

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

سبل ترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في القانون المقارن

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذة

* بافضل بلخير

الشعبة: حقوق

من إعداد الطالب(ة):

* بن عدة نور الهدى

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً

جواد

الأستاذة) عبد اللاوي

مشرفاً ومقرراً

بلخير

الأستاذة) بافضل

مناقشاً

عفيف

الأستاذة) بن بدرة

السنة الجامعية : 2022/2021

تاريخ المناقشة : 2022/07/07

* بسم الله الرحمن الرحيم *

* وقل ربي زدني علما *

* صدق الله العظيم *

إهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى من ربّنتني وأنارت دربي
وأعانتني بالصلوات والدعوات، " أمي الحبيبة " حفظها الله
وأطال في عمرها*

* إلى من سهر وعمل بكد في سبيلي وعلمني أن العلم سلاح
والحياة عقيدة وجهاد وشجعتني على طلب العلم والمعرفة

*" أبي الحبيب " رحمة الله عليه *

* وإلى كل إخوتي وأخواتي *

* وجميع أفراد عائلة * بن عدة *

* إلى كل من ساعدني ولو بكلمة *

* إلى كل من عرفه معنى التعب والسهر *

* في طريق البحث العلمي *

شكر و تقدير

* الحمد لله الذي سدد خطانا لهذا العمل وأعاننا عليه*

وأتقدم بالشكر والعرفان للأستاذ المحترم الذي تفضل بإشرافه

على هذا العمل "بافضل بلخير"

وعلى الجهد المبذول منه ووقوفه معي ونصائحه القيمة

وإرشاداته وانتقاداته كما أتقدم بالشكر لكل الأساتذة

الذين تعلمنا على أيديهم منذ بداية مشوارنا الدراسي

وإلى الأستاذ *بن بكرة عفيف* الذي ساعدني في إنجاز

هذه المذكرة

وإلى كل من ساعدني على إنجاز هذه المذكرة من بعيد أو

قريب وإلى كل أساتذة قسم الحقوق بصفة خاصة،

وأسمى التحيات إلى زملائي وزميلاتي الذين درسوا معي

وإلى كل عمال كلية الحقوق والعلوم السياسية.

هتدفة

مقدمة

إن التطورات التي عرفتها الدولة بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة بفضل دورها في جميع المجالات ، وتخليها عن دورها التقاعدي الذي اقتصر على حفظ الأمن والنظام العام ، نتج عنها احتكاك كبير بين الإدارة والأفراد ، خاصة أولئك الذين استفادوا من خدماتها. لقد أصبحت الإدارة تلعب دوراً مهماً في حياة الناس ، حيث يحتاج الأفراد إلى خدمات عالية الجودة قريبة منهم ، وفي المقابل تحتاج الإدارة إلى أفراد ، لأنهم سبب إنشائها ومصدر عملها ، فالإدارة العمود الفقري للدولة ومرآة عاكسة لها، كونها تعبر عن مدى قدرتها على قيادة المجتمع بنجاح في إطار سيادة القانون وتجسيد حقوق المواطن وحرّياته، فيعتمد الحكم على نجاح الإدارة بمدى اعتماد الديمقراطية والقدرة على إدارة شؤونها بتعزيز وتوسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار¹.

إن تقريب الإدارة من المواطنين هو أحد المبادئ والمفاهيم الأساسية التي تم تداولها على نطاق واسع ورافقت معظم الخطابات الإصلاحية المتعلقة بالإدارة، ويرتبط نجاح وتميز الإدارة ليس فقط بتحقيق أهدافها الخاصة ولكن بمدى تكاملها وتفاعلها مع محيطها ، ومدى قدرتها على تحقيق التواصل الفعال مع المواطن. يستمد التواصل بين الإدارة والمواطن أهميته من كونه يعتبر عنصراً هاماً ومؤشراً لمدى ديمقراطية المنفعة العامة وخدمتها الفعالة والفعالة للمستخدم ، حيث أنها أساس وهدف إنشاء المنشأة.

إن تكريس مبدأ الشفافية الذي يندرج ضمن الجيل الثالث لحقوق الإنسان والمواطن والمعروف بالحق في المعرفة يكون ذا فائدة إذا تم تكريسه من أجل تمكين الأفراد من مشاركة الإدارة في اتخاذ القرارات الصائبة وضمان السير الحسن للإدارة، ويُعد لإنشاء علاقة حوار بين الطرفين، ويكون بدون فائدة إذا ما كان تكريسه فقط لمجرد الدعاية وتفاخي سخط الرأي العام.

1 - يوسف كريمة، الإدارة ودولة القانون في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بالجزائر، جامعة بن يوسف بن خدة، 2006/2007، ص 03.

إن تحسين الإدارة لعلاقتها مع المواطن لا يمكن أن يكون إلا باحترام الإدارة لحقوق المواطن واعتمادها على الشفافية في تسيير النشاط العمومي، فلا يمكن أن تساهم السرية غير المشروعة إلا في إبعاد المواطن عن الإدارة.

وعلى ضوء ما سبق نطرح الإشكالية التالية:

ماهي الواجبات التي فرضها المشرع على الإدارة من أجل تحسين علاقتها مع المواطن؟

■ أهمية الموضوع:

إن موضوع علاقة الإدارة مع المواطن بالرغم من قدمه فإنه يتجدد دوما باعتبار أن الخدمة العمومية متطورة و متجددة ، وهذا ما يجعله بالغ الأهمية، فهو البداية الأولى التي تنطلق منها السلطات العمومية عند بدءها في أي عملية من عمليات الإصلاح الإداري ، فجميع الدول ومنها الجزائر تعي تماما أن نجاحها لا يكون إلا بنجاح إدارتها التي تكون ناجحة عند حصولها على رضى مواطنيها عن الخدمات التي تقدمها.

يستمد هذا الموضوع أهميته من أهمية الحاكم و المحكوم اللذان يمثلان أساس أي دولة، و من العلاقة بينهما و التي تعد الركيزة الرئيسية لاستقرار أي نظام حكم، لذلك فالبحت في هذا الموضوع هو بحث في استقرار هاته العلاقة ما يجعله بحثا مهما زاد في أهميته الاهتمام الدستوري الذي حضي به مؤخرا و المحاولات التشريعية و التنفيذية الدائمة لتدعيمه.

أسباب اختيار الموضوع:

1- أسباب موضوعية: لعل أهمية الموضوع و جديته و الاهتمام المتزايد به من طرف الدولة من أهم ما دفع بي لاختياره للبحث، ناهيك عن العبر التي يقدمها التاريخ و التي تثبت في كل مرة أن تذبذب هذه العلاقة هو الدافع الرئيسي لانفجار الثورات الشعبية التي هدمت أنظمة سياسية عديدة في الآونة الأخيرة، فاستقرار علاقة الإدارة بالمواطن هو مؤشر عن الديمقراطية و نجاح النظام الحاكم إلى حد بعيد.

2- الأسباب الذاتية: ميلي للبحث في كل ما يخدم استقرار الدولة و تحسين وضع المواطنين.

■ الهدف من البحث:

إن الدافع من وراء دراسة هذا الموضوع هو إبراز مفاهيمه و مقتضياته في ظل القوانين المقارنة ،وتسليط الضوء على الجهود المبذولة من طرف الدول لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن ومعرفة ما وصلت إليه أيضا الدولة الجزائرية في إطار وضع قوانين ومحاولة تكريسها و تحسين هذه العلاقة وترقيتها.

■ الصعوبات :

قد واجهتني صعوبات أثناء إنجازي لهذا البحث ، و التي تتمثل في ندرة المراجع المتخصصة التي تتعرض لهذا الموضوع ، حيث أن أغلبية المراجع تحوي نفس المعلومات.

■ المنهج المتبع :

اعتمدت على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن بما يحتويه من أدوات التحليل و المقارنة و الدراسة التاريخية لما يقتضيه الموضوع من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة لهذا الموضوع بطريقة غير مباشرة بإبراز الأحكام القانونية الموجودة في هذه القوانين عند مختلف الدول و التي تتناول علاقة الإدارة بالمواطن ، و حاولت تحليلها تحليلا قانونيا و إظهار أهميتها و المغزى منها و إبراز مدى فعاليتها.

و قمت بإتباع منهج المقارنة بين موقف المشرع الجزائري وبعض المشرعين خاصة المشرع الفرنسي في هذا الموضوع ونخص بالذكر الدول الرائدة في هذا المجال والسبابة إلى الاختيار.

■ خطة البحث :

و للإلمام بالموضوع و في سبيل الإجابة عن الإشكالية و تحقيقا للأهداف المسطرة في البحث قسمت عملي تقسيم ثنائي إلى فصلين و ذلك بالتطرق إلى مختلف النواحي و الجوانب القانونية التي تبني العلاقة بالإضافة إلى إظهار النصوص القانونية التي وضعتها الدول لترقية هذه العلاقة المراد بناءها على أسس متينة حيث جاء فيه:

الفصل الأول: واجب الإدارة اتجاه المواطن

المبحث الأول: تطبيق مبدأ الشفافية

المبحث الثاني: إشراك المواطن في إتخاذ القرار

أما الفصل الثاني فمت بتقسيمه أيضا إلى مبحثين:

المبحث الأول: تكريس مبدأ الشفافية

المبحث الثاني: تكريس حق إشراك المواطن في إتخاذ القرار

الفصل الأول

الفصل الأول: واجبات الإدارة اتجاه المواطن

إن إتباع سياسة إصلاح وعصرنة الإدارة ينبع عنها توطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن وتحسينها، وتعتبر هذه السياسة معقدة لأنها تضع الإدارة في وضعية تلزمها الخروج من ثقافة السرية وانتهاج الشفافية في تسيير النشاط الإداري.

ومن أجل تحقيق سياسة وإصلاح الإدارة وبالتالي عصرنة النشاط الإداري من أجل تقريب الإدارة من المواطن يجب على هذه الأخيرة أن تعتمد على مبادئ أساسية والتي تتمثل في تطبيق مبدأ الشفافية واعتماد الإعلام الإداري كقاعدة والسرية كاستثناء والعمل على واجب إشراك المواطن في اتخاذ القرارات عن طريق اقتراحات يقدمها ومن خلال توجيه الحوار بين الطرفين.

إن من واجبات الإدارة اتجاه المواطن تتجلى أساساً في إعطاء الحق للمواطن في الحصول على المعلومات التي بحوزة الإدارة والتزامها في إعلامه، وبشكل روح الديمقراطية ونتيجة للشفافية (المبحث الأول)، وحلول الإعلام محل السرية إنما هو دليل على الاتجاه نحو إصلاح الإدارة بالانتقال من ديمقراطية تمثيلية متضمنة حق الانتخاب إلى ديمقراطية متضمنة حق إشراك المواطن في اتخاذ القرارات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تطبيق مبدأ الشفافية

إن مبدأ شفافية الإدارة هو عمود الأعمدة التي تركز عليها الإدارة الحديثة والتي أحدثت القطيعة مع نموذج الإدارة التقليدية التي تتسم بالسرية والانغلاق، فهو وجه من أوجه الحكومة الرشيدة التي في ظلها يتم احترام الحقوق والحريات والديمقراطية بمختلف أشكالها. تعتبر الشفافية مبدأً أساسياً لحق الولوج إلى الوثائق الإدارية باعتباره مبدأً لا يمكن الاستغناء عنه نظراً للأهمية البالغة التي يكتسبها.

الشفافية هي آلية الكشف والإعلام، وهي الكشف عن سياسة الدولة والاعتراف بدور المواطن في المشاركة في صنع تلك السياسة في إطار الشفافية والتعاون ومنح المواطن كامل حقوقه وأهمها حقه في عملية صنع القرارات على كافة الأصعدة وضمان تحقيق النزاهة. كما يسمح الإعلام برؤية القرارات الصادرة عن الهيئة الإدارية بصفة واضحة لا يشوبها أي غموض ويجعله عامل لإضفاء الشفافية¹.

ومبدأ الشفافية كأسلوب في التسيير الناجح يقوم على مجموعة من الأسس والتي تشكل في مجملها مضامين هامة وسأقوم في هذا المبحث بدراسة هذه المضامين حيث سأتناول في المطلب الأول مضمون مبدأ الشفافية والذي سألين التزام الإدارة بإعلام الجمهور (الفرع الأول) ومنح الإدارة للمواطن حق الحصول والاطلاع على الوثائق الإدارية (الفرع الثاني).

