

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد لمين دباغين
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



تخصص: قانون الجماعات المحلية

مخبر: تطبيق التكنولوجيات الحديثة على القانون

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث بعنوان:

تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية

تحت إشراف الدكتورة:

عوابد شهرزاد

إعداد الطالبة:

بوخنفوف سمية

لجنة المناقشة

رئيسا	أستاذ محاضر قسم أ، جامعة سطيف 2	د. بن ستيرة اليمين
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر قسم أ، جامعة سطيف 2	د. عوابد شهرزاد
ممتحنا	أستاذ محاضر قسم أ، جامعة المسيلة	د. بوكثير عبد الرحمان
ممتحنا	أستاذة محاضر قسم أ، المركز الجامعي ميله	د. بوعزة نضيرة
ممتحنا	أستاذ محاضر قسم أ، جامعة سطيف 2	د. جبالة عمار
ممتحنا	أستاذة محاضر قسم أ، جامعة سطيف 2	د. بيزات صونية

السنة الجامعية 2023/2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«وقل رب زدني علما»

سورة طه: الآية 114.

إهداء

مصادقا لقوله تعالى - في الآية 23 من سورة الإسراء: " **وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا...**".

وعرفانا بالجميل لأهل الجمال أهدي هذا العمل إلى:

- من سهرت وسمعت ندائي ليلة ميلادي، وحضنتني بصدرها الدافئ، إلى من ألهمتني روح العطاء وسمة التواضع، فسهرت على تربيته، أمي الحنون أطال الله في عمرها، وتولاها برعايته ولطفه.

- من كان سندي في الحياة، إلى الذي رباني فأحسن تربيتي، إلى من أحمل اسمه بافتخار وأحبيه تحية عسكرية، أبي الحبيب، أعز الله ورفع مكانته.

- زوجي الغالي، شكرا على ثقتك وعلى دعمك المادي والمعنوي وتعبك معي، جعله الله في ميزان حسناتك وحسنات والديك.

- فلذة كبدي محمد عبد المنعم، وإلى ولدي الذي ننتظر قدومه، أسأل الله أن يجعلهم ذرية طاهرة وطيبة.

- من جمعني معهم حضن واحد ورحم واحدة: إخوتي الأعزاء: عبد الرحيم، عبد المالك، فتيحة، خولة، أسماء، وآدم، أسأل الله أن يحفظكم ويرعاكم ويحقق مبتغاكم.

- من شاركني فرحتي في إنجاز هذا العمل.

- وكل من ينتظر نجاحي.

أهدي لكم ثمرة وفرحة نجاحي.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ه: هجري.
- م: ميلادي.
- ج. ر. ج. ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- د. س. ن: دون سنة النشر.
- ط: الطبعة
- د. ط: دون طبعة
- ص: الصفحة.
- ص. ص: من الصفحة رقم ... إلى الصفحة رقم ...
- م. ش. ب: المجلس الشعبي البلدي.

ثانياً: باللغة الأجنبية

- P : page.
- P. P : de la page...à la page.
- Op.Cit : Opus Ci Tatum (ouvrage ou article précité).
- Ibid : Ibidem (à l'endroit indiqué dans la précédant citation) .
- vol n° : Numéro de la volume.
- N° : Numéro.

قائمة الجداول والمخططات:

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
110	اعتمادات الصحافة في سير الانتخابات المحلية 27 نوفمبر 2021	01
268	عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد السكان	02
/	عنوان المخطط	رقم المخطط
35	التداخل بين مجالات أعمال الشفافية	01
50	صيغة منظمة الشفافية الدولية لتطوير آليات مكافحة الفساد وتمكين	02
51	العلاقة بين الشفافية والمفاهيم المشابهة	03
235	تطبيقات الإدارة الإلكترونية على البلدية في الجزائر	04

مقدمة:

تستمد الدولة قوتها من ركائز أساسية تدعم بعضها البعض، لتشكل هيكلًا متكاملًا يحقق لها الاستقرار، ويمكن لها التمتع القوي على المستوى الداخلي والخارجي، وقد تطور دور الدولة و تغيرت مهامها من دولة حارسة تهتم بالوظائف الأساسية ذات الطابع التقليدي كالأمن والدفاع الداخلي والخارجي، إلى دولة متدخلة تسعى لتحقيق أهداف أوسع في المجال الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، ومن ثم إلى دولة تتحمل مسؤولية تقديم جميع الخدمات التي يحتاجها المواطنون، وضمان مستوى معيشي مرتفع لهم، وقد أفضى هذا النمط من التسيير إلى تعقد أعمال الأجهزة الحكومية وتنوع نشاطاتها ومنظمتها، هذا ما دفعها إلى إعادة النظر في المنظومة القانونية السارية و انتهاج سياسة إصلاحية و تنمية تهدف إلى النهوض بأداء الأجهزة الإدارية المعتمدة وتحسين خدماتها.

وقد تزامن هذا التطور في أساليب تسيير الإدارة العمومية مع تطور الفساد الإداري كظاهرة عالمية واسعة الانتشار بدرجات وأنواع مختلفة حسب اختلاف البيئات والظروف، نظرا لما عانته بعض المجتمعات من تخلف إداري وقصور في الأداء وضعف في الكفاءة، بالإضافة إلى المركزية الشديدة وإضفاء طابع السرية على النشاطات الإدارية، حيث أدى كل ذلك إلى انعزالية الجهاز الإداري عن المواطنين، وفقدان الثقة به وخدماته.

وقد تعرضت الإدارة في مختلف بلدان العالم إلى إصلاحات رئيسية تتعلق بعمليات وهياكل القطاع العام، وذلك بحسب طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة، وحسب البناء الاجتماعي الذي يميزها، وأصبح الهدف الرئيسي هو تطبيق مسألة الديمقراطية في تسيير الشؤون العمومية، وتجسيد مبدأ حكم المواطنين لأنفسهم بأنفسهم، فتوسعت وظائف الدولة وتعددت وتنوعت بشكل أكبر باختلاف المناطق الجغرافية، خاصة في الدول التي تتبع أسلوب الإدارة اللامركزية في تنظيمها الإداري، وذلك من خلال الصلاحيات والاختصاصات التي يمنحها القانون لصالح المستويات المحلية أو بالأحرى تتنازل عنها السلطات المركزية، إذ تعد

الوحدات المحلية أسلوبا إداريا يتم بمقتضاه توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الهيئات المركزية وهيئات أخرى محلية تباشر سلطاتها تحت رقابة هيئات وصائية، كما أصبح العمل بنظام الإدارة المحلية أمرا محتوما، إلى جانب البحث عن مدى شرعية السلطة السياسية في الدولة ومدى مصداقيتها، التي أصبحت مرهونة بما تقدمه للمواطن من خدمات محلية بشكل سريع ودائم ومضطرد.

وقد التزمت الجزائر بالأخذ بنظام الإدارة المحلية التي تقوم فلسفتها وفكرتها على بعدين: سياسي وآخر إداري؛ حيث ينصرف الأول إلى قيامه على تجسيد فكرة الديمقراطية المحلية، من خلال السماح للمواطنين باختيار ممثليهم والوقوف على إدارة مشاريعهم ومصالحهم المحلية المختلفة عن المصالح الوطنية، في حين يرمي الثاني إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة وهذه الجماعات المحلية، لما لها من تخفيف للأعباء عن الإدارة المركزية وتحقيق الفاعلية الإدارية في حياة المواطن، وقد تجسد هذا النظام في الوحدات المحلية وهي البلدية والولاية، حيث تمثل البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية والخلية الأساسية لتشكيل الإطار المناسب في تقديم الخدمات العمومية المحلية للمواطن بشكل مباشر، والفضاء المناسب لإشراك الأفراد المحليين في أعمال التنمية المحلية في مختلف المستويات والمجالات.

وتمثل المجالس الشعبية البلدية محطات هامة يتم خلالها تحسس مدى متانة البناء الديمقراطي في الدولة، وحجم النضج المؤسسي الذي بلغه التسيير الإداري، من خلال جعل الجمهور المحلي أدرى بخصائص منطقته ومشكلاته، والأقدر على رصد وتحديد الأولويات عند حلها، وهذا من شأنه مساعدة السلطات الحكومية في إنجاح أساليب ومشاريع الإدارة داخل المجتمع المحلي، كما تعد المجالس الشعبية البلدية أداة ممارسة السلطة والجهاز الأصح لممارسة الديمقراطية الجوارية وسماع انشغالات الجمهور وتحسين أطر التسيير العمومي المحلي، فالتكريس السليم للديمقراطية يقتضي انخراط الفاعلين المحليين في ديناميكية التسيير

وصياغة السياسات المحلية، وتقييمها ومساءلة المسؤولين على اتخاذها من خلال المجالس الشعبية البلدية المنتخبة.

وبناء على ما سبق، أصبح تكريس مبادئ الحوكمة والديمقراطية كالنزاهة والشفافية والمساءلة على مستوى المجالس الشعبية البلدية موضع الاهتمام والتركيز في برامج الإصلاح الإداري، وأصبحت الشفافية إحدى أهم المصطلحات المستخدمة لمكافحة الفساد وتحقيق الحوكمة خصوصا على المستوى المحلي، معبرة على ضرورة إطلاع الجمهور على منهج السياسات العمومية المحلية وكيفية إدارتها من طرف المنتخبين المحليين، بغية الحد من السياسات غير المعلنة التي تتسم بالغموض وعدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح.

بيد أن التحديات والرهانات التي يطرحها نظام اللامركزية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بقيت متزايدة، بيد أن القوانين المؤطرة لها والواقع المعيش يؤشران لحجم الضغوطات والإكراهات التي تواجهها المجالس الشعبية البلدية في مجال تقديم الخدمة العمومية، وهذا ما أدى إلى تنامي المشاكل والضغوطات بمظاهرها المختلفة، ما أدى إلى ضعف أدائها الذي لا يرقى إلى مستوى التطلعات والآفاق المنتظرة منها، الأمر الذي استدعى إعادة النظر في تنظيم المجالس الشعبية البلدية لتحقيق نظام محلي أكثر ديمقراطية وأكثر شفافية ووضوح.

وفي إطار تكريس الممارسة الديمقراطية لإدارة الشؤون العمومية المحلية في الجزائر، لا بد من البحث عن سبل تعزيز الشفافية الإدارية في نظام عمل المجلس الشعبي البلدي.

أولا_ أهمية الدراسة:

تعد الشفافية الإدارية واحدة من بين المواضيع التي تثير اهتمام الباحث العلمي وتدفعه لتسليط الضوء على المواضيع التي تتطوي عليها، ومناقشة الإشكالات التي تثيرها وقد جاء هذا البحث ليكون وعاء علميا لأحد أهم المواضيع التي تطرحها، خاصة في ظل التطورات

الحاصلة في التسيير الإداري، ويحظى موضوع الشفافية الإدارية بأهمية على الصعيدين العلمي والعملية:

❖ الأهمية العلمية:

تعتبر هذه الدراسة مساهمة علمية وإضافة فكرية وتحليلية حول مقارنة نظرية تعالج إشكالية مساهمة البلدية بواسطة المجالس الشعبية البلدية ودورها الحيوي في تكريس إحدى مبادئ الديمقراطية التشاركية، كونها تمثل ركيزة قاعدية أساسية لبناء هرم الإدارة العمومية.

كما تظهر أهمية هذا الموضوع في متابعة مدى تبني وتجسيد الشفافية الإدارية في الجزائر على مستوى المجالس الشعبية البلدية من خلال قانون البلدية، والمشاريع الشاملة للإصلاح السياسي والإداري الداعمة لفكرة التسيير الديمقراطي لشؤون البلدية، مع إظهار دورها في الإدماج بين السياسات العمومية والمحلية.

تحليل مدى فعالية الضمانات القانونية الممنوحة للمجالس الشعبية البلدية في أعمال الشفافية الإدارية، والتي تختلف حسب درجة انفتاح أو انغلاق النظام السياسي الذي يعكس علاقة الإدارة بالمواطن.

❖ الأهمية العملية:

ترتبط الأهمية العملية للموضوع بأهمية البلدية بحد ذاتها وأهمية المجالس الشعبية البلدية ودورها الحيوي في تكريس الديمقراطية التشاركية، كونها تمثل ركيزة قاعدية أساسية لبناء هرم الإدارة العمومية، ودورها المتميز على المستوى المحلي من خلال إشباع حاجات المواطنين، ورفع مستوى معيشتهم وضمان مشاركتهم في تدبير شؤونهم في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. كذلك نجد أن تجسيد الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية يعمل على توفير الحماية لحقوق الأفراد وتوضيح واجبات السلطات المحلية.

ثانياً_ أسباب اختيار الموضوع:

هناك أسباب عديدة لاختيار هذا الموضوع منها أسباب موضوعية، وأسباب أخرى شخصية سيتم توضيحها فيما يلي:

❖ الأسباب الموضوعية:

من بين الأسباب الموضوعية الدافعة لاختيار البحث في الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية هي الحداثة والأهمية التي يحظى بها الموضوع من جهة، ومن جهة تميز الشفافية الإدارية عن بقية الأنواع الأخرى من الشفافية وهي الشفافية الاقتصادية من خلال المعاملات المالية والتجارية، وكذا الشفافية السياسية المطبقة على مستوى الأنظمة والأحزاب السياسية، وهذا ما دفع للبحث في مجال الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، وإبراز أوجه التقاطع بين الشفافية الإدارية مع كل من الشفافية السياسية والاقتصادية على مستوى المجالس الشعبية البلدية. لأن البلدية تمثل أكثر العناصر الإدارية تأثيراً في حياة الأفراد ومعيشتهم، وأن المجالس الشعبية البلدية تشكل نقطة التلاقي الأساسية في علاقة المواطنين بالسلطات المحلية، بالإضافة إلى انتشار ظاهرة الفساد على مستوى التسير المحلي والبحث عن سبل لمكافحتها.

- بالإضافة إلى إثراء المكتبة القانونية بمثل هذه المواضيع.

❖ الأسباب الشخصية:

- من بين الأسباب الشخصية هي الميل للمواضيع القانونية المحلية والرغبة في التعمق في موضوع الشفافية الإدارية، خصوصاً المواضيع المرتبطة بتقديم الخدمة العمومية، وذلك راجع بالأساس للتخصص الذي تم دراسته في طور الماستر " قانون الجماعات المحلية"، وإنجاز مذكرة تخرج بعنوان " تكريس الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في ضوء القانون رقم 10-11"، والرغبة الشديدة في مواصلة البحث في طور الدكتوراه في نفس المجال.

ثالثا_ أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- بيان أثر الشفافية الإدارية على تسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر.
- إبراز أهم تطبيقات الشفافية الإدارية في تسيير المجالس الشعبية البلدية، لا سيما في الاختصاصات التي منحها قانون البلدية رقم 11-10 للمجالس الشعبية البلدية.
- رصد أهم مواطن القصور والخلل في تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، خصوصا من خلال قانون البلدية رقم 11-10.
- وضع رؤية مستقبلية لتفعيل قيم ومعايير الشفافية الإدارية في الجزائر، واقتراح حلول وبدائل لترقية الأطر القانونية المنظمة لها، من خلال التطرق لبعض التجارب الأجنبية في مجال تكريس الشفافية الإدارية على المستوى المحلي.

رابعا_ إشكالية الدراسة:

تسعى هذه الدراسة للإجابة على الإشكالية التالية:

إلى أي مدى نجح المشرع الجزائري في تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية من خلال القانون الجزائري؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية تكون الإجابة عنها من خلال المحاور

الكبرى للموضوع:

- ما هو مفهوم الشفافية الإدارية وأي علاقة تربطها بالمفاهيم القريبة منها؟

- ما مدى فعالية ضمانات ومظاهر تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر؟

- فيم تتمثل عراقيل تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية؟

- ما هو مستقبل تكريس الشفافية الإدارية في الجزائر على مستوى المجالس الشعبية البلدية؟

خامسا_ منهج الدراسة:

نظرا لطبيعة الموضوع وكثرة عناصره كان من الضروري اعتماد مقارنة منهجية متعددة وذلك وفق ما يلي:

- الاستعانة بالمنهج الوصفي من خلال جمع المعلومات المتعلقة بالإطار النظري للشفافية الإدارية، وإبراز المفاهيم ذات الصلة بها.

- أما المنهج التحليلي فاعتمد في تحليل النصوص والمواد القانونية والتنظيمية المتعلقة بموضوع الدراسة.

- كما استعملت في بعض المواضع عملية المقارنة بين النصوص والمواد القانونية الحالية والسابقة المتعلقة بموضوع الدراسة.

سادسا_ مجال الدراسة:

حتى تكون حدود الدراسة واضحة في ذهن القارئ فإن دراسة " تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية " تم ضبطها وفق مجالين زمني ومكاني وفق ما يلي:

المجال الزمني:

ترتكز هذه الدراسة على تكريس الشفافية الإدارية على ضوء قانون البلدية، لذلك تم التركيز أكثر على الفترة الحالية من خلال دراسة القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية الحالي، مع الاستعانة في بعض المواضع بنصوص أخرى ذات الصلة بالموضوع كقانون

البلدية السابق، أو الإشارة إلى النصوص القانونية التي تنظم الاختصاصات الممنوحة للمجالس الشعبية البلدية كالقانون رقم 247/15 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي، أو المراسيم التنفيذية المنظمة لمخططات التعمير كالمرسوم التنفيذي رقم 177/91 والمرسوم التنفيذي رقم 178/91 المنظمين للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

المجال المكاني:

أما المجال المكاني للدراسة فيركز على تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مع الإشارة في بعض المواضع إلى كيفية تكريس الشفافية الإدارية في الأنظمة المقارنة الغربية والعربية، خصوصا في مجال الاعتراف الدستوري بالشفافية الإدارية كمبدأ، أو من ناحية القراءة المستقبلية لتكريس الشفافية الإدارية على المستوى المحلي في الجزائر، من خلال الاستفادة من الأنظمة المقارنة والاستعانة ببعض التجارب كتجربة لبنان، المغرب وفرنسا.

سابعاً_ خطة الدراسة:

بغية الإجابة على الإشكالية التي تتمحور حولها الدراسة، والاحاطة بمختلف جوانبها، تم تقسيم هذا البحث إلى بابين، حيث يتضمن كل باب فصلين وذلك كما يلي:

الباب الأول: تكريس الشفافية الإدارية بين الالتزام الدولي والضمانات الداخلية في الجزائر.

الفصل الأول: مفهوم الشفافية والتأسيس القانوني لها على المستوى الدولي.

الفصل الثاني: ضمانات تكريس الشفافية الإدارية في تسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر.

الباب الثاني: تكريس الشفافية الإدارية في تسيير المجالس الشعبية البلدية: المظاهر والآفاق المستقبلية.

الفصل الأول: مظاهر تكريس الشفافية الإدارية من خلال اختصاصات المجالس الشعبية البلدية.

الفصل الثاني: الشفافية الإدارية على مستوى المجلس الشعبي البلدي: الحدود والآفاق المستقبلية لها.

الباب الأول

تكريس الشفافية الإدارية: بين الالتزام
الدولي والضمانات الداخلية في الجزائر

الباب الأول

تكريس الشفافية الإدارية: بين الالتزام الدولي والضمانات الداخلية في الجزائر

مما لا شك فيه أن مسألة التحول الديمقراطي قد أخذت عدة مسارات (ديمقراطية مباشرة، تمثيلية، ومشاركاتية...) وذلك في إطار ما يسمى بالثورة الديمقراطية العالمية The Global Democratic Revolution حيث يقول مونتيسكيو Montesquieu "السلطة تحت السلطة"، أي خضوع الحكام بأعلى درجاتهم إلى مجمل القواعد القانونية، ومنح المواطنين وسائل اعتراض شرعية تجاه الأعمال غير الشرعية للحكام⁽¹⁾، فقد شهدت دول العالم عدة ظروف أوجبت عليها تبني هذا النهج.

إلا أن العديد من التجارب تشير إلى أن مبادرة الديمقراطية ليست طريقا سريعا في اتجاه واحد، وإنما هي طريق مزدوج وفي اتجاهين متعاكسين، إذ يمكن أن تشهد مسارات الديمقراطية تراجعاً نحو التسلط والدكتاتورية وهو ما اصطلح عليه بـ "الانتكاسة الديمقراطية"، وهو ما حدث لمعظم دول العالم الثالث وللبلدان العربية على وجه الخصوص، فلا يختلف اثنان حول المعاناة التي تشهدها هذه الدول في ظل التحول الديمقراطي المحتشم، من حرمان المواطن من حرية إبداء رأيه وحرية التعبير، وتدني الظروف الاجتماعية والاقتصادية، الأمر الذي أدى إلى نقص الأمل في الحياة الكريمة والتمتع بحقوق الرفاهية المتميزة بالانفتاح والتقدم، وأصبح المواطن يعيش حالة اليأس وفقدان الثقة في الأنظمة السياسية وخيبات الأمل المتكررة في المعارضة التي أثبتت أنها غير قادرة على تحقيق التغيير المنشود.

وعليه، فالأزمة التي تعيشها المجتمعات العربية في مجال الأخذ بالنموذج الديمقراطي تحتاج إلى عملية إصلاح شاملة في الأنظمة السياسية والإدارية تنطلق من الوعي بالذات

(1) محمد غربي، "الديمقراطية والحكم الراشد رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية في الدول العربية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد التجريبي، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، مارس 2013، ص.86.

ومحاكاة الآخر وفق ما تفرضه مقتضيات هذا النموذج، من تدعيم للحريات الأساسية وفتح المشاركة السياسية والإيمان بالفاعلية الإدارية.

وعلى هذا الأساس، برزت فكرة الحوكمة والحكم الراشد خلال العقود الأخيرة كأحد أبرز المطالب الأساسية لأي نظام سياسي، وسطرت من بين أولى اهتمامات صنّاع القرار في كثير من الدول، لأن تحقيقه بشكل صائب وسليم يساهم بشكل كبير في تحسين ظروف الحياة لدى الشعوب، ويعزز الديمقراطية، ودور العدالة والقانون.

ولأن الدولة المركزية لم تعد قادرة على الاضطلاع بكل الاختصاصات، فقد تحتم عليها اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية، ولما كانت الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلديات والولايات تجسد أهم ركائز اللامركزية الإدارية، فلا يخفى علينا اليوم أن الإدارة المحلية أصبحت أكثر من أي وقت مضى مجبرة على تحقيق الحوكمة المحلية قبل المركزية، وجعلها الفضاء الأقرب والمناسب لقيام المواطن بمساعدة المجتمع المدني بتحقيق نتائج الانفتاح الفعال، والتحرر من كافة القيود، وبالتالي الوصول إلى تجسيد تنمية سياسية وإدارية واجتماعية تستند إلى آمال وتطلعات المواطن واحتياجاته المحلية⁽¹⁾، خاصة بعد تزايد وعي المواطن وانتشار موجة الديمقراطية وانتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فأصبحت البلدية النقطة الأقرب إلى المواطن، والسبيل الوحيد لإدخال مؤشرات الحوكمة المحلية بشكل تدريجي في إطار جملة الإصلاحات التي كرسها قانون البلدية رقم 10-11، والذي حمل في طياته مجموعة من المستجدات والآليات لتجسيد الشفافية على مستوى البلدية، ومن ثم تحسين دور البلدية وتحقيق أهداف الحكم الراشد.

ولهذا الغرض سيتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: مفهوم الشفافية والتأسيس القانوني لها على المستوى الدولي.

(1) حسينة رحوي ، " واقع مؤشرات الحوكمة المحلية التي جاء بها قانون البلدية (10-11) وأثرها على التنمية المحلية من وجهة نظر تنظيمات المجتمع المدني في بلدية شتوان - ولاية تلمسان -"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 12، العدد: 01، 2022، ص.297.

الباب الأول استراتيجية تكريس الشفافية الإدارية: بين الالتزام الدولي والضمانات الداخلية في الجزائر

الفصل الثاني: ضمانات تكريس الشفافية على مستوى المجلس الشعبي البلدي في

الجزائر.

الفصل الأول:

مفهوم الشفافية والتأسيس القانوني لها
على المستوى الدولي

الفصل الأول

مفهوم الشفافية والتأسيس القانوني لها على المستوى الدولي

سعت معظم الأنظمة السياسية من خلال عملية الإصلاح الإداري الى إعادة بعث الثقة بين الإدارة والمواطن كأمر حتميا، وهذا ما استدعى ضرورة إيجاد نموذج خدماتي يتلاءم ومطالب الأفراد وحاجياتهم، وأكثر تبريرا لمشروعية نشاطات وتصرفات أجهزة الدولة المسيرة. وقد لاقى الشفافية اهتمام الفقهاء والباحثين على الصعيد الدولي والداخلي، إذ أدركت الدول مدى خطورة قضايا الفساد على أنظمتها السياسية، والإدارية والاقتصادية، فكان حتما على هذه الدول البحث عن آليات وقائية لمكافحة الفساد والحد من انتشاره، فكان الأولى إرساء أسس الشفافية على المستوى الدولي، وهذا ما كفلته المنظمات والاتفاقيات الدولية كوجه من أوجه الديمقراطية، معتبرة ذلك مظهرا للحضارة⁽¹⁾.

وانطلاقا مما سبق، ولمعرفة المكانة الديمقراطية التي يحظى بها مفهوم الشفافية، ومدى الالتزام بمعايير الشفافية على الصعيد الدولي، جرى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث تم تحرى التأصيل المفاهيمي للشفافية (المبحث الأول)، ثم الحديث عن الشفافية الإدارية بين التشريعات الدولية والداخلي في (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التأصيل المفاهيمي للشفافية

معلوم أن الشفافية من أهم مواضيع الساعة، وأن تحقيقها من شأنه حماية المجتمع من الفساد وتعزيز الثقة في مؤسسات الدولة وتحقيق التنمية، وفي خضم التطورات المفاهيمية الحاصلة خصوصا في ظل انتشار العديد من المصطلحات الحديثة، فإنه بات من الضروري تحديد المقصود بالشفافية قبل الخوض في تفاصيلها.

(1) أسامة طه حسين، " القيمة القانونية لمبدأ الشفافية- دراسة مقارنة-"، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، المجلد 1-2، العدد 13، 2022، ص.70.

وعلى هذا الأساس فإنه يقتضي استعراض المقصود بالشفافية في (المطلب الأول)، ثم نشأة الشفافية وعلاقتها بالمفاهيم المشابهة في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف الشفافية

يعد مفهوم الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة⁽¹⁾ التي ما يزال يكتنفها الغموض، ولم تتضح معالمها بعد رغم كثرة الحديث عنها، فالمتصفح للكتابات الكثيرة التي استعملت هذا اللفظ يجده على علاقة بمفاهيم عدة منها: المفاهيم الكلاسيكية؛ كالمصادقية، النزاهة، العدل، الوضوح، المكاشفة، أو عكس الضبابية والغموض أو الفساد، كما استعملته منظمة الشفافية العالمية. وارتبط بمفاهيم أخرى حديثة مثل الديمقراطية، الحوكمة، التمكين والمساءلة، وحقوق الإنسان الحديثة، التي ارتبطت بجميع العمليات الإدارية ووظائفها، فأصبح الحديث يدور حول شفافية التخطيط والتنظيم، شفافية التوجيه والتقييم، إضافة إلى تضمينه في العديد من المداخل الحديثة الإدارية كشفافية اتخاذ القرار، فأصبحت تتردد تسميات حديثة للإدارة منها الإدارة المفتوحة والإدارة المرئية والإدارة على المكشوف⁽²⁾.

وعلى ضوء ما سبق، يتطلب مبدأ الشفافية بصفته مفهوماً أو مقارنة حديثة بيان المدلول بالشفافية (الفرع الأول) ثم توضيح وظيفة الشفافية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مدلول الشفافية

يجرنا الحديث عن مدلول الشفافية إلى جانبين أحدهما لغوي والآخر اصطلاحى يجب التطرق لهما، لأنه يصعب فهم مدلول المصطلح دون الوقوف على المعنى اللغوي له، أما المعنى الاصطلاحى فإنه يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالفقه وذلك لاختلاف آرائهم حول المدلول، فقد

(1) BERNIER. P,J.-F SAVARD, LA TRANSPARENCE ,LE DICTIONNAIRE ENCYCLOPEDIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE,2012, p.2.

(2) عبد الله بن عوض الشهري، الشفافية الإدارية في المؤسسات التعليمية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2021، ص.20.

تعددت المعاني والكلمات والألفاظ المرادفة لكلمة الشفافية، سواء المتداولة بين الأفراد أثناء تعاملهم في حياتهم اليومية أو عند ممارسة أعمالهم في المؤسسات الإدارية، أو ما وردت في الكتب والمراجع والدراسات والبحوث مثل: الأمانة، الصدق، الإخلاص، العدالة، الوضوح، الصراحة، والنزاهة⁽¹⁾.

لذلك سيتم التطرق في هذا الفرع إلى معرفة التأصيل اللغوي لمدلول الشفافية (أولاً)، ومعرفة الشفافية في الاصطلاح (ثانياً).

أولاً: الشفافية لغة

تناولت بعض المعاجم والقواميس العربية معنى الشفافية مثل معجم اللغة العربية المعاصر الذي ذكرها بالآتي:

شفافية: مفرد وهي قابلية الجسم لإظهار ما وراءه، وتستعار للشخص الذي يظهر ما يبطنه، فيقال له " رجل ذو شفافية"، شف الشيء: رققه وضمه. شفاف: صيغة مبالغة من شف: أي ما لا يمنع الشعاع من النفاذ كالزجاج ونحوه، ويمكن الرؤية من خلاله، يقال شعور شفاف أي ما يسهل تبينه وإدراكه⁽²⁾.

وفي معجم المصطلحات العلمية والفنية والهندسية الجديد فإن " Transparence تعني شفافية و Transparency تعني: شفافية، نفاذية، شيء شفاف، و Transparent تعني:

(1) منال بن شفاف، "التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص: النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2020/2019، ص.19.

(2) أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، عالم الكتب للنشر والتوزيع والطباعة، المجلد الأول، الطبعة الأولى، 2008، ص.1218، انظر الموقع:

تاريخ الاطلاع: 2023/02/12، <https://archive.org/details/waq99366/mode/2up>

شفاف، مشف " (1)، بينما قاموس Oxford عرف الشفافية على أنها "مفهوم يطلق على كل ما يمكن استيعابه بسهولة وفهمه أو ما يمكن استيضاحه بسهولة واكتشافه" (2). وقد تطور معنى الشفافية من الرؤية الكلاسيكية إلى رؤية حديثة تشمل على المساواة والعلانية ومزاوجة الشفافية مع الكفاءة والفعالية والمساءلة (3).

ثانيا: الشفافية اصطلاحا

رغم أهمية مبدأ الشفافية واهتمام الدراسات الحديثة به، إلا أننا لم نجد تعريفا جامعاً مانعاً له في القوانين والتشريعات بل بقيت مجرد إحياءات وإشارات في مجالات ضيقة، محاسبية ومالية، سياسية وإدارية، وفي غياب مفهوم هذا المبدأ في القوانين والتشريعات، كان لا بد من الرجوع إلى أحكام الفقه لمحاولة إيجاد وتحديد مفهوم الشفافية.

تعد الشفافية من المفاهيم الحديثة في العلوم الإدارية والمحاسبية والسياسية، فلم يكن مصطلح الشفافية وما له من دلالات لغوية حديثة معروفاً أو متداولاً في الماضي القريب، وقد اختلفت وجهات النظر في تعريف مصطلح الشفافية تبعا لمجالات استخدامها (4)، شأنها في ذلك شأن أي ظاهرة إنسانية بحسب تنوع زوايا النظر والغايات التي توظف لها، وهو الأمر

(1) فوزية برسولي، الشفافية والإفصاح كآليتين لمكافحة الفساد الإداري و المالي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مجلة دولية دورية تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي بأفلو، ص.151.

(2) المرجع نفسه ، ص.151.

(3) عبد الله بن عوض الشهري، مرجع سابق، ص.19.

(4) هرون بوالقول، بوزيان رحمانى جمال، دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية (دراسة وصفية تحليلية)، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد السابع، جوان 2017، ص.543.

الذي يكشف الأهمية التي صارت تحظى بها على أرض الواقع بفعل الدور الفعال الذي تمارسه⁽¹⁾.

عرف الأستاذ **بيوتراوسكي Piotrowski** الشفافية على أنها: "القدرة على إخراج ما يتم داخل القطاع العام من خلال مشاركة محتوى الاجتماع وسهولة الوصول إلى المستندات، وتبادل المعلومات الاستباقية على الويب، وحماية المبلّغين عن المخالفات وحتى المعلومات المسرّبة بشكل غير قانوني"⁽²⁾، فالملاحظ أن هذا التعريف تناول الشفافية بالمعنى الواسع، كما صعب عملية تنفيذها من طرف المؤسسات الوطنية.

وانتقده بعض المؤلفين منهم الأستاذ **ألبرت جي (Albert J)** الذي اعتبر أنّ تطبيق الشفافية بهذا الشكل العام سيؤدي إلى نتائج معاكسة للشفافية بالنسبة لبعض المؤسسات، وفي ذلك قدّم الأستاذ مثالا عن مؤسسة البنك الدولي، الذي حسب قوله ليس لديه مصلحة في نشر جميع المعلومات حول تنفيذ مشاريع التنمية، فمن شأن بعض المعلومات عرقلة البلدان النامية عن الحصول على خدماتها، وبناء عليه لا يمكن أن تكون الشفافية الحكومية بصورة موحّدة، بل تختلف حسب طبيعة المؤسسة الاقتصادية، اجتماعية، ثقافية، ومن زمن إلى آخر⁽³⁾.

أما الأستاذ **كوتيرل Cotterel** فيعرفها على أنها توفير المعلومات عن حقائق تهم العامة، ومقدرة المواطنين على المشاركة في القرارات السياسية، ومسؤولية الحكومة في العملية

(1) سامر مؤيد عبد اللطيف، علي صاحب الشريفي، صفاء محمد عبد، التأصيل الدستوري لمبدأ الشفافية

- دراسة مقارنة، مجلة خاص ببحوث مؤتمر كلية الصفوة الجامعة، 2018، ص.83.

(2) "l'aptitude d'externaliser ce qui se fait à l'intérieur du secteur public, à travers le partage des contenus de réunions, accès aux documents, le partage proactif des informations sur le Web, protection des dénonciateurs et même des informations ayant l'objet fuite illégale". Voir : Ferroukhi Amine, **Transparence des Finances Locales en Algérie**, article in Maghreb – Machrak, Jun, 2020, p.10.

(3) Ibid, p.10.

القانونية⁽¹⁾، فالملاحظ هو تركيز التعريف على الشفافية في الجانب السياسي أكثر من الإداري، كما أسقط مجالاً مهماً من الشفافية وهو القطاع الخاص.

ويوضح الأستاذ فلوريني Florini الشفافية من خلال نقيضها وهو السرية: "فإخفاء الأفعال عن قصد وبشكل متعمد يخالف الشفافية، وبالتالي الشفافية هي إزالة الستار عن تلك الأفعال وبشكل مقصود"⁽²⁾، متفادياً بذلك الوقوع في الانتقاد من حيث أنواع الشفافية ومجالات أعمالها.

ننتقل من الفكر الغربي إلى الفكر العربي، يقول الدكتور سامي الطوخي بأن الشفافية هي: "التزام الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها ومداولاتها وإعلان الأسباب الحقيقية والقانونية الدافعة لها، وكذا توضيح طرق وإجراءات مساءلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حق عام بالاطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام"⁽³⁾. والملاحظ أن هذا التعريف اقتصر على مبدأ الشفافية في إطار ضيق يتمثل في الشفافية الإدارية.

وقد عرف الأستاذ سامح فوزي الشفافية على أنها: "تعد حرية تداول المعلومات جزءاً أصيلاً مما نطلق عليه الشفافية، ويعني ذلك أن تجري ممارسة الوظيفة الحكومية بشكل علني

(1) روان خضر أبو شقرا، كايد محمد سلامة، علي محمد جبران، درجة ممارسة الشفافية الإدارية في الجامعات الأردنية الحكومية والخاصة في إقليم الشمال وعلاقتها بمستوى الدافعية لدى أعضاء هيئة التدريس من وجهة نظرهم، مجلة دراسات، العلوم التربوية، المجلد 45، العدد 1، 2018، ص.281.

(2) المرجع نفسه.

(3) ربيع نصيرة، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل مبدأ الشفافية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 08، الجزء 02، جامعة عباس لغرور -خنشلة-، جوان 2017، ص.966.

ينطوي على إعلان الحقائق الأساسية للمواطن العادي⁽¹⁾. حيث ركز هذا التعريف على الشفافية من زاوية تدفق المعلومات.

في حين يرى الأستاذ **طيب تزيني** الشفافية بمعنى أوسع من التعريف السابق حيث يعتبر الشفافية أهم وأوسع من مفهوم الديمقراطية ذاتها، لأن الديمقراطية قد لا تتمتع بالضرورة بالشفافية خاصة عندما نجد أن درجة كبيرة من عدم الشفافية تشوب مجالات عدة في نظمها، كالمجالات التي تمس القضايا الخاصة لدى المواطن، وعليه فإن الشفافية هي نقيض الغموض أو السرية وهي تعني توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة العامة للصحافة والرأي العام والمواطنين الراغبين في الاطلاع على أعمال الحكومة، ووضوح الإجراءات وصحة ومصداقية المعلومات والبيانات الخاصة بالوحدات والمؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة والعامة، وكذا وضوح العلاقات فيما بينها من حيث التخطيط والتمويل والتنفيذ والوصول إلى الغايات والاهداف المعلن عنها مسبقا في الوقت المناسب⁽²⁾.

أما الأستاذ **مدحت محمد أبو النصر** للشفافية على أنها عملية توفير المعلومات الموثوقة والآنية المتعلقة بالنشاطات والإجراءات والقرارات والسياسات ووصول المعلومات إلى المستفيدين والجمهور والجهات المعنية⁽³⁾، والملاحظ أن التعريف حصر الشفافية في زمانيا من حيث طلب المعلومات الآنية دون إدراج المعلومات التي سبق نشرها، بالإضافة إلى أنه جسد الشفافية في "عملية توفير المعلومات" أي بإرادة الجهات المعنية، دون تناوله لإجراءات تقدم الجمهور نحو الهيئات المعنية وطلب الحصول على المعلومات كأحد أوجه الشفافية.

(1) سامح فوزي، **الحكم الرشيد، الموسوعة السياسية للشباب**، دار نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2007، ص.59.

(2) آمال بوهنتالة، بن لعامر وليد، "الشفافية كمقاربة قانونية للحد من ظاهرة الفساد"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 02، جامعة باتنة 1، سنة 2021، ص.418.

(3) مدحت محمد أبو النصر، **الحكومة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة**، د ط، دار الناشر المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة - مصر -، 2015، ص.113.

ويتضح من خلال ما سلف تقديمه اختلاف الفقه حول مفهوم الشفافية وتركيز كل تعريف على جانب محدد من جوانب الشفافية، إلا أن معظمها ترتبط بالبحث عن معايير وقيم النزاهة والعدالة والمصداقية والوضوح والمساءلة في المعاملات والممارسات على اختلاف أنواعها.

وعليه يمكن تقديم تعريف للشفافية على أنها عمليات توفير المعلومات والبيانات للجمهور من طرف الهيئات العمومية سواء الإدارية أو الاقتصادية أو السياسية وذلك بإرادتها وفق ما ينص عليه القانون، أو قيام المعنيين بتقديم طلب الحصول على البيانات وتوضيح الإجراءات المتخذة من طرف الجهات المعنية، سواء كانت معلومات وإجراءات سابقة، آنية أو حتى مستقبلية.

الفرع الثاني: وظيفة الشفافية

على ضوء ما تم التطرق إليه فإن اهتمام الفقه بمبدأ الشفافية يعكس القيمة الفنية التي يحظى بها، شأنه في ذلك شأن بقية المفاهيم والمبادئ، وهذا ما يستدعي التطرق لأهمية الشفافية (أولاً)، ومجالات أعمال الشفافية (ثانياً).

أولاً: أهمية الشفافية

للشفافية أهمية بالغة كونها تحقق العديد من المزايا، ولقد تطور مفهومها من مجرد الوضوح في الإجراءات إلى اعتباره فلسفة ومنهج عمل يمكن أن يتجسد في أساليب سير المنظمة، سواء كانت حكومية أو منظمة أعمال هادفة إلى الربح، ويمكن توضيح أهمية الشفافية فيما يلي:

- وضوح رسالة الأجهزة الحكومية ومبرر وجودها، من خلال التحديد الدقيق لرؤيتها ودورها في المجتمع، وتمتعها بالقبول من مختلف الفئات⁽¹⁾.

(1) رشا نايل حامد الطراونة، على محمد عمر العضايمة، أثر تطبيق الشفافية على مستوى المساءلة الإدارية في الوزارات الأردنية، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 06، العدد 01، 2010، ص.67.

- تبسيط آليات واستراتيجيات العمل في التخطيط، وتسهيل مناقشتها مع مختلف الجهات ذات المصلحة، مما يجعلها تبتعد عن جميع المراسلات المثيرة للريبة والشك⁽¹⁾.

- تعمل على تحقيق الديمقراطية والمساءلة وضمان نجاحها، والوصول إلى تحقيق النظام المفتوح، إذ أن حق الفرد لا يتحقق في الحكم على فعالية الأنظمة، إلا إذا كانت الفرصة للحصول على المعلومات الصحيحة متوفرة⁽²⁾.

علاوة على ما سبق، يمكن إيجاز الوظائف التي تؤديها الشفافية على أنها تكفل حقوق الأفراد عن طريق توضيح التزامات المؤسسات، والسماح للجمهور بالمشاركة في صنع القرار وتمكينه من مراقبة الإجراءات المتخذة من طرف الحكومات، ثم توطيد العلاقة بين مؤسسات الدولة والجمهور⁽³⁾، وفي نهاية المطاف مكافحة الفساد بجميع أشكاله ومكافحة التلاعب في الغرف الخلفية وعلى حساب مصلحة المجتمع.

ثانياً: مجالات أعمال الشفافية

تهدف فكرة الشفافية إلى تحقيق التنمية⁽⁴⁾ في مجالاتها المختلفة سياسية وإدارية، اقتصادية وغيرها، ففي المجال السياسي وردت مرادفة لأخلاقيات الحياة السياسية لرجال السياسة

(1) رشا نايل حامد الطراونة، المرجع السابق، ص.67.

(2) لينا سليمان علي الخلوي، دلال عبد الرحمن إبراهيم اليحيى، درجة إسهام منظومة قيادة الأداء الإشرافي في تحقيق الشفافية الإدارية في مكاتب التعليم بالرياض، مجلة البحث العلمي في التربية، العدد السابع عشر، 2016، ص.519.

(3) IRENA GEORGIEVA, **using transparency against corruption in public procurement a comparative analysis of the transparency rules and their failure to combat corruption**, Springer International Publishing AG, Sofia, Bulgaria, p.13.2017.

(4) Manifeste le futur de la transparence et du gouvernement ouvert, Voir [:https://www.uclg.org/sites/default/files/fr-manifeste-transparence-gouvernement-ouvert.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/fr-manifeste-transparence-gouvernement-ouvert.pdf)

المنتخبين⁽¹⁾، وفي المجال الاقتصادي عدم وجود ما يخفى عن الرأي العام في الحقل المالي⁽²⁾، تعتبر الشفافية ضرورية في كل مجالات الحياة وعلى جميع مستوياتها، وقد استحوذ مفهوم الشفافية على اهتمام العديد من السياسيين والاقتصاديين والإداريين والتربويين بسبب التطورات الفكرية والإدارية والتقنية⁽³⁾، وهذا ما يفسر الاختلاف في تعريفها بحسب طبيعة الجهات التي صدر عنها، فكلما كانت الجهة متخصصة في مجال معين جاء تعريفها ضيقا يتماشى والمنطلق الذي بني عليه التعريف⁽⁴⁾، وتبعاً لذلك ظهرت أبعاد مختلفة لها⁽⁵⁾:

1- الشفافية في المجال السياسي:

عرفها " صلاح زرنوقة " الشفافية السياسية من باب الشفافية في صنع السياسة العامة وتنفيذها، وهي " آلية الكشف عن الفساد، بأن يكون الإعلام (والإعلان) من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ"، أما "فيتو تانزي" (Vito Tanzi) فيفسر الشفافية السياسية من زاوية مبدأ الفصل بين السلطات على أنها: " التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة، وأن يتم بوضوح وفق آلية يطلع عليها الجمهور وكذا تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية"، والواضح أن هذا التعريف للشفافية السياسية يحاكي في مفهومه لنظرية الفصل بين السلطات للفقيه "مونتسكيو" القائمة

(1) Muriel Tapie-Grime, Cécile Blatrix, Patrick Moquay, **Développement durable et démocratie participative- la dynamique performative locale-center de recherche sur l'action locale**, Université Paris 13, p.10.

(2) شريفي الشريف، مبدأ الشفافية في العقود الإدارية كآلية للحد من الفساد المالي، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، العدد 03، جانفي 2013، ص.91.

(3) قسوم حنان، أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري، مجلة أبحاث، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الرابع، 2017، ص.6.

(4) ربيع نصيرة، مرجع سابق، ص.965.

(5) فوزية برسولي، مرجع سابق، ص.158.

على التمييز بين القطاع الحكومي وغير الحكومي من جهة، ومن جهة أخرى ضبط توزيع المسؤوليات بين مستويات الحكومة، وهو القائل: " الذوق والحس السليم يقومان على معرفة الفوارق الدقيقة بين الأشياء "، حيث إن الفوارق المشار إليها في التعريف، تمكن من تشييف العمل الحكومي وغير الحكومي⁽¹⁾.

الشفافية السياسية هي استجابة لأزمة الثقة التي تميز الصلة بين المواطنين والحكومات وذلك راجع إلى مشكلة الفساد السياسي في أنظمة الحكم⁽²⁾، وهي آلية لإصلاح الحياة السياسية أو بالأحرى مرادفة لأخلقة الحياة السياسية، الواجب أن يتمتع بها الحكام لإرضاء المحكومين، وهي ترتكز على ثلاثة عناصر أساسية وهي أن تكون المعلومة ميسرة ومتاحة للجمهور، ووثيقة الصلة بالموضوع، وأن تتسم بالدقة والحداثة والشمول⁽³⁾.

تعد الشفافية السياسية من أهم مجالات أعمال الشفافية إذ ترتبط بطبيعة النظام السياسي وفلسفته في الحكم، وتقاس بعدة عوامل منها درجة انفتاح النظام على المجتمع وتعاونته وصراحته، وضرورة عمل المسؤولين السياسيين بشكل علني خصوصا في العلاقات السياسية الخارجية، وزيادة معرفة المواطن بالقرارات السياسية المتخذة من طرف دولته مع بقية الدول، وكلما انتقل النظام السياسي من النظام المركزي إلى اللامركزي كلما انتقل بالشفافية إلى الواقع الذي يجسدها فيه، إذ يقوم بتوفير المناخ الملائم لها ويوفر متطلباتها وشروطها. كما أن الشفافية السياسية ليست لغزا بل إنها التدفق المستمر للمعلومات المتعلقة بالحكم، من أجل أن يكون الشعب المعني الأول بهذه المعلومات، وعلى بيّنة بما يجري في أروقة الحكم، وهي من

(1) فتيحة حيمر، الشفافية كآلية للحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، جوان 2017، ص.25.

(2) Grégori Puydebois, **la transparence de la vie publique en France**, thèse présentée pour obtenir le grade de docteur, école doctorale de droit (ED41), spécialité droit public, université de BORDEAUX, le 15 novembre 2019, p.40.

(3) Ibidem.

أبرز سمات الديمقراطية⁽¹⁾، كما تعني الشفافية السياسية المكاشفة بين الحكومة والشعب، فحسب مقولة الأستاذ فيليب ريسنيك (Philip Resnick): " لا يمكن صناعة التاريخ بدون المشاركة المباشرة للشعب وتسمية ذلك ديمقراطية"⁽²⁾، وفي غالب الأحيان، يعبر ممثلي الشعب في البرلمان ومؤسسات المجتمع المدني عن طريق الأحزاب والنقابات والجمعيات والصحافة كسلطة رابعة تعمل على تفيل الشفافية السياسية.

2- الشفافية في المجال الاجتماعي:

تعمل الشفافية على خلق ثقافة مناهضة للفساد ومعززة لقيم النزاهة بين كافة شرائح المجتمع، وذلك باستعمال كافة الوسائل الممكنة وبواسطة لغة سهلة تصل إلى وعي وعقلية المواطن البسيط، وتحفيزه لأداء دوره داخل المجتمع في محاربة الفساد وبناء المجتمع⁽³⁾، والتشبع بالنقاش المفتوح العام والمشاورات العامة والعمل المتضافر المبني على أسس الشفافية⁽⁴⁾.

وجدت الشفافية بامتداد المجتمع المدني وانتشار الفساد، ولأن الشفافية ظهرت بعد انشار ظاهرة الفساد في المجتمعات، فكانت الحاجة إلى شفافية اجتماعية قوية لمحاربتها وإزالته. فرسالة الشفافية ليست مهاجمة الأفراد الفاسدين فقط عن طريق أجهزة القضاء، أي في صورة معالجة بعدية، وإنما هي بناء نظم تقاوم الفساد وتنتبأ به، فهي تقدم المساعدة والمعلومات

(1) فوزية برسولي، مرجع سابق، ص.158.

(2) Francis Dupuis-Déri, **démocratie histoire politique d'un mot**, aux ETATS-UNIS et en France, Lux Editeur, 2013, p.8.

(3) آمال بوهنتالة، مرجع سابق، ص.427.

(4) Jean-Michel Fourniau, **l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public**, revue d'analyse comparée en administration publique, vol.17 n° 1, p.81 hiver 2011.

القبلية من خلال منظمات المجتمع المدني التي تلعب دورا أساسيا في إرساء دعائم الحكم الرشيد في المجتمع كآلية لتفادي وقوع الفساد⁽¹⁾.

كذلك يمكن اعتبار الشفافية على أنها تبليغ الحقيقة لمن لهم الحق في معرفتها داخل المجتمع، فالقدرة على الوصول للمعلومات هي بالفعل عنصر أساسي من عناصر انفتاح المجتمع، ومشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم وبالتالي تقييمها وتحقيق النقاش المستدير⁽²⁾. بمعنى آخر فإنه تتطلب الشفافية مواطنا يقظا يعرف حقوقه وواجباته وقادرا على فهم واستيعاب مختلف العمليات السياسية في المجتمع، ويتابع من خلال المنافذ الإعلامية الحالة السياسية ويحدد مواطن الخلل فيها، وفي حال غياب المواطن اليقظ تقل القدرة على تحقيق الشفافية الاجتماعية وتتقلص إلى حد بعيد.

3- الشفافية في المجال الاقتصادي:

جرى توظيف الشفافية في العلوم الاقتصادية بصورة مكثفة حتى برز الاهتمام الأكاديمي في الآونة الأخيرة بقضية الشفافية وتوظيفها في الحقل الاقتصادي⁽³⁾، وتعد دراسة " كوبيتس " و " كريغ " (**Kopits and Craig**) من أهم الدراسات التي تناولت الشفافية الاقتصادية وعرفتها كالتالي: " الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي، ونوايا السياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام الذي من شأنه تعزيز المساءلة وتثبيت المصدقية وحشد تأييد أقوى للسياسات الاقتصادية السليمة من قبل جمهور يكون على علم

(1) سامح فوزي، مرجع سابق، ص.58.

(2) " Etre en mesure d'accéder à l'information publique est en effet un élément essentiel de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui permet d'évaluer la gestion démocratique et l'ouverture d'une société à la participation des citoyens. L'accès à l'information permet aux citoyens d'évaluer les actions de leurs institutions et gouvernements ; il constitue la base pour un débat éclairé ". Voir : Par Perrine Canavaggio, **vers un droit d'accès à l'information publique, les avancées récentes des normes et pratiques**, UNESCO, 2014, P.7.

(3) سامر مؤيد عبد اللطيف، وآخرون، مرجع سابق، ص.73.

بمجريات الأمور، مع الأخذ بالاعتبار أن انعدامها (أي الشفافية) يؤدي إلى زعزعة الاستقرار، وعدم الكفاءة، والافتقار إلى العدالة"، ويفهم من معنى التعريف أن الشفافية لازمة في ميزانية أي دولة وإلا أصبحت عرضة للفساد المالي⁽¹⁾.

كذلك من بين الجهات التي حاولت تقديم تعريف للشفافية الاقتصادية نجد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، حيث عرفها البنك الدولي وربطها بشفافية الأموال العامة على أنها: " التدفق الدائم والحقيقي المستمر للمعلومات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وقت حدوثها حول المستثمرين بالقطاع الخاص والذين يستخدمون القروض وأموال الائتمان العامة وكذلك المقترضين، وأيضاً المعلومات حول تمويل الخدمات الحكومية وإدارة السياسة المالية والنقدية وكذلك أنشطة المؤسسات المالية"، فهذا التعريف يحصر الشفافية الاقتصادية في القطاع العام على المؤسسات المالية والنقدية الحكومية، ومن جهة أخرى في القطاع الخاص ما بين المستثمرين الخواص والمقترضين.

كما عرفها إعلان مبادئ ميثاق الممارسات السلمية في مجال الشفافية النقدية والمالية والصادر عن صندوق النقد الدولي بأنها: " بيئة يمكن فيها للجمهور ودون عناء أن يحصل على صورة واضحة ومفهومة وحديثة عن أهداف السياسة وإطارها القانوني والمؤسساتي والاقتصادي وقرارات السياسة وأسبابها، والبيانات والمعلومات المرتبطة بالسياسة النقدية والمالية، وشروط وأحكام مساءلة الوكالات"⁽²⁾، والملاحظ أن هذا التعريف قد وسّع من الشفافية في الأنشطة المالية والنقدية باستعمال جميع الوسائل من أجل المساءلة.

(1) فتيحة حيمر، مرجع سابق، ص.25.

(2) ربيع نصيرة، مرجع سابق، ص.966.

كما يقصد بالشفافية في المجال الاقتصادي، قيام الشركة بتوفير المعلومات المتعلقة بنشاطها⁽¹⁾، ووضعها تحت تصرف المساهمين والمتعاملين في السوق، على أن تكون هذه البيانات المالية وغير المالية معبرة عن المركز الحقيقي للشركة، للحد من الفساد، وتخفيض تكاليف المشروعات، ورفع كفاءة الاقتصاد، ومنه تحسين مناخ الأعمال⁽²⁾.

فالمفهوم الاقتصادي للشفافية يتعلق بالمنظمة سواء كانت حكومية أو تهدف إلى تحقيق الربح، والتي غالبا ما تكون مفتوحة بشكل خارجي من خلال تعاملها مع بقية المنظمات العاملة معها في ذات الصناعة، أو بشكل داخلي في إطار الحدود التشغيلية لها كوضع القانون التأسيسي لها وفي تعاملها مع العاملين على مستواها. أما من ناحية وظائف القطاع الحكومي فهي تتجسد في الوقوف على الحقائق لرصد الإيجابيات والسلبيات لمؤسسات الدولة أول بأول، وهو أمر لازم لتطور الدولة وتقديمها لأن انعدامها يؤدي إلى زعزعة الاستقرار الاقتصادي.

4- الشفافية في المجال الإداري:

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة التي أخذت بها الإدارات الواعية وأنها جزء لا يتجزأ من تحقيق التنمية الإدارية الناجحة والمقدرة على مواجهة التحديات، لذلك

(1) La transparence, une exigence. Le besoin de transparence se manifeste partout dans la vie sociale. Au sein de l'entreprise, il a eu sa part dans la mise en place des diverses institutions représentatives, des comités d'entreprises aux délégués syndicaux. Il est ressenti comme une garantie d'honnêteté dans la gestion des sociétés commerciales et la loi pénale réprime, par exemple, le délit d'initiés, commis par ceux qui abusent de leur accès à des informations économiques ou financière confidentielles pour mener des opérations spéculatives. Voir : Bruno Lasserre, Noëlle Lenoir, Bernard Stirn, **la transparence administrative**, presses universitaires de France, 1987, p230.

(2) بن بعبيش ووداد، الإفصاح والشفافية كآلية لتحسين مناخ الأعمال في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02 (عدد خاص) 2020، ص.121.

دعا الكثير من رواد الفكر الإداري إلى ضرورة محاربة الغموض في أساليب العمل الإداري، وخلق قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين الإداريين⁽¹⁾.

أ- تعريف الشفافية الإدارية:

الشفافية في الأدبيات الإدارية تصطلح على شفافية الأنشطة وأعمال الإدارة، حيث تعني أن تعمل الإدارة (الحكومة) في بيت من زجاج، كل ما به مكشوف للعاملين وللجمهور⁽²⁾، ويرى الجميع بوضوح ما تقوم به من أعمال وما تباشره من مهام وبرامج، والكيفية التي تمارس بها علاقاتها، وتتحقق من خلال التدفق المستمر للمعلومات ذات المصدقية العالية بين مختلف المستويات الإدارية مع سهولة الاتصال بين هذه المستويات، وقوة العلاقات الرسمية وغير الرسمية بين الرؤساء والمرؤوسين وجمهور المواطنين، بالإضافة إلى الموضوعية في اتخاذ القرارات وحل المشكلات⁽³⁾، ويمكن تعريف الشفافية الإدارية على أنها مجموعة الإجراءات والممارسات التي تقوم بها المؤسسات، والتي تضمن الوضوح التام للتشريعات والقوانين والأنظمة والكشف عن المعلومات والمشاركة في صناعة القرارات، مما يساهم في تحقيق الرضا الوظيفي للعاملين في تلك المؤسسات⁽⁴⁾.

ب- أهمية الشفافية الإدارية:

- تلعب الشفافية الإدارية دورا كبيرا في عمليات التسيير الإداري، فهي تمثل مدخلا لمعالجة الفساد الإداري على مستوى الهيئات الحكومية وتحقيق مستوى متقدم من الإصلاح الإداري،

(1) أمال غنو، تفعيل الشفافية الإدارية كآلية لمكافحة الفساد الإداري، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد العاشر، جانفي 2017، ص.229.

(2) فوزية برسولي، مرجع سابق، ص.151.

(3) رشا نايل حامد الطراونة، علي محمد عمر العضايلة، مرجع سابق، ص.66.

(4) عبد الله بن عوض الشهري، مرجع سابق، ص.21.

واكتشاف وظائف الحكومة (Reinventing Government)، لكي تكون أكثر كفاءة في خدمة المواطنين من خلال تقديم خدمات مناسبة ذات جودة وبالسرية المطلوبة⁽¹⁾.

- تحقيق المصلحة العامة والمساعدة في اتخاذ قرارات إدارية صحيحة، وإزالة العوائق البيروقراطية والروتينية، فهي تمثل الشفافية الإدارية قناة مفتوحة بين المسؤولين وأصحاب المصلحة؛ أي بين القيادات فيما بينهم وبين القيادات والعاملين⁽²⁾.

- الرفع من معنويات الموظفين؛ وزيادة الجودة والإنتاجية عند معرفة ما يدور داخل الهيئة الإدارية، باعتبارهم جزءا من تلك المؤسسة وبالتالي تعزز الشفافية الإدارية دور الولاء لدى العاملين وترسخ قيم التعاون بينهم⁽³⁾.

إن التركيز على شفافية وسرعة وصول المعلومة في أعمال الإدارة تزداد بشكل يومي، فمن خلال توفر المعلومات الإدارية الدقيقة والواضحة وذات الصلة بحياة المواطن، فإن ذلك يؤدي إلى تحقيق حكومة منفتحة بالإضافة على اكتساب ثقة الجمهور، فالمجتمعات اليوم أصبحت تميل إلى امتلاك الحكومة الأكثر شفافية إدارية⁽⁴⁾، وبالتالي تعمل الشفافية الإدارية على إزالة الضبابية عن الإجراءات الإدارية والتعريف بأهداف الجهاز الإداري، وبالتالي مواجهة الفساد الإداري.

(1) رشا نايل حامد الطراونة، علي محمد عمر العضايلة، مرجع سابق، ص.66.

(2) روان خضر أبو شقرا، مرجع سابق، ص.282.

(3) المرجع نفسه.

(4) Siti Ngatikoh, Wahyudi Kumorotomo, Nunuk Dwi Retnandari, **Transparency in Government: A Review on the Failures of Corruption Prevention in Indonesia**, annual conference of Indonesian Association for Public Administration (LAPA 2019), advances in economics, business and management research, volume 122, p.181.

ج- عناصر الشفافية الإدارية:

للتعرف على درجة ممارسة الشفافية باعتبارها معيارا أساسيا من معايير الجودة التي تمارسها مؤسسة ما، فإنه لا بد من معرفة أبعادها أو ما يعرف بعناصرها، وقد تعددت مجالات الشفافية حيث تتمثل أهمها في شفافية التشريعات والقوانين، الشفافية في اتخاذ القرارات، الشفافية في المعلومات وإجراءات العمل، الشفافية في تقييم الأداء:

- شفافية التشريعات والقوانين والأنظمة:

إن تطبيق الأنظمة والقوانين والتعليمات الإدارية يرتبط ارتباطا وثيقا بالشفافية، فمن خلال تعريف الشفافية يتضح أنها تتناول جانبا مهما من ناحية الأنظمة والقوانين، من حيث مدى وضوحها وسهولة الوصول إليها وفهمها، وبالتالي يتضح مدى قدرة الأفراد على التعامل معها، ففي حال كانت هذه القوانين تحتمل أكثر من تأويل أو تتصف ببعض من الضبابية والغموض، فإن ذلك حتما سينعكس سلبا على نفسية الأفراد المخاطبين، ومن ثم التأثير على أدائهم وقدرتهم على إنجاز المهام وتحقيق الأهداف التي تطمح الهيئات إلى تحقيقها⁽¹⁾.

- الشفافية في اتخاذ القرارات:

تعتبر القرارات الإدارية أهم الموضوعات التي لاقى اهتماما من جانب فقهاء الفقه الإداري، أبرزهم الفقيه سيمون A. Simon، حيث تمثل نظرية القرارات الإدارية الجانب الحيوي في العملية القانونية؛ إذ إن عملية صنع القرارات الإدارية هي العنصر الحركي والقوي في الوظيفة الإدارية، ومحور نظرية التنظيم الإداري⁽²⁾، حيث إن الاتصال بين منلقي الخدمة والمسؤولين يعمل على تكوين فكرة واضحة تساعد في اتخاذ القرار المناسب، وعليه فالشفافية

(1) روان خضر أبو شقرا، مرجع سابق، ص. 282.

(2) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2003، ص. 3.

المطلوبة لا تكون فقط بين القيادات والعاملين تحت سلطتهم، بل حتى فيما بين القيادات في حد ذاتهم، إذ أن توافر الثقة أمر ضروري بين متخذي القرار، حتى يأتي القرار بنتيجة إيجابية. وفي حال انعدام الثقة والشفافية فحتما سيكون القرار سلبيا وبالتالي التأثير على سيرورة الجهاز⁽¹⁾، وهو ما يسمى بشفافية الاتصال الإداري؛ إذ ينبغي العمل على توفير نظام اتصال فعال يتم من خلاله إعادة بناء وتنظيم المؤسسات ومكوناتها الداخلية⁽²⁾، سواء كانت وطنية أو محلية لضمان الاتصال مع المواطن من خلال الشفافية⁽³⁾.

- الشفافية في المعلومات وإجراءات العمل:

ينبغي أن تكون المعلومات وإجراءات العمل واللوائح الإدارية متاحة لجميع الأفراد وأصحاب المصلحة من المجتمع، مما يساهم في اتخاذ القرارات الموضوعية ومشاركة جميع المستفيدين في صنعائها، وبناء علاقة راسخة معهم تقوم على أسس قوية من النزاهة والثقة المتبادلة والشفافية⁽⁴⁾. وعليه فإنه من أهم عناصر الشفافية الإدارية هو أن تتسم آليات وإجراءات العمل بالتغيير والتحديث المستمر وأن تستند إلى معايير محددة أهمها المرونة ومواكبة العصر والشمولية بالإضافة لارتباطها برقابة فعالة للتأكد من مدى بلوغ الأهداف المحددة والبعد عن التعطيل والتعارض⁽⁵⁾.

(1) محمود شرقي، صليحة حدوش، دور رقمنة الإدارة المحلية في إضفاء الشفافية وتعزيزها في الجزائر، مجلة صوت القانون، مجلد 07، العدد 03، ص.1167، 2021.

(2) روان خضر أبو شقرا وآخرون، مرجع سابق، ص.282.

(3) Getty .E, **Action publique : objectif transparence, article aux journal la Gazette**, 17 octobre, p.34.2016.

(4) روان خضر أبو شقرا وآخرون، مرجع سابق، ص.282.

(5) حنان المومني، واقع ممارسة مديرات المدارس للشفافية الإدارية ومن وجهة نظر المعلمات، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد 33(6)، ص.5، الأردن، 2019.

- الشفافية في تقييم الأداء:

بعد تقديم الخدمة من طرف الجهاز المعني تأتي مرحلة تقييم الأداء، حيث يعد التقييم الإداري من أهم العوامل لقياس مستوى أداء العاملين وأداء المؤسسة ككل، ولقياس الأداء الفردي والجماعي للأفراد العاملين بالمنظمة والحكم على مدى تحقيقهم للأهداف العليا. ويهدف تقييم الأداء إلى التأكد من أن أداء الفرد لعمله كامل وناجح وفاعل⁽¹⁾، ومن أهم مظاهر الشفافية في تقييم أداء الموظفين هي شفافية العلاوات، الترقيّة، والتدريب والنقل، فكلما كان تقييم أداء العاملين مرنا وشفافا كلما ترجم مستوى الرضا الوظيفي ودوافع للعمل لتحديد نقاط الضعف لديهم تمهيدا للتغلب عليها⁽²⁾، ومن ناحية أخرى يمكن فهم تقييم الأداء على أن يكون من طرف المحكومين حول أداء الحكام⁽³⁾.

من خلال ما سبق، يتضح ارتباط مفهوم الشفافية بجميع العمليات الإدارية ووظائفها، إذ أصبح الحديث يدور حول شفافية التخطيط كخطوة أولى في عملية التسيير الإداري أو شفافية التنظيم، ثم شفافية التوجيه وشفافية التقييم، أو شفافية اتخاذ القرار الإداري، وعلى هذا الأساس تم تضمينه في العديد من المداخل الحديثة في مجال الإدارة والتي جاءت تحت مسميات مختلفة: الإدارة المفتوحة، والإدارة على المكشوف، الإدارة المرئية، الإدارة بالرؤية المشتركة،

(1) حنان المومني، المرجع السابق.

(2) روان خضر أبو شقرا وآخرون، مرجع سابق، ص.283.

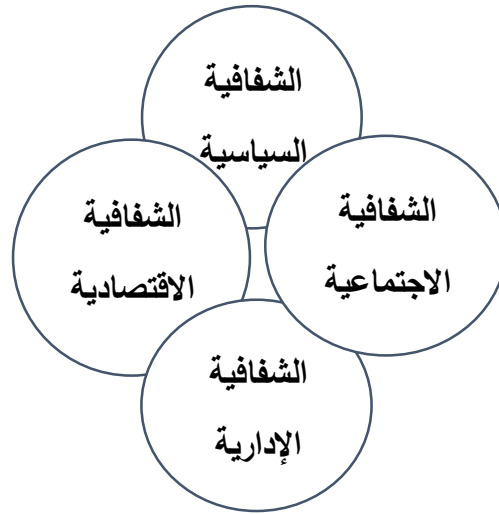
(3) حيث قال رئيس الجمهورية الفرنسية إيمانويل ماكرون Emmanuel Macron في مداخلة له في هذا الصدد أنه: " يسمح بعرض نتائج النشاط العمومي، وقراءة البيانات من طرف كل مواطن، بإمكانية الحكم على مدى التقدم المحرز في تحقيق الإصلاح واتباع الأولويات، وبالتالي الهدف ليس في تحقيق الكفاءة فقط وإنما الإيمان بثقافة الشفافية"، انظر:

Intervention du président de la république EMMANUEL MACRON à l'occasion de la convention managériale de l'état, le 8 avril 2021, disponible sur le site :

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/08/intervention-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-loccasion-de-la-convention-managériale-de-letat>, consulté le : 12/03/2023.

وكثيرا ما تتردد هذه الألفاظ على السنة معظم رؤساء الدول والحكومات، رؤساء المنظمات الدولية، نقابات إعلاميين، مديري مؤسسات والمواطنين العاديين، كما تعد الشفافية أحد أهم عناصر الإدارة الجيدة في الحكم، فكلما وجدت الشفافية بوضوح تام كلما كان التسيير جيدا والاستقرار متحققا⁽¹⁾.

ويمكن إبراز العلاقة التي تربط أبعاد الشفافية ببعضها من خلال الشكل التالي:



مخطط رقم 01: يوضح التداخل بين مجالات أعمال الشفافية

المصدر: من إعداد الباحثة.

والملاحظ من خلال المخطط وجود نقاط تقاطع وتداخل بين مختلف أنواع الشفافية، إذ لا يمكن الحديث عن الشفافية الإدارية دون الإشارة إلى الشفافية السياسية، الاقتصادية وكذلك الشفافية الاجتماعية التي تشترك مع الشفافية السياسية، والتي هي الأخرى تشترك مع الشفافية

(1) مشرف بن علي عبد الله العمري، "درجة ممارسة الشفافية الإدارية في الجامعات السعودية، ومعيقاتها وطرق تحسينها كما يتصورها أعضاء هيئة التدريس"، دراسة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في تخصص الإدارة التربوية والتخطيط، كلية التربية، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 2012-2013، ص.12.

الاقتصادية، وبالتالي فإن العلاقة هي علاقة تكاملية بحيث يكمل كل نوع فيها بقية الأنواع الأخرى.

المطلب الثاني:

نشأة الشفافية وعلاقتها بالمفاهيم المشابهة

رغم اجتهاد الفقه في تقديم تعريف للشفافية من جميع المستويات، إلا أنه لا يزال يكتنف مفهوم الشفافية الغموض، ولم تتضح معالمها رغم كثرة الحديث عنها، والمتصفح للكتابات الكثيرة التي استعملت مصطلح الشفافية يجد أن الحديث عن الشفافية يجرنا إلى عدة مصطلحات لها علاقة قوية بها وهي: المساءلة والمحاسبة، وكذا الفساد وعدم الوضوح، وذلك راجع للتطور التاريخي الذي مرت به مختلف المفاهيم عبر نظام الديمقراطية والحكامة، الحرية، وحقوق الإنسان⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس تم تسليط الضوء في هذا المطلب على كيفية نشأة الشفافية (الفرع الأول)، ثم بيان علاقة الشفافية بالمفاهيم المشابهة لها (ثانياً).

الفرع الأول: نشأة الشفافية

مما لا شك فيه أن نشأة وظهور مصطلح الشفافية لم يكن بالصدفة بل كان نتاجا لسياق تاريخي طويل حتى وصل إلى صورته الحالية، وقد أصبح مبدأ الشفافية من أهم ركائز عملية التحول الديمقراطي في الميدان السياسي والإداري الذي شهده العالم اليوم، ونتيجة لذلك وجب الاهتمام بأصل ونشأة هذا المفهوم، ومعرفة الخلفيات التاريخية التي برزت من خلالها الشفافية وأصبحت بواسطتها ضرورة حتمية وليست خيارا. فكانت البداية بمعرفة الكيفية التي أسست

(1) خديجة بحيح، مرجع سابق، ص.12.

بها الشريعة الإسلامية مبدأ الشفافية (أولاً)، وبعدها معرفة التطور التاريخي التدريجي لمفهوم الشفافية (ثانياً).

أولاً: الشفافية في الشريعة الإسلامية

عملت الشريعة الإسلامية بسياسة الباب المفتوح،⁽¹⁾ والمقصود بها هو "تسهيل اتصال الناس بالمسؤول أو القائد الإداري دون أي عائق لبث شكواهم ونقل مظالمهم، أو التصريح بأرائهم للمسؤول، لتعود بالخير على الجهاز الإداري للدولة"، وقد أمر الإسلام السلطة الحاكمة ألا تغلق أبوابها في وجه أفراد الأمة، وأن تصغي لهم للنظر في حاجاتهم واقتراحاتهم، وفي ذلك قوله صلى الله عليه وسلم: " من ولاه الله عز وجل شيئاً من أمر المسلمين، فاحتجب دون حاجتهم، وختلهم، وفقرهم، احتجب الله عنه دون حاجته وختلته وفقره"²، ففي هذا النص النبوي وعيد شديد لكل من ولي من أمر المسلمين وأغلق بابه دون حوائج الناس وأخبارهم، وعلى قيادة الجهاز الإداري الاتصال المباشر بالناس والاستماع إليهم للتأكد من صحة وشرعية التصرفات الإدارية الصادرة من مرؤوسيه، وتلافي ما قد يشوب تلك التصرفات من انحرافات وأخطاء وتجنب مساءلتهم، وقد طبق الخلفاء الراشدون رضي الله عنهم هذه السياسة لما لها من فاعلية في تصحيح مسار النظام الإداري⁽³⁾. وقد سبقت الشريعة الإسلامية الحضارات

(1) مما ينبغي الإشارة إليه أنه ليس المقصود من سياسة الباب المفتوح أن يبرز القائد لمن هم تحت إمرته في العراء أو في كثرة التجوال أو في الطرقات، وإنما المقصود أن يحدد لهم أوقاتاً للالتقاء بهم وسماع حاجاتهم، ولذلك نجد أن الإمام أبا يوسف عندما أشار على الخليفة هارون الرشيد بالجلوس إلى رعيته، لم يقل أفل ذلك في كل يوم أو في كل أسبوع، وإنما وفق ما تقتضيه الحاجة، كأن يجلس لهم في الشهر أو الشهرين. أنظر: محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون

الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، -، 2011، ص. 298.

(2) حديث صحيح، رواه أبو داود والترمذي وأحمد.

(3) يقول أبو بكر رضي الله عنه في خطبته الأولى بعد البيعة من أجل إيقاظ الحس الرقابي لدى الناس: "... أيها الناس: فإني وليت عليكم ولست بخيركم، فإذا أحسنت فأعينوني، وإذا أسأت فقوموني، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإذا عصيت الله فلا طاعة لي عليكم"، كما كان عمر رضي الله عنه بابه مفتوحاً.../..

والنظم السياسية الحالية في تكريس مبدأ الشفافية، وجعلته عاما وملزما للسلطة الإدارية فيما يخص إدارة شؤون المواطنين العامة، ويكمن الأساس الشرعي للشفافية في المبادئ التي حث عليها ديننا الحنيف من أجل ضبط الإدارة الإسلامية وهي مبدأ الشورى ومبدأ الصدق⁽¹⁾.

1- مبدأ الشورى

يمثل مبدأ الشورى أهم مقومات النظام السياسي في الإسلام ومن مقومات نظام الحكم، فالغرض منه هو الوصول إلى الرأي الصواب لتلافي الوقوع في الخطأ، والنظر في الأمور من أصحاب الاختصاص لاستجلاء المصلحة الشرعية. والشورى في الإسلام تسري على كل أمر سواء على مستوى الأسرة أو نظام الحكم. وللشورى في الإسلام مكانة عظيمة فقد وردت في الذكر الحكيم وفي السنة النبوية⁽²⁾.

أ- ذكر الشورى في القرآن الكريم

نزلت في القرآن الكريم سورة سميت بسورة " الشورى " تنويها بمكانة الشورى في الإسلام وتعلينا للمؤمنين أن يقيموا حياتهم على هذا المنهج الأمثل، لما له من أثر عظيم في حياة الفرد والمجتمع كما قال تعالى: " ... وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله

.../... لكل الناس لا يحتاج من يريد الوصول إليه إلى وسائط أو تذليل للنفس أو فعل محرم للوصول إلى الحق، حيث قال في خطبته الأولى بعد مبايعته خليفة للمسلمين: "وأعينوني على نفسي بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وإحضاري النصيحة فيما ولاني الله في أمركم... "، كما كان رضي الله عنه يشترط على من يوليه على ولاية أمر ما بالألا يغلق بابا على الناس، أما عثمان رضي الله عنه فقال في خطبته للناس: " فإذا نزلت فليأتني أشرافكم فليروا رأيهم، وليذكر كل واحد ظلامته لأكشفها، وحاجته لأقضيها... ". أنظر: محمود محمد معايرة، مرجع سابق، ص.297.

(1) صالح عبد عايد لعجيلي، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان " الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول "، للمدة بين 13- 14/11/2018، ص.215.

(2) المرجع نفسه.

يحب المتوكلين⁽¹⁾، كما وردت في موضع آخر من القرآن في قوله تعالى: "والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون"⁽²⁾، والشورى هي الأصل الثاني لنظام الحكم في الإسلام، فالشورى بذاتها نص، حيث نصت على الإقرار العام للأمة بحقها في المشاركة في شؤون الحكم. وفي ذلك يقول الدكتور برهان زريق إن الشورى علم أسسه الإسلام، ولو قلت إنها دولة الشورى وأمة الشورى لهديت إلى الحق⁽³⁾.

انفرد الدين الإسلامي بهذا المبدأ الأصلي وجعله سلوكا عاما بين الأفراد وإدارة الشؤون العامة، حيث ربط المفسر الكبير القرطبي شرعية الحكم بالشورى: "فمن لم يستشر العلماء فعزله واجب لا خلاف بين العلماء"، فهي ليست حكما منفردا من أحكام الشريعة مستدلة من موضعين من القرآن، بل إنها أصل من أصول الشرع ومقتضى من مقتضيات الاستخلاف⁽⁴⁾.

ب- حرص الرسول صلى الله عليه وسلم على الشورى

لقد زحرت السيرة النبوية بالمواقف التي جاءت التزاما وتطبيقا لمبادئ الشورى وفي ذلك قوله صلى الله عليه وسلم: "المستشير معان والمستشار مؤتمن"، وكذلك قوله عليه الصلاة والسلام: "واستعينوا على أموركم بالمشاورة"، يتضح مما سبق أن مبدأ الشورى يعد من الأسس التي تقوم عليها الشفافية، وكلاهما يهدفان إلى إشراك الفرد للوصول إلى الحكم الصائب، ووضع الرقابة على الحكام للتأكد من قيامهم بالمهام الموكلة لهم على أفضل شكل، وعدم التعرض لحقوق الأفراد، وقد حاولت بعض الحكومات في ظاهرها انتهاج سياسات مقاربة لتلك

(1) سورة آل عمران. الآية: 159

(2) سورة الشورى. الآية: 38

(3) برهان خليل زريق، الشورى في الإسلام، الطبعة الأولى 2016، ص.07. متوفر على الموقع الإلكتروني:

<https://www.noor-book.com> تاريخ الاطلاع: 2022/11/08.

(4) المرجع نفسه.

التي انتهجتها الشريعة الإسلامية، ومثال ذلك اعتماد الانتخاب كأسلوب مماثل للبيع في الإسلام وهذا يعني أن الأفراد هم من يختارون ممثليهم في الحكومة⁽¹⁾، فالشريعة الإسلامية إذن حرصت على سير نظام الحكم على نمط المحاسبة والمساءلة وتقويم الحاكم وفق أسس شرعية⁽²⁾.

2- الشفافية صورة حديثة لمبدأ الصدق

من بين الأسس الشرعية التي تقوم عليها الشفافية هي الصدق، فلا حديث عن الشفافية في حالة وجود الكذب، والصدق يدعم مبدأ الشورى، ويكمّله عن طريق التأكد من صحة المعلومات التي تصدر عن الإدارة الحاكمة التي يقع عليها واجب الالتزام بالحقيقة في القول والفعل، ونظرا لأهمية الصدق فقد ورد في القرآن الكريم في الكثير من المواضع منها قول الله عز وجل: " أولئك الذين نتقبل عنهم أحسن ما عملوا ونتجاوز عن سيئاتهم في أصحاب الجنة وعد الصدق الذي كانوا يوعدون"⁽³⁾، والصدق في ديننا الحنيف هو الأساس الشرعي لمبدأ الشفافية الذي يجعل الإدارة مبنية على الإفصاح الحقيقي عن أعمالها، فالإدارة الوائقة من أعمالها لا تخشى من الإعلان عنها أو الإفصاح بها، أما في حال اتباعها لأساليب الكذب فإنه يجعل انتشار الفساد في أركانها أمرا بديهيا، وهو ما يقضي على مبدأ الشفافية. من هنا تظهر جليا العلاقة بين الشفافية والصدق؛ فكلاهما وجهان لعملة واحدة، وهي نشر الحكامة الرشيدة والديمقراطية في تحقيق الصالح العام وفرض الرقابة في الإدارة الحاكمة، فيمكن اعتبار الصدق في الأنظمة الحالية مرادفا للرقابة التي نصت عليها معظم القوانين في التسيير الإداري،

(1) صالح عبد عايد لعجيلي، مرجع سابق، ص.216.

(2) عبد الحق دحمان، المساءلة والشفافية من المنظور الإسلامي، الوحدة السياسية، مركز المجدد للبحوث والدراسات، انظر الموقع: <http://almojaded.com/2021/10/13/10144/>، تاريخ الاطلاع: 2022/11/25.

(3) سورة الأحقاف. الآية: 16

فقط الاختلاف يكمن في استعمال الأساليب الحديثة حول كيفية تطبيق الصدق، لذلك يمكن عد الشفافية وما شهدته من صور جديدة حتى الالكترونية هي بمثابة صور حديثة للصدق، كونها تمثل الوسيلة التي أثبتت صلاحيتها في التخلص من الفساد في المؤسسات العامة والخاصة، وهذه الغاية التي تسعى لتحقيقها الأنظمة الحالية عن طريق الشفافية⁽¹⁾.

ثانيا: التطور التاريخي لمفهوم الشفافية

تعتبر الشفافية مبدأ قديما ارتبط تاريخيا بظهور التجمعات البشرية، والتي رافقها ظهور الإدارة في أبسط صورها وذلك قبل ثلاثة آلاف (3000) سنة قبل الميلاد، حيث أوجدت وظيفة المحاسب الذي يدون الغنائم، وكلف مدير الإدارة بتقديم كشف حساب عن عمله، فبدأت القوانين والتشريعات بمنح الإدارة اختصاص الكشف والتحقيق، منها شريعة "حمورابي" التي تضمنت إعدام من تمسك بيده أشياء مسروقة، وفي مصر تضمن تشريع "حور محب" إجراءات ضد الرشوة، كما ورد في كتاب أرسطو المعنون بـ "السياسة" ما يلي: "ومن أجل حماية الخزانة من السلب عن طريق الاحتيال لا بد أن يتم صرف الأموال جهارا تحت مسمع وبصر المدينة بأكملها، كما ينبغي إيداع نسخ من الحسابات في أماكن الحفظ المختلفة"، حيث أقر أرسطو من خلال ضرورة الالتزام بها في العمل العام⁽²⁾.

كما ظهر مفهوم حرية المعلومات والشفافية للمرة الأولى في الدول الاسكندنافية ولاسيما في السويد، إذ تم الاعتراف بأهمية الحق في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة منذ لا يقل عن قرنين، وللسويد تاريخ عريق في مجال حرية المعلومات، إذ كانت أولى دول العالم التي سنت قانون حرية المعلومات المعروف بقانون حرية الصحافة 1766، حيث قضى هذا القانون بأن "يتاح لكل من يطلب معلومات أن يحصل عليها فور التقدم بطلبها من

(1) صالح عبد عايد لعجيلي، مرجع سابق، ص.215.

(2) هرون بوالفول، بوزيان رحمانى جمال، مرجع سابق، ص.546.

غير أية كلفة"، كما أقر " بوجوب أن يتمتع كل مواطن سويدي بحرية الوصول إلى الوثائق الرسمية"، وعلى السلطات العامة أن تلبّي على الفور طلب الحصول على هذه الوثائق، علما بأن الطلبات يمكن ان تتخذ أي شكل من الأشكال، وأن تكون مجهولة المصدر. إذ يفرض على كل سلطة أن تحتفظ بسجلات عن الوثائق الرسمية وأن يكون معظم الفهارس متاحا للعموم، ما يمكن المواطن العادي من الدخول إلى مكتب رئيس الوزراء والاطلاع على النسخ الموجودة عن سائر مراسلاته، كما يحق للأفراد الاطلاع على المعلومات الشخصية المحفوظة لدى الهيئات العامة والخاصة⁽¹⁾.

ومن ثم انتشر طلب الحق في المزيد من الاطلاع والوصول إلى المعلومات وتحقيق الشفافية، واستمر في العديد من بلدان أوروبا الشرقية والوسطى وآسيا وإفريقيا، فنادى الأستاذ الفرنسي فولتار **Voltaire** إلى إعمال الشفافية في مقولته سنة 1775 من خلال مقولته: "أعتقد أنك تقدم خدمة للأمة من خلال التحدث علنا الذي يتناقض مع سرية الإجراءات".

« Je crois que vous rendes service à la nation en vous élevant contre le secret des procédures »⁽²⁾.

ثم بدأت بوادر المطالبة بالشفافية من خلال دراسة أجراها الباحث نيكير **Necker** حول "إدارة المالية في فرنسا" والتي نشرت سنة 1784، حيث قدّم تساؤلا إلى الأمير الحاكم في ذلك الوقت كالتالي: " ألا يرفع في مكانة وجلالة الأمير وفي مكانة الأمة التي يحكمها قليلا، من خلال تمكين الأمة من معرفة سبب الشرائع التي تعطى لها؟ " ⁽³⁾، إلى أن بدأ الانفجار

(1) فوز عبد الله، الوصول الحر إلى المعلومات: مواطنة، شفافية، مساءلة، د ط، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2016، ص.14.

