021/02/16 على هامش أشغال اليوم الدراسي الذي نظّمه المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول " أخلاقيات المرفق العام " عن الشروع في مراجعة النصوص القانونية المسيرة للمرصد الوطني للمرفق العام قصد تعزيز مهامه في إرساء مبادئ الحوكمة. لكن لا تزال هذه التصريحات وعود غير منفذة، على غرار ما أعلن عنه وزير الداخلية السابق " نور الدين بدوي " أثناء تنصيب المرصد حول تنويع بداية عمل هذا الأخير بإطلاق بوابة إلكترونية خاصة بخدمات المرافق العامة لرقمنة أنماط التسيير، وكذلك تصريح مدير المرصد عن شروع الهيئة بفتح رقم أخضر مجاني للتمكن من رصد انشغالات المواطنين، إلّا أنّه لم تجسد هذا التدابير إلى حدّ اليوم.

وإجراء دراسات ميدانية، فضلا عن وجوب إلزام مختلف مؤسسات الدولة ومرافقها بالتعامل مع المرصد من خلال عدم اعتراض سبيله في ممارسة حق النفاذ إلى المعلومات والوثائق الإدارية، أو إرسال تقارير دورية إليه حول وضع علاقاتها بالمرتفقين، كأن تتضمن هذه التقارير طلبات الولوج الإداري، عدد ونوعية الشكاوي المقدمة، التدابير المتخذة من شأنها.

كما يعاب دائما التخلي عن إقرار آلية نشر أعمال المرصد وحتى نظامه الداخلي، فنتائج أشغاله تدون في محاضر محفوظة، أما تقاريره فتنمىز بين تقارير مرحلية ترسل إلى الوزير الأول، وأخرى سنوية ترفع إلى رئيس الجمهورية¹¹⁴¹.

¹¹⁴¹ - المواد 10، 13، 14، 15 من مرسوم رئاسي رقم 03-16، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

خاتمة

يُثبت تحليل العلاقة الوطيدة القائمة بين مبدأ الشفافية ومقاربة الحكم الراشد مختلف مظاهر التأثير السلبية والايجابية الناجمة عن هذه الصلة في النظام القانوني الجزائري، حيث عرفت التجربة الجزائرية انفتاحا تدريجيا على أطر الشفافية فرضه توجهها الراهن نحو اعتناق مبادئ الحكم الراشد، إذ يُلتَمَس في قواعد النظام القانوني النافذ العديد من العناصر التي تضي معالم الشفافية على تدبير الشأن العام.

يسري الاتفاق بشأن تتبع تطور المسار القانوني لمبدأ الشفافية وبداية ظهور مؤشرات في المنظومة القانونية الوطنية على أن صدور المرسوم رقم 88 - 131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن يؤرخ لإرساء القاعدة المرجعية والأولى لتدابير الشفافية في القانون الجزائري، فرغم عدم تصريح المشرع الفرعي في صميم قواعده بمفهوم الشفافية، إلا أن ذات النص التنظيمي يمتاز ببلورة الآليات الإجرائية والمؤسسية التي تؤمن شفافية التعامل الإداري، لكن ما يسجل بخصوص أحكام ذلك المرسوم أنها ظلت غير مفعلة قانونا وإداريا لمدة زمنية طويلة، إلى غاية صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي أفصح بموجبه المشرع عن تبني مبدأ الشفافية كركيزة أساسية في كلا من القطاعين العام والخاص، ويُنْتَى على هذا الإقرار التشريعي أن المشرع رصد بموجبه جملة من التدابير الواجب على الإدارات العمومية الالتزام بها بغرض تجسيد شفافية التسيير العمومي.

اقتترنت هذه الوثبة القانونية بمبادرات تشريعية سابقة وأخرى لاحقة على صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قنن فيها المشرع مبدأ الإعلام الإداري في قوانين متناثرة.

مهّد توالي الجهود التشريعية والتنظيمية المذكورة آنفا إلى الارتقاء بقرائن الشفافية إلى مصفّ الدسترة، إذ أحدثت المؤسس الدستوري عام 2016 نقلة نوعية من خلال اعترافه بحق النفاذ إلى المعلومة كحق دستوري، إلى جانب تكريسه للديمقراطية التشاركية كمقاربة دستورية تشجّعها الدولة على المستوى المحلي، وهو نفس ما احتفظ به التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي أكد إضافة إلى ذلك أن فكرة الشفافية غاية أساسية في المؤسسات التي يختارها الشعب.

يعاب على جلّ المساعي القانونية المشار إليها أعلاه أنها ليست سوى بوادر شكلية، وفقا لما يثبته التكريس النسبي والمحدود لمبدأ الشفافية، بفعل حصر هذا الأخير في حدود أحكام قانونية

قاصرة وأخرى مغيّبة، حيث تفتقد مختلف تدابير الشفافية إلى تأطير قانوني يُفصّل في قواعدها وإجراءات ممارستها، لأنّه إذا كانت أغلب تلك التدابير لم يتم الإحالة بشأنها إلى صدور نصوص قانونية مكّملة تبيّن أحكامها، فإنّ حق النفاذ إلى المعلومة اقتضت الإحالة الدستورية لتنظيمه بموجب قانون، ناهيك عن تعدّد الإحالات التشريعية التي تربط ممارسة حق الولوج الإداري بنصوص تنظّمه، غير أنّ ذات الحق لا تزال تلازمه ظاهرة الجمود التشريعي والتنظيمي التي تمتنع في إطارها السلطة المختصة عن وضع الإطار القانوني المحال إليه، فلم يتم رفع ذلك الجمود سوى على كفايات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ولكن هذا التنظيم أضعفته بعض الضوابط المقيّدة، أهمها مبرّر المصلحة الشخصية التي تُشترط للحصول على قرارات البلدية.

لقد كان لحدّثة الحكم الراشد في التجربة الجزائرية الأثر البالغ في تعطيل التكريس القانوني لمبدأ الشفافية وقصوره، بحيث جاء إدراج أطر تلك المقاربة في المنظومة القانونية متأخراً وتحت ضغوطات دولية تراهن على حفظ مكانة الدول والارتقاء بسمعتها على الصعيد العالمي، قياساً على مدى ترشيد أنظمتها المختلفة، بما فيها القانونية، لذا التزمت سلطات الدولة بواجب الانصياع لهذه المستجدات، غير أنّ هذا كان بشكل محتشم وضعيف.

اقتترنت تلك الجهود الضئيلة بغياب مرجعية قانونية كافية وإرادة جديّة لترسيخ مقومات الحوكمة الإدارية، فلا يسوغ الإغفال عن استفادة مبدأ الشفافية من مزايا متعدّدة ارتبطت بالتدابير التي اتخذتها الدولة في سبيل الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث ثابرت السلطات المختصة على تقريب الإدارة من المواطن من خلال رصد مجموعة من آليات الشفافية كحق النفاذ إلى المعلومة وحق المشاركة، وكذا الاهتمام بنزاهة الإدارة وظيفياً وخدماتياً، علاوة على تنامي المبادرات الرامية إلى تطوير وتوسيع الإطار المؤسّساتي الذي يكفل حماية قرائن الشفافية ونثميناها، كل ذلك أسهم في تنوّع الضمانات الحامية والمعزّزة لها.

ما يعكسه البحث عن سداد هذا المسعى هو عدم فعاليته في النهوض بمقتضيات الشفافية التي لا تزال تشهد تراجعاً حاداً مقابل قيود السرية الإدارية، مادام أنّ هذه الأخيرة تطغى عليها في

القانون الجزائري خصوصيات تجرّدها من طابعها الاستثنائي، فاعتناق بعض مؤشرات الشفافية كأساس لتصريف الشأن العام لم يؤثر على المركز القانوني الذي تبوّأه السر الإداري منذ صانعة النظام الإداري المغلق، حيث خالف المشرع الجزائري القواعد الدولية المفروضة في تأطير استثناءات السرية، وصمد على إطلاق نظامها وتأسيسه على مفاهيم مبهمّة وفضفاضة لا حدود قانونية لها، مع تغييبه أهم الضمانات التي تصون مشروعية نظام التصنيف السري.

أكد المشرع بصدور قانون حماية المعلومات والوثائق الإدارية أنّ النظام السري مطلق ولا تحكمه أيّة ضوابط تفرض شروطا فعالة لتطبيق أحكامه، إذ كان لزاما إخضاعه إلى مبدأ الفصل بين المعلومات القابلة وغير القابلة للكشف، وكذا إقرار وجوب مراجعته دوريا، لكن بدلا من هذا، حرص المشرع على تجسيد صرامته بتشديد المسؤولية الجزائية لمخالفة أحكام التصنيفات السرية، محاذاة مع توسيع نطاق واجب السر المهني والالتزام بالتحفظ كواجبات وظيفية تدعّم معالم السرية.

على إثر ذلك، يُثبت أنّ التجربة الجزائرية اعتمدت على السرية الإدارية كسياسة إقصائية لمبدأ الشفافية وليست تنظيمية له، بدليل اهتمام المشرع بوضع قوانين تتعلق بالاستثناءات في خضمّ إهمال الالتزام الدستوري بسن قانون النفاذ إلى المعلومة، وهنا بالتحديد يغيب المنطق القانوني الذي يثير التساؤل عن كيفية استيعاب حدود الاستثناءات في ظل غياب الأحكام الخاصة بالمبدأ.

خلف الموقف السلبي للمشرع اتجاه منظور الشفافية أزمة عميقة تلاحق ذات المبدأ في النظامين القانوني والإداري معا، ففضلا عن إكراهات السرية الإدارية، لم يسع المشرع إلى تفعيل مقتضيات الشفافية، بداية بحق النفاذ إلى المعلومة المقصور على شخص المواطن فحسب، كما يفتقر أيضا إلى ضمانات إجرائية وجزائية تصونه، أسوة بآلية المشاركة التي تم تعطيل نفاذ مشروع قانون الديمقراطية التشاركية المتعلق بها، بالموازاة مع ضعف الآليات التشاركية السارية، لأنّها لا تكفل المساهمة الفعلية في صنع القرار الإداري.

أمّا ما يخص سياسة الوضوح الإداري التي شهدت تنامي مساعي تعزيز تدابير الإستقبال والتوجيه، والرد على عرائض المواطنين، وكذا الارتقاء بقاعدة التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية،

فجّلها بقيت مبتورة ولم تلق تنفيذًا جديًا ومتابعة ميدانية صارمة على صعيد الإدارات العمومية، شأنها في ذلك شأن قواعد ترشيد قطاع الوظيف العمومي.

ساهمت تلك الثغرات القانونية في تقويض ضمانات حماية مبدأ الشفافية، لأنّه إذا كانت الرقابة الإدارية تتميّز بعدم الإنصاف وضعف أثرها الزجري، فإنّ الرقابة القضائية تحدّها العديد من العراقيل التي تقصر من فعاليتها، وأهمها المركز المتفوق للإدارة الذي يسمح لها بالإفلات من المساءلة، خصوصا أمام غياب أسانيد قانونية تسمح للقاضي الإداري بالموازنة بين موجبات الشفافية وأولويات السرية. أمّا القاضي الجنائي فلا يمكنه التصرف خارج النصّ الجزائي تقيّدًا بمبدأ الشرعية، وكما سلفت الإشارة إلى أنّ مختلف الأحكام الجزائية الواردة في المنظومة القانونية تحمي متطلبات السرية لا الشفافية، باستثناء ما تعلق منها بجرائم الفساد والجرائم الانتخابية، لكن تتعدم مثلا قاعدة جزائية تجرّم حرمان المعنيين من ممارسة حقهم في النفاذ إلى المعلومة.

تتضافر شتى تلك الاختلالات مع تعثر الهيئات المستحدثة في سبيل تدعيم ركيزة الشفافية وإخفاقها في تجاوز الأزمة المستديمة التي تطال ذات المبدأ، وهذا بحكم ما يغلب عليها من سمات الجمود وعدم الاستقرار، ناهيك عن انعدام استقلاليتها، وضعف الصلاحيات والسلطات المعهودة إليها.

استنادا إلى ما تقدم يستتبط أنّ مبدأ الشفافية في النظام القانوني الجزائري لا يزال رهانا إصلاحيًا تقتضيه آفاق الحوكمة الإدارية، بينما تدحضه قيود السرية الإدارية من جهة، وتعطلّه عدم نجاعة المساعي المبذولة لتفعيله من جهة أخرى. لذا ينبغي ضم جهود فعلية في منأى ترسيخه قانونا وممارسة، وذلك من خلال:

- الارتقاء بالمكانة القانونية لمبدأ الشفافية وهذا بإقراره كمبدأ دستوري يندرج ضمن المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة، ممّا يكسبه القوة الإلزامية في تدبير الشأن العام.
- منح الاهتمام الوافر والمصدقية في ضمان الاعتراف بحق النفاذ إلى المعلومة، وذلك بالإفراج عن القانون الخاص بممارسته، مع ضرورة الالتزام بتأطيره وفقا للقواعد الدولية المقررة في هذا المجال، تجاوزا لمختلف الفجوات التي تعتريه، حيث يتعيّن معالجة جانبه الإجرائي، وتوسيع نطاقه

الشخصي من خلال الاعتراف به لجميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية وحتى الأجانب، وكذا استبعاد أي شرط من شأنه إقصاء فئات معينة من الوصول إلى المعلومة كشرط المصلحة، كما يجب أيضا عدم الإغفال عن تحصين ذات الحق بضمانات قانونية فعّالة تصون موجباته، كتجريم حق الاعتداء عليه، ويمتد الاقتراح أيضا في هذا المضمار إلى أهمية استحداث "مفوض معلومات" كموظف إداري يتمتع باستقلالية إدارية، ويضطلع باستقبال طلبات النفاذ وتوجيه الأشخاص وإرشادهم بكل ما يتعلق بالمعلومات محلّ الاطلاع، فضلا عن المناشدة بمأسسة هيئة إدارية مستقلة أسوة بالأنظمة المقارنة لحماية ذلك الحق.

- تأصيل مبدأ النشر الاستباقي في المنظومة القانونية الوطنية تحت طائلة جزاءات قانونية صارمة في حالة عدم التزام الإدارة بمقتضياته، ناهيك عن أولوية تنظيمه بقواعد مقيدة لا تدع للسلطات الإدارية أي مجال تقديري يفسح لها إمكانية التتصل من واجب تطبيقه.

- رفع الجمود عن النصوص التنظيمية المحال إليها لتنظيم الأطر التطبيقية للإعلام الإداري، كما هو الشأن بالنسبة للتنظيمات المرتبطة بالإعلام البيئي، الإعلام في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، والنص التنظيمي المحدد لكيفيات الإطلاع على محاضر مداورات المجلس الشعبي الولائي.

- وضع ميثاق لحوكمة المرافق العمومية كإطار توجيهي تُرسى بموجبه أسس الشفافية والنزاهة والإنصاف والمساءلة والأخلاق الإدارية.


- تفعيل أطر مقاربة الديمقراطية التشاركية، ويستهلّ هذا بإضفاء الطابع الإلزامي عليها، فضلا عن الالتزام بتعديل قوانين الجماعات المحلية، وإعادة صياغة مشروع قانون الديمقراطية التشاركية وإنفاذه، على نحو يساهم في بلورة وترسيخ آليات تشاركية إجرائية (النقاش العمومي، الاستفتاء المحلي، الميزانية التشاركية) ومؤسساتية (لجان ومجالس الأحياء، هيئات تشاركية محلية وجهوية) تضمن لمختلف فعاليات المجتمع المدني الدور التفاعلي في صنع القرار الإداري، مع تدارك تنظيم الجانب الإجرائي لهذه الآليات وتبيان كيفية أعمالها وتأسيسها، وتشدد الدعوة إلى محاكاة التجارب المقارنة في توسيع نطاق المشاركة ومدّه خارج المستوى المحلي كالمشاركة مثلا في صياغة مشاريع القوانين.

- يجدر تدعيم القاعدة الدستورية المتضمنة تعليل القرارات الإدارية وجوبا بإطار قانوني خاص يزرخ بأحكام واضحة تؤطر مبدأ التسبب الوجوبي، من حيث تحديد نطاقه، ميعاد رد الإدارة، وكذا تبيان شكليات التسبب وطرق الطعن فيه.
- وجوب مراجعة الأحكام القانونية المتعلقة بإجراء التصريح بالتملكات، وذلك من أجل سدّ الثغرات القانونية التي تساور نطاق التصريح، إذ تقتضي نزاهة هذا الواجب فرضه على كافة الموظفين بما فيهم العاديين، مع إلزامية إزالة الغموض الذي يكتنف قيمة التملكات محل التصريح، وإشكالية الأملاك المنقولة غير المؤمن عليها ومسألة التصريح بالمصالح. كما ينبغي ضبط ميعاد التصريح التجديدي والنهائي للممتلكات، وكذا مدة إحالة التصريحات من السلطة السلمية أو الوصية إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، عطا على تعميم إجراء نشر التصريحات وعصرنة تدابير خروجها عن آلية الجريدة الرسمية، ومن المفروض إقران كل تخلف عن التصريح في الآجال المحددة أو عدم احترام ضوابط النشر بعقوبات زجرية. ويستدعي تحقيق الفعالية المرجوة من إجراء التصريح إثراء منظومته الجزائية بأحكام دقيقة تتناول كفاءات متابعة الخروقات المكشوفة، وتضمن للهيئات المكلفة باستقبال التصريحات السلطات اللازمة لتحريك الدعوى العمومية أو إحالة الملف إلى النيابة العامة.
- رصد إطار قانوني موحّد لترقية تدابير الاستقبال والتوجيه وكفالة الرد على شكاوى المواطنين، يتضمن مجموعة من الالتزامات الإدارية المشتركة والمفروضة على كافة الإدارات العمومية، ممّا يؤسس لمرجعية قانونية إلزامية تحل محل التعليمات والمناشير الوزارية التي تترك للسلطات الإدارية المجال التقديري في تنظيم تلك التدابير.
- العمل على توسيع صلاحيات مجلس المحاسبة بصفته مؤسسة دستورية متخصصة في ترقية معالم الشفافية، وذلك بالاعتراف له بسلطات اتخاذ تدابير أنية ضد المخالفين كإيقافهم عن العمل في حالة جسامه المخالفة، إلى جانب ضرورة تقوية نفوذه في مواجهة الإدارات العمومية، بإلزام هذه الأخيرة بإبلاغ المجلس بالتدابير التي اتخذتها بشأن المخالفات التي يثيرها، أو إسناده مهمة إعداد تقارير منشورة عن سلبات العمل الإداري.

