

## **الفصل الثاني:**

# **الحق في المعلومة وآليات الحصول عليها في التشريع الجزائري والمقارن.**

**المبحث الأول:** واقع الحصول على المعلومة في التشريع الجزائري.

**المبحث الثاني:** الآليات الموضوعية لحق الحصول على المعلومة في التشريع الجزائري والمقارن.

**المبحث الثالث:** الحق في الحصول على المعلومة وأثره في تحقيق الحكم الرشيد. خلاصة.

ورثت الجزائر إدارة عكست نظام الاحتلال الذي خلف الكثير من الأفكار السلبية لاسيما في مجال العلاقات خاصة مع الإدارة، غير أن السلطات سرعان ما قررت بناء مجتمع جديد يقوم على وضع الإدارة في خدمة المواطن وتقريبها منه وتغيير المفاهيم التي سادت عادة الاستعمار، وقد انعكست المجهودات المبذولة في هذا الإطار في جملة من النصوص القانونية شكلت ما يعرف بأسس ومصادر العلاقة بين الإدارة والمواطن.

غير أن عملية تقريب الإدارة الجزائرية من المواطن لم تتجسد بوادرها إلا مع بداية الثمانينات ضمن عملية واسعة للإصلاح الإداري والتي تم انتهاجها بغية الاستجابة لمتطلبات وانشغالات المواطن الكثيرة خلال تعامله مع الإدارة.

### المبحث الأول: واقع الحصول على المعلومة في التشريع الجزائري:

في هذا المبحث تم سيتم تناول واقع الحصول على المعلومة في التشريع الجزائري من خلال الدساتير والهيئات المنتخبة كمطلب أول، وفي مطلب ثاني من خلال مرسوم 88-131، ومن خلال قانون الإعلام كمطلب ثالث، ومن خلال قانون مكافحة الفساد كمطلب رابع.

### المطلب الأول: مظاهر تجسيد الحق في المعلومة من خلال الدساتير:

تم التطرق إلى الدساتير من دستور 1963 ثم دستور 1989 ثم التعديل الدستوري 1996 ثم التعديل الدستوري 2016.

#### الفرع الأول: من خلال الدساتير:

#### أولاً: دستور 1963: المؤرخ في 10/09/1963.

بالرجوع إلى أحكام دستور 1963 وتحديدًا في الأحكام المدرجة تحت عنوان الحقوق الأساسية، حيث ما جاء به عن معالجة العلاقات الإدارية وحقوق المواطنين على مستواها كتكريس مبدأ عدم تحيز الإدارة و مبدأ المشاركة للمواطن في النشاط الإداري على الرغم من المعاناة التي عايشها المواطن الجزائري في تعاملاته مع الإدارة الاستعمارية التي اتسمت بالظلم والتسلط والمعاناة وبعدها على الإدارة الخدماتية وهو ما خلق الهوة بين الطرفين. ولعل السبب في ذلك يعود إلى الطابع الإيديولوجي الذي غلب على الدستور وتثبيت نظام دستوري للحكم بواسطة الحزب مما جعل من هذا الدستور يظهر بمظهر دستور برنامج أكثر منه دستور قانون.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - أنظر إلى دستور 1963، ج.ر عدد 64، المؤرخ في 10/09/1963.

ثانيا: دستور 1976 المؤرخ في: 1976/11/4.

لم يختلف كثيرا عن دستور 1963 من حيث ارتكازه على مبدأ الحزب الواحد، غير أن هذا الدستور عرف المستجدات في مجال تنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة تمثلت في:

- مبدأ المساهمة الشعبية في تسيير الإدارة.

- إدراج ومعالجة مبدأ اللامركزية ولأول مرة من المواد 7، 8، 9، 34، 35، 36 حيث

اعتبرت آلية من آليات تقريب الإدارة من المواطن، كما تضمن أيضا في الفصل الرابع

بالحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن.

- تكريس مبدأ المساواة في حقوق المواطن وواجباته دون تمييز.<sup>1</sup>

إن عدم الرغبة في تسطير علاقة الإدارة بالمواطن على المستوى الدستوري وعلى نحو

صريح كاف ومحدد مقارنة ببعض الدساتير الأجنبية مثل التي كرست مبدأ الشفافية الإدارية أو

تلك التي تشير في طياتها إلى حق الإعلام الإداري، لا يمكن أن يفسر بعدم الرغبة في تقييد

الإدارة ومنعها من استخدام سلطاتها التقديرية، هذه الأخيرة وإن ضاقت أو اتسعت تبقى مقيدة

بقيد هام يتمثل في تحقيق المصلحة العامة بحيث متى انحرفت الإدارة عن تحقيقه قراراتها وأكثر

من ذلك فإن تنظيم بعض ما له علاقة بالإدارة والمواطن الذي تم إدراجه بموجب قواعد دستورية

مبهمة وغير واضحة جعل منه تنظيما شبه منعدم من جهة ولا يحوز ثقة المواطن في تعاملاته

مع الإدارة، من الإدارة من جهة من حيث ما تتميز به من امتيازات السلطة العامة.

إن دستور 1976 من الناحية الدستورية قواعد مبهمة أحيانا وشبه منعدمة أحيانا أخرى.

ثالثا: دستور 1989 المؤرخ في 1989/03/01.

أحدث تغييرا سمي بتكريس مظهر جديد للعلاقات بين الإدارة والمواطن بالنظر إلى

المبادئ التي جسدها:

- مبدأ الفصل بين السلطات.

- التعددية الحزبية لإعادة الثقة.

- إدراج ما يفيد القضاء على الممارسات السلبية التي طالما لازمت الأجهزة والإدارة والتي

عانى منها المواطن.

<sup>1</sup> - أنظر إلى دستور 1976، ج. ر عدد 94، المؤرخ في: 1976/11/4.

مع مطلع الثمانينات بدا الاهتمام والتركيز أكثر على تحسين وتنظيم وتسيير الهياكل الإدارية، كما صدر هذا الدستور ممهدا لإصلاح حقيقي للإدارة التي اتسمت بالمركزية المتسلطة للسلطة لانعدام أي دور لأي دور للمواطن للمشاركة واتخاذ القرارات.<sup>1</sup>

ولما كان من غير الممكن قيام اصطلاحات سياسية من دون اصطلاحات إدارية خصوصا مع تفاقم الأزمة الإدارية التي احتوتها أحداث أكتوبر 1988 كمظهر من مظاهر السخط والأزمة حيال الأجهزة من بينها الإدارية.

وتماشيا مع الإصلاحات السياسية التي أقرها دستور 1989 قامت السلطة الحاكمة بإدخال اصطلاحات إدارية لتحديث الإدارة، حاولت أن تكيفها مع المستجدات السياسية لضمان الفعالية الإدارية في التعامل مع المواطن.

- مبدأ الاهتمام بضرورة فصل العمل السياسي عن الإداري.

- صب فكرة التأكد على ضمان حقوق وواجبات المواطن (م 30).<sup>2</sup>

رابعا: التعديل الدستوري 1996 المؤرخ في 12/08/1996.

لقد حاول المؤسس الدستوري كفالة الحقوق والحريات الأساسية للمواطن عن طريق الهيكلة الجديدة لمهام الدولة في مجال الإصلاحات الإدارية التي شرع فيها مع مطلع الثمانينات والتي أزلت بعض العقوبات الإيديولوجية، غير ان المتعامل مع الإدارة استمر في التذمر من جزاء الخدمات بسبب الطبيعة الشكالية التي اتسمت بها تلك الإصلاحات التي لم ترق إلى الحد المطلوب الذي يتماشى مع الظروف آنذاك بحيث ركز على:

- مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية.

- ضمان مبدأ حياد الإدارة.

- الرقابة القضائية المختصة لتعزيز حقوق المواطن وحرية وضمانيها اتجاه الإدارة.

كما جاء من خلال المادة 3/8 تعطي الحق للشعب في اختيار مؤسسات يكون من أهدافها حماية الحريات الأساسية للمواطنين والازدهار والثقافي للأمة.<sup>3</sup>

المادة 36 تعترف بشكل واضح وصريح بحرية الرأي حيث نصت على " لا مساس بحرية المعتقد وحرية الرأي".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ب.ت، ص 161.

<sup>2</sup> - انظر المادة 30 من دستور 1989، ج.ر عدد 09 المؤرخ في 1989/03/01.

<sup>3</sup> - انظر المادة 8/ف3 من التعديل الدستوري 1996، ج.ر عدد 76، المؤرخ في : 1996/12/08.

المادة 41 التي نصت على " حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن".<sup>2</sup>  
**خامسا: التعديل الدستوري 2016:**

إن موضوع الحق في المعلومة أقرته معظم الدول وخاصة منها الديمقراطية سواء من دساتيرها أو من خلال تشريعاتها، والجزائر وعلى غرار الدول السائرة في طريق النمو فقد عززت من خلال التعديل الدستوري 2016 وفي المادة 51 منه على هذا الحق بقولها: " الحصول على المعلومات والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة العز الخاصة وبحقوقهم وبمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني ويحدد القانون كليات ممارسة هذا الحق".<sup>3</sup>

من خلال هذه المادة نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد كرس هذا الحق وذلك نظرا لما يميله هذا الموضوع من أهمية بالغة تتأثر وتؤثر على كل الجوانب وحتى على الاصعدة ليتترك في الفقرة الأخيرة للقانون ولتحديد والكليات لممارسة هذا الحق وهذا ما ينتظره من خلال تشريع لقانون يضمن حق الولوج إلى المعلومة.<sup>4</sup>

**الفرع الثاني: مظاهر تجسيد الحق في المعلومة على مستوى الهيئات المنتخبة:**

**أولا: على مستوى قانون البلدية بمقتضى الأمر 67/24 المؤرخ في: 67/01/18**

- كرس حق الإطلاع ويتعلق الأمر بالإطلاع على القوائم الانتخابية حق كل ساكن في دائرة البلدية الإطلاع أيضا وفي عين المكان على مداولات المجلس الشعبي البلدي والحصول على نسخة منها على نفقته.

- حق الإعلام بمقتضى أحكام المادة 133 التي " لا يصح بقرارات البلدية إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق الإعلان أو التعليق كلما تضمن أحكاما عامة وبطريق التبليغ الفردي في الحالات الأخرى".

<sup>1</sup> - انظر المادة 36 من التعديل الدستوري 1996، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - انظر المادة 41 من التعديل الدستوري 1996، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 51 من التعديل الدستوري 2016 المؤرخ في 2016/03/06 جريدة الرسمية ، عدد 14 .

<sup>4</sup> - أنظر المادة 51 من التعديل الدستوري 2016. مرجع سابق

ثانيا: على مستوى الولاية بمقتضى أمر 38 /69 المؤرخ في 1969/05/23

برزت بعض المظاهر لتنظم العلاقة بين المواطن والإدارة فتمثلت في حق الإعلام بنص المادة 34 التي جاء فيها: " تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، فالأول تم وعلى نحو صريح مضمون".<sup>1</sup>

ثالثا: قانون البلدية 08/90 (الملغى):

لقد كرس مجموعة من القوانين:

- حق الإعلام من خلال المادة 19: " تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية".<sup>2</sup>

- المادة 1/21 " يعلق محضر المداولات في المكان المخصص لإعلام المواطنين في

مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة".

- حق المواطن في الإطلاع نصت المادة 22 ب" حق لأي شخص طبيعي أو معنوي

أن يطلع في عين المكان على محضر مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات وأن يأخذ نسخة منها على نفقته".

رابعا: قانون الولاية 09/90 (الملغى):

- تكريس حق المواطن بالإعلام بالزامية تعليق جداول أعمال اجتماع المجلس الشعبي

الولائي في أماكن الإشهار المخصصة لإعلام الجمهور المادة 14 الفقرة الأخيرة.

- إعلان مستخلص مداولة نفس المجلس خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة.<sup>3</sup>

خامسا: من خلال قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/07/22 (قانون البلدية الجديد):

فقد تجسد من خلال حق المواطن في الإعلام عن شؤونه المحلية بمبدأ حق المواطن

على أساس أنه معيار للشفافية حيث جاء في مواده 11، 12، 13، 14.<sup>4</sup>

فقد نصت المادة 02 /11 على حق المواطن في الإعلام عن شؤونه: " يتخذ المجلس الشعبي

البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم دون خيارات أو أولويات التهيئة

والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة قانونا، أي وجوب اتخاذ

<sup>1</sup> - ميثاق الولاية، ج.ر عدد 44، ل 23 ماي 1969، ص 511.

<sup>2</sup> - أنظر قانون البلدية 08/90، ج.ر عدد 15، المؤرخ في: 07/04/1990، المادة 19، ص 21، 22.

<sup>3</sup> - أنظر قانون البلدية 09/90، ج.ر عدد 15، المؤرخ في: 07/04/1990، المادة 14.

<sup>4</sup> - أنظر المواد 11، 12، 13، 14 من قانون البلدية 08/90، مرجع سابق.

المجلس الشعبي البلدي لكل التدابير والآليات والإجراءات والوسائل المتاحة لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات التنمية والتهيئة بمختلف المجالات.

-تقديم المجلس الشعبي البلدي عرضا سنويا عن نشاطه أمام المواطن: من خلال المادة 04/ 11: " كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطن". هنا يفتح المشرع الجزائري باب أمام المواطنين لممارسة رقابة شعبية على أداء المجلس الشعبي البلدي من خلال تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطن.

-لجان البلدية فضاء موازي لتمثيل المواطن في المجلس الشعبي البلدي:

إن اللجنة البلدية هي هيئة مكونة من مجموعة من الأعضاء يختارهم المجلس البلدي من بين أعضائه لأداء مهام محددة عن طريق اصدار اقتراحات وأراء استشارته، بحيث يتجلى ذلك من خلال المادة 02/36 " تجتمع اللجنة بناء على استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكنها اللجوء إلى الاستشارة.

إن المتابع يلاحظ أن المشرع فتح الباب أمام عضوية غير المنتخبين للجان البلدية كمظهر من مظاهر الديمقراطية التشاركية والعمل التساهمي مما يجعل من اللجان أدوات لمشاركة المواطنين المباشرة في أعمال المجلس فيتسنى لهم مراقبة أعمال منتخبهم بصفة فعالة وأن يكونوا مطلعين باستمرار على شؤونهم ويشركك الكفاءات الناقصة وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في أعمال المجلس.<sup>1</sup>

### 1 علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي:

من خلال المادتين 01/ 26 و 14 من قانون البلدية 10/ 11 و المادة 01/ 16 " جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطن البلدية ولكن مواطن معين بموضوع المداولة ".

المادة 14: " يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية.<sup>2</sup>

فقد تم اعتماد هذه القاعدة لتجسيد التسيير الشفاف للمصالح العامة للبلدية فالمجلس الشعبي البلدي يجتمع في جلسات عمومية مفتوحة للجمهور للتداول حول المسائل التي تدخل

<sup>1</sup> - بوشامي نجلاء، مرجع سابق، ص 95.

<sup>2</sup> - أنظر المواد 01/ 26 - 14 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، ج.ر، 37.

ضمن صلاحيات البلدية، يمكن لأي مواطن من سكان البلدية أن يحضر جلسات المجلس الشعبي البلدي ويتابع لكل مراحل الاجتماع من عرض الموضوع على أعضاء المجلس للنقاش والتداول إلى الانتهاء بإحالة إلى التصويت، بحيث يقتصر حضور المواطن على الاضغاء لكل ما يدور في الاجتماع بهدوء تام ولا يحق لهم التدخل في النقاش أو المشاركة في عملية التصويت.<sup>1</sup>

ولناجعة وفعالية مبدأ العلنية لجلسات المجلس الشعبي الوطني ينبغي توافر ما يلي:  
أ - إعلام المواطن بتاريخ الجلسة:

يتعين إعلام المواطنين بتاريخ الجلسة وجدول الأعمال أول وأهم ضمان لعمومية الجلسات بحيث ألزم المشرع إعلام المواطن بجدول أعمال الجلسات حيث نص في المادة 01/22 على " يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

ب - تهيئة الوسائل المادية لقاعة الجلسات:

الغاية من جعل جلسات المجلس عانية هو حضور أكبر قدر ممكن من سكان البلدية كي يكون مجمل المجلس شفافا وتحت أعين المواطن ولن يتم إلا بتوفر قاعات كبيرة تسع الحضور.

غير أن المشرع قد أورد استثناءات على مبدأ علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي، وذلك بعقد جلسات مغلقة في حالتين نصت عليها المادة 02 / 26 ب: " غير أن المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup> يداول في جلسة مغلقة من أجل:

-دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

2 حق المواطن في الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي:

من خلال المادة 01 / 14 " يمكن لكل شخص الاطلاع مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي".

بحيث يمكن للمواطن أن يطلع على مداولات المجلس الشعبي البلدي بطريقتين:

<sup>1</sup> - بوشامي نجلاء، مرجع سابق، ص 97.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 01/14 من قانون البلدية 10/11.



-لوحة الإعلانات والملصقات الموجودة في مقر البلدية ، حيث يلزم القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعليق ونشر المداولات بكل وسيلة إعلام وفي كل الأماكن المخصصة لذلك خلال الثمانية أيام الموالية لدخول حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون.<sup>1</sup>

-الاطلاع على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي حيث يمكن لأي شخص أن يطلع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي بحيث يمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزء منه على نفقته.

### 3 4الاطلاع على القرارات البلدية:

إضافة حق الاطلاع على المداولات حول المشرع الحق في الاطلاع على القرارات البلدية وتضرر القرارات البلدية مجالا أوسع من المداولات باعتبارها قد تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذا للمداولات في حد ذاتها، كما قد تصدر عنه أثناء ممارسته لصلاحياته كممثل للبلدية أو ممثل الدولة ويستوي في ذلك أن تكون هذه القرارات فردية أو جماعية وذات طابع تنظيمي.

حيث اعتبر اعتراف قانون البلدية يحقق المواطنين في الإعلام أول خطوة لتكريس العمل الشفاف والحياة الديمقراطية في البلدية.

### خامسا: من خلال قانون الولاية 07/12 (قانون الولاية الجديد):

بالرجوع إلى قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ 12/12/21 من خلال المادة 26 التي أقرت على علنية جلسات المجلس الشعبي الولائي بتداول في جلسة مغلقة وفي حالتين و لأسباب خاصة حسب ما جاء في المادة 26 " تكون مفتوحة لمواطن البلدية ولكل مواطن معنى بموضوع المداولة غير أن المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في حالتين: -دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين. -الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

إن الملاحظ أن كلا القانونين قد أزاها بعض الغموض المتعلق خاصة بطبيعة المستفيدين من حق التوغل. إلا أن حق الاطلاع على الوثائق الصادرة عن البلدية والولاية لا يتعدى معرفة جدول أعمال مداولات المجلس وقراءة ما علق في مدخل الممرات من ملخصات هذه المداولات وباعتبار أن الوثيقة الإدارية تكتسي اليوم معنى شامل لا يقتصر على فقط على

<sup>1</sup> - أنظر المادة 30 10/11.

محتوى الورق. فإن ما تقرر إعلانه لا يفي بأغراض حق المعرفة كحق من حقوق الإنسان إلا انه يسمح للمواطن بالولوج في أعماق العمل الإداري كشريك وليس كخاضع أو قاصر.<sup>1</sup>

**سادسا: من خلال المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة:**

بالنسبة للقانون العضوي 02/99 المؤرخ في: 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة، والذي جاء في المادة 5 منه في الفصل الأول والخاص بالأحكام العامة على: " تجري أشغال البرلمان ومناقشاته ومداولاته باللغة العربية وتكون جلسات البرلمان علنية أو مغلقة وفقا لأحكام المادة 16 من الدستور.

كما جاء في المادة 07 من نفس القانون ونشر في الجريدة الرسمية لمناقشات كل واحدة من الغرفتين المعاصر وعروض الحال الكاملة للمناقشات الدائرة خلال جلساتها مع مراعاة الأحكام الواردة في الدستور، وتنتشر محاضر أشغال البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا، حسب نفس الأشكال من غرفتي البرلمان.<sup>2</sup>

**المطلب الثاني: من خلال المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988:**

من خلال سلسلة الإصلاحات الكبرى التي شهدتها الجزائر خلال مرحلة الثمانينات وعلى وجه الخصوص الإدارية، فقد شكل المرسوم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن<sup>3</sup> منعطفا جديدا في تاريخ مسار تحسين وتقريب العلاقة بين المواطن والإدارة أين كرس الحق في المعلومة من خلال موارد في القسم الأول إعلام المواطن من خلال المواد 8، 9، 10، 11 بحيث اعتبرت الخطوة الوحيدة التي لم تتكرر على مستوى الإدراك والاحتواء التنظيمي.

**أولا: محتوى المرسوم:**

أدرجت نصوص مرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن والتي كرس ما يعرف بتقنين حسن سير الإدارة في 42 مادة، وزعت ضمن 04 فصول على النحو التالي:  
- تضمنت نصوص الفصل الأول من المرسوم على عملية من الأحكام العامة تم حصرها في 04 مواد من المادة 2 إلى المادة 5.

<sup>1</sup> - بوشنافة أحمد، طرق مكافحة الفساد في القانون الإداري رسالة تخرج ماستر، تخصص الحقوق، مرجع سابق، ص 95.

<sup>2</sup> - انظر المادتين 6 و 7 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 02/3/1999 والمنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

<sup>3</sup> - انظر المادة 10 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

-فيما تضمنت أحكام الفصل الثاني منها المعنون بالتزامات الإدارة على 24 مادة قسمت على:

أ -قسم خاص بالالتزام بتنظيم إعلام المواطن من خلال المواد (8- 11).

