

الآليات القانونية لأخلة الإدارة المحلية في الجزائر

Legal tools for the ethics of local administration in Algeria

د. اسماعيل طواهي⁽²⁾

مخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة العمومية في
الجزائر - جامعة حمة لخضر - الوادي (الجزائر)

smail.touahri@yahoo.com

تاريخ النشر

02 نوفمبر 2021

ط. د حسان حضي⁽¹⁾

باحث دكتوراه - مخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة
العمومية في الجزائر-جامعة حمة لخضر - الوادي (الجزائر)

hassanmastr187@gmail.com

تاريخ الارسال:

15 سبتمبر 2020

تاريخ القبول:

07 أبريل 2021

المخلص:

سعى المشرع الجزائري من خلال تأطيره لجملة بارزة من التدابير القانونية والتنظيمية إلى إرساء معايير ومبادئ أخلاقية في الإدارات والمؤسسات العمومية بإعتبارها عنصر حاسم في تسيير وإدارة الشأن العام خاصة على مستوى المحلي، حيث تبنى المشرع النظام اللامركزي على نطاق إقليمي والذي يسمح بمستوى المرونة والاستقلالية الضروريين لتحقيق استجابات سريعة لحاجيات المواطنين وتكريس مقتضيات الحكامة المحلية، غير أن واقع الجماعات الإقليمية يظهر جملة من التحديات على المستوى العضوي والوظيفي، ذلك أن أغلب موظفيها وأعضائها المنتخبين الغير مؤهلين أخلاقيا للتعامل مع المواطنين أو المشاكل التي تعترضهم في أداء مهامهم تسبب في كثير من الأحيان تراجع ثقة المواطنين في الإدارة المحلية نتيجة المصادرة المستمرة لحقوقهم المشروعة، وفي الحالات القصوى أدت تلك الوضعية لزيادة في معدلات الفساد خاصة وأن هذا الأخير يتأثر بشكل مباشر بسلوك الموظفين ودرجة الأخذ بمعايير الإدارة الأخلاقية في تسيير البرامج التنموية وتقديم الخدمة العمومية .

الكلمات المفتاحية: أخلاقيات - الجماعات الإقليمية - مدونة السلوك - الحكامة - الفساد .

Abstract:

The Algerian legislature, through framing a prominent set of legal and regulatory measures, sought to establish ethical standards and principles in public administrations and institutions, considering them a crucial element in the management and administration of public affairs, especially at the local level. Rapid responses to the needs of citizens and devote the requirements of local governance. However, the reality of regional groups shows a number of challenges at the organic and functional level, as most of their employees and elected members are not morally qualified to deal with citizens or the problems they encounter in performing their duties often cause a decline in confidence. Citizens in local administration as a result of the continuous confiscation of their legitimate rights, and in extreme cases this situation has led to an increase in corruption rates, especially since the latter is directly affected by the behavior of employees and the degree of adoption of ethical management standards in the conduct of development programs and the provision of public service.

key words: Ethics - Regional Groups - Code of Conduct - Governance - Corruption.

(1) المؤلف المرسل: ط. د حسان حضي _____ Email: hassanmastr187@gmail.com



مقدمة:

تأخذ العديد من الدول بنظام الإدارة المحلية على خلاف نظمها القانونية والسياسية الأخرى لما يحمله من مظاهر الدولة الحديثة التي تقوم على أساس تخفيف أعباء تسيير الوظيفة الإدارية في الدولة، وذلك بتوزيعها على وحدات إدارية في نطاق إقليمي معين بغرض الإضطلاع بمهام التنمية المحلية وتحقيق سياسة القرب والاستجابة السريعة لحاجيات المواطنين، والتي لا يمكن لها أن تحقق إلا في ظل تكريس قانوني للنظام اللامركزي يقر بوجود جماعات إقليمية تضم مجالس منتخبة تعبر عن إرادتها الحرّة وتتمتع بالاستقلال الإداري والذمة المالية المستقلة.

وبما أن معيار الأخلاق في إدارة وتسيير الجماعات المحلية كان ولا يزال من أهم معايير التي تعمل على إضفاء النجاعة على التسيير المحلي وتطوير مظاهر الفساد، من خلال ترسيخ ثقافة الشفافية والنزاهة وتكافؤ الفرص والإخلاص في العمل واحترام حقوق الإنسان كمبادئ عامة تحكم جميع التصرفات والإعمال الإدارية العمومية للمنتخبين والموظفين المحليين، وجب بذلك تحقيق التلاؤم والتناغم بين ما تقدمه النصوص القانونية والتنظيمية على المستوى المحلي وما تفرضه التطورات الحاصلة في خضم التغيرات والتحويلات التي يعرفها مفهوم أخلاقيات الإدارة المحلية وفي طبيعة الخدمات العمومية التي تقدمها، ذلك أن تراجع المعايير والمبادئ الأخلاقية في الحياة العمومية غالبا ما يسبب حالة من فقدان الثقة لدى المواطنين في مؤسسات الدولة برمتها، والذي يظهر تأثيره بشكل كبير في عدم الاستقرار السياسي وطرح ما بات يسمى بأزمة الشرعية نظرا للإنتقاص المستمر في ممارسة حقوق المواطنة بجميع أبعادها ومستوياتها.

وبالتالي فإن أحد أهم التحديات الرئيسية التي تواجه الجماعات المحلية في الجزائر هو حفاظها على الأخلاق العامة والتي تعرف تراجعاً مستمراً بسبب ضخامة معدلات الفساد المالي والإداري والذي أصبح واقعا ملموسا عبرت عنه الكثير من الخطابات السياسية في الجزائر وكذا النسب الالافته للنظر لحجم قضايا الفساد المعروضة أمام القضاء في الآونة الأخيرة والتي برزّ للوجود بعد الحراك الشعبي الجزائري، ناهيك عن تقارير المنظمات الدولية حول مؤشرات الفساد في الجزائر أين احتلت هذه الأخيرة المرتبة 104 عالميا حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية لمؤشر مدركات الفساد لسنة 2020 والتي تظل نسبة مرتفعة حسب المعايير الدولية، ولذلك ينبغي على الإدارة المحلية أن تكون مؤهلة أكثر للتعامل مع المهام والأعباء الملقاة على عاتقها في بيئة خالية من مظاهر الفساد؛ ومتشعبة بثقافة الحكم الراشد في تسيير وإدارة شؤونها المحلية، فهي تتحمل النصب الأكبر من مسؤولية تجنيد موظفيها ومنتخبها على أساس

من النزاهة والأمانة والمسؤولية، مع ضرورة الالتزام الكامل بالشفافية والحياد في تقديم الخدمة العمومية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

مشكلة الدراسة: تعد مسألة تعزيز أخلاقيات الإدارة المحلية وتطوير فرصة تقديم خدمة عمومية متميزة للجمهور ونهوض بقاطر التنمية في بيئة خالية من الفساد من المسائل الحيوية التي تؤدي في النهاية إلى تعزيز حقوق المواطنة ومنه تعميق ثقة المواطن المحلي بأداء الإدارات العمومية وعلى هذا الأساس وجب طرح الإشكالية الرئيسية التالية: ماهي الآليات والأدوات القانونية التي كرسها المشرع الجزائري لأخلة الوظيفة العمومية من أجل تفعيل نشاط الإدارة المحلية تحقيقا للمصلحة العامة؟

لنتضرع عن الإشكالية الرئيسية للدراسة عدّة تساؤلات فرعية كالآتي:

- ماهي متطلبات أخلة الإدارة المحلية وترقية الخدمة العمومية؟
- ما مدى تأثير أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك في أداء الإدارة المحلية؟
- ماهي مصادر أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين العموميين؟
- كيف يمكن دمج معايير الأخلاق في سير المرافق العمومية، وما علاقة ذلك بالآليات الحكامة الجيدة؟

أهمية الدراسة: تكمن الأهمية النظرية لدراسة من خلال كونها تعمل على تشخيص مستوى التأطير القانوني للمعايير الأخلاقية في تسيير الشؤون المحلية وموقعها في إطار الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومساعي ترقية الخدمة العمومية، على اعتبار أن الإدارة المحلية هي المكان الأقرب للمواطن وعلى احتكاك دام ومباشر معه في كثير من مجالات الحيوية، إلى جانب الأهمية العلمية لدراسة هذه الأخيرة والتي ما فتئت تكون محورا هاما في الكثير من الدارات القانونية والإدارية التي تستهدف تحقيق التنمية وتعزيز فرص تمكين المواطنين على قدم المساواة من الخدمة العمومية وباقي حقوق المواطنة الإدارية.

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إثراء الجانب العلمي من خلال المساهمة في تشخيص وبيان مجمل الآليات القانونية المؤطر للمعايير الأخلاقية في الحياة العمومية ومحاولة إيجاد الحلول الممكنة للنقائص المرصودة ومنه إتاحة إمكانية تطوير منظومة الأخلاق وتعزيز فرص الوقاية من الفساد ومكافحته وإرساء الحكامة في التدبير وتسيير العمومي وتجسيدها على المستوى العملي في إطار ممارسة المهام والأعباء المقاد على عاتق الإدارة المحلية ذات العلاقة بتقديم الخدمات العمومية.

المنهج المتبع في الدراسة: اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي الملائم لطبيعة البحث وذلك من أجل بيان الآليات القانونية لأخلة الإدارة المحلية في إطار مساعي وجهود مكافحة

جرائم الفساد وإرساء منظومة الحكامة الجيدة وكذا بيان آثار ذلك على حس أداء الإدارة المحلية وجوده الخدمة العمومية التي تقدمها، مع الاستعانة أيضا بالمنهج المقارن للاستفادة من بعض التجارب القانونية المقارنة المرتبطة بمجال البحث

خطة الدراسة: سعيًا منا للإجابة على الإشكالية الرئيسية وتساؤلاتها الضمنية ارتأينا تقسيم موضوع البحث على شكل خطة ثانية كالآتي:.

المبحث الأول: مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين.

المبحث الثاني: تكريس مقتضيات الحكامة الجيدة في التسيير المحلي

المبحث الأول: مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين

إن الضوابط التي تبنى عليها المدونات الأخلاق في الإدارة عادة هي عملية لبناء مجموعة النظم القيمية والمبادئ السلوكية ذات الطابع أخلاقي للإدارة وموظفيها من خلال تحديد تلك الأفعال أو التصرفات التي لا تتماشى مع منظومة القيم والمبادئ تحقيقًا للمصلحة العامة بالمفهوم التشريعي ذوي الضوابط، وبالتالي سيؤدي ذلك إلى تحسين مواقف وممارسات موظفي الإدارة العمومية ورصد وتصحيح الأخطاء وزيادة ثقة الجمهور في أداء الإدارة العمومية.

المطلب الأول: مفهوم مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين

في مواجهة مشاكل الفساد وغياب معايير العمل الأخلاقي في الإدارات والمؤسسات العمومية قامت العديد من الدول بسن مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين لتعزيز النزاهة العامة؛ وتجنب تضارب المصالح، والتي تسعى إلى تحديد ما يتوقعه المواطنون بشكل رسمي من الإدارة العمومية في مجال تقديم الخدمات العمومية وتسيير البرامج التنموية، حيث تلعب دورًا مهمًا في إستراتيجية واسعة النطاق لمكافحة الفساد على المستويات المحلية¹.

وقد يتم الخلط أحيانًا بين مصطلح مدونات أخلاقيات المهنة أو مدونة قواعد السلوك للموظفين، إلا أن كلا منهما يصب في خانة واحدٍ والتي تستهدف أخلة الإدارة العامة بضمهم قواعد سلوكية تعمل على ترشيد الوظيفة العامة وتهذيب سلوك الموظف العمومي بمضمومه الواسع سواء معينًا أو منتخبًا وبغض النظر عن الهيئة أو المؤسسة العامة.

فأخلاقيات المهنة كما جاء في مشروع مدونة أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين العموميين المعدة من طرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي بدورها تحيلنا إلى الواجبات والالتزامات والمسؤوليات المفروضة على شاغلي المهن أو الوظائف العامة، أما مدونة قواعد سلوك الموظفين فهي تلك التي تحدد مجموعة من القواعد المكتوبة المعدة من

طرف المنظمة أو شركة أو الهيئة المهنية، وتتم من خلال دمج الجوانب الأخلاقية والمهنية في سلوك الموظفين كما تشمل أيضا على إجراءات تأديبية أو جنائية لمخالفة قواعدها².

كما جاء أيضا في ديباجة مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي التونسي على أنها تلك الوثيقة التي تحمل القيم والمبادئ والمعايير ذات طابع الوظيفي والتوعوي والإرشادي، لضمان احترام القانون والالتزام بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والحياد من قبل العون بمفهومه الشامل سواء أكان معيناً أو منتخبا³.

فمصطلح مدونة إذا ما عندنا الى المدونات الأخلاقية في القطاع الخاص نجدها تعني الوثيقة التي تصدرها عدد من الشركات تتضمن مجموعة من المبادئ أو التوجيهات الخاصة بتصرفات العاملين، والتي تحدد ما هو مرغوب وغير مرغوب فيه في تصرفات العاملين أو الشركة وقد تكون مدونات قائمة على أساس الإذعان أو مدونات قائمة على أساس النزاهة والاستقامة⁴.

أما في الإدارات والمؤسسات المنوط بها تسيير الشؤون العامة فمصطلح مدونة يقترب من مصطلح التقنين أو مصطلح الميثاق ويقصد بها مجموعة الأحكام القانونية أو الفقهية المنظمة التي شأنها تقوية روابط سلوك القائمين على إدارته المرافق العامة؛ كما تعمل على أخلاق ثقافة الفضيلة في تسيير الشؤون العمومية وعلى رأسها الشفافية وتمكين المواطنين من الوصول والانتفاع المتساوي بالخدمة العمومية⁵، حيث يؤكد دعاء الحكم الراشد وتعزيز جودة الإدارة العامة أن أخلاقيات الخدمة العامة هي عنصر مهم في تسيير الشأن العام وبدونها لا يمكن الحديث عن الحكم الرشيد؛ حيث يشمل مصطلح الأخلاق في هذا الجانب على القيم والأعراف والمعايير ذات البعد الأخلاقي التي توجه وتسير بها بالخدمة العمومية كمبدأ الحياد، والشفافية، والمساواة، والاستمرارية، والعدالة الاجتماعية⁶.

وما يمكننا أن نستشفه من مآ سبق هو تعدد التعريفات التي حظى بها مفهوم أخلاقيات الإدارة العامة من قبل باحثي العلوم القانونية والإدارية؛ ومرد ذلك إلى اختلاف وتعدد مصادر السلوك الأخلاقي نفسه (التشريعي، الاجتماعي، الاقتصادي، التنظيمي) فمنهم من يطلق عليها أخلاقيات المهنة، أو أخلاقيات الوظيفة، أو أخلاقيات الخدمة العمومية، زيادة على ذلك تأثره المباشر بمستوى ضبط سلوك الفساد الذي يتعين على الإدارة وموظفيها تجنبه.