(2) Bruno Lasserre, Noëlle Lenoir, Bernard Stirn, Op.Cit, p.1

(3) Dans son " traité de l'administration des finances de la France, publié en 1784, Necker demande : « n'est –ce pas exhausser, pour ainsi dire, la majesté du prince, que de relever un peu la nation qu'il gouverne, en lui faisant connaitre le motif des lois qu'on lui donne ? », (3) Bruno Lasserre, Noëlle Lenoir, Bernard Stirn, Op.Cit, p.03.

الحقيقي للمطالبة بالشفافية الإدارية في نهاية التسعينيات في نهاية الحرب الباردة، وانتشار معايير الديمقراطية وأجهزة الإعلام المستقلة وتزايد قوة منظمات المجتمع المدني، وكل هذا أدى إلى خلق قوة ضغط على الحكومات لنشر وإذاعة المعلومات إلى الجمهور تحقيقا للشفافية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: علاقة الشفافية بالمفاهيم المشابهة لها

إن الحديث عن الشفافية يقتضي لا محالة بيان المصطلحات والمفاهيم المقاربة للشفافية والتي قد تؤدي إلى الوقوع في الخلط بينها، وعليه لبيان العلاقة بين المفاهيم القريبة من الشفافية وتبسيط علاقتها بها، فإنه سيتم التطرق إلى الإفصاح (أولا)، النزاهة (ثانيا)، المشاركة (ثالثا)، المساءلة (رابعا)، وأخيرا الفساد (خامسا).

أولا: الشفافية والإفصاح

لبيان العلاقة بين الشفافية والإفصاح لا بدّ من توضيح أهم الفروقات بين المفهومين، فالإفصاح هو جزء من الشفافية وقد يعتبر إجراء لتعزيز مدى الالتزام بمبدأ الشفافية، وهو إجراء قانوني أي بمعنى متطلب إلزامي، كما هو الحال في المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية والإفصاح عنها بعد إعدادها، و هي إفصاحات تمكن أصحاب المصلحة من تقييم الأداء والالتزام، في حين أن الشفافية ليست إلزامية بل التزام أخلاقي، وذلك راجع إلى الطبيعة الفنية للمفهومين، حيث يمكن قياس درجة الإفصاح وضبطه حسب المعلومات والبنود الواجب الإفصاح عنها، بينما قياس الشفافية يبقى أمرا نسبيا وتقريبيا فقط. كذلك هناك من يضيف فارقا آخر بين الشفافية والإفصاح، أن هذا الأخير يمكن أن يحتل إفصاحا عن معلومات قد

(1) روان خضر أبو شقرا، مرجع سابق، ص. 281.

تكون صحيحة كما قد تكون مضلّة، بينما الشفافية كمبدأ ديمقراطي يستلزم أن تكون المعلومات المقدمة صحيحة وأن تكون البيانات تعكس الواقع بوضوح⁽¹⁾.

من خلال ما سبق، يمكن بيان علاقة الإفصاح بالشفافية، حيث إن هذه الأخيرة تعتبر نتيجة عن إجراء الإفصاح وأثر له، شريطة أن يكون الإفصاح كاملا ومبنيا على بيانات صحيحة، بمعنى الإفصاح هو جزء من الشفافية وكل حالة شفافية تلزم وجود إفصاح بنيت على أساسه، بينما كل إفصاح لا يعني بالضرورة وجود شفافية⁽²⁾.

ثانيا: الشفافية والنزاهة

ورغم أن مصطلح النزاهة قد يتداخل مع بعض المصطلحات كالأمانة والأخلاق إلا أنه يعد أوسع منها بكثير، إذ تشتمل النزاهة على قيم الكفاءة، والاحترام، والحفاظ على الالتزامات، وتظهر النزاهة جليا لدى الفرد حين تصطدم قراراته وأفعاله بالمصلحة الشخصية، من جهة أخرى تظهر النزاهة في أخلاق الفرد وهو ما ينعكس على سلوكه، يقول Ghestin عن النزاهة في مجال العقود: " إن النزاهة العقدية في العقود هي المكمل الضروري للعدالة العقدية " وهو ما أدرجه الفقه ضمن نظرية توابع العقد La théorie des suites du contrat والتي تستند في أساسها على حسن النية⁽³⁾.

والنزاهة في اللغة من التنزه أي التباعده عن الدناءة والأوساخ، وهي ذات قيمة أخلاقية أكثر منها قانونية، فهي عبارة عن مجموعة القيم والمعتقدات المفروض تواجدها في سلوك

(1) السيد أحمد فهمي، مدى فعالية الإفصاح والشفافية كإحدى الآليات القانونية للحكومة للحد من الفساد الإداري في الدول النامية، مجلة أرساد للدراسات الاقتصادية والإدارية، مجلد 04، العدد 01، جوان 2021، ص.63.

(2) المرجع نفسه.

(3) بن شيخ راضية، نساخ فطيمة، الشفافية وعلاقتها بنزاهة الممارسات التجارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد: 57، العدد: 05، السنة: 2020، ص.413.

الإنسان وفي أخلاقه والحرص على أداء الأمانة، دون الحاجة للنص عليها في القوانين كالعدل والصدق في اتخاذ القرارات، حيث تورث الاطمئنان والثقة للمسؤولين وتشكل قدوة للمرؤوسين⁽¹⁾.

كذلك يظهر الفرق بين النزاهة و الشفافية، أنه لا يمكن بأي حال التخلي عن قيم النزاهة في أي جهاز سواء حكومي أو خاص، على عكس الشفافية التي يمكن تطبيقها بواسطة نقيضها المتمثل في السرية والكتمان، كالتزام بعض الموظفين والعمال بواجب المحافظة على الأسرار التي يطلعون عليها بحكم مهنتهم، وكذا حماية الأسرار العامة للدولة والحق في الخصوصية، كامتناع موظفي البريد والمواصلات على سبيل المثال كشف أي مادة أودعت في المصلحة، أو إفشاء فحوى المكالمات الهاتفية، أو التعريف بأسماء وعناوين الأشخاص الذين أجروا عملية الخدمة⁽²⁾.

من خلال ما سبق تظهر علاقة النزاهة بالشفافية في كون أن النزاهة تمثل أحد أبرز العوامل المساهمة في تحقيق الشفافية في أي مجتمع ديمقراطي، وذلك من خلال تحقيق التواصل بين المواطنين وصانعي القرار المبني على القيم والسلوكيات الحميدة، وبالتالي الشفافية هي نتيجة حتمية للاعتماد على النزاهة⁽³⁾.

ثالثا: الشفافية والمشاركة

تفيد الشفافية في التعبير عن حقوق المواطنين للوصول إلى المعلومة والاطلاع عليها، وإتاحة المناخ المناسب لمعرفة أساليب اتخاذ القرارات على مستوى الأجهزة والإدارات العمومية، من أجل توسيع دائرة المشاركة ومن ثم الرقابة وتقليص الفساد. بينما المشاركة هي تقاسم

(1) فتيحة حيمر، مرجع سابق، ص.27.

(2) طوبال بوعلام، طوبال كتيبة، الحق في الاطلاع على المعلومة وخصوصية السر المهني، ملتقى وطني حول الحق في النفاذ إلى المعلومة بين متطلبات التمكين وعوائق الممارسة، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 26 ماي 2021، ص.11.

(3) فتيحة حيمر، مرجع سابق، ص.27.

السلطة والمسؤولية والعمل بين الجهات الفاعلة والمسؤولين، والغرض منها هو تحقيق التكامل بين أصحاب المصلحة وإيجاد التوازن بين مصالحهم المتعددة وإيجاد الحلول المثلى في التسيير (1).

وكما تم التطرق للشفافية في المجالات السياسية والإدارية والاجتماعية، فكذلك لقي مصطلح المشاركة عدة تعريفات بحسب اختلاف توجه الباحثين حوله (2):

فالمشاركة في العلوم الاجتماعية هي: " تلك الأنشطة الهادفة إلى التغلب على المشكلات اليومية وتساهم في تحقيق قدر من التضامن والتكافل بين أعضاء المجتمع " .

وفي علم القانون والإدارة هي " المساهمة النشطة لأفراد المجتمع المحلي في الأنشطة المحلية " .

أما في علم السياسة فهي عبارة عن مطلب لأفراد المجتمع بمختلف فئاته وتنظيماته، ومن خلال التعريفات السابقة يمكن تقديم تعريف للمشاركة على النحو التالي: " ذلك النشاط الذي يقوم به المواطنون العاديون قصد التأثير على عملية صنع القرار الحكومي سواء كان نشاطا فرديا أو جماعيا، منظما أو عفويا، فعالا أو غير فعال " .

وعلى هذا الأساس تبرز العلاقة بين الشفافية والمشاركة من خلال أوجه التشابه والاختلاف التي بينهما، فكل من المفهومين يمثل مبدأ من مبادئ الديمقراطية التشاركية والحكم الراشد، إلا أن الفرق بينهما هو أن الشفافية تمثل مرحلة تحضيرية سابقة على مرحلة المشاركة، وبالتالي فالعلاقة تكاملية بين المفهومين، حيث إن المشاركة مبنية على الشفافية أساسا ولا حديث عن مشاركة في غياب الشفافية كشفافية الانتخابات مثلا التي تمثل جوهر المشارك،

(1) Bestani Abdelkarim, Tchiko Faouzi, "la participation locale dans les projets de développement rural en Algérie...entre théorie et réalité", revue algérienne d'économie et de management, volume 7, numéro 2, 2016, p.57.

(2) Ibid.

كما أن التفاعل بين الحكومة والمواطن يكون على أساس الشفافية كمرحلة ومن ثم المشاركة والتعاون، لتحقيق تفاعل أكثر ديمقراطية⁽¹⁾، وبعد المشاركة يأتي دور المساءلة والتقييم كمرحلة أخيرة.

رابعاً: الشفافية والمساءلة

يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات اللازمة منهم وتحمل مسؤولية الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش⁽²⁾.

ومن الواضح أن العلاقة بين مفهوم المساءلة والشفافية هي علاقة تبادلية وطردية، بمعنى كلما زاد معدل الشفافية ارتفع مستوى المساءلة والعكس صحيح، فالانفتاح على المجتمع من شأنه أن يؤدي إلى نجاح عملية المساءلة⁽³⁾ وتثبيت المصداقية وبالتالي حصول برامج الدولة وسياساتها على التأييد من طرف الجمهور، أما انعدام الشفافية فإنه يفضي إلى زعزعة الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي⁽⁴⁾.

(1) Teresa M. Harrisson, G. Brian Burke, Santiago Guerrero, Meghan E. Cook, **la transparence gouvernementale et le cyber gouvernementale : les enjeux démocratiques selon une perspective publique**, article in Télescope Revue d'analyse comparée en administration publique, May 2012, p.2.

(2) بوزيد سايح، سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث، العدد 10، 2012، ص.58.

(3) FERROUKHI AMINE, Op.Cit, p.5

(4) بوزيد سايح، مرجع سابق، ص.59.

وتبرز كذلك العلاقة التكاملية بين المفهومين أكثر من خلال تجسيد الشفافية الخطوة الضرورية السابقة لمرحلة المساءلة وتقليص فرص الفساد⁽¹⁾، فهما معياران ضابطان لمدى نقشي الفساد في المؤسسة باعتباره آفة العصر أو مشكلة القرن المشتركة بين مفهوم الشفافية والمساءلة، وأكثر من ذلك، هناك من ربط الفساد بسوء استخدام السلطة واحتكار المناصب لتحقيق مكاسب شخصية في ظل غياب الشفافية والمساءلة⁽²⁾.

وعليه فالشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الآخر، ووجود أنظمة مساءلة على مستوى متقدم من الكفاءة والفعالية يساعد على تعزيز مفهوم الشفافية من خلال ما تتضمنه من آليات وعناصر⁽³⁾، وما لم يكن هناك مساءلة فلن تكون للشفافية أية قيمة، ويساهم هذان المفهومان في قيام إدارة كفؤة وفعالة في تقديم الخدمات، فالشفافية توفر البنية التحتية من الشروط والمتطلبات الأساسية والمساءلة الفعالة تحقق الهدف من الشفافية نحو إيجاد الحلول المناسبة للعديد من المشكلات ومواجهة التحديات، هذا من جهة، و من جهة أخرى الشفافية والعقلانية في القوانين والأنظمة تحدد مدى شرعية ومشروعية المساءلة فإذا كانت الأنظمة تقوم على الإفصاح والوضوح فنسبة نجاح المساءلة ستكون عالية بمعنى نجاح

(1) Sanaa Maswadeh Jadara, Mahmoud Al-Wadi, **the roles of transparency and accountability in reducing administrative and financial corruption**, *Viesoji politika ir administravimas*, 2012, Nr. 02, p.295.

(2) يعرف الفساد الإداري على أنه: " انحراف أخلاقي لبعض المسؤولين العموميين وهذا يشمل الرشوة، والعش، التدليس، التهرب الجبائي، التزوير... إلخ"، انظر: بوزيد سايح، المرجع نفسه.

(3) عرفت هيئة الأمم المتحدة المساءلة بأنها الالتزام من قبل المسؤولين في القطاع العام والخاص وذلك من خلال القواعد التالية:

- توضيح كيفية تنفيذ الدائرة لمهامها ومبررات القرارات التي تتخذها.
- التفاعل المباشر مع الانتقادات والمطالب التي تقدم إليها.
- قبول جزء من المسؤولية عن الأخطاء التي تقع أو الفشل الذي ينتج عن تلك القرارات.
- وجود آلية واضحة تتيح للمواطن التحقق من التزام المنظمة بمهامها على الوجه المخطط له.
- وجود آلية واضحة للتعامل مع الأخطاء والفشل، بوزيد سايح، مرجع سابق، ص.58.

عملية المساءلة يعني بالضرورة نجاح الشفافية، بحكم أنها بنيت على أسس صحيحة، الأمر الذي يدعم شرعية السياسة العامة أو ما يعرف "بالحكومة المفتوحة" وقرار المسؤولين الحكوميين أمام الشعب، وإحساس أفراد الشعب بأن لديهم اليد العليا في حكومتهم، إلا أن فشل عملية المساءلة ليس معناه أن الشفافية لم تكن كما يجب، فقد تكون المعلومات متوفرة وعلى درجة عالية من الوضوح إلا أن تماطل وعدم جدية المكلفين بعملية المساءلة يؤدي إلى الحياد عن هدفها⁽¹⁾.

خامسا: الشفافية والفساد⁽²⁾

يظل الفساد العدو الرئيس للشفافية مادامت الشفافية تستلزم الحرص الشديد على احترام القانون وتطبيقه حتى يتحقق الهدف من الشفافية، ولعل من شروط سيادة الشفافية قيام شراكة حقيقية بين الحكومة والجمهور، تستهدف بالأساس المساهمة الفعالة في إنضاج الرأي العام في محاربة الفساد، ففضية الشفافية ومكافحة الفساد قضية تدبير حكومي بالدرجة الأولى، إذ تقوّي مؤسساتها في إشراك المجتمع المدني من خلال إعلامه بتفاصيل سيرها، وبالتالي التمهيد

(1) فلاق محمد، حدو سميرة أحلام، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري "تجارب دولية"، مجلة الردة لاقتصاديات الأعمال، العدد 01، 2015، ص.17.

(2) لم يرد تعريف للفساد بصورة مباشرة ضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 UNCAC التي ساهمت الحكومات، وإنما اختارت تعريف الفساد من خلال الإشارة إلى الأفعال والممارسات الفعلية التي اعتبرتها شكلا من أشكال الفساد، ومن ثم طالبت بتجريم هذه الممارسات، وهي الرشوة بجميع أشكالها وفي القطاعين العام والخاص، والاختلاس بكل أنواعه، والمتاجرة بالنفوذ، إساءة استغلال السلطة، تبييض الأموال، والكسب غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى. انظر: مصلح عبير، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، إصدار الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ط 2، أمان، رام الله، فلسطين، 2010، ص.12.

لمشاركة فعالة، لأن المؤسسات الضعيفة تعجز عن تزويد المجتمع بإطار عام من المعلومات الإدارية والسياسات التي تقوم بها وبالتالي يزداد اللبس مما يفتح المجال أمام الفساد⁽¹⁾.

فبصورة أكثر تحديدا، فإن تطبيق منهج الشفافية في إدارة الدولة ومؤسساتها يقضي على الفساد من جانبه الإداري، ومن ناحية أخرى، ضبط وتوجيه الاقتصاد الوطني يسهم إلى حد كبير في مواجهة الفساد المالي واحتوائه ومن ثم القضاء عليه⁽²⁾.

من ناحية أخرى، يمكن أن يؤدي أعمال أسس الشفافية ومعرفة حالات الفساد إلى التقليل من ثقة الجمهور نحو المسؤولين، وذلك راجع لاكتشاف التلاعب الحاصل في السلطات، وبالتالي ضعف القرارات المتخذة لانقارها لرضا الجمهور، ومع ذلك ومن أجل استعادة ثقة الساكنة فإنه بعد فضح أوجه الفساد لا بد من العمل على محاربه بطرق أكثر شفافية⁽³⁾.

إذن من خلال ما سبق، فإن ما يمكن قوله أن جميع المصطلحات السابقة مترابطة بعضها ببعض، فقد ربط الفقيه شيلستر وبرونو الشفافية بالمساءلة في كون المساءلة مبنية على الشفافية، وأن العلاقة بينهما يربطها ارتباطا وثيقا بأربع كلمات وهي المصادقية والإفصاح والوضوح والمشاركة⁽⁴⁾. كما وضعت منظمة الشفافية الدولية صيغة لتطوير آليات مكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد، وذلك على النحو التالي:

$$\text{الفساد} = (\text{الاحتكار} + \text{حرية التصرف}) - (\text{المساءلة} + \text{النزاهة} + \text{الشفافية})$$

مخطط رقم 02. صيغة منظمة الشفافية الدولية لتطوير آليات مكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد. المصدر: موقع منظمة الشفافية الدولية <https://www.transparency.org>، تاريخ الاطلاع: 2023/02/27.

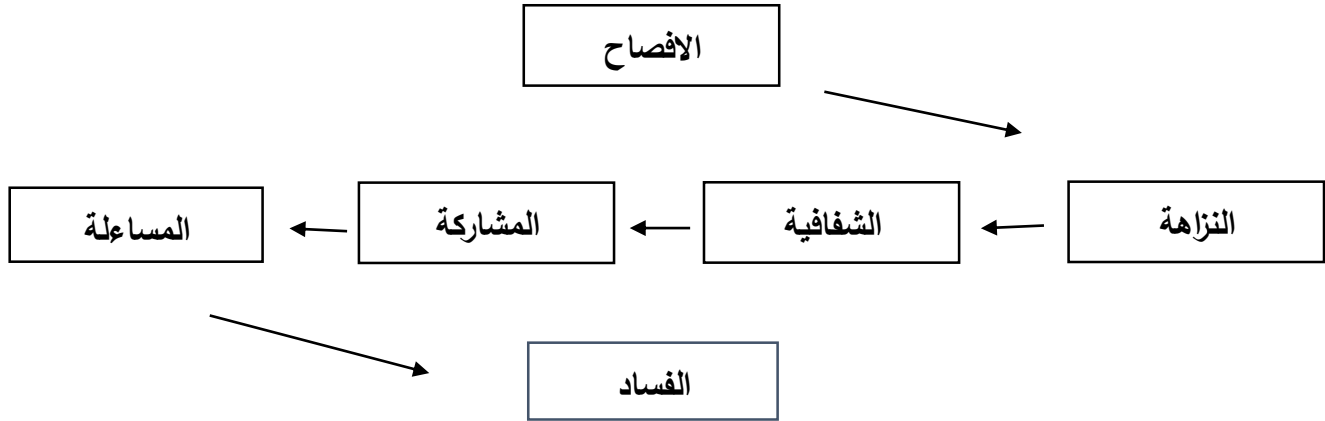
(1) أمال غنو، مرجع سابق، ص.229.

(2) المرجع نفسه.

(3) Andreas Galster, **transparence et gouvernement ouvert**, congres des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, rapport de 35^e session Allemagne, décembre 2018, p.19.

(4) أمال غنو، مرجع سابق، ص.222.

كما يمثل الجدول أسفله العلاقة بين المفاهيم السابقة ومفهوم الشفافية، حيث إن الإفصاح يمثل أولى المراحل التي تؤدي إلى تحقيق النزاهة، والتي بدورها تحقق الشفافية، ثم إن الشفافية تمثل قاعدة المشاركة وتسمح بمساءلة صناع القرار ومحاسبتهم، بهدف محاربة الفساد كمرحلة أخيرة وتحقيق التنمية، وذلك على النحو التالي:



المخطط رقم 03. العلاقة بين الشفافية والمفاهيم المشابهة.

المصدر: من إعداد الباحثة.

المبحث الثاني

تفعيل الشفافية: بين التشريعات الدولية والدساتير الداخلية

عرفت المؤسسات الدولية جانبا من الإخفاقات في تنفيذ السياسات التنموية التي اقترحتها وهو ما أدى إلى انعكاسات سلبية على الشعوب والمجتمعات وعدم الرضا عليها، وهذا ما زاد من درجة اقتناع المؤسسات الدولية بتجسيد أسس الحكامة وتطبيق الأسلوب الديمقراطي للتسيير الجيد للشؤون العامة⁽¹⁾.

(1) راضية سننوقة، " ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة "، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص: الحكامة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة -01-، 2020/2019، ص.131.

وإذا كنا قد ذكرنا أن الشفافية كأسلوب جيد للتسيير الديمقراطي أضحت ضرورة من ضرورات الدولة المعاصرة، فإن تجسيدها يعتبر مسألة عابرة للحدود لا تقتصر على دولة دون غيرها، فقد طُرح هذا المفهوم على المستوى الدولي بدرجات متفاوتة كان البعض منها أكثر جرأة من الآخر، لا سيما في المجال الإداري بهدف خلق إدارة عمومية جيدة، فقد حاولت العديد من الدول النامية تطبيق الشفافية والاعتراف بها ودسترتها، وذلك في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بالخصوص مع استفحال الفساد الذي يعتبر نتيجة حتمية لغياب الشفافية في تسيير الشأن العام والمال العام وانتشار سياسية اللاعقاب.

وعليه سيتم عرض الشفافية الإدارية في المنظمات والاتفاقيات الدولية (المطلب الأول)، ثم كيفية الاعتراف بالشفافية الإدارية في الدساتير الداخلية المقارنة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الشفافية الإدارية في المنظمات والاتفاقيات الدولية

نتيجة لتزايد الوعي العام بالدور الهام الذي تضطلع به الشفافية، أولى المجتمع الدولي اهتماما بالغا بمكافحة الفساد عن طريق إقرار الشفافية، وذلك من خلال الاتفاقيات الدولية أو بواسطة المنظمات غير الحكومية التي تهتم بمكافحة هذه الآفة كمنظمة الشفافية الدولية.

ولهذا سيتم في هذا المطلب استعراض كيفية تفعيل الشفافية الإدارية من خلال المنظمات الدولية (الفرع الأول)، الشفافية الإدارية في الاتفاقيات والإعلانات الدولية (الفرع الثاني)، ثم الشفافية الإدارية من خلال المواثيق الإقليمية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تفعيل الشفافية الإدارية من خلال المنظمات الدولية

تزامن ظهور الشفافية مع انتشار الفساد في المجتمعات، وقد كانت الأمم المتحدة السبّاقة في نشر الشفافية من خلال المنظمات التابعة لها، وذلك في مجالات مختلفة: التجارة والمالية، الصحة، التعليم، ... وكان لها السبق في دراسة ظاهرة الفساد ومحاولة إيجاد الحلول والوسائل

الكفيلة لعلاجه، فكانت البداية سنة 1988 عن طريق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار بالمخدرات والمؤثرات العقلية، وكذلك مدى التأثير السلبي لظاهرة غسيل الأموال التي تستخدمها عصابات الجريمة المنظمة لإخفاء الأموال المستخلصة من التجارة غير المشروعة⁽¹⁾.

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى دور منظمة الشفافية الدولية في تدعيم مقتضيات الشفافية الإدارية (أولاً)، منظمة مؤسسات التوكيلات والمقاولات الشفافة TRACE (ثانياً)، ثم دور منظمات المجتمع المدني في تكريس الشفافية الإدارية (ثالثاً).

أولاً: دور منظمة الشفافية الدولية في تدعيم مقتضيات الشفافية الإدارية

من المنظمات الرائدة في مجال محاربة الفساد وتجسيد الشفافية منظمة الشفافية الدولية ضد الفساد **Transparency international** التي تأسست عام 1993 ببرلين، وهي من أكبر المنظمات الدولية غير الحكومية في مجال إعداد الدراسات والإحصائيات والجداول الخاصة بترتيب الدول من حيث انتشار الفساد فيها، لأنها تسعى إلى زيادة فرص مساءلة الحكومات، وقد هدفت لتعزيز مبادرات المنظمات الدولية الأخرى في تحقيق التنمية الاجتماعية ودعم النهج الديمقراطي وفرض الحماية لحقوق الإنسان في مختلف دول العالم وتحقيق السلم والأمن الدوليين، وفي غضون عدة سنوات تمكنت من تأسيس أكثر من (100) برنامج وطني على مستوى الدول لإنهاء الفساد⁽²⁾.

وحسب منظمة الشفافية الدولية فإن الفساد مشكلة عالمية تحتاج إلى مبادرات على نطاق واسع، ولا يمكن القضاء عليها إلا من خلال فضح الجهات ونشر تقارير الفساد الذي يمارس سرا وعلانية، وضبط خطط طويلة المدى من أجل تأسيس شعبة من ذوي الاهتمامات بشأن

(1) فوزية برسولي، مرجع سابق، ص.154.

(2) موقع منظمة الشفافية الدولية: <https://www.transparency.org>، تاريخ الاطلاع:

.2023/02/27

العالم لخلق إرادة سياسية قامعة للفساد ومكافحة للجرائم المالية⁽¹⁾، إذن فهي تهدف إلى إيجاد آليات للوقاية من الفساد بدلا من إيجاد الحلول له⁽²⁾.

كما قامت المنظمة بالعديد من الدراسات في هذا المجال وعملت على تقديم طرق في كيفية التعامل مع الفساد وذلك في كتابها المرجعي حول الظاهرة، وأصدرت عام 1994 مؤشر دافعي الرشوة، كما قدمت محاولة لتطوير النظام الوطني للنزاهة عام 1995 ثم طورت عام 2001 نشرتها المسماة التقرير الشامل عن الفساد في العالم (Global Corruption Report) الذي أصبح تقريرا سنويا بعد ذلك⁽³⁾.

تعاونت المنظمة مع المؤسسات التجارية والمالية والدولية ذات السمعة الممتازة، في إطار ما يعرف بمشروع (Know Your Customers) " اعرف قواعد زبائنك " وذلك لوضع قواعد عامة تساعد على مكافحة الفساد، وقد تجسّدت هذه الجهود بتوقيع اتفاقية (Wolfs Berg Principles) وهي مبادئ وقعتها مع عدة بنوك بهدف تحسين صورتها لدى الزبائن والتزامها بمراعاة أكبر قدر من الشفافية والنزاهة في التعامل مع كافة الأطراف⁽⁴⁾.

كما أنشأت منظمة الشفافية الدولية مؤشرا دوليا لقياس الفساد أطلقت عليه تسمية مدركات الفساد (CPI)، تقوم بإعداده كل خمسة (05) سنوات يغطي عددا كبيرا من دول العالم، تنحصر قيم هذا المؤشر بين صفر (0) درجة وعشرة (10) درجات؛ ففي الحالة التي تحصل الدولة على تقدير عشرة (10) درجات فهذا يعني أن نظامها نظيف من عمليات الفساد أما

(1) آمال بوهنتالة، مرجع سابق، ص.424.

(2) صالح عبد عايد لعجيلي، مرجع سابق، ص.219.

(3) فوزية برسولي، مرجع سابق، ص.155.

(4) فوزية برسولي، مرجع سابق، ص.155.

الدولة التي حصلت على تقدير صفر (0)، فهذا يعني أن جميع نشاطات الدولة المعنية وصفقاتها يشوبها الفساد من محسوبية ورشوة (1).

ثانيا: منظمة مؤسسات التوكيلات والمقاولات الشفافة TRACE

من المنظمات العاملة في مجال الشفافية أيضا منظمة مؤسسات التوكيلات والمقاولات الشفافة (TRACE) التي تديرها " أليكسندرا ريج " وهي المحامي الدولي بوحدة من كبريات شركات الفضاء الأمريكية، تحدد معايير دولية للشركات الأعضاء التي تلتزم طواعية وعلانية بممارسة أخلاقيات الشركات. تأسست منظمة (TRACE) على يد مجموعة من القانونيين والمحامين والمسؤولين من القطاع الخاص المعنيين بالالتزام بالقوانين (2).

وكذلك الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) فهي إحدى الوكالات الأمريكية الدولية المهمة، حيث إنها الجهة الأساسية المسؤولة عن الإشراف على عمليات إعادة الإعمار في العراق، والتي تدّعي بأن الاهتمام الرئيس لها هو دعم الحكم الديمقراطي والتركيز على برامج مكافحة الفساد. ولعبت المنظمة دور الضاغظ المنظم على الحكومات والمنظمات الدولية، من خلال إبرام العديد من المعاهدات والاتفاقيات الخاصة بمكافحة الفساد، وفتحت فروعها في

(1) صنّفت منظمة الشفافية الدولية وفق مؤشر مدركات الفساد سنة 2007 دول المغرب العربي ضمن الدول الأكثر فسادا، حيث احتلت الجزائر المرتبة 99، وتونس المرتبة 61، أما المغرب فاحتلت المرتبة 72، أما في سنة 2008 فصنّفت الجزائر ضمن المرتبة 93، تونس المرتبة 62، والمغرب في المرتبة 80. كما كشف مؤشر مدركات الفساد لعام 2022 الصادر ببرلين 31 يناير 2023 أنه لا تزال مستويات الفساد في حالة جمود للعام الحادي عشر على التوالي، وأن معظم دول العالم لا تزال تخفق في مكافحة الفساد، حيث حققت 95 % من البلدان تقدما ضئيلا أو لم تحقق أي تقدم على الاطلاق منذ عام 2017، انظر: موقع منظمة الشفافية الدولية <https://www.transparency.org>، تاريخ الاطلاع: 2023/02/27.

(2) انظر موقع منظمة مؤسسات التوكيلات والمقاولات الشفافة TRACE: <https://www.traceinternational.org/>، تاريخ الاطلاع: 2022/11/11.

أغلب دول العالم وفي الدول العربية كالأردن والمغرب، فأصبحت تحظى باحترام كبير من مختلف دول العالم ومؤسساته⁽¹⁾.

يمكن للمنظمات أن تساعد الحكومات على استعادة الثقة في مؤسساتها العامة وتعزيز الشفافية، حيث تنظر المنظمة المتعددة الأطراف، مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات باعتبارها وسيلة لتحسين الرقابة والشفافية وربط الناس والمجموعات والمعلومات والمعرفة⁽²⁾، وتطرق إلى الشفافية من الجانب المالي على أنها "الإفصاح الكامل عن المعلومات المالية في الوقت المناسب وبطريقة منظمة"⁽³⁾.

ثالثا: دور منظمات المجتمع المدني في تكريس الشفافية الإدارية

أدى ظهور منظمات المجتمع المدني⁽⁴⁾ في المجتمعات الديمقراطية و تراكم تجاربها في التعامل مع الحكومة والشعب والقطاع الخاص إلى تفعيل و تعزيز قيم الشفافية، خاصة وأنها تحتل مكانة بارزة بين الشعب والحكام، ويبرز هذا الدور في المطالبة بالمعلومات حول أداء

(1) انظر موقع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID: <https://www.usaid.gov/>، تاريخ الاطلاع: 2022/11/11.

is e-government leading to " (2) Vicente Pina , Lourdes Torres And Sonia Royo, "more accountable and transparent local governments? an overall view financial accountability and management, 26(1), february 2010, p.4.

(3) عبد اللطيف مصلح محمد عائض، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري - دراسة ميدانية على الوحدات الحكومية المدنية اليمنية-، مجلة الدراسات الاجتماعية، العدد التاسع والعشرون، يوليو -ديسمبر، 2009، ص.153.

(4) المقصود بالمجتمع المدني: "كل المؤسسات التي تمثل الوساطة بين الفرد والدولة، وهذا ما نظر له مونتيسكيو في كتابه "روح الشرائع"، حيث وصف دور هذه المؤسسات في حماية الفرد من جبروت الدولة وحماية الدولة من رعاك المجتمع"، وبالتالي هي منظمات تتمتع بالنزاهة والشفافية في نظام عملها وليس لديها أي تبعية سياسية كما تتمتع بالاستقلال المادي حتى لا يتم استغلالها من قبل جهات أجنبية. انظر: علي عبود المحمداوي، حيدر ناظم محمد، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني -دراسة في الأسس والمفومات والسياق التاريخي، دار صفحات للدراسات والنشر، 2011، ص.30.

القطاع الحكومي وتسيير صفقاته ومختلف القضايا الوطنية والمحلية، والعمل على إخضاع القطاع الحكومي للمراقبة. كما تعمل منظمات المجتمع المدني على نقل انشغالات المواطنين، لذلك تعتبر حرية الانضمام والمشاركة فيها مؤشرا هاما عن تبني منهج الشفافية في مجتمع معين، ومن هنا المطلوب من المجتمع المدني هو الوصول إلى ما يعجز عنه المواطن بمفرده، من خلال تحديد مشكل الفساد وطرح إشكاليات الوصول إلى المعلومات، بالإضافة إلى دوره في خلق التنافس بين المؤسسات الحكومية من خلال إصدار تقارير والتشجيع بمنح الجوائز لأحسن سبل التسيير وأحسن الإدارات خدمة للمواطن⁽¹⁾.

وتبرز جهود منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية من خلال الدور الوقائي الذي تلعبه للحد من ظاهرة الفساد وذلك من خلال⁽²⁾:

1- التعاون المتبادل: من خلال تنسيق جهودها بإنشاء شبكات محلية والانضمام إلى الشبكات الإقليمية والدولية التي تهدف إلى تطبيق الشفافية، وبالتالي يتسنى لها تبادل المعلومات والخبرات والتجارب، ومن ثم وضع استراتيجيات وبرامج مشتركة، من أجل إقرار سياسات ديمقراطية تتوافق وحاجيات المجتمعات المحلية.

2- إعداد الدراسات والبحوث: من خلال الحصول على المعلومات ونشرها وتقييمها بغية الكشف عن الممارسات المتعلقة بالفساد، وإعداد التقارير والبحوث المتعلقة بكل قطاع وفي كل دولة، والعمل على تعبئة الرأي العام وتكريس الشفافية.

وفي الآونة الأخيرة ظهرت حالة خضوع وتبعية المجتمع المدني للدولة حيث أصبحت الأنظمة السياسية تسمح بقيام التنظيمات المدنية مع تدعيمها شريطة أن تكون موافقا مروجة شعبيا لسياسات وقرارات هذه الأنظمة لإضفاء الشرعية عليها، وتعرف هذه الظاهرة بـ " المنظمات

(1) أمال غنو، مرجع سابق، ص.232.

(2) أمال بوهنتالة، مرجع سابق، ص.427.

غير الحكومية التابعة للحكومات"، والتي لا يمكن لها أن تدعم المسار الديمقراطي بحكم أنها سند دائم لنظام الحكم⁽¹⁾.

وبناء عليه فإن تكريس الشفافية في بلد ما لا يكون بتنظيم المؤتمرات والحملات أو فصل القضاة المرشحين وإنما بإشراك فعال للمجتمع بطريقة منظمة من خلال منظماته⁽²⁾.

الفرع الثاني: الشفافية الإدارية في الاتفاقيات والإعلانات الدولية

لقد كان للإعلانات والاتفاقيات والمعاهدات الدولية الأسبقية على القوانين الداخلية الحديثة، والتي عادة ما نجد فيها بصمة القانون الدولي، فقد نصّت العديد من الإعلانات والمواثيق الدولية على الشفافية كأحد مؤشرات الحكامة في تسيير المرافق العمومية ونصّت على ضرورة تبنيها في التشريعات الداخلية، لذلك فرضت دراسة تكريس الشفافية الإدارية في الجزائر التطرق للكيفية التي ساهمت الإعلانات والمعاهدات الدولية في ترسيخ الشفافية⁽³⁾.

سيتم عرض بعض هذه المواثيق الدولية بشكل موجز في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 (أولا)، ثم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966 (ثانيا)، تقرير لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة لسنة 1998 (ثالثا)، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 (رابعا).

أولا: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948

هو أول بيان دولي أساسي تناول الحقوق الإنسانية غير القابلة للتصرف أو الانتهاك، وتعتبر المادة رقم 19 التي تنص على أن: " لكل إنسان الحق في حرية التعبير ويشمل الحق

(1) منير مباركية، المجتمع المدني والديمقراطية، دار الوطن اليوم للنشر، 2016، ص.40.

(2) أمال غنو، مرجع سابق، ص.232.

(3) سمية بلغيث، العلاقة الجدلية بين الحق في الحصول على المعلومة والحق في الحياة الخاصة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد 02 (العدد التسلسلي 20)، أكتوبر 2019، ص.354.

حرية في مختلف المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دون اعتبار للحدود... "، فهي بمثابة الأساس القانوني الأول الذي أشار للشفافية ولحرية تداول المعلومات، من خلال الحق في طلب المعلومات، والحق في تلقي المعلومات من الغير، والحق في نقل المعلومات أي نشرها وإذاعتها، وقد ورد عاما غير مقيد لممارسة هذا الحق بنطاق مكاني أو زمني معين، كما أنه لم يقتصر على علاقة الأفراد مع الجهات الحكومية فقط، بل شمل كذلك حق الأفراد في التماس المعلومات حتى من الجهات غير الحكومية وكذا من الأفراد، وهو أهم ما ميز نص المادة 19 من الإعلان في تجسيد شفافية المعلومات التي تجاوزتها المواثيق الدولية التي تلتها، إلا أن ما يؤخذ على هذا الإعلان أنه لم ينص بصريح العبارة عن مبدأ الشفافية، وإنما أشار إليه من خلال حرية تداول المعلومات.

ثانيا: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966

أقر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في نص المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1984 التي فرضت على الدول الالتزام بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽¹⁾، حيث تضمن البند الثاني منها على ما يلي: " لكل إنسان الحق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود سواء في شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها"⁽²⁾.

ثالثا: تقرير لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة لسنة 1998

(1) Par Perrine Canavaggio, Op.Cit, p.23.

(2) زعباط عمر، مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد: 12، العدد: 02، 2020، ص.61.

صدر التقرير السنوي لسنة 1998 عن مكتب المقرر الخاص بحرية الرأي والتعبير للجنة حقوق الإنسان للأمم المتحدة والذي نص على أنّ حق المعلومات والحصول عليها يفرض على الدول وجوب تأمين الوصول إلى المعلومات، ثم أصدر سنة 2000 قرارًا آخر رقم 38/2000 والذي نص على أن التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود سواء شفهيًا أو في أي شكل مكتوب أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى تختارها وفقا لنص المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽¹⁾.

رابعاً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003⁽²⁾

أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى مبدأ الشفافية من خلال نص المادة 10 أن: "إتاحة المعلومات للجمهور يعتبر من أهم السبل للوقاية من الفساد⁽³⁾، ووضعت عدة معايير خاصة في القطاع الحكومي منها⁽⁴⁾:"

(1) انظر: <https://www.un.org/ar/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

(2) موقع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،

<http://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>، تاريخ الاطلاع: 2023/02/23.

(3) حفصة كوبيبي، الحق في الحصول على المعلومات - دراسة قانونية مقارنة-، مجلة الاتصال والصحافة، المجلد: 8، العدد: 01، 2021، ص.60.

(4) زعباط عمر، مرجع سابق، ص.61.

1_ في عملية التوظيف: وردت المادة 07 المتعلقة بالقطاع العمومي والتي نصت على الضمانات الأساسية للموظف العمومي وأكدت على شرط الكفاءة والشفافية وعلى المعايير الموضوعية كالجدارة والإنصاف والأهلية.

2- في الصفقات العمومية: أبرزت المادة 09 من الاتفاقية في مجال العقود الإدارية مظاهر الشفافية بنصها على:

- توزيع المعلومات المتعلقة بإجراء عقود المشتريات، بما في ذلك نشر المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات والمعلومات أو الوثيقة ذات الصلة بإرساء العقود وتوزيعها توزيعاً عاماً، مما ينتج لمقدمي العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها.

- القيام المسبق بنشر شروط المشاركة بداية بمعايير الاختيار وقواعد المنافسة إلى غاية إرساء العقود.

- استخدام معايير موضوعية مقررة مسبقاً لاتخاذ القرارات المتعلقة بالصفقات العمومية تسهيلاً للتحقق لاحقاً من مدى صحة تطبيق القواعد والإجراءات.

- إقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية بما في ذلك نظام الطعن لضمان سبل قانونية للتنظم والإنصاف في حال عدم اتباع القواعد والإجراءات القانونية⁽¹⁾.

(1) كما أضافت المادة 09 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتعزيز مبدأ الشفافية من خلال جهاز الرقابة بواسطة معايير موضوعية فنية مساعدة منها:

- وضع إجراءات لاعتماد الميزانية.
- التصريح عن الإيرادات والنفقات في حينها.
- وضع نظام يتضمن معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات وما يتصل بذلك من رقابة.
- وضع نظام فعال لدرء المخاطر وللرقابة الداخلية، أنظر:

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf

3- في إطار علاقة الإدارة بالمواطن: جاءت اتفاقية الأمم المتحدة على جملة من الأحكام من أجل تعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية، سواء بالتنظيم الإداري أو بعملية اتخاذ القرارات، والتي نوجزها كما يلي:

- اعتماد إجراءات ولوائح لعامة الناس للحصول عليها.
- معرفة تنظيم الإدارة العمومية ونشاطاتها وكذا كيفية اتخاذ القرارات فيها.
- تبسيط الإجراءات الإدارية من أجل تسهيل وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

- نشر تقارير دورية تتضمن معلومات عن مخاطر الفساد في التسيير الإداري العمومي.

4- في مجال الديمقراطية التشاركية: من أجل تعزيز الديمقراطية التشاركية⁽¹⁾ أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى تدعيم قيم مكافحة الفساد من خلال إشراك المجتمع المدني من خلال:

- تعزيز الشفافية في عملية اتخاذ القرار وتشجيع المساهمة فيها.
- ضمان الحصول على المعلومات بسهولة.
- احترام وتعزيز حرية الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد⁽²⁾.

كما وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي " بوابة الشفافية " تتيح الوصول العام والمفتوح للبيانات الخاصة بأكثر من 10000 مشروع تابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتنتشر أكثر

(1) تعرف الديمقراطية التشاركية في القاموس النقدي ومتعدد المعاني le dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation على أنها: " جميع الإجراءات والأدوات والأجهزة التي تعزز المشاركة المباشرة للمواطنين في حكومة الشؤون العامة"، انظر:

Homri sabiha, **la démocratie participative** : enjeux, cadre juridique du contexte tunisien, p.9. disponible sur le site : <https://www.oidp.net/docs/repo/doc549.pdf>, consulté le : 03/02/2023.

(2) زعباط عمر، مرجع سابق، ص.62.

من 5.8 مليار دولار أمريكي في بيانات المشروع⁽¹⁾، وورد تعريف الشفافية في المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت عبارة الوصول إلى المعلومات على أنها: " إتاحة الحصول على المعلومات مثال مباشر للشفافية، لكن مجرد إتاحة المعلومات لا يعني الكثير إذا لم يكن الناس على علم بوجودها وبكيفية الوصول إليها، كما لا يعني توافر المعلومات الشيء الكثير إذا كانت كلفة الوصول إليها غير معقولة من حيث الوقت والمال⁽²⁾، إلا أن ما يؤخذ على هذا التعريف أنه يعتبر قاصرا ولا يحقق المبتغى منه.

الفرع الثالث: الشفافية الإدارية في المواثيق الإقليمية

استدعى تكريس الشفافية إضافة آليات دولية قانونية أخرى، وتجسد ذلك من خلال الاتفاقيات والمواثيق الإقليمية، وذلك نظرا لما تتمتع به التشكيلات الصغيرة من الدول، حيث تكون أكثر ملاءمة من ناحية فرض الرقابة على هذه الدول الأعضاء، ومن حيث مدى الالتزام بالبنود المنقح عليها، بهدف حماية حقوق الإنسان وحرياته.

وفي موضوع تكريس الشفافية في المواثيق الإقليمية، سيتم تناول ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا (أولا)، الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة (ثانيا)، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته لعام 2003 (ثالثا)، والميثاق العربي لحقوق الإنسان 2004 (رابعا).

أولا: ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا

بعد صدور الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الذي نص في المادة 09 منه على: " من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات، يحق لكل إنسان التعبير عن أفكاره

(1) موقع بوابة الشفافية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: <https://open.undp.org/>، تاريخ الاطلاع: 2022/10/11.

(2) ربيع نصيرة، مرجع سابق، ص.966.

ونشرها في إطار القوانين واللوائح⁽¹⁾، صدر ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا محددًا للقواعد العامة المنظمة للوظائف العمومية الإفريقية ومؤكداً على الشفافية المهنية، حيث تجسدت الشفافية أكثر في هذه الوثيقة في الجزء الثالث المتعلق بالقواعد المنظمة لعلاقة الإدارة بالمرتفقين بموجب نص المادة 09 من خلال احترام معايير قرب الخدمات وسهولة الحصول عليها، المشاركة، الاستشارة والوساطة، الشفافية والإعلام، السرعة في آجال الرد.

كما تعزز مبدأ الشفافية والإعلام من خلال إلزام الإدارة باتخاذ القرارات الإدارية بصفة دائمة وفق طرق شفافة ومبسطة ومراعاة الضوابط التالية:

- توفير المعلومات المتعلقة بالنشاطات والإجراءات التابعة لاختصاصات الإدارة، وكذا المعلومات التي تمكن المعنيين بالأمر بالاطلاع عليها بالكيفية المرغوب فيها، وتقييم نظام تسييرها.

- تحليل القرارات الإدارية.

- تدعيم مصالح الاستقبال وإعلام المرتفقين لمساعدتهم في الحصول على الخدمات والاستماع إلى آرائهم واقتراحاتهم ومطالبهم.

- النص في القانون والتنظيم على آجال تنفيذ خدماتها، وعلى الإدارة احترام مدة تنفيذ هذه الخدمات وتحت مسؤوليتها⁽²⁾.

ثانياً: الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة

(1) الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في الدورة الثامنة عشرة (18) لمنظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي حالياً)، المنعقدة بتاريخ 17 يونيو 1981 والذي دخل حيز التنفيذ في 21 أكتوبر 1986، انظر الموقع: <http://hrlibrary.umn.edu/arab/a005.html> تاريخ الاطلاع: 2022/11/05.

(2) زعباط عمر، مرجع سابق، ص.63.

كرس هذا الميثاق جملة من الإجراءات لتعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية، فقد أشارت المادة 03 منه المتعلقة بـ " الحصول على المعلومات " إلى جوهر مبدأ الشفافية من خلال الحق في الوصول إلى الخدمة العمومية على النحو التالي(1):

"1- تضع الإدارة في متناول مستعملي المرفق العام بواسطة كل الوسائل الملائمة، كل المعلومات الضرورية حول الإجراءات والشكليات المتصلة بخدمات المرفق العام.

2-تعلم الإدارة المواطن بكل قرار يعنيه وتبين الأسباب وظروف الطعن المتاحة له في حالة النزاع.

3-تنشئ الإدارة أو تدعم هياكل استقبال وإعلام مستعملي المرفق العام قصد تسهيل الحصول على الخدمات العمومية وتسجيل آرائهم ومقترحاتهم وشكاويهم.

4-تصمم الوثائق الموجهة لمستعملي المرفق العام في لغة سهلة ومفهومة ."

كما أشار الميثاق في المادة 12 إلى محاربة الرشوة والتصريح بالامتلاكات في المادة 13 منه، كما أضافت المادة 07 في الفقرة الخامسة منها ما يلي: " تتخذ الإدارة العامة الإجراءات اللازمة لإرساء وتعزيز الثقة بين أعوان الخدمة العامة والمستخدمين "، من أجل تحقيق خدمات إدارية فعالة وذات جودة.

ثالثا: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته لعام 2003

(1) الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة في الدورة العادية السادسة عشرة (16) المنعقد

بأديس ابابا بتاريخ 31 يناير 2011، انظر الموقع: <http://www.hic->

، تاريخ الاطلاع: 2022/11/05، mena.org/activitydetails.php?id=pGhkZw

ورد في نص المادة 09 منه تحت عنوان سبل الحصول على المعلومات ما يلي: " تقوم كل دولة طرف بإقرار تدابير تشريعية وغيرها لإضفاء الفعالية على الحق في الحصول على أية معلومات مطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة "(1).

ولعل جوهر مبدأ الشفافية هو الحق في الحصول على المعلومات وهذا ما أخذت به اتفاقية الاتحاد الإفريقي، كآلية وقائية لمنع الفساد والجرائم ذات الصلة به، من أجل ضمان فعالية التدابير ومواءمة السياسات والتشريعات بين الدول الأطراف في إدارة الشؤون العمومية(2).

رابعاً: الميثاق العربي لحقوق الإنسان 2004

أقر هذا الميثاق في القمة العربية السادسة عشرة (16) في تونس في 23 أيار 2004، والذي أشار للشفافية من خلال الحق في الحصول على المعلومات حيث ورد في نص المادة 32 من الميثاق ما يلي: " حق الحصول على المعلومات دونما أي اعتبار للحدود الجغرافية بشرط احترام المقومات الأساسية للمجتمع وحقوق الآخرين وسمعتهم، الأمن الوطني والنظام العام والصحة العامة "، أي التأكيد على حق الشعوب العربية في الاطلاع على المعلومات الحكومية، وأقر بضرورة تمتع المواطن العربي بحرية الإعلام و الأفكار وحرية الرأي والتعبير، ونقلها بين الشعوب عبر وسائل الاتصالات المختلفة، بصرف النظر عن الحدود الجغرافية،

(1) عبد الرحمان بوكثير، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور- الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية-، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد العاشر، جانفي 2017، ص. 187.

(2) زعباط عمر، مرجع سابق، ص. 60.

ولا تخضع هذه الحقوق إلا لقيود محددة في القانون وهي وجوب احترام حق الغير وسماعته، حماية النظام العام وعناصره، وحماية الأمن الوطني⁽¹⁾.

إن احتل موضوع الشفافية في التنظيم والتشريع الدولي مكانا بارزا، فلا مجال للشك أن الشفافية أصبحت تمثل إحدى القيم الأساسية التي يجب على الدول الالتزام بها، ومحور عملية الإصلاح الديمقراطي الإداري خصوصا مع الانتشار الواسع لظاهرة الفساد، التي أصبحت تمثل هاجس المجتمع الدولي، فسعت المنظمات الدولية التي كانت السبابة في تفعيل مبدأ الشفافية لحماية واحترام حقوق وحرريات الأفراد الشخصية، ثم سارت على نهجها المنظمات الإقليمية والعربية، تمهيدا لتكريسه على مستوى الدساتير والقوانين الداخلية للدول.

المطلب الثاني

الاعتراف بالشفافية في الدساتير الداخلية المقارنة

من خلال المنظمات والاتفاقيات الدولية تم تصوير الشفافية على أنها ضرورة أخلاقية للديمقراطية، وذلك إدراكا منها أن الشفافية تؤدي إلى اكتساب المزيد من ثقة الجمهور في الحكومة لذلك من الضروري تقويتها⁽²⁾. ويعد نجاح تطبيق أي سياسة مرهون بمدى اعتراف الدستور، ذلك أن النصوص القانونية وحدها قاصرة ولا تحوز على القوة في تنظيم أي مجال

(1) الميثاق العربي لحقوق الإنسان، انظر الموقع: <http://hrlibrary.umn.edu/arab/a003-2.html>، تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

(2) Vincent Mabillard, Martial Pasquier, **transparency and trust in government (2007-2014): A comparative study**, the Nispacee journal of public administration and policy, vol, IX, No. 2, winter 2016/2017, p.70.

من مجالات الحياة ما لم يتم تعزيزها بنص دستوري يسهر على التطبيق الأمثل لهذه السياسة. لذلك حينما أدركت دول العالم ضرورة الأخذ بالشفافية كمبدأ في إدارة الشؤون العمومية نظرا لأهمية التي تحظى بها، سعت إلى اعتماد هذا المبدأ على مستوى أعلى نصوصها القانونية، كخطوة أولى نحو تأسيس دولة الحكم الرشيد.

أما الجزائر فقد اتبعت في مجال الاعتراف ودسترة الشفافية مسارات مختلفة باختلاف المرحلة الزمنية التي صدر أو عدل فيها الدستور. وبناء على ما سبق، سيتم في هذا المطلب إبراز أهم نقاط التباين بين الدساتير المقارنة حول الاعتراف بالشفافية كمبدأ (الفرع الأول)، ثم التطرق للتماثل في تكريس الشفافية على مستوى الدساتير الجزائرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التباين الدستوري في الاعتراف بالشفافية

انطلاقا مما أقرته النصوص القانونية الدولية المكرسة للشفافية باعتبارها آلية فعالة لحماية الحقوق والحريات، سعت العديد من الدول على مستوى دساتيرها في سبيل إقرار مبدأ الشفافية إلى إحاطته بالإجراءات القانونية الكفيلة لضمان التمتع بالشفافية اللازمة، وقد اختلفت الدساتير بشأن ترسيخ القيمة الدستورية لمبدأ الشفافية ومدى تقيد السلطة العليا به، ومرد هذا الخلاف راجع إلى كيفية معالجته في الوثيقة الدستورية وموقع النص عليه، فبعض الدساتير تطرقت إليه بطريقة مقتضبة (أولا)، وهناك من الدساتير من عالجت بصفة موسعة (ثانيا).

أولا: المعالجة الدستورية المقتضبة لمبدأ الشفافية

تمثلت معظم الدساتير التي تناولت مبدأ الشفافية بشكل مقتضب وضمني في الدساتير القديمة قبل تعديلها، حيث تطرقت لمبدأ الشفافية صراحة لكنه في نطاق محدود كالنصوص المنظمة للميزانيات أو الانتخابات، أو معالجة ضمنية بإدراجه في نطاق حرية الرأي و التعبير وحرية تداول المعلومات والحكم الرشيد⁽¹⁾، ومن بين هذه الدساتير نجد دستور البرتغال لسنة

(1) أسامة طه حسين، مرجع سابق، ص.14.

1976⁽¹⁾ الذي اعتبر مبدأ الشفافية من المبادئ الحاكمة للأحزاب والجمعيات السياسية والحملات الانتخابية، دستور تشيلي لسنة 1980⁽²⁾ المعدل، دستور جورجيا لعام 1995⁽³⁾ المعدل، دستور البيرو 1993⁽⁴⁾ المعدل، ودستور كولومبيا لعام 1991⁽⁵⁾ المعدل، ودستور تايلندا لعام 2017⁽⁶⁾، أما على مستوى الدساتير العربية فنجد دستور مصر لعام 2014⁽⁷⁾ الذي نص على أن " المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب،

(1) دستور البرتغال لسنة 1976، أنظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=ar

تاريخ الإطلاع: 2022/10/02.

(2) دستور التشيلي لسنة 1980، أنظر

الموقع: https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2014?lang=ar، تاريخ

الإطلاع: 2022/10/02.

(3) دستور جورجيا لسنة 1995، أنظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=ar، تاريخ الإطلاع:

2022/10/02.

(4) دستور البيرو لسنة 1993، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=ar، تاريخ

الاطلاع: 2022/10/02.

(5) دستور كولومبيا لسنة 1991، انظر الموقع :

https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=ar،

تاريخ الإطلاع: 2022/10/02.

(6) دستور تايلندا لسنة 2017، انظر الموقع:

<https://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103607/132859/>، تاريخ الإطلاع:

2022/10/02.

(7) دستور مصر لسنة 2014، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=ar، تاريخ

الاطلاع: 2022/10/02.

والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية⁽¹⁾.

ثانيا: المعالجة الدستورية الموسّعة لمبدأ الشفافية

لا تقتصر الدساتير التي تناولت مبدأ الشفافية بشكل تفصيلي وموسع بالنص عليه صراحة في صلب الوثيقة الدستورية وحسب، وإنما تورد تفاصيل أخرى للالتزام به وضمانه، ومن بين هذه الدساتير نجد دستور جنوب إفريقيا لعام 1997⁽²⁾ المعدل والذي نص على مبدأ الشفافية في تسعة (9) مواضع ورد أولها في الفصل الأول من الدستور ضمن قيم الدولة، تحت عنوان الأحكام التأسيسية باعتباره حكما تأسيسيا وذلك على النحو التالي: " جمهورية جنوب إفريقيا دولة ديمقراطية ذات سيادة تقوم على القيم التالية: ... د. الاقتراع العام للبالغين، والسجل العام الوطني للناخبين، والانتخابات الدورية، ونظام الحكم الديمقراطي القائم على تعدد الأحزاب لضمان المساءلة والشفافية والعلانية"، كما فرض الدستور التزام الشفافية على الجمعية الوطنية في وضع قواعد عملها وذلك من خلال ما يلي: " يجوز للجمعية الوطنية وضع قواعد وأوامر تتعلق بعملها، مع المراعاة الواجبة للديمقراطية النيابية والتشاركية، والمساءلة والشفافية وإشراك الشعب"، كما فرضه على المجلس الوطني للأقاليم، والهيئات التشريعية الإقليمية حيث قام بتكرار النص السابق بعبارته⁽³⁾.

ولم يكتف الدستور بهذا القدر بل جعل مبدأ الشفافية من المبادئ الأساسية التي تحكم سير الإدارة العامة بمختلف أجهزتها وتصنيفاتها وذلك بالنص على " تخضع الإدارة العامة

(1) المادة 68 من دستور مصر 2014.

(2) دستور جنوب إفريقيا لسنة 1997، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=ar

تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

(3) أسامة طه حسين، مرجع سابق، ص.10.

للقيم والمبادئ الديمقراطية التي يكرسها الدستور، ومن بينها: ... تعزيز الشفافية بتزويد الجمهور عند الحاجة بمعلومات دقيقة سهلة المنال"، ولضمان مبدأ الشفافية جعل له الدستور عدة ضمانات جاءت على النحو التالي: " لوضع مبادئ الشفافية والمساءلة موضع التنفيذ، تشرف لجان برلمانية مشكلة من عدة أحزاب على جميع الأجهزة الأمنية على النحو الذي تقرره التشريعات الوطنية أو القواعد والأوامر البرلمانية"، ويضيف " على السلطة العامة مراعاة مبدأ الشفافية عند وضع الموازنات الوطنية والإقليمية والبلدية"⁽¹⁾، وهذا حرصا منه على تجسيد الشفافية على المستوى المحلي خصوصا الجانب الأكثر حساسية وهو الميزانية العامة، وهو ما يعكس الاهتمام العميق من طرف المشرع الدستوري بمبدأ الشفافية.

نص دستور بوليفيا لعام 2009⁽²⁾ على مبدأ الشفافية في عشرة (10) مواضع حيث ورد في الباب الأول المخصص للمبادئ الأساسية في نصه الأول " تستند الدولة إلى قيم الوحدة، المساواة، ... الشفافية لتحقيق الرفاهية العامة"، كما عده من الضمانات القضائية لكفالة تحقيقه على مستوى العدالة، والتي يجب أن تستند إليها الإدارة العامة.

(1) من بين الدساتير أيضا التي تناولت الشفافية بشكل موسع، نجد دستور الإكوادور لعام 2008 المعدل الذي تطرق للشفافية في 32 موضعا، أولها في الباب الثاني المخصص للحقوق تحت عنوان "حقوق العيش الكريم" وذلك على النحو التالي: " ويخضع الضمان الاجتماعي لمبادئ التضامن ... والشفافية لتلبية الاحتياجات الفردية والجماعية"، وأضاف " الشفافية واجب على المواطنين عند المشاركة في الحياة السياسية والمدنية والمجتمعية في البلاد" وأنها " من المبادئ الأساسية لبناء الديمقراطية في الدولة" كما .../... " ... أكد على أنها " واجب على مجلس القضاء ضمانه في السلطة القضائية"، و " واجب على السلطة الانتخابية والسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ضمانه في كل التصرفات"، واللافت للنظر أن هذا الدستور أنشأ ضمن الباب الرابع منه جهازا خاصا يعنى بالشفافية ومكافحة الفساد وتقديم مقترحات قانونية إلى الجمعية الوطنية، أسامة طه حسين، المرجع السابق، ص. 10-12.

(2) دستور بوليفيا لسنة 2009، أنظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf?lang=ar، تاريخ

الاطلاع: 2022/10/02.

أما على المستوى العربي، فمن بين الدساتير التي تضمنت معالجة تفصيلية وموسعة لمبدأ الشفافية نجد دستور السودان 2005⁽¹⁾، دستور المغرب لعام 2011⁽²⁾، دستور تونس عام 2014⁽³⁾، ودستور ليبيا لعام 2016⁽⁴⁾، والملاحظ أن كل هذه الدساتير التي أخذت بهذا الاتجاه قد نصت عليه في أحكام المواد المتضمنة المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة، مما يدل على الاهتمام العميق به والحرص على قطع كل خلاف يثور بشأن قيمته الدستورية⁽⁵⁾. ومن خلال ما سبق ذكره، فإنه لا شك أن الاتجاه الموسع في معالجة مبدأ الشفافية يعد الأفضل، وأن عدم النص عليه أو النص عليه بطريقة ضمنية ومقتضبة يضعف ترسيخه ويقلص من حدود تقييد السلطة العامة به، فالملاحظ أن أغلب الدساتير المعدلة حديثاً تضمنت معالجة صريحة للمبدأ، زيادة على ذلك أن اختلاف مواقع النص عليه في الوثيقة الدستورية يكشف مدى رغبة السلطة المؤسسة في ترسيخه كقيد على السلطة العامة وهو ما يضفي أهمية خاصة على مبدأ الشفافية⁽⁶⁾.

(1) دستور السودان لسنة 2005، أنظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Sudan_2005.pdf?lang=ar، تاريخ

الإطلاع: 2022/10/02.

(2) دستور المغرب لسنة 2011، أنظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=ar،

تاريخ الإطلاع: 2022/10/02.

(3) دستور تونس لسنة 2014، أنظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf?lang=ar،

تاريخ الإطلاع: 2022/10/02.

(4) دستور ليبيا لسنة 2016، أنظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2016D.pdf?lang=ar، تاريخ

الإطلاع: 2022/10/02.

(5) أسامة طه حسين، مرجع سابق، ص.13.

(6) المرجع نفسه، ص.16.

كل هذا الاهتمام بتكريس الشفافية على المستوى الخارجي وامتداده إلى المستوى الداخلي يعطي لهذا المبدأ أهمية خاصة ومميزة لا نجد لها مثيلا في كثير من مبادئ التسيير الإداري، وهو ما يدفعنا لمعرفة درجة الاهتمام به في الجزائر.

الفرع الثاني: تكريس الشفافية في الدساتير الجزائرية

من جهة أخرى، الشفافية مسألة وطنية ومحلية قبل أن تكون عالمية، والجزائر واحدة من بين دول العالم التي ورثت ظروف متأزمة، تعود إلى أزمة الثقة المتجذرة بين الشعب والأجهزة الحكومية المعتمدة على سياسة التكتّم والسرية، لذلك فإن التأسيس لمقاربة الديمقراطية والحكم الراشد يبقى رهينا بمدى دسترة مبدأ الشفافية الذي يحتم الانفتاح والإفصاح على السلطات العمومية⁽¹⁾.

من هذا المنطلق سيتم في هذا الفرع بيان مصادقة الجزائر على المواثيق الدولية للشفافية (أولا)، ثم التأخر في التأسيس الدستوري الجزائري للشفافية (ثانيا)، وبيان كيف دعم الدستور الجزائري الشفافية بواسطة مؤسسات الشفافية (ثالثا)، و(رابعا) توضيح كيفية سكوت المؤسس الدستوري عن تكريس الشفافية المحلية في التعديل الدستوري الأخير 2020.

أولا: مصادقة الجزائر على المواثيق الدولية للشفافية

تنص المادة 154 من التعديل الدستوري 2020 الجزائري على أن المعاهدات المصادق عليها وفقا للدستور تسمو على القانون، وبناء عليه فإن المعاهدات الدولية المتضمنة للشفافية والمصادق عليها من طرف الجزائر تمثل نصوصا قانونية يجب على الهيئات الإدارية احترامها والالتزام بها، ومن جهة أخرى يحق للمواطنين التمسك بأحكامها في مواجهة الإدارة، والاستناد لها في المطالبة بحقوقهم من خلال تكريس الشفافية سواء أمام الإدارة أو أمام القضاء

(1) بودراهم ليندة، "مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقاربة الحكم الراشد وحدود السرية الإدارية"، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة دكتوراه، ميدان الحقوق، فرع الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة _ بجاية _، 2022، ص.8.

الإداري⁽¹⁾، وفي هذا المجال صادقت الجزائر على مختلف المواثيق الدولية التي تضمنت النص على الشفافية نجد منها ما يلي وذلك بحسب تسلسلها الزمني:

1- المصادقة على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بواسطة المادة 11 من دستور 1963⁽²⁾: " توافق الجمهورية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتتضم إلى كل منظمة دولية تستجيب لمطامح الشعب الجزائري وذلك اقتناعا منها بضرورة التعاون الدولي ".
الدولي "

2- المصادقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بواسطة المرسوم رقم 87-37⁽³⁾.

3- إصدار المرسوم الرئاسي رقم 89-67⁽⁴⁾ المتضمن الموافقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(1) عبد الرحمان بوكثير، مرجع سابق، ص.188.

(2) Constitution Algérienne du 8 septembre 1963, journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire N° 64, du 1 septembre 1936.

(3) المرسوم رقم 87-37 مؤرخ في 04 جمادى الثانية عام 1407 الموافق 03 فبراير سنة 1987، المتضمن المصادقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الموافق عليه في نيروبي سنة 1981، ج. ر. ج. ج، عدد 06، الصادرة 05 جمادى الثانية عام 1409 الموافق 04 فبراير سنة 1987.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر سنة 1966، ج. ر. ج. ج، عدد 20، الصادرة في 12 شوال عام 1409 الموافق 17 مايو سنة 1989.

4- إصدار المرسوم الرئاسي رقم 04-128⁽¹⁾ الصادر في 13/04/2004 الذي يتضمن مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الوارد في نص المادة منها الشفافية في اتخاذ القرارات.

5- المصادقة على الميثاق العربي المعتمد بتونس سنة 2004 بواسطة المرسوم الرئاسي رقم 06/62⁽²⁾.

6- إصدار المرسوم الرئاسي 06-137⁽³⁾ المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد مكافحته المعتمدة في 11 يوليو 2003.

7- إصدار المرسوم الرئاسي رقم 12/415⁽⁴⁾ المصادق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المتضمن في نص المادة رقم 05 منه واجب الإدارة العامة في ضمان

(1) المرسوم الرئاسي رقم 04/128 المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، المؤرخ في 29 صفر عام 1425 الموافق 19 أبريل سنة 2004، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 26، الصادرة في 05 ربيع الأول عام 1425 الموافق 25 أبريل سنة 2004.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 06-62 المؤرخ في 12 محرم عام 1427 الموافق 11 فبراير سنة 2006، المتضمن التصديق على الميثاق العربي لحقوق الإنسان المعتمد بتونس في مايو سنة 2004، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 08، الصادرة في 16 محرم عام 1427 الموافق 15 فبراير سنة 2006.

(3) المرسوم الرئاسي 06-137 المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، ج. ر. ج. ج. ج. ج. العدد 24، الصادرة في 17 ربيع الأول عام 1427 الموافق 16 أبريل 2006.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 12/415 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، المتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا، بتاريخ 13 يناير 2011، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 68، الصادرة بتاريخ 16 ديسمبر 2012.

وصول الخدمة العامة لكل الأفراد⁽¹⁾، وكذلك نص المادة 06 الذي ألزم الإدارة العامة بتوفير المعلومات الضرورية للمستخدمين⁽²⁾.

8- ثم المصادقة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 249/14⁽³⁾.

ثانيا: التأخر في التأسيس الدستوري الجزائري للشفافية

في سياق التوجهات الدولية لدعم مبدأ الشفافية، تبنت الجزائر فكرة الشفافية واعتمدها في مواضع صراحة وفي مواضع أخرى بطريقة ضمنية، الأمر الذي انعكس على القانون الداخلي، وكان لمكافحة الفساد نصيب خاص من النصوص في إطار دعم سياسة الشفافية،

(1) تنص المادة رقم 05 الواردة تحت عنوان الوصول إلى الخدمة العامة: " 1- يجب على الدول الأطراف إدراج مبدأ الوصول المتساوي وغير التمييزي إلى الخدمات العامة في قوانينها ونظمها الوطنية. 2- يتم تنظيم الإدارة العامة بطريقة تضمن للمستخدمين سهولة الوصول إلى خدمات عامة مناسبة. 3- يتم تنظيم الإدارة العامة بطريقة تضمن جعل الخدمات في متناول المستخدمين. 4- يتعين على الإدارة العامة الاتسام بالتشاركية وضمان التشريك الفعلي لكافة المتدخلين المعنيين بما في ذلك المجتمع المدني في تخطيط الخدمات العامة وتقديمها "

(2) تنص المادة رقم 06 الواردة تحت عنوان الوصول إلى المعلومات: " 1- تقوم الإدارة العامة بتوفير المعلومات الضرورية للمستخدمين حول التدابير والإجراءات الشكلية المتصلة بتقديم الخدمة العامة. 2- تقوم الإدارة العامة بإبلاغ المستخدمين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها .../... .. وكذلك آليات الطعن القانونية المتاحة لهم. 3- تقوم الإدارة العامة بوضع نظم وإجراءات اتصال فعلية، بقصد ضمان إعلام العموم حول الخدمات العامة، وتحسين وصول المستخدمين إلى المعلومات، وتلقي آرائهم ومقترحاتهم وشكاواهم. 4- تضمن الإدارة العامة أن تكون الإجراءات والوثائق الإدارية مصممة بطريقة سهلة ولغة مفهومة "

(3) المرسوم الرئاسي رقم 14-249 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1435 الموافق 08 سبتمبر سنة 2014، المتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، ج. ر. ج. عدد 02، الصادرة بتاريخ 26 ذو القعدة عام 1435 الموافق 21 سبتمبر سنة 2014.

سمحت بوضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تمثلت في رسم خطوات دستورية وتشريعية، وكذا إنشاء مجموعة من الهياكل والهيئات الخاصة⁽¹⁾.

يؤكد الكثير من الباحثين على أهمية وجود الدستور كإطار تأسيسي لعملية الانتقال الديمقراطي في أي بلد، نظرا لما تتميز به مواده من قوة، وما تضمنه نصوصه من إقرار للحريات وكيفية ممارستها، وقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال عدة دساتير مرحلية تعكس الفترات الخاصة التي مرت بها البلاد والنظام الذي كان سائدا، إذ في ظل النظام الاشتراكي، تبنت تشريعات أساسية تتماشى مع هذا التوجه، وعند تغيير النهج واتباع نظام اقتصاد السوق، تغيرت طبيعة الدساتير بما يتلاءم مع هذا الوضع، وقد تغير تعامل هذه الدساتير مع الديمقراطية والحكامة المحلية على مستوى البلدية تبعا لذلك⁽²⁾.

1/ مبدأ الشفافية ليست له قيمة دستورية ضمن أحكام دستور 1963

اعتبر الحديث عن الشفافية قبل سنة 1989 في الجزائر من بين الطابوهات في ظل النظام السياسي السابق، المبني على النظرة الأحادية للحزب الواحد المنزه عن الأخطاء، الأمر الذي انعكس سلبا على النظام القانوني في الدولة،⁽³⁾ حيث كانت الأولوية لوضع القواعد التي تقوم عليها الدولة مرتكزة على حزب جبهة التحرير الوطني مستمدا ذلك من الموقع المتميز

(1) جيلالي سوسن، حوكمة سياسة مكافحة الفساد في الجزائر " التصريح بالامتلاك نموذجا "، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 12، عدد 3، جويلية 2020، ص.315.

(2) برازة وهيبة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري -تيزي وزو-، 2017، ص.32.

(3) جيلالي سوسن، مرجع سابق، ص.315.

الذي منحه إياه الدستور، وعليه الحديث عن أخطاء أو فساد مسؤولي الدولة المنضوية تحت لواء الجبهة أمر غير وارد، ناهيك عن غياب أية إشارة لمكافحة الفساد في ظل هذا الدستور⁽¹⁾.

كان التأصيل الدستوري المتجذر للأحادية الحزبية كفيلا باندماج شتى الأجهزة الحكومية داخل الجهاز السياسي وهيمنة الحزب الواحد، مما نتج عنه تغييب مبدأ الشفافية على مستوى النص الدستوري الذي تتناقض أيديولوجيته مع مبدأ الشفافية المحدد بوضوح للأدوار السياسية والإدارية وفقا لآليات مضبوطة يطلع عليها الجمهور⁽²⁾.

لكن، ما يعاب على دستور 1963، أنه أغفل أهم مظاهر الشفافية على مستوى الجماعات المحلية، وهي: الانتخاب و الاستقلالية المالية، مما جعله مجرد وثيقة شكلية تجعل المظاهر المنصوص عليها مفرغة من محتواها، كون أن الشفافية لا تجسد واقعا دون ضمان الاستقلالية المالية، وكذا عدم النص على الانتخاب يحرم سكان الإقليم من المشاركة في الشؤون المحلية وإدراك كيفية تسييرها⁽³⁾، فقد شهدت البلديات بعد الاستقلال نفس الأزمة الإدارية التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها بسبب مغادرة الأوروبيين للجزائر وتم إثبات شلل أكثر من 1500 بلدية وهذا ما طرح إشكالا في تسيير البلديات إذ من المستحيل إيجاد عدد كاف من الإداريين أنداك لتحمل عبء تسييرها، فكان من أهم الحلول

(1) المرجع نفسه.

(2) بودراهم ليندة، مرجع سابق، ص.15.

(3) برازة وهيبة، مرجع سابق، ص.37.

المتخذة هو تخفيض عدد البلديات⁽¹⁾ بواسطة المرسوم رقم 63-189⁽²⁾ من 1578 بلدية إلى 632 بلدية سميت بـ "مرحلة التجميع"⁽³⁾.

الجدير بالذكر أن الفلسفة الدستورية سنة 1963 كانت تستطيع ولو الإشارة لعنصر الشفافية في تسيير البلاد نظرا لما عانتها من غموض وتهميش للفرد الجزائري من طرف المستعمر الفرنسي، وما يؤكد ذلك هو ضمان الدستور لبعض الحريات التي تسمح بإذاعة المعلومة وكشفها كحرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، وقد أقر الدستور ممارستها بشروط أهمها عدم المساس بمبدأ وحدانية الحزب، لكن تبقى تلك الحريات لا تخدم كثيرا مبدأ الشفافية فهي تتعلق بحقوق مهنية محدودة وليست شفافية الإدارة تجاه المواطن، كذلك لا تتيح للأفراد حق طلب المعلومة الإدارية والوصول إليها بكل بساطة وتلقائية⁽⁴⁾.

2/ الإشارة العابرة لمبدأ الشفافية في دستور 1976

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 2013، ص.353.

(2) Décret n° 63.189 du mai 1963 portant réorganisation territoriale des communes, journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire n° 35, le 31 mai 1963.

(3) هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2018، ص.30.

(4) بودراهم ليندة، مرجع سابق، ص.15.

عرف دستور 1976⁽¹⁾ قفزة نوعية مقارنة بسابقه من خلال تقليص المجال بين الإدارة والمواطن بتبني مبدأ اللامركزية، ومساهمة الشعب في التسيير الإداري⁽²⁾، وقد استلهم مبادئه وعقيدته السياسية من الميثاق الوطني لسنة 1976⁽³⁾ الذي ندد بمحاربة البيروقراطية، حيث قامت رئاسة الجمهورية بفتح تحقيق وإنشاء جهاز سُمي " كتابة الدولة للتوظيف العمومي والإصلاح الإداري "، لكن من منظور مبدأ الشفافية فإن المؤسس الدستوري اختزل جل الأحكام المنوه عنها في ميثاق 1976 المرسوخة لأطر الشفافية⁽⁴⁾ الواردة في الباب الثاني تحت عنوان "الحزب والدولة" ضمن النقطة الثانية "الدولة والديمقراطية" على النحو التالي: "... ليست الدولة الاشتراكية كيانا غريبا عن الشعب، فهي تستمد علة وجودها وفعاليتها وسلطتها من إرادة الشعب ومن تقبله إياها... إن الدولة الاشتراكية دولة ديمقراطية، لا بالنسبة لأهدافها فحسب، بل بالنسبة لتسييرها أيضا. وإن المساهمة النشيطة للشعب العامل في التشييد

(1) الأمر 97/76 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 220 نوفمبر سنة 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر. ج. ج، عدد 94، الصادرة في 02 ذو الحجة عام 1396 الموافق 24 نوفمبر سنة 1976.

(2) تضمن الميثاق الوطني لسنة 1976 في الباب الثاني المسمى بـ " الحزب والدولة " ضرورة وجود الجماهير في التسيير الإداري وذلك من خلال ما يلي: " إن التنمية السريعة للبلاد، وبناء المجتمع الاشتراكي، لا يمكن تحقيقهما بكيفية تلقائية، ولا تستطيع الأجهزة الإدارية وحدها أن تضطلع بهما، لأنهما نتاج لعمل واع تقوم به الجماهير بإشراف قيادة ثورية، بل سيظل هذا العمل عديم الجدوى، إذا لم ينظم بصورة محكمة ضمن حركة سياسية واسعة النطاق، ينشطها حزب طلائعي هو حزب جبهة التحرير الوطني..."، انظر: الأمر رقم 57-76 مؤرخ في 7 رجب عام 1396 الموافق 5 يوليو سنة 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج. ر. ج. ج، عدد 61، الصادرة في 3 شعبان عام 1396 الموافق 39 يوليو سنة .

(3) الأمر رقم 57-76 مؤرخ في 07 رجب عام 1396 الموافق 05 يوليو سنة 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، ج. ر. ج. ج، عدد 61، الصادرة في 03 شعبان عام 1396 الموافق 30 يوليو سنة 1976.

(4) بودراهم ليندة، مرجع سابق، ص.17.

الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وفي الإدارة ومراقبة الدولة، لها ضرورة تفرضها الثورة⁽¹⁾، الملاحظ أن الميثاق حاول ديمقراطية حياة الفرد الجزائري في أهم المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا الإدارية من خلال المشاركة، ولا يمكن أن تتأتى المشاركة إلا إذا كانت الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واضحة ومفهومة، وعلى هذا الطرح يمكن قراءة تلميح حول الشفافية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية في الميثاق⁽²⁾، مبرزا مكانة المجالس الشعبية البلدية وعلاقتها بالشعب، وهو ما لم نجد له أثرا في دستور 1976 الذي اكتفى بإشارة عامة للمجلس الشعبي ضمن الباب الأول⁽³⁾.

وبما أن الدستور اعتمد على الميثاق الوطني حيث أقر هذا الأخير قواعد تميزت بالدقة والجرأة في تكريس مبدأ الشفافية في عمل الإدارة تجاه المواطن، والذي ورد على النحو التالي: "بضمان الدولة الاشتراكية لكل المواطنين الحق في إعلام كامل وموضوعي سواء بالنسبة للقضايا الوطنية أو الدولية"، فالجدير بالذكر أن أحكام الميثاق لم تجسد على أرض الواقع فقد تم تجميدها في بدايتها بصدور دستور 1976⁽⁴⁾ بفترة قصيرة بعد الميثاق، وإلغاء حق النفاذ

(1) الأمر رقم 76-57، مرجع سابق، ص.911.

(2) كما أشار الأمر رقم 76-57 المتضمن الميثاق الوطني لسنة 1976 إلى أهمية المجالس الشعبية البلدية على النحو التالي: "ومن هنا تكون المجالس الشعبية أجهزة رئيسية لسلطة الدولة، تتجسد فيها إرادة الشعب، وهذه المجالس المؤسسة أولا على مستوى البلدية، ثم على مستوى الولاية، وأخيرا على المستوى الوطني، تشكل هيئات توجيه وتقرير ومراقبة"، انظر: الأمر رقم 76-57، مرجع سابق، ص.911.

(3) تنص المادة 07 من الأمر رقم 76-97 على ما يلي: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات".

(4) تم التطرق لهيئة البلدية بأسلوب عودنا عليه المؤسس الدستوري بداية من دستور 1976 إلى غاية آخر تعديل للدستور سنة 2020 يبقى فقط الاختلاف في الصيغة بين دستور وآخر، ولا أثر فيها لمبدأ الشفافية في ذلك: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"، انظر: المادة 36 من الأمر رقم 76-97.

إلى المعلومة وجعل الإدارة الجزائرية تحتفظ بخصوصيتها في التعامل مع المواطنين، والعمل بالروتين اليومي المتميز بكثرة الإجراءات وعدم وضوح القرارات، والتباطؤ في أداء الخدمة العمومية، الأمر الذي دعم آفة البيروقراطية التي يفرضها منطق السرية والكتمان اللصيق بالإدارة العمومية في أصولها⁽¹⁾.

بالرغم من استقراء بعض مواد الدستور التي تبرز نوعا ما قواعد يمكن إدراجها في إطار الشفافية، إلا أنه يعتبر غير كافٍ نظرا لتجاهل المؤسس أهم عنصر في ترسيخ مفهوم الشفافية، وهو التحفظ عن إقرار الحق في الإعلام والاطلاع، وعليه يعتبر تغييب حق النفاذ إلى المعلومة ضمن أحكام دستور 1976 تغييبا مقصودا ودون أي مبرر من طرف المؤسس الدستوري مما يضيف عليه طابع الغموض وعدم الاستقرار⁽²⁾.

3/ المعالجة المقتضبة لمبدأ الشفافية في دستور 1989

يعتبر دستور 1989 نقطة انطلاق الجزائر في مسيرة الديمقراطية وكتويج للأحداث بعد مخاض عسير عرفته البلاد أهمها انتفاضة أكتوبر 1988، حيث يعتبره الكثير بمثابة شهادة وفاة الأحادية الحزبية، وبداية الإعلان عن مسار سياسي جديد لم تكن تعرفه الجزائر ولا تعترف به من قبل. وحسب الأستاذ أحمد وافي والأستاذ إدريس بوكرا فقد أكدوا في هذا الصدد أنه " عكس دستوري سنتي 1963 و 1976 فإن دستور سنة 1989 ينتمي إلى فئة دساتير القوانين لا إلى فئة دساتير البرامج المتصفة بالأدلجة كما حال الأولان"⁽³⁾.

(1) بودراهم ليندة، مرجع سابق، ص.19.

(2) المرجع نفسه، ص.17.

(3) نفيسة زريق، "الترسيخ الديمقراطي في الجزائر المشكلات والآفاق"، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة -1-، 2015-2016، ص.148.

وقد جاء هذا الدستور تتويجا لمحاولات الشاذلي بن جديد تهدئة الأوضاع بعد تصريحاته بخصوص ما سيقوم به من إصلاحات اقتصادية، ودمقرطة الحياة السياسية كالاستفتاء الشعبي على هذا الدستور والذي حصل على نسبة 73.4 % من الأصوات التي قالت " نعم" وهو ما يعكس رغبة الجمهور في تعزيز المسيرة الديمقراطية، ذلك نظرا لما تضمنه من مبادئ ديمقراطية أهمها: التخلي عن منح الأولوية للشرعية الثورية، تكريس الفصل بين الحزب والدولة، تطوير فكرة الرقابة الدستورية، اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، واستحداث هامش من الحرية؛ فقد خصص الدستور فصلا كاملا للحقوق والحريات، حاول من خلاله إقرار العديد من الضمانات الدستورية التي تعكس نوعا ما اعترافات المشرع الدستوري التي تعد جوهر الديمقراطية، فإلى جانب المادة 40 التي عكست توجه الجزائر بخطوات ثابتة نحو نظام أكثر انفتاحا وديمقراطية من خلال إقرارها التعددية السياسية لأول مرة منذ الاستقلال ووضعت حدا للاحتكار السياسي المبني على فكرة الحزب الواحد، والمادة 14 من الفصل الثالث التي أكدت على ضرورة تقييد الدولة وإخضاعها لمبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، نجد المادة 35 التي تؤكد على أن " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطنين مضمونة "(1)، وفي إطار الحديث عن مبدأ الشفافية يمكن إدراجه في ثنايا هاتين المادتين ولو بطريقة غير مباشرة، إلا أنه بالمقارنة مع الدساتير السابقة يمكن التفاؤل بهذا الدستور.

وعليه لا يمكن إنكار الحقيقة وهي أن دستور 23 فيفري 1989 كان أول دستور انفتاحي عرفته البلاد معترفا بالعديد من الحقوق والحريات، ودليل ذلك ما أفرزه من أحزاب سياسية مختلفة، خاضت أول انتخابات تعددية، أفضت إلى فوز أكبر حزب سياسي معارض وهي الجبهة الإسلامية للإنقاذ، حتى بدت الجزائر أنها تسيير بخطى ثابتة نحو انتقال ديمقراطي حقيقي. وبالرغم من هذا الانفتاح الدستوري لسنة 1989، إلا أن الخطوات التشريعية الأولى

(1) نفيسة زريق، التعديلات الدستورية ومسار البناء الديمقراطي في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، العدد 13، 2020، ص.ص. 37-39.

