



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيادة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية



مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس تخصص إدارة عامة

سياسات الإصلاح الإداري في الجزائر

من إعداد

- عثماني طيب
- عروش ريم

تحت إشراف الأستاذ
عتيق الشيخ

السنة الجامعية
2012م - 2013م / 1432هـ - 1433هـ



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



كلمة شكر

الحمد والشكر لله.....

سبحانه وتعالى الذي أماننا على إتمام هذا البحث نتقدم بالشكر الجزيل

إلى من كان وراء إخراج هذا العمل إلى الوجود عرفانا وتقديرا استاذنا الموقر والمحترم "عتيق هيخ".

الذي له ببخل علينا بنصائحه وإرشاداته وصبره علينا.

كما نتقدم بالشكر إلى أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة وكل
عمال المكتبة.

الشكر الجزيل إلى الأخ الكريم "محمد الجبار عكاشة" الذي ساعدنا على كتابة هذا العمل..... جزاه
الله عنا ألف خير.

شكر خاص إلى الأستاذ " زهدان " و الأستاذ " بن حادي "

نشكر كل من ساهم من قريب أو بعيد في انجاز هذه المذكرة حتى ولو بالكلمة الطيبة.

اهداء

بحمدك يا الله ، يا من أوضحت لنا سبل الهداية وأزحت عن بصرنا غشاوة الغواية
و أعطيتنا ولو اشتهدنا إلى قليلا من الدراية.

الهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك ، ولا تطيب اللحظات إلى بشكرك ولا تطيب
الآخرة إلا بعفوك ، ولا تطيب الجنة إلا برويتك ، وصلى الله على سيد الرسل و البشر إلى يوم القيامة نبى
الرحمة ونور العالمين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

اهدي عملي إلى من ساعدني بتعليمه وتحمل لأعبائي وعلمني الحياة أصول ومبادئ عملا.

إلى من قال بشأنهما الرحمان " وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا" والدي الكريمين

إلى شمعة كانت تشرق من اجل أن تضئ لي طريقتي إلى من تعبته لارتاح وضحت لأنال، "أمي الحنون:
سلامة" حفظها الله وأطال في عمرها

إلى ضوء عيني التي أرى بها ونسمة الروح التي أحيا عليها إلى عبير حياتي بأكلمها ومثلي الأعلى ابني
:بن يحيى " حفظه الله وأطال في عمره إلى كل أفراد عائلتي أخي :بوعزة و صبري:عبد الرحمان وبلخير.

إلى أبناء أخواتي : أسماء ، أسامة ، إبراهيم ، العربي

إلى من شاركتني في هذا العمل زميلتي : "ريم"

إلى كل من ترك بصمة في حياتي أصدقائي: حمزة ، هاشمي ، إبراهيم، فيصل

إلى جميع طلاب دفعة العلوم السياسية 2012-2013

إلى كل من سعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

طيب

اهداء

يا ربه لك الحمد والشكر كما ينبغي لجلال وجهك، وعظيم سلطانك لك
الحمد إذا رضيته ، ولك الحمد حتى ترضى ، ولك الحمد بعد الرضا ، احمد الله واشكره
الذي بسر لنا الطريق إليإتمام هذه المذكرة.

أما بعد : إلى من كلفه الله بالهيبة والوقار .

إلى من علمني العطاء بدون انتظار واحمل اسمه بكل افتخار.....

أرجو من الله أن يمد في عمرك لتري ثمارا قد حان قطفها بعد طور انتظار
وستبقى كلماتك ، اهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد " والدي العزيز "

إلى ملاك في الحياة ، إلى معنى الحب...إلى معنى العنان و التفاني

إلى بسمة الحياة وسر الوجود

إلى أغلى العبايب " أمي " الحبيبة

إلى من ادخرت لهما في قلبي محبة وجمزت لهما في حياتي مكانا إلى من
اعباد وارين دور الأبوالأم " الجدة: حليلة ، والجد جيلالي

إلى من علمني أصول الحياة إلى الطريق الصحيح على درج الأملإلى رفيقات
الدرب " مريم " ، و " كريمة " إلى من بوجودهم اكتسبت قوة ومحببة لا حدود لها
إلباخوتي : " لخصر ، سالم ، يوسف ، محمد " إلى التي كانت أخت قبل أن تكون
صديقة " كريمة "

إلى الذي قطفه معي ثمار النجاح وتحمل معاناة هذه المذكرة إليك " طيب " و
منازلتك.

إلى الأستاذ المؤطر " محيي شيخ "

إلى كل من سعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

ريم

فهرس المحتويات

الافهرس

البسمة

الشكر

الاهداء

المقدمة العامة.....أ/ب

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري

2.....المبحث الأول : ماهية الإصلاح الإداري.

3.....المطلب الأول : مفهوم الإصلاح الإداري وأبعاده.

5.....المطلب الثاني : تمييز الإصلاح الإداري عن بعض المفاهيم

7.....المطلب الثالث : مستويات الإصلاح الإداري.

9.....المبحث الثاني : وسائل وأهداف الإصلاح الإداري.

9.....المطلب الأول : وسائل الإصلاح الإداري.

10.....المطلب الثاني : مداخل الإصلاح الإداري

11.....المطلب الثالث : أهداف الإصلاح الإداري.

12.....المبحث الثالث : أطراف الإصلاح الإداري و العوامل المؤثرة فيه

12.....المطلب الأول : المنظمات الحكومية و القيادة السياسية.

13.....المطلب الثاني : المؤسسات التشريعية

14.....المطلب الثالث: الأجهزة وخبراء الإصلاح و الجمهور.

الفصل الثاني : استراتيجيات الإصلاح الإداري

18.....المبحث الأول: جهود الإصلاح الإداري في الجزائر.

- 19.....المطلب الاول: جهود اصلاح الهيكل التنظيمي في الجزائر.
- 20.....المطلب الثاني: جهود اصلاح الهيكل البشري للادارة
- 21.....المطلب الثالث: خدمة الموظفين.....
- 22.....المبحث الثاني: تقييم سياسات اصلاح الاداري في الجزائر.....
- 22.....المطلب الاول: مشاكل اصلاح الاداري.....
- 24.....المطلب الثاني: اهم الاصلاحات الادارية.....
- 28.....المطلب الثالث: تقييم عام حول الاصلاحات.....
- 31.....المبحث الثالث: بعض الاستراتيجيات المقترحة لاصلاح الادارة الجزائرية.....
- 31.....المطلب الاول: استراتيجيات عامة.....
- 34.....المطلب الثاني: الاستراتيجية وفق الحكم الراشد.....
- 37.....المطلب الثالث: الاستراتيجيات وفق نظم الادارة الالكترونية.....

الفصل الثالث: دراسة تطبيقية حول اصلاح المؤسسات العقابية في الجزائر

- 41.....المبحث الأول : مفهوم المؤسسات العقابية
- 41.....المطلب الأول : تعريف السجون او المؤسسات العقابية.....
- 42.....المطلب الثاني : تطور نظام السجون.....
- 46.....المطلب الثالث : سير المؤسسات العقابية.....
- 52.....المبحث الثاني : أنواع المؤسسات العقابية
- 52.....المطلب الأول : المؤسسات العقابية المغلقة.....
- 53.....المطلب الثاني : المؤسسات العقابية المفتوحة.....
- 55.....المطلب الثالث : المؤسسات العقابية شبه المفتوحة.....
- 56.....المبحث الثالث : أجهزة الإصلاح

56.....المطلب الأول : لجنة التنسيق.

58.....المطلب الثاني : قاضي تطبيق العقوبات.

60.....المطلب الثالث: لجنة تطبيق العقوبات.

65.....الخاتمة العامة.

69.....قائمة المصادر والمراجع.

الملاحق

مقدمة

1- المقدمة:

إن الإصلاح الإداري ذو طبيعة شديدة المرونة و التوافقية ، حيث لا يختلف على أهمية اثنان ، فالإصلاح هدف مشروع يسعى كل فرد إلى تحقيقه وتسعى كل مؤسسة ومجتمع الوصول إليه ، وعلى الرغم من أن فكرة الإصلاح الإداري تعبر عن مضامين تطوير الجوانب السلوكية و القوانين و الأنظمة و الإجراءات و الهياكل التنظيمية ، إلا أنها فكرة شمولية ترتبط بكلية الجهاز الإداري ، و الخطط التنموية الشاملة ، وتتعدد المعاني المرادفة للإصلاح الإداري ، حيث أنها تستهدف جميعا إحداث تغيير أو تحديث أو تطوير في الإدارة العامة ، للتواكب مع المتغيرات ، و التحديات التي أفرزتها العولمة و الثورة المعلوماتية وغيرها من المتغيرات التي تلف العالم في جوانبه المختلفة.

و الإصلاح الإداري ظاهرة من ظواهر العوامل الإدارية، ليست منفصلة عن الإدارة العامة، وإنما ترتبط بها وتطور أنشطة الدولة ومهامها فكلما تطورت الدولة نمت الإدارة، وبرز الإصلاح الإداري أو التحديث الإداري كأحد عوامل تطور الدول وتقدمها.

ونحن نرى انه في إطار عصر تحكمه المتغيرات المتسارعة و التحديات ذات الصبغة الكونية التي تؤثر بشكل مباشر او غير مباشر على جميع المجتمعات يصبح الإصلاح الإداري ضرورة ملحة تواجهها الإدارة العربية بمنظور اشمل بكثير من مجرد البحث عن تقنيات جديدة ، وإنما يأخذ بعين الاعتبار تعديل شبكات العلاقات الداخلية ، و الخارجية الخاصة بالإدارة من الكم و النوعية ، وتحسين الاتصال بالمجتمع المدني وتغيير العلاقات التسلسلية ، وإزالة الحواجز ، وتنمية أسلوب الشراكة و التعاون في التعامل مع المؤسسات و العاملين.

و الإصلاح الإداري ما هو إلا عملية تهتم بمجموعة الأدوار الهرمية التي تتكون منها المنظمة، عن طريق مداخل منها التطوير التنظيمي ، التنمية الإدارية ، التحديث الإداري و الإبداع الإداري، وكذلك التدريب عليها حتى نصل بالفرد إلى أعلى مستوى من الأداء الفعال.

2- الإشكالية الرئيسية:

حيث وقع اختيارنا على دراسة الإصلاح في الجزائر ، والسياسات أو الاستراتيجيات التي اتبعتها الجزائر في إصلاح الإدارة العامة ، ومنه يمكن صياغة الإشكالية التالية :

إلى أي مدى يمكن تقييم نجاح سياسة الإصلاح الإداري بالجزائر ، وما مدى نجاعتها ؟ .

- الأسئلة الفرعية:

من خلال هذا الطرح العام تطرقنا إلى عدة تساؤلات فرعية :

-ماذا نقصد بالإصلاح الإداري ، وماهي مجالاته؟

-ماهي مشاكل الإصلاح الإداري بالجزائر ؟ وماهي أهم الحلول ؟

-هل يعتبر إصلاح المؤسسات العقابية نموذج من نماذج الإصلاحات التي باشرتھا الجزائر ؟

-فيم تتمثل السياسات التي اتبعتها الجزائر لإصلاح الإدارة العامة؟

3-الفرضيات:

ومن خلال تحديد مشكلة الدراسة يمكن صياغة الفرضيات التالية:

-الإصلاح الإداري ضرورة ملحة لا بد منها

-نجاح الإصلاح الإداري مرتبط بالسياسات التي انتهجتها الدولة.

-ضرورة إيجاد حلول للمشاكل التي تعاني منها الإدارة

- تعتبر المؤسسات العقابية ، نموذج من نماذج الإصلاح

الإداري نتيجة لدورها الفعال في تحقيق الأهداف.

4-أهداف الدراسة:

هناك عدة أهداف يمكن الوصول إليها تتمثل في:

-تحديد جهود الإصلاح الإداري في الجزائر.

-تحديد أهم الإصلاحات الإدارية في الجزائر.

-تحديد الاستراتيجيات المقترحة لإصلاح الإدارة الجزائرية.

5-منهج الدراسة :

وفي ضوء أهداف الدراسة و الأسئلة التي نحاول الإجابة عليها استخدمنا في دراستنا المنهج الوصفي ، الذي يصف الجوانب

المختلفة لظاهرة الإصلاح الإداري، كما يعبر عن تلك الظاهرة تعبيراً كمياً وكيفياً متبوعاً بالتحليل و الاستنتاج من خلال مقدمات

متوافقة قدر الإمكان مع النتائج المتلازمة معها .

وقد اعتمدنا في هذه الدراسة على مراجع أساسية وأخرى قانونية من اجل الوصول إلى النتائج المرجوة.

من اجل الإلمام بكل جوانب الموضوع ثم تقسيمه إلى ثلاث فصول ، فصلين للجانب النظري المبحث الأول، والفصل الثالث للجانب التطبيقي.

حيث تضمن الفصل الأول الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري ، وقسمناه إلى ثلاث مباحث تناولنا في المبحث الاول ماهية الإصلاح الإداري ، وسائل وأهداف الإصلاح الإداري مضمون المبحث الثاني وتطرقنا في المبحث الثالث إلى أطراف الإصلاح الإداري و العوامل المؤثرة فيه ، أما الفصل الثاني كان حول استراتيجيات الإصلاح الإداري في الجزائر.تضمن جهود الإصلاح الإداري في الجزائر وتقييم سياسات الإصلاح الإداري في الجزائر ، وبعض الاستراتيجيات المقترحة لإصلاح الإدارة الجزائرية ، والفصل الثالث والأخير كان لدراسة تطبيقية حول إصلاح المؤسسات العقابية في الجزائر وكان مضمونه المؤسسات العقابية ، وأنواع المؤسسات العقابية ، وأجهزة الإصلاح وفي الأخير لا يسعنا إلا أن نطلب من الله عز وجل أن يوفقنا في هذه الدراسة المتواضعة .

الفصل الأول

الاطار المفاهيمي حول الإصلاح الإداري

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري

لقد كثر الحديث عن الإصلاحات ، سواء كانت شاملة أم جزئية لا سيما الإصلاحات التي تتعلق بالبعد الإداري أو السياسي أو الاقتصادي ، و بطبيعة الحال فان الدعوة إلى الإصلاح و التغيير قدم الحضارات البشرية ولكن الدعوة إلى الإصلاحات المعاصرة لها خصوصيتها التي تجسد بيئة النظام العالمي الجديد و العولمة و غيرها من معطيات الألفية الثالثة ، والإصلاح الإداري هو سلسلة من التحسينات و التعديلات التي تدخل على الجوانب الإجرائية و الوظيفية و الهيكلية و المنهجية للأجهزة الإدارية ، تتولى القيام بها الحكومات بغرض تحسين الأداء الإداري . وعليه يرتبط مفهوم الإدارة العامة بمجموعة الإمكانيات المادية و البشرية المسخرة من طرف الحكومة في سبيل تلبية مطالب المواطنين ، و بالنظر إلى أن احتياجات الإنسان متجددة يطبعها التغيير باستمرار ، استوجب على الحكومة -حفاظا على بقائها*-ضرورة تكييف نشاطها الإداري بما يتوافق - قدر الإمكان - مع هذه المطالب المستجدة أو المشاكل التي يمكن أن تطرأ بين الفينة و الأخرى . مستخدمة في ذلك آليات و تقنيات تنظيمية متعددة تحسن أسلوب أداء إدارتها العامة ، و هو ما يعرف بالأسلوب الإداري ، من هذا المنطلق ثمة عدة تساؤلات تطرح حول ماهية هذا الأخير . فماذا نعني بالإصلاح الإداري ؟ وماهي إبعاده ؟ و فيما تتمثل مميزاته و مستوياته ؟

المبحث الأول : ماهية الإصلاح الإداري:

الإصلاح الإداري من أكثر الموضوعات شيوعا في حقل الإدارة ، فقد شغل كل من الاكاديميين و الممارسين بالإصلاح الإداري ، فاهتم الباحثون به وذلك ظهر من خلال المقالات و الكتب التي تطرقت إلى خلفية و أهداف الإصلاح الإداري ، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على الوعي الأكاديمي بالدور الاستراتيجي للإدارة العامة في الدولة وضرورة تأهيلها و الرفع من قدراتها على القيام بمسؤولياتها التنموية .

*يتفق الكثير من الدارسين في حقل الإدارة العامة -أمثال الأستاذ احمد بوضياف-على أن ظهور الإصلاح الإداري مرتبط زمنيا مع نشأة الإدارة العامة و بالتالي فهو قدم النشأة ظهر في عهد الحضارات الفرعونية و الصينية (5000ق.م) ،لمزيد من المعلومات انظر:د/احمد بوضياف الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ،الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب 1889 ، ص -365- 366.

1- / مفهوم الإصلاح الإداري :

للإصلاح الإداري مفاهيم كثيرة، و مصطلحات علمية تختلف باختلاف و جهات النظر حول هذه المصطلحات بين الدارسين في حقل الإدارة. حيث سنتعرض في هذا المقام إلى تعريف الإصلاح الإداري لغة و اصطلاحا.

1-1- / لغة: عرف الإصلاح ضد الفساد -أصلح الشيء بعد إفساده. إقامة الإصلاح: نقيض الفساد = < رد شخص إلى طريق الصواب عن طريق تقويم سلوكه و اتجاهاته و التأثير في مواقفه و تغيير المفسدة بما هو مصلحة⁽¹⁾

لقد جاءت العديد من آيات القرآن الكريم تبين ضدية الإصلاح بالفساد

قوله تعالى: " إن أريد الإصلاح ما استعصت و ما توفيقي إلا بالله "⁽²⁾

وقوله عز وجل: " لا خير في كثير من نجواهم إلا من أمر بصدقة أو معروف أو إصلاح بين الناس "⁽³⁾

فالإصلاح في عمومه ، قبل أن يكون مطلباً دنيوياً كان أمراً إلهياً يفرض تطبيقه في الآيات القرآنية .

1/2- / اصطلاحا:

لقد ظهر مدلول الإصلاح الإداري في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية المنعقدة في اسبانيا سنة 1956 ، كما عرفه العلماء المشاركون بأنه : " مجموعة التحسينات و تبسيط

الإجراءات و إعادة تنظيم هيكل الإدارة الحكومية بالمصالح و الوزارات "⁽⁴⁾

حسب الفقيه جيزمان " GUZMAN": الإصلاح الإداري هو عملية سياسية صممت لتنظيم العلاقات بين البيروقراطية و العناصر الأخرى، و بين العناصر البيروقراطية نفسها من جهة أخرى "⁽⁵⁾

ومن هذا يظهر لنا وجود مفهوم للإصلاح الإداري :

(1) ابن منظور، لسان العرب ط1. بيروت: دار المصادر 1997، ص60

(2) القرآن الكريم، سورة هود الآية 88

(3) القرآن الكريم ، سورة النساء الآية 116

(4) احمد بوضيف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب 1989 ، ص365

(5) محمد ناصر الصائح : الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي ، الأردن : منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية : 1986، ص807

أ- المفهوم الأول :

مفهوم تقليدي جزئي يهتم فقط بالمشاكل الطارئة مما يجعل الإدارة دوما الإدارة بالأزمات *

وهنا يقتصر مفهوم الإصلاح على الجوانب التنظيمية أو الهيكلية للجهاز الإداري.

ب - المفهوم الثاني : يتسم بالشمول و التكامل ، ما بين الجوانب الهيكلية و دور الأفراد في التنظيم ، كما يربط بين الجهاز الإداري وغيره من المؤسسات الاجتماعية التي يحقق بها المجتمع أهدافه ، ومن هذا ما يطلق عليه الإصلاح الإداري الشامل أو الثورة الإدارية و هذا ما يجعل الإدارة هي الإدارة بالأهداف *

من جهة أخرى يمكن تعريف الإصلاح الإداري على انه : " جهود مصممة خصيصا لإحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات تنظيمية واسعة أو على الأقل من خلال إجراءات و ضوابط تسعى لتحسين واحدا أو أكثر من هذه الأنظمة " (1)

الإصلاح الإداري عملية جماعية تحتاج إلى التعاون و التكامل (2)

2- أبعاد الإصلاح الإداري :

إن عملية الإصلاح الإداري تتضمن في طياتها عدة أبعاد متنوعة ومختلفة ونلاحظ هذا الاختلاف في النظم الاشتراكية وأيضا في النظم الليبرالية وهذا من اجل خدمة الإنسان والمجتمع.

أ- البعد الشمولي : وحدة متكاملة يتعذر معالجتها جزئيا ، و لا تقبل التدرج أبدا ، وهي عملية التغيير الكلي في النظام الإداري سواء من الناحية المادية أو الوظيفية أو السلوكية و هدفها الأول و الأخير هو المجتمع و الإنسان وهذا ما يطلق عليه البعد الشمولي ، نجد في النظم الاشتراكية (3)

ب- البعد الجزئي : إجراء عمليات إصلاح جزئية تمس الأجزاء المكونة للجهاز الإداري ، حيث تتراكم هذه العمليات مشكلة الإصلاح الكلي ، و المستفيد من هذا الإصلاح هي فكرة التكنوقراطية و البيروقراطيين، نجد في النظم الليبرالية .

ج- بعد الحركية و الجمود : إن الاستمرارية في الإصلاح تقدر أساسا في نجاحه و تحقيق أهدافه ، و التعبير في حد ذاته في حركته على الرغم من انتشار هذا المفهوم إلا أن نجاحه بقي جزئيا لاعتماده على جهود فردية في بعض المنظمات و القيادات الإدارية

(*) الإدارة بالأزمات: نمط تسيير إداري معروف في الدول النامية مبني على أساس فكرة التعليم بالمحاولة و الخطأ، انظر عمار بوحوش، التوجهات الحديثة، ص 337

(1) محمد الصيرفي : الفساد بين الإصلاح و التطوير الإداري ، الإسكندرية : مؤسسة حورس الدولية 2008 ، ص 67

(2) فيريل هيدي : "الإدارة العامة ، منظور مقارن" (الترجمة محمد قاسم القويوتي) ط2 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 1983 ، ص 184 .

(3) محمد ناصر الصائغ ، المرجع نفسه ، ص 69

(*) الإدارة بالأهداف: تعتمد هذه الفكرة على التنبؤ و التخطيط من اجل تحقيق الأهداف المنشودة وتلبية رغبات العاملين في المؤسسة.

د- بعد الجوهر والإجراء : نظرا لصعوبة قياس الإصلاح الإداري وذلك في كونه عملية قيمية معيارية تشتمل عوامل سياسية ، واجتماعية يصعب قياسها و إخضاعها للموضوعية لذلك اتجه المختصين للحديث عن جوهر و إجراء الإصلاح المتمثل في إيجاد مؤسسات تتمتع بالاستقلالية في عملية الإصلاح وجوهرها أو تحديد إجراءات إدارة الإصلاح التي من خلالها تخلق قوة تحكيمية بغرض الشرعية المطلوبة و التي أسسها استجابة الإدارة و جهازها لرغبات المواطنين و مشاركتهم في التنمية العامة و تتمثل في سياسات الإصلاح المبتغاة⁽¹⁾

المطلب الثاني : تمييزه عن بعض المفاهيم.

من الواضح أن هناك خلط كبير في مفاهيم الإصلاح الإداري و الأهم من ذلك أن هذا الخلط لا يقتصر على الباحثين الإداريين فقط بل مس كذلك الإداريين الممارسين ومن خلال ذلك يتضح فهم مختلف لمفهوم الإصلاح الإداري بين المجالات التالية:

1 التنمية الإدارية: Développement Administratif⁽²⁾

ويقصد بها تنمية الجهاز الإداري لرفع قدرتها على التطوير و التغيير و بهذا فانه يهتم بإدارة التنمية و هي مرتبطة بالتنظيمات الإدارية، ومن خلال هذا التعريف يظهر أن التنمية الإدارية تحمل في طياتها معنى الإصلاح الإداري الذي يهتم في إحدى جوانبه بالتنمية الإدارية و الملاحظ أيضا أن أجهزة التنمية المحلية تقتصر على التدريب الفني، و الإجرائي زيادة على التدريب النظري ، و الذي يمثل في ذلك نظريات مستمدة من الواقع الغربي مما يجعل فعالية في الإصلاح جزئي دون نهج مؤسس أو واضح .

