

مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية

The principle of transparency in the field of public administration activity

زعباط عمر *

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة قاصدي مرباح ورقلة (الجزائر)

zaabat.omar@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2020/02/14 * تاريخ القبول: 2020/04/12 * تاريخ النشر: 2020/06/01

ملخص:

يرتبط تقدم الأمم بمدى تقدم نظمها القانونية والإدارية وما تحتويه من عوامل حاكمة ومنظمة لسلوك و أداء وتصرفات و أعمال الإدارة وعلاقتها بالمواطنين، ويتجسد هذا الأمر بموجب مبدأ الشفافية الذي يعتبر نظير مبدأ السرية الذي عرفته الإدارة العمومية في وقت سابق كمنط أصيل، فقد دأبت مختلف النصوص القانونية على مستوى نصوص القانون الدولي أو بالنسبة للقوانين الداخلية للدول في تكريس هذا المبدأ على مستوى النشاط الإداري من خلال الحق في الوصول للمعلومة، وكذا بناء مختلف الأعمال الإدارية وفقا لهذا المبدأ ، إضافة إلى ذلك يجسد مبدأ الشفافية ديمقراطية الإدارة من خلال إشراك المواطن في إدارة الشؤون العامة، كما أنه يعتبر الأساس الوقائي لمكافحة الفساد الإداري بمختلف أشكاله.

الكلمات المفتاحية: مبدأ الشفافية، الإدارة العمومية، النشاط الإداري، علاقة الإدارة بالمواطن، الحق في الوصول للمعلومة.

Abstract:

The development of nations depends on the evolution of its administrative and legal systems, contained the controlling and organized factors that regulate the behavior, performance and the relation ship between the administration and its citizens. This is most clearly reflected under the principle of transparency which corresponds to the principle of confidentiality which the public adimistration had undergone over years ago as an original style.

Various legal texts had consistently at international law and the level of domestic laws of states had consistently to embody that principec through the right of access to information and building and governance activities. Furthermore the principle transparency embodies administration democratization through citizen engagement in managing public affaires. Besides it is considered the factual basis to fight administrative corruption in its various forms

Keywords: principle of transparency, Public administration, Administrative activity Relationship between Citizen and Public Administration, right to information.

* المؤلف المرسل

مقدمة:

يحتل موضوع الشفافية مكانا متميزا في الخطاب الإداري، إذ أصبحت الشفافية دون مجالا للشك إحدى القيم الأساسية التي يجب على الإدارة العمومية الالتزام بها، وهي بمثابة المحور المتميز في عملية الإصلاح الإداري الذي أصبح هاجس المجتمع الدولي خاصة مع تنامي ظاهرة الفساد الإداري، هذا مما جعل مختلف النصوص القانونية سواء على مستوى نصوص القانون الدولي ثم التشريعات الداخلية للدول تسعى إلى تعزيز وتفعيل مبدأ الشفافية في مجال إدارة الشؤون العمومية، والغاية من الأمر تحقيق معدلات عليا في مجال التنمية وحقوق الإنسان، والتضييق من مجالات السرية في الإدارة العمومية في حدود ما يراعي المصلحة العامة وحماية الحقوق الشخصية للأفراد، وقد كان السبق لبيدات مبدأ الشفافية للتجربة السويدية من خلال دستور 1766 الذي نص على الحق لجميع المواطنين في الحصول على المعلومة (Jacques CHEVALLIER. 1988)، من خلال هذه الدراسة نحاول إبراز تجسيد هذا المبدأ من خلال أوجه بعض النشاط الإداري مع احترام الحقوق والحريات العامة، ومن خلال خريطة العالم للشفافية (acces to infomation the world)، فإن الدول الأكثر تقدما والأعلى في معدلات التنمية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها تملك أكثر القوانين المنظمة للشفافية، كما أنها أكثر الدول في مجال التطبيق الفعال لتشريعات الشفافية، في حين تظم الطائفة الأخيرة الدول المتخلفة التي تنتهج مبدأ عام للسرية في إدارة شؤونها العمومية.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى ما يلي:

- إبراز النظرة القانونية لمبدأ الشفافية باعتباره الأصل العام في مباشرة النشاط الإداري في إطار السعي لتعزيز الحكامة نحو نظام قانوني لحكومة تحت الشمس.
- مدى مساهمة التشريع الجزائري لمختلف التشريعات الدولية في مجال إدارة الشؤون العمومية المتعلقة بالنشاط الإداري، ومدى فاعلية هذه النصوص من خلال الممارسة العملية.
- تعزيز العمل الإداري لمبدأ الشفافية خاصة على مستوى الأعمال الإدارية باعتبارها من أهم وسائل اتصال الإدارة بالمرتفقين وبالتالي تعزيز عملية الرقابة على الإدارة.

منهج الدراسة

طبيعة الدراسة تقتضي الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي والإستدلالي إضافة إلى المنهج المقارن للتمييز بين الدول الرائدة في مجال الشفافية مثل الولايات المتحدة الأمريكية، إضافة إلى النصوص الفرنسية التي تأثرت بها منظومتنا القانونية مع حفظ بعض الخصوصيات.

الإشكالية:

الإشكال المطروح لهذه الدراسة يكمن في: ما مدى فاعلية التشريعات المقارنة في تجسيد وتفعيل مبدأ الشفافية على مستوى العمل من أجل تحقيق الحكامة الراشدة؟.

للإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم الدراسة إلى محورين، نتطرق في المحور الأول، إلى أساس مبدأ الشفافية من خلال التنظيم القانوني للمبدأ على مستوى التشريعات القانونية الرائدة، ونفرد المحور الثاني لتطبيقات المبدأ على مستوى نشاط الإدارة من خلال المجالات المتعلقة بالقرارات والعقود الإدارية والحق في الوصول للمعلومة وكذا علاقة الإدارة بالمواطن.

أولا- التطور التشريعي لمبدأ الشفافية في القوانين المقارنة

يعتبر مبدأ الشفافية من المبادئ الأساسية المقترنة بالتقدم والرفاه، وهي من المتطلبات الأساسية لتمكين الأفراد من المشاركة في إدارة الشؤون العامة، ولعل جوهر مبدأ الشفافية يتمثل في الحق في المعلومة والحق في المعرفة (الطوخي، 2014، ص 416) وهذا ما أخذت به النظم القانونية مع التوسيع من مبدأ الشفافية في إدارة

الشؤون العمومية، ويتجسد هذا المبدأ في جملة المواثيق والمعاهدات الدولية (1.1) الذي يمتد أثره إلى التشريعات الداخلية للدول (2.1)

1.1. مبدأ الشفافية في إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية

تعتبر شفافية المرافق العمومية مؤشر عن الحكامة الرشيدة ونصت العديد من إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية ميرزة مكانة هذا المبدأ نوجزها فيما يلي:

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: رغم عدم وجود نص صريح عن مبدأ الشفافية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إلا أنه يستشف من نص المادة 19 منه التي نصت على أن: لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير ، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل واستيفاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية. (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ديسمبر 1948)

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: أقر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في البند الثاني من نص المادة 19 منه على أن لكل إنسان حق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود سواء في شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. (العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ديسمبر 1966)

تقرير لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة لسنة 1998: من خلال مكتب المقرر الخاص بحرية الرأي والتعبير وفي تقريره السنوي لسنة 1998 الذي نص على أن حق المعلومات والحصول عليها يفرض على الدول واجب تأمين الوصول إلى المعلومات، كما تضمن القرار رقم 38/2000 للجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة ، أن التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود سواء شفهايا أو في أي شكل مكتوب أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى تختارها وفقا لنص المادة 19 من العهد.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عدة معايير لتبني مبدأ الشفافية خاصة في القطاع العمومي ومن خلال مواد هذه الوثيقة نستخلص جملة من الأحكام المتعلقة بهذا المبدأ نذكر منها:

- حسب نص المادة 7 المتعلقة بالقطاع العمومي المتعلقة بالضمانات الأساسية للموظف العمومي أشارت إلى الاعتماد في عملية التوظيف على الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية
- إلزام الدول باعتماد قواعد سلوك للموظفين العموميين
- تضمنت المادة 9 من الاتفاقية على إبراز مظاهر الشفافية في مجال العقود الإدارية بنصها على توزيع المعلومات المتعلقة بإجراء عقود المشتريات، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود توزيعا عاما ، مما ينتج لمقدمي العروض المحتملين وقتا كافيا لإعداد عروضهم وتقديمها.
- القيام مسبقا بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختيار و إرساء العقود وقواعد المنافسة.
- استخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقا لاتخاذ القرارات المتعلقة بالصفقات العمومية تيسيرا للتحقق لاحقا من صحة تطبيق القواعد والإجراءات.
- إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعال للطعن ضمنا لوجود سبل قانونية للتظلم والإنصاف في حال عدم إتباع القواعد والإجراءات القانونية.
- وحسب نص هذه الوثيقة فإن تعزيز مبدأ الشفافية مرتبط بتنفيذ جهاز الرقابة وفقا لنص المادة 9 التي من خلالها أعطت جملة من المعايير الموضوعية الفنية المساعدة نذكر منها:

- وضع إجراءات لاعتماد الميزانية
- التصريح عن الإيرادات والنفقات في حينها
- وضع نظام يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة.
- وضع نظام فعال لدرء المخاطر وللرقابة الداخلية.
- وفي إطار علاقة الإدارة بالمواطن جاءت هذه الوثيقة بجملة من الأحكام من أجل تعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية سواء تعلق الأمر بتنظيم الإدارة وكذا عملية اتخاذ القرارات ونوجزها فيما يلي:
- اعتماد إجراءات و لوائح يمكن لعامة الناس الحصول عليها ؛
- معرفة تنظيم الإدارة العمومية و اشتغالها وكذا عملية اتخاذ القرارات فيها؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛
- نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.
- وفي مجال تعزيز الديمقراطية التشاركية أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى تعزيز قيم مكافحة الفساد بإشراك المجتمع المدني و إرفاقها بجملة من التدابير مثل:
- تعزيز الشفافية في عملية اتخاذ القرار وتشجيع المساهمة فيها؛
- ضمان الحصول على المعلومة بيسر؛
- احترام وتعزيز حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد
- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العمومية والإدارة العمومية:** صادقت الجزائر على هذا الميثاق بموجب مرسوم رئاسي (المرسوم الرئاسي 12-415، الجريدة الرسمية العدد 68، 16 ديسمبر 2012) كرس هذا النص جملة من الإجراءات لتعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية ، ومن خلال دراسة هذا النص نستخلص أن جل أحكامه تدور في فلك مبدأ الشفافية، وقد أشارت المادة الثالثة منه المتعلقة بالمبادئ في بندها الثامن إلى وجوب التأسيس لثقافة المساءلة والنزاهة والشفافية في الخدمة العمومية والإدارة العمومية.
- وقد أشارت المادتين 5 و6 من الميثاق إلى جوهر مبدأ الشفافية من خلال حق الوصول للخدمة العمومية وكذا الوصول إلى الخدمة العمومية وعددها فيما يلي:
- إدراج مبدأ الوصول المتساوي وغير التمييزي إلى الخدمات العمومية من خلال قوانينها ونظمها الوطنية؛
- تنظيم الإدارة العمومية بطريقة تضمن سهولة الوصول إلى خدمات عامة ومناسبة؛
- تنظيم الإدارة العمومية بطريقة تضمن جعل الخدمات في متناول المرتفقين؛
- يتعين على الإدارة العمومية الاتسام بالتشاركية و ضمان الشريك الفعلي للمتدخلين المعنيين بما في ذلك المجتمع المدني في تخطيط واستشراف الخدمات العمومية
- تقوم الإدارة العمومية بإبلاغ المرتفقين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها وكذلك آليات الطعن القانونية المتاحة لهم؛
- تقوم الإدارة العمومية بوضع إجراءات اتصال فعلية بقصد ضمان إعلام العموم حول الخدمات العمومية، وتحسين وصول المرتفقين إلى المعلومات وتلقي آرائهم ومقترحاتهم وشكاويهم؛
- تضمن الإدارة العمومية أن تكون الإجراءات والوثائق الإدارية مصممة بطريقة سهلة ولغة مفهومة.
- ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا:** أشارت المادة الأولى المعنونة بالهدف إلى أن ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا يحدد المبادئ والقواعد العامة المنظمة للوظائف العمومية الإفريقية فيما يتعلق بالشفافية والمهنية والأخلاقيات. وتجسد مبدأ الشفافية في هذا الميثاق في الجزء الثالث المتعلق بالقواعد المنظمة لعلاقات الإدارة بالمرتفقين وذلك باحترام معايير قرب الخدمات وسهولة الحصول عليها، المشاركة والاستشارة والوساطة، الشفافية والإعلام، السرعة و آجال الرد، فقد تضمنت المادة 9 على وجوب وضع الآليات التالية:

المشاركة: إشراك المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في المساهمة في إدارة الشؤون العمومية سواء في الأجهزة والهيكل الإدارية أو الأجهزة الاستشارية.

الاستشارة: تفعيل نظام الاستشارة مما يؤدي إلى تعزيز مبدأ الشفافية الواسطة: يتعين على الإدارة العمومية وضع نظام للوساطة بواسطة مؤسسة تتوفر على سلطة خلقية و اجتماعية كافية وتسمح للمرتفقين وكذا الموظفين العموميين بطرق أخرى للطعن عبر الطعون الإدارية والقضائية، وتختص هذه المؤسسة بالعمل على حماية حقوق هؤلاء في إطار الصالح العام. ولتعزيز مبدأ الشفافية أشار الميثاق في المادة المعنونة بالشفافية والإعلام، الذي ألزم الإدارة باتخاذ القرارات الإدارية بصفة دائمة وفق طرق شفافة ومبسطة ومفهومة ومشفوعة بحق المساءلة مع مراعاة الضوابط والأسس الآتية:

- توفر المعلومات المتعلقة بالأعمال والإجراءات التابعة لاختصاصها، وكذا المعلومات الضرورية المتعلقة بالأعمال والإجراءات التابعة لاختصاصها، وكذا المعلومات التي تمكن من تقييم نظام تدبيرها وذلك لتمكين المعنيين بالأمر من الإطلاع عليها بالكيفية المرغوب فيها؛
- تعليل القرارات الإدارية
- تدعيم مصالح الاستقبال و إعلام المرتفقين لمساعدتهم على الحصول على الخدمات و إلى الإنصات إلى آرائهم واقتراحاتهم ومطالبهم.
- التنصيص في القانون والتنظيم على آجال تنفيذ خدماتها، وعلى الإدارة أن تحترم آجال تنفيذ هذه الخدمات تحت طائلة المسؤولية؛
- سكوت الإدارة بعد فوات الآجال الممنوحة لها يعتبر قبولا ضمنا إلا في حالة الاستثناء الصريح المنصوص عليه في القانون أو التنظيم.

1-2 الأساس القانوني لمبدأ الشفافية في ظل القوانين الداخلية

تطرقنا في الفرع السابق أن مبدأ الشفافية حظي بمعالجة واسعة على مستوى نصوص القانون الدولي بما فيها المواثيق الإقليمية، الذي كان لها الأثر الكبير على مستوى القوانين الداخلية بما فيها القانون الجزائري والتي سنبرزها في تطبيقات مبدأ الشفافية في المنظومة القانونية المقارنة بالتركيز على النظامين القانونيين الفرنسي والأمريكي