تأخرت إلى غاية توقيع الجزائر لاتفاقية الأمم المتحدة سنة 2004، وبذلك صدر أول نص تسيير قانوني خاص بمكافحة الفساد في سنة 2006⁽¹⁾.

4/ تكريس التعديل الدستوري الأخير 2020 للشفافية

من المؤكد أن حماية حقوق الأفراد وحررياتهم مرهون بمدى كفالة الدستور لها والتحكم فيها وضبطها، فكلما ارتقت حقوق وحرريات الأفراد إلى مصاف الدسترة كلما نجحت دعائم الديمقراطية والحكم الذاتي، ولأن تعديل الدستور الجزائري الأخير 2020 بمثابة المرجع الأول والأقوى في الفترة الحالية، لسريان أي مفهوم أو مبدأ، لذلك حاولنا التعمق أكثر في هذا التفصيل، ومعرفة ما إذا كان المؤسس الدستوري قد تجاوز الهفوات الموجودة في الدساتير السابقة.

أ- انفتاح التعديل الدستوري لسنة 2020 على الشفافية: كفكرة وليس كمبدأ

وقد تضمن لأول مرة التعديل الدستوري الأخير فكرة الشفافية بأسلوب ضمني في ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020⁽²⁾: " إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو متمسك بسيادته واستقلاله الوطنيين، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، ... ويتطلع أن يجعل من الدستور الإطار الأمثل لتعزيز الروابط الوطنية وضمان الحريات الديمقراطية للمواطن". وعلى اعتبار أن حرية الوصول إلى البيانات والوثائق تمثل إحدى الحريات الديمقراطية، فقد نصت الديباجة على دسترة الشفافية بطريقة ضمنية.

(1) جيلالي سوسن، مرجع سابق، ص.315.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج. ر. ج. عدد 82، الصادرة في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020.

وصُرح لأول مرة بفكرة الشفافية في تسيير الشؤون العمومية ضمن أحكام التعديل الدستوري لعام 2020 على النحو التالي: " يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي:

- المحافظة على السيادة والاستقلال الوطنيين ودعمهما، ...

- ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، ... "(1).

من خلال مقارنة بسيطة بين الدساتير السابقة والتعديل الأخير فإنه لا يجوز إنكار ما يحمله هذا الإقرار من مبادرة منفتحة للمؤسس الدستوري على الشفافية، إلا أنه لم يتبن الشفافية كمبدأ مفروض إلزاما على جميع مؤسسات الدولة، إنما جعل منها مجرد غاية للمؤسسات التي يختارها الشعب، وهذا ما يجردها من القوة الإلزامية لمعايير الشفافية. أكثر من ذلك، أنه ورد في نص المادة رقم 09 أعلاه " المؤسسات التي يختارها الشعب "، فهذه العبارة التي اعتمدها المؤسس الدستوري يكتنفها نوع من الغموض، فهل المقصود بها المؤسسات التي يقوم الشعب بانتخاب مسؤوليها، أم أن النص مأخوذ من نص أجنبي والترجمة لم تف بالمعنى المطلوب، فهذا الغموض من شأنه التضييق من مجال الشفافية، إذ كان من الأجدر اعتماد عبارة " مؤسسات الدولة " أو " مرافق الدولة "، وتقادي الوقوع في الانتقاد.

علاوة على ذلك، فإنه من الأجدر إدراج الشفافية ضمن مبادئ تسيير المرافق العمومية، حيث إنه بالعودة إلى المبادئ التي تضمنها التعديل الدستوري نجد ما يلي: " 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 "(2).

(1) المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري.

(2) المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري.

فالملاحظ أن المؤسس الدستوري لا يزال يكتفي بالمبادئ التقليدية التي تحكم سير المرافق العمومية وهي: مبدأ استمرارية المرفق العمومي، مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي، ومبدأ التكيف الدائم للمرفق العمومي⁽¹⁾، ولم يعتمد مبدأ الشفافية كأحد مبادئ تسيير المرافق العمومية ومحاربة الفساد في التسيير العمومي. مقارنة بدساتير الأنظمة المقارنة التي وضعت الأساس الدستوري للشفافية، منها الدستور المغربي لسنة 2011 الذي اعتمدها كمبدأ وليس كفكرة، وذلك في فصله 154 الذي نص على ما يلي: " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنين 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 التي أقرها الدستور"، وللبحث عن المبادئ التي أقرها الدستور نجدها وردت في الفصل الذي يليه تحت رقم 155 حيث أكد عليها على النحو التالي: " يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم وفق مبادئ: احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة".

أما الدستور التونسي فقد تبني مبدأ الشفافية بصراحة مطلقة في فصله رقم 15: " الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة ".

(1) يتفق الفقهاء على أن هناك مبادئ أساسية مشتركة أو كما تسمى المبادئ التقليدية ما بين مختلف المرافق العمومية التي تحكم تسييرها، وقد قام أحد الفقهاء وهو " لويس رولان " (Louis Rolland) بتنظيم هذه المبادئ بصفة متناسقة في شكل ثلاثة مبادئ أساسية وتسمى في بعض الأحيان بـ " قوانين رولان " (Les lois de Rolland)، وهي مبدأ الاستمرارية، مبدأ المساواة ومبدأ التكيف، كما يمكن إبراز مبادئ آخرين وهما: مبدأ حياد المرفق العمومي، ومبدأ مجانية المرفق العمومي، وتجب الإشارة أن التطبيق الصارم لهذه المبادئ في المرافق العمومية الإدارية يختلف عنه في المرافق العمومية الأخرى، انظر: ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، 2010، ص.203.

إذا فالنص الدستوري الجزائري لسنة 2020 لم يتناول صراحة مفهوم الشفافية بل ورد في نقاط متفرقة من الدستور، وربما يمكن تفسير ذلك بسكوت النص الدستوري الفرنسي للجمهورية الخامسة عن إدراج مفهوم الشفافية وغياب إشارة صريحة في ذلك⁽¹⁾.

ب- مظاهر الشفافية في التعديل الدستوري لسنة 2020

ورغم التقصير الذي يعانيه مفهوم مبدأ الشفافية في الاعتراف الصريح ضمن أحكام الدستور الجزائري بالمقارنة مع دساتير الأنظمة المقارنة، إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2020 تميز بالتطرق إلى بعض مظاهر الشفافية، حيث تناولت المادة 24 حالة تعارض المصالح لدى العون العمومي وكذا التصريح بالامتلاكات وذلك كالتالي:

- "... يجب على كل عون عمومي، في إطار ممارسة مهامه، تفاذي أي حالة من حالات تعارض المصالح.

- يجب على كل شخص يعين في وظيفة عليا في الدولة، أو ينتخب أو يعين في البرلمان، أو في هيئة وطنية، أو ينتخب في مجلس محلي، التصريح بامتلاكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها. يحدد القانون كليات تطبيق هذه الأحكام."

وبالعودة لنص المادة 26 منه فقد تناولت مبدأ التعليل الوجوبي باعتباره مظهرا من مظاهر الشفافية وذلك كالتالي: " الإدارة في خدمة المواطن... تلتزم الإدارة برد مغل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري... وأداء الخدمة بدون تماطل."

كما أعاد التعديل الدستوري صياغة حق النفاذ إلى المعلومة بموجب المادة 55 منه ضمن أحكام الباب الثاني " الحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات"، في الفصل الأول "الحقوق الأساسية والحريات العامة" ما يلي: " يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها. لا يمكن أن تمس ممارسة هذا

(1) GREGORI PUYDEBOIS, Op.Cit, p.401.

الحق بالحياة الخاصة للغير وبحقوقهم، وبالمصالح المشروعة للمؤسسات، ومقتضيات الأمن الوطني. يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق".

من خلال استقراء نص المادة يمكن اعتبار أن هذه الإعادة قاصرة مقارنة بدساتير الأنظمة المقارنة⁽¹⁾، ويشار في هذا الإطار إلى موقف المؤسس الدستوري التونسي لسنة 2014 بالنص على: "تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال"، والملاحظ أن المؤسس قد أنشأ التزاما دستوريا على عاتق الدولة بأن تبادر بالإعلام وتحت مسؤوليتها⁽²⁾.

ثالثا: دسترة مؤسسات الرقابة توجه جديد لتفعيل الشفافية في الجزائر

ولأن سياسة تدعيم الشفافية الإدارية والوقاية من الفساد و الحد منه تنطوي على جانبين، جانب تشريعي وآخر هيكلي، فلا يمكن للدولة أن تتجح في وضع آليات وقائية وكذا علاجية دون تأسيس هيكل تعمل على تجسيد الشفافية ومكافحة الفساد، الأمر الذي عالجه المشرع الجزائري ونظمه بموجب أحكام تأسيسية، تشريعية، وكذا تنظيمية⁽³⁾.

(1) بودراهم ليندة، مرجع سابق، ص.28.

(2) كذلك الأمر بالنسبة للدستور المغربي لسنة 2011 الذي نص في الفصل 27 منه على ما يلي: " للمواطنات 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"، الملاحظ أن المؤسس الدستوري المغربي وإن سار على نفس مسار المؤسس الجزائري من حيث الاعتراف بالحق في الحصول على المعلومة، إلا أن ما يحسب لصالح الدستور المغربي أنه فرض على السلطة التشريعية التزام الدقة في تحديد الاستثناءات الواردة على الحق في الحصول على المعلومة، انظر: بودراهم ليندة، ص.28.

(3) جلالي سوسن، مرجع سابق، ص.317.

كما تأثر المشرع الجزائري كعادته بما تم تقريره في الإعلانات والاتفاقيات الدولية من حقوق وحرّيات واعترافات للمواطن الجزائري بممارسة الشفافية والحق في المعلومة، فقد أوجبت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أعضائها إنشاء هيئات أو وكالات وفقا لقانونها الداخلي لتولي تكريس الشفافية استنادا للاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة التي نصت على: " تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد "(1).

وفي إطار الجهود الرامية إلى إقرار الشفافية، جاء دستور 2016 معلنا عن ميلاد هيئة دستورية أنيط لها مهمة وطنية بتكريس الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتبعه في ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن أحكام الباب الرابع المعنون بـ " مؤسسات الرقابة " في الفصل الرابع منه " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" في نص المادة 204: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة "(2)، كما وضحت المادة 205 مهام السلطة والمتمثلة في(3):

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها.
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة في حال وجود مخالفات وإصدار الأوامر عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية.
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 14-249 المتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة، مرجع سابق.

(2) المادة رقم 204 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري.

(3) المادة رقم 205 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري.

- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد.

وفي مجال شفافية الانتخابات تم دسترة الهيئة الإدارية المستقلة للانتخابات⁽¹⁾، أما الهيئات الاستشارية التي اعترف بها الدستور فنجد المجلس الوطني لحقوق الإنسان⁽²⁾، المرصد الوطني للمجتمع المدني⁽³⁾.

رابعاً: غياب الشفافية على المستوى المحلي في التعديل الدستوري الأخير 2020

ورد في المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعريف الشفافية على المستوى المحلي على أنها: " إتاحة الحصول على المعلومات مثال مباشر للشفافية، وإذا أريد للشفافية أن تكون ذات مغزى يجب أن تأخذ في الاعتبار الاحتياجات المعلوماتية للفقراء أو لغيرهم من الطبقات الضعيفة وتحديد كيفية الوصول إلى المعلومات، كما أن المقابلات المباشرة وجها لوجه بين الجماعات المنظمة للفقراء والموظفين المحليين أمثلة جيدة للشفافية المحلية"⁽⁴⁾.

(1) انظر من المادة رقم 200 إلى المادة رقم 203 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري.

(2) المادتان رقم 211 و 212 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري.

(3) المادة رقم 213 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري.

(4) ربيع نصيرة، مرجع سابق، ص 967.

إلا أنه بعد طول ترقب من المهتمين حول التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، بتكريس الشفافية كمبدأ في تسيير الجماعات المحلية خصوصا البلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية، بواسطة صياغات صريحة لا غبار عليها، فقد اكتفى المؤسس بوضع بعض الإضافات حول التسيير المحلي في نص المادة 16 و 17: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني"⁽¹⁾، الجديد أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "المحلية" بدل "الإقليمية" التي عودنا عليها في الدساتير السابقة، من جهة أخرى اعتبر المجتمع المدني إحدى آليات الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، الذي يمكن اعتباره كذلك آلية لفرض الشفافية المحلية⁽²⁾.

أما المادة 17 في فقرتها الثالثة فقد أكدت أنه: "بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات بتدابير خاصة".

(1) المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتضمن التعديل الدستوري.
(2) صدر لمؤتمر المجلس الأوروبي حول السلطات المحلية والإقليمية تقرير عن الشفافية منها: "الشفافية والحكومة المفتوحة أهم الأولويات التي حددها الكونجرس في ورقة العمل، لمنع الفساد وتعزيز الأخلاق على المستوى المحلي والإقليمي الذي تم اعتماده خلال دورة 31 أكتوبر 2016"، "يدعو الكونغرس في قراره السلطات المحلية والمنظمات الإقليمية لاعتماد وتنفيذ معايير الحكومة المفتوحة وتقديم التدريب داخل إداراتهم لزيادة الوعي بأهمية الشفافية، والدعوة إلى تعزيز مشاركة المواطنين في الحياة العامة المحلية، وعمليات صنع القرار، وعلى وجه الخصوص معرفة أسس الميزانية وتقييم الصفقات العمومية" .../...
.../... وفي توصية له دعا المجلس الحكومات إلى: "تشجيع السلطات المحلية والإقليمية على نشر المعلومات والوثائق الرئيسية، لتعزيز العمليات التشاركية، ودعم الرقابة وتنفيذ تدابير الشفافية". وأضاف أن الحكومة المفتوحة تشمل على ثلاثة مبادئ رئيسية مشتركة: الشفافية، المشاركة والمسؤولية. وأن من بين مبادئ الحكم الراشد الاثني عشر (12)، ورد المبدأ الرابع التالي: "الانفتاح والشفافية لضمان الوصول إلى المعلومات من طرف الجمهور وتسهيل الفهم ومعرفة إدارة الشؤون العامة"، انظر:

Andreas Galster, Op. Cit, p.09-16.

فنص المادة يتحدث عن تحقيق التنمية للبلديات الضعيفة، لكنها وردت بصيغة الإمكانية وليس اللزوم بواسطة القانون، لذا يطرح السؤال: ماذا يقصد المؤسس بتدابير خاصة؟ لأنها عبارة غامضة يمكن تفسيرها من عدة زوايا، هل المقصود منحها استقلالية أكثر في تسييرها والاستعانة بالكوادر المحلية لتحقيق التنمية المحلية، وبالتالي الارتقاء باللامركزية الإدارية إلى مستوى الحكم المحلي؟ أم أن المقصود هو تخصيص البلديات الضعيفة بمساعدات مالية أكثر وبالتالي دعم تبعية البلدية للسلطة المركزية؟

إن إرساء دولة الحق والقانون يبدأ بتصحيح أوضاع الجماعات المحلية خاصة البلدية التي تبدأ منها الدولة، وذلك بدسترة مقومات الديمقراطية والتنمية المحلية ومبادئ الحوكمة المحلية⁽¹⁾، منها الشفافية التي هي موضوع دراستنا.

إن من الواجب إيلاء اهتمام خاص لإصلاح النص الدستوري في تحسين فعالية الحكم المحلي، بما في ذلك تعزيز استقلالية المؤسسات المحلية، مع منحها جانب من الحرية في وضع السياسات العمومية في ظل ضمان شفافية الحياة العامة، وكذا تفعيل آليات تشاركية جديدة لتمكين السكان من التأثير على السياسة المحلية⁽²⁾.

(1) مبارك محمد الصالح، "صلاحيات البلدية في إطار التنمية المحلية"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه ل. م. د في القانون العام - تخصص: الإدارة والمالية-، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2021-2022، ص.434.

(2) Elliot Bulmer, Démocratie locale, Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 13, p.24.

الفصل الثاني:

ضمانات تكريس الشفافية الإدارية في

تسيير المجلس الشعبي البلدي في

الجزائر

الفصل الثاني

ضمانات تكريس الشفافية الإدارية في تسيير المجلس الشعبي البلدي في الجزائر

يتطلب النظام السياسي الديمقراطي المتبع في الجزائر العمل على كفالة الحقوق السياسية للمواطنين على المستوى المحلي وحمايتهم، ذلك لما له من دور في إضفاء الشفافية على تسيير المجالس الشعبية البلدية، لذلك تعد الانتخابات الحرة والنزيهة أحد ركائز الديمقراطية ومقياسا لها، بل الوسيلة المثلى والمشروعة لتمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم السياسية والمدنية من خلالها، كما ألزم المشرع الجزائري بضرورة الكشف عن الذمة المالية من طرف المسيرين المحليين باعتبارها مؤشرا على نزاهتهم أو انحرافهم.

وإذا كانت المجالس الشعبية البلدية بهذه الأهمية، فإن المسؤولية ملقاة على عاتق المنتخبين الذين انتخبوا لتسييرها وذلك عن طريق الاختصاصات والالتزامات الموكلة إليهم، والتي تتبلور على أرض الواقع بما يعرف بنظام المداولات من طرف المجلس ككل، والقرارات البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول الأول على مستوى المجلس. وعليه سيتم التطرق ضمن هذا الفصل، لضمانات تكريس الشفافية الإدارية في تسيير المجلس الشعبي البلدي تبعا لمبحثين، حيث يتم التطرق إلى توضيح مدى قوة أو ضعف الانتخابات البلدية والتصريح بالامتلاكات في تحقيق الشفافية الإدارية على مستوى المجلس الشعبي البلدي (المبحث الأول)، ثم التطرق لمداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي كمحور أساسي لضمان الشفافية الإدارية على مستوى البلدية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية أساس تكريس الشفافية الإدارية

أدى الحراك الشعبي الذي شهدته الدولة الجزائرية إلى إصلاحات عميقة، كان بدايتها التعديل الدستوري ويليهِ إصلاح النظام الانتخابي للحد من الفساد السياسي، الذي كان يطغى على العمليات الانتخابية، لذلك كان من الأولويات هو إضفاء الشفافية الانتخابية للحد من الظواهر السلبية التي تنتافى ومبدأ النزاهة، وتعتبر الشفافية إحدى السبل الكفيلة لضمان شرعية الانتخابات وكسب ثقة المترشحين والناخبين، إذ أن كلاً من الشفافية والفساد مفهومان يقعان على طرفي نقيض، فكلما اتسعت دائرة الشفافية ضاقت دائرة الفساد والعكس صحيح، فكلما ضاقت دائرة الشفافية استشرى الفساد الإداري أكثر. لذلك تحظى الانتخابات بأهمية بالغة في تمكين المواطنين من المشاركة في الحياة السياسية.

ولمّا كانت الانتخابات المحلية من المواضيع الهامة، فإنه ينبغي أن تتم عملية الانتخاب على أساس المبادئ والسلوكيات التي تعكس التقيد بمقتضيات القانون ومقاصده، لاختيار الهيئات المحلية المسيرة للبلدية من طرف سكان الإقليم، ولذلك يجب تبيان تأثير إجراءات سير الانتخابات البلدية على تكريس الشفافية الإدارية (المطلب الأول)، ثم التطرق لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي كأداة لتكريس الشفافية الإدارية (المطلب الثاني)، ودراسة تأثير التصريح بالممتلكات على الشفافية الإدارية كإجراء يلي انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تأثير إجراءات سير الانتخابات البلدية على تكريس الشفافية الإدارية

تُمثّل الانتخابات المحلية محطة هامة يتم من خلالها تحسس مدى متانة البناء الديمقراطي في الدولة وحجم النضج المؤسّساتي الذي بلغته الهيئات المحلية⁽¹⁾، وأنها الدعامة الأساسية للديمقراطية في مقياس بعض الدول بالنظر إلى نظامها الانتخابي⁽²⁾، وهذا الذي جعل المشرع الجزائري يحرص على حماية مبدأ حرية الشعب، وإضفاء المشروعية على ممارسات السلطات المحلية عن طريق انتخابات محلية حرة ونزيهة خصوصا بعد عمليات الحراك الشعبي⁽³⁾.

وتقتضي الشفافية الانتخابية وضوح العلاقة بين أطراف العملية الانتخابية، بما يكفل معرفة جميع إجراءات ومراحل العملية الانتخابية إلى غاية إعلان النتائج النهائية، وتوفير معطيات صحيحة وكاملة بأسهل السبل منذ بداية العملية، التي تساعد المواطنين على اتخاذ المواقف والإجراءات المناسبة للحفاظ على مصالحهم.

وعليه سيتم التطرق في هذا المطلب لأثر الكشف الأقصى للمعلومات الانتخابية وتأثير اللجان الانتخابية على الشفافية الإدارية (الفرع الأول)، ثم التطرق لمدى وجود الشفافية في طرق إجراء الانتخابات البلدية (الفرع الثاني)، وأخيرا الشفافية من خلال عملية الفرز والإفصاح عن النتائج كمرحلة أساسية من مراحل العملية الانتخابية (الفرع الثالث).

(1) مهداوي عبد القادر، بن السي حمو محمد المهدي، " مبدأ الشفافية في مستجدات التشريع الجزائري"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 19، جوان 2018، ص.375.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري: المبادئ العامة للقانون الإداري - التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، -الجزء الأول-، دار الهدى، د. س. ن، ص. 111.

(3) حيدور جلول، ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات على ضوء الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الأول، 2022، ص.2424.

الفرع الأول: أثر الكشف الأقصى للمعلومات الانتخابية وتأثير اللجان الانتخابية على الشفافية الإدارية

أصدر المشرع الجزائري الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات⁽¹⁾، والذي من بين أهدافه الأساسية الواردة في نص المادة الأولى منه: هو تحقيق الشفافية في الانتخابات⁽²⁾، كأحد أهم المبادئ المعول عليها قصد الحد من الانحرافات التي تحيط بإدارة الشأن العام على مستوى المجلس الشعبي البلدي، وتندرج تحتها إحدى أهم الركائز والمتمثلة في حرية النفاذ إلى المعلومة في الانتخابات البلدية، انطلاقا من توفر المعلومات الانتخابية كضرورة لممارسة الديمقراطية، كما أنها تتجلى في الدور الذي تؤديه اللجان الانتخابية البلدية لأجل ضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

وعليه سيتم التطرق في هذا الفرع لأهمية مبدأ الكشف الأقصى للمعلومات في ظل العملية الانتخابية (أولا)، تجسيد الشفافية بواسطة القوائم الانتخابية (ثانيا)، نشر قائمة مستخدمي الانتخابات (ثالثا)، ثم دور اللجان الانتخابية البلدية في إضفاء الشفافية على العملية الانتخابية (رابعا).

(1) الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 26 رجب عام 1442هـ الموافق لـ 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج، عدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-21 المؤرخ في 10 رمضان عام 1442هـ، الموافق لـ 22 أبريل 2021، المتضمن تعديل بعض أحكام الأمر رقم 01-21، ج. ر. ج. ج، العدد 30، الصادرة بتاريخ 22 أبريل 2021م، وبالأمر رقم 10-21، المؤرخ في 26 محرم 1443هـ، الموافق لـ 26 غشت سنة 2021، ج. ر. ج. ج، العدد 65، الصادرة بتاريخ 25 غشت 2021م.

(2) المادة الأولى: "يهدف هذا الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات إلى:

- تحديد المبادئ الأساسية والقواعد المتعلقة بالنظام الانتخابي.
- تجسيد المبادئ الدستورية المتعلقة باستقلالية وحياد وعدم انحياز السلطة المكلفة بإدارة وتنظيم وتسيير العمليات الانتخابية والاستفتائية والإشراف عليها وشفافيتها".

أولاً: أهمية مبدأ الكشف الأقصى للمعلومات في ظل العملية الانتخابية

ظهرت العديد من المبادرات الرامية إلى دعم المشاركة الشعبية لاستعادة الجماهير كطرف أصيل في الانتخابات، وبالتالي تم تعديل الكثير من النصوص التشريعية والتنظيمية بمناسبة الانتخابات على مستوى البلدية، لتوفير ضمانات كافية للمواطن لمراقبة العملية الانتخابية، بقصد إضفاء الشفافية، فالأصل أنه في مادة الانتخابات المحلية يتم تطبيق مبدأ الكشف الأقصى للمعلومات الانتخابية دون أي قيد تعزيزاً للنزاهة والشفافية⁽¹⁾.

وقد اهتم المشرع الجزائري بأسلوب الانتخاب باعتباره وسيلة لبناء الديمقراطية المحلية، وأداة لتفعيل المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار السياسي والإداري، ويستشف ذلك من خلال نص المادة 15 من الدستور والتي تنص على: " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"، فالانتخابات المحلية هي مدرسة الديمقراطية المحلية، وحوار بناء بين المواطنين والمشرفين على تسيير الإدارة المحلية، وبالتالي إعطاء التسيير المحلي مميزاته الأساسية وفصله عن المركزية الواسعة، وإدراج الشعب في ممارسة السلطة، و قبل ذلك فإن رضا الشعب على السياسات المحلية ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي الديمقراطي السليم، و شرط أساسي لتحقيق الحوار المحلي بالخصوص على مستوى البلدية، وذلك انطلاقاً من أن الانتخاب يحقق الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية، ويقدم العناصر الأكثر تمثيلاً للمصلحة المحلية أكثر من أية جهة خارجية⁽²⁾.

(1) دينس عبد القادر، "حرية الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وأثرها على مبدأ شفافية الانتخابات"، مجلة القانون، المجلد 07، العدد 01، 2018، ص.157.

(2) الوافي سامي، "النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس عشر، سبتمبر 2017، ص. 342.

ثانيا: نحو تجسيد الشفافية بالإعلان عن مراجعة القوائم الانتخابية

تعدُّ مرحلة إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية من أهم المراحل المؤثرة في نتائج الانتخابات⁽¹⁾، والقاعدة العامة أن القوائم الانتخابية دائمة، وتكون مراجعتها خلال الثلاثي الأخير من كل سنة⁽²⁾، حيث يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها الدورية بمناسبة كل استحقاق انتخابي أو استفتاءي في كل بلدية، من طرف لجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية التي تعمل تحت إشراف السلطة المستقلة، وتتكون اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية من:

- قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، رئيسا.

- ثلاثة (3) مواطنين من البلدية تختارهم المندوبية الولائية للسلطة المستقلة من بين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية للبلدية المعنية⁽³⁾.

يتولى رئيس السلطة المستقلة إعلان فتح فترة مراجعة القوائم الانتخابية واختتامها بكل وسيلة مناسبة⁽⁴⁾.

وتظهر الفائدة من الإعلان عن مراجعة القوائم الانتخابية في منح فرصة أمام كل مواطن أغفل تسجيله في القائمة الانتخابية البلدية، وإمكانية تقديم التظلم أمام رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية⁽⁵⁾، كما منح المشرع لكل مواطن مسجل في إحدى قوائم الدائرة الانتخابية حق تقديم اعتراض شريطة أن يكون معللا لشطب أي شخص مسجل بغير حق،

(1) سمير كيم، "الحوكمة الانتخابية كآلية لجودة العملية الانتخابية مع الإشارة لحالة الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثامن، جانفي 2016، ص.490.

(2) المادة 62 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(3) المادة 63 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(4) المادة 65 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(5) المادة 66 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

خلال العشرة (10) أيام الموالية لتعليق إعلان اختتام مراجعة القوائم الانتخابية⁽¹⁾، وتلتزم السلطة المستقلة بوضع القائمة الانتخابية البلدية بمناسبة كل انتخاب، تحت تصرف الممثلين المؤهلين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار، دون المساس بالمعطيات ذات الطابع الشخصي. وتنفيذا لمبدأ الشفافية الانتخابية من خلال القوائم الانتخابية فقد منح المشرع الحق لكل ناخب الحق في الاطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه متى طلب ذلك⁽²⁾.

ثالثا: نشر قائمة مستخدمي الانتخابات

ولضمان نزاهة الاقتراع وشفافية عملية تسخير أعضاء مكاتب التصويت، ألزم المشرع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بنشر قائمة مستخدمي الانتخابات من أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين بمقرات مندوبياتها الولائية والبلدية وكذا مقر الولاية والمقاطعة الإدارية والبلديات المعنية، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما على الأكثر من تاريخ قفل قائمة المترشحين، ولم يكتف المشرع بنشر هذه القائمة بالمقرات المذكورة، بل مكّن الممثلين المؤهلين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات وللمترشحين للأحرار من استلام نسخة منها بناء على طلب منهم مقابل وصل استلام، كما تعلق نسخة من قائمة أعضاء مكتب التصويت في باب مكتب التصويت يوم الاقتراع، وللإشارة فإن المشرع بين الفائدة من التعليق والنشر، وهو إمكانية تعديل القائمة المنشورة في حالة اعتراض مقبول، ويجب أن يقدم هذا الاعتراض كتابيا إلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة على أن يكون معللا قانونا وذلك خلال الخمسة (5) أيام الموالية لتاريخ التعليق والتسليم الأولي للقائمة⁽³⁾.

(1) المادة 68 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(2) المادة 70 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(3) المادة 129 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

رابعا: دور اللجان الانتخابية البلدية في إضفاء الشفافية على العملية الانتخابية

إن مفهوم الشفافية أو المكاشفة بين السلطات المحلية والشعب هي بمثابة وسيلة مثلى لمكافحة الفساد السياسي والانتخابي، فهي تعتبر مظهرا لتجسيد الحق في الوصول إلى المعلومات وتداولها، وبالتالي يمكن القول إن جوهر الشفافية يستند إلى التدفق الحر للمعلومات. وتطبيقا لهذا أنشئت على مستوى كل بلدية لجنة انتخابية بلدية بمناسبة كل اقتراع، وتتشكل من قاض رئيسا ونائب ومساعدين اثنين يعينهم منسق المنوبية الولائية للسلطة المستقلة من بين ناخبي البلدية، ويعلق القرار المتضمن تعيين أعضاء اللجان الانتخابية البلدية فوراً بمقر المنوبية الولائية للسلطة المستقلة والولاية والبلديات المعنية⁽¹⁾، وتجتمع اللجنة الانتخابية البلدية بمقر البلدية وعند الاقتضاء بمقر آخر رسمي معلوم يحدده منسق المنوبية الولائية للسلطة المستقلة⁽²⁾.

تتمتع اللجنة الانتخابية البلدية للإشراف على الانتخابات البلدية بمجموعة من الصلاحيات⁽³⁾؛ والتي تبدأ بمرحلة إيداع الترشيحات إلى نهاية العملية الانتخابية، والتي يمكن إجمالها عموماً في إحصاء نتائج التصويت المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية، وتسجيلها في محضر رسمي في ثلاث (3) نسخ، بحضور الممثلين المؤهلين قانوناً للمترشحين أو قوائم المترشحين، منها نسخة يعلقها رئيس اللجنة الانتخابية البلدية بمقر البلدية التي جرت بها عملية الإحصاء البلدي للأصوات.

وحرصاً على نزاهة الانتخابات البلدية منح المشرع للجنة الانتخابية البلدية صلاحية الاحتفاظ على مستوى مقرها بأوراق التصويت للقوائم الفائزة وذلك في أكياس معروفة ومشمعة.

(1) المادة 264 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(2) المادة 265 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(3) المادة 265 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال، تغيير النتائج المسجلة في كل مكتب تصويت والمستندات الملحقة بها.

وطبقا لما سبق، يتضح مدى تأثير اللجان الانتخابية البلدية وأهميتها في تطبيق مبدأ الشفافية في عملية الانتخابات، ومن هنا يمكن القول إنّ المشرع قد أحسن الفعل في إنشاء هذه الهياكل المحلية.

الفرع الثاني: الشفافية في طرق إجراء الانتخابات البلدية

ولقد باتت الانتخابات المحلية مؤشرا واضحا عن مدى تفشي الفساد أو مدى تبني الشفافية في تسيير البلدية في الجزائر، فكانت هناك مطالب حادة لإصلاح الاختلالات في الانتخابات المحلية خصوصا في تنظيمها وسيرها، باعتبارها عملية حيوية تفتقد للخبرة البشرية المحلية، لذلك سيتم التطرق للشفافية في الاقتراع السري والعام (أولا)، ثم تناول التأثير السلبي للانتخاب بالقوائم المغلقة على مضمون الشفافية (ثانيا)، وأخيرا نظام القائمة المفتوحة كخيار استراتيجي لتحقيق الشفافية -انتخابات المجالس الشعبية البلدية 27 نوفمبر 2021 نموذجا- (ثالثا).

أولا: الشفافية في الاقتراع السري والعام

أخذت الجزائر بنظام الاقتراع العام السري المباشر طبقا لنص المادة 02 من القانون العضوي للانتخابات 16-10⁽¹⁾ وبعد إلغاء نص عليه من خلال المادة 5 من القانون العضوي

(1) القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج، العدد 50، الصادرة بتاريخ 25 ذو القعدة عام 1437 الموافق لـ 28 أوت 2016، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 19-08، المؤرخ في 14 محرم عام 1441 الموافق لـ 14 سبتمبر 2019، ج. ر. ج. ج، العدد 55، الصادرة بتاريخ 15 محرم عام 1441 الموافق لـ 15 سبتمبر 2019.

للانتخابات رقم 01-21⁽¹⁾، على اعتبار أنه يتماشى أكثر والنظام الديمقراطي الذي عمل المشرع الجزائري على ترسيخه. فالإقتراع السري يبدو في ظاهره متعارض مع مبدأ الشفافية في الانتخابات البلدية، لكن في جوهره هو تكريس حقيقي للشفافية، عن طريق إقرار حق الانتخاب لعدد أكبر من الأفراد ويحقق المساواة بينهم دون تمييز على أساس المولد، العرق، الجنس، أو الرأي أو أي سبب وظرف شخصي واجتماعي، الأمر الذي يبعث روح الاهتمام بالشأن العام لدى المواطنين وينمي فيهم الشعور بنزاهة وشفافية الانتخابات، بالإضافة إلى أنه من خلال هذه الطريقة فإن الناخبين يقومون من خلاله باختيار ممثليهم من بين المرشحين مباشرة دون أن يكون هناك مندوب عنهم لممارسة هذا الحق، فالحكمة من وراء السرية إذا هي المحافظة على إرادة الناخبين من التأثير عليها بواسطة التهديد والرشوة.⁽²⁾

ثانيا: هدر مضمون الشفافية في الانتخاب بالقوائم المغلقة

استقر المشرع الجزائري على تبني نظام القوائم مع التمثيل النسبي في تنظيم سير العملية الانتخابية بالمجالس الشعبية البلدية⁽³⁾، وبمقتضى هذا النظام يختار الناخب مجموعة من المترشحين منظمين في قوائم حزبية أو حرة عوض مرشح واحد يتحدد عددهم وفق المقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي البلدي، وعلى الناخب اختيار القائمة التي يراها مناسبة دون إجراء أي تعديلات فهو بذلك يمنح صوته للقائمة ككل، ويعرف هذا النوع القوائم بالقوائم

(1) تنص المادة 5 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على ما يلي:

" يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع العام السري الحر والمباشر أو غير المباشر".

(2) الوافي سامي، مرجع سابق، ص. 344.

(3) المادة 65 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير

سنة 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج. ج. العدد الأول، الصادرة بتاريخ 20 صفر عام 1433 الموافق لـ 14 يناير سنة 2012.

المغلقة، وتبعا لعدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة يتم توزيع عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية على القوائم المشاركة في الانتخابات⁽¹⁾.

يتمثل نظام القائمة المغلقة في إعداد القوائم بأسماء المترشحين تقوم إدارة الحزب بترتيبهم وإذا كانت قائمة حرة فيتم ترتيب المترشحين باتفاق بينهم، حيث يلتزم الناخب بالترتيب المعد سلفا، دون أي تعديل، فهو يصوت لصالح الحزب ككل، مما قد يسمح بفوز مترشحين لا يحظون بثقة الناخبين، خصوصا في ظل انتشار الطرق غير الشرعية لترأس القائمة باستعمال المال واستغلال النفوذ، خاصة بالنسبة للأحزاب التي لها عدد كبير من المناضلين، فيكون الناخب في هذه الحالة **مصوتا وليس ناخبا**، الأمر الذي أدى إلى الطعن في شرعية المجالس الشعبية البلدية، وترتب عنه فقدان الثقة في نزاهة وشفافية الانتخابات، مما أدى إلى عزوف الكفاءة عن الترشح ومقاطعة الناخبين للعمليات الانتخابية⁽²⁾.

جعل المشرع الجزائري من المجالس الشعبية البلدية منبرا للشفافية في الانتخابات، ووجد ضوابط وقواعد العملية الانتخابية بالنسبة لكل المجالس الشعبية البلدية، وبها يتحقق تسيير الشعب لنفسه؛ فلما يكون كل من المنتخب والمترشح من أفراد الإقليم، فسيكون الوصول إلى المعلومة الانتخابية المحلية أسهل وأقل جهدا وتعبا مقارنة بالانتخابات المركزية.

وقصد ضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية، لا سيما المتعلقة بقوائم الترشح واسترجاع ثقة الناخبين، تم التخلي عن نظام القائمة المغلقة واعتماد نمط القائمة المفتوحة بموجب الأمر رقم 01-21 المتضمن نظام الانتخابات.

(1) الوافي سامي، مرجع سابق، ص.345.

(2) حيدور جلول، مرجع سابق، ص.2425.

ثالثا: نظام القائمة المفتوحة كحتمية لتحقيق الشفافية (انتخابات المجالس الشعبية البلدية 27 نوفمبر 2021 نموذجا)

نظام القائمة المفتوحة هو النمط الذي يتم فيه إعداد قوائم المترشحين ويترك للناخب حرية ترتيبهم والتصويت عليهم بالأفضلية وكل ذلك داخل قائمة واحدة، أي دون المزج بين القوائم، وقد ورد هذا النمط في نص المادة 169 من الأمر رقم 01-21⁽¹⁾، حيث يمكن الناخبين من التصويت للقائمة وانتخاب الشخص أو الأشخاص الذين يريدون تمثيله في المجلس الشعبي البلدي وفقا لإرادة الناخب وليس الحزب، وهذا ما يعود بالمصلحة للحزب وللمواطن؛ أما مصلحة الحزب فهذا النمط يقضي على الصراع داخله من أجل ترأس القائمة أو التواجد ضمن المترشحين الأوائل بما يمنحه أفضلية عن المترشحين التاليين له في المرتبة، وهكذا يكون جميع المترشحين على قدم المساواة في الفوز بمقعد بالمجلس الشعبي البلدي، والفيصل الوحيد بينهم هو قدرة المترشح على إقناع ناخبي الدائرة الانتخابية. وبخصوص مصلحة المواطن، فإن نمط القائمة المفتوحة يقضي على ظاهرة استغلال النفوذ والمال ما يترك الحرية للمواطن في اختيار الشخص المناسب، مما يجعل التنافس بين مترشحي القائمة مبني على الشفافية والنزاهة⁽²⁾.

إن المتصفح للسياق العام الذي تمت من خلاله الانتخابات المحلية 27 نوفمبر 2021، يلاحظ أنها تمت في إطار سياق داخلي تميز بإجراء مجموعة من الإصلاحات التنظيمية والقانونية للعملية الانتخابية، من أجل تحقيق مستويات أعلى من المصداقية في إدارة العملية الانتخابية، ويمكن توضيح أثر الشفافية الانتخابية في مسار الانتخابات البلدية من خلال اعتماد نظام القائمة المفتوحة في الانتخابات البلدية، وعليه نمط الاقتراع النسبي على القائمة

(1) ورد في نص المادة 169 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ما يلي: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدة مدتها (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، والتصويت تفضيلي دون مزج".

(2) حيدور جلول، مرجع سابق، ص. 2426.

المفتوحة وبتصويت تفضيلي، هو الأكثر تجسيدا لمفهوم الديمقراطية من الاقتراع النسبي على القائمة المغلقة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الشفافية من خلال الرقابة الشعبية على عملية الفرز والإفصاح عن النتائج

تعتبر الانتخابات المحلية شفافة عندما توضع المعلومات المتعلقة بكل مراحل سير العملية الانتخابية في متناول المواطنين، وخضوع كل إجراء من إجراءاتها للمراقبة التامة، على أن يحظى كافة المواطنين بفرصة كافية في تلقي وطلب المعلومات ذات العلاقة بمجرى الانتخابات، وتمكينهم من حقهم في إبداء ملاحظاتهم وآرائهم لمواكبة العملية الانتخابية بجميع مراحلها، فضلا عن ذلك السماح لهم بتقديم التظلمات الإدارية حول الانتخابات المحلية وممارسة كل الطعون القضائية وبيان مآلها،⁽²⁾ و تطبيقا لذلك سيتم التطرق في هذا الفرع لعملية الفرز (أولا)، ثم الإفصاح عن نتائج الانتخابات (ثانيا).

أولا: عملية الفرز

تعد عملية الفرز من أهم وأدق مراحل العملية الانتخابية الأمر الذي يستوجب اتخاذ الحيطة والحذر من القائمين عليها عند مباشرتها، ففوق أي خطأ في حساب الأصوات من شأنه أن يزعزع ثقة الجمهور في الانتخابات مما ينعكس سلبا على العملية الانتخابية ويؤدي إلى عزوف الناخبين عن المشاركة في الانتخابات، لذلك لا بد من تأطير عملية الفرز من طرف الناخبين على أن تكون العملية بطريقة علنية⁽³⁾.

(1) إلياس بودريالة، عمر زرقط، "الضمانات القانونية الجديدة لنزاهة العملية الانتخابية وفقا للأمر 21-

01"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 03، 2021، ص.327.

(2) دينس عبد القادر، مرجع سابق، ص.151.

(3) مزواغي نبيلة، " نحو تكريس شفافية العملية الانتخابية من خلال السلطة الوطنية المستقلة

للاقتراع"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص.1558.

1- تأطير عملية الفرز من طرف الناخبين (الجمهور)

يشارك الناخبون في تأطير العملية الانتخابية، وذلك بالإشراف على مكاتب التصويت، والمعينون من ضمن الناخبين المقيمين في إقليم الولاية، شريطة استثناء المترشحين وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة، والأفراد المنتمين إلى أحزابهم، بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين، وتنتشر قائمة أعضاء مكتب التصويت بمقر المندوبية الولائية والمندوبية البلدية للسلطة المستقلة ومقر الولاية والمقاطعة الإدارية والدوائر والبلديات المعنية، لمدة خمسة عشر (15) يوما على الأكثر، بعد قفل قائمة المترشحين تعلق هذه القائمة للجمهور في مكتب التصويت يوم الاقتراع، وللإشارة فإن هذه القائمة يمكن أن تكون محل تعديل في حالة اعتراض مقبول.⁽¹⁾

وقصد ضمان نزاهة وحياد المشاركين في تأطير العملية الانتخابية،⁽²⁾ يؤدي أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيون اليمين الآتي نصها: " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد وأتعهد بالسهر على ضمان نزاهة العملية الانتخابية والاستفتائية"⁽³⁾.

2- فرز الأصوات بطريقة علنية

فور اختتام عملية الاقتراع وتوقيع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيعات⁽⁴⁾، تبدأ عملية فرز الأصوات وتتواصل دون انقطاع إلى غاية الانتهاء تماما، حيث

(1) المادة 129 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
(2) حيدور جلول، " ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات على ضوء القانون رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات"، المجلة الأكاديمية للبحوث الأكاديمية والسياسية، العدد الأول، المجلد السادس، 2022، ص.2437.

(3) المادة 130 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(4) المادة 151 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

يجرى الفرز علنا ويتم بمكتب التصويت وجوبا وأمام الجمهور، من خلال ترتيب الطاولات التي يجرى فوقها الفرز بشكل يسمح للناخبين بالالتفاف حولها، ويقوم بفرز الأصوات فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت، بشرط أن يكون الفارزون من الجمهور معينين من الناخبين المسجلين بمكتب التصويت من طرف أعضاء المكتب - والذين هم كذلك من الجمهور-، وعند عدم توفر العدد الكافي من الفارزين يمكن جميع أعضاء مكتب الفرز المشاركة في العملية⁽¹⁾.

وعند الانتهاء من عملية التلاوة وعد النقاط، يسلم الفارزون لرئيس مكتب التصويت أوراق عد النقاط الموقعة من طرفهم، وفي نفس الوقت أوراق التصويت التي يشكون في صحتها، وباستثناء هذه الأوراق، تحفظ أوراق التصويت لكل مكتب من مكاتب التصويت في أكياس مشمعة ومعروفة حسب مصدرها على غاية انقضاء آجال الطعن والإعلان النهائي لنتائج الانتخابات⁽²⁾.

ثانيا: الإفصاح عن نتائج الانتخابات

لا نقل مرحلة الإفصاح عن نتائج الانتخابات أهمية عن بقية المراحل للعملية الانتخابية، حيث يتحدد من خلالها مدى نجاح الانتخابات من عدمها، فمن الضروري أن تتم هذه المرحلة في جو يسوده الأمن والاستقرار، ولأجل ذلك شدد المشرع الجزائري على أن تتم عملية الإفصاح عن النتائج في كنف الشفافية وحماية المسار الديمقراطي⁽³⁾.

(1) المادة 153 من الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(2) انظر المادة 154 من الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(3) الوافي سامي، مرجع سابق، ص.354.

1- إعلان محضر الفرز أمر حتمي

بعد عملية الفرز يوضع في كل مكتب تصويت محضر لنتائج الفرز، محرر بحبر لا يمحي، على أن يتم ذلك في مكتب التصويت بحضور الناخبين ويتضمن عند الاقتضاء ملاحظات وتحفظات الناخبين والمرشحين، ومن المهم إعلان النتائج بأسرع وقت ممكن بعد التأكد من صحتها، بحكم أن الأيام التالية للانتخابات البلدية تكون في كثير من الأحيان مليئة بعدم اليقين الذي يمكن أن يسببه أي تأخير في إعلان النتائج أو المعلومات غير الكاملة عنها، فحق التصويت يفقد كل قيمة له إذا ما شاب إعلان نتيجة الانتخابات لبس ما⁽¹⁾، ويصرح رئيس المكتب علنا بالنتائج، ويتولى تعليق محضر الفرز في مكتب التصويت بمجرد تحريره، ثم تسلم فوراً داخل مكتب التصويت نسخة من محضر الفرز مصادق على مطابقتها من قبل رئيس مكتب التصويت إلى ممثلي المرشحين بختم يحمل عبارة "نسخة مصادق على مطابقتها للأصل"⁽²⁾.

2- التغطية الصحفية في تسيير الانتخابات المحلية

يقصد بالتغطية الصحفية للعملية الانتخابية هي عملية الحصول على البيانات والتفاصيل والمعلومات المتعلقة بالحدث الانتخابي، بشكل مجرد من التفسيرات والتوجهات الخاصة. كما تُعرّف على أنها عملية تحرير وتغطية شاملة لأحداث متعددة متشابهة وعرضها في شكل أخبار متتالية⁽³⁾. ورغم ما تشهده مسألة العلاقة بين وسائل الإعلام والانتخابات من نقاشات واسعة بين الباحثين والمختصين، إلا أن هناك إجماع على أن وسائل الإعلام كسلطة رابعة

(1) مزواغي نبيلة، مرجع سابق، ص. 1559.

(2) انظر المادة 155 من الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(3) سهام بدبودي، "التغطية الصحفية للحملة الانتخابية لمجليات 23 نوفمبر 2017 بالجزائر: دراسة تحليلية مقارنة لصحيفتي "الشعب" و"الخبر"، مجلة دراسات وأبحاث - المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية-، مجلد 10، عدد 04، ديسمبر 2018، ص. 772.

وباعتبارها طرفا فاعلا ضمن المجتمع المدني من جهة، ومفعلا لهذا المجتمع من جهة ثانية، فهي تؤثر إلى حد بعيد على سيرورة العملية الانتخابية بشكل خاص والحياة السياسية بشكل عام، مما يعني وجود علاقة بين الديمقراطية كطريقة حكم، ووسائل الإعلام كوسيلة تغيير سلمي لا غنى عنها، كونها مصدرا لتلقي المعلومات، وشريكا رئيسيا في الرقابة على الانتخابات وتعزيز الشفافية⁽¹⁾.

الحصيلة الإجمالية لاعتمادات الصحافة: 1.669 اعتماد			
من الصحافة الأجنبية: 54		من الصحافة الوطنية: 1.615	
53	المراسلون الدائمون	205	الصحافة المكتوبة
1	المبعوث الخاص	1080	المؤسسات العمومية
		116	المواقع الالكترونية
		1	وكالات الصور الإخبارية
		213	القنوات الخاصة

جدول رقم: 01. يوضح اعتمادات الصحافة في سير الانتخابات المحلية 27 نوفمبر 2021⁽²⁾.

يتضح من خلال الجدول أن الانتخابات المحلية 27 نوفمبر 2021 احتلت مساحة وموقعا معتبرا في تغطيتها الصحفية، حيث مثلت المؤسسات العمومية أكبر تغطية ب 1080 مؤسسة، ثم القنوات الخاصة ب 213 قناة، الصحافة المكتوبة ب 205 صحيفة أما المواقع الالكترونية فكانت 116 موقع، بالإضافة إلى الصحافة الأجنبية ب 53 مراسل دائم ومبعوث

(1) نوار سفير، إسماعيل قيرة، "دور وسائل الإعلام في تحقيق الانتخابات المحلية"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، المجلد 15، العدد 02، 2021، ص.271.

(2) موقع السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، lna-elections.dz، تاريخ الاطلاع: 06:33، 2022/06/03.

خاص. ومن هنا تظهر أهمية الإعلام في إضفاء الشفافية والنزاهة على العملية الانتخابية، لأن الوصول إلى الوثائق الانتخابية سواء التحضيرية التي تسبق عملية الاقتراع أو بمناسبة أو البيانات والإحصائيات والمحاضر والتقارير التي تلي عملية الاقتراع، يظل أمرا عسيرا بالنسبة للمواطنين، وذلك بمناسبة الذهنية السائدة لدى المسيرين المحليين وخوفهم من الكشف عن الوقائع والمعطيات التي تتخذ كدليل إثبات عن الانحرافات التي قد تطال العملية الانتخابية، والتي يمكن أن تكون سببا في الطعون الانتخابية، للكشف عن حالات التجاوز ذات الطابع التأديبي أو الجزائي التي تعود بالدرجة الأولى للسلوكيات الفردية للأعوان، ومن هذا المنطلق إذ أن الأفراد داخل المجتمع يتعاملون مع الواقع الاجتماعي من خلال الصور والمعاني التي ترسخها وسائل الاعلام المختلفة في أذهانهم، وقد ظهرت العديد من المطالب لدمقرطة الانتخابات المحلية، وكانت الاستجابة بتوسيع وسائل الإعلام كسلطة رابعة لضمان شفافية الانتخابات(1).

الفرع الرابع: عوامل تراجع الشفافية في العملية الانتخابية

بعد أن أثبتت التجربة الانتخابية المحلية في الجزائر فشلها في كسب ثقة المواطن وحتى لا تتكرر أحداث 1997 وما انجر عنها من انسداد للمجالس الشعبية البلدية، شهد النظام الانتخابي المحلي في الجزائر العديد من الإصلاحات، منها استحداث الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 واعتبارها الهيئة المسؤولة عن مراقبة الانتخابات في الجزائر، إلا أن العملية الانتخابية التي جرت في ظل قوانين الانتخابات المتعاقبة أسفرت على انتقادات من بعض الأطراف كالأحزاب السياسية والمجتمع المدني، وذلك بسبب نقص ضمانات نزاهة الانتخابات والتشكيك في شفافية العملية الانتخابية(2)، منها غموض نص

(1) نوار سفير، مرجع سابق، ص.251.

(2) سليمان لخميسي، آليات الإشراف والرقابة لضمان نزاهة وشفافية الانتخابات في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، سنة 2020، ص.438.

المادة 156 من الأمر 01-21 المتضمن قانون الانتخابات (أولاً)، أزمة الثقة بين المواطن والمرشح (ثانياً)، انعكاس الجرائم الانتخابية الخاصة بالتصويت سلبي على مبدأ الشفافية (ثالثاً).

أولاً: غموض نص المادة 156 من الأمر 01-21 المتضمن قانون الانتخابات

إن غموض النص القانوني المتعلق بسير العملية الانتخابية يتعارض ومبدأ الشفافية الذي يقتضي وضوح العلاقة مع الجمهور، وقد تضمن الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات عدداً من المواد يكتنفها عدم الوضوح والغموض، ونذكر على سبيل المثال في مادة التصويت الذي يعتبر جوهر الشفافية، في الفصل الثاني تحت عنوان "عمليات التصويت"، في نص المادة 156 منه المحددة للأوراق الملغاة والتي لا تعتبر أصواتاً معبراً عنها أثناء الفرز، وهي خمس (5) حالات على سبيل الحصر⁽¹⁾، حيث لم يوضح المشرع مصير ورقة التصويت التي يصوت فيها الناخب على كل المترشحين أو على عدد من المترشحين يتجاوز عدد المقاعد المخصصة لتلك الدائرة الانتخابية، هل تحسب صوت للقائمة ككل أم تلغى، علماً أن المادة 156 قد أشارت للإجراء المنصوص عليه في المادة 170 من نفس القانون، حيث يختار الناخب المتواجد في مكتب تصويت داخل معزل قائمة واحدة، ويصوت لصالح مترشح أو أكثر من القائمة نفسها في حدود المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، وهنا السؤال المطروح ما مصير الصوت الذي يصوت فيه الناخب على جميع المترشحين أو يتجاوز عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية؟ هل يلغى أم يحتسب صوتاً للقائمة ككل؟ وفي حال احتسابه صوتاً للقائمة فهو مخالف للقانون، لأنه لو أراد المشرع اعتبارها مقبولة لكان نص على ذلك صراحة مثلما نص على حساب ورقة التصويت التي لم يعبر فيها الناخب عن اختياره، كما ورد في الفقرة الأخيرة من نص المادة 156.

(1) تعتبر أوراقاً ملغاة: 1-الطرف المجرد من الورقة أو الورقة من دون طرف. 2-عدة أوراق في ظرف واحد، 3-الأظرفة أو الأوراق المشوهة أو الممزقة، 4-الأوراق المشطوبة كلياً أو جزئياً التي تحمل أية علامة، 5-الأوراق أو الأنظمة غير النظامية.

أما عن مخالفة القاعدة القانونية مباشرة في أحكام القانون المتعلق بالانتخابات فإن المشرع أسند مهمة إصدار نصوص تنظيمية إلى السلطة المستقلة في العديد من نصوص المواد، والذي يعتبر مخالفا للدستور الذي جعل إصدار النصوص التطبيقية والتنظيمية من اختصاص الوزير الأول، مما قد يؤثر سلبا على حقوق الهيئة الناخبة، أو فقدان حقوقهم.

ثانيا: أزمة الثقة بين المواطن والمترشح

تراجعت وظيفة العملية الانتخابية كأداة للتغيير، وهو ما أدى إلى تزايد مستويات الامتناع الانتخابي في الاستحقاقات المحلية بينما كانت في السابق تخص الانتخابات التشريعية فقط، وأصبحت تشكل مؤشرا عن العزوف السياسي لدى المواطن الجزائري وخصوصا فئة الشباب، خصوصا في ظل رداءة البرامج والشخصيات المترشحة التي تقدم للناخب الجزائري، وهي حقيقة ماثلة للعيان تسببت في فتور الحملة الانتخابية، وهذا الذي ولد أزمة ثقة بين الناخب والمترشحين، نتيجة للممارسات غير الديمقراطية كالتى شهدتها الاستحقاقات الانتخابية المحلية لسنة 1997، حيث اعتاد أغلب المواطنين على مراوغاتهم من طرف المترشحين ووعودهم الكاذبة وفضائحهم السياسية، مما أدى إلى ارتفاع نسبة العزوف الانتخابي ونسبة الأصوات غير المعبر عنها، وعجز السلطات الجزائرية على إعادة بعث الثقة في المواطن الجزائري بواسطة العملية الانتخابية كأسلوب للتغيير السلمي⁽¹⁾، مما أدى التوجه الامتناعي الذي أصبح يميز السلوك الانتخابي للمواطن الجزائري، سواء بمقاطعة التصويت، أو التصويت بورقة بيضاء، وهي ظاهرة استفحلت أثناء الاستحقاقات الانتخابية البلدية خاصة منذ انتخابات 1997 التي سبقت العشرية السوداء، وهذا راجع لعجز السلطات المحلية على استرجاع ثقة المواطن⁽²⁾.

(1) سمير كيم، مرجع سابق، ص.488.

(2) المرجع نفسه.

تشكل النسبة العالية للأصوات البيضاء أو ما يسمى الأصوات الغاضبة رسالة واضحة المعالم إلى الهيئة الحاكمة، معبرة عن عدم رضا هذه الفئة وتذمرها من الوضع القائم، وعدم إيمانها بالعملية الانتخابية، وهذا نتيجة الفشل الذي عرفته التجارب السابقة والتي في كل مرة تؤكد أن صوت المواطن غير مسموع ولا يأخذ بعين الاعتبار⁽¹⁾.

ثالثا: انعكاس الجرائم الانتخابية الخاصة بالتصويت سلبا على مبدأ الشفافية

تعرف الجرائم الانتخابية بكونها الفعل أو الامتناع الذي من شأنه التأثير على حسن سير ونزاهة العملية الانتخابية، وقد اختلفت مظاهر الغش الانتخابية باختلاف النظم السياسية للدول ومقدار تقدمها، فبينما يصل الغش الانتخابي في بعض الدول إلى التأثير على النتائج، فإنه يقتصر في دول أخرى على مخالفة بعض القواعد القانونية⁽²⁾.

وبذلك اتجه المشرع الجزائري إلى توفير الحماية القانونية لضمان نزاهة وشفافية العمليات الانتخابية، وتجريم كل فعل يمس بسير إجراءات العملية ويؤثر على صحة النتائج، أو التأثير على الناخبين في اختيارهم ويجعلهم يشكون في مصداقية الانتخابات أو في فعالية النظام الانتخابي، فنظم المشرع الجزائري الجرائم الانتخابية تماشيا مع مراحل العملية الانتخابية، إذ يمكن تقسيمها إلى جرائم متعلقة بالتسجيل في القوائم الانتخابية، جرائم متعلقة بالحملة الانتخابية، وجرائم انتخابية خاصة بنظام التصويت. ويعد التصويت أهم مراحل العملية الانتخابية، فبواسطته يعبر الناخبون عن مواقفهم بشأن المترشحين، ويهدف المشرع في هذه الحالة إلى حماية الناخبين والمرشحين والقائمين على سير العملية الانتخابية من خلال تجريم بعض الأفعال والعقاب عليها⁽³⁾. ولقد اهتم المشرع الجزائري بهذه المرحلة وهذا ما يؤكد تعدد

(1) سمير كيم، المرجع السابق، ص.488.

(2) علي محمد، الحماية الجزائية لحق الانتخاب، مجلة القانون والتنمية المحلية، مخبر القانون والتنمية المحلية، أدرار-الجزائر، المجلد 02، العدد 02، جوان 2020، ص.83.

(3) المرجع نفسه، ص.89.

المواد التي تنظم إجراءات وهياكل التصويت والعقوبات المشددة في حالة مخالفة أحكام هذه المواد، فيمكن الإشارة إلى اليمين القانونية التي يؤديها المندوب على مستوى البلدية وأعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيون، كالتالي: " أقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي مهامى بكل نزاهة وحياد واستقلالية وأتعهد بالعمل على ضمان نزاهة وشفافية العمليات الانتخابية والاستفتاءية وأن أحترم الدستور وقوانين الجمهورية، والله على ما أقول شهيد"(1).

إذن تقتضي الشفافية الانتخابية وضوح العلاقة بين أطراف العملية الانتخابية، ومعرفة جميع إجراءات العملية منذ بدايتها إلى غاية إعلان النتائج النهائية، وتوفير المعطيات الصحيحة والكاملة بأسهل السبل، وهذا لا يمكن أن يتأتى إلا من خلال اعتماد نظام انتخابي يساعد على مكافحة الفساد الانتخابي بسنّ نصوص قانونية واضحة تمكن كل الأطراف في العملة الانتخابية من فهم الحقوق والضمانات، وفسح المجال للطعن في تصرفات الأشخاص التي تمس بشفافية ونزاهة العملية الانتخابية(2)، وعلى الرغم من العيوب اللصيقة بأسلوب الانتخاب إلا أنها لا ترقى إلى درجة تقليص حريات السكان المحليين في انتخاب من يمثلهم، فهي بمثابة العمود الأساسي لبناء الشفافية على مستوى البلدية(3).

المطلب الثاني

منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي أداة لتكريس الشفافية الإدارية

لرئيس المجلس الشعبي البلدي دور في غاية الأهمية لا سيما وأن صلاحياته ذات طبيعة مختلطة؛ كونه عضو بالمجلس الشعبي البلدي تابع لحزب معين من جهة، ومن جهة أخرى منتخب لرئاسة المجلس ككل، وهنا تتميز صلاحياته بين تنفيذ البرنامج الانتخابي للحزب الذي

(1) انظر المادة 43 من الأمر رقم 21-01، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(2) حيدور جلول، مرجع سابق، ص. 2424.

(3) دينس عبد القادر، مرجع سابق، ص. 149.

ينتمي إليه، أو للتشكيلة السياسية المختلفة للمجلس الشعبي البلدي. ومن هنا تبرز أهمية منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس سيتم معرفة كيفية انتخاب وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، والشفافية ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: انتخاب وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

تفرض علينا دراسة مظاهر الشفافية الإدارية في منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي تسليط الضوء على كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي كنقطة أساسية لتقييم مدى تبني المشرع الجزائري لقيم الشفافية الإدارية (أولاً)، ثم التطرق للإجراءات المتخذة لتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانياً).

أولاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية لممارسة سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها بصفته ممثلاً للبلدية، وقد نصت المادة 65 من قانون البلدية رقم 11-10 على: "يعلنُ رئيسًا للمجلس الشعبي البلدي متصدّر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سناً". وإذا تمت المقارنة بين محتوى هذه المادة ومثيلتها في قانون البلدية السابق 90-08 في نص المادة 48 منه: "يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضواً من بينهم رئيس المجلس الشعبي

(1) نويوة هدى، "صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية"، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد ب، العدد 46، ديسمبر 2016، ص. 278.

البلدي...⁽¹⁾، والمتمعن يلاحظ أن القانون السابق لم يشر إلى طريقة اختيار الرئيس، واكتفى بذكر من لهم حق الاختيار من بين القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد، وهذا خلافا للقانون الجديد الذي جاء أكثر دقة بذكر عبارة متصدر القائمة⁽²⁾.

ثانيا: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

بالرجوع إلى مضمون المادة 66 من قانون البلدية رقم 11-10 فإنه يرسل محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي، ويعلنُ للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية وكذا المندوبيات البلدية، ثم ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبى المجلس الشعبي البلدي، حيث يكون ذلك في جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات⁽³⁾.

وعند حدوث حالة استثنائية تعيق تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية تطبق أحكام المادة 19 من نفس القانون، والتي تطرقت إلى حالة وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، حيث يمكن للمجلس الاجتماع في مكان آخر من إقليم البلدية، أو حتى في مكان آخر خارج إقليم البلدية الذي يقوم الوالي بتعيينه بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

(1) القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 07 أبريل سنة 1990، المتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج، العدد 15، الصادرة بتاريخ 16 رمضان عام 1410، الموافق لـ 11 أبريل سنة 1990.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1433 هـ - 2012م، ص. 206.

(3) المادة 67 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

الجدير بالذكر أن رئيس البلدية المنتهية عهده في حال تم تجديدها يقوم بتقديم عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس الجدد المنتخبين⁽¹⁾، وهذا ما نعتبره دلالة على سعي المشرع من خلال هذا الإجراء إلى تحقيق أكبر قدر من الشفافية في نظام عمل المجلس الشعبي البلدي، منذ بداية مشواره من أجل اتخاذ القرارات على مستوى عالٍ من الموضوعية والديمقراطية.

بالإضافة إلى ما سبق، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعرض قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس، خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه، للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، ويتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية⁽³⁾.

الفرع ثاني: الشفافية ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بصلاحيات متنوعة، منها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للدولة، ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للبلدية، وقد فصل القانون البلدي في جوانب عدّة في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾، وبهدف معرفة مدى تكريس المشرع لمبدأ الشفافية من خلال صلاحيات رئيس البلدية الذي يهيمن على أغلب وأهم الصلاحيات في البلدية، باعتباره رأس الهرم على مستوى هيئة المداولة ورئيس الجهاز التنفيذي لها، لا بد من التطرق لصلاحياته كممثل للبلدية (أولاً)، وإلى صلاحياته كممثل للدولة (ثانياً)، ثم التطرق لمدى شفافية إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثالثاً).

(1) المادة 68 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(2) المادة 70 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(3) المادة 72 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 389.

أولاً: صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية

منح قانون البلدية 10-11 رئيس البلدية صلاحيات عدة بصفته ممثلاً للبلدية ويرجع هذا التمثيل لكون البلدية هيئة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية⁽¹⁾ تحتاج لتسييرها من طرف أشخاص طبيعيين مسيرين على رأسهم رئيس البلدية، ويمكن تصنيف الصلاحيات الممنوحة له في هذا المجال إلى:

1- صلاحيات رئاسة هيئة المداولات:

يقوم رئيس البلدية بدور تنسيقي لأعمال المجلس الشعبي البلدي عن طريق متابعة سير المداولات، بدءاً بتحضير مشروع جدول الدورات وجدول الجلسات ثم توجيه الاستدعاءات للأعضاء، إلى غاية تحرير محضر المداولات وحفظها وإشهارها، طبقاً للمادة 79 من قانون البلدية رقم 10-11.

2- صلاحيات تنفيذية:

قررتها المادة 80 من قانون البلدية بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على تنفيذ مداولات المجلس مع اطلاعه على ذلك، أي أن تنفيذ المداولات يكون تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي؛ حيث يعرض رئيس البلدية في بداية كل دورة ما تم تنفيذه وما لم يتم تنفيذه، أو حتى ما بين الدورات بواسطة اللجان البلدية. كما كلفته المادة 81 بتنفيذ ميزانية البلدية وجعلته آمراً بالصرف، وهو أمر منطقي باعتبار أنه مكلف بالتنفيذ القانوني والمادي، باستثناء المداولات التي يمنع عليه حضورها فإنه يمنع عليه تنفيذها⁽²⁾.

(1) المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(2) ورد في نص المادة 84 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية ما يلي: "عندما تتعارض مصالح رئيس المدلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعها إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلاً، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر

3-صلاحيات الإدارة:

منح قانون البلدية للرئيس وفقا لنص المادة 77 والمادة 78 تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والمراسيم التشريعية، كما يقوم تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على أملاك البلدية والحقوق المكونة لممتلكاتها وإدارتها⁽¹⁾.

ثانيا: صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلا للدولة

نصت المادة 85 من قانون البلدية رقم 11-10 على ما يلي: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما"، فالملاحظ أن المادة تناولت صلاحية رئيس البلدية كممثل للبلدية بصفة عامة وتركت التفاصيل في باقي المواد.

غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود. ولا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتولى تنفيذ قرارات ناجمة عن المداولة ولا يحق له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة".

(1) ويجب عليه على وجه الخصوص، القيام بما يأتي:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها.
- إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.
- السهر على المحافظة على الأرشيف.
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية، انظر المادة 82 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

وبعد استقراء نصوص مواد قانون البلدية يمكن تصنيف هذه الصلاحيات إلى:

1- صلاحيات يقوم بها تحت إشراف الوالي:

تتمثل هذه الصلاحيات بناء على نص المادة 88 من قانون البلدية رقم 10-11 في:

- تنفيذ وتبليغ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية؛ حيث يتكفل رئيس البلدية بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات في حدود إقليم البلدية، ويتطلب تنفيذ القوانين والتنظيمات صدور قرارات من طرف رئيس البلدية⁽¹⁾.

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية؛ حيث يمارس رئيس البلدية صلاحية المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة وهي الأمن العمومي، الصحة العمومية، والسكينة العمومية وتندرج هذه المهمة في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين بموجب نص المادة 94 من قانون البلدية رقم 10-11.

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف⁽²⁾؛ وتندرج هذه المهمة في إطار محافظة رئيس البلدية على النظام العام في الحالة الاستثنائية، كما ألزمته المادة 89 باتخاذ كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات.

2- صلاحيات يقوم بها تحت سلطة الدولة مباشرة (السلطة المركزية):

باعتبار رئيس البلدية ممثلاً للدولة على إقليم البلدية منحه المشرع صفة ضابط الحالة المدنية، وفي هذه الحالة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام

(1) المادة 96 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(2) المادة 88 فقرة 3 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

المختص إقليمياً⁽¹⁾ كنوع من الرقابة القضائية المطبقة على نظام عمل المجلس الشعبي البلدي، كما سمح القانون لرئيس البلدية بإمكانية تفويض إمضائه وتحت مسؤوليته⁽²⁾.

3- تقييم مدى تكريس المشرع للشفافية الإدارية من خلال صلاحيات رئيس البلدية:

باستقراء نصوص المواد التي تضمنت الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تأدية مهامه، فإنه يتمتع باختصاصات واسعة في كل الميادين، الاجتماعية، الاقتصادية، والثقافية.... والملاحظ هو تفاني المشرع الجزائري في ذكرها بنوع من التفصيل سواء بصفته ممثلاً للبلدية أو بصفته ممثلاً للدولة، إلا أن الأمر الذي يدعو للنقاش هو غياب تكريس أو إشارة لمبدأ الشفافية الإدارية ضمن هذه الصلاحيات، انطلاقاً من أن الشفافية تمثل أحد أهم المعايير المكرسة للحكم الراشد على مستوى إقليم البلدية، التي تعد الإطار القانوني لممارسة الديمقراطية ومدرسة للتكوين في شتى المجالات الاجتماعية والقانونية والاقتصادية والسياسية....⁽³⁾، كما ورد في نص المادة 2 والمادة 11 من قانون البلدية رقم 10-11، الذي اعتبر البلدية مكاناً لممارسة المواطنة وإطاراً لتحقيق التسيير الجوارى، ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي.

(1) المادة 86 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(2) "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.

- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.

- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية، يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليمياً"، المادة 87 من قانون البلدية رقم 10-11.

(3) هاشمي مولاي، مرجع سابق، ص.116.

وانطلاقاً من أن رئيس البلدية يمثل رأس الهرم على مستوى المجلس الشعبي البلدي وتمتعه باختصاصات واسعة، نرى أنه من الأجدر بالمشروع استغلال هذه الصلاحيات وسن مبدأ الشفافية الإدارية من خلالها، وتكريس الإفصاح والوضوح في شتى المجالات، وبالتالي من خلال الدور المنوط لرئيس البلدية يمكن ضمان تطبيق واحترام الشفافية الإدارية بقدر كافٍ.

ثالثاً: شفافية إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

استناداً للأحكام الواردة في قانون البلدية فإنه يمكن حصر حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في الاستقالة والتخلي عن المنصب، ومن باب إضفاء الشفافية على حالات إنهاء المهام فقد ألزم القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل، بدعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته وذلك عن طريق مداولة، ويتم إصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة الرئيس بمقر البلدية⁽¹⁾، أي أن المطلوب هو الإفصاح وعدم التستر على استقالته وإعلام الجمهور بذلك.

أما رئيس البلدية الذي استقال ولم يجمع المجلس في مداولة لإعلام المجلس والجمهور باستقالته، فإنه حسب المادة 74 من قانون البلدية يعتبر متخلياً عن المنصب، ويتم إثبات هذا التخلي في أجل عشرة (10) أيام من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، فالملاحظ أن إجراء إصاق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية، بمثابة ضمان لإعلام الجمهور وتوفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة حتى في إنهاء المهام، الأمر الذي يسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف وضع المجلس الشعبي البلدي.

(1) المادة 73 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

المطلب الثالث

تأثير التصريح بالامتلاكات على تكريس الشفافية الإدارية

يعد إجراء التصريح بالامتلاكات إحدى الآليات والإجراءات الإدارية التي حاول المشرع الجزائري من خلالها تطبيق الشفافية الإدارية في الحياة السياسية والإدارية على المستوى المحلي، والتصدي لظاهرة الفساد الإداري المستفحلة، انطلاقاً من أن التصريح بالامتلاكات إجراء وقائي واحترافي يتم من خلاله حماية المال العام وعدم استخدام الوظيفة العامة لأغراض شخصية أو محاولة التلاعب بالخدمات العمومية المجانية. وقد ألزم المشرع الجزائري بهدف ضمان الشفافية في الحياة السياسية وفي تسيير المجلس الشعبي البلدي، ضرورة الكشف عن الذمة المالية لرئيس وأعضاء المجلس، باعتبارها مؤشراً هاماً على مدى نزاهته أو انحرافه من خلال التصريح بالامتلاكات كإجراء يلي العملية الانتخابية وإعلان الفائزين بالانتخابات المحلية. وفي هذا الشأن سيتم عرض إجراءات التصريح بالامتلاكات (أولاً)، وكيفية إعلام المواطنين بالتصريح بالامتلاكات (الفرع الثاني)، ثم بيان كيفية تأثير التصريح والتصريح الكاذب على قيم الشفافية الإدارية (ثالثاً).

الفرع الأول: إجراءات التصريح بالامتلاكات

إن المهم في دراسة التصريح بالامتلاكات⁽¹⁾ هو معرفة الإجراءات القانونية الواجب إتباعها من طرف المسؤولين من أجل التكريس الفعلي لمبدأ الشفافية في التسيير المحلي، لذا سنبين

(1) عرف المشرع الجزائري الامتلاكات في الفقرة 02 من المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات، المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق لـ 22 نوفمبر 2006، ج. ر. ج. ج. العدد 74، الصادرة بتاريخ أول ذي القعدة عام 1427 الموافق لـ 22 نوفمبر 2006. على أنها: "الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها".

أهم هذه الإجراءات وهي: التصريح الأولي بالتملكات (أولا)، التصريح التجديدي بالتملكات في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة (ثانيا)، التصريح النهائي بالتملكات (ثالثا).

أولا: التصريح الأولي بالتملكات

وحد المشرع ميعد التصريح بالتملكات لدى رئيس البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي، بواسطة اكتاب تصريح بالتملكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ التنصيب في الوظيفة أو بداية العهدة الانتخابية⁽¹⁾، ويتضمن التصريح بالتملكات على بيانات أساسية هي: اسم ولقب المعني، اسم والديه، تاريخ ومكان ميلاده، وظيفته أو عهده الانتخابية، مكان السكن، تاريخ التعيين أو تولي الوظيفة، وصف الأملاك العقارية من حيث موقعها وطبيعتها ومساحتها وأصل ملكيتها وتاريخ اقتنائها، وصف الأملاك المنقولة من حيث طبيعتها وأصل ملكيتها ومبلغ السيولة النقدية والاستثمارات، وأملاك أخرى إن وجدت، ويذكر أيضا المكتب تاريخ التصريح ومكانه ثم يوقعه⁽²⁾.

ويضاف إلى ذلك أن المشرع وسع من نطاق التصريح بالتملكات ليشمل جرد للأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب وأولاده القصر ولو في الشيوخ سواء داخل أو خارج

(1) المادة 4 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006 م، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج. العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 صفر عام 1427 هـ الموافق لـ 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بموجب الأمر 05-10 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 هـ الموافق لـ 26 أوت 2010م، ج. ر. ج. ج. العدد 50، الصادرة بتاريخ 22 رمضان عام 1431 هـ الموافق لـ 01 سبتمبر 2010، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15، المؤرخ في 02 رمضان 1432 هـ الموافق لـ 02 أوت سنة 2011م، ج. ر. ج. ج. العدد 44، الصادرة بتاريخ 10 رمضان عام 1432 هـ الموافق لـ 10 أوت 2011.

(2) ملحق المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المحدد لنموذج التصريح بالتملكات.

الجزائر⁽¹⁾، وذلك حتى لا يلجؤون إلى تسجيل ممتلكات حصلوا عليها بالطرق غير المشروعة باسم أولادهم القصر، وهذا دلالة واضحة على رغبة المشرع في إحصاء وجرد ممتلكات المسيرين المحليين بما يضمن الشفافية في الحياة السياسية وتسيير الشؤون العمومية لإبعاد الشبهات عن الأعوان العموميين، إلا أن ما يؤخذ على مضمون التصريح أن المشرع أغفل مسألة في غاية الأهمية، وهي عدم إلزام التصريح بممتلكات الزوجة والأولاد البالغين، وهي ثغرة يمكن من خلالها زوال قيمة التصريح بالممتلكات واستنزاف الأموال العامة ونقلها وتسجيلها باسم الزوج أو الزوجة أو الأولاد لتفادي المتابعة الجزائية عن الإثراء غير المشروع، فحبذا لو ألزم المشرع المصرح بذلك بغية سد كل منفذ أو مسلك للفساد أسوة بالتشريعات المقارنة⁽²⁾.

ثانيا: التصريح التجديدي بالممتلكات في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة

تم النص على واجب التصريح بالممتلكات من قبل العديد من التشريعات المقارنة؛ فألزم المشرع الجزائري كلاً من رئيس البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي بتجديد التصريح كلما طرأت زيادة معتبرة في ذمتهم المالية، وتقديم تصريح جديد عند نهاية المهام أو العهدة الانتخابية، وذلك طبقاً لما ورد في الفقرة الثالثة من المادة 04 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث: "يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول".

(1) ويحرر التصريح وفق النموذج المبين في ملحق المرسوم الرئاسي رقم 06-414 والذي حدد ثلاث أنواع من الممتلكات لا بد من التصريح بها وهي: 1- الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية، 2- الأملاك المنقولة بكل أنواعها: أثاث ذي قيمة، تحف، كل القيم المنقولة، أي ملكية أدبية، فنية، او صناعية...3- أملاك أخرى أي كل الأملاك الأخرى عدا السابق ذكرها.

(2) أمال يعيش تمام، التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، مارس 2016، ص.510.

وقد استعمل كل من المشرع الجزائري والسوري في حالة زيادة الذمة المالية للمصرح نفس العبارة وهي "زيادة معتبرة"، وذلك دون تحديد لمقدار هذه الزيادة، مما قد يفهم أن هذه الزيادة أن تكون محل الأنظار وتثير التساؤل حول مصدرها، ولكن يبقى من الأحسن لو تم تحديد مقدار هذه الزيادة بشكل واضح ودقيق. أما المشرع اليمني، فقد كان أكثر وضوحاً مقارنة بسابقه، حيث ألزم بموجب المادة 16 من قانون الإقرار بالذمة المالية كل من يخضع لهذا القانون أن يقدم بصفة دورية إقراراً بالذمة المالية بعد عامين من تاريخ تقديم إقراره السابق أو عند الطلب من الهيئة، وهي المدة ذاتها التي أقرها المشرع الأردني بموجب المادتين 4 و5 من قانون الإشهار بالذمة المالية وفق ما يلي: "كما يجب تقديم الإقرار المنصوص عليه في الفقرة "أ" بصورة دورية خلال شهر كانون الثاني الذي يلي انقضاء سنتين على تقديم الإقرار السابق..."⁽¹⁾.

ثالثاً: التصريح النهائي بالامتلاكات

وفق ما ورد في الفقرة الرابعة من المادة 04 السالفة الذكر فقد ألزم المشرع التصريح في نهاية العهدة الانتخابية وذلك كالتالي: "يجب التصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة". وباستقراء هذا النص يمكن ملاحظة ثلاث ملاحظات أساسية وهي⁽²⁾:
- أن تجديد التصريح يكون عند حدوث زيادة معتبرة في الذمة المالية، غير أن المشرع لم يضبط تلك الزيادة بضوابط معينة، فما المقصود بالزيادة المعتبرة؟

(1) هارون نورة. نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالامتلاكات-الواقع والآفاق-، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، 2015، ص.367.

(2) بوطبة مراد، التصريح بالامتلاكات: آلية فعالة للوقاية من الفساد أم مجرد إجراء شكلي، مجلة صوت القانون، المجلد السادس، العدد 02، نوفمبر 2019، ص.242.

- اكتفى المشرع بعبارة "فور حدوث زيادة معتبرة"، وهي تفيد التعجيل بالتصريح ولم تحدد أجل لتجديد التصريح.

- السكوت عن تحديد أجل التصريح النهائي، وهذا ما يفتح الباب للتهرب من التصريح بالامتلاكات بعد نهاية المهام أو العهدة الانتخابية، خلافا لما ورد في نص المادة 7 الأمر رقم 04/97 التي فرضت الأشخاص الممارسين لمهمة انتخابية محلية، تجديد تصريحهم بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب انتهاء عضويتهم أو مهامهم إلا في حالة الوفاة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: إعلام المواطنين بالتصريح بالامتلاكات

لا يعد التصريح بالامتلاكات من طرف المنتخبين البلديين كافيا لضمان الشفافية الإدارية في تسيير المجلس الشعبي البلدي، ما لم يُحَطَّ بضمانات عملية تسمح للمواطن ببلوغ هذا التصريح، أي أنه يتعين إحاطة واجب التصريح بالامتلاكات بمجموعة من الإجراءات والترتيبات حتى يكون تصريحاً نزيهاً وشفافاً يكرس المسار الديمقراطي، ومن أهم هذه الترتيبات تلك المتعلقة بمجريات سير إعلام المواطنين بالتصريح بالامتلاكات أعضاء المجلس الشعبي البلدي وهي التعليق في لوحة البيانات بمقر البلدية (أولاً)، إلزامية تعليق التصريح بالامتلاكات (ثانياً).

أولاً: التعليق في لوحة البيانات بمقر البلدية

بعد إيداع رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية تصريحاتهم لدى الدائرة المرفقة بقائمة اسمية يوقعها المصرح ويضع بصمته عليها مقابل تسليم وصل إيداع بصفة فردية، حيث يقوم رئيس الدائرة بجمعها ثم يودعها لدى الأمين العام للولاية، ليتولى هذا الأخير إرسالها إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية التي تحولها إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في آجال

(1) على خلاف ما كان منصوص عليه سابقاً في ظل الأمر رقم 04/97 المؤرخ في 02 رمضان عام 1417، الموافق لـ 11 يناير سنة 1997، المتعلق بالتصريح بالامتلاكات، ج. ر. ج. ج. العدد 03، الصادرة بتاريخ 03 رمضان عام 1417، الموافق لـ 12 يناير سنة 1997. (ملغى).

معقولة، وطبقا للمادة 06 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ينشر مضمون التصريح بالامتلاك الخاص بأعضاء المجالس الشعبية البلدية بممتلكاتهم بتعليقه في لوحة الإعلانات بمقر البلدية خلال شهر من تولي العهدة،⁽¹⁾ وذلك تسهيلا لاطلاع الجمهور عليها.

ثانيا: تقييم موقف المشرع حول إلزامية تعليق التصريح

الملاحظ أن المشرع اكتفى بالنص على إلزامية نشر التصريح بالامتلاك عند تولي المنصب فقط أو العهدة أي التصريح الأولي⁽²⁾، وسكت عن إلزامية نشر التصريح التجديدي عندما توجد زيادة معتبرة في الذمة المالية لرئيس البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي أو عند انتهاء العهدة وعلاقته بالمنصب، والسؤال المطروح هل يخضع التصريح التجديدي لأحكام المادة 04 المذكورة أعلاه؟⁽³⁾، أم أن هناك إجراءات خاصة به لم يذكرها المشرع؟ فهذا السكوت أثر إجراء التصريح بالامتلاك كآلية لتكريس الشفافية الإدارية، وإلا ما الفائدة منه إذا كان لا يمكن من الوقوف على فارق الذمة بين التصريح الأولي والتجديدي وكذا النهائي⁽⁴⁾. وبالتالي، كان من الأحسن على المشرع اشتراط النشر في كل الحالات ضمانا للشفافية وحرصا على إضفاء الرقابة الشعبية على مسيري البلدية المنتخبين.

(1) المادة 06 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والمنشور الوزاري المؤرخ في 15 ماي 2013 المحدد للكيفيات والاجراءات المتعلقة بالتصريح بالامتلاك الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس، والمذكرة التنظيمية رقم 04-15 المؤرخة في 19 أفريل 2015، الصادرة عن رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

(2) أمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص.514.

(3) بوطبة مراد، مرجع سابق، ص.244.

(4) أمال يعيش تمام، مرجع سابق، ص.515.

الفرع الثالث: عدم التصريح بالتمتلكات والتصريح الكاذب بالتمتلكات ضرب لقيم الشفافية الإدارية

يعتبر واجب التصريح بالتمتلكات صونا لنزاهة وشفافية الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية المحلية سواء رئيس البلدية أو أحد نوابه إذا ما تم بالطرق الصحيحة القانونية، إلا أنه قد يدفع إلى الريب والشك في حالة امتناع المسؤول عن تقديم التصريح بتمتلكاته أو إذا قدمه لكنه بشكل ناقص، وعليه سيتم عرض صور الإخلال بواجب التصريح بالتمتلكات في شكل عدم التصريح بالتمتلكات (أولا)، والتصريح الكاذب بالتمتلكات (ثانيا).