2 التطوير الإداري: Réorganisation Administratif

من الوهلة الأولى يتضح أن معنى التطوير الإداري مرافق لمفهوم التنمية الإدارية فالتطوير الإداري يعني " التحسين في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الميكانيكي و الهيكلي ويتضمن بعد سكوننا غالبا ما يركز الاهتمام على البعد الفني و القانوني⁽³⁾ في الجهاز الإداري وهذا ما ورد في كتاب النماذج البيروقراطية و الإصلاح الإداري لكمال جعفر المفتي .

وتمثل الإصلاح الإداري مما سبق ومن خلال التعريف السابق لمفهوم التطوير الإداري على التطوير العلاقات الإدارية الداخلية للجهاز الإداري ويتوجه نحو إصلاح هياكل إدارية و النظم و العلاقات التنظيمية البيروقراطية ، كما ينظر للإصلاح بعيدا عن الإطار السياسي و الاجتماعي فضلا عن هذا التطوير الإداري لا يتجه نحو الإبداع و الابتكار ، و إحداث إصلاحات مستمرة من داخل النظام.

(1) محمد الصيرفي ، المرجع نفسه ، ص 69

(2) نصر عارف : نظريات التنمية السياسية المعاصرة القاهرة: دار القارئ 1993، ص 141

(3) محمد ناصر الصائغ : مرجع سابق الذكر ص 786

و ما تقدم فان اتصال التطوير الإداري بالنهج المؤقت و بالنظر للإصلاح انه مجرد عملية إصلاح حوقتية فان هذا المفهوم سلمي لأنه ينظر للإصلاح بنظرة ضيقة على اعتبار أن الإصلاح مرتبط بمتطلبات متجددة تحقق قدرة على التكيف التنظيمي والإداري مع الأوضاع و الظروف المتغيرة ، وكذلك من خلال تعريف التطوير الإداري على انه رد فعل قد يشكل عائقا مما يتطلب الإصلاح (1) كذلك يعطي معنى ضيق للإصلاح من خلال ربطه بالبيروقراطية وجعله أسيرا لها .

3 التحديث الإداري : La Modernisation Administratif

يظهر جليا أن مفهوم التحديث الإداري و التطوير الإداري متشابهين إلى حد بعيد لان كلاهما يهتم بالتحسن التقني الإداري والتطوير الفني ، لان التحديث الإداري كما يرى إبراهيم زباني أن : " فيه كثيرا من المحاكات و الاقتباس و تطبيقاته جزئية في غالبيتها حيث أن هذا الفهم يرى في التحديث الإداري مرادفا للإصلاح الإداري .

و أن هذا المفهوم لا يتم إلا بإتباع مناهج الأنظمة الإدارية في الدول المتقدمة ، وهنا نرى أن التحديث الإداري اقتصر على التعديلات الهيكلية و استخدام مناهج المستعملة في الدولة المتقدمة مما يجعله يتناقض مع البيئات الخاصة لكل مجتمع ، والإطار السياسي الخاص بها ما يجعل التحديث الإداري قاصرا عن تحقيق إصلاح هادف .

4 الإبداع الإداري:

الإبداع لغة (2) :

من بدع و بدع الشيء أو ابتداعه ، أي أنشأ الشيء وبدعه بدعا . أي صياغة غير مسبقة ، والإبداع مصطلح عام يستخدم كقرين للابتكار ، أو استخدام شيء جديد فكرة أسلوب نظري أو نهج جديد في استخدام سلعة أو خدمة معينة و هو في ذلك يختلف عن المحاكاة و التقليد .

أما عن الإبداع في مجال العمل الإداري ، فهو قرينة للانجاز باعتبار أن وظيفة الإدارة هي انجاز و ليس إبداع ، وهذا لا يعني أن التطوير في مجال الإدارة يجب أن يقف عند حدود الانجاز ، و نترك الإبداع للدول المتقدمة ومن خلال ما تقدم يظهر أن للإبداع الإداري و الإصلاح الإداري هدف هو تحقيق التغيير المتجدد في هياكل و نظم عمل الإدارة نحو الأحسن (3) .

(1) محمد نصر عارف ، المرجع نفسه ص 142

(2) ابن منظور ، مرجع سابق الذكر ، ص 40

(3) احمد صقر عاشور : الإدارة العامة ، بيروت : دار النهضة 1979، ص71

ومن خلال ما تقدم نرجح أسباب الخلط في المفاهيم إلى الأسباب التالية:

أ - الإصلاح الإداري معيار قيمي له أبعاد أخلاقية ذات أهداف قيمة تختلف عن معايير قياسه ويقوم هذا التعريف على أساس التنمية و التطوير.

ب - الإصلاح الإداري ليس أداة لنقل خطط التنمية بل عملية تنمية وسياسية و اجتماعية لها جوانب تنفيذية و اقتصادية.

ت - الإصلاح الإداري ليس مرتبط بالإدارة فقط بل مضامين سياسية و اجتماعية ووسائل و طرق مختلفة فيها. وليس بالضرورة الاتفاق عليها .

ث - ارتباط الإصلاح بعملية التحول من وضعية إلى أخرى (1) .

المطلب الثالث : مستويات الإصلاح الإداري

إن أي خطوة من خطوات الإصلاح الإداري تتطلب دراسة في مختلف الجوانب التقنية، المالية، البشرية، حتى يكون إصلاح عميق لإصلاح بسيط سطحي.

1- على المستوى البشري :

يعتبر الإنسان الركيزة الأساسية في أي تنظيم إداري، فلا يمكن لأي تنظيم أن يقوم بإقصاء هذا الإنسان، الذي يجآن يتم تهيئته وتطويره و تنميته عن طريق مدرسة الإعلام ، التكوين ، و الثقافة ، و بالتالي فشل أي إصلاح إداري قد يؤدي إلى فشل المجتمع و الإنسان في حد ذاته في تحقيق و إشباع رغباته ، هذا يؤدي إلى تعارض جهوده مع جهود بني جنسه ، و بالتالي التقارب في المصالح و انتشار الفوضى و عدم الاستقرار لذلك يجب إعداد المجتمع عند كل مشروع حتى يدخل هذا المشروع جو التنفيذ إن الإصلاح الإداري واجب على المجتمع لذلك يجب توزيع ثمار الإصلاح توزيعاً عادلاً على المجتمع (2).

1- على المستوى التنظيمي :

بعد أن تم إعداد الفرد وإعلامه بمهمة الإصلاح الإداري ، يدخل مرحلة ثابتة و هي إقحامه في تحمل المسؤولية ضمن إطار تنظيمي محكم وذلك عن طريق منح هذا الفرد مهام في إطار وظيفي و هيكلية بتقسيم الأعمال والتخصص .

أ - مبدأ تقسيم الأعمال:

(1) احمد صقر عاشور: المرجع نفسه، ص72

(2) محمد بلهادي و آخرون: "سياسة إصلاح الإدارة المحلية" (مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس حقوق كلية العلوم القانونية و الإدارية المركز الجامعي د.مولاي الطاهر سعيدة 2002-2003/ص08.

هذا المبدأ يجعل ويوضح المسؤوليات و المهام التي يجب أن يتحملها كل الأطراف ، كما انه يعتبر تقسيم الأعمال ضروريا بالنظر إلى أجهزة التنظيم المحلي اللامركزية ، واللامركزية و اضطلاع كل منها بصلاحيات ومهام خاصة و كذا التركيز على تحديد الأعمال ودقة المهام حتى لا تشمل حركة التنظيم فشل معها الحركة الإصلاحية .

ب - مبدأ التخصص⁽¹⁾:

إن البلدية و الولاية في الجزائر تتمتعان بصلاحيات خاصة بهما تمارسها في إطار نصوص المنشأة، لذلك يجب على كل عنصر بشري العامل سواء في البلدية أو الولاية و بالخصوص العنصر الذي يتميز بالسلطة التقريرية، إذ عليه أن يميز بين الصلاحيات وان يعرف ما هي مهامه أي من أين يبدأ ؟ و أين ينتهي حتى يؤدي إلى التكامل بين الوحدات الإدارية و بالتالي تجنب فوضى التسيير .

1 المستوى المالي :

إذ يتبين لنا أن مصادر التمويل متعددة ، لكن اغلبها محصور في التمويل المركزي ، ويتم تخصيص لكل مشروع مقدار من المال لكن الواقع يثبت أن هناك عجزا بالنسبة للجماعات المحلية في الميدان ، فعلى هذه الأخيرة تبني وسائل واليات جديدة و سياسة مالية للوصول إلى ثروة مالية⁽²⁾.

(1) شيخ سعدي : التنمية المحلية الشاملة بين النظرية و التطبيق (رسالة الماجستير معهد العلوم القانونية و الإدارية جامعة الجيلاي الياس سيدي بلعباس) ، ص 59.

(2) احمد صقر عاشور : إصلاح الإدارة الحكومية ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية 1995 ، ص 25

المطلب الأول : وسائل الإصلاح الإداري

إن إجراءات الإصلاح الإداري تحتاج إلى قادة إداريين متخصصين وحزمة من الوسائل أهمها ، الاعتماد على التنظيمات السياسية وأجهزتها المختلفة وخاصة الإعلامية منها (1) ، حيث تقوم السلطة السياسية عبر قرارات مدروسة إلى إحداث صدمة إصلاحية إدارية عن طريق تطهير الأجهزة الإدارية من بعض النماذج البيروقراطية التي تعارض عملية الإصلاح أو لكونها غير قادرة على إعداد برامجها وتنفيذها ، وكذلك تقوم السلطة السياسية بتكوين أجهزة خاصة للمراقبة ، و التقصي و التفتيش تساعدها في تقديم مقترحات وتوصيات مناسبة ، وتعزيز الجهاز الإداري بقيادات جديدة مؤمنة بالإصلاح ، وجاهزة لتنفيذ برامجها ، وتمكين أجهزة الإدارة من ممارسة صلاحياتها بعيدا عن المركزية ، و البيروقراطية المعرقة للتطور الفني و التقني ولا تستجيب لمعطيات البيئة المحيطة(2).

إضافة إلى قيام السلطة بإجراء تعديلات دورية في المواقع القيادية و الاعتماد على الأجهزة الاستشارية ودعمها في صنع القرار مع الاستعانة بالسلطة التشريعية في إعادة النظر في القوانين التي تحكم النشاط الإداري ، و القيام بتغيير الاتجاهات السلوكية للموظفين استنادا إلى دعوات أخلاقية وتدريبهم على الإحساس بالمسؤولية واستخدام السلطة خلال فترة وجودهم في الحياة العملية ، ولإنجاح برامج الإصلاح يجب اختيار الوقت المناسب للتنفيذ (3) .

و يحتاج إلى تمهيد سياسي على نطاق واسع لتهيئة الرأي العام و الجهاز الإداري لعملية الإصلاح ، توأبه عملية إعداد للكوادر التي تقوم بتنفيذه من حيث الخبرات ، و الوسائل ، و الأدوات المساعدة لبدء العمل بكفاءة مع توطيد العلاقات بالوحدات التنفيذية في الجهاز الإداري حتى يتحقق التعاون ، و الخطوة الأخيرة في عملية الإصلاح الإداري تتمثل في تقييم هذا الإصلاح ، وقياس النتائج المحققة ومقارنتها مع مؤشرات المخططة و المعتمدة في البرنامج الإصلاحي من حيث الكفاءة في تنفيذ البرنامج من ناحية الزمن، و التكلفة، و الجودة ، و من حيث المنعكسات و الآثار الإيجابية التي يتركها برنامج الإصلاح على النظام السياسي أي تحقيق الرضا العام للقطاع الأعظم من المواطنين المتعاملين مع الجهاز الإداري.

(1) الطيب حسن ابشر ، إصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة ، دراسة منشورة في كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، عمان : منظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1986 ، ص100 .

(2) محمد الصبري ، مرجع سابق الذكر ، ص80 .

(3) فيريل هيدي ، مرجع سابق الذكر ، ص200 .

المطلب الثاني : مداخل الإصلاح الإداري

1-الإصلاح الجزئي :

يركز المدخل الجزئي في الإصلاح الإداري على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري من خلال التركيز على الهياكل التنظيمية و تبسيط الإجراءات ، ويرى أنصار المنهج الجزئي للإصلاح كعملية ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري ، وان الأخذ بمبدأ التدرج سيؤدي إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكله الكلي ، وغالبا ما تنبع جهود وإستراتيجية الإصلاح في المدخل الجزئي من داخل المنظمة ذاتها في ظل غياب أو ضعف الرقابة للجهات الخارجية ، لذلك قد تواجه جهود الإصلاح لخدمة مصالح ضيقة تخدم العاملين في المنظمة ، كتعديل الهياكل التنظيمية ، و التوسع أو إضافة وحدات إدارية ، أو تحسين أوضاع القيادات الإدارية ، ويسعى هذا المدخل لتحقيق العديد من الأهداف منها (1) :

- 1 -الكشف عن الأوضاع الإدارية الحالية و القيام بدراستها و تحليلها.
- 2 -تحديد مصادر المشكلات و أسباب التخلف الإداري.
- 3 -التعرف على المتغيرات المؤثرة و المسببة للتخلف الإداري .
- 4 -اكتشاف وسائل و أساليب الإصلاح و المقارنة بينها و الاختيار الأنسب للمعطيات و الظروف السائدة .
- 5 -المتابعة و تقييم نتائج الغير .

وإذا سلمنا بضرورة تغيير أسلوب الإدارة التقليدي للجهاز الحكومي فان السؤال الذي يطرح نفسه ، ما أسلوب الإصلاح البديل؟، و بالتالي سنحاول إلقاء الضوء على مفهوم الإدارة العامة الحديثة " New Public Management في إطار معاصر للإصلاح الإداري تم تطبيقه في العديد من دول العالم (2).

2-المدخل الشمولي:

يرى البعض أن استخدام منهج مدخل النظم يمكن الوصول لتحقيق منهج الشامل للإصلاح الإداري ، ومدخل النظم المفتوح "Open système" يعني دراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة بها ، فاستمرار عمل التنفيذ وفاعليته يعتمد ويتوقف بشكل كبير على استمرار حصوله على المدخلات (البشرية و المادية) من البيئة المحيطة ، و التنظيم باعتباره مفتوح يتميز بملامح رئيسية (3).

(1) ابوبكر مصطفى محمود ، دليل المدير العاصر (الوظائف ، الادوار ، المهارات ، الصفات)، الإسكندرية : الدار الجامعية ، 2001 ،ص159.

(2) احمد صقر عاشور ، مرجع سابق الذكر ، ص134

(3) ابوبكر مصطفى محمود ، المرجع نفسه ،ص200

- 1 - العمل على تنمية الاتجاهات الايجابية نحو العمل و الانتماء إليه ، التوسع في مجالات التأهيل و التدريب و التطوير (1)
- 2 - تبني الانضباط و المداخل الحديثة في البناء التنظيمي، وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري، لتحقيق المرونة و الاستجابة لمتطلبات التغيير، و التطور و التكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة.
- 3 - إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية و الابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار و تنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية ، وتمكين الإدارات الوسطى و التنفيذية لتحمل المسؤولية و الاطلاع على تنفيذ العمليات والأعمال الإدارية (2)
- 4 - اعتماد شمولية تقويم الأداء للمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع، بما يشمل تقويم الجوانب الأدائية للعمليات و الأعمال المنجزة و التكاليف المالية و حجم الاستثمار وأداء العاملين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع (3)
- 5 - استيعاب المتغيرات الحاصلة و المتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم و النوع على مستوى منظمات الجهاز الإداري، و تنمية قدراتها و تبني قيم العمل الجماعي و تعزيز الإبداع و التطور.
- 6 - تبني توجهات الإدارة الإستراتيجية في مختلف مجالات العمل من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل البيئة الداخلية و الخارجية (4)
- 7 - دعم الجهود نحو الارتفاع بمستوى الإنتاج و الإنتاجية و النوعية و تطبيق الإجراءات المتعلقة بالجودة و اعتبارها من مسؤولية الجميع ، و ان خدمة الزبون مسؤولية دائمة للمنظمات ، والعمل على الوصول للمواصفات القياسية (5)
- 8 - اعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية، و في مقدمتها رفع مستويات الإنتاج و تقليص التكاليف و اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار و خطط و أساليب الإنتاج.
- 9 - تطوير صيغ و أساليب و إجراءات العمل الإداري و القوانين و التشريعات ذات العلاقة ، بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في اتخاذ القرارات

(1) د. هاشم حمدي رضا ، الإصلاح الإداري ، ط1 ، عمان : دار الراية لنشر و التوزيع ، 2011 ، ص15

(2) شيخ سعيدي ، مرجع سابق الذكر ، ص50

(3) احمد صقر عاشور ، مرجع سابق الذكر ، ص50

(4) محمد الصيرفي ، مرجع سابق الذكر ، ص80

(5) هاشم حمدي رضا ، المرجع نفسه ، ص16

- 10 -التوسع في اعتماد التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظومات الالكترونية تمهيدا لبناء مشاريع الحكومة الالكترونية، وتعزيز نشاط البحث و التطور في هذه المجالات بما يوسع من أفاق المساهمة في تطوير التكنولوجيا المتقدمة⁽¹⁾
- 11 -تنمية قدرات المنظمات المعنية بإدارة برامج التنمية الاقتصادية، و الاجتماعية، و الثقافية ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمار ذات المردودات الأوسع⁽²⁾
- 12 -تطوير القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير و التشخيص وحل المشكلات و المعوقات ووضع خطط للتطورات المستقبلية⁽³⁾.

المبحث الثالث: أطراف الإصلاح الإداري و العوامل المؤثرة فيه.

يخضع الإصلاح الإداري و يتأثر بأطراف ذات توجهات و رؤى مختلفة لمضمونه و الكيفية الملائمة لتجسيده ، لذا لا بد في بداية أية عملية إصلاحية إدارية مراعاة مدى تأثير هذه الأطراف و الجماعات.

المطلب الأول : المنظمات الحكومية و القيادة السياسية

تمثل المنظمات الحكومية طرفاً فاعلاً في عملية الإصلاح الإداري ، و لا أدل على من أن درجة تحقيق هذا الأخير وجعله ملموساً يرتبط بمدى مشاركة تلك المنظمات الحكومية وتنفيذ خطته و برامجه . وكذلك بالقدر الذي تتوافق فيه هذه الخطط والبرامج مع واقع المنظمة الحكومية المراد إصلاحها ، فمتى تم استيفاء مثل هذين الشرطين كانت نسبة نجاح الإصلاح الإداري أكبر ، من جهة ثانية ، يلعب العاملان في الأجهزة الحكومية دوراً هاماً في تحديد فعالية خطط و برامج الإصلاح⁽⁴⁾ ، بالرغم من كونهم لا يمثلون كيانا متجانساً ، فقد تتعارض مصالح بعضهم في الوقت الذي تتوافق فيه مصالح البعض الآخر مع الغرض من الإصلاح ، و لعل أهمية هذه الفئة يكمن فيما تمثله من عامل أساسي يسمح بترجمة الإصلاح الإداري إلى واقع و ممارسات و أداء فني ، فكثيراً من البرامج المعتمدة في الإصلاح الإداري تبقى مجرد حبر على ورق ما لم تتدخل العناصر الفعالة من العاملين وكسب تأييدهم و الأخذ بعين الاعتبار آرائهم و مقترحاتهم ، و هذا ما يؤكد عليه " كيدن " حينما ذهب إلى أن جوهر الإصلاح الإداري يتمثل فيما يحتويه من خطط لمواجهة المقاومة المحتملة له ، و من هذا المنطلق وجب مراعاة التدابير التي تجتهد من المقاومة المحتملة من طرف العاملين و التقليل من حدتها و على هذا الأساس يمكن استخلاص عدة استراتيجيات للإصلاح الإداري ، تبعاً لدرجة اشتراك العاملين في السياسة الإصلاحية المرغوب تطبيقها ، فمن هذه الاستراتيجيات من تكيف بإلزام العاملين في السياسة على الامتثال للتغيير الذي تعكسه قرارات الإصلاح . كما يوجد صنف آخر من الاستراتيجيات تأخذ بعين الاعتبار مكانة هؤلاء العاملين و الاعتماد عليهم في المبادرات المتعلقة بالتجديد و التطوير ، وهي إستراتيجية اهتمت إليها العديد من البلدان كاليابان، و دول أوروبا ، و الولايات المتحدة الأمريكية . لتتسع فيما بعد إلى بلدان العالم ، كما تلعب القيادة السياسية دوراً بارزاً و هاماً في جهود الإصلاح الإداري

(1) محمد ناصر الصائغ ، مرجع سابق الذكر ،ص220

(2) محمد بلهادي وآخرون ، مرجع سابق الذكر ،ص12

(3) فرييل هبيدي ، مرجع سابق الذكر ،ص 190

(4) احمد صقر عاشور إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق الذكر ص 26

نظرا لموقعها الرسمي كعنصر في المنظمات الحكومية ، مما يؤهلها لان تشارك في بلورة أهداف الإصلاح و خططه و برامجها لا سيما في حالة تبين إستراتيجية الإصلاح الإداري الشامل (*) و الإصلاح الإداري القطاعي .

إن إصلاح المنظمات الإدارية هيكلًا ووظيفة يقتضي تهيئة الظروف اللازمة لهذا التغيير الكلي بل إن كثيرا من تجارب الإصلاح الإداري في دول العالم . تشير إلى حالات نجاح كبيرة كان أساسها القيادة السياسية ، و هنا يظهر جليا من خلال بعض الأمثلة كقناة السويس و مشروع السد العالي ، وحتى عندما تواجه الدول معضلات متعددة تصيب أجهزتها الإدارية وتجعلها عاجزة عن أداء مهامها بصفة عادية و كاملة تكون نتيجتها ظهور أمراض بيروقراطية كالرشوة ، و الفساد الإداري ، الأمر الذي يحتم ضرورة مباشرة إصلاح إداري لاستئصال تلك الأمراض، إلا انه لن يتأتى ذلك إلا في كنف قيادة سياسية واعية و متفهمة للمحيط الإداري و القوى المؤثرة فيه لذلك فان تبني القيادة السياسية لبرامج مكافحة الفساد الإداري ، يعتبر عاملا مهما في نجاح سياسة الإصلاح ، وهذا ما تؤكدته تجارب بعض الدول الآسيوية مثل "سنغافورة وماليزيا" و في الجانب المعاكس هناك دول أخرى كاندونيسيا و تايلاندا التي قبلت سياسة إصلاحها الإداري بالفشل نتيجة لعدم تلقيها دفعا من القيادة السياسية إلا أن دور هذه الأخيرة لا يقتصر على إعطاء دفعة للإصلاح بل يمد إلى المشاركة في شتى مراحله كالتخطيط و البرمجة و الترجمة و حتى التنفيذ و الرقابة

المطلب الثاني: المؤسسات التشريعية و جماعات الضغط

يظهر دور المؤسسات التشريعية في مجال الإصلاح الإداري من خلال الوظيفة الرقابية المخولة إليها و التي تمارسها على عمل الأجهزة التنفيذية (الحكومة) بحكم ما تسنه من قوانين و تنظيمات تدار بمقتضاها هيكل الإدارة العامة ، إلا أن الدور الرقابي مرهون إلى حد كبير بمعادلة توازن القوى في المجتمع و مدى مشروعية المؤسسة التشريعية لدى المواطنين . ففي النظام البيروقراطي يتمتع البرلمان بقاعدة جماهيرية لما تملكه من أصوات منتخبة ، الأمر الذي يؤهلها إلى أن تكتسب قوة رقابية يواجه بها الجهاز الحكومي إلا انه لا يكفي لممارسة هذه الرقابة الوجود الرسمي للمؤسسة التشريعية و إنما في درجة كفاءة أعضائها ، و تسبيقهم للمصلحة العامة على حساب مصالحهم الشخصية .

