

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن استكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق.

التخصص: قانون إداري

من إعداد الطالبة: بالحبيب فريدة

بغنوان

مبدأ الشفافية و أثره على جودة القرارات الإدارية

نوقشت و اجيزت بتاريخ : 2017/05/24

أمام اللجنة المكونة من السادة الاعضاء:

رئيسا	أستاذ محاضر " ب "	بوطيب بن ناصر
مشرفا	أستاذ	الأخضري نصر الدين
مناقشا	أستاذ مساعد " أ "	جابو ربي إسماعيل

السنة الجامعية: 2016 / 2017

شكر و عرفان

الحمد لله و الشكر لله الذي أنار لنا طريق العلم و المعرفة
وبعد

الشكر موصول أولاً إلى أستاذي المشرف البروفسور الأخضرى نصر
الدين الذي أكن له عظيم الإحترام على دعمه و صبره
وثقته و توجيهه لي و تكرمه بالإشراف علي.
ثم أتقدم بجزيل الشكر و العرفان و الإمتنان إلى كل الأساتذة الأفاضل
لما بذلوه من جهد في تعليمنا و تكويننا و توجيهنا
إلى زملاء الدفعة كل باسمه
إلى كل من مد لي يد المساعدة في سبيل تحصيلي العلمي
و بالأخص أختي في الله نصيرة جودي.

الإهداء

إلى من علمتني المثابرة و العطاء و رسم لي طريقي في الحياة
أبي العزيز

إلى من أراها مثالا للتفاني و مصدرا للحنان إلى قلبي النابض
أمي الحبيبة

إلى من رافقني و ساندني و عبد لي طريق النجاح زوجي الغالي
إلى فلذات كبدي إسراء، محمد، عماد، ركن الدين حفظهم الله
إلى عائلتي الكبيرة نظير دعمهم لي

إلى كل من علمني حرفا

إلى كل أفراد الأسرة الجمركية بورقلة

أهدي عملي هذا الذي أرجوا فيه من الله التوفيق و السداد

مقدمة

مقدمة :

إن المرافق العامة و بالرغم من اختلاف طبيعتها و مجالات نشاطها و المهام المنوط بها ، إلا أن مجملها تتفق في جملة المبادئ التي تقوم عليها و مجموعة من الوسائل التي تستخدمها لتحقيق أهدافها.

و لعل أحدث هذه المبادئ هو مبدأ الشفافية ، الذي جيء به كمطلب حضاري في أواخر القرن العشرين ، بعد أن أثبت الواقع العملي عدم كفاية الاعتماد على المبادئ التقليدية للمرافق العامة كمبدأ الاستمرارية ، و الديمومة ، و قابلية المرفق العام للتغيير ، لوحدها في الوصول إلى المبتغى من إنشاء تلك المرافق ، خاصة في ظل الفساد المسجل على جميع الأصعدة و كل المستويات ، لدى اهتمت معظم الدول و الأنظمة بهذا المبدأ و اعتمدته كفلسفة جديدة لخلق مناخ عمل ملائم داخل التنظيمات الإدارية بغية نذب السلوكيات غير السوية وتحقيق الإصلاح الإداري .

و على الصعيد الداخلي فقد أخذ هذا المبدأ مكانته في المنظومة القانونية ، من خلال إدراجه من طرف المشرع في مواد قانونية تهدف لحماية الحقوق الحريات ، خاصة بعد إقحام مصطلح الفساد في المجال القانوني و تضمينه في النصوص القانونية الجزائية و المدنية ، حيث أن العلاقة بين فحوى المصطلحين علاقة عكسية ، أين تتسع دائرة بسط إحداها كلما ضاق نطاق أعمال الآخر هذا من جهة. و من جهة أخرى ، يعتبر القرار الإداري من أهم و أبرز الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة كأداة في ممارسة نشاطها و الحصول على وسائلها الأخرى ، و يعد مظهرا من مظاهر السلطة لها بموجب ما يتقرر لها من امتيازات عند العمل به لترجمة مطالبها و أهدافها . كما يترتب عن إصداره أثارا قانونية معينة قد تمس بمراكز و حقوق الأشخاص ، لذا فهو يعتبر أرضا خصبة لدراسة مسألة مدى أعمال الإدارة لمبدأ الشفافية في التعبير عن إرادتها و احتياجاتها عند مخاطبتها للمعنيين بذلك .

• إن أهمية الموضوع محل الدراسة تتجلى من خلال ، أهمية تقرير و تفعيل الشفافية كمبدأ عام في إدارة جميع شؤون الحياة و على وجه الخصوص الشؤون الإدارية ، حيث تعتبر السبيل إلى التنمية والإصلاح الإداري فكلما زادت درجة الشفافية والمشاركة في مجال ما ارتفعت فيه معدلات التنمية و التطور و هو عكس ما يتأتى من أعمال سياسة الغموض و التعتيم .

• أما عن الهدف من هذه الدراسة ، فقد أستخلصناه من خلال تلك المكانة التي تحتلها القرارات الإدارية في ترجمة احتياجات و أهداف الإدارة على أرض الواقع ، وما لها من علاقة و تأثير في حياة

الأفراد ، أين تنتمى حاجتهم لوجود آلية بموجبها يمكنهم الإطلاع على المعلومات المستقبلية والآثار المحتملة الحدوث بعد تلك الترجمة ومدى إمكانية المشاركة في صياغتها ، فهدفنا هو توجيه المواطنين و المؤسسات إلى أن الطريق الأنجع و الأكثر فاعلية لتحقيق ذلك و هو إضفاء الشفافية على تلك العملية و في كل مراحلها مما سيسهم لا مال في سلامة و جودة تلك القرارات .

• و تحقيق الهدف من هذه الدراسة أو البحث كان لنا بمثابة الدافع و السبب في اختيار هذا الموضوع هذا من الناحية الموضوعية ، و من ناحية أخرى فكثر الفساد الذي عم أغلب مجالات الحياة و تناميها ، زرع فينا الرغبة لكي نخوض البحث في هذا الموضوع سعياً منا في أن يساهم و لو بالقدر القليل في تنوير الرأي العام أو إثراء المعلومات في المجال .

• و للإلمام بموضوع الشفافية على القرارات الإدارية البالغ الأهمية على حياة المواطن و الإدارة ارتأينا أن نطرح تساؤلات نجيب عليها في مراحل هذا البحث حيث صغنا الإشكالية الرئيسية على النحو التالي :

إلى أي مدى يؤثر مبدأ الشفافية في مستوى جودة صنع و إصدار القرارات الإدارية ؟

و للتفصيل في الموضوع نتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية :

- ما هي الشفافية و ماهي مقوماتها وفيما تتجلى أهميتها ؟
- إلى أي مدى تم التأسيس القانوني و التضمين الدستوري لها ؟
- كيف تؤثر الشفافية في تكوين القرار الإداري و مستوى جودته ؟
- ما هي العلاقة بين شفافية و شرعية القرار الإداري ؟
- و عن المنهج المستعمل في إعداد البحث فإن طبيعة الموضوع فرضت استخدام أكثر من منهج علمي واحد فقد استعملنا منهجا واحداً في بعض المواضيع و ز اوجنا بين عدد من المناهج في مواضع أخرى المتمثلة في :
- المنهج الوصفي التحليلي : المستخدم في وتوضيح و وصف كيفية إعمال مبدأ الشفافية على أعمال و قرارات الإدارة ، وكذا تحليل بعض المواد القانونية ، كما استعملناه في سرد مفاهيم كل من الشفافية و القرار الإداري ووصفهم من خلال عناصرهم و آثارهم .
- المنهج المقارن: وقد تم تطبيقه في دراستنا في عنصر التضمين الدستوري لمبدأ الشفافية أين تم تناول الموضوع من خلال مقارنة مضمون دساتير دول مختلفة.
- كما اعترضنا في إنجاز هذا البحث جملة من الصعوبات نوجزها فيما يلي :

- قلة المراجع التي تتناول موضوع الشفافية خاصة على المستوى الوطني فالقليل منها الذي تحصلنا عليه هي تبحث في واقع دول المشرق أو الغرب و يصعب دراسة الوضع الداخلي على ضوءها .
- اعتمادنا في العديد من المواضيع على المجلات و صفحات الانترنت و بعض المقالات و المداخلات لعدم توفر المادة العلمية من نوع الكتب كان مربكا لنا في استقرار و ثبوت الخطة ، و كذا نتج عن ذلك طول المدة الزمنية لإنجاز البحث .
- قلة البحث في هذا الموضوع جعلت مجال الإلمام به جد واسع وصعب التحديد .
- ضعف الثقافة القانونية لدى معظم العامة لا يساعد على استسقاء الأفكار من أرض الواقع ممن يعيشون الوضع ليس باعتباره كدراسة حالة وإنما كمصدر غير رسمي يوجه الباحث في مجال معين.
- و للإجابة على تساؤل الإشكالية و الأسئلة الفرعية و بلوغ الهدف من الدراسة ارتأينا تقسيم البحث إلى فصلين وفق التفصيل الآتي :

الفصل الأول و كان بعنوان الشفافية كمبدأ من مبادئ المرفق العام و تناولناه في مبحثين ، الأول أدرجناه تحت عنوان الإطار المفاهيمي لمبدأ الشفافية ، و جاء في مطلبين عالج الأول مدلول الشفافية الإدارية بتعريفها و تحديد عناصرها و مستوياتها ، اما المطلب الثاني فصلنا من خلاله موضوع أهمية تطبيق الشفافية و متطلبات ذلك . في حين أن المبحث الثاني عرجنا فيه لتحديد الإطار التشريعي و التأسيسي لمبدأ الشفافية ، حيث بينا من خلال المطلب الأول الأساس القانوني للشفافية من اتفاقيات و قوانين ، في حين أن المطلب الثاني فصل في مسألة دسترة الشفافية بدراسة مقارنة تعرضنا فيه لداستير لكل من دولة تونس و مصر و فرنسا ثم ركزنا على كل الداستير الجزائرية و ختمنا الفصل بخلاصة لما ورد فيه.

و الفصل الثاني و الذي تناولنا فيه العلاقة بين تبني الشفافية و مستوى جودة القرارات الإدارية و وضحنا في المبحث الأول مسألة الشفافية في القرارات الإدارية بين النظرية و التطبيق ، و شرحنا من خلاله كيفية امتياز الإدارة بالقرار الإداري في المطلب الأول منه ، ثم البحث في مستوى تفعيل ممارسة الشفافية فيه أولا عند صدوره ثم عند تطبيقه و هذا ضمن المطلب الثاني منه .

أما المبحث الثاني فبحثنا فيه عن رقابة مدى إلتزام الإدارة بالشفافية في القرارات الإدارية أين أشرنا إلى بعض الجهات المخول لها الرقابة في المطلب الأول ، ثم كيفية لإثبات هذا الخرق خلال المطلب الثاني و و ختمنا الفصل بخلاصة لما ورد فيه.

و في الأخير خصصنا خاتمة البحث إلى تقديم ملخص وجيز عن ما تم التعرض إليه مرفقا بالنتائج المتوصل إليها و كذا التوصيات التي أردنا إقتراحها من خلال هذه الدراسة.

الفصل الأول

الشفافية كمبدأ من

مبادئ المرفق العام

مقدمة الفصل :

تتعامل الإدارة مع الأشخاص عن طريق قيامها بنشاط معين قصد إشباع رغباتهم ، وفق أساليب محددة ، و لحماية هذه العلاقة إعتمدت المرافق المكلفة بذلك في نشاطها على جملة من المبادئ منها التقليدية ، و منها ما كان نتاج الفلسفات و المناهج الحديثة التي عكست تحولات الممارسات الإدارية ، و التي اتجهت و كضرورة حضارية للانفتاح و المشاركة في صنع القرار داخل إطار قانوني ، عن طريق تبني وتكريس مبدأ الشفافية .

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الشفافية.

و من خلال هذا المبحث سنحاول الإحاطة بمفهوم الشفافية الإدارية من مختلف جوانبها ، إنطلاقاً من تعريفها و تحديد أسسها و كذا عناصرها ثم شروطها و الأهداف من إرساءها .

المطلب الأول : مدلول الشفافية الإدارية.

يعتبر مصطلح الشفافية من المصطلحات الحديثة نسبياً ، و يتغير مدلولها بتغير الزاوية المنظور منها إليه ، و قد تم تداوله على المنابر الدولية و المحلية على حد سواء بإعتباره أحد مقومات التسيير الراشد و هنا سندرج بعض الأفكار و الآراء المدروسة بهذا الشأن .

الفرع الأول: تعريف الشفافية

لغة : ورد في اللغة العربية (شف ، يشف ، شفاف) ، وثوب شفاف بفتح الشين وتعني رق حتى يري ويبصر ما تحته ، فالشفافية هي قابلية الجسم لإظهار ما وراءه ، و يستعار للشخص الذي يظهر ما يبطن ، فيقال له :رجل ذو شفافية / تحدث بشفافية : بوضوح تام ، و كذلك الشفافية طبقاً لأصل الكلمة -شفف-الخفة-ورقة الحال-و الشيء القليل/ جمع إشفاف- و الشف : ستر القليل¹

اصطلاحاً: فقد تم تناول هذا المصطلح بالتحليل و التفسير من قبل عدة أطراف منها منظمات أو هيئات ، كما تم تناولته على منابر عدة مؤتمرات منها مؤتمر منظمة الشفافية الدولية المنعقد بمدينة بانكوك في سنة 2010 ، الذي نادى بضرورة تحديد مفهوم لمصطلح الشفافية و كيفية ترسيخه و أساليب تطبيقه و تعجيله ، وكذا تناوله العديد من الباحثون قصد الوصول إلى تعريف يقترّب من الجامع لأنه وكما أشرنا سابقاً فهذا المصطلح حديث و يختلف تعريفه باختلاف مواطن أو مجالات إستعمالاته ومن بين هذه التعاريف نورد ما يلي :

1 -تعريف د/ هلال محمد: " الشفافية هي حق لكل فرد من العاملين و المستفيدين في الوصول

إلى البيانات و الإطلاع على المعلومات و آليات صنع السياسات العامة و القرارات"²

¹-إسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح قاموس عربي-عربي، دار العرفة للطباعة و النشر، 2005، مصر.

² محمد بن محمد الحزني، درجة الإنزمام بممارسة الشفافية الإدارية لدى أقسام الأكاديمية في كلية التربية بجامعة الملك سعود - المجلة الدولية التربوية - المجلد 01 - العدد 6-السعودية ، 2012،ص 312 .

- 2 -تعريف د/سامي الطوخي "...و الشفافية تعني ممارسة الإدارة في بيت من زجاج كل ما به مكشوف للعاملين و الجمهور فهي التزام منظمات الإدارة العامة و المنظمات الخاصة بالإفصاح و العلانية و بالوضوح و الإفصاح في ممارسة أعمالها مع خضوعها للمسألة و المحاسبة" ³
- 3 -أما الكيلاني وسكجها : فقد أشارا إلى انه " هنالك علاقة كبيرة بين الفساد و الشفافية والشفافية الكاملة تعني القضاء على الفساد ، و كلما توسعت دائرة الشفافية تقلصت دائرة الفساد .." ⁴
- 4 -تعريف الأستاذة آن بيتر أن " الشفافية هي ثقافة ، حالة ، مخطط أو هيكل يكون ذو صلة بالمعلومات في القانون أو السياسة .
- الشفافية يمكن أن تحمل في ملفاتها عمليات صنع القرار .
- لا يمكن أن تكون هنالك أسئلة حول شفافية المواطن
- الشفافية لها صلة بمفهوم الإشهار و امة الجمهور و الإفتاح و مسائل البحث ."

- « La transparence est une culture, une condition, un schéma ou une structure, dans laquelle/lequel les informations pertinentes (p.ex. en matière de droit ou de politique) sont accessibles/rendues publiques .
- La transparence peut porter sur des documents, des processus décisionnels ou des opérations .
- Il n'est pas question de la transparence du citoyen (sphère privée) !
- Concepts liés : Publicité, grand public, ouverture .
- Questions de recherche. »⁵

5 -تعريف رانية قطيشات "...إن التداول الكبير لمصطلح الشفافية يوضح أن هناك إتقافا على

إعتبار الشفافية و المسألة و محاربة الفساد من المقومات الأساسية للحكم الراشد " ⁶

6 - إما عن تعريف هيئة الأمم المتحدة : فقد عرفت الشفافية في البرنامج الإنمائي / برنامج إدارة

الحكم في الدول العربية (POGQR) على أنها "تشير إلى تقاسم المعلومات و التصرف بطريقة مكشوفة،

³ سفيان فوكة ، الحكم الراشد: بحث في قيم و أدوات التمكين ، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 12،13،12/2010، ص 17.

⁴ يارا فريد فاحوري ، درجة إدراك وممارسة مديري المدارس الحكومية في محافظات جنوب الأردن لمفهوم الشفافية ، رسالة مقدمة إستكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الإدارة التربوية ، جامعة موة ، الأردن و 2009 ص 08.

⁵ -Anne Peters, **La transparence comme principe du droit international public**, Colloque « Le cosmopolitisme juridique » U S A ; 21 novembre 2013.

(Prof. Dr. iur. Anne Peters, LL.M. (Harvard), Directrice de l'Institut Max-Planck de droit public comparé et de droit international).

⁶ محمود إبراهيم أحمد إبراهيم الرزقي ، الشفافية كسلوك وظيفي و أثرها على الأداء الإداري ، بالنطيق على الأمانة العامة لديوان الركاة ، السودان ، الخرطوم ، 2013 ص 15.

فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن...." ، و كذلك تعرفها بأنها: " حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، و توفيرها و العمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية"⁷.

انطلاقاً من التعريفات السالفة الذكر يمكننا أن نورد وجهة نظرنا على أن الشفافية هي نقيض الغموض و التعتيم أو السرية في عمل الإدارة فهي العمل على تبسيط الإجراءات و توفير المعلومات ، و سلاسة وصولها من القمة إلى القاعدة أفقياً وعمودياً بشكل مستمر وفي حينها للجميع بصفة مماثلة ، و القضاء على التباين على جميع المستويات .

و هي أداة و وسيلة لانفتاح الإدارة على العاملين و المتعاملين معها من خلال وضوح تشريعاتها و تسهيل فهمها و ترابطها ببعضها البعض وقابليتها لمسايرة التغيرات والتطورات ، مما يولد لديهم الثقة بهذا الكيان لوضوح معالم التعامل معه ، وذلك سينعكس لا محال على مردودهم العملي لابتعادهم عن الخوض في التفسيرات و التأويلات للقوانين و القرارات التي تحكم علاقتهم و تحدد حقوقهم و واجباتهم .

أما في مواجهة الجمهور ، فالشفافية هي إعطاءه حقيقة الأمور بأمانة بدون تضليل ولا تزييف و السماح له بالوصول للمعلومة التي تجعله على إطلاع بواقع الأمور للإدارة الفاعلة، و تمكنه من التنبؤ بالمستقبل الذي تحدده تلك المعطيات الصحيحة و المشاركة و التخطيط في بناءه ، من خلال تمكنه من مراقبة الأداء والمطالبة بتحديد المسؤولية و توقيع الجزاءات .

و عليه فنخلص إلى أن الشفافية الإدارية تعني ممارسة الإدارة لنشاطها مع الإفصاح الدقيق و الموضوعي عن المعلومات للأطراف التي تهمها و تبسيط الإجراءات و السماح لهم بالمساهمة في تكوين القرارات و العمل على تجسيد و تفعيل كل الأجهزة الرقابية.

الفرع الثاني: عناصر الشفافية ومستوياتها

بناء على ما تم تحليله تحت عنوان تعريف الشفافية ، يمكننا أن نميز بأنها تقوم على جملة من العناصر أو الأسس كالوضوح و الإعلان و المشاركة و الرقابة و ترتيب الجزاءات ، حيث يمكننا تجميعهما في عنصرين أساسيين ، الأول هو العلانية و الإفصاح الموضوعي على المعلومة و في الوقت المناسب ، والذي يعتبر واجب على الإدارة لابد أن توفرها بكل الطرق القانونية مما يتيح توفير العلانية للعامل و المتعامل وللمواطن العادي و الأجهزة و الجهات المخول لها بالرقابة . أما العنصر الثاني فيتمثل في ضرورة وجود النص القانوني و الالتزام بتطبيقه ، و نقصد به النص القانوني المتضمن للعنصر الأول و

⁷ نعيمة محمد حرب، واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مقترح استكمالاً لمتطلبات إعداد رسالة الماجستير في إدارة أعمال ، الجامعة الإسلامية - غزة، كلية التجارة ، فلسطين ، 2011 ، ص 10.

الحامي له و هو " النص القانوني الثابت و القوي الذي يضمن توافر العلانية من جهة و استخدام حق الرقابة من جهة أخرى" ⁸

و عليه فوجود النص الناظم لكيفية ممارسة وإرساء الشفافية يضمن حمايتها و يوجب تجسيدها ، و يوقع جزاءات على مخالفة ذلك فهو بمثابة العنصر المنشئ والحامي في نفس الوقت .