أولا: عدم التصريح بالتمتلكات

إذا امتنع رئيس البلدية أو أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن اكتتاب التصريح بتمتلكاتهم فإنه لا يمكن الحكم على تصرف بأنه "عدم تصريح بالتمتلكات"، إلا بعد تذكير المعني بهذا الواجب بالطرق القانونية، كالتبليغ بواسطة محضر قضائي وإمهاله مدة شهرين لاكتتاب التصريح⁽¹⁾، وهذا ما ورد في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار التصريح بالتمتلكات، والملاحظ أن المشرع لم يحدد في أي مرحلة من مراحل التصريح بالتمتلكات يتم تذكير المعني بالأمر، فهل يكون في التصريح الأولي أو التصريح التجديدي أو النهائي، إلا أنه يمكن تفسير سكوت المشرع على أن التذكير يكون في جميع مراحل التصريح⁽²⁾.

ثانيا: التصريح الكاذب بالتمتلكات

أما التصريح الكاذب فيكون في حالة اكتتاب تصريح بالتمتلكات بحيث يكون المكتتب غير صادق في ذلك، إذ يدلي بتصريح غير صحيح أو يكون التصريح صحيحا لكنه غير

(1) المادة 36 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

(2) هارون نورة، مرجع سابق، ص.372.

كامل؛ كأن يصرح بممتلكاته الموجودة داخل الإقليم الجزائري دون تلك الموجودة في خارج الإقليم، وبالتالي يعتبر سكوته هذا تصريحاً غير كامل وكاذب⁽¹⁾.

المبحث الثاني

مداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي: محور الشفافية الإدارية البلدية

تبعا لما نصت عليه المادة 15 من قانون البلدية تتوفر هذه الأخيرة على هيئة مداولة وهي المجلس الشعبي البلدي، حيث يتولى إدارة شؤون البلدية وممارسة مهامه بموجب نظام تداولي، أي أن كل أعماله لا تتجسد إلا بمداولة ولا مجال للعمل الفردي فيها، حيث يقوم بعرض مجموعة من الدورات يجري من خلالها مداولاته، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد خصص له المشرع بمناسبة ممارسة وظيفته صلاحية إصدار القرارات الإدارية كآلية قانونية لتسيير المصالح البلدية وتقديم الخدمات العامة.

وعليه سيتم التطرق لنظام المداولات كآلية لضمان الشفافية الإدارية على مستوى المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، ثم القرارات البلدية كآلية لتعزيز للشفافية الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الشفافية في مداولات المجلس الشعبي البلدي

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيته بواسطة نظام المداولات، وقد أولى المشرع الجزائري لهذا النظام أهمية بالغة من حيث تحديد مدى شفافية التسيير المحلي على مستوى المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال إجراءات ضبط المداولات من المناقشة إلى غاية النشر (الفرع الأول)، تحديد الحالات التي تبطل فيها مداولات المجلس الشعبي البلدي (الفرع

(1) هارون نورة، المرجع السابق، ص.373.

الثاني)، إصلاح النظام التداولي (الفرع الثالث)، ليتم في الأخير محاولة تقييم التجربة الجزائرية حول مدى تكريس الشفافية بواسطة مداولات المجلس الشعبي البلدي (الفرع الرابع).

الفرع الأول: إجراءات ضبط المداولات من المناقشة إلى النشر

تعرف المداولة على أنها تبادل أعضاء هيئة نظامية آراءهم في مسألة مطروحة عليهم لإيجاد الحلول لها ثم الاقتراح بواسطة الآراء، ويعتبر الرأي النهائي ما حاز منها على الأغلبية، وبالفرنسية قد تعني قرارا جماعيا⁽¹⁾. ودراسة النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي في الجزائر تتطلب منا تبيان الهدف من المناقشة الشفافة للمداولة (أولا)، توضيح شكل المداولة (ثانيا)، وضوح إجراءات سير المداولة (ثالثا)، ثم كيفية ضمان نشر مداولات المجلس الشعبي البلدي (رابعا).

أولا: الهدف من المناقشة الشفافة للمداولة

تهدف المداولة إلى طرح ودراسة عدة مواضيع بين الحاضرين من أعضاء المجلس الشعبي البلدي و المواطنين، والاستماع إلى وجهات النظر المختلفة وفتح المجال للمناقشة، للوصول إلى قرار ديمقراطي يرضي المواطنين ويحقق مصالحهم، وبالتالي لا نكون بصدد مداولة صحيحة قانونا في حالة غياب عنصر المناقشة، الذي يبرز جوهر المداولة الشفافة وإعطاء قيمتها قصد الخروج بنتيجة مهما كان الأمر، فالمناقشة هي بمثابة عنصر إثبات لحدوث المداولة، لأنها تعبر عن الإرادة الجماعية وليس الخضوع لرأي فردي⁽²⁾، ويجب أن تتوفر قاعة المداولات وقاعات اللجان أثناء المناقشة على كل المتطلبات الضرورية لحسن سير

(1) خضرون عطا الله، بلبكري مريم، بن داود ياسين، قراءة في مداولات المجالس المنتخبة بين القانون والتنظيم، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد الرابع، المجلد الأول، ص.33.

(2) المرجع نفسه، ص.34.

الأشغال وأن تتواجد بالموقع الرئيسي لمقر البلدية، حيث تجرى بها دورات المجلس وجوبا⁽¹⁾، وقد أحال المشرع إلى التنظيم ضبط مناقشة المداولات من خلال المرسوم التنفيذي رقم 13-105 فتم ضبط شكل المداولة وكذا إجراءات سيرها.

ثانيا: توضيح شكل المداولة

تفتح أول دورة للمجلس في السنة وتختتم آخر دورة له من السنة نفسها بالنشيد الوطني⁽²⁾، ويتم تدوين المداولات بحبر غير قابل للمحو في سجل المداولات، بحيث تحمل كل مداولة رقم تسجيل يتشكل من السنة المعنية متبوع بموضوع المداولة، وتتضمن المداولة العناصر الآتية⁽³⁾:

- نوع الدورة.
- تاريخ الجلسة وتوقيتها.
- اسم رئيس الجلسة.
- عدد الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين.
- أمانة الجلسة.
- جدول الأعمال.
- الظروف المحيطة والدوافع.
- قرار المجلس ونتائج التصويت.

(1) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 05 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج. ر. ج. ج، عدد 15، الصادرة بتاريخ 05 جمادى الأولى عام 1434 الموافق لـ 17 مارس سنة 2013.

(2) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

(3) المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

- توقيع أعضاء المجلس.

ثالثا: وضوح إجراءات سير المداولة

من هذا المنطلق، تخضع المناقشة لمجموعة من الضوابط حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي رئاسة المجلس ممارسة سلطته بصفته ممثلا للبلدية تحت رقابة المجلس⁽¹⁾، حيث يلتزم بضبط وإدارة سير المداولات، ويقوم بهذا الصدد ب:

- التذكير الشفوي بالنظام.

- التذكير بالنظام مع تسجيله في محضر الجلسة من كل عضو مسؤول عن تصرف غير لائق تجاه الحضور أو تجاه أحد زملائه.

- منح الكلمة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وفق قائمة المتدخلين التي يعدها مسبقا، وبعد استنفاد هذه القائمة وفي حدود الوقت المخصص لمختلف نقاط جدول الأعمال، يمنح الكلمة لمن يطلبها من الأعضاء⁽²⁾.

- سحب الكلمة مع تسجيله في محضر الجلسة من كل عضو مسؤول عن تصرف غير لائق تجاه الحضور أو تجاه أحد الزملاء.

- توقيف الجلسة لفترة محددة.

- رفع الجلسة إذا تهادى العضو في الإخلال بسير أشغال المجلس⁽³⁾.

(1) المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

(2) المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

(3) المادة 17، 18 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

يمنع استعمال كل جهاز أو أداة يمكن أن تخل بسير الأشغال أو تمس بسكينتها، باستثناء تلك المرخص بها صراحة من رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارها دعامة لوجستية لأشغال المجلس⁽¹⁾.

رابعاً: ضمان نشر مداوات المجلس الشعبي البلدي

إن الهدف من وراء هذا الإجراء هو تفعيل الإفصاح والمصادقية لعمل المجلس الشعبي البلدي من خلال تفعيل الرقابة الشعبية، فقد أكد المشرع من خلال نص المادة 33 من المرسوم التنفيذي 105-13 على أنه:

- يجب أن يكون مكان تعليق مستخرج المداوات محفوظاً بواسطة واجهات زجاجية و/أو شبك معدني.
- إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد، أو حتى نفاذ أجل الطعن على الأقل.
- يجب أن يكون مكان التعليق في متناول الجمهور وسهل الاطلاع.

نرى في هذا الشأن ومن خلال استقراء نص المادة أن المشرع كان واضحاً في مسألة نشر المداوات المصادق عليها، حيث وردت العبارة صريحة ودالة على أن مداوات المجلس الشعبي البلدي مشمولة بالنشر وذلك في إطار المهام المتعددة التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي، كإقرار زوال صفة المنتخب بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي التي تناولتها المادة 40 من قانون البلدية رقم 10-11، أو المادتين 73 و74 المتضمنتين النص على إلصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة أو تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية، أو مداوات تشكيل اللجان الخاصة بالمجلس التي نصت عليها المادة 33 من قانون

(1) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 105-13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

البلدية وغيرها من أعمال المجلس الشعبي البلدي التي تكون بواسطة المداولات التي تستلزم جميعها النشر وإعلام الجمهور.

الفرع الثاني: ابطال مداولات المجلس الشعبي البلدي.

في إطار الرقابة المكرسة على البلدية ضمن الرقابة على أعمال المنتخبين، وهي المداولات التي تعقد على مستوى المجلس الشعبي البلدي، فإنه يثار إشكال وهو أن إبطال هذه المداولات من طرف الوالي إجراء من شأنه عرقلة نشاط المجلس الشعبي البلدي وبالتالي المساس بمصالح وحقوق العامة، أم أنه إجراء يهدف إلى تصويب أعمال البلدية وفق مقتضيات المسار الديمقراطي، ومنه السهر على تبني الشفافية الإدارية.

وستتم الإجابة على الإشكال المثار من خلال التطرق لحالات البطلان المطلق للمداولات (أولا)، والبطلان النسبي للمداولات (ثانيا).

أولا: البطلان المطلق للمداولات Nullité absolue:

تطرقت المواد من 59 إلى 61 لحالات بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي وبالاطلاع على محتواها نجد أن المشرع استعمل مصطلح " تبطل " بدل مصطلح " تلغى"، وبحكم أن نشاطات المجلس الشعبي البلدي تدخل في مجال القانون الإداري، فكان على المشرع تقاضي استعمال مصطلح البطلان بحكم أن استعماله يكون في مجال القانون المدني ومثاله " إبطال العقد المدني"، بينما الإلغاء يستعمل أكثر على صعيد المنازعات الإدارية فنجد على سبيل المثال "دعوى الإلغاء"، وليس "دعوى البطلان"⁽¹⁾.

أ- حالات البطلان المطلق للمداولات: حددها المشرع في الحالات التالية:

(1) خضرون عطا الله، بلبكري مريم، بن داود ياسين، مرجع سابق، ص.45.

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات: وهذا سبب وجيه ومنطقي، فالمدولة يجب أن تكون مطابقة للدستور والقوانين والتنظيمات، وبالتالي فإن مخالفتها لهذه الأحكام يؤدي إلى إبطالها.

- المداولات التي تمس رمز الدولة وشعاراتها: وتعتبر حالة جديدة مقارنة بقانوني البلدية والولاية لسنة 1990، والملاحظ أن رموز الدولة واسعة، إلا أن المحافظة عليها يبقى شيئا مقدسا لا يمكن تجاوزه تحت غطاء حرية الرأي والتعبير.

ب- أداة البطلان بين دعم الشفافية الإدارية وخرقها:

أما أداة البطلان فقد وردت في النص القديم⁽¹⁾ على أن يكون القرار الصادر عن الوالي معللا، وعين الصواب ما فعل المشرع حينما فرض التعليل، حرصا منه على دعم الشفافية، وتوضيح أسباب الإبطال، ولو أنها لن تخرج عن إحدى الحالات المذكورة على سبيل الحصر حسب ما سبق، إلا أنه من الأفضل أن يقف أعضاء المجلس الشعبي البلدي على السبب أو الأسباب التي أعدم الوالي لأجلها مداولتهم، كما أن تعليل القرار يمكن من تنوير الرأي العام وكذا الجهات القضائية المختصة لمعرفة أسباب الإلغاء في مرحلة المنازعة. وبالعودة إلى القانون الجديد رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وطبقا لنص المادة 59 منه، فالملاحظ أن المشرع قد اكتفى بأن البطلان يكون بواسطة قرار صادر عن الوالي دون إلزامه بالتعليل⁽²⁾.

وبناء على ما سبق وتنفيذا لسياسية الشفافية الإدارية في نظام عمل البلدية، فقد طالب الفقهاء ومن بينهم الدكتور عمار بوضياف إلى تعديل نص المادة 59 من قانون البلدية بما يلزم الوالي بتعليل قرار بطلان المداولة لما للتعليل من فوائد جمة أهمها إرساء دولة القانون، ويضيف الدكتور أن إغفال النص عن التعليل قد يرجع حسب رأيه أن المداولة الباطلة التي

(1) المادة 44 من القانون الملغى رقم 90-08 المتعلق بالبلدية.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 403.

فيها مخالفة صريحة للدستور أو القانون تعتبر مئة منذ ساعة ميلادها ولا تنتج أثرا قانونيا، غير أنه مع ذلك كان من الأفضل أن يلزم المشرع الوالي بتعليق قرار البطلان⁽¹⁾.

ثانيا: البطلان النسبي للمداولات Nullité relative

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري، ومن أجل ضمان حياد المجلس الشعبي البلدي وابتعاده عن كل شبهة⁽²⁾، فإنه يمنع على رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة، حيث يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

وبناء على ما سبق وحسب ما ورد في قانون البلدية، فإنه يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

الفرع الثالث: إصلاح النظام التداولي

المقصود بإصلاح النظام التداولي تحسين نوعية الخدمة التي ينبغي أن تكون خدمة ذات جودة، وذلك كضرورة حتمية لاستهداف التنمية المحلية في المجتمع التي تعتبر مطلب وغاية أي نظام سياسي. وبعد دراسة نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري من

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.404.

(2) خضرون عطا الله، بلبكري مريم، بن داود ياسين، مرجع سابق، ص.48.

(3) المادة 60 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

الواجب الإشارة إلى بعض الثغرات التي تضمنها قانون البلدية رقم 11-10 باعتبارها عادات سيئة ينبغي تجاوزها نظرا لعرقلتها المنهج الديمقراطي عامة ومبدأ الشفافية خاصة.

ومن خلال دراسة تنظيم المداولات سنقوم بمحاولة تقديم إصلاح لهذا النظام وذلك من خلال التخلي عن ضبط جدول أعمال الدورة في جلسة مغلقة (أولاً)، تدعيم تشكيلة الهيئة التنفيذية الضعيفة في ظل كثرة الأعباء (ثانياً)، تعزيز دور اللجان البلدية في وضع جدول أعمال الدورة (ثالثاً)، النظر في حالة البطان النسبي للمداولة (رابعاً).

أولاً: التخلي عن ضبط جدول أعمال الدورة في جلسة مغلقة

تناولت المادة 20 من قانون البلدية رقم 11-10 موضوع جدول الأعمال الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية. ومن هنا حاول المشرع أن يجعل أمر تحضير الدورة تشاركياً بين الأطراف المسيرة داخل المجلس، والدكتور عمار بوضياف استحسّن الأمر من المشرع وباركه⁽¹⁾، لكنه يرى أنه من باب تفعيل الشفافية أكثر، كان حرياً بالمشرع أن يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بنشر مشروع جدول الأعمال المعد تشاركياً مع الهيئة التنفيذية، وإطلاع سكان البلدية عليه بغرض تمكين المواطنين من معرفة جدول الأعمال قبل انعقاد المداولة، كذلك المجتمع المدني والمتمثل في الجمعيات المحلية التي كثيراً ما وجهت لها أصابع الاتهام حول نشاطاتها الموسمية التي لا تظهر إلا نادراً، ولأجل تحفيزها أكثر على النشاط والعمل في تسيير الشأن المحلي وتحقيق التنمية المحلية، كان من المفروض ألا يتم وضع جدول الأعمال ضمن جلسة مغلقة، وإنما بمساهمة المجتمع المدني كقوة اقتراح واستئناس برأيها⁽²⁾، بحكم أن نشاط الجمعيات متعلق بشدة بصلاحيات البلدية⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص.190.

(2) المرجع نفسه، ص.191.

(3) عدد الجمعيات المحلية المعتمدة حسب موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية يبلغ 108940 جمعية تنشط في عدة مجالات منها: الجمعيات المهنية عددها 4618، الجمعيات الدينية عددها 15974، الجمعيات

ثانيا: تدعيم تشكيلة الهيئة التنفيذية الضعيفة في ظل كثرة الأعباء

للإشارة، فإن تشكيلات الهيئة التنفيذية التي تساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في إعداد جدول أعمال الدورة، وتتولى الإشراف والمتابعة بخصوص مداورات المجلس، تضم إلى جانب الرئيس، نوابه الذين يتراوح عددهم من 02 إلى 06 نواب حسب تعداد عدد أعضاء المجلس⁽¹⁾، فإذا كان المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية كل شهرين (2) بالإضافة إلى الدورات غير العادية، فكم ملفا تتولى الهيئة التنفيذية تحضيره، خصوصا وأن برنامج الدورة متنوع بتنوع الصلاحيات الممنوحة للبلدية⁽²⁾ وهي:

- التهيئة والتنمية.
- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز.
- التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة.
- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية.

الرياضية والترفيه البدنية عددها 18032، جمعيات الفنون والثقافة عددها 13134، جمعيات أولياء التلاميذ عددها 13631، جمعيات الأحياء 23371 جمعية، جمعيات البيئة عددها 2505، جمعيات المعاقين عددها 1746، جمعيات المستهلكين عددها 142، جمعيات الشبيبة والطفولة عددها 3634، جمعيات السياحة والترفيه عددها 1086، جمعيات النساء عددها 339، ... إلخ، موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: interieur.gov.dz، تاريخ الاطلاع: 2022/06/20.

- (1) تناولت المادة 69 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية عدد نواب الرئيس بما يلي: "يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان (2) أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يأتي:
- نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقعدا.
 - ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد (11) مقعدا.
 - أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعدا.
 - ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعدا.
- (2) المواد من 107 إلى المادة 123 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

والملاحظ في هذا الشأن، أن المنظم الجزائري رفع من أعباء الهيئة التنفيذية بشكر كبير رغم تشكيلتها الضعيفة؛ فمن غير المعقول تصور رئيس الهيئة التنفيذية وباعتباره رئيس البلدية في الوقت ذاته وما يترتب عنه من مهام تقع على عاتقه، يقوم بإعداد جدول أعمال كل الدورات التي تعقد على مستوى المجلس رفقة نائبين فقط (2) أو ثلاثة فقط، فهشاشة التشكيلة لا تسمح لها بالتطرق للكّم الهائل من الملفات المرتبطة بسير البلدية في جميع مجالات الحياة وكذا وضع جدول أعمال الدورات.

ثالثا: تعزيز دور اللجان البلدية في وضع جدول أعمال الدورة

إن حجم المهم الملقاة على البلدية بتهيئتها التداولية والتنفيذية خصوصا في وضع جدول أعمال الدورة الذي لا يقل أهمية عن بقية المهام المنوطة بها، جعل من المواجهة الفردية أمرا في غاية الصعوبة، وذلك مهما كانت درجة كفاءة الشخص الموكل له إيجاد الحلول اللازمة، الأمر الذي جعل قيام لجان عمل داخل المجلس الشعبي البلدي ضرورة ملحة تستدعي تضافر جهود مجموعة من الأعضاء، لتولي مهمة معينة. وتنقسم اللجان حسب القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية حسب طبيعة عملها إلى لجان دائمة ولجان خاصة.

وعليه سنحاول إبراز دور اللجان الدائمة في وضع جدول أعمال الدورة (أولا)، ثم دور اللجان الخاصة في وضع جدول أعمال الدورة (ثانيا).

أ / دور اللجان الدائمة في وضع جدول أعمال الدورة:

فضلا عن ذلك، وإذا تم الأخذ بعين الاعتبار اللجان الدائمة التي يشكلها المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

- الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب⁽¹⁾.

بقراءة سريعة لاختصاصات البلدية ولجانها يلاحظ أن المشرع قام بتوزيع صلاحيات البلدية على هذه اللجان بمنح كل لجنة صلاحية من صلاحيات البلدية، وعليه من البديهي الاستعانة بهذه اللجان الدائمة في إعداد جدول أعمال الدورة، بحكم تخصصها في مجال محدد. فضلا عن ذلك، نصت المادة 36 من قانون البلدية 11-10 على إمكانية لجوء اللجنة إلى الاستشارة وذلك طبقا لأحكام المادة 13، والاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير و/ أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم، التي تجعل اللجنة الدائمة حريصة على توضيح نشاطاتها للجمهور واحترام الشفافية في عرض نشاطاتها.

وزيادة عن اختصاصات اللجان الدائمة فإن تشكيلها يكون من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي بواسطة مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس، بناء على اقتراح من رئيسه⁽²⁾، ويجب أن تتضمن تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

ب/ دور اللجان الخاصة في وضع جدول أعمال الدورة:

ناهيك عن اللجان الدائمة، يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، وتقدم نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾.

(1) المادة 31 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(2) المادة 32 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(3) المادة 35 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(4) المادة 33 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

ويبقى التساؤل المطروح حول المبرر الذي اعتمده المشرع من وضع جدول أعمال الدورة في جلسة مغلقة بتشكيلة الهيئة التنفيذية الضعيفة وفي ظل غياب تام للجان الدائمة والخاصة؟

رابعاً: النظر في حالة البطلان النسبي للمداولة

إذا كان التصريح بالتعارض بين المصالح العمومية البلدية ومصالح الممثلين إجراء من شأنه تدعيم نزاهة التمثيل والشفافية الإدارية على مستوى البلدية، كما سبق التطرق إليه، فالسؤال الذي نثيره هو حالة امتناع الرئيس أو أحد الأعضاء عن التصريح بهذا التعارض⁽¹⁾، باعتباره أمراً نسبياً ومستترا لا يمكن إثباته إلا من طرف المعني ذاته سواء الرئيس أو العضو، خصوصاً ما تعلق بمصالح الأزواج، الأصول، الفروع إلى الدرجة الرابعة، وعليه نفترض وجود حالة تعارض في المصالح لدى كل الأعضاء وامتنعوا جميعهم عن التصريح بذلك، ولو أنها حالة نادرة الوقوع إلا أن هذا لا يعتبر سبباً لإعفاء المشرع من التطرق إليها، ويمكن أن نعتبر هذا السكوت من طرف المشرع تقليل في اعتماد الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، خصوصاً في إجراء مهم لا يقل أهمية عن بقية الإجراءات المتخذة في تسيير المجالس كجدول أعمال الدورة، إن لم نقل هو الإجراء المهم على مستوى المجلس. وبالتالي السؤال الأجدر بالطرح أين مصير مبدأ الشفافية من السكوت عن تعارض المصالح البلدية ومصالح الممثلين؟ وعليه نرى أنه من الأفضل على المشرع تغطية هذه الثغرة بالنص صراحة على حالة الامتناع عن التصريح بتعارض المصالح وما يترتب عنها من عقوبات ترجع على الممتنع.

المطلب الثاني

القرارات البلدية تعزيز للشفافية الإدارية

لتحقيق أهداف الديمقراطية التشاركية يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع آليات ملائمة تهدف إلى إشراك المواطنين وتحسين مستوى معيشتهم، حيث يتولى رئيس البلدية

(1) خضرون عطا الله، بلبكري مريم، بن داود ياسين، مرجع سابق، ص.48.

ممارسة المهام الموكلة إليه بواسطة إصدار قرارات إدارية. وباعتبار قرارات رئيس البلدية التي تتم وفق معايير الشفافية آلية من آليات التسيير الديمقراطي، فلا بد أن تخضع هذه القرارات إلى عمليات الإفصاح والإعلام.

ويجرنا الحديث عن الشفافية في قرارات البلدية إلى ضرورة معرفة كيفية إعلام رئيس البلدية للمواطنين بالقرارات الإدارية (الفرع الأول)، وكيفية الاطلاع على القرارات البلدية (الفرع الثاني)، ثم وسائل إعلام المواطنين بقرارات رئيس البلدية (الفرع الثالث)، وأخيرا مدى خضوع قرارات رئيس البلدية للرقابة من أجل تحقيق الشفافية الإدارية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: إعلام رئيس البلدية للمواطنين بالقرارات الإدارية

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياتها المخولة من القانون قرارات قصد الأمر باتخاذ التدابير المحلية، وكذلك إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية، وتذكير المواطنين باحترامها وتنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، إلى جانب تفويض إمضاءه. غير أنه لا تصبح قراراته قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر أو التبليغ، كوسائل تعمل على تمكين المواطنين من الاطلاع والعلم بكل ما يصدر من قرارات على المستوى المحلي، والتي يتم نشرها إذا كانت تحمل أحكاما عامة، وتبلغ إلى المعنيين بها إذا كان موضوعها يحتوي أحكاما فردية⁽¹⁾.

وعليه سيتم التطرق في هذا الفرع إلى شكلية تسبب القرارات البلدية كضمانة للحق في الإعلام الإداري (أولا)، ثم نشر وتبليغ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

(1) ماروك عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، ط. الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013، ص.66.

أولاً: تسبب القرارات البلدية ضماناً للحق في الإعلام الإداري

يعد تسبب القرارات الإدارية من أهم الضمانات لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، إذ بواسطته يتحقق علمهم بأسباب القرارات الصادرة بحقهم، ويؤدي إلى احترام حقوق المعنيين بالقرار، كما يعد التسبب شكلياً جوهرياً يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري⁽¹⁾، وقد كرس المشرع الجزائري مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات بموجب القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث جاء في نص المادة 11 منه ما يأتي: "الإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين 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، ونشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية، وبالرد على عرائض وشكاوى المواطنين، وتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وتبیین طرق الطعن المعمول بها"، ومن هنا يمكن القول أن تسبب القرارات الإدارية أصبح وجوباً كمبدأ عام في المسائل ذات الصلة بحقوق وحریات الأفراد وضمان مصالح المواطنين.

وبالرجوع إلى قانون البلدية فقد عالج موضوع قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المواد 96 إلى 99 على أنه يتخذ في إطار صلاحياته جملة من القرارات قصد الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته، وكذلك إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها، وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى جانب تفويض إمضاءه⁽²⁾. ونظراً لارتباط قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بمصالح الأفراد وحریاتهم فإنه تظهر أهمية تسبب هذه القرارات الذي

(1) سعد علي البشير، لينا نظمي الخشان، عرين سمير بدوان، "تسبب القرارات الإدارية دراسة مقارنة"، *مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية*، المجلد 09، العدد 02، ص. 59.

(2) المادة 96 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

يؤدي إلى إقناع الرأي العام بعدالة القرارات الإدارية وبالتالي كسب رئيس المجلس الشعبي البلدي ثقة المعنيين بها والتقليل من معارضتهم⁽¹⁾.

ثانيا: نشر وتبليغ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

انطلاقا من نص المادة 97 من قانون البلدية رقم 10-11 " لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى"، فإن البلدية تتخذ قرارات إدارية ينبغي العلم بها وتهيئة السبل الكفيلة لبلوغ ذلك، على اعتبار أن النشر شرط جوهري لاستكمال بنيانها وصحتها⁽²⁾، ليتم تسجيل هذه القرارات حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لذلك، وترسل خلال 48 ساعة للوالي، وبعدها يتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور، وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية.⁽³⁾

وتصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر (1) من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وفي حالة الاستعجال يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك⁽⁴⁾.

وعلى خلاف القرارات التنظيمية التي تنشر لإعلام الجمهور وتمكنهم من الحصول على المعلومة، فإن القرارات الفردية كالأمر باتخاذ تدابير محلية فإنها لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد تبليغها للمعنيين بها وذلك بأية وسيلة قانونية متاحة، قصد تسهيل عملية الاعلام، دون المساس

(1) سعد علي البشير وآخرون، مرجع سابق، ص.59.

(2) حمايتي صباح، فريجات إسماعيل، الحق في الحصول على المعلومة وتكريسه في نظام الجماعات المحلية، مجلة الفقه القانوني والسياسي، المجلد 02، العدد 02، ص.24.

(3) المادة 98 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(4) المادة 99 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

بأجل الطعون لقانونية⁽¹⁾. وعليه فنشر وتبليغ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي تعد بمثابة ضمانة لوصول المعلومة للمواطنين وإعمال للشفافية الإدارية.

الفرع الثاني: كيفية الاطلاع على القرارات البلدية

تطرق قانون البلدية 10-11 على إمكانية اطلاع المواطن على القرارات البلدية⁽²⁾، وهذا بمثابة اعتراف بالحق في الحصول على المعلومة، لأنها تمنح لصاحب الحق العلم بما اتخذته المجلس المنتخب في حقه، وتمكينه من تنفيذ القرارات البلدية في حالة نالت رضاه، أو التعقيب عليها بواسطة الطعن الإداري أو القضائي في حالة وجود تهديد لحقوقه ومصالحه، وهذا ما يجسد ممارسة المواطن للرقابة غير المباشرة على أعمال ومهام المجالس المنتخبة محليا⁽³⁾. ويشكل الاطلاع على القرارات البلدية تطبيقا للشفافية الإدارية ومعرفة أوضاع التسيير على المستوى المحلي.

وللحديث أكثر عن موضوع الاطلاع على القرارات البلدية لا بد من الإشارة إلى أن مجانية الاطلاع على القرارات البلدية ودون تبرير (أولا)، ثم معرفة الكيفية التي يعالج بها طلب الاطلاع (ثانيا)، وأخيرا التطرق لحالة رفض طلب النسخ (ثالثا).

أولا: مجانية الاطلاع على القرارات البلدية ودون تبرير

تطبيقا لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 14 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والتي تنص على حق المواطنين في الاطلاع على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية، فقد وضع المشرع آلية قانونية المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات

(1) حمايتي صباح، فريجات إسماعيل، مرجع سابق، ص.25.

(2) المادة 14 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(3) طحطاح علل، سعوداوي صديق، الأسس الدستورية للديمقراطية التشاركية في الجماعة القاعدية البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 02، العدد 02 (عدد خاص)، 2019، ص.74.

مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية آلية قانونية لتمكين المواطنين من الولوج إلى المعلومة على مستوى البلدية، الذي دعم الاطلاع الإداري على القرارات البلدية بإعفاء المعني عن إبداء أسباب ودوافع الاطلاع على الطلب المذكور، وذلك من خلال توجيه طلب الاطلاع على القرارات البلدية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي "دون أي تبرير أو تحديد للأسباب"، وهو إجراء من شأنه تشجيع المواطنين على التوجه نحو المصالح البلدية لطلب الاطلاع على القرارات البلدية وعدم التردد في ذلك، وما على المواطن إلا تقديم العناصر الأساسية إلى الجهة المسؤولة التي تمكن من تحديد الوثيقة أو الوثائق المطلوبة بشكل صحيح. وفي حالة عجز صاحب الطلب على تحديد الوثائق أو المعلومات بدقة، فإنه تتم مساعدته لهذا الغرض، فقط يجب أن يتضمن الطلب اسم ولقب المعني وعنوانه بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، والتسمية وعنوان المقر بالنسبة للأشخاص المعنويين⁽¹⁾.

ثانيا: معالجة طلب الاطلاع

تتم معالجة طلب الاطلاع على القرارات البلدية حسب الآجال المبينة أدناه⁽²⁾:

- 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.

علاوة على ذلك، جعل المشرع الاطلاع على القرارات البلدية مجانيا ويجب أن يتم بداخل المقرات التابعة للبلدية بحضور الموظف المعني، وذلك بتخصيص فضاء مجهز بالوسائل

(1) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 25 رمضان عام 1437 الموافق لـ 30 يونيو سنة 2016، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. ج، العدد 41، الصادرة بتاريخ 07 شوال عام 1437 الموافق لـ 12 يوليو سنة 2016.

(2) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

لإعادة النسخ والاطلاع. ولوضع حد لتعسف الإدارة فإنه لا يمثل إيداع القرارات البلدية المطلوبة في الأرشيف عائقا أمام الحق في الاطلاع عليها⁽¹⁾.

يمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول بناء على طلب خطي على نسخة كاملة أو جزئية من القرارات البلدية على نفقته، ويجب أن يبين الطلب السبب وعدد نسخ الوثائق وفي حالة الضرورة، يمكن أن يرخص لصاحب الطلب بإنجاز نسخ بوسائله الخاصة⁽²⁾، وتحدد مصاريف النسخ الكاملة أو الجزئية المنجزة من طرف مصالح البلدية بموجب مداولة⁽³⁾.

ثالثا: رفض طلب نسخ القرارات البلدية

يمكن رفض تسليم نسخة كاملة أو جزئية من القرارات البلدية إذا كانت إعادة نسخها يتسبب في إتلاف حفظ الوثائق، ويبلغ قرار رفض الاطلاع أو إعادة نسخ القرارات البلدية للمعنيين "بموجب مكتوب معلل"، والملاحظ هنا هو غموض العبارة وعدم وضوحها، فما المقصود بالمكتوب المعلل؟ إلا أن أغلب الظن هو سقوط كلمة "قرار" سهوا من المشرع، كما يمكن أن يكون رفض الاطلاع على القرار موضوع طعن طبقا للتشريع المعمول به⁽⁴⁾. وللاشارة، فإنه لا يمثل إيداع القرارات البلدية المطلوبة في الأرشيف عائقا أمام الحق في الاطلاع

(1) المادتين 06 و 07 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

(2) المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

(3) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

(4) المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

عليها⁽¹⁾، وفي هذه الحالة نرى أن المشرع قد أحسن الفعل لضمان وصول المعلومات من خلال الاطلاع على الوثائق وعدم عرقلته، إلا أنه لا يمنح الاطلاع وإعادة نسخ القرارات البلدية لصاحب الطلب الحق في التشهير بها أو نشرها أو استعمالها لأغراض تجارية أو دعائية⁽²⁾.

الفرع الثالث: وسائل إعلام المواطن من طرف المجلس الشعبي البلدي

في إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن في هذا المجال على وجه الخصوص استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين⁽³⁾.

وقبل التطرق لوسائل إعلام المواطن لا بد من الإشارة إلا أن إعلام المواطنين بكل الوسائل المتاحة سلطة تقديرية للمجلس الشعبي البلدي (أولا)، ثم التطرق لعرض النشاط السنوي للبلدية على المواطنين (ثانيا)، وأخيرا كيفية إعلام المواطن إلكترونيا (ثالثا).

أولا: إعلام المواطنين بكل الوسائل المتاحة سلطة تقديرية للمجلس الشعبي البلدي

يتبين من خلال نص المادة 11 من قانون البلدية التي تنص على ما يلي " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون". إن المشرع منح السلطة التقديرية للمجلس الشعبي البلدي لاعتماد " كل التدابير " والأساليب التي

(1) المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

(2) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

(3) المادة 11 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

يراها ملائمة للاتصال بالمواطنين، سواء بصفة مباشرة أو من خلال ممثليهم كلجان الأحياء وغيرها.

والملاحظ أن الهدف المرجو من خلال ما سبق هو تحقيق الشفافية في شقيها وهما: إعلام المواطنين واخبارهم بأعمال ومشاريع القرارات البلدية، ومن جهة أخرى تلقي آراءهم واستشارتهم حول مختلف الخيارات الهامة المتعلقة بمسائل التهيئة والتنمية، ولتحقيق هذا الهدف أوصت المادة باستعمال على وجه الخصوص الوسائل الإعلامية المتاحة⁽¹⁾، وبالتالي يمثل إعلام المواطنين من طرف المجلس الشعبي البلدي أحد أوجه تكريس الشفافية الإدارية وضمانا للحق في الحصول المعلومة، من أجل معرفة أوضاع الشأن المحلي على المستوى البلدي، ومن ثم يجب على المجلس الشعبي البلدي الحرص على إعلام المواطنين بمختلف الشؤون العامة، واستشارتهم حول خيارات التنمية والأولويات الواجب تجسيدها لتحسين مستواهم المعيشي، بحيث يجب على البلدية إعلام المواطنين بمداوماتها وقراراتها في المواقع المخصصة للإصاق، وكذا الخاصة بإعلام الجمهور في كل من مقر البلدية وملحقاتها الإدارية وكذا المندوبيات البلدية في حالة تضمينها أحكاما عامة⁽²⁾، بالإضافة إلى تبليغ المعنيين وعقد الاجتماعات مع كيان المجتمع المدني، وعدم التذرع بنقص وسائل إيصال المعلومات⁽³⁾، وذلك لضمان وصول المعلومة بقدر كافٍ للجميع وسهل الاطلاع، دعما للشفافية ومصداقية أعمال المجلس الشعبي البلدي.

(1) عبد الله نوح، مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري، مجلة بحوث، العدد 12، الجزء الأول، 2018، ص.30.

(2) المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

(3) طحطاح علال، مرجع سابق، ص.72.

ثانيا: عرض النشاط السنوي للبلدية على المواطنين

تنص المادة 11 في فقرتها الرابعة من قانون البلدية على تقديم عرض عن النشاط السنوي للمجلس الشعبي البلدي، أو كما يسمى الجمعيات العامة السنوية للمواطنين⁽¹⁾ بقولها: " كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين"، باعتبار أن عرض نشاط المجلس نقطة أساسية في نظام سير المجلس، وعاملا هاما لتقييم مدى تفعيل الإفصاح على المستوى المحلي، وهذا ما يمثل وسيلة ديمقراطية تكرس مبدأ الشفافية وحق المواطن في الاطلاع على كفاءات سير ومراقبة السلطة العامة المحلية، ومساهمته في معرفة الأنشطة التي يقوم بها المجلس الذي يعبر عن الإرادة المحلية.

إن كان إدراج أسلوب الجمعيات العامة السنوية يدعم لا محالة الشفافية في التسيير البلدي في الجزائر، إلا أنه ورد على سبيل الإمكان لا الوجوب كما هو سائد في عدة دول منها بريطانيا على سبيل المثال، بينما في الجزائر يمثل هذا العرض إجراء اختياريًا بالنسبة للبلدية من خلال عبارة " يمكن" الواردة في نص المادة 11 من قانون البلدية الأمر الذي يجعل تطبيقه في الميدان غير مضمون. وفي ظل السلطة التقديرية التي يتمتع بها المجلس الشعبي البلدي لإعلام المواطنين حسب إمكانيات كل بلدية والوسائط الإعلامية المتوفرة، فإن أسلوب الجمعيات العامة السنوية للمواطنين يبقى أكثر فعالية لإخبار المواطنين، نظرا لبساطته وتمكنه من الوصول إلى شرائح واسعة من المواطنين⁽²⁾.

إلا أن تطبيقه يعد مثالا عن الوعي الإداري والسياسي والديمقراطي، بحكم منحه للمواطنين صورة حول طبيعة النشاط الذي تقوم به البلدية، ومن ثمة يسهل عليهم ممارسة الحق في التعقيب والانتقاد والتأييد. فالمجالس الشعبية البلدية التي يطبق فيها مثل هذا الاجراء تسعى

(1) عبد الله نوح، مرجع سابق، ص.30.

(2) المرجع نفسه، ص.31.

لاستقطاب الجمهور ونيل رضاه وتعد آذانا صاغية لسماع رأيه حول أوجه التنمية المحلية ومدى قدرة البلدية على تحقيقها، وبالتالي توطيد العلاقة بين الناخبين والمنتخبين المحليين من خلال هذا الإجراء⁽¹⁾.

ومن خلال ما سبق ونظرا لأهمية تقديم عرض عن النشاط السنوي للمجلس الشعبي البلدي أمام المواطنين، فإن ما يؤخذ على نص المادة 11 المنظمة للاستشارة العمومية هو صياغتها على وجه الإمكان وليس الوجوب، الأمر الذي يفرغها من محتواها التنفيذي ويجعلها رهينة لرغبة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، لتصبح في الواقع أقرب إلى التوصيات وليس الأحكام القانونية الواجبة التطبيق⁽²⁾، وعليه نرى من الأفضل على المشرع فرض هذا الإجراء على كل المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، وكذا تدعيمه بمرسوم رئاسي أو تنفيذي أكثر تفصيلا حول كيفية العرض ومدة العرض وإبراز مكانة المواطن من خلاله.

ثالثا: إعلام المواطن إلكترونيا

بالإضافة إلى الوسيلتين المذكورتين في نص المادة 11 من قانون البلدية رقم 11-10 والتمثلتين في إعلام المواطنين بكل الوسائل المتاحة وعرض النشاط السنوي للبلدية، فقد تناول النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي وسيلة ثالثة بصفة إضافية تتمثل في الإعلام بوسيلة رقمية⁽³⁾، نظرا للتطور الحاصل في الوسائل والوسائط الإعلامية الحديثة، تبني الحكومة الإلكترونية، نظم المشرع إمكانية إعلام المواطنين عن طريق الوسائل الإلكترونية المتاحة للبلدية. ففتح المجال الواسع للمجلس الشعبي البلدي أمام المنتخب للتواصل والتحاور المستمر مع المواطنين من خلال الوسائل الإلكترونية والسمعية البصرية في ظل التطور السريع

(1) طحطاح علال، سعوداوي صديق، مرجع سابق، ص.73.

(2) عبد الله نوح، مرجع سابق، ص.31.

(3) المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

للتكنولوجيا والإقبال عليها من طرف المواطن بشكل كبير، يعتبر مساهمة من طرف السلطات المحلية لمحاربة البيروقراطية، ومساهمة جدية في ديمقراطية الإدارة المحلية كالاقتراع والنشاط الحزبي، والاطلاع على أعمال الإدارة واستطلاع آراء المواطنين⁽¹⁾.

الفرع الرابع: خضوع قرارات رئيس البلدية للرقابة ضمانا للشفافية

للمواطن المحلي مكانة بارزة في تسيير الشؤون العمومية، ورقابة الجماعة القاعدية في ممارسة السلطة العامة، وذلك لا يكون إلا من خلال معرفته لما يجري من حوله في الإقليم الذي يعيش فيه على وجه الدوام والاستقرار، بحيث يتمكن من التمتع بحقوقه ذات الطابع الإداري في مواجهة البلدية.

وانطلاقا من أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب، فإن الرقابة عليه تكون أكثر صعوبة (رئيس البلدية المنتخب ونوابه) مقارنة بالرقابة على الوالي المعين والمسؤولين التنفيذيين التي يسهل ممارستها، وبالرغم من ذلك فإن البلدية تسعى لتحقيق الشفافية والوضوح في نظام عملها، وهنا يبرز الإشكال حول علاقة الشفافية الإدارية بالرقابة المطبقة على قرارات رئيس البلدية.

وللإجابة على هذا الإشكال سيتم التطرق للدور الاستشاري للمواطن (أولا)، ثم توضيح العلاقة بين بسط رقابة الوالي على قرارات رئيس البلدية ومدى تكريس الشفافية الإدارية (ثانيا).

أولا: الدور الاستشاري للمواطن

انطلاقا من أن المواطن مكون على مستوى الجماعة القاعدية بمبادئ الديمقراطية، ومؤهل لتقديم الآراء والملاحظات والنصائح للمجلس الشعبي البلدي، فقد حرص المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية 10-11 على الاستعانة بالمواطن بصفة استشارية فيما يخص الخيارات

(1) طحطاح علل، سعوداوي صديق، مرجع سابق، ص.73.

والأولويات الواجبة التنفيذ أو التحقيق لتتماشى ومتطلبات الحياة اليومية للمواطن في أبسط مجالات الحياة، حيث نصت المادة 13 في هذا الصدد على أنه " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم". فبناء على اختصاص المواطن في مجال معين أو استشارة كفاءة علمية متخصصة، أو شخصية تاريخية أو ثقافية، أو خبير أو مهندس يمكن له تقديم وإفادة المجلس الشعبي البلدي وتبوير الرأي العام البلدي، من أجل الوصول إلى معطيات وتحليل ونتائج سليمة في اتخاذ القرار البلدي الذي يتطلع إليه المواطن⁽¹⁾، وعلى صعيد آخر يمكن للمجلس الشعبي البلدي استشارة كيان المجتمع المدني المنظم، من أجل تقديم الرأي والمشورة خصوصاً الجمعيات⁽²⁾ البلدية المعتمدة قانوناً التي تكون فعالة ونشيطة محلياً⁽³⁾.

- (1) طحطاح علال، سعوداوي صديق، المرجع السابق، ص.69.
- (2) عرف المشرع الجزائري الجمعيات على أنها: " تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون تجمع أشخاص طبيعيين و/أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة"، انظر: المادة 2 من القانون رقم 06-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، المتعلق بالجمعيات، ج. ر. ج. ج، العدد 02، الصادرة بتاريخ 21 صفر عام 1433 الموافق لـ 15 يناير سنة 2012.
- (3) هناك الكثير من مفاهيم المجتمع المدني، نجد منها تعريف الأستاذ "حسنين توفيق" الذي يعتبره: " مجموعة من الأبنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية التي تنظم في إطارها شبكة معقدة من العلاقات والممارسات بين القوى والتكوينات الاجتماعية في المجتمع، ويحدث ذلك بصورة ديناميكية ومستمرة من خلال مجموعة من المؤسسات التطوعية التي تنشأ وتعمل باستقلالية عن الدولة". وتعرفه الأستاذة أماني قنديل أنه: " مجمل التنظيمات الاجتماعية التطوعية غير الإرثية وغير الحكومية، التي ترعى الفرد وتعظم من قدراته على المشاركة في الحياة العامة، وتقع مؤسسات المجتمع المدني في مكان وسيط بين مؤسسات الدولة والمؤسسات الإرثية"، طحطاح علال، سعوداوي صديق، مرجع سابق، ص.70.

ثانيا: بسط رقابة الوالي على قرارات رئيس البلدية وتكريس الشفافية الإدارية: أية علاقة؟

تتسم علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوالي ببعض الخصوبة على عكس علاقته بباقي الأعضاء؛ وذلك راجع للمركز القانوني المزدوج الذي يتمتع به رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية وباعتباره ممثلا للدولة، وهنا تتجسد العلاقة الحقيقية بينه وبين الوالي، إذ يمارس عليه الوالي السلطة الرئاسية كغيره من الموظفين فيصبح رئيس البلدية في مركز موظف إقليمي تابع للولاية، أكثر من ذلك يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوجيهات الوالي، وتخضع كافة أعماله التي يباشرها بصفته ممثلا للدولة لرقابة والي الولاية⁽¹⁾، ولتأكيد ذلك فقد تناولت المادة 79 سابقا من قانون البلدية 10-11 إلزامية إرسال كافة قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي بغرض التعقيب عليها، وكذلك الشأن في المادة 80 التي تجيز للوالي ممارسة الرقابة على قرارات رئيس البلدية بواسطة الإلغاء أو التعليق.

خلاصة الباب الأول

بناء على ما تم دراسته في هذا الباب، يعد موضوع الشفافية بصفة عامة والشفافية الإدارية بصفة خاصة من أهم المواضيع التي أضحت تتمتع باهتمام كبير من معظم الأنظمة والحكومات الدولية المنادية بضرورة إعادة ديمقراطية أنظمة الحكم، حيث تم إدراج مبدأ الشفافية كأحد مبادئ دساتيرها.

والجزائر كبقية البلدان تحتل هيئات التسيير المحلي لديها مكانة هامة في نظامها الإداري والسياسي، حاولت دسترة هذا المفهوم، وإدراجه ضمن نظام عمل البلدية، على إعتبار أنها تمثل العمود الفقري لهذا النظام، وتسعى البلدية من خلال هيئتها التداولية والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي بالأساس إلى إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، وهو ما يستلزم أن يكونوا على علم بكل مقتضياته.

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص.132.

وقد ساهم قانون البلدية رقم 11-10 في إظهار العديد من الآليات التي تحقق هذا المغزى، والتي ترتبط ارتباطا وثيقا مع مسألة الشفافية والحصول على المعلومة على مستوى البلدية في تسيير الشؤون العمومية المحلية، لذلك كفل القانون البلدي أسلوب الانتخاب كحتمية في تحقيق وصول المعلومة وشفافيتها، كالإعلان عن القوائم الانتخابية الذي يعد وسيلة مهمة لتحقيق صحة وصدق المعلومات، فصحة القوائم الانتخابية يعد أمرا أساسيا بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، فكما اتسمت بالدقة كلما أدى ذلك إلى تحقيق مقتضيات الشفافية الإدارية. بالإضافة إلى أعمال الشفافية من خلال منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رأس الجهاز التنفيذي للبلدية، وكإجراء جوهري لضمان الشفافية فرض قانون البلدية إجراء التصريح بالامتلاكات على الرئيس والمنتخبين.

الباب الثاني

تكريس الشفافية الإدارية في تسيير

المجالس الشعبية البلدية: المظاهر

والآفاق المستقبلية

الباب الثاني

تكريس الشفافية الإدارية في تسيير المجالس الشعبية البلدية: المظاهر والآفاق

المستقبلية

يُتطلب من المجالس الشعبية البلدية الاقتراب أكثر نحو المواطن والتواصل معه، باعتباره قوة اقتراح جادة في بناء الشأن المحلي بمختلف مجالاته ومبادئه، وجهازا شعبيا للرقابة على التنفيذ، خاصة إذا علمنا أن موقع البلدية القريب من المواطن والاحتكاك المستمر لهذا الأخير بها، يفرض عليها فتح سبل المشاركة في صنع القرار المحلي ورقابة مدى تنفيذه⁽¹⁾ باعتبارها إطارا مؤسساتيا للمشاركة الشعبية، وهذا ما يجسد أحد مظاهر الديمقراطية وتطبيقاتها.

وقد منح المشرع للمجالس الشعبية البلدية بهيئتها: التقريرية والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي أو التنفيذية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، استقلالية في اختصاصاتها لمواجهة السلطات المركزية، إلا أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل نسبية في حدود القانون، لذلك أحاطها المشرع بنسيج قانوني جعل منه الإطار العام الذي تمارس في ظل هذه الصلاحيات. وقد فرضت الشفافية الإدارية نفسها لا سيما في اختصاصات المجالس الشعبية البلدية المنتخبة وانفتاحها على الجمهور، ذلك أنها تشكل إحدى الاستراتيجيات الأساسية لتحسين الفعالية الإدارية وترقية مستوى الخدمة بما يضمن رضا الجمهور، وهو ما يصب في إطار تعزيز ثقة هذا الأخير في هيئاته التمثيلية والإدارية، من خلال تسيير شؤونه المحلية والمساهمة مع الدولة في إدارة إقليمها وتهيئته وتنميته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه⁽²⁾.

(1) هاشمي مولاي، مرجع سابق، ص.118.

(2) المادة 03 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

وفي سبيل تحقيق مقصد الشفافية الإدارية، يمكن القول إن الشفافية الإدارية على مستوى البلدية تظل خيارا جادا من أجل تحسين أداء المجالس الشعبية البلدية المنتخبة، وجعل المواطن نشيطا ومسؤولا من خلال إعلامه وإحياء ثقته في العمل العام المحلي⁽¹⁾.

ومع ذلك فإن توسيع السلطة في اتخاذ القرارات المحلية من المجالس الشعبية البلدية إلى المواطنين تواجه جملة من التعقيدات والنقائص، أدت إلى عدم نجاح هذا التكريس وعدم جاهزية البلدية لتبني المبادئ الديمقراطية في التدبير المحلي. ومن ثم سيتم التطرق في هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: مظاهر تكريس الشفافية من خلال اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

الفصل الثاني: الشفافية الإدارية على مستوى المجلس الشعبي البلدي: الحدود والآفاق

المستقبلية لها.

⁽¹⁾ Ferroukhi amine, Transparence des Finances Locales en Algérie, article in Maghreb – Machrak, jun, 2020 P.15.

الفصل الأول:

مظاهر تكريس الشفافية من خلال
اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

الفصل الأول

مظاهر تكريس الشفافية من خلال اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

لا يتوقف تحقيق الشفافية الإدارية للبلدية وممارستها على مجرد إنشاء جهاز تداولي لكونه الأعراف بمشاكل سكان الإقليم، بل لا بد من ضمان توفر ركائز أخرى ضرورية وهي الاختصاصات المحلية الممنوحة لهاذا الجهاز، والتي بدونها تفرغ الشفافية الإدارية من محتواها، وتصبح مجرد دعائم شكلية لا ترقى لدرجة تجسيد الحكامة الرشيدة بشكل فعال. ومن هذه الركائز لممارسة الشفافية الإدارية نجد الشفافية المالية، ونظرا لأهميتها وتأثيرها في الاختصاصات الواسعة للمجلس الشعبي البلدي، والتي لا جدوى منها ولا حديث عن وجود نظام محلي شفاف، إذا لم تقابل هذه الاختصاصات بضمانات حقيقية لدعم الشفافية.

وتحتاج المجالس الشعبية البلدية لممارسة اختصاصاتها المتعددة والمتنوعة دوما إلى موارد مالية تمكنها من القيام بواجباتها على النحو المطلوب، فالمال عصب كل نشاط إداري ولا جدوى من تخويل اختصاصات للمجالس المنتخبة دون أن توفر لها الموارد المالية لمواجهة إنفاقها، ومن ثم فإن كيفية إدارة وتسيير الحصص والموارد المحلية التي تتمتع بها الوحدة المنتخبة، تعكس عادة مستوى الشفافية الإدارية خصوصا لارتباطها بحياة المواطنين على أرض الواقع.

وإذا كانت الاختصاصات الممنوحة للبلدية تتمتع بأهمية بالغة بحكم أنها مرتبطة بالحياة اليومية للمواطن، فإن القضايا البيئية من شأنها هي الأخرى أن تلعب دورا بارزا في التأثير على المواطن المحلي في ظل التغيرات التي حدثت في تبني أنظمة ذات توجه ديمقراطي بدلا من الأنظمة التقليدية التسلطية، كضرورة تفعيل سبل الشفافية الإدارية من خلال ترشيد السياسات البيئية والعمرانية للبلدية، فبالرغم من أن الحكومة تعد فاعلا أساسيا في وضع خطط الحوكمة البيئية إلا أن الفواعل غير الحكومية على مستوى البلديات لها نفس القدر من الأهمية

كالجمعيات البيئية والمجتمع المدني في التأثير على عمليات صنع القرارات المحلية البيئية، وتصويب جميع الجهود نحو أهداف موحدة وجعلها أكثر شفافية. كما تعتبر الجزائر من بين الدول التي أخذت على عاتقها مهمة تطبيق البلدية الإلكترونية بهدف التزام الشفافية الإدارية في تقارير مجالسها الشعبية البلدية والتغلب على مختلف المشاكل والمعوقات الروتينية واتباع رؤية جديدة للتسيير تتواءم مع طبيعة العصر ومنتجاته الإلكترونية.

وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، بحيث يتم التطرق للشفافية في تسيير الأموال العمومية البلدية (المبحث الأول)، ثم الشفافية في الاختصاص البيئي للمجلس الشعبي البلدي وإدخال التقنيات العصرية للبلدية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الشفافية في تسيير الأموال العمومية البلدية

إن حرية المعلومات تعتبر دعامة أساسية للشفافية والتي لها علاقة بنوعية الحكم، فالشفافية تعني انخفاض مستويات الفساد ومؤشرا لتحسين التنافسية المالية، لأن الدول الأكثر شفافية هي الأفضل من خلال وصولها إلى الأسواق المالية العالمية وذلك ما يجعلها تتحكم فيها، زيادة على ذلك شفافية المعلومات المالية وحرية الوصول إليها من شأنها تحسين المشاركة في العملية الديمقراطية والتقليل من جملة القرارات الحكومية غير الفعالة⁽¹⁾،

تقتضي الشفافية توفر مجموعة من الأطر والقواعد العامة والتي من خلالها يمكن الكشف المطلق عن المعلومات وإتاحتها للجمهور، وتسهيل الوصول إليها بأقل التكاليف أو بشكل مجاني مع ضمان صحة المعلومات المقدمة، بوضع قواعد واضحة للنشر والإفصاح وتلافي سوء استخدام السلطة على مستوى الصفقات العمومية المبرمة من طرف البلدية وضمان فعالية

(1) حاجي العلجة، "دور الشفافية في تحقيق حوكمة المالية العامة"، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، العدد: 26، 2012، ص.110.

الرقابة المتعددة المستويات. ثم تحقيق الشفافية من خلال وضع ميزانية البلدية في هيكل واضح وسهل لمقارنة توزيع التكاليف، وتدفق الأموال إلى مقاصدها النهائية لتهيئة المواطنين للاستفادة من الخدمات المحلية، بالإضافة إلى أهمية الصفقات العمومية في إرساء قواعد الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، فالمال العام يعتبر العصب المحرك لها، لذلك عمل المشرع جاهدا على وضع مصادره وأنواعه فضلا عن سبل تفعيله وكيفية تنميته بما يحقق الغرض المحلي من وجوده، وكذا ضبط مجال صرفه وإنفاقه بما يتماشى ومقتضيات المصلحة المحلية العمومية من جهة، ومن جهة أخرى تلبية حاجيات المواطنين، وبالتالي السعي لبلوغ الحكم المحلي الرشيد، لأن المجالس الشعبية البلدية أصبحت مطالبة أكثر من أي وقت مضى بإضفاء صبغة الحكم الرشيد بواسطة أسلوب الشفافية، التي من شأنها ضمان حسن سير المصالح المحلية البلدية.

وحتى نتمكن من إبراز المظاهر الكفيلة بتجسيد مهمة الشفافية الإدارية فعليا، سنتطرق في هذا المبحث لتطبيقات مبدأ الشفافية في الصفقات العمومية البلدية (المطلب الأول)، ثم تحري الميزانية المفتوحة كرهان لتفعيل شفافية التسيير المحلي في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تطبيقات مبدأ الشفافية في الصفقات العمومية البلدية

تكتسي الصفقات العمومية أهمية بالغة نظرا لوظائفها المتعددة، فبالإضافة إلى وظيفتها التقليدية كأسلوب من الأساليب التي تلجأ إليها البلدية لإنشاء المشاريع والحصول على الخدمات والأدوات اللازمة لتسيير المرافق العمومية، فهي تعتبر أيضا وسيلة لتنفيذ السياسات العمومية. وقد أصبحت البلدية ملزمة بأن تولي العناية اللازمة لتسييرها وأن تحيطها بالقدر الكافي من الشفافية والوضوح، من أجل تحقيق التسيير الحسن للأموال المخصصة سنويا في مجال الصفقات العمومية، نظرا لضخامتها من جهة و لحماية مصلحة المتعامل المتعاقد من جهة أخرى، وقد نصت المادة 189 من قانون البلدية رقم 10-11 على أن: " يتم إبرام صفقات

اللوازم والأشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية والمؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الإداري، طبقاً للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية"، فالمشرع ترك تنظيم الصفقات العمومية البلدية من حيث مبادئها وإجراءاتها إلى المرسوم الرئاسي رقم 247/15⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس سيتم في هذا المطلب التطرق إلى مبادئ تكريس الشفافية في الصفقات العمومية (الفرع الأول)، وضمان الشفافية في إجراءات إبرام الصفقات العمومية (الفرع الثاني)، ثم لحدود الشفافية الإدارية في الصفقات العمومية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مبادئ تكريس الشفافية في الصفقات العمومية

ذهب تنظيم الصفقات العمومية إلى البحث عن أقصى ما يمكن من درجات الشفافية والعدالة بين المتنافسين وحرية الوصول للطلبات العمومية، تطبيقاً للمبادئ التي أعلن عنها⁽²⁾ في نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 على أنه: " لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات، ضمن احترام أحكام هذا المرسوم"، فمن خلال المبادئ الواردة في نص المادة لو بحثنا في معانيها لوجدناها تقترب وتلتقي مع بعضها في مواضع كثيرة، ولا يمكن فصلها عن بعضها البعض. لذلك من أجل التطرق لتكريس الشفافية الإدارية في مادة الصفقات العمومية، لا بد من بيان أن المنافسة

(1) مرسوم رئاسي رقم: 247/15، مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي، ج. ر. ج. ج، العدد 50، الصادرة بتاريخ 06 ذو الحجة عام 1436 الموافق 20 سبتمبر سنة 2015.

(2) النوي خرشي، الصفقات العمومية، دراسة تحليلية ونقدية وتكميلية لمنظومة الصفقات العمومية، منشورات دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2019، ص.148.

الحرّة تجسد الشفافية (أولاً)، الشفافية من خلال المساواة بين المتنافسين، ثم مبدأ العلانية في الصفقات العمومية (ثالثاً).

أولاً: المنافسة الحرّة تجسد الشفافية

الهدف من المنافسة الحرّة بين العارضين هو فتح المجال لكل من تتوفر فيه الشروط التي وضعتها المصلحة المتعاقدة من أجل المشاركة في طلب العروض، ولأن المصلحة المتعاقدة لا يمكنها منع أحد المشاركين من التقدم وإيداع ملف في حالة استيفائه الشروط المطلوبة⁽¹⁾.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن مبدأ حرية المنافسة رغم أنه يضمن حرية الوصول للطلب العمومي لكل متعهد إلا أنه مبدأ لا يؤخذ على إطلاقه لارتباطه بقيدين، أو لما تفرضه الإدارة من شروط أو ضوابط بواسطة دفتر الشروط التي قد لا تتوفر إلا لدى البعض، أما القيد الثاني فاستبعاد بعض غير المناسبين، وقد بينهم المشروع من خلال قانون الصفقات العمومية على سبيل الحصر، تحت عنوان الاقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية⁽²⁾.

وعليه فإن مبدأ حرية المنافسة يجب توافره في جميع أشكال طلب العروض والتي تم تحديدها في المادة 42 من المرسوم 247/15، وقد أكد المشرع على حرية المنافسة لما لهذا المبدأ من فوائد يضطلع بها سواء بالنسبة للمصلحة المتعاقدة أو للمترشح أو للسوق، وبالتالي ضمان قدر من الشفافية في إبرام الصفقات العمومية⁽³⁾.

(1) طوبال بوعلام، "تفعيل مبدأ الشفافية قبل عملية إبرام الصفقة العمومية للوقاية من الفساد"، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، جامعة زيان عاشور - الجلفة -، العدد الثامن سبتمبر، 2020، ص.274.

(2) المادة 75 من المرسوم الرئاسي 247/15، مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 50، الصادرة بتاريخ 06 ذو الحجة عام 1436 الموافق 20 سبتمبر سنة 2015.

(3) عيشة خلدون، أحمد بورزق، "إبرام الصفقات العمومية في مرحلة انتشار وباء كورونا"، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 08، العدد 02، جوان 2021، ص.33.

ثانيا: الشفافية من خلال المساواة بين المتنافسين

بالعودة إلى الفقرة 2 من المادة 54 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 فإنه يتعين على المصلحة المتعاقدة أن تتأكد من قدرات المرشحين والمتعهدين التقنية والمهنية والمالية، قبل القيام بتقييم العروض، كما يجب أن يستند تقييم الترشيحات إلى معايير غير تمييزية ولها علاقة بموضوع الصفقة ومتناسبة مع مداها، وعليه فالمقصود بمبدأ المساواة في مادة الصفقات العمومية هو إتاحة الفرصة لكل من يتقدم للمشاركة بعرضه دون أي تمييز بين المترشحين، وتؤسس الإجراءات المعمول بها في الصفقات العمومية على معايير موضوعية وقواعد الشفافية، حيث تلتزم المصلحة المتعاقدة على معاملة كل المترشحين والعارضين على قدم المساواة⁽¹⁾ وعلى تكافؤ الفرص بإلزام تقديم العروض بكل سرية وذلك بعدم معرفة بقية الأطراف المترشحة محتوى العرض، كما لا يجب تسريب المعلومات من طرف لجنة فتح الأظرفة لبعض المترشحين، فلا تمييز بين مترشح على الآخر، فهذا المبدأ غايته عدم قيام المصلحة المتعاقدة بأي تصرف ينجم عنه تفضيل شخص على شخص آخر دون أي دواعي ينص عليها القانون، فالأصل أن كل المتعاملين على فرص متكافئة تقتضي العدل والإنصاف، سواء من حيث قبول العرض أو الاستبعاد وإلا تعرضت للطعن في شفافية ونزاهة إجراءاتها⁽²⁾.

والنتيجة التي يمكن الوصول إليها أن المساواة بين المتنافسين تكتسب أهمية بارزة في تكريس الشفافية في الصفقات العمومية، ليس فقط من خلال تكافؤ الفرص وفتح المجال للمنافسة، بل حتى في التعامل مع ملفات المترشحين بكل سرية هو في حد ذاته نوع من أنواع الشفافية وضمانا للنزاهة، وعليه فإن السرية في هذا الباب تتركس الشفافية.

ثالثا: مبدأ العلانية في الصفقات

اعتمد المشرع على مبدأ العلانية في تنظيم الصفقات العمومية كأساس ومعيار تقوم عليه شفافية الصفقات ونزاهتها، وكثيرا ما يتم الوقوع في إشكال مفاده هل يتجسد مبدأ العلانية في

(1) عيشة خلدون، أحمد بورزق، المرجع السابق.

(2) شرفي الشريف، مرجع سابق، ص.95.

الصفات العمومية فقط في الإعلان في الصفقة؟ أم أنه يتعداه إلى مفاهيم أخرى؟ للإجابة على هذا التساؤل لا بد من تقديم تعريف مبسط حول مبدأ العلانية، ثم معرفة الفرق بينه وبين الإعلان في الصفقات العمومية.

1/ تعريف مبدأ العلانية *publicité*

تترجم العلانية في اللغة الأجنبية إلى *publicité* وهي تعني *divulgation* أي النشر والتوزيع، وهي أساسية في تنظيم الصفقات العمومية، حيث يتقدم بالطاء كل من يرى في نفسه القدر على الوفاء بالأعمال المطروحة وبما يحقق المصلحة العامة، خاصة وأنه عادة ما تكون قيمة الأعمال المطروحة كبيرة، ويكون من الأفضل أن يتقدم لها ذوو الكفاءة الفنية والمالية⁽¹⁾، فهي عنصر جوهري في الصفقات العمومية، وهي وسيلة لتجسيد الشفافية الإدارية في معاملات الشراء العمومي، وضمانة لقياس مدى نجاح الوسائل والطرق المستعملة لإيصال المعلومات إلى كافة المتعاملين المتعاقدين وإلى الجمهور كافة⁽²⁾.

2/ الفرق بين مبدأ العلانية والإعلان في الصفقات العمومية

اختلف الفقه حول الفرق بين مبدأ العلانية والإعلان في الصفقات العمومية، فقد ذهب جانب من الفقه إلى أنّ إجراء الإعلان في الصفقة من شأنه كفالة حرية المنافسة بين المتقدمين للتعاقد مع الإدارة، كما يضمن المساواة الواجب توفرها في إجراءات الصفقة العمومية، إذ أنه يوضّح الإجراءات والشروط التي على أساسها يتم التعاقد فأصحاب هذا الرأي حصروا مبدأ العلانية في الإعلان فقط.

بينما جانب آخر من الفقه يرى أنّ الإعلان عن الصفقة هو أحد عناصر مبدأ العلانية فالإعلان جزء من العلانية التي تمثل الكل، حيث يرى أنصار هذا الرأي أنّ العلانية في

(1) سيد أحمد لكصاصي، "مبدأ العلانية في الصفقات العمومية"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد السابع، جوان 2017، ص.801.

(2) رحمانى راضية، "معايير تطبيق مبدأ الشفافية في قانون الصفقات العمومية"، بحوث جامعة الجزائر 1، العدد 08، 2015، ص.63.

الصفقات العمومية تتجلى في مسألتين اثنتين، إحداهما تتعلق بوجود الإعلان المسبق عن الصفقة بمدة زمنية كافية للاستعداد والتحضير لها، وذلك بواسطة وسائل إعلام كافية بما يتيح لمن تتوفر فيهم الشروط إيداع ملفاتهم، والمسألة الأخرى تتعلق بعناية الإجراءات الخاصة بالصفقة بما يجعلها تجري تحت السمع والبصر لكل ذي مصلحة أو راغب بمعرفة ما يجري⁽¹⁾.

وإذا ما رجحنا أحد الجانبين على الآخر من الفقه، فإننا نرجح الاتجاه الثاني الذي نعتبره أقرب للصواب، فالعلانية ليست محصورة في إجراء إعلان الصفقة، بل تتعداه إلى إجراءات أخرى، فحسب قانون الصفقات العمومية رقم 247/15 يمكن اعتبار تصرف المؤسسة بنشر دفتر الشروط والوثائق اللازمة بمثابة إعلان وهو أحد عناصر العلانية⁽²⁾، وفي مقابل ذلك وحسب نص المادة 70 من المرسوم فإن عملية فتح الأظرفة المتعلقة بملف الترشيح والعروض التقنية والمالية تكون في جلسة علنية هي عنصر آخر للعلانية. بل إن المصلحة المتعاقدة في بعض الأحيان قد تتخلى كلياً عن الإعلان، وتلجأ إلى بيان رغبتها في التعاقد بواسطة رسالة استشارة كما هو معمول به في التراضي بعد الاستشارة⁽³⁾.

الفرع الثاني: ضمان الشفافية في إجراءات إبرام الصفقات العمومية

لم يتوان المشرع الجزائري في إبراز مظاهر الشفافية والعلانية في الصفقات العمومية، إذ تطرقت المادة 9 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ثم إصدار مرسوم الصفقات العمومية رقم 247/15 في إطار تنزيل المقننات الدستورية الواردة والمرتبطة بالشفافية، التي يتعين على المصلحة العمومية منها البلدية التقيد بها أثناء مباشرة مسلسل الشراء العمومي، ابتداء من الإعلان عن الصفقة، مروراً بعملية الإبرام، وانتهاءً بمرحلة التنفيذ، غاية في عقلنة تسيير الصفقات العمومية ونزاهة النفقة ومن جملة الضوابط الواردة

(1) سيد أحمد لكصاصي، مرجع سابق، ص.801.

(2) المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العمومي.

(3) المادة 51 والمادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العمومي.

بالمرسوم المنظم للصفقات العمومية ما يتعلق بوجود العلانية، والتي تعتبر قاعدة جوهرية في هذا المجال، بل إن نعت الصفقات بأنها عمومية "الصفقات العمومية"، يعني أنها تتضمن هذا المبدأ - العلنية - من خلال هذا النحت، فالصفقات في العموم من تتوفر فيهم شروط الاشتراك فيها.

حدد القانون رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام عدة إجراءات من طرف المصلحة المتعاقدة التي تكرر مبدأ الشفافية في مراحل إبرام الصفقات العمومية حيث تجسدت في الإعلان عن طلب العروض في الصفقات العمومية كإجراء جوهري (أولاً)، عملية فتح الأظرفة تكون في جلسة علنية (ثانياً)، وأخيراً الشفافية في الإعلان عن المنح المؤقت (ثالثاً).

أولاً: الإعلان عن طلب العروض في الصفقات العمومية إجراء جوهري

نظراً للأهمية التي يكتسبها الإعلان في طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة⁽¹⁾ والدور الذي يضطلع به في إضفاء قيمة الشفافية الإدارية، سيتم إيلاءه بقدر من الاهتمام من خلال التطرق لحالات اللجوء إليه ومعرفة محتواه بالشكل التالي:

1/ حالات اللجوء إلى الإعلان في طلب العروض

والمقصود بالإعلان هو جملة المعلومات التي يجب على الإدارة إذاعتها لكي يتمكن المخاطبون بإجراءات الصفقة من العلم بها، وللإشارة فإن المعلومات التي يتضمنها الإعلان لا تشكل كل ما هو مطلوب معرفته حول الصفقة المراد إبرامها، وإنما تشكل الحد الأدنى من أجل تكوين فكرة عامة، أو البيانات الجوهرية التي يجب أن تصل إلى علم المتنافسين حول نوع العقد، محل العقد، الهيئة المتعاقدة، مواعيد تسليم العروض ومكان التسليم لهذه العروض، وقد ترك المشرع سلطة تقديرية في إضافة معلومات أخرى للإعلان⁽²⁾.

(1) المادة 39 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي.

(2) سيد أحمد لكساصي، مرجع سابق، ص 802.

بالرجوع إلى مضمون المادة 61 من المرسوم التنفيذي 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية في قسم اجراءات الإبرام فإن الإعلان عن طلب العروض إجراء تلتزم الإدارة بنشره حيث ورد في نص المادة ما يلي: "يكون اللجوء إلى الاشهار الصحفي إلزاميا في الحالات الآتية:

✓ طلب العروض المفتوح؛

✓ طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا؛

✓ طلب العروض المحدود؛

✓ التراضي بعد الاستشارة، عند الاقتضاء.

وعليه فالإشهار الصحفي يكون إلزاميا مهما كان نوع الصفقة، وذلك لضمان المساواة بين جميع المتعهدين في وصول المعلومة إليهم، كما يعد الاعلان بمثابة دعوة للمنافسة الشريفة وهو مظهر من مظاهر الشفافية⁽¹⁾.

ومن بين الشروط كذلك تلك التي نص عليها المشرع في إعلان الصفقات العمومية، أي يكون باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة وتلتزم الإدارة بأن تعلن الصفقة في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي وعلى الأقل في جريدتين يوميتين وطنيتين⁽²⁾.

2/ محتوى الاعلان عن طلب العروض

وتنص المادة 62 من المرسوم الرئاسي 247/15 على إجراء الاعلان وما يجب أن يحتويه من بيانات إلزامية⁽³⁾، وهي:

- تسمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي؛

- كيفية طلب العروض؛

- شروط التأهيل أو الانتقاء الأولي؛

(1) طوبلال بوعلام، " تفعيل مبدأ الشفافية قبل عملية إبرام الصفقة العمومية للوقاية من الفساد"، مجلة مفاهيم الدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الثامن، 2020، ص 272.

(2) المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العمومي.

(3) كما تطرقت المادة 95 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العمومي إلى البيانات اللازمة لكل صفقة.

- موضوع العملية؛
- قائمة موجزة بالمستندات المطلوبة مع إحالة القائمة المفصلة إلى أحكام دفتر الشروط ذات الصلة؛
- مدة تحضير العروض ومكان إيداع العروض.
- مدة صلاحية العروض.
- إلزامية كفاءة التعهد، إذا اقتضى الأمر.
- تقديم العروض في ظرف مغلق بإحكام، تكتب عليه عبارة "لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، ومراجع طلب العروض.
- وثمن الوثائق عند الاقتضاء.

كما تضع المصلحة المتعاقدة تحت تصرف المؤسسات دفتر الشروط والوثائق المنصوص عليها مسبقاً، على أن يسحب دفتر الشروط من طرف المترشح أو المتعهد أو من طرف ممثليهما المعينين لذلك، أما في إطار تجمع مؤقت لمؤسسات، يسحب دفتر الشروط من طرف الوكيل أو من طرف ممثله المعين لذلك، إلا إذا تم الاتفاق على خلاف ذلك في اتفاقية التجمع⁽¹⁾.

والملاحظ أن المشرع حاول إيصال القدر الكافي من المعلومات من خلال مضمون الإعلان أمام كل العارضين بحيث يمكن لكل من توفرت فيه الشروط المعلن عنها في إعلان الصفقة، التقرب من المصلحة المتعاقدة، وتمكين المعينين من دفتر الشروط للإحاطة أكثر بالشروط المطلوبة للتعاقد، وهذا يدل على نية المشرع في إضفاء الشفافية والوضوح على إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

ثانياً: عملية فتح الأظرفة تكون في جلسة علنية

أسند المرسوم 247/15 المنظم للصفقات العمومية مهمة فتح الأظرفة ودراسة العطاءات إلى لجنة واحدة، والتي نصت عليها المادة 160 منه على أنه: "تحدث المصلحة المتعاقدة في إطار الرقابة الداخلية لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة ...، تدعى في صلب

(1) المادة 63 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي.

النص لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وتتشكل من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة يُختارون لكفاءتهم"، وقد أحال التنظيم لمسؤول المصلحة المتعاقدة تشكيلة هذه اللجنة وقواعد تنظيمها وسيرها⁽¹⁾، وفيما يخص لجنة البلدية فإنها تتشكل من⁽²⁾:

- رئيس المجلس الشعبي رئيساً.
- منتخبان (2) يعينهما المجلس الشعبي البلدي، عضوين.
- الأمين العام للبلدية، عضواً.
- ممثل مصالح أملاك الدولة.

الملاحظ في هذه المرحلة هو وجود تناقض إذ كيف تكون اجتماعات اللجنة أثناء فتح الأظرفة صحيحة مهما كان عدد أعضائها الحاضرين، في حين أنه من واجب المصلحة المتعاقدة السهر على أن يسمح عدد الأعضاء الحاضرين بضمان شفافية الإجراء⁽³⁾، وهذا ضرب لصفة الشفافية وإفراغها من محتواها خصوصاً في حالة ما إذا كانت اللجنة تتكون من عضو أو عضوين فقط، فكيف لهذه التشكيلة الضعيفة القدرة على إضفاء الشفافية مقارنة بحجم المهام الموكلة لها منها: إثبات صحة تسجيل العروض، إعداد قائمة المترشحين أو المتعهدين حسب تاريخ وصول أظرفة ملفات ترشحهم أو عروضهم مع توضيح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة، إعداد قائمة الوثائق التي يتكون منها كل ملف، تحرير محضر انعقاد اللجنة، دعوة المرشحين أو المتعهدين عند الاقتضاء كتابياً عن طريق المصلحة المتعاقدة... وغيرها من المهام⁽⁴⁾، بل إن الأمر سيفتح فرصاً أكثر نحو التلاعب والانحراف عن الشفافية، إذ كان من الواجب على المشرع أن يضبط عدد أعضاء لجنة فتح الأظرفة تحت طائلة الإلغاء،

(1) المادة 162 الفقرة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي.

(2) المادة 191 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(3) المادة 162 الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي.

(4) المادة 71 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي.

وعدم تركه سلطة تقديرية للمصلحة المتعاقدة بالرغم من تأكيد المشرع على إلزامها باختيار العناصر المؤهلة والكفؤة نظرا لأهمية هذه المرحلة من مراحل الإبرام.

تكون جلسة فتح الأظرفة علنية حسب نص المادة 66 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 متوافقة مع آخر تاريخ وساعة لإيداع العروض أي في آخر يوم لتحضير العروض، وتدعو المصلحة المتعاقدة كل المرشحين أو المتعهدين لحضور جلسة فتح الأظرفة، في إعلان المنافسة أو عن طريق رسالة موجهة للمرشحين المعنيين⁽¹⁾.

إلا أن ما يؤخذ على المشرع أنه رغم الحرص الواضح على علانية وشفافية فتح الأظرفة، إلا أنه قد جانب الصواب فيما يخص تاريخ الفتح، إذا كان من الواجب أن يكون في اليوم الذي يلي آخر يوم لتقديم العروض، من أجل ضمان نزاهة الإجراءات وكمال آجال التحضير للعطاءات.

ثالثا: الشفافية في إعلان المنح المؤقت

بعد قطع الصفقة لتلك الأشواط المعقدة من إتمام عملية فحص العطاءات، وتقييمها واختيار اللجنة المتعامل المتعاقد الذي تتوفر فيه المعايير المطلوبة، يأتي دور اللجنة في إرساء الصفقة ومنحها للمتعامل المتعاقد مؤقتا أي بشكل أولي⁽²⁾.

لم يكتف المشرع بإلزام المصلحة المتعاقدة على نشر طلب العروض كأصل عام، بل إنه ألزمها بإعلان المنح المؤقت للصفقة في نفس الجرائد التي نشر فيها إعلان طلب العروض عندما يكون ذلك ممكنا، وإلى جانب ذلك ألزمها بتحديد السعر وآجال الإنجاز وكل العناصر التي سمحت باختيار حائز الصفقة العمومية⁽³⁾، كاسم ولقب الشخص صاحب العرض أو اسم المؤسسة أو الشركة وموضوع الصفقة أي بصفة عامة كل المعلومات التي تبين بدقة المتعامل

(1) المادة 70 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي.

(2) هزيل جلول، "المنح المؤقت: جوانبه القانونية ودوره في إضفاء الشفافية في منح الصفقات العمومية"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 02، 2016، ص.09.

(3) المادة 65 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي.

الذي فاز بالصفقة مؤقتا، وهذا ليس للمتعاملين فقط بل حتى للجمهور حيث يفضل ذكر هذه العناصر تفاديا لأي لبس أو غموض⁽¹⁾.

والهدف من إعلان نتائج العروض أنه يتيح للمتعاملين غير المقبولين من مراجعة ما إذا تمت معالجة طلباتهم بعدالة ونزاهة ووفق الشروط والمعايير المعلن عنها في طلب العروض، ومعرفة مدى احترام المصلحة المتعاقدة للإجراءات القانونية⁽²⁾.

ونظرا لأهمية هذا الإجراء في حماية حقوق المتعهدين من الفساد منح المشرع الجزائري بموجب المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 للمتعهدين في ممارسة حقهم في الطعن في أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ أول نشر لإعلان المنح المؤقت للصفقة، في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي أو في الصحافة أو في بوابة الصفقات العمومية.

الفرع الثالث: حدود الشفافية الإدارية في الصفقات العمومية

لقد أصر المشرع الجزائري في قانون الصفقات العمومية على أن يتم إبرامها في إطار من الشفافية وتكافؤ الفرص والمساواة بالنسبة لكافة المتقدمين للعطاء، حتى تتحقق نجاعة الصفقة ويتاح للإدارة اختيار المتعاقد الذي تتوفر فيه الشروط ومن ثم صيانة المال العام وحمايته من الهدر⁽³⁾، وإذا كان التنافس في الصفقات العمومية كأصل عام يكون وفق إجراء طلب العروض، الذي يستهدف تكريس الشفافية بواسطة إعلان الإدارة لجميع المتنافسين وللجمهور عن رغبتها في التعاقد وتمكينهم من المعلومات الكافية المتعلقة بالصفقة، فإن الصفقات العمومية لم تخل هي الأخرى من قيود تحد من تكريس الشفافية الإدارية وهي إجحاف النص على شفافية الصفقات في قانون البلدية رقم 10-11 (أولاً)، (ثانياً) هل يخل إجراء التراضي بتجسيد الشفافية الإدارية، و(ثالثاً) كلاسيكية وسائل الإشهار.

(1) هزيل جلول، مرجع سابق، ص.10.

(2) رحمانى راضية، مرجع سابق، ص.68.

(3) شرفي الشريف، مرجع سابق، ص.93.

أولاً: قصور تكريس شفافية الصفقات ضمن أحكام قانون البلدية رقم 10-11

إذا كانت الشفافية الإدارية في مجال الصفقات العمومية تحتل مكانة متميزة⁽¹⁾، فقد تطرق قانون البلدية رقم 10-11 إلى كيفية إبرام الصفقات العمومية والمناقصة التي تبرمها البلدية، وأكد على خضوع صفقات ومناقصات البلدية للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية⁽²⁾، ثم تطرق إلى تشكيلة اللجنة البلدية للمناقصات وكيفية مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي والسلطة المكلفة بتسيير مؤسسة عمومية بلدية أثناء إجراء المناقصة العمومية⁽³⁾. وقد تطرق قانون البلدية إلى المصادقة على محضر المناقصة والصفقة العمومية عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي باعتباره عنصراً من عناصر الشفافية الإدارية في إبرام الصفقات البلدية،⁽⁴⁾ إلا أنه قرن بإجراء آخر وهو إرسال محضر المناقصة والصفقة العمومية إلى الوالي مرفقان بالمداولة المتعلقة بهما⁽⁵⁾، مع سكوت عن الغاية من هذا الإجراء رغم وجاهتها وهي فرض الرقابة الوصائية وتقييد نشاطات المجلس الشعبي. فرغم أن قانون البلدية أخضع إبرام صفقات البلدية إلى التنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية، لكن نرى أن هذا لا يمنع من النص على شفافية الصفقات ضمن قانون البلدية.

ثانياً: هل يخل إجراء التراضي بتجسيد الشفافية الإدارية؟

بداية ينبغي التوضيح بأن إجراء التراضي⁽⁶⁾ في هذه الحالة يختلف عن الرضى في التعاقد كركن من أركان العقد، فوجود هذا الأخير لازم في كل العقود سواء كانت بين أطراف

(1) ميلودي فتيحة، زعزوعة فاطمة، "الرقمنة كآلية لتطبيق مبدأ الشفافية في مجال الصفقات العمومية"، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد السابع، العدد: 02، نوفمبر 2021، ص.474.

(2) المادة 189 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(3) المادة 191 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(4) الفقرة الأولى من المادة 194 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(5) الفقرة الثانية من المادة 194 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(6) المادة 39 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي.