- يناشد بنفس الاقتراحات بالنسبة لباقي الهيئات المساهمة في تطوير أطر الشفافية وصيانتها، من قبيل السلطة المستقلة للانتخابات، المرصد الوطني للمرفق العام، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، إذ يجب منحها الاستقلالية التامة والسلطات الفعلية التي تمكنها من أداء دورها المنشود.
- الاقتداء بالتجارب المقارنة في مأسسة هيئة وسيط الجمهورية، بداية بتعزيز استقلاليته، وإفساح نطاق تدخلاته من خلال توسيع جهات الإخطار، منحه صلاحية التدخل التلقائي، وكذا تكثيف صلاحياته وتوطيد علاقاته بهيئات مكافحة الفساد، والسلطتين التشريعية والقضائية، فضلا عن أهمية الاعتراف له بسلطات إكراهية يتصدى بواسطتها لتعسف الإدارة، مع ضرورة فرض آلية النشر على أعماله وتقاريره السلبية والايجابية.
- أمّا بالنسبة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فقبل الدعوة إلى الإسراع في تنصيبها، يكون من الأولى إعادة تحيين نظامها القانوني للارتقاء بها إلى سلطة ضبط إدارية، تتمتع بالاستقلالية التامة، وبسلطات قمعية تمكنها من تجسيد آفاق الشفافية الإدارية، مع الحرص على إخضاع كافة تقاريرها وقراراتها لإجراء النشر الوجوبي.
- وجوب الامتثال للقواعد الدولية في تنظيم استثناءات السرية الإدارية وتحديدتها ضمن نظام ضيق ومحصور، يخلو من التعقيد والإبهام، يُلزم الإدارات العمومية بمراعاة المعايير المعتمدة دوليا في الموازنة بين مقتضيات الشفافية والمصالح السرية، ويستلزم كذلك في هذا الإطار إحاطة نظام التصنيف السري بضمانات قانونية وقضائية فعالة، وهو ما يقتضي تحيينه دوريا، وإخضاعه لرقابة القضاء، والحرص على إصدار النصوص التنظيمية التي أحال إليها قانون حماية المعلومات والوثائق الإدارية، في مقابل التخفيف من حدة التزام السر المهني وواجب التحفظ وفرضها ضمن حدود التهذيب والأخلاق.

ملاحق

الملحق رقم 1.



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة الداخلية والجماعات المحلية

السيدة والسادة الولاة:

بالإتصال بالسيدات والسادة الولاة المنتدبون،
رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

الوزير
2102

14 نوفمبر 2012

الموضوع: منشور وزاري يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية.

المرفقات: - نموذج لشارة التعريف؛
- برنامج معلوماتي.

في إطار الإصلاحات السياسية التي تم الشروع فيها من قبل السلطات العمومية تطبيقا للقرارات التي إتخذها فخامة السيد رئيس الجمهورية، فإن إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية هي في صلب إهتمامات السلطات العمومية

في الحقيقة، لا يمكن تصور تعزيز أسس دولة القانون وتكريس العدالة الاجتماعية من دون مرافق عمومية إدارية ناجعة وفعالة.

ومن هذا المنظور، فقد بذلت الدولة مجهودات كبيرة من أجل تزويد الإدارات المحلية بمنشآت المرافق - نموذج لشارة التعريف؛ فاعديه ونجهيزات ضرورية لأداء مهامها، وذلك بإنجاز تجهيز وتهيئة العديد من المقرات الإدارية و تعزيز مواردها البشرية لضمان تأطيرها، بالإضافة إلى تفعيل برنامج طموح يهدف إلى عصرنه المرافق العمومية الإدارية وإدخال المعلوماتية في إدارتها وأدائها لمهامها.

1

ويتعين على كل الإدارات المعنية بهذا الإجراء اتخاذ التدابير الضرورية لإعداد الشرائح وإرسالها لأصحابها قبل 15 ديسمبر 2012 كآخر أجل.

أما بخصوص المسؤولين المحليين الشاغرين لوظائف عليا أو مناصب سامية ونوعية على مستوى (إدارة الولاية، المصالح غير المركزية، والإدارة البلدية) يجب عليهم وضع لوحة تبيين اسم ولقب المسؤول ووظيفته وعرضها بصفة دائمة على مكتب المعنى بالأمر.

إن إعداد هذه اللوحات يقع بالطبع على عاتق الإدارة التي يمارس بها المسؤول مهامه.

أما فيما يخص مكاتب المسؤولين المحليين المذكورين سابقا، فيتعين تعريفها بوضع لوحات تتضمن صفة المسؤول صاحب المكتب.

على العموم، يجب أن يكون منشور مستعمل المرفق العمومي للتعرف ببسر على أعران الإدارة المكلفين بمعالجة طلباته، وكذا المسؤولين المكلفين بالإشراف على هذه المصالح.

ويجب أن تكون هذه الألية محل تنفيذ قبل 15 ديسمبر 2012 كآخر أجل.

- إن أعران شبابيك الحالة المدنية ومصالحة التنظيم العام يجب إختيارهم من بين الأعران المعروفين بكفاءتهم، إضباطهم، نزاهتهم وسلامة مساهمهم المهني وتميزهم بحس الإستماع والخدمة.

إن طريقة أداء الخدمة من قبل هؤلاء الأعران يجب أن تكون محل تقييم ومتابعة مستمرين حتى تسمح بإجراء التعديلات الضرورية.

تحجب القيام بنشاطات تكوينية (قصيرة المدى أو بالمتابعة) لفائدة أعران الشبابيك على التعميم يجب أن يتم (مستعمل المرفق العمومي) المرفق بيسر على أعران ومسؤولي مصالح الحالة المدنية والتنظيم العام، حول الجوانب القانونية والتنظيمية، وكذا حول تقنيات الإتصال، وهذا تكملة لبرامج التكوين التي تعكف الإدارة المركزية على إعدادها وتنفيذها.

ب. الإستقبال والتكفل بشكاوى وطلبات المواطنين:

- يتعين على الولاية، الولاية المنتدبون، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، وكذا المدراء الولائيين تحري الإستماع للمواطنين، ويجب في هذا الشأن تحديد حجم

ومن المؤكد أن كل هذه الجهود ستسهم في تطوير نشاطات هيكلنا الإدارية وتعد بالكثير من التحسينات الجديدة مستقبلا، غير أنه ينبغي أن نشير إلى أن نوعية الخدمات التي تقدمها تبقى دون مستوى الطموحات، الأمر الذي يشكل مصدر إشغال للسلطات العمومية وإجباط لمستعملي المرفق العمومية الإدارية ما من شأنه توسيع الهوة بين النولة والمواطن لاسيما بعد إستئصال ظواهر بيروقراطية مختلفة معيبة لمؤسساتنا الإدارية، كالنقص في الاستماع لإشغالات المواطن، المحاباة، المحسوبية والرشوة.

في الواقع، خصصت كل التقييمات والمعائنات التي تم القيام بها إلى نتائج مطابقة إستمسأما بما يلي:

1. نقاط فيما يخص إستقبال المواطن والتكفل بالمشغالات وطلباته:

- بعض المسؤولين المحليين لا يستقبلون المواطنين؛
- يقوم بعض المسؤولين المحليين بتكليف بعض مروضيهم لإستقبال المواطنين، والذين غالبا ما يفتقرون للمؤهلات والقدرات التي تسمح لهم بالمعالجة الملائمة لطلبات المواطن والتكفل بالمشغالات؛
- يتم إستقبال المواطنين أحيانا في ظروف غير لائقة؛
- ميل بعض المسؤولين إلى تخصيص ردود سلبية للمواطنين الأمر الذي لا يساهم في تعزيز علاقة الثقة بين المواطن والإدارة.
- أحيانا لا تحضى طلبات وشكاوي المواطنون بالمتابعة مما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الإدارة.

2. نقص في التوجيه، الإتصال وإعلام المواطنين: حيث سجل في هذا المجال على مستوى بعض الإدارات المحلية ما يلي:

- نقص في إعلام المواطنين حول مختلف الخدمات الإدارية لاسيما فيما يخص:
 - الشروط التنظيمية لاستفادة من بعض الخدمات وإستحقاقها؛
 - الإجراءات الواجب إتباعها لإعداد الملفات الإدارية؛
 - آجال معالجة الطلبات.

- نقص وغياب وسائل وإشارات لتوجيه المواطن على مستوى بعض الهيئات وأحيانا وجود وسائل قديمة لم تعد صالحة وتحتاج لإعادة التحيين والضبط.
- غياب إتصال فعال بثمن مجهود الإدارة فيما يخص خدمات المرفق العمومي التي يقدمها؛
- إستقبال وتوجيه المواطنين من قبل أعران غير مؤهلين مهمتهم الأصلية هي الوقاية، الأمن والحراسة.

3. استمرار التصرفات البيروقراطية والمحسوبة في بعض الهيئات الإدارية:

- المطالبة بوثائق و/ أو إجراءات خارج تلك المنصوص عليها في القوانين والتشريعات الجاري العمل بها؛
- البطء في معالجة طلبات المواطنين ساعد على تفشي بعض التصرفات السلبية وغير المطابقة؛
- تشكل بعض الشكايات غير الرسمية تلجأ للمماطلة في معالجة طلبات المواطنين واللجوء إلى بعض التصرفات المشبوهة وغير القانونية؛

هذه الشكايات أصبحت تطور اليات وأساليب تتألف مع كل وضعية إدارية جديدة لجعلها في خدمة مصالحها غير المشروعة.

تلکم هي الوضعية التي تحول اليوم دون التقدير المناسب من طرف المواطن للمجهود المبذول من طرف السلطات العمومية فيما يخص تحسين خدمات المرافق العمومية، وتسهم في إسئغال وتجدد المواقف السلبية التي ما تقيء المواطن يعبر عنها إجهاد أعمال ونشاطات الإدارات العمومية.

كما يبدو جليا، فإن المسألة ليست مسألة نقاش حول القضاء على البيروقراطية، بل هي مسألة تهديد لدولة القانون وتحدي للسلطة العمومية والتي يجب استعادتها وفرضها في كل أبعادها الحقيقية، من أجل التمكن من مواجهة هذا التهديد بكل حزم ومثابرة.

إن منهجية العمل التي ستوجه هذه المبادرة ما هي في الحقيقة إلا إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية واستعادتها لمهامها في إطار منظور الحدائثة وفي سياق النوعية.

كذلك وبغض النظر عن بعض التدابير التي سيتم إتخاذها لاحقا، فإنه يطلب منكم وضع حيز التنفيذ الإجراءات التالية:

أ. تسيير شبائيك الحالة المدنية ومصالح التنظيم العام:

- يتعين لزوما على كل الاعوان الذين يمارسون مهامهم على مستوى مصالح الحالة المدنية (بالنسبة للبلديات) ومصالحة التنظيم العام (بالنسبة للولاية، المقاطعات الإدارية والدوائر)، لاسيما على مستوى الشبايك، حمل شارة تعريفهم بوضوح، تبين اسم ولقب العون، وظيفته والرقم التسلسلي لشارته.

وستجدون رفة هذا المنشور نموذج عن هذه الشارة وكذا البرنامج المعلوماتي الخاص بإعدادها.

هذا الاجراء يهدف إلى اعطاء مصداقية أكبر لأعمال الدولة والجماعات المحلية وكذا تفعيل ميكانزمات وظيفية لأجل التمكن بنظمات المواطنين وبفعالية.

وفي انتظار الإنشاء الرسمي لهذا الهيكل الجديد، فإنه يطلب منكم تعيين إطارات مؤهلة لأجل تأطير هذه المهمة ووضعهم حيز الخدمة لدى الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتم الإشراف على نشاط الاعوان والإطارات المعينون مباشرة من طرف السيد رئيس ديوان والي الولاية، وبخول المعنيين الصلاحيات الضرورية التي من شأنها أن تسمح لهم بمتابعة شكاوى المواطنين ومعالجتها لدى كل الهيئات الإدارية المحلية المعنية.

وبالتالي فإنه يجب إختيار وتعيين إطارات معروفة بالسيرة والسلوك الحسن، سلامة المسار المهني، وتميزهم بحسن الإستماع والإنصات.

وعليكم تفعيل هذه الآلية في الميدان قبل نهاية سنة 2012.

ب. التوجيه، الإتصال وإعلام المواطنين:

- يتعين وضع وسائل الإتصال الضرورية في متناول مستعملي المرافق العمومية لأجل إعلامهم حول مختلف الجوانب التي تهمهم (تكوين الملفات، الإجراءات، آجال معالجة الملفات، شروط الإستفادة،...).

- التعيين المادي للمصالح والمكاتب لتسهيل عملية توجيه المواطنين؛

- ترقية استعمال الوسائط المصيرية للإتصال لإرشاد المواطن وتوجيهه، وهذا بالتنسيق مع المصالح المؤهلة للإدارة المركزية.

ج. محاربة مظاهر البيروقراطية والمحسوبة:

إن تفشي مظاهر البيروقراطية أصبح يقتضي محاربة دالمة للقضاء على مختلف أشكال المحاباة، المحسوبة والرشوة.

لهذا الغرض، يتعين عليكم العمل مع المواطن بمنطق التسهيل، المرافقة والتخفيف من حتى يتم التمكن من التصدي لهذه الأفات.

وعليكم توخي المزيد من الحرص والملاحظة لأعمال المصالح الإدارية الموضوعية تحت سلطنتكم، التي يجب أن تخضع باستمرار ببرامج للمراقبة، التفتيش والتقييم.

كما أن التصرفات غير القانونية المسجلة يجب أن تكون محل إجراءات صارمة ضد المتسببين فيها، وذلك في إطار احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

يطلب منكم في هذا الشأن إعداد برنامج للفتيش خاص بالمحاور المشار إليها سابقاً، يتم تنفيذه على مستوى كل الهيئات التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من طرف المفتشين العاملين للولايات، مدراء التنظيم والشؤون العامة ومدراء الإدارة المحلية، وهذا لأجل دراسة وفحص النقص المسجلة على مستوى كل هيئة، سواء على مستوى الموارد المادية والبشرية أو على المستوى الوظيفي، التنظيمي والقانوني.

وتتبعين دراسة نتائج عمليات الفتيش خلال اجتماعات مجلس الولاية، حيث يجب اتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لمعالجة النقص المسجلة والتي بدورها يجب تقييمها بصفة دورية، لاسيما وضعية تنفيذ القرارات المتخذة ودراسة آثارها.

وإبتداءاً من الآن فصاعداً، يجب إدراج متابعة الجوانب الخاصة بإعادة تأهيل المرافق العمومية بصفة عامة والمرافق العمومية الإدارية على الخصوص ضمن مخطط عمل المجالس الولائية واللجان التقنية للدوائر.

وختاماً، يطلب من كل واحد منكم العمل على تنفيذ التعليمات المبينة أعلاه، والتي ستكون قريباً محل مراقبة من قبل المصالح المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار برنامج معد لهذا الغرض.

عقب هذه المهام سيتم تقييم مدى ديناميكية والتزام كل مسؤول محلي بتنفيذ مضمون هذا المنشور بكل صرامة وفعالية.

وزير الداخلية والجماعات المحلية

مسته

دحو ولد قابلية



نسخة إلى:

السيد الوزير الأول (عرض حال)

7

ساعي مشترك لجميع هيئات الولاية في يوم من أيام الاستقبال يتم تخصيصه لاستقبال المواطنين والمرافقين، وإعلام المواطنين به.

- كما يتعين كذلك تكثيف إشارات مؤهلة للتكفل بمرمجة عمليات الاستقبال والتكفل بمتابعة شكاوى وتظلمات المواطنين الواردة.

- كل مقابلة يجب أن يتخذ بشأنها إجراء إداري قانوني ويجب أن تحصى بمتابعة حثيئة.

- تحسين ظروف استقبال المواطنين بالسهر على:

• تهيئة وتجهيز فاعات الانتظار وفضاءات الاستقبال بصفة لائقة؛

• احترام برنامج المقابلات من قبل المسؤولين المعنيين؛

• تجنب تفويض المقابلات لمسؤولين آخرين كلما أمكن ذلك ومنع توكيل المرؤوسين للقيام بها مهما كانت الأسباب والظروف.

• منع اللجوء إلى أعوان الوقاية والأمن لتولي مهام الاستقبال والتوجيه.

• تعيين أعوان استقبال مؤهلين؛

لقد أنشأ القانون الأساسي لمستخدمي الجماعات المحلية منصب سامي " المكلف بالاستقبال والتوجيه بالإدارة الإقليمية"، والذي يتعين عليكم اتخاذ التدابير اللازمة لشغله على مستوى الإدارات المحلية، حيث يتولى المكلف بهذا المنصب الإشراف وتنسيق نشاط أعوان الاستقبال، وهو ما يتوافق مع الاحتياجات المسجلة في هذا المجال.

- القيام بتحصير الأعوان الذي سيكلفون بالاستقبال عن طريق برمجة دورات تكوينية ملائمة ويجب تفعيلها من أجل السماح لهم باكتساب المؤهلات المتصلة بالمنصب العمل، ويتعلق الأمر هنا بأعمال يمكن المبادرة بها محلياً تكتمل لتلك التي سيتم تنفيذها من طرف الإدارة المركزية

- يستفيد أعوان الشبابيك ومدنوبو الحالة المدنية بفضل النظام التعويضي الجديد الذي دخل حيز التنفيذ من تعويضات خاصة مرتبطة بمهامهم، وهو ما يجب استغلاله لتكثيف وتحسين مردودية هاتين المهنتين الأساسيتين؛

• عصرتة وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية؛

• تحسين مستوى ومؤهلات الأعوان التي يمارسون مهامهم على مستوى الشبابيك.

أما على المستوى الهيكلي، فتجدر الإشارة إلى أنه تقرر إنشاء بنية توضع لدى الوالي، الوالي المنتدب، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية مكلفة بمتابعة تظلمات وطلبات مستعملي المرافق العمومية والتكفل بها.

6

الملحق رقم 2.

1- الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة ملحق رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، ويشتمون ثلاث (3) سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف،

2- الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة ملحق الإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، ويشتمون ثماني (8) سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف،

3- الأعدان الرئيسيين للإدارة الإقليمية و الموظفين المنتمين لرتبة معادلة، ويشتمون عشر (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

يهدف تجسيد هذه الإجراءات وتفيذا لتعليمات وزير الداخلية المؤرخة في 18 نوفمبر 2012 المتعلقة بتحسين العلاقة بين الإدارة وإعادة تأهيل المرافق العمومية، يشرفني أن أطلب منكم تكليف مدراء الإدارة المحلية بمتابعة تعيين البلديات لمكلف بالاستقبال والتوجيه للإدارة الإقليمية، من أجل مراقبة البلديات في مسعى تحسين الاستقبال.