تطبيقات مبدأ الشفافية في القانون الفرنسي: رغم أن المشرع الفرنسي تطرق إلى تعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية بموجب القانون 753/78 المتعلق بالتدابير المختلفة لتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور ومختلف الأحكام الإدارية والاجتماعية والمالية المعدل والمتمم، إلا أن هذا النص في بداية الأمر عرف تحفظا شديدا من قبل القاضي الفرنسي، فقد كان مجلس الدولة حذرا في تطبيق الأحكام التشريعية التي عرضت عليه في النزاعات، حيث أن مجلس الدولة اعتمد في قراراته على فلسفة القانون الإداري، في حين أن نظرة المشرع كانت نظرة شاملة تهدف إلى تعزيز مبدأ الشفافية دون التقيد بالأحكام الاستثنائية، مما جعل مفهوم الوثيقة الإدارية التي جاء بها النص يعرف تعارضا بين نظرة القاضي الإداري ولجنة الاطلاع على الوثائق المستحدثة بموجب هذا القانون، رغم أن مجلس الدولة وسع من مفهوم الوثيقة الإدارية المطلوب الإطلاع عليها، بإضافة إلى المعيار العضوي اعتمد معيار موضوعي يتعلق بطبيعة وموضوع الوثيقة حيث استلزم لكي تكون الوثيقة إدارية يجب أن تكون مرتبطة بنشاط أو بعلاقة خاضعة للقانون العام أو أن يعود في منازعاتها الاختصاص للقاضي الإداري (jean laveissère,1987,p279)، مما جعل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تخرج من دائرة الوثائق الإدارية الواجب الإطلاع عليها، وهو ما يفسر هذا الاتجاه حسب لجنة الإطلاع على الوثائق استنادا على بعض الإحصائيات المتعلقة بالأحكام الصادرة عن مجلس الدولة في هذا الشأن من جانبي 1979 إلى غاية ديسمبر 1979 كان في صالح المتعاملين مع الإدارة حكمان فقط، أما الفترة ما بين 1985 إلى غاية 1987 فقد تحصل أربع مرتفقين فقط على أحكام تتعلق بالإطلاع على الوثائق المطلوبة (الطوخي، ص536)، أما القانون 321/2000 المتعلق بعلاقة المواطن بالإدارة العمومية جعل من حق الإطلاع على الوثيقة كأصل عام مع استثناء الوثائق غير القابلة للإطلاع، وقد حدد الوثائق القابلة للإطلاع وعددها فيما يلي:

- الملفات والتقارير والدراسات والمحاضر؛
- الإحصائيات؛
- الإرشادات والتوجيهات؛
- الدوريات والمذكرات؛
- الردود الوزارية التي تتضمن تفسيراً للقانون؛
- القرارات الصادرة من الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة المنوط بها إدارة خدمة عامة. إن التمعن في النصوص القانونية الفرنسية فإن الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية قد أفضت إلى التراجع عن السرية بجعل جلسات المجالس المحلية علنية كأصل عام، مع وضع محاضر الجلسات تحت تصرف الإعلام و أو إعلان المواطن بها بمختلف طرق الإشهار، كما يمكن للمواطن الإطلاع كأصل عام على مختلف الوثائق بما فيها المداولات والقرارات الإدارية (المنوفي، 1993، ص70).

تطبيقات مبدأ الشفافية في القانون الأمريكي: تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية الدولة الرائدة في مجال إرساء مبدأ الشفافية في الحياة العمومية، فقد نظم قانون 1996 المتعلق بحرية المعلومات الإلكترونية مسألة إجراءات إتاحة المعلومة العامة للجمهور نذكر منها لوائح العمل والأوامر والقرارات والسجلات والإجراءات التي تشمل إدارة الشؤون العمومية سواء على مستوى الدولة أو الولاية ويجب عليها أن تنشره في السجل الفيدرالي كمرشد للجمهور مع إبراز المسائل التالية:

- وصف التنظيم الهيكلي للهيئات وتحديد الطرق التي تمكن الأفراد من الحصول على المعلومة؛
- وصف وتبسيط اللوائح الإجرائية
- كل هيئة ملزمة بأن تتيح للجمهور الإطلاع والنسخ؛
- الآراء
- البيانات التي تصدرها الوكالات ولا تنشر في السجل الفيدرالي؛
- الكتيبات الإرشادية للهيئة والتي تؤثر على المواطنين.

ثانيا- تطبيقات مبدأ الشفافية في التشريع الجزائري

إذا لم يكن دستور 1963 مفعم بالإيديولوجية وغير حيادي فإن أحكامه لم تتضمن تنصيحا صريحا حول إدارة الشؤون العمومية بصفة عامة، لذا لم نجد أي إشارة لمبدأ الشفافية في هذا النص، ولم يختلف الأمر كثيرا في دستور 1976، وبالرغم من بعض الإشارات غير الصريحة والتي لها صلة بمبدأ الشفافية نذكر منها ما نصت عليه المادة 37: ليست وظائف الدولة امتياز بل هي تكليف، وعلى أعوان الدولة أن يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب والمنفعة العامة ليس غير، ولا يمكن بحال من الأحوال أن تصبح ممارسة الوظائف العمومية مصدر للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، كما يمكننا ذكر نص المادة 72 التي تجرم التعسف في استعمال السلطة.