إن المتتبع لموقع المؤسسة التشريعية في أنظمة حكم الدول النامية لا يجد عسرا في تحديد علاقة التبعية التي تربط البرلمان بالحكومة (*)، و التي تجعله أداة في يد السلطة التنفيذية توجهه كما تشاء ، خاصة و ان أغلبية أعضاء المؤسسة التشريعية في هذه البلدان يفتقدون لدورهم الإصلاحية و يجهلون حقيقة صلاحياتهم المخولة إليهم ، فتراهم متحمسين في تلبية أغراضهم الشخصية و منافع ذاتية صغيرة ضربت عرض الحائط مصلحة المواطن .

(*) الإصلاح الإداري الشامل: تتمثل في جهود الإصلاح التي تناول كل أو اغلب القطاعات ومنظمات الجهاز الحكومي.

(*) في الجزائر الإشارة إلى المادة 129 ، من دستور 1996 الذي يعطي : السلطة التنفيذية حق حل البرلمان دون شرط

إن قياس مدى إيجابية أو وسيلة دور الجماعات الضاغطة في عملية الإصلاح الإداري مرتبط إلى حد كبير بما يحققه لها هذا الإصلاح من مكاسب ، و امتيازات فإن كان الهدف من الإصلاح الإداري تفويض مجال نشاطها تتحول إلى معارضة لتحقيقه مستخدمة كل الوسائل المتاحة من اجل إفشاله ، و بالتالي تكون عاملا في استمرار ممارسات غير شرعية مادامت تستفيد من الوضع القائم ، أما إذا رأت بان الإصلاح يخدم مصلحتها تراها تعمل جادة من اجل تجسيده و تصبح تنبه إلى الممارسات السلبية و مواطن الخلل في الجهاز الإداري كالفساد و القصور الإداري و هي غالبا تنجح في سياستها لا سيما في الدول النامية بالنظر إلى نفوذها و سلطتها المادية (الأموال و الإعلام) التي تؤثر بها على القيادات الرسمية للأجهزة الحكومية هذا إن دل على شيء إنما يدل بان إستراتيجية الإصلاح الإداري التي تحتوي مثل هذه المشاركة تكون نسبة الفشل فيها ضئيلة لا سيما أثناء الأخذ بإستراتيجية الإصلاح القطاعي مما يجعل هذه المشاركة أكثر فعالية في هذا الإطار .

ومن خلال ما تقدم لا بد الإشارة إلى أمرين اثنين، أولهما:

إن توفير المشاركة الرسمية يعني تنظيمها في غياب الإطار الرسمي ستظل تمارس وسائلها في التأثير و الاستمالة و الضغط.

أما الأمر الثاني أن مشاركة هذه الجماعات تعمل مع احتمال انحراف في توجهات و مسار الإصلاح الإداري إلى ما يخدم مصالح الفتوية الضيقة⁽¹⁾.

المطلب الثالث: الأجهزة وخبراء الإصلاح و الجمهور

تكتسب الأجهزة و الخبراء دورا هاما في نجاح عملية الإصلاح الإداري ، إضافة إلى الدور التقني و المهني فإن لها ادوار أخرى لا تقل أهمية إلا أنها لا تلقى العناية المطلوبة رغم اعتبار تأثيرها على العملية الإصلاحية تأثيرا أساسيا في المقام الأول فهم يشكلون القاسم المشترك في دورهم كوسطاء يؤثرون على فعالية الإصلاح وفق الحالات التي يكون لهذه الأجهزة اتصال مباشر بالقيادة السياسية أو التنفيذية في الدولة ، فإن دورها يصبح مؤثرا في مبادئ و نطاق و مسار الإصلاح و في هذا الإطار يتوقف هذا النجاح على التوجهات و فعالية الدور الذي تلعبه هذه الأجهزة ، وان ابتكار و انتشار أجهزة وخبراء الإصلاح الإداري بتشخيص مشكلات الإدارة و إعطاء حلول لها يؤدي إلى ضعف إستراتيجية هذا الإصلاح طالما ثمة إهمال و تغيب العناصر الأخرى الفعالة كالجمهور في هذا الصدد يعتبر عامل الجمهور مهما وطرفا فاعلا في عملية الإصلاح ، وهذا من خلال تلقيهم لخدمات المنظمات الحكومية و التعامل مع هذه الأخيرة إلا ان غياب هذه المشاركة قد

(1) احمد صقر عاشور :إصلاح الإدارة الحكومية ، مرجع سابق الذكر ، ص30

يكون له بالغ الأثر في سير عملية الإصلاح ، و هذا ما يظهر في دول العالم الثالث التي يقصى فيها الجمهور من المساهمة في أية عملية إصلاحية ، مما يجعل الموظفين في وضع المتحكم و المسيطر، و بالتالي يفقد هذا الجمهور قدرته على الضغط و يصبح أسيرا لتعقيد بيروقراطي يدفعه إلى أن يتحصل على الخدمة عن طريق الرشوة ، و الوساطة ، و المحسوبية مما يؤدي إلى الفساد الإداري.

وفي هذه الحالة يجب أن تتضمن إستراتيجية الإصلاح مجال مشاركة الجمهور في صياغة برامج وخطط الإصلاح و في المراقبة على ممارسات المنظمات الحكومية هذا ما تؤكد به بعض التجارب العربية مثل : التجربة الكويتية ، و التجربة التونسية فيما يسمى بحرب المواطن الرقيب^(*) و الملاحظ في إطار ما سبق وجوب تعدد الأطراف الفاعلة في الإصلاح الإداري حتى يكتسب الثقة و يحقق نجاحه .

(*)المواطن الرقيب هي تجربة تونسية في قياس رأي الجماعات من المواطنين حول الخدمات المقدمة لهم.

تتمثل أبعاد الإصلاح الإداري في البعد الشمولي نجده في النظم الاشتراكية ، و البعد الجزئي و نجده في النظم الليبرالية

بالإضافة إلى بعد الحركية و الجمود ، و بعد الجوهر و الإجراء ، كما يختلف مفهوم الإصلاح الإداري عن بعض المفاهيم منها

مفهوم التنمية الإدارية ويقصد بها تنمية الجهاز الإداري ، و التطوير الإداري ، و التحديث الإداري ، وهو مشابه للتطوير

الإداري لان كلاهما يهتم بالتحسين التقني الإداري و التطوير الفني ، بحيث يتم الإصلاح الإداري على المستوى التنظيمي بقسميه

وعلى المستوى المالي ، و من مداخل الإصلاح الإداري ، المدخل الشمولي و الإصلاح الجزئي و من أهدافه العمل على تنمية

الاتجاهات الايجابية ، و اعتماد شمولية تقويم الأداء للمنظمات وأهداف أخرى و يمس الإصلاح الإداري عدة أطراف منها المنظمات

الحكومية والقيادة السياسية ، و المؤسسة التشريعية وجماعات المصالح و الضغط ، و خبراء الإصلاح الإداري والجمهور .

الفصل الثاني

استراتيجيات الإصلاح الإداري في الجزائر

الفصل الثاني : استراتيجيات الإصلاح الإداري في الجزائر

إن ما ألت إليه الإدارة الجزائرية وما تطمح إليه ليس بمعزل عن المتغيرات البيئية هذا إذا ما أخذنا بالاعتبار المشاكل التي تعاني منها الإدارة الجزائرية كما يقول جون هاوسان دراسة العوامل الإدارية ضرورية لفهم حقيقي للمسلمات التي تميز الجهاز الإداري.

كما ان واقع الإدارة الجزائرية وليد مجموعة من العوامل و المتغيرات والتي من بينها الجانب الاستعماري ، و النظام الاشتراكي ، ومبادئ الثورة التحريرية زيادة على ذلك الثقافي و درجة الوعي في المجتمع

حيث تشكل هذه العوامل مجتمعة عقبات في وجه جهود الإصلاح بالجزائر ، وذلك لان الإدارة وباعتبارها نسق مفتوحات على المتغيرات البيئية الخارجية تأثر فيها وبها.

عملت الجزائر غداة الحصول على استقلالها إلى إصلاح المنظومة الإدارية هيكليا و بشريا فقامت الدولة الجزائرية بمجموعة من الإصلاحات الإدارية ركزت في مجملها على العنصر البشري وذلك بتنظيم محتوى الوظيفة و التكوين الإداري هذا باعتبار المنظمات الإدارية المعاصرة ، منظمات اجتماعية قبل كل شيء يشكل فيها العنصر البشري العنصر الحيوي و الفعال⁽¹⁾

حيث أن تحقيق خطط التنمية الشاملة التي رسمتها الدولة الجزائرية مقرونة بمدى فعالية الجهاز الإداري باعتباره آلية لتنفيذ السياسات العامة حسب ما يرى ديموك الذي يعتبر الإدارة العامة : "بأنها تنفيذ السياسة العامة في سلسلة عمليات مترابطة تبدأ من صناديق الاقتراع إلى عمل المجالس التشريعية إلتأليف الحكومة⁽²⁾

فجهود الإصلاح الإداري في الجزائر المستقلة وان كانت لا تخلو من النقائص إلا أنها تجربة رائدة في الوطن العربي.

المطلب الأول : إصلاحات الهيكل التنظيمي للجزائر.

يظهر الاهتمام بإصلاح الهيكل الإداري ، الإصلاح و التحسين من ناحية توحيد التنظيم ومن ناحية أخرى ففكرة الإصلاح الإداري باعتبارها عملية تطوير ظهرت منذ الخطوات الأولى في بناء الدولة المستقلة فقد اختصت بذلك في المرحلة الأولى بمديرية الوظيف العمومي ووصل الاهتمام بتنمية الإدارة في مايو 1974 إلى إنشاء محافظة الإصلاح و التجديد الإداري التابعة لمجلس الوزارة .

كما عملت الدولة الجزائرية إلى تقريب الإدارة من المواطن باعتبار هذه الأخيرة وسيلة خدمة المواطن وليست سلطة عليه هذا زيادة على شساعة المساحة وكثافة السكان وقد تم ذلك باعتبار اللامركزية كما جاء في دستور 1986 المادة 34:

إنشاء المجالس المنتخبة على المستوى البلدي و الولائي .

تبسيط وتسهيل الإجراءات الإدارية .

إيجاد وحدات إدارية في مختلف المراكز الجنائية بغض النظر عن الأسلوب العمراني أو الكثافة السكانية أما في الجانب المتعلق بالبيئة الخارجية للإدارة قامت الدولة الجزائرية بخطوات معتبرة لخصها في التالي :

العمل على خلق نوع من العلاقات ذات الاعتماد المتبادل بين الإدارة و المواطن.

توظيف الوسائل التكنولوجية و المعلوماتية في ترقية الجهاز الإداري الاستفادة من التجارب و الخبرات السابقة.

المطلب الثاني : إصلاحات الهيكل البشري

تجسدت الإصلاحات الإدارية في الجزائر في الشق المتعلق بالهيكل البشري بمجموعة من الآليات نذكر منها:

(1) سعود بن محمد النمر ، صراع التنظيمي ، ورقة عمل متقدمة للمؤتمر الدولي للتنمية الإدارية ، جامعة ملك سعود رياض ، السعودية ، دار النهضة ، ص130.

(2) علي شريف ، الإدارة العامة ، بيروت : الدار الجامعية ، 1988 ، ص97

وذلك بإصدار القانون الأساسي للوظيفة العمومية سنة 1966 المتضمن لمبدأ ضمان الوظيفة من اجل تحقيق الاستقرار في الإدارة و تضمن المرسوم مجموعة من المبادئ المتعلقة باستحقاق المناصب العليا ، و الوظائف العليا و العوالة في الفصل الثالث من الباب الأول و ضمانات و حقوق الموظف و واجباته⁽¹⁾، في الباب الثاني وتنظيم المسار المهني للموظف في الباب الرابع.

لقد حقق هذا القانون وحدة النظام للعاملين بالإدارة سواء في الإدارات المركزية أو المحلية أو المؤسسة العامة و تضمن قواعد جديدة تسهل الترقية بالأقدمية في الوظيفة العمومية وبالامتحانات المهنية الداخلية التي تأخذ بالاعتبار بالوقت نفسه و المؤهلات العلمية و تم إصدار المنشور الذي أعدته مديرية الوظيفة العمومية المؤرخ في 28 ابريل 2011 المتعلق بتحديد معايير انتقاء المرشحين في المسابقات للالتحاق بمختلف رتب الموظفين.⁽²⁾

ثانيا : التدريب الإداري

إن الجزائر منذ الاستقلال قد أولت الاهتمام بالتدريب الإداري على انه أفضل وسيلة كما وكيفا لتدعيم الإدارة و تطويرها و تنميتها .

فالي جانب النطاق العادي لإعداد الإطارات المتوسطة و العليا في الجامعات و المعاهد المختصة التابعة للتعليم العالي.

اهتمت الجزائر بمراكز و معاهد تابعة لإدارات مختلفة و المؤسسات المالية : التخطيط، التجارة، التربية وكذلك نظام التكوين الإداري المتمثل في المدرسة الوطنية للإدارة التي أنشأت سنة 1964 ومراكز التكوين الإداري التي أنشأت في عام 1963 و التي عرفت تطورا سريعا من حيث عدد المتدربين و التخصصات المنشأة فيها.

و على سبيل المثال لا الحصر فان المدرسة الوطنية للإدارة تعد إطارات عليا في فروع الاقتصاد ، و المالية و الإدارة المحلية ، و إدارة الصحة، و القضاء، و المحاسبة وغيرها حيث وصل عدد المتخرجين منها سنة 1985 أكثر من 1500 مع إنشاء فرعي قسنطينة و وهران.

ثالثا : نظام الوقاية و الأجور

وذلك بضمان حد ذاتي للأجور تتماشى مع تطور مستوى المعيشة للاهتمام بإزالة الفوارق في الأجور بين الموظفين في القطاع العمومي، و القطاع الخاص، و القطاع الاقتصادي.

عموما فقد عانت الجزائر بعد الاستقلال من ضعف بناء الهيكل البشري مما جعلها تتبع مجموعة من الإصلاحات على هذا الجانب بالذات ف جاء مثلا مرسوم 26-350 في 19 جويلية يسهل عملية الولوج للإدارة و الوظيفة العمومي حيث ركزت الإصلاحات في هذه الفترة على الجانب القانوني التنظيمي بشكل كبير .

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، السلطة التنفيذية امر رقم 03-06 المتضمن تنظيم الوظيفة العمومية الجريدة الرسمية ، العدد 46 الصادر في 2006/05/16.

(2) مصطفى مامون ، شروط الالتحاق برتب الموظفين ، جريدة الخبر ، العدد 4121 الاربعاء 2007/05/11، ص7.

حيث يجب أن تعكس الطريقة التي يعامل بها الموظف من خلال الشعور بالاحترام و الاهتمام ، و الرغبة في خدمتهم في ظل القانون و سياسة الحكومة وهذا بالرغم من صعوبة تعجيل سلوك الإداريين و القضاء على شعورهم بالرقابة ، النظام ، السيادة ، و السلطة.

إن المقصود بخدمة الموظفين هي إعادة النظر في العلاقة ما بين البيئة الداخلية للتنظيم الإداري و البيئة الخارجية.

ونوجز بعض عناصر إعادة النظر في خدمة الموظفين على الشكل التالي (1):

- 1 -شرح السياسات العامة و الإجراءات التي تحددها الإدارات للبيئة الخارجية للتنظيم عن طريق وسائل الإعلام.
- 2 -تحلي الموظف بالصبر و الإنسانية و القدرة على الفهم.
- 3 -توفير الجو المناسب للعمل داخل التنظيم،وتوفير مختلف الإدارات و الوسائل.
- 4 -إفهام وشرح الموظف للمواطن أو الزبون أسباب عدم تلبية الخدمة.
- 5 -تحصرف الموظف بطريقة سريعة و دقيقة في تلبية خدمة المواطن وفق ضوابط التنظيم الإداري،مع إمكانية اتخاذ القرارات البديهيّة المفوضة دون الرجوع إلى صاحب لتفويض.

المبحث الثاني: تقييم سياسات الإصلاح الإداري في الجزائر.

القانون يعتبر إصلاحا إداريا تنمويا ، بالدرجة الأولى لأنه يحاول أن يوفق بين مختلف التوجهات الإصلاحية ، قامت الجزائر بمجهودات من خلال التدابير و التشريعات ، مما أدى بها إلى إتباع خطوات الإصلاح الشامل ، سنقوم بعرض قانونين من الكم الهائل من القوانين و التشريعات الموجودة في الجزائر ، ألا وهما : قانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد ، وقانون 06-03 المتعلق بالتوظيف العمومي .

المطلب الأول: مشاكل الإصلاح الإداري

إن مشاكل الإصلاح الإداري كثيرة ومعقدة نذكر منها :

1 المشكلة السياسة :

عدم استقرار نظام الحكم ، وكثرة التغيير في السياسة العامة يؤدي إلى غموض الغايات المحددة للتنمية والإصلاح الإداري :
قد يكون نظام الحكم مستقر، يسيطر على الإدارة العامة، يكون الإصلاح الإداري في جو غير منفتح والسياسات العامة مستمدة من أوهام عقائدية أو تصور غير موضوعي فيصبح الإصلاح في حد ذاته يحتاج إلى حركة إصلاح تهزه.
وعقبة أخرى سياسية ، عدم الانسجام بين القائد السياسي و القائد الإداري كما يقول عمار بوحوش " تنعدم الإدارة السليمة التي لا يمكن أن يكون لها أي اعتبار عندما يكون شخص واحد يهيمن على شيء وينفذ قراراته عن طريق عملائه" (1).

(1)محمد سعيد عبد الضياع ، الإدارة العامة ، الإسكندرية : الدار الجامعية ، 1992 ، ص90

وهذا ما تتصف به الدول النامية بحيث نظمها السياسية جامدة لا تتوفر على الشروط اللازمة للإدارة الحديثة.

2 المشكلة النفسية :

حصول برنامج الإصلاح الإداري على التأكيد الفعلي ، إذ أن الإصلاح هو نشاط أساسي للهيئة الإدارية و الإعلان عن قيام إصلاح إداري فقد يتصوره أعضاء الهيئة الإدارية على انه تعبير عن عدم فاعليتهم في العمل ، بالرغم أنها صورة غير حقيقية ، إلا أنها مشكلة، حيث نرى المسؤولين في عناصر التنفيذ يرفضون دائما أي محاولة لتصحيح أسلوب تنفيذهم للعمل و تقول سوزان روز اكرمان " يجب على السياسيين الأقوياء أن يعرفوا أن الإصلاح لصالحهم" (2) .

03-المشكلة الاجتماعية:

يجب على المهارات اخذ النظرة الاجتماعية للمشكلات الإدارية حتى يمكنهم تفهم و تطبيق القواعد العلمية في الإدارة، و استخدام مهاراتهم، و خياراتهم في إطار يتفهم أهداف التغيير الاجتماعي تفهما أساسيا ناجحا.

04-مشكلة خبراء الإصلاح الإداري :

فالخبير الإداري يمتلك خبرة إدارية متنوعة و واسعة، أمام ندرة هذا العنصر خاصة في الدول النامية من الصعب حرمان الأجهزة الإدارية منه، الحل إعداد و تكوين وتدريبكادر من بين أعضاء الهيئة (2)

05-مشكلة أهداف التنمية :

فسياسية التنمية صد التخلق ، وهذا يؤدي إلى خروج المنظمات القوانين و اللوائح و الخطط و المشاريع الخاصة بالتنمية بسرعة يعجز أي جهاز للإصلاح الإداري أن يسايره ، وهذا ما يؤدي إلى فجوة بين خطط الإصلاح الإداري ، وبين تنظيمات التنمية هذا يؤدي إلى تراكم المشكلات التنفيذية و بالتالي عدم أهمية الإصلاح الإداري ، و لا فائدة لجهاز الإصلاح الإداري و لا صوت له و مشورته لا يتم الاستماع إليها إلا بعد التنفيذ.

06-مشكلة تعدد الأجهزة:

نمو عدة أجهزة ترتبط بأنشطة الإصلاح الإداري هذا ما يؤدي إلى صعوبة التنسيق بينهم ، وهذا يرجع إلى طبيعة الإصلاح الإداري ذاته لارتباطه بنواحي مالية و إدارية و اقتصادية ، يجعل كل أجهزة الدولة ومن كل التخصصات تساهم في الإصلاح الإداري كل حسب طاقته و رغبته ، وهذا ما ينتج عنه أن ينال جهاز الإصلاح الإداري كل اللوم على الحشرات ولا ينال المديح على النجاحات (2).

(1) عمار بوحوش ، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة ط20، الجزائر : دار البصائر 2008 ص56
(2) سوزان روزا كرممان ، الفساد و الحكم (ترجمة فؤاد سربوجي) ط1، عمان: الأهلية 2003، ص349

(1) محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الاسكندرية :مؤسسة شباب الجامعة2005، ص367-381.
(2) احمد بوضياف مرجع سابق الذكر ص 373
(3) محمد نصر مهنا، المرجع نفسه ص374

هجرة الأدمغة وتسرب العقول .

المهجرة من الريف إلى المدينة بسبب التضخم في الأجهزة الإدارية .

عقبات و مشاريع ذات طابع ثقافي و حضاري كمفهوم القيم في الإدارة (3).

المطلب الثاني : أهم الإصلاحات

1- : قراءة في قانون 01-06 المتعلق بمكافحة الفساد :

بعد مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، كان من اللازم وضع إطار مرجعي لمنع الفساد و محاربه تدرجت في قانون 01-06 للوقاية من الفساد و مكافحته ، إن المشرع الجزائري قبل أن يفصل في المواد المتعلقة بقانون 01-06 أعطى تعاريف لبعض المصطلحات كفساد الموظف العام ، الجرم الأصلي ولقد تضمن المشرع على 72 مادة موزعة على ستة أبواب :

1 أحكام عامة (من المادة 01-02)

2 للتدابير الوقائية في القطاع العام من المادة (03-16)

3 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (من المادة 17 الى 24)

4 تجريم العقوبات و أساليب التحري ، و رشوة الموظفين العموميين (25-56)

5 للتعاون الدولي و استرداد الموجودات (من المادة 57-70)

6 أحكام ختامية (من المادة 70-72)⁽¹⁾

و الهدف من هذا القانون وضع إجراءات لازمة للوقاية من الفساد لتحقيق الشفافية و النزاهة في تسيير القطاع العام و الخاص ، لتسهيل الدعم الدولي من اجل الوقاية من الفساد.

لقد اشترط في توظيف المستخدمين النجاعة و الشفافية ، ويتم تعيينهم تبعا لإجراءات مناسبة و منحهم اجر مناسب و إقامة لهم دورات تكوينية لتوعيتهم من مخاطر الفساد (2).

إجبار الموظفين العموميين بتصريح ممتلكاتهم ، تشترك الدولة و المجالس المنتخبة و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية بتشجيع عن المسؤولية و النزاهة.

إذا ما تعارضت مصالح الموظف مع المصالح العامة ، ثم انتقل المشرع إلى إبرام الصفقات العامة الذي أرادها المشرع أن

تؤسس على قواعد الشفافية لتسيير الأموال العمومية .

