

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية  
فرع: الحقوق  
تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم: الحقوق  
رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي  
إعداد الطالب: بلاليط عبد الرزاق  
تحت عنوان

مبدأ شفافية المرفق العام  
- المضمون والضمانات -

لجنة المناقشة:

رئيسا  
مشرفا ومقررا  
مناقشا

جامعة المسيلة  
جامعة المسيلة  
جامعة المسيلة

حططاش عمر  
بو كثير عبد الرحمان  
ذبيح حاتم

السنة الجامعية: 2017/2016

# إهداء

أهدي ثمرة عملي هذا إلى :

أمي وأبي

وأخوتي

وأقاربي

وكل من ساعدني في إتمام هذه المذكرة .

# كلمة شكر

أشكر الله سبحانه وتعالى قبل كل شيء .

ثم أخص بالشكر الأستاذ المشرف الدكتور بوكثير عبد الرحمان الذي  
لم يخل علي بنصائحه و إرشاداته القيمة ، جزاه الله خيرا .

وأقدم بالشكر الجزيل والعرفان لأساتذة إدارة قسم الحقوق بجامعة  
محمد بوضياف بالمسيلة ، التي أعطتني هذه الفرصة الطيبة و التي  
لمست فيها طعم النجاح

# مقدمة

## مقدمة

تقتضي الحياة المدنية أن يكون لكل مجتمع نظام تمارس من خلاله مختلف النشاطات سواء تعلق الأمر بنشاطات الفرد كأحد الخلايا المكونة لهذا المجتمع، أو نشاط المؤسسة كجهاز إداري يقوم على إشباع حاجات الأفراد، ومن هنا لا يمكن للفرد الإستغناء عن الإدارة، فعلاقته بالإدارة علاقة مستمرة تشمل جميع أطوار حياته منذ تاريخ ميلاده حتى تاريخ وفاته، ما يوجب أن تكون علاقته بالإدارة مبنية على الثقة والنزاهة والوضوح، وأن تكون مختلف الأعمال والقرارات التي تتخذها الإدارة مفتوحة للجمهور، منذ لحظة اتخاذها إلى غاية تنفيذها، حيث تبين لهم حقيقة هذه الأعمال و القرارات، ما يحقق مشاركة الأفراد في إدارة شؤونه والوصول إلى شفافية في إدارة الشؤون العامة.

ومن هذا المنطلق فإن مبدأ الشفافية أحد أهم المبادئ التي يبنى عليها نظام الحكم الناجح والذي من خلاله يمكن للمواطن ان يكون حلقة من حلقات صنع القرار، على عكس ما كانت عليه الإدارة التقليدية والتي تقوم بمختلف أعمالها بسرية، حيث لا يمكن للمواطن أن يطلع على إجراءات وأهداف اتخاذها، وعليه فإن مبدأ الشفافية من شأنه ان يكرس مفهوم التشاركية في تسيير الحياة العامة.

ومن هنا فإن مبدأ الشفافية يحتل مكانة هامة في علاقة الإدارة بالأفراد والذي تبنته تشريعات مختلف الدول من أجل الوصول إلى شفافية ونزاهة في التسيير، وهذا ما اعتمده المشرع الجزائري منذ ثمانينات القرن الماضي بصور المرسوم 88\_131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن إضافة إلى العديد من القوانين التي تناولت مسألة الشفافية في إدارة المرافق العامة.

ويعتبر موضوع الشفافية الإدارية من المواضيع المهمة، في ميادين و نشاطات الإدارة و تبرز أهمية هذا الموضوع في جانبين :

الأول: الجانب النظري (العلمي): ويتمثل في إلقاء الضوء على النواحي المختلفة والمتغيرات التي يشتمل عليها هذا البحث .

الثاني: الجانب العملي (التطبيقي): والمتمثل في آليات تطبيق هذا المبدأ والتصور المقترح لتفعيله داخل الإدارة الجزائرية.

ويمكن تلخيص الأهداف التي يتم الوصول إليها من خلال هذا البحث فيما يلي:

✓ توظيف مختلف العناصر التي تشكل في مجملها مبدأ الشفافية الإدارية.

✓ التعريف بأهمية مبدأ الشفافية بالنسبة للإدارة والمواطن.

✓ محاولة التعرف على مدى تطبيق الإدارة الجزائرية لمبدأ الشفافية.

كما أن لكل عمل يراد إنجازه، أسباب تقف وراء اختياره، ويعود اختياري لهذا الموضوع إلى الرغبة في الاطلاع على مساعي المشرع الجزائري في الوصول إلى تطبيق هذا المبدأ على مستوى الإدارة بمختلف هيئاتها و مؤسساتها، إضافة إلى عامل التخصص في القانون الإداري كأحد المجالات التي يدخل فيها القانون.

ومن الدراسات التي تناولت جوانب من هذا الموضوع نذكر على سبيل المثال:

- علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، فرع القانون العام ، للطالبة غزال سليمة ، من جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، السنة الجامعية 2009-2010، حيث تناولت الأطروحة واقع الفساد الإداري في الجزائر، وسبل الخروج منه، من خلال بحث السياسة التشريعية المنتهجة من طرف الدولة للقضاء على مختلف أشكال الفساد الإداري.
- كتاب الشفافية في إدارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، للدكتور سامي الطوخي، و الذي تناول فيه مبدأ الشفافية الإدارية في ضوء التشريعات المقارنة .

إضافة إلى بعض الدراسات التي تناولت جوانب من هذا الموضوع منها:

- الحكم الراشد و متطلبات إصلاح الإدارة المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية ، للطالبة ورشاني شهيناز، من جامعة بسكرة، السنة الجامعية 2014-2015، تناولت من خلالها الأسس والمبدئ التي يبنى عليها نظام الحكم الراشد، ومختلف الآليات لإصلاح الإدارة المحلية وتحسين علاقتها بالمواطن.

وبناء على ما تقدم يمكن طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

اعترف المشرع الجزائري من خلال الدستور والتشريع وانضمامه للعديد من الاتفاقيات بمبدأ الشفافية الادارية، فما هو مضمون هذا المبدأ، وإلى أي درجة كرسه في مجالات النشاط الاداري ؟.

ولبحث هذه الإشكالية ومحاولة لإجابة عليها اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي من خلال إبراز التطورات التي لحقت الموضوع على مستوى النظام القانوني الجزائري .  
واتبعت في ذلك خطة بحث من فصلين، تناولت في الفصل الأول: مضمون مبدأ الشفافية، و تناولت في الفصل الثاني: التكريس التشريعي لمضامينه.  
ويتضمن الفصل الأول ثلاث مباحث، تناولت فيها على التوالي تسبيب القرارات الإدارية، حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية وعلنية الأعمال الإدارية .  
كما أن الفصل الثاني احتوى على ثلاث مباحث تناولت التكريس التشريعي لمبدأ تسبيب القرارات الإدارية في المبحث الأول، أما المبحث الثاني يتضمن التكريس التشريعي لحق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، وتضمن المبحث الثالث التكريس التشريعي لمبدأ العلنية .

# الفصل الأول

## مضمون مبدأ الشفافية



## الفصل الأول: مضمون مبدأ الشفافية

تزايد الاهتمام بموضوع الشفافية باعتباره أحد أهم الأسس التي يبنى عليها النظام الإداري، وركيزة أساسية في التسيير المبني على الثقة المتبادلة بين الإدارة والمواطن، والتي من شأنها أن تجعل العمل الإداري أكثر جودة، ليكون بذلك عملاً تشاركياً لا تستأثر به الإدارة مما يعطي المواطن إحساساً بالثقة والإيجابية تجاه ما تقوم به الإدارة .

كما أخذت العديد من الدول وقطعت أشواطاً في العمل بهذا المبدأ وخاصة الدول المتقدمة، وجعلته معياراً ومنهجاً متبعاً في مختلف أوجه النشاط الإداري، لأنه المعيار الأنسب لتحقيق المساواة والنزاهة في التسيير وإشباع الحاجات العامة، وإحاطة المواطن علماً بما يجري داخل الإدارة وما ستقدمه من خدمات، إضافة إلى علمه بكل الإجراءات والأساليب والأسباب التي اعتمدتها الإدارة للقيام بمختلف أعمالها الإدارية، باعتبار أن جميع أعمالها موجهة لتحقيق الصالح العام، ما يوجب على الإدارة القيام بذلك ضمن إطار من الحوار والنزاهة والوضوح، كل هذا من شأنه أن يرتقي بمستوى الإدارة والإداريين، ويقضي على مختلف أنواع الفساد الناجم عن سوء التسيير، واستئثار الإدارة بالقيام بأعمالها دون رقابة وتشارك الجمهور .

و مبدأ الشفافية كأسلوب في التسيير الناجح يقوم على مجموعة من الأسس والتي تشكل في مجملها مضامين هامة تكرسه، وسنتناول في هذا الفصل دراسة هذه المضامين في ثلاث مباحث حيث نتناول في المبحث الأول تسبيب القرارات الإدارية، حق الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية في المبحث الثاني، والمبحث الثالث نتناول فيه علنية الأعمال الإدارية .

## المبحث الأول: تسبيب القرارات الإدارية

من أجل الوصول إلى نتائج ملموسة في العمل الإداري يجب أن تكون سياسة التسيير الإداري واضحة وجلية وشفافة هذا من جهة، ومن جهة أخرى وجوب إشراك كل القواعد بما فيها المواطن في رسم سياسة واضحة لكل عمل إداري تقوم به الإدارة يكتسيه نوع من التكامل والشفافية، ولا يكون ذلك إلا وفق آليات قانونية من أجل الوصول الفعلي إلى تطبيق هذا المبدأ، حيث يعتبر التسبيب أحد هذه الآليات.

وسنتناول في هذا المبحث مفهوم التسبيب في مطلب أول، وأهمية التسبيب في مطلب ثاني.

### المطلب الأول: مفهوم التسبيب

يعتبر مبدأ تسبيب القرارات الإدارية صورة من صور الشفافية الإدارية، ولإحاطة بهذا المبدأ لابد من تحديد مفهوم التسبيب وذلك بالتطرق إلى تعريفه (الفرع الأول)، وتمييزه عن المفاهيم المشابهة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف التسبيب

يقصد بالتسبيب لغة، مصدر كلمة سبب وهو كل شيء يُتوصل به إلى غيره. ويكون التسبيب بمعنى الطريق ومنه قوله تعالى: {وَأَتَيْنَاهُ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ سَبَبًا، فَاتَّبَعَ سَبَبًا}<sup>1</sup>.

والأصل اللغوي لكلمة التسبيب Motiver في الفكر اللاتيني، هو اشتقاقها من كلمتين يحرك أو يدفع، وقد ظهر التسبيب لأول مرة في فرنسا كاصطلاح لغوي وكان يقصد به تضمين الحكم بالأسباب الضرورية<sup>2</sup>.

1- سورة الكهف، الآية 84-85.

2- قرين إكرام، ضوابط تسبيب الحكم الجزائي، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 05.

أما من الناحية الاصطلاحية هنالك عدة تعاريف حيث يعرفه أشرف عبد الفتاح أبو المجد التسبب بأنه: "الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناءً على التزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة، ويعني هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى اتخاذه.<sup>1</sup>

ويقصد به أيضا الإفصاح كتابة في صلب القرار الإداري عن الأسباب الواقعية والقانونية التي كانت وراء اتخاذه، وإذا كان السبب من العناصر الموضوعية في القرار الإداري، فإن التعليل يعتبر شرطا شكليا يقصد به إفراغ الأسباب الواقعية والقانونية في صلب القرار الإداري وقت اتخاذه.<sup>2</sup>

والتسبب وفق التشريع الإداري هو التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه، أي إعلان الأساس القانوني للقرار الإداري.<sup>3</sup>

وانطلاقا من هذه التعاريف يمكننا تعريف التسبب على أنه التزام قانوني يقع على عاتق الإدارة تعلن بمقتضاه عن الدوافع الواقعية والقانونية التي دفعتها إلى إصدار القرار الإداري .

### الفرع الثاني: تمييز التسبب عن بعض المفاهيم المشابهة

هناك العديد من المفاهيم والمصطلحات التي تتشابه مع التسبب إلا أن هناك فروقا جوهرية بينهما، ومن أجل الإحاطة بمفهوم التسبب واستكمالا لمعناه الحقيقي، سنحاول التمييز بينه وبين السبب في القرار الإداري (أولا)، وكذا بينه وبين المواجهة في الإجراءات الإدارية والقضائية (ثانيا).

1- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2008، ص 73.

2- محمد قصري، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية، ضمانات للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 43، 2003، ص 173.

3- ميمون يشو، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 43، 2003، ص 60.

## أولاً: السبب والتسبيب:

يعتبر السبب الركن الأول للقرار الإداري، ذلك أنه من المنطق أن يكون لكل قرار سبب، وهذا السبب لا يتحكم فيه رجل الإدارة من حيث وجوده لأنه خارج عن إرادته، وبأخذ السبب صفته الأساسية من كونه عنصراً يجعل الإدارة تتحرك في اتجاه إنشاء القرار الإداري، وانطلاقاً من هذه الحالة التي ينشئها، إذ أنه لا بد من أن تكون بين هذا السبب والقرار الذي أنشئ على أساس علاقة متينة، وإلا أعتبر السبب زائداً إذا اعتمدته الإدارة، ويعني ذلك أن هناك أسباباً أساسية أو رئيسية يقوم عليها القرار، وبجانبها قد توجد أسباب أخرى قانونية تضيفها الإدارة لغرض أو لآخر، ولكن القرار لا يقوم إلا على الأسباب الرئيسية<sup>1</sup>.

و يختلف السبب عن التسبيب كون التسبيب إجراء شكلي يمثل المشروعية الخارجية للقرار الإداري، أما السبب فهو ركن في القرار الإداري، ويرتب عن تخلفه بطلان القرار لعيب انعدام السبب ما يتوجب الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري<sup>2</sup>.

## ثانياً: التسبيب والمواجهة في الإجراءات الإدارية والقضائية:

يقصد بالمواجهة قيام الإدارة قبل اتخاذ بعض القرارات الإدارية الفردية بالسماح لذوي الشأن بتقديم ملاحظاتهم، والمواجهة لا تأخذ فقط الطابع الحضورى للمعني، تتم عن طريق المراسلة أو الكتابة.