إن التوجه الذي عرفته الجزائر بداية من دستور 1989 الذي تولى عن الاتجاه الإيديولوجي واعتناق المبدأ الليبرالي الذي تحولت من خلاله أحكام الدستور من دستور برنامج إلى دستور قانون وتوسع من خلاله مجال الحقوق والحريات العامة، فقد أشارت ديباجة هذا الدستور إلى ضرورة إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، كما أشارت المادة 9 منه إلى أن لا يجوز للمؤسسات إن تقوم على الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية وكذا إقامة علاقات الاستغلال والتبعية، نفس المعالجة تقريبا عرفها التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد احتفظ بنفس الأحكام مع إضافة بعض الأحكام الجديدة ذات الصلة بالمبدأ نذكر منها ما نصت عليه المادة 23 المتعلقة بعدم تحيز الإدارة، مع الإشارة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء بإجراء جديد من شأنه أن يعزز مبدأ الشفافية وفقا لنص المادة 23 منه التي أوجبت على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة أو ينتخب في مجلس محلي أو وطني أو هيئة وطنية أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها. وعليه يمكن في هذه الدراسة الإشارة إلى بعض الجوانب المتعلقة بمبدأ الشفافية في النصوص القانونية والتنظيمية في الجزائر من خلال الجوانب ذات الأهمية الكبيرة في المجالات التالية:

1-2 تطبيقات مبدأ الشفافية في مجال التوظيف:

يقوم التوظيف في الوظيفة العمومية على أساس مبدأ الشفافية وقد اعتمدت النصوص القانونية على هذا المبدأ سواء على مستوى التشريع أو التنظيم

أ- على مستوى التشريع:

من خلال استقراء النصوص التشريعية المتعلقة بالوظيفة العمومية نجد أن المشرع الجزائري جاء بأحكام عامة تتعلق بالتوظيف في الوظيفة العمومية فكل النصوص المنظمة للوظيفة العمومية سارت على نفس المنحى تاركة المسائل التفصيلية للتنظيم سواء تعلق الأمر بالأمر 66-133 أو الأمر 06-03 وحتى القانون الأساسي العام الذي جاء بمحاولة لتوحيد أنظمة الشغل

ب- على مستوى التنظيم:

إثر صدور أول نص تشريعي يتعلق بالوظيفة العمومية تبعه مباشرة مجموعة من النصوص التنظيمية من بينها المرسوم 66-145-(المرسوم 66-145، الجريدة الرسمية العدد 46، 08 جوان 1966) المتعلقة بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، فقد تجسد في هذا النص أهم مرتكزات مبدأ الشفافية والمتمثلة في النشر، بحيث أوجبت على الإدارة المنظمة لمسابقات التوظيف النشر في الجريدة الرسمية كل من:

- قرار فتح المسابقة الذي يجب أن يتضمن بعض المعلومات الجوهرية مثل تحديد الوظيفة والشروط المفروضة فيها، والعدد الإجمالي للمناصب المعروضة، مشتملات ملف التوظيف، تاريخ وابتداء و انتهاء التسجيل، والعنوان الذي توجه إليه الاختبار، نوع الاختبار، والتشكيل النظامي للجان وتحديد آجال النشر.
- نشر قائمة المترشحين المقبولين للمشاركة في المسابقة أو الامتحان حسب النص القانوني المحدد لكل هيئة.
- نشر التشكيل النظامي للجان الترسيم.

عرف هذا النص عدة تعديلات كان أولها بموجب المرسوم 81-114(المرسوم 81-114، الجريدة الرسمية العدد 23، 09 جوان 1981) الذي جاء لتعزيز بعض الضمانات المتعلقة بمبدأ الشفافية، إذ أخضع بعض القرارات الإدارية الفردية إلى الرقابة من خلال إخضاعها للتأشير القبلية، لكن هذا الإجراء نجم عنه تعقيد على مستوى إجراءات التوظيف هذا الأمر أدى بالمنظم إلى التغيير من طبيعة الرقابة وحولها إلى رقابة بعدية(

باستثناء قرارات تسيير المستخدمين التابعين للبلديات الذين يخضعون لرقابة التأشيرة القبلية، رغم أن المنظم جعل هذا الاستثناء وقتيا إلا أن هذا الإجراء معمول به لحد الساعة.

أما فيما يتعلق بالولوج للوظيفة العمومية فقد حمل المرسوم التنفيذي 293-95 (المرسوم التنفيذي 293-95، الجريدة الرسمية العدد 26، 09 ماي 1995) جملة من المبادئ التي يمكن لها أن تعزز من مبدأ الشفافية سواء بالنسبة للتوظيف الجديد أو لترقية الموظف العمومي ونوجزها فيما يلي:

- يجب أن يتضمن قرار فتح المسابقة أو الامتحان المهني جملة من المعلومات وهي:
- الشروط القانونية الأساسية للمشاركة في المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية؛
- الزيادات في النقط التي يمكن أن يستفيد منها بعض المترشحين طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛
- تاريخ التسجيل وتاريخ انتهائه عند الاقتضاء وعدد دوراته؛
- مكان إيداع ملفات الترشيح وعنوانه؛
- مكان إجراء الامتحان وعنوانه؛
- شروط الطعن الذي يقوم به المترشحين الذين يحرمون من المشاركة في المسابقات والاختبارات المهنية وطرق الطعن؛

- إخضاع القرارات المتعلقة بالمسابقات والامتحانات لنوع من الرقابة يتمثل في إبداء الرأي من قبل السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية في آجال قصيرة (10 أيام)؛

- وجوبه الإعلان (تحت طائلة إلغاء المسابقة) في الصحافة المكتوبة أو تعليق الإعلان حسب الحالة؛

- التشكيل الجماعي للجنة الطعن؛ التي يرأسها ممثل مصالح الوظيفة العمومية

- التشكيل الجماعي لقائمة النجاح النهائي.