الشفافية في التعامل مع الجمهور ثم عرج على التدابير المتعلقة بسلك القضاة ، و ذلك لتحسين القضاة ضد مخاطر الفساد ،

و لم يستثنى المشرع القطاع الخاص من تشريعاته و وضع له تدابير لمنع ضلوعه في الفساد ، و نادى بمشاركة المجتمع المدني في الرقابة من الفساد (3) ، منع تبييض الأموال (4).

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "أمر رقم 01-06 يتضمن مكافحة الفساد الجريدة الرسمية ، عدد 14 ، الصادرة بتاريخ 08 مارس.

(2) أمر 01-06 ، المرجع نفسه، المادة 03-07، ص05

(3) أمر 01-06، المرجع نفسه، المادة 15، ص 07

(4) أمر 01-06، المرجع نفسه، المادة 16 ص07

ستفرد الباب الثالث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحة حيث حدد النظام القانوني للهيئة و استقلالية الهيئة و مهامها و علاقتها بالسلطة القضائية، إلزام أعضائها بالمحافظة على السر المهني تم تقديم التقرير السنوي⁽¹⁾.

أما الباب الرابع فتطرق إلى العقوبات المتعلقة بالرشوة وفصل فيها:

- عقوبة الرشوة في مجالات الصفقات العمومية .
- عقوبة رشوة الموظفين العموميين الأجانب .
- عقوبة اختلاس الممتلكات من الموظف العمومي الغدر .
- عقوبة الإعفاء و التخفيض غير القانوني في الضريبة و الرسم .
- عقوبة إساءة استغلال الوظيفة .
- عقوبة تعارض المصالح عقوبة تلقي الهدايا .

أما أساليب التحري فقد وضحها المشرع ، و تتمثل في تسليم المراقب من جمع أدلة أو التردد الالكتروني ، وذلك بأخذ إذن من السلطة القضائية المختصة⁽²⁾.

الباب الخامس تطرق إلى التعاون القضائي، تكون المعاملة على مبدأ المثل و بناء على ما نصت عليه المعاهدات و الاتفاقيات.. تم منع و كشف العائدات الإجرامية دون الإخلال بإحكام القانونية المتعلقة بتبييض الأموال و تمويل الإرهاب .

التعامل مع المؤسسات المالية من اجل القضاء على عائدات الفساد ولا يسمح بإنشاء مصاريف ليس لها حضور مادي و لا تخضع للرقابة و تقديم المعلومات المالية للسلطات الأجنبية ، إذا كانت التحقيقات الجارية على إقليمها جاءت المادة 61 لتحديد الحساب المالي المتواجد بالخارج أن يبلغ الموظف العام ، إذا كان له حساب مالي في بلد أجنبي للسلطات ، ثم تدابير الاسترداد عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة، تجميد العائدات المتدنية من الجرائم المنصوص عليها⁽³⁾.

(1) أمر 01-06 ، مرجع سابق الذكر ، المادة 24،17، ص07-08

(2) أمر 01-06 ، المرجع نفسه ، المادة 61 ، ص13

(3) أمر 01-06 ، المرجع نفسه، المادتين : 62-63، ص13

إن قانون 03-06 بالرغم من انه لا يوجد فرق كبير عن المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 إلا في بعض النقاط الإدارية ، رغم ذلك لقد أعطى ملامح النظام المفتوح خاصة لما يتعلق بالتوظيف على أساس الشهادة و التخصص.

لقد جاء الأمر 03-06 لتوضيح العلاقة الموجودة بين الموظف و الإدارة كما وضح على من يطبق هذا الأمر على الموظفين الذين يمارسون نشاطاتهم في المؤسسات و الإدارات العمومية (1).

لقد عرف الأمر 03-06 حسب مادته الرابعة الموظف "يعتبر موظفا كل عون ، عين في وظيفة عمومية دائمة ورسوم في رتبة على سلم الإداري .

الترسيم: هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في وظيفته من خلال هذه المادة يظهر أن المشرع الجزائري أعطى ثلاث ركائز للموظف : التعيين - ديمومة الوظيفة ، الوظيفة مصنفة و ليس في خدمة مرفق عام ، و العلاقة التي تربط بين الإدارة و الموظف هي علاقة قانونية تنظيمية (2)

أشار المشرع الجزائري في هذا الأمر إلى تصنيف أسلاك الموظفين وهذا حسب مستوى التأهيل المطلوب، وقد صنفها إلى أربعة أصناف، كما يمكن أن تقسم المجموعات إلى مجموعات فرعية (3).

تطرق المشرع الجزائري إلى المناصب العليا و الوظائف العليا للدولة نشأت من اجل تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية قصد المساهمة في إعداد و تنفيذ السياسة العامة (4).

كما وضع المشرع الأنظمة القانونية الأخرى للعمل من خلال المادة 19 "تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات و الإدارات العمومية إلى نظام تعاقد " هذه المادة أوضحت العلاقة هي علاقة تعاقدية توضح الفرق الموجود بين العمل و الوظيفة ، فالعمل يكون على أساس تعاقدية ، فلا يمكن لأي حال من الأحوال أن يكسب صفة الموظف (5). بعدما تم توضيح علاقة الموظف بالإدارة وتظهر تجليات هذه العلاقة في حقوق وواجبات الموظف.

(1) الأمر 03-06 ، المرجع سابق الذكر، المادة 5 ص 03.

(2) الأمر 03-06 ، المرجع نفسه المادة 07، ص 04

(3) الأمر 03-06 ، المرجع نفسه ، المادة 08 ، ص 04

(4) الأمر 03-06 ، المرجع نفسه ، المادتين 15-16 ص 06

(5) الامر 03-06 المرجع نفسه ، المادة 22، ص 07

1 - الحقوق:

أول حق للموظف هو الراتب الذي يتقاضاه مقابل أداء خدمة...⁽¹⁾ ، وهذا الأمر لم يعرف الراتب ، ويتشكل الراتب من عنصرين : الراتب الرئيسي ، العلاوات ، والتعويضات من استفادتهم من المنح العائلية...⁽²⁾ .

يتحدد الراتب الرئيسي من خلال الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة مضاف إليه الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة المحصل عليها:
الراتب الرئيسي = الرقم الاستدلالي X قيمة النقطة الاستدلالية.

2 - التكوين: من اجل تحسين المستوى من اجل تأهيل الموظف وترقيته المهنية...⁽³⁾ .

3-الترقية: إن الترقية تتمثل في الانتقال من رتبة إلى أخرى في نفس السلك وهنا ما جاء في المادة 107 لها شروط :

4-على أساس الشهادة : من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على شهادات و مؤهلات مطلوبة.

- بعد تكوين متخصص.

- النقل الإجباري

- الدرجة الرابعة : التنزيل إلى رتبة السفلى مباشرة

- التسريح...⁽⁴⁾

و على ذكر التسريح ، تنتهي الخدمة و ليس فقط بالتسريح و إنما أيضا :

- فقدان الجنسية الجزائرية و التجريد منها .

- فقدان الحقوق المدنية .

- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية.

- العزل - التسريح

- الإحالة على التقاعد - وفاة...⁽⁵⁾ .

جاءا هذين القانونين (قانون الوظيف العمومي ، وقانون مكافحة الفساد) ، للدلالة على الإصلاحات التي قامت بها الجزائر

، حيث نستخلص من كل هذا :

(1) الأمر 03-06 المرجع نفسه ، المادة 32 ، ص06

(2) الأمر 03-06 المرجع نفسه، المادتين 119-120، ص11

(3) الأمر 03-06، المرجع نفسه، المادة 104، ص10

(4) الأمر 03-06، المرجع نفسه، المادة 163، ص15

(5) الأمر 03-06، المرجع نفسه، المادة 216، ص22

يعتبر قانون مكافحة الفساد من الإجراءات القانونية التي أصدرها المشرع الجزائري لمحاربة الفساد بعدما اتضحت مخاطره. قام المشرع في قانون مكافحة الفساد باتخاذ إجراءات الملائمة لمنح كل الشبهات التي من الممكن أن يقع فيها الموظف .

سلط المشرع الضوء على العقوبات وذلك لترهيب الموظف .

تعتبر الهيئة للوقاية من الفساد ، تجسيد لسياسة مبادئ القانون و الشفافية

01-قانون الوظيف العمومي 06-03

قانون 06-03 احد أدوات القانون تستخدمه الدولة لتسيير وضبط المواطنين.

ألزم المشرع الموظف بأداء أعمالا وحظر عليه القيام ببعض التصرفات لتوفير المناخ الملائم للوظيفة.

قد حدد المشرع العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة اذ تمثلت في العلاقة التنظيمية إذ تقوم على القواعد والأساليب التي من شأنها تسيير الوظيفة العامة.

هذه كانت خلاصة ما قدمته الجزائر من إصلاحات التي اخترنا من بينها ، قانون الوظيف العمومي ، وقانون مكافحة الفساد وخرجنا باستنتاجات حول أهم ما قدمه هذين القانونين .

المطلب الثالث : تقييم عام حول الإصلاحات

نظرا للدور السليبي الذي كانت تقوم به القيادة في النظام السياسي و طبيعة الحزب الواحد الذي كان وتخلف الجهاز الإداري وتفاقم الأزمة بمظاهرها ، ثم جاءت الإصلاحات السياسية التي أقرتها دستور 1989 ، وبعدها دستور 1996 المعدل و المتمم لدستور 1989. من غير الممكن قيام إصلاح سياسي دون إصلاح إداري ، لذلك قامت السلطات الحاكمة بإدخال إصلاحات إدارية ، لتحديث الإدارة و تكييفها هيكليا وبشريا ، وتشريعيا ، وماديا ، مع التطورات السياسية الجديدة ، بكل ما يضمن الفعالية و السرعة في التنفيذ والمعلومات ، و تقريب المواطن من الإدارة .

إن النصوص القانونية و الخطابات السياسية تؤكد أن الإدارة المحلية هي الركيزة الأساسية ، وفي جميع الجوانب السياسية و الاجتماعية و الإدارية للجزائر.

تعتبر اللامركزية الإدارية ، ومبدأ الانتخاب لتمثيل الإدارة الشعبية ، وهذا لهم ما جاء به تعديلات دستور 1989 ، فطبقا للمادة 16 من دستور 1996 " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " وهذا يعني تقاسم الهيئات المركزية و الهيئات المحلية فيما يخص اتخاذ القرار⁽¹⁾

(1) عبد النور ناجي ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، الجزائر : جامعة قلمة 2006 ، ص175.

(2) الجمهورية الديمقراطية الشعبية قانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية ، العدد 15 الصادرة بتاريخ 1990/04/11 .

أما الانتخاب : يعني تطبيق الديمقراطية ، وإرادة الشعب في الاختيار وهذا ما نلاحظه في كل من دستور 1989 و 1996

إن الإصلاح مس المجالس المحلية من خلال نصوص الإدارة المحلية أهمها قانون 08/90 الخاص بالبلدية وقانون 09/90 الخاص بالولاية. فيما يخص البلدية كانت مقيدة في النصوص القديمة ، اذ كانت مفروضة من السلطة و لكن هذا القانون أعطاها استقلالية و الحرية في اختيار الموظفين⁽²⁾ وهذا ما جاء في دستور 1989 و دستور 1996 " البلدية هي الجماعة القاعدية "⁽³⁾ أصبحت البلدية لها شخصية معنوية ، و استقلال مالي ، كما أنها منحت حرية الترشح ، حق الانتخاب ، حضور المداولات كلها تعبر عن أسلوب التسيير .

أما الإصلاح الولائي لسنة 1990 حسب القانون الولائي 09/90 كان يهدف إلى التكيف مع التطورات لتنظيم السلطات و التقليل من الوصايا و النظام المركزي .

لقد أصبح الوالي يتمتع بصلاحيات واسعة ذات طابع محلي تشمل بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الحفاظ على إقليم الولاية و حماية البيئة⁽⁴⁾.

مما لا شك فيه أن الإدارة الجزائرية كانت و لازالت إدارة مقلدة و جامدة و منغلقة، وهذا منذ الاستقلال إلى اليوم.

من خلال النصوص السابقة، حاول المشرع الجزائري تفادي سلبيات النظام الإداري السابق وإدخال نمط جديد يتكيف مع التغيرات السياسية للنظام الجديد للدولة، لم يمنح المجالس المنتخبة الصلاحيات الواسعة واللازمة لتأدية وظائفه الحقيقية.

أما بالنسبة للوالي أبقى على تعيينه من طرف السلطة المركزية ، و بالتالي يظل صاحب السيادة و القرار النهائي في إدارة شؤون الولاية ، وهذا ما يتنافى مع الجماعات المحلية المنتخبة .

كما انه لم يركز على مسألة إعادة الثقة بين الإدارة و المواطن ، يقول عمار بوحوش " كل مسؤول في الإدارة الجزائرية يرغب في الحصول على معلومات فنية في ميدان التسيير الإداري ، ان علم الإدارة اليوم عبارة عن جسم متكامل من المعلومات و الأفكار التي تساهم في تقريب الإدارة من المواطن وتوفيرها حاجاته الضرورية⁽¹⁾ .

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،دستور 1996 ،الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ 1996/12/8.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المجلس الشعبي الوطني : قانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية "الجريدة الرسمية ، عدد 15 الصادرة بتاريخ : 1990/04/11

(1) عمار بوحوش، مرجع سابق الذكر ،ص90.

(2) بومدين فاطمة الزهراء : "مكافحة الفساد في التشريع الجزائري و القانون الدولي"(مذكرة لنيل شهادة ليسانس في العلوم القانونية) ، جامعة مولاي الطاهرة سعيدة : 2008-2009 ص31

رغم الإصلاحات التي جاء بها قانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد إلا انه تم تخنيح جرائم الفساد بدل التشديد في العقاب ، ذلك إن الفساد ذات الطابع المالي و التقني لا يصح عرضهما على قضاء متخصص قائم على الدليل ، وما يمكن ملاحظته ان هذا القانون مستقل عن قانون العقوبات ولم يستقل هذا القانون إلا بعد ارتفاع ظاهرة الإجرام المنظم العابر للحدود ، أي أن الإجرام المعاصر منصبه يسيطر عليه المال و النفوذ ، ويمكنهما تجاوز اي تشريع يقف في وجه مصالحهما⁽²⁾ .

كل هذا اثر نظام الوظيف العمومي : ضعف المسيرين الإداريين .

عدم وجود ثقافة اجتماعية عصرية .

عدم إدراك المسؤولية للمنصب الوظيفي فالإصلاح الإداري في الجزائر لم يتمكن من إرساء تفاهم متبادل بين المرفق العام و الموظف و ان يرتكز على وضع قانوني جديد للعلاقة

هذه ، و هذا يتطلب تلاحم بين مهام الإدارة وانشغالاتها⁽¹⁾ .

المبحث الثالث : الاستراتيجيات المقترحة لإصلاح الإدارة الجزائرية:

هناك العديد من المشاكل و العراقيل التي تواجه الإدارة الجزائرية وهذا ما يعمق الفجوة بين الإدارة و المواطن ،لذا ينبغي أن يعتمد في تسييرها على مجموعة خطط و استراتيجيات بديلة للقضاء على هاته المشاكل أو على الأقل تقليصها و مواكبة مختلف التطورات التي تشهدها دول العالم .

المطلب الأول : استراتيجيات عامة

استشرافا للتطورات المحتمل حدوثها في المرحلة المقبلة في قطاعات الدولة المختلفة و الاتجاهات العامة لإدارة تلك القطاعات ، وتأثيرها العالمية من مجالات العولمة و الخصوصية وثورة التكنولوجيا و الاتصالات و قبل التحديث و قبل التحديث عن إستراتيجية الإصلاح الإداري نتحدث عن الأسس المعتمدة لبناء إستراتيجية الإصلاح الإداري وتتضمن :

- 1 -النظرة الشمولية و المؤسسية للإصلاح الإداري فلا بعد من إتباع إستراتيجية ذات أمد بعيد لتفحص و تقييم ومتابعة برامج الإصلاح مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات في البيئة لكي يتم الاستجابة لمتطلبات التغيير و التكيف مع تلك المتغيرات .
- 2 -العلاقة الوثيقة بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية حيث إن تحقيق التنمية الإدارية من شأنه تهيئة الإدارة التي تستطيع النهوض بأعباء التنمية الاقتصادية و الاجتماعية وحل مشكلاتها⁽²⁾.

(1) هنون مريم حليلة : "سياسة إصلاح قطاع الوظيف العمومي" (مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس) جامعو مولاي الطاهر سعيدة، 2008-2009 ص31 .

(2) بومدين فاطمة الزهراء ، المرجع نفسه ، ص32

3 اعتماد مبدأ اللامركزية الشاملة على أسس تشريعية و إقرار تطبيقه على مراحل ، وإيجاد توازن بين لامركزية المسؤوليات

ولامركزية المواد مع وجود هيئة رقابية فعالة.

4 اعتماد أجهزة الدولة الشفافية في عملية الإصلاح الإداري وفي المتابعة الفعالة للمستويات القيادية العليا المشرفة على العملية

برمتها.

5 إشاعة مفهوم الثقافة الإدارية في الجهاز الإداري من خلال عقد ندوات و استخدام وسائل الإعلام المتاحة.

مضامين الإستراتيجية الإصلاح الإداري تتضمن : الرسالة و الغاية تحدد رسالة إستراتيجية الإصلاح الإداري بما يلي :

السعي إلى بناء جهاز إداري كفى قادر على تنفيذ أهداف التنمية الشاملة وذلك من خلال الغايات التالية: (1)

- تدعيم مستوى أداء الخدمات العامة

- تدعيم كفاءة و فاعلية منظمات الجهاز الإداري (القطاعات العام والخاص)

- الاستثمار الأفضل للمواد المتاحة

- تأهيل وتطوير الموارد البشرية في منظمات الجهاز الإداري

- إعادة النظر بالقوانين و التعليمات ذات العلاقة

- جعل الوظيفة العامة أمانة وشرف

- تحسين أوضاع الموظفين

الأهداف : تنبثق من الغايات أهداف كالتالي :

- 1 -تبني توجهات الإدارة الإستراتيجية في مختلف مجالات العمل
- 2 -تبني أنماط ومداخل حديثة في البناء التنظيمي و إعادة تصميم الهياكل التنظيمية و تكييفها مع متغيرات البيئة.
- 3 -إشاعة مفاهيم اللامركزية و إدارته وتمكين الإدارة الوسطى و التنفيذية لتحمل المسؤولية⁽¹⁾
- 4 -اعتماد شمولية التقويم في الجوانب الأدائية و الأعمال المنجزة و التكاليف المالية ، حجم الاستثمار ، أداء العاملين.
- 5 -تنمية قدرات الموارد البشرية و تبني قيم العمل الجديدة ، وتعزيز الإبداع و التطور.
- 6 -الاهتمام بتحسين و تطبيق مفاهيم الجودة من مسؤولية الجميع وان خدمة الزبون مسؤولية دائمة للمنظمات العمل على تطبيق المواصفات العالمية .
- 7 -تطوير أساليب و إجراءات العمل الإداري و القوانين و التشريعات ذات العلاقة بما يساهم في تحقيق السرعة و الدقة في الانجاز ، واتخاذ القرارات و العدالة ونبذ الأساليب البيروقراطية .
- 8 -إخضاع الأجهزة الحكومية للرقابة .
- 9 -دعم القيادة السياسية العليا ، و مؤازرتها لبرنامج مكافحة الفساد⁽²⁾ .

(1) احمد صقر عاشور : الإصلاح الإداري لدعم سياسات الإصلاح الاقتصادي ط1 ، القاهرة المنظمة العربية الإدارية ، ديسمبر 1992 ، ص 38-43.

(2) عمار بو حوش ، مرجع انف الذكر ، ص120

ويطلق عليه عدة مصطلحات منها: الحكومة ويمكن تعريفه على انه: "الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملزمة بتطوير موارد المجتمع، و بتقديم المواطنين بتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم و دعمهم".

"يعرف أيضا اشتراك جميع أطراف المؤسسة في عملية اتخاذ قرار أي لا يكون مقتصرًا على مجموعة معينة في المؤسسة الواحدة ، وتوفر المعلومات لجميع الأطراف بشفافية ووضوح وتحديد مسؤولية حقوق وواجبات جميع المسؤولين عن إدارة المؤسسة ذلك لتجنب حالات الفساد⁽¹⁾ وله مجموعة من الخصائص منها :

المساءلة : يقوم المواطنين بمساءلة صانع القرار و محاسبته عن إدارته و النتائج التي وصل إليها.

المشاركة : قبول آراء ومقترحات المواطنين في المجالس المحلية و الوطنية .

الشفافية : تسهيل تقديم المعلومات الضرورية للمواطنين .

الاستجابة : ينبغي على الأجهزة المحلية خدمة جميع الأطراف المعنية و الاستجابة لمطالبها .

الكفاءة الفعالية : مدى استطاعة الأجهزة الإدارية على تلبية احتياجات المواطنين عن طريق تحويل الموارد إلى برامج وخطط

ويقوم الحكم الراشد على تامين حقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات وتشجيع التعبير⁽²⁾

ومن اجل قيام الحكم الراشد ينبغي العمل على :

تدعيم دور البرلمان : يجب على البرلمان ان يعمل بكافة الوسائل و الأساليب على تطوير ميكانيزمات الحكم الراشد وذلك من

خلال :

تقوية الدولة الوطنية وتصحيح نظامها وترشيد أدائها وذلك بإقامة المؤسسات الدستورية و الإدارية والاقتصادية .

خلق إستراتيجية شاملة و متكيفة لعمليات التنمية الوطنية الشاملة .

العمل على تغلغل الديمقراطية السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية في مؤسسات الدولة

العمل على تفعيل مشاركة المجتمع المدني في منظومة الحكم و الإدارة ، وتنظيم هذه المشاركة على جميع المستويات و التصدي للمسؤولين الذين يرفضون التدخل في القرارات التي تخصهم.

(1) احمد صقر عاشور ، مرجع نفسه ،ص 43

(2) Mechel caron.Le gouvernement d'entreprise paris. Dancer photopillage tue2003p38/39

العمل على أحلقة مؤسسات الدولة وذلك بغرس الأخلاق في الثقافة الوطنية (1).

تجسيد و ترسيخ دولة القانون وحقوق الإنسان بواسطة المنظومة القانونية الوطنية.

لقد لعب البرلمان الجزائري لا سيما التجربة الدستورية الأخيرة القائمة على الازدواجية و التعددية السياسية ، فيظل هو القوة

السياسية الوطنية القادرة على قيادة المجتمع قيادة رشيدة (2)

إصدار قانون مكافحة الفساد : لقد قام المشرع الجزائري بتشريع القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و تكييفه مع اتفاقية الأمم

المتحدة و الذي من أهم مواده المادة 17 " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

فصياغة القانون لمنعه و إقامة التدابير لصد مظاهر الفساد واليات التعاون القانوني ، والقانون يحدد مجموعة من القواعد التي

يتم تطبيقها في الإدارات العامة من اجل تحقيق النزاهة و الشفافية وفي المادة 24 تكلمت عن التقارير الصادرة عن الهيئة ونحوها

مايلي " ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقيما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد و مكافحته وكذا

النقائص المعايينة و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء "

ومن مهامه :

1. اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد .

2. تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد تخضع للطابع التشريعي و التنظيمي و التعاون مع القطاعات العمومية .

3. إعداد برامج تسمح بتوعية المواطنين من خطر الفساد.

4. تلقي التصريحات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية .

إنشاء هيئة حكومية رقابية : تعتبر من الوسائل المهمة للحد من الفساد على المستوى الوطني وذلك بإنشاء مؤسسات حكومية

رقابية تمنع المسؤول من ممارسة الفساد.