انطلاقاً من هذين العنصرين نخلص إلى أن الشفافية الإدارية يجب دراستها أو تقييمها على مستويين الداخلي و الخارجي ، فعلى المستوى الأول تعرف الشفافية الداخلية على " أنها نتاج طبيع -ي لسلوكيات الاتصال المتمسة بالفاعلية و التدفق الحر للمعلومات داخل المؤسسة ، تعكس الدرجة التي وصل العاملون فيها للحصول على المعلومات الضرورية للقيام بمسؤوليتهم " ⁹

وهنا يتعلق الأمر بالمنظومة القانونية التي تحكم و تنظم المسار المهني للموظفين و العاملين في الإدارات من حقوق و واجبات ، و مشاركتهم في اتخاذ القرارات التي تخصهم بديمقراطية ، و التي بواسطتها نضمن خلق بيئة تنظيمية يمكن من خلالها مناقشة الأفكار و خلق مشاعر الثقة و المصادقية و التواصل المستمر بين جميع المنتسبين للإدارة أعوانا ومسيرين ، مع العمل على التوظيف الأمثل للموارد و الكفاءات البشرية للتوصل لتحقيق النتيجة المرجوة من عمل ما .

أما على المستوى الثاني : فالشفافية الخارجية هي التي في إطارها النص ينظم علاقة الإدارة بالمستفيدين أفراداً ومؤسسات من خدماتها من المجتمع الخارجي، حيث يجب أن تمكنهم بالمعلومات الصحيحة عن الخدمة المقدمة من طرفها و كيفية أدائها و نسبة نجاحها أو إخفاقها و العوائق التي تعترضها و تقبلها للنقد فيها ، و كذلك عن المشاريع المستقبلية هذا من ناحية ، و من ناحية أخرى هي إعلام الجمهور بالقوانين و التنظيمات التي تنظم علاقته بالإدارة و التي تحكم سير القطاع ، حيث يرى الائتلاف من أجل النزاهة و المسألة (أمان) ¹⁰ في هذا الصدد أن : " الشفافية هي تعني نشر المعلومات في الوقت المناسب للجمهور وتوفير البيانات الضرورية ، خاصة المستهدفين والمنفعين من نشاط المنظمة و الباحثين إضافة إلى الممولين " ¹¹ ، بمعنى تمكين الجمهور من المعلومة الصحيحة الدقيقة عن الأعمال

⁸ محمد بن محمد الحزبي ، درجة الإلزام بممارسة الشفافية الإدارية لدى أقسام الأكاديمية في كلية التربية بجامعة الملك سعود - المجلة الدولية التربوية - المجلد 01 - العدد 6، السعودية ، 2012 ، ص 313.

⁹ - يسري الحسنيات ، واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني و دور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها ، مقدم كمتطلب لنيل درجة الدبلوم المهني المتخصص في إدارة منظمات المجتمع المدني ، الجامعة الإسلامية غزة -معهد التنمية المجتمعية، السنة الجامعية 2012-2013 ، ص 18.

¹⁰ - أمان : هو الائتلاف من أجل النزاهة و المسألة تأسس عام 2000 بمبادرة عدد من مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان و تسعى لمكافحة الفساد و تعزيز منظومة النزاهة و الشفافية و المساءلة في المؤسسات الفلسطينية (فرع المنظمة العالمية للشفافية بفلسطين .)

¹¹ يسري حسنيات نفس المرجع السابق / ص 19 .

المنجزة و الالتزام بالتشريعات المنظمة و إزالة العوائق البيروقراطية في مخاطبته لها ، ثم مطالبته بلعب دوره و تحمل قدر من المسؤولية عن طريق إشراكه بالتقييم و إبداء الرأي و فرض الرقابة و كأن الإدارة تفتح أبواب التواصل و الإطلاع للجمهور و تستفتيه في أمورها التي تعنيه قصد تحديد مواطن الضعف لمعالجتها و تصحيحها و مواطن القوة قصد تعزيزها للجمهور .

فالشفافية سواء كانت على المستوى الداخلي للإدارة أو الخارجي فهي مكملة لبعضها البعض، و في الحالتين يمكن ممارستها بانتهاج أنماط وأساليب مختلفة حددها الباحثون وصنفوها إما بناء على مصدرها ، أو كيفية أدائها ، أو الهدف المبتغى منها و من بعض هذه التصنيفات:

أ - الشفافية المدبجة: و هي طريقة العمل المنقولة و المستنسخة من قطاع لآخر يختلف عنه بتحكم وبدون تحوير، و تكون مقلدة بشكل نسخي لا يناسب طبيعة عمل المؤسسة المعنية و ظروفها ، كنقل الشفافية من القطاع الخاص إلى القطاع العام أو العكس .

ب - الشفافية المؤدلجة : و هي التي تكون لخدمة هدف محدد أو لمسايرة وضع أو ظرف محدد ، وتكون لخدمة الجهة المصدرة و المصممة لها .

ج - الشفافية الإنتقائية : أين يتم فيها إنتقاء النتائج الإيجابية و إبرازها بأسلوب مبالغ فيه ، و غالبا ما يتم التعبير عليها من خلال الحملات الإعلانية التي تكون في حالة الحصول على نتائج ايجابية . في حين صنف عليان وجرار مستويات الشفافية إلى : "

1. المستوى الذاتي : و هذه تتطلب ضرورة توعية الموظفين و المواطنين بالمهام المسندة للإدارة ، و كيفية إنجازها و الإعلان عن حالات التميز و حالات الفشل .

2. المستوى الشمولي : و فيها تلتزم الحكومة و الإدارة بمبدأ دولة المؤسسات و القانون ، و تعمل على تسهيل التواصل بين الأجهزة المركزية و المحلية و أجهزة الرقابة ، كما يتوجب فيها تفعيل دور الرقابة و المحاسبة¹²

و عليه فمن خلال التصنيفين نرى أن الأول يعتمد عن مصدر الشفافية و الغرض من إعمالها أو تفعيلها ، أما التصنيف الثاني فهو يقوم على النطاق و المقومات المكفولة لإرساء الشفافية ، و نحن نميل للأول لوضوح معالمه ولمعايشتنا له على أرض الواقع ولكل صنف منها أمثلة تصادفنا كل يوم من خلال

¹² - عن كاوه محمد فرح قرداغي، اثر الشفافية و المسألة على الإصلاح الإداري ، دراسة تحليلية لأراء عينة من من مواطني إقليم كردستان، بدعم من سايب وبتنفيذ من قبل منظمة كيدو ، كردستان ، 2011مقالة منشورة على الأنترنت موقع SOTURDISTQN NET -كاو قرداغي تم الأطلاع عليه بتاريخ 15 /05/2017 على الساعة 18:02 .

تعاملتنا العادية ، أما التصنيف الثاني فإنه فهو يحدد المتطلبات الواجب توافرها في كل حالة للوصول إلى إضفاء الشفافية لدى الحكومة و الإدارة في مواجهة موظفيها وكذا الجمهور .

المطلب الثاني: أهمية تطبيق الشفافية و متطلباتها

لقد رأينا من خلال الخوض في مفهوم الشفافية وتعريفها ، أنها تعتبر من أهم الآليات الأساسية للتنمية الشاملة و المستدامة في جميع المجالات ، أين أصبح يتوجب على كل الإدارات الواعية الأخذ بها كمبدأ عام في كل أنشطتها ، لخلق مناخ عمل سوي يتميز بالتطور و الإبداع و بالتالي الوصول إلى الأهداف المنشودة ، و منه فانطلاقا من الأهمية التي تكتسبها الشفافية الإدارية أصبح لزاما العمل على توفير الشروط و المناخ اللازم لتثنتتها و رعايتها و هو ما سنحاول تبياناه من خلال الفروع التالية .

الفرع الأول: أهمية الشفافية الإدارية

تعمل الشفافية على إزالة الغموض و التعقيم و تضيق دائرة الفساد الإداري ، و بذلك فهي تعتبر وجه من أوجه الديمقراطية و مظهر من مظاهر التطور و الرقي و آلية من آليات الرقابة و المحاسبة ، فهي بذلك تزيد من الثقة بين الرئيس و المرؤوس و بين الإدارة و الجمهور وترفع من درجة الرقابة الداخلية و الذاتية ، كما تمكن من تبسيط فهم التشريعات والإجراءات بصفة موحدة بعيدا عن تصادم و تناقض التفسيرات الشخصية ، كما ينتج عنها تحديد للمسؤوليات و تحميلها. و في هذا المقام ترى نعيمة محمد حرب " إن مبدأ دعم الشفافية من الأمور التي تعد بمثابة حجر الزاوية في مجتمعنا فالشفافية تطوي على وضع مدونة سلوك ، تخلق الثقة و تؤكد عليها " ¹³ ، و تتمثل أهمية الشفافية فيما يلي :

- 1 الوصول إلى جودة الأداء سواء على المستوى الإدارة كشخص معنوي أو على مستوى الأفراد عاملين كانوا أو مستفيدين من المرفق ، وهذه الجودة نلتمسها في قراراتها.
- 2 شفافية التشريعات يمكنها من تنظيم المجالات التي استصدرت من أجلها، فبساطتها تساعد على سلاسة و سهولة تطبيقها.
- 3 الوصول للمعلومة و الإشراف في إتخاذ القرار ينمي الثقة و يعزز علاقة الولاء التي ستعكس على زيادة المردود وجودة المنتج .
- 4 البيئة المفعمة بالثقة ستغير مسار إهتمام الموظف و العامل من البحث عن ما يؤمن به نفسه إلى العمل على تحسين الأداء و الإنتاج .

¹³ نعيمة محمد حرب ، نفس المرجع السابق ، ص 12

5 إعلان الإدارة لخططها و سياسيتها للعاملين تولد لديهم شعور بالإشتراك و الإلتزام ، مما يولد لديهم قابلية للتغيير و التحديث و التطوير في مختلف الأمور، في حين أنه و عند حجب و إخفاء القرارات و التغييرات عنهم فتكون محل رفض و مقاومة من طرفهم لشعورهم بأن ما يخفى عنهم يتضمن أمورا سلبية تطالهم .

6 إن وضوح الاختصاصات و حدود الصلاحيات للعاملين تجعلهم يراقبون أنفسهم و بعضهم البعض أثناء أداء مهامهم، بصفة تقلل من اللجوء إلى الرقابة السلمية أو الخارجية فهي بذلك إختصار للجهد و الوقت و محاربة للتهاون م الممارسات الإدارية الخاطئة .

7 إن ممارسة الشفافية تجعل المواطنين على دراية بالخيارات المتاحة ، و بالتالي يمكنهم التدخل و المطالبة بالتصحيح أو التغيير، حيث أن هذا التدخل أو النقد سيساهم في تقويم العمل الإداري و في صنع نصوص تشريعية أو تنظيمية متكاملة و عادلة.

8 تساهم الشفافية في ترسيخ الديمقراطية في الأوساط الإدارية و قيم التعاون.

9 إن ممارسة الشفافية من طرف الإدارة يعتبر إجراء وقائي يعزز مناعتها ضد الفساد الإداري.

10 - كما ترى الدكتورة أن بيتر بأن أهمية الشفافية تتجسد في:

- المسألة و هي إلتزام تكون بموجبه المشاركة السياسية .

- الحكم الراشد .

- فعالية المشاركة و الكفاءة في القطاع المالي .

- الشفافية هي في الواقع بديل محل الأمن لكنه بعيد المنال..... الخ

• «Accountability» (obligation de rendre compte), participation et démocratie.

• Bonne gouvernance.

• Effectivité et efficience, en particulier dans le secteur financier.

Transparence comme substitut: La transparence n'est, en effet, qu'un substitut, mais un substitut indispensable étant donné qu'elle remplace la sécurité inatteignable dans un espace mondial et de pluralité politique, ainsi que la conviction d'un droit international juste et d'une politique internationale juste grâce à un procédé qui permet à tout un chacun de se forger sa propre opinion sur les questions de gouvernance mondiale".¹⁴

نحن نعتبر أن هذه النقاط هي أهم ما يبرز أهمية الشفافية الإدارية ، و هي ما جعل معظم الدول و المنظمات تتسابق لإرسائها و الظفر بنتائجها ، و معظمها متفق عليه ا لدى أغلب الباحثين و يكون

¹⁴ Anne Peters, le même référence.

الاختلاف وارد في صياغة الفكرة و ما يناسب نشاط و أيديولوجية الهيئة أو التنظيم محل الدراسة أو التقييم .

الفرع الثاني: متطلبات و شروط الشفافية

تتعدد الشروط و المتطلبات التي يتوجب تحقيقها من أجل إرساء الشفافية ، و التي من خلال توافرها في عمل ما تجعله يوصف بللرشيد و الجيد و نعتبر أبرزها ما يلي:

1 - أن يتم ممارسة الشفافية بالإفصاح عن المعلومة في أوانها ، و لجميع الفاعلين في الوقت نفسه والقضاء على التباين، حيث أن التأخير فيها أو اقتصارها على فئة و استثناء أخرى يجعلها بمثابة استيفاء للإجراء الشكلي لا غير .

2 - إتاحة الفرصة للجمهور للتعرف على أنشطة الإدارة وبرامجها و كيفية الاستفادة من خدماتها ، و كيفية تأدية المرفق للخدمة

3 - أن تكون المعلومة واضحة و أكثر تحديد و مفسرة سواء لنفسها بنفسها أو بموجب مرفقاتها و مراجعها.

4 - تدي إلى خلق سياسة عامة و واضحة لنشر و توثيق كل التعليمات و القرارات و اللوائح ، و تخصيص أجهزة محددة تتكفل بتسيير قنوات التواصل ، و دون الإخلال بواجب السر المهني المنصوص عليه كمبدأ عام في مختلف القوانين الداخلية أو التنظيمية.

5 - توافر وثائق واضحة تقدم للجمهور عن أهداف المرفق و برنامجه .

6 - تجنب أسلوب المماثلة و الابتعاد عن الروتين و البيروقراطية و الوساطة في التسيير ، و العمل على تبسيط الإجراءات و المرونة في المعاملات .

7 - العمل على ترقية و تحسين الكفاءات القيادية ، و في نفس الوقت اعتماد أسلوب الرقابة و

المسألة بتعزيز دور أجهزة الرقابة الإدارية و كذا المحاسبية .

8 - استتباب التشريعات مع قدرتها على مسايرة التطورات فالتغيير و التحيين يجب أن يكون في مساره

الصحيح .

9 - على الإدارة أن تضع معايير مكتوبة لحماية الموارد البشرية ، ك شروط التوظيف و الترقية و آليات

الاختيار و الاستقطاب و التكوين وتحليل الوظائف و تقييم الأداء و غيرها من المواضيع ذات الصلة بمتابعة المسار المهني للمنتسبين إليها.

10- تجبر الإدارة على التعامل مع مختلف وسائل الإعلام لتقريب الإدارة من المواطن . إن التزام الإدارة بتهيئة الظروف لممارسة الشفافية بتوفير هذه الشروط و المقومات تعطي انطباع لدى من يتعامل معها بالاطمئنان بتغليب المصلحة العامة بإشراكهم بالمعلومة والتخطيط و التسيير ، وهنا يمكن القول أن حداثة الأمر يكمن فقط في إعادة صياغة الأفكار بألفاظ مستحدثة أما الفكرة في حد ذاتها فلها جذورها في مجتمعاتنا انطلاقا من تعاليم الشريعة الإسلامية " قوله تعالى : بعد بسم الله الرحمن الرحيم "قَبِمَا رَحْمَةٍ مِنْ اللَّهِ لَنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَ شاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين " الآية 159 من سورة آل عمران.¹⁵

إلا أنه و بالرغم من الجهود المبذولة في هذا الشأن تبقى هنالك بعض المعوقات التي تحيل دون وصول لإعمال الشفافية كالإفصاح غير الدقيق و عدم ترتيب أولويات الأهداف المراد تحقيقها بالإضافة إلى التمسك بالعرف الإداري الذي يكون في بعض الأحيان مورثا سلبيا في مجالات معينة يتم فيها إعماله هو و إغفال النصوص القانونية ، وكذا تغليب المصالح الشخصية عن المصلحة العامة من طرف البعض و الجهل و الولاء للجهة الوصية .

¹⁵ القرآن الكريم ، سورة آل عمران ، الآية 159.

المبحث الثاني: الإطار التشريعي و المؤسسي لمبدأ الشفافية .

نظرا للمكانة التي حضي بها موضوع الشفافية لدى كل الدول و المنظمات و الهيئات ، و ذلك لما لها من أهمية على جميع الأصعدة ، فقد كان لزاما من استحداث بعض الآليات و الأساليب الإداري -ة و الجزائية لحمايتها و ردع الفساد الناتج عن تفويضها أو إعاقته ، سواء على المستوى الداخلي للدول أو على المستوى الدولي، من خلال تضمينها في نصوص قانونية إما صراحة أو نستشفها من روح القانون، و هذا ما سنحاول تبيانه فيما يلي :

المطلب الأول: الأساس القانوني للشفافية

وهنا سنتطرق للاتفاقيات و القوانين التشريعية و التنظيمية التي نصت على ضرورة إرساء الشفافية و حمايتها ، أو تلك النصوص التي جرمت الأفعال و التصرفات التي تأتي نتيجة التضليل و التعتيم أي بتغيب الشفافية ، و سنتطرق لهذه النصوص و نحدد موقف الجزائر إزاء الاتفاقيات الدولية و العربية ثم نتعرض للنصوص الداخلية الواردة في هذا الخصوص.

الفرع الأول : الإتفاقيات المتعلقة بالشفافية

1 - إتفاقية الأمم المتحدة بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين و الدول : و هي قرار إتخذته الجمعية العامة في ديسمبر 2014 ، حيث إتخذت كمرجع لها قرارها 2205 المؤرخ في ديسمبر 1977 ، الذي بموجبه نشأت لجنة الأمم للقانون التجاري الدولي وكذا قرارها رقم 109/68 المؤرخ في 16 ديسمبر 2013، الذي أوصت فيه بإستخدام قواعد لجنة الأمم للقانون التجاري الدولي بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين و الدول و قواعد التحكيم . حيث أن أطراف هذه الاتفاقية تسلم بالحاجة لأحكام الشفافية مراعاة للمصلحة العامة وترى أن : "قواعد الشفافية تساهم مساهمة كبيرة في إنشاء إطار قانوني منسق يتيح التوصل إلى تسوية منصفة و فعالة للمنازعات المتعلقة بالاستثمار الدولي و في زيادة الشفافية و المسألة و تعزيز الحوكمة الرشيدة " ¹⁶

كما تقر "بإمكانية جعل قواعد الشفافية واجبة التطبيق على التحكيم بين المستثمرين و الدول المستهل عملا بمعاهدات إستثمارية مبرمة قبل أبريل 2014 تاريخ بدء نفاذ قواعد الشفافية بوسائل أخرى غير الإتفاقية " ¹⁷ و تسري أحكام هذه الاتفاقية على المستثمرين و الدول أو منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية ، و

¹⁶ إتفاقية الأمم المتحدة بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين و الدول ، قرار الجمعية العامة في ديسمبر 2014 ، الدياجة

¹⁷ إتفاقية الأمم المتحدة بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين و الدول ، قرار الجمعية العامة في ديسمبر 2014 ، الدياجة

قد نصت المادة الثانية الفقرة الأولى على أن " تنطبق قواعد الأونسيترال بشأن الشفافية على أي تحكيم بين المستثمر و الدولة يكون فيه المدعى عليه طرفا لم يبد تحفظا بهذا الشأن....." ¹⁸. وتعتبر السعودية من الدول العربية التي صادقت على هذه الاتفاقية.

* و لكن ما يؤخذ على هذا أن قرارات الجمعية العامة لا ترقى لمصاف الإتفاقيات الدولية كما تسميها أغلب الكتابات و إنما تبقى مجرد آراء إستشارية تأخذ على سبيل الإستئناس .

2 - إتفاقية الأمم المتحدة (الدولية) لمكافحة الفساد : المعتمدة بماوتو بتاريخ 11 يوليو 2003 .

حيث إن الخوض في مسألة الشفافية يعني وجود الفساد الإداري، فالعلاقة بينهما عكسية مما يجعلنا نسلم بأن النصوص التي تجرم الفساد الإداري فهي ضامنة للشفافية و تحميها ، و على هذا الأساس نورد هذه الإتفاقية في هذا المقام ، حيث أنه ورد ضمن جنابات موادها ما ينص على ضرورة استخدام الشفافية و تعزيزها ، فجاء في المادة السابعة منها في الفقرة الأولى " تسعى كل دولة طرف حيثما إقتضى الأمر ووفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني إلى إعتداد و ترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، و غيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء و استخدامهم واستقبالهم و ترقيتهم و إحالتهم على التقاعد تتسم بأنها :

أ/ تقوم على مبادئ الكفاءة و الشفافية و المعايير الموضوعية ، مثل الجدارة و الإنصاف و الأهلية . ¹⁹، كما نصت الفقرة الثالثة من نفس المادة على " تنظر كل دولة طرف أيضا في إتخاذ التدابير _ التشريعية و الإدارية المناسبة _ بما يتسق مع أهداف هذه الإتفاقية و وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ، في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية حيثما انطبق الحال" ²⁰.