فكلما كان تعريف الفساد أوسع نطاقا كلما تم استيعاب المزيد من السلوكيات الغير أخلاقية؛ على عكس من ذلك فإن التعريف الدقيق يحصر نطاق المفهوم على الأفعال التي تتوافق تماما مع العناصر المكونة لذلك التعريف، حيث تصنف العديد من المنظمات الدولية الفساد على أنه: "أي إساءة في استخدام الامتيازات العامة بغرض الإثراء الشخصي أين يشمل

جميع الانحرافات من يتولون السلطة العامة ويتوسع ليشمل الممارسات التي لا تشكل جرائم في كل مكان من دول العالم..⁷، كما يرى الكثير من الباحثين في الشؤون الإدارية أن أخلاقيات الوظيفة العمومية وقواعد سلوك الموظفين مجموعة المعايير والمبادئ التي تهيم على السلوك الإداري وتتعلق بما هو صحيح منها أو خاطئ، فهي إذن تضع المعايير لما هو جيد وريء من أنماط السلوك الإداري أو اتخاذ القرار، وبالتالي فهو يعطي لمفهوم الأخلاق في الإدارة العامة بعدا علميا يعالج به الاختيارات العمومية العقلانية على أسس مبنية على الاختيار والمفاضلة بين الوسائل المناسبة التي تستهدف المصلحة العامة وتقديم الخدمات⁸، واحترام تلك الأخلاقيات تستدعي تطابق سلوك الموظفين والقائمين على تسيير الشؤون العمومية مع قواعد محددة سلفا ومعلن عنها يحميها ويقرها القانون⁹، وبالتالي يقتضي الأمر هنا أن تكون تلك المعايير مؤطره ضمن مرتكزات وأسس قانونية وقواعد ملزمة ومضبوطة بشكل لا يدع مجالا لتأويلات قد يترتب عليها تعسف من جانب الإدارة.

المطلب الثاني: مصادر تحديد أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك

ينبع السلوك الأخلاقي من جملة مصادر متعددة قد يكون مصدرها الوسط الاجتماعي أو البيئة الاقتصادية والسياسية التي ينتمي إليها الفرد، كما قد يكون مصدرها القوانين أو اللوائح والتنظيمات أو التدابير القانونية الرامية لتهديب وضبط السلوكات والتصرفات الواجب إتباعه لتحقيق المصلحة العامة وتعزيز النجاعة في تأدية الخدمة العمومية، حيث تعتبر مدونات أخلاقيات الوظيفة أو المهنة وقواعد سلوك الموظفين واحده منها¹⁰.

والملاحظ في الجزائر على الرغم من عدم وجود مدونات أخلاقيات الوظيفة العمومية وقواعد السلوك للموظفين على المستوى العملي إلى الآن وتعنى بصوره مباشرة تخليق الإدارة العمومية المحلية، إلا أن ذلك يحيلنا إلى ما هو منصوص عليه في مشروع مدونة أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك المعد من طرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أو بعض المدونات التي تعتمد الى تأطير سلوك فئة معينة من الموظفين على المستوى الجماعات الإقليمية والذين يمارسون وظائف ذات الطابع المالي، على غرار مدونة أخلاقيات المهنة الخاصة بالأعوان العموميين المتدخلين في مجال الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والتي تستمد جميع قواعدها كأصل من الدستور والاتفاقيات الدولية المصادق عليها أو من القوانين والتنظيمات الداخلية السارية المفعول.

الفرع الأول: الدستور والاتفاقيات الدولية المصادق عليها

بما أن مدونة قواعد السلوك بالنسبة للموظفين تنطبق لجملة من القواعد والمعايير التي تهدف الى تخليق الإدارات والمؤسسات العمومية على خلاف مستوياتها وتأطير سلوك الموظف

العمومي بمفهومه الواسع معيناً أو منتخبا، لا يمكن لتلك القواعد والمعايير أن تتعارض مع التشريعات السارية المفعول والنصوص والقواعد القانونية المتعلقة بالخدمة العمومية، مع ضرورة التزامها الكامل بمقتضيات المصلحة العامة¹¹.

ذلك أن مدونات السلوك الأخلاقي في إدارة الشأن العام تستمد قواعدها في الأساس من الواجبات المفروضة على الإدارة العمومية وموظفيها في بعدها الأخلاقي، كالتالي تضمها الدستور أو الاتفاقيات والمواثيق الدولية المصادق عليها، وفي هذا الإطار نص الدستور الجزائري المعدل في 2016 وفي سبيل أخلة الإدارة العمومية على أنه¹² :

- لا يمكن أن تقوم تلك المؤسسات بالممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية واقامة علاقات الإستغلال والتبعية، أو تمارس السلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر.

- تهدف المؤسسات العمومية إلى حماية الحريات الأساسية للمواطن وإحقاق العدالة الاجتماعية والقضاء على التفاوت التنموي وحماية الاقتصاد الوطني من أشكال الاختلاس أو الرشوة أو التعسف في استخدام السلطة،

- لا يمكن الوظائف أو العهدة في مؤسسات الدولة أن تكون مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الفردية، ويجب عليها العمل في إطار مبدأ عدم تحيز والمساواة بين المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات،

- يضمن الدستور المساواة في تقلد الوظائف في المؤسسات والإدارة العمومية.

وفي إطار الاتفاقيات والمواثيق المصادق عليها من قبل الجزائر في هذا الشأن، نجد ما أورده الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة في ميدان أخلاقيات المهنة وسلوك الموظفين على¹³ :

- واجب التحلي بالشفافية والمهنية والنزاهة، والاحترافية في أداء الخدمة العمومية، ومنع كل أشكال تعارض المصالح والإخلال بسمعة الإدارة،

- ضرورة توفير المعلومات المتعلقة بتنظيم وتسيير وكيفية اتخاذ القرارات وتبسيط الإجراءات الإدارية، توفير خدمة مناسبة وميسرة... الخ.

كما نصت الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد في نفس السياق من خلال المادة 05 منها على ضرورة أن تعمل كل دولة ضمن هذه الإتفاقية على أن تطبق ضمن إطارها القانوني والمؤسستي مدونات سلوك من أجل الأداء الصحيح والمشرق للوظائف العامة¹⁴.

وأوجبت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد احترام قواعد النزاهة والشفافية والإفصاح لتفادي تعارض المصالح، في حين أن المادة 08 الفقرة 2 منها نصت ضرورة أن تسعى كل

دولة على تطبيق ضمن نظمها القانونية مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الأمثل وسليم للوظائف العمومية¹⁵.

الجدير أيضا بالذكر أنه وفي إطار نتائج دراسة الإستقصائية التي أعدتها الأمم المتحدة بشأن تنفيذ توصياتها لدولة الأعضاء بإتخاذ إعلانها لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية والمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين كأدوات أساسية في مكافحة الفساد، وأكدت معظم هاته الدول ومن بينها الجزائر أن سياساتها الإدارية وقوانينها الداخلية تتضمن مدونات لقواعد السلوك تبين بوضوح اتساق مهام الموظفين العموميين، وفيما يتعلق بمحتوى قواعد السلوك أشارت معظم الدول أن أحكامها تدور حول الولاء والكفاءة والفاعلية والنزاهة والإنصاف وإساءة استعمال السلطة وقبول الهدايا والمنافع، كما أشارت إلى أن معظم هاته الدول لديها مدونات خاصة لفئات معينة كأسلاك القضاء ورجال الشرطة¹⁶.