والمواجهة أحد أبرز الإجراءات الإدارية لأنها تمكن الأشخاص الذين تمس حقوقهم ومصالحهم، وتؤثر على مراكزهم القانونية من الإحاطة بما هو منسوب إليهم من أخطاء، حتى يتسنى لهم إبداء دفاعهم أو على الأرجح تقديم وجهة نظرهم قبل اتخاذ القرار<sup>3</sup>.

1- أحمد إزغاري، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية الحقوق، الرباط، 1984، ص 26 ، نقلاً عن: ميمون يشو، المرجع السابق، ص 63.

2- حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، ط 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 ، ص 110.

3- د/ عبد الرحمان بوكثير، عبء الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص 98.

ويختلف التسبب عن إجراء المواجهة، كون أن إجراء المواجهة رغم أنه يتيح الفرصة لذي الشأن من معرفة أسباب القرار ويمكنهم من حق الدفاع، إلا أنه لا يتيح لهم فرصة فحص مضمون القرار، على عكس التسبب الذي يمكن ذوي الشأن من الوقوف على حقيقة الأسباب ومدى الترابط بينها وبين القرار الإداري<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني: أهمية تسبب القرارات الإدارية

يعتبر تسبب القرار الإداري أحد أهم الضمانات التي تكفل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، باعتباره شكلية جوهرية في القرار الإداري وتخلفه يترتب بطلان القرار، فضلا عن مساهمة التسبب في مد جسور الثقة بين الإدارة و المواطنين بصفة دائمة ومنظمة، وسنتناول أهمية التسبب بالنسبة للمواطن (الفرع الأول)، وبالنسبة للإدارة (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول: أهمية التسبب بالنسبة للمواطن

يعتبر التسبب من أهم الضمانات بالنسبة للأفراد، حيث يسمح لهم بمعرفة الدوافع والاعتبارات التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار الإداري، كما يضمن لهم أن الإدارة قد قامت بدراسة الملف قبل إصداره، حيث يعطي التسبب للأفراد حق التمتع بمعرفة الأسباب التي يقوم عليها القرار الإداري وقت صدوره، وهذا الحق ليس لهم بصفتهم تابعين للإدارة فقط بل بصفتهم مواطنين<sup>2</sup>، ما يُمكنهم من فهم مضمون القرار فهما جيدا والاقتناع به، كما أن للتسبب أهمية كبيرة بالنسبة لجميع أطرافه وخاصة المواطن، حيث تظهر هذه الأهمية في كون القرار الإداري عمل انفرادي تقوم به الإدارة من دون وضع المواطن في الاعتبار قبل إصدار القرار، باعتباره عنصر خارجي عن القرار نفسه، غير أن التسبب يحتم على الإدارة بطريق غير مباشر أن تضع المواطن في الحسبان عند إصدارها للقرار الإداري<sup>3</sup>.

1- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 106.

2- د/ محمد محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 1995، ص 11.

3- د/ سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، 2002، ص 597.

كما أن التسبب من شأنه أن يدل على صحة النتائج والآثار التي انتهى إليها القرار الذي أصدرته، ناهيك عن رقابة المواطن لمدى مشروعيته بالموافقة أو النقد أو الطعن فيه أمام القضاء طالبا تعديله، أو إلغاؤه لمخالفته مبدأ المشروعية<sup>1</sup>.

وعليه فإن إلزام الإدارة بتسبب قراراتها كفيل بأن يضع حدا لكل تصرف تحكمي لرجل الإدارة باعتبارها شرطا شكليا لصحة القرار الإداري، ما يمكن الفرد من الإطلاع على جميع الأسباب التي اتخذتها الإدارة كأساس لإصداره، كل هذا يسهل على الفرد المخاطب بالقرار رسم الطريق المناسب لمواجهة الإدارة، فضلا على أن تسبب القرار هو الذي يبين للفرد مركزه القانوني، الذي بني على أساسه رفض طلبه إذا كان موضوع القرار هو رفض طلب لافتقاره لشرط من الشروط القانونية لإجابة طلبه، ما يمنحه فرصة تحصيله للشرط الناقص في المرة المقبلة لتفادي رفض الطلب، كما أن التسبب من شأنه إحاطة المواطن علما بأسباب القرار الإداري ويكون ذلك مجانا دون اللجوء للقضاء، وما يتطلبه ذلك من تكاليف هذا ما يسهل عليه عملية الإثبات أمام القضاء<sup>2</sup>.

ويساعد التسبب كإجراء شكلي المعني بالقرار بأن يتبين منه فيما إذا كانت الأسباب التي استند إليها القرار الإداري، أسباب شرعية وبالتالي فإن قبوله بالقرار المتخذ يكون مبنيا على الاقتناع به، أي تسهل عليه الأسباب المستندة إلى إصداره موقفه إما الاقتناع بشرعية القرار أو عدم اقتناعه فيطعن فيه أمام القضاء في هذه الحالة<sup>3</sup>.

وفي الأخير يمكن القول ان إلزام الإدارة بتسبب قراراتها من شأنه أن يبعث الطمأنينة في نفس المواطن، ويسد المنافذ أمام رجل الإدارة في اتخاذ قرارات تخفي ورائها تحقيق مصلحة تخدم شخص معين أو طائفة معينة فقط، وإظهارها بمظهر المصلحة العامة، وفي حقيقتها تحقيق مصلحة هؤلاء سواء على المدى القريب أو البعيد، على حساب الصالح العام.

1- د/ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 49.

2- داهل وافية، تسبب القرارات الإدارية الصادرة ضد الأفراد خطوة على طريق الوضوح الإداري، مداخلة أُلقيت في الندوة الأولى حول الحق في المعلومة عنوان الشفافية، يوم 23 أبريل 2014، بكلية الحقوق، جامعة المسيلة، 76، 77.

3- د/ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص 53.

## الفرع الثاني: أهمية التسبب بالنسبة للإدارة

للتسبب أهمية بالنسبة للإدارة كونه يدفع الإدارة للتروي قبل إصدارها لأي قرار، ما يجنبها الوقوع في عدم المشروعية ويذكرها باستمرار بضرورة احترام القانون، ما يجعله إضافة إلى كونه ضمانا شكلية كذلك ضمانا موضوعية لها تأثيرها على مضمون القرار الإداري، كما أن إلزام الإدارة بتسبب قراراتها يساهم في تنمية حس الرقابة الذاتية لمتخذ القرار، فيحمله على التروي والتدبر والاستفادة من وجهات النظر المختلفة كما يعتبر وقاية من الاستعمال التحكيمي للسلطة التقديرية الممنوحة لرجال الإدارة تحقيقا للمصلحة العامة، كما يجعل العمل الإداري أكثر شفافية، مما يولد ثقة لدى الأفراد بمشروعية وصدقية نشاطاتها، وهذا ما يؤدي حتما إلى قلة لجوء الأفراد لمقاضاتها التي تكلف الكثير من الوقت والمال والجهد<sup>1</sup>.

وما دام أن كل قرار يجب أن يقوم على سبب خاص به، قائم وموجود وقت صدور القرار، ومعنى التسبب هو إلزام الإدارة بالتعبير عن هذه الأسباب، فإن هذا التسبب لا يعرقل العمل الإداري بأي حال من الأحوال، لأن التسبب يقوم على الإقناع وعليه متى كان كافيا وواضحا فسوف يكون من شأنه صرف المعنيين عن اللجوء إلى القضاء، ويجعل من القرار الإداري أكثر سهولة، وعدم التسبب هو الذي يؤدي إلى الغموض والشك في مدى قيام أسباب صحيحة للقرار، وبالتالي اللجوء للقضاء من طرف المعنيين به، وهذا ما يعرقل النشاط الإداري، ويستنزف الوقت والجهد من الإدارة مصدرة القرار، والتسبب لا يهدف فقط إلى حماية حقوق الأفراد، بل يتوخى حماية سابقة للمشروعية، إذ يذكر الإدارة باستمرار بضرورة التصرف وفقا للقانون، وهذا ما لا يمكن تحقيقه عن طريق رقابة القاضي على السبب<sup>2</sup>.

والتسبب يعتبر الوسيلة التربوية للإدارة، لأن بالتسبب المنتظم لقرارات الإدارة يتبادر إلى أذهان رجال الإدارة رؤية ومنهج واضح من الانضباط، الذي سوف يسعون إليه فتأتي القرارات

1- ميمون يشو، تقديم وشرح مقتضيات القانون رقم 01-03، المتعلق بإلزام إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد بتسيير مرفق عام بتعليق قراراتها الإدارية الفردية السلبية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، المغرب، العدد 43، 2003.

2- داهل وافية، المرجع السابق، ص 77.

الإدارية المستقبلية متناسقة مع قراراتها الماضية، وهذا عنصر أساسي وجوهري، خصوصا إذا كانت الإدارة تمارس اختصاصا تقديريا، وهذا يحملها على عدم التسرع في إصدار قرارات غير مدروسة، والتي من شأنها أن تكون لها الآثار الوخيمة والسلبية على الأفراد، كما يحملها ذلك على بحث الأسباب القانونية والواقعية بحثا دقيقا وموضوعيا، ويخلق عددا معينا من القواعد التي تضبط حسن أداء العمل الإداري، إلى جانب مجموعة من القيود والضوابط التي تحكم الأداء الإداري، وذلك ما يؤدي إلى تهذيب سلوك الإدارة فتتعود بذلك على احترام مبدأ المشروعية<sup>1</sup>.

كما يقدم التسبب فرصة للإدارة لمراجعة ما أصدرته من إجراءات، وإصلاح الأخطاء التي قد تقع فيها نتيجة التفسير الخاطئ للقانون، أو الوصف القانوني المخل للوقائع، أو الانحراف بالإجراءات تجنباً لنقد الغير والحفاظ على سمعتها ومصداقية أعمالها، التي يفترض فيها التطبيق الجيد للقانون، فالتسبب إذا هو مدعاة لاعتماد الإدارة بقراراتها<sup>2</sup>.

وعليه فإن التسبب يعد رقابة قبلية بصحة القرار تمارسها الإدارة نفسها مصدرة القرار، وهذا من شأنه أن يقوي علاقة الإدارة بالمواطن بغض النظر عن نزاهة أو عدم نزاهة رجل الإدارة، لأن إلزام الإدارة بتسبب قراراتها يحملها على إصدار قرارات قائمة على أسباب قانونية وواقعية بعيدة عن ذاتية رجل الإدارة.

### المطلب الثالث: عناصر وشروط تسبب القرار الإداري

من أجل إحاطة المعنيين والمخاطبين بالقرار الإداري، يقوم القرار الإداري على مجموعة من العناصر منها الواقعية والقانونية، إلى جانب عنصر الاستدلال الذي يأخذ مكانة وسط بين

1- محمد الأعرج، تحليل القرارات الإدارية على ضوء القانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، المغرب، 2003، ص 146.

2- سنية البجاوي، تحليل القرارات الإدارية، رسالة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 1999، ص 04.



العناصر الواقعية والقانونية (الفرع الأول)، وتخضع هذه العناصر إلى مجموعة من الشروط (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: عناصر تسبب القرار الإداري

رغم أن تسبب القرارات الإدارية لا يأخذ شكلا معينا، إلا أنه يجب أن تتوفر فيه مجموعة من العناصر منها ما يندرج ضمن العناصر الواقعية ومنها ما يعتبر من العناصر القانونية.

#### أولاً: العناصر القانونية

يقصد بالعناصر القانونية " تلك الاعتبارات التي استند إليها رجل الإدارة في إصدار القرار الإداري، والتي تعتبر البناء القانوني للقرار، متمثلة في النصوص التشريعية أو اللائحية والمبادئ العامة للقانون والتي تحدد المركز القانوني للمعني بالقرار الإداري"<sup>1</sup>.

وقد اختلفت الآراء حول كيفية تحديد الأسانيد القانونية لهذه العناصر، حيث رأى جانب من الفقه التقليدي أن صدور قرار دون استناده إلى نصوص قانونية أو لائحية يبقى صحيحاً وقائماً، باعتبار أن التسبب ليس شرطاً شكلياً، وبالتالي فإن أي عيب يشوبه لا يستوجب إلغاء القرار الإداري، لعب الإشارة إلى البيانات والمعلومات التي يتضمنها القرار والتي تذكر في ديباجة القرار الإداري، والتي يتم من خلالها الإشارة إلى النص القانوني الذي استند رجل الإدارة إليه في إصدار القرار<sup>2</sup>.

إلا أن هناك رأياً يرى بأن الإشارة جزء من التسبب، حيث يرى بأنه إذا كان التسبب اختيارياً فذلك يجعل الإشارة تخضع للنظام القانوني، لمثل هذا النوع من التسبب وعليه فهي غير ملزمة بتسبب قراراتها. وبالتبعية هي غير ملزمة بالإشارة في ديباجة القرار، أما إذا كان التسبب واجباً والتزاماً على الإدارة أي أن الإشارة جزء من التسبب وأن لها علاقة وثيقة بموضوع القرار، وحينئذ

1- وافية داهل، المرجع السابق، ص 83.

2- سمية محمد الكامل، الشكل في القرارات الإدارية - دراسة مقارنة-، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص 119.

يتعين عليها لزاما الإشارة إلى النصوص القانونية أو اللائحية التي استندت عليها في اتخاذها للقرار الإداري<sup>1</sup>.

### ثانيا: العناصر الواقعية

يقصد بالعناصر الواقعية للقرار الإداري هي " تلك الاعتبارات المتعلقة بالواقع والتي تتحدد بها الجوانب الأساسية لمراكز ذوي الشأن والتي يؤدي وضعها في الحسبان إلى إصدار القرار الإداري"<sup>2</sup>.

وعليه فإن الاكتفاء بتحديد العناصر القانونية دون التطرق للعناصر الواقعية، ليس كافيا لإصدار القرار، فلا يتصور التزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب القانونية دون ذكر الاعتبارات الواقعية، كما لا يشترط أن تلتزم بذكر جميع العناصر الواقعية للقرار، بل يمكن الاكتفاء بتحديد الجوانب الأساسية، والتي على أساسها تم بناء إصداره، والحكمة في ذلك هو ما توفره هذه العناصر من إثباتات لأطراف الدعوى أمام القضاء<sup>3</sup>.

### ثالثا: عنصر الاستدلال:

حتى يكون التسبيب شاملا لجميع جوانبه لا بد أن يتضمن الحلقات الضرورية التي مكنت الإدارة من الربط بين أسباب القرار ومضمونه والتي تبرز اتخاذ القرار.