ب -قسم خاص باستقبال المواطن من خلال المواد (12-14).

ج -قسم خاص بإجراءات الاستدعاء من خلال المواد (15- 20 ).

د- قسم خاص بالالتزام بالتحسين الدائم لنوعية الخدمة من خلال المواد (21- 30).

هـ- كما عالج تحسين الحوار بين الإدارة والمواطن في الفصل الثالث وواجبات المواطن

اتجاه الإدارة من خلال المواد 31- 33.

-وأقر على جملة من الآليات غير القضائية في إطار الطعن غير النزاعي للتأكيد على

ضمان حقوق المواطن اتجاه السلطات من خلال المواد (34- 40)

-في الأخير انتهى إلى الفصل الرابع بالإشارة إلى الأحكام القضائية التي طالع فيها

مسألة نشر المرسوم وإدخاله حيز التنفيذ من خلال المواد (41- 42).

فالمرسوم لأول مرة يرسخ في الوصول إلى الوثائق الإدارية والمعلومات الإدارية بشرط احترام

الحياة الشخصية والمعلومات المصنفة وتلك التي يحميها السر المهني بحيث يتم الاطلاع على

هذه الوثائق في عين المكان وعن طريق استشارة مجانية، كما يمكن له تسليم نسخ منها على

نفقة الطالب شرط أن لا يتسبب الاستسناخ بفساد الوثيقة.<sup>1</sup>

لذا نجد أن الجزائر قد بذلت جهود معتبرة في إدراجها لحق الاطلاع على المعلومات

إيماناً منها لشفافية الإدارة التي تعد دعامة رئيسية لتحقيق الديمقراطية الإدارية وإحدى أهم

الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة الحديثة حتى تحل محل نموذج الإدارة التقليدية القائمة

على مبدأ السرية كما أن مفهومها يرتبط بمفهوم وينمط الحكم الراشد في المجال الإداري.

فمن خلال المواد 8، 9، 10، 11 من المرسوم 131/88 التي نصت على ضرورة

إعلام المواطن بكل جديد في الجانب الإداري من خلال اضطلاع على التنظيمات والتعليمات

والمناشير مع ضرورة نشرها في الجريدة الرسمية والنشرة الرسمية للإدارة عن طريق النسخ

والإشارة المجانية أو النسخ مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به.

<sup>1</sup> - غزلان سليمة، علاقة المواطن بالإدارة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، بن عكنون،

حيث نصت المادة 8 على: " يتعين على الإدارة أن تطلع المواطن على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام.<sup>1</sup>

بالمقابل تلتزم الإدارة بنشر التعليمات والمناشير والبلاغات والإعلانات المتعلقة بالعلاقات بين الإدارة والمرووسين وذلك بانتظام وهذا من خلال المادة 09 من نفس المرسوم بقولها: "يتعين على الإدارة ان تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل".

وإذا لم ينشر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية الخاصة بالإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل.<sup>2</sup>

أما بخصوص المادة 10 فقد نصت على ما يلي: " يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني.

ويتم هذا الإطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط أن لا يتسبب الاستساح في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها، ويجب على كل مواطن يمنع من الإطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر يبين الأسباب. بالإضافة إلى ذلك فإن إيداع الوثائق الإدارية التي يمكن للجمهور أن يطلع عليها في دائرة المحفوظات ولا يمنع إيداعها حقه في الإطلاع عليها.

المادة 11: " لايجوز للإدارة أن تنشر أو تسلم أية وثيقة أو أي خبر منها كان سندها في ذلك إذا كانت الوثيقة والخبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية بصرف النظر عن أحكام المادة السالفة ما لم يرخص بذلك التنظيم المعمول به أو يكن شبه موافقة من المعني".

من خلال هذا النص نجد أنه:

<sup>1</sup> - انظر للمادة 08 من المرسوم 88 / 131.

<sup>2</sup> - انظر للمادة 09 من المرسوم 88 / 131.

احتوى على حصر وغموض مما يجعل من الإدارة تواصل حماية نفسها وراء السرية والمرسوم هو بداية الشفافية ولكن من الصعب تطبيقه نظرا للعادات والعقليات المترسخة في أذهان أعوان الإدارة.

ويظهر هذا الغموض جليا من خلال:

- (1) لا توجد سياسة إدارية للإعلام تسييره من البداية.
  - (2) النص استعمل مصطلح المرؤوسين بالفرنسية وبالعربية استعمل مصطلح مواطن.
  - (3) الأشخاص العموميين فقط هو الذين يخضعون له أما الخواص فلا.
- من خلال القراءة نجد أن هذا المرسوم خطى خطوة ايجابية من حيث تقريب الإدارة من المواطن خاصة في جانب الحق بالمعلومة، حيث شكل منعرجا جديدا حول الاحتوائي القانوني لها، غير أن: التنظيم الغير الكافي، سيما أمام الطبيعة الغير متساوية بين الإدارة والمواطن نظرا لما تسمح به الإدارة من امتيازات السلطة العمومية ما جعل المواطن غير راضي في كل مرة. أضاف المرسوم إلى تلك المبادئ التقليدية التزامات تخص إجراءات إدارية غير تنازعيه أجبرت كل المرافق العامة دون استثناء على احترامها، كما أعطت لطرق الحوار المستمر بين الإدارة والمواطن أهمية قصوى وأصبحت إستراتيجية تحكم هذه العلاقة خاصة من وسائل الطعن الموضوعية تحت تصرف المواطن وهي الإجراءات الإدارية غير القضائية.
- نستطيع القول إن المحاولات الإصلاحية لتحديث الإدارة وتحسين علاقتها مع المواطن لم تستطيع الوصول إلى أهدافها المنشودة وبقيت هذه العلاقة هاجس يواجه السلطات العمومية بل إن انتقاد المواطن للإدارة ونفوره منها وعدم رضاه على خدماتها واحتلال العلاقة أصبحت مميزات تتصف بها علاقة الإدارة بالمواطن بل أكثر من ذلك فالمواطن أصبح ينفصل شيئا فشيئا عن الإدارة مما أدى إلى انعزالها عن المجتمع واضعف ذلك سلطة السلطة ومؤسساتها.
- فمحاولات الإصلاح الإداري وتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن لن يكون لها أي صدى ولن يكتب لها النجاح ما لم تراعي وتأخذ بالحسبان الإشكالية السابقة والمتعلقة بتبعية الإدارة للسلطة السياسية واثّر ذلك على ضعف علاقة الإدارة بالمواطن فالغموض في علاقة الإدارة بالسياسة

وفي حالات تموج هذه العلاقة بين الاستقلالية والتبعية هو الذي اثر على دور الإدارة وعلاقتها بالمواطن.<sup>1</sup>

### ثانيا: تقييم المرسوم 131 / 88 والأهداف التي قدمها:

لقد كان للآثار السلبية التي ميزت واقع العلاقة بين الإدارة والمواطن الدافع الرئيس لإقدام السلطات العمومية على تبني العديد من الإصلاحات، حاولت من خلالها تحديد قواعد السير الحسن للإدارة وإرساء علاقات جديدة بين الإدارة والمواطن، وهذا ما تم ترجمته حقيقة من خلال هذا المرسوم 131 / 88 الصادر بتاريخ 1988/7/4 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، لذا فقد تضمن العديد من الأحكام والمبادئ التي كرست إستراتيجية جديدة للعلاقات، كما أضاف تلك المبادئ التقليدية التي أكسبتها ترقيتها إلى قواعد قانونية جديدة والتزامات أجبرت كل المرافق العامة على احترامها.

### ثالثا: أبعاد المرسوم 131 / 88 والأهداف التي تضمنها:

لقد جاء هذا المرسوم مكملا للإصلاحات التي تمت في هذا الصدد وترقية قانونية وإدارية لمستوى هذه العلاقة، فقد ركزت المحاولات الإصلاحية في البداية على تبسيط الآليات الإدارية في مرحلة أولى اقتصر على التدابير البسيطة والتي لا تتطلب صياغتها والمصادقة عليها آجالا طويلة، والتي كان الهدف منها توحيد وتبسيط الملفات للحصول على الوثائق الإدارية مع إرساء القواعد الإجرائية وإلغاء بعض الإجراءات الإضافية، إضافة إلى إضفاء طابع الشفافية على علاقة الإدارة بالمواطن من خلال فتح دفاتر الشكاوي والاحتياجات أو التعرف على هوية الموظفين واستقبالهم وتوجيههم والرد على مطالبهم.<sup>2</sup> ناهيك على التعليمات الصادرة 02 مارس 1982 وتكميلية لها جاء المنشور الصادر من وزير الداخلية في الأول من أكتوبر 1985 والمتعلقة بتنظيم مواقيت العمل للمرافق العامة المحلية.<sup>3</sup>

### رابعا: أهم ما يمكن ملاحظته لأهم ما ورد في المرسوم 131 / 88:

- هو بالفعل شكل نقطة تحول في العلاقة خاصة بين المواطن والإدارة خاصة في جانب الالتزامات، وأصبح بعدها من أهم النصوص في القانون الإداري الجزائري.

<sup>1</sup> - بن عيشة عبد الحميد، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، جامعة الجزائر - بن عكنون-، 2010 - 2011.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي 131 / 88 المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - تعليمات صادرة بتاريخ : 02 مارس 1982 صادرة عن وزير الداخلية بتاريخ: 1985/10/01.

-تضمن قانون أساسي جديد لمستعملي المرفق العام من خلال النص على مجموعة من الالتزامات والحقوق المتبادلة تضمن كرامة المرفق وحقوقه والتكفل اللائق بها وتعزو لسلطة الدولة.

-جاء بمبادئ أساسية وتحكم العلاقة بين الإدارة والمواطن وهي مبدأ المساواة والمسؤولية الشفافية، مبدأ التبرير والتعليل، مبدأ إمكانية التطلع وبصفة إنسانية مبدأ الاستدعاء.

-عمل المرسوم المنظم للعلاقة بين المواطن والإدارة على صياغات التوصيات والتدابير التي جاءت في التعليمات الصادرة في 1982/03/02 والتي تضمنت جملة من التدابير التي طبقت على الإدارات التي لها علاقة كثيفة بالمواطن والزامية إلى تحسين خدماتها مع الجمهور.

-أهم ما جاء به المرسوم هو الإطلاع على الوثائق الإدارية بعدما كانت ممنوعة لمدة طويلة بسبب ارتباطها بالسلطة العامة، فكان الإطلاع على الوثائق المميزة الرئيسية له باستثناء المعلومات التي تدخل ضمن الأسرار المهنية أو تلك التي تتعلق بالحياة الخاصة للشخص أو وضعيته ومن دون التأثير أو الإضرار بتلك الوثائق.

### المطلب الثالث: من خلال قانون الإعلام رقم 05/12 الصادر بتاريخ 2012/01/12:

جاء في قانون الإعلام في المادة 02 على تكرر ممارسة نشاط الإعلام بحرية، غير انه يقيد تلك الممارسة باحترام متطلبات امن الدولة والدفاع الوطني ومتطلبات النظام العام " يمارس الإعلام في إطار احترام الدستور وباقي القوانين الجمهورية واحترام الدين الإسلامي والهوية الجزائرية وكل ما له علاقة بالنظام وسياسة الدولة وحقوق الإنسان".<sup>1</sup>

كما جاء من خلال المادة 03 من القانون العضوي 05/12 بتاريخ 2012/01/12 أنها عرفت المقصود بأنشطة الإعلام بقولها: "يقصد بأنشطة الإعلام في مفهوم هذا القانون العضوي كل نشر أو بث لوقائع أحداث أو رسائل، آراء، أفكار أو معارف عبر أية وسيلة م كتوبة أو مسموعة أو متلفزة أو الكترونية وتكون موجهة للجمهور أو لفئة معينة".<sup>2</sup>

عند تعرضه لوسائل الإعلام سواء الكترونية أو بث تلفزيوني أو إذاعي، فإنه يلزم القانون الجزائري عند ممارسته لهذا النشاط احترامه لأحكام المادة 02 من القانون، كما تخضع كل خدمة للبث التلفزيوني أو بث إذاعي لفترة شروط عامة الذي يحدد جملة من الالتزامات من بينها:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 02 من القانون العضوي رقم 05/12 المتضمن حرية الإعلام المؤرخ في 2012/01/12.

- احترام متطلبات الوحدة الوطنية والأمن والدفاع الوطني.

- احترام متطلبات الآداب العامة والنظام العام.

كما سمح القانون الجزائري بالدخول على الأنظمة المعلوماتية ومراقبتها عن طريق وضع

ترتيبات تقنية لمراقبة الاتصالات الالكترونية وتسجيل محتواها في حينها والقيام بعمليات

التفتيش، وتتم هذه المراقبة من الوقاية من جرائم الإرهاب أو التخريب أو الجرائم الماسة بأمن

الدولة، أو عند توفر معلومات عن احتمال اعتداء على نظام معلوماتي على نحو يهدد النظام

العام أو الدفاع الوطني أو مؤسسات الدولة أو الاقتصاد الوطني.<sup>1</sup>

كما جاء من خلال المادة 05 من نفس القانون 05 / 12 على أن الهدف من النشاط

الإعلامي هو إعطاء المواطن حقه في المعلومة لأجل التنقيف والتعليم وحتى التربية، وكل ذلك

هو بمثابة ترقية لقيم وحقوق الإنسان والديمقراطية حتى تسود قيم التسامح والتفاهم، " تساهم

ممارسة الأنشطة الإعلامية على الخصوص فيما يلي:

- ترقية مبادئ النظام الجمهوري وقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان والتسامح ونبذ العنف

والعنصرية.

- الاستجابة إلى حاجات المواطن في مجال الإعلام والثقافة والتربية والترفيه والمعارف

العلمية والتقنية.

- ترقية روح المواطنة وثقافة الحوار.

- المساهمة في الحوار بين ثقافات العالم القائمة على مبادئ الرقي والعدالة والسلام.<sup>2</sup>

**المطلب الرابع: من خلال قانون مكافحة الفساد 06 / 01 المؤرخ في 20 فبراير**

**2006.**

بالرغم من إنشاء الهيئة الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 17

التي نصت على: " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ

الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

<sup>1</sup> - المادتين 3، 4 من القانون رقم 09 / 04 المؤرخ في 05 / 07 / 2009 المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم

المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر، عدد 46، بتاريخ: 16 / 07 / 2009.

<sup>2</sup> - المادة 05 من القانون العضوي رقم 05 / 12 المؤرخ في 12 / 01 / 2012.



وبالرغم من إقرار الشفافية في التعامل مع المواطنين عن طريق تسهيل حصولهم على المعلومة والتأكد على ضرورة نشر كل ما يتعلق بالفساد وبموجب المادة 11 من نفس القانون والتي نصت على: " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيمايلي:

-تبسيط الإجراءات الإدارية.

-نشر معلومات تحسيسية من مخاطر الفساد في الإدارة العمومية.

-الرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

-تسبيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وتبين طرق الطعن المعمول بها.

-حرص على مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة وتمكين وسائل الاعلام من الحصول على المعلومة المتعلقة بالفساد المادة 15 بقولها: " يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير مثل:

-اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتحرير مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة.

-إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع.

-تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء.

كما ألزم هيئة مكافحة الفساد أن يرفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية عن كل نشاطاتها مرفقة بتوصيات من خلال المادة 24 " ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقسيما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا النقائص المعانية والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء حتى أن السلطات الوطنية تمكن لها في إطار التعاون الدولي إمداد السلطات الأمنية بكل المعلومات التي في حوزتها انظر المادة 60 بقولها: " يمكن للسلطات الوطنية المماثلة أن تمد السلطات الأمنية المختصة بالمعلومات المالية المفيدة المتوفرة لديها بمناسبة التحقيقات الجارية على إقليمها وفي إطار الإجراءات المتخذة بغرض المطالبة بعائدات الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون واسترجاعها".

بالرغم من كل هذا يبقى المواطن البسيط والباحث الأكاديمي في غير مقدوره الحصول على المعلومة المتعلقة بالفساد ولا يمكنه الإحاطة بإجراءات تتبع المفسدين، والإجراء قد يكون تم اتخاذه بالفعل، حتى أن التقرير السنوي الذي يرفع إلى رئيس الجمهورية لا يرد له أثر، حتى أن ديوان مكافحة الفساد لا يملك موقعا رسميا ولا أية إشارة إليه من خلال الشبكة العنكبوتية.

### المطلب الخامس: الاستثناءات والقيود الواردة على الحق في المعلومة :

جاء في المادة 29 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنه يمكن إخضاع الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 02 من نفس المادة لبعض القيود حيث نصت المادة 03 بقولها: " الحقوق تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 02 من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة وعلى ذلك يجوز إخضاعه البعض القيود ولكن شريطة ان تكون محددة بنص القانون وإذ تكون ضرورية:

- لاحترام حقوق الآخرين.

- لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.<sup>1</sup>

من خلال هذا النص يتجلى وبشكل واضح وقطعي أن الحق في المعلومة ترد عليه بعض الاستثناءات أو القيود بموجب قانون حماية الأمن القومي أو النظام العام أو الآداب العامة أو الصحة العامة، بحيث يمكننا القول أن الحق في الولوج إلى المعلومات ليس حقا مطلقا دون أن تنظمه ضوابط بل ترد على ممارسته قيود إذن.

القاعدة حرية التداول في المعلومات عن طريق الوصول إليها ونقلها للآخرين والإسناد هو عدم السماح بالولوج بها إلى فئة معينة، وعلى الرغم من وجود الاستثناءات المبررة إلا أن الواقع العملي اثبت احتمال التعسف في تطبيق هذه القيود دون داع إلا أن الحد من ممارسة الحق في الولوج للمعلومة، سيما وأن المتعارف عليه هو أن مفهوم المساس بالأمن القومي أو النظام العام قد يأخذ تفسيراً موسعاً من قبل الإدارة أو من قبل القضاء، مما قد يؤدي إلى إفراغ مبدأ الحق في الوصول إلى المعلومة من محتواه ولا شك أن أي قيد على المعلومة قد لا يكون ذريعة لإخفاء المعلومات ذات المصلحة العامة.

<sup>1</sup> - المادة 02/19 من ديباجة العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق.

## المبحث الثاني: الآليات الموضوعية للحصول على المعلومة في التشريع الجزائري والتشريع المقارن:

لقد أصبحت حرية تداول المعلومات من أهم المواضيع الحساسة اتجاه الدولة حيث أصبح الوصول إليها وإلى وثائقها المرتبطة بأجهزتها شرطا أساسيا من شروط الحكم الراشد وعنصرا أساسيا من عناصر الإدارة الفعالة، مما يساهم في مكافحة الفساد الإداري، لذا فقد أدركت الدول المتقدمة هذه الحقيقة فحرصت على إتباع سياسة الوضوح الإداري فوسعت في سبيل ذلك إلى تقرير حق المواطن بالإطلاع على الوثائق الإدارية ولم تكتفي بالنص على هذا الحق بل سعت إلى تكريسه من خلال وضع منظومة قانونية متكاملة تحيط بكافة الجوانب الموضوع بالشكل الذي يمكن للمواطن الاستفادة منه بفعالية.

والجزائر كباقي الدول تعترف بهذا الحق بالإطلاع غير أن المواطن قد لا يستفيد بهذا الحق لأسباب كبيرة منها ما هو مبرر يعود إلى تعارض هذا الحق بالفعل مع بعض مقتضيات السير الحسن للإدارة والذي يقضي أن تكون بعض المعلومات تتعلق بالسرية أما المبرر ما تعلق بعقلية الرجل الإداري الذي فرض نفسه في منصبه.

غير أن الديمقراطية الإدارية وكركن من أركان الحكم الراشد في ناحيته الإدارية وعلى مدى كفالة الحق في المعلومة الإدارية بجميع مضامينها فبواسطته يتمكن المواطنون من مراقبة ما قد يحدث داخل الإدارة في إطار الشفافية، والتي تعتبر دعامة رئيسية لتحقيق الديمقراطية الإدارية وأحد أهم الركائز التي تقوم عليها الإدارة الحديثة حتى تحل محل نموذج الإدارة التقليدية القائمة على مبدأ السرية.<sup>1</sup> لذا نجد ان الجزائر بذلت جهودا معتبرة في هذا المضمار خاصة من خلال المرسوم 131/88 المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة.

### المطلب الأول: حق الاطلاع على الوثائق الإدارية:

قبل التطرق إلى حق الاطلاع على الوثائق الإدارية نتطرق إلى مفهوم الشفافية وإبراز مبرراتها اتجاه المواطن

#### الفرع الأول: مفهوم الشفافية:

نتطرق في هذا الفرع إلى تعريف الشفافية ثم أهميتها ثم مظاهر التعامل بالشفافية اتجاه المواطن

<sup>1</sup> - محمد باهي أبو يونس، التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية،

### أولاً: تعريف الشفافية:

عديدة هي المفاهيم التي قيلت بشأن معنى الشفافية إذ يذهب البعض إلى أن الشفافية بمفهومها البسيط عبارة عن ظاهرة تقاسم المعلومات و بطريقة مكشوفة.<sup>1</sup>

-أبرز المفاهيم التي وردت:

تعريف الدكتور سامي الطوخي : " التزام الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن

تزويد كل الأشخاص بالبيانات الصادقة عن كافة اهدافه او خططها وهيكلها وأنشطتها

وموازناتها ومشروعاتها وأعمالها، وإعلان الاسباب الواقعية والقانونية الدافعة لذلك.