القانون الخاص أو العام، والقصد من إطلاق تسمية "التراضي" كطريقة من طرق التعاقد في القانون العام، أن المصلحة بموجبه تتحرر من الخضوع للقواعد الإجرائية مثل ما هو معمول به في إجراءات طلب العروض، وقد عرفت المادة 41 من المرسوم الرئاسي التراضي على أنه: " إجراء تخصيص صفقة لمتعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة".

وفي إطار البحث عن تكريس الشفافية الإدارية في تنظيم الصفقات العمومية فقد جعل المشرع الجزائري صيغ المنافسة هي الصيغ الأصلية والصيغ التفاوضية (التراضي) هي الصيغ الاستثنائية، وحتى في ذكره لهذه الصيغ عمد إلى ترتيب طلب العروض كصيغة تنافسية قبل صيغة التراضي، بل وذهب إلى أبعد من ذلك، وحرص على التذكير بأن طلب العروض هو الأصل والقاعدة العامة وفق إجراءات التنافس، أي ما يفيد ضمنا أن التراضي هو القاعدة الاستثنائية ولا يمكن اعتماده إلا في حالات محددة⁽¹⁾.

إن رضا المصلحة بارز في إبرام الصفقة عن طريق التراضي انطلاقا من حرياتها في الاختيار، خلافا لطريقة طلب العروض، حيث تفقد نسبيا هذه الحرية وتخضع لجملة من القيود الشكلية الإجرائية. كما أن التراضي يكتسي شكلين إما تراضٍ بسيط أو تراضٍ بعد استشارة⁽²⁾، ويعتبر التراضي البسيط أخطر إجراءات إبرام الصفقات العمومية حيث تنعدم من خلاله جميع أوجه المنافسة مقارنة بالتراضي بعد الاستشارة، الذي يعتمد على الاستشارة لمراعاة مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية وشفافية الاجراءات، حيث أشار المشرع على ذلك في نص المادة 41 في فقرتها الأولى على أن تنظيم هذه الاستشارة يكون بكل الوسائل المكتوبة الملائمة، إذ يفهم من نص المادة أن هذا الاجراء مستمد من إجراءات إبرام الصفقات العمومية بواسطة طلب العروض، وعلى المصلحة المتعاقدة القيام بالاستشارة بأي وسيلة مكتوبة، وأن تستشير المؤسسات برسالة استشارة إضافة إلى دفتر الشروط، وعليه المشرع حاول إحاطة هذا الإجراء بقدر معين من الحرية.

(1) النوي خرشي، مرجع سابق، ص.148.

(2) المادة 41 الفقرة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العمومي.

في حين أن إجراء التراضي البسيط يتجاوز جميع إجراءات المنافسة والشفافية وحتى الاستشارة المسبقة، وبذلك تتسع حرية الإدارة لتلامس الحرية التي يتمتع بها الأفراد في نطاق القانون الخاص أي أنها تختار مباشرة الطرف الذي ستتعاقد معه، ونظرا لما ينطوي على هذا الأسلوب من تحرر الإدارة من كل القيود ومساس بالشفافية الإدارية أثناء اختيارها المتعاقد معها، فالمشروع الجزائري جعل منه طريقا استثنائيا لإبرام الصفقات العمومية⁽¹⁾.

ورغم هذا فإنه يبدو من الوهلة الأولى أن أسلوب التراضي يتعارض مع مفهوم المنافسة والشفافية، إلا أنه بمجرد اعتبار اللجوء إلى أسلوب التراضي إجراء استثنائيا، وحصر حالات اللجوء إليه قانونا⁽²⁾ يعتبر ذلك نوعا من أنواع التضييق على الإدارة وجعل الاجراءات التي لا تقوم على الشفافية إجراءات استثنائية وغير عادية حرصا على المصلحة العامة⁽³⁾.

ثالثا: كلاسيكية وسائل الإشهار

لا يزال نظام الإشهار في الصفقات العمومية كلاسيكيا يعتمد أساسا على الجرائد الورقية والنشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي على مستوى البلديات، وهي طرق بطيئة في نشر وإيصال المعلومة إلى العامة وغير متاحة لجميع المتعاملين، إذ من المستحيل أن يتصفح جميع المتعاملين يوميا الجرائد الوطنية والجهوية والمحلية باللغة العربية أو الأجنبية، بحثا عن الإعلان عن الصفقات العمومية حسب اختصاصه، لذلك عادة ما تؤدي هذه الطرق التقليدية إلى التأخر في منح الصفقة وكثيرا ما تؤدي إلى عدم جدوى الصفقة، وذلك راجع لعدم استقبال

(1) جدي وفاء، "أسلوب التراضي في إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري"، مجلة التراث، المجلد 06، العدد 01، 2016، ص.65.

(2) لقد حددت المادة 49 من المرسوم الرئاسي 247/15 حالات اللجوء إلى التراضي البسيط وهي ست حالات على سبيل الحصر بينما حددت المادة 51 حالات اللجوء إلى التراضي بعد الاستشارة وهي خمس حالات كذلك هي على سبيل الحصر.

(3) طوبال بوعلام، مرجع سابق، ص 275.

أي عرض أو تلقي عرض وحيد مما يدفع إلى ضرورة إعادة الإعلان عن الصفقة لمرّة ثانية وربما ثالثة⁽¹⁾، أو حتى فتح المجال للتواطؤ والتلاعب في الصفقات العمومية⁽²⁾.

إلا أنه قد يزول هذا العائق في تجسيد الشفافية لو تم الاعتماد على نشر معلومات الصفقات العمومية البلدية بواسطة موقعها الإلكتروني، أو عن طريق بوابة الصفقات الإلكترونية، وهذا ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني من المبحث الثاني " البلدية الذكية بديلا عن البلدية التقليدية في تعزيز الشفافية الإدارية".

المطلب الثاني:

الميزانية المفتوحة رهان لتفعيل شفافية التسيير المحلي في الجزائر

باعتبار أن اهتمام المواطنين بميزانيات الحكومات المحلية هو عامل رئيسي للمساءلة ووسيلة لاستعادة القدرة على الحكم، حيث يرى الفقيهان روبين **ROBIN** وهيلد **HILD** أن دور الحكومة يكمن في ضمان وإتاحة جميع المعلومات لكل الجهات الفاعلة، كما أن الشفافية تتطلب جمهوراً لديه القدرة على فهم وفحص المعلومات وأن يفهم أن إخفاء بعض المعلومات

(1) بوزيدي خالد، "الإشكالات القانونية التي يثيرها تطبيق قانون الصفقات العمومية 15-247 في مجال الشفافية وسرعة الإجراءات (دراسة نقدية)"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 02، 2016، ص.155.

(2) فالواقع يكشف عن ممارسات خطيرة على مستوى البلديات الجزائرية والتهرب من تنظيم الصفقات العمومية، بتقسيم المشروع الواحد إلى عدة حصص حتى يكون مبلغ كل منها أقل من السقف القانوني للصفقة الذي وضعه المشرع في نص المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 وهو: " اثني عشر (12) مليون دينار جزائري بالنسبة لخدمات الأشغال أو اللوازم وعن ستة (6) ملايين دينار جزائري بالنسبة لخدمات الدراسات أو الخدمات"، وتصبح العتبة المالية لكل جزء من الصفقة لا يصل إلى العتبة التي حددها المشرع حتى تبرم بإجراء طلب العروض، وبالتالي يكون كل جزء محل استشارة فقط، الأمر الذي يتيح لأعوان الإدارة بالتلاعب بمنح المشاريع بواسطة الاستشارة، ومنحها بمعايير الرشوة والمحابة والانحراف عن مبدأ الشفافية دون أن يتركوا أي أثر يستدل به على وجود مخالفة للقانون، بوزيدي خالد، مرجع سابق، ص.145.

وجعلها غير متاحة أو تقديمها بطريقة لا يفهمها عامة الناس أمر مقصود وهو من الجشع إذ غالبا ما يتم إعاقة الشفافية ومعاملة طلب المواطن في الحصول على المعلومات على أنه جريمة شخصية وهذا ما يضع حدا للانفتاح والحوار⁽¹⁾، لذلك يتطلب في إعداد الميزانية وتنفيذها ضرورة صحة معلوماتها من خلال المراجعة الدورية لهذه المعلومات وأن يتم تحديد الأدوار والمسؤوليات، ونشر المعلومات الميزانية المتعلقة بالدين العام والالتزامات السابقة في أوقات يتم تحديدها بوضوح، ضمن وثائق تتضمن عرضا للتوقعات المالية للفترة المقبلة.

ولا تقل ميزانية البلدية هي الأخرى أهمية عن الميزانية الحكومية فهي عملية تقدير للإيرادات والنفقات ضمن جدول سنوي للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار⁽²⁾، وحتى نكون أمام ميزانية بلدية شفافة لا بد من تحري هذه الأخيرة بواسطة المبادئ التي تقوم عليها الميزانية (الفرع الأول)، ثم البحث عن الشفافية الإدارية في ثنايا مراحل إعداد الميزانية (ثانيا).

الفرع الأول: مبادئ تدعم شفافية الميزانية

جاء في التعليم رقم 978 الوزارية لوزارة الداخلية سنة 2017 ما يلي: "يستلزم إعطاء أهمية قصوى أثناء عملية إعدادها باحترام قواعد الانضباط والصرامة في تقدير الإيرادات المزمع تحصيلها، وكذا تقديرات نفقات التسيير لمختلف المرافق العمومية وتجنب النفقات غير الضرورية وذات الطابع التكميلي"⁽³⁾.

(1) Lucie Sedmihřaska, budget transparency in Czech local government, 16 annual conference on finance and accounting, university of economics, prague, department of public finance, czech republic, ACFA prague 2015, 29th may 2015, p.599.

(2) المادة 176 من قانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(3) تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 978 المؤرخة في 28 سبتمبر 2017 والتي تحدد كفاءات إعداد وتمويل الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2018.

أولاً: مبدأ المداولاتية

انطلاقاً من نص المادة رقم 52 من قانون البلدية التي تنص: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات"، وكذا نص المادة رقم 57 من ذات القانون والتي تنص على ما يلي: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي: - الميزانيات والحسابات، - قبول الهبات والوصايا الأجنبية...". فإذا كان الترخيص على مستوى ميزانية الدولة يكتسي الطابع التشريعي، فإنه على مستوى ميزانية البلدية يأخذ طابع المداولة أين يقوم الجهاز التداولي للبلدية بالتعبير عن الصلاحية التي منحها له المشرع بواسطة المداولة. إلا أن الاستثناء الوارد على هذا المبدأ وهو ما ورد في قانون البلدية فإذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائياً لأي سبب قبل بدء السنة المالية المقررة، فإنه يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة وذلك إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة⁽¹⁾، كذلك أضاف المشرع حلاً مؤقتاً في جانب النفقات والمتمثل في تقنية الميزانيات الاثني عشرة، أي البقاء في العمل بالنفقات المقيدة في السنة المالية السابقة، شريطة عدم تجاوز حدود جزء من بين اثني عشر جزءاً (12/1) في الشهر⁽²⁾.

لكن ما يؤخذ على المشرع في هذه الحالة، هو عدم منح مادة الميزانية اهتماماً أكثر فيما يخص ضبطها، فنظراً لحساسية ودقة الموضوع وكذا أهميته في تنفيذ بقية اختصاصات البلدية المرهونة بالجانب المالي، نرى أنه من الواجب على المشرع إعادة النظر في إجراءات وضع الميزانية، والسؤال المطروح هو في حال تماطل البلدية في ضبط الميزانية؟ لذلك نرى أنه من المستحسن على المشرع وضع تاريخ مضبوط لا يجب تجاوزه، وفي حالة التجاوز يتم العمل وفق ما تم التطرق إليه وهي إيرادات ونفقات السنة المالية السابقة.

(1) المادة 185 الفقرة الأولى من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(2) المادة 185 الفقرة الثانية من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

ثانيا: مبدأ الصدق في الميزانية

من بين متطلبات الصدق في الميزانية هو صحة التقديرات فيما يخص الإيرادات والنفقات والطريقة التي يتم بواسطتها احتسابها، والتي لا بد أن تكون بشكل موثوق، بمعنى أن تكون الحسابات محددة ومسطرة بطريقة منتظمة وشاملة لجميع الإيرادات والنفقات المنفذة، وهذا ما يجعل مبدأ الصدق مرتبطا بمبدأ الشمولية كما سيتم التطرق إليه لاحقا، كذلك يقتضي مبدأ الصدق ألا يتم التضخيم الوهمي في إيرادات التجهيز والاستثمار، كتنقييد مثلا منتج بيع عقار أو منقول ليست للبلدية نية حقيقية في بيعه، أو تقدير قيمة الأملاك بأسعار غير مطابقة للواقع، أو التخفيض في قيمة النفقات مثل مصاريف المستخدمين أو قيمة الاقتراحات⁽¹⁾.

وما يجب مراعاته أن مبدأ الصدق في الميزانية لا يحتمل أي استثناء، وذلك على عكس بقية المبادئ التي تتضمنها الميزانية إذ معظمها تحتمل استثناءات وذلك وفق ما سيتم التطرق إليه.

ثالثا: مبدأ وحدة الميزانية

يعني مبدأ وحدة الميزانية عرض وتجميع كل الإيرادات في وثيقة واحدة واستخدامها لتغطية جميع النفقات المنصوص عليها في الميزانية المزمع إنجازها خلال السنة المالية المعنية، وبالتالي فهذا المبدأ يحظر تخصيص الإيرادات⁽²⁾، إلا أنه يخضع هذا المبدأ لاستثناءات وهو وجود ما يسمى الميزانيات المستقلة أو الملحقة إلى جانب الميزانية الأساسية للبلدية، وهي ميزانية المؤسسات العمومية التي تتمتع باستقلالية عن ميزانية البلدية ولكنها ملحقة بها، حيث بعدما يتم إنشاء مؤسسات أو مرافق عمومية محلية، تقوم بتحديد السعر

(1) بوخالفة باديس، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام - فرع الدولة والمؤسسات العمومية-، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة - الجزائر 1-، 2022، ص 332.

(2) Murray Carl, "classical principles in modern government budgeting", international review of administrative sciences, C. A. (1970) 36(2), p.112.

المدفوع من طرف المرتفقين، وبالتالي تعتمد على تمويل نشاطها ذاتيا وليس على تمويل ميزانية البلدية، فالمرفق هو من يقوم بوضع الميزانية المسيرة له لذلك تعتبر مستقلة، وفي مقابل ذلك تخضع لتصويت المجلس الشعبي البلدي ولذلك تعتبر ملحقة، ونجد مثل هذه الميزانيات في المرافق التجارية والصناعية كالنقل⁽¹⁾.

رابعا: مبدأ التوازن والشمولية

تطرق المادة 179 من قانون البلدية إلى أقسام الميزانية وهي: "تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار" وركزت المادة في فقرتها الثانية على مبدأ التوازن فيما يلي " وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا"، ثم أكد المشرع عليه في المادة 183: " لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية"⁽²⁾، ونظرا لأهمية هذا المبدأ لم يكتف المشرع بفرضه من خلال الميزانية السنوية فقط، بل حتى في حالة العجز واعتماد الميزانية الإضافية: " عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية"، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي هذه الإجراءات التصحيحية الضرورية، ففي هذه الحالة يتدخل الوالي لاتخاذها وبإمكانه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر⁽³⁾.

(1) بوخالفة باديس، مرجع سابق، ص.329.

(2) المادة 1/183 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

(3) المادة 184 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

أما مبدأ الشمولية والذي يقترب من المبدأ السالف الذكر، فالمقصود به هو أن تشمل وثيقة الميزانية على تدوين جميع الواردات مهما كان مصدرها، وكل النفقات أيا كان نوعها، دون أي إغفال أو إنقاص أو اقتطاع⁽¹⁾.

خامسا: مبدأ السنوية في الميزانية

ومعناه أن مدة الميزانية ضبطها القانون لفترة سنة كاملة كما هو الشأن لميزانية الدولة من 01 جانفي إلى 31 ديسمبر، حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي كل سنة بإعداد ميزانية العام المقبل ويعرضها على المجلس للتصويت والموافقة عليها⁽²⁾، حيث يتم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها⁽³⁾.

إلا أن هذه التبعية الزمنية من ميزانية البلدية إلى ميزانية الدولة، يفسره تكريس وحدة السلطة السياسية للدولة من جهة، ومن جهة أخرى تفسره أن أغلبية العناصر التي تتضمنها ميزانية البلدية قائمة على أساس سنوي، فمن جانب النفقات كدفع الرواتب والأجور، أو من جانب الإيرادات كفترة تحصيل الضرائب⁽⁴⁾ المنصوص عليها في قانون المالية الذي تضعه الدولة، أو التخصيصات المالية التي تضخها الدولة لميزانية البلدية، وهو ما يجعلها في حالة تبعية دائمة لها⁽⁵⁾.

(1) بن الشيخ عبد الباسط، يامة إبراهيم، "النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري - ميزانية البلدية، ممتلكات البلدية-"، دفاتر السياسة والقانون، المجلد: 13، العدد 01، 2021، ص.169.

(2) المرجع نفسه ، ص.169.

(3) المادة 181 من القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية.

(4) بالقاسم بن خليفة، "تطبيقات مبادئ الحوكمة كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، من خلال إضفاء الشفافية والمصادقية في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، مجلد 12، عدد 01، 2021، ص. 21.

(5) بوخالفة باديس، مرجع يسابق، ص. 328.

على الرغم من ما تضمن مبدأ سنوية الميزانية من مزايا، إلا أن هناك بعض الاستثناءات الوارد عليه نظراً لخصوصية ميزانية البلدية، حيث منح قانون البلدية رقم 11-10 فترة تكميلية للبلدية من أجل تسوية عملياتها المالية العالقة، وهي النفقات التي نشأ التزام على عاتقها ولم يتم دفعها خلال السنة المالية المقررة فيها، أي قبل 31 ديسمبر، وكذلك الواردات التي لم يتم تحصيلها قبل نفس التاريخ 31 ديسمبر من السنة المالية بالرغم من نشوء حق مثبت لها⁽¹⁾، فالاستثناء الوارد هو تمديد تنفيذ هذه الميزانية من السنة المالية السابقة إلى السنة المالية الموالية وذلك على الوجه التالي: بالنسبة للنفقات وعمليات تصفياتها وصرفها تمتد إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية، أما عمليات الإيرادات وتصفياتها يتم تمديدها إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية⁽²⁾.

من خلال التطرق إلى المبادئ التي أفرزتها الممارسة الميزانية على مستوى البلدية، فإنه تبرز العلاقة بينها وهي أن جميعها تشترك في تكريس الشفافية المالية ومن ثم الشفافية الإدارية على مستوى البلدية، حيث تكون ميزانية البلدية أكثر شفافية كلما تحقق مبدأ وحدة الميزانية؛ من خلال وجودها في وثيقة واحدة دون وجود عدة ميزانيات متفرقة، لذلك تكون الميزانية شفافة إذا ارتبطت بمبدأ الشمولية؛ من خلال تسجيل كل الواردات والنفقات وتدوين جميع التغيرات التي تطرأ عليها، بالإضافة إلى مبدأ السنوية الذي يعتبر من متطلبات الشفافية، لا سيما ما تعلق باستقلالية السنوات المالية من خلال وضع الواردات والنفقات للسنة المالية المعنية في نهايتها، فتقييد الميزانية بالعامل الزمني يجعل منها أكثر شفافية. فمن خلال تطبيق هذه المبادئ تمكن المجلس التداولي مانح الرخصة للميزانية على مستوى البلدية، من تسهيل القيام بعملية

(1) بوخالفة باديس، المرجع السابق، ص. 328.

(2) المادة 187 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

رقابة ديمقراطية على الميزانية وامتلاكه رؤية شاملة عن مالية البلدية، وبالتالي تتحقق الشفافية باعتماد هذه المبادئ⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مراحل إعداد ميزانية البلدية: بين فرض رقابة الوالي وتغيب المواطن

على اعتبار أن مراحل إعداد الميزانية تعتبر ذات أهمية بالغة للحكم على مدى التقيد بمبادئ الشفافية من عدمه، فقد نظم المشرع من خلال قانون البلدية رقم 10-11 مراحل إعداد الميزانية في الفرع الأول من الباب الثاني تحت عنوان " التصويت على الميزانية وضبطها "، لذلك سنحاول إسقاط قيم الشفافية على مراحل إعداد ميزانية البلدية، والتي سنوجزها وفق ما وردت في قانون البلدية فيما يلي: مرحلة تحضير جدول ميزانية البلدية (أولاً)، مرحلة التصويت على ميزانية البلدية (ثانياً)، ثم مرحلة المصادقة على ميزانية البلدية (ثالثاً)، ومرحلة التنفيذ النهائي لميزانية البلدية (رابعاً).

أولاً: افتقار مرحلة تحضير مشروع ميزانية البلدية لإعلام المواطنين

إن المنتبِع للمسار الزمني لقوانين البلدية التي عرفتها الجزائر، يجد أن توجه المشرع الجزائري يساير إلى حد ما التوجه الذي تتطلبه مقتضيات الديمقراطية على المستوى الإقليمي، وذلك بتوكيل مهمة تسيير شؤون البلدية في جميع المجالات بصفة عامة إلى المنتخبين برئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي، على أساس أن هذا الأخير يعد بمثابة الهيئة التنفيذية المخولة قانوناً بتحضير مشاريع القرارات وتنفيذها، ومن بينها مهمة القيام بالتحضير لمشروع القرار المالي للبلدية، والتي ظلت اختصاصاً أصيلاً لرئيس البلدية طيلة عقدين من الزمن، إلى غاية صدور قانون البلدية رقم 10-11 حيث أخذ المشرع توجهها آخر⁽²⁾؛ فتطبيقاً لنص المادة 180

(1) بوخالفة باديس، مرجع سابق، ص.332.

(2) جلول بن سديرة، "عن دور المنتخبين في عملية التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية: بين النص القانوني وواقع تشكيلة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 17، العدد 02، 2020، ص.179.

من القانون المتعلق بالبلدية، تحضر الميزانية من طرف الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ومساعدة لجنة الاقتصاد والمالية ، لدراسته وفحصه وإبداء رأيها حوله ومن ثم تقديم الاقتراحات المناسبة لتعديله كراي استشاري، وفي هذه الحالة يمكن لها طلب مختلف الوثائق والمعلومات من مصالح البلدية ، وتقدم من طرف رئيس المجلس إلى المجلس الشعبي البلدي من أجل المناقشة والتصويت⁽¹⁾.

عملية تحضير الميزانية مرحلة مهمة تتطلب الدقة لاتخاذ الإجراءات اللازمة، حتى تكون التقديرات قريبة من الواقع الذي تعيشه الساكنة المحلية، والملاحظ أن قانون البلدية في نصه على تحضير مشروع الميزانية قد تغافل عن مسألة إعلام المواطنين منذ مرحلة وضع مشروع الميزانية، وعدم استعانة المجلس الشعبي البلدي بالخبراء من الفاعلين المحليين للاستفادة من اقتراحاتهم واستشاراتهم، إذ نرى أنه من المستحسن على المشرع من أجل تحقيق الميزانية المفتوحة النص على ضرورة علم المواطن بإجراءات وتواريخ وضع الميزانية وإعلانها للعامة، ذلك أنها تمس مختلف مجالات الحياة لدى المواطن، والحصول على رضا المواطن وعدم مواجهة المعارضة.

ثانيا: اعتماد محتشم للشفافية في مرحلة التصويت على ميزانية البلدية

بعد وضع مشروع الميزانية يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها⁽²⁾.

وفي حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي

(1) عمار مرزوقي، "تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثاني، ديسمبر 2012، ص.105.

(2) المادة 181 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي وذلك خلال عشرة (10) أيام، ويتم إعدار المجلس من طرف الوالي إذا صوت على ميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية. وإذا لم يتم التصويت على الميزانية خلال أجل ثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الإعدار، تضبط تلقائيا من طرف الوالي⁽¹⁾.

الملاحظ أنه من باب إضفاء الشفافية ضبط المشرع التواريخ الزمنية التي يقوم فيها المجلس بالتصويت على مشروع الميزانية، كذلك فإن التصويت يكون بواسطة مداولة ولا يكون دفعة واحدة وإنما يكون بابا بابا ومادة مادة، وفي حالة إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم لا يكون ذلك إلا بواسطة مداولة، بينما إجراء التحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب يكون بموجب قرار انفرادي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بشرط إعلام المجلس بمجرد انعقاد دورة جديدة⁽²⁾.

المشرع حاول إضفاء نوع من الشفافية على مرحلة التصويت إلا أن تكريس الشفافية بهذه الطريقة غير كاف لبلوغ الميزانية المفتوحة؛ إذ يمكن اعتبارها إشارة عابرة من المشرع وأن نيته تتجه أكثر نحو تكريس الرقابة الوصائية للوالي، فكان من المستحسن النص على ضرورة إشراك جميع الفاعلين المحليين في مداولة التصويت على الميزانية نظرا للأهمية التي تحظى بها مقارنة ببقية المواضيع المحلية، ولو أن هناك من كُتّاب القانون الإداري من يرى أن الرقابة الوصائية على هيئات البلدية أمر ضروري كالأستاذ هاشمي مولاي الذي يرى أن الرقابة تضمن التوفيق والتنسيق بين عمل السلطة المركزية والبلديات الأمر الذي يجسد نوعا من الوحدة بين الأنشطة الإدارية في الدولة الواحدة⁽³⁾.

(1) المادة 183 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(2) المادة 182 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(3) هاشمي مولاي، مرجع سابق، ص.54.

ثالثا: احتكار الوالي لمرحلة المصادقة على ميزانية البلدية

تفيد المصادقة من جهة الوصاية بأنه " لا مانع لدي " فلا يجوز للهيئات اللامركزية تنفيذ قرار أو مداولة إلا بالمصادقة عليه من طرف الجهات الوصية، وإلا اعتبر التصرف معيبا بعدم الشرعية وبالتالي وجوب الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء. والمصادقة من الناحية العملية قريبة من الرخصة وبالتالي يصبح تدبير الشؤون المحلية مشترك بين الهيئة المركزية والهيئة المحلية⁽¹⁾.

وطبقا للمادة 57 من قانون البلدية فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، ومن بينها المداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات، وهنا نلاحظ سيطرة الجهة الوصية الممثلة في الوالي على المصادقة على ميزانية البلدية، ولم يتطرق المشرع للبعد التشاركي في عملية المصادقة أو حتى إعلان الفترة التي يصادق فيها الوالي على المداولة ولو بطريقة إلكترونية، من باب إبقاء الساكنة المحلية على علم بمجريات تسيير المجلس الشعبي البلدي.

تطبيقا لنص المادة 186 من قانون البلدية أنه في حالة حدوث اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي لعقد دورة غير عادية للمصادقة عليها، وهنا تطرح هذه المادة إشكالية حول مصطلح " اختلال " داخل المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، ما يمنح الوالي كجهة وصاية السلطة الواسعة في تقدير الوقائع على أنها "اختلال"، لأن المشرع سكت عن الحالات التي تكيف على أنها اختلال سواء على سبيل الحصر أو على سبيل المثال⁽³⁾.

(1) بوخالفة باديس، مرجع سابق، ص.336.

(2) انظر كذلك المادة 102 من قانون البلدية رقم 10-11.

(3) بلال فؤاد، "رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 01، 2020، ص.102.

رابعاً: غموض مرحلة التنفيذ النهائي لميزانية البلدية

لم يتطرق المشرع الجزائري في قانون البلدية إلى توضيح كيفية تنفيذ ميزانية البلدية في الحالة العادية، بل مباشرة تطرق للحالة الاستثنائية من خلال نص المادة 184 وهي حالة عجز الميزانية، كما لم يبين المقصود بالعجز في تنفيذ ميزانية البلدية، ولم يبين جهة العجز هل تكون من جانب النفقات كحالة ظهور نفقات لم تتضمنها الميزانية المصوت عليها، أم من جانب الإيرادات من خلال سوء تقديرها؟ أم أن المقصود هو عدم توازنها من ناحية الفرق بين النفقات والإيرادات؟ ورغم هذا فإن المشرع في نص المادة السابقة وضع الحل للعجز فأوجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص العجز من خلال ضمان توازن الميزانية الإضافية⁽¹⁾.

وانطلاقاً مما سبق نستنتج أن نجاح السياسة المالية بشكل عام وسياسة الميزانية بشكل خاص متوقف على القدرة في تحقيق الموازنة بين عاملين أساسيين، وهما الموارد المتاحة للهيئة والطريقة التي تستخدم بها هذه الموارد، بمعنى ضرورة اعتماد أسس الشفافية في جانب الميزانية المحلية، والتي تتطلب الكشف عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة بالشكل الواضح وفي الوقت المناسب، وأن يكون ذلك يمثل التزاماً قانونياً على هيئة البلدية لتوفر للمواطنين والهيئات المعنية فرصة الاطلاع على هذه المعلومات⁽²⁾. لأن تحقيق الشفافية المالية والقضاء على ظاهرة عدم تماثل المعلومات في إعداد التقارير المالية على مستوى المجلس الشعبي البلدي، والحد من كل المعوقات التي تحول دون تحقيق الشفافية، هي عوامل كفيلة بتحقيق الاستقرار المالي داخليا وخارجيا للمجلس الشعبي واستعادة الثقة بين المواطنين والمسيرين المحليين⁽³⁾.

(1) بلال فؤاد، المرجع السابق.

(2) حاجي العلجة، مرجع سابق، ص.108.

(3) المرجع نفسه ، ص.110.

وقد حاولنا التطرق لأهم عناصر الشفافية في موضوع المالية المحلية، والنتيجة التي يمكن أن نصل إليها أن تنظيم المشرع لميزانية البلدية لا يتيح للجمهور سوى القليل من المعلومات التي تكاد تكون معدومة، ولا يمنح له أي فرصة للمشاركة في عمليات وضعها وإعدادها⁽¹⁾ الأمر الذي يستلزم ضرورة عصرنتها وفق متطلبات الشفافية.

الفرع الثالث: ضرورة عصرنة ميزانية البلدية وفق متطلبات الشفافية

أعطى المشرع أهمية بالغة للرقابة الوصائية المتخذة في كل مراحل إعداد ميزانية البلدية على حساب إشراك المواطن، متخذًا بذلك جميع الإجراءات لتولي الوالي الإشراف المباشر على ميزانية البلدية وضبطها، فمسألة عدم تكييف قوانين الميزانية المحلية مع متطلبات المرحلة الحالية، يبرز مدى جدية المشرع الجزائري في تحقيق الإصلاح، فالميزانية البلدية مبنية على أساس تقليدي (ميزانية البنود والاعتمادات)، وهذا الأسلوب لا يسمح بترشيد نفقات البلدية وما تقوم بتحصيله وإدخال أسس الحوكمة الرشيدة عليها في ظل الفساد المالي الذي تشهده الجزائر، خاصة في ظل احتكار الجزء الأكبر من الميزانية على الحكومة وسلطات الدولة⁽²⁾، ومن ثم وفي تقييم للأداء الميزانياتي للمجالس الشعبية البلدية في الجزائر، فإنه لا يزال يخضع للعديد من النصوص الصادرة في العهد الاشتراكي منها المرسوم رقم 67-144⁽³⁾ وكذا المرسوم رقم 84-71⁽⁴⁾ المحددين لقائمة مصاريف البلديات وإيراداتها، مما جعل ميزانية البلديات رهينة

(1) FERROUKHI AMINE, Op.Cit, p.10

(2) أمال بوبكر، "دور الشفافية في تحقيق الميزانية المفتوحة في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد 03، 2021، ص. 83.

(3) المرسوم رقم 67-144 المؤرخ في 31 يوليو 1967، المتضمن تحديد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 85، الصادرة في 22 أكتوبر 1968.

(4) المرسوم رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المحدد لقائمة مصاريف البلديات وإيراداتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12، الصادرة في 20 مارس 1984.

هذه النصوص رغم مرور ثلث القرن، بالرغم من إصدار المرسوم التنفيذي رقم 12-315⁽¹⁾ المحدد لشكل ميزانية البلدية الذي كان منتظرا أن يلغي كافة النصوص القديمة إلا أنه أبقى عليها، ليتم تجميده بموجب التعليم رقم 1040 المؤرخة في 05 أكتوبر 2015، وهنا السؤال الذي يعاد طرحه هو إمكانية تجميد نص قانوني بموجب تعليمة؟ ثم متى سيبادر المشرع في الإصلاح الحقيقي للبلديات الجزائرية المعول عليها لإحداث الإقلاع التتموي المنشود؟ إذ أصبح من الواجب القيام بإصلاح جذري وعميق للنظام الميزانياتي للبلدية من خلال تبني نمط الميزانية المفتوحة والتشاركية⁽²⁾.

المبحث الثاني:

الشفافية في الاختصاص البيئي للمجلس الشعبي البلدي وإدخال التقنيات العصرية للبلدية

من المستحيل الإنكار أن الحق في الإعلام بصفة عامة من بين أهم المبادئ التي تقوم عليها آلية الشفافية الإدارية، فلا يمكن تفعيل مساهمة الأفراد والمؤسسات والمجتمع المدني في حماية البيئة وتحقيق شراكة حقيقية إلى جانب هيئات التسيير المحلي، إلا من خلال إضفاء الشفافية على النشاط الإداري البيئي وضمان حق الاطلاع على كل البيانات والمعلومات المتعلقة بوضعية البيئة، لأنه وبكل بساطة لا يمكن توخي المشاركة في جو التعطيم والإقصاء.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، المؤرخ في 03 شوال عام 1433 الموافق 21 غشت سنة 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 49، الصادرة بتاريخ 22 شوال عام 1433 الموافق 09 سبتمبر سنة 2012.

(2) مباركي محمد، "صلاحيات البلدية في إطار التنمية المحلية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ل. م. د في القانون العام، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2021-2022، ص. 444-445.

كذلك فإن إدراك كل شخص ومعرفته التامة بطبيعة المحيط الذي يعيش فيه ونوع المخاطر التي تهدد حياته، وطبيعة القرارات المتخذة كسبيل لمواجهةها، تعد في مقدمة الإجراءات الكفيلة بضمان تمتع الإنسان بحقه في بيئة سليمة.

من ناحية أخرى، تسعى البلدية إلى تطوير صيغ التعامل مع المواطن على اعتبار أنها المواجه المباشر له، إذ ينبغي على البلدية عموماً وعلى المجالس الشعبية البلدية خصوصاً الإلمام بمختلف التغيرات والتطورات التي أصبح المواطن يفقهها في عصر السرعة، مما يستدعي تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية وضرورة الاستعانة بالأساليب العصرية والقضاء بدرجة كبيرة على المشاكل التقليدية التي تعترضها.

للإمام أكثر بهذه العناصر تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين؛ حيث تم تخصيص الانفتاح الإداري البلدي في المجال البيئي كدعامة لتكريس الشفافية الإدارية في (المطلب الأول)، ثم دراسة البلدية الذكية كبديل عن البلدية التقليدية في تعزيز الشفافية الإدارية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الانفتاح الإداري البلدي في المجال البيئي دعامة لتكريس الشفافية الإدارية

تطور مفهوم المعلومة البيئية⁽¹⁾ من خلال ما أقرته النصوص الدولية المكرسة للحق في الحصول على المعلومة البيئية⁽²⁾، يجد هذا الحق تكريسه داخليا من خلال التشريعات والقوانين الوطنية، لذلك سعت العديد من الدول إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة في سبيل إقرار هذا الحق، وتعد دولة السويد السبّاقة في تكريس الحق في الحصول على المعلومات بصفة عامة من

(1) المقصود بالمعلومة البيئية: " أي معلومات في شكل مكتوب أو منظور أو مسموع أو إلكتروني أو في أي شكل مادي آخر "، وقد تم الإقرار بأن المعلومة البيئية والتكنولوجيا لها أهمية في تحقيق الأهداف الإنمائية، باعتبار أن التعاون في مجال المعارف البيئية وسيلة أساسية لزيادة الترابط بين الدول. انظر: برنامج الأمم المتحدة للبيئة متوفر على الموقع:

www.unep.org/GC/GC24/download.asp?ID=273

(2) كُرس الحق في الحصول على المعلومة البيئية على المستوى الدولي في العديد من النصوص الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان عامة وبإقرار الحق في البيئة خاصة، كإعلان ستوكهولم المنبثق عن مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة الذي يعد بمثابة أول نص قانوني دولي تضمن الإشارة إلى حرية الحصول على المعلومات البيئية في المبدأ 19 و20 منه التي انبثقت منها باقي المبادئ الدولية البيئية فيما بعد، لتتوالى بعدها التكريسات إذ جاء في الميثاق العالمي للطبيعة الصادر في 28/10/1982 في بنده 16 مقرا.

هذا الحق باعتباره وسيلة أساسية لضمان مشاركة الأفراد الفعالة في اتخاذ القرارات البيئية ثم إعلان ريو حول البيئة والتنمية سنة 1992 في خضم قمة الأرض ضمن البند 10 منه. وعلى المستوى الإقليمي وجد الحق في الحصول على المعلومة البيئية تكريسه القانوني في العديد من النصوص كالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في المادة 09 منه، كذلك اتفاقية آريس "convention d'Arhus" في 25/06/1998 التي نصت في المادة 04 منها على ضرورة قيام الدول الأطراف فيها بوضع تشريعات قانونية على مستواها الداخلي والسماح لكل فرد من الاطلاع والحصول على المعلومات البيئية، وقامت العديد من الدول الأوروبية المصادقة على الاتفاقية بتبني تشريعات متعلقة بإقرار هذا الحق وبيان إجراءات وضوابط ممارسته والتمتع به، لتكريس الحق في الحصول على المعلومة البيئية عمليا. انظر: بوراس عبد القادر، بن بوعبد الله فريد، مرجع سابق، ص.62.

خلال قانون حرية الصحافة، كما تعدى التكريس على مستوى التشريعات والقوانين إلى دسترة هذا الحق مثل ما هو الحال في الدستور الألماني⁽¹⁾.

وقد أثرت المصادر الدولية المتعلقة بالحق في الإعلام في المواد البيئية بطريقة إيجابية من خلال المشاركات المتتالية للجزائر في هذه المؤتمرات والندوات الدولية والتي أدت في الأخير إلى تحول المواقف السياسية لها والافتتاح بتكريس الحق في الإعلام ضمن نصوصها الداخلية⁽²⁾.

ولعرض هذا النوع من الشفافية الإدارية يجب بيان أن الحق في الإعلام الجماهيري البيئي خطوة إيجابية نحو تكريس الشفافية الإدارية (الفرع الأول)، ثم محاولة الإجابة عن التساؤل التالي: أي دور لأدوات التهيئة والتعمير في تجسيد الشفافية البيئية العمرانية على مستوى المجالس الشعبية البلدية؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإعلام الجماهيري البيئي خطوة إيجابية نحو تكريس الشفافية الإدارية

من المستحيل الإنكار أن الحق في الإعلام البيئي من أهم المبادئ التي تقوم عليها الشفافية الإدارية من خلال نشر المعلومات والإفصاح عنها وتبسيطها، ومطالبة السلطات التي تحوز معلومات متعلقة بالبيئة بالكشف والحصول عليها ونشرها تحقيقا للمصلحة العامة، مع ضرورة التنبيه إلى نسبية هذا الحق وذلك بموازاته مع حماية بعض الحقوق والحريات العامة الأخرى وكذا المصلحة العامة.

(1) كريم بركات، "حق الحصول على المعلومة البيئية وسيلة أساسية لمساهمة الفرد في حماية البيئة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية-، العدد 01، 2011، ص.40.

(2) SVITLANA KRAVCHENKO, "is access to environmental information a fundamental human right?", oregon review of international law, vol. 11, no. 2, 2009, p.229.

إن إعمال الحق في البيئة وضمن تمتع الأفراد به فعليا لا يتوقف على مجرد الإقرار القانوني له، بل يتوقف ذلك ووفقا للطبيعة الإجرائية الخاصة لهذا الحق مقارنة بباقي الحقوق الأخرى على جملة من الإجراءات العملية الكفيلة، والتي تتمحور حسب ما تضمنته أغلب النصوص المتعلقة بالبيئة دوليا ووطنيا⁽¹⁾، في مرتكز الحق في الحصول على المعلومة البيئية. للإحاطة بموضوع الشفافية الإدارية من الناحية البيئية لن يتم إلا بتسليط الضوء على بيان عدم كفاية تكريس المشرع الجزائري للحق في الحصول على المعلومة البيئية (أولا)، إجراءات الحصول على المعلومة البيئية (ثانيا)، ثم دور الجمعيات في تحسيس وتوعية المواطنين (ثالثا).

أولا: نقص التكفل التشريعي للحق في الحصول على المعلومة البيئية

يعبر الحق في الحصول على المعلومة البيئية عن مجموع السياسات والقوانين والإجراءات المساعدة على ضمان الانفتاح الإداري في تسيير الشؤون العمومية، وتسهيل إطلاع المواطنين على كل ما يتعلق بها، وهو الأمر الذي يعد وفقا لمختلف التشريعات والنظم القانونية المتعلقة بالبيئة حقا مكرسا لكل شخص، تمنح له بموجبه صلاحية الحصول على المعلومات المتوفرة لدى هيئات التسيير العمومي، والمتعلقة بالقضايا البيئية لإدارة الشؤون العامة لحياة المواطن⁽²⁾. وبالرغم من أهمية الحق في الحصول على المعلومة البيئية إلا أنه يعاني من غياب رؤى

(1) وتجدر الإشارة إلى أن الحق في الحصول على المعلومة البيئية التي تضمنتها مختلف دساتير دول العالم في مقدمتها فرنسا التي أقرت صراحة هذا الحق، الكونغو، جنوب إفريقيا، أوغندا، تايلاندا، الملاوي والنيباد، أما على صعيد الموثيق الدولية فقد تم إدراجه في إعلان ريو لعام 1992، واللجنة الاقتصادية للأمم المتحدة والاتفاقية الأوروبية بشأن الوصول إلى العدالة في القضايا البيئية. انظر: مهني وردة، "دور الرشادة البيئية في تكريس الحق في البيئة"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، جوان 2017، ص.131.

(2) بركات كريم، مرجع سابق، ص.36.

سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية"، فقد كرس القانون إلزامية إعداد العمليات والمشاريع والبرامج وفقا للمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة، بالأخص تلك التي قد تلحق أضرارا بالبيئة والصحة العمومية وتكون غير ملائمة أو تكنولوجية وتفرز عناصر ملوثة للبيئة⁽¹⁾. وباستقراء نصوص المواد المتعلقة بالقضايا البيئية ضمن أحكام قانون البلدية، فإنه من أهم مخرجات هو أن قانون البلدية منح صلاحيات واسعة للمجلس الشعبي البلدي ولرئيسه في مجال حماية البيئة بكل عناصرها، غير أن الملاحظ هو تغافل المشرع الجزائري في تكريس الحق في الحصول على المعلومة البيئية بشكل صريح، فمعظم النصوص وردت تحت عبارة " سهر المجلس الشعبي البلدي على..."، ولم يوظف المشرع مصطلحات دقيقة تبرز دور البلدية في ضمان الشفافية في المجال البيئي.

وعليه يمكن اعتبار هذا التكريس الضعيف عائقا أمام دور البلدية في حماية البيئة وتحقيق الشفافية البيئية⁽²⁾، وعلى عملية إشراك المواطن بصفة مباشرة في مجال حماية البيئة، مما جعل الشفافية والمشاركة في المجال البيئي إجراء شكليا واستشاريا يفتقد إلى قوة الإلزامية⁽³⁾.

-
- (1) المادة 107 والمادة 123 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.
 - (2) محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل، جامعة محمد خيضر - بسكرة-، ص.04.
 - (3) زايدي عبد العزيز، أمير فهمي، "دور الإدارة المحلية في حماية البيئة في إطار تشاركي"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 07، العدد 02، 2022، ص.377.

2/ مكامن القصور التنظيمي للحق في الإعلام البيئي في القانون المتعلق بالبيئة رقم 03-10:

وبعد الانتظار الطويل لصدور قانون يغطي الفراغ الكبير في مجال تنظيم حق الإعلام البيئي، والتطلعات من أجل استكمال النقائص التي عرفها القانون رقم 83-03⁽¹⁾ المتعلق بحماية البيئة، تم تنظيم الحق العام في الإعلام البيئي بموجب القانون رقم 03-10 الصادر في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ويمكن اعتبار أن المشرع الجزائري أنه كان حريصا في معظم التشريعات والقوانين المتعلقة بالبيئة على تكريس الحق في الحصول على المعلومة البيئية، وقد منح القانون 03-10 توجيهها جديدا نحو تكريس هذا الحق، وذلك ضمن أحكام نص المادة 03 الذي ورد فيها: "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"⁽²⁾، فمن خلال محتوى المادة يمكن أن يستوحى منه نية المشرع في الاعتراف والتمكين من الحصول على معلومات كل الأمور والقضايا المتعلقة بالبيئة، إدراكا منه بأهمية هذا الحق ومدى تأثيره على حياة المواطن باعتباره أحد الضمانات القانونية للتمتع ببيئة سليمة.

كما خص القانون السالف الذكر مسألة الإعلام والاطلاع البيئي بالبواب الثاني منه تحت عنوان "أدوات تسيير البيئة" واعتبر الإعلام البيئي من أهم الأدوات في تسيير البيئة.

(1) القانون رقم 83-03 المؤرخ في 22 ربيع الثاني عام 1403 الموافق 05 فبراير سنة 1983 فيفري 1983، المتعلق بحماية البيئة، ج. ر. ج. ج. العدد 06، الصادرة بتاريخ 25 ربيع الثاني عام 1403 الموافق 08 فبراير سنة 1983.

(2) القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج. العدد 43، الصادرة بتاريخ 20 يوليو سنة 2003 الموافق 20 جمادى الأولى عام 1424.

إلا أن ما يؤخذ على هذا القانون من خلال المقارنة بين مسودة مشروعه، أنه سكت عن الكثير من الأحكام الواردة في المسودة لم يكرسها، والمحددة بشكل دقيق للموضوعات والوثائق التي يمكن الاطلاع عليها، والحالات التي تلتزم فيها الإدارة بإعلام الجمهور بصفة انفرادية، وكذا الإجراءات المتطلبة للحصول على البيانات المتعلقة بالبيئة⁽¹⁾.

فقد نظم القانون رقم 03-10 حق كل شخص طبيعي أو معنوي في الحصول على المعلومات البيئية بواسطة نصوص تشريعية مقتضبة؛ وذلك من خلال الإحالة إلى التنظيم لتوضيح كيفية ممارسة هذا الحق، إلا أن هذا التنظيم لم يتم إصداره بعد لتوضيح كيفية التمكين من الحق في الإعلام البيئي⁽²⁾.

كما أغفل هذا القانون النص على الطعن القضائي في حالة رفض الإدارة إعلام الجمهور⁽³⁾، وهذا على عكس ما ورد في نص المادة 11 من المسودة: " يمكن لكل شخص قدر بأن الإدارة قد تعسفت في رفض طلبه المتعلق بالحصول على معلومات بيئية أو تجاهلت طلبه، من خلال الإجابة غير المقنعة التي ردت بها عليه الإدارة، أن يقدم طعنا قضائيا أمام الجهات القضائية الإدارية أو العادية وفقا للإجراءات الخاصة بها ".

إذا كانت معظم النظم والتشريعات الدولية والوطنية المتعلقة بالبيئة أقرت حق الحصول على المعلومة البيئية إلا أن التكريس أو الإقرار القانوني لا يعد كافيا لتحقيق التمكين الفعلي له إذا لم تحدد إجراءات وكيفية ممارسته بشكل دقيق، خصوصا في حالة مواجهة طلب

(1) وناس يحي، "الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر"، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص.161.

(2) المرجع السابق، ص.162.

(3) المرجع نفسه، ص.161، وانظر كذلك: نسيمة بن مهرة، "التكريس القانوني للحق في الحصول على المعلومة البيئية في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد السابع، 2016، ص.154.

الحصول على المعلومة بالرفض من طلب الإدارة صاحبة المعلومات، كذلك والقيود الواردة على الحق في الحصول على المعلومة البيئية.

3/ ما العمل في حالة تعارض قانون البلدية رقم 11-10 والقانون المتعلق بالبيئة رقم 03-10:

يثار إشكال حول نص المادة رقم 14 من قانون البلدية رقم 11-10 التي نصت على إمكانية الحصول على نسخة من مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، حيث قيد المشرع الجزائري هذا الحق بشرط المصلحة، وهو ما لم تنص عليه أحكام القانون رقم 10/03، وبالتالي تطرح إشكالية: أي النصين أولى بالتطبيق قانون البلدية أم قانون البيئة؟ والإجابة، أن قانون البلدية يمثل النص العام الذي يخص مداوات المجلس الشعبي البلدي بصفة عامة، أما بالنسبة للقانون رقم 10/03 فإنه يمثل النص الخاص، وفي حالة تعارضهما وتطبيقا لقاعدة الخاص يقيد العام، فإنه من الأولى بالتطبيق هو قانون البيئة والتنمية المستدامة إذا كان الغرض منه هو الحصول على معلومات ذات صلة بالمحيط البيئي⁽¹⁾.

ثانيا: إجراءات الحصول على المعلومة البيئية

إن إقرار حق الإنسان في التمتع ببيئة صحية وسليمة لا يتوقف عند مجرد التكريس والاعتراف القانوني بهذا الحق، بل يرتبط بشكل كبير بمختلف الوسائل والإجراءات العملية التي تمكن الشخص من ممارسة هذا الحق والتمتع به فعليا، وذلك عن طريق بيان الوسائل والإجراءات التي تضمن حماية هذا الحق وممارسته والتصدي لما قد يعترضه أو يهدده⁽²⁾، وقبل ذلك يجب تبيان نوع المعلومة البيئية المطلوبة حتى تسهل معرفة كيفية الحصول عليها.

(1) حمرون ديهية، مرجع سابق، ص.800.

(2) بركات كريم، مرجع سابق، ص.34.

1/ نوع المعلومة البيئية المطلوبة

لقد حدد نص المادة 07 من القانون رقم 10/03 نوع المعلومة التي يجوز للجمهور طلبها حيث ورد أنه: " ... يمكن أن تتعلق هذه المعلومات بكل المعطيات المتوفرة في أي شكل مرتبط بحالة البيئة والتنظيمات والتدابير والاجراءات الموجهة لضمان البيئة وتنظيمها، تحدد كصفات إبلاغ هذه المعلومات عن طريق التنظيم"، ويفهم من نص المادة أن مدلول المعلومة البيئية ينصرف وفقا لما جاءت به النصوص القانونية، للدلالة على مختلف البيانات والمعلومات وفي أي شكل كانت عليه، مكتوبة، مسموعة، مقروءة، أم في شكل بيانات إلكترونية، لا سيما ما تعلق منها بالإجراءات والتدابير التشريعية والتنظيمية المتخذة من أجل حماية البيئة، ومختلف التقارير والدراسات الدورية المعدة من قبل الهيئات الإدارية المعنية حول حالة البيئة وتطوراتها، بالإضافة إلى كل المعلومات والبيانات المتعلقة بالحالة الصحية للسكان ومختلف التأثيرات التي تحيط بها من أمراض وأوبئة والتي تمثل أهم المسائل المشكلة لمضمون المعلومة البيئية التي يكون من حق كل شخص الاطلاع عليها ومعرفتها⁽¹⁾.

2/ ضعف إجراء الحصول على المعلومة بطلب من الأشخاص (الالتزام السلبي):

تنتظر السلطة العمومية وصول الطلب إليها للحصول على المعلومة البيئية وهو الإجراء الذي اعتمده معظم التشريعات الوطنية المتعلقة بالبيئة، ومن حيث تحديد صاحب الطلب الوارد في نص المادة 07 أعلاه: " لكل شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة الحق في الحصول عليها، ويمكن أن تتعلق هذه المعلومات بكل المعطيات المتوفرة في أي شكل مرتبط بحالة البيئة وتدابير وإجراءات حماية البيئة وتنظيمها"، ومن خلال نص المادة فقد وسع المشرع الجزائري من دائرة الأشخاص الذين يحق لهم طلب المعلومة البيئية، كما وسع من نطاق المعلومات التي يجوز طلبها، ولا يمكن للجهة المعنية

(1) بوراس عبد القادر، "بن بوعبد الله فريد، الحصول على المعلومة البيئية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد الثامن، جانفي 2017، ص. 61.

التحجج بشرط المصلحة الخاصة بشأن منح المعلومات البيئية الموجودة بحوزتها للمتقدم بالطلب، وهذا حسب ما ذهبت إليه المادة بصريح العبارة " كل شخص طبيعي أو معنوي " ولم تقرنها بوجود مصلحة في الطلب، وهذا في إطار الحق العام للإعلام البيئي كما أورده في القانون (1).

بينما في إطار الحق الخاص للإعلام البيئي قصر المشرع من دائرة الأشخاص الذي يمكن لهم طلب المعلومة البيئية (2)؛ وذلك حسب ما ورد في نص المادة 09 من ذات القانون: "للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات عن الأخطار التي يتعرضون لها في بعض مناطق الإقليم، ويطبق هذا الحق على الأخطار التكنولوجية والأخطار الطبيعية المتوقعة"، ويفهم من سياق المادة أن المشرع منح هذا الحق للمواطنين من دون الأجانب، وليس لكل المواطنين بل خصص بعض المناطق من الإقليم.

3/ تميميع مبادرة الإدارة في نشر وإذاعة المعلومة البيئية (الالتزام الإيجابي):

بالرغم من كون النموذج الأساسي للعديد من الأنظمة القانونية يتأسس على تقديم الطلب، فإنه وعلى اعتبار أن المعلومة البيئية مسألة تخص الجميع، ومن أجل ترقية الحق في الحصول على هذه الأخيرة، سيكون من الملائم أن تذهب السلطة إلى أبعد من هذه الآلية، وتبادر باعتماد النشر التلقائي الذي يكون أكثر فعالية من تقديم الطلب. وتندرج آلية النشر التلقائي للمعلومة في مجال البيئة في إطار تطوير الالتزام السلبي لصالح التزام إيجابي بواسطة النشر من طرف الدولة من أجل تفعيل الحصول على المعلومة (3).

(1) بركات كريم، مرجع سابق، ص.42.

(2) خرشي إلهام، "تمكين الحق في الحصول على المعلومة البيئية: آليات التفعيل والحدود"، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 15، يناير 2017، ص.126.

(3) المرجع نفسه ، ص.14.

ويكتسب واجب الإدارة في الإشهار العام للمعلومة البيئية للجماهير أهمية بالغة في تسهيل الوصول إليها، إلا أن المشرع الجزائري لم يكن صريحا في تفعيل آلية النشر التلقائي لكنه تطرق للإعلام البيئي بصفة عامة وشاملة من خلال النظام الشامل للإعلام البيئي⁽¹⁾، إلا أن تفعيل وتجسيد هذا النظام الشامل للإعلام بقي ويبقى مجمدا في انتظار صدور المراسيم التنفيذية، وتبقى هذه المشكلة من أبرز القيود التي تحد من تفعيل الحق في الحصول على المعلومة، وتعيق وضع الكثير من النصوص القانون القانونية في الجزائر موضع التنفيذ، وهذا ليس في مجال البيئة فقط⁽²⁾.

4/ حرمان الجمهور من المعلومة البيئية بذريعة السر العام:

في حالة قيام الجهات المعنية بنشر المعلومات البيئية بشكل تلقائي يعتبر أن المبتغى قد تحقق دون طلب مسبق، بينما في حال التقدم بالطلب فالمبدأ العام هو التزام الإدارة بالاستجابة لمختلف الطلبات وفقا لما حددته التشريعات والتنظيمات، ويعد من واجبها للتمكين من الاطلاع على بنوك المعلومات الإدارية أو الأرشيف وهي القاعدة العامة. إلا أن الإشكال المثار في موضوعنا هو امتناع الهيئات على مستوى البلديات من تقديم المعلومات البيئية التي تحوزها،

(1) نصت المادة 06 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على النظام الشامل للإعلام البيئي الذي يتضمن:

- شبكات جمع المعلومة البيئية التابعة للهيئات أو الأشخاص الخاضعين للقانون العام أو الخاص.
- كفاءات تنظيم هذه الشبكات وشروط جمع المعلومات البيئية. .../...
- إجراءات وكفاءات معالجة وإثبات صحة المعطيات البيئية.
- قواعد المعطيات حول المعلومات البيئية العامة العلمية والتقنية والإحصائية والمالية والاقتصادية المتضمنة المعلومات البيئية الصحيحة.
- كل عناصر المعلومات حول مختلف الجوانب البيئية على الصعيدين الوطني والدولي.
- تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم

(2) خرشي إلهام، مرجع سابق، ص.14.

فبالرغم من الضمانات القانونية المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومة البيئية، إلا أن الإطار العملي والميداني يترجم عكس ذلك، وهو تعمد البلديات في العديد من الحالات لاتخاذ مبررات غير واضحة ومبهمه لرفض الطلبات المقدمة أمامها، بالخصوص مبرر السر الإداري الذي غالبا ما تشهده الجهات الإدارية لرفض طلبات الحصول على المعلومات التي بحوزتها، بالرغم من تراجع مبدأ السرية لصالح الإعلام والشفافية في مجال البيئة⁽¹⁾.

ثالثا: دور الجمعيات في تحسيس وتوعية المواطنين

العمل على حماية البيئة ونشر الوعي البيئي أو تحقيق الشفافية لم يعد هدفا تسعى إليه الدولة فقط، بل أصبح مجالا تشترك فيه معظم القطاعات داخل الدولة بما فيها الجمعيات البيئية، وأصبحت مشاركتها معيارا لمدى تمتع الأنظمة السياسية بالنهج الديمقراطي⁽²⁾، بل يمكن القول إن هذا العصر هو عصر الجمعيات بامتياز⁽³⁾. وقد منح المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة للجمعيات دورا هاما في مجال الوصول إلى المعلومة البيئية كأسلوب وقائي لحماية البيئة، وخصها بفصل كامل من الباب الثاني منه تحت عنوان "تدخل الأشخاص والجمعيات في مجال البيئة". حيث تقوم الجمعيات البيئية بتسطير أهداف عند إنشائها وبرامج لتمثيل المواطنين والتعبير عن حاجياتهم ومطالبهم البيئية، ونشر الإعلام البيئي الذي يسعى إلى توعية وتحسيس المواطنين ونشر المعارف والمفاهيم البيئية، وتنمية مهارات الأفراد لفهم العلاقات التي تربطهم ببيئتهم وتشجيعهم على العمل التطوعي، من خلال المنشورات والإعلانات والحملات التحسيسية ومخاطبة المجموعات المستهدفة من الناس باستخدام كل وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية، بالإضافة إلى عقد الندوات وإلقاء

(1) بركات كريم، مرجع سابق، ص. ص. 43-45.

(2) حمرون ديهية، مرجع سابق، ص. 808.

(3) مسعودي رشيد، "أهمية الحق في المعلومة البيئية في تعزيز مشاركة الجمعيات في حماية البيئة"،

مجلة آفاق للعلوم، المجلد 06، العدد 04، 2021، ص. 404.

المحاضرات وإعداد الدراسات والأبحاث العلمية لإيصال المعلومة البيئية، وهذا في إطار الشراكة والمشاركة مع المنتخبين والإداريين من خلال عضويتها في بعض الهيئات ومساهمتها في صنع القرار البيئي⁽¹⁾.

يمكن القول أن الجمعيات البيئية تمارس في إطار مهمة الإعلام البيئي دورا مزدوجا في تحسيس المواطن، من خلال حقها في الاطلاع المسبق على المعلومات الخاصة بالمشاريع البيئية، أي في الوقت الذي يتم فيه إيداع ملفات المشاريع أمام الجهات الإدارية المختصة، من خلال حث المواطن على المشاركة في سياسية صنع القرارات العمومية المرتبطة ببيئته، ومن جهة ثانية تقديم اقتراحاتها ومعارضاتها في اتخاذ القرار النهائي ومراقبة مدى تنفيذه، وإنذار وتبنيه المواطنين كإجراءات حفظ الصحة الإنسانية والوقاية من الأمراض الحيوانية، أو إنشاء مناطق محمية للحفاظ على الثروات المحلية، والتذكير المتكرر لأصحاب القرار على مستوى السلطات المحلية بأهمية الجمهور في الإجراءات الوقائية الواجب اتخاذها⁽²⁾.

الفرع الثاني: أي دور لأدوات التهيئة والتعمير في تجسيد الشفافية البيئية العمرانية على مستوى المجالس الشعبية البلدية؟

على اعتبار أن مهمة حماية البيئة قضية محلية أكثر منها قضية مركزية نظرا لقرب الجماعات المحلية من الواقع المعيش، فقد تم استحداث آليات جديدة تدخل ضمن اختصاص المجالس الشعبية البلدية في مجال التهيئة والتعمير، والتي تتمثل في وضع المخططات

(1) لعطب بختة، "دور الجمعيات البيئية في ترسيخ مفهوم التربية البيئية ودعم الأمن البيئي من منظور القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 02، ص.11.

(2) دريس كال فتحي، مرغني حيزوم بدر الدين، "حق الوصول إلى المعلومة البيئية - بين الضمانات القانونية وفعالية الجمعيات البيئية في تطبيقه-"، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 01، 2021، ص.114.

العمرانية⁽¹⁾، التي تعتبر من المسائل الهامة والمرتبطة بالنظام العام نظرا لارتباط هذا المجال بمجالات أخرى خصوصا البيئة والتخطيط العمراني، ومختلف الشبكات المتعلقة بالحياة اليومية للمواطن كشبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي⁽²⁾، ذلك أن القرارات الإدارية العمرانية تعتبر الوسيلة الأهم في منظومة الضبط الإداري العمراني، الذي يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للصلاحيات الممنوحة له قانونا، وهي الأداة التي يمكن أن يجسد من خلالها المجلس الشعبي البلدي مظاهر الشفافية في المجال العمراني⁽³⁾.

وبغرض الإحاطة بمدى إدماج مقتضيات الشفافية الإدارية في مخططات التعمير، نستعرض بيان أهداف أدوات التعمير كإجراء ضروري لشفافيتها (أولا)، ثم الشفافية في إجراءات إعداد مخططات التهيئة والتعمير (ثانيا).

أولا: توضيح أهداف أدوات التعمير إجراء ضروري لشفافيتها

يقتضي الإعلام بواسطة أدوات التهيئة والتعمير على إيصال معلومات كاملة وملمة بجوانب الموضوع لتمكن المواطن من تكوين رؤية واضحة، فبقدر ما تكون المعلومة كافية ومبسطة بقدر ما تكون حافزا على المشاركة، وإلا فإنها غالبا ما ترهن باقي المراحل والمستويات التي يفترض أن يشارك فيها المواطن. وتتمتع أدوات التهيئة والتعمير بمجموعة من الخصائص

(1) ورد في قانون البلدية رقم 11-10 الإشارة إلى مخططات التهيئة والتعمير في نص المادة 107 ما يلي: " يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا **المخططات التوجيهية القطاعية**، يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي "

(2) عوماري فطيمة الزهراء، غيتاوي عبد القادر، "الدور الوقائي لأدوات التهيئة والتعمير في القانون الجزائري"، مجلة التعمير والبناء، ابن خلدون -تيارت-الجزائر، المجلد 02، العدد 04، ديسمبر 2018، ص.17.

(3) مهزول عيسى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ط. الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص.54.

تتماشى والأهداف الذي أنشئت من أجلها والتكيف مع الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والأمنية التي تسود الزمان والمكان⁽¹⁾، ومن خلال النصوص القانونية المنظمة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي تتضح أهدافهما والمتمثلة في:

- تحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع البلدية.
- تحديد توسع المباني السكنية وتمركز النشاطات وموقع التجهيزات الكبرى والهيكل الأساسية.

- تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها⁽²⁾.
- التحديد بصفة مفصلة للمناطق الحضرية وتنظيم حقوق البناء واستعمال الأراضي.
- تعيين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به المعبر عنه بالمتر مربع من الأراضي والمتر مكعب من الأحجام، وأنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها.
- ضبط قواعد المظهر الخارجي للبناءات.

- تحديد المساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة، وكذلك تخطيطات ومميزات طرق المرور.
- تحديد الارتفاعات وموقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها.
- تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمناطق الواجب تجديدها وإصلاحها⁽³⁾.

ومن المؤكد أنه لا يمكن أن تتم مشاركة الجمهور في تسيير الشأن المحلي في ظل غياب أو غموض للمعلومة، فرغم الأهمية التي تكتسيها عملية نشر المعلومات إلا أن هذا المستوى يظل غير كاف، وذلك راجع لاستعمال الوسائل الكلاسيكية في إيصال المعلومة التي

(1) عوماري فطيمة الزهراء، غيتاوي عبد القادر، مرجع سابق، ص.19.

(2) المادة 18 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 02 ديسمبر سنة 1990.

(3) المادة 31 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

تضع البعض فقط من الجمهور في موقع المستقبل للمعلومة أي ذات الاتجاه الأحادي، وعدم إدراج أسلوب الحوار باستعمال الوسائل الحديثة التكنولوجية ذات التأثير الواسع في إيصال المعلومة للجمهور، والتي تمنحه فرصة تقديم تغذية راجعة (feed back) من خلال الإدلاء بالرأي⁽¹⁾.

ثانيا: الشفافية في إجراءات إعداد مخططات التهيئة والتعمير

للارتقاء بمستوى أدوات التعمير، حرص المشرع على إعلام وإشراك المواطنين والمجتمع المدني في إجراءات إعداد وسائل التعمير، وهو ما يسمى " بالتعمير المشاركون"⁽²⁾، وقد أشار قانون البلدية رقم 10-11 إلى إعداد مخططات التهيئة والتعمير تاركا تفاصيل ذلك للتنظيم المعمول به⁽³⁾، وهذا ما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 91-177⁽⁴⁾ وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-178⁽⁵⁾، والذي سيتم التطرق بناء على ما ورد فيهما إلى مراحل إعداد مخططات التهيئة والتعمير بحثا عن مقتضيات الشفافية في إجراءات إعدادها، وذلك فيما يلي:

(1) جمال عبد الناصر حامدي، "تقييم المشاركة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي في الجزائر - حالة مخطط شغل الأراضي رقم 4-مدينة باتنة-"، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم بوقاي، العدد التاسع، جوان 2018، ص.962.

(2) حمدي باشا عمر، منازعات التعمير، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2021، ص.25.

(3) المادة 108 من القانون المتعلق بالبلدية رقم 10-11 التي تنص على: " يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ".

(4) المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج. ر. ج. ج، العدد 26، الصادرة بتاريخ 18 ذو القعدة عام 1411 الموافق أول يونيو سنة 1991.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج. ر. ج. ج، العدد 26، الصادرة بتاريخ 18 ذو القعدة عام 1411 الموافق أول يونيو سنة 1991.

1/ في مرحلة تحضير المخطط:

يُقرّر إعداد أدوات التهيئة والتعمير عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويجب أن تتضمن المداولة بيان كفاءات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعدادها⁽¹⁾، ولضمان تفاعل الأفراد مع القواعد الملزمة للتعمير، أسس القانون لإشراك هؤلاء الأفراد في تحضير أدوات التعمير لتحقيق التعمير المشاركون من خلال الجمعيات، إذ يمكنها إبداء رأيها في دفتر الشروط الذي يحضره المجلس الشعبي البلدي، كما أن تبليغ المتعاملين الاقتصاديين من خلال الغرف والجمعيات المهنية، يمكنهم من إبداء آرائهم واقتراحاتهم حول أماكن الاستثمار المستقبلية⁽²⁾، وتنتشر المداولة مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني⁽³⁾ كإجراء أولي لإضفاء الشفافية الإدارية على أدوات التعمير.

إلا أن بصمة الرقابة الوصائية في مرحلة التحضير لمخططات التعمير بارزة من خلال تبليغ المداولة للوالي المختص إقليمياً، وكذا القرار الذي يرسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط، الصادر عن الهيئة الوصية ممثلة في⁽⁴⁾: الوالي إذا كان التراب المعني تابع لولاية

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، وكذلك: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

(2) عيسى مهزول، مرجع سابق، ص.69.

(3) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، وكذلك: المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

(4) المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، وكذلك: المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

واحدة، أو الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابع لعدة ولايات.

2/ في مرحلة الاستشارة والاستقصاء العمومي Enquête Publique

عمليا تخضع وثائق التعمير أثناء إعدادها لعملية الاستشارة والتحقيق العمومي وتتجلى من خلال الملاحظات والاقتراحات التي يبديها الفاعلون في مجال التعمير، والتي تعد أهم مرحلة لإرساء قواعد الشفافية الإدارية، حيث تتجلى في قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار يبين قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية التي توسع المشرع الجزائري في عدها أو الجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع وثيقة التعمير⁽¹⁾، ويتم نشر هذا القرار لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، حتى يبلغ مشروع المخطط المصادق عليه بموجب مداولة المجلس لهذه المصالح ولها مهلة (60) يوما لإبداء آرائها.

هذا من ناحية الاستشارة، أما من ناحية التحقيق أو الاستقصاء العمومي فإنه يتم إخضاع النتيجة النهائية التي أسفرت عليها عملية التشاور إلى التحقيق العمومي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية، خلال مدة لا تتجاوز خمسة

(1) أكد المشرع على أن استشارة مصالح الدولة أمر وجوبي وتتمثل هذه المصالح في: التعمير-الفلاحة - التنظيم الاقتصادي -الري -النقل -الأشغال العمومية -المباني والمواقع الأثرية والطبيعية -البريد والمواصلات -البيئة - والتهيئة العمرانية - والسياحة. انظر: المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، وكذلك: المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

وأربعون (45) يوماً بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁽¹⁾، وخلال مدة ستين (60) يوماً بالنسبة لمخطط شغل الأراضي⁽²⁾.

الملاحظ أن كُلاً من المخططين يتشابهان كثيراً في إجراءات الإعداد، إلا أن مهلة الاستقصاء العمومي تختلف حسب ما تم التطرق له، وهنا نتساءل حول نية المشرع في جعل مدة الاستقصاء في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أقل منها من مخطط شغل الأراضي، رغم أن وثيقة الأول أعقد من الثاني؛ فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو عبارة عن مجموعة من مخططات شغل الأراضي، حسب المادة 16 والمادة 22 من القانون رقم 90-29، وكان من الأولى جعل مدة الاستقصاء حوله أكثر من الاستقصاء في مخطط شغل الأراضي، وعلى الرغم من أن التحقيق بمثابة آلية لها دور كبير في تكريس الحق في الحصول على المعلومة البيئية، إلا أنه بقي غامضاً ومجرد إجراء شكلي مفرغ من محتواه، لفقدانه أساليب لتبنيه ولفت انتباه المواطن، إذ ينبغي على المشرع تدعيم هذا الإجراء بآليات أكثر فعالية حتى تتحقق الغاية منه وتتحقق الشفافية الإدارية⁽³⁾.

3/ استحواذ السلطات الوصائية على مرحلة المصادقة

بعد التحقيق العمومي المصحوب بسجل الاستقصاء العمومي ومحضر قفل الاستقصاء ونتائج المفوض المحقق يتم تعديل مشروع وثيقة التعمير، ويرسل الملف في حالة ما إذا كان مخطط شغل الأراضي إلى الوالي لإبداء رأيه⁽⁴⁾ ليتم المصادقة على المخطط بمداولة من

(1) المادة 26 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

(2) المادة 36 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

(3) عطوي وداد، حداد عيسى، حداد عيسى، " أداة لتكريس حق الشخص في الحصول على المعلومة البيئية العمرانية"، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 10، العدد 02، ديسمبر 2019، ص.19.

(4) المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

المجلس الشعبي البلدي بعد أخذ رأي الوالي في الحسابان⁽¹⁾، ويعد الوالي أداة لا مركزية لمراقبة أشغال التعمير على مستوى جميع البلديات ورأيه ملزما للمجالس الشعبية البلدية⁽²⁾. في حين يصادق على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بحسب الكثافة السكانية: إما بقرار من الوالي، أو بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية مع استشارة الوالي أو الولاية المعنيين، أو بواسطة مرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنيين وبناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير⁽³⁾، والملاحظ أن المشرع كرس الرقابة على المخططات وشددها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أشد من الرقابة المطبقة على مخطط شغل الأراضي.

أما من جانب الشفافية الإدارية، فتوضع هذه الوثائق تحت تصرف الجمهور بعد المصادق عليه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يبين فيه تاريخ بدء عملية الوضع تحت التصرف، المكان أو الأماكن التي يتم استشارة الوثائق فيها، قائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكون الملف منها⁽⁴⁾.

(1) المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

(2) حمدي باشا عمر، مرجع سابق، ص.43.

(3) المادة 27 من القانون رقم 90-29، مرجع سابق، وكذلك المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

(4) المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، مرجع سابق.

4/ بصمة الرقابة الوصائية في مرحلة المراجعة والتعديل

على الرغم من أن مخططات التعمير تعد أدوات توقع عمرانية⁽¹⁾ قصيرة وطويلة المدى، إلا أنه قد يعجز عن قراءة الواقع العمراني الميداني المستقبلي والتطورات التي قد تحدث، فأجاز قانون التعمير مراجعتها من أجل تحقيق تناسقها مع أشغال الساحة العمرانية، وقد أحسن المشرع الفعل في هذه الحالة⁽²⁾. ويمكن مراجعة المخططات مراجعة كلية أو جزئية بعد المصادقة عليها من خلال مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، إلا أن بصمة الرقابة الوصائية موجودة حتى في نهاية المسار، حيث أوجب القانون تبليغ اللوالب مصحوبة بتقرير يثبت مبررات التعديل⁽³⁾.

ومن خلال ما سبق بيانه، يمكن أن نصل إلى أن النقاش حول عمليات التخطيط قد اكتسب أهمية جديدة في سياق التنمية الحضرية البيئية، التي تستلزم مجموعة موسعة من الشركاء في عمليات التخطيط، والتي لا يتم فيها اتخاذ القرارات ذات الصلة بالمجتمع من قبل الدولة وحدها وإنما هي نتيجة لعمليات التفاوض حول التخطيط، الذي يتطلب أن يكون غالبا في أشكال ثنائية من التعاون لنهج أسس الحوكمة بشكل مثالي، إذ أصبح يُنظر إلى التخطيط البيئي والحضري على أنه تكرار جديد للدولة، ولإدارة العلاقات التي تهدف إلى الفعالية والشفافية

(1) تعتبر وثائق التهيئة والتعمير أقدم أدوات التخطيط البيئي، غير أنها أثبتت قصورها نتيجة للسياسات العامة وحيادها عن الأهداف المرجوة منها، ولهذا السبب أعيد التفكير في التخطيط المحلي للبحث عن نمط جديد للتدبير البيئي على شكل يسمح بفهم مختلف الاهتمامات المحلية المتميزة، على اعتبار أن قضية الإدارة البيئية هي قضية محلية إقليمية أكثر منها مركزية، ولهذا ظهرت عدة أنواع من المخططات المحلية منها: الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة والمخطط البلدي لحماية البيئة، انظر: ربحاني أمينة، " التخطيط البيئي المحلي في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، العدد الثالث عشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة-، ص.570.

(2) حمدي باشا عمر، مرجع سابق، ص.32.

(3) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

الموجهة نحو الشراكة والتعاون بين الدولة والمواطنين، من أجل إيجاد حلول مبتكرة لمشاكل المجتمع والتطلع لتطوير حلول التخطيط الحضري أكثر شفافية لكي تكون مقبولة من قبل الجمهور ويتجنب صراعه واحتجاجاته⁽¹⁾.

وعلى الرغم من إجراءات الحوكمة المفتوحة في عمليات التخطيط والبيئة، وخلق فرص الاتصال والشفافية إلا أنه في الوقت نفسه، هناك خوف كبير من المشاركة من طرف السلطات، وهذا ما يشكل إحدى العقبات التي يمكن وضعها في مسارات التخطيط العمراني الذي بني على خلفية وهاجس "المشاركة المفرطة" للمواطنين، وهذا ما يؤدي في بعض الأحيان إلى تجنب أو إلغاء بعض مشاريع التخطيط أو أجزاءها على الرغم من أهميتها وأنها جزء من المصلحة العامة⁽²⁾.

المطلب الثاني:

البلدية الذكية بديل عن البلدية التقليدية في تعزيز الشفافية الإدارية

لم يعد بمقدور المشرع الجزائري التردد في مجارة ومواكبة ما يحصل لتأمين النزاهة والشفافية والإفصاح والمصادقية عما يجري في العالم، واعتماد المعايير العالمية للحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري وكشف مواطن الخلل في التسيير الإداري، وما من آلية تسمح بذلك أفضل من اعتماد الإدارة الإلكترونية في تحقيق الشفافية في جميع المجالات الإدارية، الاجتماعية، المالية وغيرها⁽³⁾.

ولم تبق البلدية بدورها في معزل تنقص دور المتفوّح وسط بيئة تتسم بالتسارع في استخدام التكنولوجيا، فالمجتمع المحلي أصبح يعي جيداً الإمكانيات التي توفرها تكنولوجيا

(1) Series Editors, **Dimitrij Owetschkin, Contested Transparencies Social Movements and the Public Sphere**, Palgrave Studies in the History of Social Movements, palgrave macmillan, Switzerland, 2019, p.238.

(2) Ibid, p.240.

(3) ربيع نصيرة، مرجع سابق، ص 977.

المعلومات للارتقاء بالإدارات العمومية المحلية، من خلال الاستفادة من التكنولوجيا الرقمية في مزاوله نشاطاتها وتقديم خدماتها والتعريف بها، وقد أولت الحكومة اهتماما خاصًا بعصرنة الإدارة العمومية بما فيها المحلية تحت تسمية الإدارة الإلكترونية (e-management) (1)، من خلال تبني إصلاحات إدارية عميقة بغية النهوض بها وتمكينها من تقديم خدمة راقية تستجيب للتطلعات.

وعلى هذا الأساس سيتم تسليط الضوء على دور الإدارة الإلكترونية في الرفع من سقف الشفافية والعلانية على مستوى البلدية عبر التطرق فوائد اعتماد البلدية الإلكترونية (الفرع الأول)، تجسيديت الرقمنة لإضفاء الشفافية في البلدية الذكية في الجزائر (الفرع الثاني)، ثم تطبيقات البلدية الإلكترونية في الأعمال القانونية الإدارية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: فوائد اعتماد البلدية الإلكترونية

لأن البلدية عادة ما تكون الهيئة الأقرب إلى المواطن المحلي والأعلم بحاجاته المحلية أكثر من أي هيئة أخرى محلية أو مركزية، فمن المأمول في الوقت الحاضر أن تساهم

(1) يعتبر مصطلح الإدارة الإلكترونية " Electronic management or e-management " من المصطلحات العلمية المستحدثة تماما في مجال العلوم العصرية، كما أنه لم يتم حتى الآن الوصول إلى اتفاق في تعريف دقيق بين الخبراء والباحثين، وذلك راجع لغياب الأسس القانونية التي تضبط المصطلح، فلا يزال هناك خلط بينه وبين المصطلحات المشابهة كالحكومة الإلكترونية " e-gouvernement "، فهذه الأخيرة تعني الكيان أو السلطة التنفيذية أو الإدارة العامة التي تسيير المرافق العامة وتتولى ضمان الضبط الإداري على مستوى الجهات الحكومية. ويمكن القول إن الإدارة الإلكترونية هي الخطة السابقة لتحقيق الحكومة الإلكترونية وإن هذه الأخيرة هي المرحلة النهائية من مراحل إدخال التكنولوجيات الحديثة على عمل الحكومة. كما يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية على أنها عبارة عن استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات المتطورة، لتعزيز دور الإدارة الاستراتيجية للمنشأة، ورفع مستوى الأداء بها، كما أنها تعمل على تصميم وتنفيذ خطط للمساعدة على الوصول للمعلومات، وبناء علاقة وثيقة بين كل من المنشأة وعملائها مبنية على الفاعلية والاستمرارية، انظر: محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، ط. الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2009، ص.44.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تبني النمط الرقمي، وإدخال التكنولوجيات الحديثة في تسيير البلدية كضرورة ملحة لتكريس ثقافة الشفافية والانفتاح، التي خلقت علاقة طردية بين كفالة حقوق الإنسان والإصلاح الإداري مع معدلات التقدم والعصرية، من خلال تحويل الإدارة المحلية الورقية إلى إدارة محلية رقمية ومن ثم زيادة درجة اهتمام وانخراط المواطنين في السياسة وتقريبهم من الحكومات⁽¹⁾.

مما سبق وجب معرفة النتائج المرجوة من اعتماد البلدية الإلكترونية وهي توفير خدمات ذات كفاءة (أولاً)، تحقيق التوازن بين شفافية المعلومات وخصوصية المستفيد (ثانياً)، و (ثالثاً) صدق المعلومة وكمالها.

أولاً: توفير خدمات ذات كفاءة للجميع

البلدية الإلكترونية هي الانتقال بكيفية تقديم الخدمات العامة من الطريقة التقليدية إلى الطريقة الإلكترونية، عبر بناء منصات خدماتية على الأنترنت ووسائل الاتصال الأخرى من أجل تخفيض تكلفة الأعمال الإدارية من جهة، وخدمة المواطن ومختلف الجهات المعنية بطريقة ميسرة من جهة أخرى⁽²⁾. وبما أنّ البلدية تجسد الهيئة الأقرب إلى المواطن المحلي، والأدرى بحاجاته المحلية الخدماتية أكثر من الجهات الحكومية، فإن المنتظر من مشروع البلدية الإلكترونية هو تحقيق جملة من الفوائد لجعل البلدية ذات واجهة واحدة خدمة المواطن كما يلي⁽³⁾:

- تبسيط الإجراءات الإدارية المعقدة وتحسين جودة الخدمات.

(1) Vicente Pina , Lourdes Torres And Sonia Royo, " is e-government leading to more accountable and transparent local governments? an overall view", financial accountability and management, 26(1), february 2010, p.4.

(2) عبد القادر موفق، البلدية الإلكترونية كآلية لتعزيز الشفافية الإدارية والمالية في البلديات الجزائرية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 40، جوان 2015، ص.179.

(3) محمود شرقي، صليحة حدوش، "دور رقمنة الإدارة المحلية في إضفاء الشفافية وتعزيزها في الجزائر"، مجلة صوت القانون، مجلد 07، العدد 03، 2021، ص.1178.

- تحسين إنتاجية وفاعلية البلدية وبالتالي ترقيتها.
- تحسين الاتصال الإداري الداخلي من أجل جودة الخدمة العمومية المقدمة.
- توطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن على المستوى المحلي.
- إعلام المواطنين وإشراكهم في تسيير شؤونهم العمومية على مستوى بلدياتهم.
- الاستماع الدائم للمواطنين من خلال تعبيرهم عن حاجياتهم وإبداء آرائهم واقتراحاتهم.
- وبالتالي تقليص البيروقراطية والوصول إلى سرعة اتخاذ القرار، بهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن، وتسهيل وصول الأفراد للخدمات العمومية⁽¹⁾.

ثانيا: تحقيق التوازن بين شفافية المعلومات وخصوصية المستفيد

تعمل الإدارة الإلكترونية على تحقيق جانب من الوضوح والشفافية في تقديم المعلومات والبيانات في أقصر وقت، ومحاربة الروتين والبيروقراطية الذي تعاني منه معظم الإدارات العمومية، وهذا ما يجعل المواطن على دراية كاملة بالخدمات المقدمة له والحصول عليها بطرق سهلة من مكان تواجدته دون التنقل إلى مختلف الإدارات، ومن هنا تتحقق فاعلية الإدارة الإلكترونية في تجسيد الشفافية والوضوح الإداري⁽²⁾، فضلا عن إمكانية التنسيق والتنظيم بين مختلف الهيئات الإدارية وتجنب تضارب قراراتها، والتغلب على العديد من المشكلات التي ترسخت في التسيير الإداري العمومي بالجزائر، مما يرفع مستوى أداء الخدمة ويرفع من ثقة المواطن في الإدارة، وهذا ما يضيف الشفافية والنزاهة. وعلى الرغم من الوضوح والشفافية الذي

(1) طروبيا ندير، الإدارة الإلكترونية كخطوة نحو تأهيل الإدارة المحلية وبعث دورها التتموي في الجزائر، مداخلة ضمن المؤتمر الدولي الخامس حول "دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار"، أيام 17-18 أبريل 2018، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريبيج، ص.12.

(2) Karine Gauche, Roxana Ologeanu-Taddei, "Enjeux et services de l'administration électronique locale. Etude de cas ..", nouveaux usages de l'internet dans les collectivités territoriales IAE NICE, Nice, France, novembre 2011 p.2.

تتمتع به الإدارة الإلكترونية، إلا أن هناك بعض المعلومات تتطلب الحجب والسرية بواسطة أنظمة منع الاختراق نظرا لخصوصيتها، ولا يجوز نشرها إلا لأصحابها الذين يحوزون على كلمة المرور للنفاد إلى ملفاتهم المحجوبة، وهنا تتفوق الإدارة الإلكترونية في قدرتها على الإخفاء والسرية مقارنة بالإدارة الورقية، إذ أن الفائدة من اعتماد البلدية الإلكترونية هي قدرتها على عدم المساس بحقوق وبيانات مواطنين كوثنائق أملاكهم وسجلات الحالة المدنية، ومواجهة تحدي المساءلة الإدارية من خلال خلق بيئة أكثر انفتاح لتبادل وتوزيع المعلومات بشفافية ووضوح (1).