فمن خلال الإتفاقيتين السالفتي الذكر فهئية الأمم المتحدة حددت الآليات و الأدوات الأساسية لتطبيق و دعم الشفافية في دليلها ا لقانوني ، و ذلك بوضعها معايير و أسس واضحة المعالم للأداء الجيد في التسيير بتعزيز النزاهة و الأمانة و المسؤولية ، وأيضا إعتداد نظم للتوظيف تعتمد على الكفاءة والجدارة وأسلوب المسألة والتأديب ، فتبني هذه الإستراتيجية يهاهم في نشر ثقافة الشفافية و الارتقاء بمستواها و توجيه ذهنية الموظف لإحترام ذاتها ، بغرس حس المسؤولية و النزاهة بإنتهاج أسلوب العلانية والوضوح في أداء واجباتهم المهنية و كذا المطالبة بحقوقهم .

¹⁸ إتفاقية الأمم المتحدة بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين و الدول ، قرار الجمعية العامة في ديسمبر 2014 ، المادة 01

¹⁹ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المعتمدة بماوتو بتاريخ 11 يوليو 2003 ، المادة السابعة منها .

²⁰ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المعتمدة بماوتو بتاريخ 11 يوليو 2003 ، المادة السابعة منها .

3 اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته: المعتمدة بما بوتو (الموزمبيق) في 11 يوليو 2003

و قد جاء في ديباجة الاتفاقية إن الدول الأعضاء تعترف بأن الفساد يقوض المسألة و الشفافية في إدارة الشؤون العامة و كذلك التنمية الاجتماعية للشعوب الإفريقية ، فقد نصت المادة الثانية منها "تتمثل أهداف هذه الاتفاقية فيما يلي :.....الفقرة 5 - توفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية و المسألة في إدارة الشؤون العامة " 21

كما نصت المادة الثالثة " تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بالالتزام بالمبادئ التالية:...الفقرة الشفافية و المسألة في إدارة الشؤون العامة . " 18، و في نفس السياق نصت المادة السابعة منها المتعلقة بمكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة في الخدمة العامة على أن "من أجل مكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة في الخدمة العامة ، تلتزم الدول الأطراف بما يأتي :..الفقرة 4 ضمان الشفافية و العدالة و الفعالية في إدارة العطاءات و إجراءات التعيين في الخدمة العامة . " 22

و قد صادقت الجزائر على هذه الإتفاقية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 137/06 بتاريخ 10 أبريل 2006. و قد جاءت موادها في هذا المجال كنسخ لما تضمنته إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مع إختلاف في النطاق الإقليمي و إعادة تضمين المحتوى وفقا وما يتماشى و المعطيات الخاصة للدول المصادقة على الإتفاقية.

4 إعلان نواكشوط(المؤتمر رفيع المستوى حول الشفافية و التنمية المستدامة في إفريقيا) 19 و 20 يناير 2015:

و الذي إنبثق عن المؤتمر رفيع المستوى حول الشفافية و التنمية المستدامة في إفريقيا ، الذي إستضافته نواكشوط بمبادرة من الرئيس الدوري للاتحاد الإفريقي رئيس جمهورية موريتانيا حيث ذكر فيه : "تعزيز الشفافية و إقامة قواعد الحكم الرشيد و محاربة سوء التسيير قد ضلت دائما على رأس أولوياتنا في موريتانيا " ثم دعي إلى التنسيق و التعاون الدائم و الكامل بين الدول الإفريقية ثم أعلن أن موريتانيا ستطلق مبادرة الشفافية في مجال الصيد البحري، و قد سلط المشاركون الضوء على حجم التحديات التي تواجهها إفريقيا في مجال الشفافية .

5 الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : المحررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010.

²¹اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته ، المعتمدة بما بوتو بتاريخ 11 يوليو 2003 ، المواد 03 و 07 منها .

²²اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته ، المعتمدة بما بوتو بتاريخ 11 يوليو 2003 ، المواد 03 و 07 منها .

و التي جاءت بناء على رغبة الدول العربية الموقعة في تفعيل الجهود العربية و الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد و التصدي له، و تأكيدا منها على ضرورة التعاون العربي في هذا المجال .

و قد جاء في نص المادة الثانية منها: " تهدف هذه الإتفاقية إلى- الفقرة 3: تعزيز النزاهة و الشفافية والمسألة و سيادة القانون " 23 ، أما المادة العاشرة منها و المتعلقة بتدابير الوقاية و مكافحة فقد نصت في فقرتها الأولى " تقوم كل دولة طرف - وفق للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني- بوضع وتنفيذ و ترسيخ سياسات فعالة منسقة للوقاية من الفساد و مكافحته ، من شأنها تعزيز مشاركة المجتمع و تجسيد مبادئ سيادة القانون و حسن إدارة الشؤون و الممتلكات العمومية و النزاهة و الشفافية و المسألة " 24

و صادقت الجزائر على الإتفاقية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 249/14 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014.

بناء على ما سبق يلاحظ بأنه هنالك تأسيس قانوني للشفافية على الصعيد الدولي من خلال الإتفاقيات التي صادقت عليها العديد من الدول من بينها الجزائر سواء بالموافقة بدون تحفظ أو المشمولة بالتحفظ ، لذلك كان لزاما إستحداث آليات جديدة يتم من خلالها احتوى مضامين هذه الإتفاقيات في القوانين و التشريعات الداخلية لها بما يتلاءم و القوانين ذات الصلة في هذا المجال ، سواء بالحث عن تعزيز النزاهة و الشفافية والنص على حمايتها أو عن طريق تجريم الأفعال المخالفة لذلك و هذا ما سنتناوله فيما يلي:

الفرع الثاني : المجال التشريعي و التنظيمي للشفافية في الجزائر:

1 - القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته المتمم بالأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 غشت 2010 و المعدل و المتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011:

لقد قامت الجزائر كمثيلاتها من الدول بإدماج ضمن قواعد هذا القانون بعض التدابير الوقائية من الفساد ، و كذا تحليلا قانونيا للآليات العقابية لهذه الظاهرة و وسع من نطاق التجريم في بعض الجرائم و إستحدث جرائم أخرى لأفعال لم تكن محل تجريم من قبل ، و وفقا لأحكام المادة الأولى منه فإنه يهدف إلى ما يأتي:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته
- تعزيز النزاهة و المسؤولية و الشفافية في تسيير القطاعين العام و الخاص .

²³ الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : الخررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010 ،المادة 02 منها .

²⁴ الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : الخررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010 ،المادة 02 منها .

- تسهيل و دعم التعاون الدولي و المساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد و مكافحته بما في ذلك إسترداد الموجودات ."

أما المادة الثالثة منه فقد نصت على أن : " تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام و في تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

1 - مبادئ النجاعة و الشفافية و المعايير الموضوعية مثل الجدارة و الإنصاف و الكفاءة " ²⁵.

كذلك المادة التاسعة والتي نصت على انه : " يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية و النزاهة و المنافسة الشريفة و على معايير موضوعية" و في نفس السياق وردت أحكام المادة العاشرة " تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز وتعزيز الشفافية و المسؤولية و العقلانية في تسيير الأموال العمومية طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما و لاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة و تنفيذها " ²⁶.

أما المادة الحادية عشر و التي جاءت تحت عنوان الشفافية في التعامل مع الجمهور فقد جاء فيها : " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية ، يتعين على المؤسسات و الإدارات و الهيئات العمومية أن تلتزم أساساً:

- بإعتماد إجراءات و قواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها، و كيفية إتخاذ القرارات فيها:

- بتبسيط الإجراءات الإدارية،

- بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية،

- بالرد على عرائض و شكاوي المواطنين .

- بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن ، و بتبيين طرق الطعن المعمول بها " ²⁷.

2. الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية :

- لقد نص المشرع الجزائري في بعض مواد هذا الأمر على تكريس مبدأ الشفافية ولو بصفة ضمنية

مثل نص المادة 74 من الأمر 03/06 حيث جاء فيها " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الإلتحاق

²⁵ القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته المتمم بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 غشت 2010 و المعدل و المتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011 المواد 01 و 03. منشور في الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2006 .

²⁶ القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المادة 09

²⁷ القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالمادتين 10 و 11.

بالوظائف العمومية²⁸، حيث أن الإلتحاق بالوظائف العمومية يكون وفق إحدى الآليات المنصوص عليها بموجب المادة 80 من نفس الأمر عن طريق لجان معينة تتخذ أسس ومعايير موضوعية في تقديم المعلومات و الاختيار مما يجعلنا نعتبره مشاركة في الإختيار .

- كما جاءت المادة 166 لتتص على أن عدم إخطار المجلس التأديبي من طرف السلطة المعدة للملف التأديبي بموجب تقرير معلل خلال آجال 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ يجعل الخطأ يسقط عن صاحبه .

- كذلك بالإطلاع على الفصل الثاني المتعلق بالعقوبات التأديبية نجد المواد 167، 168، 172 فكلها تتص على ضرورة تبليغ و إعلام الموظف بالإجراءات التأديبية المباشرة ضده و كذا تواريخ عرض ملفه على اللجنة المتساوية الأعضاء ثم بالقرارات الصادرة ضده .

- فكل هذه التدابير ستؤدي إلى شعور الموظف بالمساواة و الأمن و الإستقرار وهذا سيؤدي إلى تقوية علاقة الانتماء بينه و بين وظيفته و بالتالي ضمان تقديره للإدارة التي يعمل بها مما يجعل قراراتها تجاهه تتسم بالشفافية و القبول .

3. المرسومين الرئاسيين رقم 414/06 و 415/06 المؤرخ في 2006/11/22 المحددين لنموذج و كفاءات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من هذا القانون.

حيث ألزم القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و المرسومين الرئاسيين 414/06 و 415/06 المدرجين في أعلاه جميع الموظفين العموميين بالتصريح بممتلكاتهم ، فيجب أن يكتب الموظف العمومي تصريحاً بممتلكاته العقارية و المنقولة و يقدمها أمام الجهة المكلفة بتلقي التصاريح (نوي المناصب القيادية لدى رئيس المحكمة العليا أما الموظفون العموميون فأمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته) مباشرة أو عن طريق السلطة السلمية ، وذلك في مواعيد و آجال معينة و يجبر الموظف العمومي على تقديمه في حالات ثلاث عند بداية المسار المهني أو عند أي تغير معتبر في ذمته المالية أو عند نهاية مساره المهني ، و يسمى التصريح في الحالة الأولى بالتصريح الأولي ونصت عليه المادة 04 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته بنصها "...يقوم الموظف

²⁸ المادة 74 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن للقانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر ، عدد(46) ، بتاريخ 16 يوليو 2006.

العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية²⁹.

4. المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو 1988 الصادر

بالجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن.

و ينظم هذا المرسوم علاقة المواطن بالإدارة في جميع جوانبها، ففيه تتضح واجبات و التزامات كل طرف جلية، و بالتالي سيكون بمثابة مرجع أساسي لتبيان مدى شفافية القرارات الإدارية انطلاقاً من تنظيم العلاقة التي تربطها بالمواطن المخاطب بالقرار .

وقد جاء محتواه زاخراً بالعديد من المواد المؤطرة لأعمال و قرارات الإدارة تجاه المواطن ، كون أن الإدارة هي واجهة النظام السياسي و وسيلته في تنفيذ سياسته بهدف توفير الخدمات الضرورية للمواطن و إشباع رغباته الأساسية و الحفاظ على حقوقه و حرياته، و بالتالي فالعلاقة بين الطرفين هي ذات بعد قانوني و سياسي و إجتماعي و إداري فلا بدا من رعايتها بطريقة تتضح فيها معالم و صفات حقوق و التزامات كل طرف ، و من بين المواد الواردة فيه و التي نراها نصّ عن الشفافية في إصدار القرارات و لو ضمنا نجد :في القسم الأول المتعلق بإعلام المواطن (من المادة 08 غلى المادة 14 من هذا المرسوم)

فالمادة 08 من ذات القانون تلزم الإدارة بضرورة بإطلاع المواطنين بالتنظيمات والتدابير التي تسطرها، أما المادة 09 فنصت على ضرورة نشر التعليمات و المناشير و المذكرات و الآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين في النشرة الرسمية للإدارة إذا لم يتقرر قانوناً نشرها في الجرائد الرسمية .

في حين تناولت المادة 10 كيفية إطلاع المواطن على الوثائق و المعلومات عن طريق الإستشارة المجانية ، و المواد 12 و 13 و 14 فقد ألزمت الإدارة بضرورة إستقبال المواطنين و توجيههم و ترشيدهم وخلق وسائل و هياكل لذلك .

كما جاءت المادة 21 في إطار التحسين الدائم لنوعية الخدمة المقدمة من طرف الإدارة و تبسيط إجراءاتها و إعداد مطبوعات مقننة و بسيطة مختصرة و مفهومة ليستعين بها المواطن عند الحاجة .

وبخصوص المادة 33 فنصت عن مساهمة المواطن في التسيير عن كطريق تقديم اقتراحات بناءة عبر مختلف الوسائل الموضوعة تحت تصرفه .

كل هذه المواد و غيرها مثل تلك التي تناولت وسائل و آليات الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن، جعلت هذا القانون زاخراً بكل ما هو محتوى في مفهوم الشفافية الإدارية بكل مقوماتها فمن المفروض

²⁹ - المادة 04 من القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 ..

تعتبر المبادئ و الأفكار التي تضمنها هذا المرسوم بمثابة مرجع و نقطة إنطلاق لكل النصوص الصادرة بعده في مجال تعزيز الشفافية و تكريسها ، إلا انه ما لاحظناه على أرض الواقع من خلال تفحصنا لبعض القوانين لم نلاحظ أي ترقية أو تحيين لها بما يتماشى و الوضع الحالي إلا في القليل النادر، و الأدهي من ذلك هو أن الكثير من الموظفين و المسيرين لا يفقهون عن هذا المرسوم شيء أو لم يطلعوا عليه بتاتا .

المطلب الثاني: التضمنين الدستوري لمبدأ الشفافية :

إن تكريس مبدأ الشفافية يكون بموجب خلق بيئة توازن يتفاعل فيها نقيضان و هما مفهوم إقرار الوجبات المفروضة على الإدارة و الموظفين كواجب التحفظ ، و مفهوم حق المواطن عاملا كان أو متعاملا في الولوج إلى المعلومة ، و لضمان ذلك لا بد من صياغة نصوص قانونية شاملة تحل فيها تلك المعضلة ، و هذه النصوص تحدد قيمتها إنطلاقا من مكانتها في الهرم القانوني لكل دولة ، حيث يعتبر الدستور قمة الهرم في كل الأنظمة التي يسمو فيها التشريع في تنظيمها القانوني مثل الجزائر ، وعليه فإن دراستنا للتضمنين الدستوري لهذا المبدأ لدى تلك الدول يحدد مدى إعمالها و تفعيلها له، لأنها بإدراجها ضمن دساتيرها فهي تكون قد ضمته في الوثيقة التي حفظت فيها الحقوق و الحريات العامة للأفراد و ساوته معها في المكانة و الأهمية .

و عليه فسننترق لهذه النقطة بالدراسة المقارنة بين ما ورود في دساتير بعض الدول خاصة الحديثة منها و التي جاءت نتيجة ثورات ضد الفساد بكل أصنافه ، ثم وفقا لما تضمنته الدساتير الجزائرية في مختلف مراحلها .

الفرع الأول: مبدأ الشفافية في بعض الدساتير المقارنة :

1 في التعديل الدستوري التونسي لسنة 2014 :

في الدستور التونسي الأخير الذي جاء بعد ثورة 14 جانفي 2012 ، و نتيجة للظروف السائدة أثناء صدره فقد جاء متضمنا لفصول تتص عن محاربة الظلم والفساد، و التي من بينها :

أ-الفصل 11 منه و الذي نص على أنه : " على كل من يتولى رئاسة الحكومة أو عضويتها أو عضوية مجلس نواب الشعب أو عضوية الهيئات الدستورية المستقلة أو أي وظيفة عليا أن يصرح بمكاسبه وفق ما يضبطه القانون " .

ب-الفصل 15 نص على أن : " الإدارة العمومية في خدمة المواطن و الصالح العام ، تنظم و تعمل وفق مبادئ الحياد و المساواة و استمرارية المرفق العام ، و وفق قواعد الشفافية و النزاهة والنجاعة و المسألة "

ج-الفصل 32 نص على أنه : "تضمن الدولة الحق في الإعلام و الحق في النفاذ إلى المعلومة ،تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال ."

د-الفصل 35 : "....تلتزم الأحزاب و النقابات و الجمعيات في أنظمتها الأساسية وفي أنشطتها بأحكام الدستور والقانون و بالشفافية المالية ونبذ العنف "

ح-الفصل 40 : "العمل حق لكل مواطن ومواطنة و تتخذ الدولة التدابير الضرورية لضمانه على أساس الكفاءة و الإنصاف ... " ³⁰

من خلال الفصول المدرجة أعلاه يلاحظ انه و في الدستور التونسي الأخير قد تم التنصيص عن هذا المبدأ في عدة مناسبات منها الصريحة شأن الفصل 32 الذي تناول الحق في الإعلام و في النفاذ للمعلومة حيث أدرجناه سابقا كأحد تعاريف الشفافية ، و في مواضع أخرى نستشف تضمين الشفافية من روح الفصل كما هو الشأن في الفصل 11 عند النص عن ضرورة التصريح بالمكاسب لتقلد المناصب العليا حيث أن هذا التصريح يعتبر آلية من آليات تفعيل الشفافية و دعمها بالرغم من حداثة العمل به، و كذلك الفصل 40 الذي اعتمد الكفاءة و الإنصاف كأساس للتوظيف و هما في الأصل من أهم مقومات الشفافية الإدارية .

2 في التعديل الدستوري المصري لسنة 2014 :

إن الدستور المصري في تعديله الأخير في سنة 2014 وبالرغم من تشابهه في ظروف صدوره بنظيره التونسي، إلا أننا لم نلمس في مواد ذلك التأكيد على تكريس و تفعيل مبدأ الشفافية فقد كانت الإشارة إليها في بعض المواطن القليلة منها :

المادة 138 منه : " لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة، و له أن يقدم إلى المجلس شكاوي يحيلها إلى الوزراء المختصين، و عليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك ، و يحاط صاحب الشأن بنتيجتها " ³¹

فنلاحظ من خلال نص المادة إقرار بإشراك المواطن بواسطة تقديمه لإقترحاته المكتوبة بصفة مباشرة، و طلبه للمعلومات و الإيضاحات عن طريق إيداع الشكاوي لدى مجلس النواب، فهنا حتى و لو سلمنا بإعتبار أن تقديم الإقتراح و الشكوى وسيلة من وسائل المشاركة و الحصول على المعلومات إلا أنه

³⁰- الدستور التونسي المؤرخ في 26 جانفي 2014 ، الفصول رقم 11و15و32و35و40و65 منه .

³¹-الدستور المصري لسنة 2014 المادة 38 منه .

يصعب أن تحسب كآلية لإضفاء الشفافية لأن المعلومة التي يتحصل عليها المواطن وتعتبر إرساء للشفافية هي تلك التي يفصح عنها للمواطن دون طلبه مادامت تهمه .

أما المادة 218 فقد نصت على انه : " تلتزم الدولة مكافحة الفساد و يحدد القانون الهيئات المستقلة و الأجهزة الرقابية المختصة بذلك . و تلتزم الهيئات و الأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد و تعزيز قيم النزاهة و الشفافية ضمانا لحسن أداء الوظيفة العامة و الحفاظ على المال العام"³² ، لقد إقتصر محتوى المادة على النص عن تعزيز الشفافية لكن دون الخوض في كيفية الإفصاح و الإشراف و الرقابة فلم يأتي بذلك الوضوح و التأكيد الذي وقفنا عليه في مواد الدستور التونسي لسنة 2014 .

3 -الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 بتعديلاته لغاية 2008.

لم نجد في الدستور الفرنسي أي إشارة صريحة لتفعيل أو تكريس مبدأ الشفافية، و توجد بعض المواد القليلة جدا التي تناولت مسائل يندرج فحواها ضمن مدعيات أو مقومات الشفافية ومنها :

نصت المادة 34 منه على أنه " يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي :

- الحقوق المدنية و الضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة ، و الحرية و التعددية و إستقلالية وسائل الإعلام و الإلتزامات التي يتم فرضها لأغراض الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم و في ممتلكاتهم ..."