### الفرع الثاني: شروط تسبيب القرار الإداري

ليكون التسبيب مكتملا من جميع جوانبه لا بد من توافر مجموعة من الشروط ، حيث يجب أن يكون مكتوبا (أولا) ،إضافة إلى معاصرته لصدور القرار (ثانيا) .

1- وافية داهل، المرجع السابق، ص 120.

2\_ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 120.

3\_ وافية داهل، المرجع السابق، ص 84.

### أولاً: أن يكون التسبب مباشراً :

ويعني ذلك أن تصاغ الأسباب كتابة في صلب القرار الإداري بحيث يتيح للمخاطب به أن يستقي الأسباب والاعتبارات القانونية والواقعية التي استند إليها رجل الإدارة في اتخاذه للقرار، وذلك دون الرجوع إلى وثيقة أو مستند آخر، وصياغة الأسباب في القرار الإداري يدل على أن هذا القرار قائم ومستوفي لجميع أسبابه، ويفترض في ذلك صحة وسلامة أسبابه، ونتيجة لذلك فمن البديهي أن تلتزم الإدارة بتسبب القرار لحظة صدوره<sup>1</sup>.

### ثانياً: أن يكون التسبب معاصراً:

بمعنى أن يتوافر على العناصر الواقعية والقانونية وقت صدور القرار أو لحظة اتخاذه والحكمة من ذلك هو الوقوف على مدى مشروعيته وقت صدوره، للحيلولة دون السماح للإدارة باصطناع أسباب مفتعلة غير تلك الحقيقية التي قام عليها القرار الإداري، والتزام الإدارة بهذا الشرط يقطع الطريق على كل محاولات التلاعب بأسباب القرار الإداري، باعتبار الإدارة تملك الوسائل الكافية لتغيير المسار الصحيح لأسبابه، ما يؤدي إلى إضعاف المراكز القانونية للأفراد، إلى جانب المساس بحقوقهم وحرياتهم الأساسية نتيجة غلو وتعسف الإدارة<sup>2</sup>.

وعليه فإن القرار الإداري المتخذ وفقاً لما يقتضيه القانون واعتبارات الواقع، من شأنه أن يحسن القرار من الطعن فيه بعدم المشروعية فيحقق الغاية من إصداره، مع ضمان عدم المساس بحقوق الأفراد فيكون القرار سليماً غالباً من أي عيب من شأنه أن يحول دون تنفيذه، أو تعطيل انتاج أثره الذي صدر من أجله.

1\_ محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 64.

2\_ عماري بلال، تسبب القرارات الإدارية، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، 2016، ص 77.

## المبحث الثاني: الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية

يشكل الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية أحد الأركان التي يبنى عليها النظام الإداري الناجح، باعتباره أحد العناصر التي تؤكد الشفافية في التسيير الإداري، فهو بذلك من الحقوق الإنسانية التي اقترتها العديد من الاتفاقيات الدولية والقوانين الداخلية، لما يوفره من ضمانات تحمي حقوق الأفراد، كما أن الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية تمليه ضروريات ومقتضيات الواقع الإداري.

وسنتناول في هذا المبحث مصادر حق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية في المطلب الأول، وأهمية الحق في الاطلاع على المعلومات في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: مصادر الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية

يعتبر الحق في الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية من أهم حقوق الإنسان المدنية والسياسية التي نادت بها كل المواثيق الدولية، وعليه فإن إقرار هذا الحق للمواطن معناه إعطاؤه حقه في المعرفة ونصيبه من الحقيقة، ويجد هذا الحق مصدره في الدستور باعتباره أسمى القوانين في الدولة (الفرع الأول) إضافة على الاتفاقيات الدولية المصادق عليها، والتي تضمنت هذا الحق (الفرع الثاني)، كما يجد تنظيمه وآليات ممارسته في التشريع المعمول به (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: الدستور

بالرجوع إلى مختلف الدساتير وحتى دستور 1996 نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يتناول حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، وذلك في جميع مواده، حيث اكتفى بالتأكيد على ضمان الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، كما جاء في المادة 32 من الدستور التي أكدت ذلك بقولها " الحريات وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة"<sup>1</sup>.

1\_ المادة 32، الدستور الجزائري، المعدل بقانون رقم 16\_01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

إلا أن المؤسس الجزائري تدارك إغفال النص على هذا الحق في الدستور، وأقره بمناسبة التعديل الأخير حيث أصبح حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية حقا دستوريا حيث نصت المادة 51 عليه صراحة وقد جاء فيها ما يلي "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات مضمونة للمواطن، لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني، يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق"<sup>1</sup>.

وبإقرار حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية في الدستور أصبح هناك انسجام وتوافق مع ما صادقت عليه الجزائر من اتفاقيات دولية في هذا الشأن.

### الفرع الثاني: الاتفاقيات الدولية

يعتبر الحق في الإطلاع عن المعلومات والوثائق الإدارية حقا أساسيا من حقوق الإنسان، إذ أن أغلب المعاهدات والاتفاقيات الدولية و الإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان نصت على هذا الحق، واعتبرته من الركائز الضامنة لمفهوم الشفافية والمواطنة، وذلك نظرا لأهمية توفر المعلومات بالنسبة للأفراد بالنسبة للمشاركة في الحياة العامة، وقد ظهر الحق في الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية على المستوى الدولي عام 1946 عندما تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة ، كما أدرج في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 حيث أقر هذا الإعلان حرية التعبير التي تضم الحق في البحث عن المعلومات وتلقيها ونقلها<sup>2</sup>.

كما أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دعت الدول الأطراف إلى الالتزام بالمبادئ الأساسية للاتفاقية ومراعاة ضرورة مكافحة الفساد لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، واعتماد

1\_ الدستور الجزائري، المرجع السابق.

2\_ يوسف بلشهب، الحق في الحصول على المعلومات:

<https://ar-ar.facebook.com/guidexam/posts/862855243811233:0>

تمت زيارته بتاريخ 22 فيفري 2017، على الساعة 19:15.

إجراءات تمكن المواطنين من الحصول على المعلومات المتعلقة بتنظيم الإدارة العمومية ونشاطاتها وعمليات اتخاذ القرار فيها وكل ما يهم المواطنين بمناسبة القيام بالأعمال المنوطة بها<sup>1</sup>.

كما أقر هذا الحق العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية حيث اعتبر أن حرية التعبير حق إنساني يشمل مختلف المعلومات والأفكار نقلا وتلقيا بغض النظر عن الحدود الجغرافية<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: التشريع

يعتبر أو اعتراف للجزائر بحق الإطلاع عن طريق المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، والذي نظم كيفية اطلاع المواطن على الوثائق الإدارية، وذلك مساهمة منه في خلق جو من الشفافية بين الإدارة والجمهور، 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 على نفقة الطالب بشرط ألا يتسبب الاستتساخ في افساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها"<sup>3</sup>.

كما تناولته العديد من القوانين التي صدرت بعد المرسوم 131\_88، مثل قنون 12\_11 المتضمن قانون البلدية، وقانون 07\_12 المتضمن قانون الولاية، إضافة إلى المرسوم الرئاسي 247\_15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام كما أقره التعديل الأخير للدستور بموجب القانون 01\_16 المؤرخ في 06 مارس 2016.

1\_ يوسف بلشهب، المرجع السابق .

2\_ المرجع نفسه.

3\_ المادة 10، المرسوم الرئاسي 131/88، ينضم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 04 جويلية 1988، الجريدة الرسمية، العدد 27، لسنة 1988.

## المطلب الثاني: أهمية الاطلاع على المعلومات و الوثائق الإدارية

إن إقرار الحق في الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية يعد ركيزة هامة من الركائز التي تبنى عليها الإدارة الحديثة، التي تهدف إلى الوصول إلى أكبر قدر من الشفافية في التسيير الإداري، فبواسطة هذا الحق يتمكن المواطن من بسط رقابة على أعمال الإدارة، باعتبار أن أعمالها تهدف في جميع الأحوال إلى تحقيق المصلحة العامة، وقد سارت جل الدول في إقرار هذا الحق واتخذت بشأنه قوانين تنظمه<sup>1</sup>.

يساهم الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية في تكريس الثقافة الإدارية، التي تعني تمكين المواطن من العلم بما يدور في أروقة الحكم والإدارة كأحد الممارسين لهذه العمليات، لأن الذين يمارسون الحكم والإدارة هم في الحقيقة وكلاء عن المواطن، والشفافية أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي في أي دولة من العالم، فضلا على أن الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية يساهم في دفع عجلة النمو وفي الكشف عن الفساد، وفي هذا الصدد تعتبر الدراسات وتقارير المنظمات الدولية أن حرية تداول المعلومات وتبني قانون بشأنها، واحد من أهم مؤشرات الاتجاه التنموي في الدولة<sup>2</sup>.

إن تكريس وإقرار حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية من شأنه تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية لمكافحة الفساد الإداري، حيث دعا العديد من رواد الفكر الإداري إلى ضرورة العمل به، حيث يعتبر من الأمور الهامة التي مراعاتها في العمل الإداري، لما له من دور حاسم وفعال في الكشف عن المساوئ التي تشوب العمل الإداري وحماية المصلحة العامة المنوطة للإدارة في تحقيقها، فحق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية من شأنه أن يوفر العمل في

1\_ د/ بوكثير عبد الرحمان، حدود الاطلاع على الوثائق الإدارية من خلال قانون 753/78 المعدل والمتمم ، ضوء فقه لجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية ، وقضاء مجلس الدولة الفرنسيين، مداخلة في اليوم الدراسي الرابع حول: التداول الحر للمعلومات دعامة للإصلاح الاقتصادي، المنظم من طرف مخبر الدراسات والبحوث في قانون الأسرة والتنمية الإدارية، بتاريخ 30 نوفمبر 2015. بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، ص 02.

2- د/ عبد الرحمان بوكثير، مداخلة بعنوان: الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية، المرجع السابق، ص 62.

بيئة تتسم بالشفافية، ما يؤدي إلى جودة أداء المؤسسة العمومية أو المرفق العام، إضافة إلى كونه. آلية لتحقيق المساءلة الإدارية<sup>1</sup>.

كما أن الكشف عن المعلومات والوثائق الإدارية من شأنه تحسين العلاقة بين الرئيس الإداري والمرؤوس في المؤسسة العمومية، ما يزيد من جودة وإنتاجية العمل الإداري لدى الموظف لمعرفته كل شيء عن المؤسسة باعتباره جزء منها، هذا ما يجعل المرؤوسين أكثر إيماناً بقدرتهم على التأثير في نتائج العمل الإداري، هذا ما يحول اهتمامهم من التركيز على تحقيق حاجات الأمان والتقدير الذاتي إلى الاهتمام بالأداء وجودة العمل<sup>2</sup>.

يعتبر حق المواطنين في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية مسألة هامة لهم، حيث يمكنهم من ممارسة حقوقهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ما يسهل مهمة مساءلة الإدارة العامة عن أفعالها وفحص أعمالها بدقة، وملاحظة مدى التزامها بمبدأ المشروعية، كما يوفر مصدراً مهماً للمواطن من أجل استيفاء الإثباتات عند مخاصمة الإدارة<sup>3</sup>.

إن تسهيل ممارسة الحق في الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية يعزز مفهوم الديمقراطية التشاركية ويزيد وعي الجمهور بالقضايا العامة التي تهتم ما يساهم في مد جسور الثقة بين الإدارة والمواطن إذا كانت المعلومات التي يحصل عليها موثوقة وحقيقية<sup>4</sup>. وعليه يشكل هذا الحق أحد المحاور الرئيسة للشفافية.

فإذا كانت الرقابة داخل المرفق العام أو المؤسسة العمومية هي رقابة من الجميع على الجميع أي أن للرئيس متابعة ورقابة المرؤوسين، وللمرؤوسين رقابة على مشروعية أعمال رؤسائهم بموجب نظام قانوني ينظم هذه العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، فإن إقرار حق الإطلاع على الوثائق

1- نعية محمد حرب، واقع الثقافة الإدارية ومتطلبات تطبيقها في الجامعات الفلسطينية بقطاع غزة، مذكرة الجامعة الإسلامية، غزة، كلية التجارة، 2011، ص 12-14. نقلاً عن: طرفة خليفة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، ص 75-76.

2\_ د/عبد الرحمان بوكثير، المرجع السابق، ص 62.

3\_ د/ بوكثير عبد الرحمان، مداخلته بعنوان: الحق في الإطلاع على الوثائق الإدارية، المرجع السابق، ص 62.

4- المرجع نفسه، ص 63.



والمعلومات الإدارية من شأنه أن يبسط رقابة على عمل المرفق، ويزيد من الإحساس بالمسؤولية الجماعية للعاملين في المرفق العام، هذا ما يجعل الجميع حريصين على تحقيق الأهداف المخططة واحترام المشروعية الإجرائية والقانونية<sup>1</sup>.

1- طرفة خليفة، المرجع السابق، ص 78، 79.

## المبحث الثالث: العلنية في الأعمال الإدارية

أقرت معظم التشريعات القانونية في دول العالم قاعدة العلنية في العمل الإداري، كل ذلك من أجل الرفع من الثقة التي يجب أن يحظى بها المواطن تجاه الإدارة، كما أن قاعدة العلنية في العمل الإداري لا يقتصر على سلطة دون سلطة أخرى، غير أن مبدأ العلنية في أعمال السلطة التنفيذية قد يكون له أثر عكسي، إذا تم تطبيقه على وجه مطلق، ما يحول دون اتخاذ ما يلزم من قرارات بالسرعة المطلوبة، الأمر الذي يجعل الإدارة تحت تأثير الرأي العام، مما يؤدي بها وتحت مبرر الثقافة والديمقراطية إلى التخلي عن كثير من المشروعات ذات المردود الإيجابي، والمردود الكبير على الحياة العامة<sup>1</sup>.