الفرع الثاني: القوانين والمراسيم التنظيمية

بالرجوع إلى نصوص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجد أن المادة 07 منه نصت على وجوب أن تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية على تشجيع النزاهة والأمانة وروح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، من خلال العمل على وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الأمثل لممارسة الوظائف أو العهدة الانتخابية¹⁷.

وفي نفس الإطار نص قانون الوظيفة العمومية رقم 03/06 على واجب الحياد مع مستخدمي المرافق العامة، والنزاهة، والحفاظ على كرامة الوظيفة والسر المهني، واحترام الرؤساء الإداريين¹⁸، في حين أن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية أحالت المادة 04 منه واجبات موظفي إدارة الجماعات الإقليمية إلى ما هو منصوص عليه في قانون رقم 03/06 السالف الذكر، كما نص كذلك على واجب أداء النشاط الوظيفي في أوقات النهار أو الليل بعد أوقات الدوام الرسمي وارتداء البذلة الملانمة¹⁹، وفي إطار تنظيم علاقة الإدارة مع المواطن نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 88/131 اعتبر حماية حقوق وحرريات المواطنين المعترف بها قانونا من الواجبات الأساسية للموظفين العموميين، كما أكد بدوره على واجب الرقابة على سلوك الأعوان وانضباطهم، وضرورة الإفصاح عن التنظيمات والتدابير المتخذة من طرف الإدارة في مجال تقديم الخدمات، واختيار موظفي الاستقبال من ذوي الكفاءة المهنية وخصائصهم الإنسانية²⁰.

وبالعودة إلى مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك نجد أنه في مجال الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات الإقليمية نص المرسوم الرئاسي رقم 247/15 على إنشاء مدونة أخلاقيات الأعوان العموميين المتدخلين في مجال مراقبة وإبرام وتنفيذ الصفقات

العمومية وتفويضات المرفق العام؛ والتي تعد من طرف سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام المنصوص عليها في المادة 213 من نفس المرسوم²¹، حيث استخدم مصطلح الأعوان العموميين بمفهومه الواسع والذين تربطهم صلة بإبرام وتنفيذ ومراقبة الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بغض النظر على طبيعة العلاقة التي تجمعهم بالإدارة العامة سواء كانوا موظفين أو متعاقدين أو منتخبين²².

كما أن مشروع مدونة قواعد السلوك الموظفين العموميين التي تم تصميما من طرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تهدف إلى مساعدة الموظفين العموميين سواء أكانوا معينين أو منتخبين على دمج الحد الأدنى من معايير السلوك الفردي والمهني اللازمة لخدمة المصلحة العامة والحفاظ على ثقة الجمهور في الإدارة ومكافحة البيروقراطية والفساد، حيث شكلت مجموعة من القيم والمبادئ والمعايير التي تهدف إلى توجيه الموظف العمومي لضمان الامتثال للقانون وضمان التزامه أولاً وقبل كل شيء بالنزاهة والشفافية والمساءلة والحياد²³. وهي بذلك تحدد عددا من المبادئ وقواعد السلوك والعمل التي يجب على المسؤولين العموميين احترامها بدقة في ممارسة وظائفهم، ومن أجل مساعدتهم في الوفاء بالتزاماتهم ومسؤولياتهم المهنية فيما يتعلق بالتوقعات وتطلعات المواطنين بعيداً عن أي لبس لاستعادة الثقة في الإدارة العمومية والخدمات التي تقدمها تماشياً مع ما ورد في نص المادة 07 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الثاني: تكريس مقتضيات الحكامة الجيدة في التسيير المحلي

أضحى مفهوم الحكامة الجيدة على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية يرتبط بشكل مباشر بالأساليب المستعملة في تدبير وتسيير الشأن العمومي والتي تستهدف تحقيق المردودية والوجود في الخدمات العمومية، عن طريق تعميق التسيير القائم على الشفافية والخضوع للمساءلة، وإشراك جميع الفواعل الممكنة في اتخاذ القرارات لأجل إعادة بناء ثقة المواطن في مؤسسات الدولة التي ما فتئت تعرف تراجعاً مستمر بفعل انتشار أوجه الفساد خاصة على مستوى المحلي، حيث كرس المشرع الجزائري في العديد من نصوصه جملة من التدابير الرامية لتعزيز مبادئ وأسس الحكامة المحلية الرشيدة ذلك أن هاته الأخيرة أولاً وقبل كل شيء تظل منطلقاً أخلاقياً يتسم بغياب مظاهر الفساد في جميع الإدارات العمومية على خلاف مستوياتها.

المطلب الأول: الإدارة بالشفافية والخاضعة للمساءلة

تعتبر الشفافية والمساءلة وجهاً لعملة واحداً بحيث أنه كلما كانت هناك شفافية أكبر في العقود والقرارات الإدارية وفي كافة الأنشطة الخدمانية التي تقدمها الإدارة المحلية للجمهور يتيح أعمال أوجه الرقابة، ومن ناحية ثانية فعدم وجود مساءلة حقيقية لموظفي أو منتخبين

الإدارة المحلية يترتب عليه في نهاية المطاف عدم جدوى أو ضعف فاعلية الإقرار بمبدأ شفافية على مستوى النص القانوني.

الفرع الأول: تكريس مبدأ الشفافية وحق الحصول على المعلومة

تعتبر الشفافية من أهم مميزات ومعايير الحكامة في العمل الإداري داخل الدولة وبالأخص على مستوى الجماعات الإقليمية المنوط بها النهوض بعجلة التنمية المحلية وترقية الخدمة العمومية وفق مرتكزات قانونية أخلاقية؛ فالشفافية مصطلح يستخدم في مختلف المجالات الحياض السياسية والإدارية ويقصد بها العلانية التي تتيح جملة من المعلومات التي تهم العموم أو الأشخاص المخاطبين بها والواجب إعلانها من طرف الإدارة العمومية²⁴، وهي بهذا المعنى تهدف إلى أخلة العمليات الإدارية بغلقها لمنافذ الفساد التي قد تستعمل فيها الخدمة العمومية كأداة في يد الموظف العمومي لترجح من مهامه الوظيفية بإتباع أساليب ملتوية وغير أخلاقية.

كما تعني الشفافية أيضا استجابة الإدارة في تمكين المواطنين وغيرهم من الحق في الاطلاع على المعلومات المتعلقة بأدائها وكيفية اتخاذ القرارات التي لها علاقة بتسيير الشأن العام وتمس حياة المواطنين، وبالتالي يجب أن تكون جميع تلك الحقائق معروفة ومتوفرة للبحث ونقاش فالفساد عملية تنمو في السياسات المعتمدة تحت مبررات السرية والمصالح العليا للأمن لحجب المعلومات عن المواطنين ووسائل الإعلام والمجتمع المدني²⁵، ذلك أن التحلي عن الغموض والسرية والتضليل يؤدي إلى تعزيز العمل والمسؤولية الجماعية ورفع كفاءة الموظفين خاصة في ظل وضوح سياسة الترقية والحوافز والأجور ضمن إطار المنظومة الإدارية.