(1) TABETAOY+UAL WASSILA ETHI QUE DES AFFAIRES ENAGERIE UNE NOTION PARTICULIERE COURT POSAIT AUSE ETUSE ETUDIANTS DE LA DEPARTE MENT DE GENE E GESTION UNIVERSITY DE TELEMEN .

(2) MESSAOUD MENTRILA ADMINISTRATION EN AUETION REFESCION SUR ALGER LES RELATION ADMINISTRES OFFICE DES PUBLICATION UNIVERSITAIRES PLASE CENTRAL DE BENAKNOUN P30-43

مجلس المحاسبة : ظهر للوجود 1980 ومنذ إنشائه عرف العديد من المتغيرات و الإصلاحات شملت وظائف وصلاحيه فقد

تقلصت اختصاصاته عام 1990 فجرد من صلاحياته القضائية وقد استعاد المجلس بعض الصلاحيات بعد الإصلاحات التي

أحدثها الرئيس "اليمين زروال عام 1995 وأصبح يراقب كل الأموال العمومية وتتخلص مهام مجلس المحاسبة بالرقابة البعدية لأموال

الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العمومية وتعمل على رقابة استعمال الموارد التي تم الحصول عليها من التبرعات العمومية ويقدر

مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية و المالية في حالة ضياع الأموال .

المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها : هي ثاني هيئة حكومية وضعت لمحاربة الفساد من خلال وضع مرسوم الرئاسي

الصادر في 1996/07/02 وذلك لإضفاء الشفافية على الحياة الاقتصادية وكذلك الوقاية من الرشوة مهام هذا المرصد تنظيم

وجمع المعلومات اللازمة لكشف وقائع الرشوة واستغلال النفوذ والاختلاسات وبعد تنصيب هذا المرصد في ديسمبر 1996 الذي

يتكون من ثمانية أعضاء يشكلون لجنة دائمة السبق وقد كانت تقاريره سرية وكذا الأمر بالنسبة لنتائجه إلا أن تم حله من طرف

الرئيس عبد العزيز بوتفليقة 12 ماي 2002⁽¹⁾

المطلب الثالث : الإستراتيجية وفق نظم الإدارة الالكترونية

ويقصد بالإدارة الالكترونية تحول المصالح الحكومية من وجهات القطاع الخاص نحو القضاء وظائفها ومهامها فيما يتمثل بتقديم

الخدمات لجمهور المتعاملين معها أو فيما بينها بطريقة سهلة ميسرة من خلال استخدام تقنية المعلومات و تطور الاتصالات في أداء

مهام كل منها⁽²⁾

ويمكن تعريفها على أنها تبني الجماعات العامة وتطبيقها للتكنولوجيا الحديثة للمعلومات و الاتصالات في علاقاتها مع

الإداريين و المساهمين و الشركاء في الخدمة العامة⁽³⁾.

(1) طارق عامر "دور الاعلام في تكريس الحكم الراشد" (مذكرة الليسانس كلية العلوم السياسية و الاعلام و جامعة الجزائر 2008-2009 ص22

(2) مقري عبد الرزاق : "الحكم الصالح واليات مكافحة الفساد " ، البصيرة العدد 10 ، جويلية 2005

(3) رضوان بروسي : "الحكمانية في إفريقيا" (رسالة ماجستير ، جامعة باتنة 2008-2009) ص89

(4) مقري عبد الرزاق ، المرجع نفسه العدد 10.

أما إذا تحدثنا عن الحكومة الالكترونية في الجزائر فان أول محور أساسي لإستراتيجية الجزائر الالكترونية 2013 ويتعلق هذا

المحور بإدخال وتوسيع استعمال تكنولوجيايات الإعلام و الاتصال في الإدارة العمومية وينتج عن تطبيق هذه الإستراتيجية تغيير

أساليب التنظيم وعمل الإدارة على تسهيل خدمة المواطن عبر الانترنت ، ويعبر عن إرادة سياسية واضحة لتطوير الخدمات

الالكترونية ، في الجزائر كما جاء في إطار برنامج رئيس الجمهورية⁽⁴⁾ ، وقد تم تحديد أهدافه خاصة بكل دائرة وزارية تتعلق

باستكمال الشبكات ووضع الأنظمة المعلوماتية المندمجة على مستوى شبكات الانترنت للشبكة المحلية اذ تمكن هذه التكنولوجيايات

من معالجة كميات كبيرة من الملفات وكذا مهام خاصة بالإدارة العمومية وحسبما أوضح الخبراء يصبح منح السلع و الخدمات أكثر

سرعة وفعالية و اقل تكلفة وأكدوا على ان هذه المكتسبات ترجع أساسا لتسهيل المسارات الداخلية للإدارة وبحيث تمكن المواطن

القيام بعدة خدمات على شبكة الانترنت على غرار الدفع المؤمن عبر الشبكة وتسجيل في المسابقة أو الاطلاع عن تقديم ملف أو

التعبير عن شكاوى.

وما يعيق تطبيق الإدارة الالكترونية في الجزائر قضية الترجمة فهل يمكن استعمال اللغة العربية أو الفرنسية ، لكن الأمر ليس

بهذا التعقيد يمكن استعمال اللغتين معا⁽¹⁾

وعلى الحكومة الالكترونية أن توصل المعلومة إلى المواطن ولذلك يجب أن تكون المعلومة متوفرة وصحيحة ويسهل الحصول

عليها فالجزائريين يضيعون اغلب وقتهم في طوابير البلديات و المستشفيات ومراكز البريد ويمكن اختزال ذلك كله بواسطة الحاسوب

الذي بواسطته يمكن الاطلاع على الحساب البنكي واستخراج الأوراق الإدارية وتمت بهذا الصدد إقامة عدة مشاريع على مستوى

الإدارة الجزائرية تقوم حول الرقمنة وتوثيق الوثائق الإدارية وإدراج بعض الخدمات في الشبكة لصالح المواطن وتخصص لهذه الإدارة

جوائز وتنظيم مسابقات سنوية لصالح الإدارات العمومية تهدف الى تشجيع الخدمات المتوفرة على هذه الشبكة.

ولهذا فنحن بحاجة الى مراكز تحتضن الباحثين المبتدئين الشباب الراغبين في تأسيس شركات مصغرة في تكنولوجيايات الإعلام

و الاتصال ولا بد من التكامل بين القطاع العام و القطاع الخاص من اجل تمكين الجزائر من تقليص الفجوة الرقمية التي تفصلها

عن المجتمع الغربي.

تمثلت جهود الإصلاح الإداري في الجزائر في إصلاح الهيكل التنظيمي من خلال تقريب الإدارة من المواطن، وتوظيف الوسائل التكنولوجية في الإدارة الجزائرية، وكذلك إصلاح الهيكل البشري وخدمة الموظفين.

وللإصلاح الإداري عدة مشاكل منها المشكلة السياسية التي تتمثل في عدم استقرار الحكم ، و المشكلة ، والمشكلة النفسية ، والمشكلة الاجتماعية تتعلق بنذرة خبراء الإصلاح ، وعليه يمكن تقييم المبادرة الجزائرية في محاربة الفساد الإداري بقانون 01-06 الذي يضم 72 مادة يهدف إلى تحقيق الشفافية في تسيير القطاع العام و الخاص ، أما الأمر 03-06 الذي يتعلق بالتوظيف العمومي فإنه يبين ملامح النظام المفتوح ، ووضع العلاقة التنظيمية القانونية بين الموظف و الإدارة. وأيضاً تم وضع بعض الاستراتيجيات لإصلاح الإدارة الجزائرية منها إستراتيجية الحكم الراشد الذي يعتبر آلية حديثة لترشيد الإدارة العامة يقوم على المساءلة ، المشاركة ، الشفافية و الاستجابة، الكفاءة و الفعالية من خلال تدعيم دور البرلمان ، أما الأسلوب الثاني تمثل في الإدارة العامة الالكترونية وتتعلق باستعمال تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في الإدارة العامة بحيث يصبح منح السلع والخدمات أكثر سرعة وفعالية وقد برمجت عدة مشاريع على مستوى الإدارة الجزائرية تقوم حول الرقمنة وإدراج بعض الخدمات التي تهم المواطنين.

الفصل الثالث



دراسة تطبيقية حول اصلاح المؤسسات العقابية في الجزائر

المؤسسات العقابية هي تلك الأماكن أو المنشآت التي أعدتها الدولة لتنفيذ العقوبات السالبة للحرية المحكوم بها على المحبوسين بموجب حكم قضائي ، وهي مرفق اجتماعي مهمتها إلى جانب الدور الأمني في حراسة المحبوسين الذي تلعبه ، نجدها كذلك توفر لهم نظاما تربويا يعتمد مناهج خاصة للتأهيل و التكوين ، لإعادة إدماجهم اجتماعيا بعد الإفراج عنهم وهذه المهمة هي المهمة الحديثة التي وجدت من اجلها المؤسسات العقابية وباعتبارها المكان المخصص لتنفيذ العقوبة السالبة للحرية ، كان لا بد عليها ان تراعي مصالح المحبوس من اجل إعادة إدماجه في المجتمع حتى يتفادى العودة للإجرام مرة أخرى ، وإزالة خطورته الإجرامية الكامنة فيه.

فقد قامت فكرة المؤسسات العقابية في المجتمعات القديمة ، على أساس عزل الجاني وحجز حريته كإجراء رادع ، وقد كانت أهدافها في تلك الحقبة التاريخية هي الردع المتمثل في تهذيب الجاني سواء عن طريق حجزه الانفرادي او عن طريق جلده . لكن تحولت أهدافها تاريخيا وحتى تسمياتها تعددت واختلفت فهي تسمى السجون أو الإصلاحات ، أو مؤسسات إعادة التأهيل ، وتتبع داخل هذه المؤسسات عدة أنظمة حسب نوعية المحبوسين.

المبحث الأول : المؤسسات العقابية

المطلب الأول : مفهوم السجون او المؤسسات العقابية

01-التعريف اللغوي :

يأتي معنى السجن في اللغة بألغاف متعددة ، حبس وفق امسك ويقول الغيروز أبادي في القاموس في باب الحبس، الحبس، المنع ، و الحبس ، كمقعد، وحبسه ، يحبسه ، ويقول ابن منظور في لسان العرب في مادة الحبس ، حبسه ، يحبسه ، حبسا ، فهو محبوس وحبس واحبس امسكه عن وجهته و الحبس ضد التحلية⁽¹⁾

و السجن مفهوم قديم وردت الإشارة إليه في القرآن الكريم في قصة سيدنا يوسف عليه السلام بقوله تعالى "قال رب السجن أحب إلي مما يدعونني إليه"⁽²⁾ ، وقوله تعالى : "..... فلبث في السجن بضع سنين"⁽³⁾

(1) د. نسرين عبد الحميد نبيه ، السجون في ميزان العدالة و القانون ، الإسكندرية ، منشأة المعارف للنشر و التوزيع 2008، ص06

(2) القرآن الكريم ، سورة يوسف ، الآية 33

(3) القرآن الكريم ، سورة يوسف ، الآية 42

أما معنى السجن اصطلاحاً: "يقصد به تلك المؤسسات المعدة خصيصاً لاستقبال المحكوم عليهم بعقوبات مقيدة للحرية وسالبة لها، حيث يحرم المحكوم عليهم من الخروج ومتابعة حياتهم بشكل عادي .

كما يعرف المشرع الجزائري المؤسسة العقابية على أنها: " مكان للحبس تنفذ فيه وفقاً للقانون العقوبات السالبة للحرية و الأوامر الصادرة من الجهات القضائية والإكراه البدني عند الاقتضاء "

وهذا وفق ما جاء في نص المادة 26 من قانون 04/05 المؤرخ في 2005/02/26 المتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين⁽¹⁾.

كما يمكن تعريف المسجون على أنه: " الشخص الذي ارتكب الجريمة أو أكثر مخالفاً بذلك نصاً في القانون عمداً أو مودعا في إحدى المؤسسات العقابية ".

المطلب الثاني : تطور نظام السجون

عند الحديث عن التطور التاريخي لنظام السجون لا بد أن نربط ذلك بتطور أغراض العقوبة أو الجزاء الجنائي نقوم بدراستها بدءاً من المجتمعات القديمة و الاعتقادات السائدة في ذلك الوقت وصولاً إلى المجتمعات الحالية ، التي ترى من ضرورة تفريد العقوبة بغرض الانتقام إلزامية عقاب الجناة بغرض الإصلاح و التأهيل⁽²⁾.

1 - نظام السجون في الفكر القديم :

كان المجتمع البدائي القديم يفتقر إلى التنظيم القانوني حيث لا يفرق بين العقوبة والجزاء المدني ، وكان الهدف من العقوبة هدفاً انتقامياً الذي بدأ بالانتقام الفردي ، والذي من خلاله تعتمد كل أسرة أو قبيلة على ذاتها في الثأر لنفسها ، وينتقم الفرد لنفسه ، تطور هذا الانتقام من فرد إلى جماعي بالقصاص من الجاني تحت إشراف الجماعة أو العشيرة . ثم بعدها تحول الانتقام فردي إلى الانتقام الديني أو التفكير الديني ، حيث اعتبرت الشعوب آنذاك العقوبة كفارة دينية ترفع غضب الآلهة ، وهذا في ظل نظام القبيلة التي تتكون من مجموعة العشائر هذا محاولة لإرضاء الشعور الديني⁽³⁾.

وكانت العقوبات في هذا العصر بدنية في معظمها ، ولم تكن هناك حاجته إلى السجون بالمعنى المعروف عليه حالياً لتنفيذ العقوبة السالبة للحرية ، لأنه لم يكن سلب الحرية معروفاً

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون تنظيم السجون 04/05 المؤرخ في 2005/02/26 المادة 25.

(2) د. بھنام رمسيس ، النظرية العامة للقانون الجنائي ، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر و التوزيع 1997 ص128.

(3) المحامي عبد الفتاح خضر ، تطور مفهوم السجن ووظيفته ، الرياض :مبحث مقدم للندوة العلمية ،1984 ص15.

كعقوبة آنذاك ، وإنما كانت السجون لإيواء من حكم عليهم بعقوبة بدنية انتظار الموعد لتنفيذها⁽¹⁾.

2- نظام السجون في الإسلام :

كان السجن في عهد النبي عليه الصلاة والسلام لا يعني التعذيب أو مكان لاهانة وإنما إعاقة حركة فقط لا غير، لدى لم يكن السجن معروفا في عهد النبي عليه الصلاة والسلام ، ولا في عهد أبي بكر الصديق وإنما كان المتهم يحبس في المسجد و يلازمه خصمه أو نائب عن خصمه لئلا يحاول الفرار، وغاية الرسول صلى الله عليه وسلم من ذلك منع المتهم من الاختلاط بغيره.

وقد اتفق المؤرخين انه لم يتخذ مكانا خاصا للسجن إلا في عهد عمر حيث اشترى دار بمكة بأربعة آلاف درهم واتخذه محبسا ،وقيل لم يكن في زمن عمر بن الخطاب ولا عثمان بن عفان أيضا إلا زمن علي بن أبي طالب ففي خلافته قام بإنشاء السجن الإصلاحية في الكوفة وسماه النافع ، ثم غيره وسماه المخيس فكان النافع ومن بعده المخيس سماه سجن إصلاحية في الإسلام⁽²⁾ .

ومما سبق ذكره إنالأصل التاريخي للسجون كان بين عهدين : عهد عمر بن الخطاب ، وعهد علي بن أبي طالب والى هذا الأخير يذهب من المؤرخين جمهور كبير ، وان مهمة السجن ليس التضييق على الشخص وإنما هو تعويق الشخص ومنعه من التصرف بنفسه في المجتمع .

3- نظام السجون في العصور الحديثة :

لقد جاءت العصور الحديثة بطاقات جديدة للتعامل مع الإنسان بأسلوب إنساني يعيد الثقة بأدميته ويضمن حقه في العيش الحر و الحياة الكريمة ، ويجنبه الألم الناشئ في العقاب إلى الحد الأدنى من المعاناة ، أدبالي ظهور مدارس فقهية متنوعة تهدف إلى تغيير أساليب التنفيذ العقابي و الاتجاه إلى الهدف الإصلاحية⁽³⁾ .

3-1- المدرسة التقليدية القديمة : جاءت هذه المدرسة في القرن الثامن عشر على يد الماركيز "سيزارد بيكاريا" حيث ندد هذا الأخير بقسوة العقوبات لأنها غير مجدية في ردع الآخرين وقال أن الغرض من العقوبة هو نفعي اجتماعي ، ولا يقصد منها الإيلام أو العذاب ، وإنما من اجل منع المجرم من العودة إلى الجريمة وردع الآخرين من اختراقها⁽⁴⁾ .

وكانت أفكار هذه المدرسة هي المساواة بين الجناة وتحقيق العدالة لخدمة المنفعة العامة ووضع حد لاستبداد القضاة ، مما احدث نزعة إحداث إصلاح اجتماعي في السجون مع إلغاء أساليب التعذيب و التنكيل في العقوبات.

3-2- المدرسة التقليدية الحديثة :

ظهر هذه المدرسة في النصف الأول من القرن التاسع عشر نتيجة الانتقادات التي تعرضت لها المدرسة التقليدية القديمة ، على يد كل من إيمانويل كانت وهيغل ، تنظر المدرسة إلى المجرم على انه إنسان خالف عن قصد ووعي واردة العقد الاجتماعي ،

(1) د. بھام رمسيس ، المرجع نفسه ، ص 129

(2) د. سليمان سليمان عبد الله ، النظرية العامة للتدابير الاحترازية دراسة مقارنة الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب 1994 ، ص 21 .

(3) د. نسر بن عبد الحميد نبيه ، مرجع نفسه ، ص 11 .

(4) د. سليمان سليمان عبد الله ، المرجع نفسه ، ص 22.

وأُسست المسؤولية الجنائية على فكرة حرية الاختيار ونادت بدراسة شخصية كل مجرم ومن أغراض العقوبة لدى هذه المدرسة في العدالة المطلقة وليس المنفعة وكذا الردع⁽¹⁾.

وكان شعار هذه المدرسة هي الظروف المخففة للعقوبة والمناذاة بالاهتمام بالجاني خلال تنفيذ العقوبة ، وانصب اهتمامها بإصلاح السجون ، وبينت حلو السجن من أساليب التهذيب ، وسعت إلى تحقيق سياسة جنائية إنسانية تتبع تنفيذ العقوبة السالبة للحرية بحيث تكون العقوبة وسيلة لإصلاح وتقويم الجاني و العمل على إعادة تأهيله

3-3- المدرسة الوضعية الإيطالية :

تزعم هذه المدرسة ثلاث من أقطابها " سيزارليروزو ، انريكوفير ، وروفائيل ، جاروفالو " ، وترجع نشأة هذه المدرسة إلى فشل أفكار المدارس الفقهية السابقة في وضع سياسة جنائية كفيلة بالحد من موجة الإجرام ، وتقوم على مبدأ رفض الحرية و الاختيار كأساس للمسؤولية الجنائية الذي قام بها أصحاب المدرستين التقليديتين، وأخذت بمبدأ الحتمية أو الجبرية أي إنسان يكون مجبرا على ارتكاب الجريمة وهذا تحت تأثير العوامل النفسية و العضوية و العوامل الخارجية ، مما يؤدي إلى عدم مسألته أخلاقيا وإنما يسأل بصفة اجتماعية يستوجب إنزال تدبير احترازي للقضاء على الخطورة الإجرامية الكامنة فيه . و التدبير الاحترازي هي صورة الجزاء الجنائي لدى أنصار هذه المدرسة ويرجع أسباب الإجرام إلى العوامل الداخلية من تكوين عضوي ونفسي ، و العوامل الخارجية من مادية و بيئية ، فكل ماتوافرت هذه العوامل فإنها تدفع حتما إلى الإجرام⁽²⁾.

(1) خوري عمر ، السياسة العقابية في القانون الجزائري ، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير الجنائي ، ص 33 .

(2) د. علي عبد القادر القهوجي ، علم الإجرام و العقاب ، بيروت: الدار الجامعية للطباعة و النشر 1995 ، ص 193، 192.

وبناء على ذلك فان التدابير الاحترازية يجب أن تهدف إلى معالجة العوامل التي أدت إلى وقوع الجريمة ، سواء ما كان منها متعلق بشخص الجاني أو بعوامل أخرى خارجية ، لذا فان الهدف الذي ينبغي أن تعمل المؤسسات العقابية على تحقيقه يتمثل في استئصال هذه العوامل بالعلاج و التهذيب (1).

لكن مما يعاب على هذه المدرسة أنها اهتمت بالمجرم وإغفال السلوك الإجرامي ونتائجه الضارة ، مما أدى إلى استبعادها أغراض العقوبة العادلة .

3-4- المدرسة الفرنسية و الايطالية :

تجد أولاً المدرسة الفرنسية بزعامة كل من جابريل طارد ، وريمون ، وبول كوش أنها تتمسك بمبادئ المدرسة التقليدية الجديدة فيما يتعلق بمبدأ حرية الاختيار والمسؤولية الأخلاقية وبضرورة العقوبة ، كما يتمسكون بمبادئ المدرسة الوضعية من حيث تفريد العقوبات وضرورة تناسبها مع شخصية المجرم ، و الأخذ بنظام التدابير الوقائية .

كما نجد المدرسة الايطالية بزعامة كل من المينيا برناردينو ، وإيمانويل كارنفالي ، حيث يغلب على أفكار هذه المدرسة طابع المدرسة الوضعية أين يأخذ أنصاره مبدأ الجبرية والحتمية ، واعترفت كذلك بالتدابير الاحترازية ودورها في إصلاح المجرم ، وأخذت بالعقوبة بجانب التدابير الاحترازية التي نادى بها أنصار المدرستين التقليديتين ، وترى من أغراض العقوبات هي تحقيق الردع العام وفيما يتعلق بالجزاء النهائي حسب رأيهم لابد ان يتخذ صورتين : العقوبة و التدبير الاحترازي ، و أن يكون الهدف الأساسي من العقوبة هو الردع العام و الردع الخاص ، وإصلاح المجرم وعلاجه وتقويمه (2).

3-5- مدرسة الدفاع الاجتماعي :

نادى بها جراماتيكا و كان له الفضل في التنبيه نحو الدور الإصلاحى لتدبير الدفاع الاجتماعى ، وما يجب أن تهدف إلى تحقيقه من معالجة الظروف الشخصية للجاني ، كما نادى بالاهتمام بفحص شخصية المجرم و تحديد الأسباب الكامنة فيها ، والتي تؤدي إلى الانحراف الاجتماعى (3).

وانه يتعين معاملة المجرمين وفقاً لمنهج ايجابي لا سلبى وعدم انتظار حلول الخطر حتى يجابه ، وإنما مواجهة هذا الخطر ومقاومته حتى يختفي للأبد ، وذلك باتخاذ التدابير التي ترمي إلى التأهيل المجرم اجتماعياً ، و استعادته إلى حظيرة المجتمع بمختلف الوسائل العلاجية و التعليمية .

(1) خضر عبد الفتاح ، مرجع سابق الذكر ، ص21.

(2) د. علي عبد القادر القهوجي ، مرجع سابق الذكر ، ص267.

(3) احمد فتحي سرور ، الوسيط في قانون العقوبات: دار النهضة العربية 1996 ، ص44.