إن الإقرار بضرورة السرية في الكثير من أعمال الإدارة يوجب علينا أن نطرح تساؤلاً بذلك، فإلى أي مدى يمكن انتهاج الإدارة لهذه السرية؟<sup>2</sup>

### المطلب الأول: مفهوم السرية الإدارية

يقتضي مبدأ الشفافية أن يكون عمل الإدارة معلناً، حيث يمكن للمواطنين العلم بكل الإجراءات والأساليب التي تبنتها الإدارة للقيام به، فضلاً عن أهداف العمل الإداري، إلا أن هناك أعمالاً إدارية تقتضي طبيعتها وتنظيمها القانوني أن تكون وفق مبدأ السرية، لذا يتطلب منا أن نحدد مفهوم السرية الإدارية (الفرع الأول)، ومبررات الأخذ بها (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تعريف السرية الإدارية

عرف الدكتور ماجد راغب الحلو السرية أنها: " 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

2\_ جمال الدين عنان، السرية والعلنية في أعمال السلطة الإدارية (المفهوم والنطاق)، مداخلة أُلقيت ضمن فعاليات ندوة انعقدت بكلية الحقوق، جامعة المسيلة، 23-04-2014، حول الحق في الحصول على المعلومة الإدارية عنوان الشفافية، ص89.

2\_ المرجع نفسه، ص89.

مزيفة لتغطية الموضوع المتعلق بهذه الحقائق، وبصرف النظر عن الدافع إلى إخفاء هذه الحقيقة هل هو شريف يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أم وضع 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>

وتعرف السرية أيضا على أنها: "حالة عدم العلم الكافي، أو غياب المعلومات الكاملة لدى بعض الأشخاص الذين لا يصرح لهم بالاطلاع على هذه المعلومات".<sup>2</sup>

وانطلاق من هذه التعاريف يمكننا أن نعرف السرية الإدارية على أنها عدم العلم كليا أو جزئيا بالمعلومات والوثائق والحقائق والأهداف المتعلقة ببعض الأعمال الإدارية لدى كل أو بعض أصحاب الشأن.

وعليه تعتبر السرية الإدارية عدم تمكين أصحاب الشأن من الإطلاع على المستندات أو الملفات أو المعلومات الإدارية، حيث أن الإدارة تنتهج سياسة الرفض أي عدم الاستجابة لأي طلب يقضي بتزويد الأشخاص بالمعلومات والحقائق العملية للإدارة، هذا بالإضافة إلى تبني أسلوب الغموض الإداري، وعدم الإفصاح عن إرادتها للغير ويعرف ذلك بالصمت الإداري.<sup>3</sup>

## الفرع الثاني: مبررات السرية الإدارية

إن التزام الإدارة بالسرية في أعمالها من شأنه أن يحقق لها الفاعلية والاستقلال، إذ لا يستساغ أن تكون الإدارة بيت من زجاج مكشوفة لكافة الأشخاص بأعمالها ونشاطاتها، وعليه فإن

1- ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة الاسكندرية، 1975، العدد الأول، ص 45.

2- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 36.

3- المرجع نفسه، ص 36.

السرية تعني حرية الإدارة في إصدار قراراتها، مما تستهدف له السير الحسن والفعال للمرافق العامة<sup>1</sup>.

كما أن الأخذ بمبدأ العلنية في مبدأ العلنية من شأنه أن يعيق نشاط الإدارة بسبب تأثير الكشف عن الوثائق والقرارات والأعمال التي تقوم بها الإدارة، إذ تمكن العلنية أصحاب الشأن من إعاقة العمل الإداري بسبب منازعتهم للإدارة وما ينجم عنها من صدور قرارات إدارية قد تؤدي إلى تعطيل هذه الأعمال الإدارية، كما أن للسرية دور في توفير البيئة الملائمة لرجل الإدارة وتمكينه من العمل بعيدا عن ضغط الجمهور والصحافة، ما يمكنه من العمل في بيئة من الحرية والاستقلالية، وحرصه على أن يكون العمل ضمن إطار من الجودة لأنه سيخرج للعلن، ويطلع عليه الجمهور بالنقد والتقييم، وبالتالي يمكن حصر مبررات السرية الإدارية في كونها تحمي أسرار الحياة الخاصة بالأفراد، إلى جانب حماية الأسرار الخاصة بالدولة والتي تتعلق ببعض الأعمال ذات الطابع الخاص كالأعمال المتعلقة بالاستعلامات الخاصة بالمجال العسكري والدبلوماسي، وكذلك بعض الأسرار ذات الطبيعة الاقتصادية والصناعية، وكل ما يتعلق بالدفاع الوطني<sup>2</sup>.

كما أن مبدأ السرية أوجبه العديد من النصوص القانونية نذكر منها قانون الوظيفة العامة الذي يلزم الموظفين بكتمان السر المهني، حيث نص في المادة 48 على أنه " يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ولا يتجرد الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة"<sup>3</sup>.

1- سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، ط1، دار نشر المعرفة، المغرب، 2009، ص 303.

2- سامي محمد الطوخي، المرجع السابق، ص 20.

3- الأمر 03\_06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية المؤرخ في 15 جويلية 2006، الجريدة الرسمية، العدد 46، لسنة 2006.

كما رتب المشرع عقوبات تأديبية وجزائية في حالة مخالفة الموظف وعدم التزامه لواجب السرية الذي ألزمه القانون وهذا ما نص عليه المشرع في المادة 301 من قانون العقوبات<sup>1</sup>.

وعليه يمكن القول أن الأخذ بالسرية في إدارة الشؤون العامة ورغم ما يبرره يتنافى، ومبادئ الإدارة الحديثة المبنية على الشفافية والوضوح في مختلف الأعمال الإدارية، لما لها من تأثير في جودة العمل الإداري ورقابة الجمهور.

## المطلب الثاني: مفهوم العلنية الإدارية

تعتبر علنية الأعمال الإدارية من أهم العناصر التي تعبر عن مبدأ الشفافية الإدارية، فهي عكس السرية، وسنتناول في هذا المطلب تعريف السرية ونبين مواطن التميز بينها وبين الشفافية (الفرع الأول)، ومبررات الأخذ بها في مختلف أوجه النشاط الإداري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف العلنية

العلنية لغة تعني الإظهار والجهر والانتشار والذيع والشيوخ والنشر.

أما العلنية اصطلاحاً فهي تعني "الإباحة الجزئية التي تسمح بها الإدارة للفرد أو المجموعة أو حتى الجمهور كافة في معرفة معلومات عن جزء أو مرحلة ما من نشاطاتها أو أعمالها التي تقوم بها أثناء ممارسة وظائفها المختلفة، متى ألزمها القانون ذلك صراحة، أو كشفت عن هذا الجزء بمحض إرادتها. وسلطاتها التقديرية المطلقة، ودون أن يكون هناك مبرر منطقي وعملي لبقاء باقي أجزاء أنشطتها أو أعمالها في سراديب السرية عن كافة"<sup>2</sup>.

وقد يقصد بالعلنية "ضرورة إعلان النشاط والعمل الذي تقوم به الإدارة بقصد تحقيق علم الكافة به"، كما يقصد بها "ضرورة الإعلان عن النشاط أو العمل الذي تقوم به الإدارة بقصد تحقيق علم طائفة معينة فقط به، أو ضرورة إعلان النشاط أو العمل لشخص معين بذاته، بقصد

1\_ المادة 301 القانون رقم 23\_06، المعدل والمتمم لقانون العقوبات، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية، العدد 84، لسنة 2006.

2\_ سامي محمد الطوخي، المرجع السابق، ص 331.

تحقيق علمه هو فقط به"<sup>1</sup>، وعليه يمكن القول أن التعريف الأول هو الأقرب إلى الإلمام بالمعنى الصحيح لعننية الأعمال الإدارية.

ومن خلال هذه التعاريف يمكننا تعريف العننية الادارية بأنها إعلان القرارات أو النشاطات أو الأعمال التي تقوم بها الإدارة من أجل إحاطة كل أو بعض الأفراد بالطرق التي يقتضيها القانون والواقع الإداري.

### الفرع الثاني: مبررات العننية الإدارية

لا يمكن أن تتساوى العننية أو ترقى لكامل مضمون الشفافية، الذي يعني الإباحة الكاملة لأنشطة ووظائف وأعمال الإدارة، وعلى ذلك يمكن القول بأن العننية تظل مجرد جزء فقط من مضمون مبدأ الشفافية لأنها تعني المعرفة والعلم المحدود بجزء أو مرحلة فقط من النشاط أو العمل أو الإجراء الإداري.

تشكل العننية أحد المعايير الأساسية لوجود رقابة مباشرة يمارسها المواطن على نشاط الإدارة فتعتبر بمثابة شرط رئيسي لفعالية الرقابة الشعبية أين يتم الإحساس بها كضرورة في الديمقراطيات المعاصرة، أكثر من الرقابة الإدارية أو البرلمانية وحتى القضائية، فهي تساهم في إطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول وحكومات ووزراء وكافة المعنيين في مؤسسات الدولة، وبذلك تساهم في الحد من الغموض وإقصاء الجمهور عن الشؤون العامة<sup>2</sup>.

كما أن العننية تؤدي إلى توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة، تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم، واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء<sup>3</sup>، فالعننية ليست نشر الأخبار من باب الدعاية عن نشاط الإدارة بل نقصد بالعننية إطلاع

1\_ سامي محمد الطوخي، المرجع السابق، ص 332.

2\_ بوشنافة أحمد، طرق مكافحة الفساد في القانون الإداري ، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص:

قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2015، ص68.

3\_ جمال الدين عنان، المرجع السابق، ص91.

الرأي العام على التدابير المتخذة من طرف هذه الإدارات، ليستطيع أن يصدر حكمه عليها أو لها<sup>1</sup>.

ورغم أن الدستور الجزائري لم يشر صراحة إلى مبدأ العلانية على خلاف بعض النصوص الأخرى التي نصت عليه صراحة مثل المرسوم 131/88 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن حيث ألزمت العديد من نصوصه الإدارة بأن تطلع المواطنين بكل التدابير التي تنتهجها والأعمال التي تسطرها، كما ألزمتها أيضا بنشر مختلف التعليمات التي تهم المواطنين وعلاقتهم بها حيث نصت المادة 09 من نفس المرسوم على أنه "يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل وإذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينشر في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل"<sup>2</sup>

1\_ بوشنافة أحمد، المرجع السابق، ص68.

2\_ المادة 09، المرسوم الرئاسي رقم 131\_88، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق.

## الفصل الثاني

### الضمانات التشريعية لمبدأ الشفافية الإدارية



## الفصل الثاني: الضمانات التشريعية لمبدأ الشفافية الإدارية

يعتبر مبدأ الشفافية الإدارية أحد أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة الحديثة بدل الإدارة التقليدية التي تقوم على مبدأ السرية ، وقد بذلت الجوائر جهوداً معتبرة في سبيل تحقيق هذا المبدأ في مختلف أوجه النشاط الإداري، و يعتبر إدراج هذا المبدأ بمثابة القاعدة الذهبية التي تضمنتها أحكام المرسوم 131/88 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، بعد أن أملتة جملة من المنشورات التي شكلت مصدراً لقواعد هذا المبدأ، كل ذلك ما أجل الحد من لا شفافية النشاط الإداري، ولما كان غياب الشفافية يعتبر أحد أهم أسباب الفساد الإداري، كرس القانون 1/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جملة من الآليات التي من شأنها أن تعمل على تحقيق التزام الإدارة بمبدأ الشفافية في مختلف أنشطتها الإدارية.

وسنتناول في هذا الفصل مختلف الآليات التشريعية التي انتهجها المشرع لتحقيق هذا المبدأ وذلك من خلال التطرق إلى التكريس التشريعي لمبدأ التسبب الوجوبي في المبحث الأول، ونتناول في المبحث الثاني الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، وعلنية الأعمال الإدارية في مبحث ثالث.

## المبحث الأول: التكريس التشريعي لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر

قبل صدور قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تبنى المشرع الجزائري قاعدة عدم وجوبية تسبب القرارات الإدارية، وذلك عملاً بقاعدة "لا تسبب إلا بنص" إلا أنه وبعد صدور هذا القانون وحماية لحريات الأفراد وحقوقهم وما يتطلبه من مزيد من الضمانات، وتكريساً للنزاهة والوضوح الإداري ألزم المشرع الإدارة بتسبب قراراتها، وبالتالي أقر بوجوب التسبب كقاعدة، وسنتناول في هذا المبحث مبدأ تسبب القرارات الإدارية الصادرة في غير صالح المواطن باعتبارها قاعدة عامة (المطلب الأول)، وتطبيقاته على قرارات الهيئات المحلية وبعض السلطات الإدارية المستقلة (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الصادرة في غير صالح المواطن (مبدأ أم استثناء)

إن إقرار مبدأ التسبب الوجوبي يعتبر خطوة إيجابية نحو التحول من الإدارة التقليدية القائمة على الغموض، إلى إدارة حديثة مبنية على أسس من الشفافية والوضوح الإداري، إذ بمقتضاه تلتزم الإدارة بإحاطة الأفراد علماً كافياً بالأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار الإداري، حيث عمل القضاء والتشريع على تكريس هذا المبدأ من خلال إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، وتحول هذا المبدأ الذي كان استثناء من مبدأ لا تسبب إلا بنص إلى قاعدة يجب الأخذ بها.

وسنتناول في هذا المطلب مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الصادرة في غير صالح المواطن من خلال التطرق إلى الإلزام القضائي (الفرع الأول)، إضافة إلى الإلزام التشريعي (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: الإلزام القضائي

لا شك أن للقضاء الدور الكبير في توسيع نطاق وجوبية تسبب القرارات الإدارية رغم أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، وبالتالي يعتبر القضاء الجزائري محور التحول من مبدأ

عدم وجوبية التسبب إلى مبدأ تسبب القرارات الإدارية، حيث استقر القضاء في بداية الأمر على عدم القضاء بإلغاء القرارات الإدارية بتخلف التسبب بسبب غياب النص الملزم، وذلك عملاً بقاعدة "لا تسبب إلا بنص".

غير أن مقتضيات الواقع الإداري ورغبة في التوجه نحو إصدار قرارات أكثر شفافية وأكثر تكريسا لضمانات تحمي حقوق الأفراد وحياتهم، ورغبة من القاضي الإداري في مراعاة هذه المقتضيات أصدر مجلس الدولة الجزائري العديد من القرارات التي تلزم الإدارة بتسبب قراراتها رغم عدم وجود نص يلزمها بذلك، حيث قضى مجلس الدولة في العديد من أحكامه بإلزام الإدارة بتسبب قراراتها، رغم عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك، حيث قضى مجلس الدولة في العديد من أحكامه بإلزام الإدارة بوجوبية تسبب قراراتها، وألغى العديد من القرارات لتخلف التسبب، حيث جاء في إحدى قراراته ما يلي: "... وحيث أن قضاة الدرجة الأولى قد أصابوا بإلغاء القرار المطعون فيه إلا أنه كان عليهم مراعاة الجانب الجوهرية فيه وهو عدم التسبب..."<sup>1</sup>.