المطلب الأول: مضمون مبدأ الشفافية

الفرع الأول: التزام الإدارة بإعلام المواطن

يفترض في المناشير والتعليمات والآراء علاوة على النصوص العامة كالقرارات التي تصدر عن الإدارة، أن تكون قابلة للتنفيذ وأن تدخل حيز التطبيق، لأجل ذلك اشترط المشرع

1- ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية لعلوم التسيير، جامعة بلقايد أبو بكر، تلمسان، 2011، ص 30.

على الإدارة أن تحيط المواطن علما بوجودها عن طريق ما يعرف بوسيلتي النشر والتبليغ، ترجمة لفكرة مؤداها: "لا يستطيع أحد التذرع بجهله للقانون، كمبرر لعدم التطبيق والتنفيذ¹.

فهناك من يعرف النشر أنه: «إتباع شكليات خاصة من قبل الإدارة تمكن الجمهور من العلم بالقرار»²، وفي نفس السياق ذكرت المحكمة الأوروبية في قرارها الصادر سنة 1992 أن أساليب نشر القوانين يجب أن تكون مبسطة للغاية، متناسقة وواضحة بما فيه الكفاية³.

ويتضمن النشر والتبليغ:

أولا - النشر:

أ- نشر النصوص التشريعية:

إن إحاطة جميع الأفراد علما حقيقيا بصدور التشريع الجديد، أمر متعذر من الناحية العملية، نظرا لتعدد التشريعات من جهة، وكثرة عدد أفراد الدولة واختلاف مكان وظروف كل منهم من جهة أخرى، كما أن المصلحة العامة تقتضي تحقيق النظام الذي قصد إليه من وراء إصدار التشريع الجديد بإنفاذه في أقرب وقت ممكن، دون أن يعلق ذلك على الظروف الشخصية لكل فرد، وعلى علمه الفعلي بصدور هذا التشريع أو عدم علمه⁴.

لذلك لجأت السلطة الحاكمة منذ القدم إلى إعلام الناس بوسائل معينة تحقق الاطلاع الكافي لكل الأفراد على النظام القانوني للبلاد، فاستخدمت في البداية طريقة المناداة في الأسواق والطرق ثم تطور الوضع بعد ذلك إلى النشر في الجرائد كما هو الحال في مصر، حيث كانت تنشر القوانين في جريدة الوقائع المصرية التي تصدر مرة أو مرتين في الأسبوع، الأمر الذي دعا إلى إتباعها بملاحق خاصة بها أو أعداد مكررة كلما دعت الحاجة إلى نشر

1- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010، ص 77.

2- طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص 389

3- زروقي كميّة، الحق في الإعلام الإداري، مأكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2006/2005، ص 85-86.

4- غالب علي الداودي، المدخل إلى علم القانون، الطبعة السابعة، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 2004، ص 114.

القانون، واستمر الوضع إلى أن تم إنشاء جريدة أخرى إلى جانب الوقائع المصرية سميت الجريدة الرسمية، خصصت لنشر النصوص التشريعية وقرارات رئيس الجمهورية ونوابه، والقرارات الوزارية، أما الوقائع المصرية فأصبحت مخصصة لنشر قرارات السلطات الإقليمية¹. في فرنسا كانت مهمة نشر النصوص التشريعية موزعة بين وسيلتين هما: مجموعة القوانين التي خصصت لنشر النصوص التشريعية والتنظيمية التي تصدر من السلطة المركزية، إلى جانب النشر بالجريدة الرسمية، واستمر العمل بهذا النظام إلى غاية سنة 1931 أين أوقف صدور مجموعة القوانين، وأصبحت الجريدة الرسمية الوسيلة الوحيدة المعتمدة في نشر التشريعات والنصوص التنظيمية².

وحتى تتحقق الغاية من نشر التشريع في الجريدة الرسمية للدولة، يجب أن تطبع بأعداد كافية وتعرض للتوزيع الفعلي في كل أنحاء البلاد، فإذا تم طبع أعداد محدودة من الجريدة على نحو لا يمكن الجمهور من الاطلاع عليها، فإن النشر لا يتحقق من الناحية القانونية ولا يرتب آثاره، ونفس الحكم ينطبق في حالة القوة القاهرة، التي تحول دون وصول الجريدة الرسمية إلى إقليم معين، فالنشر لم يحقق العلم بالقانون، ومن ثم فإنه لا يسري في مواجهة أفراد هذا الإقليم³. لقد أصبح النشر الإلكتروني من أحدث السبل المستعملة في عملية نشر القوانين، إذ ألغت بعض الدول المتطورة طباعة الجريدة الرسمية بالسند الورقي، واستبدلتها بالسند الإلكتروني الذي يحظى بميزات عدة أهمها تخفيض التكلفة، وتحقيق السرعة في الاطلاع، وسهولة التخزين والاستعمال، بالرغم من كون الجريدة الرسمية تعتبر وسيلة الاطلاع على القوانين الصادرة، إلا أن العلم الذي يحصل من خلالها لا يعدو أن يكون مجرد علم افتراضي بالقوانين دون تحقيق

1- بوضياف عمار، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، الطبعة الثانية، دار ربحانة، الجزائر، بدون سنة النشر، ص129.

2 - عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة النشر، ص68-69.

3- رمضان محمد أبو السعود، محمد حسين منصور، المدخل إلى العلوم القانونية، القاعدة القانونية، نظرية الحق، بدون رقم الطبعة، منشورات الحلبي، لبنان، 2003، ص113.

ذلك واقعيًا، بالنظر إلى ظاهرة التضخم التشريعي التي يصعب معها الإحاطة علما بكل النصوص التشريعية الصادرة، إضافة إلى أن هذا النشر لا يؤدي غرضه في حالة عدم اكتمال الشروط الموضوعية للاستيعاب لدى الجمهور، حيث تحتوي الجريدة الرسمية على تعابير تقنية معقدة وأسلوب نخبوي موجه لجمهور ضيق بحكم الثقافة، بل حتى المثقف قد يقف عاجزا أمام استيعابها ما لم يكن متخصصا في مجال القانون، الأمر الذي يدعو للاعتقاد كما يقول الأستاذ "عبد الحفيظ أوسكين" بأن مبدأ عدم جواز الاعتذار بجهل القانون لا يقوم على أساس متين¹.

ب- نشر النصوص التنظيمية:

يعتبر النشر الوسيلة المعتمدة للعلم بالقرارات الإدارية ذات الطابع التنظيمي، لكونها تتضمن أحكاما عامة ومجردة، موجهة إلى فئة غير محددة من الأشخاص، وهي بذلك تتحد مع النصوص التشريعية في العلة من النشر.

إن عملية نشر القرار الإداري لا تعدو أن تكون مجرد عملية إجرائية مادية خارجة عن مضمون القرار الإداري، وهو لذلك يأتي لاحقا لاكتمال وجوده وتوافر أركانه، وبالتالي فهو لا يعتبر ركنا من أركان القرار المتمثلة في: الاختصاص، والشكل، والمحل، والغاية، ومن ثم فإن تخلفه لا يؤثر على صحة القرار الإداري ولا يبطله².

إن الهدف من النشر هو إعلام الجمهور واطلاعه على التدابير التي تهمة، وهذا ما يفرضه إلى جانب مبادئ الديمقراطية التشاركية، المنطق والعدل، لأنه من غير الممكن أن يمارس الفرد حقا أو يلتزم بواجب إلا إذا كان على اطلاع به³.

1- عبد الحفيظ أوسكين، الحق في الإعلام الإداري، (نشأته وتطوره)، مقال منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 1994، ص 602-603.

2- محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم الخاص، بدون رقم الطبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، بدون بلد النشر، 1996، ص 44.

3- خالد حجاجي، رشيد سريوت، دراسة تحليلية للقرارات الإدارية، مذكرة لنيل الإجازة في القضاء، جامعة عبد الملك السعدي، الكلية المتعددة بتطوان، المغرب، 2007، ص 33.

ولصحة النشر دائما يجب أن ينشر القرار مع ملاحقه الإضافية إذا كان يحتوي على ملاحق، فإذا لم تنشر الجداول الملحقة في الجريدة الرسمية، فإن نشر نص القرار وحده لا يسري عليها، ولا يعفي من وجوب نشرها حتى تسري محل الطعن بشأنها¹، تتنوع الأساليب والطرق المعتمدة للنشر، غير أنه إذا حدد النص طريقة معينة للنشر، فإنه يتعين على الإدارة أن تلتزم بها، وفيما عدا ذلك فإن الأمر متروك لتقديرها، على أن تتخذ من الأساليب ما يتناسب مع طبيعة إجراء المنشور².

يرتب القرار الإداري التنظيمي آثاره في مواجهة المخاطبين به بمجرد نشره في الجريدة الرسمية، ولا يعتد بهذا النشر كوسيلة لسريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد إلا إذا تم هذا بالطريقة المقررة قانونا، فإذا حدد المشرع وسيلة النشر بالجريدة الرسمية، فلا يغني عن هذه الطريقة أية وسيلة أخرى، كنشر القرار في جريدة يومية أو أسبوعية ولو كانت واسعة الانتشار، وحتى لو كان النشر فيها أكثر تحقيقا لهدف العلم بالقرار من النشر بالجريدة الرسمية. كما يجب أن يكون هذا النشر شاملا لكل عناصر القرار الإداري³.

لقد أصبح النشر الالكتروني معتمدا كوسيلة لنشر القرارات التنظيمية، ففي فرنسا أصبح موقع الجريدة الرسمية على الانترنت منطلقا للدخول حيز التنفيذ لأنواع من القرارات الإدارية الوارد ذكرها في المرسوم رقم 2004 - 617 ، و قد كان هذا المرسوم محل طعن أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي رفض هذا الطعن، مقرا بأن استبدال النشر الالكتروني بالنشر الورقي ليس فيه مخالفة لأحكام المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، و قد ذهب المشرع الفرنسي إلى أكثر من ذلك، حيث أجاز النشر الإلكتروني للقرارات ذات الطبيعة التنظيمية التي تصدرها الهيئات الإقليمية على مواقعها في شبكة الانترنت، كما أخضع كلا من التوجيهات،

1- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون سنة النشر، ص 238.

2- عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 125

3- مبروك الحسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 237.

والمذكرات، التعليمات، والأجوبة الوزارية، للنشر، الأمر الذي يحقق بشكل فعال إطلاع الجمهور على مختلف التدابير المتخذة على المستوى المحلي¹.

ثانياً: التبليغ:

إذا كان نشر القرار الإداري التنظيمي هو وسيلة العلم به التي تؤدي إلى سريانه في مواجهة الأفراد، فإن التبليغ هو الطريقة الواجبة الإلتباع في الإعلام بالقرارات الفردية².

إن هذا الحكم يستتج من خلال عديد النصوص القانونية، منها نص المادة (2/79) من القانون 08-90 الخاص بالبلدية التي فحواها: "... لا تكون قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي نافذة إلا بعد عرضها على المعنيين كلما تضمنت أحكاماً عامة عن طريق النشر، وفي الحالات الأخرى عن طريق الإشعار الفردي."

وكذلك نص المادة (03) من المرسوم رقم 81-157 الخاص بتحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية والبلدية: "تتشر القرارات الإدارية التي تتضمن أحكاماً عامة في نشرة القرارات الإدارية، أما القرارات الإدارية الأخرى فتبلغ فردياً."

والمقصود من التبليغ إعلام صاحب الشأن أو أصحاب الشأن بمضمون القرار الإداري الفردي الصادر في حقهم³، ويعتبر التبليغ أقوى من النشر من حيث كونه وسيلة للعلم بالقرار الإداري، نظراً لأن العلم الذي يتم بواسطته يعد علماً حقيقياً، بعكس العلم الناشئ عن النشر الذي هو علم افتراضي⁴. لذلك كانت القاعدة في تحقيق العلم بالقرارات الإدارية الفردية هي التبليغ، فإذا تعذر التبليغ أو استحاله إجراؤه فلا مناص من النشر، وقد يأتي النشر والتبليغ معا لقرار واحد، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (104) من القانون 08-90 الخاص بالبلدية:

1- عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 240.

2- الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، رسالة دكتوراه في القانون، بدون سنة ذكر الجامعة والسنة، ص 48.

3- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان)، بدون رقم الطبعة، الدار الجامعية، بدون سنة النشر، ص 405.

4- داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، بدون رقم الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة النشر، ص 248.

" تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة، وتبلغ للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها¹."

ويمكن أن يتم التبليغ كوسيلة للعلم بالقرارات الإدارية الفردية بكافة الطرق المعروفة التي تحقق علم صاحب الشأن بالقرار، كتسليمه القرار مباشرة، أو بالبريد، أو عن طريق محضر، أو عن طريق أي موظف آخر².

والعبرة بتاريخ وصول التبليغ إلى صاحب الشأن لا من تاريخ إرساله، ضمانا لحماية الأفراد في حالة إهمال الإدارة، حتى لا يتحمل صاحب الشأن الموجه إليه الإعلان ما قد يحدث من تأخير، إذا كان التبليغ موجه إلى شخص كامل الأهلية، فإنه يوجه إليه شخصيا في موطنه الحقيقي³، أو الموطن المختار له، وعند تعدد الأشخاص فيجب إبلاغهم جميعا بمضمون القرار، وفي حالة ما إذا كان الشخص الذي صدر بحقه القرار شخص معنوي كأن يكون شركة أو جمعية، فيوجه الإعلان إلى ممثل الشخص المعنوي أو من ينوب عنه⁴.

وحتى يؤدي التبليغ مفعوله القانوني وجب أن تتحقق فيه مقومات التبليغ الصحيح من ناحية الجهة التي أصدرته، والشخص أو الأشخاص الموجه إليهم، وكذا البيانات الأساسية فيه من ناحية أخرى، بناء على ذلك إذا لم يتم التبليغ أو تم ولكن شابه عيب في البيانات الأساسية، ظل ميعاد الطعن بالإلغاء ساريا، إلى أن يتم التبليغ لأصحاب الشأن بطريقة قانونية⁵.

إذا صنفتم القرارات الإدارية إلى قرارات تنظيمية يتم الاطلاع عليها من خلال نشرها وأخرى فردية تخضع للتبليغ الفردي، فإن هناك طائفة من القرارات الإدارية غير خاضعة لا للنشر ولا للتبليغ وهي القرارات الضمنية سواء بالرفض أو بالقبول⁶.

1- عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 131.

2- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، بدون رقم الطبعة، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص 183.

3- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 51.

4- عبد الغني البسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 405.

5- محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 52.

6- عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 244.

والجدير بالذكر أن على الإدارة وجب عليها تبليغ القرار الفردي لذوي الشأن بأي وسيلة من وسائل الإعلان إلا إذا ورد نص على وسيلة معينة فعلى الإدارة أن تنقيد بهذه الوسيلة، فهذه القرارات الفردية تمتاز بأنها تستنفذ أو تستهلك فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها.

الفرع الثاني: منح حق الحصول والاطلاع على الوثائق الإدارية

إن من مستلزمات الشفافية ضمان تدفق المعلومات وعلانية تداولها والتصرف بما يمكن لذوي المصلحة الحصول على المعلومات، بحيث أن كل من الشفافية والحق على الاطلاع على الوثائق الإدارية تجمعهما علاقة طردية، بمعنى أنه كلما جسد الحق في الحصول على الوثائق الإدارية وكان الوصول إليها سهلاً كلما كان مؤشر الشفافية مرتفعاً في تلك الدولة، إضافة إلى أن الشفافية تتطلب أيضاً تداول هذه المعلومات عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، والمقررة التي تؤمن تواصل المواطنين بصانعي القرارات¹.

كما أن تجسيد الاطلاع على الوثائق الإدارية في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وغيرها من المجالات يساهم في أداء الحكومة وخلق حكومة جيدة فهو بذلك إجراء يهدف إلى استبدال ثقافة السرية في عمل السلطات بثقافة الانفتاح والشفافية، مع مراعاة الاستثناءات الضرورية التي نحافظ بها على الحقوق الشخصية والأمن العام².

وفي ذلك تقول محكمة " ليون " أنه يتجلى من نصوص قانون 17 جويلية سنة 1978، الذي يتأسس عليه هذا الحق أن هذا الأخير لا يمكن ممارسته إلا على الوثائق التي أنجزت وتم إنهاؤها (Achévé) وقت تقديم طلب الحصول عليها، لذا لا يجوز قانوناً لذوي الشأن طلب الحصول على ما سوف تصدره الإدارة من وثائق مستقبلاً حتى ولو كانت في طور الإعداد، لأن هذا معناه أنه لم يكتمل بناؤها القانوني وقت التقدم بهذا الطلب وعليه تقصى كل

1- زعباط الطاهر، حق المواطن في الوصول إلى المعلومة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص حقوق الإنسان والحريات العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2014، ص 18.

2- محمد جبار طالب، حق الحصول على المعلومات كحق من حقوق الإنسان، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

التالي: (تاريخ الاطلاع 2022/06/08 على الساعة 10:30). www.journal.nahrainlaw.org.

من الحالة المؤقتة أو الجزئية للملف ما دام موجودا في طور الإنجاز والإعداد، وتكمن أسباب اعتماد الصيغة النهائية كمظهر لتحقيق وجودها قانونا في أن للنهائية دورا غير منكر في ثبوت ما يرد بها من معلومات، والتأكد من عدم خضوعها لتعديل أو تغيير يفضي إلى عدم استقرار الأوضاع المترتبة عليها، كما أنها تحدد التزامات الإدارة في مواجهة المعنيين بها، وتوضح المراكز القانونية لأولئك المخاطبين بما ورد بها¹.

إذا واستنادا إلى هذا الشرط يحق للموظف العمومي أن يرفض الكشف عن الملفات التي لم يتم إنهاؤها بعد (Inachevé)، لكن لا يمكن لهذا الشرط أن يفسح المجال للإدارة للفرار من تبعات هذا الحق بزعم تحضير وثائقها؟ ومن أجل تفادي أي قرار للإدارة وضع القاضي الإداري ولجنة الوثائق عدة ضوابط، من أبرزها: عدم جواز حجب الإدارة لهذه الوثائق بزعم تحضيرها إذا ثبت أن تمكين الجمهور من الاطلاع عليها لا يعيق إصدار القرار ولا يؤثر سلبا على مضمونه، كما لا يمكنها التذرع بأن اطلاع الجمهور على الوثيقة التحضيرية يؤثر على سلامة القرار المزمع إصداره، إذا ثبت أن هذه الوثيقة قابلة للتجزئة وكان في مقدورها إخفاء ما ورد بها من اقتراحات أو آراء يتوقع أن لها من الرجحان ما يؤثر على اتخاذ القرار².

ثم نجد المشرع الجزائري بدوره كان له موقف فيما يخص الحق في الحصول والاطلاع على الوثائق الإدارية، وجسدها في العديد من بنود التشريعات الوطنية ونجد على سبيل المثال ما ورد في المرسوم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن وذلك في مضمون المادة 10 من نفس المرسوم "يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق الإدارية"³.

وعزز من ثبات القاعدة توجه المشرع في التعديل الدستوري المؤرخ في 6 مارس 2016، بصريح العبارة، وإقرارا لحق المواطنين في الاطلاع والحصول على المعلومات الإدارية في

1- زروقي كميلا، المرجع السابق، ص 61.

2- محمد باهي أبو يونس، التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 21 .

3- أنظر المادة 10، من المرسوم 131/88، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، مرجع سابق.

مضمون الفقرة الأولى من المادة 51 "الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن"¹

المطلب الثاني: الإدارة بين السرية والشفافية

يكون عمل الإدارة في مبدأ الشفافية معلنا، حيث يمكن للمواطنين العلم بكل المعلومات والإجراءات والأساليب التي تبنتها الإدارة للقيام بها، فضلا عن أهداف العمل الإداري، إلا أن هناك أعمالا إدارية تقتضي طبيعتها وتنظيمها القانوني أن تكون وفق مبدأ السرية. فلا يعتبر حق المواطن في الاطلاع على الوثائق الإدارية حقًا مطلقا بسبب مبدأ السرية على المعلومات الشخصية للأفراد والمصالح العليا للدولة (الفرع الأول)، لكنها أصبحت تعرف تراجعا نتيجة إقرار القوانين بحرية الاطلاع على الوثائق والمناداة بالشفافية لتقريب الإدارة من المواطن (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تطبيق مبدأ السرية

يعرف مبدأ السرية على أنه: حالة عدم العلم الكافي، أو غياب المعلومات الكاملة لدى بعض الأشخاص الذين لا يصرح لهم بالاطلاع على هذه المعلومات².

أولا: بخصوص المعلومات الشخصية للأفراد:

وتتمثل في السر المهني وأسرار الأعمال وأسرار المعاملات التجارية والمعلومات الشخصية، تحوز الإدارة غالبا على المعلومات الخاصة بحياة المواطن والمتمثلة أساسا في الحالة المدنية للمواطن من ولادة وزواج، والوضعية المالية كالأرصدة في البنوك ومراكز البريد والسوابق القضائية في سلك العدالة وكذا الحالة الصحية للمواطن وهي معلومات إسمية وخاصة محمية وقد نص على هذا المبدأ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بموجب المادة 12 التي جاء

1- أوكيل محمد أمين، "شفافية الإدارة كدعامة لفعالية وعصرنة التسيير المحلي في الجزائر"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، عدد 8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، جوان 2017، ص369.

2- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص36.

فيها : عدم تعويض أي شخص لتدخل تعسفي حياته الخاصة وعدم القيام بأي حملة تمس بشرفه وسمعته¹ ، كما نصت المادة 8 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية على: احترام الحياة الشخصية والعائلية والمسكن والمراسلات².

من الضروري إيجاد توازن عادل بين الشفافية والسرية، والنصوص القانونية الفرنسية في هذا المجال تقدم حلا نهائيا مطلقا، إذ تعتبر كل الوثائق الاسمية مستثناة من التبليغ، فالاستثناء الخامس من القانون الفرنسي يتضمن إمكانية الاحتفاظ بالملفات التي قد تشكل اعتداء على الحياة الخاصة إذا تم الكشف عنها، فهذه الأحكام تظهر واضحة بما فيه الكفاية لحماية سرية المعطيات الشخصية³.

ثانيا- السرية في مصلحة الإدارة :

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 السرية تعني حرية الإدارة في إصدار قراراتها، مما تستهدف له السير الحسن والفعال للمرافق العامة⁴ ، 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 الإدارية 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 للأفراد، إلى جانب حماية

1- أنظر المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

2- أنظر المادة 08 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

3- نقلا عن Guy SCOFFONI ، انظر زروقي كميلا، المرجع السابق، ص99.

4- سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، ط1، دار نشر المعرفة، المغرب، 2009، ص303.

الأسرار الخاصة بالدولة والتي تتعلق ببعض الأعمال ذات الطابع الخاص كالأعمال المتعلقة بالاستعمالات الخاصة بالمجال العسكري والدبلوماسي وكذلك بعض الأسرار ذات الطبيعة الاقتصادية والصناعية، وكل ما يتعلق بالدفاع الوطني¹.

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 واطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة²، كما رتب المشرع عقوبات تأديبية جزائية في حالة مخالفة الموظف وعدم التزامه لواجب السرية الذي ألزمه القانون وهذا ما نص عليه المشرع في المادة 301 من قانون العقوبات³.

الفرع الثاني: الموازنة بين السرية والشفافية

تولدت لدى المواطنين مع مرور الوقت عدم قناعة بأسلوب الإدارة المتسلطة والمتحكمة في تسيير شؤونهم، مما جعلهم يطالبون بتفسيرات وتوضيحات أكثر عن آليات عمل الإدارة من أجل الاشتراك، وينادون بشفافية أكبر في الأجهزة الإدارية⁴.

الشفافية كما يعرفها " Le petit Robert " على أنها: «صفة تسمح بظهور الحقيقة كاملة». في حين أن السرية وحسب نفس القاموس تتمثل في: « مجموعة من المعارف والمعلومات التي لا يجب على من يحوزها أن يكشف عنها »، إن تحقيق الديمقراطية الإدارية لا يمكن أن يتأتى إلا بالاعتماد على مبدأ الشفافية، والذي يعتبر أسلوب من الأساليب الحكم الراشد الذي ترتكز عليه الإدارة الحديثة، حتى تحل محل الإدارة التقليدية القائمة على مبدأ

1- سامي محمد الطوخي، الإدارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، 2002، ص20.

2- الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 جويلية 2006، الجريدة الرسمية العدد 46، سنة 2006.

3- المادة 301، القانون رقم 06-23، المعدل والمتمم لقانون العقوبات المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية، العدد 48، سنة 2006.

4- زروقي كميلا، المرجع السابق، ص17.

السرية، وهي حسب تصريح الأستاذ " Maisel.H " قاعدة تقوم عليها العلاقة بين الإدارة والجمهور بشأن معلوماتها ووثائقها¹.

وحسب تقدير الأستاذ سامي الطوخي، فمصطلح الشفافية: "التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة لصالح ولحساب المواطنين، مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها مشروعاتها وموازنتها ومداوماتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراءات مساءلة الإدارة عن أوجه القصور والمخالفة².

إن إشكالية الشفافية والسرية، خاصة في العلاقة بين الإدارة والمواطن طرحت من أجلها عدة دراسات وتساؤلات، حيث أن جملة من هذه الدراسات والأعمال تؤكد على أن الديمقراطية بُنيت في بعض بلدان العالم ضد سرية الإدارة، فالشفافية نتيجة حتمية منطقية للديمقراطية، تم المطالبة بها في المجال السياسي من خلال المناداة بالشفافية في تمويل وتنظيم الأحزاب حيث أصبحت وراء الإصلاحات التي حدثت في مجال الإعلام في فرنسا، وإذا كان الحق في الحصول على المعلومات في المجال الإداري مقرونا بمبدأ السرية من: « أجل توسيع المنفعة العامة وحماية الحياة الخاصة أو المنافع الشرعية للدول »، فالمشكل لا يطرح بنفس الطريقة في كل البلدان، إذ تبقى الهوية واسعة بين الدول التي تطبق مبدأ الشفافية والتي تتبنى السرية، وإذا كانت بلدان السرية هي الأكثر إلا أن معظم الدول تبذل مجهودات معتبرة من أجل اعتماد الشفافية بدل السرية والتي تتبثق عنها عدة حقوق لفائدة المواطن والمتمثلة أساسا في حق الإعلام والاطلاع على نشاط الإدارة³، وكلما بحثنا أكثر يظهر لنا جليا أن الشفافية والسرية، خاصة في النشاط الإداري، بعيدتان عن التناقض بصفة مطلقة، والتحدي يكمن في توفير

1- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 184.

2- سامي الطوخي، المرجع السابق، ص 184.

3- زروقي كميّلة، المرجع السابق، ص 16.

شفافية أكبر لما كان سريا لوقت طويل أي أعمال السلطة ، وسرية أكثر للحياة الخاصة ، لأنه لا شك في أن السلطة المحاطة بالسرية لها مساوئ كثيرة ومنها:

- ازدياد صلاحيات الإدارة في مواجهة المواطن؛
- استحالة ممارسة الرقابة على نشاط الإدارة، وتشجيع الفساد والانفراد بالسلطة؛
- تشجيع وتطوير كل أشكال الإعلام الكاذب والإشاعات¹.

1 -Jean-Michel BELORGY, l'Etat entre transparence et secret, Revue pouvoirs, n°97,France ,2001,p.25.

المبحث الثاني: إشراك المواطن في اتخاذ القرار

تقوم الديمقراطية في معظم بلدان العالم على الديمقراطية التمثيلية، والتي تتجسد من خلال قيام المواطن باختيار ممثليه في الحكومات عن طريق الانتخاب، حيث تتمثل مهمة هذه الأخيرة في جعل السلطة العامة شرعية.

لكن نظرة المواطن بدأت تتغير، وأصبح يرى أن شرعية الحكومات تكمن في جودة ونتائج السياسات الحكومية، مما جعله يطرح تساؤلات حول شرعية هذه الحكومات فعليا. إن الديمقراطية في أزمة، فتظهر الديمقراطية عن طريق المشاركة كحل مناسب أو جواب بسبب القلق الدائم من شرعية الحكومات ومشاركة المواطن الفعلية في عملية إتخاذ القرار برغبة منه، فلم يعد القرار الإداري حكرا على الدولة فحسب وإنما أصبح إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات العامة ضروريا، كون هذه القرارات تهدف إلى تحقيق مصلحة المواطن، أي أنه من الضروري الانتقال من الديمقراطية التمثيلية المبنية على حق الانتخاب إلى الديمقراطية المتضمنة وجود مواطنين فعالين يتم إعلامهم بالإجراءات والتدابير اللازمة (المطلب الأول) يناقشون في فضاءات عمومية القرارات العامة التي سيتم اتخاذها من قبل المسؤولين ويساهمون في ذلك بمختلف الآليات المتاحة لهم.¹

المطلب الأول: ظهور حق مشاركة المواطن في اتخاذ القرار

لا تكتمل الرغبة في تكريس الديمقراطية الإدارية وتطبيقها من دون إشراك المواطن في الأنشطة الإدارية التي تهمة، وإذا كان تاريخ تكريس مبدأ مشاركة المواطن أو المتعامل مع الإدارة في القرارات الإدارية يعود إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية، باعتباره أحد المظاهر الأكثر اجتذابا في سياسة تحسين العلاقة بين الإدارة ومتعاملها، إلا أنه لم يلفت انتباه الفقهاء إلا حديثا بسبب الطبيعة المحدودة التي تميز بها المبدأ خلال تلك الحقبة.

1- ليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون: فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، 2010، ص 09.

وبالحديث عن مبدأ المشاركة، نجد أن الباحثين لم يتفقوا على مفهوم محدد لمصطلح المشاركة خاصة الإدارية منها، وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي مبدأ المشاركة ب: «المبدأ المتعلق بتدخل المرتفقين في الإدارة ، أو بواسطة ممثليهم في المرفق»، وبناء على ذلك فإن مشاركة المواطن في القرارات الإدارية تكون بصفته مستفيدا ومنتفعا من المرفق العام وليس بصفته موظف وذلك حتى تكون قرارات الإدارية متوافقة ومعبرة عن حاجيات المواطن الفعلية.¹ إن سياسة ديمقراطية الإدارة تعني الانتقال من الديمقراطية عن طريق الانتخاب إلى ديمقراطية أكثر انفتاحا تسمح بمشاركة المواطن في اتخاذ القرار (الفرع الأول) لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال إعلام الإدارة للمواطن، فالإعلام هو مفتاح قيام ديمقراطية تشاركية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تطور مفهوم الديمقراطية

في البداية كانت الديمقراطية تمثيلية تعتمد على اختيار المواطن للممثلين عنه (أولا) لكنها بدأت تتطور لتصبح ديمقراطية تشاركية تسمح بمشاركة أوسع للمواطن (ثانيا) أولا: الديمقراطية التمثيلية المبنية على الانتخاب:

ظهرت الديمقراطية في صورتها الأولى في المدن الإغريقية، فهي كلمة مشتقة من اللغة الإغريقية وتتكون من مقطعين "Dimos" بمعنى الشعب و "Kratos" بمعنى الحكم، فإن معنى كلمة ديمقراطية هو حكم الشعب، ولعل حكم الشعب لصالح الشعب يمثل غاية الديمقراطية أكثر يصلح أن يكون تعريفا لها، فهي تعتبر اليوم أكثر تواضعا مما يعتقد البعض بشأنها، فهي أبعد من أن تكون عقيدة شاملة، وهي أقل من أن تكون نظاما اقتصاديا اجتماعيا له مضمون عقائدي ثابت وإنما هي طريقة وعملية لاتخاذ القرارات، ومن ثم توظيف هذا المنهج الديمقراطي في إدارة أوجه الاختلاف سلميا، يعتبر تعبيراً عن تفتح حضاري توج به القرن الواحد والعشرون.²

1 - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 121.

2- علي خليفة الكواري، حوار من أجل الديمقراطية، الطبعة الأولى، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، 1996، ص 121.

ونظرا إلى ذلك فإن كافة الدارسين للديمقراطية، يرون بأن الصورة المثالية لها لم تتحقق في الماضي، وهي غير محققة في الحاضر، وقد لا تتحقق في المستقبل كذلك، لكن " ما لا يدرك كله لا يترك جله"، إذ يجب العمل على التحوّل الديمقراطي، باعتبار أن الديمقراطية عملية نسبية وعملية تاريخية متدرجة، فعبر الممارسة تمضي العملية الديمقراطية قُدمًا نحو الرقي وذلك عند إجماع القوى الفاعلة على ضمان الحد الأدنى من المشاركة السياسية الفعالة لجميع المواطنين دونما استثناء¹.

فالمجتمعات اليوم لا تقتنع بمجرد وضع قرارات الحكومة الديمقراطية وسياساتها تحت سيطرة مسؤولين يتمّ انتخابهم من خلال اقتراع دوري حر ونزيه، يكون من حق كل من يتمتع بأهلية الترشح أن يرشح نفسه للانتخابات، ويكون من حق جميع المواطنين الذين بلغوا السن القانونية للانتخاب الإدلاء بأصواتهم²، وإنما أصبحت تسعى إلى ضمان حقوقها وحرّياتها العامة، كحق المشاركة في اتخاذ القرار الذي يستلزم الحق في الحصول على المعلومات اللازمة لذلك.

ثانيا: الديمقراطية التشاركية المتضمنة الحق في اتخاذ القرار:

اختلفت التعريفات المقدمة من طرف الفلاسفة والباحثين للديمقراطية التشاركية والتي يمكن استعراض بعضها فيما يلي : يعرفها الفيلسوف الأمريكي "جون ديوي" بأنها مشاركة كل من يتأثر بالمؤسسات الاجتماعية، حيث يشارك الفرد في رسم والسياسات التي تنتج عنها³ إنتاج هذه المؤسسات ويرى الباحث المغربي "يحي بوافي" أن الديمقراطية التشاركية هي عرض مؤسساتي شراكم بطريقة غير مباشرة في مناقشة الاختيارات موجه للمواطنين للمشاركة الجماعية ، وهي تستهدف ضمان الرقابة الفعلية للمواطن وصيانة مشاركته في اتخاذ القرارات

1- ليلة زياد، مرجع سابق، ص10.

2- علي الخليفة الكواري، مرجع سابق، ص126.

3 - محمد العجاني وآخرون، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، (ترجمة نوران أحمد)، القاهرة، روافد للنشر والتوزيع، 2011، ص 03 .

ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمس حياته اليومية عبر توسل ترسانة من الإجراءات العملية¹.

أما الأستاذ الجامعي الجزائري "صالح زياني" فيرى بأن: "مفهوم المشاركة أو التشاركية مفهوم مرتبط بالمجتمع الديمقراطي وهو مكون أساسي من مكونات التنمية البشرية، يسعى من أجل تحقيقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إنها تعني بشكل مبسط أن يكون للمواطنين دوراً ورأياً في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم سواء بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات شرعية وسطحية تمثل مصالحهم، ويقوم هذا النوع من المشاركة على حرية التنظيم وحرية التعبير وأيضاً على قدرات المشاركة البناءة"² في حين عرفها الباحث الجزائري "الأمين شريط" بأنها: "هي شكل أو صورة جديدة للديمقراطية تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية واتخاذ القرارات المتعلقة بهم، كما تعرف بأنها توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين، عن طريق إشراكهم في الحوار والنقاش العمومي واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك"³.

وبالتالي إذا تم المزوجة بين المصطلحين السابقين، أي الديمقراطية والتشارك، ستكون الديمقراطية التشاركية هي المساهمة ومشاركة المواطنين في عملية صنع واتخاذ القرارات التي تتعلق بشؤونهم العامة.

الفرع الثاني: ضرورة تكريس الحق في الإعلام لقيام الديمقراطية التشاركية

إن إعلام المواطنين بحقوقهم وواجباتهم والخيارات المتاحة أمامهم هي أهم مرحلة نحو تكريس مشاركته، لذا نتجه القوانين الحديثة إلى جعل حق الاطلاع على المعلومات كقاعدة

1 - عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، "إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي - حالة الجزائر

والمغرب"، ورقة بحثية منجزة في إطار مخبر الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول

المغربية، كلية الحقوق والعلوم والسياسية جامعة ورقلة، 2013، ص 10

2 - صالح زياني، "تفعيل العمل الجمعي: مكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية"، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم

السياسية جامعة بسكرة، العدد 04، 1 أبريل 2009، ص 58.

3- عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، مرجع السابق ذكره، ص 11.

والاعتماد على مبدأ السرية في بعض الجوانب المشروعة كاستثناء، فيشمل الجانب الأول حماية أسرار الحياة الخاصة للأفراد و يشمل الجانب الثاني أسرار الإدارة التي تتضمن الاستعلامات من النوع العسكري، الاقتصادي والدبلوماسي، ففي ظل ديمقراطية إدارية تُشكّل لغة الحوار والمشاركة وسيلة لإلغاء كل أشكال الإكراه وتفرض أن تحل المعرفة وحق الإطلاع محل السرية ليشكل بذلك الغموض الإداري موضوع إصلاح.

فممارسة الديمقراطية التشاركية تفرض شفافية إلى أقصى درجة في إعلام المواطن الذي يقبل على اتخاذ القرار، إذ لا يمكن تصور وجود الديمقراطية دون أن يتلقى المواطن المعلومات الموضوعية التي تخبره عن الواقع والأهداف التي تسعى إليها السلطة الحاكمة، ولذلك لا يمكن الاستغناء عن إعلام الجمهور إذا ما أردنا ممارسة ديمقراطية مناسبة.

لذلك فإن انتشار الديمقراطية أساس تعزيز حق المعرفة أو حق الاطلاع على الوثائق الإدارية، فباسم الديمقراطية يطالب الفقه الأمريكي بالتطبيق التام لحق الشعب في المعرفة، وأهم عنصر فيه هو حق الحصول على المعلومات المتعلقة بنشاط الحكومة والتزام الإدارة بإعلام مواطنيها، وقد اعترفت المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية بأن حق المعرفة وسيلة توازن بين السلطات لأنه يعزز حرية الرأي اتجاه الحكومة، وهي شرط هام للسير العادي لنظام السلطة، وكما يقول البروفيسور "Suleiman" « إن تداول المعلومات هو في الأخير التداول وتقسيم السلطة » وإذا كانت حماية أمن الوطن والحياة الخاصة للأفراد تسمح دائماً ببعض السرية، لكن من البديهي أن أي أمة لا تستطيع أن تحكم بصفة ديمقراطية، إذا كانت الإدارة لا تعطي الفرصة للجميع لإعطاء آرائهم بعد معرفة كل شيء¹.

لطالما اقترنت السلطة بالمعرفة، فلا يمكن تصور قيام ديمقراطية دون علم المواطن خاصة أن مشاركته في اتخاذ القرار تعود بالفائدة على كلا طرفي العلاقة سواء المواطن نفسه أو الإدارة وتتمثل هذه الأهمية في:

1- زروقي كميّة، مرجع سابق، ص 13-14.

- تعمل المشاركة على خلق اتصال مباشر بين الإدارة والمواطن من خلال وضع حد لعزلة الأعوان العموميين الذين يُسمح لهم بالاستفادة من المعلومات التي يطلعون عليها، فحسب الأستاذ دباش "Debbash": فإن هذا الاتصال يجعل الموظف يدرك أن هناك حلول بديلة للقرارات التّقنية البحتة، ذلك أن ممثلي المرؤوسين يعملون على تحسين إعلام الإدارة، وبالتالي فإن المشاركة آلية مهمة للعلاقات العامة، تسمح بالاتصال الدائم بين الإدارة والمرؤوسين.
 - إشراك المواطن في اتخاذ القرار يجعله يتقبل هذا القرار بسهولة سواء كان إيجابياً أو سلبياً بالنسبة له، ويسمح للإدارة بتنفيذ هذا القرار دون عراقيل مما يضمن السير الحسن للمرافق العمومية.
 - مشاركة المواطن تجعل الإدارة غير مسيطرة على اتخاذ القرار وتكبح من امتيازاتها في اتخاذ القرارات بصورة أحادية، مما يخلق نوعاً من التوازن في علاقتها مع المواطن، ويؤدي إلى تغيير نظرة الإدارة اتجاه المواطن وأعمال المبدأ القائل بأن: الديمقراطية هي حكم الشعب.
- إن تجاهل وعدم اهتمام الإدارة بمشاركة المواطن والاعتراف بدوره الفعال في النشاط الإداري فيها يسبب فشلها في تحقيق أهدافها¹.
- وعلى مستوى آخر في هذه العلاقة، تحدث المشاركة نوع من الثقة بين المواطن والإدارة فكلما شارك المواطن في اتخاذ القرار اتجه هذا الأخير إلى تلبية حاجاته وكلما تم استبعاده عن المشاركة ساهم ذلك في خلق هوة في العلاقة و انعدمت الثقة بين الطرفين².

1- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص124.

2 - سامي الطوخي، مرجع سابق، ص433.

المطلب الثاني: آليات إشراك المواطن في اتخاذ القرار

الفرع الأول : المشاركة المباشرة

أولا - الاقتراح الإداري:

عبارة عن مجموعة من الآراء التي يُقدّمها المواطن أو مجموعة من المواطنين قصد تحسين قيام الإدارة بوظائفها، أو لتوجيه النقد لقراراتها التي أصدرتها.

سعت أحكام المرسوم رقم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن في الجزائر، إلى تأكيد التزام المواطن بمجموعة من الواجبات من ضمنها واجب الإسهام في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات ببناء من خلال نص المادة 33 منه¹، ويختلف الاقتراح الإداري الذي يُقدّمه المواطن منه عن الاقتراح الذي يقدمه موظف لدى جهة إدارية لأنه يحقق عدة أهداف للإدارة من بين أهمها إشعار المواطن بأن المطالبة الجماهيرية بالمشاركة قد تحققت بهذا الأسلوب².

ويتمّ الاقتراح الإداري بوضع الإدارة تحت تصرف المواطن دفاتر ملاحظات أو سجلات و غيرها، وهي الطرق التي تُحبّذها الإدارة للتعرّف على ردود أفعال المواطنين واقتراحاتهم عن قرب، لذلك نجد نصوص قانونية تلزم الإدارة بوضع مثل هذه السجلات أو دفاتر الملاحظات في متناول المواطنين، ومثال ذلك ما تضمنته أحكام المادة 33 من المرسوم رقم 88-131 السالف الذكر.

إن الاقتراح الإداري صورة من صور الديمقراطية الإدارية، لكن يبقى استخدامه من قبل المواطن محدودا، وذلك لافتناع المواطن أن تدوين اقتراحاته والتعبير عن آرائه من خلال دفاتر أو سجلات توضع تحت تصرفه من قبل الإدارة، لا تؤدي غالبا إلى تحقيق الهدف منها، بسبب سريتها، لذلك يفضل المواطن أساليب تمتاز بالعلنية حتى يتمكن من إجبار الإدارة على إصلاح

1- تنص المادة 33 من المرسوم رقم 88-131، المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، "يجب على المواطن أن يسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه"

2- سامي الطوخي، مرجع سابق، ص 209.

قراراتها وإعادة النظر فيها، كما أن هذه الوسيلة تتاح للمواطن بعد اتخاذ القرار من قبل الإدارة لذا نجد المواطن قليل الإقبال عليها¹.

ومن أجل تفعيل دور دفاتر الملاحظات أو الاقتراحات، يجب وضع ضوابط قانونية توضحها، لذلك نجد من يشير إلى ضرورة وضع لائحة إعلانات تعلق في مكان ظاهر للكافة بجوار دفاتر الملاحظات أو السجلات، يبين فيها القواعد التي تطبق في شأن المقترحات المقدمة والتي من بينها وجوب الرد على مقدم الاقتراح الإيجابي، أو على الأقل تحرير خطاب شكر لهذا الشخص وتقديم الاعتذار للاقتراحات السلبية، وكذا تشجيع الاقتراحات الجماعية مقارنة بالاقتراحات الفردية كونها أكثر إلزاما للإدارة.

ثانيا - الاعتراض الإداري :

يعتبر الاعتراض الإداري أحد الأساليب التي تساهم في مشاركة المواطن في تطوير الإدارة، كونه وسيلة رقابية تحد من العيوب التنظيمية للقرارات²، ويتم الاعتراض على تصرفات الإدارة بواسطة مجموعة من الوسائل القانونية التي أدرجها المشرع الجزائري في المرسوم رقم 88-131، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن تحت عنوان وسائل الطعن الموضوعة تحت تصرف المواطن³، والمتمثلة في الوساطة والطعون.

1- الوساطة:

وهي مجموعة من الهياكل تحدث على المستوى الوطني والمحلي للبت في عرائض المواطنين تجاه الإدارة، وقد تم إحداث هيئة وسيطة بين الإدارة والمواطن في الجزائر والتي عرفت باسم " وسيط الجمهورية " لحماية حقوق وحرريات المواطنين، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 وهي هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطن وحرياته³.

1- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 129.

2 - سامي الطوخي، مرجع سابق، ص ص 231-233.

3 - مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر، عدد 20 صادر في 31 مارس 1996، متمم، ص 04-05.

وقد أشار المرسوم رقم 88-131، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن إليها ضمناً من خلال نص المادة 34 فقرة 2 منه والتي تنص : « ولهذا الغرض، تحدث هياكل في المستويين الوطني والمحلي تكلف على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين» وهذا بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 96-197¹، المتعلق بتحديد وسائل العمل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيه و المتضمن إمكانية إحداث مفوضين محليين.

2- الطعون المجانية :

وهي الطعون التي ترفع أمام الجهة مصدرة القرار الإداري، تلتزم فيها الإدارة ببيان السلطة أو الجهة المفتوحة في وجه المواطن أو جهة المراقبة حسبما جاء في نص المادة 36 من المرسوم رقم 88-131، المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن والتي تنص:

« يجب أن يبين كل قرار يدين المواطن، الإجراء والجهة أو السلطة الإدارية التي يمكن أن يقدم إليها طعن مجاني، كما يجب أن يبين، زيادة على ذلك، إن اقتضى الأمر، أية سلطة أخرى أو وسيلة خاصة داخلية للمراقبة مفتوحة في وجه المواطن» ، وقد حث القرار المؤرخ في 4 سبتمبر سنة 1988، المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم². على وجوب التزام الولاية، رؤساء البلديات بضبط مسك دفاتر التظلمات القانونية ووضعها في متناول أي شخص يطلبها طبقاً لأحكام المادة 4 فقرة 5 منه.

يُشكل الاعتراض الإداري وسيلة فعّالة لإشراك المواطن في عملية مراجعة القرارات الإدارية خاصة مع وجود إلزام بالرد على مقدمي الاعتراضات أو التظلمات، إلا أن أسباب عديدة قد تجعل منها وسيلة نسبية على أرض الواقع، فالهياكل التي كان من المقرر إحداثها لم تحدث،

1 - مرسوم رئاسي رقم 96-197 مؤرخ في 26 ماي 1996 والمتعلق بتحديد وسائل العمل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيه، ج.ر. عدد، 33 صادر بتاريخ 29 ماي 1996.

2- قرار مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، ج.ر. عدد 39 صادر في 28 سبتمبر 1988، ص 02.

بالإضافة ما إلى أن الطعون المجانية قد لا تكون لها فعالية إذا تمسك صاحب القرار برأيه بدل مراجعة القرار¹.

3- الطعن القضائي :

يعد اللجوء إلى القضاء حقاً للمواطن، ويعتبره الفقه والقانون الدولي امتداداً طبيعياً لحق المشاركة، فإذا فشلت الطعون الإدارية في التوصل إلى المصالحة وتصحيح العمل الإداري، فلجميع حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، أو التعويض عن الضرر الناتج عنه².

ثالثاً - التحقيق العمومي :

ظهرت أول بوادر هذا الإجراء في فرنسا سنة 1810 ثم بعدها تبناه المشرع الجزائري ضمن قوانين حماية البيئة لا سيما النصوص المتعلقة بالمنشآت المصنفة وقد ركز المشرع على التحقيق العمومي من خلال إعطاء الحق في الإطلاع على كل المعلومات المتعلقة بالمجال البيئي لكن لم يصغ له تعريفاً لأن مهمة التشريع ليس صياغة التعاريف وإنما هي مهمة أصيلة بالفقه لكن نلتمس وجود مصطلح التحقيق العمومي ضمن قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والمراسيم التنظيمية الخاصة بمحتوى وتطبيق دراسة التأثير على البيئة في ما يخص المنشآت المصنفة" يسبق تسليم رخصة إستغلال المنشآت المصنفة تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير وتحقيق عمومي ودراسة الأخطار³.