لهذا الغرض، أحيطكم علما أن هؤلاء المستخدمين المعنيين سيتابعون تكويننا تأهليا لشغل المنصب منظم من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية. هذا التكوين سيسمح من جهة أخرى بتقييم المستخدمين المعنيين وتثبيت تعيينهم في المناصب العليا التي سيتم إنشاؤها بموجب قرار وزاري مشترك هو قيد الإنهاء مع المصالح المعنية.

أح على ضرورة احترام شروط التعيين المذكورة أعلاه في اختيار هؤلاء الأعدان. في هذا الإطار، لا يمكن منح أي استثناء للشروط التنظيمية للإلتحاق بالمنصب.

من أجل السماح لمصالحنا بمتابعة تجسيد هذه الإجراءات وتنظيم التكوين، أطلب منكم موافاتي بشأنه الموظفين المعنيين وفقا للجدول المرفق طيه، وذلك قبل تاريخ 28 فيفري 2013.

بتعين إبداع العمل المطلوب على مستوى المديرية العامة للموارد البشرية والتكوين و القوانين الأساسية (الطابق الثالث - مكتب رقم 414)، مرفقا بالجدول مسجلا على قرص مضيوط (CD ROM) على شكل ملف EXCEL.

الإمينة العلي
عبدالكريم وحي

2

ولاية الواتصالات السلكية واللاسلكية
ولاية البيض
برقية واردي
4049

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية 20 FEB. 2013
الجماعات المحلية 20 فيفري 2013
17H45'

6157

المديرية العامة للموارد البشرية
والتكوين و القوانين الأساسية

الجزائر في: 20 فيفري 2013

000743

إلى السيدة و السادة الولاة

الموضوع: ف/ي تعيين المكلفين بالاستقبال و التوجيه في الإدارة الإقليمية على مستوى البلديات

يشرفني أن أعلمكم أن القانون الأساسي لمستخدمي إدارة الجماعات الإقليمية الصادر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 أنشأ مناصب عاليا وظيفية. تم إنشاء هذه المناصب العليا الوظيفية لكل شعبة قصد ضمان التنسيق والإشراف لنشاطات الرقابة والتوجيه.

في هذا الإطار، حددت المادة 92 من القانون الأساسي منصب عال مكلف بالاستقبال والتوجيه في الإدارة الإقليمية، مصنف في المستوى 4 و مستفيد من زيادة استدلاية قدرها 55 نقطة. يكلف شاغل هذا المنصب لاسيما ب:

- استقبال و إعلام الجمهور؛
- توجيه و مرافقة الجمهور إلى المصالح المعنية؛
- إعلام الجمهور بمختلف الإجراءات الإدارية؛
- مسك دفتر الشكاوى؛
- ضمان تنفيذ إجراءات النظافة و الأمن على مستوى أماكن استقبال الجمهور؛
- تأطير و تقييم المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

طبقا لأحكام القانون الأساسي لا سيما المادة 100 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المشار إليه أعلاه، يمكن التعيين في هذا المنصب العالي من قبل:

ولاية البيض
الولاية
رقم:
التاريخ:

ولاية البيض
مديرية التكوين و الشؤون العامة
رقم:
بسم السيد واردي

1

قائمة المراجع

I. قائمة المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. أحمد محمد بدوي، جريمة إفشاء الأسرار والحماية الجنائية للكتمان المصرفي، سعد سمك، القاهرة، 1999.
2. الباز داود عبد الرزاق، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
3. السيسي صلاح الدين حسن، جرائم الفساد، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.
4. آلان لارسون، الاقتصاد السياسي الدولي ومكافحة الفساد، ترجمة محمد كمال، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2012.
5. بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، دار العلوم، الجزائر، 2012.
6. بلعجوز حسين، المدخل لنظرية القرار، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
7. بلودنين أحمد، مجلس المحاسبة في الدستور الجزائري: بين السلطة والحرية، دار هومه، الجزائر، 2016.
8. بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات المؤسسة الوطنية للاتصال، الرويبة، 2009.
9. بوسماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
10. بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
11. بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور، الجزائر، 2012.
12. ———، المرجع في المنازعات الإدارية: الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسور، 2013.

13. حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
14. حافظي سعاد، التنظيم الدستوري والقانوني للحقوق والحريات الأساسية في الجزائر وآليات كفالتها، دار هومه، الجزائر، 2018.
15. راوية توفيق، الحكم الرشيد والتنمية في افريقيا: دراسة تحليلية لمبادرة النيباد، معهد البحوث والدراسات الافريقية، جامعة القاهرة، 2005.
16. زوز زوليخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، دار الراية، عمان، 2016.
17. سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، كنوز المعرفة، 2007.
18. سياب حكيم، الإعلام الآلي والقانون، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2013.
19. طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام: دراسة مقارنة (مصر - فرنسا)، الأيمان للطباعة والنشر، بيروت، 1998.
20. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر: دراسة مقارنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
21. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007.
22. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1997.
23. عجابي صبرينة، حوكمة المجالس المنتخبة: المشاركة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2018.
24. عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، درا هومة، الجزائر، 2014.
25. عصام أحمد البهجي، الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2014.

26. عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
27. فتحي فكري، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
28. فشار عطا الله، الدساتير الجزائرية وتعديلاتها (1963 - 2020)، ألفا للوثائق، قسنطينة، 2021.
29. لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية: دراسة قانونية تفسيرية، دار هومه، الجزائر، 2017.
30. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري: دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل، عمان، 2005.
31. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة، القاهرة، 1996.
32. مزي محمود، الأزمة المالية والفساد العالمي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2009.
33. مقدّم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
34. وسيم حرب وآخرون، إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية: مقارنة إصلاحية في خدمة حكم القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.

ثانيا: الأطروحات الجامعية

1. ابرادشة فريد، الحكم الرشيد في الجزائر في ظلّ الحزب الواحد والتعددية الحزبية، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2014.
2. برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.

3. بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2014.
4. بلخير آسية، دور الحكمانية في ترشيد السياسات التنموية في الوطن العربي خلال الفترة 2000-2010، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2016.
5. بن عبد العزيز خيرة، الحكم الراشد بين الفكر الغربي والإسلامي -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2014.
6. بن عيشة عبد الحميد ، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
7. بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة وضماناته القانونية: دراسة مقارنة (الجزائر-تونس-فرنسا)، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.
8. بوراي دليلة، المشاركة: صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، أطروحة دكتوراه تخصص قانون الجماعات الإقليمية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2020.
9. بوفراش صفيان، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015.
10. تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.
11. حلبي منال، تنظيم الصفقات العمومية وضمانات حفظ المال العام في الجزائر، أطروحة دكتوراه الطور الثالث، تخصص تحولات الدولة، شعبة الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2017.

12. خنتاش عبد الحق، الحماية الجزائية للعملية الإنتخابية وفقا لقانون الإنتخابات في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2019.
13. دباغي سارة، آليات وسياسة إرساء مبادئ الحكم الراشد وترقيته بالجزائر، أطروحة دكتوراه في العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2018.
14. رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006.
15. زريق نفيسة، الترسخ الديموقراطي في الجزائر المشكلات والآفاق، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم السياسية، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم والحقوق السياسية، جامعة باتنة 1، 2016.
16. زيد الخيل توفيق، أحكام القاضي الإداري: بين إمتناع الإدارة عن التنفيذ واحترام حجية الشيء المقضي فيه، أطروحة دكتوراه تخصص قانون الجماعات الإقليمية، قسم القانون العام، فرع الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد بجاية، 2019.
17. سعدي عبد الحميد، التصرفات الإدارية بين مبدأ التحفظ وحق المواطن في الإعلام، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون الإدارة العامة، فرع حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2021.
18. سويقات أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015.
19. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحدّ من الفقر: دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2012.

20. عاقللي فضيلة، الحماية القانونية للحق في حرمة الحياة الخاصة: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012.
21. علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019.
22. علي الغربان مولود، الأسس النظرية للوظيفة العامة وتطور تطبيقاتها في نظام الوظيف العمومي الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم في القانون، فرع المؤسسات السياسية والإدارية الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013.
23. عمر محمد سلامة العليوي، حق الحصول على المعلومات في ضوء القانون الأردني رقم (47) لسنة 2007 : دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، الأردن، 2011.
24. غداوية رشيد، تطبيق الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015.
25. غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
26. قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الاقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.
27. كمون حسين، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018.
28. هارون نورة، جريمة الرشوة في التشريع الجزائري -دراسة مقارنة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد-، أطروحة الدكتوراه علوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.

29. وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2007.

ثالثا: المقالات

1. أحمدو الباز، " دور مؤسسة «الأمبدسمان» في حماية حقوق وحرريات الأفراد والجماعات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، الرباط، 2000، ص ص. 99-125.
2. أشركي محمد، " حول مؤسسة الوسيط: تجربة «المدافع عن الشعب» في إسبانيا، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، الرباط، 1999، ص ص. 127-143.
3. أقموم فاطمة، " مؤشرات قياس الحكم الراشد حالة الجزائر"، مجلة الحكمة للدراسات الاقتصادية، المجلد 5، عدد 11، مركز الحكمة للبحوث والدراسات، الجزائر، 2018، ص ص. 228-243.
4. الإدريسي عبد الله، " استثناءات حق الحصول على المعلومة: دراسة مقارنة"، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، عدد 9، المركز المغربي للدراسات والإستشارات القانونية وحل المنازعات، 2017، ص ص. 64-91.
5. الرماني عبد العزيز، " من أجل اتصال فعال للإدارة المغربية: مهمة الوسيط في أفق مصالحة حقيقية بين الإدارة والمواطنين"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، 2000، ص ص. 167-175.
6. العيفاوي كريمة، " المقتضيات الأساسية لتفعيل حق الحصول على المعلومة في المجال البيئي"، مجلة القانون والأعمال الدولية، الإصدار الرابع، عدد خاص، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2017، ص ص. 356-377.
7. الكر محمد، بن مرزوق عنتر، " الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية... بين المعوقات والمتطلبات"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، عدد 2، جامعة الجلفة، 2013، ص ص. 40-56.

8. أوسكين عبد الحفيظ، الحق في الإعلام الإداري: نشأته وتطوره، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، عدد 3، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1995، ص ص. 606-601.
9. أوكيل محمد أمين، "إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، عدد 1، جامعة بجاية، 2017، ص ص. 96-125.
10. ———، "حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019، ص ص. 32-54.
11. ———، "رهان تفعيل الديمقراطية التشاركية من منظور برنامج دعم الفاعلين المحليين: (كابدال)"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، عدد 2 (عدد خاص)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019، ص ص. 23-42.
12. ———، "الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا"، مجلة حوليات، المجلد 34، عدد 3، جامعة الجزائر 1، 2020، ص ص. 243-259.
13. بامو عبد الغني، "إشكالية احتكار الإدارة لسلطة المعلومة وأثره على شفافية التدبير العمومي: التدبير المالي للدولة نموذجا"، مجلة العلوم السياسية، عدد 2، 2017، ص ص. 9-24.
14. بريق عمار، بن زغبي حنان، "الاستقبال والتوجيه في الجماعات المحلية: الخطوة الأولى في تحسين الخدمة العمومية"، مجلة آفاق للعلوم، عدد 8، جامعة الجلفة، 2017، ص ص. 329-337.
15. بزاحي سلوى، "رقابة القضاء الإستعجالي قبل التعاقد في مجال الصفقات العمومية في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012، ص ص. 29-47.

16. بلعيساوي محمد الطاهر، " أسرار الأعمال المفهوم والتنظيم القانوني "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2020، ص ص. 936-911.
17. بلملياني يوسف، " مبدأ الإلتزام بالسر المهني "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، عدد 9، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2018، ص ص. 401-427.
18. بلواضح عبد العزيز، "الحوكمة والموازنة العامة للدولة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة"، مجلة دفاتر اقتصادية، عدد 4، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجلفة، 2012، ص ص. 178-163.
19. بن سالم خيرة، " التصريح بالملكيات وإشكالاته: ما بين قصور النصوص وحدود القاضي الجزائري "، مجلة دراسات وأبحاث، مجلد 11، عدد 2، جامعة الجلفة، 2019، ص ص. 535-523.
20. بن شناف منال، بن أعراب محمد، " دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، عدد 1، جامعة ورقلة، 2020، ص ص. 110-102.
21. بن عيسى أحمد، "المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، عدد 2، جامعة الأغواط، 2017، ص ص. 277-261.
22. بهاء أحمد سليم الأحمد، "الشفافية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 118/117، الرباط، 2014، ص ص. 255-241.
23. بوزيدي خالد، "الإشكاليات القانونية والعملية التي يثيرها تطبيق قانون الصفقات العمومية 247/15 في مجال الشفافية وسرعة الإجراءات (دراسة نقدية)"، المجلة المتوسطية للقانون والاقتصاد، المجلد 1، عدد 2، جامعة تلمسان، 2016، ص ص. 163-136.

24. بوقزولة كريمة، " حرية الإعلام والحق في الحياة الخاصة - دراسة مقارنة - "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، عدد3، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016، ص ص. 792-771.
25. بوكثير عبد الرحمان، "نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور-الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية-"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017، ص ص. 202-182.
26. تيميزار كمال، "الإصلاحات السياسية والدستورية وبناء الحكم الراشد في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، عدد 4، جامعة خنشلة، 2015، ص ص. 138-121.
27. جبيري محمد، " الإلتزام بكتمان السر المهني في قانون الوظيفة العمومية الجزائري "، مجلة الدراسات القانونية، عدد 1، جامعة المدية، 2017، ص ص. 70-55.
28. حميد ملاح، " المعلومة الأمنية بين الضمانات التشريعية وخصوصية المجال الأمني "، مجلة القانون والأعمال الدولية، الإصدار الرابع، عدد خاص، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2017، ص ص. 149-131.
29. خلاطو فريد، "حوكمة الصفقات العمومية في الجزائر: الواقع، التحديات والأجوبة في مواجهة الفساد"، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية، معهد الحقوق، المركز الجامعي لتامنغست، 2015، ص ص. 164-137.
30. داهل وافية، " تسبيب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا "، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 11، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017، ص ص. 443-428.
31. داودي نسرين، " الاتصال العمومي في الجزائر بين قناع الديمقراطية وواقع الأبوية الاستبدادية"، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 8، جامعة الجزائر 3، 2017، ص ص. 149 - 138.

32. دحية عبد اللطيف، بن بلقاسم أحمد، " الدور الجديد لمنظمة الأمم المتحدة في حماية الحق في الخصوصية في العصر الرقمي "، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، عدد 8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2017، ص ص. 498-509.
33. دريادي حميدة، " الإصلاحات السياسية الأخيرة في الجزائر... تعزيز للمسار الديمقراطي أم حفاظ على الوضع القائم"، مجلة أبحاث، عدد 2، جامعة الجلفة، 2016، ص ص. 31-40.
34. دينس عبد القادر، "حرية الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وأثرها على مبدأ شفافية الانتخابات"، مجلة القانون، عدد 1، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بغيليزان، 2018، ص ص. 139-160.
35. ربيع نصيرة، "دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل مبدأ الشفافية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، عدد 8، جامعة خنشلة، 2017، ص ص. 964-982.
36. ركاش جهيدة، " إشكالية التنمية السياسية في الجزائر بين مقتضيات المراحل الإنتقالية والحاجة لترشيد الحكم "، مجلة البحوث السياسية والإدارية، عدد 6، جامعة الجلفة، 2015، ص ص. 147-162.
37. رمضان فاطمة الزهراء، "مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020: دراسة تحليلية موضوعية"، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، عدد 4، ص ص. 567-609. منشور على الموقع الإلكتروني: <https://journal.kilaw.edu.kw>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/06/30.
38. سعايدية حورية، "تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العملية (1999-2016)"، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، مجلد 3، عدد 1، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، 2016، ص ص. 49-64.
39. سنوسي خنيش، زيغم عبد القادر، "الإصلاح السياسي في الجزائر: الأبعاد والدلالات"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، عدد 10، جامعة الجلفة، 2017، ص ص. 141-158.

40. سويقات الأمين، "دور المجتمع المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية: دراسة حالي الجزائر والمغرب"، دفاتر السياسة والقانون، عدد 17، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2017، ص ص. 244-255.
41. صمري سمير، "قراءة في الإستثناءات الواردة على الحق في الحصول على المعلومات في التشريع المغربي والمقارن"، مجلة القانون والأعمال الدولية، الإصدار الرابع، عدد خاص، جامعة الحسن الأول، المغرب، 2017، ص ص. 205-206.
42. طباش عز الدين، "الحماية الجزائرية للمعطيات الشخصية في التشريع الجزائري: دراسة في ظل قانون 07-18 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2018، ص ص. 26-60.
43. طواولة أمينة، "برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين (كابدال): خطوة نحو الديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، عدد 3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، 2018، ص ص. 110-133.
44. عبد الرزاق مولاي لخضر، بوزيد السايح، "فاعلية سياسات الحكم الراشد في الحد من الفساد في الجزائر"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 7، كلية الاقتصاد والعلوم التجارية، جامعة ورقلة، 2017، ص ص. 275-289.
45. عبد الرفيع زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 2، المركز الديمقراطي العربي، 2019، ص ص. 28-53.
46. عمر مرزوقي، فايزة صحراوي، "الثقافة السياسية والمجتمع المدني في الجزائر طبيعة العلاقة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2016، ص ص. 136-155.

47. لحبيب بلية، " دور الإصلاحات السياسية والدستورية في الجزائر في تكريس مبادئ الحكم الراشد"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مجلد 1، عدد1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم، 2017، ص ص. 114 - 148.
48. لعلام محمد مهدي، منصور جواد، "نطاق سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، عدد 3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، 2018، ص ص. 334-346.
49. لعلاونة سليمان، " تفعيل سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة العامة من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09"، مجلة بحوث، عدد 9، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص ص. 223 - 241.
50. مجدان محمد، "العملية الديمقراطية في الجزائر: الأسباب والعوائق"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 5، جامعة الجزائر 3، 2014، ص ص. 51-74.
51. مدين آمال، "مدى حرية الإدارة في اللجوء إلى التعاقد بالتراضي"، المجلة المتوسطة للقانون والإقتصاد، المجلد 1، عدد 2، جامعة تلمسان، 2016، ص ص. 32-52.
52. مقورة مفيدة، " الديمقراطية التشاركية توجه جديد لتفعيل مشاركة المواطن على ضوء مؤشرات الحكم الراشد"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، عدد 1، جامعة الأغواط، 2019، ص ص. 22-236.
53. مهداوي عبد القادر، "الحماية الدستورية لحق الحصول على المعلومات في الدول المغاربية (الجزائر، المغرب وتونس)"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 14، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2016، ص ص. 100-108.
54. موساوي فاطمة، " هيئات الرقابة الداخلية والخارجية كضمان لحماية مبدأ حرية المنافسة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2018، ص ص. 804 - 823.