كما عرفها أيضا الدكتور سامي الطوخي إشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي

تمارسها الإدارة لصالح ولحساب المواطنين، مع إلزامها باتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي

تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها

ومشروعاتها وموازناتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضح طرق وإجراءات

مساءلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حقا عاما بالإطلاع والوصول غير المكلف

لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام".

### ثانيا أهمية الشفافية :

تتجلى أهمية الشفافية في النشاط الإداري في جملة من الاعتبارات يمكن تلخيصها في:

- غياب مبدأ الشفافية يترتب إبعاد المواطن عن الدولة.<sup>2</sup>

يعد مبدأ الشفافية بمثابة ميثاق عمل بما يؤدي إليه من تحقيق الثقة بين الإدارة والمواطن

وكذا مساعدته على اكتشاف الفساد ومنعه.

هو مدخل ضروري لعقلنة العمل الإداري، إذ يوضح ممارسة المواطن لمختلف آليات

وقنوات اتخاذ القرارات الإدارية.

طبقا لقاعدة " ما لا يقوم الشرع إلا به فهو شرع"، فإنه لا يمكن إخضاع الإدارة لآليات

المساءلة له إلا إذا كانت أنشطتها خاضعة للشفافية، هذه الأخيرة التي تحدد مدى مطابقة تلك

الأنشطة لمبدأ الشرعية.

<sup>1</sup> - سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس ،أكاديمية السادات للعلوم الإدارية ،مصر ،ص 550.

<sup>2</sup> - سامي الطوخي مرجع سابق، ص 188.

تعتبر شفافية النشاط الإداري نقيض السرية التي تعد بيئة خصبة للفساد الإداري والانحراف عن تحقيق المصلحة العامة ومبدأ الشرعية.

يجسد مبدأ الشفافية مبدأ من مبادئ الاتصال بين الإدارة والمواطن، ذلك أن كل ما هو غير شفاف يؤدي حتما إلى اضطراب الاتصال بين الطرفين.

يشكل المبدأ ضمانا للمواطن تتمحور لصالح الضمانة العقلية لحقوق الإنسان، تمكنه من يعلم كيفية سير الإدارة وآليات الطعن في حالة الخطأ.

في ظل شفافية النشاط الإداري يمكن تكريس سياسة الانفتاح على الإدارة.

يعتبر من الحلول الإدارية في ظل أزمة فعالية النشاط العمومي في إطار أخلاقيات الإدارة الحديثة.

يعد وسيلة الإدارة للإفصاح عن مختلف الأسباب الواقعية والقانونية التي كانت وراء قيامها بالنشاط أو العمل المشروع.

### ثالثا: مظاهر التعامل بشفافية مع المواطن:

لقد اتسمت علاقة المواطن بالإدارة بالشفافية من خلال المرسوم 131 /88 المنظم للعلاقة بين المواطن والإدارة إلى إقرار جملة من القواعد التي من شأنها أن تحدث ظاهرة لا شفافية النشاط الإداري.

هذا ما تجلّى من خلال المادة 16 من المرسوم بمناسبة تحديدها للالتزامات الإدارية على وجه الخصوص ما يتعلق منها بأساليب استدعاء المواطن، كحقه في معرفة اسم المصلحة صفة الموقع، اسمه ولقبه ووظيفته، الموظف القائم بالاستدعاء. إلى جانب تحديد كل من دواعي وأهداف القيام بهذا الإجراء مقر المصلحة المستدعية وكذا أيام الاستقبال فيها من جهة أخرى.

أكدت المادة 29 من نفس المرسوم على مبدأ الشفافية من خلال إلزام الموظفين سيما المكلفين منهم بالشبابيك واستقبال المواطنين بالكشف عن هويتهم بواسطة ارتدائهم لبذلة موحدة الزى أو حملهم لشارة أو وسيلة أخرى مناسبة من شأنها أن ترفع اللبس عن هويتهم.

إن إبراز مبدأ الشفافية النشاط الإداري اتجاه المواطن إلى جانب كونه يجسد الرغبة في تجنب الإغفال الذي تتخبط فيه القواعد القانونية في الجزائر بخصوص علاقة المواطن بالإدارة فهو يعبر عن إرادة حقيقية لحفظ الإدارة العمومية من طبيعة الانتقادات الشاملة في حالة

تقصير موظف معروف لتسهيل تحديد المسؤوليات، كما يؤدي إلى تقادي الانتقادات الموجهة لجملة الآليات المتعلقة بالجهاز الإداري والاكتفاء بتوجيهها فقط إلى العون المعني والمصلحة التي ينتمي إليها بدل الجهاز الإداري ككل.

غير ان الشفافية الإدارية تنعكس في جملة من الآليات والحقوق التي لا يمكن أن تتحقق من دونها والتي تعد على حد قول الأستاذ BRAIBONT بمثابة الجيل الثالث للحقوق والحريات العامة بعد الحقوق السياسية والاجتماعية والتي تتمثل في:

أ - ضمان الاطلاع على الوثائق الإدارية.

ب - آلية تسبب القرارات الإدارية.

ج - آلية العلنية والسرية في أعمال الهيئات الإدارية.

د - حق الإعلام الإداري.

### الفرع الثاني: ضمان حق الاطلاع على الوثائق الإدارية:

يعد حق الاطلاع على الوثائق الإدارية من الآليات التي تجسد شفافية الجهاز الإداري بالنظر لما يحققه من حرية المواطن أو المتعامل مع الإدارة في الوصول إلى المعلومة والإطلاع عليها إذ يلعب حق الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية دورا فعالا للحد من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها وتحقيق المساواة من خلال الاعتراف المتعاملين الإدارة بحق الإعلام الإداري للارتقاء بمبدأ شفافية الإدارة.

#### أولا: المفهوم القانوني للحق في الاطلاع:

يقوم الحق في الاطلاع على مجموعة من المبادئ القانونية التي اعتمدها منظمة 19 وفدا أوصت على أن تأخذ بعين الاعتبار عند سن القوانين المتعلقة بالحصول على المعلومات وقد صدقت هذه المبادئ من قبل مقرر الأمم المتحدة الخاص بحرية الرأي والتعبير (التقرير السنوي) لعام 2000، 63 / 2000 / EICN 4 الفقرة 43 وهذه المبادئ هي:

- الكشف عن المعلومات.

- وجوب النشر.

- الترويج لسياسة الانفتاح.

- النطاق المحدود للاستثناءات.

- تسهيل إجراءات الوصول إلى المعلومات.

-تخفيض التكاليف.

-فتح الاجتماعات العامة أمام الجمهور.

-حماية المخبر.

-موائمة القوانين.<sup>1</sup>

ثانيا: مظاهر حق الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية:

يعود الفضل في إقرار حق الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية كحق عام يطبق على كل الوثائق الإدارية إلى مرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن وعلى الخصوص في ما تضمنته المادة 10 منه.<sup>2</sup> غير أنه ليس لأول مرة فقد كان حق الاطلاع محددا في بعض النصوص نذكر من ضمنها حق الموظفين في الاطلاع على الملفات مثلما جاء في المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية في المادة 129 " يحق للمواطن الذي يحال على لجنة الموظفين التي تتيح للمجلس التأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية ".<sup>3</sup>

كذلك فيما يخص حق الاطلاع على محاضر مداولات المجالس الشعبية البلدية والولاية من خلال المادة 22 من القانون 08/90 الموافق لـ 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية حيث جاء فيها: " يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر ومداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات وأن يأخذ نسخة منها على نفقته".<sup>4</sup> كذلك فيما يخص أيضا حق الاطلاع في القوائم الانتخابية من خلال المادة 21 من الأمر 97/07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بالقانون العضوي لنظام الانتخابات التي نصت على " كل ناخب يمكن أن يتعرف على القائمة الانتخابية المعنية".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - بلال البرغوثي، الحق في الاطلاع أو حرية الحصول على المعلومات، الهيئة الفلسطينية المستقلة، مرجع سابق، ص 18.

<sup>2</sup> - انظر المادة 10 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - انظر المرسوم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر، العدد 13، بتاريخ: 1985/3/24

<sup>4</sup> - انظر المادة 22 من القانون 08/90 المؤرخ 08/04/1990 المتعلق بالبلدية، ج.ر، عدد 15.

<sup>5</sup> - انظر المادة 21 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 05/03/1997 المتعلق بالقانون العضوي لانتخابات، ج.ر، عدد 12، بتاريخ: 1997/3/6.

حيث يمكن ملاحظة أنه بموجب مرسوم 131/88 أضحى الاطلاع على الوثائق هو القاعدة والسرية هي الاستثناء.

### ثالثا: الإجراءات الواجب إتباعها للحصول على الوثائق الإدارية:

يتطلب حق الاطلاع على الوثائق الإدارية إجراءات معينة لتحقيقه وتتمثل هذه الإجراءات التي حددتها المادة 10 في فقرتها 02 من المرسوم 131/88 في:

إما الاطلاع عل المجاني في عين المكان.

أو الحصول على نسخة منها على نفقة الطالب شريطة أن لا يتسبب ذلك في إفساد الوثيقة الإدارية أو الإضرار بها، وعلى ضوء هذه الصياغة فإن على كل من يرغب بالإطلاع أو الحصول على إحدى الوثائق الإدارية أن يقدم بطلب للجهة التي تحوز على الوثيقة الإدارية التي تعنيه<sup>1</sup>، مع الإشارة إلى ان المشرع لم يتطلب أي شكل خاص بهذا الطلب ما إذا كان شفويا أو مكتوبا اللهم إذا تعلق الأمر وبطبيعة الحال بإثبات أفكار الإدارة المادة 09 من المرسوم 157/81 الموافق لـ 1981/07/18: المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية " يتعين على المصالح المختصة في الولاية والدوائر والبلديات أن تسهل لكل مواطن الاطلاع على نشرة القرارات الإدارية عندما يطلب ذلك".

كما أن الحق بالإطلاع لا يمارس إلا إذا كانت الإدارة قادرة على تحديد مكان الوثيقة الإدارية، بعبارة أخرى لا يوجد ما يفرض على الإدارة الإدلاء بوثائق الإدارية إذا لم تكن قادرة على تحديد مكانها أو ما يعرف أيضا بالوجود المادي والقانوني للوثيقة الإدارية.

غير أن الغموض المتعلق بعدم تحديد مفهوم الوثيقة الإدارية، إحدى أبرز العوائق التي تضمنتها أحكام المرسوم 131/88 إلى جانب عوائق أخرى كثيرة من شأنها أن تعيق ممارسة حق الاطلاع أو الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية بسبب إمكانية استغلال الإدارة لمثل هذا الوضع للكتمان على الوثائق الإدارية التي بحوزتها بحجة سريتها ما يضر بأصحاب المصلحة.

<sup>1</sup> - انظر المادة 09 من المرسوم 157/81 المؤرخ في: 1981/07/18 المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها، ج.ر، العدد 29، بتاريخ: 1981/7/21.



#### رابعاً: طبيعة الإدارة الملزمة بضمان حق المواطن المتعلق بالإعلام الإداري:

تختلف جهات الإعلام الإداري من دولة أخرى فنجد في السويد مثلاً هي كل السلطات الإدارية البرلمان والمحاكم، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فالجهات الملزمة هي كل مقاطعة تابعة للسلطة التنفيذية سواء كانت مدنية أو عسكرية والشركات الوطنية أو التي تحت وصياتها، أما في فرنسا فالجهات الملزمة بالإعلام الإداري تظهر أكثر اتساعاً من الدول السابقة، وتتمثل في كل إدارات الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية وحتى المؤسسات الخاصة بمهام المصالح العامة.

أما في الجزائر فالجهات الإدارية الملزمة بالإعلام الإداري فهي كل الأشخاص الخاضعين للاتصال في التشريع الجزائري وتتمثل في المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية في حين هيئات القانون الخاص المتعلقة بتسيير المرافق العامة غير معنية. وعليه يجب على المشرع الجزائري استبدال هذا النقص وذلك بتوسيع دائرة الجهات الملزمة بالإعلام الإداري وهذا من خلال تعديل أحكام المرسوم 131/88.

#### خامساً: المستفيدون من حق الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية:

أما بخصوص الأشخاص المستفيدين من حق الحصول على الوثائق الإدارية فهي كذلك تختلف من دولة إلى أخرى إذ نجد في السويد مثلاً المستفيدون هم الأشخاص الطبيعيون والمعنويين في آن واحد في الولايات المتحدة الأمريكية الشيء نفسه. أما في فرنسا المستفيدون من هذا الحق هم كل شخص مادي أو معنوي مهما كانت جنسيتهم حيث يمكنهم الاستفادة من حق التوغل، وفي الجزائر لم يكرس المرسوم 131/88 حق التوغل إلا للمسؤولين مرادفاً لعلاقة التبعية بالرجوع إلى قانون البلدية والولاية، فإن حق الحصول على الوثائق والمعلومة الإدارية مكفول لكل شخص طبيعي أو معنوي ومنه يحق لكل شخص معنوي عام أن يستفيد من هذا الحق وهو ما كرسه قانون مكافحة الفساد 01/06 الذي أعطى الحق لكل مواطن في الحصول على المعلومة إلا ما أسس بنص قانوني.<sup>1</sup>

نظراً لما يتمتع به الحق في الحصول على الوثائق من أهمية قصوى فوجب على كل دولة تسهيل ممارسة الحق في الاطلاع أو الوصول إلى الوثائق الإدارية والمعلومات لأنه يقوي الحس المدني والوعي لدى المواطنين ويعزز الثقة في الدولة ومؤسساتها وتحسين العلاقة بين

<sup>1</sup> - يوشنافة أحمد، طرق مكافحة الفساد في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 80.

المواطن والإدارة حتى انه يكرس حقوق الإنسان والحريات العامة ويجسد الديمقراطية التشاركية في اسمي معانيها.

**الفرع الثالث: التكريس التشريعي لحق الاطلاع على الوثائق الإدارية في الجزائر:**  
أولاً: من خلال مرسوم 131/88 وقانون الجماعات الإقليمية:

لقد نص الدستور الجزائري على أن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة ، غير أن المتابع لجميع مواد الدساتير الجزائرية بمختلف طبعاتها لا نجد نص صريح عن حق الاطلاع على الوثائق الإدارية بإسناد التأكيد على ضمان الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن.

وجل مواد الدساتير الجزائرية تنص على المعاهدات المصادق عليها وفقاً للدستور على القانون. وهكذا فإن المعاهدات الدولية المتضمنة لهذا الحق والتي صادقت عليها الجزائر تسمو على مختلف القوانين ومن بين هذه المعاهدات والاتفاقية نجد نص الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة في الإدارة الذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 415/12 المؤرخ في 2012/12/11 والذي بنص في مادته 06 فقرة 01 منها على " تقوم الإدارة العامة بتوفير المعلومات الضرورية للمستخدمين حول التدابير والإجراءات الشكلية المتصلة بتقديم الخدمة العامة، وتقوم الإدارة بإبلاغ المستخدمين بشكل القرارات المستخدمة بخصوصهم وبيان أسبابها وكذلك آليات الطعن القانونية المتاحة لهم".<sup>1</sup>

فالجزائر أول اعتراف لها بالحق في الاطلاع عن طريق المرسوم 131/88 المؤرخ في 1988 /07/04 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن والذي نظم كيفية اطلاع المواطن على الوثائق الإدارية، وذلك مساهمة حسنة في خلق جو من الشفافية بين الإدارة والجمهور حيث نصت على المادة العاشرة منه على أنه: " يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني ويتم هذا الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط ألا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - انظر الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة في الإدارة الذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 415/12 المؤرخ في

2012/12/11 في مادته 06 فقرة 01 .

<sup>2</sup> - انظر المادة 10 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

أما الدستور الجزائري فلا توجد فيه أي إشارة على الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية .

فالسند القانوني لحق الاطلاع على الوثائق الإدارية هو المرسوم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04، حيث نصت المادة 10 منه " يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني ويتم هذا الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط ألا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها".

ويجب على كل مواطن يمنع من الاطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر من الأسباب.<sup>1</sup>

كما يحق للمواطن التمسك بأحكام المعاهدات والموثائق الدولية التي صادقت عليها الجزائر في مطالبة الإدارة المتعسفة في حقه من الاطلاع على الوثائق الإدارية.

غير ان المرسوم 131/88 منح حق التوغل في الوثائق الإدارية إلا للمرؤوسين مرادفا لعلاقة التبعية والخضوع والامتثال فهذا الاختيار التنظيمي لم يصرح بإقامة " حق مشترك في الإعلام الإداري، أين يمكن للجميع بدون استثناء أن يستفيد منه" <sup>2</sup> غير أن الموقف الضيق يظهر مخالفا للموقف الليبرالي للمشرع الذي اعترف بحق التوغل لكل الأشخاص وإتمام هذا الوضع.

نستنتج أن تكريس حق التوغل عن طريق مرسوم تنظيمي لا يعبر إلا عن رغبة الإدارة في أن تبقى وتحافظ على وضعها المسيطر الذي تمارسه على المرؤوسين.<sup>3</sup>

فالمشرع الجزائري ضمن بعض النصوص المنظمة لمختلف أوجه نشاط الإدارة هذا الحق من خلال القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية الباب الثالث من القسم الأول بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية جاءت ضمنه المادة 11 التي نصت على أن " شكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم وإشاراتهم حول خيارات

<sup>1</sup> - انظر المادة 10 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - أحمد بوشنافة، مرجع سابق، ص 43.

<sup>3</sup> - أحمد بوشنافة، مرجع سابق، ص 43.

وأوليات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحدد وهذا القانون ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

حيث جاءت المادة 14 صريحة النص على الحق في الاطلاع بقولها " يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته مع مراعاة أحكام المادة 56"<sup>1</sup>

فمن خلال أحكام قانون البلدية نشهد توسيع نطاق تطبيق حق التوغل لكل شخص وقانونيا فإن كل الأشخاص المعنوية في القانون العام وكل الأشخاص المعنوية في القانون الخاص يستفيدون من هذا الحق الذي تستفيد من الأشخاص العادية. كذلك أن حق الاطلاع على الوثائق الإدارية والمعلومات تضمنه المعاهدات والاتفاقيات والمراسيم والقوانين ولكن بشرط أن يراعي أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني، كما أشارت المادة 11 من المرسوم 131/88 على أنه " لا يجوز للإدارة أن تنشر أو تسلم أية وثيقة أو أي خبر مهما كان سندها في ذلك إذا كانت الوثيقة والخبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية بصرف النظر عن أحكام المادة 10 ما لم يرخص بذلك التنظيم المعمول به أو تكن ثمة موافقة المعني".<sup>2</sup>

أما في حالة ما إذا تقدم المواطن بطلب الحصول على وثيقة إدارية وتم رفض طلبه فعلى الإدارة تسبب قرارها لكي يتسنى للمواطن الاطلاع على جده الأسباب ومدى مشروعيتها وليتمكن من حقه في الطعن خاصة أمامها وأمام الجهات القضائية الإدارية بطلب إلغاء القرار الإداري الصادر ضده.

لذا وفي هذا الإطار تعد كل من المادتين 30 و 40 من المرسوم 131/88 المادة 30: " يجب على الموظفين أن يؤدوا واجباتهم وفقا للتشريع والتنظيم المعمول به، ولا يقبل منهم أي تضرع، خصوصا فيما يلي:

<sup>1</sup> - انظر المواد من 11 إلى 14 من قانون 10-11، المتعلق بقانون البلدية ، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - انظر المادة 10 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

2 . انظر المادة 30 من الرسوم 131/88 ، مرجع سابق .

- رفض خدمة أو تسليم عقد إداري يحق للمواطن الحصول عليه قانونا.
- اعتراض سبيل الوصول إلى وثائق إدارية مسموح بالإطلاع عليها.
- رفض إعطاء معلومات في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية والمماثلة في ذلك دون مبرر.

- المطالبة بأوراق أو وثائق لا ينص عليها التشريع والنظام المعمول به.
- فعل ما يمس احترام المواطن أو كرامته أو سمعة الإدارة.
- كل إخلال بأخذ الواجبات المنصوص عليها أعلاه يمكن أن ينجر عنه تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثانية على مرتكبيه.

- في حالة العود تطبق إحدى عقوبات الدرجة الثانية.<sup>1</sup>

المادة 40: " يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية تصل إلى حد العزل والحرمان من المعاش في حالة اعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقا للتشريع الجاري العمل به بسبب الأخطاء الشخصية".<sup>2</sup>

غير أن المرسوم 131/88 لم يكرس حق التوغل للوثائق الإدارية إلا للمرؤوسين مرادفا لعلاقة التبعية، والخضوع والامتثال. هذا الموقف الضيق يظهر مخالفا للموقف الليبرالي للمشرع الذي اعترف بحق التوغل لكل الأشخاص وأما هذا الوضع نستنتج أن تكريس التوغل عن طريق مرسوم تنظيمي لا يعبر عن رغبة الإدارة في أن تبقى وتحافظ على وضعها المسيطر الذي تمارسه على المرؤوسين.<sup>3</sup>

**ثانيا: مدى كفاءة التكريس التشريعي لحق الاطلاع في الجزائر:**

يفترض تكريس الحق في الإعلام الإداري دائما تبني مبدأ الشفافية حتى وإن كانت مجالات التنفيذ متعددة فإن هذا الاختلاف لم يمنع من اعتماد كل الدول ميكنزمات حماية لضمان أحسن

<sup>1</sup> - انظر المادة 30 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - انظر المادة 40 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - CHAIB Soraya et KRADJI Mustafa, **le droit d'accès aux documents administratifs en droit algérien**, le vue IDRAR N°26, vol 13, numéros 02, 2003, p 51 . 60 .