ثالثا: صدق المعلومة وكمالها

يتعين على البلدية السهر على نشر التعليمات والمناشير وكذا التنظيمات والتدابير، ولا يكفي فقط توفر المعلومات لمن يحتاجها، بل إن الفائدة تكمن في أن الإدارة المحلية الإلكترونية تتحري دقة وصول المعلومات وصحتها، بضمان التوجيه والإعلام الصحيح للمواطنين وكمال المعلومة، عن طريق احتوائها لجميع البيانات دون تجزئتها أو حذف أو احتوائها عبارات غير مبررة لاتخاذ القرار المحلي (2)، زيادة على التحيين الدائم للمعلومة الأمر الذي يوفر خدمات مستجدة تتميز بالحدثة والصدق (3).

رابعا: التوقيت المناسب لتقديم المعلومة

هناك ميزة أخرى تتميز بها البلدية الإلكترونية وهي تجاوز محدودية ساعات الدوام للبلدية التقليدية، التي لا يتسع وقت دوامها الرسمي لاستقبال المواطنين إلا في عدد محدود من أيام الأسبوع، أو قد تصل لأصحابها قبل موعدها بوقت كبير أو التأخر في وصولها الأمر الذي قد يفقدها قيمتها، وفي مقابل ذلك الخدمات الإلكترونية متوفرة في أي وقت على مدار ساعة

(1) Vicente Pina , Lourdes Torres And Sonia Royo, Op.Cit, p.4.

(2) شهرزاد مناصر، عبد العالي، "دور الإدارة الإلكترونية في تعزيز الشفافية بالإدارة المحلية"، مجلة العلوم القانونية، المجلد 01، العدد 01، أبريل 2019، ص.1211.

(3) سمية بهلول، مرجع سابق، ص 138.

(24/24) على شبكات الأنترنت طيلة أربع وعشرين ساعة في كل أيام الأسبوع والشهر والسنة، بواسطة برامج مكلفة بالرد سلبا أو إيجابا على الطلبات بحسب مطابقة البيانات أو مخالفتها، وبالتالي ضمان وصول المعلومة إلى الشخص المناسب وفي الوقت المناسب⁽¹⁾، وهو الأمر الذي من شأنه أن يوفر للمواطن وقتا أطول في الحصول على الوثائق ويجنبه تعطيل مصالحه، حتى في ظل العطل والإجازات، بشكل جماعي وفي نفس الوقت دون خلط للوثائق أو الإجراءات أو المصالح، وهذا الذي يؤدي إلى رفع مستوى رضا المواطنين على هيئة البلدية⁽²⁾.

الفرع الثاني: تجسيديات الرقمنة لإضفاء الشفافية في البلدية الذكية في الجزائر

أطلقت الجزائر مشروع البلدية الإلكترونية كأولى التجارب من بلدية حسين داي وباب الواد بالجزائر العاصمة، وقد كللت هذه التجربة بالنجاح، فقامت الحكومة بتعميمها على جميع بلديات الوطن من خلال تقليص وثائق الحالة المدنية وإلغاء نظام المصادقة على نسخ الوثائق⁽³⁾، وذلك بواسطة القانون رقم 15-04 المؤرخ في 01 فيفري 2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين⁽⁴⁾. كما وضعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحت تصرف المواطنين موقعا إلكترونيا خاصا بها على شبكة الأنترنت تحت تسمية

(1) محمود شرقي، مرجع سابق، ص.1171.

(2) سمية بهلول، "دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة -1- الحاج لخضر، 2018/2017، ص.137.

(3) محمد العيداني، "الإشكالات القانونية لاعتماد الحكومة الإلكترونية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الثالث في الحقوق، تخصص: القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2020/2019، ص.50.

(4) القانون 15-04، المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1436 الموافق أول فبراير سنة 2015، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج. ر. ج. ج. العدد 06، الصادرة بتاريخ 20 ربيع الثاني عام 1436 الموافق 10 فبراير 2015.

"خدمات عبر الأنترنت"، "الحالة المدنية عن بعد" وخانة "الشباك عن بعد"⁽¹⁾، إذ أنّ التجسيد الفعلي لمبدأ الشفافية داخل الإدارة المحلية هو نتيجة حتمية لتطبيق الإدارة الرقمية، التي تفرض وجود رقابة آنية وإضفاء المرونة داخل الإدارة برقمنة الوثائق ومعالجة البيانات بإجراءات أقل تعقيدا.

ولبيان تجسيدات الرقمنة التي كرست للشفافية في البلدية في الجزائر سيتم التطرق لرقمنة وثائق الحالة المدنية (أولا)، رقمنة وثائق إثبات الهوية (ثانيا)، تطبيقات جديدة للبلدية الإلكترونية (ثالثا).

أولا: رقمنة وثائق الحالة المدنية

بعد نجاح تجربة بلدية حسين داي وباب الواد في اعتماد المنظومة الإلكترونية الجديدة، تم تطبيقها على مستوى بلدية باتنة بتاريخ 2011/03/14، وانحصرت في البداية المهام الموكلة إلى البلدية في حصول المواطن بطريقة إلكترونية على وثيقتين متمثلتين في شهادة الزواج والوفاة، ليجري توسيع نشاطها نحو استخراج شهادة الميلاد عن بعد، وبعدها تم تعميم هذه الخدمات على كامل التراب الوطني في استخراج وثائق الحالة المدنية⁽²⁾.

1/ مراحل رقمنة وثائق الحالة المدنية

أطلقت وزارة الداخلية هذا المشروع من خلال رقمنة وثائق الحالة المدنية وتعتبر من أهم الإنجازات التي حققت في إطار رقمنة الإدارة المحلية، وسمحت هذه العملية من عصرنة

(1) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية interieur.gov.dz تاريخ الاطلاع 2022/01/30.

(2) إسماعيل بوقنور، سليم حميداني، "الإدارة الإلكترونية كمدخل لتفعيل الرشادة الإدارية: البلدية الإلكترونية أنموذجا"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 15، العدد 01، جوان 2021، ص.10.

المرفق العام للحالة المدنية على مستوى البلديات وملحقاتها، وتقليص آجال تسليم الوثائق وتحسين جودتها، وقد مرّ مشروع رقمنة سجلات الحالة المدنية بمرحلتين⁽¹⁾:

المرحلة الأولى: قامت البلدية سنة 2012 بمسح جميع العقود الواردة في السجلات وتخزينها في مزود داخلي (server)، وذلك لإعادة استخراجها عند طلب المواطنين المولودين والمقيمين بالبلدية.

وفي المرحلة الثانية: تمّ إنشاء سجل إلكتروني وطني على مستوى الوزارة يتم تحديثه ثلاث مرات أسبوعياً، يحوي بيانات جميع البلديات عبر التراب الوطني، وأصبح بإمكان أيّ مواطن استخراج الوثائق والعقود من أيّ بلدية أو ملحق دون تكبّد عناء الانتقال والسفر إلى محل الإقامة أو الولادة⁽²⁾.

وفي المرحلة الأخيرة: تم اعتماد رقم التعريف الوطني الموحد خاص لكل مواطن الذي يتبعه مدى الحياة، لربط قواعد البيانات الخاصة بكل مواطن مع مختلف الوثائق الإلكترونية، ولتسهيل عمليات البحث وتقليص الأخطاء وتقادي عمليات الفساد الإداري كالتزوير وتحويل الهوية⁽³⁾، ومنه يمكن طلب النسخة الرقمنة لشهادة الميلاد عن طريق الولوج إلى موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية (etatcivil.interieur.gov.dz)، ولا يمكن الحصول عليها إلا من خلال تحديد هوية الطالب بإدخال المعلومات الشخصية ورقم التعريف الوطني، البريد الإلكتروني، الهاتف النقال، وتأكيدهم الطلب والحصول على نسخ من شهادة الميلاد⁽⁴⁾.

(1) محمود شرقي، مرجع سابق، ص 4179.

(2) بلقاسم بومعزة، كمال العقريب، "الإدارة الإلكترونية كدعامة لعصرنة البلدية - دراسة حالة بلدية حجرة النص"، مجلة الريادة، لاقتصاديات الأعمال، المجلد 06، العدد 02، جانفي 2020، ص 110.

(3) المرجع نفسه.

(4) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: <https://www.interieur.gov.dz/>

تاريخ الإطلاع: 2022/10/09.

2/ فوائد رقمنة وثائق الحالة المدنية:

في إطار رقمنة جميع وثائق الحالة المدنية عملت وزارة الداخلية على إصدار المرسوم التنفيذي رقم 15-315 المتضمن كيفية إصدار نسخ وثائق الحالة المدنية بطريقة إلكترونية، من خلال ما يسمى السجل الوطني الآلي للحالة المدنية الرابط بين كل البلديات وملحقاتها الإدارية، وقد حمل هذا السجل في طياته عدة فوائد للمواطن نذكر منها من:

- تسهيل استخراج جميع وثائق الحالة المدنية بشكل آلي وفي أي بلدية على مستوى الوطن دون عناء التنقل⁽¹⁾.

- إعفاء المواطنين في الملفات الإدارية من تقديم الوثائق الموجودة ضمن السجل الآلي للحالة المدنية، والتي تم تخفيفها إلى 14 وثيقة، تستعمل منها 12 وثيقة من طرف المواطن، و وثيقتين منها تستعمل ما بين المصالح المختصة، وكلها تصدر بطريقة إلكترونية وفق ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 14-75⁽²⁾.

- تخفيض الزمن اللازم لإنجاز الخدمات بما يخفف الجهد والتعب في تراحم المواطنين وانتظارهم⁽³⁾.

ثانيا: رقمنة وثائق إثبات الهوية

تطبيقا لخارطة الطريق الوزارية، وضعت مديرية السندات والوثائق العامة خدمات إلكترونية جديدة منذ أفريل 2015 بوابة إلكترونية تحت تصرف الدوائر والبلديات، بهدف

(1) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: <https://www.interieur.gov.dz/> تاريخ الإطلاع: 2022/10/10.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1435 الموافق 17 فبراير 2014، المحدد لقائمة وثائق الحالة المدنية، ج. ر. ج. ج. العدد 11، الصادرة بتاريخ 26 ربيع الثاني عام 1435 الموافق 26 فبراير سنة 2014.

(3) بوهلال عبد الرزاق، ددوش الهادي، الإدارة المحلية الإلكترونية مقارنة لتحسين الخدمة العمومية، الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس - الجزائر -، أيام 07 و 08 مارس 2021، ص. 379.

ضمان المتابعة الآنية لمراحل دراسة وإنتاج الوثائق البيومترية وضمان شفافية الإجراءات الإدارية في منح بطاقة التعريف الوطنية البيومترية، جواز السفر البيومتري، ورخصة السياقة وهذا ما سيتم التطرق إليه.

1/ بطاقة التعريف البيومترية:

يمكن للمواطن الحصول على بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية دون التنقل إلى المصالح البلدية وذلك عن طريق تقديم طلب على مستوى موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية⁽¹⁾، كما سهّلت الوزارة خدمة طلب بطاقة التعريف الوطنية أكثر إذا كان المواطن حائزاً على جواز السفر البيومتري، بتحديد عنوان إقامة الشخص، وإدخال رقم الهاتف المحمول، لتلقي رسالة نصية قصيرة (sms) تعلمه عن تاريخ ومكان استلام بطاقة التعريف الوطنية، حيث إن المعلومات التي سيتم طبعها على بطاقة التعريف الوطنية هي نفسها الموجودة على جواز السفر البيومتري. وبعد تقديم طلب الحصول على بطاقة التعريف الوطنية، يمكن متابعة مراحل معالجة طلبه من خلال موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والاستعلام عنه⁽²⁾، أو تلقي رسالة نصية قصيرة (sms)، أو يتم إعلام الشخص من طرف مركز أخذ المعلومات البيومترية (مقاطعة إدارية، دائرة، بلدية، ممثلة دبلوماسية، أو قنصلية)، وأكثر من ذلك أنه في حال كانت الصورة المأخوذة غير مطابقة للمعايير المطلوبة، فإنه يمكن تحميل صورة بيومترية جديدة عبر صفحة وزارة الداخلية⁽³⁾.

(1) طلب الحصول على بطاقة التعريف الإلكترونية عبر الموقع:

<https://passeport.interieur.gov.dz/>، تاريخ الاطلاع: 2022/10/30.

(2) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: <https://www.interieur.gov.dz/> تاريخ الاطلاع: 2022/01/30.

(3) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: <https://www.interieur.gov.dz/> تاريخ الاطلاع: 2022/01/31.

2/ جواز السفر البيومتري:

تم تنظيم كيفية إصدار جواز السفر البيومتري⁽¹⁾ وأصبح بإمكان كل شخص تقديم طلب للحصول عليه من خلال ملء وطباعة استمارة الطلب، وتحميل الصورة الرقمية البيومترية ثم اختيار مركز التقاط المعلومات وأخذ موعد، كما يمكن المتابعة والاستعلام عن الطلب المقدم بإدخال المعلومات المطلوبة على الموقع، هذا بالإضافة إلى خدمة تجديد جواز السفر عبر ذات الموقع في حالات الضياع أو الإتلاف أو السرقة⁽²⁾.

وللإشارة، يمكن لبعض الفئات المتمثلة أساساً في الأشخاص كبار السن أو المقعدين أو المتواجدين بالمستشفيات الاستفادة من خدمات المصالح البيومترية المتنقلة، المتواجدة على مستوى البلديات وذلك تحت طلب الفئات المذكورة، لإعفائهم من عناء التنقل إلى مقر البلدية قصد استكمال إجراءات الحصول على وثائقهم البيومترية⁽³⁾.

وقد سعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى إضفاء الشفافية على إجراءات طلب ومتابعة الوثائق البيومترية وتسهيلها، فقد بلغت حسب إحصائيات 2019 ما يفوق 13 مليون جواز سفر بيومتري وكذلك أكثر من 13.5 مليون بطاقة تعريف بيومترية، وهذا دلالة على سرعة تسليم الوثائق في ظل النمط الرقمي الذي يعلم المواطن فور جاهزيتها عن تاريخ ومكان تسلمها، ومن خلال هذه الخدمة تم تقليص البيروقراطية والروتين على مستوى البلديات، وتوفير خدمات حقيقية ومنافع للمواطن بما يتماشى مع مبادئ التسيير العمومي الحديثة، كما شجع هذا النمط على إقبال المواطنين أكثر نحو استعمال الوثائق البيومترية⁽⁴⁾.

(1) القرار المؤرخ في 26 ديسمبر 2011 المحدد لتاريخ بداية تداول جواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني، الموافق لأول صفر عام 1433، ج. ر. ج. ج. ج. العدد الأول، الصادرة بتاريخ 14 يناير سنة 2012 الموافق 20 صفر 1433.

(2) القرار المؤرخ في 26 ديسمبر 2011 المحدد لتاريخ بداية تداول جواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني.

(3) بلقاسم بومعزة، كمال العقريب، مرجع سابق، ص 1180.

(4) محمود شرقي، مرجع سابق، ص 1180.

3/ رخصة السياقة البيومترية والبطاقة الرمادية الإلكترونية:

استكمالاً لمسعى البلدية الإلكترونية التي تتدرج في إطار تنفيذ سياسات الحكومة الرامية إلى عصنة الإدارة العمومية المحلية، وتسهيل الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن، وقد شُرع في الفاتح من أبريل عام 2018 بتسليم أول رخصة للسياقة البيومترية على مستوى أربعة (4) بلديات نموذجية مزودة بنظام الشباك الإلكتروني، ثم طبقت على مستوى بلديات العاصمة وفي مرحلة أخيرة تم تعميمها على كل بلديات الوطن، أين أُعفي المواطنين من تقديم أيّ ملف إداري عند تقديم طلب الرخصة،⁽¹⁾ شهر جوان 2019 وذلك بناء على برقية وزارة الداخلية والجماعات المحلية المتعلقة بتعميم إصدار وثيقة رخصة السياقة البيومترية والبطاقة الرمادية الإلكترونية⁽²⁾.

كما تم استبدال البطاقة الرمادية من شكلها الورقي إلى بطاقة إلكترونية لتحسين الخدمة العمومية وللقضاء على كل أشكال التزوير في وثائق المركبات، وأخيراً تم دمج جميع وثائق المركبة من المراقبة التقنية والتأمين في بطاقة إلكترونية واحدة⁽³⁾.

ثالثاً: تطبيقات جديدة للبلدية الإلكترونية

تعد الخدمات الإلكترونية من الآليات المستحدثة التي تهدف إلى تطوير تسيير البلديات في الجزائر وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين، بواسطة تسهيل وتسريع الإجراءات والعمل على تقريب الإدارة من المواطن، والقضاء على المشاكل الإدارية التي يعاني منها المواطن في الجزائر والجلية الجزائرية المقيمة بالخارج، التي استفادت هي الأخرى من الخدمات الإلكترونية خصوصاً في مجال وثائق الهوية.

(1) محمود شرفي، المرجع السابق، ص.1181.

(2) بلقاسم بومعزة، كمال العقريب، مرجع سابق، ص.110.

(3) المرجع نفسه.

1/ خدمات إلكترونية موجهة للمواطن المحلي

تمثلت الخدمات الإلكترونية الجديدة المقدمة للمواطن المحلي في بطاقة الشفاء الإلكترونية والتسجيل الإلكتروني للحج:

أ- بطاقة الشفاء الإلكترونية:

أصدر المشرع الجزائري المرسوم التنفيذي رقم 10-116⁽¹⁾ المحدد لمضمون بطاقة الشفاء الإلكترونية، الذي تم من خلاله اعتماد بطاقة الشفاء كآلية إلكترونية لتسيير نظام الضمان الاجتماعي، لما لها من خصائص تعود بالنفع العام على مستعمليها بتخفيف عناء التنقل إلى مصالح الضمان الاجتماعي للاستفادة من التعويضات اللازمة، بل أصبح بالإمكان الحصول عليها مباشرة بواسطة الصيدليات، عن طريق تقديم بطاقة الشفاء الإلكترونية التي تسمح بالتعرف على هوية الشخص، علما أن تعميم الأنترنت الخاص ببطاقة الشفاء في الجزائر كان بتاريخ 03 فيفري 2013، أين أصبح بإمكان أي مؤمن اجتماعي الاستشفاء من أي مكان عبر القطر الوطني⁽²⁾.

ب- التسجيل للحج إلكترونيا:

بداية من موسم الحج 2016 تم بدء العمل بالتسجيل الإلكتروني للحج وذلك بقيام المعني بالأمر إما بالتسجيل في المنصة الإلكترونية للبلدية التابع لها، بطريقة بسيطة وسريعة باستعمال السجل الوطني الإلكتروني، ويستكمل التسجيل بإجراءات فرعية إلكترونية لاحقة، أو التسجيل بواسطة استمارة إلكترونية متوفرة على موقع وزارة الداخلية، وهذا من أجل تسهيل إجراءات

(1) المرسوم التنفيذي رقم 10-116 المؤرخ في 03 جمادى الأولى عام 1431 الموافق 18 أبريل سنة 2010، المحدد لمضمون البطاقة الإلكترونية للمؤمن له اجتماعيا والمفاتيح الإلكترونية لهياكل .../...
.../... العلاج ولمهنيي الصحة وشروط تسليمها واعتمادها وتجديدها، ج. ر. ج. ج. العدد 26، الصادرة في 06 جمادى الأولى عام 1431 الموافق 21 أبريل سنة 2010.

(2) بوعلام طوبال، وليد زرقان، "علاقة الإدارة الإلكترونية بالمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العمومية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة -الجزائر-، المجلد الخامس، العدد الثاني، جوان 2020، ص.466.

التسجيل للحج وتقاضي عبء استخراج مختلف الوثائق، والوقوف بالطوابير للقيام بالتسجيل الورقي خصوصا أنه يكون عادة من فئة المسنين⁽¹⁾.

2/ خدمات إلكترونية للجالية الجزائرية بالخارج

تم اطلاق خدمات الكترونية سنة 2018 في شهر جويلية لفائدة الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج، لتقديم ملفات طلب الحصول على شهادة الكفاءة لرخصة السياقة، وطلبات اصدار وثائق الحالة المدنية المدونة بالخارج، وقد صرح وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية في 18 جويلية 2018، السيد نور الدين بدوي على أن هذه الخدمة الجديدة ستسمح بتحقيق خدمة عمومية راقية، وذلك بتقليص تدخل العامل البشري إلى أبعد حد ممكن، وهو ما يسمح بإملاء شفافية أكبر على المعاملات الإدارية، مشيرا بأن دخول سجل الحالة المدنية الإلكتروني للمولودين في الخارج حيز التنفيذ، سيمكن المواطنين الجزائريين المقيمين بالخارج من استخراج كل وثائقهم الإدارية من بلديات الوطن في ظرف لا يتعدى 3 أيام، وقد اعتبر أن هذه القفزة النوعية المحققة في مجال الخدمات الإدارية، تهدف للوصول إلى إدارة إلكترونية دون أوراق للمواطن الجزائري بالخارج باستعمال رقم التعريف الوطني⁽²⁾.

بينما اعتبر وزير الشؤون الخارجية أن هذه العملية تشكل لبنة أخرى من أجل تبسيط وعصرنة الإجراءات الإدارية للمواطنين سواء داخل الوطن أو خارجه، وفي هذا الإطار عدد جملة من النتائج المحققة في هذا المجال لا سيما استفادة 90% من الجالية الجزائرية بالخارج بجواز سفر بيومتري⁽³⁾.

بالإضافة إلى هذه الخدمات الإلكترونية استفادت الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج من خدمة التصحيح الإلكتروني للأخطاء الواردة في السجلات القنصلية للحالة المدنية المتمثلة في

(1) بلقاسم بومعزة، كمال العقريب، مرجع سابق، ص.110.

(2) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: <https://www.interieur.gov.dz/> تاريخ الاطلاع: 2022/01/30.

(3) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية: <https://www.interieur.gov.dz/> تاريخ الاطلاع: 2022/01/31.

عقد الميلاد، عقد الزواج، وعقد الوفاة وذلك في إطار تعميم الاستفادة من الخدمات الإلكترونية المتاحة للمواطنين بأرض الوطن، لتشمل أفراد الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج⁽¹⁾.
وعليه ومن خلال ما سبق، نرى أن تكريس البلدية الرقمية يكسبها ثقافة راسخة تقوم على شفافية المعلومات، والقدرة على تحسين مستويات ونوعية الخدمة المقدمة وتقليص التكاليف، فالمواطن لم يعد ينتقل إلى مقر البلدية للاستفسار عن ملف الحصول على وثيقة من الوثائق السالفة، ومواجهة العراقيل الإدارية والمعاملات البيروقراطية من الموظفين على مستوى البلدية، فالبلدية الإلكترونية مضمونة الخدمة على مدار أربعة وعشرون (24) ساعة، وبشكل يومي سواء داخل الوطن أو خارجه.

3/ البوابة الحكومية للخدمات العمومية بعنوان سنة 2022

أطلقت رسمياً الوزارة الأولى يوم الأربعاء 07 ديسمبر 2022 البوابة الحكومية للخدمات العمومية المرقمنة، التي تضم أكثر من 300 خدمة عمومية تابعة لتسعة وعشرون (29) قطاعاً، وتسمح هذه الخدمة للمواطنين والمؤسسات بالولوج إلى جميع الخدمات العمومية المرقمنة، والاطلاع على كل المعلومات والإجراءات الإدارية، دون عناء التنقل وذلك على مدار الساعة وطيلة أيام الأسبوع، واعتبر الوزير الأول أيمن بن عبد الرحمان في ذات السياق، أن هذه البوابة تعد محطة فارقة في مجال الدفع بمسار الرقمنة وعصرنة الإدارة العمومية، وتقريبها من المواطن في إطار الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي، والتي من شأنها تمكين الجزائر من تحقيق وتعزيز السيادة الرقمية⁽²⁾.

ووضعت البوابة تحت شعار "بوابتك للحصول على الخدمات العمومية والمعلومات الحكومية بكل يسر"، أي تزويد المواطنين والأفراد ومختلف المؤسسات بمعلومات مفصلة عن كافة الإجراءات والخدمات والمعلومات العمومية، وعند الولوج للبوابة فإنها مقسمة إما بحسب

(1) موقع وزارة العدل: <https://www.mjjustice.dz/>، تاريخ الاطلاع: 2022/01/31.

(2) موقع الوزارة الأولى premier-ministre.gov.dz تاريخ الاطلاع: 2022/12/27.

الفئات وذلك بخدمات للمواطنين وللمتعاملين وللجمعيات⁽¹⁾، أو بحسب القطاع منها: قطاع الفلاحة والتنمية الريفية ب (50) خدمة، قطاع المالية ب (18) خدمة، قطاع الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ب (12) خدمة⁽²⁾، قطاع السكن والعمران والمدينة ب (20) خدمة، وأكثرها تقديمًا لخدمات قطاع العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي ب (86) خدمة⁽³⁾. ومن خلال لغة الأرقام هذه وحسب الكم المعبر من الخدمات المسجلة الموجهة للمواطن والمتعاملين الاقتصاديين، التي أصبحت بداية من تاريخ 07 ديسمبر 2022 متاحة بكل سهولة، فإن هذه

(1) تمثلت مجالات الخدمات والمعلومات المقدمة للمواطنين في: -الدعم الاجتماعي، -البيئة والزراعة، -الحالة المدنية، -الضمان الاجتماعي، -الصحة، -الإعلام، -التربية والتعليم، الشؤون الدينية، -التجارة والمالية، -الطاقة، -القانون والعدل، -الإنشاء، -ذوي الاحتياجات الخاصة، -المواصلات، -السياحة والترفيه، الثقافة والرياضة، -العمل والتوظيف، -تكنولوجيا الاتصالات، -السكن والعمران. انظر: موقع البوابة الحكومية للخدمات العمومية: <https://bawabatic.dz/> تاريخ الاطلاع: 2022/12/27.

(2) يمكن من خلال الولوج إلى البوابة الحكومية للخدمات العمومية:

- متابعة طلب جواز السفر البيومتري.
- طلب وإصدار عقد الزواج عبر الأنترنت.
- طلب وثائق الحالة المدنية عبر الأنترنت (شهادة الوفاة).
- الطلب الإلكتروني لتسجيل التصريح التأسيسي للجمعيات البلدية ولجان الأحياء.
- طلب عبر الأنترنت شهادة الكفاءة الخاصة برخصة السياقة لصالح جاليتنا الجزائرية المقيمة بالخارج.
- طلب وثائق الحالة المدنية عبر الأنترنت (شهادة الميلاد).
- طلب الحصول على بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية.
- متابعة طلب بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية.
- تحميل صورة بيومترية جديدة مطابقة للمعايير الدولية (إيكاو).
- تحميل صورة مطابقة.
- متابعة طلب رخصة السياقة البيومترية.
- قراءة بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية. انظر: موقع ا: <https://bawabatic.dz/> تاريخ الاطلاع: 2022/12/27.

(3) موقع البوابة الحكومية للخدمات العمومية: <https://bawabatic.dz/> تاريخ الاطلاع: 2022/12/27.

البوابة ساهمت بشكل كبير في ديمقراطية الولوج للخدمات العمومية، وقلصت من الفجوة الرقمية في تسيير الشأن الداخلي والتعامل مع المرتفق من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية.

الفرع الثالث: تطبيقات البلدية الإلكترونية في الأعمال القانونية الإدارية

من مبررات التحول من نظام البلدية التقليدية إلى نظام البلدية الإلكترونية هو الجودة في الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية المحلية، وذلك في إطار النشاط الإداري الذي منحه المشرع للبلدية، من خلال القيام بأعمال قانونية قد تكون في شكل تصرفات قانونية منفردة كالقرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو بصفة تعاقدية من أجل تلبية حاجات البلدية عن طريق ما يسمى بالعقود الإدارية.

وفي إطار تطبيقات البلدية الإلكترونية في الأعمال القانونية الإدارية، سيتم تسليط الضوء على نشر القرار الإداري وتبليغه إلكترونياً (أولاً)، وأخيراً الصفقات الإلكترونية نحو تجسيد أفضل للشفافية الإدارية (ثانياً).

أولاً: نشر القرار الإداري وتبليغه إلكترونياً

لكي يحدث القرار الإداري الصادر عن هيئات التسيير المحلي أثره لا بد أن يكون نافذاً من تاريخ صدوره، ويبدأ سريانه في حق المخاطبين به من تاريخ علمهم به بإحدى الوسائل المعروفة وهي النشر أو التبليغ، وعليه قد يكون النشر إلكترونياً بالنسبة للقرارات التنظيمية أو بواسطة التبليغ الإلكتروني بالنسبة للقرارات الفردية.

1/ النشر الإلكتروني للقرار الإداري:

لا بد من علم المخاطبين سواء مواطنين أو مؤسسات أو علم كافة الناس بمضمون القرارات التنظيمية الإلكترونية من خلال نشرها، والأصل أن للهيئة صاحبة القرار الحرية في

اختيار الوسيلة التي تراها مناسبة لإبلاغ القرار لأصحابه، ما عدا في حالة نص القانون وتحديد وسيلة النشر دون سواها(1).

وفلسفة القرارات الإلكترونية التنظيمية هي تحويل الإجراءات البيروقراطية ومختلف المستندات والوثائق التي يطلبها المواطنين ، وتشفيرها إلى صورة إلكترونية ووضعها على الخط الإلكتروني، في إطار من الشفافية وإتاحتها للمواطنين ومنظمات الأعمال المختلفة والإدارات في الوقت والظروف المناسبة(2).

تبنّت البلدية في الجزائر سياسية " إعلان بدون ورق " بإعلان نشاطاتها وترويجها للجماهير بواسطة شاشات إلكترونية عملاقة على مستوى المقر، إضافة إلى شاشات تلفزيونية ولوحات إلكترونية كبيرة الحجم، منصّبة أعلى مداخل وواجهات البلديات، حيث يتم التحكم في المحتوى المنشور عبر أجهزة حاسوب ببرامج خاصة(3).

كما اعتمدت البلدية في إيصال المعلومات إلى المواطنين على وسائل العالم الافتراضي عبر الموقع الإلكتروني على الويب منذ سنة 2008، والصفحات التفاعلية على مستوى مواقع التواصل الاجتماعي فيسبوك، بهدف تحقيق الشفافية للتواصل مع المصالح البلدية وتلقي الاقتراحات والمساهمة في إثراء مختلف النقاشات الهادفة إلى تحقيق التنمية المحلية، وبالتالي الخروج برؤية مجتمعية توافقية في تدبير شؤون البلدية، ثم تم وضع رقم أخضر مجاني للتواصل من هيئة البلدية لطلب الاستفسار أو للتبليغ أو لتقديم الملاحظات(4).

2/ تبليغ القرار الإداري الإلكتروني:

(1) المرجع السابق.

(2) ربيع نصيرة، مرجع سابق، ص.977.

(3) بلقاسم بومعزة، كمال العقريب، مرجع سابق، ص.110.

(4) المرجع نفسه، ص.111.

يقصد بتبليغ القرار الإلكتروني علم شخص أو عدة أشخاص محددين بمضمون القرار الذي يعنيه، من خلال اختيار الهيئة الوسيطة الإلكترونية التي تراها مناسبة، وفي العادة يعتبر البريد الإلكتروني للمواطنين المعنيين الوسيطة الأسهل لضمان وصول المعلومة، خصوصا إذا عبر هؤلاء عن رغبتهم في التواصل معهم بواسطة الرسالة الإلكترونية، ولا بد أن تتضمن جميع عناصر القرار الإداري العادي حتى تعتبر وسيلة لبدء سريان القرار⁽¹⁾.

ثانيا: الصفقات الإلكترونية نحو تجسيد أفضل للشفافية الإدارية

تكملة لوسائل النشر الكلاسيكية المعتمدة في إشهار الصفقات العمومية وهي الجرائد الوطنية الورقية وكذا النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي الموجودة على مستوى البلديات، ونظرا للنقص الذي شهدته هذه الوسائل التقليدية، فقد اعتمد المشرع الجزائري على أسلوب إلكتروني وهو " البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية"، ولقد كرست المادة 203 من المرسوم الرئاسي رقم 274/15 ضمن الفصل السادس المقسم إلى قسمين؛ حيث ورد الأول تحت عنوان " الاتصال بالطريقة الإلكترونية"، أما القسم الثاني فقد ورد بعنوان " تبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية"، كما نصت المادة 09 من القرار المحدد لمحتوى البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية⁽²⁾ على كيفية تبادل الوثائق بالطريقة الإلكترونية بين المصالح المتعاقدة والمتعاملين الاقتصاديين وهي:

- الإعلانات عن المناقصات والدعوات للانتقاء الأولي ورسائل الاستشارات.
- الحصول على دفاتر الشروط.
- التصريح بالاكتمال ورسالة التعهد والتصريح بالنزاهة.

(1) محمد العيداني، مرجع سابق، ص.125.

(2) قرار مؤرخ في 13 محرم عام 1435 الموافق 17 نوفمبر سنة 2013، يحدد محتوى البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية وكيفية تسييرها وكيفية تبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية، ج. ر. ج. ج. العدد 21، الصادرة بتاريخ 09 جمادى الثانية عام 1435 الموافق 09 أبريل سنة 2014.

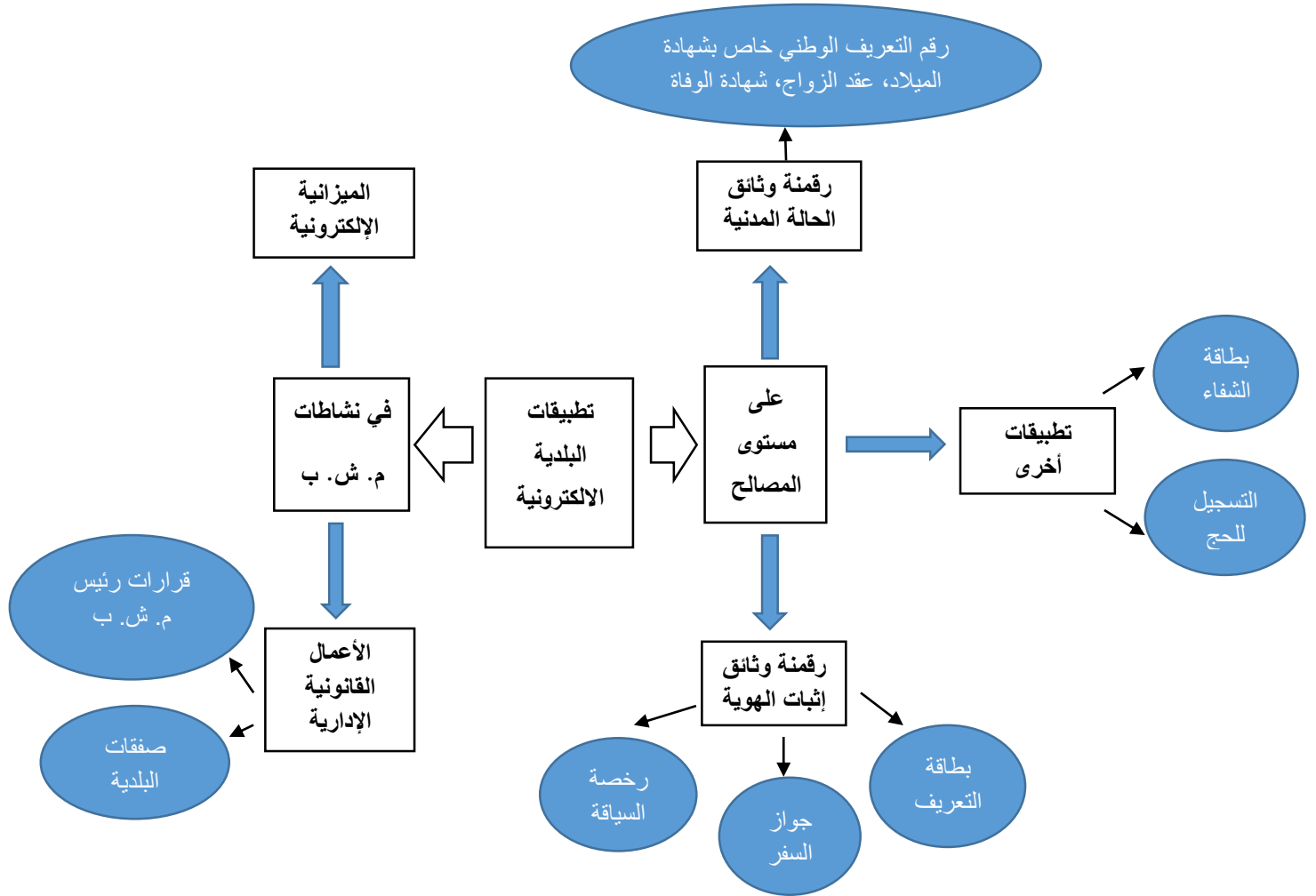
- طلب الوثائق والمعلومات الإضافية.
 - طلبات استكمال وتوضيح العروض.
 - المنح المؤقتة للصفقة العمومية، والغاؤه.
 - الإجابة عن طلبات نتائج تقييم العروض وعن الطعون.
- وبفهم من خلال النص أن البوابة الإلكترونية لا تقدم فقط الإعلان عن الصفقات العمومية بل تحتوي كذلك على خاصية التفاعل مع المتعامل الاقتصادي، وتقدم جميع التفاصيل والبيانات التي تحمّل المتنافسون سابقا عبء التنقل إلى مختلف المصالح الإدارية على مستوى الوطن لطلبها، فهذه الخطوة لا تجسد فقط الشفافية الإدارية بل تتعدى إلى الاقتصاد وتوفير الجهد والوقت والمال⁽¹⁾.

من هنا تظهر لنا أهمية الإدارة الإلكترونية في وصول المعلومة بواسطة الأعمال القانونية الإدارية، وتحويل الإجراءات التقليدية المدعمة للديمقراطية إلى إجراءات إلكترونية، باستجابة سريعة للطلبات من طرف جهاز الحاسوب عوض الموظف الإداري.

وعليه إذا تساءل أحدهم عن علاقة الشفافية بالبوابة الإلكترونية، فالإجابة ببساطة أن البوابة الإلكترونية من مرتكزات قيام عنصر الشفافية في الصفقات العمومية، فالإعلان الإلكتروني يعتبر نشر عابر للحدود الإقليمية من خلال عرضه على الشبكة العنكبوتية ما يعني استقطاب أكبر عدد من المتنافسين، وهو ما يؤثر إيجاباً على مبدأ حرية الدخول للمنافسة ومبدأ الشفافية⁽²⁾. ونلخص ما سلف ذكره في المخطط التالي:

(1) محمد العيداني، مرجع سابق، ص.105.

(2) ميلودي فتيحة، زعزوعة فاطمة، مرجع سابق، ص.474.



مخطط رقم: 04 يوضح تطبيقات الإدارة الإلكترونية على البلدية في الجزائر.

ومن خلال المخطط يمكن القول أن الجزائر تبنت مشروع البلدية الإلكترونية والذي يعكس مدى اهتمام المشرع بضرورة عصنة الخدمة العمومية المحلية التي أصبحت حتمية على البلديات، وذلك في إطار تطبيق سياستها لمفهومي الإدارة الإلكترونية والحكم الراشد المبنيين على مؤشر الجودة والعقلانية والفاعلية، وتوسعة دائرة المشاركة لعامة أفراد المجتمع في ظل

التحولات العميقة والسريعة التي يعيشها، ومن أجل تعزيز مكانة المواطن في خارطة البرامج وخطط الخدمة العمومية المحلية⁽¹⁾، ومواجهة الفساد في الهيئات المحلية والتقليل من فرصه على مستواها، لا بد من ان تكون أعمالها مكشوفة واجراءاتها منفتحة، أي لا بد من منع حجب المعلومات عن المواطنين المنتفعين من خدماتها، حتى يتسنى للمواطنين كافة متابعة طرق وآليات اتخاذ قراراتها ونشاطاتها⁽²⁾.

(1) لبيد عماد، موزاي بلال، الخدمة العمومية الالكترونية في الجزائر - معطيات الواقع ورهن المستقبل - ، المركز الديمقراطي العربي، برلين - ألمانيا، 2021، ص.219.

(2) مصلح عبير، مرجع سابق، ص.56.

الفصل الثاني

تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس
الشعبية البلدية بين الواقع والآفاق المستقبلية

الفصل الثاني

تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية بين الواقع والآفاق المستقبلية

تعتبر الشفافية الإدارية إحدى المرتكزات التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية الحديثة ووحداتها المحلية، الساعية إلى الاستثمار في مقومات الانفتاح والوضوح وتعزيز علاقتها التشاركية مع كل الفاعلين المحليين، والحديث عن تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية يقتضي حتما الاهتمام بالحدود والعراقيل التي تعيق تكريسها، لأنه رغم كل الجهود المبذولة إلا أن الواقع أحيانا يترجم عكس ذلك تماما، ففي مقابل المهام الكبيرة التي تقع على عاتق المجالس الشعبية البلدية، نجد أن أغلبيتها يتواجد في وضعية صعبة من الناحية التسييرية والمالية، بفعل المشاكل في أروقة المجالس الشعبية البلدية التي تعيق أداء أدوارها المفروضة عليها، فعلى الرغم من أن النظام السياسي الجزائري يعيش منذ سنوات تجربة جديدة في سبيل أعمال نظام الديمقراطية بكل أبعادها، إلا أن المجالس الشعبية البلدية لا تزال تعاني من عوائق وتحديات تعرقل تكريس واعتماد الشفافية الإدارية.

من جهة أخرى، وفي ظل التطور الذي شهدته الأنظمة السياسية والإدارية في المجتمعات بفعل زيادة طلبات المواطنين على المستوى المحلي، فقد فرض على الدول عامة والجزائر خاصة حتمية تطوير أنظمتها المحلية، لمواكبة التطور الحاصل تحقيقا للطموحات المحلية وضمان مشاركة المواطن والمجتمع المدني وكل الفاعلين المحليين في عمليات التسيير المحلي، في جو يسوده الانفتاح الإداري والسياسي من قبل الهيئات المحلية المسيرة. وفي ظل التحديات المتزايدة التي يواجهها المجتمع المحلي في الجزائر فإن هناك توقعات متزايدة من المواطنين على المجالس الشعبية البلدية، من أجل تقديم أعلى معايير الشفافية والنزاهة في أداء الخدمة العمومية المحلية.

ومما تقدم، سيتم دراسة وتحليل تحديات تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر (المبحث الأول)، تطلعات مستقبلية للشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

تحديات تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر

رغم أن قانون البلدية رقم 11-10 حاول تجسيد الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية من خلال تناول بعض مظاهرها، إلا أن هذا الحق أو المبدأ إن صح التعبير لم تظهر معالمه بوضوح في القانون وفي الواقع، وذلك راجع لوجود عدة معوقات وتحديات ساهمت بشكل أو بآخر في تعثر تجربة تكريس الشفافية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، والتأثير على فرص مشاركة المواطنين.

واستنادا إلى ما سبق، فإن تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر مقرونا بمدى مراجعة نظام الإدارة المحلية ومدى مواجهة ومعالجة مختلف الإشكاليات والمعوقات لإحداث التغيير المطلوب وتحقيق أهداف الديمقراطية الحديثة، لأن المجالس الشعبية البلدية هي مصلحة مشتركة للأفراد والمسؤولين المحليين تتطلب تكاتف الجهود من طرف الكل.

وفي هذا المبحث سيتم تحليل العراقيل المركزية في تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية (المطلب الأول)، ثم العراقيل المحلية التي تحول دون تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

العراقيل المركزية لتكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية

الحق في الإعلام والاطلاع على البيانات تحكمه مجموعة من الضوابط والمعتقدات تحد من مجال دائرته ومدى فاعليته، ومن أهم التحديات التي عرقلت تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، هي غياب الآليات القانونية لتفعيلها. وانعكاس التقسيم الإقليمي للبلاد على تكريس الشفافية (الفرع الأول)، الامتناع عن سن قانون الشفافية الإدارية ومصادرة جوهرها (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى التدخل الواسع للهيئة الوصية على المجالس الشعبية البلدية (الفرع الثالث)، الرقابة القضائية المحدودة في مواجهة البلدية لحماية الشفافية الإدارية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: الانعكاس السلبي للتقسيم الإقليمي للبلاد على تكريس الشفافية

للتقسيم الإداري للإقليم تأثير كبير على تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، إذ ينبغي أن يقوم على أسس علمية يراعى فيها حجم الكثافة السكانية المناسبة التي تستحق قيام هيئة محلية على أساسها، لضمان القدرة على النهوض بشؤون السكان المحليين⁽¹⁾.

ويعتبر القانون 84-09⁽²⁾ المتعلق بالتنظيم الإقليمي آخر قانون صدر في هذا الشأن، و الذي حدد عدد البلديات في 1541 بلدية وتعود جذور هذا التقسيم إلى العهد العثماني وما ورثته الجزائر غداة الحقبة الاستعمارية الذي استهدف تحقيق أغراض تاريخية وجغرافية غير

(1) كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها: الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص.116.

(2) القانون رقم 84-09 المؤرخ في 02 جماد الأولى عام 1404 الموافق 04 فبراير سنة 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج. ر. ج. ج. عدد 06، الصادرة بتاريخ 05 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 07 فبراير سنة 1984.

ملائمة للقاعدة الإقليمية ولأهداف الحوكمة المحلية والديمقراطية ولا لترقية السكان الذين يعيشون في البلديات⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس يطرح التقسيم الإداري المعتمد في الجزائر العديد من الأسئلة منها المعايير المعتمدة في التقسيم، حيث إن مساحة تزيد عن مليونين كلم مربع مقسمة إلى 1541 بلدية، فهذا يجسد ويكرس تفاوتاً كبيراً بالنسبة لمساحات البلديات أو لتوزيع الكثافة السكانية للبلديات وهذا ما ينعكس على تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية.

فالملاحظ أن معيار الكثافة السكانية لم يكن معتمداً في تحديد عدد البلديات، ومثال ذلك: ولاية البليدة التي عدد سكانها 1002937 نسمة أي ما يزيد عن المليون نسمة، إلا أن عدد البلديات فيها هو 25 بلدية فقط، في حين أن ولاية بجاية عدد سكانها يقارب المليون بـ 912577 نسمة ومع ذلك فهي مقسمة إلى 52 بلدية، فكلتا الولايتين متقاربتان من حيث عدد السكان إلا أن الفرق واضح من حيث عدد البلديات. والأمر نفسه فيما يخص معيار المساحة ومثال ذلك: ولاية الطارف وولاية بجاية متقاربتان من حيث المساحة التي تصل إلى 3000 كلم مربع، لكن ولاية بجاية تضم 52 بلدية في حين أن ولاية الطارف تضم 24 بلدية، ونفس الشيء بالنسبة لولاية عنابة والبلدية فعدد البلديات في ولاية عنابة 12 بلدية بينما ضعفها في البلدية بـ 25 بلدية⁽²⁾.

الأكد أن هذا التقسيم العشوائي للبلديات في الجزائر يؤثر بشكل مباشر على أداء مجالسها الشعبية، واضطراب في مستوى أداء الخدمات العمومية وفي تحقيق انفتاح وشفافية نشاطاتها، فبعض المجالس الشعبية البلدية لا تزال تفتقر إلى العنصر البشري المؤهل لتأطير النشاط المحلي على مستوى البلدية، أو بالأحرى لم تصل إلى الدرجة التي يمكن فيها تشكيل بلدية ومجلس شعبي بلدي قائم بحد ذاته، والدليل على ذلك ما تشهده بعض البلديات من انسدادا

(1) كمال جعلاب، مرجع سابق، ص. 114.

(2) المرجع نفسه، ص. 118.

في مجالسها الشعبية، بسبب سوء التخطيط. لذلك وسعياً لتحقيق وحدات محلية منفتحة بشكل أكثر على المواطن المحلي ومتطلباته المحلية، ولأجل تقريب الإدارة من المواطن، حري بالمشروع إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلديات، آخذاً بعين الاعتبار التقارب في المساحات وفي الكثافة السكانية، حتى يسهل تكريس مبدأ الشفافية الإدارية في تقديم الخدمة العمومية المحلية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الامتناع عن سن قانون الشفافية الإدارية ومصادرة جوهرها

الحصول على المعلومات ووضوح الإجراءات الإدارية لم يحظ بتلك الضمانة القانونية اللازمة، إذ لا شك أنها ثغرة أبقّت الشفافية الإدارية المحلية في دوامة العمومية والسطحية، لأن الإقتصار على النصوص العامة المقررة بحق النفاذ إلى المعلومة غير كاف، خصوصاً ما تعلق بتكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، ما لم تتوافر منظومة قانونية مفصلة تحدد كيفيات تجسيده؛ من ضبط لصاحب الحق في المعلومة، تحديد المصالح والإدارات المحلية الملزمة بكفالة هذا الحق، كيفيات وإجراءات تجسيده، موضوعاته، حدوده وكذا الجزاءات المترتبة عن الحرمان من المعلومات ووضوحها⁽²⁾.

ورغم أن المشروع الجزائري تطرق في الأمر رقم 21-09⁽³⁾ المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية إلى تعريف "المعلومات" و "الوثيقة"، إلا أن ذلك لم يضع حداً لأزمة النطاق الموضوعي لمبدأ الشفافية الإدارية، ما دام أنه لم يحدد بدقة طبيعة المعلومات والوثائق القابلة للكشف وغير القابلة للكشف، وهذا خلافاً للمشروع الفرنسي الذي صنف الوثائق الإدارية إلى صنفين: الوثائق الإدارية غير المسماة التي يطبق عليها مبدأ الولوج الإداري بصفة عامة،

(1) كمال جعلاب، المرجع السابق، ص.118.

(2) بودراهم ليندة، مرجع سابق، ص.215.

(3) الأمر 21-09 المؤرخ في 27 شوال عام 1442 الموافق لـ 08 يونيو سنة 2021، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج. ر. ج. ج. عدد 45، الصادرة بتاريخ 28 شوال عام 1442 الموافق لـ 09 يونيو سنة 2021.

والوثائق الإدارية المسماة أو ذات الطابع الشخصي التي لا يجوز الاطلاع عليها إلا لأصحاب المصلحة⁽¹⁾.

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 16-190⁽²⁾ المتعلق بآلية الاطلاع والحصول على القرارات والوثائق البلدية، يسمح للجمهور بالاطلاع على الوثائق الإدارية فقط دون الإشارة لحقه في الحصول عليها، كما أنه جعل من حق الاطلاع حكرا على صاحب المصلحة فقط، وكأنه حق شخصي مرتبط بالمعنى فقط وفاقد للصفة العامة، حيث لا يجوز لتنظيمات المجتمع المدني وللجمهور الاطلاع على هذا النوع من الوثائق⁽³⁾.

الفرع الثالث: التدخل الواسع للوصاية⁽⁴⁾ الإدارية على المجالس الشعبية البلدية

على اعتبار أن استقلالية البلدية ركن من أركان تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، إلا أن المعمول به من خلال قانون البلدية رقم 11-10 هو عدم خضوع البلدية كجماعة إقليمية لا مركزية لرقابة وصائية فحسب، وإنما تخضع لأنواع أخرى من الرقابة وهي المالية، القضائية والرقابة السياسية، حيث تقوم السلطة المركزية ببسط رقابتها على المجالس الشعبية البلدية من خلال مجموعة من الآليات التي تظهر على تشكيلة المجالس المحلية وأعضائها وأنشطتها وأعمالها، ويمكن تصنيفها إلى مجموعتين وهي رقابة على

(1) بودراهم ليندة، مرجع سابق، ص.215.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

(3) أوكيل محمد الأمين، "الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 03، 2020، ص.253.

(4) رغم أن مصطلح الوصايا من أصل ومنشأ مدني إلا أنه تم تبنيه في التسيير الإداري رغم الاختلاف بين المجال المدني والمجال الإداري، والوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية، وبتطبيقها على الهيئات المسيرة على مستوى البلدية، فهذا تمسك وإقرار ضمنى من طرف المشرع بنقص أهلية هذه الهيئات، انظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.266.

الأشخاص ورقابة على الأعمال⁽¹⁾، كما تعددت الجهات التي تمارس الرقابة الوصية على المجالس الشعبية البلدية.

وعليه سيتم التطرق في هذا الفرع إلى بيان أن تثمين منصب الأمين العام ضرب لقيم الشفافية من خلال تثمين منصب الأمين العام (أولاً)، كبح الشفافية الإدارية من خلال رقابة الوالي على المجالس الشعبية البلدية (ثانياً).

أولاً: اهدار قيم الشفافية الإدارية من خلال تثمين منصب الأمين العام

يعد منصب الأمين العام ضماناً لتواجد الإدارة المركزية وتدخلها في عملية تسيير المجالس الشعبية البلدية، بحكم أن الانتخاب يعتبر معياراً لبناء وقياس الديمقراطية على مستوى الهيئات المحلية، التي تعتبر لا مركزية متى كانت منتخبة في حين تعتبر مركزية في حال تم تعيينها، وقد منح المشرع الجزائري لمنصب الأمين العام العديد من الامتيازات والصلاحيات منها ما يلي:

1/ إدراج منصب الأمين العام للبلدية ضمن هيئات تسيير البلدية:

نص قانون البلدية رقم 11-10 صراحة على منصب الأمين العام للبلدية (Secrétaire général de la commune)، وهذا بداية من المادة 15 المحددة لهيئات البلدية، ثم تخصيص فصل كامل تحت عنوان " تنظيم إدارة البلدية "، بالإضافة إلى صدور مرسوم خاص لتأطير هذا المنصب 320/16⁽²⁾ فضلاً عما تناوله النظام الداخلي النموذجي للمجالس

(1) ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراجحي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان - الأردن، 2016، ص.266.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في ربيع الأول عام 1438 الموافق 13 ديسمبر سنة 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام، ج. ر. ج. ج. عدد 73، الصادرة بتاريخ 15 ربيع الأول عام 1438 الموافق لـ 15 ديسمبر سنة 2016.

الشعبية البلدية ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-105، وهذا دليل على المكانة والاهتمام الذي حظي بهما الأمين العام للبلدية⁽¹⁾.

بالرجوع إلى قانون البلدية السابق رقم 90-08 فقد أكد في نص المادة 03 على أن هيئتي البلدية هما: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي وكلاهما يشكل مجلسا منتخبا، في حين أن المشرع كان حذرا في نص المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10، والتي نصت " تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما "

الملاحظ أن نص المادة يكتنفه الغموض فهو لم يوضح إن كانت إدارة الأمين العام تعتبر هيئة ثالثة أم أنها تندرج فقط ضمن التكوين الهيكلي للبلدية، ولعل مرد هذا الغموض يعود إلى الجدل الذي أثارته المادة 11 من المشروع التمهيدي لقانون البلدية، الذي أضاف صراحة هيئة ثالثة للبلدية، وتمثل في الأمين العام باعتباره هيئة تسييرية إدارية معينة وتتمتع في ذلك بصلاحيات واسعة⁽²⁾.

وقد تم انتقاد منصب الأمين العام من طرف عدة أحزاب سياسية معارضة، منها حزب حركة مجتمع السلم على لسان رئيسها عبد الرزاق مقري، الذي اعتبر أن الغرض من وراء هذا

(1) دبوشة فريد، " الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في إطار مدرسة الدكتوراه -تخصص الدولة والمؤسسات العمومية-، مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1- بن يوسف بن خدة-، 2019-2020، ص.285.

(2) دبوشة فريد، المرجع نفسه، ص.286.

المنصب المعين على مستوى البلديات، هو وضع المنتخبين البلديين تحت تصرف الإدارة، وهو ما سوف يساهم في وأد الديمقراطية على المستوى المحلي، وتوسيع دائرة نفوذ السلطة المركزية في كل المجالات، وبالتالي سيمثل هذا نكسة جديدة للفعل الديمقراطي⁽¹⁾، إضافة إلى تعزيز دور الأمين العام في جميع المراسيم التنفيذية الأمر الذي جعله بمثابة رئيس بلدية ثانٍ نظرا لتشابهه مع رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

2/ التراجع عن مسألة التعيين المحلي لمنصب الأمين العام:

من خلال المرسوم التنفيذي السابق رقم 26/91⁽³⁾ المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الذي حدد مسألة الاختصاص في تعيين المناصب العليا على مستوى البلدية منها الأمين العام، بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 100 ألف نسمة، لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق قرار صادر منه استنادا إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾.

وقد تراجع عن ذلك المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 16-320⁽⁵⁾ المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، من خلال تعدد السلطات التي

(1) بوعيسى سمير، "مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 05، أكتوبر 2014، ص.35.

(2) خلود كلاش، "منصب الأمين العام للبلدية بين ضرورة ضمان فاعلية التسيير ومحدودية السلطة"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الثالث، أكتوبر 2020، ص.148.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 17 رجب عام 1411، الموافق لـ 02 فيفري 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج. ر. ج. ج. العدد 06، الصادرة بتاريخ 21 رجب عام 1411 الموافق لـ 06 فيفري 1991.

(4) المادة 118 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج. ر. ج. ج. العدد 73، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

لها حق التعيين في هذا المنصب، إضافة إلى الاعتماد على الكثافة السكانية التي يترتب عنها مسؤوليات وأعباء أكبر⁽¹⁾.

حيث جعل هذا المرسوم مسألة تعيين الأمناء العامين بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة، والأمناء العامين للبلديات مقر الولاية، والأمناء العامين لبلديات ولايات الجزائر بواسطة مرسوم⁽²⁾، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، أما بالنسبة للأمناء العامين للبلديات التي يساوي عدد سكانها أو يقل عن 100 ألف نسمة، فإنه يتم بواسطة قرار صادر عن الوالي المختص إقليميا باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

الملاحظ في هذا الصدد هو انفراد الإدارة المركزية بعملية تعيين الأمين العام، وبالتالي منح السلطة التقديرية الواسعة له على موظفي البلدية، وهذا الذي يؤدي إلى الحد من سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تعيين مستخدمي البلدية. والجدير بالذكر أن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد، بل تم تكييف منصب الأمين العام على أنه وظيفة عليا وأن أعماله ونشاطاته تكون دوما باسم الدولة، فعوض تولي " وظيفة عليا لإدارة البلدية " أصبح يتولى " وظيفة عليا للدولة في البلديات "⁽⁴⁾، وذلك بموجب نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 السابق ذكره.

(1) دبوشة فريد، مرجع سابق، ص. 278.

(2) لم يوضح المشرع نوع المرسوم إن كان مرسوما رئاسيا صادرا عن رئيس الجمهورية، أم مرسوما تنفيذيا صادرا عن الوزير الأول. انظر: مخناش رزيقة، " الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد الأول، المجلد الرابع، مارس 2019، ص. 162.

(3) المادتان 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

(4) خلود كلاش، مرجع سابق، ص. 148.

3/ تعزيز صلاحيات الأمين العام للبلدية:

من جملة الانتقادات الموجهة لقانون البلدية رقم 11-10 أنه منح صلاحيات واسعة للأمين العام للبلدية، والتي مست صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد حددت بدقة هذه المهام وفصل في كيفية أدائها من خلال نص المادة 129⁽¹⁾ من قانون البلدية رقم 11-10 وكذا النصوص التنظيمية المؤطرة لهذا المنصب، وتتمثل هذه الصلاحيات في:

- **صلاحيات تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي:** وردت في نص المادة 29 والمادة 129 من قانون البلدية الساري، ثم فصل المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية هذه المهام⁽²⁾.

- **صلاحيات الإشراف على مداورات المجلس الشعبي البلدي:** حيث يقوم الأمين العام بإرسال مداورات المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوصية للرقابة والموافقة عليها⁽³⁾.

(1) تنص المادة 129 من قانون البلدية رقم 11-10 على ما يلي: " يتولى الأمين العام ما يلي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.
- إعداد محضر تسليم واستلام مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- تلقي التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.

(2) المادتان 13 و14 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

(3) المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

- متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية ومشاريع المجلس الشعبي البلدي: وقد أثبتت هذه الصلاحية مدى توسع السلطات الرقابية التي يمارسها الأمين العام على رئيس المجلس الشعبي البلدي وعلى المجلس ككل⁽¹⁾.

- استحوذته على مهمة تحضير وإعداد ميزانية البلدية: دعم قانون البلدية الحالي مكانة الأمين العام للبلدية⁽²⁾، مقلصا بذلك من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي التي كان منصوصا عليها بموجب قانون البلدية السابق رقم 90-08 فيما يخص تحضير وإعداد ميزانية البلدية وأسندها إلى الأمين العام للبلدية⁽³⁾.

- المشرع يمنح الأمين العام مصلحة الصفقات العمومية إلى جانب مصلحة الأمانة العامة: حيث أصبح عضوا في اللجنة البلدية للصفقات⁽⁴⁾، وهذه الصلاحية لم تكن موجودة من قبل، وبالتالي أصبح التنظيم الإداري للبلدية يضع تحت تصرف الأمين العام مصلحتين وهما مصلحة الأمانة العامة ومصلحة الصفقات العمومية⁽⁵⁾.

- تولى ممارسة السلطة السلمية عوض رئيس البلدية: حيث إن ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية كانت في السابق مسندة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون رقم 90/08⁽⁶⁾، إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 16-320 قد منح هذه الصلاحية

(1) دبوشة فريد، مرجع سابق، ص.289.

(2) المادة 180 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(3) المادة 63 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية. (ملغى).

(4) المادة 191 من القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية.

(5) دبوشة فريد، مرجع سابق، ص.292.

(6) ورغم منح هذه الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 65 من قانون البلدية السابق رقم 90-08، إلا أنه بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 91/26 فقد منح هذا الاختصاص للأمين العام للبلدية، وهذا ما تداركه المشرع في قانون البلدية الحالي وقم بسحب هذه الصلاحية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنحها للأمين العام. انظر: المرجع نفسه.

إلى الأمين العام للبلدية، من خلال سلطة تعيين مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس، والتعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية⁽¹⁾.

من خلال ما سبق، تتضح نية المشرع من خلال قانون البلدية رقم 11-10 في توسيع تدخلات الأمين العام في تسيير البلدية، فحتى في ظل غياب المستوى التأهيلي لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي والمنتخبين، إلا أن ذلك لا يبرر حجم الصلاحيات الممنوحة للأمين العام⁽²⁾، ولو أن المشرع أخضع ممارسة الأمين العام لمهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أن ذلك لا ينفي تداخل اختصاصات الأمين العام كإداري ورئيس المجلس الشعبي البلدي كمنتخب⁽³⁾، لأن مجمل المهام التي منحها القانون والواقع للأمين العام جعلته الرجل الأول من الناحية التقنية والوظيفية في البلدية، خصوصا عند اقتران هذه السلطة مع عوامل ضعف المنتخبين، الأمر الذي ولد هيمنة كبيرة من طرف الموظف على المنتخبين البلديين بالخصوص في البلديات النائية، وبالتالي سهولة السيطرة على رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضائه وجعلهم حبيسي الاقتراحات والآراء التي يوجد بها الأمين العام⁽⁴⁾.

(1) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

(2) دبوشة فريد، مرجع سابق، ص.293.

(3) خلود كلاش، مرجع سابق، ص.148.

(4) بن ورزق هشام، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، 2013-2014، ص.274.

ثانيا: كبح الشفافية الإدارية من خلال الرقابة المفرطة للوالي على المجالس الشعبية البلدية
خول القانون للوالي بصفته ممثلا للدولة على مستوى الولاية ممارسة الرقابة على الأعمال التي تتخذها هيئات البلدية بصفتها جماعة إقليمية⁽¹⁾، حيث يخضع المجلس الشعبي البلدي باعتباره جزءا لا يتجزأ من البلدية لرقابة الوالي الذي يملك وسائل تأثير فعّالة، وذلك من خلال الرقابة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية والرقابة على أعمالها.

1/ الرقابة على الأعضاء:

يمارس الوالي الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي إما منفردين كرئيس المجلس الشعبي البلدي، أو مجتمعين في ظل الهيئة المنتخبة وهي المجلس الشعبي البلدي.

أ/ رقابة الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة الجهة الوصية على غرار بقية المنتخبين بالمجلس، ونظرا للخصوصية التي يتمتع بها على عكس بقية الأعضاء، والمركز القانوني الذي يتمتع به الذي يتمثل في ازدواجية المهام، فهو يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي وهي الرقابة الرئاسية أو السلمية الممارسة على غيره من الموظفين، وهنا تظهر بشكل واضح هيمنة الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي برقابة إدارية على شخصه وعلى أعماله، بل في كثير من الأحيان يظهر رئيس المجلس الشعبي البلدي في صورة المرؤوس الخاضع للسلطة الرئاسية لرئيسه، بحيث تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا

(1) دحامنية عبد الله، "رقابة الوالي على مداوات المجالس الشعبية البلدية بين النص القانوني والواقع العملي"، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء الثالث، سبتمبر 2018، ص.622.

للدولة لرقابة الوالي، وعليه الالتزام بكل توجيهات وتعليمات الوالي⁽¹⁾، كإلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي⁽²⁾، وعدم المصادقة على قراراته أو مداوات المجلس من طرف الوالي⁽³⁾.

أكثر من ذلك يمكن لوالي الولاية أن يمارس أقصى صور الرقابة وأخطرها على رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي أن يحل محله⁽⁴⁾، وبهذا يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار ممارسة صلاحياته كمثل للدولة لرقابة تسلسلية من قبل الوالي والوزير، أما في حالة مباشرته لاختصاصاته في كونه جهازا تنفيذيا للمجلس فقراراته المتخذة تخضع لرقابة الوالي كسلطة وصية⁽⁵⁾.

ب/ رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ككل:

يمارس الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي رقابة وصائية تتمثل في الإيقاف، الإقصاء والاستقالة التلقائية وسيتم التطرق لهذه الحالات فيما يلي:

- الإيقاف:

يقصد به تجميد عضوية العضو المنتخب بشكل مؤقت بقرار من الوالي في حال تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو محل تدابير قضائية لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية⁽⁶⁾، وهنا يمكن الاستفسار عن نية المشرع في حرمان رئيس المجلس الشعبي

(1) ملياني صليحة، مرجع سابق، ص.267.

(2) المادة 98 فقرة 2 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(3) المادة 61 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(4) المواد 101، 102، و103 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

(5) ملياني صليحة، مرجع سابق، ص.267.

(6) المادة 43 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

البلدي من هذه الرقابة ومنحها للوالي، لأنه في نهاية الأمر هو تطبيق لقرار قضائي فكان الأولى منحه لرئيس البلدية.

إضافة إلى ذلك، وفي إطار تكريس الشفافية الإدارية فإن المشرع في قانون البلدية رقم 10-11 أسقط من المادة 43 عبارة " قرار مسبب " على خلاف المادة 32 من قانون البلدية لسنة 1990، فتسبب القرار من جانب الوالي يعتبر ضماناً في تكريس الشفافية الإدارية حتى في الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي وإضفاء الشرعية على عملية الإيقاف⁽¹⁾، كذلك من بين الملاحظات أن المشرع في نص المادة 43 حصر حق إصدار القرار بيد الوالي، وهو ليس ملزماً بأخذ رأي المجلس الشعبي البلدي كما كان منصوصاً عليه في المادة 32 من قانون البلدية السابق رقم 08/90⁽²⁾، وبالتالي هنا تشديد في وصاية الوالي على المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

- الإقصاء:

يقصى المنتخب البلدي في حالة الإدانة الجزائية لأحد الأسباب المذكورة في حالة الإيقاف بقرار من الوالي⁽⁴⁾، وخلافاً للإيقاف فإن الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية، وهو إجراء منطقي فلا يجوز أن يكون ممثل الشعب متابع جنائياً ويتعارض مع ممارسة العضو لمهامه داخل المؤسسة العقابية، إلا أنه كان الأجدر بالمشرع أن يجعل هذا الإجراء أكثر شفافية من خلال إعلام أعضاء المجلس الشعبي البلدي والتداول بشأنها ثم إخطار الوالي ليعلن عن تجميد هذه العضوية، وهذا ما لم يرد في نص المادة 44 من قانون البلدية لسنة 2011 مقارنة مع

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص.414.

(2) المادة 32 من القانون رقم 08/90 على ما يلي: " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

(3) ملياني صليحة، مرجع سابق، ص.273.

(4) المادة 44 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

نص المادة 33 من قانون البلدية لسنة 1990؛ حيث إن المجلس الشعبي البلدي هو من له الحق في إعلان الإقصاء للعامة بموجب المداولة، ثم يقوم الوالي استنادا على المداولة بإصدار قرار الإقصاء، وعلى هذا الأساس فإن المشرع في القانون رقم 11-10 من خلال جعل الإقصاء آلية مباشرة للوالي على المجلس الشعبي البلدي، فإنه وسع من سلطات الوالي على المجلس الشعبي البلدي ولا يخدم الشفافية الإدارية التي من المفروض يتمتع بها المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

- الاستقالة التلقائية:

يعتبر مستقيلا بحكم القانون بموجب المادة 45 كل عضو منتخب تغيب من دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال السنة نفسها، وللاشارة فإن هذا النوع من الرقابة هي حالة جديدة وقديمة في الوقت ذاته، فقد جاء بها قانون البلدية الجديد رقم 11-10 في نص المادة 45 منه بعدما نص عليها قانون البلدية رقم 67/24 في المادة 90، وحذفها قانون البلدية رقم 90/08، والضمانة التي أعطاها المشرع للمنتخب أنه يتم إعلان الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي لسماع تبريرات المنتخب المعني مع إخطار الوالي بذلك، إلا أنه في حال تخلفه عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا وصحيا⁽²⁾، والملاحظ أن المشرع في الرقابة بواسطة الاستقالة التلقائية جعل تدخل الوالي أقل حدة مقارنة بإجراء الإيقاف والإقصاء خصوصا أنه يكون بواسطة مداولة من المجلس.

(1) ملياني صليحة، مرجع سابق، ص.274.

(2) الجدير بالذكر أن المادة 45 من قانون البلدية رقم 11-10 أشارت إلى أن الغيابات تكون في الدورات العادية، وماذا عن الدورات الاستثنائية، هل المنتخب ليس ملزما بالدورات الاستثنائية؟ فالدورات الاستثنائية لا تقل أهمية عن الدورات العادية، وقد تتمتع بأهمية أكثر من الدورات العادية، نظرا لطابعها الاستثنائي الذي تطلب عقد دورة غير عادية. انظر: ملياني صليحة، مرجع سابق، ص.275.

ج/ حل المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي:

الحل من الإجراءات الخطيرة التي نص عليها قانون البلدية حيث يتم إنهاء حياة المجلس الشعبي البلدي وتجريد الأعضاء من الصفة التي يحملونها وفقا للإجراءات القانونية، ويسبق عملية الحل صدور قرار من وزير الداخلية بتجميد المجلس الشعبي في حالة الانسداد الحاصل بين المنتخبين فيها، ومن أمثلة ذلك صدور قرار من وزير الداخلية بتجميد عمل 03 مجالس شعبية بلدية بولاية تيارت وهي مهدية والدحموني وسيدي علي ملال، بسبب استمرار حالة الانسداد وتعطل مصالح المواطنين، بناء على قرارات رفعها الوالي حول أوضاع لبلديات المعنية، وبروز خلافات بين المنتخبين وأخرى حول تعيين نواب الرئيس ورؤساء اللجان⁽¹⁾.

2/ الرقابة على الأعمال:

يمارس الوالي بوصفه جهة وصاية أو رقابة العديد من صور الرقابة على أعمال البلدية، ويأتي ذلك في شكل تصديق أو إلغاء أو حلول وسيتم التطرق لهذه الحالات كما يلي:

أ/ التصديق:

كرست المادة 56 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية رقابة الوالي ومصادقته بشكل ضمني على مداوات المجلس الشعبي البلدي، حيث لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، والملاحظ أن المشرع أطال في المدة بعدما كانت 15 يوما بموجب المادة 41 من القانون القديم رقم 08/90، حيث تؤثر الإطالة على مصالح البلدية ومصالح المواطنين وتؤدي إلى تعطيلها.

أما التصديق الصريح وهو الاستثناء، فيتمثل في عدم تنفيذ المداوات إلا بعد مصادقة الوالي عليها صراحة، والملاحظ أن المشرع قد تراجع عن تضيق مجال رقابة المصادقة الصريحة في ظل القانون السابق رقم 08/90 وحصرها في المداوات التي تتضمن الميزانيات

(1) ملياني صليحة، مرجع سابق، ص.277.

والمداولات التي تتضمن إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية⁽¹⁾، في حين وسع من مجالها في القانون الجديد في نص المادة 56 بإضافة المداولات التي تتضمن قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية⁽²⁾.

ب/ الإلغاء أو البطلان:

كرس المشرع الجزائري هذا النوع من الرقابة بواسطة قانون البلدية رقم 11-10 وقد ميز بين نوعين من الإلغاء: المطلق والإلغاء النسبي، ويكون الإلغاء أو البطلان بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها⁽³⁾.

ج/ الحلول:

لم يعد القانون البلدي يقتصر على إيقاف المجلس لمدة شهر فقط كما كان في السابق⁽⁴⁾، بل وصل الوضع لدرجة الحلول، حيث يمكن للوالي اتخاذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية⁽⁵⁾. وعندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ

(1) المادة 42 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية.

(2) ولقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في قرار له صادر عن الغرفة الأولى (فهرس 224) بتاريخ 19/04/1999 قضية (د.م)، ضد رئيس بلدية لحسن بن الشيخ آث ملويا بوسعادة ومن معه، أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وينبغي بالتالي إبعادها.

انظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.417.

(3) لقد سبق التطرق إلى هذه النقطة أعلاه بنوع من التفصيل في إطار إلغاء أو بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي في الفصل الثاني من الباب الأول، ص.91.

(4) المادة 112 من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية.

(5) المادة 100 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار (1).

والمقصود بالحلول هو قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي هي مطالبة بها، ولم تقم بها لقصد أو لعجز أو لإهمال (2).

فرغم أن الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية أمر ضروري حسب فئة من الكتاب كأستاذ هاشمي مولاي الذي اعتبرها أمرا ضروريا لضمان التوفيق والتنسيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية المختلفة، وإظهار نوع من الانسجام بين الأنشطة الإدارية المختلفة في الدولة الواحدة (3)، إلا أنه من شروط هذه الرقابة ألا تكون شديدة الاتساع والصرامة حتى لا تفقد المجالس المحلية ومبادئ الديمقراطية مرونتها في التسيير وفي التعامل مع الجمهور.

وخلاصة القول، أنه بالرغم من أن المشرع الجزائري اتبع نهج اللامركزية المحلية من خلال المجالس الشعبية البلدية، إلا أنه لم يستطع التخلي عن النظام المركزي التقليدي المتميز بصرامة رقابة الوصاية الإدارية، وهذا الذي يبين ميزة النظام الجزائري في تشديد التركيز وعدم جديته في استقلالية المجالس الشعبية البلدية، التي تشكل فضاء لاعتماد الشفافية الإدارية، لأن حدة وصرامة الرقابة تكاد تجعل المجلس الشعبي البلدي في صورة الموظف الخاضع لسلطة الوالي عوض سلطة ورقابة الشعب المكرسة أكثر للشفافية الإدارية على المستوى البلدي.

(1) المادة 101 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

(2) ملياني صليحة، مرجع سابق، ص.306.

(3) هاشمي مولاي، مرجع سابق، ص.54.

الفرع الرابع: قصور الرقابة القضائية في حماية الشفافية الإدارية

نظرا لأن المجالس الشعبية البلدية تحوز على صلاحيات متعددة، فيجب أن تصدر قراراتها وأعمالها في نطاق الشفافية والمشروعية، وعلى عكس الرقابة الإدارية المطبقة على المجالس الشعبية البلدية التي قيدت من تكريس الشفافية الإدارية، فإن الرقابة القضائية تبقى أهم ضمانة لشفافية ونزاهة سير البلديات، وهذا ما يعرف بالأمن القضائي إذ يعتبر القضاء الحل الأخير لكل فرد يرى انتهاكا لحقه أو مساسا بتكريس الشفافية الإدارية. إلا أن هذه التوطئة لا تجزم بجدارة الرقابة القضائية في حماية أطر الشفافية، بالنظر للقصور الذي يطغى على الحماية القضائية لهذ المبدأ في القانون الجزائري⁽¹⁾، نظرا لتفشي ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية⁽²⁾.

أولا: تدرع القاضي الإداري بمبدأ الفصل بين السلطات

على الرغم من الصلاحيات المتباينة للقاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات بواسطة القواعد العامة، كدعوى الإلغاء ودعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية والقضاء الاستعجالي قبل التعاقد، إلا أن هذه الصلاحيات وهذه القواعد لا تعكس الحماية الحقيقية لقيم الشفافية الإدارية، طالما أن المشرع الجزائري لم يفرّد حماية قضائية واضحة المعالم لكل قرائن الشفافية على مستوى البلدية⁽³⁾، كذلك من ميزات هذه الرقابة أنها رقابة بطيئة الإجراءات وكثيرة التكاليف ولا تتدخل إلا بطلب من صاحب المصلحة⁽⁴⁾.

(1) بودراهم ليندة، مرجع سابق، ص.302.

(2) لعلاونة سليمان، " تفعيل سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة العامة من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 "، بحوث جامعة الجزائر 1، العدد 09، الجزء الثاني، 2016، ص.223.

(3) المرجع نفسه، ص.303.

(4) مزياني فريدة، "المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص.283.

زيادة على ذلك، من غير المنطق أن يحول مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضاء الإداري في وجه تنفيذ أحكام هذا الأخير، ما يجعل التذرع بهذا المبدأ حجة وهمية، فالأوامر القضائية لا تتعدى حث الإدارة على التنفيذ وتوضيح ما يجب عليها اتخاذه من تدابير في سبيل تفعيل مبدأ الشفافية أو المساواة أو غيرها من المبادئ الإدارية، وإلا فما معنى الرقابة الصارمة التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال الإدارة، فوجود مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني أن يتجاهل كل منهما قرارات الآخر، كما لا يعني أن الهيئات الإدارية حرة في تصرفاتها بل تخضع لسيادة القانون ولرقابة القضاء الإداري، وإن استلزم الأمر توقيع الجزاء عليها في حالة ثبوت خرقها للقانون في تعاملاتها كمبدأ الشفافية الإدارية، ومعاملتها معاملة الأفراد على قدم المساواة، وإلا أصبح مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ وهمياً غير مستطاع التحقيق⁽¹⁾.

ثانياً: إضعاف قرارات القاضي الإداري بذريعة الصالح العام

تتسم السلطات الممنوحة للقاضي الإداري بنوع من اللين في مواجهة الإدارات، بما فيها هيئة البلدية، فوجود إحدى الجهات الإدارية طرفاً في النزاع يعني بالضرورة وجود سلطة تنفيذية، مما يجعل الاحتكاك قائماً بين السلطة القضائية باعتبارها الهيئة التي ستفصل في المنازعة الإدارية، وبين البلدية باعتبارها أحد أطراف المنازعة، كالتعن في نتائج عملية انتخابية، أو امتناعها عن تسليم قرار أو رخصة ما أو فرض ضريبة، فلا شك أن هذه الأنواع المختلفة من المنازعات منوطة بالقضاء الإداري للفصل فيها، ففي مقابل المركز الممتاز الذي تحوزه البلدية تحت ذريعة الصالح العام، يقع القاضي في امتحان ليس من السهل الخروج منه؛ فهو من جهة ملزم بالفصل في المنازعة وإلا صار منكراً للعدالة، ومن جهة أخرى وجب عليه أن يثبت حياده واستقلاله وموضوعيته لكسب ثقة المتقاضين، ويستند رفض القاضي الإداري

(1) محمد نوري علي، "مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة بين النظام العراقي والجزائري"، المجلة السياسية والدولية، عدد 1، 2017، ص.1085.

في توجيه أوامر للأشخاص العموميين المزودين بامتيازات السلطة العامة، إلى مبدأ الفصل بين الإدارة العامة والوظيفة القضائية التي تمنع عليه أن يقوم مقام المدير، فالقاضي لا يملك حرية المبادرة التي يملكها رجل الإدارة، ولا يملك أن يأمر كرجل إدارة. والعمل بغير ذلك يجعل من القاضي الإداري وصيا على الهيئات الإدارية أو رئيسا لها⁽¹⁾. كما لا يزال تطبيق الشفافية الإدارية مرهونا بمدى الاعتراف القانوني الصريح في توجيه القاضي الإداري للأوامر التنفيذية لهيئات تسيير البلدية، التي جعلها مشروطة بتقديم طلب من قبل صاحب المصلحة ولا يجوز للقاضي الإداري مباشرة الرقابة عليها بطريقة تلقائية⁽²⁾.

ثالثا: امتناع البلدية عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري

تعتبر الصيغة التنفيذية لأحكام القضائية همزة وصل بين القاضي الإداري والهيئات الإدارية للتخفيف من صرامة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، خدمة لتكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية⁽³⁾، إلا أنه كثيرا ما يشهد امتناع الإدارة بصفة عامة أو البلدية بصفة خاصة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، وعدم الخضوع لمنطوق الحكم القضائي بمحض إرادتها، وتتنوع أساليب التعبير عن رفضها لمقتضى الأحكام القضائية وخرق أسس الشفافية والمشروعية، إما عن طريق رفض الحكم صراحة، أو المبادرة في تنفيذه لكن على نحو مخالف لمضمونه وهذا ما يسمى بالتنفيذ المعيب للأحكام، أو أن تلجأ إلى حيلة تفسير التشريع على مقاسها وجعل الحكم القضائي غير ممكن التنفيذ، أو قيامها بأسمى صور الامتناع

(1) بوضياف عمار، المرجع في المنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص.91.

(2) مزباني فريدة، مرجع سابق، ص.287.

(3) المرجع نفسه، ص.236.

والذي يكون من خلال اللجوء إلى المشرع بطلب تصحيح تشريعي لإضفاء صفة القانونية على أعمالها، وجعل الحكم القضائي غير ممكن التنفيذ⁽¹⁾.

رابعاً: رمزية توقيع الغرامة التهديدية

وضع المشرع الجزائري وسيلة الغرامة التهديدية في يد القاضي الإداري لمواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية⁽²⁾، إلا أنها لا تعد سوى آلية شكلية وصورية لإكراه الإدارة، وعدم اعتبار الغرامة التهديدية من النظام العام، ودليل ذلك اقترانها على طلب أمام القاضي الإداري وتحت سلطته التقديرية⁽³⁾، علاوة على ذلك أنه في حالة قبول الطلب من طرف القاضي وتم الحكم بها فإنها لا تحوز الحجية المطلقة، نظراً لجواز تخفيضها أو إلغائها حسب ما ورد في نص المادة 984 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "يجوز للجهة القضائية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها عند الضرورة"، وهذا ما يفقد الغرامة التهديدية محتواها في مواجهة الفساد وإعمال الشفافية الإدارية.

وانطلاقاً مما سبق نصل إلى أن قطاع العدالة لا يزال يعاني من اختلالات خطيرة بفعل التبعية للسلطة السياسية وغياب منظومة قانونية متكاملة وفعالة، وبالتالي ضياع قيمة الشفافية بين تمسك المشرع بمبدأ الفصل الصوري بين السلطات بالخصوص السلطة القضائية والسلطة التنفيذية (بما فيها هيئة البلدية)، وعدم تدخل القاضي في أعمال السلطة التنفيذية، وتمسك المسؤولين على مستوى المجالس الشعبية البلدية بانتهاك الشفافية الإدارية تحت ذريعة تحقيق الصالح العام، هذا الذي أدى إلى هضم أسس الشفافية الإدارية.

(1) لعلاونة سليمان، مرجع سابق، ص.236.

(2) المادة 983 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. ج، عدد 21، الصادرة بتاريخ 17 ربيع الثاني عام 1429 الموافق 23 أبريل سنة 2008.

(3) بودراهم ليندا، مرجع سابق، ص.309.

المطلب الثاني: العراقيل المحلية في تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية

لم تكن المجالس الشعبية البلدية بعيدة عن المساهمة في عرقلة تكريس الشفافية الإدارية، فاعتماد ما يعرف بالأسرار الإدارية والحرمان من ممارسة واستعمال الحق في الحصول على المعلومة من طرف المسؤولين المحليين، كل ذلك يؤدي إلى هشاشة الشفافية في تسيير المجلس مما يجعله لا يحظى بقبول شعبي.

وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذه العراقيل كالتالي: التمسك بالسر الإداري من المسؤولين المحليين كذريعة للامتناع عن تقديم المعلومات (الفرع الأول)، تغلغل ظاهرة الفساد الإداري في تسيير المجالس الشعبية البلدية (الفرع الثاني)، نقص ثقافة الشفافية لدى المنتخبين المحليين (الفرع الثالث)، ضعف الرقابة الشعبية على هيئة البلدية (الفرع الرابع)، تأثير الأزمات المحلية على تكريس الشفافية: تجربة جائحة كورونا -كوفيد 19- نموذجاً (الفرع الخامس).

الفرع الأول: التمسك بالسر الإداري من المسؤولين المحليين كذريعة للامتناع عن تقديم المعلومات

يعد السر الإداري (la confidentialité) بدوره مصطلحاً غامضاً في ظل انعدام نص قانوني يعرفه ويضبط مجاله وحدوده، مما يمنح الهيئات الإدارية بما فيها هيئة البلدية سلطة واسعة في تحديد المعلومات ذات الطابع السري، كما أن النظرة إلى السر الإداري تختلف من هيئة إلى أخرى، وفي نفس الهيئة تختلف من مسؤول إلى آخر، والغالب أن السر الإداري هو الغموض ونقص الشفافية (1).