وعليه تعتبر قرارات مجلس الدولة بمثابة النص الملزم للإدارة بتسبب قراراتها رغم غياب النص القانوني، وتخلف هذا الإجراء الشكلي من شأنه أن يكون سببا في إلغاء القرار الإداري، مثل هذه القرارات كانت سببا في توسيع نطاق التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الذي كان محصورا في نطاق محدود نص عليه القانون صراحة<sup>2</sup>.

وبالتالي يمكن القول أن قرارات مجلس الدولة التي تلزم الإدارة بتسبب قراراتها، تعتبر خطوة إيجابية نحو اجتهادات قضائية، في ظل غياب الإلزام التشريعي، تماشيا ومتطلبات الواقع الإداري والمصلحة العامة.

### الفرع الثاني: الإلزام التشريعي

بدأت خطوات المشرع الجزائري في إلزام الإدارة بتسبب قراراتها منذ صدور المرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال إقرار حق المواطن في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، حيث نصت المادة 10 منه على أنه " يمكن للمواطنين أن يطلعوا

1- قرار مجلس الدولة الجزائري، رقم 005951 الصادر بتاريخ 11-02-2002، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 1،

لسنة 2002، ص 119.

2- عماري بلال، المرجع السابق، ص 23.

على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي تحميها السر المهني، ويتم هذا الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان أو تسليم نسخة منها على نفقة الطالب بشرط ألا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمخالفة عليها، ويجب على كل مواطن يمنع من الاطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر مبين الأسباب<sup>1</sup>.

وبعد صدور القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وبالرجوع إلى مختلف أحكامه نلاحظ أن المشرع الجزائري أقر بموجب المادة 11 منه مبدأ وجوبية تسبيب القرارات الادارية حيث نصت على ما يلي " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً:

- باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرار فيها

- بتبسيط الإجراءات الإدارية

- بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارات العمومية

- بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين

- بتسبيب قراراتها عندما لا تصدر بغير صالح المواطن، وتبين طرق الطعن المعمول به<sup>2</sup>.

والملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري اعتمد معيار القرارات الصادرة في غير صالح المواطن لتحديد نطاق القرارات الخاضعة لمبدأ التسبيب الوجوبي، وبالتالي استبعد القرارات الصادرة في صالح المواطن والقرارات التنظيمية من نطاق التسبيب الوجوبي .

كما أنه لم يرد على هذه القرارات الصادرة في غير صالح المواطن أي استثناء، ولم يوضح المشرع المقصود من القرارات الصادرة في غير صالح المواطن، وبالتالي فإن مسألة

1- المادة 10، المرسوم الرئاسي في 188-131، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق.

2- المادة 11، القانون 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

الاختصاص في تقرير هذه القرارات في صالحه أو غير صالحه هي مسألة يختص بها القاضي الإداري أثناء نظر النزاع .

وعليه فإن باقي النصوص الخاصة التي لا تلزم الإدارة بتسبب قراراتها تدخل في عموم نص المادة 11، مثلما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة ضد أعضاء المجالس المنتخبة بمناسبة ممارسة الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني: تطبيقات مبدأ التسبب الوجوبي على بعض قرارات الإدارة المحلية والسلطات الإدارية المستقلة

يعتبر إلزام الإدارة بتسبب قراراتها في مجال الوصاية الإدارية ضماناً هامة تضاف إلى ضمانات أخرى تمنح للجماعات المحلية بمناسبة القرارات التي تصدر عن السلطة الوصية، والتي من شأنها أن تؤثر في تسيير هذه الجماعات أو في وجودها و استقلالها، وكذلك هو الشأن بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة أثناء ممارستها لاختصاصاتها التي منحها القوانين المنشئة لها، وسنتناول في هذا المطلب تطبيقات هذا المبدأ على قرارات الإدارة المحلية والسلطات الإدارية المستقلة.

### الفرع الأول: تطبيقات المبدأ على بعض قرارات الإدارة المحلية

بالرجوع إلى أحكام القانون 10\_11 نجد أنه الزم الوالي بتسبب القرارات المتخذة بمناسبة ابطال المداولة التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويكونون في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، وهذا ما نصت عليه المادة 60 من نفس القانون على أنه " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة

1- رشيد خلوف، قانون المنازعات الادارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، ط.2، الجزائر، 2003، ص102.

الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلى تعد هذه المداولة باطلة، يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.....<sup>1</sup>.

كما ألزم قانون 07\_12 الوزير المكلف بالداخلية بتسبيب قرار توقيف منتخب عضو المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة المجلس، والذي كان محل متابعة قضائية بسبب من الأسباب المذكورة في المادة 45، ولم يصدر بشأنه حكم نهائي، وهذا ما أقرته نفس المادة بقولها "يمكن أن يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية، إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة"<sup>2</sup>.

كما ألزم المشرع بموجب القانون 10-11 المتعلق بالبلدية الوالي بوجوب تسبيب القرارات الإدارية المتخذة بمناسبة إبطال المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ولهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة، أو مصلحة لأزواجهم أو أحد أقاربهم إلى الدرجة الرابعة<sup>3</sup>.

والملاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص على إلزامية تسبيب القرارات المتخذة بمناسبة إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي من طرف وزير الداخلية، والمتعلق بالمداولات المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات والمداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وتلك غير المحررة باللغة العربية، وتلك التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته، والمداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، والمتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، وتلك المداولات التي يحضر فيها رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أحد أعضائه، ويكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، سواء كان بأسمائهم

1\_ المادة 60، قانون 10\_11، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 2011.

2\_ المادة 45، قانون 07\_12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المرجع السابق.

3- صفيان بوفراش، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة في العلوم تخصص "القانون" كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015، ص 180، 181.

الشخصية أو أزواجهم أو أقاربهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء يكون من طرف الوالي عن طريق رفع دعوى قضائية أمام المحكمة المختصة إقليمياً.

حيث أخضع المشرع للمداولات القابلة للإبطال لرقابة القاضي الإداري، وهذا من شأنه أن يضمن للأفراد حقوقهم و حرياتهم أمام سلطات وامتيازات الإدارة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: تطبيقات المبدأ على قرارات بعض السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة جزءاً من سلطات الدولة، تخضع لنظام قانوني كغيرها من الهيئات الإدارية المستقلة، حيث ألزمها المشرع بتعليل بعض قراراتها المتخذة في مجال ضبط النشاط الاقتصادي، لأنها تمس بحقوق وحریات الأشخاص باعتبارها تتميز بالطابع الردعي، وبالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المحدد لاختصاصاتها وصلاحياتها نلاحظ أن المشرع اوجب على بعض هذه السلطات تسبیب قراراتها، ومن بين الهيئات التي ألزمها المشرع بتسبیب قراراتها نذكر على سبيل المثال :

#### أولاً : لجنة ضبط الكهرباء و الغاز

أنشئت هذه اللجنة بموجب القانون 01-02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات ، حيث منحها المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما أعطاه صلاحية منح الرخص لإنشاء واستغلال منشآت جديدة، كما أعطاه إضافة إلى ذلك صلاحية مراقبة الرخص المسلمة.

حيث ألزمها المشرع بوجوب تسبیب قرار رفض منح الرخصة وهذا ما نصت عليه المادة 17 من القانون 01-02 بقولها " ترفض لجنة الضبط منح رخصة الاستغلال رفضاً مبرراً و تصرح به علنياً إذا لم تتوفر في إطار مقاييس منح الرخصة"<sup>2</sup>.

كما ألزمها المشرع بتسبیب قراراتها المتعلقة بالإغلاق المؤقت أو النهائي لإحدى المؤسسات التي يملكها المتعامل، وذلك بنص المادة 129 من نفس القانون، والتي جاء فيها ما

1- صفيان بوفراش، المرجع السابق ص 184.

2 \_ المادة 17، قانون رقم 01\_02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08، بتاريخ 06 فيفري 2002.

يلي " يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ، وأن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة "<sup>1</sup>.

### ثانيا: لجنة البريد والمواصلات

أنشئت لجنة البريد والمواصلات بموجب القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث تصدر هذه اللجنة العديد من القرارات و التي تمس بمصالح الأشخاص، وخاصة القرارات المتعلقة برفض التراخيص، ورفض الاعتماد، حيث ألزمتها المشرع بتسبيب قرار رفض منح الترخيص لاستغلال الشبكات أو تقديم الخدمات الخاضعة لنظام الترخيص .

كما ألزم المشرع لجنة البريد والمواصلات بتسبيب قرار رفض تسجيل التصريح الذي يتقدم به كل متعامل بريد استغلال خدمة المواصلات السلكية واللاسلكية كما يجب تعليل رفض الاعتماد الذي تمنحه هذه السلطة حيث نصت المادة 41 من نفس القانون على ما يلي " يبلغ الاعتماد في أجل أقصاه شهران ابتداء من تاريخ إيداع الطلب المثبت بوصل اشعار بالاستلام يجب أن يكون كل رفض بالاعتماد مسببا"<sup>2</sup>.

كما ألزم المشرع تسبيب قرار التعليق الجزئي أو الكلي أو التعليق المؤقت للرخصة التي استفاد منها المتعاملون في حالة عدم احترام الشروط المقررة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية وهذا ما نصت عليه المادة 35 فقرة 03 من القانون رقم 2000-03 السالف الذكر.

الملاحظ أن النصوص المنشئة لبعض الهيئات الإدارية المستقلة لم تلزمها بتسبيب قراراتها رغم أنها صادرة في غير صالح المواطن، إلا أنها تدخل في عموم نص المادة 11 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته باعتبارها قاعدة عامة، وعليه فهي ملزمة بتسبيبها مثلما هو الحال بالنسبة لمجلس القرض والنقد حيث لم يلزم الأمر 03-11 المتعلق بالقرض والنقد بتسبيب قرارات رفض منح الاعتماد والتراخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك

1 \_ المادة 129 ، المرجع السابق.

2\_ المادة 41 ، قانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 48، بتاريخ 06 أوت 2000.



الأجنبية، وكذلك الأمر بالنسبة للجنة المصرفية حيث لم يلزمها قانون القرض والنقد بتسبيب قرار توقيف أحد مسيري البنك أو المؤسسة المالية أو قرار سحب الاعتماد<sup>1</sup>، إلا أنها لا تخرج من نطاق وجوبية التسبيب باعتبار أنها من قبيل القرارات الصادرة في غير صالح المواطن الملزومة بالتسبيب، والتي نصت عليها المادة 11 في فقرتها الأخيرة .

## المبحث الثاني: التكريس التشريعي لحق الحصول على المعلومات والاطلاع على الوثائق الإدارية في الجزائر

منذ نهاية الثمانينات شهدت الجزائر مرحلة انتقالية في نظامها السياسي، وذلك بالخروج من سياسة الحزب الواحد نحو نظام التعددية الحزبية، والتي تعتبر أولى مراحل الانفتاح والتحول الديمقراطي، وما يتبعه من تحول في تسيير شؤون الدولة، حيث أصبح من الضروري رسم معالم تشريعية تنظم عمل الإدارة وتخرجها من السرية في التسيير التي طبعتها الفترة التي قبلها، وكانت أولى خطوات الإصلاح الإداري صدور المرسوم 131/88 في جويلية 1988 والذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، إذ يعتبر اللبنة الأولى لبداية الإصلاح الإداري وذلك بإقراره لحق المواطن في الاطلاع على المعلومات الإدارية باعتباره أحد معالم الشفافية الإدارية، وسنتناول في هذا المبحث كيفية تناول المشرع لهذا الحق (المطلب الأول)، وتحديد الإطار القانوني المنظم له (الفرع الثاني).

### المطلب الأول: تناول المشرع للحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية

يعتبر الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية حقا دستوريا، أقره الدستور الجزائري بمناسبة التعديل الأخير صراحة بنص المادة 51 منه ، إلا أن المرسوم 131\_88 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن يعتبر أول إقرار من طرف المشرع لحق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية وهذا ما أكدته المادة 10 منه صراحة كالاتي " 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 الاستساخت في

1- بوفراش صفيان ، المرجع السابق، ص 192 .

إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها، ويجب على كل مواطن يمنع من الاطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر مبين الأسباب<sup>1</sup>.

كما تناولت هذا الحق العديد من النصوص الأخرى مثل القانون 10\_11 المتعلق بالبلدية حيث نص على ضرورة تمكين المواطنين على المشاركة في تسيير شؤون البلدية وإعلامهم بمختلف التدابير المتعلقة بالتنمية، واستعمال كل الوسائل المتاحة في ذلك، حيث نصت المادة 11 " تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائل والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين<sup>2</sup>.

كما ألزمت المادة 14 من نفس القانون الإدارة بتمكين المواطنين من الاطلاع على مستخرجات المداولات والقرارات الصادرة عن البلدية، وتمكين ذوي الشأن من الحصول على نسخ منها حيث نصت المادة 14 من نفس القانون أنه: " يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذلك قرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته مع مراعاة أحكام المادة 56<sup>3</sup>.

كما حدد المشرع طرق وكيفيات ممارسة حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية بمناسبة صدور المرسوم 190/16<sup>4</sup> الذي حددها، حيث أن حق الاطلاع على الوثائق الإدارية يمارس بطريقتين، فهناك وثائق وقرارات يمكن الاطلاع عليها في عين المكان ( الفرع الأول )، وبعض الوثائق الأخرى يمكن الحصول على نسخة منها ( الفرع الثاني ).

1 \_ المادة 10، المرسوم الرئاسي 88\_131، المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق.

2 \_ المادة 11، القانون 10\_11، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

3 \_ المادة 14 ، المرجع نفسه.

4 \_ المرسوم التنفيذي رقم 190/16، المؤرخ في 30 جوان 2016، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 41، المؤرخة في 12 جويلية 2016.