رقابة من أجل تحقيق ممارسة حق الوصول إلى المعلومات الإدارية المضمونة وهذا لتقاضي التصرفات التعسفية التي يمكن أن تصدر عن الإدارة.<sup>1</sup>

ففي المرسوم 131/88 نجد انه اهتم بالرقابة الخارجية المتمثلة في دفاتر التظلمات الذي نصت عليه المادة 33 والطعون الخصامية الذي نصت عليه المادة 34 والوساطة والطعون المجانية الذي نصت عليه المادة 39 وكذلك الطعون الجماعية والتي نصت عليها المادة 38.<sup>2</sup> وتم تعيين وسيط الجمهورية عام 1996 بموجب المرسوم الرئاسي 96- 113 حيث نصت المادة 01 منه على ما يلي: " يؤسس وسيط الجمهورية بوضع لدى رئيس الجمهورية ويعتبر بمثابة هيئة غير قضائية تساهم في حماية وتعزيز حقوق المواطنين وحرياتهم ويتمتع بصلاحيات التحري وإرسال اقتراحات وتوصيات لتحسين سير المرفق العام وممارسة الرقابة العامة في تقييم حسن العلاقة بين الإدارة والمواطن غير ان هذا المرسوم تم الغاؤه بموجب المادة 01 من المرسوم الرئاسي 170/95 المؤرخ في 1999/08/02.

1 الضمانات القضائية: وتتعلق بـ:

النزاع المتعلق بحق الحصول على الوثائق، ولكن يجب توافر الشروط التالية:

-وجود شخص إداري معنوي بحوزته وثيقة إدارية.

وجود مرؤوس يتمثل في شخص مادي له إمكانية الحضور أمام القاضي له مصلحة في الدعوى.

ضرورة تقديم المعني لطلب خطي للحصول على الوثيقة مع شرط تحديد موضوعها

والسند القانوني الذي تم التأسيس عليه في الطلب الخطي.

شرط أن تكون المعلومة لا تمس بالأمن الوطني ولا تكشف سر من أسرار الدفاع الوطني

أو سر اقتصادي أو سر قضائي.

**ثالثاً: إلزام الإدارة بتسبيب قرارات رفض الاطلاع:**

حتى يتسنى للمواطن التأكد من مدى جدية الأسباب ومشروعيتها، وبالتالي مقضاة الإدارة

في حالة عدم جدية أو مشروعية الأسباب.

<sup>1</sup> - انظر المادة 40 من المرسوم 131/88، مرجع سابق،

<sup>2</sup> - أنظر المواد 33، 34، 38 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

رابعاً: ترتيب جزاءات إدارية وجزائية للحيلولة دون عرقلة الاستفادة من هذا الحق:

يظهر جلياً من خلال المادتين 30-40 من المرسوم 131/88 على كل فعل يسلكه الموظف ويتسبب في تعطيل الأحكام الرامية إلى تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة جريمة تأديبية توجب العقاب التأديبي دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية.<sup>1</sup>

من خلال هذه النصوص يلاحظ أن المشرع الجزائري يعترف بحق الاطلاع على الوثائق سواء من خلال القوانين الداخلية أو من خلال تصديقه على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تنص على هذا الحق، غير أن هذه النصوص جاءت عامة وتوحي بطابع إرشادي لها. فهي في حاجة إلى نصوص تفصيلية بين آليات تطبيقها والجزاءات المفروضة على مخالفتها، وضمانات فعاليتها خاصة وأن تفعيلها في الواقع يلاقي صعوبات قيمة تتطلب تدخلاً من كل من المشرع والقاضي الإداري لوضع ضوابط ذلك للتوفيق بين مقتضى حق الأفراد في المعلومة من جهة ومقتضى السير الحسن للإدارة من جهة ثانية ومقتضى حقوق الأفراد في الخصوصية من جهة ثانية.

وإذا أردنا معرفة مدى كفاية التكريس التشريعي لهذا الحق في الجزائر يكفي أن تقارن مقارنة بما هو عليه الحال في فرنسا أين يمثل الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية ضماناً أساسية من أجل ممارسة الحقوق والحريات العامة.<sup>2</sup>

خامساً: الاستثناءات الواردة على الحق في الاطلاع على المعلومات في الجزائر:

بالرجوع إلى نص المادة 10 من المرسوم 131/88 على أن الحق في الاطلاع يجب أن يراعي أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني، كما أشارت المادة 11 من نفس المرسوم " لا يجوز للإدارة المسيرة أن تنشر أو تسلم أية وثيقة أو أي خبر مهما يكن في ذلك، إذا كانت الوثيقة والخبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية بصرف النظر على أحكام المادة 10 ما لم يرخص بذلك التنظيم المعمول به أو تكون ثمة موافقة من المعني.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - انظر المواد 30-40 من المرسوم 131/88، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - بوكثير عبد الرحمان، الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية، الندوة الأولى، الحق في المعلومة الإدارية عنوان للشفافية 2014/04/23، ص. 66

<sup>3</sup> - أنظر المادة 48 من المرسوم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 2006/07/15، ج.ر، 46، سنة 2006.

فالاستثناءات التي أوردها المشرع الجزائري، هي:

(1) الوثائق التي تحوي معلومات التي يحميها السر المهني:

حيث جاء بموجب نص المادة 48 من قانون الوظيفة العامة على " يجب على الموظف الإلزام بالسر المهني يمنع عليه أن يكشف أية وثيقة أو أي حدث أو خبر علم به أطلع عليها بمناسبة ممارسته مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة المسلمة المؤهلة".<sup>1</sup>

(2) الوثائق التي تتضمن معلومات تتصل بحياة الأفراد الخاصة أو ترتبط بوضعيتهم

الشخصية:

لقد نصت المادة 10 من العهد الدولي لحقوق الإنسان على حق كل شخص في عدم التعرض على نحو تعسفي أو غير مشروع لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو مراسلاته ولا لأي حملات لا قانونية تمس بشرفه أو صحته، ولهذا تعتمد الدول تدابير تشريعية وغيرها من التدابير اللازمة لأعمال الحظر المفروض على التدخلات والاعتداءات فضلا عن حماية هذا الحق.

كذلك نص الدستور الجزائري نص على انه لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة وحرمة شرفه، ويحمي القانون سرية المراسلات والاتصالات الخاصة أشكال مضمونة.

الحقيقة أن إغفال المشرع الجزائري النص على هيئة إدارية مستقلة تسهر على ضمان هذا الحق وعدم التعرض بالتفصيل لاستثناءات الواردة على هذا الحق خاصة وأنها غيبت دور القاضي الإداري في الرقابة على حدود هذه الاستثناءات والذي يعزى هو الآخر إلى عزوف المواطن إلى مقاضاة الإدارة ليس في هذا المجال فقط بل في أكثر من مجالاتها تمثل أهم نقائص النظام القانوني لهذا الحق في الجزائر أن صحت تسمية بالنظام القانوني.<sup>2</sup>

**الفرع الرابع: التكريس التشريعي لحق الاطلاع على الوثائق الادارية في فرنسا:**

لقد جاءت سلسلة من التشريعات الفرنسية في سبيل تحقيق الشفافية بين المواطن والإدارة بدءا بقانون 8 جانفي 1978 المتعلق بالإعلام الآلي، ثم قانون 753/78 المؤرخ في 17 جويلية 1978 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، ثم قانون 3 جانفي 1979

<sup>1</sup> - المادة 48 من المرسوم 03/06.

<sup>2</sup> - بوكثير عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 71.



المتعلق بالأرشيف، ليأتي أمر 28 نوفمبر 1983 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمتفرقين.

ومن خلال قانون 587/79 المؤرخ في 11/07/1979 الذي جاء ليحدد تنظيم الحصول على المعلومة والسرية في المعلومات، وتأكيدا لهذا القانون جاء قانون 2000/21 المؤرخ في: 12/04/2000 المتعلق بحقوق المواطن بالإدارة، حيث وسع من صلاحياتها خاصة في مجال الاطلاع على الوثائق. ولضمان هذا الحق تم خلق هيئة إدارية مستقلة CADA وهي لجنة الوثائق الإدارية، حيث يتمثل دور هذه اللجنة في ضمان أسس تطبيق قانون الحق في الاطلاع.<sup>1</sup>

إن النظام القانوني للحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية في فرنسا جيد وفعال من خلال حرصه على ضمان هذا الحق بوضوح وابتعاده عن العبارات العامة والإرشادية حيث يظهر ذلك من خلال:

أولاً: إنشاء لجنة إدارية مستقلة CADA:

(Commission D'accès Aux Documents Administratifs)

حيث عهد الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية إلى هذه اللجنة بحيث تعترف بأن لكل شخص الحق في الاطلاع على الوثائق التي تحوزها الإدارة في إطار وظيفتها كمرفق عام مهما كان شكل الوثيقة المطلوبة أو كونها ورقية أو إلكترونية. كما يتم ممارسة هذا الحق في ممارسات جميع الأشخاص العمومية سواء كانت دولة أو جماعات إقليمية وحتى في مواجهة الهيئات الخاصة المكلفة بتسيير مرفق عام.<sup>2</sup>

كما أن لهذه اللجنة دور إرشادي يتمثل في ضمان حسن تطبيق قانون الحق في الاطلاع وهي للمواطن تماماً مثلما للإدارة.

**1 تعريف CADA:** (Commission D'accès Aux Documents Administratifs)

هي هيئة إدارية مستقلة هدفها تذليل الصعوبات للحصول على المعلومة ورقابة إطلاع الأفراد على الوثائق الإدارية، أنشئت في فرنسا بموجب قانون 753-78 المؤرخ في 17 جويلية 1978.

<sup>1</sup> - CHLIF Wien, LE DROT D ACCES AUX DOUUMENTS ADMINISTRATIFS ;DIPLOM DE MASTER DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC ;UNIVERSITE DE SOUSSE 2012 /2013P 14.

<sup>2</sup> - انظر لموقع CADA الالكتروني على الأنترنت :CADA :fr. WWW. بتاريخ : 23 / 05 / 2016 الساعة 17:16

- ذات طابع استشاري إذا ما تم إخطارها من طرف الإدارة.
- وظيفتها الأساسية هي إبداء الرأي للأفراد الذين يصطدمون برفض الإدارة اطلاعهم على وثيقة أو أكثر من تلك الوثائق التي تحوزها الإدارة.

## 2 تشكيلتها CADA : (Commission D'accès Aux Documents Administratifs):

تتشكل اللجنة من 11 عضواً، فقد كرس الأمر المؤرخ في 6 جوان 2005 النظام القانوني للجنة كسلطة إدارية مستقلة حيث أن هذا الاستقلال يظم التشكيلة: يترأسها مستشار دولة، وتتكون من:

- قاض من محكمة النقض وقاض من مجلس المعايينة.
- نائب برلماني وعضو بمجلس الشيوخ (الأمة).
- منتخب من الجماعات الإقليمية.
- أستاذ في التعليم العالي.
- شخصية مؤهلة كعضو في اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات.
- ثلاث شخصيات مؤهلة في مجالات مختلفة (الأرشيف - المنافسة والأسعار - التداول العمومي للمعلومات).
- أعضاء اللجنة يتم تعيينهم بموجب مرسوم من الوزير الأول.
- عهدتهم 03 سنوات (باستثناء المنتخبين الذين يبقون مدة العهدة التي عينوا فيها).

## 3 - مداولاتها CADA : (Commission D'accès Aux Documents Administratifs) :

عن طريق أسلوبين:

- بالتشكيلة الكاملة: حيث أن النصاب هو 6 أعضاء وأن مفوض الحكومة يمكنه أن يقدم ملاحظاته الشفوية (المادة 05 من مرسوم 30 ديسمبر 2005).
- بالتشكيلة الجزئية: وذلك بنظرها في توقيع الجزاءات في مجال النفاذ إلى المعطيات العمومية، حيث أن النصاب هو 3 أعضاء بشرط ألا يكون هؤلاء في وضع تعارض المصالح في القضية محل النظر.

## 4 مهامها CADA : (Commission D'accès Aux Documents Administratifs):

- السهر على احترام حرية الاطلاع على الوثائق الإدارية، وكذا النفاذ إلى الأرشيف العمومي وتداول المعلومات العمومية، حيث تتكفل اللجنة بما يلي:

- إبداء الرأي إذا تم إخطارها من طرف شخص رفض طلبه في الحصول على الوثيقة الإدارية أو رفض طلب الاطلاع المباشر أو تسليم وثيقة من الأرشيف العمومي، أو بسبب رفض فيما يتعلق بتداول المعلومات.

- تقدم المشورة للإدارة فيما يتعلق بمسائل حرية الاطلاع على المعلومات.  
- تقترح كل التعديلات الضرورية للنصوص ذات الصلة بمهمتها والتي تقدر ضرورة ذلك.  
- تعد تقريراً سنوياً يتم نشره يتضمن موضوعاً محدداً لأنشطتها، حيث يمكن لهذه التقرير الاطلاع عليها على موقع اللجنة.<sup>1</sup>

#### 5 - الإجراءات المتبعة أمام CADA : (Commission D'accès Aux Documents Administratifs):

- إشعار اللجنة في غضون شهرين من بلاغ الرفض الصريح أو الرفض الضمني.  
- الإحالة من أجل رأي اللجنة هو شرط إجرائي إلزامي مسبق لممارسة الطعن القضائي.  
- الطلب يمكن أن يكون في شكل مكتوب عن طريق رسالة بسيطة أو عن طريق بريد الكتروني.  
- يجب الاحتفاظ بنسخة من طلب الوثيقة الموجه للإدارة مع الإشارة إلى أن طلب الوثيقة الإدارية يمكن أن يتم شفاهة، فليس في النص القانوني ما يفرض أن يكون الطلب مكتوباً.  
- إذا ما ردت الإدارة بالرفض صراحة أو ضمناً، حيث أن سكوتها لمدة شهر يعتبر رفضاً ضمناً وأن لطالب الوثيقة أن يلجأ إلى إخطار اللجنة في خلال شهرين لإبداء رأيها.  
- فيما يتعلق بالملف الطبي لدى المستشفيات فإن أجل الرد يقلص إلى 08 أيام، حيث بعد ذلك يمكن للمعني إخطار اللجنة.  
- تخطر اللجنة برسالة يطلب صاحبها منها إبداء رأيها حول رفض الإدارة تسليم الوثيقة الإدارية.

#### 6 - تقييم رأي اللجنة CADA : (Commission D'accès Aux Documents Administratifs):

إن رأي اللجنة يكون :

<sup>1</sup> - حاج عزام سليمان، لجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية في فرنسا، محاضرة أقيمت في الندوة الثانية بعنوان "آليات القانونية في الحصول على المعلومة الإدارية في القانون المقارن"، بتاريخ: 03 ماي 2016

- رأي مقبول لتمكن المعني من الوثيقة.
- رأي مقبول مع بعض التحفظات لتمكين المعني من الوثيقة.
- رأي مرفوض.
- كما يمكنها أن تصرح بأن الإخطار لا محل له، إذا كانت الوثائق المطلوبة غير موجودة أو تم إبلاغها للمعني، ويمكن رفض الطلب إذا ما كان يرمي إلى الحصول على معلومات بسيطة وغير واضحة.
- كما يمكن للجنة أن تقضي بعدم الاختصاص إذا ما كان الحصول على هذا النوع من المعلومات تنظمه أحكام خاصة، حيث تبلغ رأيها إلى صاحب الطلب والإدارة المعنية.
- إذا لم يقتنع طالب الوثيقة الإدارية برأي اللجنة، فإنه يمكنه الطعن أمام المحاكم الإدارية لمقر إقامته في أجل شهرين منذ تاريخ تبليغه رأي اللجنة.
- حيث أن هذا الطعن يوجه عن الإدارة التي رفضت طلب الوثيقة لأن أراء اللجنة لا يمكن أن تكون محل طعن أمام القضاء الإداري، وعادة ما يتبنى للقاضي الإداري الآراء التي تبديها اللجنة.
- نشير إلى انه ابتداء من أواخر 2007 فإن اللجنة أعدت موقعا الكترونيا يتضمن دليل الأشخاص المسؤولين عن الاطلاع على الوثائق الإدارية والنفاذ إلى الأرشيف العمومي يمكن الاطلاع عليه وتحميله.
- ونشير إلى أنه ابتداء من شهر جانفي 2008 فإن اللجنة تقوم بنشر معلومات شهرية تتضمن كشفا لأرائها بالإضافة إلى دراسة موضوعاتية.

### المطلب الثاني: حق تسبيب القرارات الإدارية:

يعتبر التسبب جزء جوهري من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية لا تقوم من دونه، ووسيلة أساسية لعقله النشاط الإداري، فمع أواخر القرن 19 بدأ المشرع يدرك أهمية الموضوع وحقيقة أن الإدارة في ظل الدولة القانونية يجب أن يلتزم في تصرفاتها بقواعد القانون وبإعلام أفرادها بأسباب قراراتها لضمان حمايتهم من تعسف الإدارة، باعتباره أي حق التسبب أحد أبرز الوسائل التي لا بديل عنها لممارسة رقابة مشروعية القرار الإداري، وعلى الرغم من معارضة البعض له

فقد شهد العالم ومع بداية الخمسينيات موجة إقبال شديد من الدول التي بدأت تهتم بهذه الشكالية.<sup>1</sup>

ولقد سعت مختلف الدول منها فرنسا منذ وقت مبكر لتشريع الآليات القانونية من أجل ضمان هذا المبدأ الأساسي، فأقرت بحق المواطنين في الاطلاع على الوثائق الإدارية. كما أقرت أيضا حقهم في تسبب القرارات الصادرة من طرف الإدارة في غير صالحهم، وقد كرسته من خلال إصدارها لقانون 79/587 بتاريخ: 1979/07/11 بشأن سبب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور غير أنه عدل في 17 فيفري 1989 بقانون رقم 2000/321 المؤرخ في 2000/4/2 الذي اعتمد سياسة من خلال نصه على شروط الإعلام بالقرارات الإدارية خاصة تلك الراضة لطلب الاطلاع على الوثائق الإدارية الخاضعة للإلزامية التسبب.

وفي الجزائر يعمل وفق مبدأ لا تسبب إلا بنص إلى غاية 2006 حيث تم الاعتراف بهذا المبدأ من خلال المادة 11 من القانون 06 / 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، أين اعترف بوجوبية التسبب من خلال نصه عليه.

#### الفرع الأول: تعريف تسبب القرار الإداري:

من خلال هذا الفرع يتم تعريف تسبب القرار الإداري ثم التطرق إلى أهميته بالنسبة للمواطن، ثم بالنسبة للإدارة، وفي الأخير نتطرق إلى شروط تسبب القرار الإداري.

**أولاً: التعريف:** هو إفصاح الإدارة عن الأسباب الواقعية والقانونية التي قام عليها القرار الإداري ويقصد بالعناصر الواقعية مثلاً أن يتضمن القرار التأديبي الواقعة أو الوقائع المستوجبة للعقوبة بحيث بمجرد قراءة صاحب الشأن لهذا القرار يستطيع معرفة أسباب صدور القرار الذي يعرضه للعقوبة. أما المقصود بالعناصر القانونية فهي تستند إلى اعتبارات قانونية تستمد منه شرعيته.<sup>2</sup>

وعرف أيضاً: " الإفصاح عن أسباب القرار الإداري للواقعية والقانونية كتابة في صلب القرار سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - محمد قصري، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانا للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع مواضيع الساعة، عدد 43، 2003، ص 34 - 35.

<sup>2</sup> - عبد الفتاح، عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1979، ص 113.

<sup>3</sup> - أنس فوزي عبد الحميد، الاستثناءات الواردة على التسبب الوجودي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا، مجلة الشريعة والقانون، 26، العدد 05، كلية الحقوق، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبريل 2012، ص 316.

يعتبر تسبب القرارات الإدارية ضماناً في غاية الأهمية لأنها تسمح للأفراد والقضاء معا وفي نفس الوقت مراقبة مشروعية القرار من حيث السبب.<sup>1</sup>

ثانياً: أهمية التسبب:

### 1) بالنسبة للمواطن:

إذا كان القرار الإداري يوصف بذلك العمل الانفرادي الذي تقوم به الإدارة من دون وضع المواطن في الاعتبار قبل إصدار القرار باعتباره عنصر خارجي عن القرار نفسه، فإن التسبب وعلى خلاف ذلك يوجد نوع من العلاقة بين الإدارة والمواطن بوضع هذا الأخير في الحسبان لدى إصدار القرار.<sup>2</sup>

يعد التسبب وسيلة السلطة الإدارية في التدليل على صحة النتائج والآثار التي انتهى إليها القرار الذي أصدرته، ووسيلة للمواطن لرقابة مدى مشروعية قرارات الإدارة، فإما أن يوافق عليها أو ينتقدها أو يطعن فيها أمام القضاء طلباً لتعديلها أو إلغائها متى كانت مخالفة لمبدأ المشروعية.

للتسبب دوراً فعالاً في الحد من تعسف الإدارة بما تملكه من سلطة تقديرية إذ يعطي للإدارة إحساساً دائماً بالخضوع للقانون.