تبدو هذه الضمانات جد مرضية إلا أنها عرفت بعض التراخى بصور المرسوم التنفيذي 12-194 (المرسوم التنفيذي 12-194، الجريدة الرسمية العدد 26، 03 ماي 2012) خاصة وأنه وسع من صلاحيات سلطة التعيين في الحالات التالية:

- إلغاء لجنة الطعن التي كانت ترأسها جهة محايدة (مصالح الوظيفة العمومية)، و إعطاء صلاحية البت في الطعن في عدم قبول ملفات الترشيح لسلطة التعيين وبالتالي تصبح الإدارة بمثابة الخصم والحكم؛
- إسقاط عضوية المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية من لجنة القبول النهائي في المسابقات على أساس الشهادة.

2-2 في مجال العقود الإدارية:

فالشفافية في العقود الإدارية كما يعرفها سكوتر بأنها النظام الذي يمكن مقدمي العطاءات أو الموردين أو حتى غيرهم من ذوي المصلحة من التأكد بأن عملية اختيار التعاقد مع الجهة الحكومية قد جرت من خلال وسائل واضحة ومجردة (عبد الرحيم السيد، 2009، ص 57)، وهو ماجعله ركيزة أساسية في تنظيم الصفقات العمومية الجزائري، وهذا ما جسده المادة 05 من تنظيم الصفقات العمومية (المرسوم الرئاسي 15-247، الجريدة الرسمية العدد 20، 05 سبتمبر 2015) التي أكدت جوهرية هذا المبدأ بنصها:

" 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".

هذا التجسيد أكدته المادة 11 من المرسوم الرئاسي، إذ ألزمت الهيئات الممولة عن طريق أموال عمومية ، أن تكيف في إطار تنظيم داخلي لإجراءات الصفقات العمومية يقوم على أساس حرية الاستفادة من الطلب العمومي والمساواة في التعامل وشفافية الإجراءات.

إن التمعن في الإجراءات المتعلقة بالصفقات العمومية نجد أنها تهدف إلى تعزيز مبدأ الشفافية و نبرز منها ما يلي:

- الإعلان: ألزم المنظم الإدارة العمومية في مجال طلبات العروض القيام بإجراء الإعلان طبقا للمواد 61،62،65 ، فقد ألزمت المادة 62 من المرسوم الرئاسي على وجوبية التقيد بجملة من البيانات الإلزامية التي تعزز من شفافية الإجراءات وهي:
- تسمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي؛
 - شروط التأهيل أو الانتقاء الأولي؛
 - موضوع العملية؛
 - قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة مع إحالة القائمة المفصلة إلى أحكام دفتر الشروط؛
 - مدة تحضير العروض ومكان إيداع العروض؛
 - مدة صلاحية العروض؛
 - تقديم العروض في ظرف مغلق بإحكام، تكتب عليه عبارة" لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح وتقييم العروض"؛
 - إضافة إلى البيانات الإلزامية المدرجة في الإعلان، فإن التنظيم عزز هذا الأمر بضرورة الإشهار بطرق متعددة حسب كل حالة، فقد جاء نص المادة61 بصيغة الإلزام فيما يتعلق بالإشهار الصحفي لمختلف أشكال طلبات العروض والمتمثلة في:
 - طلبا العروض المفتوح؛
 - طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا؛
 - طلب العروض المحدود؛
 - المسابقة
 - التراضي بعد الاستشارة عند الاقتضاء.
- كما أوجب المنظم إشهار الإعلان بنشره إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي(BOMP)، وكذا النشر في جريدتين يوميتين وطنيتين على المستوى الوطني، كما أجازت للجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتها في مجال صفقات الأشغال أو اللوازم والدراسات أو الخدمات ، إذ كان مبلغ التقدير الإداري يقل عن 100.000.000 دج بالنسبة لصفقات الأشغال أو اللوازم والدراسات،و 50.000.000 أو يقل عنها بالنسبة للخدمات فإنها تكون محل إشهار محلي حسب الكيفيات التالية:
- نشر إعلان طلب العروض في يوميتين محليتين أو جهويتين؛
 - إصاق إعلان طلب العروض بالمقرات المعنية(الولاية ،كافة بلديات الولاية، غرف التجارة والصناعة، الصناعة التقليدية والحرف والفلاحة للولاية).
- لاشك أن أحكام هذه النصوص من حيث المبدأ تبدوا أحكام مساهمة لإضفاء مبدأ الشفافية على إجراءات الصفقات العمومية إلا أنها في الواقع تصطدم بجملة من الإكراهات، نذكر منها مسألة الاحتكار العمومي لعملية الإشهار من قبل الوكالة الوطنية للنشر والإشهار(ANEP)، وهذا ما يتيح المجال للممارسات غير الأخلاقية والتحايل في هذا المجال، إذ أن لهذه الوكالة السلطة التقديرية لاختيار الصحيفة، مما يجعلها في كثير من الأحيان تشهر لإعلانات طلبات العروض في جرائد ذات مقروئية محدودة وبعيدة عن الإدارة المعلنة للصفقة، هذه النوع من الممارسات الناجم عن مسألة الاحتكار العمومي للإشهار يهدم جوهر المبدأ الذي كرسته المادة5 من المرسوم الرئاسي15-247 ويفتح مجالا للسرية التي تكون مجالا خصبا للمحاباة، الملاحظة الثانية التي لا تخدم مبدأ الشفافية من حيث الممارسة أن الإشهار في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، غالبا ما تتم بعد استكمال

إجراءات الصفقة العمومية ، و يبدوا أن المنظم بهذا الإجراء يهدف إلى تركيز الإعلام الإحصائي في مجال الصفقات العمومية أكثر مما يهدف إلى الإشهار كوسيلة داعمة لمبدأ الشفافية.