كما جاء في المادة 61 منه " يجب عرض القوانين الأساسية قبل إصدارها ومشروعات القوانين المنصوص عليها في المادة 11 على الإستفتاء الشعبي " .

أما المادة 71-1 فقد جاء فيها " يكفل المدافع عن الحقوق الاحترام الواجب للحقوق والحريات عبر إدارات الدولة و المجتمعات المحلية و المؤسسات العامة وكذا عبر كل هيئة تضطلع بمهمة المرفق العام أو يخولها قانون أساسي هذا اختصاص .

يجوز أن يتم الإحالة إلى المدافع عن الحقوق، بالطريقة التي يحددها قانون أساسي، من قبل كل شخص يرى أن حقوقه قد انتهكت بسبب تشغيل خدمة عامة أو هيئة أتى على ذكرها في الفقرة الأولى. ويجوز له ان يتصرف دون الإحالة...."³³

³² -الدستور المصري لسنة2014 المادة 218 منه .

³³ - أنظر المواد 1-71 /61/34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل سنة 2008

* أما بالنسبة للإعلان عن حقوق الإنسان و المواطن الصادرة في 26 آب /اغسطس 1789: والمدرج كملحق للدستور الفرنسي فقد تناولت بعض موادها مواضيع ذات الصلة بمبدأ الشفافية، مثل المادة 06 منه التي نصت على أنه: " القانون هو التعبير عن الإرادة العامة ، لجميع المواطنين الحق في المشاركة شخصيا أو عن طريق ممثليهم في صنعها ، و يجب أن تكون هي نفسها للجميع سواء كانت تحمي أو تعاقب . يحق لجميع المواطنين بإعتبارهم سواسية في نظر القانون شغل كافة المناصب العليا..."

و أيضا المادة 11 التي نصت على أنه " إن حرية التعبير عن الأفكار و الآراء هي واحدة من أثنى حقوق الإنسان و يجوز لأي أن يكتب و ينشر بحرية"

ثم المادة 15 " للمجتمع الحق في أن يطالب محاسبة الموظف العمومي على إدارته " ³⁴ .

* كما نجد في مواد ميثاق البيئة الملحق بنفس الدستور ما ينص عن منح المعلومة و المشاركة في صنع القرار، من ذلك ما جاءت به أحكام لمادة 07 منه التي نصت على أنه " لكل شخص الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة في حوزة السلطات العامة وفق الشروط و الحدود التي يحددها القانون ، وكذا على المشاركة في وضع القرارات العامة التي تؤثر على البيئة " ³⁵ .

- و نحن نرى أنه و بالرغم من شح المواد القانونية التي تتص عن هذا المبدأ لكن هذا لا يعني إهمال أو إستبعاد لإعماله ، وإنما مرجع ذلك هو قدم الدستور الفرنسي مقارنة بحدثة الأخذ بهذا المبدأ و يمكن أن نبرر ذلك بكون فرنسا من الدول السباقة لإنشاء الهيئات الإدارية الضابطة التي يتمحور دورها في رقابة التنظيمات الإدارية و مدى سلامة قراراتها و إشراك المتعاملين فيها.

الفرع الثاني : مبدأ الشفافية في الدساتير الجزائرية :

1 خلال الفترة الممتدة من 1963 الى 1989:

ففي دستور 10 سبتمبر 1963: الذي لم يدم العمل به لأكثر من شهر واحد ، وقد صيغت موادها طبقا للمبادئ الاشتراكية و الممارسة الفعلية للسلطة من طرف الشعب، كما ورد ذلك في مقدمته و رغم أن هذا الدستور صيغ وفقا للظروف السائدة و غير المستقرة آنذاك ، إلا أننا ومن خلال التمعن في موادها نلاحظ أنه لم يتم التنصيص صراحة عن تكريس أو تعزيز الشفافية و لكن مدلول بعض المواد يخدم ذلك و يحيلنا على دلالات تلك الفكرة مثل المادة 19 منه و التي تنص على أنه: "تضمن الجمهورية حرية

³⁴ - أنظر المواد 06 /15/11 من لإعلان عن حقوق الإنسان و المواطن الصادرة في 26 آب /اغسطس 1789 والمدرج كملحق للدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في سنة 2008.

³⁵ -أنظر المادة 07 من ميثاق البيئة الملحق بالدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في سنة 2008.

الصحافة وحرية وسائل الإعلام الأخرى وحرية تأسيس الجمعيات وحرية التعبير ،ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع³⁶

أما في دستور 1976 فهنا كذلك فقد جاء في التمهيد "...تقوم دعائم الدولة الجزائرية التي استعادت كامل سيادتها على مشاركة الجماهير في تسيير الشؤون العمومية"³⁷ ، كما نصت المادة 23 من نفس الدستور على أنه : " تشكل الأساليب الاشتراكية لتسيير المؤسسات عاملا لترقية العمال وهم يتحملون بمساهماتهم في التسيير مسؤوليات حقيقية بوصفهم منتجين واعين حقوقهم و واجباتهم "³⁸

ففي كلا الدستورين لم يرد ما ينص صراحة عن تضمين مبدأ الشفافية بهذا المصطلح ، و لكن يوجد في طياتهما ما يوحي ببعض مقوماته ، كإشراك للجمهور في الشؤون العامة و التسيير و تحميلهم المسؤولية فكل هذه المصطلحات تجد معناها إطار الشفافية والنزاهة والمسالة .

2-الفترة الممتدة من 1989 إلى غاية 2016:

- دستور 1989الذي جاء إثر أحداث أكتوبر1988 ، و يعتبر نقطة تحول في النظام الجزائري حيث صحبتها تغيرات في الساحة السياسية بانفتاح تكريس التعددية الحزبية أين فتح المجال أمام تعدد الآراء و التوجهات وكنا نعتقد أن يكون هذا الدستور حافلا بما يكرس و يعزز الشفافية ، إلا أنه لم يتضمن ما يعكس هذا التغيير إلا في بعض النقاط وبصفة غير صريحة و منها ما ورد في المادة 30 منه و التي نصت على انه " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق و الواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان ، و تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية ، و الاقتصادية ، و الاجتماعية ،والثقافية "

- و نفس المادة تضمنها دستور 1996 تحت رقم 31 ، و في هذا الإطار ينطبق عليه ما سردنا عن تعديل 1989.

- أما التعديل الدستوري الأخير الوارد في القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 06 مارس 2016 : فبالإضافة إلى المادة المشار إليها في التعديلين السابقين نجد في نفس السياق المادة 50 التي جاء فيها "حرية الصحافة المكتوبة و السمعية البصرية و على الشبكات الإعلامية مضمونة و لا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبليةنشر

³⁶- أنظر المادة 19 من دستور الجزائر المؤرخ في 1963/09/10.و المنشور في الجريدة الرسمية في 1963/09/10

³⁷- من تمهيد دستور الجزائر لسنة 1976.الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 76/11/22 المنشور في الجريدة الرسمية المؤرخة في

76/11/24

³⁸- أنظر المادة 23 من دستور الجزائر لسنة 1976.المؤرخ في 76/11/22

المعلومات و الأفكار و الصور و الآراء بكل حرية مضمون في إطار القانون³⁹ ثم دعمت هذه المادة بالتالي تليها في فقرتها الأولى حيث جاء فيها " الحصول على المعلومات و الوثائق و الإحصائيات و نقلها مضمونان للمواطن ".⁴⁰ باعتبار أن الصحافة إحدى الطرق الفعالة في نقل المعلومة للمواطن و في حالة ما تكون من مصادر موثوقة و تخص المواطن في شق ما فإن ضمان حرية الصحافة يعتبر تعزيزا للشفافية .

و عليه يمكننا أن نخلص إلى أنه و في الدساتير الجزائرية لم تكن هناك تضمين صريح تتضمنه مواد محددة لضرورة الإفصاح عن المعلومة للجميع و في الوقت المناسب ولكن يمكننا أن نستخلص من روح الدستور أنه قد تم الإحاطة بهذا الجانب وبصفة ضمنية بعدة طرق كضمان حرية الصحافة لنقل المعلومة التي تعتبر مكسبا في هذا المجال لما تعبه من دور في تنوير الرأي العام وحمله على بسط رقابته فتسمية الصحافة بكل أنواعها بالسلطة الرابعة لم يكن عن عبث بل لتقل دورها في بسط رقابتها على جميع المستويات.

و كذلك عن طريق إستحداث أجهزة و هيئات تتكفل بضمان شفافية سير الأمور كدسترة لجنة مراقبة الانتخابات، حتى و إن كان إقحامها في الواقع العملي بهذه الصفة و لأول مرة في تشريعات 2017 لم يوضح معالم الدور المنتظر منها بعد، و لكن نعود و نقول بأن مجرد دسترتها تكريس وتعزيز للشفافية و يجعلنا ننتظر و نتوقع الأفضل .

ملخص الفصل الأول

لقد خالصنا من خلال هذا الفصل، إلى تعريف الشفافية على أنها تتجسد بممارسة الإدارة لنشاطها مع العمل على توفير المعلومات و بساطة الإجراءات لإيصالها في حينها و بشكل مستمر لكل المعنيين بها و بصفة مماثلة، مع تمكينهم من حق المساهمة في تكوين قراراتها و كذا فسح المجال لمراقبتها ، حيث يتعين توفير هذه البيئة على المستوى الداخلي في مواجهة الموظفين، وعلى المستوى الخارجي في إطار تنظيم علاقاتها مع المستفيدين من خدماتها أو المكلفين بالتزامات تجاهها أفرادا ومؤسسات، ليكون الجميع على دراية بالخيارات المتاحة لهم للحفاظ على حقوقهم وحماية حرياتهم و تحديد واجباتهم، و هنا تكمن أهمية الشفافية .

³⁹-المادة 50 من التعديل الدستوري 2016 المتضمن في القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 14

المؤرخة في 06 مارس 2016 :

⁴⁰ - المادة 51 من التعديل الدستوري 2016. المؤرخ في 06/03/2016.

و لأجل ذلك عملت أغلب الأنظمة على إرساء مقوماتها، و خلق أساس قانوني لها بإدراجها ضمن الاتفاقيات و النصوص القانونية، و الأكثر من ذلك تكريسها من خلال الدساتير ومن ذلك الدساتير الجزائرية في كل تعديلاتها و لو بشكل ضمني ، إلى غاية تعديل 2016/03/06 أين تم التنصيص صراحة على بعض ما يتعلق بهذا الجالب مثل النص عن ضمان حرية الصحافة بكل ما فيها من ضخامة في معناها في مجال ترقية الشفافية في عمل الإدارة .

الفصل الثاني :

مبدأ الشفافية

و علاقته بجودة

القرارات الإدارية

مقدمة الفصل :

لقد كان للتقدم العلمي ، و الثورة المعلوماتية والتعاون و الانفتاح الدولي الذي شهده العالم أثره في تغير الأساليب و المناهج المتبعة من طرف المؤسسات و الأفراد في التسيير الإداري التقليدي الذي كان يتسم بالمركزية المشددة و السرية المبالغ فيها ، و ذلك بعد عزوف هذه المؤسسات شيء فشيء عن الانغلاق و العزلة و الضبابية و التوجه نحو الديمقراطية و المشاركة و الشفافية لمسايرة كل تلك التحولات ، حيث نلمس ذلك التوجه في القرارات الصادرة عنها و التي تعتبر تصرفات قانونية للإدارة و هي بمثابة اللغة التي تعبر بها عن نفسها و احتياجاتها و توجهاتها وأهدافها و على هذا الأساس سنحاول من خلال هذا الفصل أولاً : دراسة مدى فاعلية أعمال مبدأ الشفافية في هذه القرارات و ثم ثانياً كيفية رقابة مدى اتسامها بها.

المبحث الأول: مكانة الشفافية في القرارات الإدارية بين النظرية و التطبيقية

قبل الخوض في صلب الموضوع لمعرفة مكانة الشفافية في القرار الإداري و أثرها عليه ، يتوجب علينا أن نستهل هذا المبحث بتحديد مفهوم هذا القرار، تعريفه ، خصائصه أركانه ودوره والآثار المترتبة عنه بالنسبة للإدارة و الأفراد ، للإطلاع عليه كمادة أولية ستكون محل تطبيق في بحثنا ، لنتوصل بعدها إلى تحديد مدى إعمال هذا المبدأ في صناعة القرار و الآثار الناتجة عن تجرده من ذلك .

المطلب الأول: القرار الإداري كوسيلة امتياز للإدارة .

يعتبر القرار الإداري أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة، للحصول عن وسائلها الأخرى و التعامل معها ، مثلا كاستقدام الموارد البشرية لمباشرة الوظيفة الإدارية أو منح الترخيص أو منعها و ما إلى ذلك من التصرفات التي تمثل نشاطات الإدارة المختلفة التي تمارسها بصفة منفردة لبلوغ أهدافها، و بذلك فالقرار الإداري يعتبر من مظاهر السلطة و الإمتياز للإدارة ، و عليه ينبغي أن نقدم الوصف الملائم الذي يميزه عن تصرفاتها الأخرى ، و ذلك من خلال إدراج تعريفه و خصائصه وأركانه و أنواعه (الفرع الأول) ، ثم تبيان الإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة أو السلطة العامة بموجب إتخاذها للقرارات الإدارية كوسيلة للتعبير عن إرادتها في ترتيب أثار قانونية معينة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: ماهية القرار الإداري

أولا : تعريفه و خصائصه .

لم يضع المشرع الإداري تعريفا محدد له وترك المجال في ذلك للفقهاء والقضاء الإداريين ، و قد إستقر بعض هؤلاء في محاولة منهم لتقديم تعريف جامع على أنه : "عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة و الملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و الأنظمة ، وبالشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو إلزام قانوني معين ، متى كان ذلك ممكنا و جائزا قانونا و ابتغاء المصلحة العامة"⁴¹.

كما عرفه الأستاذ الدكتور فؤاد مهنا "أنه عمل قانوني إفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة و يحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم " ⁴² ، أما الأستاذ عمار عوابدي فيرى أنه : "عمل قانوني إفرادي صادر بإرادة إحدى السلطات الإدارية المختصة

⁴¹-نواف كنعان ، القانون الإداري -الكتاب الثاني، الوظيفة العامة ، القرارات الإدارية، الأموال العامة ،دار الثقافة للنشر و التوزيع،الأردن، 2009، ص 227.

⁴²-عمار عوابدي ، كتاب القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، دار النشر والتوزيع 15 ص 239-240

بإرادتها المنفردة ، و ذلك بقصد إحداث أو توليد آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء حقوق و واجبات قانونية أي إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية لم تكن قائمة أو تعديلها أو إلغائها"

و قد عرفه رئيس المحكمة الفدرالية بسويسرا في مداخلة بعنوان القرار الإداري دراسة مقارنة على أنه:

" La décision administrative est une déclaration unilatérale de volonté, qui émane d'un organe de l'état agissant en vertu de la puissance publique, et qui, aux fins de réaliser une tâche administrative, a des effets juridiques externes pour un cas individuel concret." ⁴³

وكما قلنا ليس هنالك تعريف جامع ، وما أدرجناه يعتبر من التعاريف الأكثر تداولاً و استعمالاً و الملاحظ أن تعريفي كل من للأستاذ الدكتور فؤاد مهنا و الأستاذ عمار عوبيدي أكثر دقة و وضوحاً من التعريف الأول الذي يأخذ عليه أنه لم يفصل بين أركان وجود القرار و شروط صحته فمن المفروض أن ينصب التعريف على الوجود فقط لأنه قد يوجد القرار و يكون غير صحيح مشيباً بعيب ما .

فعلية و مما سبق يمكننا أن نستخلص أن للقرار الإداري خصائص تتمثل فيما يلي :

- (1) **القرار الإداري عمل قانوني** : بمعنى أن القرار الإداري يقوم على تعبير الإدارة عن إرادتها بغرض ترتيب أثر قانوني معين ، كإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه.
- (2) **القرار الإداري عمل قانوني من جانب واحد و ملزم**: فالقرار الإداري عمل يصدر بالإرادة المنفردة الذاتية للإدارة ، بمعنى ليس تنفيذاً لإرادة إدارة أخرى ، و هذا التعبير عن الإرادة قد يكون إيجابياً باتخاذ موقف معين بالمنح أو المنع ، و قد يكون سلبياً بإمتناع الإدارة أو رفضها إتخاذ إجراء محدد يلزمها به القانون .أما صفة أو خاصية الإلزام فتستمد بما للإدارة من سلطة بمقتضى القوانين و الأنظمة .
- (3) **القرار الإداري يصدر عن سلطة إدارية عامة** : فيجب أن يصدر القرار الإداري عن سلطة إدارية عامة سواء كانت مركزية أم لا مركزية ، وبغض النظر عن طبيعة و نوع النشاط الذي تقوم به .
- (4) **يجب أن يكون القرار الإداري نهائياً** : فالقرار الإداري يجب أن يكون متخذاً صفة تنفيذية دون الحاجة إلى مصادقة أو ترخيص من سلطة أخرى .

⁴³ -ANDRE PANOCHAUD ; LA DECISION ADMINISTRATIVE ; ETUDE COMPARATIVE ; REVUE INTERNATIONAIE DE DROIT COMPARE. WWW.persee.fr/doc/ridc-0035-3337-1962-num-14-4-13472. / le 18/04/2017.

(5) أن يحدث القرار الإداري أثارا قانونية معينة : أي أن يحدث بذاته أثار قانونية كما سلف الذكر " بإنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم بالفعل ما دام أن هذا الأثر ممكنا و جائزا قانون "44

فهذه جملة الخصائص التي يتميز بها القرار الإداري عن غيرها من الأعمال القانونية التي تقوم بها الدولة ، و تعدادها يختلف باختلاف التعريف المعبر به عن القرار الإداري ، فقد ترد تعاريف يتضمن تحليلها زيادة أو نقصان لخاصية ما تماشيا و ما يتوافق والأسس المعتمد عليها في صياغة التعريف .

❖ كما أن القرار الإداري يقوم على مجموعة من الأركان بعضها شكلية و الأخرى موضوعية - فالأركان الشكلية تتمثل في :

- ركن الاختصاص وهو " الصفة القانونية التي تعطىها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف و يتخذ قرارات إدارية بإسم و لحساب الوظيفة الإدارية في الدولة.
- ركن الشكل و الإجراءات و هو مجموع الشكليات التي تمثل الإطار الخارجي الذي يوضح إرادة السلطة الإدارية في إصدار القرار، حيث يكون هذا الإطار محدد و معلوم وفق للأوضاع التي يتطلبها القانون حتى ينتج القرار أثاره و يحتج به في مواجهة المخاطبين .
- أما الأركان الموضوعية فهي :

- ركن السبب وهو عنصر سابق و خارج عن القرار و يعرف عل أنه :
- "الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار التي تظهر فتدفع جهة الإدارة إلى إصدار القرار " 45 بمعنى السبب هو الباعث أو الدافع لإتخاذ القرار الإداري.

- ركن المحل : و هو موضوع القرار الإداري ويتمثل في الأثار القانونية التي يحدثها بالتغيير في المركز القانونية بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء ويشترط في المحل أن يكون ممكنا و جائزا .
- ركن الغاية : و هو الهدف النهائي المرجو من قبل مصدر القرار و هي تحقيق المصلحة العامة بتحقيق الهدف المخصص قانونا بالقرار الإداري .

ثانيا: أنواع القرارات الإدارية:

44- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، القرار الإداري في النظرية و التطبيق ، دراسة تحليلية في ضوء أحدث التعديلات التشريعية و آراء الفقه ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، عابدين القاهرة ، 2012 ، ص 49.

45- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة المرجع السابق ص 126

بالرغم من اشتراك القرارات الإدارية في الخصائص و الأركان إلا أنها تنقسم إلى عدة أنواع و تختلف باختلاف الشكل و الموضوع و درجة الإلزام و كذا الخضوع لرقابة القضاء .

و الهدف من تعريجنا على هذه النقطة لما لهذه التصنيفات و التقسيمات من أهمية من الناحية العملية إنطلاقاً من نفوذها إلى جوهر القرارات وتجسيد ذلك الاختلاف في تباين الآثار المترتبة عنها في كل حالة و التي سنستعين بها في هذا البحث لدراسة مدى تطبيق مبدأ الشفافية على القرارات الإدارية عند التطبيق.

1. تصنيف القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها : و تنقسم إلى :

أ - **القرارات الفردية :** وهي " تلك القرارات التي تخاطب أشخاص معينين بدواتهم و معروفين بأسمائهم و أشخاصهم و تعدد هؤلاء الأشخاص " ⁴⁶ و مثال ذلك قرارات التعيين أو الترقية الفردية أو الجماعية .