يعتبر التسبب وسيلة هامة لإحاطة الشخص بأسباب القرار الإداري، إذ يمكن مباشرة الاطلاع على أسباب القرار ليعمل على ترتيب أوضاعه بمعرفته لأسباب القبول أو الرفض فيتدارك ما فاتته إن وجد له سبباً.

عدم تسبب القرارات يعد جزءاً أساسياً من مضمون مبدأ السرية، وهو ما يتنافى مع شفافية العلاقات بين الإدارة والمواطن وشرعيتها، ذلك أن التسبب من شأنه أن يقوي الثقة بالإدارة حتى لا تحاط قراراتها بالسرية.

للتسبب أحد أهم الوسائل التي تؤدي إلى تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة إذ يعني بعد الإدارة عن التحكم ويؤدي إلى عقلنة العمل الإداري وترشيده.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - داهل وافية، تسبب القرارات الإدارية الصادرة ضد الأفراد خطوة على طريق الوضوح الإداري، محاضرة في الملتقى الندوة أولى الحق في المعلومة الإدارية عنوان الشفافية يوم 2014/04/23، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، ص 75.

<sup>2</sup> - محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 01.

<sup>3</sup> - سامي جمال الدين، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري دعاوي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية،

1991، ص 264.

الإدارة ليست حرة في اختيار قراراتها والتسبب هو بمثابة وسيلة اقناع بمشروعية القرار الإداري بعيدا عن الشك.

التسبب وسيلة المواطن لمراقبة مدى مشروعية قرارات الإدارة، فهو وسيلة فعالة للمراقبة على مبدأ حياد الإدارة ومدى نزاهتها بالنظر إلى ما تتمتع به من سلطات تقديرية في المجال وذلك تحقيقا للمصلحة العامة وسير المرفق العام.<sup>1</sup>

## (2) بالنسبة للإدارة:

يؤدي التسبب إلى كشف معلومات يجب الاحتفاظ بسريتها، إما لأنها تتعلق بأمن الدولة أو مصالح الغير أو أصحاب الشأن نفسه.

كما أن من شأنه المساهمة فيبطئ الإجراءات وتوفير مناخ ملائم للمنازعات وكبح حرية الموظفين واستغلالهم إذا خطر لأذهانهم أن آرائهم سوف يطلع عليها الآخرون. لا مبرر لتسبب القرار الإداري مادام هذا الأخير سينفذ ولو بالقوة وإرادة الأفراد المستهدفة بالاعتناع ليست لازمة لتكوين القرار الإداري ولا تنفيذه.

التسبب يشكل زيادة في عبء العمل على عاتق السلطة الإدارية ويقتضي مجهودا ووقتا يؤدي إلى عرقلة النشاط الإداري.<sup>2</sup>

إذا لم يقتنع الأفراد بالقرار الإداري فإن لهم اللجوء إلى القاضي المختص الذي يكفل لهم رقابة الأسباب التي تسمو مع الرقابة الشكلية للتسبب، فعدم الالتزام بالتسبب لا يعني عدم وجود إلزام أن يكون القرار قائما على الأسباب.

إن كل هذه المبررات تعد واهية أمام الأهمية العملية للتسبب، فالتسبب يدفع الإدارة إلى التروي قبل إصدار قراراتها تجنباً للوقوع في عدم المشروعية، إذ يذكرها بضرورة احترام القانون وبذلك لا يكون مجرد ضمانة شكلية بل هو ضمانة موضوعية أيضا لها تأثيرها على مضمون القرار الإداري.

والتسبب يقوم على الإقناع ولذلك متى كان كافيا وواضحا فسوف يكون من شأنه صرف المعنيين عن اللجوء إلى القضاء، ويعدل تنفيذ القرار الإداري أكثر سهولة، وعدم التسبب هو

<sup>1</sup> - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 296.

<sup>2</sup> - داهل وافية، مرجع سابق، ص 76.

الذي يؤدي إلى الغموض والشك في مدى قيام أسباب صحيحة للقرار وبالتالي لجوء المعنيين للقضاء وعرقلة العمل الإداري وإتلاف المزيد من الوقت والجهد والمال من الإدارة.

### ثالثا: شروط التسبب:

ليس لتسبب القرار الإداري صورة محددة ولكن يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية:  
**أن يكون التسبب مكتوبا:** ويعني أن يكون التسبب واردا في صلب القرار نفسه، بحيث يتمكن كل من يطلع على نص القرار من معرفة أسبابه دون أن يضطر إلى اللجوء إلى وثائق أخرى. استبعادا للتسبب الشفوي والتسبب بالإحالة، غير أن القاضي الإداري الجزائري يقبل التسبب بالإحالة.<sup>1</sup>

**أن يكون التسبب كافيا وجديا:** حيث يقصد بجدية التسبب وضوحه ودقته، ويكون كافيا إذا تمكن القاضي الإداري من ممارسة رقابته على السبب، ولقد لخص مجلس الدولة الفرنسي في إصدار قراراته بقوله: " بحيث أن المعني من قراءته فقط للقرار المبلغ به يعرف أسباب العقوبة المسطرة عليه".

**أن يكون التسبب معاصر لصدور القرار:** ويقصد بمعاصرة التسبب لصدور القرار ان يتوافر ببيان العناصر الواقعية والقانونية وقت صدور القرار فالحكم على مشروعية القرار يكون بالنظر إليه وقت صدوره، كما أن التسبب غير المعاصر يفتح المجال للإدارة لاصطناع أسباب مفتعلة للقرار لم تكن موجودة أثناء صدوره وقتها. لذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار المسبب تسببا سابقا أو لاحقا.

### الفرع الثاني: التنظيم القانوني لمبدأ التسبب الو جوبي في التشريع الجزائري:

بالنسبة للتنظيم القانوني لمبدأ التسبب الو جوبي في التشريع الجزائري تمت معالجته من خلال تقرير مبدأ التسبب الوجوبي ونطاقه وأحكامه.

#### أولا: تقرير مبدأ التسبب الوجوبي:

إن تسبب القرارات الإدارية يشكل ضمانا حقيقية للمواطن في مواجهة سلطات الإدارة، فإن عوامل كثرة قد جعلت من معالجة المشرع الجزائري للتسبب يتسم بالنقص وبعد كفايتها مقارنة بتشريعات الدول المتقدمة المعتمدة لهذا الشأن. إن التزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية يعد من أهم الآليات الأساسية التي ينبغي أن يبنى عليها علاقة المواطن بالإدارة لما تشكله

<sup>1</sup> - محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 194.



ضمانة أخرى من ضمانات من ضمانة حقيقية اتجاه تعسف الإدارة واتجاه أي عيب من العيوب التي قد تنتج عن القرارات الإدارية خلال عملية إصدارها.

الجزائر وقبل صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006 لم يصدر أي نص قانوني يشير إلى إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، رغم أن المشرع الجزائري اصدر المرسوم 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن الذي اخضع الكثير من القرارات التي تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم لوجودية التسبب ومن بين القرارات التي ألزم المشرع الجزائري الإدارة بتسببها هي:

-القرارات الإدارية في مجال الوظيفة العامة وذلك في مجال التأديب وبعض الأوضاع الوظيفية.

للقرارات الإدارية في مجال الحريات الشخصية والعامة مثل قرارات الضبط الإداري وقرارات نزع الملكية للمنفعة العامة.

قرارات التنظيمات المهنية، كالمنظمة الوطنية للمحامين والغرفة الوطنية للموثقين، الغرفة الوطنية للمحضرين، منظمات الأطباء والمهندسين.

قرارات رفض منح الرخص أو طلب الاطلاع على الوثائق.<sup>1</sup>

أما على المستوى القضائي فقد استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ومن بعده قضاء مجلس الدولة على عدم القضاء بإلغاء القرار الإداري لتخلق التسبب ما لم يرد نص بوجوب ذلك، وفي المقابل الغي القرارات الإدارية دون تسبب إذا كان القرار الإداري من القرارات التي ألزم المشرع الجزائري تسببها.<sup>2</sup>

وبصدور القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ألزم المشرع الجزائري

الإدارة خلال المادة 11 بتسبب قراراتها الصادرة في غير صالح المواطن والتي نصت " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن يلتزم:

اعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها.

<sup>1</sup> - انظر المواد 160-166-170 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - راجع قرار المحكمة العليا - الغرفة الإدارية- المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية عدد 03-04.

تبسيط الإجراءات الإدارية.

نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية.

- الرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

- تسبب قراراتها فيما تصدر في غير صالح المواطن وتبين طرق الطعن المعمول بها.<sup>1</sup>

لقد نصت المادة 06 فقرة 01 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة للإدارة على تسبب قراراتها الصادرة في غير صالح المواطن وهذا بقولها: " تقوم الإدارة العامة بتوفير المعلومات الضرورية للمستخدمين حول التدابير والإجراءات الشكالية المتصلة بتقديم الخدمة العامة. تقوم الإدارة العامة بإبلاغ المستخدمين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها وكذلك آليات الطعن القانونية المتاحة لها".<sup>2</sup>

### ثانيا: نطاق التسبب الو جوبي:

بالرجوع إلى محتوى ومفهوم مرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن يظهر لنا بأن نطاق الاستفادة من حق تسبب القرارات السلبية يكون قد ورد بشكل محدود حيث لم يعترف به إلا المواطن من خلال المواد (01، 3/10، 3/25) مثل هذا النطاق المحصور من شأنه أن يؤدي إلى تمييز جائر بين المواطن والأجنبي، وهذا الأخير لا يمكنه أن يعيش بعيدا عن التعامل مع الإدارة شأنه في ذلك شأن المواطن. كما يترتب عنه حرمان أشخاص أخرى من ذات الاستفادة كالأشخاص المعنوية، وهو ما يتعارض تماما مع بعض النصوص الخاصة التي يلزم فيها المشرع التسبب تجاه هؤلاء الأشخاص، من زاوية أخرى فإن حصر تطبيق مرسوم 131/88 على الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية من شأنه أن يؤدي إلى إفلات هيئات أخرى من الالتزام بالتسبب وعلى رأسها هيئات القانون الخاص التي تكلف بتسيير المرافق العمومية ما يشكل ضرر على المواطن.

استبعد المشرع الجزائري القرارات الغير فردية في مجال التسبب الوجود للقرارات ونستشف ذلك من خلال المادة 11 من القانون 01/06 السالفة الذكر بـ " القرارات الإدارية تصدر في غير صالح المواطن"، وهذه الصياغة تقتضي القرارات الإدارية والتنظيمية والفردية لأن التسبب هو التزام قصد به حماية الحقوق والحريات الفردية من أي عبث أو تسلط إداري يعيق التعليل

<sup>1</sup> - انظر المادة 10 من القانون 01/06، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مرجع سابق.

المنطقي. مادامت اللوائح بعموميتها وعدم شخصيتها لا توجه مباشرة للأفراد. لذا فحقوق وحریات هؤلاء خاضعة لهذا النوع من القرارات خضوعا مباشرا لذا فإن حكمة التسبیب غير متوفرة في هذا النوع من القرارات.<sup>1</sup>

المعيار الذي اعتمدته المشرع الجزائري في تحديد القرارات الإدارية الخاضعة لتسبیب الوجودي هو معيار القرارات الصادرة في غير صالح الأفراد، حيث لم یقرر عليها أي إسناد، ولم یوضح المشرع المقصود من القرارات الإدارية الصادرة في غير صالح المواطن حيث أن المادة 11 من قانون 01/06 المتعلق بالفساد لم تفسر المقصود بهذه العبارة وعليه. فالاختصاص إن كان القرار في غير صالح المواطن أو في صالحه يعود إلى القاضي الإداري بمناسبة فصله في النزاع الإداري المعروض عليه.

تبقى النصوص الخاصة ملزمة بسبب بعض أنواع القرارات في الجزائر تدخل ضمن مفهوم هذا النص العام الذي يقضي بوجوبية التسبیب الواردة في المادة 11 من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد وهكذا تكون القرارات المعنية بالتسبیب الو جوبي هي كل القرارات التي تصدر في غير صالح المواطن، كذلك القرارات التي ألزمت النصوص الخاصة الإدارة بتسبیبها حتى وان لم تدخل في مفهوم المادة 11.

كذلك المشرع الجزائري لم يتطرق إلى جزاء عدم التسبیب هل هو عدم مشروعية القرار الإداري الصادر في غير صالح المواطن أم أن هذا القرار بالإمكان تصحيحه عن طريق الإفصاح اللاحق عن أسبابه عند الطعن فيه إداريا أمام قاضي الإلغاء في حالة مخاصمة هذا القرار قضائيا.<sup>2</sup>

على المشرع الجزائري تبني قانون يكرس ويجسد مبدأ التسبیب الو جوبي للقرارات وآليات فرضه مما يكفل للمواطنين حقوقهم وحریاتهم في إطار من الشفافية والوضوح الإداري بعيدا عن تعسف الإدارة وأعاونها.

### ثالثا: أحكام التسبیب الو جوبي:

ليس للتسبیب الو جوبي للقرار الإداري صورة محددة ولكن يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط الخارجية والداخلية.

<sup>1</sup> - أشرف عبد الفتاح، أبو المجد محمد، مرجع سابق، ص 187.

<sup>2</sup> - بوشنافة أحمد، مرجع سابق، ص 61.

#### رابعاً: شروط التسبب الوجوبي:

للتسبب الوجوبي شروط تتمثل في الشروط الخارجية والشروط الداخلية.

##### 1 الشروط الخارجية للتسبب الوجوبي:

**وجوب كون التسبب مباشراً:** يقصد بالتسبب المباشر للقرار " هو التسبب الوارد في طلب القرار نفسه"، أي أن التسبب يكون مباشراً إذا تضمن القرار ذاته الأسباب التي بني عليها وبعبارة أخرى أن يتضمن القرار في ذاته بيان الاعتبارات الواقعية أو القانونية التي استند عليها رجل الإدارة حيث تبيح تحسينه مهما استبعاد فكرة القرار الشفوي واستبعاد التسبب بالإحالة.

**وجوب كون التسبب معاصر:** يقصد به " توفير الاعتبارات القانونية والواقعية التي تكون سبباً للقرار الإداري وقت إصدار هذا القرار الإداري وقت إصدار هذا القرار وبعبارة أخرى وجوب توافر التلازم الزمني بين إصدار القرار والإفصاح عن سببه، والتسبب المعاصر للقرار واجب سواء كان التسبب مباشراً أو بالإحالة.

##### 2 الشروط الداخلية للتسبب:

تتمثل فيما يلي:

###### أ - عناصر التسبب:

1) **يجب أن يكون التسبب كافياً** أن تجمع فيه جهة الإدارة جميع الاعتبارات الواقعية والقانونية، ويجب أن تتضمن التسبب عنصر الاستدلال وهو ما يمثل حلقة الوصل بين الاعتبارات الواقعية والقانونية للقرار.

1 **العناصر القانونية للقرار:** وهي الاعتبارات التي استند عليها القرار الإداري والتي قد تتمثل في نصوص تشريعية لائحية وحتى مبادئ قانونية عامة.

2 **العناصر الواقعية للقرار:** وهي تلك الاعتبارات المتعلقة بالواقع والتي يتحدد بها الجوانب الأساسية لمركز ذي شأن والتي يؤدي وضعها في الحسبان إلى إصدار القرار.

3 **الاستدلال:** يشترط في التسبب الكافي أن يتضمن كافة الملفات الضرورية للاستدلال التي مكنت من الانتقال من تقريب الاعتبارات القانونية بالاعتبارات الواقعية إلى القرار نفسه فالاستدلال إذا هو حلقة الوصل بين العناصر القانونية والواقعية للتسبب.<sup>1</sup>

##### 2) التسبب المحدد والملابس:

<sup>1</sup> - أشرف عبد الفتاح، أبو المجد محمد، مرجع سابق، ص 276.

- **التسبب المحدد:** هو التسبب الذي يبين العناصر الواقعية للقرار على وجه التحديد.<sup>1</sup>

يهدف تعليل القرارات الإدارية إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين وتدعيم مبادئ الشفافية وخلق التواصل بين الإدارة والمواطن على أساس الشفافية، وتهدف كذلك لتكريس الجدية في تحديد المسؤولية وتقليص المنازعات الإدارية وجعل الطعون القضائية تكون في حالة الضروريات القصوى فقط، وتسهل عملية إصدار أحكام العدالة لتحقيق ذلك يجب ضرورة سيادة الحوار الدائم والتعاون بين الإدارة والمجتمع المدني.

- **التسبب الملايس:** هو التسبب الذي يأخذ في الاعتبار ظروف الحالة التي يصدر فيها القرار كذلك المركز الشخصي لصاحب الشأن.<sup>2</sup>

إلا أننا نلاحظ في الأخير تسبب القرارات الإدارية كإسناد للمبدأ العام القاضي بعدم التسبب المراد منه ليس إخطار المواطن المتضرر بالأسباب القانونية والفعلية المرجعية للقرار. بل قضية اقتناعية لتجنب المنازعات وبالتالي الحيلولة دون تحريك القضاء، والتسبب رغم طابعه الإنساني يظل موجها لجمهور ضيق ممن يحتمل لجوؤهم للعدالة، وحتى هذا الحيز المحدود الذي تسرب فيه الإدارة بعضا من مبررات قراراتها فإن التسبب يظل فارغا من محتواه بالنظر إلى صياغته في قالب وأسلوب لا يعنى في جوهره بضروريات الاقتناع والإيضاح وإظهار الجوانب القانونية والفعلية التي كونت الارضية في اتخاذ القرار الاداري.

### الفرع الثالث: تسبب القرارات الإدارية في فرنسا:

استقر فقه قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ القرن التاسع عشر على تكريس مبدأ عدم تعليل المقررات الإدارية كقاعدة عامة في القانون إلى درجة عبر معها الفقيه JEZE أن "لا تعليل بدون نص" يمثل أول قاعدة للنزاعات ، وقد واصل مجلس الدولة في نفس المسار من أثر صدور قانون 11 جويلية 1979 المتعلق بتحليل وتحسين علاقة الإدارة مع المتعاملين معها معتمدا التاويل الضمني لمقتضيات هذا النص القانوني، وقد أشار مندوب الحكومة gèneois في استجابة لقرار مجلس الدولة إلى أن قانون 1979/07/11 لم يضع هذا المبدأ لا دليل بدون نص ولكن المشرع قام بمضاعفة حالات التعليل الوجودي، وتحدد الأمثلة في فقه

<sup>1</sup> - أشرف عبد الفتاح، أبو المجد محمد، مرجع نفسه، نفس الصفحة.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، نفس الصفحة.

القضاء الفرنسي التي تبرز النظرة الضيقة التي كانت لمجلس الدولة لمسألة التعليل الوجودي مذكرا باطراد بأن هدم التعليل هو القاعدة وأن اقتضاء التعليل لا يغدوا أن يكون مجرد إناء يخضع للتأويل الضيق وأن يقوم باعتماد القياس في تحليله للنصوص القانونية.<sup>1</sup>

غير أن الفقه الفرنسي يفتن إلى أهمية التسبب الوجودي في وقت مبكر فوجه تكده إلى تمسك الإدارة بمبدأ لا تسريب إلا بنص كما أفسح الإداريون بذلك فقال على لسان وزير الداخلية الفرنسي عام 1970 ما يلي: "لمنع أي سبب أو لتحويل سوف أقرر أن نؤدي جميع الخدمات التي تدخل في نطاق اقتصاص وزارة الداخلية بقرارات مسببة تسبب كافيا" وقد أذعن المشرع لهذه الإدارة بالفعل من خلال سلسلة من التشريعات التي كانت تهدف إلى أساء سياسة الوضوح الإداري.

### أولا: التنظيم القانوني لمبدأ التسبب الوجودي في فرنسا:

لهذا اقتصر القانون الفرنسي على إلزام تسريب القرارات الإدارية الفردية دون التنظيمية لأن المقصد من التسريب هو حماية الحقوق وذكريات فردية ومادامت اللوائح التنظيمية يعمر منها لا تتوجه مباشرة إلى الأفراد فإن الحكمة هنا غير متوافرة، بالإضافة إلى السرعة في عدم عرقلة النشاط الإداري الذي يعتمد في المقام الأول على النصوص اللائحية.<sup>2</sup>

فقد قررت المادة الأولى من القانون 79/587 القرارات الإدارية الفردية التي تؤثر على المركز القانوني للأشخاص العادية أو الاعتبارية بقولها: "على ذلك فإن القرارات التي يجب أن تصدرها الإدارة مسببة في:

- القرارات الإدارية التي تضع محتواها على ممارسة الحريات العامة.
- القرارات الإدارية التي تتضمن إجراءات معينة.
- القرارات التي تتضمن ترخيص أو ميزة بشروط محددة.
- القرارات التي تحتج بالتقادم أو السقوط.
- القرارات التي ترفض منح ترخيص أو ميزة تكون منها حق لأشخاص من الذين يستوفون الشروط القانونية للحصول عليها.
- القرارات التي ترفض منح رخصة.

<sup>1</sup> - ستة البجاوي، تعليل المقررات الإدارية -رسالة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام- كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، جامعة تونس، 1993-1994، ص 45.

<sup>2</sup> - داهل وافيا: مرجع سابق، ص 81.