55. نسيغة فيصل، دنش رياض، " النظام العام "، مجلة المنتدى القانوني، عدد 5، جامعة بسكرة، 2008، ص ص. 166-181.

56. هشام محمد أبو عمرة، عليوة كامل، " الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري "، مجلة العلوم الإدارية والمالية، عدد 1، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والإدارية، جامعة الوادي، 2017، ص ص. 75-88.

رابعاً: المداخلات

1. أمال يعيش تمام، " التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مداخلة مقدمة في ملتقى دولي حول " الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية "، المنعقد يومي 13/14 أبريل 2015، منشورة في مجلة الحقوق والحريات، عدد 2، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2016، ص ص. 504-522.

2. بلميهوب عبد الناصر، " النظام العام في القانون الخاص: مفهوم متغير ومتطور "، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول " التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 7 و 8 ماي 2014، منشورة في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2015، ص ص. 379-393.

3. بن عمر عوينات نجيب، " النظام العام بين سلطة المشرع والتكييف القضائي "، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول " التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة "، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 7 و 8 ماي 2014، منشورة في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2015، ص ص. 438-456.

4. زيد الخيل توفيق، " حق النفاذ إلى المعلومة الإدارية كشرط لإعمال المشاركة "، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول " الديمقراطية التشاركية: نموذج جديد للحوكمة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2018، ص ص. 1-15.

5. صايش عبد المالك، " نظام عام واحد تسميات متعددة "، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول " التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة "، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 7 و 8 ماي 2014، منشورة في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2015، ص ص. 706 - 713.
6. عمارة مسعودة، " إشكالية تحديد مفهوم النظام العام وتطبيقاته القانونية "، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول " التحول في فكرة النظام العام: من النظام العام إلى الأنظمة العامة "، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، منعقد يومي 7 و 8 ماي 2014، منشورة في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2015، ص ص. 394 - 408.
7. عيساوي عز الدين، " نحو حكم راشد محلي: " التعاون ما بين البلديات"، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول " الجماعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد-الواقع والآفاق-"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، أيام 2، 3، 4 ديسمبر 2008، ص ص. 45-53.
8. هاملي محمد، " هيئة مكافحة الفساد والتصريح بالامتلاك كآليتين لمكافحة الفساد في الوظائف العامة في الدولة "، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول " مكافحة الفساد وتبييض الأموال"، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، يومي 10-11 مارس 2009، ص ص. 1-12.
9. وهاب فيصل، " دور الشفافية الإدارية في حوكمة البلدية"، مداخلة مقدمة في ملتقى وطني بعنوان: "الديمقراطية التشاركية: نموذج جديد للحكومة"، يوم 23 أبريل 2018، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص ص. 1- 15 (غير منشورة).

خامسا: النصوص القانونية

أ. النصوص التأسيسية

1. أمر رقم 76-57، مؤرخ في 5 جويلية 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج. ر. ج. ج. عدد 61، صادر في 30 جويلية 1976.

2. أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر. ج. ج عدد 94، صادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976، معدل بموجب قانون رقم 79-06، مؤرخ في 7 جويلية 1979، ج. ر. ج. ج عدد 28، صادر في 10 جويلية 1979، ومعدل بموجب قانون رقم 80-01، مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج. ر. ج. ج عدد 3، صادر في 15 جانفي 1980.

3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، صادر بموجب رسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج. ر. ج. ج عدد 09، الصادر بتاريخ 01 مارس 1989.

4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر. ج. ج عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. ج عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، وبقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ج. ج عدد 63، صادر في 16 أبريل 2008، معدل بقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج. ر. ج. ج عدد 14، صادر في 07 مارس 2016 (استدرك في 3 أوت 2016، ج. ر. ج. ج عدد 46)، معدل ومتم بمرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج. ر. ج. ج عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

ب. المواثيق الدولية

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمده الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة يوم 10 ديسمبر 1948، وافقت عليه الجزائر عن طريق دسترته في المادة 11 من دستور 1963، ج. ر. ج. ج عدد 64، صادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

2. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، صادقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم 2255 في دورتها 21، مؤرخ في 16 ديسمبر 1966، دخل حيز النفاذ في 23 مارس 1976، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رقم 67-89، مؤرخ في 16 ماي 1989، ج. ر. ج. ج عدد 20، صادر بتاريخ 17 ماي 1989.
3. القانون التأسيسي للاتحاد الافريقي في القمة 36 لمنظمة الوحدة الافريقية المنعقدة في لومي (الطوغو) يوم 11 جويلية 2000، ودخل حيز التنفيذ في 26 ماي 2001، وافقت عليه الجزائر بموجب القانون 01-02، مؤرخ في 9 ماي 2001، ج. ر. ج. ج عدد 27، صادر في 13 ماي 2001.
4. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، معتمدة من طرف الجمعية العامة بتاريخ 15 نوفمبر 2000، صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 02-55، مؤرخ في 5 فيفري 2002، ج. ر. ج. ج عدد 9، صادر في 10 فيفري 2002.
5. بروتوكول حول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الافريقي، معتمد في دوربان في 9 جويلية 2002، تم التصديق عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم 03-48، مؤرخ في 29 جانفي 2003، ج. ر. ج. ج عدد 6، صادر في 29 جانفي 2003.
6. بروتوكول المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الافريقية بشأن البرلمان الافريقي المحرر في سرت (ليبيا) يوم 2 مارس 2001، تم التصديق عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم 03-91، مؤرخ في 3 مارس 2003، ج. ر. ج. ج عدد 15، صادر في 5 مارس 2003.
7. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، معتمدة بموجب قرار الجمعية العامة رقم 4/58، مؤرخ في 31 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 29 أبريل 2004، ج. ر. ج. ج عدد 26، صادر في 25 أبريل 2004.
8. اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، معتمد بمابوتو في 11 جويلية 2003، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 10 أبريل 2006، ج. ر. ج. ج عدد 24، صادر في 16 أبريل 2006.

9. اتفاقية الشراكة بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ومعهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث من أجل إنشاء المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي بالجزائر، وقعت عليه الجزائر في 18 أكتوبر 2011، وصادقت عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم 11-428، مؤرخ في 11 ديسمبر 2011، ج. ر. ج. ج عدد 68، صادر في 14 ديسمبر 2011.
10. الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، ج. ر. ج. ج عدد 68، صادر في 16 ديسمبر 2012.
11. الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، محررة بالقاهرة في 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249، مؤرخ في 8 سبتمبر 2014، ج. ر. ج. ج عدد 54، صادر في 21 سبتمبر 2014.
12. ميثاق جامعة الدول العربية، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة لجامعة الدول العربية: <http://www.arablegalnet.org>، تم الاطلاع عليه في 2019/05/12.

ج. النصوص التشريعية

ج.1. القوانين العضوية

1. قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج. ر. ج. ج عدد 37، صادر في 1 جويلية 1998، معدل ومتم بقانون عضوي رقم 11-31، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج. ر. ج. ج عدد 43، صادر في 3 أوت 2011.
2. قانون عضوي رقم 11-12، مؤرخ في 26 جويلية 2011، يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها، ج. ر. ج. ج عدد 42، صادر في 31 جويلية 2011.
3. قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 1، صادر في 14 جانفي 2012 (ملغى).
4. قانون عضوي رقم 12-02، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد حالات التناهي مع العهدة البرلمانية، ج. ر. ج. ج عدد 1، صادر في 14 جانفي 2012.

5. قانون عضوي رقم 03-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدّد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج. ر. ج. ج عدد 1، صادر في 14 جانفي 2012.
6. قانون عضوي رقم 04-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر. ج. ج عدد 2، صادر في 15 جانفي 2012.
7. قانون عضوي رقم 05-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج. ر. ج. ج عدد 2، صادر في 15 جانفي 2012.
8. قانون عضوي رقم 07-19، مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 55، صادر في 15 سبتمبر 2019 (ملغى).
9. أمر رقم 01-21، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج عدد 17، صادر في 10 مارس 2021.

ج.2. القوانين العادية

1. أمر رقم 66-155، مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج. ر. ج. ج عدد 47، صادر في 9 جوان 1966 معدل ومتمم.
2. أمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج. ر. ج. ج عدد 49، صادر في 11 جوان 1966، معدل ومتمم .
3. أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1976، يتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. ج عدد 6، صادر في 18 جانفي 1976 (ملغى).
4. أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج. ر. ج. ج عدد 44، صادر في 23 ماي 1969 (ملغى).
5. أمر رقم 70-20، مؤرخ في 19 فيفري 1970، يتعلق بالحالة المدنية، ج. ر. ج. ج عدد 21، صادر في 27 فيفري 1970، معدل بقانون رقم 14-08، مؤرخ في 9 أوت 2014، ج. ر. ج. ج عدد 49، صادر في 20 أوت 2014.

6. -أمر رقم 70-86، مؤرخ في 15 ديسمبر 1970، يتضمن قانون الجنسية، معدل ومتمم بأمر رقم 05-01، مؤرخ في 27 فيفري 2005، ج. ر. ج. ج عدد 15، صادر في 27 فيفري 2005.
7. أمر رقم 71-36، مؤرخ في 3 جوان 1971، يتضمن إحداث مؤسسة للوثائق الوطنية، ج. ر. ج. ج عدد 49، صادر في 18 جوان 1971.
8. أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج. ر. ج. ج عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم بقانون رقم 05-10، مؤرخ في 20 جوان 2005، ج. ر. ج. ج عدد 44، صادر في 26 جوان 2005.
9. قانون رقم 88-09، مؤرخ في 26 جانفي 1988، يتعلق بالأرشفيف الوطني، ج. ر. ج. ج عدد 4، صادر 27 جانفي 1988.
10. قانون رقم 90-08، مؤرخ في 7 أبريل 1990. يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 15، صادر في 11 أبريل 1990 (ملغى).
11. قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أبريل 1990. يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 15، صادر في 11 أبريل 1990 (ملغى).
12. قانون رقم 90-11، مؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج. ر. ج. ج عدد 17، صادر في 25 أبريل 1990.
13. قانون رقم 90-29، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج. ر. ج. ج عدد 52، صادر في 2 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بمرسوم تشريعي رقم 94-07، مؤرخ في 18 ماي 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج. ر. ج. ج عدد 32، صادر في 25 ماي 1994، معدل ومتمم بقانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 1990، ج. ر. ج. ج عدد 51، صادر في 15 أوت 2004.

14. قانون رقم 90-30، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج. ر. ج. ج عدد 52، صادر في 2 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بقانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج. ر. ج. ج عدد 44، صادر في 3 أوت 2008.
15. قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 21، صادر في 8 ماي 1991، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 04-21، مؤرخ في 29 سبتمبر 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج. ر. ج. ج عدد 85، صادر في 30 سبتمبر 2004.
16. مرسوم تشريعي رقم 94-01، مؤرخ في 15 جانفي 1994، يتعلق بالمنظومة الإحصائية، ج. ر. ج. ج عدد 3، صادر في 16 جانفي 1994.
17. أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج. ر. ج. ج عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، معدل ومتمم بأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. ج. ج عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010.
18. أمر رقم 97-04، مؤرخ في 11 جانفي 1997، يتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج. ر. ج. ج عدد 3، صادر في 12 جانفي 1997 (ملغى).
19. قانون رقم 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج. ر. ج. ج عدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.
20. قانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.
21. قانون رقم 03-01، مؤرخ في 17 فيفري 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج. ر. ج. ج عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003.
22. أمر رقم 03-07، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق ببراءات الاختراع، ج. ر. ج. ج عدد 44، صادر في 23 جويلية 2003.

23. قانون رقم 10-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003.
24. قانون رقم 20-04، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004.
25. قانون رقم 12-05، مؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج. ر. ج. ج عدد 60، صادر في 4 سبتمبر 2005، معدل ومتم بقانون رقم 03-08، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج. ر. ج. ج عدد 4، صادر في 27 جانفي 2008، معدل ومتم بأمر رقم 02-09، مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج. ر. ج. ج عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009.
26. قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج عدد 14، صادر بتاريخ 08 مارس 2006، متم بقانون رقم 05-10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. ج. ج عدد 50، صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010، معدل ومتم بقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج. ر. ج. ج عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.
27. أمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006.
28. قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج. ر. ج. ج عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.
29. قانون رقم 09-08، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. ج عدد 21، صادر في 23 أفريل 2008.
30. قانون رقم 04-09، مؤرخ في 5 أوت 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج. ر. ج. ج عدد 47، صادر في 16 أوت 2009.

31. قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011، معدل ومتمم بأمر رقم 13-21، مؤرخ في 31 أوت 2021، ج. ر. ج. ج عدد 67، صادر في 31 أوت 2021.
32. قانون رقم 06-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، ج. ر. ج. ج عدد 2، صادر في 15 جانفي 2012.
33. المادة 26 من قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.
34. قانون رقم 05-13، مؤرخ في 23 جويلية 2013، يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، ج. ر. ج. ج عدد 39، صادر في 31 جويلية 2013.
35. قانون رقم 04-15، مؤرخ في 1 فيفري 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج. ر. ج. ج عدد 6، صادر في 10 فيفري 2015.
36. قانون رقم 21-15، مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، ج. ر. ج. ج عدد 71، صادر في 30 ديسمبر 2015.
37. قانون رقم 13-16، مؤرخ في 3 نوفمبر 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج. ر. ج. ج عدد 65، صادر في 6 نوفمبر 2016.
38. قانون رقم 07-18، مؤرخ في 10 جوان 2018، يتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، ج. ر. ج. ج عدد 34، صادر في 10 جوان 2018.
39. أمر رقم 09-21، مؤرخ في 8 جوان 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج. ر. ج. ج عدد 45، صادر في 9 جوان 2021.

40. قانون رقم 07-22، مؤرخ في 5 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.
41. قانون رقم 08-22، مؤرخ في 5 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

د. النصوص التنظيمية

د.1. المراسيم الرئاسية

1. مرسوم رقم 67-77، مؤرخ في 20 مارس 1977، يتعلق بالمحفوظات الوطنية، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 27، صادر في 3 أبريل 1977.
2. مرسوم رقم 53-80، مؤرخ في 1 مارس 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 10، صادر في 4 مارس 1980، ملغى (ما عدا المادة الأولى منه التي تنص على: "تحدث هيئة للمراقبة، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية") بموجب مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 50، صادر في 7 سبتمبر 2008.
3. مرسوم رقم 84-387، مؤرخ في 22 ديسمبر 1984، يحدد التدابير المخصصة لحماية الوثائق المصنفة، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 69، صادر في 26 ديسمبر 1984.
4. مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 27، صادر في 6 جويلية 1988.
5. مرسوم رئاسي رقم 90-227، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 31، صادر في 28 جويلية 1990.

6. مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر. ج. ج عدد 10، صادر في 9 فيفري 1992، ملغى بموجب أمر رقم 11-01، مؤرخ في 23 فيفري 2011، ج. ر. ج. ج عدد 12، صادر بتاريخ 23 فيفري 2011.
7. مرسوم رئاسي رقم 99-113، مؤرخ في 23 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج عدد 20، صادر في 31 مارس 1996 (ملغى).
8. مرسوم رئاسي رقم 99-170، مؤرخ في 2 أوت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج عدد 52، صادر في 4 أوت 1999 (ملغى).
9. مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج. ر. ج. ج عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999.
10. مرسوم رئاسي رقم 2000-372، مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، ج. ر. ج. ج عدد 71، صادر في 26 نوفمبر 2000.
11. مرسوم رئاسي رقم 02-403، مؤرخ في 26 نوفمبر 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج. ر. ج. ج عدد 79، صادر في 1 ديسمبر 2002.
12. مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج. ر. ج. ج عدد 47، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في مؤرخ في 7 فيفري 2012، ج. ر. ج. ج عدد 8، صادر في 15 فيفري 2012.
13. مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالتملكات، ج. ر. ج. ج عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.
14. مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفيات التصريح بالتملكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

15. مرسوم رئاسي رقم 08-338، مؤرخ في 26 أكتوبر 2008، ج. ر. ج. ج عدد 62، صادر في 9 نوفمبر 2008، يعدل ويتمم مرسوم رئاسي رقم 02-250، مؤرخ في 24 جويلية 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 52، صادر في 22 جويلية 2002 (ملغى).
16. مرسوم رئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج. ر. ج. ج عدد 58، صادر في 7 أكتوبر 2010 (ملغى).
17. مرسوم رئاسي رقم 11-426، مؤرخ في 8 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج. ر. ج. ج عدد 68، صادر في 14 ديسمبر 2011، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 14-209، مؤرخ في 23 جويلية 2014، ج. ر. ج. ج عدد 46، صادر في 31 جويلية 2014.
18. 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.
19. مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 7 جانفي 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج. ر. ج. ج عدد 2، صادر في 13 جانفي 2016.
20. 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.
21. 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، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 21-497، مؤرخ في 5 ديسمبر 2021، ج. ر. ج. ج عدد 93، صادر في 13 ديسمبر 2021.
22. 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.

د.2. المراسيم التنفيذية

1. مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج. ر. ج. ج. عدد 26، صادر في 1 جوان 1991، معدل ومتمم بمرسوم تنفيذي رقم 05-317، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج. ر. ج. ج. عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2005.
2. مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج. ر. ج. ج. عدد 26، صادر في 1 جوان 1991، معدل بمرسوم تنفيذي رقم 05-318، مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج. ر. ج. ج. عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بمرسوم تنفيذي رقم 12-166، مؤرخ في 28 ماي 2012، ج. ر. ج. ج. عدد 21، صادر في 11 أبريل 2012.
3. مرسوم تنفيذي رقم 93-54، مؤرخ في 16 فيفري 1993، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 11، صادر في 17 فيفري 1993.
4. مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج. ر. ج. ج. عدد 37، صادر في 4 جوان 2006.
5. مرسوم تنفيذي رقم 06-455، مؤرخ في 11 ديسمبر 2006، يحدد كفاءات تسهيل وصول الأشخاص المعوقين إلى المحيط المادي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي، ج. ر. ج. ج. عدد 80، صادر في 11 ديسمبر 2011.
6. مرسوم تنفيذي رقم 07-86، مؤرخ في 11 مارس 2007، يحدّد كفاءات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج. ر. ج. ج. عدد 17، صادر بتاريخ 14 مارس 2007.
7. مرسوم تنفيذي رقم 07-145، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج. ر. ج. ج. عدد 34، صادر في

- 22 ماي 2007، معدل ومتمم بمرسوم تنفيذي رقم 18-255، مؤرخ في 9 أكتوبر 2018، ج. ر. ج. ج عدد 62، صادر في 17 أكتوبر 2018.
8. مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج. ر. ج. ج عدد 53، صادر في 28 سبتمبر 2011.
9. مرسوم تنفيذي رقم 12-194، مؤرخ في 25 أبريل 2012، يحدّد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، ج. ر. ج. ج عدد 26، صادر في 3 ماي 2012.
10. مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج. ر. ج. ج عدد 15، صادر في 17 مارس 2013.
11. مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج. ر. ج. ج عدد 32، صادر في 23 يونيو 2013.
12. مرسوم تنفيذي رقم 14-75، مؤرخ في 17 فيفري 2014، يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية، ج. ر. ج. ج عدد 11، صادر في 26 فيفري 2014.
13. مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج. ر. ج. ج عدد 7، صادر في 12 فيفري 2015.
14. مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جوان 2016، يحدّد كفاءات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. ج عدد 41، صادر في 12 جويلية 2016.