كما يعد التحقيق العمومي " أسلوب من أساليب المشاركة الذي من خلاله يتسنى لكل شخص بعد إعلامه من طرف السلطة المختصة، بأن يساهم بموجب رأيه في وضع قرار إداري معين وقد كان أول ظهور له من خلال قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة⁴.

1- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 131.

2 - ليلة زياد، مرجع سابق، ص 106.

3 - رحموني محمد، مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة الإجتهد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمناست، المجلد السابع، العدد الثاني، 2018، ص 81.

4 - بن خالد السعدي، قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012، ص 29.

كما يعد التحقيق العمومي "أسلوب من أساليب المشاركة الذي من خلاله يتسنى لكل شخص بعد إعلامه من طرف السلطة المختصة، بأن يساهم بموجب رأيه في وضع قرار إداري معين وقد كان أول ظهور له من خلال قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة.

وهو أيضا "إجراء يسمح بمساهمة المواطنين في العمل الإداري أي الاشتراك في المسائل التي هي من اختصاص الإدارات المخولة لها قانونا سلطة اتخاذ القرارات فهو الدعامة الأساسية لمبدأ مشاركة المواطنين في المسائل البيئية".

كما هو " إجراء ذا طابع استشاري تقوم به السلطات العامة في الدولة المختصة بغرض تمكين الأفراد المعنيين من الإطلاع على الملف المتعلق بمشروع أو مخطط أو برنامج ما لإبداء آرائهم حوله"¹، وهو ما جاء في نص المادة 4 من القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل سنة 1991 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية التي تنص :

« يكون إجراء التصريح بالمنفعة العمومية مسبقا بتحقيق يرمي إلى إقرار ثبوت هذه المنفعة²» وقانون حماية البيئة بموجب المادة 21 من القانون رقم - 10 03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والتي تنص على:

« يسبق تسليم الرخص الخاصة بالمنشآت المصنفة، تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير و تحقيق عمومي ودراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع»³.

هذا ما جعل من التحقيق العمومي أسلوب استثنائي ذو مجال ضيق لا يمتد إلى المجالات الأخرى للتنظيم الإداري، وتجدر الإشارة إلى أن إجراء التحقيق العمومي الذي أقره المشرع كوسيلة فعالة لمساهمة المواطنين أو ذوي المصلحة في مجال حق الملكية وحماية البيئة، من شأنه أن يبقي المشاركة نسبية في الوقت الراهن، وهذا نتيجة عدم اتجاه الإدارة إلى

1- رحموني محمد، المرجع السابق ، ص82.

2- قانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أبريل 1991، المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية، ج.ر، عدد 21 صادر في 08 ماي 1991 معدل ومتمم.

3 - قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003، ص12.

الإعلام على الرغم من أهميته في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وذلك في الوقت الذي تزداد فيه المطالبة بضرورة إشراكه في مختلف القرارات التي تصدرها الإدارة بشأنه، أكثر من ذلك فإن التحقيق العمومي يعتبر مجرد أسلوب للاستشارة، لأن المحقق العمومي هو من يتولى إعطاء رأيه عادة، مما يقلل من الضمانات المحيطة بمثل هذا الأسلوب¹.

تناولت فيما سبق مجموعة من الآليات لتدعيم مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات تتأرجح بين النسبية والفعالية، لكن هناك آليات تفتقدها الإدارة الجزائرية والتي من شأنها أن تعزز المشاركة المباشرة للمواطن في عملية اتخاذ القرارات كمظهر من مظاهر الإدارة المتفتحة وهي: الاستفتاء المحلي، والمشاركة الالكترونية، ومبدأ الوجاهية.

الفرع الثاني: المشاركة غير المباشرة

تتجسد مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات التي تعنيه، بصفة غير مباشرة عن طريق:

أولاً - الاستشارة : تعتبر الاستشارة إحدى الآليات الكلاسيكية للمشاركة، فهي تسمح بإعلام المواطنين وتلقي ملاحظاتهم وانتقاداتهم حول مختلف المسائل التي تهم البيئة وحول القرارات العامة المؤثرة عليها وعلى نوعية معيشة أفراد المجتمع، كما تعدّ الأسلوب المفضل للمشاركة في أوروبا، فتعتمد إيطاليا والسويد على استشارة المواطنين فيما يتعلق مثلاً: بإنشاء مراكز نووية جديدة واستعمال المحركات النووية، فقد عرفت الاستشارة حول مشروعات التهيئة الإقليمية في أوروبا ارتفاعاً كبيراً في اعتمادها مما كانت عليها في السابق².

و تعتبر أيضاً من أهم العمليات الحيوية في المجال الإداري لترشيد قرارات الإدارة، وضمان إذعان المواطنين للقرارات الإدارية، فالإنسان بطبعه لا يستطيع أن يلم بكل المعارف والعلوم والاختصاصات، نقص لا يمكن تداركه أو تفاديه إلا باللجوء للاستشارة في شتى المجالات والمهارات الفنية من دون التأثير على وحدة القيادة الإدارية³.

1- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 125.

2- ليلية زياد، مرجع سابق، ص 85.

3- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 89.

ثانيا - اللامركزية :

اللامركزية شكل من أشكال التنظيم الإداري، خلقت من أجل تدعيم المركزية من خلال تخفيف العبء عليها في التسيير، وذلك بسبب صعوبة اتخاذ السلطة المركزية لقرارات تتعلق بالمستوى المحلي كما أن قرب السلطة المحلية من الواقع المحلي يخولها من تبوء مرتبة تجعلها أكثر قدرة على اتخاذ قرارات ملائمة لواقعها. وتهدف اللامركزية كنظام إلى تقريب الإدارة من المواطن من خلال قناتي المجتمع الحزبي والمجتمع المدني، وما يميزها هو قرب الجماعات الإقليمية من المواطن، فهي تجسد الساحة المثلى للتعبير عن انشغالاته وذلك لطابعها المحلي مما يسهل طرح الاقتراحات وسرعة وصولها ومحاولة تلبيتها بأيسر السبل، فهي الوعاء المفضل للمواطن نظرا لقربها منه¹.

ونجد أن الجزائر قد تبنت هذا التنظيم منذ الاستقلال، كوسيلة مشاركة غير مباشرة للمواطن في تسيير الإدارة على المستوى المحلي و كشكل من أشكال الديمقراطية الإدارية². إن اللامركزية الإدارية أهمية قصوى في تكريس مشاركة المواطن في تسيير شؤونه بما يتلاءم مع اهتماماته وانشغالاته، كون المجلس المنتخب أدرى بحاجياته الإقليمية أكثر من الموظف الممثل للسلطة المركزية، كما يساهم في إشراف المواطن ورقابته على المستوى المحلي، لكن هذا لا يعني أنها لا تخلو من مساوئ قد تُشكل عائقا أمام المشاركة الفعالة للمواطن على مستوى الإدارة المحلية والتي قد تتلخص في الانتخابات التي لا تعتمد على الكفاءات بقدر ما تُبنى على معايير سياسية وكذا وجود حالات للتزوير في الانتخابات، ولعل أهم ما ينقص من فعالية مشاركة المواطن هو أن طابع التعيين يغلب على طابع الانتخاب الذي يعتبر المعيار الأساسي لنظام اللامركزية³.

1 - عبد الوهاب سمير، "الإدارة المحلية و البلديات"، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص 14 .

2- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 28.

3- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء 1، الطبعة 3، الجزائر، 2005، ص 107.

ثالثا - الجمعيات والمجتمع المدني:

1- الجمعيات :

يعد إنشاء الجمعيات من الحريات العامة والحقوق المعترف بها للمواطن سواء في النصوص القانونية الدولية أو الداخلية الخاصة بحماية حقوق الإنسان ،وبالنسبة للجزائر فإن المؤسس الدستوري اعترف للمواطن بحق تأسيس الجمعيات بموجب كل من المادة 56 من دستور 1976، والمادة 39 من دستور 1989 ،وكذا المادة 41 من دستور 1996 ،كما أقر أيضا هذا رقم الحق، القانون 12 - 06 الخاص بالجمعيات في المادة 6 منه ¹.

عرف الدكتور " محمد حسنين " الجمعيات على أنها " :جماعات مؤلفة من أشخاص طبيعية أو معنوية ذات تنظيم مستمر لمدة معينة ولغرض غير الحصول على ربح مادي².

وبالتالي تعتبر الجمعيات نقطة توازن في العلاقة بين الإدارة و المواطن، بحكم مساهمتها في إشراك المواطن في توجيه حياته ورقابة سيرها، باعتبارها مدارس حقيقية للتربية المدنية وأسلوب نموذجي لترشيد عمل السلطات العمومية، عن طريق اطلاعها بالحقائق المحلية وترتيب الأولويات، وتلعب دورا هاما داخل المجتمع في تكريس حقوق الأفراد وحررياتهم والدفاع عنها ورغم تعدد مجالاتها إلا أنها تشترك جميعها في كونها تمثل فضاءات للأفراد في ممارسة حقوقهم وحررياتهم والدفاع عنها³.

2- المجتمع المدني :

يعتبر مفهوم المجتمع المدني من المفاهيم المعاصرة التي تلقى اهتماما متزايدا من طرف الدارسين، وهذا نظرا للدور الذي يلعبه في حياة المواطن، بحيث يجمعون على طابعه

1- أقرت هذا الحق كل من :المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 11 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان .

2- أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في الجزائر،مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق، التجارية،جامعة الجزائر،2000،ص74.

3- بركات كريم،مساهمة المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق،تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان،كلية الحقوق والعلوم التجارية،جامعة بومرداس،2005،ص55.

الغربي كون أول استخداماته ترجع إلى عصر النهضة في أوروبا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، وهناك تعريفات عديدة للمجتمع المدني ، من بينها تعريف الأستاذ " ريموند هينيبوش " Raymond Hinnebusch " في قوله: " المجتمع المدني هي شبكة الاتحادات الطوعية التكوينية والتي تبدو مستقلة عن الدولة وعن الجماعات الأولية، ولكنها في الوقت الذي تعمل فيه على احتواء الانقسامات الاجتماعية وتشكيل منطقة عازلة بين الدولة والمجتمع، فإنها تعمل على ربطها بالدولة وسلطتها".

ويمكن تعريف المجتمع المدني بكونه: "مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة، التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة، التي لا مجال للاختيار في عضويتها إذ تنشأ لتحقيق مصالح أفرادها، أو لتقديم خدمات للمواطنين أو لممارسة أنشطة إنسانية متنوعة، وتلتزم وجودها ونشاطها بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والمشاركة و الإدارة السليمة.¹

1- نجاح ميدني، آليات حماية المستهلك في الاقتصاد الإسلامي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الاقتصاد الإسلامي، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الشرعية، جامعة الحاج لخضر، قسم الشريعة، باتنة، 2007-2008، ص49.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تطرقت إليه في هذا الفصل أخص أن الشفافية من المصطلحات التي ظهرت حديثاً، وتختلف الآراء حولها لأهميتها الكبيرة والحاجة إلى تجسيدها في مختلف القطاعات، فنجد تطبيق مبدأ الشفافية في سير المرافق العامة على سبيل المثال ، حتمي لضمان خدمات عادلة وواضحة للمواطنين ، ولتحقيق مشاركتهم في صنع القرار ذات الصلة بشؤونهم من خلال مبدأ الديمقراطية التشاركية كون أن المرافق العامة تقوم على مبادئ تحرص على ذلك.

تهدف هذه المبادئ إلى العمل على إعادة تقييم الخدمات المقدمة للمواطن من خلال تحسين الخدمة العامة التي يستفيد منها ، بالإضافة إلى مساهمة الشفافية والديمقراطية التشاركية في تقريب الإدارة من المواطن وفق الإجراءات التي تحقق ذلك.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: التكريس القانوني لواجبات الإدارة اتجاه المواطن

لقد تناولت في الفصل الأول كيف أن كل من مبدأ الشفافية ومنح المواطن حق المشاركة في اتخاذ القرار، لهما من الأهمية ما يجعلهما أساسا لدمقرطة الإدارة وتحسين علاقة الإدارة مع المواطن.