وفي هذا الإطار أكد القانون الجزائري في نصوص كثيرة ومتفرقة على أهمية الشفافية في ممارسة وظائف الجماعات الإقليمية خاصة في القرارات التي يتخذها أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، حيث أقر قانون البلدية إمكانية حضور المواطنين المداولات التي يتخذها أعضاء المجالس الشعبية البلدية نظرا لعلانيتها كأصل عام، كما يمكن لهم الاطلاع على مستخرجات المداولات لكل ذي مصلحة، وفي هذا الخصوص أوجب القانون ذاته أن تعلق مشاريع جداول الاعمال والمداولات في الاماكن المخصصة للإعلام ونشرها بكل وسية ممكنة²⁶.

كما ذهب القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته إلى النص على جملة بارزة من المواد التي تحت على تضمين أسس الشفافية فيما يخص الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات الإقليمية، حيث تنص المادة 09 منه على أنه: "يجب أن تتأسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة المشروعة وعلى معايير موضوعية، ويجب أن تكرس هذه القواعد على وجه الخصوص²⁷:"

- علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية

- الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء..."

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد عمد إلى تضمين جملة من الإجراءات المتعلقة بضرورة الإشهار والإعلام، التي ينبغي على الإدارة أن تدعمها باستخدام كل الوسائل المتاحة خاصة في مجال إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، هذا لأجل إتاحة الفرصة أمام الجميع للإطلاع على كل ما يهم مصالحهم وتحقيق مبدأ المنافسة الحرة والنزيهة خاصة في ما يتعلق بإبرام العقود الإدارية، أو تلك المتعلقة بالتسيير الإداري والمالي بوجه عام.

فبدون شفافية لا مجال للمنافسة الحقيقية بين الراغبين في التعاقد مع الإدارة حيث تهدف في هذا الإطار إلى التوجه نحو الوضوح وإزالة الغموض وعدم الثقة التي نشأ في ما مضى بين الحكومة والقطاع الخاص²⁸، الجدير بالذكر وإضافة إلى ما سبق بيانه أن مبدأ الشفافية وحرية النفاذ إلى المعلومة يكمل بعضهما الآخر، حيث وجب الاعتراف بحرية النفاذ إلى المعلومة الإدارية كمبدأ أساسي يحكم جميع الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة عن المؤسسات أو الإدارات العمومية بما يعزز قواعد الشفافية في التسيير الإداري لمرافق الدولة ويضمن الجودة في تقديم الخدمة العمومية، وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري في نص المادة 51 من الدستور والتي أكد خلالها على إقرار حق الحصول على المعلومة والوثائق الإدارية ونقلها للمواطن²⁹، غير أن هذا المبدأ ليس مطلقاً فهو مقيد بإعتبارات عديدة قد تقتضيها القوانين والتنظيمات المتشددة التي تعمد على الحد من فاعليتها حينما يتعلق الأمر بالممارسة العملية.

خاصة وأنه يرتبط أيضا بتقرير الحق في الإعلام كأحد المتطلبات الأساسية لتفعيل حق الحصول على المعلومة، وبالتالي فإعتبار أن الجماعات الإقليمية فاعلا مهم في تحقيق التنمية الاقتصادية ينبغي لها في هذا الإطار أن تتبنى سياسة الانفتاح على المواطنين والعقلية السائدة القاضية بالتكتم والسرية والتحجج بالسر المنهي³⁰، خاصة ظل غياب قانون واضح وشامل في الجزائر يجسد مبدأ حق الحصول على المعلومة على نحو جيد يضع حدا لتفسيرات والتأويلات الغامضة التي تجنب تعسف الإدارة.

على عكس ما أقره المشرع المغربي على سبيل المثال من خلال سنه للقانون الذي يحدد مجال تطبيق الحق في الحصول على المعلومة الموجود في حوزة الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام حيث نص على أنه: "يتم الحصول على المعلومة إما بالاطلاع المباشر عليها بمقر المؤسسة أو الهيئة المعنية خلال أوقات العمل الرسمية، وإما عن طريق البريد الإلكتروني عندما يكون المستند أو الوثيقة المتضمنة للمعلومة المطلوبة متاحة على حامل الكتروني، وإما على أي حامل آخر متوفر لدى المؤسسة أو الهيئة المعنية"³¹، كما

أوجب القانون التونسي المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة الهياكل العمومية المحلية والجهوية والجماعات المحلية أن: "... تنشر وتضع على ذمة العموم بصفة دورية وفي شكل قابل للإستعمال المعلومات المتعلقة بالسياسات والبرامج التي تهتم العموم، قائمة مفصلة في الخدمات التي يسديها للعموم والشهادات التي يستلمها المواطنين والوثائق الضرورية، والمعلومات المتعلقة ببرامجها وخاصة الإنجازات ذات الصلة، والصفات العمومية المبرمجة والمصادق على ميزانيتها والتي يعترزم الهيكل إبرامها وتنفيذها..."³².

في حين يبقى هذا المبدأ في الجزائر رهين القيود الوارد على ممارسته من الناحية العملية لإعتبارات السر المهني أو النظام العام، أو الحالات التأديبية للأعضاء المنتخبين، ناهيك عن كون الحصول على محاضر مداوات المجالس الشعبية المحلية مرهون بأصحاب المصلحة دون غيرهم فهو ليس حق متاحا للعموم وبالتالي ينفي الصبغة العمومية عن حق الحصول على مستخرجات ومحاضر البلدية مقارنة بحق الاطلاع عليها والمتاح للجمهور.³³

الفرع الثاني: تكريس مبدأ المساءلة وتباين فاعلية الأجهزة الرقابية

تعبر المساءلة في مضمونها عن قيام مسؤولية الأداء داخل الجهاز الإداري أمام جميع الجهات المعنية، كما تفترض تبني نهج وسياسة الإفصاح عن كيمييات اتخاذ القرارات أو الأعمال الإدارية الأخرى من قبل المسؤولين أو الموظفين العموميين، وقد تتخذ صورا عديدة من بينها المساءلة الإدارية أو المالية أو السياسية بحسب طبيعة الصلاحيات الموكلة للقائمين على تسيير الشؤون العمومية³⁴، فالمساءلة بهذا المعنى تقتضي طرق الباب على المسؤولين من أجل تقديم التوضيحات التي تخص التسيير الإداري أو المالي من طرف الجهات المخولة لها ذلك، أي الإجابة عن كيفية استخدام الصلاحيات الممنوحة لهم بموجب القانون من أجل تعزيز الرقابة الداخلية وتحقيق معايير النزاهة والاستقامة المنشودة.

وفي هذا الإطار تحظى المساءلة التي يمارسها الجهاز القضائي على الإدارة العمومية بإهتمام بالغ في سبيل إقامة العدل وتعزيز المساءلة واحترام حقوق الإنسان، وعلى هذا الأساس فإن مكافحة الفساد وأخلة الحياة العمومية يقتضي إتباع منهجا قائما على المساءلة وسيادة القانون الذي يقوم على ضرورة الرقابة والعقاب لرفع أداء الجهاز الإداري وتنظيم عمله هذا من جهة، ومن جهة أخرى بناء الثقة بين الجهاز الإداري في الدولة والمواطنين.

الجدير بالذكر وفي إطار أخلة الحياة العمومية وتعزيز الحكامة الرشيدة عن طريق تكريس المساءلة المالية التي يخضع لها الموظفون السامين والمنتخبين المحليين، استحدثت المشرع الجزائري آلية التصريح بالملكات بموجب التعديل الدستوري 2016 حيث نص في المادة 23 منه على وجوب التصريح بالملكات في بداية الوظيفة أو العهد أو في نهايتها بالنسبة لكل

شخص يعين في الوظائف السامية أو ينتخب في مجلس محلي أو ينتخب أو يعين في مجلس أو هيئة وطنية³⁵.