د.3. القرارات

1. قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988، يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، ج. ر. ج. ج عدد 25، صادر في 8 سبتمبر 1988.

2. قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988، يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، ج. ر. ج. ج. عدد 25، صادر في 8 سبتمبر 1988.
3. قرار مؤرخ في 2 أبريل 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالتملكات، ج. ر. ج. ج. عدد 25، صادر في 18 أبريل 2007، معدل بقرار مؤرخ في 16 جانفي 2017، ج. ر. ج. ج. عدد 30 صادر في 17 ماي 2017.

د.4. المناشير والتعليمات

1. تعليمة رئاسية رقم 10، صادرة في 1 جانفي 1997، متعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مختلف الإدارات المركزية والمحلية، منسورة في المجلة القضائية، عدد 1، الجزائر، 1996.
2. تعليمة الوزير الأول رقم 298، مؤرخة في 22 سبتمبر 2013، تتعلق بإصلاح الخدمة العمومية (غير منشورة).
3. تعليمة الوزير الأول رقم 321، مؤرخة في 20 أكتوبر 2013، تتعلق بإصلاح الخدمة العمومية (غير منشورة).
4. تعليمة الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية رقم 82، مؤرخة في 11 نوفمبر 2013، تتعلق بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية (غير منشورة).
5. منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 20، مؤرخ في 22 جانفي 1986، يتضمن إنشاء وسيط إداري محلي على مستوى كل ولاية (غير منشور).
6. منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2102، مؤرخ في 14 نوفمبر 2012، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية (غير منشور).

سادسا: الفقه الدستوري

1. قرار رقم 1-ق.ق-مد-مؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بقانون الانتخابات، ج. ر. ج. ج. عدد 36، صادر في 30 أوت 1989.

2. رأي رقم 16/01 ر.ت.د/م، مؤرخ في 28 جانفي 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج. عدد 6، صادر في 3 فيفري 2016.
3. رأي رقم 02/ ر. ق. ع/ م. د/ 16 مؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، للدستور، ج. ر. ج. ج. عدد 50، صادر في 28 أوت 2016.
4. قرار رقم 16/ ق. م. د / 21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج. عدد 17، صادر في 10 مارس 2021.
- قرار المجلس الدستوري رقم 24/ ق. م. د مؤرخ في 7 جوان 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج. ر. ج. ج. عدد 45، صادر بتاريخ 9 جويلية 2021.

سابعا: القرارات القضائية

1. قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 24402، صادر في 27 نوفمبر 1982، المجلة القضائية، عدد 1، الجزائر، 1989، ص. 238.
2. قرار مجلس الدولة رقم 001192، صادر في أبريل 2001، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص ص. 119 - 120.

ثامنا: النصوص القانونية المقارنة

أ. النصوص التأسيسية

1. دستور المملكة المغربية لسنة 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91، صادر في 29 جويلية 2011، يتعلق بتنفيذ نص الدستور، ج. ر. م. م. 5964، صادر في 30 جويلية 2011، متوفر على الموقع الرسمي لأمانة الحكومة المغربية: <http://www.sgg.gov.ma/>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/01/30.

2. دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، متوفر في الموقع الرسمي لبوابة التشريع للجمهورية التونسية: <http://www.legislation.tn/> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/02/13.

ب. النصوص التشريعية

ب.1. النصوص التشريعية للمملكة المغربية

1. قانون تنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، تنفيذه بظهير شريف رقم 1.16.107، صادر في 28 جويلية 2016، ج. ر. م. م. عدد 6492، صادر في 18 أوت 2016.
2. قانون تنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفيات تقديم الملتزمات في مجال التشريع، تم تنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.16.108، صادر في 28 جويلية 2016، ج. ر. م. م. عدد 6492، صادر في 18 أوت 2016.
3. قانون تنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات، تم تنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.15.83، مؤرخ في 7 جويلية، ج. ر. م. م. عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015، 2020.
4. قانون تنظيمي رقم 112.14 متعلق بالعمالات والأقاليم، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.15.84، مؤرخ في 7 جويلية، ج. ر. م. م. عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.
5. قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.15.85، مؤرخ في 7 جويلية، ج. ر. م. م. عدد 6380، صادر في 23 جويلية 2015.
6. قانون رقم 62-99 الصادر في تنفيذه الظهير الشريف رقم 02-124، ج. ر. م. م. عدد 5030، صادر في 30 جوان 2002، المتعلق بمدونة المحاكم المالية، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 19-39 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.20، مؤرخ في 6 مارس 2020، ج. ر. م. م. عدد 6866، صادر في 19 مارس 2020.

7. قانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليق قراراتها الإدارية، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.02.202 مؤرخ في 23 جويلية 2002، ج. ر. م. م عدد 5029، صادر في 12 أوت 2002.
8. قانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، تم تنفيذه بظهير شريف رقم 1.19.43، مؤرخ في 11 مارس 2019، ج. ر. م. م عدد 6765، صادر في 1 أبريل 2019.
9. ظهير شريف رقم 1.15.96، صادر في 4 أوت 2015، بتنفيذ القانون رقم 43.15 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.15.260، الصادر في 4 أبريل 2015، بتغيير وتنظيم القانون رقم 09.97 المتعلق بمدونة الانتخابات، ج. ر. م. م عدد 6387، صادر في 17 أوت 2015.

ب.2. النصوص التشريعية للجمهورية التونسية

1. قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، مؤرخ في 24 مارس 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، ر. ر. ج. ت عدد 26، صادر في 29 مارس 2016، متوفر على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية التونسية للإعلام القانوني: <http://www.legislation.tn>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/12/2.
2. قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018، مؤرخ في 9 ماي 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، ر. ر. ج. ت عدد 39، صادر في 15 ماي 2018.
3. قانون أساسي عدد 51 لسنة 2018، مؤرخ في 29 أكتوبر 2018، يتعلق بهيئة حقوق الإنسان، ر. ر. ج. ت عدد 89، صادر في 6 نوفمبر 2018.
4. قانون أساسي عدد 41 لسنة 2019، مؤرخ في 30 أبريل 2019، يتعلق بمحكمة المحاسبات، ر. ر. ج. ت عدد 39، صادر في 14 ماي 2019.
5. أمر علي بتاريخ 9 جويلية 1913، يتعلق بإصدار المجلة الجنائية، ر. ر. ج. ت عدد 79، صادر في 1 أكتوبر 1919.

6. أمر حكومي عدد 1072 لسنة 2016، مؤرخ في 12 أوت 2016، يتعلق بتتقيح الأمر عدد 147 لسنة 1993، مؤرخ في 18 جانفي 1993، المتعلق بإحداث فريق " المواطن الرقيب "، ر. ر. ج. ت، عدد 69، صادر في 23 أوت 2016.

7. أمر حكومي رقم 4030 لسنة 2014، مؤرخ في 3 أكتوبر 2014، يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، ر. ر. ج. ت، عدد 90، صادر في 7 نوفمبر 2014.

ب.3. النصوص التشريعية للمملكة الأردنية

1. قانون رقم (47) لضمان حق الحصول على المعلومات، الجريدة الرسمية عدد 4831، صادر في 17 جوان 2007، متوفر على الموقع الرسمي لمرصد الإعلام الأردني: www.jmm.jo، تم الاطلاع عليه في 2019/11/25.

2. قانون رقم (54) يتعلق بإشهار الذمة المالية، الجريدة الرسمية عدد 4790، منشور على الرابط التالي: www.journal-officiel.gouv.fr/jo، تم الاطلاع عليه في 2020/10/29.

3. مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، صادرة عن وزارة تطوير القطاع العام، عمان، الأردن، أيلول، 2009.

ج. النصوص التنظيمية

ج.1. النصوص التنظيمية للمملكة المغربية

1. ظهير شريف رقم 1.07.202، مؤرخ في 20 أكتوبر 2008، بتنفيذ القانون رقم 54.06 المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بممتلكاتهم، ج. ر. م. م عدد 5679، الصادر في 3 نوفمبر 2008.

2. ظهير شريف رقم 1.11.164 مؤرخ في 17 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون رقم 37.10 القاضي بتغيير وتنظيم القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، في شأن حماية الضحايا

- والشهود والخبراء والمبّغين، فيما يخص جرائم الرشوة والإختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، ج. ر. م. م عدد 5988 صادر في تاريخ 20 أكتوبر 2011.
3. ظهير شريف رقم 20-21، مؤرخ في 17 جويلية 2012، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 12-02، المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور، منشور على بوابة التشغيل العمومي: www.emploi-public.ma تم الإطلاع عليه في 2021/02/02.
4. مرسوم رقم 2.12.412، مؤرخ في 11 أكتوبر 2012، بتطبيق أحكام المادتين 4 و 5 من القانون التنظيمي رقم 02.12 فيما يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة، ج. ر. م. م عدد 6091، صادر في 15 أكتوبر 2012.
5. مرسوم رقم 2.14.836 مؤرخ في 4 مارس 2016، بإحداث جائزة المجتمع المدني، ج. ر. م. م عدد 6444، صادر في 5 مارس 2016.
6. ظهير شريف رقم 1.15.65، صادر في 9 يونيو 2015، بتنفيذ القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ج. ر. م. م عدد 6374، صادر في 2 يوليو 2015.
7. مرسوم رقم 2.17.265 مؤرخ في 23 جويلية 2017، بتحديد كفاءات تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها ومعالجتها، ج. ر. م. م عدد 6582، صادر في 29 جويلية 2017.

ج.2. النصوص التنظيمية للجمهورية التونسية

1. مرسوم إداري عدد 120 لسنة 2011، مؤرخ في 14 نوفمبر 2011، يتعلق بمكافحة الفساد، ر. ر. ج. ت، عدد 88 لسنة 2011.

2. منشور عدد 31، مؤرخ في 30 أكتوبر 2014، يتعلق باعتماد مسار تشاركي في إعداد النصوص القانونية، متوفر على الموقع الرسمي لبوابة الإعلام التونسي: <http://www.legislation.tn>، تم الاطلاع عليه في 2020/02/10.
3. منشور عدد 34، مؤرخ في 24 ديسمبر 2014 حول تطبيق مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، متوفر على الموقع الرسمي لبوابة الإعلام التونسي: <http://www.legislation.tn> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/02/15.
4. منشور عدد 19 لسنة 2018، مؤرخ في 18 ماي 2018، يتضمن تفسير أحكام القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، متعلق بحق النفاذ إلى المعلومة، متوفر على الموقع <https://legislation-securite.tn>، تم الاطلاع عليه في 2020/07/05.

تاسعا: الوثائق

أ. الوثائق الدولية

1. المبادئ العالمية للأمن القومي والحق في المعلومات (مبادئ تشواني)، متوفر على الموقع الإلكتروني التالي : <https://www.justiceinitiative.org> ، تم الاطلاع عليها بتاريخ 2019/06/10.
2. قانون نمذجي حول حرية الإطلاع على المعلومات، متوفر على الموقع الرسمي لمنظمة المادة 19 : <https://www.article19.org/ar/resources/model-freedom-information-law/>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2020/10/13.
3. القانون النمذجي بشأن الحصول على المعلومات لافريقيا 2013، متوفر على الموقع التالي: www.achpr.org/ar_legalinstruments ، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/02/06.
4. تقرير منظمة المادة 19 حول " حق الجمهور في المعرفة "، منشور على الموقع الرسمي لمنظمة المادة 19 : <https://www.article19.org>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/9/2.

ب. الوثائق الوطنية

ب.1. الوثائق الجزائرية

1. مذكرة تنظيمية رقم 15/04، صادرة في 19 أبريل 2015، تتعلق بكيفيات تسليم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التصريحات بالملكيات المكتتبة من طرف الموظفين العموميين المشار إليهم في مرسوم رئاسي رقم 06-415، منشورة على الموقع الرسمي للهيئة، <http://www.onplc.org.dz/index.php/ar> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/03/01.
2. مشروع قانون الديمقراطية التشاركية المنشور على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: www.interieur.gov.dz، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/08/10.
3. مطوية برنامج (كابدال) لدعم الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية، متاح على الرابط التالي: www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/07/25.

ب.2. الوثائق المغربية

1. الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية في المملكة المغربية، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الاطلاع عليه في 2019/07/05.
2. الميثاق المغربي حول " تحسين استقبال المرتفقين بالمرافق العمومية "، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.mmsp.gov.ma، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/01/01.
3. مشروع قانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الأمانة العامة للحكومة، المطبوعة الرسمية الرباط، 2019-1440، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب للمملكة المغربية: www.chambredesrepresentants.ma، تم الاطلاع عليه في 2021/07/14.
4. تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشروع قانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق للمرافق العمومية، مجلس النواب، دورة أكتوبر 2019، السنة التشريعية الرابعة 2019-2020،

الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021، منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب للمملكة المغربية: www.chambredesrepresentants.ma، تم الاطلاع عليه في 2021/07/14.

5. رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، منشور على الموقع الرسمي للمجلس: www.cndh.ma، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/06/26.

ب.3. الوثائق التونسية

1. " دليل المكونين في مجال سلوكيات وأخلاقيات العون العمومي "، منشور على الموقع الرسمي للهيئة الوطنية التونسية لمكافحة الفساد: <http://www.inlucc.tn>، تم الاطلاع عليه في 2021/02/15.

2. التقرير السنوي الخامس والعشرون للموفق الإداري لعام 2018، منشور على الموقع الرسمي لمصالح الموفق الإداري: <http://www.mediateur.tn>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2021/06/22.

عاشرا: المواقع الإلكترونية

1. الموقع الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية: <https://www.transparency.org/ar>، تم الاطلاع عليه في 2019/4/2.

2. الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية: www.el-mouradia.dz، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/05/01.

3. الموقع الرسمي للوزارة الأولى الجزائرية www.premier-ministre.gov.dz، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2019/05/03.

4. الموقع الرسمي للبرلمان العربي: <http://www.ar-pr.org/>، تم الإطلاع عليه في 2019/5/12.

5. الموقع الرسمي للديوان المركزي لقمع الفساد: <https://www.ocrc.gov.dz/ar>، تم الاطلاع عليه في تاريخ 2020/01/25.
6. الموقع الرسمي للإذاعة الجزائرية: <http://www.radioalgerie.dz/>، تم الإطلاع عليه في 2020/02/02.
7. الموقع الرسمي لوكالة الأنباء الجزائرية، <http://www.aps.dz/ar/algerie>، تم الاطلاع عليه في 2020/02/02.
8. الموقع الرسمي لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة في المملكة المغربية، قطاع إصلاح الإدارة: <https://www.mmsp.gov.ma> تم الإطلاع عليه بتاريخ 2021/01/10.
9. الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: <http://www.onplc.org.dz/index.php/ar> تم الإطلاع عليه بتاريخ 2021/03/01.
10. الموقع الرسمي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان للمملكة المغربية: www.cndh.ma، تم الإطلاع عليه في 2021/06/27.

II. قائمة المراجع باللغة الأجنبية

أولاً: قائمة المراجع باللغة الفرنسية

1. Ouvrages

1. ALT Eric, LUC Irène, La lutte contre la corruption, P. U. F, Paris, 1997.
2. AUBIN Emmanuel, L'essentiel du droit de la fonction publique, 8^{ème} édition, Lextenso, Paris, 2014.
3. BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves, La démocratie participative : Histoire et généalogie, Edition La Découverte, Paris, 2011.
4. BRUNO Lasserre, NOELLE Lenoir, BERNARD Strin, La transparence administrative, P. U. F, Paris, 2012.
5. CANAVAGGIO Perrine, Vers un droit d'accès à l'information publique, UNESCO, 2013.

6. CHAUVIN Francis, Administration de l'Etat, 6^{ème} édition, Dalloz, 2002.
7. COHN Dorrit, La transparence intérieure, Edition Seuil, Paris, 1981.
8. DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, Droit administratif, 7^{ème} édition, Economica, Paris, 2004.
9. DECORDT Yves, SCHAEKEN WILLAMAERS Gaetane, La transparence en droit des sociétés et en droit financier, Larcier, Bruxelles, 2008.
10. GALETTE Florence, Le juge pénal : Nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus ?, Harmattan, Paris, 2000.
11. GARIN Aurobe, Le droit d'accès aux documents : En quête d'un nouveau droit fondamental dans l'Union Européenne, Editions A. Pedone, Paris, 2009.
12. GAUDIN Jean-Pierre, La démocratie participative, 2^{ème} édition, Armond Colin, Paris, 2013.
13. GROS Manuel, Droit administratif : L'angle jurisprudentiel, Harmattan, Paris, 1998.
14. LACHAUME Jean-François, La fonction publique, 3^{ème} édition, Dalloz, 2002.
15. LOMBARD Martine, DUMONT Gilles, Droit administratif, 6^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2005.
16. POULET GIBOUT LECLERC Nadine, Droit administratif (source, moyens, contrôle), 4^{ème} édition, Bréal, Paris, 2011.
17. RICCI Jean- Claude, Droit administratif, 6^{ème} édition, Hachette, Paris, 2008.
18. ROUSSEAU Jean-Jacques, La transparence et l'obstacle, Edition Gallimard, Genève, 1971.
19. SAYAH Jamil, Droit administratif, 2^{ème} édition, Studyrama, Paris, 2007.
20. VELLEYS Serge, Droit administratif, 6^{ème} édition, VUIBERT, Paris, 2007.
21. VINCENT (P), La déontologie dans la fonction publique territoriale, Moniteur, Paris, 2002.
22. ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques en Algérie, édition Houma, Alger, 2005.