1- المصالح المكونة للمؤسسة العقابية :

تنص المادة 26 من قانون تنظيم السجون 04-05 : " يعين لدى كل مؤسسة عقابية مدير يتولى شؤون إدارتها ، ويمارس الصلاحيات المخولة له بمقتضى هذا القانون ، بالإضافة إلى ما يستند له من صلاحيات بموجب أحكام تنظيمية "

وتضيف المادة 27 من نفس القانون : " تحدث لدى كل مؤسسة عقابية :

كتابة ضبط محاسبة، تكلف بمسك أموال وودائع المحبوسين وغيرها

يمكن إحداث مصالح أخرى لضمان حسن سير المؤسسة العقابية، ويحدد عددها و تنظيم مهامها عن طريق التنظيم "

وعليه فان المصالح المكونة للمؤسسة العقابية هي :

1 1 - مدير المؤسسة العقابية :

مدير المؤسسة العقابية ، هو المسؤول الأول عن إدارة مصالح المؤسسة على الوجه المطابق للقانون ، وهو رئيس جميع الموظفين ، و المسؤول عن تسيير شؤون المساجين فيها

يتولى منصب مدير المؤسسة العقابية في الجزائر، إطرارات قطاع السجون، الذين يمثلون سلك ضباط إعادة التربية وجميع المديرين المشرفين حاليا على تسيير المؤسسات العقابية من حملت الشهادات الجامعية.

يتم تعيين مديري المؤسسات العقابية بقرار من وزير العدل حافظ الأختام ، طبقا للمواد 74،75،76 من المرسوم التنفيذي رقم 91-309 ، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص ، المطبق على موظفي إدارة السجون يصنف منصب مدير المؤسسة العقابية ضمن المناصب العليا ، التابعة لأسلاك موظفي إدارة السجون ، طبقا لإحكام المادتين 09 و 10 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 1985/03/23. ويراعي في تعيين مديري السجون توافر شروط الخبرة في التنفيذ العقابي و المستوى الجامعي، قصد التحقق من سلوك المدير وأخلاقه ، يجري في شأنه تحقيق إداري مسبق قبل تشييته (مضمون المادة 25 من المرسوم التنفيذي 91-309. لم تتطرق نصوص قانون تنظيم السجون 04-05 إلى وظيفة مدير المؤسسة العقابية ، إما القانون الأساسي الخاص المطبق على موظفي إدارة السجون فقد أشار إليها بشكل بسيط جدا ، وضمنها في إدارة المؤسسة العقابية ومسؤوليته على تسييرها في إطار القوانين والتنظيمات سارية المفعول و توجيه مصالحها⁽¹⁾

1 2 - مصلحة كتابة الضبط القضائية :

تمثل كتابة الضبط القضائية ، أهم المصالح المكونة للمؤسسة العقابية وهي تقوم بوظائف ذات طابع قانوني ، وتتولى تنفيذ الأحكام و القرارات الخاصة بسلب الحرية ، وتتابع الوضعيات الجزائية المختلفة للمسجون خلال فترة قضاء العقوبة ، والإشكالات

(1) المادة 07 من القرار الوزاري رقم 25 ، المؤرخ في 1989/12/31 ، مرجع سابق ذكر

القانونية و الإجرائية التي تنجم عنها ، من الإيداع في الحبس ، تجديد الحبس الاحتياطي ، تلقي طلبات الاستئناف و الطعن ، تطبيق مراسيم العفو ، دراسة الشروط القانونية للوضع في الأنظمة العقابية ، وغيرها من الإجراءات التي لا تنتهي إلا بالإفراج عن المسجون.

أنشأت كتابة الضبط القضائية طبقا لإحكام المادة 27 من قانون تنظيم السجون 04-05 ، وهي تتواجد عبر كافة المؤسسات العقابية ، وتعتبر أهم المصالح داخل المؤسسة العقابية، وهي تمثل همزة وصل بين المسجون و الجهات القضائية ، باعتبارها المصلحة التي تشرف على تتبع تنفيذ الملف الجزائي للمسجون ، منذ دخوله إلى غاية الإفراج عنه.

ويعهد لهذه المصلحة مسؤولية السهر على قانونية السجن الأشخاص المسجونين بالمؤسسة ، فهي لا تقبل حبس شخص لم يصدر في شأنه امر بالحبس من جهة قضائية وفقا للقانون.

وكتابة الضبط القضائية هي اول مصلحة يتصل بها المسجون عند سجنه واخر محطة يمر بها عند اطلاق سراحه برفع الحبس عنه ، وضع القرار الوزاري الصادر بتاريخ 23 فبراير 1972⁽¹⁾ قواعد التنظيم وسير كتابة الضبط القضائية.

1-3- كتابة ضبط المحاسبة :

إنهم ما تثيره مسألة وضع المساجين في المؤسسات العقابية هي مشكلة حفظ الودائع و الأموال و المصوغات التي يحملونها معهم ، أثناء عملية الإيداع بالحبس ، الأمر الذي يحمل إدارة المؤسسة مسؤولية الاحتفاظ بها وإرجاعها كاملة غير منقوصة الى أصحابها ، بعد الإفراج عنهم ونظرا لما لهذا الأمر من أهمية بالغة في الحفاظ وودائع وأموال المساجين وتنظيمها تتمثل هذه المصلحة في كتابة ضبط المحاسبة.

وقد نصت المادة 77 فقرة 02 من قانون تنظيم السجون 04-05 "تمسك كتابة ضبط المحاسبة بالمؤسسة العقابية حسابا اسميا لتسجيل القيم المملوكة للمحبوسين"

قد حد القرار الوزاري المؤرخ في 1972/02/23 ، المتعلق بالمحافظة على اموال المساجين ، المودعة بكتابات الضبط للمؤسسات السجون⁽¹⁾ ، طريقة عمل وتنظيم كتابة ضبط المحاسبة.

1-4- كتابة ضبط المقتصد:

تشرف كتابة ضبط المقتصد على تسيير الحياة المادية للمساجين من خلال سعيها الى توفير الشروط الملائمة لإقامتهم، وتلبية حاجياتهم الضرورية من ماكل وملبس ، دواء، وسائل النظافة، نقل وغيرها ، كما تقوم كتابة ضبط المقتصد بصيانة المؤسسة وتدعيمها بالوسائل المادية الضرورية .

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،وزارة العدل ، قرار وزاري مؤرخ في 1972/02/23 يتعلق بتنظيم متابات الضبط القضائية بالمؤسسات العقابية ، الجريدة الرسمية العدد رقم 18 ، الصادر بتاريخ 1972/02/23 ص239

ومن بين مجموعة النصوص القانونية و التنظيمية الخاصة بقطاع السجون في الجزائر نجد المرسوم التنفيذي رقم 91-309 المؤرخ في 07-11-1991 هو النص الوحيد الذي أشار الدور هذه المصلحة وتحديد مهامها على المستوى المؤسسة العقابية ، من خلال المادة 67 ، حيث جاء فيها : " يدير كتاب الضبط المقتصدون ، مصلحة المقتصدة ، وبهذه الصفة هم مكلفون بتسيير الممتلكات المنقولة و العقارية ، ويتولون تسيير المخزونات و المواد الغذائية الخاصة بالمساجين ."

ومن خلال تفحص أحكام هذه المادة ، فإننا نستنبط المهام التي تقوم بها كتابة الضبط المقتصد فيما يلي :

-تسيير ممتلكات المؤسسة العقابية المنقولة بكتابات الضبط.

-تحضير ميزانية المؤسسة وضمان تنفيذها

-تسيير مخزونات المؤسسة (الغذائية، اللباس، الأدوية وغيرها) (2)

1-5- مصلحة الاحتباس :

إذا كان الاهتمام المصالح التي تطرقنا إليها إلى حد الآن ، و المتعلقة بكتابات الضبط القضائية ، المحاسبة ، و المقتصدة يتمثل في مهمة تسيير الإداري لأمر المؤسسة العقابية ، التي تمثل أهمها في متابعة ملفات المساجين ، ويشمل نشاط مصلحة السجن ، مجموع الأماكن المخصصة لإيواء المساجين داخل المؤسسة من زرنانات قاعات النوم و الساحات ، و تمتد إلى المحيط الأمني خارج المؤسسة العقابية (3) .

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة العدل ، قرار وزاري مؤرخ في 1972/02/23 يتعلق بتنظيم متابات الضبط القضائية بالمؤسسات العقابية ، الجريدة الرسمية

العدد رقم 18 ، الصادر بتاريخ 1972/02/23 ص 241

(2) اوجبت المادة الاولى من القرار المؤرخ في 1972/02/23 المتعلق بامن مؤسسات السجون وجود نطاق امن خارجي للمؤسسة العقابية يحدد بموجب قرار ولائي

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي 06-109 المؤرخ 2006/03/08 المادة 04 يحدد كفيات تنظيم المؤسسة العقابية وسيرها الجريدة الرسمية ، عدد

15 الصادرة 2006/03/12 ص 25

و الإشراف على تنظيم العمل في الورشات نظام الحرية النصفية و مؤسسات البيئية المفتوحة، وتشرف مصلحة الاحتباس على المهام التالية :

- حفظ الأمن والنظام داخل أماكن الحبس
- السهر على تصنيف المحبوسين وتوزيعهم
- تنظيم الحراسة و المناوبة
- السهر على الانضباط الموظفين في أماكن الحبس

بالإضافة إلى مصلحة الأمن، مصلحة الصحة والمساعدة الاجتماعية، مصلحة إعادة الإدماج، مصلحة الإدارة العامة، مصلحة التقويم و التوجيه، مصالح خاصة بمراكز إعادة التربية وإدماج الأحداث.

2-التاثير البشري للمؤسسة العقابية:

2-1-أهمية الموارد البشرية في السجون

تتطلب عملية إصلاح وتأهيل المسجونين ، توفير تاثير بشري ، في مستوى تحديث هذه المهنة الصعبة و المعقدة.

إن المهمة المزدوجة لموظف المؤسسة العقابية ، بالشكل الذي ترسمه الاتجاهات العلمية الحديثة ، تجعل منه موظفا يتكفل بحراسة الأشخاص المحبوسين ويشارك في المعاملة العقابية وتفريد عملية الإصلاح، كما يساهم أيضا في إعادة الإدماج الاجتماعي، تستدعي طبيعة وظيفة السجون القيام بدورين أساسيين هما :

-الدور الأمني :

هو دور لا يمكن الاستغناء عنه بحكم طبيعة السجون و الأشخاص الخطرين الذين تاويهم ، مما استوجب السهر الدائم على تحقيق الأمن و النظام والانضباط واخذ تدابير الحيطة و الحذر لإحباط كل محاولات التمرد وأحداث الشغب .

-الدور الإصلاحي : يتمثل في مساهمة موظفي السجون في تاثير عملية إصلاح و تنفيذ البرامج المختلفة الخاصة بتهديب وإعادة تأهيل السجناء ، سواء في البيئة المغلقة أو البيئة المفتوحة ، وذلك بالتعاون مع الموظفين مختصين من السلك الصحي و التربوي وغيرهم من الذين يحكم تكوينهم ومهنتهم ، ويمكن ان يساهموا في مجال الإصلاح.

2-2-مختلف الوظائف الموجودة بالمؤسسات العقابية :

لقد كان لتعدد المهام التي أصبحت تؤديها السجون الحديثة في مجال إصلاح شخصية المسجون في جوانبها المختلفة : النفسية ، العضوية ، التربوية وغيرها وإدراكا كالأبعاد عملية الإصلاح الاجتماعية و التأهيلية و التهذيبية ، وضع النظام العقابي الجزائري تاثيرا بشريا يتماشى مع مواطن التنوع و التخصص الذي يميز عملية الإصلاح، فعمد إلى إنشاء سلك جديد خاص بموظف قطاع السجون ، يراعي فيه تحقيق الوظيفتين الأمنية و الإصلاحية ، في ان واحد ، كما وضع الإطار القانوني لإشراك وإدراج أسلاك أخرى تساهم بحكم طبيعتها التربوية الصحية ، التعليمية و الدينية وغيرها ، في تحقيق عملية الإصلاح.

2-3- تكوين موظفي إدارة السجون:

كان على الجزائر التي اعتمدت نظاما إصلاحيا متطورا ، يواكب المبادئ العلمية الحديثة المعتمدة في إصلاح السجون ، ويضمن التكفل الحسن برعايته ، إن تبني نظام توظيف يقوم على معايير تستجيب لضروريات ومتطلبات هذا النظام الإصلاحي متعدد الأبعاد ، وفي هذا الشأن ثم إعداد منظومة قانونية خاصة بتنظيم مجال الموارد البشرية في قطاع السجون و كان نتيجة ذلك صدور المرسوم التنفيذي رقم 91-309 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على موظفي إدارة السجون ، وسبع قرارات وزارية مشتركة⁽¹⁾ ووضع بعض الوظائف النوعية التابعة لقطاعات أخرى في حالة الخدمة له إدارة السجون .

3- تصنيف مؤسسات البيئة المغلقة :

إنهم ما يلاحظ في مجال أنواع المؤسسات العقابية في الجزائر، والتي عددها 127 مؤسسة⁽²⁾ ، إنها جاءت مصنفة حسب أربعة معايير هي :

- معيار مدة العقوبة: ويتمثل في وجود مؤسسات للعقوبات القصيرة ، التي تقل أو تساوي 03 اشهر وتمثلها مؤسسات الوقاية ، ومؤسسات للعقوبات المتوسطة التي تساوي أو تقل عن السنة ، وتمثل في مؤسسات إعادة التربية ، ومؤسسات للعقوبات الطويلة التي تفوق السنة ، وتمثل في مؤسسات إعادة التأهيل .

- 01 - معيار السن : ويتمثل بالمراكز المختصة بالأحداث.
- 02 - معيار الجنس : ويتمثل في المراكز المختصة بالنساء
- 03 - معيار خطوة المسجون : ويتمثل في مؤسسات التقوم

4- مراقبة المؤسسات العقابية وزيارتها:

تخضع المؤسسات العقابية للرقابة و الزيارة الدورية من جهات مختصة

4-1- مراقبة المؤسسات العقابية⁽³⁾: المراقبة من طرف القضاة : تكون المؤسسات العقابية و المراكز المتخصصة للنساء

- و المراكز المتخصصة للأحداث ، محل مراقبة دورية يقوم بها القضاة ، كل في مجال اختصاصه:
- وكيل الجمهورية وقاضي الأحداث، وقاضي التحقيق مرة في الشهر على الأقل
- رئيس غرفة الاتهام ، مرة كل ثلاثة 03 اشهر على الأقل.
- رئيس المجلس القضائي ، و النائب العام مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي 06-309 المتضمن القانون الأساسي الخاص.

(2) قانون تنظيم السجون 04/05 ، السابق الذكر مادة 10

(3) المادتان 33 و 34 من قانون تنظيم السجون 05-04

ويتعين على رئيس المجلس القضائي و النائب العام ، إعداد تقرير دوري مشترك كل ستة أشهر ، يتضمن تقييما شاملا لسير المؤسسة العقابية التابعة لدائرة اختصاصها يوجه الى وزير العدل حافظ الأختام.

أ - هيئات الرقابة :

و المقصود بها المفتشية العامة لمصالح السجون ، انشات بالمرسوم التنفيذي رقم 06-284 ، المؤرخ في 2006/08/21 المتضمن تنظيم المفتشية العامة لمصالح السجون وسيرها ومهامها (1)

وهي هيئة مراقبة تكلف بمهمة السهر على تفتيش وتقييم كافة المؤسسات العقابية ، والمراكز المتخصصة للنساء و المراكز المتخصصة للأحداث ، وكذا مؤسسات البيئة المفتوحة و الورشات الخارجية وكل المصالح و الهيئات التابعة لإدارة السجون (2)

4-2- زيارة المؤسسات المؤسسات العقابية :

يتعين على الوالي أن يقوم شخصيا بزيارة المؤسسات العقابية المتواجدة بإقليم الولاية ، مرة في السنة على الأقل ، ويمكن بترخيص من وزير العدل حافظ الأختام أو النائب العام المختص إقليميا ، أن تستقبل المؤسسات العقابية زيارة الباحثين و الجمعيات و المنظمات الحكومية ، ذات الطابع الإنساني أو الخيري المهتمة بعالم السجون (3)

5- تنظيم امن المؤسسات العقابية :

الأمن هو مجموع الوسائل المادية و البشرية و التدابير المستعملة قصد تحقيق جملة من الأهداف منها :

-ضمان الاحتفاظ بالأشخاص الموضوعين رهن الحبس

-حماية المجتمع

-التصدي لعمليات الهروب

-الحفاظ على سلامة الموظفين و العاملين و المساجين

-ضمان النظام و الاستقرار داخل المؤسسة العقابية وفقا للقانون و الأمن بمفهومه الحديث يهدف إلى :

*تأمين حماية المجتمع من الإخطار

*تفادي الحوادث

المبحث الثاني : أنواع المؤسسات العقابية

يقوم التقسيم الأساسي للمؤسسات العقابية في ظل السياسة العقابية الحديثة على التمييز بين المؤسسات المغلقة و المؤسسات المفتوحة و الشبه المفتوحة.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،مرسوم تنفيذي 06-109 المؤرخ 2006/08/21 يتضمن تنظيم المفتشية العامة لمصالح السجون

(2) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-284 ، سابق الذكر

(3) المادتان 35 و 36 من قانون تنظيم السجون 05-04

هي صورة الأولى التي عرفت بها المؤسسات العقابية في العالم وهي الصورة الأقدم تاريخياً وتقام عادة في ضواحي المدن الكبرى ، حيث إنَّها مباني مرتفعة الأسوار مقام بجوانبها بروج من اجل الحراسة ، ولها حراسة مشددة في الداخل و الخارج يعامل فيها المساجين معاملة قاسية ، و يخص هذا النوع من المؤسسات العقابية للمجرمين الذين لهم ميول إجرامي واضح ضد المجتمع والذين يمثلون ويشكلون خطراً على موظفي المؤسسة ، وكبار المجرمين وأخطرتهم المحكوم عليهم بعقوبات طويلة المدة ، ويتميز النظام الداخلي للمؤسسة المغلقة بالصرامة و الحزم حيث توقع عقوبات تأديبية على كل سجين يخالف قواعد هذا النظام (1).

01 محيزات المؤسسات العقابية المغلقة:

إن هذا النوع من المؤسسات العقابية هي الأكثر انتشاراً في العالم وهي التي تمثل الصورة التقليدية للسجون ، يتم فيها عزل المساجين عن العالم الخارجي داخل مبنى له أسوار عالية و قضبان حديدية وحراسة ورقابة شديدة و تبنى هذه المؤسسات بعيدة عن العمران و تخصص للأشخاص الذين لهم ميول إجرامي ، والذين يمثلون خطراً على المجتمع (2).

وكذلك إن هذه المؤسسات تصلح في الحالات التي يكون فيها الهدف من العقاب هو الردع و الزجر قبل أن يكون هو الإصلاح ، ويلجأ إلى هذا النوع من المؤسسات عندما تكون العقوبة طويلة المدة ، ولكل من تتطلب معاملة إتباع أسلوب حازم للردع و الإيلاء (3)

وفي إطار برنامج إصلاح السجون وتخفيف الاكتظاظ عنها ، تحصلت الجزائر على دعم من الاتحاد الأوروبي حوالي 17 مليون أورو ثم المصادقة عليه من طرف اللجنة الأوروبية في العاصمة البلجيكية في جويلية 2007 من اجل بناء 81 مؤسسة عقابية مغلقة من طرف شركات صينية سنة 2008 من بين هذه المؤسسات سجن ولاية معسكر و سجن في دائرة عين الحجر بولاية سعيدة ، و سجن في عين السلطان بولاية برج بوعرييج هذا الأخير الذي يتربع على مساحة قدرها 23 هكتار ويتكون من ثلاث طوابق تحت الأرض .

(1) د.دردوس مكّي ، الموجز في علم العقاب ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر 2010 ، ص116، ص117

(2) خوري عمر ، المرجع السابق ، ص224

(3) د.جلال ثروت ، الظاهرة الإجرامية ، دراسة في علم العقاب ، دار النشر ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، سنة 1998 ، ص122.

ولقد نصت المادة 25 في فقرتها الثالثة على انه "يتميز نظام البيئة المغلقة بفرض الانضباط و بإخضاع المحبوسين للحضور و المراقبة الدائمة ". (1)

إذن من خلال قراءة هذا النص يتبين لنا مدى شدة هذا النظام وصرامته.

02- تقييم المؤسسات العقابية المغلقة

يعاب على هذا النوع من المؤسسات العقابية كثرة التكاليف الباهظة في إنشائها بالإضافة إلى النفقات التي تستلزمها الحراسة المشددة ، ظف إلى ذلك أن المحكوم عليهم داخل هذا النوع من المؤسسات يتعرضون إلى اضطرابات نفسية ، هذا ما يؤدي إلى إعاقة إعادة تكييفهم مع المجتمع بعد انقضاء مدة عقوبتهم ، كما ينتج عنه فقدان الثقة بالمسجونين وفقدان المسجونين بأنفسهم مما يصعب في عملية إصلاحهم ، ومنه فان هذا النوع من المؤسسات لا يصلح ولا يساهم في التأهيل وإعادة دمج المجرمين في المجتمع .

المطلب الثاني : المؤسسات العقابية المفتوحة

هي مؤسسات عادية في شكلها ومظهرها الخارجي ، فهي تتجرد من مظاهر الحيطه و الحذر ، إذ هي أماكن تبدو عادية فلا حديد ولا قضبان على النوافذ و الأبواب ، ولا حراسة فهي بناية كغيرها من البنائيات العادية ، الهدف الأساسي من هذا النوع من المؤسسات العقابية هو غرس الثقة في نفوس المحكوم عليهم وبث الطمأنينة فيهم لإعدادهم إلى العودة للمجتمع .

ويستعمل لفظ البيئة المفتوحة أصلا لدلالة على الأنظمة العقابية التي بموجبها يتم تنفيذ العقوبة خارج المؤسسة العقابية كنظام الإفراج المشروط، ونظام الحرية النصفية... الخ (2).

وتحقيقا لإبعاد وأهمية العمل الإصلاحية وإدماج المحبوسين ، عملت الإدارة المؤسسات العقابية على إعادة فتح وتنشيط بعض الو رشات الخارجية و مؤسسات البيئة المفتوحة .

ومن بين هذه المؤسسات مؤسسة البيئة المفتوحة ببلدية البيوض التابعة لإداريا لولاية النعامة و هي تبعد عن مقر الولاية بحوالي ستين كلم وعن ولاية سعيدة مائة وعشرون كلم .

تتربع المؤسسة على مساحة تقدر بحوالي ثمانية عشرة هكتار ، منها إحدى عشر هكتار مغروسة بأشجار الزيتون ، تتوفر المؤسسة على قاعدة حياة تبلغ مساحتها المبنية تسع مائة متر مربع ، وهي تتكون من ثلاث قاعات لإيواء المحبوسين تتسع لمائة وعشرون محبوس كما تتوفر على مطبخ وقاعة للتمريض و مرشات للاستحمام المحبوسين ومراب للسيارات .

(1) مقرر قانون تنظيم السجون ، المادة 25 ، ص26

(2) د. طاشور عبد الحفيظ ، دور قاضي تطبيق الأحكام الجزائية في سياسة إعادة التأهيل الاجتماعي في التشريع الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ،

01: مميزات المؤسسات العقابية المفتوحة

تتميز هذه المؤسسات بأنها تعتبر مجتمع صغير داخل المجتمع الكبير ، لكن لديها خصوصيات أن الفرد فيها مقيد حركيا أي لا يتعدى حدود المكان المرسوم للمؤسسة لكن يمكنه العيش مع أفراد آخرين يتواصل معهم ويبنى علاقاته مما يعطي أثرا طيبا يمكن حصره فيما يلي :

تستعمل المؤسسة العقابية ذات البيئة المفتوحة كمرحلة أولية تدريجية للانتقال إلى الحرية الكاملة في المجتمع الكبير يتدرب فيها الفرد على التواصل و الحياة بعد ما سلب منها في المؤسسة العقابية لفترة زمنية معتبرة.