ب - **القرارات التنظيمية أو اللائحية :** و يعني القرار التنظيمي "القرار الذي يحوي على قواعد قانونية عامة ومجردة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد أو الحالات بصرف النظر عن عدد هذه الحالات أو هؤلاء الأفراد " ⁴⁷ و هذه القرارات تطبق على أشخاص معينين بصفاتهم و ليس بدواتهم كما أن التعديل أو الإلغاء فيها يكون بقرارات مماثلة ، كما انها قد تصدر في شكل لائحة أو في شكل قرار وزاري

2. تصنيف القرارات الإدارية من حيث إنشائها :

أ - **القرارات الكاشفة :** لا تأتي بجديد بل بموجبها يتم إثبات حالة موجودة مسبقاً بإدخال أثارها حيز التنفيذ.

ب - **القرارات المنشأة :** وهي التي يترتب عليها آثار قانونية معينة .

3. تصنيف القرارات من مدى خضوعها للقضاء :

أ - **أعمال الإدارة :** جميع القرارات الإدارية النهائية تخضع لرقابة القضاء الإداري حفاظاً على حقوق وحرية الأفراد.

ب - **أعمال السيادة :** و هي التي تنفذها الحكومة باعتبارها جهة سياسية لا إدارية و لقيمتها السياسية و الدستورية فهي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري .

4. تصنيف القرارات الإدارية من حيث تكوينها :

⁴⁶ -فؤاد مهنا : مبادئ و أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية ، مصر 1783، ص 711

⁴⁷ - نواف كنعان، المرجع السابق ، ص 283.

- أ -القرارات البسيطة: و هي قرارات لها كيان مستقل و لا تستحق لتصديق أو إجازة من جهة أخرى.
 ب -القرارات المركبة: وهي التي تصدر لتكوين عملية قانونية تتم على مراحل.

الفرع الثاني: امتيازات الإدارة بالقرار الإداري:

من خلال ما تم التطرق إليه في ماهية القرار الإداري يتضح أنه يعتبر من وسائل الإدارة المفضلة للتعبير عن إرادتها و الوصول لأهدافها بسرعة و فاعلية ، حيث يمنح للإدارة سلطة الإمتياز والحق في الفصل من جانب واحد دون الحاجة للتفاوض أو إرضاء الطرف الآخر مع حفظ حقهم في إمكانية الطعن الإداري والقضائي فيه ، و هذا هو معنى تعريف القرار الإداري بأنه عمل قانوني يصدر عن الإرادة المنفردة . و قد ثار الجدل في مرحلة ما بين اعتبار هذه الامتيازات حق خاص مطلق للإدارة تمارسها متى تشاء أم اختصاص ، و هذه الفكرة تجاوزها الزمن فالحقوق لا تعد سلطات مطلقة و إنما اختصاصات تمارس في الحدود التي يرسمها لها المشرع الذي يقر بالموازاة مع ذلك وسيلة تمكن الأفراد من الدفاع عن حقوقه أمام كل الامتيازات .

و يتجسد دور القرار الإداري كوسيلة امتياز للإدارة في كونه يتمتع بأسبقية و إلزامية التطبيق لافتراض الشرعية فيه أي احترامه و مطابقته للقانون ، وهذا الإلزام في التنفيذ - الذي في بعض الأحيان يكون قهريا - يعتبر مظهر من مظاهر سلطة الإدارة التي تستقل بمميزات محددة تمكنها من الحفاظ على تلك المكانة و ذلك المظهر في مواجهة الأفراد و يمكننا أن نحصرها فيما يلي :

أولاً-امتياز حق الأسبقية في النفاذ :

لقد منح هذا الامتياز للإدارة في اتخاذ قرارات ، حيث أن قرارات الإدارة تنفذ بمجرد صدورها دون أعمال حقه في اللجوء للقضاء مسبقا في حالة رفضها أو معارضتها من طرف المخاطب بها ، فعلى الطرف الآخر تقديم الطعن القضائي في حالة تضرره و دون أن يكون لذلك أثر موفق لنفاذ القرار على الأقل ليس قبل صدور حكم قضائي .

و يجد هذا الامتياز أساسه في قرينة سلامة القرارات الإدارية ، حيث و كما سبق الذكر يفترض سلامة كل قرار إداري حتى يثبت العكس و مرد ذلك إن القرار يصدر عن موظفين مختصون و مراقبون من طرف رؤسائهم ، و ملزمون باتباع إجراءات و شكليات معينة عند إصداره ، فكل هذه الضمانات تجعلنا نسلم بمشروعيته . و في هذا المقام يرى الأستاذ الدكتور نواف كنعان أن : "إذًا كانت سلطة مقيدة و ملزمة بما قد يحدده القانون على سبيل الجزم من أسباب خاصة مبررة لإصدار القرارات الإدارية، فلا

تملك الإدارة في مثل هذه الحالات إصدار القرارات إلا إذا توافرت هذه الأسباب المحددة في القانون لذلك، ومن تم تنعدم سلطتها التقديرية إعمالاً لمبدأ المشروعية⁴⁸ و خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار ما يلي :

- أن القرار الإداري هو الوسيلة القانونية للإدارة في القيام بوظيفتها ، و المتمثلة أساساً في تنفيذ القوانين وإقامة النظام و تسيير المرفق العام و إصدار القرار يكون في هذا الإطار فقط ، و عليه فمادامت هذه الوظيفة قانونية وطريقة أدائها كذلك فإنه يفترض في الوسيلة المستعملة أن تتسم بنفس الصفة ، أي القانونية و المشروعية ، ومن هذا المنطلق يسلم بقانونية عمل الإدارة دائماً من أجل تسهيل مهمتها في أداء مهامها.

- أن القرار الإداري يعبر عن نية الإدارة في إحداث آثار قانونية "و ذلك عن طريق إنشاء مركز أو مراكز قانونية ، أو حالة أو حالات قانونية عامة أو خاصة ، أو تعديلها أو إلغائها بهدف تحقيق أهداف المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية في الدولة " ⁴⁹ و المفترض في هذه النية هو حسنها إلى أن يثبت العكس .

• إن صدور القرار الإداري محاط بكل تلك الضمانات المذكورة سابقاً يجعلنا نسلم بقاعدة أسبقية نفاذ القرار الإداري أو كما تسمى (بقاعدة النفاذ الذاتي و الفوري للقرار الإداري) ومؤداها "التسليم بأنه بمجرد صدور القرار متكاملًا في أركانه فإنه يكون نافذاً دون الحاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر..."⁵⁰ و قرينة سلامة القرار تبقى قائمة حتى و إن تم الطعن فيها من طرف المخاطب بالقرار لعيب ما فهنا ينتقل عبء إثبات صحته للإدارة التي إما تقدم دليل مشروعيته وتبقى قرينة السلامة قائمة أو تفشل في ذلك فتزول قرينة السلامة ويشاب القرار بعدم المشروعية بموجب حكم قضائي .

ثانياً- إمتياز توقيع الإدارة للعقوبات الإدارية :

إن الهدف من صدور القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة ، و إذا ما تمت مخالفة قراراتها من طرف المخاطبين بها يمكن لها أن توقع نظير ذلك عقوبات إدارية تكون كذلك بموجب قرارات تصدر عن الإدارة و تكون بمثابة جزاء عقابي عن وجود خطأ سابق ، ويمكن لهذه الجزاءات أن توقع على المخالف منفردة كما يمكن أن تكون بمعية عقوبة جزائية ، و تختلف العقوبات الإدارية باختلاف وظيفة الإدارة

⁴⁸- نواف كنعان، المرجع السابق ، ص 280.

⁴⁹- عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية ، الطبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون - الجزائر ، 2005، ص357.

⁵⁰- نواف كنعان، المرجع السابق ، ص 291.

الصادر بشأنها) سواء كانت ايجابية كتسيير المرفق العام ، أو سلبية كإقامة النظام العام) ومبدئيا فالعقاب الإداري يعتبر بديلا للدعوى الجزائية و توجد عدة أساليب لإنجازه منها :

- الضبط الإداري :

و يتضح دور الإدارة في إتخاذها للعقوبات الإدارية جليا في مجال الضبط الإداري لحفظ النظام العام ، و يقصد به مجموعة الأوامر و الإجراءات و القرارات التي تتخذها السلطة المختصة للحفاظ على النظام العام (الأمن ، الصحة ، السكينة) ، التي تطبق على الممتنعين عن تنفيذ القرارات المخاطبين بها في هذا المجال، و يعرف "لافيير" الضبط الإداري على أنه " مجموعة الإجراءات والأنشطة التي تتخذها الإدارة بإرادتها المنفردة لضمان المحافظة على النظام العام أو إعادة حفظه في حالة إضرابه"⁵¹ ، فهو إجراء إنفرادي وقائي تمارسه الإدارة وفقا لما حدده القانون و بالضمانات التي كفلها فتصدر قرارات بغرض حفظ النظام وضمان ممارسة الحريات العامة في إطار محدد فإذا تم خرقها ترتبت جزاءات بشأنها يحددها القانون ، و أساليب الإدارة في ذلك القرارات و اللوائح التي تأتي بمظاهر معينة في ذلك تتمثل في:

- الحظر و المنع : كمنع مزاوله نشاط ما جزئيا أو كليا عندما يشكل إخلالا بالنظام العام .

- فرض التراخيص أو الإذن المسبق : وهي ضرورة الحصول على إذن الإدارة لمزاوله نشاطات محددة و يكون ذلك ملزم بموجب القانون .

- الإخطار عن النشاط : حيث يشترط إخطار السلطة بممارسة نشاط معين حتى تتمكن من إتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام .

ثالثا- إمتياز التنفيذ الجبري للقرار الإداري :

حيث أنه و انطلاقا من كون الإدارة راعية المصلحة العامة ، و القرار الإداري أحد وسائلها القانونية في ذلك حيث أن القرار الإداري قد يكون فحواه منح إمتيازات للأفراد فهنا لا إشكال في تنفيذها من عدمه ، و لكن في الحالات التي يفرض فيها القرار الإداري إلتزامات إزاء المخاطبين بهم فإن التنفيذ يكون إلزاميا و إذا أمتنع المعنيين عن ذلك أمكن القانون الإدارة من اللجوء إلى التنفيذ الجبري سواء بنفسها أو باللجوء للقضاء من لأجل ترخيص استخدام القوة لعدم الامتثال لأوامر الإدارة بالتنفيذ الاختياري لقراراتها ، و ربما يعتبر هذا الامتياز بالتنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري هو أخطر ما منح للإدارة في مواجهة الأفراد لما فيه من إجبار و دون اللجوء حتى للقضاء .

⁵¹ - عمار عويدي ، القانون الإداري ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر (د س) الجزء الثاني ، النشاط الإداري

- مما سبق نخلص إلى أن المشرع منح للإدارة عدة امتيازات لتمكينها من تحقيق المصلحة العامة ، و أهمها امتياز حق الأسبقية في النفاذ انطلاقا من التسليم بمشروعية القرارات حيث يتوجب على المخاطبين بها التنفيذ و الخضوع لمحتواها وفي حالة مخالفتها يترتب عنها عقوبات إدارية ، كما يمكن للإدارة أن تلجأ للأسلوب الجبري أو القهري في تنفيذ قراراتها و الوصول إلى المبتغى منها سواء من تلقاء نفسها أو عن طريق اللجوء للقضاء واستصدار أحكام بذلك .

المطلب الثاني : مستوى تفعيل ممارسة الشفافية في القرار الإداري:

و نهدف من خلال هذا المطلب إلى التعرف على درجة أو معدل ممارسة الشفافية في القرارات الإدارية الصادرة من طرف السلطة وفي آلية توجيهها للتطبيق على المخاطبين بها، و بهذا الخصوص لابد أن نبحث في موضوع إرساء الشفافية على مستويات عدة ، و هي عند مرحلة الحاجة لصنع القرار ، و لحظة إتخاذه و صدوره ، وأثناء توجيهه للتطبيق في مواجهة المخاطبين به أو بمعنى آخر عند نفاذه ، و هذا ما سنحاول التطرق إليه من من خلال الفرعان المواليان :

الفرع الأول : الشفافية عند صدور القرار الإداري .

يعتبر القرارات الإدارية جوهر العمل الإداري و ذلك للإعتبارات و الضمانات التي أسهبنا سابقا في شرحها ، فالإدارة العامة تتخذ قراراتها لأجل القيام بوظائفها الثلاث و هي تسعى لإتخاذ قرارات تتصف بالدقة و الرشادة استنادا لأهميتها البالغة و التي بناء عنها عهد بإصداره إلى جهات عليا في الهرم الإداري ، و نحن نتفق جميعا بأن القرارات الجيدة هي تلك التي تحضى بالعناية والدراسة الكافية قبل أن تصدر في شكلها الأخير ، بمعنى أنه في هذه المرحلة هنالك عمليتان منفصلتان لصنع القرار و إتخاذه فما المقصود بكل عملية و كيف نستطيع الوقوف على شفافية الإجراءات في كل مرحلة منها ؟

أ -مرحلة صنع القرارات :

لقد ورد عن مرحلة صنع القرار ما يلي " صناعة القرار تنسب إلى التنظيم أو المؤسسة و الأفراد بمختلف أسلاكهم المتواجدين داخل التنظيم يؤثرون فيه ويتأثرون به ، لذا فعملية صنع القرار عبارة عن نظام

52 متكامل العناصر يبتدئ من إثارة المشكلة مرورا بجمع المعلومات ، اتخاذ القرار ، ثم تنفيذ القرار " من هذا التعريف ، فصنع القرار ينسب إلى الإدارة و يأتي من الجهد المشترك لكل عناصرها ، لعلاج المشكلات ورسم السياسات و الخطط ، و قد اختلفت آراء الباحثين في هذا المجال حول تحديد الأسس و المعايير المعتمد عليها في هذه العملية ، فيرى بعض الباحثين و على رأسهم "ريتشارد سنايدر" أن عملية صنع القرار تنحصر في قيادة الإدارة العامة و المسؤولين في الحكومة وتعبر عن ذلك مقولته التالية عن النموذج الذي صاغه بشأن صناعة القرار الخارجي "إننا نحدد الدولة بأشخاص صانعي قراراتها من الرسميين الذين تمثل قراراتهم الناجمة عن موقعهم السلطوي قرارات الدولة... لذلك فسلوك الدولة سلوك الذين يعملون بإسمها" 53 ، كما يرى فريقا آخر من أن " عملية صنع القرار و تنفيذه مرتبطة بالخب الحاكمة" 54 و يعني بذلك الأشخاص الذين لهم سلطة التأثير في مجالات الحياة و إتخاذ القرارات بغض النظر عن وضعيتهم بالنسبة لمراكز اتخاذها ، ومصدر ثالث يرى بأن: "عملية صنع القرار وتنفيذه مرتبط بعامل القوة حتى لو استعملت القوة والإكراه و الإجبار في غير الصالح العام" 55.

فالمستخلص من خلال الآراء السابقة أن صنع القرار يكون نتاج تفاعل عدة عناصر، ومن قبل أشخاص يملكون من القوة و الشرعية و المشروعية ما يمكنهم من قبول قراراتهم من الذين تعينهم ، لكن العملية تبقى محاطة بتلك الضغوطات كالقوة و السلطة والنفوذ... الخ ، و نوع من الشك والغموض فمعنى المشاركة فيه تقتصر على فئة محددة ، تنحصر أحيانا في قيادة الإدارة العامة وأحيانا أخرى في النخبة أو من لهم القوة ، كما أن مسألة تحديد المشكلات و رسم السياسات والخطط بنية صنع القرار لا تخضع لرقابة من أي نوع و لا إشراك لمن سيطبق عليهم لمعرفة ما إذا كان سيمثل حلا تلك للمشاكل المرصودة و المحددة أم لا .

ب مرحلة اتخاذ القرار:

لقد وضحنا فيما سبق، كيفية صنع القرار بدءا من تحديد المشكلة إلى غاية الوصول إلى الهدف المنشود من تنفيذه ، و تبين لنا أن اتخاذ القرار هو مرحلة حسم للموقف بأخذ الخيار الرشيد من بين مجموعة من

52- سريرعبد الله رايح ، القرار الإداري ، الطبعة الأولى ، شركة دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع ، برج الكيفان الجزائر ، 2011 ، صرّفحة 17.

53- محاضرة بعنوان نموذج سنايدر لصنع القرار الخارجي ' منشورة في الأنترنت على موقع guelma.moontada.net /منتدى قالمة للعلوم السياسية ، منشور بتاريخ 2014/12/09 و تم الإطلاع عليه من طرفنا بتاريخ 2017/02/27 على الساعة 05:52 صباحا .

54 -سيبوني إبراهيم حمادة ، دور وسائل الإتصال في صنع القرارات في الوطن العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى ،بيروت 1993 ص 89.

55- سريرعبد الله رايح، المرجع السابق ص 17.

الخيارات المتاحة ، و لنجاح كل عملية إختيار يجب تكون بناء على مقومات محددة حصرها العلماء للوصول إلى قرارات تتسم بالرشاد و ذلك في النقاط التالية :⁵⁶

- ضبط الإمكانيات المتاحة ماديا و بشريا ، و تحديد نسبة قدرة الإدارة على استغلالها .
- تقدير مستوى الضغوطات على اختلافها ، و كذا نسبة الاستجابة ممن يعينهم القرار .
- التنبؤ بدرجة التأييد و المعارضة من طرف المنفذين و مدى اقتناعهم به و مساعدتهم في تنفيذه .
- ضرورة توافر العلم و الاهتمام و الاستطاعة و الشرعية و المشروعية القانونية .

• نلاحظ أن عملية صنع للقرار تكون من طرف فئة معينة أما إتخاذ القرار فيتم من قبل المسؤول الإداري لوحده و لدراسة مدى أعمال مبدأ الشفافية من عدمه خلال إنجاز العمليتين لابد أن نتأكد من توافر عنصرين وهما :

- 1- إتاحة المعلومات و سهولة تبادلها لجميع الأطراف المعنية قبل إتمام صنع القرار ، كإعلام المعنيين بالقرار و كذا منفيذه بنشاط الإدارة ، و الجوانب التي يمسه القرار المراد صنعه ، و سببه بتحديد مكان المشاكل المراد حلها و معالجتها ، و أن تكون هناك علاقة ترابط و سببية بين القرار و المعلومات المتاحة التي يجب أن تمتاز بالدقة و الشمولية والتنظيم و أن تمنح على قدم المساواة .
- 2- مشاركة الجميع في اتخاذ القرار، و ذلك بإستخدام تلك المعلومات المتاحة لهم و إستغلالها للتأثير في صنع القرار، كما يمكن إشراك من يعينهم القرار عن طريق إبداء رأيهم حول تحديد مكان الإشكالات و كيفية الإحاطة بها قصد حلها ، كما يدخل في نفس الإطار إمكانية رقابة المعنيين لهؤلاء و حفظ حقهم في إخضاعهم للمسألة من أجل ببلوغ هدف تحقيق المصلحة العامة .

• إذا ما سلمنا بأن توافر هذين العنصرين يجعل من القرار الذي تتم صناعته مشمولاً بالشفافية فإن هذا يجعلنا نستحضر مسألة أخرى تطرقنا إليها مسبقاً وهي أن : " القرار الإداري هو عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة و الملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و الأنظمة...." إن ما تضمنه هذا التعريف للقرار الإداري يجعل افتراض وجود العنصرين (توفر المعلومات و المشاركة) فيه بالنسبة للمواطنين غير متاح أحياناً، و ذلك لإقترانه بسقوط ركن صدور القرار بالإرادة المنفردة و الملزمة الذي هو إمتياز تتمتع به الإدارة كسلطة منحها إياها القانون هذا من جهة .

⁵⁶ - سرير عبد الله رايح، المرجع السابق ص 21 و ما يليها.

ومن جهة أخرى ، لوعدنا مرة أخرى و تمعنا في التعريف الذي أدرجناه لعملية صنع القرار على أنه " صناعة القرار تنسب إلى التنظيم أو المؤسسة و الأفراد بمختلف أسلاكهم المتواجدين داخل التنظيم....." ، فإنه يتيح لنا أن الفرصة لكي نفهم أن إتاحة المعلومات و الإفصاح عنها ، و كذلك الإشراف في عمليات صنع القرار إنما هو مقتصر على الأفراد المنتمين للإدارة المصدرة للقرار بمختلف أشكالهم ، و الهدف من ذلك هو الإستعانة بمقترحاتهم و إقناعهم و ضمان ولاءهم بتنفيذه ، وللتأكيد على خاصية الأفراد في إصدار القرار منحت صلاحية إتخاذها للمسؤول الإداري الأعلى بمفرده ، و هذا الأمر بعيد عما يضمنه مبدأ الشفافية الذي يوجب بأن يكون الإفصاح عن المعلومات و الإشراف في إتخاذ القرارات و حق المسألة للجميع أو على الأقل للمخاطبين أو المعنيين به .