2. Thèses

1. AJJOUB Muhannad, La notion de liberté contractuelle en droit administratif français, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale de droit administratif, sciences administratives et sciences politiques, Université Panthéon- Assas, Paris II, 2016.
2. ALHAJ EMBARAK Husam, La séparation des pouvoirs dans le monde Arabe: étude comparative des expériences du Maroc, de l'Algérie, la Tunisie, la Libye et l'Egypte, Thèse de doctorat en droit public, Faculté de droit et science politique, Université Nanterre, Paris, 2018.
3. AUDROI Raphael, New public management et transparence : Essai de déconstruction d'un mythe actuel, Thèse de doctorat en sciences politiques, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Genève, 2004.
4. BARIL Jean, Droit d'accée à l'information environnementale : Pierre d'assise du développement durable, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, Université Laval - Québec, 2012.
5. BOUABDELLAH Mokhetar, L'expérience algerienne du contentieux administratif : étude critique, Thèse de doctorat d'Etat en droit, Faculté de droit, Université de Constantine, 2005.
6. BROCAL Frédérique, Le droit à l'information en France, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit et de sciences politiques, Université Lumière- Lyon 2, 2004.
7. DAUPHIN Laurent, Collectivité territoriales et experimentation, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale sciences de l'homme et de la société, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2008.
8. DEPRAZ Paul, Collectivité territoriales et développement durable : Contribution des technologies de l'information et de la communication, à la dimension participative d'une politique publique, Thèse de doctorat en science de l'information et de la communication, Université du Sud Toulon-Var, 2014.
9. DJEKIDEL Yahia, Vers une information financière plus transparente : Etude approfondie de la comptabilité et de l'audit à travers les nouvelles réformes en Algérie « Audit légal d'une banque », Thèse de doctorat, Faculté

des sciences économiques, sciences commerciales, et sciences de gestion, Université Ouargla, 2016.

10. EL-BATAL Kamal, La gouvernance synergique : Une stratégie de développement local, Thèse de doctorat en administration, Université du trois – rivière, Québec, 2012.
11. GERVAIS Marie, Les garanties accordés par les personnes publiques, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale droit, sciences politiques, histoire, Université de Strasbourg, 2015.
12. KALFLECHE Grégory, Des marchés publics à la commande publique : L'évolution du droit des marchés publics, Thèse de doctorat en droit, Faculté droit, économie, sciences sociales, Université Panthéon- Assas, Paris II, 2004.
13. KARIMOV Inam, Le rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à travers l'expérience du conseil de l'Europe, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne, Paris1, 2013.
14. PARISI Claudio, L'accès à l'information dans l'Union Européenne, Thèse de doctorat en droit public, Faculté de droit, Université Lyon 3, 2004.
15. PUYDEBOIS Grégori, La transparence de la vie publique en France, Thèse de doctorat en droit public, Ecole doctorale droit, Université de Bordeaux, 2019
16. SADRY Benoit, Bilan et prescriptives de la démocratie représentative, Thèse de doctorat en droit public, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2007.
17. TIRARD Manuel, La gouvernance aux Etats-Unis : étude comparative des conceptions Américaine et Française du droit public, Thèse de doctorat en droit, Faculté droit, économie, sciences sociales, Université Panthéon- Assas, Paris II, 2009.
18. VOKO Sylvie, Les atteintes à la probité, Thèse de doctorat droit des affaires, école doctorale de droit privé, Université Panthéon- Sorbonne, Paris I, 2016.

3. Articles

1. AIT ELDJOURDI Mourad, « La Transparence: Instrument de lutte contre la corruption au sein des institutions publiques », Elbahith d'études Académiques,

- N° 2, Faculté de droit et sciences politiques, Université Batna, 2020, pp. 1743-1759.
2. AUBIN Emmanuel, « La protection constitutionnelle de la transparence administrative », Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel, N° 59, 2018, www.conseil-constitutionnel.fr, pp. 35-45.
 3. BAUBY Pierre, « Valeurs, objectifs et gouvernance des services publics : Refonder l'action publique », R. A. F. I . P, N° 3, Faculté des études économiques, commerciales et de gestion, Université Tlemcen, 2013, pp. 39-55.
 4. BELHIMER Ammar, « L'Etat, la libre communication et le droit : Un devoir d'abstention et de protection », Revue Algérienne des sciences juridiques et politiques, N° 2, Faculté droit Université Alger, 2003, pp. 37-71.
 5. BENNADJI Chérif, « Les rapports entre l'administration et les administrés en droit Algérien : L'impérative codification », IDARA, , N° 1, 2000, pp. 23-45.
 6. BENYAHLOU Zohra, « Réforme et modernisation des services publics », R. A. F. I . P, N° 7, Faculté des études économiques, commerciales et de gestion, Université de Tlemcen, 2017, pp. 35- 51.
 7. BERRABAH Houda, « L'infraction de la divulgation du secret professionnel : Sanctions et exceptions », Revue de droit du travail et de l'emploi, N° 5, Faculté de droit et sciences politiques, Université Mostaganem, 2018, pp. 1-13.
 8. BERRI Noureddine, AISSAOUI Azedine, « Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algérien », RARJ, Numéro spécial, Faculté de droit et sciences politiques, Université de Bejaia, 2019, pp. 182 – 194.
 9. BESTANI Abdelkarim, TCHIKO Faouzi, « La participation locale dans les projets de développements ruraux en Algérie : Entre théorie et réalité », Revue Algérienne d'économie et de management, N° 8, Université Mascara, 2016, pp. 56-62.
 10. BOUANANI Rachid, « Remarque sur le droit d'accès à l'information » Revue Méditerranéenne des études juridiques et judiciaires, N°1, 2016, pp. 21-3.

11. BOUZAD Idriss, « L'évolution du service public face à l'Etat, et à la société civile en Algérie », RARJ, N° 3, Faculté de droit et sciences politiques, Université Béjaia, 2019, pp.865- 880.
12. CAVATORTA Francesco, « La reconfiguration des structures de pouvoir en Algérie : Entre le national et l'international », Revue Tiers monde, N° 2, 2012, www.persee.fr, pp. 13-29.
13. CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien », IDARA, N° 2, E. N. A, Alger, 2003, pp. 131 140.
14. CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », R. F. A. P, N° 105-106, E. N. A, Paris, 2003, pp. 203- 217.
15. —————, «De l'administration démocratique à la démocratie administrative », R. F. A. P, N° 137-138, E. N. A, Paris, 2011, pp. 217-227.
16. —————, « Le mythe de la transparence administrative », in Information et transparence administratives, Numéro spécial sur : « La transparence gouvernementale », Revue internationale des sciences administratives, Vol 1, N° 1, P. U. F, Paris, 2012, pp. 239 - 275.
17. CURTIN Deirdre, MENDES Joana, « Transparence et participation : Des principes démocratiques pour l'administration de l'Union Européenne, », R. F. A. P, N° 137-138, E. N. A, Paris, 2011, pp. 101-121.
18. DEKKAL Mouloud, « Démocratie participative et citoyenneté », Revue Algérienne des études politiques, N° 1, Ecole nationale supérieur de sciences politiques, Alger, 2015, pp. 117 – 127.
19. DJALIL Mounia, « Les marchés publics et la transparence des procédures », Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, N° 3, Faculté de droit, Université d'Alger, 2018, pp. 5-21.
20. DJOULDEM Mohamed, « Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique », IDARA, N° 25, E. N. A, Alger, 2003, pp. 71- 93.
21. DRAI Raphael, « L'Etat-soft et la communication administrative », document web sur le site : <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/pdf>, pp. 225- 238, consulté le 13/05/2019.

22. EHEMIDATOU Mouhamed, « L'encadrement juridique du cahier des charges des marchés publics », The journal of teacher researcher of legal and political studies, N°10, Faculté de droit et sciences politiques, Université M'sila, 2018, pp. 825-857.
23. ESSAID Taib, « La réforme de l'administration en Algérie », In Annuaire de l'Afrique du Nord, 1996, pp. 343 -377, document web sur le site : : <https://aan.mmsh.univ-aix.fr/> consulté le 09/12/2019.
24. ———, « Les mutations de l'administration : Le regard de la science politique », IDARA, N° 23, E. N. A, Alger, 2002, pp. 117-123.
25. FILALI Fahd, LACHKAR Abdelkader, « L'accès des opérateurs économiques aux informations et documents liés à la commande publique », Elbahith d'études Académiques, N° 1, Faculté de droit et sciences politiques, Université Batna, 2021, pp. 962- 983.
26. FORTAS Fatiha, « La E-administration un levier indispensable pour la modernisation de l'administration publique en Algérie », Recherches économiques, N° 16, Faculté de sciences économiques, commerciales et de gestion, Université de Blida, 2017, pp.48-67.
27. GHAOUTI Souad, « Le médiateur de la République : L'expérience Algérienne de 1996 à 1999 », Annales, N° 1, Université d'Alger, 2014, pp. 262- 279.
28. GOSSERIES Axel, « Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement : Examen de la jurisprudence Walonne », PP. 1-22, document web sur le site : www.uvcw.be, consulté le 25/11/2020.
29. GRIMMELIKHUIJSEN Stephan, « Relier transparence, connaissances, et confiance des citoyens dans l'Etat : Expériences », Revue internationale des sciences administratives, N° 1, P. U. F, Paris, 2012, pp. 55-78.
30. HAUMONT Francis, « L'information environnementale : La responsabilité des pouvoirs publics », Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, pp. 100-122, <https://pusl.usaintlouis.be/>, consulté le 20/02/2019.
31. KANOUN TALEB Nacira, « La décentralisation an Algérie : Une arlésienne », Revue critique de droit et sciences politiques, , N° 2, Université de Tizi Ouzou, 2015, pp. 7-59.

32. KHELLOUFI Rachid, « La relation Administration-citoyen à l'ère du numérique en Algérie : Une relation en phase de construction », IDAR , N° 50, E. N. A, Alger, 2019, pp. 7-23.
33. LAVEISSIERE Jean, « Réflexions sur la pratique administrative », pp. 164-167, document web sur le site : <https://www.u-picardie.fr/>, consulté le 20/01/2020.
34. LE CLAINCHE Michel, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », R. F. A. P, N° 137-138, E. N. A, Paris, 2011, pp. 39-48.
35. —————, « Le médiateur et la transparence administratives », pp. 72-75, document web sur le site : <https://www.u-picardie.fr/>, consulté le 25/10/2020
36. -OULD HALESS Mohamed Lemine, « Le changement dans l'administration », Revue IDARA, N° 25, E. N. A, Alger, 2003, pp. 95- 112.
37. OUSSOUKINE Abdelhafid, « Le secret en droit et ou le droit du secret », Revue Algérienne des sciences juridiques et politiques, N° 3, Faculté droit, Université Alger, pp. 491- 513.
38. PEREIRA Brigitte,« Ethique, gouvernance, et corruption », Lavoisier, rfg.revuesonline.com, N° 186, 2008, PP. 53-77.
39. POIRMEUR Yves, « Transparence et secret administratif dans le débat politique », pp. 182-223, document web sur le site : <https://www.u-picardie.fr/>, consulté le 05/06/2019.
40. PREVOST Gérard, « Introduction à l'étude du concept du gouvernance », IDARA, N° 21, E. N. A, Alger, 2001, pp. 37-70.
41. RAGALA OUZZANI Abdellah, « Le scret administratif et droit à l'information », Revue Méditerranéenne des études juridiques et judiciaires, N°1, 2016, pp. 25- 28.
42. SALAOUATCHI Hichem Sofiane et TAHRI Elalia, « L'obligation de rendre des comptes : Enjeux de transparence et de bonne gouvernance », Revue des sciences commerciales, N° 2, Ecole des hautes études commerciales, Alger, 2005, pp. 45- 60.

43. SAM Lyes, « Brefs propos sur le devoir de réserve des agents Publics en droit algérien », RARJ, N° 2, Faculté de droit et sciences politiques, Université Béjaia, 2017, pp. 7- 19.
44. TRESCASES Anne, « Le défenseur des droits : Le nouveau médiateur miracle (?) », Annales, N° 1, Université d'Alger, 2014, pp. 223-242.
45. YOUSFI Mohamed, « La dernière révision constitutionnelle du 07/02/2016 répond-elle aux exigences du changement démocratique du système politique algérien », Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, N° 2, Faculté de droit, Université d' Alger, 2017, pp 28- 81.

4. Actes de colloques

1. BENHAMOU Abdallah, « La lutte international contre la corruption », Acte du colloque national sur : « La lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent », organisé les 10-11 mars 2009, Faculté de droit, Université Tizi Ouzou, pp. 1-11.
2. -BERGEL Jean Louis, « Transparence et législation », acte du congrès international sur : « La transparence : Un principe de gouvernance », Edition Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 12-21.
3. BORHANE Mohamed Djafer, « Participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales (dispositif légal et réglementaire)-expérience de l'Algérie- », Acte du colloque sur : « La démocratie participative : Un nouveau mode de gouvernance », organisé le 23 avril 2018, Faculté de droit et des sciences politiques, Université Béjaia, pp.1- 11.
4. HADJE ALI Mohamed Nasserline, « La déclaration de patrimoine comme mesure preventive contre la corruption : L'expérience Algérienne », Acte du colloque internationale sur : « Les mécanismes de lutte contre la corruption au Maghreb », organisé les 13-14 avril 2015, Faculté de droit et des sciences politiques, Université Biskra, pp. 1-18.
5. KHELLOUFI Rachid, « Réflexion sur le référé administratif prévu dans la loi n°08-09 », acte du séminaire national sur : « loi sur les procédures administratives : réalité et prescriptive », organisé le 21 octobre 2015, faculté de droit, Université Tizi Ouzou, pp. 1-24.
6. MECHERFI Amel, « La gouvernance administrative dans la nouvelle constitution au Maroc », Acte du colloque national sur : « La régulation de

l'économie, le développement institutionnel et territorial », organisé les 20-21 avril 2012 à Marrakech, Edition El Maarif Al Jadida, Rabat, 2013, pp. 35-54.

7. NCIRI Noomen, « L'accès aux documents administratifs en Tunisie », Acte du colloque sur : « Démocratie et Administration », organisé les 10-11 octobre 2011, Faculté de droit et des sciences politiques, Université El Manar, Edition Latrach, Tunis, 2014, pp. 132-143.

8. PICARD Elienne, « L'Etat de droit et le juge administratif en France », Acte du colloque international sur : « Tribunaux administratifs et Etat de droit », organisé les 4 - 5 février 1994, Faculté de droit à Marrakech, série « Séminaires et colloques », N° 5, Université Marrakech, Maroc, 1996, pp. 115-122.

5. Textes juridiques

a. Textes constitutionnels

1. Constitution Algérienne du 8 septembre 1963, J.O.R.A, N° 64, du 1 septembre 1963.

2. Constitution de la République Française, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/06/2018 .

3. Loi constitutionnelle N° 2008-742 du 23 juillet 2008, relative à la modernisation des institutions de la V^{ème} république, J. O. R. F N° 0171 du 24 juillet 2008.

b. Textes législatifs

b.1. Lois organiques

1. Loi organique N° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au Défenseur des droits, J. O. R. F n° 0075, du 30 mars 2011, modifié par la loi organique N° 2016-1690 du 9 décembre 2016, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, J. O. R. F N° 0287 du 10 décembre 2016.

2. Loi organique N° 2013- 906 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique, J. O. R. F du 12 octobre 2013, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 12/02/2018.

b.2. Lois ordinaires

1. Loi N° 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J. O. R. F du 18 juillet 1978, modifié par la loi N° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J. O. R. F du 13 avril 2000, et par l'ordonnance N° 2005-650 du 6 juin 2005, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 07/12/2019.
2. Loi N° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J. O. R. F N° 12 du 12 juillet 1979, modifié par la loi N° 86-76 du 17 janvier 1986, portant diverses dispositions d'ordre sociale, J. O. R. F du 18 janvier 1986, et par la loi N° 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité de droit, J. O. R. F N° 0115 du 18 mai 2011.
3. Loi N° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J. O. R. F, du 3 mars 1982, modifier par l'article de la loi N° 96-142 du 21 février 1996, relative à la partie législative du C. G. C. T, J. O. R. F du 25 février 1996.
4. Loi N° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 06/09/2021.
5. Loi N° 89-567 du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale, J. O. R. F N° 157 du 9 juillet 1998.
6. Loi N° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 11/09/2021.
7. Loi N°2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique, J. O. R. F N° 0238, du 12 octobre 2013, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 12/02/2018.
8. Loi N° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, J. O. F. R N°0182, du 8 août 2015.
9. Ordonnance N° 2016-307 du 17 mars 2016, portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code

des relations entre le public et l'administration, J. O. R. F N° 0066, du 18 mars 2016.

10. Loi N° 2016- 1321 du 7 octobre 2016, pour une République numérique, J. O. R. F N° 0235 du 8 octobre 2016.
11. Loi N°2016- 1691 du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, J. O. R. F N°0287 du 10 décembre 2016.
12. Loi N° 2017-55 du 20 janvier 2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, J. O. R. F N° 0018 du 21 janvier 2017.
13. Loi N° 2018-670 du 30 juillet 2018, relative à la protection de secret des affaires, J. O. R. F N° 0174 du 31 juillet 2018.
14. Loi N° 2018-727 du 10 août 2018, pour un Etat au service d'une société de confiance, J. O. R. F N° 0184 du 11 août 2018.
15. Code des relations entre le public et l'administration, www.legifrance.gouv.fr , consulté le 11/09/2018.
16. Code de justice administrative, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 02/06/2021.
17. Code de patrimoine, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 06/07/2021.

c. Textes réglementaires

1. Décret N° 2012-875 du 16 juillet 2012, portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, J. O. R. F N° 0164, du 17 juillet 2012.
2. Décret N° 2018-1047 du novembre , relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, J. O. R. F N° 0277 du 30 novembre 2018.
3. -Décret N°2019-1271 du 2 décembre 2019, relatif aux modalités de classification et de protection du secret de la défense nationale, J. O. R. F N° 0280, du 3 décembre 2019.
4. Décret N° 2020-69 du 30 janvier 2020, relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, J. O. R. F N° 0026 du 31 janvier 2020.

6. Jurisprudence Française

a. Décisions du conseil constitutionnel

1. D. C. C. F N° 2009-580 DC, du 10 juin 2009, sur la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 9/06/2019.
2. D. C. C. F N° 2012- 262 QPC, du 13 juillet 2012, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 02/08/2021.
3. -D. C. C. F N° 2013- 675 DC du 9 octobre 2013, pour les déclarations d'intérêts et les déclarations de situation patrimoniale des membres du parlement, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 17/07/2019.
4. D. C. C. F N° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, sur la loi relative à la transparence de la vie publique, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 08/09/2021.
5. -D. C. C. F N° 2014- 395 QPC, du 7 mai 2014, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 02/08/2021.
6. D. C. C. F N° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, sur la loi n° 2017- 1339 pour la confiance dans la vie politique , www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 17/07/2019.
7. -D. C. C. F N° 2017- 655 QPC, du 15 septembre 2017, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 12/10/2021.
8. D. C. C. F N° 2018- 768 DC du 26 juillet 2018, sur la loi N° 2018-670, relative à la protection de secret des affaires, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 12/09/2020.

b. Décisions du conseil d'Etat

1. D- C. E. F N° 98284, du 3 mai 1950, www.revuegeneraledudroit.eu, consulté le 07/02/2021, p. 247.
2. D. C. E. F du 28 mai 1954, Barel, www.conseil-etat.fr, consulté le 20/11/2019.
3. D. C. E. F N° 56939, du 8 octobre 1965, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 25/09/2020.