(1) Caroline Lantero, "le secret dans le procès administratif", in: Etat du droit, état des droits - Mélanges en l'honneur du Pr D. Turpin, C. Marliac (dir.), Editions du Centre Michel de l'Hospital, La Collection des Mélanges - LGDJ Lextenso, 2017, N° 1, p.1.

وعليه فمن أكبر العقبات التي تواجه تكريس مبدأ الشفافية على مستوى البلديات هو تذرع الهيئات المسيرة بالسر الإداري في مواجهة طلبات الاطلاع والحصول على المعلومات والوثائق التي يتقدم بها الأشخاص والمؤسسات والجمعيات وكذا المرتفقين، حيث يرى الأستاذ أوسكين أن تكريس هذه الذهنية في الجزائر مستمدة من القانون الفرنسي، والمتمثلة في امتناع الإدارة عن تقديم أي تبريرات للمخاطبين بالقرارات التي تصدرها، وحسب رأي الكاتب فإن الإدارة تعتبر أن إشراك المواطنين والجمعيات في المعلومات التي تحوزها هو بمثابة اقتسام للسلطة، وأن الحق في الحصول على المعلومة من طرف المواطنين ومعرفة صاحب القرار يعتبر تدخلا في تسيير المصالح العامة، ويؤثر على روح العمل الإداري المبني على الحيادية والموضوعية، وعليه تلجأ الإدارة إلى رفض منح الحق في الاطلاع كأصل عام، مع استثناء الحالات التي ينص عليها القانون صراحة⁽¹⁾. كفكرة النظام العام والأمن العام غير محدودة المعالم الذي وظفه المشرع في قانون البلدية في عدة مواضع منها استعماله كذريعة لاعتماد السرية الإدارية بدل العلانية، والنظام العام فكرة مرنة ونسبية يستعصي وضع تعريف محدد لها، فهي تختلف من دولة إلى أخرى ومن مكان لآخر داخل الدولة الواحدة بل وتختلف من زمان إلى آخر، وذلك راجع إلى أن النظام العام يحمي جوانب متعددة سياسة واقتصادية واجتماعية وخلقية، وهو الأمر الذي جعل فكرة النظام العام فكرة مرنة وغامضة أدت إلى سكوت المشرع عن وضع تعريف لها، وفسحت المجال لتفسيره من طرف المسؤولين على حسب رغباتهم ومصالحهم الشخصية⁽²⁾.

(1) وناس يحي، مرجع سابق، ص.167.

(2) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2008، ص.73.

الفرع الثاني: تغلغل ظاهرة الفساد الإداري في تسيير المجالس الشعبية البلدية

يبقى أهم عائق تعاني منه الإدارة بما فيها المجالس الشعبية البلدية وتحسين الخدمة العمومية المحلية هو تفاقم معضلة الفساد الإداري، ويظهر هذا من خلال قضايا الفساد التي يتهم فيها منتخبو البلديات، لأن الفساد الإداري في التسيير البلدي ليس ظاهرة جديدة فهو امتداد للفساد على مستوى الهيئات المركزية⁽¹⁾، وبالتالي يعتبر أكبر معرقل لمسار الشفافية

(1) بالعودة إلى خطاب رئيس الجمهورية السابق عبد العزيز بوتفليقة عند توليه رئاسة الجمهورية، اعترف بتفشي الفساد في التسيير الإداري في الجزائر، ولخص ذلك في خطاب طويل موجه للمواطنين الجزائريين يوم 27 أبريل سنة 1999 فيما يلي: " ... إن الجزائر دولة مريضة بالفساد، فهي مريضة في إدارتها ومريضة بالمحاربة ومريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة وعدم جدوى الطعون، والتنظيمات مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب، مريضة بنهبها للموارد العامة بلا ناه ولا رادع...". فقد وصف الرئيس آنذاك وصفا بليغا للفساد الإداري، حيث شوه الفساد غاية الخدمة العمومية ومفهوم الدولة، وأضاف " هل هناك كارثة أكثر من ذلك؟ ". وقد جاء هذا الخطاب بناء على تقرير لمنظمة الشفافية .../... الدولية TI من خلال دراسات واحصائيات حول الفساد في الدول بواسطة مؤشر مدركات الفساد، واحتلت الجزائر بذلك مراتب متأخرة، حيث لم يتجاوز تقيطها المتوسط 5 من 10 وبقيت الجزائر بين المرتبة 105 و 117 في ترتيب الدول الأكثر فسادا، منذ سنة 2009 من خلال الكشف عن ملفات فساد ثقيلة كقضيته سوناطراك والطريق السيار شرق- غرب، إلى غاية سنة 2022. انظر: خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة-، 2011/2012، ص.96. وانظر كذلك الموقع:

<https://arabic.cnn.com/middle-east/article/2022/01/25/corruption-index-2021-infographic> تاريخ الاطلاع: 2023/01/31

الإدارية على مستوى البلديات⁽¹⁾. ومن بين ممارساته المنتشرة في تسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ما يلي⁽²⁾:

التزوير Black mailing: يستغل المنتخب البلدي موقعه لاستخدام مختلف الأساليب لطمس الحقائق والمعلومات، بهدف تحقيق الأغراض الخاصة أو إنجاز المعاملات أو التوصل من الالتزامات أو تحقيق أرباح، وذلك من خلال إحداث تبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء تعليمات نافذة على أشخاص معينين، أو القيام بتزوير وثائق وشهادات إدارية.

المحاباة والوساطة Favoritisme: من خلال قيام المسؤول المحلي أو المنتخب بالتدخل لصالح فرد معين أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة، كتعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي، رغم كونه غير كفؤ أو غير مستحق. **الرشوة Bribery**: وهي قيام المنتخب المحلي بالاتجار في أعمال منصبه، وذلك بقبوله أو طلبه مقابل نظير قيامه بواجب من واجباته أو امتناعه عنه.

نهب المال العام Embezzlement: وهو الحصول على أموال الدولة والأفراد والتصرف بها من غير وجه حق، تحت مسميات مختلفة.

إساءة استعمال الصلاحيات واستغلال النفوذ: سواء كانت صلاحيات أساسية أو مفوضة حيث تستغل سلبيا إما في التشدد مع البعض وحرمانهم من الحصول على حقوقهم، أو بالتساهل

(1) بركنوقوسام، "الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد: 05، جانفي 2012، ص.242.

(2) بن الطيب علي، مهلول زكرياء، "قراءة للتجربة الماليزية في سبيل مكافحة الفساد الإداري والاقتصادي ودعم الشفافية والنزاهة"، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، العدد الثالث، جوان 2018، ص.314.

عند التعامل مع شرائح أخرى بحكم العلاقات الشخصية، مما تضيع معه الموضوعية والأمانة والشفافية.

بعبارة أخرى، المسؤول المحلي الذي يشعر بعدم كفاية راتبه الشهري للعيش برفاهية، يبادر بوضع تشريعات موازية تسمح له بالحصول على ظروف الرفاهية المنشودة، وهكذا يحدث مع مختلف المناصب على مستوى المجالس البلدية وعلى مستوى البلدية ككل، فالسؤال المطروح إلى أي مدى تبقى البلديات في الجزائر تحمل القابلية للفساد بمعدلات مرتفعة؟ حيث تكشف لغة الأرقام عن تفشي الفساد على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر وبلوغه درجة كبيرة في إدانة أعضاء المجالس الشعبية البلدية المتورطين في قضايا الفساد، ومثال ذلك متابعة حوالي 1648 منتخب بلدي من بين 15839 منتخب، ونهب 348 مليار سنتيم من خلال ابرام صفقات مشبوهة ومخالفة للتشريعات خلال عهدة انتخابية واحدة لمدة 05 سنوات، ورفض 41 ألف منتخب بلدي التصريح بممتلكاتهم، مما دفع بوزارة الداخلية إلى استثناء ملف تسيير العقار من صلاحيات المجالس المحلية⁽¹⁾.

ويمكن القول أن الفساد على المستوى المحلي هو بداية لفساد المواطن السياسي الذي تم انتخابه في المجالس الشعبي البلدية، وللمواطن السياسي الذي سيتم انتخابه لاحقا في المجالس الوطنية (البرلمان بغرفتيه العليا والسفلى)، ومن ثم فالشخص الفاسد سياسيا وإداريا على المستوى المحلي هو بالضرورة فاسد في الحالة الوطنية، وبناء على ما سبق سنتم نقل صورة رئيس البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي المبنية على النهب، في المخيال السوسيو سياسي للمواطن الجزائري جيلا عن جيل⁽²⁾.

(1) خروفي بلال، مرجع سابق، ص.102.

(2) بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، : دراسة حالة تونس، الجزائر، المغرب أنموذجاً، ط. الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص.91.

وعليه، فإن الآليات التشريعية والمؤسسية لمكافحة الفساد لم تحقق النجاح المطلوب في التصدي لظاهرة الفساد الإداري على مستوى المجالس الشعبية البلدية بالقدر الكافي، ويمكن تفسير ذلك بعدم الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الأساسية لمواجهته، كتبني مبدأ الاستجابة والشفافية والمساءلة في تسيير الشأن المحلي بهيئات البلدية الجزائرية، والتحول من نمط الإدارة المحلية الذي يقوم على اللامركزية الصارمة في التسيير، إلى نمط الحوكمة المحلية الذي يقوم على تجسيد المقاربة التشاركية الشفافة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: نقص ثقافة الشفافية لدى المنتخبين المحليين

يقول سليمان محمد الطماوي في شأن الانفتاح على الجمهور: "إننا لا نحبز المبالغة في الخوف من الشعوب والشعوب لا تتعلم إلا إذا أخطأت، وخير لها أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفاً من الخطأ"⁽²⁾، وانطلاقاً من هذه المقولة فإنه من بين أسباب ضعف الأداء الديمقراطي هو تجاهل دور الجمهور وعدم الانفتاح عليه، والانغلاق خوفاً من أخطائه، فعلى الرغم من التكريس المبدئي لمظاهر انفتاح المجالس الشعبية البلدية على الجمهور، وتقريب مصالحها من المواطن فيما يتعلق بالاطلاع على القرارات والمداولات البلدية، إلا أن ثقافة اطلاع الجمهور بمجريات تدبير الشؤون العمومية البلدية من قبل المنتخبين، وإشراكه في ديناميكية تسيير وتنفيذ الشؤون العمومية بقيت محدودة نوعاً ما⁽³⁾.

ومن بين أسباب نقص ثقافة المشاركة لدى المنتخبين المحليين والانفتاح على الجمهور، هو تشكيلة المجالس الشعبية البلدية

(1) بوحنية قوي، المرجع السابق، ص.120.

(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992 ص.82.

(3) أوكيل محمد الأمين، "انفتاح المجالس الشعبية المحلية على الجمهور: بين متطلبات التفعيل وتحديات الممارسة"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 07، العدد 02، جوان 2020، ص.160.

عدد سكان البلدية (نسمة)	عدد أعضاء م. ش. ب
أقل من 10.000	13
بين 20.001 و 50.000	15
بين 20.001 و 50.000	19
بين 50.001 و 100.000	23
بين 100.001 و 200.000	33
يساوي أو يفوق 200.001	43

جدول رقم: 02 يوضح عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد السكان

المصدر: المادة 187 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

والملاحظ من الجدول أعلاه أن عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية متغير حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، فلا يجوز للبلديات وضع أو تغيير عدد أعضاء المجلس البلدي، إلا أنه ما يؤخذ على عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي أنه ضئيل مقارنة بعدد سكان البلديات، فمثلا 50.000 ألف نسمة لا يمكن تسييرها من طرف 15 عضوا والاحاطة بكل الانشغالات المحلية وبمختلف المجالات الإدارية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى تعدد فئات المجتمع من شباب وأطفال ونساء وغيرهم، مما يصعب عملية تسيير المجلس وفق قواعد الحكامة بهذا العدد من المنتخبين، وهذا ما يدفع إلى الفساد وتلقي الرشاوى، كالفساد في المرحلة الانتخابية.

كذلك من بين أسباب نقص ثقافة الشفافية لدى المنتخبين المحليين هو مقارنة الأجور التي يتقاضونها⁽¹⁾ بضخامة المبالغ المالية التي يشرفون على إنفاقها، وعليه فإن غياب الحافز المادي للمنتخبين المحليين يدفع بهم للبحث عن سبل غير شرعية لرفع قيمة أجورهم، عوض الاهتمام بتكريس مبادئ الحوكمة والديمقراطية كالشفافية الإدارية، فعلى الرغم من أن النظام السياسي الجزائري يعيش منذ سنوات تجربة جديدة في سبيل إعمال نظام الديمقراطية في كل أبعادها، إلا أن أهمية ودور المجالس الشعبية البلدية بقي يشوبها الغموض ودون الأداء المطلوب منها.

الفرع الرابع: ضعف الرقابة الشعبية على هيئة البلدية

أدى ضعف الثقافة السياسية الرسمية للدولة إلى هشاشة التربية السياسية أو ما يسمى بـ " التنشئة السياسية " لدى الأفراد، وتصور المجال السياسي على أنه حلبة صراع بين المصالح الشخصية للمسيرين المنتخبين⁽²⁾، حيث تشكو بعض البلديات من غياب الثقة بين المواطنين والمجالس الشعبية البلدية، ويظهر ذلك في عدم تجاوب المواطنين للقرارات التي تصدرها المجالس، فالإتجاه الغالب اليوم، خاصة لدى الأجيال الشابة، هو إتجاه نحو تحصيل الحقوق في مقابل تجنب الواجبات والتهرب منها، كنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، والرسوم المتراكمة بمبالغ ضخمة لرفض دفعها نظرا لغموض مآلها حسب نظر المواطنين، وسرقتها من طرف المسؤولين البلديين وإنفاقها بشكل غير سليم، حيث أصبح المواطن لا يفرق بين أحيانا بين حقه على الأجهزة التنفيذية وحقه على دولته ووطنه، فيرد على تجاوزات أعوان الإدارة

(1) المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1434، الموافق 25 فبراير سنة 2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج. ر. ج. ج. عدد 12، الصادرة بتاريخ 16 ربيع الثاني عام 1434، الموافق 27 فبراير سنة 2013.

(2) عوابد شهرزاد، " اللامركزية والديمقراطية من خلال البلدية في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة فرحات عباس - سطيف، 2004، ص.37.

العمومية بالتداول على الدولة ورموزها، وبتخريب الممتلكات العامة على المستوى المحليين والمساهمة في شلل البلديات، وهذا ما يتنافى وسلوكيات المواطنة السليمة وواجباتها⁽¹⁾.

فغياب ثقافة المواطن الجزائري في بلديته ومجلسها المنتخب الذي يفترض أن يحمي حقوقه ويكرسها (وهي ظاهرة يعيها أعلى المسؤولين في الدولة ويدركون خطورتها)، جعلته يقصر هو الآخر في أداء دوره انتقاما منها، ويبرر ذلك بحرمانه من أبسط حقوقه، وأنه لا تعدو بعض الحقوق الديمقراطية سوى حبر على ورق، ولاسترجاع هذه الثقة لا بد من خلق قنوات تواصل بين الطرفين وفتح فضاءات منتظمة ودورية⁽²⁾.

الفرع الخامس: تأثير الأزمات المحلية على تكريس الشفافية: تجربة جائحة كورونا -كوفيد 19- نموذجا

انطلاقا من نص المادة 94 المحددة لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الفقرة رقم 08 منها فإنه يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنتقلة أو المعدية والوقاية منها"، إذ أن من بين المسؤوليات والاختصاصات التي منحها المشرع للبلدية تجاه الدولة وتجاه المواطنين ما يعرف بإدارة مخاطر الكوارث الصحية، حيث خصص في قانون البلدية رقم 11-10 الفصل الرابع من الباب الثاني المادة 123 والمادة 124 تحت عنوان " النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية "، وذلك كضرورة حتمية من أجل المساهمة إلى جانب الدولة في تسيير هذه الكوارث والحد منها واحتوائها، والحفاظ على محيط بيئي وصحي يبدأ من القاعدة، وبعد ظهور وانتشار جائحة كورونا (كوفيد 19)، وما نتج عنها من مخاطر بشرية واجتماعية واقتصادية ولأن تجسيد سياسة صحية وطنية شاملة يستلزم إشراك الجميع، لذلك راهنت الجزائر على دور البلدية للتصدي لهذا الوباء من

(1) منير مباركية، مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية المعاصرة وحالة المواطنة في الجزائر، مركز

دراسات الوحدة العربية، 2013، ص.179.

(2) المرجع نفسه، ص. 180.

خلال الاختصاصات الممنوحة للبلديات في الجزائر، طرحت مجموعة من التساؤلات بخصوص دور البلديات في مواجهة هذه الأزمة⁽¹⁾.

أولاً: عدم وضوح صلاحيات البلدية في مواجهة الوباء

إلا أنه من بين العوائق والتحديات الإدارية التي يعاني منها تنظيم المجالس الشعبية البلدية في الجزائر هو غياب التنسيق بين السلطة المركزية، والهيئات البلدية في اتخاذ القرارات، وجائحة كورونا خير دليل على ذلك إذ كان من المفروض أن يتم إصدار القرارات بناء على الدراسات المحلية للبلديات، في حين أن السلطة المركزية انفردت بإصدار قرارات الحظر وتمديده، ثم رفعه، ثم إعادة إقراره ورفعته مرة أخرى، فهذا التذبذب وعدم الصرامة في اتخاذ القرارات، وعدم منح المجالس البلدية المنتخبة جانبا من الحرية في إدارة الوباء على مستوى إقليمها، أدى إلى كبح روح المبادرة لدى المسؤولين المنتخبين على مستوى البلديات، ومن جهة أخرى زعزعة ثقة المواطنين في الهيئات المحلية لعدم قدرتها على تسيير الأزمات وفق أسس الشفافية والوضوح⁽²⁾.

فصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المنصوص عليها في قانون البلدية لا تكفي لمواجهة خطر انتشار فيروس الكوفيد، الذي يستدعي إجراءات أكثر جدية لوقف انتشاره ومكافحته⁽³⁾، إلا أن الملاحظ من خلال نص المادة 94 أعلاه هو ذكر صلاحيات رئيس

(1) قزلان سليمة، الجماعات الإقليمية كشريك فعال في مواجهة واحتواء جائحة كورونا -كوفيد 19- في الجزائر (الأسس، الآليات، والعوائق)، كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، أيام 07 و08 مارس 2021، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، ص.304.

(2) سارة بوسبسي، غناي زكية، دور البلدية في مواجهة جائحة كوفيد 19، كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، أيام 07 و08 مارس 2021، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، ص.346.

(3) سارة بوسبسي، غناي زكية، المرجع السابق، ص.343.

المجلس الشعبي البلدي بواسطة عبارات تحمل معاني عامة وواسعة ك "السهر على"، "اتخاذ الاحتياطات"، و"ضمان" التي تكرر استعمالها في معظم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي لحماية الصحة العمومية. والأمر نفسه بالنسبة للقانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة⁽¹⁾، الذي منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية لمكافحة الأمراض والأوبئة بصورة غير واضحة، ولم يحدد بالضبط الإجراءات المطلوبة منه حسب ما ورد في نص المادة 35 منه⁽²⁾.

ثانيا: غياب الدور التوعوي لمنتخبي البلدية في التصدي للوباء

من أبرز المظاهر التي عكست الدور المحتشم للمجالس الشعبية البلدية في مواجهة الأزمة الصحية كوفيد 19 هي غياب دور المنتخبين في التعامل مع الجائحة، سواء من خلال الدور التوعوي والتحسيسي بخصوص خطورة المرض الذي لم يكن معروفا لدى العامة، أو من خلال الإستجابة لشكاوى المواطنين، حيث بقيت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية تمثل المصدر الأول للتعليمات والقرارات، ونظرا لحجم وخطورة الجائحة كان من الضروري توزيع الأدوار لمواجهتها، كدعوة ومعاينة المواطنين للامتثال إلى البروتوكولات الصحية كارتداء القناع الواقي، احترام التباعد، منع التجمعات والحفلات وغيرها من الإجراءات،

(1) القانون رقم 18-11 المؤرخ في 18 شوال عام 1439 الموافق 02 يوليو سنة 2018، المتعلق بالصحة، ج. ر. ج. ج. عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 ذو القعدة عام 1439 الموافق 29 يوليو سنة 2018، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 20-02 المؤرخ في 11 محرم عام 1442 الموافق 30 غشت سنة 2020، ج. ر. ج. ج. عدد 50، الصادرة بتاريخ 11 محرم عام 1442 الموافق 30 غشت سنة 2020.

(2) تنص المادة 35 من القانون رقم 18-11 على ما يلي: " يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة، في إطار اختصاصهم وبالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية ".

وهنا لم يكن بارزا دور المنتخبين البلديين على النحو اللازم، وهذا ما أظهر نقص فعالية المنتخب مقارنة بالمؤسسات المحلية الأخرى كشرطة البلدية⁽¹⁾.

فتجربة كوفيد 19 كانت بمثابة فرصة للمنتخبين وللمجالس الشعبية البلدية لإظهار استراتيجياتها وخططها في مواجهة الأزمات على مستوى إقليم البلدية، بحكم قربهم من المواطنين والمؤسسات المحلية، وإثبات قدرتها للسلطة المركزية على توجيه وتنوير الساكنة المحلية في مثل هذه الكوارث، إلا أن هذا الغياب هو مسؤولية ملقاة على عاتق الأحزاب السياسية، التي تقوم باختيار مرشحها بهدف تحقيق مصالح ذاتية وأهداف شخصية، وليس على أساس شفافية ونجاعة الأداء، ثم على عاتق المراقبة الشعبية التي وجب عليها اختيار الممثل المنتخب الذي يتفاعل مع الأحداث المحيطة بمنتخبه بكل شفافية، باعتباره ممثلا لهم ووسيطا بين الإدارة المحلية والمركزية في توصيل انشغالاتهم على الأقل، وليس التهرب وعدم الاهتمام بداعي الإمكانيات⁽²⁾.

ثالثا: تأثير السلوك السلبي للمواطنين في إدارة الأزمة

يعتبر المواطن فاعلا أساسيا في إدارة الكوارث الطبيعية والأوبئة الصحية على مستوى إقليم البلدية، فهو من جهة معني بتوفير الأمن الصحي له والحماية من أي تهديد من طرف هيئة البلدية وفق الاختصاصات القانونية التي تحوزها، ومن جهة أخرى هو مطالب ومسؤول عن التفاعل بإيجابية مع الوباء من خلال تحري التدابير الصحية التي تفرضها البلدية، إلا أن من بين أهم التحديات التي واجهتها البلدية والمجالس المنتخبة في الجزائر في جائحة كورونا، هي سلوك المواطنين في عدم الالتزام بالتدابير الوقائية للحجر الصحي، وعدم احترام التباعد في المساحات الكبرى وقواعد النظافة والمسافة الجسدية، وهذا ما أدى إلى تكبد نتائج وخيمة وتفاقم الوضع الصحي على مستوى بعض البلديات، وتضاعف الخسائر البشرية التي بلغت

(1) قزلان سليمة، مرجع سابق، ص.315.

(2) المرجع نفسه.

ذروتها بتاريخ 18 جويلية 2020 حسب إحصائيات وزارة الصحة وتسجيل 593 حالة إصابة جديدة مؤكدة في يوم واحد، مما دفع بوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية إلى إصدار قرارات إدارية وفرض الحجر الصحي المنزلي المشدد على بعض البلديات، ومنع التنقل بينها مثل بلدية البلدية وسطيف التي شهدت ارتفاع عدد الإصابات بعد رفع الحجر الصحي⁽¹⁾. وبناء عليه نرى أنه من واجب المواطنين حتى في الحالات الاستثنائية من كوارث أو انتشار الأوبئة، لا بد من التقرب من بلدياتهم وطلب المعلومات والتوضيحات من الهيئات المنتخبة حول مدى خطورة الوضع والإجراءات اللازمة للتصدي له، فضلا عن الاطلاع بشكل دوري على القرارات والتعليمات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي وتنفيذها تقاديا لوقوع الأضرار والخسائر.

كذلك ما يمكن أن نختم به هو أن غياب الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، يؤدي لا محالة إلى إحداث خلل وسوء في تسيير البلديات، فبلغة الأرقام تم في سنة 2007 تسجيل 368 استقالة من عضوية المجالس الشعبية البلدية في الجزائر وسبب ذلك عدم الوضوح في الإدارة والتسيير، وذلك راجع لتسجيل ما يقارب 116 مليار دينار في مديونية هذه البلديات⁽²⁾، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على القيمة والأهمية التي تحظى بها الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية.

(1) سارة بوسبسي، غناي زكية، مرجع سابق، ص.345.

(2) بن بادة عبد الحليم، "ظاهرة الفساد الإداري كعائق أمام نجاح سياسات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد السابع، 2016، ص.100.

المبحث الثاني

تطلعات مستقبلية للشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية

في خضم العراقيل المتعددة الأطراف التي تعاني منها الشفافية الإدارية في تكريسها على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، وفي ظل تعدد وتعدد القضايا المحلية لتطبيق وبناء دولة القانون التي تكون أساسا من القاعدة نحو القمة ضمانا للمطالب الديمقراطية المتزايدة، بات من الضروري تطوير الأسلوب المتبع في تسيير المجالس الشعبية البلدية والتخطيط لمستقبل أفضل، ذلك أن تكريس الديمقراطية في صورتها تعدى صورها التقليدية كالانتخاب والترشح لنيل مقعد على مستوى المجلس الشعبي البلدي، بل لا بد من تطوير الديمقراطية وظهور الشفافية الإدارية كأحد مبادئها في حلة جديدة، والاستفادة من التجارب الأجنبية التي تعتبر ناجحة في تطوير أساليب التسيير المحلي.

وعليه سيتم التطرق إلى مستقبل الشفافية الإدارية من خلال التجربة الجزائرية (المطلب الأول)، ثم دراسة بعض التجارب المحلية في الأنظمة المقارنة لتكريس الشفافية الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مستقبل الشفافية الإدارية من خلال التجربة الجزائرية

رغم الصعوبات والتحديات التي تعرفها المجالس الشعبية البلدية والتي حالت دون إعمال حقيقي للشفافية الإدارية في إدارة الشأن المحلي في الجزائر، إلا أن ذلك لا يمنع من التطلع إلى مستقبل أفضل تفي تكريسها بشكل أكثر فعالية، مما يعني أن نجاح الشفافية لا يقاس بإطاره القانوني الحالي فقط بل حتى بالنظرة المستقبلية للمشروع للارتقاء بتكريسها، ومن خلال المزيد من الجهود المبذولة لتأيين قانون البلدية في المستقبل وجعله أكثر انسجاما مع المتطلبات المحلية، والاعتراف للمواطن بحقه في الوضوح والحصول على المعلومة.

وفي سبيل ذلك سيتم التطرق إلى كيفية تطوير أساليب الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر من خلال أعمال آلية التعاون بين البلديات من أجل تكريس الشفافية الإدارية (الفرع الأول)، مستقبلاً الشفافية الإدارية في الجزائر ضمن أحكام المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية أوت 2018 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أعمال آلية التعاون المشترك بين البلديات من أجل تكريس الشفافية الإدارية

يعتبر التعاون بين البلديات آلية تضامنية فعالة من أجل تجميع الجهود وتثمين الموارد والإمكانيات المحلية، وقد أطر المشرع الجزائري لهذا الأسلوب من خلال قوانين البلدية المتعاقبة آخرها قانون البلدية رقم 10-11، وذلك لتمكين هذه الأخيرة من إنجاز مشاريع مشتركة في إطار عقود أو اتفاقيات وفقاً لشروط وضوابط محددة⁽¹⁾.

ولإبراز أثر التعاون المشترك بين البلديات على أعمال الشفافية الإدارية سيتم التطرق للتعاون المشترك بين البلديات كإنعاش للشفافية الإدارية في الجزائر وفق قانون البلدية رقم 10-11 (أولاً)، ثم التعاون العابر للحدود بين البلديات وأثره في تكريس أسس الشفافية الإدارية (ثانياً).

أولاً: التعاون المشترك بين البلديات لتكريس للشفافية الإدارية في الجزائر

فتحت التطلعات الجديدة لنشاطات السلطات المحلية في السنوات الأخيرة آفاقاً جديدة للتعاون الدولي من أجل رقي الخدمات المحلية⁽²⁾، ومن آثار التعاون الدولي اللامركزي هو

(1) رابحي كريمة، سعيداني جقيقة، "التعاون المشترك بين البلديات وفقاً لقانون البلدية رقم 10-11"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ديسمبر 2021، ص.415.

(2) مختاري نسيمة، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص قانون التعاون الدولي، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو -، 2012، ص.69.

تجسيد قواعد الديمقراطية التشاركية والعمل على إشراك السلطة المحلية في اتخاذ القرارات ذات الطابع المحلي التنموي، من خلال بيان أثر المواطن والمجتمع المدني في القرار المحلي ومتابعة التسيير المحلي في كل أبعاده، وهذا ما يعمل المشرع الجزائري على تحقيقه بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 17-319⁽¹⁾ والذي أكد على تعزيز قواعد الديمقراطية التشاركية واللامركزية الإدارية والحكامة المحلية، والتي يمكن أن يفهم منها تدعيم أسس الشفافية الإدارية، حيث تنص المادة 06 منه على أنه: "تقام علاقات التعاون اللامركزي بهدف تعزيز قدرات الجماعات الإقليمية الجزائرية وتسيير المرافق العمومية المحلية بفعالية وترقية التنمية المحلية"، وباستقراء نص المادة يمكن من خلال التعاون الدولي حول الشؤون المحلية، تحسين مستوى موظفي الجماعات الإقليمية وتكوين النواب المحليين من خلال دورات دولية⁽²⁾، عبر تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية، والمساهمة في تلبية حاجات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية، وتمتين الصداقة بين الشعوب و تشجيع المبادرات التي تتيح على الخصوص دعم حركة التنمية المحلية وتعزز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكامة المحلية⁽³⁾ وهذا ما يشكل دافعا وعاملا من عوامل تكريس الشفافية الإدارية من خلال تبادل ثقافة الانفتاح على الجمهور بين المنتخبين المحليين.

والجدير بالذكر، أنه لا يمكن إبرام اتفاقية التعاون الدولي إلا بناء على معيار الشفافية الإدارية؛ ويكون ذلك من خلال خضوع مشروع الاتفاقية إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي

(1) المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 25 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج. ر. ج. ج، عدد 68 الصادرة بتاريخ 09 ربيع الأول عام 1439 الموافق 28 نوفمبر سنة 2017.

(2) المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 25 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مرجع سابق.

(3) المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 25 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

ويوقع عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾، كما يمكن أن تنشأ لجنة للتعاون الدولي اللامركزي على مستوى البلدية التي تتخبط فيها علاقات التعاون، وتتكون من منتخبين ومسؤولين محليين، تكلف بتشجيع وترقية التعاون من أجل تجسيد الأهداف المحلية والديمقراطية، وبإمكانها الاستعانة بكل شخصية محلية أو خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً، من شأنهم تقديم أي مساهمات مفيدة بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري في إطار أعمال الشفافية فرض تعليق اتفاقيات التعاون اللامركزي على مستوى مقر الجماعة الإقليمية المعنية، وفي الفضاءات المخصصة لإعلام الجمهور وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بالإضافة إلى إعداد حصيلة سنوية تتضمن العمليات المنجزة تحت عنوان التعاون اللامركزي، كما يخضع إنهاء العمل باتفاقية التعاون اللامركزي إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

ثانياً: التعاون العابر للحدود بين البلديات وأثره في تكريس أسس الشفافية الإدارية

من خلال ما تضمنه قانون البلدية رقم 11-10 في نص المادة 106 التي بموجبها تم تكريس التعاون الدولي اللامركزي، فإنه أضحى على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر أكثر من أي وقت مضى تفعيل هذه المادة والعمل بها، والانفتاح على العلاقات الدولية وتعزيز روابط الصداقة والتعاون مع نظيراتها الأجنبية ضمن نسق دولي لا مركزي، ليشمل فضاءات متنوعة، وتجاوز بذلك التعاون الدولي بين الجماعات المحلية من إطار الثنائية إلى دائرة أوسع

(1) المادة 22 والمادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 25 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

(2) المادة 38، 39، 40 المادة 22 والمادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 25 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

(3) المادة 26 و28 و31 من المادة 22 والمادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 25 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

من ذلك وهو التعاون الإقليمي والعالمي⁽¹⁾، وقد تم تأسيس العديد من الاتحادات والمنظمات ذات الطابع الدولي التي تضم في عضويتها أعدادا كبيرة من المجالس المحلية من مختلف الدول تهدف إل التعاون والاستفادة من الخبرات والتجارب المحلية بغية تطوير نظم الإدارة المحلية وإيجاد الحلول الناجعة للمشكلات المحلية، دون التدخل في الشؤون الداخلية لأي دولة منها. ومن أبرز هذه المؤسسات الدولية:

أ/ **المنظمة العالمية للمدن والإدارات المحلية UCLG**: تأسست في المؤتمر الثاني للأمم المتحدة المنعقد في إسطنبول عام 1996 وتقع أمانتها العامة في مدينة برشلونة، تتشكل الفئات العضوية فيها من المدن والبلديات بشكل منفرد، يترأسها السيد قدير طوباش وهو رئيس بلدية إسطنبول الذي تم انتخابه في دورتين متتاليتين، شعارها جلب الصوت المحلي وتحويله إلى صوت عالمي، والعمل على إنشاء البلدية الدولية التي تمثل الوحدة الإدارية التي ترى احتياجات المجتمع المحلي عن كثب، وتستمتع مباشرة إلى رغباتهم وتهدف إلى تلبية تطلعاتهم بأكثر الطرق كفاءة، والقدرة على إحداث تغيير يتقدم من الأسفل إلى الأعلى، ويمكن بيان أهدافها في⁽²⁾:

- تنفيذ أنشطة بناء القدرات لدى البلديات من خلال التدريبات وورش العمل واللجان والندوات عبر الإنترنت وتقديم جداول الأعمال العالمية للإدارات المحلية.
- تشجيع المدن على الالتقاء والتعلم وتبادل الممارسات الجيدة من خلال المشاريع والبرامج والاجتماعات.

(1) بن عثمان شويح، "التعاون الدولي اللامركزي بين الجماعات الإقليمية مجالاته وأهدافه التنموية - الجزائر والمغرب نموذجا-"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08، العدد 02، 2021، ص.877.

(2) موقع المنظمة العالمية للمدن والإدارات المحلية: أنظر <https://uclg-mewa.org/>، تاريخ الاطلاع: 2023/02/19.

- تمثيل أعضائها وظهورهم في الهيئات الإدارية لمنظمة UCLG العالمية وعلى منصات الأمم المتحدة.

- السماح للمدن والبلديات الأعضاء بالتركيز على أولوياتهم المحلية مع اللجان حول مواضيع مختلفة.

- تمثل مصدرا للمعلومات الإدارية المحلية والباحثين من خلال دورياتها ومنشوراتها المختلفة.

ب/ منظمة المدن العربية ATO :Arabe towns organization

هي منظمة إقليمية عربية غير حكومية مستقلة ليس لها نشاط سياسي ومتخصصة في شؤون المدن والبلديات، تم تأسيسها في مارس 1967 بالكويت، تهدف هذه المنظمة إلى وصف مشكلات المدن والبحث عن حلول لها، من خلال البرامج وتبادل الخبرات والتجارب المحلية بين البلديات العربية، ورفع مستوى الخدمات والمرافق البلدية في المدن العربية، بالإضافة إلى اعتماد أسلوب التخطيط الشامل لتوجيه نشاط البلدية، والعمل على تطوير المشاريع والنظم البلدية وتوحيدها. وللإشارة فإنه يحق لجميع المدن والبلديات العربية الانضمام إلى المنظمة وفقا لأحكام النظام الأساسي لها، وقد انضمت لها 31 بلدية من الجزائر⁽¹⁾.

كما انبثق عن المنظمة خلال مسيرتها في السنوات الماضية عدة مؤسسات تتولى تنفيذ مهامها، نجد من بينها تأسيس جهاز للحصول على المعلومات والمتمثل في **المنتدى العربي لنظم المعلومات**، وهو مؤسسة تعمل على تطوير وتحسين قدرات البلديات العربية الأعضاء في منظمة المدن العربية، في مجال إدارة تقنية ونظم المعلومات والتحول الإلكتروني والذكي والإدارة الحديثة، يتواجد مقر المنتدى في مدينة الكويت، وتتمثل أهدافه ومهامه في:

(1) موقع منظمة المدن العربية انظر: <http://www.arabtowns.org/>، تاريخ الاطلاع:

.2023/02/19

- تأهيل المورد البشري البلدي في مجال نظم المعلومات لرفع مستوى الأداء، والتدريب على تحقيق الاتصال بواسطة الوسائل التكنولوجية المتاحة والمناسبة في صنع القرار المحلي.
- وضع المفاهيم والمعايير المعلوماتية المناسبة، وتحقيق أفضل الخدمات المعلوماتية في ضوء العمل البلدي وتبادل الخبرات والقدرات التطبيقية في مجال المعلومات.
- المساهمة في رفع جاهزية المدن العربية لتحقيق التحول الإلكتروني والوصول للمدن الذكية.
- نقل التجارب الناجحة في مجال إدارة تقنية المعلومات والتحول الإلكتروني والذكي بين المدن العربية.

- وضع آليات مستقبلية لجعل بلديات المدن والعواصم العربية تواكب الثورة المعلوماتية في خدماتها. كما يمثل هذا المنتدى الهيئة المرجعية لمنظمة المدن العربية في مجال تقنية المعلومات المحلية للمدن والبلديات العربية، لتبادل التجارب الناجحة في المعلومة والإدارة الحديثة، حيث يضع معايير ومؤشرات أداء في مجال الحصول على المعلومة المحلية⁽¹⁾.

مما سبق وما يمكن استنتاجه، أن التعاون الدولي اللامركزي في المنظومة التشريعية الجزائرية، يعتبر مؤشرا إيجابيا عن التحولات التي عرفت اختصاصات الهيئات اللامركزية للاضطلاع بالأدوار على الساحة الدولية، حتى وإن كانت البداية رمزية ومحتشمة ومقتصرة على إبرام اتفاقيات توأمة، حيث كانت على سبيل المثال سنة 1989 لا تتعدى سبعة (7) اتفاقيات أبرمتها الجماعات المحلية الجزائرية مع نظيراتها الفرنسية، لتنتقل إلى ثلاث عشرة (13) اتفاقية سنة

(1) موقع المنتدى العربي لنظم المعلومات: <https://www.itcat.org/>، تاريخ الاطلاع:

.2023/02/19

1999، لترتقي فيما بعد إلى 50 اتفاقية سنة 2016، إذ يفهم من هذا التزايد التدريجي أن هناك رغبة لدى المشرع الجزائري في الاستفادة من آلية التعاون اللامركزي بين البلديات⁽¹⁾.

غير أن البلديات في الجزائر لا زالت تفتقد الحق في وضع استراتيجية وحكمة لهذا التعاون، وهذا راجع إلى جملة القيود التشريعية والتنظيمية التي تفرضها عليها الجهات الوصية المركزية في إطار الرقابة الإدارية والمالية الممارسة عليها، وعليه بات من الضروري الشروع في تفعيل وإعداد نصوص تشريعية جديدة لتنظيم هذا التعاون، وإضفاء طابع المرونة عليه في تطبيقه على البلديات لولوج الفضاء اللامركزي الدولي، من باب أن الخصائص والحاجيات المحلية تختلف من بلدية إلى أخرى وبالتالي لا يمكن فرض مجالات موحدة للتعاون على كل البلديات في الجزائر⁽²⁾.

الفرع الثاني: مستقبل الشفافية الإدارية في الجزائر ضمن أحكام المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية أوت 2018

نتيجة المحدودية التي عرفتتها القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية في نقص مواكبة التحولات الهامة التي شهدتها الجزائر في السنوات الأخيرة، على الصعيد الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، والتي كان لها أثر بارز في آليات تسيير الإدارة المحلية على مستوى البلدية، لا سيما بعد دستور 2016 الذي دعم الديمقراطية التشاركية وجسد أكثر اللامركزية ودولة القانون وتنمية المرفق العام، فكان من الواجب إيجاد نظام جديد وملائم لمسايرة مختلف التغيرات، حيث كانت المبادرة بتحضير مشروع تمهيدي لقانون جديد يتعلق بالجماعات الإقليمية في

(1) بن عثمان شويح، "التعاون الدولي اللامركزي بين الجماعات الإقليمية مجالاته وأهدافه التنموية - الجزائر والمغرب نموذجا-"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08، العدد 02، سنة 2021، ص.874.

(2) المرجع نفسه، ص.875.

أوت 2018⁽¹⁾، أملا في تحقيق إصلاحات بواسطته على مستوى البلدية وتطبيق أسس الديمقراطية كالشفافية والنزاهة، ومنح استقلالية أكبر في ممارسة البلدية لاختصاصاتها وكذا إعادة ضبط سلطة الوصاية، وعصرنة الإدارة المحلية والحضيرة الكبرى دعما للتنمية على مستوى الأقاليم⁽²⁾.

وبما أن موضوع دراستنا يدور حول البحث عن تكريس الشفافية الإدارية في قانون البلدية، فقد تناول المشروع التمهيدي عدة أجزاء⁽³⁾، وورد الجزء الثالث منه تحت عنوان **حكمة الجماعات المحلية**، الذي تناول حكمة تسيير المجالس الشعبية البلدية المنتخبة ونظام مداولاتها ولجانها وحلها ضمن أحكام المادة 142 وما بعدها، في حين أبقى على نفس الأحكام الواردة في القانون رقم 10-11 في ما يتعلق بدورات المجلس وجلساته وكل الإجراءات المتعلقة بهما، أما الجديد في المشروع هو ما ورد في نص المادة 22 منه، وهو إمكانية تسجيل في جدول أعمال دورة المجلس البلدي اقتراحات من طرف هيئة تشاركية محلية، وأكد على علانية الجلسات في نص المادة 160، وإمكانية تخصيص خلال الجلسات وقتا للتعبير لهيئة محلية **مشاركة في الجلسة**، كما تناولت المادة 188 التزام رئيس المجلس الشعبي البلدي على تحسين تسيير أموال البلدية في إطار قواعد **الشفافية** وحسن الأداء، وكذلك دعما لمبدأ الشفافية فقد

(1) الجدير بالذكر أنه تم حذف المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية لسنة 2018 من موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، نظرا لعرض ذات المشروع على التعديل في سنة 2022.

(2) راضية سنقوقة، مرجع سابق، ص.186.

(3) وقد احتوى المشروع التمهيدي على 496 مادة شمل على 05 أجزاء وكل جزء تضمن عدة أبواب، حيث تناول الجزء الثاني المهام والصلاحيات منها صلاحيات المجالس المنتخبة المحلية، والمرافق العمومية المحلية وذلك من المادة 38 إلى المادة 141، في حين تطرق الجزء الثالث إلى حكمة الجماعات الإقليمية من المادة 142 إلى المادة 338 وفصل في موضوع المجلس الشعبي البلدي. انظر: ملياني صليحة، "التقسيم الإداري ضمن مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 05، العدد: 02، 2022، ص.75.

جاءت المادة 202 تنص على ضرورة إعلام الجمهور بوضع القرارات في المواقع الإلكترونية للبلدية⁽¹⁾.

كما تطرق في الجزء الرابع من المشروع إلى كيفية الحفظ والاطلاع على أرشيف البلدية، ليختم في الجزء الخامس منه بحوكمة المدينة والحظيرة الكبرى. والملاحظ أن المشرع استخدم لأول مرة لفظ **الحكامة والحوكمة**، وهذا ما ورد مخالفا للقوانين السابقة التي نظمت البلدية والتي عودنا المشرع الجزائري من خلالها على مصطلح **اللامركزية**⁽²⁾.

وقد عُرض المشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية الذي نُشرت مسودته من طرف وزارة الداخلية في أوت 2018 من أجل الإثراء، وقد تم تنظيم عدة لقاءات وملتقيات بهدف فتح مناقشة عامة حول المشروع، منها الملتقى الجهوي حول إثراء قانون الجماعات الإقليمية الجديد الذي نظم بقسنطينة يوم الأربعاء 25 أفريل 2018⁽³⁾، وأصبح موضوع الجماعات المحلية يحتل اهتماما أكبر من طرف المسؤولين في الجزائر⁽⁴⁾.

(1) راضية سنقوقة، مرجع سابق، ص.187.

(2) المرجع نفسه.

(3) وقد أكد المشاركون في هذا اللقاء الجهوي الذي ضم إدارات ومنتخبين من 16 ولاية بشرق البلاد عقب ورشات عمل، تناولت الحكامة المحلية وإعادة ترمين المورد الاقتصادي وإدماج بعد تهيئة الإقليم في تسيير المدن والمجمعات الحضرية، على أهمية إدراج المقاربة التشاركية ضمن المشروع التمهيدي للقانون المتعلق بالجماعات الإقليمية، منها تكريس الشفافية الإدارية كأحد أبعاد الديمقراطية التشاركية. انظر موقع وكالة الأنباء الجزائرية:

<https://www.aps.dz/ar/algerie/55937-2018-04-26-08-51-16> ، تاريخ الاطلاع:

2023/01/23.

(4) حيث شدد رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون خلال ترأسه لاجتماع مجلس الوزراء في 27 نوفمبر 2022 على: " ضرورة مواصلة إصلاح قطاع الجماعات المحلية، وفق نظرة شاملة وعميقة، تتماشى وبرنامج الرئاسي، خاصة وأن المنظومة القانونية التي تسيير بها، لم تعد تواكب التحولات الكبرى التي تعرفها البلاد "، ودعى إلى: " التحضير لمقترحات مجدية وعصرية بخصوص قانوني البلدية .../...".

ومن خلال ما سبق ورغم الاهتمام بالشأن المحلي من خلال وضع المشروع التمهيدي الذي يبقى مجرد مشروع إلى غاية صدور قانون جديد، إلا أنه حمل في طياته بعض النقائص حول الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، ولم يتم تكريسها كأحد مبادئ التسيير الضرورية مع النص على جزاء الإخلال بهذا المبدأ، كما أنه من غير المعقول أن ينص على بعض المعايير ويتجاهل الكثير من ضمانات ومظاهر الشفافية التي كان منتظرا إقرارها، سواء في الجانب المالي كالميزانية المفتوحة أو التخطيط الحضري الشفاف وغيرها من المجالات⁽¹⁾.

ورغم هذا إلا أن التكريس الحقيقي لمبدأ الشفافية الإدارية في تسيير المجالس الشعبية البلدية، وإصلاح العمل المحلي يعتمد بدرجة عالية على إصدار قانون بلدية يفتح قنوات الحوار مع مختلف شرائح المجتمع والاستماع إلى انشغالاتهم وتطلعاتهم، وإعطاء مكانة قوية للسلطة الشعبية، وإعادة الثقة بين الجمهور المحلي وهيئاته المحلية، وبالتالي أصبح من واجب المشرع الجزائري تدارك الوضع وتشريع قانون بلدية شامل لجميع الآليات المكرسة لشفافية إدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية بشكل حقيقي وفعال، فكل المعطيات اليوم أصبحت تبرهن على مدى أهمية ومكانة الشفافية في تحسين الأداء المحلي، وليس من المنطق إهمال هذا الأساس وترك المجال مفتوحا للفساد والبيروقراطية والمحسوبية، بل أكثر من ذلك لا بد من

.../... والولاية باعتبارهما المؤسستين الدستوريتين المؤهلتين لتسيير الجماعات المحلية والإقليمية"، كما أمر بـ "مراعاة خصوصية كل بلدية من حيث الإمكانيات ومصادر الدخل". وقد سبق لرئيس الجمهورية خلال عقد اجتماع استثنائي لمجلس الوزراء بتاريخ 09 أكتوبر 2022، أن وجه أوامر بالشروع الفوري في مراجعة قانوني البلدية والولاية "بشكل عميق يسمح بأداء أفضل وتقديم أحسن الخدمات للمواطنين مع تحديد دقيق للمسؤوليات"، مؤكدا على ضرورة "إعداد دراسة معمقة تحضيريا لمراجعة شاملة"، انظر موقع وكالة الأنباء الجزائرية: <https://www.aps.dz/ar/algerie/135253-2022-11-27-18>

38-48 تاريخ الاطلاع: 2023/01/23.

(1) راضية سنقوقة، مرجع سابق، ص.189.

إنشاء هيئات تراقب مدى اعتماد الشفافية الإدارية في جميع نشاطات المجالس الشعبية البلدية وإقامة دراسات ومشاريع تهدف لتحقيق كل ذلك⁽¹⁾.

المطلب الثاني: التجارب المحلية في الأنظمة المقارنة لتكريس الشفافية الإدارية

إن البحث عن بديل لإصلاح الإدارة المحلية وجعلها في مستوى تطلعات المواطن قادم في معظم دول العالم، وليس في الجزائر فقط، نتيجة الأهمية البالغة التي تحتلها الإدارة المحلية، كونها الأقرب للمواطن وتحتل مكانة محورية في شتى مجالات حياته.

وقد توالى الأبحاث وتعددت تجارب الدول لإصلاح الإدارة المحلية ليميز نموذج الديمقراطية التشاركية والحكامة كأول مداخل إصلاحها، وأهمها تبني المعايير التي تقوم عليها الديمقراطية في تسيير الشؤون العمومية المحلية وهي الشفافية الإدارية التي إن طبقت بصورة فعلية ستؤدي لا محالة إلى إصلاح وترشيد الأداء المحلي.

وعليه سيتم التطرق في هذا المطلب لتجربة لبنان (الفرع الأول)، تجربة المغرب (الفرع الثاني)، المجالس البلدية للأطفال بتونس (الفرع الثالث)، والبلديات في فرنسا كتجسيد حقيقي للشفافية الإدارية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: التجربة اللبنانية

ما تزال الشفافية في العمل الحكومي بالدول العربية في أدنى مستوياتها لأسباب عديدة، والكثير منها معروف لا يحتاج إلى جهد لتوضيحه، وأبرز مظاهر ذلك: ضعف المشاركة السياسية للمواطن، تهميش الرأي العام، تردي حالة النظم القضائية، بالإضافة إلى تخلف هيكل الدولة السياسية ولا سيما التشريع، وضعف مؤسسات المجتمع المدني وخضوعها للدولة

(1) راضية سنقوقة، المرجع السابق، ص.188.

في غالب الأحيان دون أن تكون لها الاستقلالية التي من المفروض أن تتمتع بها، الأمر الذي أدى إلى تفاقم حالات الفساد وضعف آليات معالجتها⁽¹⁾.

إلا أن ذلك لم يمنع المشرع اللبناني من خوض تجارب ومحاولات للتصدي لظاهرة الفساد، وضمان ديمقراطية العمل المحلي وإيصال المعلومة، ومثال ذلك مبادرات بلديات لبنان في توفير المعلومات المحلية (أولاً)، وثائق وأجهزة جديدة في لبنان لتوفير المعلومة البلدية (ثانياً).

أولاً: أمثلة لبلديات لبنان في توفير المعلومات المحلية

إن ممارسة البلدية لمهامها بشقيها الخدماتي والتموي تفرض وجود معرفة إحصائية دقيقة حول واقع النطاق البلدي من الناحية الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية، لأن المعطيات الإحصائية تساعد في الحاضر على اتخاذ قرارات تتناسب وحاجات المواطنين المحلية، وفي المستقبل تساعد على رسم الخطط على المدى البعيد، وقد بدأت بعض البلديات اللبنانية خوض تجارب في مجال المعلومات الإحصائية، بوسائل تختلف من بلدية إلى أخرى⁽²⁾:

1/ بلدية جونيه:

قامت البلدية بوضع هيكلية جديدة لموظفيها بعد أن أجرت دراسة عامة للهيكلية الوظيفية بالتعاون مع مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيويورك ألبارني، وتوصلت إلى هيكلية جديدة للتوظيف أدخلت من خلالها إدارات جديدة في مجالات مهمة إضافة إلى الموجودة سابقاً، وتم تسميتها ب: دائرة إدارية، دائرة مالية، دائرة صحية، دائرة معلوماتية، دائرة فنية وأمانة السر،

(1) هرون بوالفول، " دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية - دراسة وصفية تحليلية -"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد السابع، جوان 2017، ص.546.

(2) تجربة العمل البلدي في لبنان، الإنجازات والعوائق والتحديات، ديمة صادر المركز اللبناني للدراسات، ص.07، متوفرة على الموقع: <http://www.mafhoum.com/press4/121S24.htm> تاريخ الاطلاع: 2023/01/19.

وقامت البلدية برفع هذه الدراسة إلى وزارة البلديات للموافقة عليها. كما بادرت بإنشاء نظام GIS وهو نظام معلوماتي يحوز على كل المعلومات حول مدينة جونيه، كالخرائط الجوية، والمسح الشامل للمؤسسات والعقارات والمساكن والمطاعم والفنادق.

2/بلدية سعد نايل:

تعد هذه البلدية تجربة جديدة في تحديد قاعدة الضرائب المطبقة على مستواها وتحديد الحاجيات المحلية للمدينة، وهذا من خلال العمليات الإحصائية التي قامت بها البلدية في مجال الضرائب، حيث بدأت التجربة من خلال عمل إحصائي للخريطة العمرانية لكل الطرقات الرئيسية والفرعية والداخلية، وتحديد الوحدات السكانية والمحلات التجارية، وضبط مضمون لوحات الإعلانات، وتسجيل المنشآت التي لم يتم استعمالها. بالإضافة إلى وضع شبكات المياه، الصرف الصحي، الهاتف، شبكات توزيع الكهرباء وحتى إحصاء عدد المصابيح والمحولات الكهربائية. وحظيت كذلك المناطق الزراعية بالدراسة بتحديد مواقعها وتعداد عدد الأشجار المزروعة وعدد المزارعين، أما الإحصاء الاجتماعي فتمثل في المهن الحرة بتعداد الأطباء والمهندسين والمحامين وجميع المهن والاختصاصات، والأندية والجمعيات والمدارس الحكومية وعدد المدرسين فيها، كذلك الطلاب المتوقفين عن الدراسة والعاطلين عن العمل، والمستوصفات الصحية والمرضى المزمنين، والفقراء المحتاجين والمشتبه بهم الذين لم يتم تقديمهم إلى العدالة.

والخلاصة التي وصل إليها رئيس البلدية من خلال هذه المعلومات وهذه التجربة، أنها أوضحت لهم الفرق بين توقعاتهم السابقة للتعداد والواقع الذي تم الكشف عنه، وساعدت هذه البيانات والمعلومات البلدية في فهم أسس القاعدة الضريبية بوضوح، وبالتالي الاستجابة لاحتياجات السكان وظروفهم المعيشية.

3/ بلدية زحلة:

قامت بالتعاون مع 80 هيئة أهلية في تحضير ملف كامل لكل المعطيات الإحصائية، وإعداد خرائط حول العقارات وشبكات الصرف الصحي، والتخطيط المستقبلي للطرق المزمع إنجازها.

ثانيا: وثائق وأجهزة جديدة في لبنان لتوفير المعلومة البلدية

لضمان ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات على المستوى المحلي في لبنان فقد أقرّ المشرع مجموعة من الآليات منها دليل المواطن، الدليل البلدي، دليل الأسئلة والأجوبة ثم إنجاز مكاتب خاصة باستقبال المواطنين، وسيتم توضيحها فيما يلي:

1/ دليل المواطن:

دليل المواطن عبارة عن كتيب يساهم في تحسين علاقة المواطن بالإدارة وتأمين المعلومات التي يحتاجها المواطن، حيث يوحد نماذج الطلبات التي يتقدم بها المواطن أمام البلدية التابع لها، وتحتوي هذه النماذج على البيانات والمستندات المطلوبة والقوانين التي تحميها، وكذا المهلة القانونية للاستجابة لكل طلب، وقيمة الرسوم المفروضة، وميزة هذه النماذج أنها موضوعة تحت تصرف المواطن وسهلة التعبئة.

ويساهم دليل المواطن البلدي في توفير الشفافية الكاملة للعمل البلدي فيكون المواطن على دراية وبينة بما هو مطلوب منه، إضافة إلى معرفته بالآجال اللازمة لإنجاز معاملته، إذ ما على المواطن إلا تعبئة دليل المواطن البلدي ووضع المستندات المطلوبة وفق النموذج المناسب، وعلى البلدية الاستجابة للمعاملة ضمن المهلة المحددة قانونا. فهذا الدليل يسهل على المواطن قضاء حاجاته وطلباته، بالإضافة إلى أنها حجة له باستطاعته إستغلالها

لإشراف على سرعة إنجاز الطلبات ومساءلة البلدية في حال عدم تسليمها أو في حالة تخلفها عن الوقت المحدد⁽¹⁾.

2/ الدليل البلدي:

إلى جانب الدليل الخاص بالمواطن تم على مستوى جميع بلديات لبنان توحيد إجراءات أخرى تتعلق بصلب العمل البلدي وهي: القرارات البلدية، حيث وضعت نماذج موحدة تتضمن أهم القرارات الصادرة عن المجلس البلدي ورئيسه التنفيذي في نسخة واحدة سميت بالدليل البلدي وتم توزيعه على كل البلديات.

والجدير بالذكر أن فائدة هذه النماذج تعود لصالح الطرفين، أما من جانب البلدية فهي توحد طرق وأساليب العمل البلدي على كل المسؤولين البلديين، والتقليل إلى حد كبير من احتمالات الوقوع في الأخطاء القانونية في القرارات والمعاملات البلدية، خصوصا للمسؤولين حديثي العهد الذين لا خبرة لهم في العمل البلدي⁽²⁾.

3/ دليل الأسئلة والأجوبة:

بعد وضع وزارة الداخلية والبلديات موقعا إلكترونيا لتلقي الأسئلة المتعلقة بالشأن البلدي⁽³⁾، وإجابتها مباشرة عبر شبكة الأنترنت على السائلين وفق القواعد القانونية، فقد لوحظ تكرار العديد من الأسئلة المتعلقة بالشق القانوني والمالي والإداري للبلدية، وتم وضع هذه الأسئلة وتنسيقها في شكل أبواب ضمن دليل الأسئلة والأجوبة، ووزع على كل البلديات لتسهيل الاطلاع

(1) محمود البتلوني، البلدية في لبنان: واقعها وتجاربها، ملتقى حول البلديات والتنمية المحلية - الواقع والآفاق -، تنظيم جمعية مبادرات الإنماء بالتعاون مع مؤسسة فريديش إيبيرت، يوم السبت 28 شباط 2010، بيت عنيا - حريصا -، ص.63.

(2) المرجع نفسه، ص.63.

(3) موقع وزارة الداخلية والبلديات اللبنانية: <http://www.moim.gov.lb/> ، تاريخ الاطلاع: 2023/02/06

عليها من طرف المواطن والمسؤول والاستفادة من خبرات وتجارب البلديات فيما بينها، حتى تكون مرجعا في تطبيق النصوص القانونية بشكل سليم وغير مبتور من خلال تبسيط أساليب العمل البلدي واختصار الإجراءات الإدارية، وهذا ما يساعد على إبراز الشفافية الإدارية على مستوى البلدية⁽¹⁾.

4/ مكاتب خاصة باستقبال المواطنين:

إن الهدف من إنشاء مكاتب استقبال المواطنين هو تعميق العلاقة بين المواطن وبلديته على أسس من الشفافية الكاملة، ووضع كل المعلومات حول معاملات البلدية والإجابة على كل استفسارات المواطنين، عن طريق تأمين مكان واحد لتقديم هذه المعاملات، بالإضافة إلى دفع الرسوم، تقديم شكاوى، والحصول على كل معلومات برنامج سير نشاطات البلدية ومهل إنجازها، وبهذا فإن مكتب الاستقبال يغني المواطنين عن التقدم إلى الوحدات الإدارية وطلب المستندات، لاحتوائه على نماذج المعاملات الموحدة التي تم الإشارة إليها في دليل المواطن، وجمعه لوظائف عدة في مركز واحد، كما يوفر المكان الملائم والمريح عند تقديم المواطن معاملة أو عند استلامها. وبالتالي ساعدت مكاتب الاستقبال على تحويل المواطن من طالب الخدمة إلى مراقب على البلدية، وصار يملك كل المعلومات اللازمة لتفادي خضوعه للعقلة ومحاسبة البلدية في حال تخلفها أو عدم تفاعلها لإنجاز معاملاتها مع المواطنين، كما تم تدريب الموارد البشرية البلدية على كيفية تقديم الخدمة بطريقة شفافة وسريعة وفعالة⁽²⁾.

الفرع الثاني: تجربة المغرب

شهدت المملكة المغربية تطورا كبيرا في مجال أعمال معايير الشفافية الإدارية لأفراد المجتمع المحلي وضمان رفاهية الخدمة المحلية، الذي حقق الأهداف المرجوة وحظي تسيير

(1) محمد البتلوني، مرجع سابق، ص.65.

(2) المرجع نفسه، ص.70.

الشأن المحلي بقبول شعبي وتجاوب من قبل الساكنة المحلية، وهو ما دفعنا لدراسة تجربة المغرب في تكريس الشفافية الإدارية، بهدف الاستفادة منها وتطبيق آلياتها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر.

ومن خلال تجربة المغرب سيتم التطرق إلى مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمملكة المغربية (أولاً)، العرائض كإجراء لتعميق الشفافية الإدارية (ثانياً).

أولاً: مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمملكة المغربية

لقد عمل الدستور المغربي في السنوات الأخيرة على القيام بتحويلات وإصلاحات خاصة بالحكامة الجيدة، والمسؤولية المحلية في تدبير الشأن العام الترابي ودعم دور المؤسسات التدييرية الترابية، من خلال فتح المجال أمام مختلف مكونات المجتمع للمساهمة في تدبيرها الإداري والمالي، ويشكل الاعتراف بمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور المغربي الأخير، نوعاً من الحرية من خلال توسيع مجالات تدخل الجماعات الترابية وتقوية قدراتها التدييرية، وممارسة سياسة القرب من جميع الاختصاصات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية...، كما عملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على تنزيل هذا المستجد الدستوري، في قفزة نوعية تؤسس لمبدأ جريء الذي يمنح لرؤساء المجالس المنتخبة سلطة تقريرية عامة ومجردة داخل نفوذها الترابي، كالتنظيم الإداري الداخلي عبر سن قوانين داخلية لتنظيم الهياكل المنتخبة وطريقة تسييرها، إضافة إلى إصدار القرارات ذات الطابع المالي كتحديد نسب بعض الجبايات المحلية، إلى جانب حرية إنشاء وتنظيم واختيار الطرق المناسبة لتسيير المرافق العمومية المحلية، واتخاذ القرارات المناسبة لأجل تحديد سعر الرسوم وتعريف الواجبات ومختلف الحقوق⁽¹⁾.

(1) عبد الرفيع زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، فبراير 2019، ص 34-37.

ثانيا: العرائض كإجراء لتعميق الشفافية الإدارية

منح الدستور المغربي لسنة 2011 في الفصلين 14 و 15 والفصل 139، الحق للمواطنات والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني من تقديم عرائض لمجالس الجماعات الترابية، بهدف مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل ضمن اختصاصه في جدول الأعمال، وفتح آليات الحوار وتتبع التسيير المحلي⁽¹⁾.

وقد تناولت مجمل القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية شروط تقديم العرائض من قبل المواطنات والمواطنين والجمعيات وكيفيات إيداعها؛ حيث نصت على ذلك المادة 120 و 121 و 122 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات⁽²⁾، والمادة 114 و 115 و 116 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم⁽³⁾، ونفس الأمر بالنسبة للمواد من 121 إلى 125 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات⁽⁴⁾، والمقصود بالعريضة أنها كل طلب مكتوب يتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات، يوجهها المواطنات والمواطنون والجمعيات إلى مجلس الجماعة الترابية بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن

(1) دستور المغرب لسنة 2011، متوفر على الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=ar تاريخ الاطلاع: 2023/02/07.

(2) ظهير شريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6585.

(3) ظهير شريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6625.

(4) ظهير شريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6660.

جدول أعماله، قصد اتخاذ ما تراه مناسباً في شأنه من إجراءات⁽¹⁾، فالعريضة تشكل وسيلة من وسائل المراقبة الشعبية وتتبع الشأن المحلي⁽²⁾، كما يعتبر مجرد دفع هذه العريضة من طرف المواطنين وإثارة اهتمام الساكنة المحلية، بمثابة مكسب مهم يمكن استثماره مستقبلاً وتحويل العديد منها إلى مشاريع مهمة، بل غدت الوسيلة الأساسية لاستيعاب درجة الرفض الشعبي لسياسات معينة من أجل تجويد التدبير العمومي، كما هو الشأن في مبادرة " التفكير من أجل الفينديق"، التي تقودها النخبة المحلية المثقفة لدفع مجلس الجهة إلى إيجاد حلول جذرية، لفك المشاكل الاجتماعية الناجمة عن إغلاق معبر الفينديق الرابط بين المغرب وإسبانيا عبر مدينة سبتة المحتلة، فهذه التدابير تسيير في اتجاه جعل المواطن في صلب الشأن العام وليس على هامشه، وتتجاوز احتكار الدولة لدور الفاعل الوحيد في صنع السياسات العمومية، وإدخال فاعلين جدد في تدبير الشأن العام والترابي باعتماد مقاربة تشاركية تُخفّف من اختلالات الديمقراطية التمثيلية، بالاستماع إلى أصوات المواطنين والانفتاح على فعاليات المجتمع المدني باعتباره شريكاً في صنع السياسات العمومية، وعليه فالعرائض تفتح المجال للمواطنين سواء فرادى أو جمعيات للتدخل في مجال التدبير العمومي في جميع مراحلها: مرحلة الإعداد والصياغة، مرحلة التفعيل والتنفيذ، مرحلة التتبع ثم أخيراً مرحلة التقييم. وهذا ما ينعكس بصورة إيجابية على الفعل العمومي ويساهم في تجويده، وبالتالي تحقيق المبتغى وتخفيف العبء الملقى على عاتق الدولة، في ظل تزايد المطالب الشعبية وتعدد ظروف الحياة في وقتنا

(1) المادة 02 من ظهير شريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016)، المنفذ للقانون التنظيمي رقم 14.44 المتضمن تحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 6492، الصادرة بتاريخ 14 ذو القعدة 1437 (18 أغسطس 2016)، ص.6074.

(2) البوابة الوطنية للجماعات الترابية، انظر الموقع:

<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/alrayd-almwjht-lljmaat->

altrabyt، تاريخ الاطلاع: 2023/02/06.

الراهن، فتدبير الشأن العام مجال يجب أن تتلاقح فيه أفكار مجموعة من الفاعلين الرسميين وغير الرسميين حتى تلقى مخرجاته رضى كل الأطراف المعنية به (1).

الفرع الثالث: المجالس البلدية للأطفال بتونس

خصص الباب السادس من القانون الأساسي للبلديات في تونس من الفصل 48 إلى الفصل 55 حول " المجلس البلدي للأطفال "، الذي يشكله المجلس البلدي إثر تنصيبه والذي يحمل نفس تركيبته، ولإضفاء الصفة الرسمية على المجلس البلدي للأطفال، يتم انتخاب أعضائه من بين تلاميذ المنطقة البلدية من الجنسين وفقا لمقاييس وصيغ تضبط بقرار من وزير الداخلية والوزير المكلف بالتربية، حيث ينتخب المجلس البلدي للأطفال من بين أعضائه الرئيس والمساعد الأول والمساعدين بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، كما يحضر ويتأسس رئيس المجلس البلدي الجلسة التي ينتخب فيها رئيس المجلس البلدي للأطفال، كما يتولى رئيس لجنة الشؤون الاجتماعية والأسرة بالمجلس البلدي وال كاتب العام بقرار من رئيس المجلس البلدي بمساعدة المجلس البلدي للأطفال وتأطير نشاطاته (2).

ويشكل المجلس البلدي للأطفال خلال أسبوع من تنصيبه أربع لجان تطبق عليها نفس الشروط الخاصة بمهام وتسيير لجان المجالس البلدية، حيث تتمثل مجالات هذه اللجان في: النظافة والعناية بالبيئة على مستوى الأحياء والمؤسسات التربوية، الرياضة والثقافة والترفيه،

(1) الكبير جري، " البعد التشريعي والرقابي لحق العرائض"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية،

متوفر على الموقع: <https://revuealmanara.com/>، تاريخ الاطلاع: 2022/03/16.

(2) الفصلان 48 و 49 من القانون الأساسي للبلديات عدد 33، لسنة 1975، المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات، المتمم بواسطة القانون الأساسي للبلديات عدد 48، لسنة 2006، المؤرخ في 17 جويلية 2006.

التضامن والتآزر، أما في مجال تكريس الشفافية الإدارية فخصصت لجنة للإعلام والتوعية والتحسيس⁽¹⁾.

وفي إطار أعمال الشفافية من خلال المجلس البلدي للأطفال، فإنه يجتمع وجوبا أربع (04) مرات في السنة قبل خمسة عشر (15) يوما من موعد انعقاد الدورات الأربع للمجلس البلدي، على ألا تتزامن مع أيام الدراسة، وتطبق نفس الشروط الخاصة بالدعوات لجلسات المجلس البلدي، ثم يتولى عون من أعوان البلدية الكتابة والمعين بقرار من رئيس المجلس البلدي، وتمارس الكتابة بنفس شروط كتابة المجلس البلدي⁽²⁾.

أكثر من ذلك، يتم إدراج المداولات بسجل مرقم ومؤشر عليه من قبل رئيس البلدية، ويوقع عليه في كل مرة الأعضاء الحاضرين بالجلسة ويمكن الاطلاع على هذه المداولات. ثم توجه نسخة من مداولاته إلى رئيس المجلس البلدي خلال الثمانية (08) أيام الموالية لانعقاد الدورة.

والجدير بالذكر أنه لا تهتمش أعمال ومداولات هذه المجالس، حيث تعرض اقتراحات المجلس البلدي حول الشؤون المحلية من قبل رئيسه أو من ينوبه من الأعضاء، للبت فيها خلال الدورة العادية الموالية للمجلس البلدي، ويهدف ضمان إيصال المعلومة لهذه الشريحة من المجتمع المحلي، فإنه لا بد من حضور أعضاء المجلس البلدي للأطفال بالتناوب بينهم لدورات المجلس البلدي، بعدد لا يقل عن الربع من الأعضاء⁽³⁾.

كما تقوم بتبادل الزيارات مع المجالس الأخرى البلدية للأطفال، وعقد اتفاقيات التوأمة مثلما عقد المجلس البلدي للأطفال ببلدية قرطاج مع نظيره ببلدية القيروان، وللإشارة فإنه تم

(1) الفصلا 50 و 51 من القانون الأساسي للبلديات عدد 33، المرجع نفسه.

(2) الفصلا 53 و 54 من القانون الأساسي للبلديات عدد 33، مرجع سابق.

(3) الفصل 55 من القانون الأساسي للبلديات عدد 33، مرجع سابق.

إنشاء أول مجلس بلدي للأطفال ببلدية قرطاج في سنة 1992⁽¹⁾، وهذا ما يبرز تطور النظام المحلي في تونس مقارنة بنظيره في الجزائر.

ومن خلال هذه التجربة الرائدة فقد أثبت النظام المحلي التونسي تميزه في مجال التسيير المحلي، من خلال تمكين شريحة الأطفال من التداول حول الشؤون المحلية التي تهمهم وتعنيهم، وقد يبدو أن الأمر غير جدي ودون فائدة، إلا أن نتائج الحقيقة تظهر على المستوى البعيد من خلال غرس روح الاهتمام في نفس الطفل، والمبادرة بطرح الاستفسارات ومناقشة الشأن المحلي، وبالتالي صناعة كوادر بشرية مستقبلية في مرحلة مبكرة وتعويد الطفل على المطالبة بتطبيق أسس الديمقراطية كالشفافية والمشاركة المحلية⁽²⁾.

الفرع الرابع: البلديات في فرنسا تجسيد حقيقي للشفافية الإدارية

صدرت أولى التشريعات المنظمة للإدارة المحلية في فرنسا منذ نهاية القرن التاسع عشر، فالتشريعات الخاصة بمجالس المحافظات صدرت عام 1889م، ثم توالى القوانين المعدلة لها، كما أن التشريعات الخاصة بالمجالس البلدية كانت قد صدرت عام 1931م، حيث يرجع وجود البلديات في النظام الفرنسي إلى قانون 14 ديسمبر الصادر سنة 1789م⁽³⁾،

(1) المجلس البلدي للأطفال ببلدية قرطاج، انظر الموقع:

<http://www.commune-carthage.gov.tn/ar/index.php>، تاريخ الاطلاع : 2023/02/04.

(2) بوضياف عمار، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريع الجزائري والتونسي، الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، ص.19.

(3) الزعبي خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها: في نظم الإدارة المحلية - المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن -، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993، ص.79.

يساهم المنتخبون المحليون في فرنسا في تكوين مجلس الشيوخ ويمثلون الأغلبية الساحقة من المنتخبين فيه، لذلك يطلق على مجلس الشيوخ " المجلس الكبير للبلديات في فرنسا"، وذلك حسب المادة 24 من الدستور الصادر في 04 أكتوبر 1958 الذي نظم هذه الوظيفة وسمح للمجلس تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية. وفي هذا الصدد ومن أجل أعمال الشفافية الإدارية على مستوى الجماعات الإقليمية الفرنسية، وتقدير مدى إمكانية تكريسها من عدمها، فإن أهم عامل يمكن الإشارة إليه هو عدد البلديات داخل إقليم فرنسا الذي بلغ 36529 بلدية بمساحة كلية تبلغ 551,695 كلم مربع، وعدد سكان يقدر بـ 67 مليون نسمة، إذ أن متوسط مساحة البلدية الواحدة من البلديات في فرنسا حوالي 15 كلم مربع و1800 نسمة في كل بلدية، في حين متوسط الكثافة السكانية في البلدية الواحدة في الجزائر يقدر بـ 33 333 نسمة، أي بعبارة أخرى وبمقارنة بسيطة بين الحالتين، فإن عدد المقيمين في حي مثلا من أحياء الإقامات الجامعية في الجزائر المقدر بـ 2000 سرير يتجاوز الكثافة السكانية لبلدية من بلديات فرنسا، أي أن تكريس الشفافية وفتح قنوات الحوار في البلديات مع السكان يكاد يستحيل في الجزائر مقارنة بنظيراتها في فرنسا، التي يمكن إجراء على مستوى بلدياتها استفتاء لكل فرد وسماع رأيه نظرا لكثافتها القليلة ولمساحتها الصغيرة، وبالتالي فعوامل تجسيد الشفافية الإدارية على مستوى البلديات الفرنسية مقارنة بالجزائر بعيدة ولا مجال للمقارنة بين النظامين، والجدير بالذكر أن فرنسا شهدت تنظيم 233 استفتاء محلي بين 1995 و2009 لتوسيع دائرة الإعلام والاضطلاع وتقرير مصير الشأن المحلي⁽¹⁾.

وعليه فنظام الإدارة المحلية يجسد بأكثر ديمقراطية، من خلال تنشئة الشعب وتعبئته على اشباع حاجاته المحلية بنفسه والانفتاح على الهيئات التي تمثله، ودمج النظام المركزي في نظام الإدارة المحلية، وهو سر نجاح الأنظمة الإدارية في معظم الدول المتقدمة، فالمجالس

(1) يوسف بن بزة، فيصل خميلة، " الديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل الحوكمة على المستوى المحلي"، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم بواقي، المجلد 06، العدد 01، جوان 2019، ص.43.

الشعبية البلدية هي قاعدة الانطلاق على المستوى المحلي إلى المستوى القومي، لأجل خلق قيادات قادرة على خوض معترك الحياة السياسية⁽¹⁾. وأن الحكم على المستوى المحلي هو مدرسة سياسية توصل إلى مستويات أعلى، فالرئيس **جاك شيراك (Jacques Chirac)**، الذي تولى الحكم في فرنسا من سنة 1995 إلى غاية 2002، بدأ مسيرته السياسية بعميد باريس، والأمر نفسه بالنسبة لـ **جونسون بورس (Alexander Boris de Pfeffel Johnson)** عميد لندن الذي تولى منصب وزير خارجية بريطانيا⁽²⁾.

(1) أشرف حسين عطوه، مرجع سابق، ص.322.

(2) أشرف حسين عطوه، نظام الإدارة المحلية بين أسلوبي التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014 - دراسة مقارنة -، المجلة القانونية، مجلة علمية محكمة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، ص.322. متوفر على الموقع:

https://jlaw.journals.ekb.eg/article_45272_60d67af384d5ef5ec0329706e419a9

[14.pdf](#)، تاريخ الاطلاع: 2023/02/01.

خلاصة الباب الثاني

بناء على ما تم دراسته في هذا الباب نخلص إلى أنه بالنظر للأهمية القصوى في تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، فقد سن قانون البلدية رقم 10-11 جملة من الضمانات المكرسة لها باعتبارها مدخلا رئيسيا لتحقيق أولى خطوات الانفتاح الإداري، وذلك من خلال الاختصاصات التي تضطلع بها المجالس الشعبية البلدية أهمها الصفقات العمومية، الميزانية المفتوحة، الحق في الحصول على المعلومة البيئية والتخطيط الحضري المنفتح لإثبات المصداقية في أداء المجالس الشعبية البلدية ويتطلب تكريس الشفافية الإدارية أن الاختصاصات التي خولها إياها القانون.

وبما أن الشفافية الإدارية تعتبر شرطا أساسيا في تحقيق انفتاح البلدية فإنه بات من الضروري تطوير آليات عمل المجالس الشعبية البلدية كتقنية القرارات الإدارية والتعاقد الإلكتروني، خاصة بعد صدور النص التنظيمي الذي تبنى الطلب على المنافسة الإلكترونية كصيغة أساسية لإبرام هذه العقود، وهو ما يعتبر ضمانا لتحقيق المساواة والشفافية في اختيار المتعامل الجدير بتسيير المرفق العمومي والقادر على توفير أعلى مستوى من الجودة في الخدمات.

وفي المقابل يعرف تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر جملة من القيود تحد من أعمالها،

ونظرا لوجود الفراغات القانونية التي اتسم بها القانون رقم 10-11 فقد أصبح لزاما على المشرع الجزائري تتبع الشأن المحلي في الأنظمة المقارنة خصوصا العربية منها كالتجربة التونسية واللبنانية، وتطبيق إصلاحات من شأنها حماية حقوق الأفراد وترجمة هذه الإصلاحات إلى واقع حقيقي لفتح المجال أمام المواطنين

الختامة

الخاتمة:

حاولنا من خلال هذه الدراسة الموسومة بـ " تكريس الشفافية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية" الإجابة عن الإشكالية المطروحة، نظرا للأهمية التي تكتسبها الشفافية الإدارية في تسيير المجالس الشعبية البلدية، خصوصا بعد انتشار الديمقراطية التي فرضت أعمال أقصى درجات الشفافية في مواجهة المخاطبين بالقرار الإداري، وعززت حق الاطلاع على المعلومات والوثائق، خاصة وأن الفرد أصبح اليوم محل اهتمام على الصعيدين الدولي والداخلي باعتباره الأدرى بما يحيطه.

سعى المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية رقم 11-10، إلى تفعيل الشفافية وضمان وصول المعلومة ذات الصلة بحياة المواطن في أعمال المجالس الشعبية البلدية، من أجل امتلاك مجالس أكثر وضوحا من جهة، ومن جهة أخرى للتمكن من ممارسة الرقابة على نشاطاتها وقراراتها واكتساب ثقة الجمهور، خصوصا في ظل نضج الرأي العام وميله إلى احترام القانون ومكافحة الفساد. فالشفافية الإدارية إذن أصبحت مرآة عاكسة للكيفية التي تدار بها المجالس الشعبية البلدية والكاشفة عن الانحرافات وذلك باعتبارها ضرورة تزداد بشكل يومي، في ظل الانتشار الواسع للفساد الذي يمثل العدو الرئيس لها، وهي إذن قضية تدبير محلي بالدرجة الأولى؛ حيث تتقوى المجالس الشعبية البلدية عن طريق إعلام المجتمع وإشراكه في تفاصيل سيرها، أما في حال عجزها عن تزويده بإطار عام من المعلومات الإدارية والسياسية، فإن ذلك يؤدي حتما إلى ازدياد اللبس وفتح المجال أمام الفساد الإداري وأمام المعارضة.

ومن خلال هذا البحث نستخلص عدة نتائج وألحقنا بها مجموعة من الاقتراحات نتناولها

على النحو التالي:

أولاً: نتائج الدراسة

أهم النتائج التي توصلنا إليها تتمثل فيما يلي:

1. بالنسبة للمفهوم القانوني للشفافية الإدارية:

- مفهوم الشفافية أو المكاشفة بين السلطات المحلية والشعب هي تعزيز للرقابة الشعبية من خلال تمكين المواطنين من معرفة القرارات الإدارية المتخذة، وهذا الأمر يسهل عملية رصد الأخطاء الإدارية وتسجيل الملاحظات والسلوكيات السلبية من طرف المنتخبين المحليين، وهي بمثابة وسيلة مثلى لتجفيف قنوات الفساد السياسي والإداري وأحد أهم المعايير المكرسة للحكم الراشد على مستوى المجالس الشعبية البلدية، التي تعد الإطار القانوني لممارسة الديمقراطية ومدرسة للتكوين في شتى المجالات.
- لا يزال تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر في بداية مشواره ولم يرق بعد إلى المستوى المطلوب كمبدأ أساسي وبقي مجرد إشارات لمقتضياتها في قوانين متفرقة.
- الحركة الديمقراطية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ضعيفة وتعاني الجمود، والاعتراف بالشفافية الإدارية هو انعكاس للنظام السياسي الذي تضعه السلطة المركزية ولهذا يكون تكريسها من القمة نحو القاعدة؛ أي من أسمى قانون وهو الاعتراف الدستوري إلى غاية النص عليها في قانون البلدية، بينما تطبيقها في الواقع يكون من القاعدة نحو القمة، أي من اللبنة الأولى للدولة وهي البلدية ومجالسها الشعبية وصولاً إلى الهيئات المركزية.
- يعاني مبدأ الشفافية تقصيراً في التكريس الصريح ضمن أحكام الدستور الجزائري.

- لم تحقق الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد في الجزائر النجاح في التصدي للظاهرة على مستوى المجالس الشعبية البلدية بالقدر الكافي، وذلك راجع إلى عدم الأخذ بعين الاعتبار مبدأ الاستجابة والشفافية والمساءلة في تسيير الشأن المحلي بهيئات البلدية الجزائرية.
 - حاول المشرع الجزائري تطبيق الشفافية الإدارية من خلال إجراء التصريح بالامتلاكات إلا أنه لا يعد كافيا لضمان الشفافية الإدارية اللازمة خصوصا لسكوت المشرع عن حالة امتناع المسؤول عن تقديم التصريح بامتلاكاته أو إذا قدمه لكنه بشكل ناقص.
 - أولى المشرع الجزائري لنظام المداولات أهمية بالغة لتكريس الشفافية على مستوى المجلس الشعبي البلدي.
 - يمثل المجتمع المدني همزة وصل في تكريس الشفافية إلا أنها لا تعدو أن تكون مجرد مشاركة صورية تفتقد للتكريس القانوني الكافي، ولا يعرف أي إجراءات حقيقية لتفعيلها.
- 2. بالنسبة للانتخابات البلدية:**
- تمثل الانتخابات المحلية محطات هامة لتحسس مدى تكريس الشفافية الإدارية ومتانة البناء الديمقراطي وحجم النضج المؤسساتي الذي بلغته الهيئات المحلية، لذلك اهتم المشرع الجزائري بالانتخاب كأداة لتفعيل الشفافية في اختيار الممثلين المحليين، إلا أن تراجع وظيفة العملية الانتخابية كأداة للتغيير أدى إلى تزايد مستويات الامتناع الانتخابي في الاستحقاقات المحلية.
 - لا يتوقف تحقيق الشفافية الإدارية للبلدية وممارستها على مجرد إنشاء جهاز تداولي.
- 3. بالنسبة لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي:** غياب تكريس صريح لمبدأ الشفافية الإدارية ضمن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.
- 4. بالنسبة للرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية:**

• تفنن المشرع في توسيع تدخلات الوالي والأمين العام في الاختصاصات التي خولها القانون للمجلس الشعبي البلدي ولم يستطع التخلي عن النظام المركزي التقليدي المتميز بصرامة رقابة الوصاية الإدارية، وتقييد نشاطات المجلس الشعبي البلدي. المشرع الجزائري في قانون البلدة.

• رغم أن قانون البلدية منح الاستقلالية الإدارية للمجالس الشعبية البلدية جاعلا منها فضاء لاعتماد الشفافية الإدارية، إلا أنها في الواقع أفرغت من محتواها لأن حدة وصرامة الرقابة تكاد تجعل المجلس الشعبي البلدي في صورة الموظف الخاضع لسلطة الوالي عوض خضوعه لسلطة ورقابة الشعب المكرسة أكثر للشفافية الإدارية على المستوى البلدي مما أفقد الشفافية قيمتها وهو السبب الرئيسي في عدم نجاح حوكمة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر.