في هذا النوع من المؤسسات تمنح الحرية للفرد المحبوس وتقوي لديه الثقة في النفس و الشعور بالندم على ما ارتكبه من إجرام و الحرص على السلوك القويم، حتى يثبت انه على استطاعة و مقدرة في العيش داخل المجتمع الكبير.

يحافظ المحبوس على صحته النفسية و العقلية وذلك بفضل نقص التوتر الذي يعاني منه نزلاء المؤسسة العقابية المغلقة نتيجة القيود الشديدة المفروضة على المحبوسين.

إن العلاقة التي تربط المحبوس مع الأعوان القائمين على إدارة المؤسسة ذات البيئة المفتوحة يجعل المحبوس يتدرب على الاتصال الاجتماعي مما يدفع به للقدرة على التكيف بعد الخروج للمجتمع الكبير.

02: تقييم المؤسسة العقابية المفتوحة

يعاب على هذا النوع من المؤسسات العقابية أنها لا تحقق لا الردع العام و لا الردع الخاص نظرا لما يجد فيها المحكوم عليهم من معاملة سهلة هذا من جهة ، ومن جهة ثانية أنها تسهل الهروب نظرا لفتور الحراسة فيها و لقلة وسائل الحراسة فيها ، هذا بالإضافة إلى أنها لا تناسب إلا فئة معينة من النزلاء يكون مستواهم الشخصي و الاجتماعي أعلى من مستوى النزلاء في السجن ، وتعلو لديهم قيمة الحرية على كل قيمة ، وهو أمر لا يتحقق إلا في المجتمعات المتقدمة ، و بالنسبة لأشخاص على درجة معينة من الثقافة و التهذيب⁽¹⁾.

المطلب الثالث: المؤسسات العقابية شبه مفتوحة

01: مميزات المؤسسات شبه مفتوحة

لكي نتوصل إلى تحديد مفهوم المؤسسات العقابية شبه مفتوحة، لا بد علينا أن نبين مميزاتهما أولا، ثم نقيمها ثانيا.

هي مؤسسات تتبنى في نظامها إجراءات لا تصل في شدتها إلى ما هو متبع في المؤسسات العقابية المغلقة ، ولا تبلغ في مرونتها إلى ما هو متبع في المؤسسات المفتوحة ، فلا تكون فيها حراسة مشددة ، كما يقترب نظام العلاج فيها من العلاج في البيئة الحرة ، ويتمتع المساجين وفق هذا النظام بقدر من الحرية ، فيسمح لهم خارج المؤسسة العقابية وبدون رقابة مستمرة إما أن يمارس احدهم الأعمال الفنية مثل العمل الحر ، وإما أن يتدرب على تعلم إحدى المهن و إما الخضوع لبرنامج علاجي ثم يعود بعدها إلى السجن

(1) د. جلال ثروت، الظاهرة الاجرامية .دراسة في علم العقاب، المؤسسة الثقافية الجامعية ،دار النشر،1998،ص126

(2) د. علي عبد القادر القهوجي ، المرجع السابق ، ص130 ، ص131.

، ويتمتع بحرية شبه كاملة خارج السجن ولا يضع ملابس السجن الخاصة ، ويحتفظ بقدر من الأموال التي تكفيه للطعام و المواصلات .

لكن تفرض عليه بعض الالتزامات أهمها العودة إلى السجن بعد انقضاء العمل ولا يتسلم أجره بل تستلمه إدارة مؤسسة العقابية ويخضع للنظام التأديب الخاص بالمسجون ، ظف الى ذلك تفرض عليه بعض الالتزامات مثل عدم ارتياده لاماكن معينة كأماكن اللهو .

ولهذا النظام صورتين أولهما هي مرحلة انتقالية في نظام تدريجي بين الوسط المغلق و الحر الذي يسبق الإفراج الشرطي ، ذلك بالنسبة للمحكوم عليهم الذين تكشف شخصياتهم و سلوكهم الحسن داخل السجن على جدارتهم بثقة تتيح لهم الاستفادة من مزايا هذا النظام .

أما الصورة الثانية تتمثل في اعتبار نظام مستقل بالنسبة لأشخاص معينين وخاص بالنسبة للعقوبات القصيرة المدة ، وهذا لتفادي تأثير السجن المغلقة على شخصياتهم⁽¹⁾ .

وتنشا المؤسسات العقابية شبه المفتوحة في الغالب في المناطق الزراعية لكي يعمل المحكوم عليهم بالزراعة والصناعة ، وقد تقام الورشات المختلفة بداخل هذه المؤسسات لتدريب النزلاء على الأعمال المناسبة لهم وتتفق مع ميولهم ويرغبون في مزاوتها بعد انتهاء مدة عقوبتهم وقد انتشرت هذه المؤسسات في كل من الولايات المتحدة الأمريكية و سويسرا وإيطاليا وإنجلترا و السويد ومصر .

المؤسسات العقابية في هذا النظام قليلة التكاليف ، ويسمح بتنظيم أفضل للعمل ويتيح للمحكوم عليه حفظ توازنه البدني و النفسي بحكم عمله في وسط قريب من الحياة العادية ، وكل ذلك يساعد على تأهيله و اصلاحه ⁽¹⁾ ، فهي مؤسسات لا هي كاملة الإغلاق ولا هي مفتوحة تماما ، متوسطة الحراسة وتتطلب عوائق مادية ونظام اقل مما هو في المؤسسات المغلقة وأكثر مما هو في المؤسسات المفتوحة ، وغالبا ما يكون نزلاؤها من الذين لا يحتاجون إلى سجن مغلق وفي الوقت نفسه غير مؤهلين لإيداعهم في المؤسسات المفتوحة .

المبحث الثالث : أجهزة الإصلاح

حتى يتسنى وضع سياسة إصلاح المسجون ، حيز التطبيق ، وتوفير الأرضية الملائمة لتنشيطها ميدانيا ، وضع قانون 05-04 المؤرخ في 06 فبراير 2005 ، و المتضمن تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين ، أجهزة تتكفل بتنفيذ عملية الإصلاح وسيرها ، تمكن هذه الأجهزة من توفير أدوات العمل و الآليات الضرورية لتحريك البرامج الإصلاحية المسطرة ، التي تستلهم مرجعيتها القانونية من النص المذكور أعلاه ، وتمثل هذه الأجهزة في لجنة التنسيق ، قاضي العقوبات ، لجنة تطبيق العقوبات ولجنة تكييف العقوبات .

المطلب الأول : لجنة التنسيق

انشأت اللجنة الوزارية المشتركة لتنسيق إعادة تربية المحبوسين وإعادة إدماجهم الاجتماعي ، بموجب المادة 21 من قانون تنظيم السجون 05-04 ، ومتحدد المرسوم التنفيذي رقم : 429/05 المؤرخ في 08 نوفمبر 2005 ، تنظيم هذه اللجنة ومهامها وسيرها ⁽²⁾ .

وبالرجوع إلى مجموع الأعضاء المكونين للجنة ، ندرك بأنها تشكل هيئة مركزية ، يكون مقرها الدائم في وزارة العدل ⁽³⁾ ، تتولى وضع السياسة العامة للدفاع الاجتماعي وبرامج الإصلاح المطبقة في السجون الجزائرية ، وهي تعكس في نفس الوقت التوجه الرسمي المطبق في هذا المجال .

إن دور لجنة التنسيق وأهمية الأعضاء التي تتشكل منها ، و الصلاحيات الهامة المناطة بها ، تبين مدى الأهمية التي أولتها الدولة الجزائرية بمكافحة الإجرام ، و الوسائل الكبرى التي سخرتها من اجل إصلاح المسجون وإعادة تربيته لدراسة وضعية المساجين وإعداد البرامج و الوسائل بإشراك كافة القطاعات التي تساهم في ذلك.

(1) د. الشادلي فتوح عبد الله ، أساسيات علم الإجرام و العقاب ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الاولى ، لبنان ، 2007 ، ص 525

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 05-429 المؤرخ في 08 نوفمبر 2005 ، يحدد تنظيم اللجنة المشتركة لتنسيق نشاطات إعادة تربية المحبوسين وإعادة إدماجهم الاجتماعي ومهام سيرها ، الجريدة الرسمية ، العدد 74 ، 13 نوفمبر 2005 .

(3) يراسها وزير العدل حافظ الاحتمام او ممثله ، المرسوم التنفيذي 05-429 المرجع اعلاه

01 تشكيلها :

لقد حددت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 429/05 المذكور سابقا الأعضاء المذكورين للجنة التنسيق ، وهم ممثلون على القطاعات الوزارية الآتية :

وزارة الدفاع الوطني ، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، وزارة المالية وزارة المساهمات وترقية الاستثمار وزارة الشؤون الدينية و الأوقاف ، وزارة التربية الوطنية ، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات ، وزارة الاتصال ، وزارة الثقافة ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، وزارة العمل والضمان الاجتماعي، وزارة الشباب و الرياضة ، الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالأسرة و قضايا المرأة ، ويمكن للجنة ان تستعين في أعمالها بممثلي الجمعيات و الهيئات التالية :

اللجنة الوطنية للاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها ، الهلال الأحمر الجزائري ، ويمكن أن يستعين أيضا بخبراء أو مستشارين لتوضيح المواضيع التي تخل إطار مهمتها .

يعين هؤلاء الأعضاء بقرار من وزير العدل وحافظ الأختام لمدة أربع سنوات بناء على اقتراح من السلطات التي ينتمون إليها ، ويجب أن يمارسوا على الأقل وظيفة نائب مدير في الإدارة المركزية⁽¹⁾ .

وتزود هذه اللجنة بأمانة ، يعين القائم عليها بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير العدل حافظ الأختام ، وتكلف هذه اللجنة على الخصوص مايلي :

-تحضير اجتماعات اللجنة.

-دراسة الملفات المقترحة على اللجنة .

-متابعة تنفيذ اللجنة بالتنسيق مع مختلف القطاعات⁽²⁾ .

02 دورها الإصلاحي :

من اجل تنفيذ البرامج الإصلاحية ومتابعتها تعقد لجنة التنسيق اجتماعاتها مرة واحدة كل ستة أشهر ، ويمكنها أن تجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيسها أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضائها ، ويحدد الرئيس تاريخ انعقاد اجتماعات اللجنة وجدول أعمالها ويستدعي أعضائها⁽³⁾ وتعقد اجتماعات للجنة لتقييم حصيلة نشاط عمل اللجنة و الجهودات المسخرة ، و الصعوبات المواجهة في النشاط الإصلاحي المطبق في السجون خلال مرحلة تنفيذ عقوبة سلب الحرية ، وكذلك يعد مرحلة نفاذ هذه العقوبة ، وقد حددت المادة الرابعة (04) من المرسوم التنفيذي 05-429 ، أهم النشاطات الإصلاحية التي تقوم بها اللجنة وهي مايلي :

تنسيق النشاطات القطاعات الوزارية و الهيئات الأخرى، التي تساهم في إعادةالإدماج الاجتماعي للمحبوسين.

(1) المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 05-429 .

(2) المادتان (06 و 07) من المرسوم التنفيذي 05-429، سابق الذكر

(3) المادة 5 من المرسوم التنفيذي 429-5 السابق الذكر

- 1 - اقتراح أي تدبير من شأنه تحسين مناهج إعادة تربية المحبوسين وإعادة إدماجهم الاجتماعي.
- 2 - المشاركة في إعداد برامج الرعاية اللاحقة للمحبوسين بعد الإفراج عنهم.
- 3 - التقييم الدوري للأعمال المباشرة في مجال التشغيل في الورشات الخارجية و الحرية و التصفية.
- 4 - تقييم وضعية مؤسسات البيئة المفتوحة ونظام الإفراج المشروط، وتقديم كل اقتراح في هذا المجال.
- 5 - اقتراح كل عمل و التشجيع عليه في مجال البحث العلمي بهدف محاربة الجريمة.
- 6 - اقتراح كل التدابير التي من شأنها تحسين الحبس في المؤسسات العقابية كان نتيجة إشراك مختلف القطاعات في عملية إصلاح السجون اثر صدور القانون 04/05 المتعلق بقانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين ، و المرسوم التنفيذي 429/05 المتعلق بتنظيم لجنة التنسيق ، ومهامها وسيورها ، إعطاء مصالحتها في الولايات تعليمات خاصة لمنح الدعم و المساهمة المادية و المعنوية في إطار إصلاح السجون ، منها التكفل بتجهيز السجون بالوسائل، من طرف مفتشي التعليم بالولاية وتدعيمها بالمعلمين لإعطاء الدروس في التعليم العام ، وتكليف مديرية الشؤون الدينية لانتداب أئمة للقيام بالإرشاد الديني و التربية الأخلاقية للمساجين .

المطلب الثاني : قاضي تطبيق العقوبات

لقد أولى قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين ، مكانة هامة لدور قاضي تطبيق العقوبات كمؤسسات للدفاع الاجتماعي ، في تفعيل وتنشيط و الإشراف على عملية إصلاح المسجون ، وبالرجوع إلى المهام الإصلاحية العديدة التي يضطلع بها ، نجد بحق يمثل الأساس لبناء أركان سياسة الإصلاح و العنصر المحرك الذي ينشط إعادة التربية وإدماج المحكوم عليه ، وذلك من خلال إشرافه على مختلف الهياكل الإصلاحية وإعداد وتنفيذ مختلف البرامج التأهيلية.

01 - تعيينه :

يعين قاضي تطبيق العقوبات بموجب قرار من وزير العدل حافظ الأختام ، في دائرة اختصاص كل مجلس قضائي ويختار من بين القضاة المصنفين في رتب المجلس القضائي على الأقل ممن يولون عناية خاصة بمجال السجون⁽¹⁾

يترأس قاضي تطبيق العقوبات لجنة تطبيق العقوبات ، وذلك بموجب المادة (02) من المرسوم التنفيذي 180/05 المؤرخ في 17 ماي 2005 ، المحدد لتشكيلة لجنة تطبيق العقوبات ، وكيفية سيرها.

ومن خلال الدور الهام الذي تقوم به هذه اللجنة في العملية الإصلاحية نكتشف أهمية مؤسسة قاضي تطبيق العقوبات في تنشيط وتحريك عملها وتعد مهام قاضي تطبيق العقوبات في مجال الإصلاح ، ونورد أهمها فيما يلي :

- 1 - الأمر باستخراج المحبوس للمثول أمام الجهة القضائية المختصة (مضمون المادة 53 قانون تنظيم السجون) .
- 2 - تسليم رخصة الزيارة لوصي المحبوس ، و المتصرف في أموال ومحاسبة أو أي موظف أو ضابط عمومي متى كانت أسباب الزيارة مشروعة (المادة 67)
- 3 - يخطر قاضي تطبيق العقوبات من قبل المحبوس إذا لم يتم الرد على شكواه المقدمة إلى مدير المؤسسة العقابية ، بعد مرور عشرة (10 أيام) من تاريخ تقديمها .
- 4 - يراجع قاضي تطبيق العقوبات من قبل مدير المؤسسة العقابية ، إذا كانت الوقائع موضوع تظلم المحبوس ، تكتسب طابعا جزائيا أو من شأنها الإخلال بالنظام داخل المؤسسة العقابية أو تهديدا امنيا.
- 5 - يدرس تظلم المحبوس، وينظر فيه في اجل أقصاه (05 أيام) من تاريخ إخطاره .
- 6 - الإشراف على عمل الأساتذة و المختصين في علم النفس ، و المساعدين الاجتماعيين الرامي إلى رفع معنويات المساجين ، وتسهيل إعادة إدماجهم الاجتماعي .
- 7 - التدخل لمنع قراءة الجرائد و الدوريات ، التي تتضمن مواضيع تضر بعملية الإصلاح المادة الثانية (02) من قانون المؤرخ في 31 جانفي 2000 المحدد لشروط قراءة الصحافة الوطنية من طرف المساجين .

وتبين مما سبق أن المشرع الجزائري قد أعطى مكانة هامة للإشراف القضائي في عملية إصلاح السجون ، وذلك تماشيا مع المبادئ التي تنادي بها النظم العقابية الحديثة و المغزى هو أن التدبير الجنائي لا يتحقق بمجرد إصدار الحكم آن احترام حقوق المحكوم عليهم هي من صميم وظيفة القضاء الذي يتعين أن يكون مستقلا عن الإدارة العقابية التي غالبا ما تكون مصدر الاعتداء (1)

ومن أهم المشاكل التي أصبحت تعيق نشاط قضاة تطبيق العقوبات هي نقص عددهم مقارنة بالمهام العديدة و النشاطات الكبيرة التي يقومون بها ، كما تجدر الإشارة إلى عدم تفرغ قضاة تطبيق العقوبات لوظيفتهم ، فهم يكلفون بمهام أخرى على مستوى المجالس التي تكون على حساب تنفيذ البرامج الإصلاحية وتصفية الملفات الخاصة بها ، وهو ما يؤدي الى تولى السلطة الإدارية ممثلة في مدير المؤسسة العقابية ، بتقلد جميع الصلاحيات في مجال إصلاح السجون ، الخاصة قاضي تطبيق العقوبات ، الأمر الذي يمس بالحقوق الأساسية للمحكوم عليهم ويزيد في تسلط الادارة.

(1) محمود شريف بسويوي وعبد العظيم الوزير ، الإجراءات الجنائية في النظم القانونية العربية وحماية حقوق الإنسان ، دار العلم للملايين ، لبنان ، 1991، ص 294.

ويعاني قضاة تطبيق العقوبات من نقص الإمكانيات المادية و الشروط الضرورية لممارسة مهامهم ميدانيا ، ولقد أشار تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة المنصبة من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ 19 أكتوبر 1999 ، إلى قلة الإمكانيات الموضوعة تحت تصرف قضاة تطبيق العقوبات ، حيث جاءت توصياتها ، وجوب العمل على توفير الظروف المناسبة اللازمة لقاضي تطبيق العقوبات لكي يمارس دوره ومهامه فعليا طبقا لقانون تنظيم السجون.

المطلب الثالث : لجنة تطبيق العقوبات

تأسست لجنة تطبيق العقوبات ، طبقا لأحكام المادة 24 من قانون تنظيم السجون والإدماج الاجتماعي للمحبوسين ، وقد حرر المرسوم التنفيذي رقم 180/05 المؤرخ 17 ماي 2005 ، تشكيلها و كفاءات سيرها ⁽¹⁾ ، ويكون مكان تواجدها بمؤسسات الوقاية ، إعادة التربية ، إعادة التأهيل وفي المراكز المتخصصة للنساء.

01 - تشكيلة لجنة تطبيق العقوبات

لقد بينت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 180/05 أعضاء لجنة تطبيق العقوبات، وهو كالاتي:

- قاضي تطبيق العقوبات، رئيسا
- مدير المؤسسات العقابية والمركز المتخصص للنساء ، حسب الحالة، عضوا
- المسؤول المكلف بإعادة التربية ، عضوا
- رئيس الاحتباس، عضوا
- مسؤول كتابة الضبط القضائية للمؤسسة العقابية ، عضوا
- طبيب المؤسسة العقابية ، عضوا
- الأخصائي في علم النفس بالمؤسسة العقابية ، عضوا
- مربي من المؤسسات العقابية، عضوا
- يعين الطبيب و الأخصائي في علم النفس و المربي و المساعدة الاجتماعية بموجب قرار من المدير العام لإدارة السجون لمدة (03سنوات) قابلة للتجديد، قاضي الأحداث، ومدير مركز إعادة التربية وإدماج الأحداث (عندما يتعلق الأمر في طلبات الإفراج المشروط لمحبوس من الأحداث).عضو من المصالح الخارجية لإدارة السجون (عندما يتعلق الأمر بتقييم مختلف الأنظمة الخارجية وإذا حصل شغور أو مانع لمنصب رئيس اللجنة ، يطلب النائب العام من رئيس المجلس القضائي بانتداب قاضي لمدة أقصاها (03 اشهر) ، مع إخطار مصالح الإدارة المركزية

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 180-05 مؤرخ في 17 ماي 2005 ، يحدد تشكيلة لجنة تطبيق العقوبات وكفاءات سيرها ، الجريمة الرسمية العدد رقم 35 ، الصادر بتاريخ 18 ماي 2005 ، ص13.

المختصة بوزارة العدل بذلك⁽¹⁾ ويعين النائب العام لدى المجلس القضائي كاتب ضبط ، يتولى تسيير أمانة اللجنة تحت سلطة قاضي تطبيق العقوبات ، يتولى المهام التالية :

01 - حضور اجتماعات اللجنة وتحرير محاضراتها في ثلاث نسخ أصلية.

02 - تسجيل مقررات اللجنة وتبليغها إلى النائب العام و المحبوس في اجل (03 أيام) من صدوره ، وإذا تعلق بالتوقيت المؤقت

للعقوبة ، ويبلغ مقرر الإفراج المشروط إلى النائب العام فور صدوره.

03 - تسجيل البريد و الملفات.

04 - تلقي الطعون ، وطلبات المحبوسين ، التي تدخل ضمن اختصاص اللجنة ويقوم أمين اللجنة بدور المقرر وليس له صوت

(2)

02 دورها الإصلاحي

تعتبر لجنة تطبيق العقوبات الجهاز الجوهري الذي يشرف على إعداد وتطبيق برامج الإصلاح المسجون ، وتحقيق النظام داخل المؤسسة العقابية ، ولتحقيق ذلك تجتمع اللجنة كل شهر ، او كلما دعت الضرورة ذلك ، بناء على استدعاء من رئيسها أو بطلب من مدير المؤسسة العقابية ، ويحدد رئيس اللجنة جدول أعمال اجتماعاتها وتاريخ انعقادها ويستدعي أعضائها⁽³⁾

تداول اللجنة في الملفات المعروضة عليها بحضور ثلثي (3/2) أعضائها على الأقل ، وتتخذ قراراتها بأغلبية الأصوات ، وفي حال تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا⁽⁴⁾ ، وتفصل اللجنة في الطلبات المعروضة عليها خلال شهر واحد ابتداء من تاريخ تسجيلها ، وبهذه الصفة فان للجنة تطبيق العقوبات مهام رئيسية منها :

1 ترتيب وتوزيع المحبوسين، حسب وضعيتهم الجزائية، وخطورة الجريمة المحبوسين من اجلها ، وجنسهم ، وسنهم ، وشخصيتهم ، ودرجة استعدادهم للإصلاح.

2 -متابعة تطبيق العقوبات السالبة للحرية و البديلة عند الاقتضاء.

3 -دراسة طلبات إجازات الخروج وطلبات التوقيف المؤقت لتطبيق العقوبة وطلبات الإفراج المشروط ، و الإفراج المشروط لأسباب صحية .

4 -دراسة طلبات الوضع في الوسط المفتوح و الحرية النصفية و الورشات الخارجية متابعة تطبيق برامج إعادة التربية وتفعيل آلياتها⁽⁵⁾

(1) المادة (04) من المرسوم التنفيذي 05-180 ،سابق الذكر

(2) المادة (05) من المرسوم التنفيذي 05-180. المرجع اعلاه

(3) المادة (06) من المرسوم التنفيذي 05-180.

(4) المادة (07) من المرسوم التنفيذي 05-180 .

(5) المادة (24) الفقرة (2) من قانون تنظيم السجون 05-04.

خاتمة الفصل :

لقد كان الفصل الثالث دراسة تطبيقية تضمن إصلاح المؤسسات العقابية او مبدأ إصلاح السجون.