فقد أورد المشرع الفرنسي هذه الحالات على سبيل المثال وبالتالي يحتكم إلى عبارة "القرارات التي تأثر في مركزها القانوني". وهذا يعني إمكانية دخول حالات أخرى عبر الحالات السبعة لأن الحالات المذكورة وثبتت عليه تقول المادة، وعلى ذلك فإن القرارات التي يجب أن تصدر مسببة"

سيفاد من ذلك أن المشرع اعتمد معيارا لهذه القائمة التي أوردها، هو مدى تأثير القرار في المركز القانوني للشخص سواء اعتباريا أو طبقيا، وبالتالي يكون جدير بالقاضي استخدام نفس المعيار الذي استخدمه المشرع أعمالا لنية حقيقية، ويعزز هذا الفرض نص المادة الثانية التي جاءت كمعيار للقرارات المستوجبة للتسريب بقولها "وبصفة عامة يجب تسريب القرارات الإدارية الفردية التي تتضمن أسماء من القواعد العامة والواردة في القوانين واللوائح.

وإن القرار أن إيراد المشرع الفرنسي للحالات على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر فإن المشرع الجزائري هو الآخر وضع معيارا يعتمد عليه في تحديد القرارات الإدارية الخاضعة للتسريب الوجودي، وإن كان هذا المعيار غير متطابق تماما بين المشرع الفرنسي والمشرع الجزائري ففي حين يتكلم المشرع الفرنسي عن القرارات الإدارية التي تؤثر في المراكز القانونية للأشخاص العادية والاعتبارية فحين يتكلم المشرع الجزائري على القرارات الصادرة في غير صالح الأفراد.<sup>1</sup>

أوردا المشرع الفرنسي في المادة الرابعة فقرة الأولى والثانية والمادة الخامسة اسثناءات تتعلق :

- السرية.

- حالة الأشغال المطلق.

- حالة القرار الضمني.

فحين أن المشرع الجزائري لم يقرر أي استثناء، فهل يعني هذا أن الاستثناءات المقررة في القانون الفرنسي لا مجال لتطبيقها على القرارات الإدارية محل وجودية التسريب في القانون الجزائري.

<sup>1</sup> - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 189.

إن القانون 79/587 في فرنسا أصدر بعد إرهابات وجدل فقهي كبير ودفع كبير من القضاء إلى الخط الأمامي من حدود اختصاص التشريع، وفق ذلك بعد إظهار الإدارة لاستعدادها لهذا الالتزام حتى قبل تقريره.

سيما جاء النص على هذا الالتزام من طرف المشرع الجزائري في إطار قانون ذو طبيعة جنائية أكثر منه ذو طبيعة إدارية، وهو إدماج لمعاهدة دولية المتمثلة في اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته ولهذا اقتصر النص عليه في مادة واحدة فقرة واحدة من مادة واحدة وهو ما يبرر حكوميه النص وعدم إيراد استثناءات عليه، وعلى هذا ونظرا لنمط قيمة الاستثناءات في إطار تطبيقه لروح القانون، وما يتميز به من خصائص في أعماله لتمييز النصوص بحثا عن النية الحقيقية للمشرع مستشهدا في ذلك ومستفيدا من قضاء مجلس الدولة الفرنسي وكيفية تفسيره لهذه الاستثناءات.<sup>1</sup>

غير أن ما يميز المشرع الجزائري انه لم يتطرق إلى جزاء عدم التسبب هل هو عدم مشروعية القرار الإداري الصادر في غير صالح المواطن أم أن هذا القرار بالإمكان تصحيحه عن طريق الإفصاح اللاحق عن أسبابه والطعن فيه إداريا أو إمام قاضي الإلغاء في حالة مخاصمة هذا القرار القضائي.

### ثانيا: أحكام التسبب الوجودي في فرنسا:

فقد نصت المادة الثالثة من القانون 79/587 الفرنسي الصادر في 11 جويلية 1979 المتعلق بتسبب القرارات الإدارية وأحكام التسبب والتي توازن بين اعتبارين هما:

- تحقيق التسبب لفوائد بحيث لا يكون مجرد شكلية نائية بين أي مضمون أو هدف.
- عدم إثقال الإدارة بأعباء وشروط شكلية مبالغ فيها تعرقل النشاط الإداري غير أنه حتى تتحقق الفائدة المرجوة من التسبب فإنه لا بد أن يتحدد في عناصر تتمثل في:

أ- **العناصر الواقعية:** ويقصد بذلك أنه على رجل الإدارة أن يذكر في التسبب الواقع التي حدثت فدفعته على اتخاذ القرار، فهي إذن تلك الاعتبارات المتعلقة بالواقع التي يتحدد بها المركز القانوني للمعني بالقرار.

<sup>1</sup> - أشرف عبد الفتاح: مرجع سابق (اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي وكيفية تفسيره وتطبيقه لهذه الاستثناءات)، ص ص 218-



**ب- العناصر القانونية:** ويعني أن يحدد رجل الإدارة الاعتبارات القانونية التي اسند إليها والتي تكمل الأساس القانوني للقرار وهذا ما أشار إليه حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بقوله.. "حيث أن القرارات الإدارية فتخذ بناء على اعتبارات قانونية"، وتتمثل هذه الاعتبارات أساسا في النصوص التشريعية.

خاصة أن تكريس مبدأ التسبب الوجودي للقرارات الصادرة من الأفراد في مادة واحدة وضمن تشريع ذو طبيعة جزائية لا تعكس إرادة حقيقية للمشرع في تعزيز الثقافة الإدارية وحتى يثبت العكس يتطلب الأمر صدور قانون ينقل ينظم التسبب الوجودي وآلياته ومنه ولهذا نلتزم من المشرع الجزائري أن ينظم موضوع التسبب بقانون يتناول جميع أحكامه حتى يتسنى للمواطن ممارسة حقوقه وحياته في إطار الشفافية والوضوح وبعيدا عن تعسف الإدارة.

### المطلب الثالث: السرية والعننية في أعمال السلطة الإدارية:

تقوم بتقديم الخدمة العمومية تلبية منها لحاجات المواطن وردع الشبهات الفساد الذي قد تتهم به السلطة الإدارية أو أحد القائمين عليها فقد كرست العديد من النصوص القانونية قاعدة عننية التي تحب أن تتحلى بها أعمالها وذلك لضمانة الجمهور على نزاهة الوظيفة الإدارية من جهة وتجسيد مبدأ تساوي المواطنين في الانتفاع من خدماتها من جهة ثانية.<sup>1</sup>

أن مبدأ العننية ليست قسرا فقط على أعمال السلطة التنفيذية فحسب بل تعداه ليشمل أعمال السلطة القضائية من خلال إقرار التشريع في نصوص دستورية والقانون من خلال المادة 1/11 من دستور 1996 ، التي نصت:

كما جاء من خلال المادة 07: الجلسات علنية ما لم تمت العلنية بالنظام العام أو الآداب العامة أو حرمة الأسرة.<sup>2</sup>

والأصل في سير الجلسات أن تتم في شكل مجلس الإصغاء الثقة والطمأنينة ورفوف الكافة على إجراءات التقاضي التي يتساوى بالنسبة لها الجميع المقاضين فالعلانية هي إحدى الضمانات لعدم التحيز والمراد منها هو عدم التحيز وتمكين المواطنين من حظر الحلية ومتابعة مجرياتها ويعود للقاضي في كل الأحوال ضبط سير الجلسة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - انظر المادة 1/116 من دستور 96.

<sup>2</sup> - انظر المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية 09/08 المؤرخ 33 فيفري 2008.

<sup>3</sup> - عبد الرحمان بوبلوة: شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جامعة سعد دحلب البلدية، ط1، 2009، منشورات بغدادية، ص 25.

غير أن مبدأ العلنية في أعمال السلطة التنفيذية قد تكون له اثر عكسي وقد يصبح التطبيق الحرفي له عائق تحول دون اتخاذ ما يلزم من قرارات وبالسرية المطلوبة بكل حرية وموسوعية الأمر الذي يجعل الإدارة تحت تأثير الرأي العام ورحمته مما يؤدي بها وتحت مبرر الشفافية والديمقراطية التخلي عن كثير من المشروعات ذات المردود الإيجابي والمردود الكبير على معيشة المواطن اليومية .

### الفرع الأول: مفهوم السرية والعلنية في أعمال الإدارة ومبرراتها:

في هذا الفرع سيتم التطرق إلى مفهوم السرية لغة واصطلاحاً ثم إلى المبررات التي يقوم عليها مبدأ السرية كما تم التطرق إلى السرية في فرنسا و الأساس التشريعي لها.

**أولاً: مفهوم السرية**

1 لغة: ما يكتمه الإنسان في نفسه والرجوع في كل شيء والسر ما أخفيت.

تقتضي السرية ألا يعلم بالمركز والأشخاص الذين تحتم ظروف المركز أو الخبر بوقوفهم عليه وهي تقتضي أن يتم العمل المراد كتمانها في غير العلانية بعيداً عن كل شخص ليس طرفاً فيه وهي تلزم كل من اتصل به لكتمانها لان الإفشاء هو أول المراحل التي يمر بها السر إلى دائرة العلانية وهي تفرض عدم إذاعته وعدم نشره.<sup>1</sup>

### 2- التعريف الاصطلاحي:

-تعرف السرية الإدارية أيضاً لأنها مسألة عدم العلم الكافي أو غياب المعلومات الكاملة لدى بعض الأشخاص الذين لا يصرح لهم بالإطلاع على المعلومات

-كما عرفها الدكتور ماجد راغب الحلو السرية في أعمال السلطة التنفيذية بأنها إخفاء حقيقة الأعمال المتصلة بهذه السلطة سواء كانت هذه الأعمال مادية أو قانونية وسواء تم هذا الإخفاء باتخاذ موقف سلبي عن طريق السكوت عن ذكر الحقائق رغم وجودها أو باتخاذ موقف إيجابي بواسطة الكذب وذكر معلومات مزيفة لتغطية الموضوع المتعلق بهذه الحقائق وبصرف النظر عن الدافع إلى إخفاء هذه الحقيقة هل هو شريف يهدف إلى تحسين المصلحة العامة و أو

<sup>1</sup> - سامي الطوخي: النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الثقافية في إدارة الشؤون العام الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مصر 22 شارع عبد الخالق ثروت، القاهرة، ص 30.

وضيع يرمي إلى تضليل المحكومين لصالح الحكام، وسواء كانت الحكومة تخفي هذه المعلومات عن جمهور المواطنين فقط أم تخفيها عن أغلب العاملين فيها.<sup>1</sup>

### ثانيا: مبررات مبدأ السرية:

إن مبدأ السرية في أعمال الإدارة ليس في فقه المجردات تاريخي ورج عليه العمل وقد تفرز هذا المبدأ بجملة من النصوص القانونية ومنها القوانين الأساسية للوظيفة العامة بصورة تلك المتعلقة بالقوانين الأساسية لمختلف الموظفين والتي ألزمت الموظفين بواجب السرية وجعلته إلزاما على عاتقه ينبغي عليه احترامه،<sup>2</sup> الذي يوجب على الموظفين واجب كتم السر المهني كل هذا تحت طائلة العقوبات التأديبية والجزائية في بعض الأحيان.

فإن لم يكن هناك نص يعترف بحق الحصول على الوثائق فليس هناك أيضا نص يتضمن السرية حيث لم يتم تحديد مبدأ السرية إلا في بعض جوانب وبنصوص قانونية فقد شملت أساسا في حماية أسرار الخاصة للأفراد وحماية الأسرار الإدارة التي تتضمن الاستعلامات من النوع العسكري الاقتصادي، الدبلوماسي الصناعي والتي تهتم أيضا الدفاع الوطني.<sup>3</sup>

وقد أضحت التشريعات الوضعية طابع السرية على بعض الأعمال الإدارية خاصة تلك المتعلقة بحياة الخاصة بمر تفضيها وكذلك المتعلقة بالأسرار الدبلوماسي والدفاع الوطني والأسرار الطبية والأسرار المهنية حيث جعلت من إفشائها جرما يستحق العقاب الجنائي والتأديبي.<sup>4</sup>

كما نصت المادة 84 من القانون المتعلق بالإعلام على أنه "يعرف للصحفي المحترف بحق الوصول إلى مصدر الخبر مساعدا في الحالات الآتية:

- عندما يتعلق الأمر بالدفاع الوطني هو محدد في التشريع المعمول به.
- عندما يمس الخبر بأمن الدولة أو السيادة الوطنية ماسا واضحا.
- عندما يتعلق الخبر بسر البحث والتحقيق القضائي - كرسنه المادة 11
- عندما يتعلق الخبر اقتصادي واستراتيجي.

<sup>1</sup> - ماجد راغب الحلو: السرية في أعمال السلطة التنفيذية للبحوث القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة الإسكندرية، 17-1975، العدد 01، ص 45.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 301 من قانون العقوبات الجزائري.

<sup>3</sup> - زوقي كميلة: مرجع سابق، ص 12.

<sup>4</sup> - أنظر المواد 36.64.65.66 من قانون العقوبات الجزائري.

- عندما يكون من شأن الخبر المساس بالسياسة الخاصة والمصالح الاقتصادية للبلاد<sup>1</sup> ويقول بعض فقهاء الإداري أن السرية الإدارية تعني الفاعلية والاستقلال إذ لا يجوز أن تصبح الإدارة سببا من زجاج مكشوف للأفراد على مختلف توجهاتهم فقاعة السرية ضرورية حتى تكون قرارات الإدارة مبنية على أسس موضوعية وتتخذ بكل حرية بعيدا عن تأثيرات الأفراد وظروفهم الشخصية وبعيدا عن التأثير الرأي العام، فاتخاذ القرارات الإدارية يفترض إعداد تقارير ودراسة وصياغة مذكرات ولا شك أن سرية الملفات تجنب الإدارة كثيرا من الحرج والضغط التي يمكن أن تؤدي إلى التخلي عن بعض هذه المشروعات.<sup>2</sup>

ولم يستطيع أي نظام ديمقراطي لحد الآن التوصل إلى بناء دولة يسود فيها مبدأ السرية بصفة مطلقة أو بلغت كمية النشر فيما يخص نشاطها الإداري. ومعظم الديمقراطيات الحديثة الآن تتجه بصفة لافتة إلى الأنظار نحو انفتاح أكبر للمؤسسات الإدارية.<sup>3</sup>

**ثالثا: السرية في فرنسا:**

استخدم لقب أمين الدولة في ظل النظام القديم في فرنسا وكان يعني وزير الدولة وفي عهد الحكومتين المؤقتين لسنة 1946، ثم عاد من جديد مع الجمهورية الخاصة التي قامت بدستور 1958 وتعتبر أمناء سر الدولة أعضاء في الحكومة الفرنسية، حيث أن الدستور لم يميز في الحكومة غير الوزير الأول أي رئيس مجلس الوزراء وبقية أعضاء الحكومة ويعين أمناء سر الدولة في فرنسا لقرارات مجهرية وهم يتبعون الوزراء في حدود معينة بالنسبة لأداء أعمالهم كما يتبعونهم في اعتزال مناصبهم.<sup>4</sup>

#### رابعا: الأساس التشريعي للسرية في فرنسا قبل 1978:

على عكس الوضع الآن فإن المبدأ العام كالذي كان يسود كافة أنشطة وأعمال الإدارة هو مبدأ السرية والتقدم لكافة أعمال الإدارة في فرنسا ذلك المبدأ الذي يتفق والمفهوم التقليدي للإدارة ذات السيادة والسلطة والامتيازات فهي إدارة تمنع تحظر، تأمر، تنظم، تمنح، ترفض.. الخ دون أن يكون هناك قيود على سلطتها أو امتيازاتها اتجاه المواطنين.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 84 من قانون عضوي الإعلام 05/12، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - جمال الدين عنان: مرجع سابق، ص 90.

<sup>2</sup> - سامي الطوخي: مرجع سابق، ص 31.

كما يقول Jeanne le Masurier إذا كانت فرنسا دولة ديمقراطية سياسية فإنها ليست تماما ديمقراطية إدارية فالإدارة الفرنسية السابقة على تعديل 1978 إدارة غامضة تماما فهي ترفض إطلاع المواطنين على مستنداتها وتسبب قراراتها فالمواطنين أو المقيمين ليس لهم الحق الاطلاع على الوثائق الإدارية.<sup>1</sup>

إذا كان مبدأ السرية وما يعنيه من عدم الحق في الاطلاع وعدم تسبب القرارات الإدارية وعدم الحق في معرفة إنما تمكن إرجاعه لصفة أساسية إلى أصل قانوني قضائي في فرنسا حيث القضاء هو الذي يقرر أو يقدر سرية العمل الإداري إلا أن ذلك يمكن إرجاعه إلى أساس تشريعي يتمثل فيما يلي:

- 1- عدم وجود تشريع إيجابي يقر الحق في للإطلاع كمبدأ عام: الواقع أن هذا الأساس لا يمكن قبوله على الإطلاق وذلك إن الأصل هو وجود الحق إلا إذا وجد نص يضطر أو يمنح الحق، لاسيما إذا كان الثابت أو ما يقال أنه ثابت أن فرنسا جمهورية ديمقراطية وأن المبدأ السائد فيها وأن حكومة الشعب وإلى الشعب كما ورد بالمادة 4 من الدستور الفرنسي عام 1989 على أن المجتمع الحق في مسألة أي مسؤول عن أعمال إدارته.
- 2- التزام الموظفين العموميين بواجب كتمان الأسرار الإدارية فقد توارثت قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في فرنسا على واجب كتمان الأسرار الإدارية كواحد من أهم واجبات الموظف العام فالمادة 10 من قانون الموظفين الصادر في عام 1941 في ظل حكومة فيشي والتي تنص على التزام الموظف العام بالكتمان المطلق بالنسبة لكافة الأعمال والوقائع التي لهم يتصل عمله بها وأساليب وظيفته وعلى حظر غشاه بأي صورة من الصور إلى أي شخص غير مختص أية معلومات أو أوراق تتصل بالجهة التي يعمل بها كما كانت تحظر أيضا نشر كتابات أو عقد مؤتمرات من شأنها الكشف عن أية معلومات، وقد تم إلغاء هذا القانون بالأمر الصادر 19 أوت 1944 ثم صدر بعد ذلك قانون الوظيفة العامة اللاحق في 19 أكتوبر 1946 حيث نصت المادة 13 منه وما بعدها المادة العاشرة من قانون الوظيفة الحالي الصادر من القواعد المقررة في قانون العقوبات في نصوص السر المهن يلزم كل موظف بواجبه الكتمان بالنسبة لكافة الوقائع والمعلومات التي يتصل علمه بها أثناء مباشرة بوظيفته.

3- سامي الطوخي: مرجع سابق، ص 91.

كما يخطر عليه قطعيا الكشف عن مضمون الأوراق أو المستندات المتعلقة بالعمل إل الغير أو تداولها على خلاف النظم المقررة.

كما لا يحق للموظف الخروج على واجب الكتمان المفروض عليه، أو على الحظر المنصوص عليه بالفكرة السابقة في غير الحالات المنصوص عليها صراحة بمقتضى النظام المعمول به إلا يستريح من الوزير المختص، وبالرغم من وضوح النص السالف، الإشارة بفرض التزاما عاما على الموظف العام الكشف عن أية معلومة أو وقائع أو مشدات للغير بأي حال

من الأحوال ألا يعد الحصول على تصريح من السلطة المختصة إلا أن

chevollier يقر وأن النص سالف الإشارة وإن كان يتعلق بواجبات الوظيفة العامة إلا في

الواقع لا يمنع من الاطلاع على المعلومات طالما أن الوزير يمكنه السماح بذلك بناء على

طلب الموظف أو المتمهن في إطار من التسلسل الإداري وينتهي بناء على تلك من أن سرية

المعلومات تنتج على هذا النحو من التطبيق أو مم جرى عليه العمل الإداري

ويذهب morange إلى أن السرية الإدارية في فرنسا تتجلى في أربعة نقاط رسمية هي:

- سرية الوثائق والمستندات الإدارية.

- الصفة غير الحضورية لإعداد القرارات الإدارية.

- سرية التصويت على اتخاذ القرار الإداري من حيث كونه قد تم اتخاذه بالإجماع أم بالأغلبية

وكم عدد المعترضين وأسباب اعتراضهم.

- عدم تسبب القرارات الإدارية ويؤكد على ذلك من خلال قوله بأن إنشاء هذه السرية

بعناصرها السابقة من قبل الموظفين العموميين بعد إخلال بمقتضى الواجب الوظيفي يتوجب

المسألة.

ونظرا لوجود معارضة كبيرة من قبل الفقه القرني وشبه إجماع على وجوب تغير قاعدة

السرية التي تسيطر على أنشطة وأعمال الإدارة في فرنسا في ذلك الوقت ووجوب قصر مبدأ

السرية على بعض الأعمال المحددة على سبيل الحصر والاستثناء واستجابة من الإدارة جزئيا

لهذه المطالب فقد أصدرت المرسوم رقم 77-127 الصادر في 14 فبراير 1977 بتشكيل لجنة

تختص بتسيير وإطلاع الجمهور على الوثائق الإدارية.

وفضلا عما تقدم فإنه هناك الكثير من النصوص التي تضي وتعلي من مبدأ السرية

كأصل عام ومن ذلك نص المادة 378 من القانون الجنائي الفرنسي والتي تحافظ على سرية

الحياة الخاصة لمواجهة الهيئات العامة وكذلك المادة 82 من ذات القانون والمتعلقة بسرية أعمال الدفاع الوطني، فضلا عن بعض النصوص المتعلقة بالوسائل الإقليمية والوزارية المغطاة بالسرية لمدة 30 عام طبقا لقانون 3 يناير 1979، غير أنه لا ينبغي أن يفوتنا إلى قاعدة السرية المذكورة على ما تقدم في فرنسا قد انتقلت إلى مبدأ العكسي وهو مبدأ الشفافية ابتداء من عام 1987.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : مفهوم العلنية الإدارية:

لم يستطع أي نظام ديمقراطي لحد الآن التوصل إلى بناء دولة يسود فيها مبدأ السرية بصفة مطلقة أو بلغت قمة النشر فيها فيما يخص نشاطها الإداري فيظل النظام يتأرجح بين هذين المبدأين إلا أن معظم الديمقراطيات الحديثة تتجه بصفة لاقتة للأنظار نحو انفتاح أكبر للمؤسسات الإدارية.