فالإعلام الإداري يعني شفافية أكثر للنشاط الإداري، مع العمل طبعاً على إيجاد توازن بينه وبين السرية، ومشاركة المواطن تستلزم حتماً وجود الإعلام الإداري، أي علم المواطن بأعمال الإدارة ونشاطاتها وما يحصل في بيئته حتى يتسنى له المشاركة.

لقد أصبح لزاماً على كل الدول احترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية، لأنها تعتبر حقوقاً عالمية، وضعت نتيجة للحاجة الماسة إليها وهي حقوق لازمة لكل إنسان دون تمييز ونظراً إلى ذلك وجب العمل على وضع ضمانات كافية لتمتع جميع المواطنين بهذه الحقوق والحرية ومنع انتهاكها من قبل الإدارة، حيث يجب تفعيل هذه النصوص على أرض الواقع فالنصوص التي لا تجد طريقها للتطبيق لا فائدة من وجودها.

تم فرض مبدأ الشفافية كواجب أساسي وحق المواطن ولو بصفة غير مباشرة في الإعلانات والاتفاقيات الدولية والإقليمية، وفي القوانين الوطنية للدول الأجنبية وكذا القانون الجزائري (المبحث الأول)، وتم تكريس لواجب إشراك المواطن في اتخاذ القرارات على المستوى الدولي والإقليمي، ومن ثم على المستوى الداخلي في دساتير بعض الدول وبموجب قوانين خاصة، التي يكون فيها تأثير أكبر للقرارات على حياة الأفراد كالحق في بيئة سليمة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تكريس مبدأ الشفافية

يعتبر مبدأ الشفافية من المبادئ الأساسية المقترنة بالتقدم والرفاهة، وهي من المتطلبات الأساسية لتمكين الأفراد من المشاركة في إدارة الشؤون العامة، ولعل جوهر مبدأ الشفافية يتمثل في الحق في المعلومة والحق في المعرفة، ويتجسد هذا المبدأ في جملة المواثيق والمعاهدات الدولية الذي يمتد أثره إلى التشريعات الداخلية للدول.

وتم تكريس مبدأ الشفافية على المستوى الدولي (المطلب الأول) وبطبيعة الحال تم فرض هذه الواجبات التي هي من حق المواطن في تشريعات بعض الدول على المستوى الداخلي المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكريس مبدأ الشفافية على المستوى الدولي

تم تكريس مبدأ الشفافية تدريجياً من قبل المنظمات الدولية، عن طريق إعلانات عالمية (الفرع الأول) واتفاقيات إقليمية (الفرع الثاني)، وأصبح معترفاً به من قبل الفقه الدولي كحق أساسي للمواطن نابع عن حرية الرأي والتعبير.

الفرع الأول: في الإعلانات والمواثيق الدولية

تعتبر شفافية الإدارة مؤشراً عن الحكامة الرشيدة ونصت العديد من إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية مبرزة مكانة هذا المبدأ نوجزها فيما يلي:

أولاً - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

رغم عدم وجود نص صريح عن مبدأ الشفافية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إلا أنه يستشف من نص المادة 19 منه التي نصت علم أن: لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل واستيفاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية¹.

1 - المادة 19 من ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

من خلال استقراء ما جاء في هذه المادة نجد أن مبدأ الشفافية تم تكريسه دون حدود أو قيود لممارسته من قبل الأفراد، هذا وقد ورد في المادة 29 من نفس الإعلان أن الأفراد لا يخضعون في ممارسة حقوقهم وحررياتهم إلا للقيود التي يقرها القانون، بحيث يعتبر هذا الإجراء ضروريا في كل مجتمع ديمقراطي¹.

حيث تضمنت الحماية المكفولة لحرية الرأي والتعبير ثلاث نطاقات رئيسية:

أ- النطاق الأول: ممارسة هذا الحق وهو الحق في التماس المعلومات سواء أخذت هذه المعلومات صيغة الأنباء أم أخذت صيغة الأفكار.

ب- النطاق الثاني: يتمثل في الحق في تلقي المعلومات أي استلامها للغير .

ج- النطاق الثالث: يتمثل هو الآخر في نقل المعلومات أي نشرها وإذاعتها.

فقد جاء النص غير مقيد لممارسة هذا الحق بنطاق مكان معين، بل أكد على عدم اعتبار الحدود، كما لم يقصر النطاقات الثلاث لممارسة الحق على العلاقة بين الأفراد والجهات الحكومية فقط، بل جاء عاما، بحيث يشمل حق الأفراد في انتقاء المعلومات والمعرفة سواء كانت جهات حكومية أو غير حكومية أو أفراد².

ثانيا: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

قد أقرت المادة 19 في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بقولها: "لكل إنسان الحق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتعليقها ونقلها للآخرين دونما اعتبار للحدود سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو بأية وسيلة"³.

ما يلاحظ أن أنه لم يتم الإشارة بصريح العبارة إلى الحق في تداول المعلومات غير أنه يمكن أن نستنتج أن المشرع قصد التعريف بهذا الحق من خلال استخلاص لروح نصوص ووثائق الشرعية الدولية بحيث يتعلق الأمر بتغيير المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق

1 - المادة 29 من ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

2 - اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخ في 1945/12/10.

3 - انظر المادة 19 فقرة 02 من ديباجة العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر بتاريخ 1966/12/16.

الإنسان 1950 الذي يرجع الفضل فيه إلى الاجتهاد القضائي الأوروبي الذي أرسلوه قضاة المحكمة الأوروبية إلى حقوق الإنسان¹.

الفرع الثاني: في الاتفاقيات الإقليمية

أولاً: على المستوى الأوروبي والأمريكي

1- على المستوى الأوروبي:

في الرابع من نوفمبر 1951 وقعت الدول الأوروبية الأعضاء في مجلس أروونا على اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعروفة بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والتي دخلت حيز النفاذ 1953/09/03 بحيث تعتبر هذه الاتفاقية أول اتفاقية إقليمية عامة لحقوق الإنسان حيث تأثرت بها الاتفاقيات الأخرى لحقوق الإنسان حيث جاء في مضمونها أن حرية التعبير والإعلام مكفولة بصفة قطعية بموجب المادة 10 من هذه الاتفاقية².

كما أكد البرلمان الأوروبي في ماي 2011 على أهمية الحق في تداول المعلومات بوصفه يتيح للمواطن القدرة على المشاركة بشكل أكبر وأكثر فاعلية في عملية صنع القرار بحيث يمنح الحكومات قدر أكبر من الشرعية³.

2- على المستوى الأمريكي:

يقوم القانون الدولي الأمريكي لحقوق الإنسان على وثيقتين أساسيتين هما: الأولى تتمثل في ميثاق الدول الأمريكية الموقع في بوجوتا في 30 أبريل 1948 والذي دخل حيز التنفيذ في 13 ديسمبر 1951.

والوثيقة الثانية هي الاتفاقية الأمريكية الخاصة بحقوق الإنسان لعام 1969 والتي دخلت حيز التنفيذ في 18 يوليو 1978⁴.

1 - حاج عزام سليمان، الندوة الأولى حول الحق في المعلومة الإدارية عنوان الشفافية، ص18

2 - انظر المادة 10 من الاتفاقية الروبية لحقوق الإنسان.

3 - دليل حق تداول المعلومات، الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، ط1، قصر النيل، القاهرة، 2013، ص27.

4 - المادة 1-3 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

واشتملت الاتفاقية على الحقوق الأساسية للإنسان المستمدة في الأصل من الإعلانات والمواثيق الدولية والإقليمية خاصة الإعلان الأمريكي المصروح به في 02 أوت 1948، حيث ضمن الحقوق الواردة في القسم الأول من هذه الاتفاقية بحيث نجد حرية الرأي والتعبير والبحث عن مختلف أنواع المعلومات والأفكار ونقلها للأخريين دون الأخذ بعين الإعتبار الحدود، غير أنه من بين القوانين التي تجذب الإنتباه بتسميتها نجد "قانون الشمس" الذي أصدره الكونغرس الأمريكي عام 1976 والقانون الفيدرالي للاجتماعات المفتوحة، وقد عرف لاحقاً باسم قانون الحكومة تحت أشعة الشمس والذي ينص على أن تكون اجتماعات الوكالات الفيدرالية أمام الشعب الأمريكي¹.

ثانياً: على المستوى الإفريقي والعربي:

1- على المستوى الإفريقي:

لقد تبنت المفوضية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب إعلان مبادئ حرية التعبير في دورة 32 التي تم انعقادها عام 2002، وقد أيد الإعلان الحق في إتاحة المعلومات حيث جاء فيها: "كل فرد يتمتع بالحق في الحصول على المعلومات وذلك في إطار القوانين واللوائح" غير أنه يعاب على هذا الإعلان إحالة تنظيم ممارسة هذا الحق إلى الحق إلى قوانين كل دولة 2 .

فالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان يمثل المصدر الأساسي للقانون الدولي الإفريقي لحقوق الإنسان في القارة الإفريقية حيث تم إقراره في 27 جوان 1981 بواسطة اجتماع رؤساء الدول والحكومات التابعة لمنظمة الوحدة الإفريقية، ودخل حيز التنفيذ في 21/10/1986 بحيث صادقت على هذا الميثاق 41 دولة، حيث نص في هذا الميثاق في المادة 09 منه على

1 - بوشنافة أحمد، طرق مكافحة الفساد في القانون الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة والمؤسسات، جامعة المسيلة ص35.

2- أحمد حلمي مجاهد، نحو تعزيز حرية تداول المعلومات في مصر، مدير إدارة تحليل المعلومات بمركز المعلومات، مركز الدعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، ص05.

"أن لكل فرد الحق في تلقي المعلومات"¹، كما أكدت المادة 06 من الميثاق الإفريقي التي نصت على وجوب:

- تضع الإدارة متنازل مستعملي المرفق العام ، بواسطة كل الوسائل الملائمة كل المعلومات الضرورية حول الإجراءات والشكليات المتصلة بخدمات المرفق العام.
- تعلم الإدارة المواطن بكل قرار يعنيه وتبين الأسباب وظروف الطعن المتاحة له في حالة النزاع.
- تنشأ الإدارة أو تدعم هياكل استقبال وإعلام مستعملي المرفق العام قصد تسهيل الحصول على الخدمات العمومية وتسجل آراءهم ومقترحاتهم وشكاويهم.
- تصمم الوثائق الإدارية الموجهة لمستعملي المرفق العام بلغة سهلة ومفهومة.
- جاء هذا الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان ليحرر القارة السمراء وشعوبها من الاستبداد والتخلف في جميع الميادين وليكرس الحقوق والواجبات.

2- على المستوى الوطن العربي:

عالج الميثاق العربي لحقوق الإنسان مسألة حرية الحصول على المعلومات في المادة 32 من الميثاق والتي نظمت الحق في أخذ الأنباء والأخبار والإحصائيات والأفكار من مصادرها المختلفة، كما نص الميثاق على بعض العقود المشروعة حيث تمارس هذه الحقوق والواجبات في إطار المقومات الأساسية للمجتمع ولا تخضع إلا لقيود التي يفرضها احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم أو حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة والآداب العامة، وعلى الرغم من أن النص أشار إلى الحصول على المعلومات إلا أن الممارسة العملية تعكس بعض الممارسات التي تقيد هذا الحق حيث أشار تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2004 إلى ضعف البيئة الإعلامية المحفزة والممكنة للمعرفة في المجتمعات العربية²، إن

1- مادة 09 من الميثاق الإفريقي ومبادئ المرفق العام الصادر عن المؤتمر الإفريقي دورة أديس أبابا، إيثيوبيا، جانفي 2001، وقعت عليه الجزائر بتاريخ: 2012/07/14 .

2- أحمد حلمي مجاهد، نحو تعزيز حرية تداول المعلومات في مصر، مرجع سابق، ص04.

المتابع لكافة قوانين الدول العربية التي تتعلق بمنح المواطن الحق في الوصول إلى المعلومة، حتى وإن كان هناك جهود مبدولة حالياً في بعض الدول خاصة المشرق العربي إضافة إلى بعض الجهود داخل كل من المغرب ومصر من أجل إيجاد قوانين خاصة بحرية الوصول إلى المعلومات¹.