وفي المبحث الاول من الفصل ، تناولنا في المطلب الأول تعريف المؤسسات العقابية ، وفي المطلب الثاني تعرضنا الى تطور نظام

السجون ، وسير المؤسسات العقابية الذي تضمن : المصالح المكونة للمؤسسات العقابية ، التاثير البشري للمؤسسة العقابية ، تصنيف مؤسسات البنية المغلقة ، مراقبة المؤسسات العقابية وزيارتها ، تنظم امن المؤسسات العقابية ، هذا كان في المطلب الثالث.

أما فيما يخص المبحث الثاني ، تطرقنا إلى أنواع المؤسسات العقابية ، المؤسسات المغلقة ، المؤسسات العقابية المفتوحة

المؤسسات العقابية الشبه مفتوحة ، وهي مقسمة على المطالب الثلاثة .

ومضمون المبحث الثالث، جاهزة الإصلاح ، تضمن المطلب الأول ، لجنة التنسيق ، تشكيلتها ودورها الإصلاحي ، المطلب

الثاني ، قاضي تطبيق العقوبات ، تعيينه ودوره الإصلاحي ، و المطلب الثالث لجنة العقوبات تشكيلتها ودورها الإصلاحي .

الختمة

مما سبق عرضه يمكن القول إن الإصلاح الإداري كعملية مستمرة ومتواصلة مرتبط بأسلوب التسيير الإداري المعتمد في الدولة كما إن الإصلاح الإداري عملية شاملة تبدأ من الإصلاح القانوني وتنتهي عند الإصلاح الهيكلي مروراً بإصلاح العنصر البشري في الإدارة.

بالرغم من الأشواط الهامة التي قطعتها الدولة الجزائرية فيما يخص عملية الإصلاح الإداري إلا أن الوصول إلى جهاز إداري متطور ومتماشي مع مخططات التنمية يستلزم رؤية استراتيجية خاصة فيما يتعلق بالعنصر البشري وتنميته.

إن الإصلاح الإداري ضرورة ملحة ومطلب أساسي لتحقيق الأهداف المحددة ولدفع عجلة التنمية المستدامة إلى الأمام. وفي سبيل هذا فإن الإصلاح الإداري لا بد أن ينطلق من الداخل أي الإصلاح الإداري الجزئي ، وصولاً إلى الإصلاح الإداري الشامل شريطة أن يتماشى نموذجاً للإصلاح في خط متوازي ولن يكون هذا إلا باعتماد العقلنة والرشادة، و الموضوعية في تسيير الجهاز الإداري انطلاقاً من مسلمات وأسس النموذج الإداري الايجابي.

عموماً فلقد جاءت هذه الدراسة كمحاولة لتسليط الضوء على الجانب المظلم من الإدارة ولتوضيح اللبس عن النموذج الإداري وإبراز مدى فاعلية الايجابية في التنظيم الإداري.

ونشير إلى نقطة مهمة أشار إليها الأستاذ (احمد ولد نافع) في قوله اعتقد في نهاية مناقشة سؤال الإصلاح و الوصول الطبيعي إلى كيف تتم الإصلاح.

اعتقد لان المدخل الصحيح هو أن الحكم على الشيء فرع عن تصوره ، وهي قاعدة أصولية معروفة ، إذن لا بد أن تحدد معالم الإصلاح الذي نريده حتى نستطيع الوصول إليه فاولاً من خلال تشخيص الواقع و بجميع تجلياته السياسية و الاجتماعية والاقتصادية ، ثانياً من وجود المؤمنين بالإصلاح فلا إصلاح من دون وجود إصلاحيين ، حيث نادى أفلاطون بوجود المواطن

الديمقراطي إذن لا بد من وجود مواطن إصلاحى ، وحالة فئاعة جماعية بأهمية الإصلاح "فان الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم" ، إذا كان الإصلاح حالة ذاتية ومسالة فئاعة شخصية لدينا جميعا فانه يمكن أن يستحيل إلى واقع و العكس صحيح.

وقصد جعل الإصلاح الإداري انجح وسيلة للقضاء على الفساد الإداري ارتأينا تقديم الاقتراحات والتوصيات التالية :

- 1 -لا بد من صياغة خطة إستراتيجية للإصلاح الإداري على مستوى المؤسسات للقضاء على الفساد.
- 2 -العمل على تفعيل العلاقة بين استراتيجيات الإصلاح الإداري وتخطيط وتطوير الأداء المؤسسي.
- 3 -محاولة الوصول إلى آلية متناسقة لتحقيق الفهم المتناغم بين المفردات ضمن المحاور الثلاثة بما يدعم عمل كل محور وبيئته.
- 4 -دراسة إمكانية تكيف تجارب الدول الأخرى المتقدمة وتطويعها لخدمة أغراض الإصلاح الإداري.
- 5 -لا يمكن تحقيق إصلاح إداري دون أن يسبقه الإصلاح سياسي.
- 6 -لا يمكن أن تحقق استراتيجيات الإصلاح فعاليتها دون أن يكون المواطن طرفا فيها أي تستند إلى مشاركة الإدارة الشعبية.
- 7 -يقترح نجاح البرنامج الإداري بنشر ثقافة التنمية الإدارية لدى المواطن.

والنتائج التي توصل إليها:

- إن الإصلاح الإداري تبقى مجرد حبر على ورق.
- الجزائر باشرت مجموعة من الإصلاحات لخدمة المواطن و القضاء على الفساد إلا أنها تبقى صعبة المنال لانتشار الرشوة و المحسوبية.
- الإصلاح الإداري ضرورة حتمية لدفع سياسة التنمية للإمام و الرقي.
- إن الإدارة الجزائرية تبقى بعيدة عن الإصلاحات التي قامت بها الدولة نظرا لعدم امتلاكها مؤهلات علمية تتماشى مع الإصلاح.
- بالرغم من جميع الإصلاحات الإدارية للقضاء على البيروقراطية إلا أنها تزال مسيطرة على الإدارات الجزائرية .

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع

1 - المصادر

القران الكريم:

- 01 - سورة هود، الآية 88
- 02 - سورة النساء، الآية 116
- 03 - سورة يوسف، الآية 33
- 04 - سورة يوسف، الآية 42

02- القواميس :

- ابن منظور ، لسان العرب ، ط1، ص5 ، بيروت :دار المصادر ،1997

ب- المراجع :

1 - الكتب :

- 01 - احمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1989
- 02 - احمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، بيروت :دار النهضة 1979
- 03 - احمد صقر عاشور ، إصلاح الإدارة الحكومية ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية 1995
- 04 - احمد فتحي سرور ، الوسيط في قانون العقوبات ، القاهرة : دار النهضة العربية 1996
- 05 - ابوبكر مصطفى محمود ، دليل المدير المعاصر (الوظائف ، الأدوار ، المهارات ، الصفات) ، الإسكندرية : الدار الجامعية 2001
- 06 - احمد فتحي بهنسي ، موقف الشريعة من نظرية الدفاع الاجتماعي القاهرة : دار الشروق 1984
- 07 - احمد صقر عاشور ، «الإصلاح الإداري لدعم سياسات الإصلاح الاقتصادي ط1، القاهرة : المنظمة العربية الإدارية، 1992
- 08 - بهنام رمسيس ، النظرية العامة للقانون الجنائي ، الإسكندرية : منشأة المعارف للنشر و التوزيع 1997
- 09 - الطيب حسن ابشر ، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة و المعاصرة دراسة منشورة في كتاب الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1986
- 10 - سليمان سليمان عبد الله ، النظرية العامة للتدابير الاحترازية "دراسة مقارنة الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب 1990
- 11 - سوزان روزاكرمان ، الفساد و الحكم(ترجمة فؤاد سربوجي، ط1 عمان : دار الأهلية 2003

- 12 - محمد نصر الصائغ، الإدارة العامة للإصلاح الإداري في الوطن العربي ، الأردن : منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986
- 13 - محمد الصيرفي ، الفساد بين الإصلاح و التطوير الإداري ، الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولة ، 2008،
- 14 - محمد نصر عارف، نظريات التنمية السياسية المعاصرة القاهرة: دار القارئ، 1993
- 15 - محمد سعيد عبد الضياع، الإدارة العامة، الإسكندرية: الدار الجامعية 1992.
- 16 - محمد نصر مهنا، تحديث الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2005
- 17 - محمود شريف بسيوني ، و عبد العظيم الوزير الإجراءات الجنائية في النظم القانونية العربية وحماية حقوق الإنسان ، لبنان ، دار العلم للملايين ، 1991
- 18 - علي شريف، الإدارة العامة ، بيروت: الدار الجامعية 1988
- 19 - عمار بوحوش ، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ط2، الجزائر: دار البصائر، 2008.
- 20 - علي عبد القادر القهوجي، علم الإجرام و العقاب ، بيروت: الدار الجامعية، للطباعة والنشر 1995.
- 21 - فريل هيدي : "الإدارة العامة منظور مقارن ، ترجمة محمد قاسم القريوتي ، ط2، الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية 1983
- 22 - نسرين عبد الحميد نبيه ، السجون في ميزان العدالة والقانون، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر و التوزيع، 2008
- 23 - هاشم حمدي رضا ، الإصلاح الإداري ، ط1، عمان :دار الراية للنشر و التوزيع 2011

02- المقالات :

- 01 - مقري عبد الرزاق ، "الحكم الصالح واليات مكافحة الفساد" البصيرة ، جويلية 2005
- 02 - مصطفى مأمون شروط الالتحاق برتب الموظفين، جريدة الخبر، عدد 4121
- 03 - سعود بن محمد نمر ، الصراع التنظيمي ورقة عمل متقدمة للمؤتمر الدولي للتنمية الإدارية ، جامعة الملك سعود، الرياض السعودية
- 04 - عبد النور ناجي ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، الجزائر :جامعة قالمة.

المذكرات والرسائل الجامعية :

- 1 - بومدين فاطمة الزهراء ، "مكافحة الفساد في التشريع الجزائري و القانون الدولي" مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم القانونية ، جامعة مولاي الطاهر سعيدة 2008-2009
- 2 - خوري عمر ، السياسة العقابية في القانون الجزائري، مجلد مقدم لنيل شهادة الماجستير الجنائي
- 3 - طارق عامر "دور الإعلام في تكريس الحكم الراشد(مذكرة لليسانس ، كلية العلوم السياسية والإعلام جامعة الجزائر 2008-2009
- 4 - رضوان بروسي "الحكمانية في إفريقيا " رسالة ماجستير" جامعة باتنة 2008-2009
- 5 - شيخ سعدي ، التنمية المحلية الشاملة بين النظرية والتطبيق (رسالة ماجستير معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجيلالي الياصب ، سيدي بلعباس

6 - محمد بلهادي وآخرون "سياسة إصلاح الإدارة المحلية" مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس حقوق ،
كلية العلوم القانونية و الإدارية، المركز الجامعي. مولاوي الطاهر سعيدة، 2003-200

النصوص القانونية :

- 01 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الوطني ، قانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية"الجريدة الرسمية ، عدد15 ، الصادرة بتاريخ 11/04/1990
- 02 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية الجزائرية الرسمية ، عدد15 ، الصادرة بتاريخ 11/04/1990
- 03 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية، عدد46 الصادرة بتاريخ 15/07/2006
- 04 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،"أمر رقم 06-01 يتضمن مكافحة الفساد ، الجريدة الرسمية ، عدد14 ، الصادرة بتاريخ 08 مارس
- 05 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة العدل ، قرار وزاري مؤرخ في 23/02/1972 ، يتعلق بتنظيم كتابات الضبط القضائية بالمؤسسات العقابية الجريدة الرسمية ، العدد رقم 18 ، الصادرة بتاريخ 03/03/1972
- 06 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وزارة العدل ، قرار وزاري مؤرخ في 23/02/1972 ، يتعلق بالمحافظة على أموال المساجين المودعة بكتابات الضبط لمؤسسات السجون ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم 18 الصادرة بتاريخ 03/03/1972
- 07 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 06-109 المؤرخ في 08 مارس 2006 المادة 04 ، يحدد كفايات تنظيم المؤسسة العقابية وسيرها ، الجريدة الرسمية ، عدد15 الصادرة بتاريخ 12/03/2006 .
- 08 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 91-309 المتضمن القانون الأساسي الخاص.
- 09 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 06-284 مؤرخ في 21 أوت 2006 ، يتضمن تنظيم المفتشية العامة لمصالح السجون.
- 10 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون تنظيم السجون رقم 05/04 المؤرخ في 26/02/2005
- 11 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم 9-234 المؤرخ في 19 أكتوبر 1999
- 12 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 05-429 المؤرخ في 08 نوفمبر 2005
- 13 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 05-180 المؤرخ في 17 ماي 2005

Mechelcarpon.Legouvernement d'entreprise paris. Dancerphotopillage tue2003 -

p38/39

- TABETAOY+UAWASSILA ETHI QUE DES AFFAIRESENAGERIE UNE NOTION PARTICULIERE COURT POSAIT AUSE ETUSE ETUDIANTS DE LA DEPARTE MENT DE GENE E GESTION UNIVERSITY DE TELEM CEN .
- MESSAOUD MENTRILA ADMINISTRATION EN AUETION REFESCION SUR ALGER LES RELATION ADMINISTRES OFFICE DES PUBLICATION UNIVERSITAIRES PLASE CENTRAL DE BENAKNOUN P30-43

الملاحق

التمهيد

- في إطار تنفيذ إتفاقية التعاون المبرمة بين وزارة التربية الوطنية ووزارة العدل بتاريخ 24 ديسمبر 2006 في مجال التربية والتعليم .

تتفق

المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج

و

الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد

على مايلي :

الهدف

المادة الأولى :

تهدف هذه الإتفاقية إلى الرفع من المستوى التعليمي والتكويني داخل المؤسسات العقابية .

إلتزامات الطرفين

المادة 2: يتولى الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد ما يلي :

- 1- منح تعليم وتكوين عن بعد لفائدة المحبوسين قصد إعادة إدماجهم .
 - 2- المساهمة في تكوين المؤطرين قصد تحسين أدائهم .
 - 3- توفير سندات تعليمية لدروس مطابقة للبرامج الرسمية .
 - 4- إفادة المحبوسين المتعلمين من خدمات الديوان في مجال التكوين المستمر عن طريق فروض المراقبة .
 - 5- إمكانية إفادة المحبوسين المتعلمين من خدمات إضافية لا سيما تنظيم حصص تدعيمية وفقه برنامج يحدده الديوان .
 - 6- إجراء إمتحان المستوى لفائدة المحبوسين المتعلمين .
 - 7- تسليم شهادة المستوى لصالح المحبوسين المتعلمين الناجحين في إمتحان إثبات المستوى .
- المادة 3: تتولى المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج عن طريق المؤسسات العقابية ما يلي :

- 1- إستقصاء وتصنيف المحبوسين حسب الشعب والمستويات التعليمية والتكينية وتحضير ملفاتهم الإدارية .
- 2- إعداد القوائم الإسمية النهائية وفق النموذج المحدد من طرف الديوان .

الملحق رقم 01 (01)

اتفاقية ثنائية بين المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج و الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد في مجال توفير تعليم وتكوين عن بعد لفائدة المحبوسين المؤرخة في 2007/07/29 .

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التربية الوطنية
الديوان الوطني للتعليم والتكوين
عن بعد

وزارة العدل
المديرية العامة لإدارة السجون
وإعادة الإدماج

اتفاقية ثنائية

بين

المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج

و

الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد

في مجال توفير تعليم وتكوين عن بعد لفائدة المساجين

- 3- تسليم القوائم النهائية وملفات المحبوسين المتعلمين للمركز الجهوي للتعليم والتكوين عن بعد حسب القطاع الجغرافي قبل تاريخ 31 أكتوبر من كل سنة .
- 4- تبليغ المراكز الجهوية للتعليم والتكوين عن بعد بالمحبوسين المتعلمين المفرج عنهم والمحولين إلى مؤسسات عقابية أخرى قصد متابعة مسارهم الدراسي .
- 5- تسديد مصاريف حقوق تسجيل وتكاليف الخدمات عند الإقتضاء قبل تاريخ 30 نوفمبر من كل سنة بواسطة حوالة جماعية بالنسبة لكل مؤسسة عقابية .

أحكام مشتركة

- المادة 4 : تحدد مصاريف التسجيل والخدمات السنوية لكل محبوس متعلم كمايلي :
- حقوق التسجيل ب : 1500 دج لكل فرد .
 - تكاليف الحصص التدرجية لأقسام الإمتحانات :
- في المرحلة الثانوية ب : 3000 دج لكل فرد ، لتغطية أربعة مواد أساسية على أساس 6 ساعات في الأسبوع بمعدل ساعة ونصف لكل مادة .
- وفي المرحلة المتوسطة ب : 2500 دج لكل فرد ، لتغطية أربعة مواد أساسية على أساس 6 ساعات في الأسبوع بمعدل ساعة ونصف لكل مادة .
- يجب أن يتشكل الفوج من 15 طالب على الأقل لتنظيم هذه الحصص التدرجية .
- تنطلق هذه الحصص التدرجية ابتداء من أول ديسمبر إلى غاية 30 أبريل من كل سنة دراسية
- المادة 5 : يمكن مراجعة مبلغ حقوق التسجيل وتكاليف الحصص التدرجية بناء على طلب أحد الطرفين .
- المادة 6 : تكلف المراكز الجهوية للتعليم والتكوين عن بعد المؤسسات العقابية ب :
- تنظيم أيام تحسيسية وإعلامية لفائدة المحبوسين تحضيراً لكل موسم دراسي .
 - ضمان المتابعة المستمرة للمسار الدراسي للمحبوسين المتعلمين .
 - تنظيم إجراء إمتحان المستوى وتوفير الشروط اللازمة له .
- #### أحكام ختامية
- المادة 7 : تؤسس لجنة مشتركة على المستوى المركزي مشكلة من ممثلين إثنين عن كل طرف بغرض متابعة تطبيق أحكام هذه الإتفاقية .
- تعهد هذه اللجنة تقريراً تقييميا سنويا يحول إلى كل من المدير العام لإدارة السجون وإعادة الإدماج ومدير الديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد .
- المادة 8 : يسري مفعول هذه الإتفاقية بدء من تاريخ إمضاءها .

الجزائر في : 29 جويلية 2007

مدير الديوان الوطني
للتعليم والتكوين عن بعد

المدير العام لإدارة السجون
وإعادة الإدماج

الملحق رقم 02 (01)

اتفاقية إطار للتعاون في مجال التربية والتعليم المبرمة بين وزارة التربية ووزارة العدل
المؤرخة في 20/12/2006 .

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة العدل

وزارة التربية الوطنية

اتفاقية إطار للتعاون

في مجال التربية والتعليم

نوفمبر 2006

- بناء على القانون 04/05 المؤرخ في 06/02/2006 المتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الإجتماعي للمحبوسين .

- وبناء على المرسوم التنفيذي رقم 429/05 المؤرخ في 08/11/2005 المحدد لتنظيم اللجنة الوزارية المشتركة لتنسيق نشاطات إعادة تربية المحبوسين وإعادة إدماجهم الإجتماعي .

- وبناء على المراسلة رقم 279 المؤرخة في 06/07/2006 المتضمنة إبرام إتفاقية تعاون بين الوزارتين .

- وفي إطار تنسيق نشاطات إعادة تربية المحبوسين في مجال التعليم وإعادة إدماجهم الإجتماعي إتفق وزير التربية الوطنية ووزير العدل حافظ الأختام على إبرام إتفاقية في الموضوع .
هذا نصها :

المادة الأولى :

تهدف هذه الإتفاقية إلى وضع خطة إستراتيجية التعليم والتأهيل والتكوين للمحبوسين في المؤسسات العقابية قصد إعادة تربيتهم وإدماجهم الإجتماعي ، تتكفل كل وزارة بتجسيدها ميدانيا حسب الصلاحيات والمهام المنوطة بها .

المادة الثانية :

تتولى وزارة التربية الوطنية مايلي :

1- وضع البرامج والكتب والسندات والدروس الكتابية منها والمرقمة وفق الطلب عن طريق مؤسساتها المتخصصة في مجالي التعليم والتكوين عن بعد ومحو الأمية .

2- المساهمة في تأطير المعلمين .

3- تكوين المؤطرين المكلفين بالتكوين والتوجيه البيداغوجي للمؤطرين في المؤسسات العقابية

5- تنظم المؤسسات المتخصصة إمتحانات إثبات المستوى و الإمتحانات الرسمية وفق التنظيم المعمول به .

6- حث المؤسسات التعليمية بالإسراع في تحرير وثائق إثبات المستوى التعليمي للمحبوسين .

المادة الثالثة :

تتولى وزارة العدل مايلي :

1- إستقصاء وتصنيف المحبوسين وفق المستويات التعليمية والتكوينية .

2- توفير الظروف المادية لمستلزمات العملية التعليمية والبيداغوجية .

3- تسخير المؤطرين للعملية التعليمية .

4- توفير الظروف المادية والأمنية الكفيلة لإجراء الإمتحانات .

5- إقتناء وجمع السندات والوثائق التعليمية من المؤسسات المتخصصة بوزارة التربية ووضعها تحت تصرف المتعلمين .

المادة الرابعة :

يمكن للهيئات المتخصصة التابعة للوزارتين في المجال المذكور أعلاه من إبرام إتفاقيات ثنائية من أجل تنفيذ هذه الإتفاقية .

المادة الخامسة :

تنشأ لجنة مشتركة لمتابعة تطبيق هذه الإتفاقية ، ويعين أعضاؤها الوزيران .

الملحق رقم 03 (01)

اتفاقية ثنائية بين المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج و الديوان الوطني لمحو الأمية وتعليم الكبار المؤرخة في 2007/07/29 .

- بموجب المرسوم التنفيذي رقم 143/95 المؤرخ في 20 ماي 1995 المتضمن تحويل المركز الوطني لمحو الأمية إلى ديوان وطني لمحو الأمية وتعليم الكبار المعدل والمتمم بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 89/97 .
- بناء على المرسوم التنفيذي رقم 394/04 المؤرخ في 2004/12/04 المتضمن تنظيم المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج .
- تجسيد التوجهات وأهداف الإستراتيجية الوطنية لمحو الأمية .
- تنفيذ بنود إتفاقية التعاون المبرمة بتاريخ 2006/12/24 بين وزارة التربية الوطنية ووزارة العدل.

اتفق الطرفان على مايلي :

الأهداف العامة :

المادة الأولى : تهدف هذه الإتفاقية إلى تحديد مجالات العمل لكلا الطرفين في إطار التعاون والتكامل بغية :

- توعية وتحسين فئة المحبوسين بأخطار الأمية وإمكانية وضرورة القضاء عليها .
- القضاء على ظاهرة الأمية لدى فئات المحبوسين .
- تكييف العدد الأسبوعي لحصص التدريس مع متطلبات الحجم الساعي البيداغوجي وفترة إقامة المحبوسين بالمؤسسة العقابية يشتمل عدد أكبر من المحبوسين الأميين .
- يعمل الطرفان من خلال المضمون التعليمي والطرائق البيداغوجية كل فيما يخصه على توجيه نشاط محو الأمية بما يساعد على إعادة إدماج فئات المحبوسين في بيئتهم الإجتماعية .

التزامات الطرفين :

المادة 02 : يلتزم الديوان الوطني لمحو الأمية وتعليم الكبار بمايلي :

- توفير المناهج المعمول بها في ميدان محو الأمية بما يمكن المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج من إعداد الكتاب الدراسي لمحو أمية المحبوسين بما يتماشى وأهدافها في إعادة إدماجهم إن إرتأت ذلك .
- توفير نماذج الكتب المعمول بها في فصول محو الأمية والمعدة من قبل الديوان والمصادق عليها من قبل الوزارة .
- توفير الكتب والسندات التعليمية في حدود الإمكانيات المتوفرة .