وبالعودة إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نجد أن المادة 04 منه نصت على أن التصريح بالامتلاك يهدف إلى ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية، حيث يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي، كما يتضمن التصريح بالامتلاك جرد للأموال العقارية أو المنقولة التي يحوها الموظف أو المنتخب في داخل أو خارج البلاد³⁶، كما تطرق المشرع الجزائري أيضا في قانون البلدية رقم 10/11 على ضرورة أن يصرح العضو المنتخب لرئيس المجلس الشعبي البلدي حال وجوده في وضعية تعارض المصالح وأن يعلم المجلس المنتخب فورا بذلك، ويترتب على المداولات المتخذة في حالة حضور العضو وهو في وضعية تعارض المصالح بطلان المداولة ويثبت ذلك بقرار من الوالي³⁷، إلا أنه ونظرا ضخامة معدلات جرائم الفساد خاصة على المستوى المحلي والتي ما فتئت الخطاب السياسية تعترف بوجودها على مستوى الإدارة والمؤسسات العمومية كجرائم الرشوة واستغلال النفوذ والمحسوبية والوساطة نظرا لكونها تمس بصورة مباشرة بالعدل والكرامة الإنسانية كأحد أهم مكتسبات المواطن الجزائري³⁸. وعلى الرغم أيضا من أن الجزائر تحصلت على 35 نقطة وفق تقرير منظمة الشفافية الدولية حول مؤشر مدركات الفساد لسنة 2019 وانتقلت من المركز 105 الذي تم تسجيله سنة 2018 إلى المركز 106 في 2019 من بين 180 دولة شملها التصنيف، تبقى نسب الفساد تلك تظل مرتفعة وفق المعايير العالمية³⁹.

والتي يرجع أحد أهم أسبابها لضعف المساءلة من الناحية العملية وغياب الضاعلية والتنسيق بين الأجهزة الرقابية، فضعف المساءلة على مستوى الإدارة العمومية يرجحه البعض إما لغيابها التام في المنظومة القانونية أو لأنها لا تقر بوجود أجهز رقابة كافية أو أنها موجودة وغير فاعلة⁴⁰.

زيادة على ذلك فإن أساليب المتبعة سواء التعيين أو الانتخاب الغير نزاهة التي تتداخل فيها أشكال القبلية أو الحزبية واستخدام النفوذ أو المال الفاسد، لا يمكن أن يجسد محاسبة جدية على المستوى العملي وإن تمت فلا يمكنها أن تتعدى المحاسبة الشكلية.

كما تشير أيضا العديد من الدراسات إلى وجود علاقة قوية بين التطبيق السيئ للامركزية الإدارية والمالية وانتشار الفساد، من حيث تعدد قنوات الصرف التي تؤدي في نهاية المطاف على عدم القدرة على إحكام آليات المتابعة والرقابة خاصة في ظل الاعتماد على كفاءات غير مؤهلة في تقديم الخدمة أو في إنفاق المال العام⁴¹.

فعلى سبيل المثال تعتبر مفتشيات الوظيفة العمومية جهة رقابة بعدية لقانونية قرارات تسيير الموارد البشرية التابعة للمؤسسات والإدارات العمومية ، كما تسهر على احترام الصارم لقواعد الإلتحاق بالوظيفة العمومية⁴² ، لكن بالنظر لواقع أساليب التوظيف وتسيير الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية يبرز قصور دور مفتشيات الوظيفة العمومية عن المشهد في ظل غياب سياسة تخطيط واضحة للمورد البشري على مستوى البلديات التي اضطرت رؤسائها في كثير من الأحيان إلى الاعتماد على عقود ما قبل التشغيل لسد العجز في المورد البشري، نتيجة غياب التخطيط الاستراتيجي لإحتياجاتها المستقبلية والذي أثر بشكل كبير على المستوى التضخم الكمي للموظفين خاصة في سنوات من 1994 الى غاية 2014⁴³ ، ومن ناحية أخرى نجد أنه على الرغم من أهمية التنصيص على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومحاربه في أخلة وحوكمة المؤسسات والإدارات العمومية⁴⁴ ، إلا أنها زودت بصلاحيات إستشارية وتوجيهية ورقابية غير فعالة نظرا لعدم الإعراف لها بالاختصاص الردعي وتجريدها من وسائل البحث والتحري⁴⁵ ، كما أن تشديد صور الرقابة على الجماعات المحلية من حيث كيفية ممارسة وظائفها الإدارية والمالية من دون فاعلية على المستوى العملي سيعيق بضرورة السبيل لأخلة الإدارة المحلية لأنه يولد تعقد الإجراءات وطول أمدها ويطئ الأعمال الإدارية من دون فائده تذكر، والتي تتطلب الاستجابة التي تقوم على النوعية والسرعة بأقل تكلفة ممكنة مما يؤدي في نهاية الأمر للانتقاص من ممارسة حقوق المواطنة.

حيث يبقى الرهان في هذا الخصوص على الدور الجديد لوسيط الجمهورية في تسهيل الإجراءات الإدارية وضمان قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية والحقوق والحرريات المعترف بها للمواطن في مواجهة الإدارة، من خلال ممارسة وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والمراقبة العامة التي تمكنه من تقييم حسن وجوده العلاقات الإدارة مع المواطنين، وبالتالي تعزيز أخلاقيات الإدارة العمومية⁴⁶.

المطلب الثاني: تبني الأسلوب التشاركي لأخلة الحياة العمومية

بالرجوع إلى مبادئ العمل العام والتسيير وتقديم الخدمة العمومية في الجزائر نجد عددا هاما ومعتبرا من مختلف السياسات الرسمية والقوانين التي نصت على ترقية الخيار التشاركي، حيث تشمل الديمقراطية التشاركية جملة الآليات والإجراءات التي تساعد على تفعيل المبادئ والقيم الأخلاقية في الإدارة المحلية من خلال تمكين دور المواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص للمشاركة في صنع السياسات وتسيير المرافق العمومية.

حيث تبني الدستور المعدل في 2016 هذا المبدأ من خلال المادة 15 منه بقولها: "... تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"⁴⁷. وهو بذلك اعتراف

صريح من المشرع بدور جميع الفواعل المحلية الرسمية والغير رسمية في أخلقة الحياذ العامة من خلال إشراكهم في تسيير الشؤون المحلية.

وبغية إرساء هذا المبدأ في مجال التسيير المحلي والجواري أقر قانون البلدية رقم 10/11 إمكانية إستعانة المجلس الشعبي البلدي بكل ممثل جمعية أو شخصية محلية أو خبير بصورذ استشارية من اجل التقدم بمساهمات مفيدة لأعماله، حيث يجب على المجلس الشعبي البلدي في هذا الخصوص وضع الأطر المناسبة لمبادرات المواطنين لتسوية خلافاتهم وتحسين الإطار المعيشي⁴⁸. ومن أجل ترقية الخيارات التشاركية يكلف وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بتحديد واقتراح أي تدبير من شأنه تقوية الحكامة على الصعيد المحلي من خلال إدراج الفاعلين المحليين في اتخاذ القرارات واختيار الأولويات التنموية للسهر على احترام مبادئ الحكامة الرشيدة، ترقية مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية للجماعات الإقليمية، وتشجيع الشراكة بينها وبين الحركة الجمعوية ذات الصالح العام ومتابعة تنفيذها⁴⁹.