4. D. C. E. F N° 62342, du 12 novembre 1965, , www.legifrance.gouv.fr, consulté le 25/09/2020.
5. D. C. E. F N° 76799, du 11 février 1972, <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 06/03/2020.
6. D. C. E. F N° 19-287, du 24 novembre 1978, <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 13/06/2019.
7. D. C. E. F N° 74637, du 2 décembre 1978, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.
8. D. C. E. F N° 35565, du 11 février 1983, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/07/2020
9. -D. C. E. F N° 34782, du 18 mars 1983, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/11/2019.
10. -D. C. E. F N° 56543, du 27 septembre 1985, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/05/2021.
11. D. C. E. F N° 34952, Du 27 juin 1986, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 29/09/2020.
12. D. C. E. F N° 27-248, du 12 décembre 1986, <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 13/06/2019.
13. D. C. E. F N°95310, du 16 juin 1989, , www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/07/2020.
14. D. C. E. F N° 86546, du 25 mai 1990, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.
15. D. C. E. F N°106543, du 15 avril 1992, , www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/07/2020.
16. D. C. E. F N° 150870, du 1 juin 1994, <https://www.legifrance.gouv.fr/>, consulté le 06/03/2020.
17. D. C. E. F N°136727, du 27 octobre 1995, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.
18. D. C. E. F N° 228830, du 29 avril 2002, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.

19. D. C. E. F N°269177, du 4 juillet 2005, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 29/05/2020.
20. D. C. E. F, N° 264541, du 22 février 2007, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 22/11/2020.
21. D. C. E. F N° 298814, du 30 novembre 2007, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/10/ 2021.
22. -D. C. E. F N° 320837, du 20 mars 2009, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 12/05/2019.
23. -D. C. E. F N° 311888, du 10 avril 2009, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/11/2019.
24. D. C. E. F N° 312092, du 10 avril 2009, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10/12/2019.
25. D. C. E. F N° 348440, du 17 octobre 2012, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/02/2018.
26. D. C. E. F N° 362347, du 21 décembre 2012, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 13/09/2020.
27. D. C. E. F 17 avril 2013, protection de la vie privée des personnes morales et accès aux documents administratifs, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 12/12/2020.
28. D. C. E. F N° 348806, du 31 mars 2014, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/11/2019

c. Arrêts judiciaires

1. Arrêts 19LY03350, Cour administrative d'appel de Lyon, 24/06/2021, <https://juricaf.org/>, consulté le 31/08/2021.

d. Avis du Commission d'Accès aux Documents Administratifs

1. Avis C. A. D. A 20153938, du 19 novembre 2015, www.cada.fr, consulté le 11/03/2020.
2. Avis C.A.D.A N° 20163827, du 17 novembre 2016, www.cada.fr, consulté le 13/09/2020.

3. Avis C. A. D. A 20164442, du 17 novembre 2016, www.cada.fr, consulté le 8/08/2018.
4. -Avis C. A. D. A 20164515, du 17 novembre 2016, www.cada.fr, consulté le 20/04/2019.
5. -Avis C. A. D. A 20164599, du 1 décembre 2016, www.cada.fr, consulté le 14/05/2019.
6. Avis C. A. D. A 20164762, du 1 décembre 2016, www.cada.fr, consulté le 10/02/2019.
7. Avis C. A. D. A 20164427, du 1 décembre 2016, www.cada.fr, consulté le 20/04/2019.
8. -Avis C. A. D. A 20164619, du 1 décembre 2016, www.cada.fr, consulté le 14/05/2019.
9. -Avis C. A. D. A 20164652, du 15 decembre 2016, www.cada.fr, consulté le 09/02/2021.
10. Avis C. A. D. A 20164886, du 19 janvier 2017, www.cada.fr, consulté le 05/10/2019.
11. Avis C. A. D. A 20181449, du 12 juillet 2018, www.cada.fr, consulté le 11/03/2020.
12. Avis C. A. D. A 20182479, du 11 octobre 2018, www.cada.fr, consulté le 11/03/2020.
13. Avis C. A. D. A 20182788, du 21 mars 2019, www.cada.fr, consulté le 10/10/2020.
14. Avis C. A. D. A 20183230, du 11 octobre 2019, www.cada.fr, consulté le 10/10/2020.
15. Avis C. A. D. A 20202743, du 31 decembre 2020, www.cada.fr, consulté le 09/02/2021.
16. Avis C. A. D. A 20202773, du 31 decembre 2020, www.cada.fr, consulté le 09/02/2021.
17. Avis C. A. D. A 20203935, du 31 decembre 2020, www.cada.fr, consulté le 09/02/2021.

e. Décisions :

1. Décision de la H. A. T. V. P relative à la déclaration de situation patrimoniale de M. Alain Moyne-Bressand, publié le 13/01/2017 sur le lien, www.hatvp.fr, consulté le 31/08/2021.

7. Documents

1. Etude du commission externe d'évaluation des politiques publiques, sur « Le principe de transparence dans l'administration :Evaluation des dispositions legales concernant l'accès aux documents et l'information du public (LIPAD) », Genève, le 9 octobre 2009, www.cdc-ge.ch , consulté le 16/02/2019.
2. La charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, du 5 juillet 1996, voir le lien : <https://i-cpc.org/document/> , consulté le 30/08/2021.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة الإنجليزية

1. Articles

1. ANDALUS Hamid Abed, « Relationship between intellectual propriety and public order », Academic journal of legal and political researchs, N° 1, Faculty of law and political science, Université Laghouat, 2021, pp. 279- 292.
2. BOUHOUCHE Ammar, « Public administration in Africa: the case of Algeria », The Algerien journal of political studies, N° 2, Ecole nationale superieur de sciences politiques, Alger, 2014, pp. 115- 120.
3. DIFALLAH Akila, « Assesment of the usefulness of administartive reform as a solution to the problem of inadequate administartive capacity in developing countries », Annales, N° 1, Alger, 1998, pp. 137-153.

2. Legal texts

1. The johannesburg principles on national security, freedom of express and access to information, <https://www.article19.org>, consulté le 01/01/2021.
2. Electronic Freedom Of Information Act Amendments Of 1996, published in: www.congress.gov, consulted at 04/12/2020.
3. Freedom of Information Act 2000, published in www.legislation.gov.uk, consulté le 25/11/2020 .

فہرس

شكر وتقدير

- 1 قائمة لأهم المختصرات.....
- 2 مقدمة.....
- 7 الباب الأول: مبدأ الشفافية: مدخل لتجسيد مقتضيات الحكم الراشد في النظام الإداري الجزائري
- الفصل الأول: تأثر المعالجة القانونية لمبدأ الشفافية بحدثة الحكم الراشد في القانون الجزائري.....
- 10
- المبحث الأول: التكريس النسبي لمبدأ الشفافية في القانون الجزائري.....
- 12
- المطلب الأول: تأخر الإقرار الدستوري لأطر الشفافية في القانون الجزائري.....
- 13
- الفرع الأول: غياب مرجعية دستورية لمبدأ الشفافية في ظل الأحادية الحزبية.....
- 14
- أولاً: إغفال تكريس مبدأ الشفافية في دستور 1963.....
- 14
- ثانياً: تهميش مبدأ الشفافية في دستور 1976.....
- 17
- الفرع الثاني: تأخر بروز مؤشرات مبدأ الشفافية في مرحلة التعددية الحزبية.....
- 20
- أولاً: التغاضي عن مبدأ الشفافية في دستور 1989.....
- 21
- ثانياً: تكريس تدريجي لركائز الشفافية في الوثيقة الدستورية لعام 1996.....
- 23
1. ضمان حق النفاذ إلى المعلومة في التعديل الدستوري لعام 2016.....
- 24
2. مبدأ الشفافية في التعديل الدستوري لسنة 2020 : غاية مدعمة بأطر متنوعة.....
- 26
- المطلب الثاني : ضعف التأطير التشريعي والتنظيمي لمبدأ الشفافية في الجزائر.....
- 29
- الفرع الأول: قصور التضمين التشريعي لمبدأ الشفافية في الجزائر.....
- 30
- أولاً: عدم تعميق مظاهر الشفافية في القوانين العضوية.....
- 31
- ثانياً: مبدأ الشفافية في التشريع العادي: بين التضييق والتصريح.....
- 33
1. غموض آلية الإعلام الإداري على مستوى تشريعات المجال البيئي.....
- 33
2. التكريس المحتشم لمظاهر الشفافية في تشريعات الجماعات الإقليمية.....
- 36
- أ. في قانون البلدية رقم 11-10.....
- 36
- ب. في قانون الولاية رقم 07-12.....
- 38
3. تكريس صريح لمبدأ الشفافية في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.....
- 40

- 41 الفرع الثاني: محدودية التأطير التنظيمي لمبدأ الشفافية في الجزائر
- 42 أولاً: مرسوم رقم 88-131: مكسب تنظيمي منقوص الفعالية
- 42 1. بلورة المرسوم رقم 88-131 مختلف تدابير الشفافية الإدارية
- 43 2. نقائص المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن
- 44 ثانياً: إضعاف مقومات الشفافية في تنظيم الصفقات العمومية
- 45 1. إحاطة المرسوم الرئاسي رقم 15-247 إبرام الصفقات العمومية بأسس الشفافية
- 47 2. مكان القصور التنظيمي لمبدأ الشفافية في المرسوم الرئاسي رقم 15-247
- 49 ثالثاً: عدم كفاية تشجيع أطر الشفافية في التنظيمات المحلية
- 49 1. تغليب الطابع الإجرائي على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-190
- 50 2. حدود مبدأ الشفافية في الأنظمة الداخلية النموذجية للجماعات الإقليمية
- 52 المبحث الثاني: حداثة تكريس مقاربة الحكم الراشد في القانون الجزائري
- 53 المطلب الأول: خلفيات إدراج أطر الحكم الراشد في المنظومة القانونية الجزائرية
- 55 الفرع الأول: مقاربة الحكم الراشد: محور اهتمام السياسة الخارجية الجزائرية
- 56 أولاً: المساهمة الجزائرية في مأسسة مقاربة الحكم الراشد على المستوى الإقليمي
- 56 1. الدور المحوري للجزائر في تأسيس مبادرة " النيباد "
- 59 2. الجهود الجزائرية المحفزة للحكم الراشد من المنظور العربي
- 61 ثانياً: مواءمة الجزائر لمستجدات تفعيل الحكم الراشد على المستوى الدولي
- 63 الفرع الثاني : الحتمية الداخلية لتبني مقاربة الحكم الراشد في القانون الجزائري
- 64 أولاً: الحكم الراشد: رهان لاحتواء أزمات الديمقراطية
- 64 1. تجاوز أزمة الديمقراطية السياسية
- 66 2. الحكم الراشد كأساس لدمقرطة الإدارة
- 68 ثانياً: الحكم الراشد: دعامة لمحاصرة ظاهرة الفساد
- 70 المطلب الثاني : عدم اكتمال التكريس القانوني لمقاربة الحكم الراشد في القانون الجزائري
- 71 الفرع الأول: التحفظ عن تدوين مفهوم الحكم الراشد في القانون الجزائري
- 72 أولاً: دسترة مقتضية لمفهوم الحكم الراشد

77	.....	ثانيا: تكريس محتشم لمفهوم الحكم الراشد في النصوص التشريعية
79	.....	الفرع الثاني: انعدام أطر قانونية للحكم الراشد في المنظومة القانونية الوطنية
80	.....	أولا: تغييب تكريس مبادئ الحكم المحلي الرشيد
81	.....	1. الامتناع عن تبني مبدأ التدبير الحر للشأن المحلي
86	.....	2. عدم الأخذ بمبدأ التفريع
89	.....	ثانيا: عدم إقرار ميثاق خاص بحوكمة المرافق العامة
		الفصل الثاني: تعدد أطر الشفافية دعامة لتفعيل مقاربة الحكم الراشد في النظام الإداري
91	.....	الجزائري
93	.....	المبحث الأول : تنوع معالم الشفافية في النظام الإداري الجزائري
94	.....	المطلب الأول : تكريس حقوق المواطن ذات الصلة بمبدأ الشفافية
94	.....	الفرع الأول: الاعتراف بحق المشاركة في صنع القرار الإداري
95	.....	أولا: اختلاف آليات المشاركة في القانون الجزائري
96	.....	1. الآليات الإجرائية التشاركية
96	.....	أ. الاقتراح الإداري
97	.....	ب. الاستشارة والتشاور العموميين
98	.....	ج. التحقيق العمومي
100	.....	2. ترقية الآليات المؤسسية التشاركية
101	.....	ثانيا: نحو تفعيل مقاربة الديمقراطية التشاركية
102	.....	1. صياغة مشروع قانون الديمقراطية التشاركية
103	.....	2. انخراط الجزائر في مقاربة " كابدال " لدعم الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية
104	.....	الفرع الثاني: كفالة حق النفاذ إلى المعلومة في القانون الجزائري
105	.....	أولا: الارتقاء بحق النفاذ إلى المعلومة إلى حق دستوري
106	.....	ثانيا: تنظيم حق الاطلاع على مستخرجات وقرارات البلدية
107	.....	ثالثا: التدرج نحو تفعيل آليات النفاذ إلى المعلومة
108	.....	1. توسيع تدابير الإعلام الإداري

109.....	أ. الإبقاء على الوسائل الكلاسيكية للنشر والتبليغ
110.....	ب. الاستعانة بألية الإعلام الإلكتروني
112.....	2. تطوير حق الولوج إلى الوثائق الإدارية.....
114.....	المطلب الثاني: تباين مجالات شفافية الإدارة في القانون الجزائري
115.....	الفرع الأول: نزاهة السياسة الحديثة للوظيفة العمومية.....
115.....	أولاً: اعتماد معايير موضوعية في اختيار وترقية الموظفين
118.....	ثانياً: فرض إجراء التصريح بالممتلكات على الموظفين
120.....	ثالثاً: إشهار القرارات الخاصة بالمسار المهني للموظفين وتبليغها
120.....	الفرع الثاني: ترشيد مسار الخدمة العمومية
121.....	أولاً: تنظيم الاستقبال والتوجيه على مستوى الإدارات العمومية
122.....	1. الإلزام القانوني بتنظيم الاستقبال والتوجيه في الإدارات العمومية
123.....	2. عصنة الاستقبال والتوجيه الإداري
124.....	ثانياً: تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية
124.....	1. تخفيف العمل الإداري الوثائقي
125.....	2. الشروع في تطبيق نموذج الإدارة الإلكترونية
126.....	ثالثاً: التزام الردّ على شكاوى المواطنين
128.....	رابعاً: إخضاع بعض القرارات الإدارية لإجراء التسبيب الوجوبي
130.....	المبحث الثاني: تطور ضمانات مبدأ الشفافية في القانون الجزائري
131.....	المطلب الأول: تحصين مبدأ الشفافية بتسليط الرقابة على الإدارة
132.....	الفرع الأول: تفعيل مبدأ الشفافية في إطار تزامن أصناف الرقابة الإدارية
132.....	أولاً: كفالة الرقابة الإدارية الذاتية لمبدأ الشفافية
133.....	1. الطابع الوقائي للرقابة الإدارية الذاتية في حماية مبدأ الشفافية
133.....	2. الرقابة الإدارية الذاتية: آلية ردعية لحماية أطر الشفافية
134.....	أ. ارتباط الرقابة الإدارية الذاتية بألية الطعن الإداري
135.....	ب. صلاحية هيئات الرقابة الداخلية في توقيع الجزاءات الإدارية

- ثانيا: الجدوى الرقابية لهيئات الرقابة الإدارية المالية في تجسيد مبدأ الشفافية 136
1. مجلس المحاسبة: مؤسسة دستورية أصيلة في تطوير مبدأ الشفافية 136
- أ. فاعلية الدور الرقابي لمجلس المحاسبة في تجسيد مظاهر العلنية..... 137
- ب. الأثر الردعي لرقابة مجلس المحاسبة 138
2. الرقابة الكاشفة للمفتشية العامة المالية 139
- الفرع الثاني: الرقابة القضائية: حصانة مانعة لإهدار مبدأ الشفافية..... 140
- أولاً: القاضي الإداري: فاعل محوري في حماية مقتضيات الشفافية الإدارية..... 141
1. إثراء دور القاضي الإداري في تقدير الشفافية الإدارية 141
- أ. مرونة الدور الرقابي لقاضي الموضوع في تفعيل مقتضيات الشفافية الإدارية..... 141
- أ.1. دعوى الإلغاء كأداة ضامنة للحقوق المتصلة بمبدأ الشفافية..... 142
- أ.2. دعاوى القضاء الكامل: بين جبر الضرر وإثبات الحقوق المرتبطة بمبدأ الشفافية 143
- ب. اتخاذ قاضي الاستعجال تدابير تحفظية لحماية أطر الشفافية الإدارية..... 144
- ب.1. وقف تنفيذ القرارات الإدارية من طرف القاضي الإداري الإستعجالي 145
- ب.2. تأهيل القاضي الإداري الاستعجالي للحكم بتدابير فورية حامية للحريات الأساسية..... 146
- ب.3. الاختصاص الحصري للقضاء الاستعجالي قبل التعاقد في ضمان شفافية إبرام العقود الإدارية..... 147
2. امتيازات القاضي الإداري في ضمان شفافية الإدارة..... 148
- ثانيا: تدخل القاضي العادي في حماية مبدأ الشفافية 149
1. الحماية الجنائية لمبدأ الشفافية في القانون الجزائري 150
- أ. تصدي القاضي الجنائي لجرائم الفساد 150
- ب. المتابعة الجزائية للأفعال الماسة بشفافية العملية الانتخابية 152
- ج. المسؤولية الجزائية لامتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية..... 153
2. المسؤولية المدنية: مسؤولية تبعية لإصلاح أضرار الإخلال بمبدأ الشفافية 153
- المطلب الثاني : إنشاء هيئات متخصصة في تعزيز مبدأ الشفافية 154
- الفرع الأول: التكامل الوظيفي بين هيئات مكافحة الفساد في تفعيل أسس الشفافية..... 154