وإذا كان للسرية مميزاتها فإنها في الواقع الإداري تفسر بصورة تعسفية حيث تسمح غالبا بالتعاون والجهود والمحاباة في الوقت الذي يتطلب تقبل المواطن للقرارات الإدارية وتنفيذها بإخلاص أن يكون العمل الإداري صادقا وقائما على اطلاع أفضل للمواطنين، وهذا واحد من أدوات البيروقراطية والظلم، وتشكل العلنية أحد المعايير الأساسية لوجود رقابة مباشرة يمارسها المواطن على نشاط الإدارة فتعبر بمثابة شرط رئيسي لفعالية الرقابة الشعبية أين تم الإحساس بها كضرورة في الديمقراطيات أكثر من الرقابة الإدارية أو البرلمانية وحتى القضائية.

### أولا: تعريف العلنية:

فهي تساهم في اطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول وحكومات ووزراء كافة المعنيين في مؤسسات الدولة وبذلك تساهم في الحد من الغموض وإقصاء الجمهور عن الشؤون العامة، كما أن العلنية تؤدي إلى توفير المعلومات والعمل بطريقة تفتحه تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - سامي الطوخي: مرجع سابق، ص 77.

<sup>2</sup> - جمال الدين عنان، السرية والعلنية في أعمال السلطة الإدارية، ندوة الأولى حول الحق في المعلومة عنوان الشفافية، بتاريخ

23 / 04 / 2014 مرجع سابق، ص 91.

فلا نقصد بالعلنية نشر الأخبار من باب الدعاية عن نشاط الإدارات بل يقصد بالعلنية إطلاع الرأي العام على التدابير المتخذة من طرف الإدارات ليستطيع أن يصدر حكمه لها أو عليها.<sup>1</sup>

ورغم إقرار المشرع لمبدأ سرية التحقيق والتحري بموجب المادة 11 من قانون الإجراءات الجزائية إلا أنه يجوز لممثل النيابة العامة دون سواه أن يطلع الرأي العام بعناصر موضوعية ستخلصه من الإجراءات على أن تتضمن أي تقييم للاستهلاك المتمسك بمعاقد الأشخاص المتورطين وذلك تقاديا لإنشاء المعلومات غير كاملة أو غير صحيحة أو لوضع حد للإخلال بالنظام العام.<sup>2</sup>

### ثانيا: التكريس التشريعي لمبدأ العلنية:

لم يرد أي نص في الدستور الجزائري صراحة إلى مبدأ العلنية إلا أن هذا المبدأ يستشف من بعض نصوصه من التعديل الدستوري الجديد ومن بينها نص المادة 34 منه والتي جاء فيها<sup>3</sup> تستهدف المؤسسات الإنسان وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ليأتي المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن حيث نص صراحة على هذا المبدأ وألزم الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير تسطرها حيث نصت المادة 08 منه على أنه "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها".<sup>4</sup>

كما نصت المادة 09 على أنه "يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشر والمذكرات والآراء التي تسهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل وإذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

<sup>1</sup> - أحمد بوشناق، مرجع سابق، ص 69.

<sup>2</sup> - انظر المادة 11 من 06-22 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المؤرخ في 20/12/2006 ج ر عدد 84 سنة 2006.

<sup>3</sup> - انظر المادة 34 من الدستور 2916، 01/16 المؤرخ في 06/03/2006.

<sup>4</sup> - انظر المادة 08 لمرسوم 88-131، مرجع سابق.



الديمقراطية الشعبية فإنه ينجز في النشرة الرسمية للغدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل.<sup>1</sup>

إن التكريس الفعلي لمبدأ العلنية والنص عليه صراحة وبكل وضوح لم يتم إلا عن طريق قانوني البلدية والولاية وقانون الصفقات العمومية عبر مختلف تعديلاته.

### ثالثا: العلنية في أعمال المجالس الشعبية والجماعات المحلية:

تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إدارته، ويراقب كل السلطات العمومية، تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.<sup>2</sup>

ويمثل مبدأ العلنية الذي تم تكريسه بموجب قانوني البلدية والولاية لسنتي 2011 و 2012 على التوالي آلية من آليات الرقابة الممنوحة للمواطنين على عمل السلطات العمومية والمجالس المحلية وهذا من خلال:

#### 1 - إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأوليات والتنمية الاقتصادية:

حيث نصت المادة 11 من قانون البلدية في الباب الثالث من القسم الأول منه، المعنون بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية على أنه "شكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على مستوى المجلس والتسيير الجوّاري: يتخذ المجلس الشعبي البلدي لكل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأوليات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي عقد مع عرض من نشاطه السنوي أمام المواطنين.<sup>3</sup>

#### 2 إعلام المواطنين بجدول أعمال اجتماعات المجالس الشعبية المحلية:

حيث نصت المادة 22 من قانون البلدية على "يلصق مشروع أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - أنظر المادة 09 المرسوم 88-131، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادة 14 من التعديل الدستوري 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016.

<sup>3</sup> - المادة 11 من قانون 10-11، مرجع سابق (البلدية).

<sup>4</sup> - المادة 22 من قانون 10-11، مرجع سابق.

كما نصت المادة 18 من قانون الولاية على "يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما الالكترونية فيها وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.<sup>1</sup>

### 3 - إعلام المواطنين بمضمون المداولات المنبثقة عن اجتماعات المجالس الشعبية المحلية:

حيث نصت المادة 30 من قانون البلدية على أنه تعلق المداولات بإنشاء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية أيام المالية لدخولها حيز التنفيذ طبقاً لأحكام هذا القانون.<sup>2</sup>

كما نصت المادة 31 من قانون الولاية مع مراعاة أحكام المادة 32 أدناه يلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية أيام التي سيلي دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ومقررات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى.<sup>3</sup>

### 4 - الاجتماعات وإمكانية حضورها من طرف الجمهور:

فقد نصت المادة 26 من قانون البلدية على أن "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في حلبة مغلقة من أجل:

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخب.

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

أي أن جلسات المجلس الشعبي البلدي والولائي علنية ومفتوحة لجميع المواطنين والمواطنات.

كما نصت المادة 26 من قانون الولاية على أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في حلبة مغلقة في الحالات الآتية:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

<sup>1</sup> - المادة 18 من قانون 10-11، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - المادة 30 من قانون 10-11، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - المادة 31 من قانون الولاية، مرجع سابق.

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخب.<sup>1</sup>

كما تجدر الإشارة إلى أن تنصيب كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي يكون في جلسة علنية حسب نص المادة 67 من قانون البلدية والمادة 61 من قانون الولاية:

- تمكين المواطن من معرفة مدى جدية المواضيع المزمع مناقشتها خلال اجتماعات المجالس الشعبية .

- تمكين المواطن من معرفة ما دار خلالها والنتائج المنبثقة عنها ومدى مشروعيتها.

- تتيح للمواطن صاحب المصلحة الطعن في المداولات الغير مشروعة.

- تدفع الممتحنين إلى التعامل بجدية أكبر مع القضايا للمواطنين.

من أكثر آليات وفاء بأحداثها فإنها إلى جانب ذلك تعطي إحساسا أكثر بالرقابة الشعبية لدى أعضاء المجالس المنتخبة، مما يدفعهم إلى التعامل بجدية أكثر مع القضايا العامة.<sup>2</sup>

أما المظاهر الأخرى للعلنية المتمثلة في نشر المداولات وجدول الإعلام وإمكانية حضور

الجمهور لهذه الحسابات نرى أن الإجراءات التأديبية التي نص عليها المرسوم 131-88

تنطبق عليها إذا خاطبت أحكام هذا المرسوم أعضاء الإدارة سواء كانت مركزية أو محلية، كما أنه وكما هو معلوم فإن المداولات والقرارات الإدارية لا يحتج بها في مواجهة الجمهور ما لم يتم نشرها متى كانت تنظيمية وإعلان المعنيين بها حتى فردته.

#### رابعا: العلنية في الصفقات العمومية:

العلنية في الصفقات العمومية هي من أهم المبادئ التي يقوم عليها إبرام الصفقات العمومية

وأن يلزم القانون الإدارة المتعاقدة بمبدأ العلنية في جميع مراحل إبرام الصفقة بدءا من الإعلام

عن وضع وثائق الصفقة تحت تصرف أي مترشح إلى عملية فتح الأظرفة.

فقد جعل المشرع الجزائري العلنية إجراء جوهريا في إبرام الصفقات العمومية وذلك من خلال

نص المادة 61 من قانون الصفقات الجديد 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 الذي

جاء فيها "يكون اللجوء إلى الاستعمار الصحفي إلزاميا في الحالات الآتية<sup>3</sup>:

- طلب العروض المفتوح.

- طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا.

<sup>1</sup> - المادة 26 من قانون 10-11، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - جمال الدين عنان: مرجع سابق، ص 94.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 61 من قانون 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، ص.ع، عدد 50.

- طلب العروض المحدودة.
- المسابقة.
- اعتراض بعد الإشارة.
- ولم يكتف المشرع الجزائري بالنص على إلزامية الإشهار في مثل هذه الحالات فقط بل حدد البيانات الواجب إعلانها والمتمثلة في المادة 62 من نفس القانون يقولها "يجب أن يحتوي إعلان طلب العروض على البيانات الإلزامية الآتية وذلك حرصا على شفافية المعلومات.
- تنمية المصلحة المتعاقدة وعنوانها ورقم تعريفها الجبائي.
- شروط التأهيل والانتقاء الأولى.
- موضوع العملية.
- قائمة موجزة بالمستندات مع إحالة القائمة المفصلة إلى أحكام دفتر شروط ذات الصلة.
- مدة تحضير العروض ومكان إداغ العروض.
- مدة صلاحية العروض.
- إلزامية كفالة التعهد إذا اقتضى الأمر.
- تقديم العروض في ظرف مغلق بإحكام تكتب عليه عبارة "لا يفتح إلا من طرف لجنة فتح الأظرفة وتقديم العروض ومراجع طلب العروض.
- تثمين الوثائق عند الاقتضاء.
- حيث تكمن أهمية الإعلان من الصفقة في:
- إلزامية أثناء إبرام الصفقة العمومية ذلك أن الإعلان وسيلة تحول بين الإدارة وبين قصر عقودها على طائفة ضيقة من المتعاملين.
- تحقق العلانية المنفعة المالية للإدارة لأنها تؤدي على زيادة عدد المشاركين في الصفقة الأمر الذي يؤدي إلى حصول الإدارة على أفضل عرض.

أولاً: تطور المنظومة القانونية للصفقات العمومية في على مستوى اقرار مبدأ المنافسة والتداول الحر للمعلومات:<sup>1</sup>

كانت مرحلة قبل مرسوم 434/91 و 2008/91 احتكارية تميزت بعدم وجود منافسة فعلية واعتماد التراضي كالأصل ولكن ظهر ذلك من خلال التنظيم سواء في هذا المرسوم أو مرسوم 250/02.

تدعيم أكبر من خلال مرسوم 250/ 02 وتعديله في 2008 اقرار من خلال المادة 02 مكرر والتي أقرت في المرسوم 236 /10 ومن خلال تكريسه المباشر والصريح لمبادئ الشفافية والمساواة، وهو نفس ما ذهب إليه المرسوم الجديد لكن بالتأكيد عليه وتوسيع مجالاته. المادة 05 والمادة 09 والمادة 11 " إجراءات الصفقات العمومية تحكمها مبادئ:

-حرية الوصول للطلبات العمومية.

-المساواة في معاملة المترشحين.

-شفافية الإجراءات.

وهدف هذه المبادئ هو:

-ضمان نجاعة الطلبات العمومية.

-الاستعمال الحسن للمال العام.

ولضمان هذه المبادئ وجب على المشرع من خلال تنظيمه إقرار تداول حر للمعلومة تسمح بضمان الشفافية المطلوبة وتزيل الاحتكارية، وتسمح هذه المعلومة بمراعاة المساواة بين المترشحين وهذا كله بغية الحفاظ على مبدأ تكافؤ الفرص والحق في الحصول على المعلومة الاقتصادية والاستثمار العمومي أو الخاص.

ثانياً: مظاهر تكريس التداول الحر للمعلومة في الصفقات العمومية:

يظهر تداول المعلومة في الصفقات العمومية كفيصل لتقديم العروض وتقييمها لهذه المعلومة هي مفتاح دخول حقل الصفقات العمومية، وكذا هي المفتاح لتقديم أحسن العروض فهي معلومة بأثر مالي.

<sup>1</sup> - ضريفي نادية، تداول المعلومة وأثرها على مبدأ الشفافية في مجال الصفقات العمومية، محاضرة أقيمت في يوم دراسي تحت عنوان: " التداول الحر للمعلومات دعاء للإصلاح الاقتصادي"، بتاريخ: 30 نوفمبر 2015.

وتظهر أهميتها في كل مراحل إبرام الصفقات العمومية منذ تحديد الحاجات إلى بداية تنفيذ الصفقة العمومية، وسنحاول إجمال أهمها فيما يلي:

- 1 وجود تنظيم قانوني (من خلال المرسوم 247/15) للصفقات العمومية وتحديد لكل التفاصيل المتعلقة بها (حوالي 200 مادة) ومنح المعلومة للمتعاقل (التحفيز / التقييم / المنح) هي الصورة الأولى لتدفق المعلومة في هذا المجال.
- 2 تركيز القانون على إشهار كل الطلبات العمومية سواء تعلق الأمر بصفقة أو حتى الطلبات التي لم تتجاوز المبالغ ، المادة 14 " يجب أن تكون الحاجات المذكورة في المادة 13 محل إشهار ملائم"، وهو إجراء جديد جاء به المرسوم 247/15.
- 3 إقرار دفاتر الشروط (وتتضمن تحديد الحاجات) وهو في هذه المرحلة السابقة وسيلة للتبادل الحر للمعلومة التي تطرح من خلاله المصلحة المتعاقدة كل المعلومات المتعلقة بحاجاتها والشروط والمواصفات... (المواد 26 و 27).
- 4 تداول المعلومة بكل حرية كلما تعلق الأمر بطريقة الإبرام التنافسية (طلب العروض) وهو القاعدة -المادة 39- وهذه الطريقة تظهر فيها المعلومة مهمة في كل مراحلها سواء في إعداد العروض أو تقييمها وذلك من خلال إلزامية الإشهار الصحفي (طلب العروض،....) المادة 61.
- المادة 62: البيانات والمعلومات التي يجب أن يتضمنها الإعلان.  
-تقييد حتى في نوعية الجرائد المنشور فيها الإعلانات الوطنية.  
-تقييد شتى المنح المؤقتة في نفس الجرائد.  
-النشر المحلي في بعض الصفقات (المادة 66).  
-فتح الأظرفة في جلسة عامة (فتح علني) (المادة 70).  
-التقييم وفق معايير أعلن عنها مسبقا(دفتر الشروط ويجب أن تكون متلائمة مع طبيعة الصفقة) (المادة 78 و 79).
- 5 وحتى في التراضي هناك أهمية لتداول المعلومات بكل حرية خاصة إذا تعلق الأمر بالتراضي بعد الاستشارة.
- 6 -الطعون: إن إقرار الطعن في المنح المؤقت للصفقة هو في حد ذاته من مظاهر تكريس التنافسية وحفظ مبادئ تكافؤ الفرص.

المادة 82: - إمكانية الطعن في أجل 10 أيام.

- تبليغ نتائج التقييم لمقدمي العروض ويمكن لهم طلبها في أجل 03 أيام.

- الطعون في حالة الإلغاء/ عدم الجدوى/ إلغاء المنح المؤقت تبليغ من الإدارة

يمكن الاطلاع على مبررات في 03 ايام وطعن 10 ايام من الاستلام.

7 الاتصال والتبادل الالكتروني للمعلومة (المواد 203- 207- 208) نصت على انشاء

بوابة إلكترونية ، تبادل المعلومات، وثائق الإعلان، يرد على الدعوة، إنشاء قاعدة بيانات.

8 سلطة الضبط.<sup>1</sup>

**ثالثا: وضع وثائق الصفقة تحت تصرف كل المتعاملين**

تلتزم الإدارة بوضع وثائق الصفقة تحت تصرف كل المتعاملين، كما يمكن أن ترسل هذه

الوثائق إلى أي مترشح يطلبها في إطار دفتر الشروط.

**رابعا: فتح الأظرفة**

تعتبر هذه العملية من أهم ما يتم من خلال تكريس مبدأ العلنية في مجال الصفقات

العمومية إذ يتم فتح الأظرفة الخاصة بالعروض المتنافسة بطريقة علنية على يد لجنة دائمة

لفتح الأظرفة، حيث أصبحت تسمى هذه اللجنة من خلال المرسوم الرئاسي الجديد 247/15

بلجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أي أنها تكلف بفتح وتحليل العروض والبدائل والأسعار

الاعتبارية عند الاقتضاء على أنها تشكل من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة

يختارون لكفاءتهم ويتولى العمل الإداري وتعني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم

وتتخذ القرار المناسب بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو الإلغاء أو إلغاء

المنح المؤقتة للصفقة وتصدر في ذات الشأن مبداء مع الإشارة إلى أن اجتماعاتها فيما يتعلق

بفتح الأظرفة لا يشترط فيها نصاب معين وتصبح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.<sup>2</sup>

فقد اسند المرسوم الرئاسي 247/15 مهمة الرقابة الداخلية للجنة واحدة هي لجنة فتح

الأظرفة وتقييم العروض.

تسمح تنظيم الصفقات العمومية إسناد بإحداث لجنة لفتح الأظرفة وتقييم العروض أو أكثر

بمعنى أن المصالح التي تبرم عدد أكبر من الصفقات العمومية يمكن أن تحدث أكثر من لجنة.

<sup>1</sup> - ضريفي نادية، تداول المعلومة وأثرها على مبدأ الشفافية في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - خضري حمزة: محاضرات أُلقيت على طلبة السنة الثانية ماستر في القانون الإداري، جامعة محمد بوضياف المسيلة .

بالرجوع على التشريعات الجزائرية نجد أنها كرسّت إلى حد كبير مبدأ العلنية بمختلف صوره (كإمكانية حضور الأعمال أو الإطلاع على الوثائق أو أخذ نسخ منها) غير أن تفعيل هذا النص على أرض الواقع بعيد المنال في حين نجد أن السرية هي السائدة والمعمول بها والخلل دون الشك يعود إلى عقلية أو الذهنية المتحجرة التي مازالت تمارس بطقوس وبقواعد الأزمنة الغابرة ناسين أننا في عصر الانفتاح والعولمة التي أصبح من الصعب فيها سحب المعلومة أو التحكم فيها.

#### المطلب الرابع: حق الإعلام الإداري:

يعتبر الحق الإداري بصفة عامة والإعلام الإداري بصفة خاصة نتيجة منطقية وضمنية لمبدأ الثقافية الإدارية يضع على عاتق الغدارة مسؤولية لأن تعمل على تعريف المواطنين بحقوقهم والتزاماتهم باعتبارها مهمة الإدارة الأولى للكشف عن أعمالها وأنشطتها بواسطة ما يعرف بسر المعلومات المتطلبة لأداء الجهاز الإداري أو تبليغها للمواطنين بما يحقق حاجياتهم وهو ما كرسه المشرع الجزائري في عدة مناسبات أبرزها المرسوم 131/88 المنظم لعلاقة بين الغدارة والمواطن بموجب المادة 08 والمادة 24 وكذا القرار الصادر في 1988/9/4 المحدد لشروط استقبال مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم المدعم والمكرس لمرسوم 88-131 وذلك بموجب النص المادة 9/18 بالإضافة إلى قواعد قانونية أخرى عديدة.<sup>1</sup>

#### الفرع الأول: أهداف الإعلام الإداري

- تتمثل أهداف الإعلام على مستوى الإدارة العامة في عدة جوانب تتمثل أبرزها في:
- 1- **تنمية شفافية النشاط الإداري:** يعتبر الاعتبار الإداري وسيلة من السرية التي تعني بإخفاء أخطائهم وسلوكياتهم التي يرتكبونها بسبب قلة كفاءاتهم وخبراتهم، فبدون الإعلام يجدون أنفسهم غير مجبرين على إعلان وإشهار نشاطاتهم أمام المواطنين.
  - 2- **أداة للحواريين الإدارة والمواطن:** فالإعلام يقلل من نظرية امتيازات الإدارة على فرض التزاماتها على المواطنين وإجبارهم على تنفيذها على أساس تحقيق المنفعة العامة لمل يخلق فرصة الحوار بين الطرفين.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - أنظر المادة 8-24 من المرسوم 88-131، مرجع سابق.