فالدور الذي نلمسه هنا على صعيد تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية والحياذ العامة أن ممارسة الديمقراطية في ثوبها التشاركي يعزز من إمكانية أخلقة القرارات العمومية هذا من جهة، ومن جهة ثانية يقلل من حدذ الفساد عن طريق إشراك المواطن ودمجه في المسار الذي يبني عليه القرار الإداري بما يعزز من فرص الرقابة الشعبية يضمن الشفافية والنزاهة الإدارة العمومية، إلا أنه وعلى الرغم من أهمية ترقية الخيار التشاركي من أجل النهوض بأخلاقيات الإدارة المحلية في الجزائر لا يزال يعاني من حيث قصور الآليات التشاركية المنصوص في قانونا، بالنظر لما أقرته العديد من التشريعات المقارنة في هذا الصدد والتي ابتكرت أساليب حديثة ومتنوعة من بينها الميزانيات التشاركية، تقديم العرائض، الإستفتاءات الشعبية، جلسات الحوار العام والتشاور.

فتقنين الاستفتاءات الشعبية على المستوى المحلي يجعل من الممكن إلى حد بعيد إشراك المواطنين في تطوير وتوجيه الخدمة العمومية، فالفكرذ الرئيسية هنا هي أن مشاركة المستفيد من الخدمة العمومية لم تعد مجرد وسيلة تحسين جودة القرار الإداري أو تسهيل قبوله من قبل السكان، ولكن أحد أساليب الممارسة المباشرة للديمقراطية الإدارية حيث يتم دعوذ المواطنين للمشاركة مباشرة في إدارة الخدمات العمومية⁵⁰، كما أن الإدارة العمومية التي تستجيب لمطالبات الجمهور والتي تقدم خدمة عمومية للجمهور بقاعية وكفاءة أصبح يحتم عليها الأخذ بتوجه الحوكمة الذي يقتضي استخدام التقنيات والأساليب الحديثة في التنظيم والإدارة وتحقيق جوهر ومغزى الحكامة الإدارية⁵¹. ذلك أن المواطن أصبح يعتبر الإدارة العمومية أحد

أهم مصادر الخدمات ويات المتعامل معها متشعبا بقيم المواطنة الإدارية التي تهدف إلى تمكين الجميع على قدم المساواة من الحقوق اللصيقة بوظائف ومهام الجهاز الإداري المؤدي للخدمة العمومية، وهذا التطور في مفهوم الإدارة والخدمات التي تقدمها يجعل الإدارة المحلية في وضعية جديدة تقتضي ضرورة اعتمادها على مرجعية أخلاقية في تسيير شؤونها المحلية.

خاتمة:

من خلال ما سبق بيانه نخلص إلى أن المشرع الجزائري أقر جملة بارزة من المرتكزات القانونية والتنظيمية على المستوى المحلي التي تستهدف أخلة أو تأطير السلوك الأخلاقي في الإدارة العمومية وفق الإستراتيجية الوطنية الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث سعى المشرع الجزائري خلالها لوضع أرضية ملائمة لإنشاء مدونات أخلاقيات المهنة وقواعد السلوك للموظفين العموميين التي تحدد جملة المبادئ والقيم الأخلاقية الواجب إتباعها على مستوى الإدارات العمومية. مع التأكيد الدائم في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة على ضرورة إلتزام الجماعات المحلية بموظفيها ومنتخبها على حد سواء بمعايير الحكامة الرشيدة في تسيير البرامج التنموية وتقديم الخدمة العمومية، وذلك من خلال إخضاعها للمساءلة مع التقيد بالشفافية والنزاهة والحياد في تقديم الخدمة العمومية في إطار بعيد عن تضارب المصالح من أجل تحقيق المصلحة العامة.

غير أن واقع الجماعات المحلية في الجزائر أثبت في كثير من الأحيان أن وضع الإطار الملائم للعمل الأخلاقي لا يضمن بضرورة ممارسة السلوك الأخلاقي في تسيير الشؤون المحلية، ذلك أن العديد من الجماعات المحلية وخاصة البلديات لا يزالون غير قادرين على خلق ثقافات جديدة يمارس فيها السلوك الأخلاقي، أو على الأقل يتم التفاوض عنه من قبل غالبية الموظفين والمنتخبين المحليين إما نتيجة ضعف الوازع الأخلاقي لديهم أو لعدم التشعب الكافي بقيم المواطنة الفاعلة، فكثيرا ما نلمس البطء والروتين الإداري ومظاهر المحسوبية والفضوى خاصة أمام شبابيك الحالة المدنية وأماكن الاستقبال من أجل نيل أبسط الحقوق المكفولة دستوريا للمواطنين، وبالتالي فإن النظام القانوني الجزائري بحاجة إلى إدراج المزيد من الضمانات التي ترمي لتنفيذ الأطر الأخلاقية وتعزيز الحكامة ودمجها في نسيج الإدارات والمؤسسات العمومية . ولذلك نقترح جملة من المقترحات نوجزها فيما يلي:

- 1- يجب توفير غطاء قانوني ملائم لدعم الشفافية وضمان حق الحصول على المعلومة ونشرها بكل حرية للسيطره على الفساد وتفعيل الرقابة الشعبية.
- 2- ضرورة تعميق الممارسات التشاركية باستحداث آليات جديدة كالاستفتاءات الشعبية، الميزانيات التشاركية، تقديم العرائض.

- 3- الإسراع في اعتماد مشروع مدونة قواعد السلوك الموظفين العموميين وإصدار المدونة الخاصة بالأعوان العموميين المتدخلين في الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أن تكون مقترنة بعقوبات جزائية وتأديبية ذات فاعلية عملية.
- 4- الاهتمام بالجانب التحفيزي والتكويني للموظف العمومي بإعادة النظر في نظام الأجور والحوافز والرواتب، وإنشاء مراكز مستقلة للتكوين والتأهيل.
- 5- نشر ثقافة تعاون بين الموظفين والمسؤولين المنتخبين من أجل تحسين المواقف والممارسات وتدارك الأخطاء لزيادة ثقة المواطن في الإدارة العمومية.
- 6- إعادة النظر في معايير انتقاء الموظفين وانتخاب أعضاء المجالس المحلية المنتخبة على أساس الجدارة الكفاءة الضرورية لخلق المجال أمام تبديد المال العام وإساءة استعمال السلطة.
- 7- عصنة الإدارة العمومية عن طريق ترقية سياسات الخدمة وتعزيز البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال.
- 8- ربط القوانين والتنظيمات بنظام الأخلاق العام مع ضرورة تحقيق التوازن والتنسيق بين الأجهزة الرقابية، وإعادة النظر في صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومحاربه ودعمها بمزيد من الاستقلالية.

الهوامش:

¹-Theodore R. Lyman, Thomas W. Fletcher , John A. Gardiner, *Prevention Detection and correcton of corruption in local government, the National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, U.S. Department of Justice, p 20 , Consult it on a date 20 March 2020 , On the following link: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/50199NCJRS.pdf>.*

² - الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، مشروع مدونة قواعد السلوك للموظفين العموميين، ص 02، تم الاطلاع عليه بتاريخ 1 سبتمبر 2020، الرابط التالي:

<http://www.onplc.org.dz/images/ONPLC/fran%C3%A7ais/code%20de%20conduite.pdf>.

³ - أمر عدد 4030 لسنة 2014، المتعلق بالصادقة على مدونة قواعد سلوك وأخلاقيات العون العمومي، الصادر في 03 أكتوبر 2014، رر، عدد 90 لسنة 2014.