- أولاً: نتمين دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ترسيخ مبدأ الشفافية 155
1. إسهامات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تدعيم معالم الشفافية 156
2. دسترة الهيئة كسلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 157
- ثانياً: الديوان الوطني لقمع الفساد: آلية مؤسساتية لتدعيم الحماية الجنائية لمبدأ الشفافية 159
- الفرع الثاني : مبدأ الشفافية: رهان أساسي في منظور الهيئات المستحدثة في القانون
الجزائري 161
- أولاً: إحداث سلطة دستورية مستقلة لتأمين شفافية الانتخابات 162
- ثانياً: فاعلية المؤسسات الحقوقية في حماية قيم الشفافية 163
1. المجلس الوطني لحقوق الإنسان: هيئة تساهمية في ترقية الأطر الحقوقية المنبثقة عن مبدأ
الشفافية 163
2. إعادة تنصيب مؤسسة وسيط الجمهورية كنموذج فعال لإرساء قرائن الشفافية 165
- ثالثاً: المرصد الوطني للمرفق العام كإطار هيكلي لتفعيل متطلبات الشفافية 167
- الباب الثاني: السرية الإدارية قيد على تفعيل مبدأ الشفافية في النظام الإداري الجزائري ... 170
- الفصل الأول: اتساع نطاق السرية على حساب إجراءات الشفافية في القانون الجزائري ... 173
- المبحث الأول: تأصيل السرية الإدارية على أسس قانونية مبهمة 175
- المطلب الأول: غلبة الطابع المبهم على سرية المصالح العامة للدولة 176
- الفرع الأول: إطلاق السرية الإدارية في المجال السيادي للدولة 177
- أولاً: السرية الإدارية: قاعدة غامضة في المجال الأمني 177
1. غموض تصنيف السر الأمني 178
2. التأطير القاصر لجرائم إفشاء السر الأمني 179
- ثانياً: التمسك بالطابع التقليدي للسرية في ميدان السياسة الخارجية 182
- ثالثاً: جمود السرية في المجال القضائي 183
1. النشر الجزئي للأحكام القضائية 185
2. حدود الحق في نسخ الحكم الجزائري 185
- الفرع الثاني: توسيع نطاق السرية الإدارية بدواعي النظام العام 186

187.....	أولاً: النظام العام: أساس قانوني مجرد
188.....	1. تعذر ضبط المفهوم القانوني للنظام العام
189.....	2. امتداد فكرة النظام العام
190.....	ثانياً: النظام العام: استثناء صوري على مبدأ الشفافية
192.....	المطلب الثاني: غموض سرية المصالح الخاصة.
192.....	الفرع الأول: سرية الحياة الخاصة: بين التخليق والتضليل
194.....	أولاً: تكييف سرية الحياة الخاصة كضابط أخلاقي
194.....	1. حرمة المعلومات ذات الصلة بالسمعة والكرامة الإنسانية
195.....	أ. حفظ سرية المراسلات والاتصالات
196.....	ب. الأسرار المحفوظة في أدبيات المهنة
196.....	ج. غلق المداومات الإدارية التأديبية
197.....	2. تأمين سرية المعطيات ذات الطابع الشخصي
198.....	ثانياً: سرية الحياة الخاصة: استثناء غير محدود المعالم
199.....	1. الخاصية النسبية لسرية الحياة الخاصة
200.....	2. ثغرات تنظيم الحق في سرية الحياة الخاصة في القانون الجزائري
202.....	الفرع الثاني: سرية المصالح المشروعة للمؤسسات: قيد دستوري جامد
203.....	أولاً: غياب تأطير قانوني خاص بأسرار المصالح المشروعة للمؤسسات
203.....	1. الامتناع عن تعريف أسرار المصالح المشروعة للمؤسسات
204.....	2. عدم إيراد استثناءات لإفشاء أسرار المصالح المشروعة
205.....	ثانياً: المقاربة النقدية للنص الجنائي الخاص بأسرار المؤسسة
206.....	ثالثاً: نماذج مفترضة عن أسرار المصالح المشروعة للمؤسسات
206.....	1. السر الاقتصادي: بين امتيازات الحماية الجنائية وتحديات الأمن القانوني
207.....	أ. تضخيم المسؤولية الجنائية لإفشاء السر الاقتصادي
208.....	ب. فقدان السر الاقتصادي لمقتضيات الأمن القانوني
209.....	2. أسرار المؤسسات الإعلامية

- 211.....المبحث الثاني: ركود تدابير الشفافية في القانون الجزائري
- 212.....المطلب الأول: صورية الأطر الحقوقية المتصلة بمبدأ الشفافية
- 213.....الفرع الأول: حق النفاذ إلى المعلومة: آلية معطّلة
- 213.....أولاً: جمود الإطار القانوني لحق النفاذ إلى المعلومة
- 214.....1. الامتناع عن سن القانون الخاص بممارسة حق النفاذ إلى المعلومة
- 215.....2. إهمال التّأطير الإجرائي لحق النفاذ إلى المعلومة
- 218.....3. أزمة النطاق الشخصي لحق النفاذ إلى المعلومة
- 218.....أ. تضيق نطاق المستفيدين من حق النفاذ إلى المعلومة
- 220.....ب. محدودية الأشخاص الخاضعين لقاعدة الكشف عن المعلومة
- 221.....ثانياً: قصور ضمانات حماية حق النفاذ إلى المعلومة
- 221.....1. تغييب هيئة إدارية مستقلة لحماية حق النفاذ إلى المعلومة
- 223.....2. جوازية العقوبات التأديبية الموجهة للموظف المخالف لحق النفاذ إلى المعلومة
- 224.....الفرع الثاني: آلية المشاركة: رهان مؤجل
- 224.....أولاً: قصور التكريس القانوني للمقاربة التشاركية
- 225.....1. غياب مرجعية قانونية إلزامية لإعمال المقاربة التشاركية
- 225.....2. قراءة نقدية في مشروع قانون الديمقراطية التشاركية
- 227.....ثانياً: انحسار أطر ممارسة المقاربة التشاركية
- 227.....1. تدني طبيعة الآليات التشاركية
- 228.....أ. ضعف الآليات الإجرائية التشاركية
- 228.....1. الاستشارة والتشاور: إجراءات قاصرة
- 229.....أ. التحقيق العمومي: إجراء محصور
- 230.....ب. انعدام فضاءات تشاركية على المستوى المحلي
- 231.....2. الأطر الفاعلة في المقاربة التشاركية: فواعل مقيدة وأخرى مهجورة
- 232.....أ. الأداء التشاركي المحدود للمواطن
- 234.....ب. الدور المهمّش للفواعل التشاركية الأخرى

235.....	المطلب الثاني: اهتمام نسبي بشفافية بعض جوانب الإدارة
236.....	الفرع الأول: استراتيجية غير مفعلة لأخلة الوظيفة العمومية
236.....	أولا: إشكالية القيمة الإلزامية لمدونات الأخلاقيات الوظيفية
238.....	ثانيا: تسييس معايير تقلد الوظائف العامة وبيروقراطيتها
240.....	ثالثا: جدلية التزام التصريح بالامتلاكات
240.....	1. حصر نطاق التصريح بالامتلاكات
241.....	2. محدودية الجانب الإجرائي لواجب التصريح بالامتلاكات
241.....	أ. ميعاد التصريح بالامتلاكات
243.....	ب. نشر التصريح بالامتلاكات
244.....	3. عوائق تطبيق الأحكام الجزائية للتصريح بالامتلاكات
246.....	الفرع الثاني: جهود ضئيلة لترسيخ سياسة الوضوح الإداري
246.....	أولا: تحسين الاستقبال والتوجيه: إصلاحات جزئية
246.....	1. غياب رؤى قانونية وافية لتأطير الاستقبال والتوجيه
247.....	2. إفلات إجراء الإستقبال والتوجيه من الضمانات الرقابية
248.....	3. عدم مسايرة تدابير جودة الاستقبال
249.....	أ. غياب فن الحوار والتواصل
249.....	ب. فعالية نسبية لتدابير عصنة الاستقبال
250.....	ثانيا: مصداقية غير وافية لمعالجة الشكاوى
250.....	1. ضعف المعالجة القانونية للالتزام دراسة الشكاوى
251.....	2. آليات كلاسيكية لتقبيد الشكاوى
251.....	ثالثا: التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية: بين الغموض والقصور
254	الفصل الثاني: عدم فعالية ضمانات مبدأ الشفافية في مواجهة واقع السرية الإدارية في النظام الإداري الجزائري
256.....	المبحث الأول: صمود السرية الإدارية كمبدأ فعلي في الإدارة الجزائرية
256.....	المطلب الأول: الإفراط في اعتماد مبررات السرية الإدارية

- 257..... الفرع الأول: عدم الامتثال للمعايير الدولية في تنظيم السرية الإدارية
- 258..... أولاً: عدم إخضاع السرية الإدارية للفحص الثلاثي الأقسام
- 258..... 1. تمييع معيار الهدف المشروع للاستثناء
- 259..... 2. عدم مراعاة اختبار الضرر الجوهري
- 261..... 3. عدم التقيد بمعيار أسبقية المصلحة العامة
- 262..... ثانياً: استبعاد مبدأ الفصل بين المعلومات
- 263..... الفرع الثاني: السرية الإدارية: امتياز ذاتي للإدارة
- 263..... أولاً: نظام التصنيف السري: نظام جزائي مبهم
- 264..... 1. غموض فئات التصنيف السري
- 265..... 2. تعزيز الحماية الجنائية لنظام التصنيف السري
- 266..... أ. تنوع جزاءات الكشف عن المعلومات والوثائق المصنفة
- 268..... ب. تسليط عقوبات جزائية على حيازة الوثائق المصنفة
- 269..... ج. إدانة الأفعال الإلكترونية الماسة بنظام التصنيف السري
- 270..... ثانياً: ضمانات مشروعية نظام التصنيف السري: تدابير شكلية وأخرى مفقودة
- 270..... 1. إخفاق رقابة الدستورية في تقييم الإطار القانوني للتصنيف السري
- 272..... 2. إغفال المراجعة الدورية لنظام التصنيف السري
- 273..... 3. إعفاء التدابير الإدارية المطبقة للتصنيف من الخضوع للرقابة القضائية
- 274..... المطلب الثاني: إقران السرية الإدارية بواجبات وظيفية مشددة
- 275..... الفرع الأول: واجب السر المهني
- 275..... أولاً: السر المهني: التزام وظيفي موسع
- 276..... 1. مدّ نطاق السر المهني
- 278..... 2. إقرار أولوية الالتزام بالسر المهني على الكشف
- 279..... ثانياً: تشديد مسؤولية إفشاء السر المهني
- 279..... 1. صرامة الجزاء التأديبي المطبق على إفشاء السر المهني
- 281..... 2. تجريم الإخلال بواجب السر المهني

3. إمكانية توقيع مسؤولية مدنية ضد إفشاء السر المهني 284
- الفرع الثاني : إكراهات واجب التحفظ..... 285
- أولاً: حدّة الالتزام بواجب التحفظ..... 286
1. الالتزام بالكتمان كأهم قرينة لواجب التحفظ..... 287
2. استمرارية واجب التحفظ 287
- ثانياً: غموض النظام التأديبي لواجب التحفظ 289
1. تضليل التكييف التشريعي لخطأ الإخلال بواجب التحفظ 289
2. تعدّد عقوبات الإخلال بواجب التحفظ..... 291
- المبحث الثاني: عدم جدوى تعدّد ضمانات مبدأ الشفافية..... 292
- المطلب الأول: هشاشة أنظمة الرقابة الكلاسيكية..... 292
- الفرع الأول: رمزية الرقابة الإدارية على مبدأ الشفافية 293
- أولاً: الرقابة الإدارية الداخلية: ضمانات شبه منعدمة 293
1. نظام قانوني عقيم للرقابة الداخلية على شفافية الصفقات العمومية..... 294
2. التظلم الإداري كضمانة غير محفزة لحماية الشفافية الإدارية 295
- أ. ضمانات قانونية غائبة لمعالجة التظلم الإداري 295
- ب. التظلم الإداري: امتياز حقوقي عديم الأثر 296
- ثانياً: الرقابة المبثورة لهيئات الرقابة الإدارية الخارجية 297
1. رقابة مجلس المحاسبة على مبدأ الشفافية: مكسب دستوري محدود 297
- أ. ضعف آثار رقابة مجلس المحاسبة 298
- ب. نشر أعمال مجلس المحاسبة: بين القصور الإجرائي والموضوعي 299
2. رقابة المفتشية العامة للمالية: رقابة كلاسيكية غير زجرية 300
3. إقران الرقابة الخارجية للصفقات العمومية بإجراء التعاضي 301
- الفرع الثاني: عقبات الرقابة القضائية في حماية مبدأ الشفافية..... 302
- أولاً: اتساع ظاهري لسلطات القاضي الإداري في كفالة مبدأ الشفافية..... 303
1. قصور آليات تدخل القاضي الإداري لضمان مبدأ الشفافية 303

- أ. دعوى الإلغاء: آلية قضائية غير كافية لحماية أطر الشفافية 303
- أ.1. عدم احتواء دعوى الإلغاء لكافة أطر الشفافية 304
- أ.2. عدم تناسب القواعد العامة لدعوى الإلغاء ومرونة أطر الشفافية 304
- ب. فعالية نسبية لإجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية 305
- ج. عدم تفعيل الدعوى الاستعجالية قبل التعاقدية 306
- د. محدودية القضاء الاستعجالي في حماية الحريات الأساسية 307
2. ضعف امتيازات القاضي الإداري 308
- ثانيا: رقابة القاضي الجنائي على جرائم الشفافية: بين التغيب والتخفيف 310
1. عدم تجريم الاعتداء على حق النفاذ إلى المعلومة 310
2. تشديد صوري في المسؤولية الجزائية لجرائم الفساد 311
3. المسؤولية الجزائية المخففة للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي 312
4. ثغرات الحماية الجنائية لشفافية العملية الانتخابية 313
- المطلب الثاني: محدودية الهيكله المؤسساتية لهيئات تهمين مبدأ الشفافية 313
- الفرع الأول: تعثر البناء المؤسساتي لهيئات مكافحة الفساد 314
- أولاً: مؤسسة الوقاية من الفساد ومكافحته: بين التحيين الظاهري والجمود الفعلي 315
1. الاستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 315
2. الصلاحيات الوصفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 317
- أ. هيمنة شكلية للصلاحيات الاستشارية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 317
- ب. غياب الأثر الزجري في رقابة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 318
- ج. تجزئة اختصاص الهيئة في تلقي التصريح بالممتلكات 319
- د. تغيب الشفافية في نشاط الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته 319
3. قراءة نقدية في النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 320
- ثانيا: الديوان المركزي لقمع الفساد: مصلحة غير مستقلة 322
- الفرع الثاني: عجز الهيئات المستحدثة عن تجاوز أزمة الشفافية 323
- أولاً: تسييس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات 324

324.....	1. التخلي عن المعايير الموضوعية في بلورة تشكيلة السلطة المستقلة للانتخابات
325.....	2. تراجع ضوابط النزاهة في عمل السلطة المستقلة للانتخابات
326.....	ثانيا: إخفاق الهيئات الحقوقية في تامين مقتضيات الشفافية.....
326.....	1. المجلس الوطني لحقوق الإنسان: دعامة صورية لترقية حقوق الشفافية
326.....	أ. محدودية دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في حماية حقوق الشفافية
328.....	ب. شفافية مبتورة في أعمال المجلس الوطني لحقوق الإنسان
329.....	2. إعاقة دور وسيط الجمهورية في تدعيم مقتضيات الشفافية
330.....	أ. تضيق تدخلات وسيط الجمهورية
331.....	ب. سلطات مفقودة لوسيط الجمهورية
333.....	ثالثا: المرصد الوطني للمرفق العام: هيئة متخصصة بفعالية منعدمة.....
335	خاتمة
340	ملاحق
346.....	قائمة المراجع
401	فهرس

مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقارنة الحكم الرشيد وحدود السرية الإدارية

يعتبر مبدأ الشفافية في الجزائر من المبادئ الحديثة التي فرضتها الالتزامات الدولية والمقتضيات الداخلية لتبني مقارنة الحكم الرشيد، لكن رغم التطور الذي عرفه في المنظومة القانونية الوطنية، إلا أنه يسجل على إطاره القانوني قصورا تشريعيًا وتنظيميًا، وينبغي ذلك خصوصًا في عدم إصدار القانون المتعلق بممارسة حق النفاذ إلى المعلومة، وكذا التأخر في وضع النصوص التنظيمية ذات الصلة بتأطير آليات الشفافية.

على هذا الأساس، يعدّ مبدأ الشفافية قاعدة صورية في إطار صمود ظاهرة السرية كمبدأ إداري فعلي، تصونه قواعد جزائية صارمة، وتدعمه أحكام قانونية غامضة توسّع من مجال تطبيقه، دون إقرار وجوب الإلتزام بالمعايير الدولية المفروضة في ذلك، هذا ما يحدّ من فعالية مبدأ الشفافية ويجعل آلياته قاصرة عن مواجهة واقع السرية الإدارية.

Le principe de transparence en Algérie : entre l'approche de gouvernance et les limites tenant au secret administratif

Le principe de transparence en Algérie est l'un des principes modernes imposés par les engagements internationaux et les exigences internes de l'adoption de l'approche de bonne gouvernance. Cependant, en dépit de l'évolution qu'a connue le dispositif juridique national en matière de transparence, celui-ci se heurte à des limites juridiques manifestées notamment par le défaut de promulgation de la loi relative à l'exercice du droit d'accès à l'information et le retard dans l'édition des textes d'applications ayant trait aux mécanismes de transparence.

Ainsi, le caractère fictif du principe de transparence s'explique par l'érection de la confidentialité en un principe administratif effectif, entouré de dispositions pénales sévères et renforcé par des dispositions juridiques ambiguës et à même d'élargir son champ d'application, ce qui contraste avec les normes internationales imposées en la matière. De telles limites sont de nature à relativiser aussi bien l'effectivité du principe de transparence que l'efficacité de ses mécanismes pour faire face au secret administratif.

The principle of transparency in Algeria: Between The approach of good governance and the limits of administrative secrecy.

The principle of transparency in Algeria is one of the modern principles imposed by international obligations and internal requirements adopt the approach of good governance, but despite the development it has known in the national legal system, it is recorded on its legal framework legislative and regulatory shortcomings, this is especially evident in the failure to issue the law relating to the exercise of the right of access to information, as well as the delay in the development og regulatory texts related to framing transparency mechanisms.

On this basis, the principle of transparency is fictitious base within the framework of the steadfastness of the phenomenon of secrecy as an actual administrative principle, it is protected by strict penal rules, and supported by vague legal provisions that expand its field of application, without recognizing the obligation to abide by the international standards imposed in this regard, this limits the effectiveness of the principle of transparency and makes its mechanisms insufficient to change the reality of administrative secrecy.