وعليه فالقرار الإداري و أثناء مرحلة الصنع ، لا يكون مشمولاً بالشفافية بمعناها الذي اسهبنا في شرحه خلال الفصل الأول ، و لكن نحن نرى بأن مرد ذلك هو الأهمية التي يكتسبها القرار الإداري كوسيلة لترجمة سياسات الدولة و مخططاتها التي منها السرية و الحساسية... الخ ، فلا يعقل أن يفصح عن الأمر برمته في جميع الحالات ، و بناءً عليه فيمكننا القول أحيانا بأن الشفافية كغاية مقبولة ، و لكن المصلحة العليا قد تتطلب خلاف ذلك .

ولكن بالموازاة مع ذلك (عدم إتاحة المعلومة والمشاركة فيها) فإن عملية صنع و إتخاذ القرار أحيطت بجملة من المبادئ أو المقومات المذكورة أنفا التي لا بد من توافرها ليتسم القرار بدرجة عالية من الرشد و الجودة ، للوصول لتحقيق الهدف منه دون الإفصاح عنه في هذه المرحلة ، فالسؤال المطروح تبعا لذلك هو : هل مبدأ الشفافية الذي أثبتنا خلو القرار الإداري منه في مرحلة الصنع ، يمكن أن نستشفه في مرحل التطبيق أو التنفيذ أم لا ؟ .وهذا ما سنبحث فيه من خلال الفرع الموالي :

الفرع الثاني : الشفافية عند تطبيق القرار الإداري .

إن القرار الإداري و بعد اكتماله و صدوره صحيحا منتجا لآثاره في شكله النهائي ، فالأصل تمتعه بالنفاذ المباشر، فهل هذا الامتياز يلغي حقوق الأفراد في إعلامهم بالقرارات التي تخاطبهم ، و تمس بمراكزهم القانونية عند تنفيذها عليهم ، فهنا سنتناول الموضوع بداية عند إنتهاء الإدارة من إعداد و إصداره في آخر صورته وتحديد أجل سريانه، ثم عند مباشرة تنفيذه على المعنيين أو المخاطبين به :

أ - عند النفاذ :

"فالقرار الإداري لا يصبح نافذا في حق الجهة التي أصدرته إلا من تاريخ إصداره ، ما لم يكن معلقا على شرط ، سواء كان هذا الشرط شرطا واقفا أو شرطا فاسخا " ⁵⁷ ، لذلك فتحديد تاريخ السريان مهم جدا في إحتساب تاريخ الإعلام به و كذا تحديد أجل الطعن فيه وهذا بالنسبة للإدارة و الأفراد .

1 - بالنسبة للإدارة مصدره القرار : القاعدة العامة كما هو مبين أن القرار يسري من تاريخ صدور ، و هذا التاريخ يعتمد عليه في فحص القرار في كل عناصره، إلا أنه هنالك استثناء على هذه القاعدة وهي حالة وجود شرطا واقفا أو فاسخا " و هذا يختلف بين القرارات التنظيمية التي لا تتولد عنها حقوق مكسبة و إنما مراكز تنظيمية ، و بالتالي يمكن للإدارة إرجاء أثارها للمستقبل . أما القرارات الفردية فتولد حقوق مكسبة فلا يجوز إرجاءها للمستقبل إلا إذا كان لهذا الإجراء مبرراته الجدية ⁵⁸ أما فيما يخص مبدأ رجعية القرارات الإدارية ، كمبدأ عام لا رجعية في ذلك أي عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الوقائع القانونية التي تمت قبل صدوره ، إلا أنه وردت حالات أجاز فيها ذلك وهي حالة وجود نص قانوني يبيح ذلك ، و حالة قرار تنفيذ حكم الإلغاء ، ثم حالة سحب القرار الإداري و كذا حالة القرارات المصححة لقرارات معيبة .

أ - بالنسبة للأفراد :

بالرغم من كون القرار الإداري يرتب أثاره كاملة بصدوره ، إلا أنه لا يحتج به في مواجهة الأطراف إلا من تاريخ علمهم به بإحدى الوسائل التي أقرها القانون التي تختلف بين القرارين الفردي و التنظيمي :

- فالقرار التنظيمي يكون العلم به بالنشر في الجريدة الرسمية ، أو بأي وسيلة نشر (بإتباع الإدارة مصدره القرار شكليات معينة) لكي يعلم الجمهور بالتنظيمات و التدابير التي تصدرها ، و هو يسمو عن القرار الفردي و يسري في حق المخاطبين به من تاريخ نشره .
- أما القرار الفردي فيكون العلم به عن طريق إبلاغه إلى صاحبه مباشرة ، بالشكل الذي يتحقق معه العلم اليقين أي علمه المؤكد و الشامل بذاته ، وينفذ في حق الفرد من تاريخ إعلامه به.

فالملاحظ أنه ولنفاذ القرار يتوجب على الإدارة الإفصاح عنه للمخاطبين به ، بالوسائل المقررة وأحيانا في أوقات محددة وذلك وفقا لما نص عليه القانون . فشفافية القرار عند النفاذ أقرها القانون وألزم بها الإدارة و أقرن وجودها بسريان أثار تلك القرارات ، و في هذا المقام يمكن أن نستحضر كمثال نص المادة 96 من

⁵⁷- نواف كنعان ، المرجع السابق ص 292.

⁵⁸- نواف كنعان ، المرجع السابق ص 294

الأمر 03/06 و التي نصت على أنه : "يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية و تنشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين و ترسيم و ترقية الموظفين و إنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية"⁵⁹ .

• فهنا نطرح سؤال مفتوح : هل في حالة عدم قيام الإدارة بالتبليغ وفقا للتفصيل المتضمن في نص المادة نكون بصدد خطأ إجرائي يؤثر على مشروعية القرار الإداري أم هو فقط غياب للشفافية ؟ أو بمعنى آخر هل الشفافية موازية للشرعية أم هي موضوع مستقل ؟

ب عند التنفيذ :

و تنفيذ القرار الإداري يكون بترتيبه لأثاره القانونية في الواقع العملي ، بإتخاذ إجراءات مادية تابعة لإصداره حيث يرى أ. د/ نواف كنعان انه "يجب أن يزدوج النفاذ القانوني بتنفيذ مادي ليتحقق التطابق بين القانون و الواقع" ⁶⁰ ، و الأصل في تنفيذ القرار أن يتم طواعية سواء أكانت قرارات فردية أو تنظيمية سلبية أو ايجابية و يلتزم بذلك المواطن و الإدارة ، فبالنسبة للإدارة مادام عبء التنفيذ يقع عليها فيجب أن تتخذ التدابير اللازمة لإتمامه ، أما المواطن فإذا تم إشراكه في تكوين القرار فمن المتوقع أنه سيبادر لتنفيذه و بكل سلاسة.

أما في حالة عدم امتثال الأفراد لذلك فإن الإدارة بإمكانها إعمال بعض الوسائل للوصول إلى تنفيذ قراراتها، و أهمها وسيلتين إحدهما عن طريق الإدارة و الأخرى عن طريق القضاء وفقا للتفصيل الموالي:

1 التنفيذ الجبري المباشر للقرارات بواسطة الإدارة :

و يعتبر التنفيذ الجبري من أهم الإمتيازات الممنوحة للسلطة الإدارية ، و التي بموجبها كما أسلفنا الذكر يمكن للإدارة أن تقوم بتنفيذ قراراتها دون اللجوء للقضاء ، فتستخدم قوتها الجبرية في ذلك عند الإقتضاء ، وهذا الأمر يخضع لجملة الضوابط و المتمثلة في :

* أن يرفض من صدر بحقه القرار تنفيذه طواعية بعد أن طلبت منه الجهة مصدرة القرار ذلك.

* أن يكون اللجوء للأسلوب الجبري بعد إستنفاد الأساليب البديلة المتاحة أمام الإدارة .

* أن يكون الجبر في الحدود الكافي فقط لتنفيذ القرار دون المساس بحقوق و حريات الأفراد .

⁵⁹ -المادة 96 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية المنشور في الجريدة الرسمية العدد 46 لسنة 2006.

⁶⁰ - نواف كنعان ، المرجع السابق ص 295

* ان يوجد نص قانوني يجيز للإدارة اللجوء للتنفيذ الجبري ، مثل حالة الضرورة و الإستعجال التي تهدد النظام العام .

* و يمكننا أن نضيف في هذا العنصر التنفيذ عن طريق توقيع العقوبات التأديبية بإعتبار أنها تكون مقررة قانونا ، مثل ورودها في القوانين الداخلية و قانون الوظيف العمومي و قانون العمل... الخ ، و تلجا إليها الإدارة في مواجهة المنتمين لها و المتعاملين معها الذين يرتكبون الأخطاء و التجاوزات و يرفضون التنفيذ و الانصياع لقراراتها و أوامرها .

2- التنفيذ للقرارات بواسطة القضاء :

و يتم تنفيذ القرار الإداري بواسطة القضاء في حالة عدم تمكن الإدارة من تنفيذ قرارها طوعيا أو بالجبر الإداري فتلجأ للقضاء المختص لتنفيذه وذلك من خلال :

أ - **تنفيذ القرار الإداري عن طريق الدعوى الجنائية** : وذلك بلجوء الإدارة للقضاء الجنائي للمطالبة بتنفيذ قراراتها من خلال توقيع عقوبات كالحبس و الغرامة . " و يعتبرها الفقه و القضاء الأسلوب الأمثل الواجب إتباعها في الحالات التي يتمتع فيها الأفراد عن تنفيذ القرارات طواعية ..."⁶¹

ب **تنفيذ القرار الإداري عن طريق الدعوى ال مدنية** : تستطيع الإدارة اللجوء إلى القضاء المدني لإرغام الأفراد على تنفيذ قراراتها جبرا ، ويرى الفقه في ذلك عدم إستخدام لإمتيازات السلطة العامة و فيه ضمانة أكبر لإحترام حقوق و حريات الأفراد⁶²

مما سبق تفصيله بخصوص تنفيذ القرار الإداري بإعتباره وسيلة إمتياز للإدارة ، نستخلص أن المخاطب به في هذه المرحلة يكون على دراية بكل تفاصيله ، و عدم قابلية البعض للتنفيذ طواعية فليس لجهله بمحتوى القرار او قصور معلومات بشأنه ، بل لمعارضته لما ورد فيه . و لكن ما نراه نحن تقصيرا بشأن شمول القرار الإداري بالشفافية هو أن المعلومة لا يتم الإفصاح عنها في كل مراحل تكوين القرار ، بل يبدأ الإفصاح و الإعلان مع الصدور بداية من النفاذ و في جميع الحالات ، لكن يمكننا أن نعتبر تلك الشروط و القيود التي اقراها القانون في اتخاذ القرارات و نفاذها و تنفيذها ، و كذا إلزام الإدارة بإصدارها بناء على شروط محددة تطلب في المخاطبين بها، تعتبر ضمانات تستخلف مشاركة المواطن فيها دون الخوض في مسألة المساس بشرعية القرار من عدمه .

⁶¹ - نواف كنعان ، المرجع السابق ص 299

⁶² - نواف كنعان ، المرجع السابق ص 299

المبحث الثاني: الرقابة على مدى الإلتزام بمبدأ الشفافية في القرار الإداري

تعد الشفافية و الرقابة و المسألة أهم معالم ومقومات الحكم الرشيد و الإدارة العادلة و دولة القانون ، و ذلك من خلال تمكين أفراد المجتمع من المشاركة في تكوين القرارات التي تدير الشؤون العامة ، و مسألة ونقد مصدورها و تحميلهم المسؤولية إذا ما شابها عيب ما ، مما يسهم في جودة تلك القرارات و جعلها تأخذ منحها الصحيح من حيث إقرار الحقوق و فرض الإلتزامات ، في بيئة تسودها المصارحة والمشاركة و الإنفتاح بين الأطراف ، و تكون فيها المعلومات متاحة ومفهومة ومحددة ، و تحقيق هذا الأمر يتطلب وجود رقابة فعالة على قرارات السلطة الإدارية لضمان عدم إنحرافها و خروجها من الإطار القانوني المحدد لها لأداء مهامها ، لأنه سلف و أن بينا بأن شفافية القرارات تجسدها مجمل الضمانات القانونية المنظمة لعملية تكوينه وإصداره، و تتم هذه الرقابة وفي أغلب الأحيان بتحريك من المواطن المخاطب بالقرار و هي أنواع و لها أجهزتها الخاصة في ذلك و هذا ما سنتناوله فيما يلي :

المطلب الأول : الجهات المخول لها الرقابة على شفافية القرار الإداري.

الجهات أو الأجهزة التي أخذت على عاتقها ضمان هذه المهمة يمكننا أن نقسمها إلى السلطات العمومية ، و إلى هيئات قد تكون داخلية أو خارجية ليس بالنسبة للإدارة مصدره القرار، و إنما بالنسبة للدولة التي منحت لتلك الإدارة العامة سلطة و إمتياز إصدار تلك القرارات بالإرادة المنفردة ، و كذلك نظيف وسائل الإعلام على المستوى الداخلي وكذا الخارجي ، التي تعتبر وسيلة الرأي العام في فرض رقابته ، وذلك وفقا لما سيأتي تفصيله:

الفرع الأول : رقابة السلطات العمومية و أساليبها.

و تتمثل هذه الأجهزة في سلطات الدولة الثلاث ، السلطة التنفيذية و الممثلة بالإدارة العامة و رقابتها تعرف بالإدارية و في غالب الأحيان وقائية ، ثم السلطتين التشريعية و القضائية.

1 - الرقابة الإدارية :

و التي تكون من خلال مراقبة الإدارة لنفسها لما تقوم به من أعمال و ما تصدره من قرارات ، إما بناء على تظلمات و طعون و شكاوي الأفراد ، أو من تلقاء نفسها في إطار المراقبات الداخلية و الدورية و تتم الرقابة بإحدى الصور أو الطرق التالية :

أ - الرقابة الذاتية (التظلم الولائي) : و تتم بتقديم المتضرر من القرار الإداري إلى مصدر القرار الإداري المخالف للقانون نفسه و يبين له أوجه الخرق في القرار ، و ذلك قصد إعادة النظر فيه بتصحيحه أو تعديله أو سحبه و إصدار قرار غيره .

ب -الرقابة الرئاسية (التظلم الرئاسي) : و فيه يتقدم المتضرر بتظلمه إلى رئيس مصدر القرار ، حيث يقوم هذا الأخير وفقا لسلطته الرئاسية بسحب القرار أو تعديله أو إستبداله بما يجعله موافقا للقانون، كما قد يقوم بها الرئيس من تلقاء نفسه دون تظلم من المتضرر، إستنادا إلى حق الرئيس في التعقيب على أعمال المرؤوسين.

ج -الرقابة بواسطة اللجان الإدارية : حيث تتشكل لجان خاصة تتكون من موظفين أكفاء و قانونيين و قد تتضمن ممثلين عن الموظفين ، يجتمعون للبت في التظلمات و الطعون مثل لجان التحقيق و لجان التأديب المتساوية الأعضاءالخ .

و عليه فتعتبر الرقابة الإدارية من أيسر الطرق إذا لاقت الصدى و التكفل الجيد ، لذلك نجد أن المواطن يلجأ إليها عن طريق الطعن أو التظلم سواء من تلقاء أنفسهم ، أو لإستنفاده كإجراء يطلبه القانون للجوء إلى جهات أخرى ، لذلك نص القانون صراحة في عدة مواطن بضرورة بت الإدارة في التظلمات التي تودع على مستواها، و في هذا السياق جاء نص المادة 34 من المرسوم 131/88 المؤرخ في 04 يوليو 1988 التي جاء فيها "يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها .

و لهذا الغرض تحدث هياكل في المستويين الوطني و المحلي تكفل على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين⁶³ .

• و في هذا الشأن نشير إلى أنه و يا حبذا لو تم الإبقاء على نظام العمل ب "وساطة الجمهورية" و الذي تم إنشاءه خلال فترة التسعينات ، كمؤسسة جمهورية أسندت لها مهمة التوسط بين مختلف الإدارات المحلية و المركزية و بين المواطن في بحثه للحصول على حقوقه لدى الإدارة . و قد كانت لها فروع على مستوى الولايات مكلفة بتلقي شكاوى المواطنين و متابعتها لدى الإدارات المعنية فقد كان لها دور فعال في فرض رقابة موازية للرقابة الإدارية و تخفيف العبء على الجهات القضائية و المواطن على حد سواء ، فلو تم تدارك النقائص التي إعترت عمل هذا الجهاز و أدت إلى حله بعد 03 سنوات فقط

⁶³ - أنظر المادة 34 من المرسوم 131/88 المؤرخ في 04 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن المنشور في الجريدة الرسمية عدد 27 من سنة 1988.

من إنشائه ، لكان دوره أساسي في إلزام الإدارة بالتقييد بالقوانين في إصدار قراراتها و العمل في محيط يتسم بالشفافية يغنيها عن تدخله ، و كذلك في التسهيل على المواطن إكتساب كل حقوقه دون اللجوء للقضاء .

2 - الرقابة التشريعية :

و يسميها البعض بالرقابة البرلمانية ، حيث أنه و من بين أنواع الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية الرقابة الإدارية ، أين تصبح في هذه الحالة الجهة المراقب قراراتها هي الإدارة العامة مما يجبرها على السمو بقراراتها و إصدارها بصفة تتفق مع النصوص القانونية ، ويستعمل البرلمان في ذلك عدة وسائل مثل استجواب الوزراء و تشكيل لجان التحقيق و قد أشار التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى آليات ممارسة هذه الرقابة⁶⁴.

كما يمكن أن تنص التشريعات صراحة على ما يلزم الإدارة بإستفاء قراراتها للشروط المتضمنة في النصوص التشريعية كالنص على تحديد الجزاءات التأديبية و وضعها في نصوص تشريعية مرتبة في درجات تتلائم و الخطأ المرتكب وفقا لأحكام الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁶⁵ ، حيث لا يمكن لسلطة التأديب أن تصدر قرارات تأديبية تخرج عن هذا الإطار و إلا كانت محل إلغاء أو بطلان .

و كذلك هنالك من التشريعات التي تنص على ضرورة التزام الإدارة بتسبب القرار الإداري ، وذلك بصياغة الأسباب المعتمد عليها لإصداره والإفصاح فيه عن العناصر القانونية و الواقعية المساهمة في ذلك ، و في النظام الجزائري يعتبر المرسوم 131/88 المشار إليه أعلاه هو الأساس في توضيح العلاقة بين المواطن بالإدارة ، و قد تضمن كل ما يتعلق بإعلام المواطن و إلتزامات الإدارة تجاهه و كذا ضرورة التحسين الدائم لنوعية الخدمة ، إلا أنه لم يتناول مسألة التسبب صراحة ، و قضاء مجلس الدولة الجزائري على أن التسبب يعد أحد عناصر الجانب الشكلي للقرار يترتب على إغائه بطلان القرار ، و سنحاول تفصيل هذه النقطة في عنصر الرقابة القضائية.

3 - الرقابة القضائية :

حيث تعتبر هذه الرقابة محايدة و مستقلة ، يلجأ إليها كل من كان له إعتراض عن قرار ما ، حيث يختص القضاء برقابة أعمال الإدارة و كذا رقابة قراراتها ، و هاته الأخيرة هي التي تهتمنا في موضوعنا هذا و سنتناول فيها العناصر التي يبسط عليها القاضي رقابته و هي :

⁶⁴ - انظر المادة 113 من القانون 01/16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁶⁵ - أنظر المادة أحكام 163 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 . .

التسبب الإداري : إضافة إلى التعريف السابق للتسبب الإداري الذي أوردناه في عنصر الرقابة التشريعية على القرار الإداري فيرى الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي أنه : " يمثل سبب القرار الإداري إما حالة واقعية أو حالة قانونية تكون سابقة على إتخاذ القرار و دافعة لرجل الإدارة المختص لأن يتدخل " ⁶⁶ . وفي هذا المقام سنحاول تحديد دور القاضي في رقابته على السبب و يتم ذلك عبر ثلاث مراحل :

* الأولى تتمثل في التأكد من الوجود المادي للسبب ، أي الوقائع التي إستندت عليها الإدارة في قرارها و في حالة عدم ثبوت الوقائع وجب إلغاء القرار .

* أما الثانية فتكون رقابته عن الوصف القانوني للسبب ، فيجب أن يكون الوصف القانوني للوقائع صحيحا و إلا حكم بعدم صحة القرار .

* و الثالثة تتضمن تقديرا للوقائع في أهميتها وخطورتها و مدى تناسبها مع القرار الذي أصدرته الإدارة ، و هذه المرحلة تعرف برقابة التناسب في القرار الإداري ⁶⁷ .

- حيث نرى أن إدراج سبب القرار فيه يجعله أكثر شفافية وبساطة لمن يصدر بحقهم و للغير ولذلك فالتغاضي عنه أو عدم تناسبه يعتبر قصور و غموض فيه ، و بصفة عامة لضمان تحقيق الأهداف المرجوة من القرارات يتوجب على الإدارة الكشف عن أنشطتها للجمهور من التخطيط إلى التنفيذ و إلا صدر معيبا بأوجه تستوجب إلغائه . و قد وردت في هذا الشأن قرارات عن مجلس الدولة الجزائري نورد مثال على ذلك :

قرار مجلس الدولة غير منشور فهرس 371 صادر بتاريخ 1999/07/26 .