- 3- تجسيد المبادئ العامة للقانون: إذ تر القرارات المعلومات تستجيب للكثير من المبادئ العامة للقانون كمبدأ المساواة أمام القانون، مبدأ المساواة في الحصول على النصوص القانونية والوثائق والمعلومات الإدارية وكذا مبدأ الحياد وهو ما ذهب إلى تأكيده مجلس الدولة الفرنسي.
- 4- مهمة سن مهارات المرفق: تعبر الإعلام الإداري مهنة الإدارة الأولى اتجاه المواطن ووسيلة لإعادة الثقة بين الإدارة ومنتفعيها بالنظر إلى ما يحققه من نتائج إيجابية أهمها أنه يجعل من المرفق أكثر مسؤولية في تقديم خدماته.
- 5- مفتاح للمعرفة وتحقيق الديمقراطية الإدارية: باعتباره وسيلة للحصول على المعلومات من دون تميز بحسب الإعلام الإداري حق المواطن بالإطلاع على النشاط الإداري في ظل ما يعرف بالديمقراطية الإدارية.
- 6- مؤشر وضعية العلاقة بين الإدارة والمواطن: حيث يشكل الإعلام الإداري أحد المؤشرات والمعالم الدالة على وضعية العلاقة بين الإدارة والمواطن في ظل ما يعرف بثقافة النشاط الإداري.<sup>1</sup>

#### الفرع الثاني: وسائل الإعلام الإداري

يفترض في المناشر والتعليمات والآراء علاوة على النصوص العامة كالقرارات التي تصدر عن الإدارة أن تكون قابلة للتنفيذ وأن تدخل حيز التطبيق لأجل ذلك اشترط المشرع على الإدارة أن تحيط المواطن علما بوجودها عن طريق ما يعرف بوسيلتي التبليغ والنشر.

أولاً: وسيلة النشر: هو الوسيلة الأكثر شيوعاً من وسائل الأخرى للعلم بالقرارات الإدارية حيث عرفته محكمة التنازع بفرنسا: "مجموعة الأعمال التي تهدف إلى إعلام الجمهور بالنصوص الجديدة".<sup>2</sup>

كما عرفه بإتباع شكلية خاصة من قبل الإدارة تمكن الجمهور من العلم بالقرار "هو إذن إجراء يقوم به الإدارة لإحاطة المواطن بمحتوى نص قانوني ذي طبيعة تنظيمية باعتبارها قواعد عامة ومجردة وذلك عن طريق نشرها".<sup>3</sup> في الجريدة الرسمية أو أية وسيلة أخرى يحددها القانون مثل النشرات الرسمية للإدارة (المادة 09 من المرسوم 88-131).

<sup>1</sup> زروقي كميلا: الحق في الإعلام الإداري، مذكرة لنيل الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس 2005-2006، ص 18.

<sup>2</sup> زروقي كميلا: مرجع سابق، ص 86.

<sup>3</sup> سليمة عزلان: مرجع سابق، ص 77.

النشر لا يؤدي غرضه في حالة عدم اكتمال الشروط الموضوعية للاستيعاب لدى الجمهور بالجريدة الرسمية كحامل للخطاب القانوني المكتوب بوجه لجمهور ضيق بحكم الثقافة والتحكم في اللغة نظرا للتعبير التقني المعقد، الأسلوب الذي يتضمنه لما يجعل من الإقرار بمبدأ عدم الأضرار يجهل القانون وتكريسه قرب من الخيال بسبب إقصاء العديد من المواطنين من التزام المعرفة للأسباب المشار إليها، كما أن حق الإطلاع على وثائق البلدية أو الولاية لا تتعدى معرفة لاسيما أن الوثيقة اليوم أصبحت تكتسي معنا شاملا يتعدى محتوى الورق وهو ما يعيق ولوج المواطن في عمق العمل الإداري.

**ثانيا: وسيلة التبليغ:** إذا كانت النصوص ذات الطبيعة التنظيمية تتوجب النشر الإعلام بها بسبب طبيعتها فإن النصوص التي تضمن الفرد بذاته (كالقرارات الإدارية)، على خلاف ذلك يتطلب التبليغ بها حتى تنتج آثارها القانونية في مواجهة المواطن.

ويعرف رسالة التبليغ بالإجراء الإداري الذي يرمي إلى إعلام المعني بالأمر بذاته وبصفتهم الشخصية عن رسالة مضمونه الوصول حتى تتأكد الإدارة من علمه، تجنب للتنفيذ المفاجئ ومن ثم الدفاع عن مصالح المواطن في الوقت المناسب، وفي هذا الصدد نصت المادة 35-36 من المرسوم 131/88 على واجب الإدارة بتبليغ قراراتها الفردية للمعنيين بها شخصيا وفي الحالة المخالفة لا يمكن لها أن تحتج بها في مواجهتهم على أن تدين في قراراتها رسميا تلك التي تمس بحقوقهم وبمراكز المخاطبين لها، الإجراءات الإدارية الكفيلة بتحديد السلطة الإدارية المختصة باستقبال تظلمات المعنيين بهذه القرارات.

**3- وسيلة الإعلام الإلكتروني:** لقد أضحت اليوم وسيلتي النشر والتبليغ باعتبارهما وسائل شائعة للإعلام الإداري، لا يمكن استبعادها، غير كفيلة لتحقيق تطلعات المواطن وهذا المجال في زمن تعدد فيه الإعلام والثورة المعلوماتية أو ما يعرف بالإعلام الإلكتروني فهو إذا يسهل مهمة الإجراء في تحديد طلباتهم بالإطلاع تخفيف عن كاهل الإدارة عبئ الطلبات المتعددة عليها.

إن اللجوء إلى الإعلام الإلكتروني أو ما يعرف أيضا بالإعلام دون أوراق نتيجة تضمنه لثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأجهزة الحاسوب والانترنت، يجب أن تشهد إلى جانب وسيلتي النشر والتبليغ انطلاقة حقيقية للتخفيف من الخدمات الإعلامية الورقية التي وإن برزت

بعض مظاهرها إلا أنها لا تزال تشهد نوعا من التذبذب في تعميمها بحيث لا تزال غير منفصلة عن الخدمة الورقية وهذه الأخيرة التي لا تزال تفرص وجودها.

### المبحث الثالث: أهداف تداول المعلومة و أثرها على تحقيق الحكم الرشيد :

الفساد له تأثيرات سلبية على التنمية و الأمن الإنساني ، فقد يعيق التنمية الاقتصادية و يقلل من الخدمات الاجتماعية ، ويساهم تراجع الاستثمار خاصة في المؤسسات و البنى التحتية و حتى الخدمات الاجتماعية علاوة على ذلك يؤدي إلى تأسيس بيئة غير ديمقراطية تتميز بعدم القدرة على تفعيل ادوار السلطة و المؤسسات الدستورية من اجل مكافحته ، يقوم الحكم الرشيد بادوار مهمة جدا في ذلك من خلال إتباع مقاربة متكاملة للوقاية تجرّمه زيادة على المشاركة العامة في تنفيذ إستراتيجية تدعيم القادرات العمالية للمؤسسات و الهياكل المكلفة بتفعيل وتنفيذ فهو و محاربة الفساد .

### المطلب الاول : أهمية تداول المعلومة لمحاربة آفة الفساد في ظل الحكم الرشيد و أهم الآليات و الطرق لمكافحته:

سيتم التطرق في هذا المطلب إلى أهمية الحق في الوصول إلى المعلومة لمكافحة ظاهرة الفساد في الفرع الأول، ثم آليات مكافحة الفساد كفرع ثاني، وإستراتيجية مكافحة الفساد في ظل الحكم الرشيد كفرع ثالث.

#### الفرع الأول : أهمية الحق في الوصول إلى المعلومة لمكافحة ظاهرة الفساد

إن الاعتراف بالحق في الحصول على المعلومة التي في حوزة الدولة و مؤسساتها و هيئاتها تؤدي الى مجموعة من الأهداف الغايات المهمة منها :

- كفالة ممارسة بعض الحقوق الأخرى بما فيها الحق في الحرية الرأي والتغيير .
- تكريس مبادئ سياسة القانون و الشفافية و المحاسبة من خلال مشاركة المواطنين في الحياة العامة و إدماجهم في المجتمع و تمتعهم المدنية و السياسية و تحجرهم في الأمور المتعلقة بشأن العام و ما في ذلك من اثر فعال في محاربة الفساد .
- تشجيع كفاءة السوق و الاستثمار و المنافسة الشريفة على العروض الحكومية و تطوير المهنة الإعلامية خصوصا ما يتعلق بصحافة التخصصات .
- تعزيز عملية الإصلاح السياسي و التشريعي و ضمان الحكم الصالح والإدارة الفعالة الرشيدة.

### أهم الدعائم للحق في الوصول إلى المعلومة:

الحق و الوصول إلى المعلومة بدعم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بثلاث عمليات وهما:  
اولا :

**توفير الوعي:** أن الوعي بنطاق و مضامين الحقوق و أحقية الإنسان في التمتع بها فبدون ذلك الوعي لن يكون هناك القدرة على إدراك الحقوق و تمتعه الكامل بها.

#### ثانيا :

**الرقابة :** \_فالحق للوصول للمعلومات هو حيوي في مجال مراقبة أداء و انجازات الحكومات فيما يخص التزاماتها اتجاه المجتمع ، فعلى المستوى الدولي تعبر التقرير الشامل و العام الذي يصدر على خمس سنوات وفق العهد الدولي للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية يتعرض ما قمت به الدول من انجازات و اتخذته من تدابير في مجال دعم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يساهم في تكوين مؤشر دولي عام حول أوضاع تلك الحقوق و لا يعتمد فقط على استرداد البيانات بقدر ما يقوم على تحليلها و تقديمها لرسم توجيهات و سياسات عامة تدعم الدول و الأطراف في تحقيق تقدم أفضل في مجال حماية و تأدية و احترام تلك الحقوق.

#### ثالثا :

**حق التقاضي (المحاسبة):** \_فالمعلومات لها أهمية محورية في دعم إمكانية التقاضي فيما يخص دعم و التعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، حيث من الصعوبة الانتهاك أو التمييز في مجال التمتع بالحق تعبر أدلة محددة وواضحة و بشكل خاص في مجال الحقوق التي تستلزم التزامات ايجابية من قبل الدولة و مؤسساتها المتعلقة و حق التقاضي و المحاسبة التي توفره حرية الدوال ووصول المعلومات له اكبر الأثر في مجال الدعم و الدفاع الايجابي المباشر عن حقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

**المطلب الثاني :** الحق في الوصول إلى المعلومة يؤثر على تعزيز و حماية الحقوق الاقتصادية :

إن توافر و تداول المعلومات يتيح إمكانية المعرفة الموضوعية الشاملة بأوضاع الحقوق الأخرى و إمكانية الحكم على مدى وفاء الدولة بما التزمت به من معايير و أهداف أعلنتها في

موازنتها و خططها العامة و فشلها في ضمان حرية التداول المعلومات يعني بشكل أو بآخر فشلها في الوفاء بكافة الحقوق الأخرى التي التزمت بأدائها و حمايتها .

### الفرع الأول : آليات مكافحة الفساد :

إن تعقد ظاهرة الفساد الإداري و إمكانية تغلغلها في كافة جوانب الحياة و نتيجة لأثار السلبية في كافة مفاصل الحياة ، فقد وضعت آليات لمكافحة هذه الظاهرة و حق ابرازها.

**أولا :**

**المحاسبة :** و هي خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية و الإدارية و الأخلاقية عن نتائج أعمالهم أي أن يكون الموظفين ال حكوميين مسؤولين أمام رؤسائهم ( الذين هم في الغالب يشغلون قمة الهرم في المؤسسة اي الوزراء و من هم مراتبهم) والذين يكونون مسؤولين بدورهم أمام السلطة التشريعية التي تتولى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

**ثانيا : المساءلة :** هي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة سواء كانوا م رتخبين او معنيين تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم و مدى إنجاحهم في تنفيذها و حق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن الأعمال الإدارات العامة ( أعمال النواب و الموظفين العموميين)، حيث يتم التأكد من إن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع التعريف القانون و وظائفهم و مهامهم وهو ما يشكل أساسا لاستمرا اكتسابهم للشرعية و الدعم من الشعب.

**ثالثا : الشفافية :** هي وضوح ما تقوم به المؤسسة ووضوح علاقتها مع الموظفين المنفعين من الخدمة أو موليها و عليه الإجراءات والغايات والأهداف هو ما ينطبق على الأعمال الحكومة كما ينطبق على أعمال المؤسسات الأخرى في حكومية.

**رابعا : النزاهة :** هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل بالرغم من التقارب من مفهومي الشفافية والنزاهة إلا أن الثاني يتصل بقيم أخلاقية معنوية بينما الشفافية تتصل بنظم و إجراءات عملية.

**خامسا :التصريح بالامتلاكات :** لقد نص قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والمتم بالأمر 10-05 على إلزام الموظفين العموميين بالتصريح بامتلاكاتهم ، حيث لم يفرق في ذلك بين الموظف العمومي البسيط و ذوي المناصب القيادية في الدولة ، وجعل المشرع الجزائري مهمة تلقي التصريحات بالامتلاكات لذوي المناصب القيادية في الدولة بيد رئيس

المحكمة العليا يسمى الموظفون العموميون يقومون بتقديم التصريح لممتلكاتهم امام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي تعبر سلطة مستقلة ، بحيث يكتب الموظف العمومي تصريحاً بممتلكاته العقارية والمنقولة ويقدمه مباشرة او عن طريق السلطة الوصية، يكون ذلك عند بداية و نهاية خدمته او العهدة الانتخابية أو عند كل زيادة معبرة في ذمته المالية خلال آجال و بكيفيات حددها القانون.

من خلال المادة 04 من قانون 06-01 ألزم المشرع التصريح بالممتلكات وذلك بقصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته: - يقوم الموظف العمومي باكتساب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية. - يحدد هذا التصريح فوراً كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول.

- كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند الانتهاء من الخدمة. المادة 05 من قانون 06/01: محتوى التصريح: يحتوي التصريح بالممتلكات المنصوص عليه في المادة 04 أعلاه على: - جرد للأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتسب وأولاده القصر ولو في الشيوخ أو الخارج.

- يحرر هذا التصريح طبقاً لنموذج يحدد عن طريق التنظيم.

فالتصريح بالممتلكات يميز عملية واحدة لها وجهان فهو من جهة يعبر كصون للنزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، ومن جهة أخرى يؤدي إلى التشكيك في نزاهة كل مسؤول ممتنع عن تقديم التصريح بممتلكاته ، بحيث يعاقب كل موظف عمومي اقل بواجب التصريح بالممتلكات سواء بامتناعه عن تقديمه أو قدمه لكن خاطئ أو ناقص و يعاقب كذلك في حالة الزيادة الهائلة في ذمته المالية مقارنة بمداخله المشروعة بحيث يعجز عن تبرير هذه الزيادة حيث يحال المخالفون الى النيابة العامة لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء .

إن آليات مكافحة السابقة تشكل عناصر أساسية في إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري وتمثل الإستراتيجية كافة الإجراءات التي تتخذ في المنظمة بهدف إبراز أداء أعلى كذلك وتعتبر

الإستراتيجية نشاط مستمر يأخذ بنظر الاعتبار القيم الإدارية والبيئة، لذلك فلي اغلب مؤسسات مكافحة الفساد الإداري تضع إستراتيجية معينة لمكافحة حالات الفساد الموجودة يتطلب صحة ثقافية تبين مخاطرة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كما ينبغي توفر الإدارة الجادة والحقيقة من قبل القيادة السياسية لمحاربة الفساد الإداري حتى يكون ذلك على مستوى الدولة والمجتمع أو على الأقل بلن لا تصطدم توجيهات مكافحة الفساد الإداري مع السلطة السياسية و أي إستراتيجية لمحاربة الفساد يتطلب استخدام وسائل شاملة تدعمها الإدارة سابقة على النحو الآتي:

- نظام ديمقراطي يقوم مبدأ الفصل بين السلطات و سيادة القانون ، من خلال خضوع الجميع للقانون و احترامه و المساواة أساسي و تنفيذ أحكامه من جميع الأطراف نظام يقوم على المساواة و الشفافية .
- بناء جهاز قضائي مستقل و قوي ونزيه و تحريره من كل المؤثرات التي يمكن ان تضعه عملية الالتزام من قبل السلطة التنفيذية على احترام أحكامه .
- تفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات كقانون الإفصاح عن الذمم المالية لذوي المناصب العليا، و قانون الكسب الغير المشروع و قانون حرية الوصول إلى المعلومة و تشديد الأحكام المتعلقة بمكافحة الرشوة و المحسوبية و استغلال الوظيفة العامة في القانون العقوبات.
- تطوير دور الرقابة و المساواة للهيئات التشريعية من خلال الأدوات البرلمانية المختلفة في هذا المجال بمثل الأسئلة الموجهة للوزراء و طرح المواضيع للنقاش العلني وإجراءات التحقيق و الاستجواب و طرح الثقة بالحكومة.
- تعزيز دور هيئات الرقابة العامة كمراقب للدولة أو دواوين الرقابة المالية و الإدارية أو دواوين المظالم التي تتابع حالات سوء الإدارة في مؤسسات الدولة و التعسف في استخدام السلطة و عدم الالتزام المالي و الإداري و غياب الشفافية في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة.
- التركيز على البعد الأخلاقي و بناء الإنسان في محاربة الفساد في القطاعات العمل العام و الخاص و ذلك من خلال التركيز على دعوة كل الأديان إلى محاربة الفساد بأشكاله

المختلفة، وكذلك من خلال القوانين الخدمة المدنية أو الأنظمة والمواثيق المتعلقة بشرف ممارسة الوظيفة .

- إعطاء الحرية للصحافة و تمكينها من الوصول إلى المعلومة ومنح الحصانة للصحفيين للقيام بدورهم في نشر المعلومات و عمل التحقيقات التي تكشف من قضايا الفساد و مرتكبيها .
- تنمية الدور الجماهيري لمكافحة الفساد من خلال برامج التوعية لهذه الآفة ومخاطرها وتكلفتها الباهظة على الوطن للمواطني ن وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني والجامعات والمعاهد التعليمية و المثقفين و محاربة الفساد و القيام بدور التوعية القطاعية و الجماهيرية.
- استخدام كافة الطرق و الأساليب الوقائية بهدف منع حدوث حالات الانحراف .
- مقاضاة المخالفين و الضرب بيد من حديد على الرؤوس الفاسدة داخل الجهاز الإداري و ذلك باستخدام كافة الأساليب الطرق العلاجية بهدف معالجة حالات الانحراف .
- وضع و تنفيذ لبرنامج مستدام طويل المدى للتنقيف و تزويد الموظفين و المسؤولين في الادارة بالمعلومة بقصد تكوين ثقافة و قيم الحكم الراشد .

### المطلب الثالث : استراتيجية مكافحة الفساد في ظل الحكم الراشد :

أمام التحولات الكبرى السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ميزت السنوات الأخيرة وأمام حجم التحديات والرهانات الجديدة ، وجدت الإدارة العمومية نفسها مدعوة ليس فقط لمتابعة جهودها في المجال التنمية و تطوير التجهيزات الأساسية فقط بل أيضا القيام بمهام أخرى ذات أهمية خاصة كتهيئة الظروف الملائمة لأجل تشجيع القطاع الخاص و إعاقاة علاقات جديدة مع شركاء و فاعلين آخرين .

و في هذا السياق فان ترشيد الإدارة تقتضي نقلها من المفهوم التقليدي أي من مجرد عملية لانجاز الأعمال من طريق الآخرين إلى اعتبارها عملية التحكم في الموارد المتاحة في المجتمع و ذلك قصد تقديم مستوى مع ين، فهذا يعني أن الحكم الراشد أعطى أهمية كبيرة للإدارة إلى جانب المجتمع المدني و القطاع الخاص كونها تضطلع بمهمة البيئة السياسية و القانونية المساعدة.



## خلاصة:

إن إعادة النظر في تنظيم الإدارة و تحديد مهامها و اختصاصاتها أصبح لازما لضمان ملائمة تدخل الإدارة في السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي العاكس لمبادئ الحكم الرشيد القائم على الشفافية و الفاعلية و العدالة و تحقيق مبدأ تمكين الإدارة من تقديم خدمات ذات جودة عالية ، وأن تستجيب لحاجيات المجتمع و فتح مجال المشاركة أمام منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في سياق التكامل في الأدوار لذا فلن الحكم الرشيد والآليات القانونية المتبعة في التشريع المقارن تلعب دورا مهما في تفعيل آليات مكافحة الفساد و خاصة الفساد الإداري لفرض على المؤسسات إجراءات وضع البيانات العامة دون ضمان ابسط الحقوق الاقتصادية و حقوق الملكية، كما يؤدي إلى عرقلة الإدارة في أداء مهمتها.

فالمؤسسات التي يشترط في المجالين السياسي و الاقتصادي لاسيما عندما يكون الفساد السياسي و الفساد الإداري مترابطين كما يضعف الجهود المبذولة للحد من الفقر و تعزيز التنمية البشرية و امن الإنسان.

هذا ما أدى إلى التفكير إلى ضرورة انتهاج آليات تجعل الأنظمة أكثر شفافية قصد القضاء على هذه الظاهرة من خلال الإصلاحات القانونية والإدارية التي نادى بها الحكم الرشيد وتعزيز سيادة القانون وتفعيل دور المؤسسات الرقابية لمستويات المجتمع المدني الذي يشمل القطاع الخاص و الإعلام للعمل على تقليل من الفساد و التقليل من المجالات التي تساعد على إيجاد و تعزيز طرق اكتشافه عند حدوثه ، مع وضع إجراءات وعقوبات رادعة على من يسلك هذه السلوكيات لتقليل من فرص ممارسة الفساد على المستوى الرسمي، هذا ما نأمله خاصة وان التعديل الدستوري الجديد 2016 قد عزز حق الوصول إلى المعلومة والوثائق الإدارية أين ترك في الفقرة الأخيرة من المادة 51 للقانون تنظيم هذا الحق.