### الفرع الأول : الاطلاع على الوثائق والقرارات الإدارية في عين المكان

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي 190/16 السابق الذكر نجد أن الاطلاع على قرارات البلدية يتم عن طريق توجيه طلب إلى السيد رئيس المجلس الشعبي البلدي، يحدد فيه العناصر التي تساعد في تحديد الوثيقة التي يطلبها، دون إعطاء تبريرات وأسباب لهذا الاطلاع، ويتضمن طلب الاطلاع كل المعلومات الشخصية عن طالبه، كما تساعد الإدارة في تحديدها إن عجز عن ذلك، حيث نصت المادة 04 يوجه طلب الاطلاع على القرارات البلدية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أي تبرير أو تحديد للأسباب، يجب أن يحدد الطلب العناصر الأساسية التي تمكن من تحديد الوثيقة أو الوثائق المطلوبة، وفي حالة عجز صاحب الطلب على تحديد الوثائق أو المعلومات بدقة تتم مساعدته لهذا الغرض، يتضمن الطلب اسم ولقب المعني وعنوانه بالنسبة للأشخاص الطبيعيين والتسمية وعنوان المقر بالنسبة للأشخاص المعنويين<sup>1</sup>.

كما حدد المرسوم آجال معالجة طلب الاطلاع وذلك حسب تاريخ صدور القرار وهذا ما نصت عليه المادة 05 منه، ويكون الاطلاع على قرارات البلدية مجاني ويتم داخل مقر البلدية وبحضور الموظف المعني<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: الحصول على نسخة من الوثيقة

أقر المرسوم 190/16 بإمكانية حصول المواطن المعني بالوثيقة وله مصلحة في ذلك سواء كانت هذه النسخة كاملة أو جزئية، ويكون ذلك على نفقته، وهذا ما نصت عليه المادة 08 بقولها " يمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول، بناء على طلب خطي، على نسخة كاملة أو جزئية من القرارات البلدية على نفقته. يجب أن يبين الطلب السبب وعدد نسخ الوثائق وفي حالة الضرورة، يمكن أن يرخص صاحب الطلب بإنجاز نسخ بوسائله الخاصة"<sup>3</sup>، ويفهم من ذلك أن طلب الحصول على الوثيقة يجب أن يكون مبررا، ويبين فيه مصلحته في الحصول عليها، ما يعني أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفض طلب الحصول على نسخة لانتقاء

1 \_ المادة 04 ، المرسوم التنفيذي 190\_16 ، المرجع السابق.

2 \_ المادة 05، المرجع نفسه.

3 \_ المادة 08، المرجع نفسه.

المصلحة من الحصول عليها في طلبها يتم الحصول على نسخة من الوثيقة عن طريق طلب خطي للحصول على نسخة جزئية أو كاملة ، ويكون ذلك على نفقة طالبها، كما اشترطت نفس المادة أن تكون له مصلحة في الحصول عليها، ما يعني ضمنا أن طالب النسخة ملزم بتقديم تبريرات لطلبه، تبين مصلحته في الحصول على هذه النسخة .

وعليه فإن نشاط الإدارة المحلية ( الولاية والبلدية ) يخضع لضوابط العلاقة بين الغدارة والمواطن التي جاءت بها احكام المرسوم 131/88، وبالتالي فإن الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية يبقى دائما ممكن مالم تصنف الوثائق في خانة الوثائق المشمولة بالسرية بحكم القانون، أو لم تتعلق بحياة الفرد الخاصة أو بوضعيته الشخصية، أو متى رخص بذلك أو كانت هناك موافقة من طرف المعني حسب المادة 10 و 11 من نفس المرسوم<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني: تقييم التناول التشريعي للحق في الاطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية

ما يلاحظ من خلال التطرق إلى مختلف النصوص التشريعية التي تناولت حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية أنها لا تكفي لتكريسه، باعتبارها نصوصا عامة، ما يعني ضرورة سن تشريعات تنظمه وتحدد بدقة، كما لم يتناول المشرع الجزائري لهذا الحق منذ صدور مرسوم 1989 باستثناء بعض النصوص المتفرقة في قانون الولاية والبلدية وقانون الصفقات العمومية، وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، إضافة إلى المرسوم التنفيذي 16\_190، والذي لم يتناول جميع المسائل المرتبطة بممارسة هذا الحق واكتفى بمعالجة حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية في جوانب بسيطة تتمثل في الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، حيث لم يتضمن هذا المرسوم سوى 18 مادة، وهي غير كافية لتنظيم ممارسة حق الاطلاع على أكمل وجه<sup>2</sup>.

1 \_ المادة 10 و 11، المرجع السابق.

2 \_ بوكثير عبد الرحمان، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، العدد العاشر، ص190.

وعليه يمكن القول أن معالجة موضوع حق الاطلاع بهذا الكم القليل من النصوص التشريعية غير كافي ومحدود النطاق في التطبيق (الفرع الأول)، كما أنها تقتصر لضمانات تفعيلها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول : محدودية نطاق تطبيق الحق في الاطلاع على المعلومات و الوثائق الإدارية

إن حق الاطلاع على المعلومات الوارد تطبيقه بموجب المرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن يتطلب إجراءات معينة لتطبيقه، حيث نصت المادة 10 منه على هذه الإجراءات إما بالاطلاع في عين المكان او بالحصول على نسخة من الوثيقة شريطة أن لا يتسبب ذلك بإفساد الوثيقة الإدارية او الاضرار بها، وبناء عليه فإنه على كل من يرغب بالاطلاع او الحصول على احدى الوثائق الإدارية أن يتقدم بطلب الى الجهة التي تحوز هذه الوثيقة الإدارية التي تعينه مع الإشادة، الا أن المشرع لم يتطلب أي شكل خاص لهذا الطلب (شفوي او مكتوب) ، كما أن المشرع الجزائري حصر تطبيق المرسوم على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية ، وهذا ما نصت عليه المادة 02 من نفس المرسوم، وبحسب ما أشار اليه الاستاذين تايب صورية و كراجي مصطفى، إلى امكانية إفلات هيئات القانون الخاص المكلفة بتسيير المرافق العمومية من هذا الالتزام خاصة وأن ذلك يترتب عنه عدم تمكين المواطن من الاطلاع على ما يحتاجه من معلومات ووثائق ادارية .<sup>1</sup>

ويشكل الغموض المتعلق بعدم تحديد مفهوم الوثيقة الإدارية أحد ابرز العوائق التي تضمنتها احكام مرسوم 131/88، هذا الغموض من شأنه أن تعيق ممارسة حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية بسبب إمكانية استغلال الإدارة لمثل هذا الوضع للكتمان على الوثائق والمعلومات الإدارية التي تحوزها بحجة سريتها وهذا يضر بأصحاب المصلحة، حيث كان بإمكان المشرع ان يتفادى مثل هذه الإشكالات فيما لو اعترف بحق الاطلاع كمبدأ عام وحدد على سبيل الحصر الاستثناءات التي ترد عليه، او فيما لو بين المشرع المقصود من

1 \_ عزلان سليمة ، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة الدكتوراه في الحقوق ، فرع القانون العام ، كلية

الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص88،87.

الوثيقة، على غرار نظيره الفرنسي الذي حدد قائمة الوثائق الإدارية التي يمكن الاطلاع أو الحصول عليها<sup>1</sup>، رغم المادة 51 من الدستور الجزائري أشارت إلى هذه الحدود.

ورغم أن المادة 10 من المرسوم 131/88 أشارت إلى مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة و المعلومات التي يحميها البراهين، إضافة الى المادة 11 من نص المرسوم التي نصت على انه "لا يجوز للإدارة ، مسيرة ان تنشر وتستلم اية وثيقة او أي خبر، مهما يكن سندها في ذلك، إذا كانت الوثيقة والخبر يتصلان بحياة الفرد العائلية أو يرتبطان بوضعيته الشخصية، ما لم يرخص بذلك التنظيم المعمول به أو تكن ثمة موافقة من المعني<sup>2</sup>، كما أنه وبالرغم من إشارة المادة 51 من الدستور الجزائري إلى حدود الاطلاع<sup>3</sup>، إلا أنها نصوص عامة تحتاج الى نصوص مفصلة تبين نطاق تطبيقها بدقة، اذا كان على المشرع أن يحدد على الأقل قائمة الوثائق الإدارية التي يمكن الحصول عليها او يقر حق الاطلاع على جميع الوثائق مع تحديد بعض الاستثناءات، وهذا على غرار المشرع الفرنسي الذي حدد قائمة الوثائق الإدارية التي يمكن الاطلاع والحصول عليها<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني : نقص ضمانات تفعيل حق الاطلاع على المعلومات و الوثائق الإدارية

يعتبر حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية كغيره من الحقوق، حيث يجب أن يحاط بضمانات تحول دون الانحراف في ممارسته، ودون تعسف الإدارة في منع ممارسته، ما يؤكد ضمان احترام هذا الحق هو تكريس إجراءات ممارسة، وتوقيع جزاء في حالة عدم احترامه من طرف الإدارة، وبالعودة إلى أحكام المرسوم 131/88 نجد أنه عكس رغبة المشرع في استمرارية سرية النشاط الاداري، إذ أنه لم يحدد إجراءات ممارسة هذا الحق و لم يحدث اية هيئة من شأنها أن تقيد الإدارة و تحد من سلطاتها التقديرية، فيما يخص عدم السماح للمتعاملين معها من الاطلاع والحصول على الوثائق الإدارية مثلما فعل المشرع الفرنسي والذي انشا لجنة

1 \_ عزلان سليمة ، المرجع السابق، ص88.

2 \_ المادة 11، المرسوم الرئاسي 131\_88، المنضم العلاقة بين الإدارة والمواطن، المرجع السابق.

3 \_ المادة 51 الدستور، المرجع نفسه.

4 \_ بو كثير عبد الرحمان، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور، المرجع السابق، ص192.

تعرف بلجنة الاطلاع على الوثائق الإدارية، والتي تسهر على ضمان احترام حرية الحصول على الوثائق الإدارية و التي يجي إخطارها قبل اللجوء الى القضاء<sup>1</sup>.

كما ان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات و الوثائق الإدارية لا يعد حقاً مطلقاً بسبب مبدأ السرية الذي يسود عادة مختلف أوجه النشاط الإداري، غير أنه وبالقدر بالذي يشكل فيه مبدأ سرية النشاط الإداري أسلوباً عقيماً قد يؤثر سلباً على متعاملي الإدارة، ويحدث انعزالاً بين الجهاز الإداري والمتعاملين معه الا انه موجه في بعض الأحيان لحمايتهم<sup>2</sup>، لأجل ذلك وردت عدة استثناءات حيث أوردها المرسوم 131/88 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن السالف الذكر، وأعطى للإدارة إمكانية رفض الاطلاع على الوثائق الإدارية أو حتى نشر أو تسليم بعض الوثائق متى تعلق الأمر بحماية بعض المصالح و الاسرار، خاصة ما تعلق منها بالحياة الخاصة في مجال الاعلام، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم 131/88 بقولها : " لا يجوز الإدارة المسيرة ان تنشر أو تستلم أي وثيقة أو أي خبر، مهما يكن سندها في ذلك، إذا كانت الوثيقة والخبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية ما لم يرخص بذلك التنظيم المعمول به أو تكن ثمة موافقة من المعني"<sup>3</sup>.

كما أقرت المادة 10 بوجوب اشعار ذوي الشأن بموجب مقرر مبين على الأسباب التي أدت الى رفضها ممارسة المتعاملين معها لحق الاطلاع على الوثائق الإدارية حيث نصت نفس المادة في فقرتها الأخيرة بقولها "...كما لا يمكن ان يتحقق هذا المبدأ الا بوجود ضمانات قضائية باعتبارها تضمن الإجراءات الردعية ووسيلة لمواجهة الإدارة و حملها على القبول بممارسة هذا الحق"<sup>4</sup>، فالمرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن لم يشر في طياته الى أي اجراء قد يمكن اعتماده امام القاضي الإداري بخصوص الطعون القضائية المتعلقة بمجال الاطلاع على الوثائق الإدارية، باعتبار أن الطعون تنظم بموجب القواعد العامة

1 \_ بوفراش صفيان، المرجع السابق، ص 215، 216.

2 \_ المرجع نفسه، ص 216.

3 \_ المادة 11، المرسوم الرئاسي 131\_88، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

4 \_ المادة 10 ، المرسوم الرئاسي 131\_88، المرجع نفسه.

للإجراءات، والتي يرى جانب من الفقه في الجزائر صعوبة لجوء القاضي إليها في مثل هذه الحالات<sup>1</sup>.

وفي هذا السياق ذهب الدكتور سامي الطوخي إلى أن " ضمان حق الاطلاع على المعلومات و الوثائق الإدارية يتطلب انشاء محاكم خاصة بالمعلوماتية أو احداث دوائر معينة خاصة بمنازعات المعلوماتية " شريطة ان تملك إجراءات ردعية في حالة عدم انصياع الإدارة لأوامرها، وعليه يمكن القول أن فقدان مثل هذه الضمانة في المنظومة التشريعية في الجزائر يشكل أحد العوائق لممارسة حق الاطلاع، لذا فان تكريس هذا الحق و تفعيله يجب أن يدعم ويعزز بمثل هذه الضمانات القضائية المضافة الى الضمانات غير القضائية<sup>2</sup>.

1\_ بوفراش صفيان، المرجع السابق، ص 89.

2- سامي الطوخي، المرجع السابق، ص 576، 577.



## المبحث الثالث: التكريس التشريعي لمبدأ علنية الأعمال الإدارية

تعتبر العلنية في عمل الإدارة آلية ودعامة أساسية لمبدأ الشفافية الإدارية، حيث يضع على عاتق الإدارة مسؤولية تعريف المواطنين بحقوقهم والتزاماتهم عن طريق كشفها عن الأعمال والأنشطة التي تقوم بها بواسطة نشرها أو تبليغها للمواطنين أو تمكينهم من حضور الجلسات التي تتداول فيها.

حيث أن المرسوم 131/88 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن نص على هذا المبدأ وألزم الإدارة به ضمن عدة مواد، إذ نصت المادة 08 صراحة على هذا المبدأ بقولها: " يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير تصدرها"<sup>1</sup> وفي نفس السياق أكدت ذلك المادة 09 منه على " إلزام الإدارة بنشر التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها مع المواطنين، إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل، وإذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفق لأحكام التنظيم الجاري به العمل"<sup>2</sup>.