5. بالنسبة لمالية المجالس الشعبية البلدية:

• نجاح السياسة المالية على مستوى المجالس الشعبية البلدية متوقف على القدرة في اعتماد أسس الشفافية، والكشف عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة بالشكل الواضح وفي الوقت المناسب.

• تنصب الشفافية الإدارية على مستوى البلدية بقدر كبير على قطاع المالية المحلية كما تعتبر الوسائل الرقمية دعامة إضافية للرقابة على المال العام المحلي وعلى نزاهة وحياد القائمين على تسييره وكيفيات صرفه، ورغم هذا تعاني الميزانية المحلية من غياب إعلام المواطنين والفاعلين المحليين.

• لم يتوان المشرع الجزائري في إبراز مظاهر الشفافية والعلانية في الصفقات العمومية واعتمد على مبدأ العلانية في تنظيم الصفقات العمومية، في حين تم تغييب عنصر الجمهور من مشروع ميزانية البلدية.

6. فيما يخص الشفافية البيئية:

- الحق في الإعلام البيئي من أهم المبادئ التي تقوم عليها الشفافية الإدارية من خلال الإفصاح عنها وتبسيطها والتحول من الإدارة البيئية إلى الحوكمة البيئية المبنية على مدى توفر المعلومات البيئية في اتخاذ القرارات المناسبة.
 - يعاني الحق في الإعلام البيئي من غياب رؤية قانونية كافية لتجسيده في قانون البلدية رقم 10-11، فأكثر النصوص الخاصة لم تصدر مما جعل الشفافية والمشاركة في المجال البيئي إجراء شكليا واستشاريا يفتقد إلى القوة الإلزامية.
 - عدم كفاية أدوات التهيئة والتعمير في تحقيق الحق في الحصول على المعلومة البيئية بالإضافة إلى عدم جدية التحقيق العمومي وسيطرة الجهات الوصية عليها.
7. بالنسبة للبلدية الرقمية: رقمنة البلدية تسير بوتيرة بطيئة فرغم تقدم البلدية لخدمات محلية الالكترونية إلا أنها لم ترق لتكريس الشفافية الإدارية.
8. بالنسبة لخضوع المجالس الشعبية البلدية للرقابة القضائية: القاضي الإداري هو الضامن الأكبر لسيادة القانون فكلما شددت الرقابة القضائية كلما أدى ذلك بالمجالس الشعبية البلدية إلى تنفيذ القانون والعمل على الشفافية والحق في الحصول على المعلومة، وكلما ضعفت الرقابة القضائية كلما أدى ذلك إلى إهدار مضمون الشفافية الإدارية.
9. الشفافية الإدارية حتمية وليست خيارا من أجل تحسين أداء المجالس الشعبية البلدية المنتخبة، وجعل المواطن نشيطا ومسؤولا من خلال إعلامه وإحياء ثقته في العمل العام المحلي، فهي قناة مفتوحة لإزالة الضبابية عن التسيير الإداري، ورغم محاولة المشرع الجزائري في تكريسها إلا أن التجسيد الفعلي لمقتضياتها يشوبه بعض النقص وبقيت مجرد شعارات تترنن بها الخطابات الرسمية للمسؤولين المحليين.

ثانيا: اقتراحات الدراسة

يطلب من المجالس الشعبية البلدية الاقتراب أكثر نحو المواطنين والتواصل معهم، باعتبارهم قوة اقتراح جادة في بناء الشأن المحلي والقيام بجملة من الإصلاحات في شتى المجالات، لمعالجة الاختلالات القائمة ووضع الآليات الكفيلة بتحقيق الشفافية الفعالة، كخطوة هامة نحو حوكمة وديمقراطية التسيير البلدي في الجزائر، ويقوم نجاح تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية على جملة من المتطلبات نقترح منها ما يلي:

1. تحديد الإطار القانوني للشفافية الإدارية من خلال إدراجها بوصفها أحد مبادئ تسيير المرافق العمومية وإصلاح النص الدستوري، وكذا التعجيل في إصدار المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الموجود في رفوف البرلمان منذ أوت 2018 وحثمية التطور التشريعي من خلال متطلبات الشفافية الإدارية في الجزائر، وإبراز الدور الممتاز التي تلعبه البلدية كمحرك أول للديمقراطية ومكافحة الفساد.
2. رئيس البلدية يمثل رأس الهرم على مستوى المجلس الشعبي البلدي ويتمتع باختصاصات واسعة، نرى أنه من الأجدر بالمشروع استغلال هذه الصلاحيات وسن مبدأ الشفافية الإدارية من خلالها، وتكريس الإفصاح والوضوح في شتى المجالات، وبالتالي من خلال الدور المنوط برئيس البلدية يمكن من خلاله ضمان تطبيق واحترام الشفافية الإدارية بقدر كافٍ.
3. إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بنشر مشروع جدول أعمال الدورات وإطلاع سكان البلدية عليه، بغرض تمكين المواطنين من معرفة جدول الأعمال قبل انعقاد المداولة، وألا يتم وضعه ضمن جلسة مغلقة، بالإضافة إلى تعديل نص المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11 وتعزيز دور اللجان البلدية في وضع جدول أعمال الدورة، وإلزام الوالي بتعليق قرار بطلان مداولات المجالس الشعبية البلدية لما للتعليق من فوائد في أعمال الشفافية الإدارية، وزوال اللبس على أهم آلية بلدية في تكريس الشفافية الإدارية.

4. ضرورة إحاطة التصريح بالامتلاك بضمانات عملية تسمح للمواطن ببلوغ هذا التصريح، حيث يتعين إحاطة واجب التصريح بالامتلاك بمجموعة من الإجراءات والترتيبات حتى يكون تصريحاً نزيهاً وشفافاً ويكرس المسار الديمقراطي، ومن الأحسن اشتراط نشر التصريح بالامتلاك لكل أعضاء المجلس الشعبي البلدي وفي كل الحالات ضماناً للشفافية، وحرصاً على إضفاء الرقابة الشعبية على مسيري البلدية المنتخبين.
5. اقتراح سن قانون " الديمقراطية التشاركية " و " الشفافية المحلية"، إنشاء مجالس شعبية بلدية للأطفال مثل ما هو معمول به في تونس.
6. المشرع الجزائري بمناسبة اعتماد الحكومة الإلكترونية مدعو لتعديل قانون البلدية واعتماد الطابع الإلكتروني في اختصاصات المجالس الشعبية البلدية، عن طريق تحديد الإطار القانوني الذي يقر بعملية التحول الإلكتروني، وفتح قنوات اتصال الكترونية مع البلدية مع سرعة الاستجابة الإلكترونية للطلبات العمومية.
7. الحرص على وضع هيئات بلدية مختصة باسم " هيئة الرقابة الإلكترونية والحفاظ على المعلومات الشخصية للمواطنين"، إنشاء "هيئة الحق في الحصول على المعلومة" و " لجان الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية".
8. اعتماد نظام الميزانية المفتوحة ورقمنة أساليب وضعها إلى أساليب إلكترونية من أجل تحقيق الشفافية المالية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، واعتماد النشر التلقائي للمعلومات دون طلب من الجمهور، وتحديد الإجراءات العقابية الخاصة بفئة المتورطين في جرائم الإدارة الإلكترونية.
9. نقترح التعجيل في إعادة التقسيم الإقليمي للبلاد وفتح المجال للتعاون الدولي بين البلديات.
10. ضرورة عقد مؤتمر وطني في كل عام يضم جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية تبحث وتناقش فيه الصعوبات والعراقيل التي تعترض نشاط المجالس الشعبية البلدية، ويتم نشر التقارير والتوصيات التي يخرج بها المؤتمر.

11. أخيرا يمكن أن نقول إن رضا الشعب على السياسات المحلية ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي الديمقراطي السليم، وشرط أساسي لتحقيق الحوار المحلي بالخصوص على مستوى المجالس الشعبية البلدية، وأن إرساء دولة الحق والقانون تبدأ بتصحيح أوضاع الجماعات المحلية خاصة المجالس الشعبية البلدية التي تبدأ منها الدولة بمقومات الديمقراطية والتنمية المحلية ومبادئ الحوكمة المحلية ومنها تكريس الشفافية الإدارية.

ثم نختم بمقولة القاضي الفاضل أستاذ العلماء البلغاء عبد الرحيم البيساني في رسالته إلى العماد الأصفهاني: "... إنني رأيت ألا يكتب أحد كتابا في يومه إلا قال في غده: لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل. وهذا أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

تمت بفضل الله تعالى وعونه

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: باللغة العربية

I. القرآن الكريم

II. النصوص الرسمية الوطنية:

أ. الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، ومعدل بالقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 63، صادر في 16 أبريل 2008، ومعدل بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 14، الصادر في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 07 مارس 2016، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

ب. القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج. ج. ج. العدد الأول، الصادرة بتاريخ 20 صفر عام 1433 الموافق لـ 14 يناير سنة 2012.

2- القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج، العدد 50، الصادرة بتاريخ 25 ذو القعدة عام 1437 الموافق لـ 28 أوت 2016، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 19-08، المؤرخ في 14 محرم عام 1441 الموافق لـ 14 سبتمبر 2019، ج. ر. ج. ج، العدد 55، الصادرة بتاريخ 15 محرم عام 1441 الموافق لـ 15 سبتمبر 2019.

ت. القوانين العادية:

- 1- القانون رقم 83-03 المؤرخ في 22 ربيع الثاني عام 1403 الموافق 05 فبراير سنة 1983 05 فيفري 1983، المتعلق بحماية البيئة، ج. ر. ج. ج، العدد 06، الصادرة بتاريخ 25 ربيع الثاني عام 1403 الموافق 08 فبراير سنة 1983.
- 2- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 02 جماد الأولى عام 1404 الموافق 04 فبراير سنة 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج. ر. ج. ج، عدد 06، الصادرة بتاريخ 05 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 07 فبراير سنة 1984.
- 3- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 07 أبريل سنة 1990، المتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج، العدد 15، الصادرة بتاريخ 16 رمضان عام 1410، الموافق لـ 11 أبريل سنة 1990.
- 4- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 02 ديسمبر سنة 1990.
- 5- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج، العدد 43، الصادرة بتاريخ 20 يوليو سنة 2003 الموافق 20 جمادى الأولى عام 1424.

- 6- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006 م، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 صفر عام 1427 هـ الموافق لـ 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 هـ الموافق لـ 26 أوت 2010م، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 50، الصادرة بتاريخ 22 رمضان عام 1431 هـ الموافق لـ 01 سبتمبر 2010، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15، المؤرخ في 02 رمضان 1432 هـ الموافق لـ 02 أوت سنة 2011م، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 44، الصادرة بتاريخ 10 رمضان عام 1432 هـ الموافق لـ 10 أوت 2011.
- 7- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 21، الصادرة بتاريخ 17 ربيع الثاني عام 1429 الموافق 23 أبريل سنة 2008.
- 8- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2001، المتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 37، الصادرة بتاريخ أول شعبان عام 1432 الموافق 03 يوليو سنة 2011.
- 9- قانون الجمعيات رقم 12-06 على أنها: "تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون تجمع أشخاص طبيعيين و/أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة"، الجريدة الرسمية العدد 02 المؤرخة في 15/01/2012.
- 10- القانون رقم 15-04، المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1436 الموافق أول فبراير سنة 2015، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 06، الصادرة بتاريخ 20 ربيع الثاني عام 1436 الموافق 10 فبراير 2015.
- 11- القانون رقم 18-11 المؤرخ في 18 شوال عام 1439 الموافق 02 يوليو سنة 2018، المتعلق بالصحة، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 ذو القعدة عام

1439 الموافق 29 يوليو سنة 2018، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 20-02 المؤرخ في 11 محرم عام 1442 الموافق 30 غشت سنة 2020، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 50، الصادرة بتاريخ 11 محرم عام 1442 الموافق 30 غشت سنة 2020.

ث. الأوامر:

1- الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 07 شوال عام 1386 الموافق لـ 18 يناير سنة 1967 المتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 06، الصادرة بتاريخ 07 شوال عام 1386 الموافق لـ 18 يناير سنة 1967.

2- الأمر رقم 76-57 مؤرخ في 07 رجب عام 1396 الموافق 05 يوليو سنة 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 61، الصادرة في 03 شعبان عام 1396 الموافق 30 يوليو سنة 1976.

3- الأمر 97/76 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر سنة 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 94، الصادرة في 02 ذو الحجة عام 1396 الموافق 24 نوفمبر سنة 1976.

4- الأمر رقم 97/04 المؤرخ في 02 رمضان عام 1417، الموافق لـ 11 يناير سنة 1997، المتعلق بالتصريح بالتملكات، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 03، الصادرة بتاريخ 03 رمضان عام 1417، الموافق لـ 12 يناير سنة 1997.

5- الأمر رقم 21-01، المؤرخ في 26 رجب عام 1442 هـ الموافق لـ 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021، المعدل والمتمم بالأمر رقم 21-05 المؤرخ في 10 رمضان عام 1442 هـ، الموافق لـ 22 أبريل 2021، المتضمن تعديل بعض أحكام الأمر رقم 21-01، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 30، الصادرة بتاريخ 22 أبريل 2021م، وبالأمر رقم

- 21-10، المؤرخ في 26 محرم 1443هـ، الموافق لـ 26 غشت سنة 2021، ج. ر. ج.
ج، العدد 65، الصادرة بتاريخ 25 غشت 2021م.
6- الأمر 21-09 المؤرخ في 27 شوال عام 1442 الموافق لـ 08 يونيو سنة 2021،
المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج. ر. ج. ج، عدد 45، الصادرة بتاريخ
28 شوال عام 1442 الموافق لـ 09 يونيو سنة 2021.

ج. المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر سنة 1966، ج. ر. ج. ج، عدد 20، الصادرة في 12 شوال عام 1409 الموافق 17 مايو سنة 1989.
2- المرسوم الرئاسي رقم 04/128 المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، المؤرخ في 29 صفر عام 1425 الموافق 19 أبريل سنة 2004، ج. ر. ج. ج، عدد 26، الصادرة في 05 ربيع الأول عام 1425 الموافق 25 أبريل سنة 2004.
3- المرسوم الرئاسي رقم 06-62 المؤرخ في 12 محرم عام 1427 الموافق 11 فبراير سنة 2006، المتضمن التصديق على الميثاق العربي لحقوق الإنسان المعتمد بتونس في مايو سنة 2004، ج. ر. ج. ج، عدد 08، الصادرة في 16 محرم عام 1427 الموافق 15 فبراير سنة 2006.

- 4- المرسوم الرئاسي 06-137 المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد مكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، ج. ر. ج. ج. العدد 24، الصادرة في 17 ربيع الأول عام 1427 الموافق 16 أبريل 2006.
- 5- المرسوم الرئاسي 06-414 المحدد لنموذج التصريح بالتملكات، المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق لـ 22 نوفمبر 2006، ج. ر. ج. ج. العدد 74، الصادرة بتاريخ أول ذي القعدة عام 1427 الموافق لـ 22 نوفمبر 2006.
- 6- المرسوم الرئاسي رقم 415/12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012، المتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا، بتاريخ 13 يناير 2011، ج. ر. ج. ج. عدد 68، الصادرة بتاريخ 16 ديسمبر 2012.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 14-249 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1435 الموافق 08 سبتمبر سنة 2014، المتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، ج. ر. ج. ج. عدد 02، الصادرة بتاريخ 26 ذو القعدة عام 1435 الموافق 21 سبتمبر سنة 2014.
- 8- المرسوم الرئاسي 15/247، مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي، ج. ر. ج. ج. العدد 50، الصادرة بتاريخ 06 ذو الحجة عام 1436 الموافق 20 سبتمبر سنة 2015.
- 9- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج. ر. ج. ج. عدد 82، الصادرة في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020.

ح. المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم رقم 67-144 المؤرخ في 31 يوليو 1967، المتضمن تحديد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها، ج. ر. ج. ج. ج، عدد 85، الصادرة في 22 أكتوبر 1968.
- 2- المرسوم رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المحدد لقائمة مصاريف البلديات وإيراداتها، ج. ر. ج. ج. ج، عدد 12، الصادرة في 20 مارس 1984.
- 3- المرسوم رقم 87-37 مؤرخ في 04 جمادى الثانية عام 1407 الموافق 03 فبراير سنة 1987، المتضمن المصادقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الموافق عليه في نيروبي سنة 1981، ج. ر. ج. ج. ج، عدد 06، الصادرة 05 جمادى الثانية عام 1409 الموافق 04 فبراير سنة 1987.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 17 رجب عام 1411، الموافق لـ 02 فيفري 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج. ر. ج. ج. ج، العدد 06، الصادرة بتاريخ 21 رجب عام 1411 الموافق لـ 06 فيفري 1991.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج. ر. ج. ج. ج، العدد 26، الصادرة بتاريخ 18 ذو القعدة عام 1411 الموافق أول يونيو سنة 1991.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج. ر. ج. ج. ج، العدد 26، الصادرة بتاريخ 18 ذو القعدة عام 1411 الموافق أول يونيو سنة 1991.

- 7- المرسوم التنفيذي رقم 10-116 المؤرخ في 03 جمادى الأولى عام 1431 الموافق 18 أبريل سنة 2010، المحدد لمضمون البطاقة الإلكترونية للمؤمن له اجتماعيا والمفاتيح الإلكترونية لهياكل العلاج ولمهنيي الصحة وشروط تسليمها واعتمادها وتجديدها، ج. ر. ج. ج، العدد 26، الصادرة في 06 جمادى الأولى عام 1431 الموافق 21 أبريل سنة 2010.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، المؤرخ في 03 شوال عام 1433 الموافق 21 غشت سنة 2012، ج. ر. ج. ج، عدد 49، الصادرة بتاريخ 22 شوال عام 1433 الموافق 09 سبتمبر سنة 2012.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1434، الموافق 25 فبراير سنة 2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، ج. ر. ج. ج، عدد 12، الصادرة بتاريخ 16 ربيع الثاني عام 1434، الموافق 27 فبراير سنة 2013.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 05 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج. ر. ج. ج، عدد 15، الصادرة بتاريخ 05 جمادى الأولى عام 1434 الموافق لـ 17 مارس سنة 2013.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1435 الموافق 17 فبراير 2014، المحدد لقائمة وثائق الحالة المدنية، ج. ر. ج. ج، العدد 11، الصادرة بتاريخ 26 ربيع الثاني عام 1435 الموافق 26 فبراير سنة 2014.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 25 رمضان عام 1437 الموافق لـ 30 يونيو سنة 2016، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي

البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 41، الصادرة بتاريخ 07 شوال عام 1437 الموافق لـ 12 يوليو سنة 2016.

13- المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في ربيع الأول عام 1438 الموافق 13 ديسمبر سنة 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 73، الصادرة بتاريخ 15 ربيع الأول عام 1438 الموافق لـ 15 ديسمبر سنة 2016.

14- المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 25 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 68 الصادرة بتاريخ 09 ربيع الأول عام 1439 الموافق 28 نوفمبر سنة 2017.

خ. القرارات:

1- القرار المؤرخ في 26 ديسمبر 2011 المحدد لتاريخ بداية تداول جواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني، الموافق لأول صفر عام 1433، ج. ر. ج. ج. ج. العدد الأول، الصادرة بتاريخ 14 يناير سنة 2012 الموافق 20 صفر 1433.

2- قرار مؤرخ في 13 محرم عام 1435 الموافق 17 نوفمبر سنة 2013، يحدد محتوى البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية وكيفيات تسييرها وكيفيات تبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية، ج. ر. ج. ج. ج. العدد 21، الصادرة بتاريخ 09 جمادى الثانية عام 1435 الموافق 09 أبريل سنة 2014.

د. التعليمات والمنشورات:

1- المنشور الوزاري المؤرخ في 15 ماي 2013، المحدد للكيفيات والاجراءات المتعلقة بالتصريح بالممتلكات الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية، صادر عن وزارة الداخلية.

2- المذكرة التنظيمية رقم 04-15 المؤرخة في 19 أبريل 2015، صادرة عن رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

3- تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 978 المؤرخة في 28 سبتمبر 2017 والتي تحدد كفيات إعداد وتمويل الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2018.

III. النصوص الرسمية الأجنبية:

أ. الدساتير الأجنبية:

1- دستور البرتغال لسنة 1976، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=ar

تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

2- دستور التشيلي لسنة 1980، انظر:

https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2014?lang=ar

تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

3- دستور كولومبيا لسنة 1991، انظر:

https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=ar

تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

4- دستور البيرو لسنة 1993، أنظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=ar

تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

5- دستور جورجيا لسنة 1995، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009?lang=ar

تاريخ الإطلاع: 2022/10/02.

6- دستور جنوب إفريقيا لسنة 1997، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=ar

، تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

7- دستور السودان لسنة 2005، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Sudan_2005.pdf?lang=ar

، تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

8- دستور بوليفيا لسنة 2009، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf?lang=ar

، تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

9- دستور المغرب لسنة 2011، متوفر على الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=ar

، تاريخ الاطلاع: 2023/02/07.

10- دستور تونس لسنة 2014، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf?lang=ar

، تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

11- دستور مصر لسنة 2014، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf?lang=ar

، تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

12- دستور ليبيا لسنة 2016، انظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Libya_2016D.pdf?lang=ar

، تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

13- دستور تايلندا لسنة 2017، انظر الموقع:

<https://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103607/132859/>

ب. القوانين:

1- القانون الأساسي للبلديات بتونس عدد 33، لسنة 1975، المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلق بإصدار القانون الأساسي للبلديات، المتمم بواسطة القانون الأساسي للبلديات عدد 48، لسنة 2006، المؤرخ في 17 جويلية 2006.

2- ظهير شريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6585.

3- ظهير شريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6625.

4- ظهير شريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6660.

5- ظهير شريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016)، المنفذ للقانون التنظيمي رقم 14.44 المتضمن تحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 6492، الصادرة بتاريخ 14 ذو القعدة 1437 (18 أغسطس 2016).

ت. المواثيق:

1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

<http://www.unodc.org/romena/ar/uncac.html>

2- تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2021 لترتيب الدول العربية العالمي في مؤشر مكافحة الفساد، انظر الموقع:

<https://arabic.cnn.com/middle-east/article/2022/01/25/corruption-index-2021-infographic>

3- برنامج الأمم المتحدة للبيئة، انظر الموقع:

www.unep.org/GC/GC24/download.asp?ID=273

4- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في الدورة الثامنة عشرة (18) لمنظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي حالياً)، المنعقدة بتاريخ 17 يونيو 1981 والذي دخل حيز التنفيذ في 21 أكتوبر 1986، انظر الموقع:

<http://hrlibrary.umn.edu/arab/a005.html>

تاريخ الاطلاع: 2022/11/05.

5- الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد في الدورة العادية السادسة عشرة (16) المنعقد بأديسا بابا بتاريخ 31 يناير 2011، انظر الموقع:

<http://www.hic-mena.org/activitydetails.php?id=pGhkZw>

تاريخ الاطلاع: 2022/11/05.

6- الميثاق العربي لحقوق الإنسان، انظر الموقع:

<http://hrlibrary.umn.edu/arab/a003-2.html>

تاريخ الاطلاع: 2022/10/02.

ث. التقارير:

IV. القواميس:

أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، عالم الكتب للنشر والتوزيع والطباعة، المجلد

الأول، الطبعة الأولى، 2008، ص.1218، انظر الموقع:

<https://archive.org/details/waq99366/mode/2up>

v. الكتب:

- 1- برهان خليل زريق، الشورى في الإسلام، الطبعة الأولى 2016. متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://www.noor-book.com> تاريخ الاطلاع: 2022/11/08.
- 2- خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها: في نظم الإدارة المحلية - المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن -، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993.
- 3- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992.
- 4- صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الولاية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان - الأردن، 2016.
- 5- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2008.
- 6- عبد الله بن عوض الشهري، الشفافية الإدارية في المؤسسات التعليمية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2021.
- 7- عبد الله فوز، الوصول الحر إلى المعلومات: مواطنة، شفافية، مساءلة، د ط، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2016.
- 8- عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، إصدار الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ط 2، أمان، رام الله، فلسطين، 2010.
- 9- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري: المبادئ العامة للقانون الإداري - التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، -الجزء الأول-، دار الهدى. د. س.

ن.

- 10- علي عبود المحمداوي، حيدر ناظم محمد، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني -دراسة في الأسس والمقومات والسياق التاريخي، دار صفحات للدراسات والنشر، 2011.
- 11- عماد لبيد، بلال موزاي، الخدمة العمومية الإلكترونية في الجزائر - معطيات الواقع ورهن المستقبل-، المركز الديمقراطي العربي، برلين - ألمانيا.
- 12- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 13- _____، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 14- _____، شرح قانون البلدية، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1433 هـ - 2012 م.
- 15- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2003.
- 16- عمر حمدي باشا، منازعات التعمير، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2021.
- 17- عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور للنشر والتوزيع، 2014.
- 18- فوزي سامح، الحكم الرشيد، الموسوعة السياسية للشباب، دار نهضة مصر للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 19- قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغربية، : دراسة حالة تونس، الجزائر، المغرب أنموذجاً، ط. الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.

- 20- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها: الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 21- ماروك عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، ط. الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013.
- 22- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- 23- محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن - 2011.
- 24- محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، ط. الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2009.
- 25- مدحت محمد أبو النصر، الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، د ط، دار الناشر المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة - مصر -، 2015.
- 26- منير مباركية، المجتمع المدني والديمقراطية، دار الوطن اليوم للنشر، 2016.
- 27- _____، مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية المعاصرة وحالة المواطنة في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، 2013.
- 28- مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2018.
- 29- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، 2010.
- 30- النوي خرشي، الصفات العمومية، دراسة تحليلية ونقدية وتكميلية لمنظومة الصفات العمومية، منشورات دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2019.
- VI. الأطروحات والمذكرات الجامعية:
أ. أطروحات الدكتوراه:

- 1- باديس بوخالفة، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية المالية ومساهمات الدولة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام - فرع الدولة والمؤسسات العمومية-، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة - الجزائر 1-، 2022.
- 2- برازة وهيبة، "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو-، 2017.
- 3- بن شناف منال، "التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص: النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2020/2019.
- 4- راضية سنقوقة، " ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص: الحكامة وبناء دولة المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة -01-، 2020/2019.
- 5- سمية بهلول، "دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة -1- الحاج لخضر، 2018/2017.
- 6- فريد دبوثة، "الأسس الديمقراطية في تنظيم وتسيير المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في إطار مدرسة الدكتوراه -تخصص الدولة والمؤسسات العمومية-، مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1- بن يوسف بن خدة-، 2020-2019.

7- فريدة مزباني، "المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.

8- ليندة بودراهم، "مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقاربة الحكم الراشد وحدود السرية الإدارية"، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة دكتوراه، ميدان الحقوق، فرع الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية_، 2022.

9- محمد العيداني، "الإشكالات القانونية لاعتماد الحكومة الإلكترونية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص: القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2020/2019.

10- هشام بن ورزق، "الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، 2013-2014.

11- يحي وناس، "الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر"، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007.

ب. مذكرات الماجستير:

1- شهرزاد عوابد، "اللامركزية والديمقراطية من خلال البلدية في الجزائر"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة فرحات عباس -سطيف-، 2004.

2- نسيمة مختاري، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص قانون التعاون الدولي، مدرسة

الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو -، 2012.

3- خروفي بلال، **الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -، 2012/2011.

VII. المقالات:

- 1- أسامة طه حسين، " **القيمة القانونية لمبدأ الشفافية-دراسة مقارنة-**"، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، المجلد 1-2، العدد 13، 2022.
- 2- إسماعيل بوقنور، سليم حميداني، " **الإدارة الإلكترونية كمدخل لتفعيل الرشادة الإدارية: البلدية الإلكترونية أنموذجاً**"، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 15، العدد 01، جوان 2021.
- 3- أشرف حسين عطوه، " **نظام الإدارة المحلية بين أسلوبَي التنظيم الإداري في ضوء المادة 176 من دستور مصر 2014 - دراسة مقارنة -**"، المجلة القانونية، مجلة علمية محكمة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية. انظر الموقع: https://jlaw.journals.ekb.eg/article_45272_60d67af384d5ef5ec0329706e419a914.pdf
- 4- الكبير جري، " **البعد التشريعي والرقابي لحق العرائض**"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، متوفر على الموقع: <https://revuealmanara.com/>، تاريخ الاطلاع: 2022/03/16.
- 5- إلهام خرشي، " **تمكين الحق في الحصول على المعلومة البيئية: آليات التفعيل والحدود**"، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 15، يناير 2017.

- 6- آمال بوهنتالة، وليد بن لعامر، الشفافية كمقاربة قانونية للحد من ظاهرة الفساد، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، المجلد 08، العدد 02، سنة 2021.
- 7- آمال غنو، تفعيل الشفافية الإدارية كآلية لمكافحة الفساد الإداري، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد العاشر، جانفي 2017.
- 8- آمال يعيش تمام، التصريح بالامتلاك كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني، مارس 2016.
- 9- إلياس بودريالة، عمر زرقط، "الضمانات القانونية الجديدة لنزاهة العملية الانتخابية وفقا للأمر 01-21"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 03، 2021.
- 10- أمينة ربحاني، "التخطيط البيئي المحلي في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، العدد الثالث عشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة.
- 11- بالقاسم بن خليفة، "تطبيقات مبادئ الحوكمة كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، من خلال إضفاء الشفافية والمصداقية في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية، مجلد 12، عدد 01، 2021.
- 12- بختة لعطب، "دور الجمعيات البيئية في ترسيخ مفهوم التربية البيئية ودعم الأمن البيئي من منظور القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 07، العدد 02.
- 13- بلال فؤاد، "رقابة الوالي على مالية البلدية في التشريع الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 01، 2020.
- 14- بلقاسم بومعزة، كمال العقريب، "الإدارة الإلكترونية كدعامة لعصرنة البلدية -دراسة حالة بلدية حجرة النص"، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 06، العدد 02، جانفي 2020.

- 15- بوزيد سايح، "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية"، مجلة الباحث، العدد 10، 2012.
- 16- بوعلام طوبال، "تفعيل مبدأ الشفافية قبل عملية إبرام الصفقة العمومية للوقاية من الفساد"، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، جامعة زيان عاشور - الجلفة-، العدد الثامن سبتمبر، 2020.
- 17- بوعلام طوبال، وليد زرقان، "علاقة الإدارة الإلكترونية بالمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العمومية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة -الجزائر-، المجلد الخامس، العدد الثاني، جوان 2020.
- 18- جدي وفاء، "أسلوب التراضي في إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري"، مجلة التراث، المجلد 06، العدد 01، 2016.
- 19- جلول بن سديرة، "عن دور المنتخبين في عملية التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية: بين النص القانوني وواقع تشكيلة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 17، العدد 02، 2020.
- 20- جلول حيدور، "ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات على ضوء الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الأول، 2022.
- 21- جلول هزيل، "المنح المؤقت: جوانبه القانونية ودوره في إضفاء الشفافية في منح الصفقات العمومية"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 02، 2016.
- 22- جمال عبد الناصر حامدي، "تقييم المشاركة العمومية في إعداد مخططات شغل الأراضي في الجزائر-حالة مخطط شغل الأراضي رقم 4-مدينة باتنة-"، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم بواقي، العدد التاسع، جوان 2018.

- 23- حسينة رحوي، "واقع مؤشرات الحوكمة المحلية التي جاء بها قانون البلدية (11-10) وأثرها على التنمية المحلية من وجهة نظر تنظيمات المجتمع المدني في بلدية شتوان- ولاية تلمسان-"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 12، العدد: 01، 2022.
- 24- حفصة كوبيبي، الحق في الحصول على المعلومات - دراسة قانونية مقارنة-، مجلة الاتصال والصحافة، المجلد: 8، العدد: 01، 2021.
- 25- حميد عبروس، طيبي سعاد عمروش، " دور الأمين العام للبلدية في متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي حسب المرسوم التنفيذي 16-320"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، السنة 2019.
- 26- حنان المومني، واقع ممارسة مديرات المدارس للشفافية الإدارية ومن وجهة نظر المعلمات، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، الأردن، المجلد 33(6)، 2019.
- 27- حنان قسوم، " أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري"، مجلة أبحاث، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الرابع، 2017.
- 28- حيدور جلول، " ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات على ضوء القانون رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات"، المجلة الأكاديمية للبحوث الأكاديمية والسياسية، العدد الأول، المجلد السادس، 2022.
- 29- خالد بوزيدي، " الإشكالات القانونية التي يثيرها تطبيق قانون الصفقات العمومية 15-247 في مجال الشفافية وسرعة الإجراءات (دراسة نقدية)"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، العدد 02، 2016.
- 30- خلود كلاش، "منصب الأمين العام للبلدية بين ضرورة ضمان فاعلية التسيير ومحدودية السلطة"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الثالث، أكتوبر 2020.

- 31- دريس كال فتحي، بدر الدين مرغني حيزوم، "حق الوصول إلى المعلومة البيئية - بين الضمانات القانونية وفعالية الجمعيات البيئية في تطبيقه-"، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 01، 2021.
- 32- راضية بن شيخ، فطيمة نساخ، الشفافية وعلاقتها بنزاهة الممارسات التجارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد: 57، العدد: 05، السنة: 2020.
- 33- راضية رحمانى، " معايير تطبيق مبدأ الشفافية في قانون الصفقات العمومية"، بحوث جامعة الجزائر 1، العدد 08، 2015.
- 34- رزيقة مخناش، " الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد الأول، المجلد الرابع، مارس 2019.
- 35- رشا نايل حامد الطراونة، على محمد عمر العضايلة، " أثر تطبيق الشفافية على مستوى المساءلة الإدارية في الوزارات الأردنية"، المجلة الأردنية في إدارة الأعمال، المجلد 06، العدد 01، 2010.
- 36- رشيد مسعودي، " أهمية الحق في المعلومة البيئية في تعزيز مشاركة الجمعيات في حماية البيئة"، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 06، العدد 04، 2021.
- 37- روان خضر أبو شقرا، كايد محمد سلامة، علي محمد جبران، " درجة ممارسة الشفافية الإدارية في الجامعات الأردنية الحكومية والخاصة في إقليم الشمال وعلاقتها بمستوى الدافعية لدى أعضاء هيئة التدريس من وجهة نظرهم"، مجلة دراسات، العلوم التربوية، المجلد 45، العدد 1، 2018.
- 38- سامر مؤيد عبد اللطيف، علي صاحب الشريف، صفاء محمد عبد، التأصيل الدستوري لمبدأ الشفافية دراسة مقارنة، مجلد خاص ببحوث مؤتمر كلية الصفوة الجامعة، 2018.

- 39- سامي الوافي، "النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس عشر، سبتمبر 2017.
- 40- سليمان لعلاونة، " تفعيل سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة العامة من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09"، بحوث جامعة الجزائر 1، العدد 09، الجزء الثاني، 2016.
- 41- سليمان لخميسي، " آليات الإشراف والرقابة لضمان نزاهة وشفافية الانتخابات في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، سنة 2020.
- 42- سمية بلغيث، العلاقة الجدلية بين الحق في الحصول على المعلومة والحق في الحياة الخاصة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد 02 (العدد التسلسلي 20)، أكتوبر 2019.
- 43- سمير بوعيسى، "مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 05، أكتوبر 2014.
- 44- سمير كيم، " الحوكمة الانتخابية كآلية لجودة العملية الانتخابية مع الإشارة لحالة الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثامن، جانفي 2016.
- 45- سوسن جيلالي، حوكمة سياسة مكافحة الفساد في الجزائر " التصريح بالامتلاك نموذجا"، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 12، عدد 3، جويلية 2020.
- 46- سيد أحمد لكصاصي، "مبدأ العلانية في الصفقات العمومية"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد السابع، جوان 2017.

- 47- الشريف شريفي، " مبدأ الشفافية في العقود الإدارية كآلية للحد من الفساد المالي"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، العدد 03، جانفي 2013.
- 48- شهرزاد مناصر، عبد العالي حاحة، " دور الإدارة الإلكترونية في تعزيز الشفافية بالإدارة المحلية"، مجلة العلوم القانونية، المجلد 01، العدد 01، أبريل 2019.
- 49- شويح بن عثمان، "التعاون الدولي اللامركزي بين الجماعات الإقليمية مجالاته وأهدافه التنموية -الجزائر والمغرب نموذجا-"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08، العدد 02، 2021.
- 50- صالح عبد الله. عايد لعجيلي، " دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري"، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان " الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول "، للمدة بين 13- 14/11/2018.
- 51- صباح حمايتي، إسماعيل فريجات، " الحق في الحصول على المعلومة وتكريسه في نظام الجماعات المحلية"، مجلة الفقه القانوني والسياسي، المجلد 02، العدد 02.
- 52- صليحة ملياني، " التقسيم الإداري ضمن مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 05، العدد: 02، 2022.
- 53- عبد الباسط بن الشيخ، إبراهيم يامة، "النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري - ميزانية البلدية، ممتلكات البلدية-"، دفاتر السياسة والقانون، المجلد: 13، العدد 01، 2021.
- 54- عبد الحليم بن بادة، " ظاهرة الفساد الإداري كعائق أمام نجاح سياسات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد السابع، 2016،

https://www.researchgate.net/publication/340953624_zah.100
[rt_alfsad_aladary_kayq_amam_njah_syasat_altnmyt_almhlyt_fy_alj_zayr](#)

- 55- عبد الرحمان بوكثير، " نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور - الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية-"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد العاشر، جانفي 2017.
- 56- عبد العزيز زايدي، أمير فهمي، "دور الإدارة المحلية في حماية البيئة في إطار تشاركي"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 07، العدد 02، 2022.
- 57- عبد القادر بوراس، فريد بن بوعبد الله، "الحصول على المعلومة البيئية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد الثامن، جانفي 2017.
- 58- عبد القادر دينس، " حرية الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وأثرها على مبدأ شفافية الانتخابات"، مجلة القانون، المجلد 07، العدد 01، 2018.
- 59- عبد القادر مهداوي، محمد المهدي بن السي حمو، " مبدأ الشفافية في مستجدات التشريع الجزائري"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 19، جوان 2018.
- 60- عبد القادر موفق، " البلدية الإلكترونية كآلية لتعزيز الشفافية الإدارية والمالية في البلديات الجزائرية"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 40، جوان 2015.
- 61- عبد اللطيف مصلح محمد عائض، " دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري - دراسة ميدانية على الوحدات الحكومية المدنية اليمينية-"، مجلة الدراسات الاجتماعية، العدد التاسع والعشرون، يوليو -ديسمبر، 2009.
- 62- عبد الله دحامية، "رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية بين النص القانوني والواقع العملي"، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء الثالث، سبتمبر 2018.

- 63- عبد الله نوح، " مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري"، مجلة بحوث، العدد 12، الجزء الأول، 2018.
- 64- عطا الله خضرون، مريم بلكري، ياسين بن داود، "قراءة في مداولات المجالس المنتخبة بين القانون والتنظيم"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد الرابع، المجلد الأول.
- 65- علال طحطاح، صديق سعوداوي، " الأسس الدستورية للديمقراطية التشاركية في الجماعة القاعدية البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 02، العدد 02 (عدد خاص)، 2019.
- 66- العلجة حاجي، "دور الشفافية في تحقيق حوكمة المالية العامة"، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، العدد: 26، 2012.
- 67- علي بن الطيب، زكرياء مهلول، "قراءة للتجربة الماليزية في سبيل مكافحة الفساد الإداري والاقتصادي ودعم الشفافية والنزاهة"، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، العدد الثالث، جوان 2018.
- 68- علي محمد، " الحماية الجزائرية لحق الانتخاب"، مجلة القانون والتنمية المحلية، مخبر القانون والتنمية المحلية، أدرار-الجزائر، المجلد 02، العدد 02، جوان 2020.
- 69- عمر زعباط، "مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد: 12، العدد: 02، 2020.
- 70- عيشة خلدون، أحمد بورزق، "إبرام الصفقات العمومية في مرحلة انتشار وباء كورونا"، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 08، العدد 02، جوان 2021.

- 71- فتيحة حيمر، " الشفافية كآلية للحد من الفساد الإداري "، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، جوان 2017.
- 72- فتيحة ميلودي، فاطمة زعزوعة، " الرقمنة كآلية لتطبيق مبدأ الشفافية في مجال الصفقات العمومية"، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد السابع، العدد: 02، نوفمبر 2021.
- 73- فطيمة الزهراء عوماري، عبد القادر غيتاوي، " الدور الوقائي لأدوات التهيئة والتعمير في القانون الجزائري"، مجلة التعمير والبناء، ابن خلدون -تيارت-الجزائر، المجلد 02، العدد 04، ديسمبر 2018.
- 74- فهمي السيد أحمد، " مدى فعالية الإفصاح والشفافية كأحدى الآليات القانونية للحكومة للحد من الفساد الإداري في الدول النامية"، مجلة أرساد للدراسات الاقتصادية والإدارية، مجلد 04، العدد 01، جوان 2021.
- 75- فوزية برسولي، " الشفافية والإفصاح كآليتين لمكافحة الفساد الإداري والمالي"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مجلة دولية دورية تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية بالمركز الجامعي بأفلو.
- 76- قوسام بركنو، " الفساد الإداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية"، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد: 05، جانفي 2012.
- 77- كريم بركات، " حق الحصول على المعلومة البيئية وسيلة أساسية لمساهمة الفرد في حماية البيئة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية-، العدد 01، 2011.

- 78- كريمة رابحي، ججيقة سعيداني، " التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقانون البلدية رقم 10-11"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، ديسمبر 2021.
- 79- لينا سليمان علي الخلوي، دلال عبد الرحمن إبراهيم يحيى، درجة إسهام منظومة قيادة الأداء الإشرافي في تحقيق الشفافية الإدارية في مكاتب التعليم بالرياض، مجلة البحث العلمي في التربية، العدد السابع عشر، 2016.
- 80- محمد الأمين أوكيل، " انفتاح المجالس الشعبية المحلية على الجمهور: بين متطلبات التفعيل وتحديات الممارسة"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 07، العدد 02، جوان 2020.
- 81- محمد الأمين أوكيل، "الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجا"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 03، 2020.
- 82- محمد غربي، " الديمقراطية والحكم الراشد رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية في الدول العربية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد التجريبي، جامعة العربي بن مهدي أم بواقي، مارس 2013.
- 83- محمد فلاق، سميرة أحلام حدو، " دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري "تجارب دولية"، مجلة الردة لاقتصاديات الأعمال، العدد 01، 2015.
- 84- محمد نوري علي، "مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة بين النظام العراقي والجزائري-"، المجلة السياسية والدولية، عدد 1، 2017.
- 85- محمود شرقي، صليحة حدوش، "دور رقمنة الإدارة المحلية في إضفاء الشفافية وتعزيزها في الجزائر"، مجلة صوت القانون، مجلد 07، العدد 03، 2021.
- 86- مراد بوطبة، " التصريح بالامتلاكات: آلية فعالة للوقاية من الفساد أم مجرد إجراء شكلي"، مجلة صوت القانون، المجلد السادس، العدد 02، نوفمبر 2019.

- 87- مرزوقي عمار، "تحضير وتنفيذ ميزانية البلدية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثاني، ديسمبر 2012.
- 88- نبيلة مزواغي، "نحو تكريس شفافية العملية الانتخابية من خلال السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 06، العدد 02.
- 89- نسيمة بن مهرة، "التكريس القانوني للحق في الحصول على المعلومة البيئية في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد السابع، 2016.
- 90- نصيرة ربيع، دور الإدارة الالكترونية في تفعيل مبدأ الشفافية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور -خنشلة-، العدد 08، الجزء 02، جوان 2017.
- 91- نفيسة زريق، "التعديلات الدستورية ومسار البناء الديمقراطي في الجزائر"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 13، 2020.
- 92- نورة هارون، "تحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالامتلاك -الواقع والآفاق-"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، 2015.
- 93- نويوة هدى، "صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية"، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد ب، العدد 46، ديسمبر 2016.
- 94- نوار سفير، إسماعيل قيرة، "دور وسائل الإعلام في تحقيق الانتخابات المحلية"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، المجلد 15، العدد 02.
- 95- هرون بوالفول، بوزيان رحمانى جمال، "دور الشفافية والمساءلة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية بالإدارات العمومية الجزائرية (دراسة وصفية تحليلية)"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، العدد السابع، جوان 2017.
- 96- وداد بن بعبيش، الإفصاح والشفافية كآلية لتحسين مناخ الأعمال في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02 (عدد خاص) 2020.

97- وداد عطوي، عيسى حداد، " أداة لتكريس حق الشخص في الحصول على المعلومة البيئية العمرانية"، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 10، العدد 02، ديسمبر 2019.

98- وردة مهني، "دور الرشادة البيئية في تكريس الحق في البيئة"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، جوان 2017.

99- يوسف بن يزة، فيصل خميلة، " الديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل الحوكمة على المستوى المحلي"، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم بواقي، المجلد 06، العدد 01، جوان 2019.

100- عبد الرفيق زعنون، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، فبراير 2019.

101- أمال بوبكر، "دور الشفافية في تحقيق الميزانية المفتوحة في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد 03، 2021.

102- سهام بدبودي، "التغطية الصحفية للحملة الانتخابية لمحليات 23 نوفمبر 2017 بالجزائر: دراسة تحليلية مقارنة لصحيفتي "الشعب" و"الخبر"، مجلة دراسات وأبحاث - المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية-، مجلد 10، عدد 04، ديسمبر 2018.

الملتقيات:

1- بوضياف عمار، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريع الجزائري والتونسي، الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و 04 ماي 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل، جامعة محمد خيضر -بسكرة-.

- 2- سارة بوسبسي، غناي زكية، "دور البلدية في مواجهة جائحة كوفيد 19"، كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، يومي 07 و 08 مارس 2021، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة.
- 3- بوهلال عبد الرزاق، ددوش الهادي، الإدارة المحلية الإلكترونية مقارنة لتحسين الخدمة العمومية، الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس -الجزائر-، يومي 07 و 08 مارس 2021.
- 4- محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03 و 04 ماي 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، جامعة محمد خيضر -بسكرة-.
- 5- محمود البتلوني، البلدية في لبنان: واقعها وتجاربها، ملتقى حول البلديات والتنمية المحلية - الواقع والآفاق -، تنظيم جمعية مبادرات الإنماء بالتعاون مع مؤسسة فريدريش إيبرت، يوم السبت 28 شباط 2010، بيت عنيا - حريصا -.
- 6- فزلان سليمة، الجماعات الإقليمية كشريك فعال في مواجهة واحتواء جائحة كورونا - كوفيد 19- في الجزائر (الأسس، الآليات، والعوائق)، كتاب أعمال الملتقى الدولي الافتراضي حول الجماعات الإقليمية والتنمية المستدامة، يومي 07 و 08 مارس 2021، منشورات مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة.
- 7- طوبال بوعلام، طوبال كتيبة، الحق في الاطلاع على المعلومة وخصوصية السر المهني، ملتقى وطني حول الحق في النفاذ إلى المعلومة بين متطلبات التمكين وعوائق الممارسة، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 26 ماي 2021.

8- طروبيا ندير، الإدارة الالكترونية كخطوة نحو تأهيل الإدارة المحلية وبعث دورها التنموي في الجزائر، مداخلة ضمن المؤتمر الدولي الخامس حول "دور الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار"، أيام 17-18 أبريل 2018، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد البشير الابراهيمي - برج بوعريريج-.

VIII. المواقع الإلكترونية:

- 1- موقع مركز المجدد للبحوث والدراسات
<http://almojaded.com/2021/10/13/10144/>
- 2- موقع السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات:
Ina-elections.dz
- 3- موقع الوزارة الأولى:
<https://premier-ministre.gov.dz/ar>
- 4- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية:
<https://www.interieur.gov.dz>
- 5- موقع البوابة الحكومية للخدمات العمومية:
<https://bawabatic.dz>
- 6- موقع الحصول على بطاقة التعريف الإلكترونية:
<https://passeport.interieur.gov.dz/>
- 7- موقع وزارة العدل
<https://www.mjjustice.dz>
- 8- موقع وكالة الأنباء الجزائرية:
<https://www.aps.dz/ar/algerie/135253-2022-11-27-18-38-48>
- 9- موقع منظمة الشفافية الدولية:
<https://www.transparency.org>
- 10- موقع بوابة الشفافية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي:
<https://open.undp.org/>

- 11- موقع منظمة مؤسسات التوكيلات والمقاولات الشفافة TRACE:
<https://www.traceinternational.org/>
- 12- موقع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID:
<https://www.usaid.gov/>
- 13- موقع الموسوعة ويكيبيديا:
<https://ar.wikipedia.org/>
- 14- موقع منظمة المدن العربية:
<http://www.arabtowns.org>
- 15- موقع المنتدى العربي لنظم المعلومات:
<https://www.itcat.org>
- 16- موقع وزارة الداخلية والبلديات اللبنانية:
<http://www.moim.gov.lb>
- 17- موقع المركز اللبناني للدراسات:
<http://www.mafhoum.com/press4/121S24.htm>
- 18- موقع البوابة الوطنية للجماعات الترابية المغربية:
<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/alrayd-almwjht-lljmaatalrabyt>
- 19- المجلس البلدي للأطفال ببلدية قرطاج
<http://www.commune-carthage.gov.tn/ar/index.php>
- ثانيا: باللغة الأجنبية

I.les dispositions officielles:

les Constitution:

Constitution Algérienne du 8 septembre 1963, journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire N° 64, du 1 septembre 1936.

Les Décrets:

Décret N° 63.189 du mai 1963 portant réorganisation territoriale des communes, journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire N° 35, le 31 mai 1963.

II. Les dictionnaires:

Bernier. P,J.-F. Savard, **la Transparence** , le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique,2012.

III. Les livres:

- 1- Bruno Lasserre, Noëlle Lenoir, Bernard Stirn, **la transparence administrative**, presses universitaires de France, 1987.
- 2- Francis Dupuis-Déri, **démocratie histoire politique d'un mot**, aux ETATS-UNIS et en France, Lux Editeur, 2013.
- 3- Grégori PUYDEBOIS, **la transparence de la vie publique en France**, thèse présentée pour obtenir le grade de docteur, école doctorale de droit (ED41), spécialité droit public, université de BORDEAUX, le 15 novembre 2019.
- 4- Series Editors, **Dimitrij Owetschkin, Contested Transparencies Social Movements and the Public Sphere**, Palgrave Studies in the History of Social Movements, palgrave macmillan, Switzerland, 2019.
- 5- Sanaa Maswadeh Jadara, Mahmoud Al-Wadi, **the roles of transparency and accountability in reducing administrative and financial corruption**, Viesoji politika ir administravamas, 2012.
- 6- Irena Georgieva, **using transparency against corruption in public procurement a comparative analysis of the transparency rules and their failure to combat corruption**, Springer International Publishing AG, 2017, Sofia, Bulgaria.

IV. les Etudes de la recherches:

- 1- Par Perrine Canavaggio, **vers un droit d'accès à l'information publique, les avancées récentes des normes et pratiques**, UNESCO, 2014.

- 2- Andreas Galster, **transparence et gouvernement ouvert**, congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, rapport de 35^e session Allemagne, décembre 2018.
- 3- Elliot Bulmer, démocratie locale, guide introductif à l'élaboration d'une constitution N° 13.
- 4- Alexandre Maitre, " **bonne gouvernance, éthique et transparence de la gestion publique** -Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie-", mouvement communal 917, 2017. <https://www.uvcw.be/fonctionnement/articles/art-1437>
- 5- Muriel Tapie-Grime, Cécile Blatrix, Patrick Moquay, **Développement durable et démocratie participative- la dynamique performative locale-center de recherche sur l'action locale**, Université Paris 13.
- 6- Homri sabiha, **la démocratie participative** : enjeux, cadre juridique du contexte tunisien, ministère des affaires locales et de l'Environnement 26 novembre 2018, barcelone.
- 7- Manifeste le futur de la transparence et du gouvernement ouvert, Voir :<https://www.uclg.org/sites/default/files/fr-manifeste-transparence-gouvernement-ouver.pdf>

V. les articles:

- 1- Ferroukhi Amine, **Transparence des Finances Locales en Algérie**, article in Maghreb – Machrak, Jun, 2020.
- 2- Bestani Abdelkarim, Tchiko Faouzi, "**la participation locale dans les projets de développement rural en Algérie...entre théorie et réalité**", revue algérienne d'économie et de management, volume 7, numéro 2, 2016
- 3- Getty.E, **Action publique : objectif transparence**, article aux journal la Gazette, 17 octobre, 2016.
- 4- Jean-Michel fourniau, **l'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public**, revue d'analyse comparée en administration publique, vol.17 N° 1, hiver 2011.
- 5- Teresa M. Harrisson, G. Brian Burke, Santiago Guerrero, Meghan E. Cook, **la transparence gouvernementale et le cyber gouvernementale : les enjeux démocratiques selon une perspective publique**, article in Télescope Revue d'analyse comparée en administration publique, May 2012.

- 6- Caroline Lantero, "**le secret dans le procès administratif**", Editions du Centre Michel de l'Hospital, La Collection des Mélanges - LGDJ Lextenso, 2017, N° 1.
- 7- Karine Gauche, Roxana Ologeanu-Taddei, "**Enjeux et services de l'administration électronique locale. Etude de cas..** ", nouveaux usages de l'internet dans les collectivités territoriales IAE NICE, Nice, France, novembre 2011.
- 8- Siti Ngatikoh, Wahyudi Kumorotomo, Nunuk Dwi Retnandari, "**Transparency in Government: A Review on the Failures of Corruption Prevention in Indonesia**", annual conference of Indonesian Association for Public Administration (LAPA 2019), advances in economics, business and management research, vol n° 122.
- 9- Svitlana Kravchenko, "**is access to environmental information a fundamental human right?**", oregon review of international law, vol. 11, no. 2, 2009.
- 10- Vicente Pina , Lourdes Torres And Sonia Royo, "**is e-government leading to more accountable and transparent local governments? an overall view**", financial accountability and management, 26(1), february 2010.
- 11- Vincent Mabillard, Martial Pasquier, **transparency and trust in government (2007-2014): A comparative study**, the NISPAcee journal of public administration and policy, vol, IX, N°. 2, winter 2016/2017.
- 12- Vicente Pina, Lourdes Torres And Sonia Royo, "**is e-government leading to more accountable and transparent local governments? an overall view**", financial accountability and management, 26(1), february 2010.
- 13- Murray Carl, "**classical principles in modern government budgeting**", international review of administrative sciences, C. A. (1970) vol 36, n°(2).
- 14- Ferroukhi Amine, "**Transparence des Finances Locales en Algérie**", article in Maghreb – Machrak, jun, 2020.

VI. les conférences:

- 1- Intervention du président de la république EMMANUEL MACRON à l'occasion de la convention managériale de l'état, le 8 avril 2021, disponible sur le site :

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/04/08/intervention-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-loccasion-de-la-convention-manageriale-de-letat>

- 2- Lucie Sedmihraska, budget transparency in Czech local government, 16 annual conference on finance and accounting, university of economics, prague, department of public finance, czech repulic, ACFA prague 2015, 29th may 2015.

الفهرس

الفهرس:

المقدمة:	أ.....
الباب الأول: تكريس الشفافية الإدارية بين الالتزام الدولي والضمانات الداخلية في الجزائر	10.....
الفصل الأول: مفهوم الشفافية والتأسيس القانوني لها على المستوى الدولي	14
المبحث الأول: التأصيل المفاهيمي للشفافية	15.....
المطلب الأول: تعريف الشفافية	16.....
الفرع الأول: مدلول الشفافية	16.....
أولاً: الشفافية لغة	17.....
ثانياً: الشفافية إصطلاحاً	18.....
الفرع الثاني: وظيفة الشفافية	22.....
أولاً: أهمية الشفافية	22.....
ثانياً: مجالات أعمال الشفافية	23.....
1-الشفافية في المجال السياسية	24.....
2-الشفافية في المجال الاجتماعية	26.....
3-الشفافية في المجال الاقتصادية	27.....
4-الشفافية في المجال الإدارية	29.....

أ-تعريف الشفافية الإدارية.....	30
ب- أهمية الشفافية الإدارية.....	31
ج-عناصر الشفافية الإدارية.....	32
المطلب الثاني: نشأة الشفافية وعلاقتها بالمفاهيم المشابهة.....	36
الفرع الأول: نشأة الشفافية	36
أولاً: الشفافية في الشريعة الإسلامية.....	37
1-مبدأ الشورى	38
2- الشفافية صورة حديثة لمبدأ الصدق.....	40
ثانياً: التطور التاريخي التدريجي لمفهوم الشفافية.....	41
الفرع الثاني: علاقة الشفافية بالمفاهيم المشابهة لها.....	43
أولاً: الشفافية والإفصاح.....	43
ثانياً: الشفافية والنزاهة.....	44
ثالثاً: الشفافية والمشاركة.....	45
رابعاً: الشفافية والمساءلة.....	47
خامساً: الشفافية والفساد.....	49
المبحث الثاني: تفعيل الشفافية: بين التشريعات الدولية والداخليّة	51
المطلب الأول: الشفافية الإدارية في المنظمات والاتفاقيات الدولية.....	52

53.....	الفرع الأول: تفعيل الشفافية من خلال المنظمات الدولية.....
53	أولاً: دور منظمة الشفافية الدولية في تدعيم مقتضيات الشفافية.....
55	ثانياً: منظمة مؤسسات التوكيلات والمقاولات الشفافة TRACE
57	ثالثاً: دور منظمات المجتمع المدني في تكريس الشفافية.....
58	الفرع الثاني: الشفافية الإدارية في الاتفاقيات والإعلانات الدولية.....
59	أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948.....
60	ثانياً: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966.....
60	ثالثاً: تقرير لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة لسنة 1998
61	رابعاً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.....
61	1_ في عملية التوظيف
61	2- في الصفقات العمومية.....
62	3- في إطار علاقة الإدارة بالمواطن.....
63	4- في مجال الديمقراطية التشاركية.....
64	الفرع الثالث: الشفافية الإدارية في الموائيق الإقليمية.....
64	أولاً: ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا
65	ثانياً: الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام والإدارة.....
66	ثالثاً: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته لعام 2003.....

- 67 رابعا: الميثاق العربي لحقوق الإنسان 2004
- 68 **المطلب الثاني: الاعتراف بالشفافية في الدساتير الداخلية المقارنة**
- 68 الفرع الأول: التباين الدستوري في تكريس الشفافية
- 69 أولا: المعالجة الدستورية المقتضية لمبدأ الشفافية
- 70 ثانيا: المعالجة الدستورية الموسعة لمبدأ الشفافية
- 73 الفرع الثاني: تكريس الشفافية في الدساتير الجزائرية
- 74 أولا: مصادقة الجزائر على المواثيق الدولية للشفافية
- 77 ثانيا: التأخر في التأسيس الدستوري الجزائري لعنصر الشفافية
- 78 1/ مبدأ الشفافية ليست له قيمة دستورية ضمن أحكام الدستور 1963
- 80 2/ الإشارة العابرة لمبدأ الشفافية في دستور 1976
- 82 3/ المعالجة المقتضية لمبدأ الشفافية في دستور 1989
- 84 4/ تكريس التعديل الدستوري الأخير 2020 للشفافية
- 84 أ-انفتاح التعديل الدستوري لسنة 2020 على الشفافية: كفكرة وليس كمبدأ
- 87 ب-مظاهر الشفافية في التعديل الدستوري لسنة 2020
- 89 ثالثا: دسترة مؤسسات الرقابة توجه جديد لتفعيل الشفافية في الجزائر
- 91 رابعا: غياب الشفافية على المستوى في التعديل الدستوري الأخير 2020
- الفصل الثاني: ضمانات تكريس الشفافية الإدارية في تسيير المجالس الشعبية البلدية في**

- 93 الجزائر
- المبحث الأول: النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية أساس تكريس الشفافية الإدارية
- 95
- 96.....المطلب الأول: تأثير إجراءات سير الانتخابات البلدية على تكريس الشفافية الإدارية
- الفرع الأول: أثر الكشف الأقصى للمعلومات الانتخابية وتأثير اللجان الانتخابية على الشفافية الإدارية.....
- 97
- 98.....أولاً: أهمية مبدأ الكشف الأقصى للمعلومات في ظل العملية الانتخابية
- 99.....ثانياً: نحو تجسيد الشفافية بالإعلان عن مراجعة القوائم الانتخابية
- 100 ثالثاً: نشر قائمة مستخدمي الانتخابات
- 101.....رابعاً: دور اللجان الانتخابية البلدية في إضفاء الشفافية على العملية الانتخابية
- 102.....الفرع الثاني: الشفافية في طرق إجراء الانتخابات البلدية
- 102.....أولاً: الشفافية في الاقتراع السري والعام
- 103.....ثانياً: هدر مضمون الشفافية في الانتخاب بالقوائم المغلقة
- ثالثاً: نظام القائمة المفتوحة كحتمية لتحقيق الشفافية (انتخابات المجالس الشعبية البلدية
- 27 نوفمبر 2021 نموذجاً).....
- 105.....
- 106.....الفرع الثالث: الشفافية من خلال الرقابة الشعبية على عملية الفرز والإفصاح عن النتائج
- 106.....أولاً: عملية الفرز
- 1- تأطير عملية الفرز من طرف الناخبين (الجمهور).....
- 107.....

- 107.....2- فرز الأصوات بطريقة علنية.....
- 108.....ثانيا: الإفصاح عن نتائج الانتخابات.....
- 109.....1- إعلان محضر الفرز أمر حتمي.....
- 109.....2- التغطية الصحفية في تسيير عملية الانتخابات المحلية.....
- 111.....الفرع الرابع: عوامل تراجع الشفافية في العملية الانتخابية.....
- 112.....أولا: غموض نص المادة 156 من الأمر 01-21 المتضمن قانون الانتخابات.....
- 113.....ثانيا: أزمة الثقة بين المواطن والمترشح.....
- 114.....ثالثا: انعكاس الجرائم الانتخابية الخاصة بالتصويت سلبا على مبدأ الشفافية.....
- 115.....المطلب الثاني: منصب رئيس البلدية أداة لتكريس الشفافية.....
- 116.....الفرع الأول: انتخاب وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
- 116.....أولا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
- 117.....ثانيا: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
- 118.....الفرع ثاني: الشفافية من خلال الصلاحيات الممنوحة لرئيس البلدية.....
- 119.....أولا: صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية.....
- 119.....1-صلاحيات رئاسة هيئة المداولات:.....
- 119.....2-صلاحيات تنفيذية:.....
- 120.....3-صلاحيات الإدارة:.....

- 120 ثانيا: صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلا للدولة.
- 121 1- صلاحيات يقوم بها تحت إشراف الوالي:
- 121 2- صلاحيات يقوم بها تحت سلطة الدولة مباشرة (السلطة المركزية):
- 122 3- تقييم مدى تكريس المشرع للشفافية الإدارية من خلال صلاحيات رئيس البلدية.
- 123 ثالثا: الشفافية في إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 124 **المطلب الثالث: تأثير التصريح بالامتلاك على تكريس الشفافية الإدارية.**
- 124 الفرع الأول: إجراءات التصريح بالامتلاكات.
- 125 أولا: التصريح الأولي بالامتلاكات.
- 126 ثانيا: التصريح التجديدي بالامتلاكات في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة.
- 127 ثالثا: التصريح النهائي بالامتلاكات.
- 128 الفرع الثاني: إعلام المواطنين بالتصريح بالامتلاكات.
- 128 أولا: التعليق في لوحة البيانات بمقر البلدية.
- 129 ثانيا: تقييم موقف المشرع حول إلزامية تعليق التصريح.
- الفرع الثالث: عدم التصريح بالامتلاكات والتصريح الكاذب بالامتلاكات ضرب لقيم الشفافية الإدارية
- 130
- 130 أولا: عدم التصريح بالامتلاكات.
- 130 ثانيا: التصريح الكاذب بالامتلاكات.

- المبحث الثاني: مداوات وقرارات المجلس الشعبي البلدي: محور الشفافية الإدارية البلدية 131
- المطلب الأول: الشفافية في مداوات المجلس الشعبي البلدي 131
- الفرع الأول: إجراءات ضبط المداوات من المناقشة إلى النشر 132
- أولاً: الهدف من المناقشة الشفافة للمداولة..... 132
- ثانياً: توضيح شكل المداولة..... 133
- ثالثاً: وضوح إجراءات سير المداولة..... 134
- رابعاً: ضمان نشر مداوات المجلس الشعبي البلدي..... 135
- الفرع الثاني: إبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي..... 136
- أولاً: البطلان المطلق للمداوات 136
- أ- حالات البطلان المطلق للمداوات 136
- ب- أداة البطلان بين دعم الشفافية الإدارية وخرقها:..... 137
- ثانياً: البطلان النسبي للمداوات..... 138
- الفرع الثالث: إصلاح النظام التداولي..... 138
- أولاً: التخلي عن ضبط جدول أعمال الدورة في جلسة مغلقة..... 139
- ثانياً: تدعيم تشكيلة الهيئة التنفيذية الضعيفة في ظل كثرة الأعباء 140
- ثالثاً: تعزيز دور اللجان البلدية في وضع جدول أعمال الدورة..... 141
- أ / دور اللجان الدائمة في وضع جدول أعمال الدورة:..... 141

- ب/ دور اللجان الخاصة في وضع جدول أعمال الدورة: 143
- رابعاً: النظر في حالة البطالان النسبي للمداولة..... 143
- المطلب الثاني: القرارات البلدية تثمين للشفافية الإدارية..... 143**
- الفرع الأول: إعلام رئيس البلدية للمواطنين بالقرارات الإدارية..... 144
- أولاً: تسبب القرارات البلدية ضمانة للحق في الإعلام الإداري..... 145
- ثانياً: نشر وتبليغ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي..... 146
- الفرع الثاني: كيفية الاطلاع على القرارات البلدية..... 147
- أولاً: مجانية الاطلاع على القرارات البلدية ودون تبرير..... 148
- ثانياً: معالجة طلب الاطلاع..... 148
- ثالثاً: رفض طلب نسخ القرارات البلدية..... 149
- الفرع الثالث: وسائل إعلام المواطن من طرف المجلس الشعبي البلدي..... 150
- أولاً: إعلام المواطنين بكل الوسائل المتاحة سلطة تقديرية للمجلس الشعبي البلدي..... 151
- ثانياً: عرض النشاط السنوي للبلدية على المواطنين..... 152
- ثالثاً: إعلام المواطن إلكترونياً..... 153
- الفرع الرابع: خضوع قرارات رئيس البلدية للرقابة ضمانة للشفافية..... 154
- أولاً: الدور الاستشاري للمواطن..... 154
- ثانياً: بسط رقابة الوالي على قرارات رئيس البلدية وتكريس الشفافية الإدارية: أية علاقة؟..... 156

156	..... خلاصة الباب الأول
158	..... الباب الثاني: تكريس الشفافية الإدارية في تسيير المجالس الشعبية البلدية: المظاهر والآفاق المستقبلية
161	..... الفصل الأول: مظاهر تكريس الشفافية من خلال اختصاصات المجالس الشعبية البلدية
163	..... المبحث الأول: الشفافية في تسيير الأموال العمومية البلدية
164	..... المطلب الأول: تطبيقات مبدأ الشفافية في الصفقات العمومية البلدية
165	..... الفرع الأول: مبادئ تكريس الشفافية في الصفقات العمومية
166	..... أولاً: المنافسة الحرة تجسد الشفافية
167	..... ثانياً: الشفافية من خلال المساواة بين المتنافسين
167	..... ثالثاً: مبدأ العلانية في الصفقات
168	..... 1/ تعريف مبدأ العلانية publicité
168	..... 2/ الفرق بين مبدأ العلانية والإعلان في الصفقات العمومية
169	..... الفرع الثاني: ضمان الشفافية في إجراءات إبرام الصفقات العمومية
170	..... أولاً: الإعلان عن طلب العروض في الصفقات العمومية إجراء جوهري
170	..... 1/ حالات اللجوء إلى الإعلان في طلب العروض
171	..... 2/ محتوى الاعلان عن طلب العروض
172	..... ثانياً: عملية فتح الأظرفة تكون في جلسة علنية

- 174 ثالثا: الشفافية في إعلان المنح المؤقت
- 175 الفرع الثالث: حدود الشفافية الإدارية في الصفقات العمومية
- 176 أولا: قصور تكريس شفافية الصفقات ضمن احكام قانون البلدية رقم 10-11
- 176 ثانيا: هل يخل إجراء التراضي بتجسيد الشفافية الإدارية؟
- 178 ثالثا: كلاسيكية وسائل الإشهار
- 179 **المطلب الثاني: الميزانية المفتوحة رهان لتفعيل شفافية التسيير المحلي في الجزائر**
- 180 الفرع الأول: مبادئ تدعم شفافية الميزانية
- 181 أولا: مبدأ المداوالاتية
- 182 ثانيا: مبدأ الصدق في الميزانية
- 182 ثالثا: مبدأ وحدة الميزانية
- 183 رابعا: مبدأ التوازن والشمولية
- 184 خامسا: مبدأ السنوية في الميزانية
- 186 الفرع الثاني: مراحل إعداد ميزانية البلدية: بين فرض رقابة الوالي وتغيب المواطن
- 186 أولا: افتقار مرحلة تحضير مشروع ميزانية البلدية لإعلام المواطنين
- 187 ثانيا: اعتماد محتشم للشفافية في مرحلة التصويت على ميزانية البلدية
- 189 ثالثا: احتكار الوالي لمرحلة المصادقة على ميزانية البلدية
- 190 رابعا: غموض مرحلة التنفيذ النهائي لميزانية البلدية

- 191 الفرع الثالث: ضرورة عصرنة ميزانية البلدية وفق متطلبات الشفافية.
- المبحث الثاني: الشفافية في الاختصاص البيئي للمجلس الشعبي البلدي وإدخال التقنيات العصرية
للبلدية..... 192
- المطلب الأول: الانفتاح الإداري البلدي في المجال البيئي دعامة لتكريس الشفافية الإدارية.. 194
- 195 الفرع الأول: الإعلام الجماهيري البيئي خطوة إيجابية نحو تكريس الشفافية الإدارية.
- 196 أولاً: نقص التكفل التشريعي للحق في الحصول على المعلومة البيئية.
- 197 1/ هشاشة التكريس للحق في الإعلام البيئي في قانون البلدية رقم 10-11:
- 199 2/ مكامن القصور التنظيمي للحق في الإعلام البيئي في القانون المتعلق بالبيئة رقم 10-03
- 201 3/ ما العمل في حالة تعارض قانون البلدية رقم 10-11 والقانون المتعلق بالبيئة رقم 10-03
- 201 ثانياً: إجراءات الحصول على المعلومة البيئية.....
- 202..... 1/ نوع المعلومة البيئية المطلوبة.....
- 202 2/ ضعف إجراء الحصول على المعلومة بطلب من الأشخاص (الالتزام السلبي).....
- 203 3/ تمجيع مبادرة الإدارة في نشر وإذاعة المعلومة البيئية (الالتزام الإيجابي).....
- 204 4/ حرمان الجمهور من المعلومة البيئية بدريغة السر العام:.....
- 205 ثالثاً: دور الجمعيات في تحسيس وتوعية المواطنين.....
- الفرع الثاني: أي دور لأدوات التهيئة والتعمير في تجسيد الشفافية البيئية العمرانية على مستوى المجالس
الشعبية البلدية؟..... 206
- 207..... أولاً: توضيح أهداف أدوات التعمير إجراء ضروري لشفافيتها.....

- 209..... ثانيا: الشفافية في إجراءات إعداد مخططات التهيئة والتعمير
- 210..... /1 في مرحلة تحضير المخطط
- 211..... /2 في مرحلة الاستشارة والاستقصاء العمومي Enquête Publique
- 212..... /3 استحواد السلطات الوصائية على مرحلة المصادقة
- 214..... /4 بصمة الرقابة الوصائية في مرحلة المراجعة والتعديل
- 215..... **المطلب الثاني: البلدية الذكية بديل عن البلدية التقليدية في تعزيز الشفافية الإدارية**
- 216..... الفرع الأول: فوائد اعتماد البلدية الإلكترونية
- 217..... أولا: توفير خدمات ذات كفاءة للجميع
- 218..... ثانيا: تحقيق التوازن بين شفافية المعلومات وخصوصية المستفيد
- 219..... ثالثا: صدق المعلومة وكمالها
- 219..... رابعا: التوقيت المناسب لتقديم المعلومة
- 220..... الفرع الثاني: تجسيديات الرقمنة لإضفاء الشفافية في البلدية الذكية في الجزائر
- 221..... أولا: رقمنة وثائق الحالة المدنية
- 221..... /1 مراحل رقمنة وثائق الحالة المدنية
- 223..... /2 فوائد رقمنة وثائق الحالة المدنية
- 223..... ثانيا: رقمنة وثائق إثبات الهوية
- 224..... /1 بطاقة التعريف البيومترية

- 225 /2 جواز السفر البيومتري
- 226 /3 رخصة السياقة البيومترية والبطاقة الرمادية الإلكترونية
- 226 ثالثا: سياسات حكومية ممهدة لتطبيق البلدية الإلكترونية
- 227 /1 خدمات إلكترونية جديدة للمواطن المحلي
- 227 أ-بطاقة الشفاء الإلكترونية
- 227 ب-التسجيل للحج إلكترونيا
- 228 /2 خدمات إلكترونية للجالية الجزائرية بالخارج
- 229 /3 البوابة الحكومية للخدمات العمومية أرضية صلبة لتحول رقمي بعنوان سنة 2022
- 231 الفرع الثالث: تطبيقات البلدية الإلكترونية في الأعمال القانونية الإدارية
- 231 أولا: نشر القرار الإداري وتبليغه إلكترونيا
- 231 /1 النشر الإلكتروني للقرار الإداري
- 232 /2 تبليغ القرار الإداري الإلكتروني
- 233 ثانيا: الصفقات الإلكترونية نحو تجسيد أفضل للشفافية الإدارية
- الفصل الثاني: تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية بين الواقع والآفاق المستقبلية
- 238 المبحث الأول: تحديات تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر
- 239

المطلب الأول: العراقيل المركزية لتكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية	240
الفرع الأول: الانعكاس السلبي للتقسيم الإقليمي للبلاد على تكريس الشفافية	240
الفرع الثاني: الامتناع عن سن قانون الشفافية الإدارية ومصادرة جوهرها	242
الفرع الثالث: التدخل الواسع للوصاية الإداري على المجالس الشعبية البلدية	243
أولاً: إهدار قيم الشفافية من خلال تهمين منصب الأمين العام	244
1/ إدراج منصب الأمين العام للبلدية ضمن هيئات تسيير البلدية:	244
2/ التراجع عن مسألة التعيين المحلي لمنصب الأمين العام:	246
3/ تعزيز صلاحيات الأمين العام للبلدية	248
ثانياً: كبح الشفافية الإدارية من خلال رقابة الوالي على المجالس الشعبية البلدية	251
1/ الرقابة على الأعضاء	251
أ/ رقابة الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي	251
ب/ رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ككل	252
ج/ حل المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي	255
2/ الرقابة على الأعمال	255
أ/ التصديق	255
ب/ الإلغاء أو البطلان	256

256	ج/ الحلول
258	الفرع الرابع: قصور الرقابة القضائية في حماية الشفافية الإدارية.....
258	1/ تدرع القاضي الإداري بمبدأ الفصل بين السلطات.....
259	2/ إضعاف قرارات القاضي الإداري بذريعة الصالح العام.....
260	3/ امتناع البلدية عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري.....
260	4/ رمزية توقيع الغرامة التهديدية.....
262	المطلب الثاني: العراقيل المحلية في تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية.....
262	الفرع الأول: التمسك بالسر الإداري من المسؤولين المحليين كذريعة للامتناع عن تقديم المعلومات.....
264	الفرع الثاني: تغلغل ظاهرة الفساد الإداري في تسيير المجالس الشعبية البلدية.....
267	الفرع الثالث: نقص ثقافة الشفافية لدى المنتخبين المحليين.....
269	الفرع الرابع: ضعف الرقابة الشعبية على هيئة البلدية.....
270	الفرع الخامس: تأثير الأزمات المحلية على تكريس الشفافية: تجربة جائحة كورونا -كوفيد 19- نموذجاً.....
271	أولاً: عدم وضوح صلاحيات البلدية في مواجهة الوباء.....
272	ثانياً: غياب الدور التوعوي للمنتخبين البلديين في التصدي للوباء.....
273	ثالثاً: تأثير السلوك السلبي للمواطنين في إدارة الأزمة.....

المبحث الثاني: تطلعات مستقبلية للشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية 275	275
المطلب الأول: مستقبل الشفافية الإدارية من خلال التجربة الجزائرية.....	275
الفرع أول: إعمال آلية التعاون المشترك بين البلديات من أجل تكريس الشفافية الإدارية.....	276
أولاً: التعاون المشترك بين البلديات لتكريس الشفافية الإدارية في الجزائر.....	276
ثانياً: التعاون العابر للحدود بين البلديات وأثره في تكريس أسس الشفافية الإدارية.....	278
أ- المنظمة العالمية للمدن والإدارات المحلية UCLG.....	279
ب- منظمة المدن العربية ATO.....	280
الفرع الثاني: مستقبل الشفافية الإدارية في الجزائر ضمن أحكام المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية أوت 2018.....	282
المطلب الثاني: التجارب المحلية في الأنظمة المقارنة لتكريس الشفافية الإدارية.....	286
الفرع الأول: التجربة اللبنانية.....	286
أولاً: أمثلة لبلديات لبنان في توفير المعلومات المحلية.....	287
1/ بلدية جونبة.....	287
2/ بلدية سعد نايل.....	288
3/ بلدية زحلة.....	289
ثانياً: وثائق وأجهزة جديدة في لبنان لتوفير المعلومة البلدية:.....	289
1/ دليل المواطن.....	289

290	.....2/الدليل البلدي.
290	.....3/دليل الأسئلة والأجوبة.
291	.....4/ مكاتب خاصة باستقبال المواطنين.
291	.....الفرع الثاني: تجربة المغرب.
292	.....أولاً: مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمملكة المغربية.
293	.....ثانياً: العرائض كإجراء لتعميق الشفافية الإدارية.
295	.....الفرع الثالث: المجالس البلدية للأطفال بتونس.
297	.....الفرع الرابع: البلديات في فرنسا تجسيد حقيقي للشفافية الإدارية.
300	.....خلاصة الباب الثاني.
301	.....الخاتمة
310	.....قائمة المصادر والمراجع.
349	.....الفهرس.
367	.....الملخص.

الملخص

الملخص:

من أهم المواضيع المطروحة في الدراسات القانونية هو تسيير البلدية باعتبارها جماعة إقليمية، وذلك راجع إلى تزايد أهمية البلدية في تقديم الخدمات المحلية، ومن بين المسائل التي يثيرها التسيير المحلي في الجزائر مسألة ارتباط المجالس الشعبية البلدية وعلاقتها بالمواطن، وذلك نتيجة لانتشار الفساد الإداري على مستوى البلديات، كونها أكثر الهيئات تأثيرا في حياة المواطن، ومن ثم أصبح لزاما عليها التوجه إلى اعتماد أسس الشفافية الإدارية وتحقيق متطلباتها.

وتهدف هذه الدراسة الموسومة بـ: " تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية"، إلى الكشف عن مدى تكريس شفافية المجالس الشعبية البلدية في الجزائر في ظل الأسلوب المركزي الذي تدار به مختلف الشؤون المحلية على مستوى البلديات،

فانطلق هذا البحث من مفهوم الشفافية الإدارية باعتبارها مفهوما حديثا، وبيان كيفية تكريسها من منظور القانون الدولي والدساتير الأجنبية، ثم كيفية تبنيها في الجزائر من خلال التشريع والمتمثل في الدستور وقانون البلدية رقم 11-10 إلى جانب القوانين المختلفة ذات الصلة بتسيير المجالس الشعبية البلدية، فتم البحث عن ضمانات الشفافية الإدارية بداية من إنشاء هذه المجالس بواسطة أسلوب الانتخاب باعتباره أولى المراحل، كما تطرقت الدراسة إلى آلية التصريح بالممتلكات، ثم إلى كيفية سير هذه المجالس عن طريق آليتي: المداولات والقرارات الإدارية.

كما تطلبت دراسة الشفافية الإدارية بيان مظاهر تكريسها من خلال الصلاحيات التي يمنحها القانون للمجالس الشعبية البلدية، والتطرق إلى كيفية تحقيق الشفافية الإلكترونية، وذلك في ظل العوائق المركزية والمحلية التي تحول دون تكريس الشفافية على مستوى البلديات. ومن هذا المنطلق تم من خلال هذه الأطروحة محاولة إعطاء رؤية مبدئية حول مستقبل تكريس

الشفافية الإدارية على مستوى البلديات في الجزائر من خلال الاستفادة من بعض التجارب الدولية في مجال أعمال الشفافية الإدارية على المستوى المحلي.

ولا يزال تكريس الشفافية الإدارية على مستوى المجالس الشعبية البلدية في الجزائر في بداية مشواره، ولم يرق بعد إلى المستوى المطلوب كمبدأ أساسي، وبقي يعاني تقصيرا في التكريس الصريح ضمن أحكام الدستور الجزائري.

الكلمات المفتاحية:

- قانون البلدية - الشفافية الإدارية - المجالس الشعبية البلدية - الفساد الإداري - الانتخابات المحلية.

Abstract :

One of the most important and addressed topics in legal studies is the management of the municipality as a territorial collectivity, this is due to the increasing importance of the municipality in providing local services. Among the issues raised by the local management in Algeria is the issue of the connection of the People's Municipal Assemblies and their relationship with the citizen, as a result of the spread of administrative corruption at the municipal level, as they are the most influential bodies on the life of the citizen, thus it has become imperative for them to adopt the principles of administrative transparency and fulfill their requirements.

This study, entitled: "**Consecrating administrative transparency at the level of People's Municipal Assemblies**", aims to reveal the extent to which the transparency of People's Municipal Assemblies is consecrated in Algeria in light of the centralized method in which various local affairs are managed at the municipal level,

This research started from the concept of administrative transparency as a modern concept, and a demonstration of how to enshrine it from the perspective of international law and foreign constitutions, and then how to adopt it in Algeria through legislation represented in the constitution and Municipality Law no 11-10, In addition to the various laws related to the management of the People's Municipal Assemblies, guarantees of administrative transparency were searched for, starting with the establishment of these assemblies through the election as the first stage. The study also dealt with the mechanisms of declaring property, and

then how these assemblies operate through two mechanisms: deliberations and administrative decisions.

The study of administrative transparency also required the demonstration of the manifestations of its consolidation through the powers granted by law to People's Municipal Assemblies, and addressing how to achieve electronic transparency in light of the central and local obstacles that prevent the consolidation of transparency at the municipal level. In this sense, through this dissertation, an attempt was made to give an initial vision about the future of consecrating administrative transparency at the municipal level in Algeria by benefiting from some international experiences in the field of implementing administrative transparency at the local level.

Keywords:

- Municipality Law - Administrative Transparency - People's Municipal Assemblies - Administrative Corruption - Local Elections.

Résumé:

L'un des sujets les plus importants et les plus traités dans les études juridiques est la gestion de la commune en tant que collectivité territoriale, en raison de l'importance croissante de la commune dans la fourniture de services locaux. Parmi les questions soulevées par la gestion locale en Algérie figure la question de la connexion des Assemblées Populaires Communales et leur relation avec le citoyen, en raison de la propagation de la corruption administrative au niveau communal, car ce sont les organes les plus influents sur la vie du citoyen, il est donc devenu impératif pour eux d'adopter les principes de la transparence administrative et de remplir leurs exigences.

Cette étude, intitulée : "La consécration de la transparence administrative au niveau des Assemblée Populaires Communales", vise à révéler dans quelle mesure la transparence des Assemblées Populaires Communales est consacrée en Algérie à la lumière du mode centralisé de gestion des différentes affaires locales au niveau communal,

Cette recherche est partie du concept de la transparence administrative en tant que concept moderne et de la démonstration de sa consécration dans la

perspective du droit international et des constitutions étrangères, puis de son adoption en Algérie à travers la législation représentée par la constitution et la loi de la commune n° 11-10, en plus des différentes lois relatives à la gestion des Assemblée Populaires Communales, les garanties de la transparence administrative ont été recherchées, en commençant par la mise en place de ces Assemblées à travers l'élection en tant que première étape. L'étude a également porté sur les mécanismes de déclaration des biens, puis sur le fonctionnement de ces Assemblées à travers deux mécanismes : les délibérations et les décisions administratives.

L'étude de la transparence administrative a également nécessité la démonstration des manifestations de sa consolidation à travers les pouvoirs accordés par la loi aux Assemblées Populaires Communales et l'examen des moyens de réaliser la transparence électronique à la lumière des obstacles centraux et locaux qui empêchent la consolidation de la transparence au niveau de la commune. Dans ce sens, à travers cette thèse, une tentative a été faite pour donner une vision initiale sur l'avenir de la consécration de la transparence administrative au niveau municipal en Algérie en bénéficiant de certaines expériences internationales dans le domaine de la mise en œuvre de la transparence administrative au niveau local.

Mots-clés

- Loi de la commune - Transparence administrative - Assemblées Populaires Communales - Corruption administrative - Élections locales.