" حيث ترتيبا على ذلك فإن المستأنف يكون قد ارتكب خطأ مهنيا ثابتا مما يبرر تسليط عليه عقوبة تأديبية خلافا لإدعاءاته هذا من جهة .

و من جهة أخرى ، فإن من الثابت فقها وقضاء ، أن رقابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبتي الخطأ و العقوبة ، وهو أمر غير متحقق في قضية الحال بالنظر إلى خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف ⁶⁸ .

⁶⁶- محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الحجار - عنابة الجزائر ، 2009 ، ص 176 .

⁶⁷-مايا محمد نزار أبو دان ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر و لبنان ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان ، 2011 ، ص 07 و ما يليها

⁶⁸- محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإداريةص 178 .

الفرع الثاني : رقابة الأجهزة الإدارية الأخرى و آلياتها.

وهنا نريد أن نتناول الرقابة التي تفرضها بعض الهيئات إنطلاقا من نشاطها في مجال تعزيز الشفافية و النهوض بها و حمايتها ، وتعمل على رقابة مدى التزام الإدارات بتطبيق القوانين ، و تفعيل الشفافية و في هذا المجال أردنا أن نورد على سبيل المثال لا الحصر رقابة بعض الهيئات المستقلة ، ثم نعرض على الرقابة التي يتولاها الرأي العام و وسائل الإعلام .

1 رقابة السلطات الإدارية للضبط المستقلة :

وهي هيئات مستقلة تعني بمراقبة نشاطات و أعمال أجهزة الدول بما لها من سلطة مستمدة من القانون ، وكان ظهورها في القوانين المقارنة سابق لإعتمادها في الجزائر ،" فقد كانت في الولايات المتحدة الأمريكية منذ سنة 1889 أين كانت تسمى بالوكالات المستقلة أو لجان الضبط المستقلة ، و في بريطانيا فسميت بالمنظمات غير الحكومية شبه مستقلة و كان إنتشارها بعد الحرب العالمية الثانية ، أما في فرنسا فكان إستعمالها الأول في قانون الإعلام الآلي للحريات الصادر في 1978/01/06⁶⁹

وفي القانون الجزائري هي تجربة حديثة مقارنة بما سلف ذكره ، و كان أول ظهور لها في سنة 1990 بموجب القانون 07/90 الذي إنشاء المجلس الأعلى للإعلام تائرا بالنموذج الفرنسي ، و هي هيئات وطنية توجد على مختلف القطاعات الكبرى في الدولة و تتمتع باستقلالية عضوية و وظيفية عن السلطين التشريعية و التنفيذية تتضح الاستقلالية الأولى من خلال تركيبتها و القانون الذي تخضع له ، أما الثانية فتترجم من عدم تلقيها للتعليمات أو التوجيهات لا من قبل الحكومة و لا البرلمان ، لكنها تخضع للرقابة القضائية لإضفاء صفة الشرعية على تصرفاتها ، و هي تختلف من سلطة لأخرى، و أساس ظهورها هو منع السلطة السياسية من التدخل في التسيير المباشر لبعض النشاطات ، و الوصول إلى إشراك المتعاملين المحترفين في وضع القواعد المنظمة لتلك المجالات ، حيث تمارس رقابتها على أعمال و قرارات الإدارة و تبحث عن مدى موافقتها للقانون، وذلك بوضع أشكال جديدة للضبط يوضع بموجبه حد للتملص من الخضوع للقانون ، فهي نموذج جديد للتدخل من خلال الضبط .

وعلى هذا الأساس أنشاء المشرع الجزائري عددا معتبرا من هذه الهيئات ومنحها صلاحيات مختلفة لأداء مهامها في القطاع المختصة فيه مثل مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية (القانون

⁶⁹ -رحموني موسى ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ،مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية و الإدارية -تخصص قانون إداري و إدارة عامة ،جامعة الحاج لخضر -باتنة ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، السنة الجامعية 2012/2013 ص 8 و ما يليها .

10/90)⁷⁰ ، مجلس المنافسة و هو مختص برقابة كل القطاعات ليعمل على ترقية المنافسة الحرة و حمايتها من الممارسات المنافسة (الأمر 06/95)⁷¹ ، سلطة ضبط البريد و المواصلات (القانون 03/2000)⁷² ، سلطة ضبط الإعلام (الصحافة المكتوبة و السمعي البصري) (القانون العضوي 05/12)⁷³... الخ .

و نشير إلى أن الدور الرقابي على أعمال و قرارات الإدارة أي ما يهمننا في هذا البحث يمكن إبرازه من خلال دور الهيئة المذكورة في الأخير حيث أن "سلطة ضبط الإعلام " المكتوب و السمعي البصري فدورها أساسي في إيصال المعلومة و تعبئة الرأي العام الشعبي من خلال كتابات و أقوال الكتاب و الصحفيين و كذا عمل التحقيقات و اللقاءات و صبر الآراء التي ستمكن من إطلاع و توضيح الرؤى للجمهور حول المشاكل التي تهمة و القرارات التي تتخذ بشأنها و بالتالي تكوين رقابة جماعية لمنع الانتهاكات و تجاوز القانون و تعرف هذه الرقابة برقابة الرأي العام .

المطلب الثاني : إثبات خرق مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية.

لقد بينا من خلال ما تناولناه مسبقاً أن شفافية القرارات تتجسد من خلال تلك الضمانات القانونية التي أرساها المشرع في مختلف النصوص القانونية المانحة لإمتهيازات و سلطات الإدارة و المنظمة لحدودها ، و كذا تلك المقررة لحقوق و حريات الأفراد والمحددة لواجباتهم هذا من جهة .

و من جهة أخرى فإن القاعدة العامة للقرارات الإدارية تكون نافذة بمجرد صدورها حتى و إن كانت غير مشروعة ، و هنا نتسأل على من يقع عبء إثبات حدوث هذا الخرق بالرغم من تمتعها في بادئ الأمر بقرينة المشروعية ، و ما هي الوسائل الواجب إستعمالها في ذلك و النتائج المترتبة عنها ، وهذا ما سيتضمنه الفرعان المواليان :

⁷⁰ - أنظر القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد و القرض المنشور في الجريدة الرسمية عدد 16 لسنة 1990 (قانون ملغى)

⁷¹ - انظر الأمر 06/95 المؤرخ في 25 جانفي المتعلق بالمنافسة المنشور في الجريدة الرسمية 09 لسنة 1995 (الامر ملغى)

⁷² - أنظرا لقانون 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد لقواعد العامة المتعلقة بالمواصلات السلوكية و اللاسلوكية المنشور في الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 2000 .

⁷³ -انظر القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام المنشور في الجريدة الرسمية رقم 02 لسنة 2012.

الفرع الأول : على من يقع عبء إثبات خرق المبدأ.

إن الأصل في إثبات هذا الخرق يكون ممن وقع عليه أي من قبل الطاعن فيه ، الذي يقع عبء الإثبات عليه بكل قوته تطبيقاً لقريئة البيئة على من ادعى ، " فعلى من يدعي و يدفع بعدم شرعية صحة و عدالة الأعمال الإدارية أن يثبت ذلك بكافة طرق و وسائل الإثبات في الدعوي الإدارية " ⁷⁴ ، لكن قد يتم ذلك من قبل جهات أخرى ، سواء لكون الأمر من بين إختصاصاتها أو تقوم بذلك نيابة عن المعني وفقاً لما يلي :

أ - الإثبات من طرف المعني :

نقصد بالمعني الشخص الذي يخاطبه القرار مباشرة ، سواء أكان موظفاً تابع للجهة مصدر القرار أو خارجي عنها كالمعامل أو المواطن ، أين يتعين على المعني عند تضرره من القرار لسبب محدد مثل عدم إعلامه و إشراكه في الحالات التي يوجب فيها القانون ذلك ، فهنا يتوجب عليه إثبات القصور الذي شمل القرار بكل الوسائل القانونية المتاحة التي تمكنه من إقامة الدليل لإثبات ذلك ، و نركز على عنصرَي الإعلام بصدور القرار والمشاركة في صنعه ، لكون أساس أعمال مبدأ الشفافية في القرار الإداري هو تمكين المعنيين بالمعلومات المتعلقة بإصداره و إشراكه في إتخاذ ، حيث أن القرار عند صدره صحيحاً بكامل أركانه ينفذ في حق الإدارة في حينه ، لكن هذا لا يكفي لسريانه في مواجهة الأفراد دون علمهم به بإحدى الطرق المقررة قانوناً ، حيث تلزم الإدارة بإعلام الأفراد بأعمالها و إجراءاتها التي تنتج أثاراً و مراكز قانونية تمسهم ، و ذلك من أجل حماية حقوقهم و حرياتهم و تمكينهم من الرقابة على قراراتها ، مما يضع حداً لتغليب المصالح الشخصية و التعسف في إستعمال السلطة و الإنحراف بها.

و عليه فالإعلام جاء ليعزز حقوق الأفراد المخاطبين و كذلك لتحديد المواعيد و الآجال ، ويتم ذلك بعدة طرق كالنشر و الإعلان و التبليغ الشخصي... الخ ، فإن عدم الإعلام بالقرار لا يجعل المخاطب به ممتنعاً عن تنفيذه إذا لم يتم بذلك ، فيتعين على الفرد إثبات عدم إعلامه أو تبليغه و في المقابل على الإدارة إثبات عكس ذلك .

وفي هذه الحالة إذا ثبت عدم قيام الإدارة بهذا الإجراء خاصة في مجال التبليغ الشخصي يمكن للفرد (القرارات الفردية) اللجوء لنفس الجهة المصدرة القرار والتظلم أمامها أو اللجوء إلى الجهات القضائية مباشرة إذا لم يشترط القانون التظلم الإداري كإجراء مسبق ، أين يمكن للمعني المطالبة بإلغاء القرار أو تمكينه من التعويض إذا كان القرار يمنحه امتيازات أو حقوق ما ، و هنا يعاب القرار انطلاقاً من عدم

⁷⁴ - طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة، مصر ، سنة 1970 ، ص 96.

القيام بالإعلام به و هل عدم التبليغ كان لمصلحة شخصية من مصدر القرار أي تغليب للمصلحة الشخصية عن العامة أم إساءة في استعمال السلطة أم لانحراف في سلطات الإدارة وكل دعوى لها إجراءاتها ونتائجها و الجزاء المترتبة عنها وسنفضل في هذا في الفرع الثاني .

ب - من طرف الغير :

وتتمثل هذه الفئة في عدة أشخاص و هيئات يمنحهم القانون الحق في إثبات عدم شفافية القرارات إما أصالة عن أنفسهم أو نيابة غيرهم و لكن المغزى دوما هو تحقيق المصلحة العامة .

فقد يكون من يقوم بذلك الإدارة بنفسها وأصالة عنها عند ممارستها للرقابة الرئاسية أو الوصائية على المصالح التابعة لها أو بناء على تظلم المتضرر من القرار و يكون الغرض من ذلك هو إعطاء مصداقية أكثر لعمل الإدارة وقراراتها بمعالجة أخطائها بنفسها .

كما يمكن ان تتبنى القيام بذلك تكتلات تكون داخل الإدارة كشأن النقابات في حالة كون المتضرر موظف أو عامل يتلك الإدارة فتتدخل نيابة عن المتضرر و بطلب منه حيث أن الغاية من إنشاءها هو الدفاع عن المصالح المادية و المعنوية للعمال أمام صاحب العمل .

ونفس الشيء بالنسبة للجمعيات مثل جمعية حماية المستهلك ففي بعض القرارات الصادرة عن وزارة تتأسس هذه الجمعية كطرف مدني للدفاع وحماية المستهلكين قصد التعويض عن الضرر المعنوي الذي لحق بهم⁷⁵ وفق لأحكام مواد القانون رقم 02/89 المؤرخ في 1989/02/07 والمتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك

و في حالات أخرى قد يعجز المتضرر من تقديم الدليل نظرا لصعوبة الحصول عليه فإنطلاقا من عدم توازن مكانة المتقاضين فيهم القاضي الإداري بذلك في حالة تأكده من خلال وثائق الملف و الملابس المحيطة به بأن ذلك التصرف كان مصدره انحراف في استعمال سلطة أو إمتياز الإدارة ، فهنا يمكنه التكفل بإقامة الدليل اللازم لإلغاء القرار و لا يجبر المتضرر بإقامته.

مما سبق يمكننا أن نخلص إلى أن عبء إثبات عدم شفافية القرار يقع على المتضرر ونفيه يكون على الإدارة كأصل عام ، و لكن يمكن أن تتكفل بذلك جهات أخرى بصفة إستثنائية ، وذلك إما دفاعا عن المتضرر نتيجة لجوءه إليها ، و إما لكون هذا التدخل يدخل في صلب صلاحيتها .

⁷⁵-أنظر المادة 12 من القانون رقم 89/02 المؤرخ في 1989/02/07 و المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك .

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن عدم شفافية القرار الإداري.

يتعين أن بتقيد الإدارة العامة - و على جميع مستوياتها- بما تمليه عليها السلطة التشريعية من خلال القوانين التي تصدرها ، لكي تتمكن من إصدار قرارات تتصف بالمشروعية ، و عدم قيامها بذلك كما أشرنا سابقا تعرض الإدارة مصدرة القرارات لبعض الجزاءات أو التصويبات يكون مجال تطبيقها القرار الإداري ، الذي يكون مصيره مرهونا بالتكليف الذي يعطى للتصرف الذي نتج عنه ذلك القرار محل الطعن ، فيكون إما بالتعديل فيه أو في ظروف تنفيذه أو بسحبه أو إلغاه . و في هذا المجال يجب أن نفرصل بين نوعين من الجزاءات فقد تكون إدارية تصدرها الجهات الإدارية المعنية و قد تكون قضائية يقرها القاضي الإداري الذي يوضع النزاع الإداري بين يديه - على فرضية أن عدم الإعلام بالقرار أو عدم شفافيته يمكن أن تمس بمشروعيته -

و ذلك وفقا لما سنفصله أدناه :

أ -الجزاءات الإدارية المقررة .

و تتجسد من خلال تلك التصرفات التي تتخذها السلطات الإدارية لإنهاء قرارات الإدارة الموضوعة تحت سلطتها بعد اكتشاف عيوب أو أخطاء فيها و يتم ذلك إما من خلال المراقبة الدورية لها، أو تبعا للتظلم الذي يدرجه الشخص المتضرر من القرار الذي يكون إما تظلما ولائي أو رئاسي ويعتبر في الحالتين هو الطريق الأيسر لحسم المراكز القانونية وهي في مهدها .

حيث أنه و ابتغاء تحقيق المصلحة العامة ، و لتخفيف العبء على الجهات القضائية منحت الإدارة حق تدارك الأخطاء و النقائص التي تشوب قراراتها و ذلك إما بالتعديل أو السحب أو الإلغاء أو ما يسمى بنهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة ، و سنبين فيما يلي الوضعيات التي يؤول إليها القرار الإداري المطعون فيه عند النظر فيه من جانب الإدارة .

1-الإلغاء:

وهو من الطرق غير العادية لإنهاء القرار الإداري ، و يقصد به العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة متضمنا إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع ترك الآثار التي رتبها في الفترة الممتدة من لحظة صدوره الى غاية إلغائه ، أو كما يعرفه الدكتور نواف كنعان انه : "وقف نفاذ القرار أو سريانه بآثاره الناتجة عنه بالنسبة للمستقبل فحسب و دون أن يشمل ذلك الإلغاء ما سبق و أن رتبته في الماضي -أي ما بين إصداره وإنهائه - من نتائج و آثار ..."⁷⁶ . حيث يتم هذا الإلغاء من طرف نفس الجهة

⁷⁶-الدكتور نواف كنعان المرجع السابق .صفحة 302.

المصدرة له، أو من جهة إدارية أخرى أعلى قد تكون السلطة المركزية أو الرئاسية أو الوصاية، يختلف باختلاف أنواع القرارات بين تنظيمية و فردية .

ففي القرارات التنظيمية و بصفة عامة الإلغاء ينصب على القرارات غير المشروعة في أي وقت يكتشف فيه العيب تصحيحا للأوضاع القانونية ، فليس هنالك مصلحة لأي كان ليطمسك بالقرار المعيب ، و يتم إلغاء أو تعديل القرار التنظيمي بقرار تنظيمي مماثل و يتخذ قرار الإلغاء نفس شكل و إجراءات صدور القرار الأصلي . أما في القرارات الفردية المعيبة فسلطة الإدارة في إلغاء القرار مقيدة بمواعيد الطعن أمام القضاء المحدد قانونا للطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء .

2-السحب:

و يقصد بسحب القرار الإداري وقف نفاذ آثاره بالسبب للماضي و المستقبل أي زوال كل آثاره و بأثر رجعي إلى غاية يوم صدوره ، وهذا يعني سقوط كل القرارات الصادرة استنادا إليه فهو بمثابة إعادة الحال لما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب ، ونشير إلى أنه إذا كان هذه القرار المراد سحبه ترتبت عنه حقوقا مكتسبة فإنه لا يجوز سحبها إلا خلال المدة المحددة للطعن في القرار و المقدره بستون يوما من تاريخ إعلانه و نشره ، أما إذا كان بخلاف ذلك فيمكن سحبه في أي وقت .

وهنالك حالات إستثنائية يجوز فيها السحب دون التقيد بالمدة و هي :

- حالة عدم إعلان أو نشر القرار: ففي هذه الحالة فإن مدة السحب لا تسري في مواجهة الإدارة حيث يمكنها سحبه في أي وقت كما يمكن الأفراد الطعن فيها أمام القضاء بدون التقيد بميعاد محدد.

- حالة جسامه العيب في القرار لدرجة يفقده صفة القرار .

- حالة قيام القرار على غش أو تدليس.

والسحب يتم من طرف نفس الجهة المصدرة للقرار و بنفس الشكليات و الإجراءات والأداة المستخدمة في إصدار القرار المسحوب.

ب-الجزاءات القضائية :

و نعني بذلك لجوء صاحب المصلحة إلى طريق القضاء الإداري ، للمطالبة بإلغاء القرار المطعون فيه أو التعويض عن الضرر الذي لحقه عن طريق دعوى قضائية إدارية عرفها (لافريير la ferriere) على أنها : " دعوى تتضمن مجموعة الشكاوى القائمة على أساس حق أو قانون و التي تستهدف قرار

سلطة عامة يتصل بسلطة إدارية أو قرار متعلق بتسيير المرافق العامة و التي ترفع أمام جهة القضاء الإداري في ظل إجراءات قانون عام أو في نطاق إجراءات قانون خاص "77 .

و تنقسم الدعاوى الإدارية حسب عدة معايير و التقسيم الحديث صنفها إلى قسمين موضوعية و أخرى شخصية ، و الدعاوى التي تخصنا في هذا البحث هي دعوى فحص المشروعية و دعوى الإلغاء من القسم الأول ، و دعوى التعويض أو المسؤولية من القسم الثاني ، وهي من الدعاوى الموجودة في النظام القضائي الجزائري و قد عزز الدستور الجزائري دور القضاء في الوقوف على صحة و شرعية القرارات الإدارية و الفصل في منازعاتها حيث نصت المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على انه : "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"78 ، كما حدد قانون الإجراءات المدنية و الإدارية مجال الاختصاص النوعي و الإقليمي للمحاكم الإدارية بموجب أحكام المادتين 801 و 803 منه 79 .

1 دعوى الإلغاء:

و ترفع من طرف أصحاب الصفة و المصلحة أمام القاضي الإداري المختص ، للمطالبة بالإلغاء الكلي أو الجزئي للقرار الإداري المعاب ، و إزالة أثاره القانونية و ذلك خلال أجل أربعة أشهر من التبليغ وفقا لأحكام المادة 829 من ق إ م إ بالنسبة للمحاكم الإدارية و المادة 907 من نفس القانون بالنسبة لمجلس الدولة فهنا القاضي يفصل بالحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الحكم بعدم الإلغاء . و دعوى الإلغاء لا توقف تنفيذ القرار المتنازع فيه قبل الفصل فيها ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك و للمتضرر أن يطلب من القاضي الإداري وقف التنفيذ كاستثناء وفق أحكام المادة 833 من ق إ م إ .

2 دعوى فحص مشروعية القرار الإداري :

و ترفع مباشرة أمام جهات القضاء الإداري، حسب الاختصاص أو عن طريق الإحالة القضائية تبعا لأحكام المواد 801 و 901 من ق إ م إ ، و فيها يطلب من القاضي الإداري الحكم إن كان القرار مشروعاً أم لا دون المطالبة بإلغائه ، وبموجبها " يعلن ذلك في حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به دون أن تترتب على ذلك نتيجة قانونية ... "80 فيبلغ الحكم للأطراف و المحكمة المحيلة للقضية للفصل في الدعوى الأصلية .

77- عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الثاني ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية - بن عكنون - الجزائر سنة 2005 صفحة 229.

78- المادة 161 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المذكور سابقا.

79- أنظر المادة 801 و المادة 803 من القانون 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المنشور في الجريدة الرسمية العدد 21 المؤرخ في 23 أبريل سنة 2008م.

80- عمار عوابدي ، المرجع السابق ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ن صفحة 297.

3 - دعوى التعويض :

و تعتبر من أهم الدعاوى الإدارية له للقاضي فيها سلطات واسعة ، و " تهدف إلى جبر الإضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية و القانونية " ⁸¹ و يشترط لرفعها توفر الصفة و المصلحة في الطاعن و وجود القرار السابق و رفعها خلال الآجال المفروضة قانونا بموجب أحكام المادة 829 ق إ م إ و المحددة بأربعة أشهر. و تنتهي دعوى التعويض بحكم يقضي برفضها أو البت في موضوعها و الحكم للمعني بالتعويض عما لحقه من ضرر .

⁸¹-محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، حي النصر الحجار عنابة ، الجزائر ن 2009 ، صفحة 218.

خلاصة الفصل :

من خلال ما تم تقديمه في هذا الفصل، يمكننا أن نخلص إلى أن الإدارة و للقيام بوظيفتها تستصدر القرار الإداري بإرادتها المنفردة ، كأهم وسيلة تظهر بموجبه امتيازاتها و سلطاتها لتحقيق أهدافها في مواجهة المخاطبين به ، و بالمقابل الأفراد يسعون لممارسة حقوقهم و القيام بالتزاماتهم مع الإدارة في جو تسوده الشفافية و الوضوح ، يتمكنهم من حقهم في المعرفة المسبقة بتلك القرارات ورقابتها ، و ما تم إثارته و الخوض فيه بهذا الخصوص هو محاولة معرفة مدى توفير الإدارة لهاته البيئة عند إصدار قراراتها ، و ما هي الآثار الناتجة إغفال ذلك و هل يمكن لهذا الإغفال أن يمس بمشروعية القرار ، و ما هي الآليات التي يجب استعمالها لتأكيد ذلك و على من يقع عبء إثباته .

و لكن وبعد استعراضنا للوضعيات التي يمكن أن تخلص لها تلك لقرارات على فرضية أن عدم الشفافية فيها قد يمس بمشروعية القرار ، أتضح لنا بأن القضاء و بمساعدة الفقه هو من سيجيبنا عما إذا كان شرط الشفافية يوافق معنى المشروعية الإدارية أم أنه ثمة نقاط تقاطع و اختلاف بين المصطلحين ، ويتجلى ذلك من خلال الأحكام التي يصدرها في الحالات التي تعرض عليه ، خاصة في دعاوى الإلغاء و فحص المشروعية في ظل القصور الذي تضمنته معظم المواد القانونية المنظمة لعلاقة الموظف بالإدارة مثل المرسوم 131/88 و القانون 03/06 المذكورين سالفاً أين تجد مواد تنص على إلزامية إعلام و أو تبليغ الموظف أو إشراكه و لكن لا تبيين مصير القرار الذي لا يحترم فيه ذلك ، مما يجعلنا نقول بأن عدم شفافية القرار قد يجعل مسألة شرعيته محل أخذ و رد .

الخاتمة

لقد خلصنا من خلال هذا البحث إلى أن الشفافية هي عمل الإدارة على تمكين الجميع من المعلومات التي تعنيهم ، و تبسيط الإجراءات لإيصالها إليهم و في حينها ، بشكل مستمر و بصفة مماثلة مع إشراكهم في صنع القرار و فرض رقابتهم عليه، و هي مطلب حضاري لا بد منه قد يرتب عن تغيبه قصور فيه، و لكن بالمقابل لا يجب المغالاة في ذلك، لأنه وأحيانا قد يفرض واقع الأمر استبعاد أعماله تحقيقا لمصلحة عامة أكبر ، و لكن يتوجب أن يكون هذا الإبعاد محدد المجال لكي لا يتم أعماله كدريعة متى أردت الإدارة ذلك .

• و عليه يمكننا أن نستعرض مجمل النتائج إلى توصلنا إليها و المتمثلة في :

- 1- إن الشفافية تتجسد من خلال إتاحة المعلومات للمعنيين بها و اشتراكاتهم في تكوين القرارات .
- 2- أن يكون الإفصاح عن المعلومات ، والمشاركة في التسيير يكون في الأوقات المناسبة وعلى قدم المساواة للجميع.
- 3- بأعمال الشفافية تتضح الإجراءات و يتغيب التعقيم و الضبابية و تجود القرارات .
- 4- بالرغم من أهمية مبدأ الشفافية و تضافر الجهود لأجل تعزيزها في كل القطاعات لكن أحيانا قد تكون المصلحة العليا تتعارض مع ذلك ، فهنا نحن كذلك لا نغالي في طلبها .
- 5- إن اعتماد الإدارة في معظم نشاطاتها على القرار الإداري جعلها تمتلك سلطة الامتياز بموجبه يتجسد دوره كوسيلة امتياز للإدارة من خلال تمنعه بأسبقية و إلزامية التطبيق و الذي يكون في بعض الأحيان قهرا .
- 6- إن سلطة الامتياز التي تتمتع بها الإدارة تستوجب وجود رقابة توازيها ، حيث تمارس من طرف الإدارة نفسها أو جهات أخرى مختلفة ، فأحيانا تتولد عنها آثار في حالة وجود خطأ أو عيب في القرار، قد تؤدي للطعن فيه من طرف من تضرر منه و الذي يقع عليه عبء إثبات ذلك إما شخصيا أو من طرف من ينوب عليه في الحالات التي يسمح القانون بذلك .
- 7- قد ينجر عن الطعن في القرارات جزاءات معينة تفرضها جهات محددة وفق لاختصاصها.
- 8- إن أهمية الشفافية في القرار الإداري قد تجعل من بعض القرارات غير الشفافية مشكوك في مشروعيتها.

• أما عن أهم التوصيات التي نرغب من خلال إدراجها بان تكون وسيلة ودافع للنهوض بمجال الشفافية الإدارية وخاصة على مستوى صناعة و جودة القرارات الإدارية لما لها من أهمية في تقرير الحقوق وفرض الالتزامات على الأشخاص و المؤسسات فتتمثل في :

- 1 . ضرورة إرساء المنظمات الإدارية لمبدأ الشفافية في كل قراراتها ما لم يكن ذلك يمس بمصلحة عامة وهذه المصلحة يجب إن تكون محددة مسبقا لكي لا تكون مصطلحا مطاا .
- 2 . وجوب خلق بيئة تتضح فيها الرؤى بين الرؤساء و المرؤوسين وفيما بينهم و بين المواطن .

- 3 . ضرورة اشتراك المجتمع في تسيير شؤونه.
 - 4 . إلزام الإدارة بالانفتاح على وسائل الإعلام لتتوير الرأي العام وفتح المجال للرقابة و المسالة .
 - 5 . ضرورة الانتقاء في اختيار القيادات مصدره القرارات لكي تكون على درجة من الوعي عند تكوينه.
 - 6 . ضرورة البحث والفصل في العلاقة بين عدم شفافية و مدى مشروعيته بمعنى هل تغييب الشفافية يمس بمشروعية القرار أم يتركه مجرد قرار غير شفاف لكنه مشروع ؟
- لأن عدم الفصل في مدى مشروعية القرار المطعون فيه بانعدام الشفافية تجعل من البحث في النتائج المترتبة عنه مجرد فرضيات (على فرض انه غير مشروع) .

المصادر

و

المراجع

Les références

• المراجع و المصادر باللغة العربية :

أولاً: القرآن الكريم .

ثانياً: النصوص القانونية :

أ - الدساتير

- 1 -الدستور الجزائري المؤرخ في 1963/09/10.و المنشور في الجريدة الرسمية في 10/09/1963
- 2 -الدستور الجزائري لسنة 1976.الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22/11/76 المنشور في الجريدة الرسمية المؤرخة في 24/11/76
- 3 -الدستور الجزائري لسنة 2016 المتضمن في القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 06 مارس 2016
- 4 -الدستور التونسي لسنة 2014.
- 5 -الدستور المصري لسنة 2014.
- 6 -دستور الفرنسي لسنة 1958 بتعديلاته لغاية سنة2008 .

ب- الاتفاقيات :

- 1 - إتفاقية الأمم المتحدة بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين و الدول ، قرار الجمعية العامة في ديسمبر2014.
- 2 - الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد : المحررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010 .
- 3 - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، المعتمدة بمابوتو بتاريخ11 يوليو2003.
- 4 - اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته ، المعتمدة بمابوتو بتاريخ11 يوليو2003.

ج -النصوص التشريعية و التنظيمية :

- 1 -القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته المتمم بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 غشت 2010 و المعدل و المتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011 المواد 01 و 03 و 09. لمنشور في الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة2006 .
- 2 -الأمر رقم03/06 المؤرخ في 15 يوليو2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.
- 3 -المرسوم رقم88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو1988 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 1988الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن .
- 4 -المرسومين الرئاسيين رقم 414/06 و 415/06 المؤرخ في 22/11/2006 المحددين لنموذج و كفاءات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من هذا القانون .

ثالثا - الكتب :

- 1 - د/إسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح قاموس عربي-عربي، دار العرفة للطباعة و النشر، 2005، مصر.
- 2 - د/بسيوني إبراهيم حمادة ، دور وسائل الإتصال في صنع القرارات في الوطن العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبع الأولى ،بيروت ،1993
- 3 - د/بن صاولة شفيقة ، إشكالية تنفيذ الإدارة لقرارات القضائية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطبعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010.
- 4 - د/سرير عبد الله رابح، القرار الإداري ، الطبعة الأولى ، شركة دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع ، برج الكيفان ، الجزائر ، 2011.
- 5 - د/عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الطبعة 4 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية ، بن عكنون - الجزائر ، 2005.
- 6 - عمار عوابدي ، كتاب القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، دار النشر والتوزيع ، الجزائر .بدون سنة
- 7 - د/ عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، القرار الإداري في النظرية و التطبيق ، دراسة تحليلية في ضوء أحدث التشريعات و راء الفقهاء ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للأصدرات القانونية ، عابدين ، القاهرة ، 2012.
- 8 - د/ عبد الله بوقفة ، الوجيز في لقانون الدستوري ، لدستور الجزائري ، نشأة -فقها -تشريعا، الطبعة الخامسة ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2011.
- 9 - فؤاد مهنا : مبادئ و أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية ، مصر 1978.
- 10 - محمد بن محمد الحزبي -درجة الإلتزام بممارسة الشفافية الإدارية لدى أقسام الأكاديمية في كلية التربية بجامعة المالك سعود - المجلة الدولية التربوية - المجلد 01 - العدد 6-2012-.
- 11 - د/محمد الصغير بعلي ،الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ،الحجار - عنابة،الجزائر ،2009.
- 12 - د/ محمد علي الخليلية ، القانون الإداري ، الطبعة الأولى - دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان /، الأردن ،2012.
- 13 - د/محمد حسن قاسم ، الحماية القانونية لحياة العامل الخاصة في مواجهة بعض مظاهر التكنولوجيا الحديثة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ،بيروت لبنان ، 2011.
- 14 - د/مايا محمد نزار أبو دان ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر و لبنان ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان ، 2011 .

15 -أ.د/نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الاولى ، الإصدار السادس ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2009.

رابعاً : الندوات و الملتقيات و المقالات :

- 1 سفيان فوكة ، الحكم الراشد: بحث في قيم و أدوات التمكين ،الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، جامعة قاصدي مرياح ،ورقلة ، و 2010/12/13
- 2 محمود إبراهيم أحمد إبراهيم الرزقي ، مقالة حول الشفافية كسلوك وظيفي و أثرها على الأداء الإداري ، بالتطبيق على الأمانة العامة لديوان الزكاة ، السودان ، الخرطوم ،

خامساً : الرسائل الجامعية :

- 1 يارا فريد فاخوري ، درجة إدراك وممارسة مديري المدارس الحكومية في محافظات جنوب الأردن لمفهوم الشفافية رسالة مقدمة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الإدارة التربوية ، جامعة موتة ، الأردن و 2009.
- 2 ثعيمة محمد حرب ،واقع الشفافية الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة ،مقترح استكمالاً لمتطلبات إعداد رسالة الماجستير في إدارة أعمال ، الجامعة الإسلامية -غزة،كلية التجارة ،فلسطين ، 2011 .
- 3 يسري الحسنات ،واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني و دور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها ، مقدم كمتطلب لنيل درجة الدبلوم المهني المتخصص في إدارة منظمات المجتمع المدني ،الجامعة الإسلامية غزة -معهد التنمية المجتمعية،السنة الجامعية 2012-2013

سادساً : المحاضرات :

- 1 محاضرة بعنوان نموذج سنايدر لصنع القرار الخارجي ' منشورة في الأنترنت على موقع guelma.moontada.net /منتدى قالمة للعلوم السياسية .
- 2-كاوه محمد فرج قرداغي، اثر الشفافية و المسألة على الإصلاح الإداري ، دراسة تحليلية لأراء عينة من من مواطني إقليم كردستان، بدعم من سايب وبتنفيذ من قبل منظمة كيدو ، كردستان ، 2011 مقالة منشورة على الأنترنت موقع SOTURDISTQN NET -كاو قرداغي

• المراجع باللغة الفرنسية :

- 1- Anne peters, la transparence comme principe du droit international public, colloque « le cosmopolitisme juridique » – 21 novembre 2013.
- 2- Andre panochaud ; la decision administrative ; etude comparative ; revue internationale de droit compare.

1	المقدمة
الفصل الأول	
الشفافية كمبدأ من مبادئ المرفق العام	
5	مقدمة الفصل
6	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الشفافية
6	المطلب الأول: مدلول الشفافية الإدارية
6	الفرع الأول: تعريف الشفافية
8	الفرع الثاني: عناصر الشفافية و مستوياتها
11	المطلب الثاني: أهمية تطبيق الشفافية و متطلباتها
11	الفرع الأول: أهمية الشفافية الإدارية
13	الفرع الثاني: متطلبات و شروط الشفافية
15	المبحث الثاني : الإطار التشريعي و المؤسسي لمبدأ الشفافية
15	طلب الأول: الأساس القانوني للشفافية
15	الفرع الأول : الاتفاقيات المتعلقة بالشفافية
18	الفرع الثاني : المجال التشريعي و التنظيمي للشفافية في الجزائر
22	المطلب الثاني : التضمين الدستوري لمبدأ الشفافية
22	الفرع الأول: مبدأ الشفافية في بعض الدساتير المقارنة
25	الفرع الثاني: مبدأ الشفافية في الدساتير الجزائرية
27	ملخص الفصل الأول.
الفصل الثاني	
مبدأ الشفافية وعلاقته بجودة القرارات الإدارية	
29	مقدمة الفصل.
30	المبحث الأول: مكانة الشفافية في القرارات الإدارية بين النظرية و التطبيقية
30	المطلب الأول: القرار الإداري كوسيلة امتياز للإدارة
30	الفرع الأول: ماهية القرار الإداري
33	الفرع الثاني: امتيازات الإدارة بالقرار الإداري

37	المطلب الثاني : مستوى تفعيل ممارسة الشفافية في القرار الإداري
37	الفرع الأول : الشفافية عند صدور القرار الإداري
40	الفرع الثاني: الشفافية عند تطبيق القرار الإداري
44	المبحث الثاني: الرقابة على مدى الالتزام بمبدأ الشفافية في القرار الإداري
44	المطلب الأول: الجهات المخول لها الرقابة على شفافية القرار الإداري
44	الفرع الأول: رقابة السلطات العمومية و أساليبها
48	الفرع الثاني: رقابة الأجهزة الإدارية الأخرى و آلياتها
50	المطلب الثاني: إثبات خرق مبدأ الشفافية في القرارات الإدارية
50	الفرع الأول: على من يقع عبء إثبات خرق المبدأ
52	الفرع الثاني : الآثار المترتبة عن عدم شفافية القرار الإداري
56	خلاصة الفصل
57	الخاتمة
60	قائمة المراجع و المصادر

الكلمات المفتاحية: الشفافية، الجودة ، المشاركة، المعلومة، القرار الإداري، الرقابة، المشروعية.

إن مبدأ الشفافية حق الجميع في الحصول على المعلومة المستقبلية و المشاركة في القرار الناتج عنها ، لدى و جب تعزيزه و تكريسه، حيث أصبح من المسلم به تفعيله داخل التنظيمات الإدارية و اتخاذه كأسلوب حظهري في أداء مهامها ، و ذلك لنبت الفساد و تحقيق الإصلاح الإداري، و قد احتوته المنظومة القانونية من خلال إدراجه من طرف المشرع في نصوص تهدف إلى حماية الحقوق و الحريات ، كما تضمنته العديد من دساتير الدول خاصة تلك التي أصدرت دساتير لها بعد ثورات شنت ضد الفساد بكل أنواعه . كما أن لإعمال هذا المبدأ أثره على القرار الإداري الذي يعتبر أهم وسيلة تمتاز به الإدارة في جميع مراحل تكوينه ، أين أنتضح أنه وبتأصيله يغلب الوضوح و تتمكن الإدارة بإعلانها لقوانينها و قراراتها في مواجهة العاملين و المتعاملين معها و إشراكهم فيها من أداء مهامها ، وانتهاجها المسارات الحديثة التي في ظلها يرقى القرار الإداري لبلوغ الهدف المنشود منه ، و لضمان ذلك فإن هذه القرارات عادة ما تكون محل رقابة من طرف جهات معينة و بلبليات مختلفة ، التي قد ينجر عنها أحيانا متابعات و جزاءات معينة ، و بالمقابل فتغيب الشفافية و عدم توفير أسسها يؤثر في مستوى جودة القرار و قد يجعله محل طعن من طرف المتضرر منه و أحيانا أخرى قد يولد الشك في درجة مشروعيته .

ABSTRACT :

Key words : Transparency, quality, participation, piece of information, administration decision, control, legitimacy.

Transparency principal stipulates that all people have the right to access to future information and taking part in decisions resulting from such information. So, it must be sustained and consecrated by adopting this principle in administrative organizations, as civilized style in performing tasks to fight corruption and carry out administrative reforms. In legal terms, the legislator introduce such element in texts which aim at rights and liberties protection, as it is provided in several constitutions issued specially, by states after revolutions fighting against corruption in its different forms.

To make its effect more effective on administrative decisions when we know that it is considered as the most important tool in making decisions, the administration shall opt for its consecration by publishing its laws and decisions to be able to confront its employees and the public and to enable them to take part in performing its tasks. As well as, following modern methods in making decisions for the promotion of administrative quality decision. To achieve such goal, decisions must be submitted to some institutions control according to different mechanisms that may lead to some sanctions and suits. On the other hand the absence of transparency and the inexistence of its basis may influence the decision quality and can lead to appeal against it by the prejudiced party and sometimes the decision legitimacy may be doubtful.

RESUME :

Mots Clés : La Transparence, La Qualité, La Participation, L'Information, La Décision Administrative, Le Contrôle, La Légitimité.

Le principe de la transparence donne droit à tous d'accéder à une information future et de participer à la décision qui s'y rapporte, Pour cela il doit être renforcé et concrétisé.

La redynamisation du principe de la transparence, est de fait, dans les organisations administratives, et son adoption comme méthode moderne pour la bonne exécution du service, n'on est pas moins, pour lutter efficacement contre la corruption et l'atteinte de la refonte administrative. C'est pourquoi, ce principe a été prévu par le législateur à travers les textes juridiques, qui ont pour but, la protection des droits et libertés des individus, comme il a été initié et intégré par multiples constitutions des Etats, notamment ceux qui ont déclaré la révolutions Anti- corruption, sous toutes ses formes.

Le recours au principe de transparence influe sur la décision administrative, considérée comme outil important, qui caractérise l'administration dans toutes ses phases de construction, et qui reflète et laisse apparaître la clarté de la décision administrative. Ainsi l'administration, par la promulgation de ses lois et décisions, peut affronter ses fonctionnaires et usagers, et les impliqués directement à la prise de décisions et à l'accomplissement de ses missions, d'une part, comme le recours aux méthodes modernes participe, d'autre part, à la promotion de la décision administrative, qui permet d'atteindre l'objectif escompté dans le respect de la légitimité institutionnelle, pour garantir cela, les décisions administratives sont, habituellement, soumises au contrôle d'organismes définis et suivant multiples mécanismes, qui peuvent engendrer, des poursuites et sanctions prévues par la loi.

A l'inverse, l'absence de la transparence nuit à la qualité de la décision et la rend assujettis aux voies de recours de la part de la partie lésée, et parfois même, fait naître le doute sur la légitimité de cette dernière.