إضافة إلى المرسوم 131/88 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، صدرت بعض القرارات المنظمة لذلك، منها القرار الصادر في 4 سبتمبر 1988 المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم<sup>3</sup>.

ونتناول في هذا البحث التكريس التشريعي لهذا المبدأ في قانوني الولاية والبلدية باعتبارهما نموذجا فعليا لهذا المبدأ ( المطلب الأول )، إضافة إلى تكريسه في قانون الصفقات العمومية ( المطلب الثاني ).

1 \_ المادة 08، المرسوم الرئاسي 131\_88، المرجع السابق.

2 \_ المادة 09، المرسوم الرئاسي 131\_88، المرجع السابق.

3 \_ عزلان سليمة، المرجع السابق، ص75.

### المطلب الأول: العلنية في أعمال المجالس الشعبية والجماعات المحلية

إن تفعيل مبدأ الشفافية في مختلف أوجه نشاط الإدارة والأجهزة الرسمية وعلاقاتها بالجمهور من شأنه أن يأسس لنظام معلومات واضح و معلن ما يولد علاقة متينة بين المواطن والإدارة أساسها النزاهة وهو ما يؤدي في النهاية الى رفع نسب معدلات ثقة المواطن بالإدارة .

حيث أن مبدأ العلنية تم تكريسه في مختلف الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية، ويعتبر قانون البلدية والولاية من القوانين التي جسدت هذا المبدأ. حيث سنتناول في الفرع الأول مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة وإعلامهم بخيارات التهيئة، إضافة إلى علنية الاجتماعات وإمكانية حضورها من طرف الجمهور في الفرع الثاني.

#### الفرع الأول: إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وإعلامهم بمختلف القرارات

لا يختلف قانون البلدية 10-11 عن قانون البلدية القديم الملغى بموجب أحكام هذين القانونين، حيث كرس الحق في الاعلام بموجب نص المادة 20 من قانون البلدية لكن بتحفظ إذ نصت على تعليق المداولات المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور والملصقات، خلال ثمانية الأيام المالية لدخول المداولات حيز التنفيذ.

وفي ظل أحكام القانون الجديد يظهر ذلك في المادة 11 منه ومن بعدها حيث أكدت هذه المادة على أن " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات وألويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والشفافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون"<sup>1</sup> حيث يمكن هنا استعمال جميع الوسائل المتاحة لإعلام المواطنين كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقدم عرضا عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

ويفهم من خلال ذلك أن هناك توجه واضح للتقليص من مبدأ السرية الذي غالب ما يميز النشاط الإداري وهذا قصد تمكين المواطنين من ممارسة الرقابة الشعبية، غير أن الملاحظ في نص المادة 11 في فقرتها الأخيرة حول إمكانية قيام المجلس الشعبي البلدي بعرض نشاطه

1 \_ المادة 11، لقانون 10-11، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق.

السنوي أمام المواطنين أنها تفتقر للصياغة الإلزامية ما يمكن المجلس من التهرب من عرض نشاطه السنوي أمام الجمهور وهو ما ثبت في الواقع، باعتبارها مسألة اختيارية<sup>1</sup>.

ونفس التوجه سار عليه قانون الولاية 12\_07 في تجسيده لمبدأ العلنية حيث ألزمت المادة 18 منه بإلصاق جدول الأعمال فور استدعاء أعضاء المجلس للانعقاد، حيث يمكن القيام بهذا الإجراء باستعمال الوسائل الالكترونية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: علنية الاجتماعات وإمكانية حضورها من طرف الجمهور

بالرجوع إلى أحكام قانون البلدية نجد أنه أقر بضرورة تمكين المواطن من حضور الجلسات التي تعقد من طرف المجلس الشعبي البلدي واستثنى من ذلك بعض الجلسات التي لا يمكن حضورها من طرف الجمهور، نصت المادة 26 من القانون 11-10 على ما يلي "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية يداول في جلسة مغلقة من أجل: 1 دراسة الحالات التأديبية للمنتخب، 2 دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على الأمن العام"<sup>3</sup>.

وهذا ما أقرته المادة 26 من قانون الولاية حيث ألزمت أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية إلا في الحالات التي استثنىها القانون صراحة حيث نصت على أنه " تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالات الآتية :

\_ الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

\_ دراسة الحالات التأديبية للمنتخب"<sup>4</sup>.

وعليه فإن كل مداولة تخالف ما نصت عليه أحكام قانون 11-10 وقانون 12-07 يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، لأن حضور المواطنين للمداولات شرط لازم لصحة

1 \_ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية الجديد، جسور للنشر والتوزيع، ط.1، 2012، ص 161.

2 \_ المادة 18، القانون 12\_07، المرجع السابق.

3 \_ المادة 26 من القانون 11\_10، المرجع السابق.

4 \_ المادة 26 من القانون 12-07، المرجع السابق.

المداولات، هذا باستثناء الحالات التي نص عليها القانون صراحة بأن تكون مغلقة، كما أن مخالفة هذا الشرط يترتب عليه بطلان المداولة<sup>1</sup>.

ونفس التوجه سار عليه قانون الولاية 07-12 في تجسيده لمبدأ العلنية، حيث ألزمت المادة 18 منه الصاق جدول اعمال فور استدعاء أعضاء المجلس للانعقاد، حيث يمكن القيام بهذا الاجراء باستعمال الوسائل الالكترونية بالإضافة إلى ما أقرته المادتان 31 و 32 منه<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: العلنية في الصفقات العمومية

تعتبر العلنية من أهم المبادئ التي يقوم عليها إبرام الصفقات العمومية، حيث ألزم المشرع الجزائري الإدارة المتعاقدة بهذا المبدأ في مختلف مراحل إبرام الصفقة العمومية من الإعلان إلى غاية فتح.

لقد اعتبر المرسوم الرئاسي 247/15 شفافية الإجراءات مبدأ من المبادئ التي يجب أن تراعى في الصفقات العمومية<sup>3</sup>، كما أنه من حق أي من المتعهدين المتضررين من عدم احترامه أن يرفع طعن قضائي لدى الجهات القضائية المختصة، وله الحق كذلك في الطعن لدى لجنة الصفقات المختصة ضد أي قرار من قرارات المصلحة المتعاقدة وألا تخل بهذا المبدأ، كما عهد إلى الجان القطاعية للصفقات العمومية السهر على احترام هذا المبدأ، إذ جعل مراقبة صحة إجراءات الصفقة العمومية من صلاحياتها، ورغم عدم تخصيص المرسوم فصلا أو قسما ضمن أحكامه لضمانات هذا المبدأ إلا أنه ألزم المصلح المتعاقدة ببعض الالتزامات تكرر مضامين مبدأ الشفافية<sup>4</sup>.

1\_ جمال الدين عنان ، المرجع السابق ، ص 93، 94 .

2\_ انظر المواد 18، 31، 32، من القانون 07-12 المرجع نفسه .

3- المرسوم الرئاسي 15- 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتوقيضات المرفق العام، المؤرخ في 16/09/2015.

4- بو كثير عبد الرحمان ، مبدأ شفافية الإجراءات .... أي تكريس ؟، المرجع السابق، ص 13، 14 .

## الفرع الأول: الإعلان عن الصفقة العمومية

يعتبر الإعلان عن الصفقة العمومية إجراءات جوهرية يترتب عن تخلفه بطلان الصفقة العمومية وعليه فالإعلان عن الصفقة مشمول بالطابع الإلزامي، وهو إخطار كل من يهمهم أمر التعاقد مع الإدارة وإعلامهم بجميع الشروط وكيفية الحصول على دفاتر الشروط والمواصفات وقائمة الأسعار<sup>1</sup>.

يتم الإعلان عن الصفقة العمومية عن طريق الإشهار الصحفي، في جميع طرق إبرام الصفقات العمومية ماعدا طريقة التراضي البسيط، حيث لا يكون للإشهار الصحفي معنى إذ أن المصلحة المتعاقدة تلجأ مباشرة إلى المتعامل المتعاقد، حيث نصت المادة 61 على ما يلي " يكون اللجوء إلى الإشهار الصحفي إلزاميا في الحالات الآتية:

\_ طلب العروض المفتوح

\_ طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا

\_ المسابقة

\_ التراضي بعد الاستشارة عند الاقتضاء<sup>2</sup>.

وقد اشترط المرسوم 247/15، على المصلحة المتعاقدة ان يكون الإعلان محررا باللغة العربية وبلغة اجنبية واحدة على الأقل مع اجبارية نشره في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي ويكون هذا النشر في جريدتين على الأقل على المستوى الوطني، هذا وتستثنى من ذلك طلبات العروض الخاصة بالولايات والبلديات والمؤسسات التي تعمل تحت وصايتها منها النشر اذا لم يتجاوز المبالغ المحددة، واكتفت باشتراط النشر في يوميتين محليتين أو جهويتين وإلصاق الإعلان بالمقرات المعنية للولاية و كافة البلديات التابعة لها، بالإضافة إلى غرفة التجارة وغرفة الصناعة التقليدية وغرفة الفلاحة بالولاية، كل هذا تناولته المادة 65 من المرسوم بالنص على أنه " يحزر إعلان طلب العروض باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة، على الأقل

1 \_ أنظر المادة 50، المرسوم الرئاسي، 247/15، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، المؤرخ في

16 سبتمبر 2015، الجريدة الرسمية، العدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015

2 \_ المادة 61، المرسوم الرئاسي، المرجع نفسه.

كما ينشر، إجبارياً، في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي (ن.ر.ص.م.ع) وعلى الأقل، في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني.

يُدرج إعلان المنح المؤقت للصفقة بالجرائد التي نشر فيها إعلان طلب العروض عندما يكون ذلك ممكناً، مع تحديد السعر وأجال الانجاز وكل العناصر التي سمحت باختيار حائز الصفقة.

يمكن اعلان طلبات عروض الولايات والبلديات و المؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتها والتي تتضمن صفقات أشغال أو لوازم ودراسات أو خدمات يساوي مبلغها تبعا لتقدير إداري، على التوالي، مائة مليون دينار (100.000.000 د.ج) أو يقل عنها وخمسون مليون دينار (50.000.000 د.ج) أو يقل عنها، أن تكون محل إشهار محلي حسب الكيفيات الآتية:

\* نشر إعلان طلب العروض في يوميتين محليتين أو جهويتين، و

\* إلصاق إعلان طلب العروض بالمقرات المعنية:

\_ للولاية،

\_ لكافة بلديات الولاية،

\_ لغرفة التجارة والصناعة، و الصناعة التقليدية والحرف، والفلاحة للولاية،

\_ للمديرية التقنية المعنية في الولاية<sup>1</sup>.

كما أُلزم المشرع الإدارة بوضع جميع وثائق الصفقة تحت تصرف المتعاهدين ومنها دفتر الشروط الذي يتضمن جميع المعلومات المتعلقة بالصفقة، حيث يمكن ان يرسل دفتر الشروط وكل الوثائق التي تتضمن شرحاً مفصلاً لموضوع الصفقة إلى أن تتعهد بطلبها لان الغاية من العلنية هي إطلاع أكبر عدد من المتعاهدين والمتنافسين على شروط الصفقة بغية الحصول على أفضل العروض من طرف المتعاهدين<sup>2</sup>.

## الفرع الثاني : علنية جلسات فتح الأظرفة

1 \_ المادة 65، المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

2 \_ عنان جمال الدين، المرجع السابق، ص 96.

أوجب المرسوم الرئاسي 247/15 المصالح المتعاقدة بان تكون جلسة فتح الأظرفة علنية، بعد دعوة كل المتعاهدين، حيث تعتبر هذه العملية من اهم المراحل التي يكرس فيها مبدأ العلنية حيث يتم ذلك عن طريق لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، حيث تتولى اللجنة ممارسة وظيفتها في فتح الأظرفة و يكون ذلك بحضور كافة المتعاهدين او ممثلين عنهم، وهذا ما يجسد مبدأ الشفافية و المساواة بينهم، كما نصت المادة 162 من نفس المرسوم على أن تسهر لجنة فتح الأظرفة على شفافية هذه الإجراءات و منع أي اخلال بها من طرف المتعاهدين الحاضرين لجلسة فتح الأظرفة<sup>1</sup>.

وتكريسا لمبدأ الشفافية الزم المرسوم بموجب المادة 158 منه، المصالح المتعاقدة أن تنشر قوائم الصفقات المبرمة في السنة التي قبلها و يكون ذلك في بداية كل سنة مالية إضافة إلى قائمة المشاريع المبرمجة في السنة الحالية و يكون ذلك اجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، وفي الموقع الالكتروني للمصلحة المتعاقدة ويستثنى من ذلك الصفقات التي يتعارض نشرها مع طابعها الخاص<sup>2</sup>.

1 \_ المادة 162، المرسوم الرئاسي 247/15، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

2- المادة 158، المرجع نفسه.

خاتمة



## الخاتمة :

تعد الشفافية في أعمال الإدارة بحق الطريق إلى التنمية والإصلاح الإداري، فالمصلحة العامة وحقوق الأفراد لا تتحقق على نحو دائم إلا في ظل مبدأ عام للشفافية يسود كافة أنشطة وأعمال الإدارة، وموضوع الشفافية موضوع حديث ومتشعب يشمل العديد من المضامين أهمها: مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، مبدأ العلنية في الأعمال الإدارية .

ويعتبر التسبب الوجوبي للقرارات الصادرة في غير صالح المواطن من المبادئ التي يقوم عليها مبدأ الشفافية الإدارية ، حيث يبين للمواطن مركزه القانوني، الذي صدر القانون على أساسه، كما يحيطه علما بالأسباب التي بني عليها القرار الإداري، ويكون ذلك مجانا ودون اللجوء إلى القضاء، كما يسهل عليه عملية الإثبات عند مخاصمة الإدارة أمام القضاء.

كما أن التسبب إلى جانب كونه يحمي حقوق الأفراد، يعد أيضا رقابة سابقة لمشروعية القرار الإداري، حيث يحمل الإدارة على أن يكون تصرفها وفقا للقانون، وقد تم تقرير هذا المبدأ بمناسبة صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، سنة 2006.