⁴ - يحي زروقي، أخلاقيات الأعمال والفساد الإداري للموظف العام (دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية تلمسان)، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2016/2017، ص ص 49-50.

⁵ - مراد بوطبة، قراءة في نص المادة 88 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 01، الجزائر، العدد 32، الجزء الثالث/سبتمبر 2018، ص 13.

⁶- Haroon A. Khan, *Globalization and the Challenges of Public Administration, Henderson State University Arkadelphia, Arkansas, USA , 2018, P44.*

⁷ -Guillaume Louis , de l'opacité à la transparence: les limites de l'indice de perceptions de la corruption de transparency international, *Revue Déviance et Société*, 2007, Vol. 31, No 1, p 44 , Consulté le 22 juin 2020, sur le lien: <https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2007-1-page-41.htm>.

⁸ - خالد بن عبد الرحمان الجريسي، أخلاقيات الإدارة من المنظور الإسلامي والإداري، الطبعة الأولى، مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، المملكة العربية السعودية، يوليو 2012، ص 29.

⁹ - إيمان داودي، تخليق المرفق العام: بين السلوك البشري والتأثير القانوني، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، عدد 119 / 2014، ص 220.

¹⁰ - محمد الأخضر كرام، متى مسغوني، دور أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري في الدول العربية دراسة تحليلية لمؤشرات ومدرجات الفساد الإداري 2014-2017، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، جويلية 2020، ص 685.

¹¹ - الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، مشروع مدونة قواعد السلوك للموظفين العموميين، المرجع السابق، ص 01.

¹² - أنظر المواد 09، 10، 23، 25، 34، 51، 63 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16 - 01، الصادر في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج، العدد 14 لسنة 2016.

¹³ - أنظر المواد 06، 09، 10 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد في أديسا باب بتاريخ 2011/01/31، صادقة عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 415/12 الصادر في 2012/12/11، ج، ر، عدد 68 لسنة 2012.

¹⁴ - أنظر المادة 05 من الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المعتمد من قبل جامعة الدول العربية، بالقاهرة مصر، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، صادقة عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 249/14، الصادر في 08/09/2014، ج، ر، عدد 54 لسنة 2014.

¹⁵ - أنظر المادة 08 الفقرة 02 إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003، صادقة عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04، الصادر في 2004/04/19، ج، ر، عدد 26 لسنة 2004.

¹⁶ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية الدورة الحادية عشر، تقرير الأمين العام بشأن تنفيذ المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين، أبريل 2002، ص ص 2-3، تم الاطلاع عليه بتاريخ 29 أوت 2020، الرابط التالي:

https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_11/E-CN15-2002-06-Add1/E-CN15-2002-6-Add1_A.pdf

¹⁷ - أنظر المادة 07 من القانون رقم 01/06، الصادر في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، ج، ر، العدد 14 لسنة 2006.

¹⁸ - أنظر المواد من 40 الى المادة 54 من الأمر رقم 03/06، الصادر في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج، ر، العدد 46 لسنة 2006.

¹⁹ - أنظر المادة 04 المرسوم التنفيذي رقم 334/11، الصادر في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج، ر، العدد 53 لسنة 2011.

- 20 - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 88 / 131، الصادر في 4 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج، العدد 27 لسنة 1988.
- 21 - أنظر المادة 88 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الصادر في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفضيحات المرفق العام، ج، العدد 50 لسنة 2015.
- 22 - مراد بوطبة، المرجع السابق، ص ص 13-14.
- 23 - الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، مسودة مدونة قواعد السلوك للموظفين العموميين، المرجع السابق، ص 01.
- 24 - شريف شريفي، مبدأ الشفافية في العقود الإدارية كإلية للحد من الفساد المالي، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمرست، الجزائر، العدد 03، 2013، ص 91.
- 25 - أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإداري ودورها في الحد من الفساد الإداري، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، مصر، 2016، ص 163.
- 26 - أنظر المادة 22، 30 من القانون رقم 11 / 10 الصادر في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج، ر، العدد 37، لسنة 2011.
- 27 - أنظر المادة 09 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم.
- 28 - إبراهيم الشهاوي، عقد امتياز المرفق العام (B.O.T دراسة مقارنة)، دار الكتاب للطباعة والنشر، مصر، 2003، ص 102.
- 29 - أنظر المادة 51 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16 - 01.
- 30 - محمد بو كطب، التدبير الحكامتي للإدارة الترابية بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، 2017، العدد 48/47، ص 72.
- 31 - أنظر المادة 15 من القانون رقم 31/13، الصادر في 22 فبراير 2018. يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.18.15، ج، ر، عدد 6658 لسنة 2018.
- 32 - أنظر الفصل 06 من القانون الأساسي عدد 20، الصادر في 24 مارس 2016 يتعلق بالحق في النفاذ الى المعلومة، ر، عدد 26 لسنة 2016.
- 33 - محمد أمين أوكيل، حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتنفيذ مبدأ المشاركة : البلدية نموذجا، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرد بجاية، الجزائر، العدد 01 / 2019، ص ص 50-51.
- 34 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 141.
- 35 - أنظر المادة 23 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16 - 01.
- 36 - أنظر المادة 09 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم.
- 37 - أنظر المادة 60 من القانون رقم 10 / 11.
- 38 - عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 47.

- 39 - منظمة الشفافية الدولية، تقرير منظمة الشفافية الدولية حول مدركات الفساد في الجزائر لسنة 2019، تم الاطلاع عليه بتاريخ 22 جويلية 2020، الرابط التالي: <https://www.transparency.org/en/countries/algeria>
- 40 - أحمد مصطفى صبيح، المرجع السابق، ص ص 67-68.
- 41 - صبحي منصور، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة في ملتقى الإتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشؤون الموظفين المتعقد في الرباط، المملكة المغربية خلال الفترة 16-20 يوليو 2007، أعمال ندوات وملتقيات الفساد الإداري والمالي في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2008، ص 196.
- 42 - أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 125/95، الصادر في 29 أفريل 1995 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية، ج ر، عدد 26 لسنة 1995.
- 43 - عبد الرحيم لحرش، دور الجماعات المحلية في التنمية في دول المغرب العربي دراسة مقارنة بين الجزائر وتونس، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المنار، تونس، السنة الجامعية 2017/2018، ص ص 355 - 356.
- 44 - أنظر المادة 20 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم.
- 45 - وحيد عبد العالي، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرو للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرد بجاية، الجزائر، 13 ديسمبر 2014، ص 131.
- 46 - أنظر المادة 3، 4، 5 من المرسوم الرئاسي رقم 20 / 45 الصادر في 15 فبراير 2020 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر، العدد 09، لسنة 2020.
- 47 - أنظر المادة 15 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16 - 01.
- 48 - أنظر المادة 12، 13 من القانون رقم 10/11.
- 49 - أنظر المادة 15 المرسوم التنفيذي رقم 311/18 الصادر في 22 ديسمبر 2018 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج ر، العدد 77 لسنة 2018.
- 50 - Dumont Gilles , La citoyenneté administrative, Thèse pour Obtenir le grade de Docteur , Discipline: Droit public, De L'universite Panthéon-Assas PARIS II, France ,20 décembre 2002 , p231.
- 51 - محمد البكوري، تخليق المرفق العمومي ورهان الحكامة الإدارية بالمغرب على ضوء دستور 2011، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد 34، أوت 2015، ص 83.