إن ما يتجسد في الإجراءات المتعلقة بالصفقات التي تعزز مبدأ الشفافية علانية فتح الأطراف بدعوة المتعهدين لحضور عملية الفتح، إضافة إلى إجراءات الإعلان والعلنية، نجد العديد من الأحكام المتعلقة بالصفقات العمومية ذات صلة وطيدة بإرساء مبدأ الشفافية نذكر منها:

- إمكانية الطعن في مختلف مراحل إجراءات الصفقة سواء في مرحلة الإبرام أو التنفيذ؛
- الرقابة المتعددة من خلال اللجان الداخلية والخارجية؛
- إنشاء تنظيم مؤسساتي ذو دور وقائي لتعزيز الأخلاقيات والأدبيات المهنية للأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة و إبرام الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ويتمثل في سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، وهذا ما جاء به 88 من النص التنظيمي للصفقات العمومية؛
- الاتصال بالمعلومات بالطريقة الإلكترونية وكذا تبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية من خلال الدعوة إلى التعاقد بالطريقة الإلكترونية.

2-3 في مجال علاقة الإدارة بالمواطن:

على خلاف المشرع الفرنسي الذي نظم مسألة علاقة الإدارة بالمواطن عن طريق التشريع، فإن هذه العلاقة نظمت بموجب نص تنظيمي إعمالاً لمبدأ العقلنة البرلمانية أو مجال اللائحة المحفوظ للحكومة الذي كرسه الدستور الفرنسي لسنة 1958، وتجسد في الدساتير الجزائرية بداية من دستور 1976، صدر هذا النص بموجب المرسوم 131-88 (المرسوم 131-88، الجريدة الرسمية العدد 27، 4 جوان 1988) فقد جاء هذا النص بالكثير من الأحكام التي توضح علاقة الإدارة بالمواطن من خلال تكريس العديد من الإجراءات التي تقيد وتلزم الإدارة، وتقتصر دراستنا في هذا النص على الإجراءات الداعمة لمبدأ الشفافية ونلخصها فيما يلي:

- تقييد أعمال الإدارة بالنصوص القانونية والتنظيمية وعلى الإدارة العمومية أن تقتيد عند إصدارها للتنظيمات والمنشورات والمذكرات والآراء بالنصوص القانونية والتنظيمية وفقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية؛
- مسألة في غاية من الأهمية جاء بها هذا النص التنظيمي تتمثل في إعلام المواطن على التدابير والتنظيمات التي تسطرها عن طريق الوسائل المتاحة للإعلام (الإعلان والنشر)؛

- إمكانية إطلاع المواطن على الوثائق والمعلومات الإدارية، تكون عن طريق الاستشارة المجانية أو تسلم نسخ منها على نفقة الطالب، بشرط ألا يتسبب النسخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها، ولا يمنع المواطن من الإطلاع على هذه الوثائق إلا بموجب قرار معلل تبين فيه أسباب الرفض، علماً بأنه ليست كل الوثائق الإدارية متاحة للجمهور للإطلاع عليها، إذ لا يمكن للإدارة أن تنشر أو تسلم أية وثيقة إذ كانت ذات صلة بحياة الفرد أو ترتبط بوضعيته الشخصية.

إن المرسوم 131-88 و إن شكل نقطة انطلاق وتحول حقيقيين نحو إرساء علاقة قانونية واضحة بين الإدارة والمواطن، إلا أن الوضع أضحى يتطلب إعادة وضع إطار قانوني على وجه السرعة ذو طبيعة قانونية تتم عن إرادة المواطن بواسطة ممثليه (البرلمان)، فمن غير المعقول تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن والتي تعتبر عصب الدولة بمجرد مرسوم (غزلان، 2010، ص355)

كذلك يمكن الإشارة إلى نص تنظيمي ذو صلة بالحق في الوصول للمعلومة المتمثل في المرسوم التنفيذي 16-190 (المرسوم التنفيذي 16-190، الجريدة الرسمية العدد 14، 30 جوان 2016)، الذي يحدد كليات الإطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، والذي جاء تطبيقاً لأحكام القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والذي من خلاله يقع على عاتق المجلس الشعبي البلدي تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية، وحسب هذا النص وكأصل عام يمكن للمواطن الإطلاع على المداولات والقرارات البلدية ويستثنى من ذلك الحالات التالية:

- الحالات التأديبية؛
- المسائل المرتبطة بالمحافظة على النظام العام؛

- القرارات البلدية ذات الطابع الفردي؛
 - سير الإجراءات القضائية؛
 - إن التمتع في الإجراءات المتعلقة بالحصول على الوثائق البلدية، نظمها المنظم في غاية من اليسر والبساطة نذكر منها:
 - عدم تبرير أسباب طلب الوثيقة ؛
 - السرعة في آجال الإطلاع على الوثيقة بحيث لا تتعدى وفي مدتها القصوى 5 أيام؛
 - مجانية الإطلاع على الوثيقة مع إمكانية نسخ الوثيقة على عاتق طالبها؛
 - يجب أن يجسد رفض الإطلاع على الوثيقة بموجب قرار معلل يبلغ للمعني.
- رغم وجود هذه النصوص القانونية التي تتضمن العديد من الأحكام الدالة على شفافية الإجراءات الإدارية، إلا أنه ومن خلال الممارسة العملية فإن الإدارة وفي كثير من الحالات لا تنقيد بهذه الأحكام، تارة لجهل بعض الموظفين بأحكام هذه النصوص القانونية وهذا يرجع لضعف منظومة التكوين داخل الإدارة العمومية، رغم أن العديد من النصوص القانونية والتنظيمية تجعل من التكوين خاصة تكوين تحسين المستوى من متطلبات الوظيفة وربطه في أحيانا أخرى بالترقية، وفي حالات أخرى تتذرع الإدارة بواجب التحفظ والسر المهني، وعدم التمييز بين ما هو سر مهني وما هو حق للأفراد في إطار حرية الوصول للمعلومة التي تعتبر دعامة للحكامة والرشادة..

خاتمة:

- مما سبق تستخلص أن جميع التشريعات تأخذ بمبدأ الشفافية وإن اختلفت في مستويات التطبيق حسب كل نظام قانوني، فإن المواثيق الدولية ذات الصلة تلزم الدول بإرساء هذا المبدأ في تشريعاتها وأنظمتها الداخلية المتعلقة بتسيير الشؤون العمومية، وعليه فإن المشرع الجزائري أخذ على عاتقه العديد من الالتزامات المتعلقة بالشفافية في مجال النشاط الإداري، كما أن المشرع الجزائري يبدو إلى حد بعيد متأثر بالنموذج الفرنسي وبخصوصية جزائرية، إلا أنه ومن خلال الترسانة القانونية ذات الأوجه المختلفة والمتعلقة بنشاط الإدارة يبدو جليا واضحا أن تكريس هذه النصوص على مستوى التطبيق والممارسة لا يزال صعب المنال وعليه فإننا نقترح من خلال هذه الدراسة بعض التصويبات لمعالجة بعض الاختلالات ونذكرها فيما يلي:
- ضرورة الترقية المعيارية للنصوص القانونية المتعلقة بإدارة الشأن العمومي خاصة في علاقة الإدارة بالمواطن حتى يتسنى للسلطة التشريعية ممارسة مختلف أوجه الرقابة المكرسة دستوريا؛
 - ضرورة تعديل النصوص التي تبالغ في توسيع مجال السلطة التقديرية للإدارة خاصة في مجال الوظيفة العمومية؛
 - تجسيد إجراء الإعلان والعلنية في مجال العقود الإدارية في كل من مرحلتي الإبرام والتنفيذ، وإلغاء الاحتكار العمومي للإشهار مع ضرورة تفعيل الإعلام الإلكتروني؛
 - احترام مبدأ تدرج القاعدة القانونية في مجال الوظيفة العمومية و تفعيل منظومة التكوين في مجال الوظيفة العمومية خاصة في الجانب المتعلق بتحسين المستوى حتى يتسنى للموظف فهم كنه الترسانة القانونية في مختلف الجوانب المتعلقة بالنشاط الإداري.

قائمة المراجع

أولاً-الكتب

-الطوخي، سامي. (2014). النظام القانوني لحكومة تحت الشمس- الشفافية في إدارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والإصلاح الإداري-، القاهرة: دار النهضة العربية.

-Jacques CHEVALLIER,1988,Le mythe de la transparence administratives, paris puf.

-jean laveissère,1987,droit de l'information a l'épreuve du contentieux a propos de l'accès aux documents administratives.

ثانياً - الرسائل والمذكرات

أحمد محمد المنوفي،(1993)، واجب عدم افشاء الأسرار الوظيفية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة
غزلان سليمة،(2010)، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر

ثالثاً-المقالات

بحث في مجلة محكمة

عبد الرحيم السيد،حسن (2009)، الشفافية في إجراءات وقواعد التعاقد الحكومي في دولة قطر، العدد39. ص57

رابعاً-النصوص القانونية

أ-الإتفاقيات والمواثيق الدولية

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية

ب- الدساتير:

-الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد64،(1963).

-الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد94،(1976).

- الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد09،(1989).

- التعديل الدستوري الجزائري- الجريدة الرسمية العدد76،(1996)

ج- النصوص التشريعية:

- الأمر 133-66، المؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، 1966.

- الأمر 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، 2006.

د- النصوص التنظيمية

-المرسوم رقم 145-66، المؤرخ في 02 جوان 1966، يتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، الجريدة الرسمية العدد46،1966.

-المرسوم 81-114، المؤرخ في 06 جوان 1981، يعدل المرسوم 145-66، الجريدة الرسمية العدد1981،23.

- المرسوم التنفيذي95-126، يعدل ويتم المرسوم 145-66، الجريدة الرسمية العدد1995،26.

-المرسوم 88-131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، العدد27، 1988.

-المرسوم التنفيذي12-194، المؤرخ في 25 أفريل 2012، يحدد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارة العمومية و إجراءاتها. الجريدة الرسمية العدد26، 2012

- المرسوم الرئاسي 12-415 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، الجريدة الرسمية العدد 68، 2012
- المرسوم الرئاسي 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، 2015.
- المرسوم التنفيذي 16-190، المؤرخ في 30 جوان 2016، يحدد كفاءات الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية العدد 14، 2016.