والمبدأ الثاني الذي يكرس مبدأ الشفافية، يكمن في حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، حيث يعتبر أول اعتراف للجزائر بهذا الحق بموجب المرسوم رقم 131/188 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، والذي نظم كيفية الاطلاع على الوثائق الإدارية، مساهمة من المشرع في خلق جو من الشفافية بين الإدارة والجمهور، إلا أن هذا المبدأ ترد عليه قيود واستثناء تدخل في نطاق السرية .

أما المبدأ الثالث الذي يتضمنه مبدأ الشفافية هو العلنية في الأعمال الإدارية حيث لم يرد أي نص في الدستور ينص صراحة على هذا المبدأ إلا أن المرسوم 131/88 أقره صراحة وألزم الإدارة أن تطلع المواطنين على المعلومات والوثائق الإدارية، وقد كرس هذا المبدأ بشكل واضح في قانون البلدية و الولاية الجديدين وقانون الصفقات العمومية.

والملاحظ أن المشرع الجزائري رغم اعترافه بهذه المبادئ إلا أن النصوص القانونية التي تنظمها وتكرسها تبقى نصوصا عامة مقارنة مع طبيعة الأعمال الإدارية، كما أن جل النصوص القانونية التي كرسست مبدأ الشفافية بشيء من التفصيل هي نصوص تنظم

مجالات بعيدة عن اهتمامات المواطن، وخاصة المواطن الجزائري مثلما هو الحال في قانون الصفقات العمومية وبالتالي فإن تكريس المشرع الجزائري لمبدأ الشفافية هو تكريس جزئي، يبقى بعيدا كل البعد عما يقتضيه هذا المبدأ من نصوص أكثر دقة وتفصيل تناول هذا المبدأ في مختلف أوجه النشاط الإداري.

كم أن حصر إلزامية التسبب في القرارات الإدارية الصادرة في غير صالح المواطن وعدم تعميم هذا المبدأ على جميع القرارات الإدارية من شأنه أن يفتح المجال أمام تلاعب الإدارة والاكتفاء وراء عدم إلزام القانون بتسبب القرارات الإدارية التنظيمية، وخاصة تلك القرارات التي لا يظهر مساسها بحقوق الأفراد إلا بعد مدة من الزمن، وعليه فإن تبني المشرع لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية وحصره في القرارات الصادرة لغير صالح المواطن، وإخضاع باقي القرارات الإدارية لا تسبب إلا بنص يعد قصور تشريعي في معالجة مبدأ الشفافية من هذا الجانب.

واعتراف المشرع بحق الاطلاع على الوثائق الإدارية واعتباره حقا دستوريا بمناسبة التعديل الأخير عندما نص عليه صراحة، يعد خطوة ايجابية نحو تكريسه، إلا أن النصوص المنظمة لهذا الحق تتسم بطابع العمومية، حيث لا تبين بدقة آليات تطبيق هذا الحق، ما يوجب اصدار نصوص تشريعية أكثر تفصيلا وشمولية لآليات تطبيقه كما أن تكريس حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية بشيء من التفصيل بقانون الصفقات العمومية وقانون الولاية والبلدية غير كافي باعتبار أن هناك مجالات أخرى ذات أهمية بالنسبة للمواطن كمرفق العدالة، وعليه يمكن القول ان النصوص التشريعية التي تناولت حق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية تميزت بالجمود، حيث بقيت محصورة في المرسوم 131\_88 وبعض القوانين الأخرى، مثل قانون الولاية والبلدية وقانون الصفقات العمومية، إضافة إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ورغم صدور المرسوم 16\_190 الذي تناول هذا الحق إلا أنه اكتفى بالنص على كيفية الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، حيث لم يتضمن سوى 13 مادة، وهي غير كافية للإحاطة بمختلف جوانب هذا الحق.

ومن خلال بحثنا توصلنا إلى مجموعة من التوصيات والاقتراحات نجملها في ما يلي:

أولاً: ضرورة إصدار قوانين تكرر التكامل بين مضامين مبدأ الشفافية، تراعى فيها مقتضيات الواقع الإداري.

ثانياً: توسيع نطاق التسبب الوجوبي ضمن آليات تشريعية تكرسه وتجسده، ما يكفل للمواطن حقوقه وحرياته، وترتيب جزاءات عن تخلفه.

ثالثاً: تعزيز الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية بتشريعات قانونية أكثر دقة وتفصيل في تحديد الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها، وتحديد بدقة لإجراءات الاطلاع على هذه الوثائق بترساة قانونية تضمن و تكرر هذا الحق مع فرض عقوبات لمخالفه، وإنشاء هيئة إدارية تسهر على مراعاة تطبيق هذا الحق، مثلما هو الشأن لدى المشرع الفرنسي.

رابعاً: تعميم هذا المبدأ و تبنيه في جميع التعاملات الإدارية.

خامساً: ترسيخ المبدأ في ذهنيات أعوان الإدارة لإجراء تكوينات دورية لنشر ثقافة الشفافية الإدارية فيهم باعتبارها عنصر من عناصر الفعالية الإدارية .

# قائمة المراجع

## قائمة المصادر والمراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

القرآن الكريم

أ/ الكتب

1. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
2. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط. 1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
3. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط. 1، دار الحمد للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
4. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، ط. 1، الجزائر، 2003.
5. سامي محمد الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في إدارة شؤون العامة الطريق للتنمية والإصلاح الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014.
6. سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، ط. 1، دار النشر المعرفة، المغرب، 2009.
7. سميرة محمد الكامل، الشكل في القرارات الإدارية - دراسة مقارنة - ط. 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014.
8. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية الجديد، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012، ص 161.

9. محمد محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 1995 .

## ب/ الرسائل الجامعية

1. بوشنافة أحمد، طرق مكافحة الفساد في القانون الإداري، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2015.

2. بوكثير عبد الرحمان، عبء الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.

3. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2006.

4. سنية البجاوي، تحليل القرارات الإدارية، رسالة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس 1999.

5. صفيان بوفراش، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة في العلوم تخصص "القانون" كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015.

6. عماري بلال، تسبيب القرارات الإدارية، مذكرة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، 2016.

7. غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة الدكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2010.

8. قرين اكرام، ضوابط تسبيب الحكم الجزائي، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2014.

## ج/ المقالات:

1. بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 10، بسكرة، 2010.
2. ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة الإسكندرية، العدد 1، 1975.
3. محمد قصري، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية، ضمانات للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة " مواضيع الساعة " عدد 43 ، 2003.
4. سكاكني نبيلة، إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية في ظل الظروف الاستثنائية، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 1، تيزي وزو 2009.
5. ميمون يشو، تقديم و شرح مقتضيات القانون رقم 01-03 ، المتعلق بإلزام إدارات الدولة و الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بسير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، المغرب، العدد 43، 2003.
6. محمد الأعرج، تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية لتعليل قراراتها الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة و التنمية، "سلسلة مواضيع الساعة"، العدد 43، المغرب، 2003.

## د/ النصوص القانونية:

1. الدستور 1996، المعدل بالقانون رقم 16\_01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، لسنة 2016.

## هـ/ القوانين

1. القانون 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المؤرخ في 20/02/2006،  
الجريدة الرسمية، العدد14، لسنة 2006.
2. القانون 11-10، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22/06/2011، الجريدة الرسمية،  
العدد 37، لسنة 2011.
3. القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21/02/2012، الجريدة الرسمية، العدد  
12، لسنة 2012.
4. القانون 16/01، المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة  
الرسمية، العدد 14، لسنة 2016 .

## و/ المراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي رقم 88-131، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الصادر  
بتاريخ 04/07/1988، الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، لسنة 1988 .
2. المرسوم الرئاسي 15/247 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق  
العام، المؤرخ في 16/09/2015.
3. المرسوم التنفيذي رقم 16/190، المؤرخ في 30 جوان 2016، يحدد كيفية الاطلاع  
على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية،  
العدد41، المؤرخة في 12 جويلية 2016.

## ي/ المداخلات

1. جمال الدين عنان، مداخلة بعنوان السرية والعلنية في أعمال السلطة الإدارية - المفهوم  
والنطاق -، الندوة الأولى حول الحق في المعلومة عنوان الشفافية، يوم  
23/04/2014، بكلية الحقوق، جامعة المسيلة.



2. د/ عبد الرحمان بوكثير، مداخلة بعنوان الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية، الندوة الأولى حول الحق في المعلومة الإدارية عنوان الشفافية، يوم 23/04/2014 بكلية الحقوق، جامعة المسيلة .

3. د/عبد الرحمان بوكثير ، مبدأ شفافية الإجراءات في الصفقات العمومية ، الضمانات والمضمون ..... أي تكريس؟، مداخلة في الملتقى العلمي الدولي: الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 والتشريعات المقارنة، يومي 18-19 أكتوبر 2016، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة .

4. داهل وافية ، تسبيب القرارات الإدارية الصادرة ضد الأفراد خطوة على طريق الوضوح الإداري ، الندوة الأولى حول الحق في المعلومة عنوان الشفافية يوم 23 أبريل 2014 ، كلية الحقوق ، جامعة المسيلة.

ن/ المواقع الإلكترونية:

<https://ar-ar.facebook.com/guidexam/posts/862855243811233:0>

الفهرس

## فهرس الموضوعات

مقدمة.....أ	
الفصل الأول: مضمون مبدأ الشفافية.....ص05	
المبحث الأول: تسبيب القرارات الإدارية.....ص06	
المطلب الأول: مفهوم التسبيب.....ص06	
الفرع الأول: تعريف التسبيب.....ص06	
الفرع الثاني: تمييز التسبيب عن بعض المفاهيم المشابهة.....ص07	
المطلب الثاني: أهمية تسبيب القرارات الإدارية.....ص09	
الفرع الأول: أهمية التسبيب بالنسبة للمواطن.....ص09	
الفرع الثاني : أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة.....ص11	
المطلب الثالث : عناصر وشروط تسبيب القرار الإداري.....ص12	
الفرع الأول : عناصر تسبيب القرار الإداري.....ص13	
الفرع الثاني : شروط تسبيب القرار الإداري.....ص14	
المبحث الثاني : الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية.....ص16	
المطلب الأول : مصادر حق الاطلاع على المعلومات و الوثائق الإدارية.....ص16	
الفرع الأول: الدستور.....ص16	
الفرع الثاني: الاتفاقيات الدولية.....ص17	

الفرع الثالث: التشريع.....	ص18
المطلب الثاني: أهمية الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية.....	ص18
المبحث الثالث: العلنية في الأعمال الإدارية.....	ص21
المطلب الأول: مفهوم السرية الإدارية.....	ص21
الفرع الأول: تعريف السرية الإدارية.....	ص22
الفرع الثاني: مبررات السرية الإدارية.....	ص23
المطلب الثاني: مفهوم العلنية الإدارية.....	ص24
الفرع الأول: تعريف العلنية.....	ص24
الفرع الثاني: مبررات العلنية الإدارية.....	ص25
الفصل الثاني: الضمانات التشريعية لمبدأ الشفافية الإدارية.....	ص27
المبحث الأول: التكريس التشريعي لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر..	ص28
المطلب الأول: التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الصادرة في غير صالح المواطن.....	ص28
الفرع الأول: الإلزام القضائي.....	ص28
الفرع الثاني: الإلزام التشريعي.....	ص29
المطلب الثاني: تطبيقات مبدأ التسبب الوجوبي على قرارات الادارة المحلية وبعض السلطات الإدارية المستقلة.....	ص31
الفرع الأول: تطبيقات المبدأ على قرارات الإدارة المحلية.....	ص31

الفرع الثاني: تطبيقات المبدأ على قرارات بعض السلطات الإدارية المستقلة.....ص33

المبحث الثاني: التكريس التشريعي لحق الحصول على المعلومات والاطلاع على الوثائق

الإدارية في الجزائر.....ص35

المطلب الأول: تناول المشرع لحق الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية.....ص35

الفرع الأول : الاطلاع على الوثائق و القرارات الإدارية في عين المكان.....ص37

الفرع الثاني: الحصول على نسخة من الوثيقة.....ص37

المطلب الثاني: الإطار القانوني المحدد لحق الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية

.....ص38

الفرع الأول: محدودية نطاق تطبيق حق الاطلاع على المعلومات و الوثائق

الإدارية.....ص39

الفرع الثاني: نقص ضمانات تفعيل حق الاطلاع على المعلومات و الوثائق

الإدارية.....ص40

المبحث الثالث: التكريس التشريعي لمبدأ علنية الأعمال الإدارية.....ص43

المطلب الأول: العلنية في أعمال المجلسين الشعبية والجماعات المحلية.....ص44

الفرع الأول: إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم وإعلامهم بخيارات التهيئة

والتنمية.....ص44

الفرع الثاني: علنية الاجتماعات وإمكانية حضورها من طرف الجمهور.....ص45

المطلب الثاني: العلنية في الصفقات العمومية.....ص46

الفرع الأول: الإعلان عن الصفقة العمومية.....ص46

الفرع الثاني : علنية جلسات فتح الأظرفة.....ص48

خاتمة.....ص51

قائمة المصادر والمراجع.....ص55

الفهرس.....ص61

الملخص

## ملخص

مبدأ الشفافية الإدارية أحد الأسس التي يقوم عليها نظام الحكم الراشد والإدارة الحديثة، أخذت به العديد من الدول، باعتباره من المعايير الهامة التي يجب الأخذ بها لبناء نظام إداري ناجح مبني على النزاهة والوضوح في تسيير الشؤون العامة.

ويقوم مبدأ الشفافية الإدارية على مضامين هامة تتمثل في مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، والعلنية الأعمال الإدارية، هذه المضامين أقرتها العديد من الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر، حيث أخذت به في العديد من قوانينها، إلا أن تطبيقه على أرض الواقع أمر صعب لاعتبارات تتعلق بالذهنية الإدارية والمنظومة التشريعية التي تناولت هذا المبدأ.

## Abstract

The principle of administrative transparency is one of the foundations of the system of good governance and modern management, which has been adopted by many countries as one of the important criteria that must be adopted to build a successful administrative system based on integrity and transparency in the conduct of public affairs.

The principle of administrative transparency has important implications, namely, the principle of causation of administrative decisions, the right to access administrative information and documents, and public administrative work. These contents have been approved by many international conventions ratified by Algeria, and adopted in many of their laws. On the ground is difficult for considerations related to the administrative mind and the legislative system that dealt with this principle.