فالمشرع العربي على وجه العموم ينظر بريبة شديدة إلى مبدأ تداول المعلومات وحق المواطنين في الحصول على المعلومة، ويكاد يكون هذا المبدأ الحاكم في هذا الشأن هو مبدأ الحظر لا الإباحة، والتقييد لا الإتاحة، من الملاحظ أن النص على حق الصحفي في الحصول على المعلومات والأخبار لم يرد إلا في تشريعات 05 دول عربية وهي: الجزائر، الأردن، اليمن، المغرب، مصر، وعلى الرغم من وسائل الإعلام تعد النافذة الأساسية التي يطل من خلالها المواطن على المعلومات في العالم العربي².

المطلب الثاني: تكريس مبدأ الشفافية على المستوى الداخلي

تطرقنا في المطلب الأول على أن مبدأ الشفافية والذي حظي بمعالجة واسعة على مستوى نصوص القانون الدولي بما فيها المواثيق و الاتفاقيات الإقليمية التي كان لها الأثر الكبير علم مستوى القوانين الدولية، بحيث نجد أن بعض الدول الغربية كانت سباقة لذلك (الفرع الأول)، ويهمننا تسليط الضوء على التشريع الجزائري لإظهار مدى قرب الإدارة من المواطن عن طريق تكريس هذا الحق ومدى وضع آليات لتطبيقه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تكريس مبدأ الشفافية في القانون الداخلي للدول الأجنبية

أولاً: السويد

تعتبر السويد أول دولة في العالم تصدر قانوناً لحرية المعلومات في عام 1760، كما صدر

1- محمود خليل، حرية تداول المعلومات في مصر والعالم العربي، مرجع سابق، ص 09.

2- عمر سعد الله، مدخل في القانون الدولي لحقوق الإنسان، ديوان المطبوعات الجامعية، ط4، الجزائر، 2006، ص 197.

قانون حرية الصحافة، وفي يونيو 2009 دخل قانون حصول الجمهور على المعلومات والسرية حيز التنفيذ.¹

ويضمن هذا القانون حق الحصول على المعلومات الذي كفله الدستور السويدي في الفقرة الثانية من مائته الأولى حول طبيعة الوثائق الرسمية، ورغم إن مسمى القانون جاء تحت حرية الصحافة إلا أن حق الحصول على المعلومات للجميع وليس للصحافة فحسب.

وقد نصت المادة سالفه الذكر على أنه: "يحق لكل مواطن سويدي الحصول الحر على الوثائق الرسمية"، ومن الناحية العملية فإن أي شخص يستطيع المطالبة بهذا الحق، واشتهرت السرية بأنها مصدر جيد للحصول على وثائق الإتحاد الأوروبي.²

ثانياً: فرنسا

استجاب المشرع الفرنسي لمطالب الجمهور بإصدار عدة قوانين تم الاعتراف فيها لأول مرة للجمهور بحقوق جديدة تمثل بداية التحول نحو انفتاح وشفافية الإدارة، فقد أرسى قانون 78-753 المتعلق بحرية الاطلاع على الوثائق الإدارية مبدأ الشفافية كأصل عام، في حين أن مضمون المبدأ لا يقتصر على مجرد إتاحة الحق في الوصول والاطلاع على الوثائق الإدارية فقط، وإنما يتعداها إلى المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية، وخضوع الممارسات الإدارية للمساءلة والمراقبة وغيرها، وذلك ما سعى إليه المشرع الفرنسي من خلال العديد من القوانين والمراسيم، كما أن المادة الأولى من قانون العقود الإدارية في فرنسا، قد نصت على: "في العقود الإدارية مهما كانت قيمتها، يجب احترام مبادئ حرية الدخول إلى المنافسة والمساواة بين المتنافسين، والشفافية في الإجراءات." وفي سنة 2015 أصدر المشرع الفرنسي أمر يتعلق بأحكام تشريعية خاصة بقانون تنظم علاقة العامة بالإدارة، عدل من خلاله مجموعة من القوانين السابقة.³

1 - أحمد حلمي مجاهد، نحو تعزيز حرية تداول المعلومات في مصر، مرجع سابق، ص 37.

2 - موسى أبو دهيم، حق المواطن في الحصول على المعلومات، مجلة تسامح، العدد 21، حزيران 2008، ص 107.

3 - المرجع نفسه، ص 108.

الفرع الثاني: مبدأ الشفافية في القانون الجزائري

لقد كرس التعديل الدستوري 16-01 الحق في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات باعتباره حقا دستوريا وترك مجال تنظيمه للقانون، إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو اعتراف المشرع الجزائري بالحق في الحصول على المعلومات وتنظيمه بموجب العديد من النصوص القانونية المختلفة باعتباره تجسيدا للحق في المعرفة، وضمانة لممارسة حريته في التفكير والرأي والتعبير، حيث كفل المرسوم التنفيذي 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن¹. الحق في الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية بموجب المادة العاشرة منه (10)، واعتبر الحصول عليها أحد مظاهر الإطلاع وذلك حسب الفقرة الثانية من نفس المادة، وبأن الحق في الإطلاع يتم عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان أو بتسليم نسخ منها.

كما اعتبر قانون الإعلام (05-12)²، الحق في الإطلاع على المعلومات بموجب المادة الخامسة (5) منه من الحقوق الضرورية التي تكفل الاستجابة لحاجات المواطن في مجال الإعلام والثقافة والتربية والمعارف العلمية، وتسهيل المعرفة للتراث التاريخي والوثائقي المحلي وتطوير المعارف التاريخية والثقافية، وخولت المادة الثانية 02 من المرسوم الرئاسي المتعلق بالمنظومة الإحصائية، للأفراد الحق في الإطلاع على الوقائع العامة³.

وأقر قانون البلدية الحق في الإطلاع على المعلومات للمواطنين كوسيلة من وسائل مشاركتهم في تسيير شؤون البلدية حيث منحت المادة (14) منه صراحة لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ومنحهم الحق في

1 - المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 27، المؤرخة في 06 يوليو 1988، تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

2- القانون العضوي رقم 12-05، المؤرخ في 12 يناير 2012، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 14 يناير 2012، المتعلق بالإعلام.

3 - المرسوم التشريعي رقم 94-01، المؤرخ في 15 يناير 1994، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 03، المؤرخة في 16 يناير 1994، المتعلق بالمنظومة الإحصائية.

الحصول على نسخ منها، أشكال ممارسته وضوابطها وذلك لتسهيل إعلام المواطنين بتسيير الشؤون المحلية. كما منح القانون العضوي (01-12) المتعلق بنظام الانتخاب¹، في المادة (18) منه لكل ناخب الحق في الإطلاع على القائمة الانتخابية التي تغنيه، والممثلين المعتمدين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الإنتخاب والحصول على نسخة منها.

وخصص قانون المنازعات الضريبية للحق في الاطلاع الباب الرابع، حيث كفلت المادة 45 منه حق الاطلاع لأعوان الإدارة الجبائية، قصد تأسيس وعاء الضريبة ومراقبتها بتصريح الوثائق والمعلومات، وأنه لا يجوز الاحتجاج من طرف المؤسسات والهيئات أيا كان نوعها والخاضعة لمراقبة السلطة الإدارية أن تحتج بالسر المهني أمام أعوان الإدارة المالية الذين يطلبون الاطلاع على وثائق المصلحة كما أشارت إلى ذلك المادة 46 من نفس القانون، وبينت المادة 47 منه أن ممارسة مختلف حقوق الاطلاع على الوثائق لصالح الإدارات الجبائية يكون من أجل مراقبة تطبيق التنظيم الخاص بالصرف، فالإطلاع على المعلومات يعد التزاما قانونيا وتمنعه من الوقوع في غلط جوهري للعقد². وقد جاء التكريس الحديث للحق في الإطلاع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، و أقره المشرع الجزائري كوسيلة من وسائل دعم الديمقراطية التشاركية، والمساهمة في التنمية المحلية³.

1 - القانون العضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 14 يناير 2012، المتعلق بنظام الإنتخابات.

2 - محمد رايس، الالتزام بالإعلام قبل التعاقد، مجلة الحجة، منظمة المحامين لناحية تلمسان، قصر العدالة، تلمسان، الجزائر، العدد 01، جويلية 2007، ص 23-24.

3 - مولود عقوبي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مجلة القانون، العدد 06، جوان 2016، المركز الجامعي أحمد زبانه، غليزان، ص 204.

المبحث الثاني: تكريس حق إشراك المواطن في اتخاذ القرار

من خلال دراستنا في المبحث الأول لمشاركة المواطن في اتخاذ القرار، اتضح لنا أن ميدان المشاركة يتسع أكثر في ميدان البيئة أو القرارات المتعلقة بالبيئة ويرجع ذلك إلى ارتباطها الوثيق بحياة الإنسان وبقائه على قيد الحياة وعلاقتها بالتنمية المستدامة ولذلك سأتحدث أكثر على مختلف النصوص القانونية التي كرست حق المشاركة في اتخاذ القرارات البيئية سواء على المستوى الدولي والإقليمي (المطلب الأول) و على المستوى الداخلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكريس حق المشاركة في اتخاذ القرار على المستوى الدولي

يعتبر المواطن عنصراً أساسياً في عمليات اتخاذ القرارات العامة التي قد تؤثر على بيئته وبالتالي في بقائه على قيد الحياة، ويظهر ذلك من خلال تكريسه في مختلف الإعلانات والمواثيق الدولية منها (الفرع الأول) والإقليمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تكريس حق المشاركة في الإعلانات الدولية

تبنى مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الإنسانية المنعقد بستوكهولم سنة 1972 إعلاناً، تم بموجبه تكريس حق مشاركة المواطنين في حماية البيئة، نص المبدأ الأول منه على: « حق كل شخص في الاشتراك في الجمعيات السلمية » وهذا اعتراف ضمني بالحق في المشاركة كون الجمعيات آلية من آليات المشاركة في اتخاذ القرارات¹.

يعترف هذا الإعلان إلى جانب حق المشاركة، بالحق في الإعلام في المجال البيئي كونه شرطاً ضرورياً لممارسة هذا الحق، فيحث على تشجيع وتسهيل التنقل الحر للأخبار في كافة بلدان العالم، ومن التوصيات الرئيسية التي خرج بها مؤتمر "ستوكهولم" وتناولت الإعلام البيئي تلك التوصية المتعلقة بإنشاء جهاز دولي تابع لمنظمة الأمم المتحدة (ONU) يهتم بشؤون

1- أنظر المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

البيئة أطلق عليه " برنامج الأمم المتحدة للبيئة " P.N.U.E " ومن الوظائف التي يعنى بها تنمية ونشر المعارف البيئية للتنسيق بين الجهود الوطنية والدولية في المجال البيئي¹ .

نجد كذلك ما جاء في نص المادة 10 من إعلان " ريو دي جانيرو " المنبثق عن مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للبيئة والتنمية " قمة الأرض " ، الذي انعقد في البرازيل في الفترة الممتدة من 03 إلى غاية 14 جوان سنة 1992، بأن قضايا البيئة تعالج على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين على المستوى المناسب، وذلك بتوفير الفرصة المناسبة لكل فرد، على الصعيد الوطني للوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة بشأن البيئة، يضيف هذا الإعلان أنه يجب أن تتاح الفرصة لكل فرد على المستوى الداخلي للمشاركة في عمليات اتخاذ القرار وعلى الدول أن تقوم بتيسير وتشجيع توعية المواطنين، ومشاركتهم عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع وتهيئة فرص الوصول بفعالية إلى الإجراءات القضائية والإدارية، بما في ذلك التعويض² .

ويضيف نفس الإعلان من خلال المبدأ 17 منه، أن سكان الأتوكتون يلعبون دورا رئيسيا في تحقيق التنمية المستدامة، و يشير في المبدأ 35 منه، على التزام شعوب العالم من خلال هذا الإعلان على العمل سويا لإنقاذ الكرة الأرضية، بحماية البيئة وعناصرها من كل أسباب التدهور وترقية تنمية الإنسان من خلال تدعيم التضامن بين الأفراد وتعزيز الحوار والتعاون بين الحضارات وشعوب العالم دون أي اعتبار للجنس أو اللغة أو الثقافة والعادات.

تبنى كذلك مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الإنسانية المنعقد بستوكهولم، مجموعة من التوصيات منها التوصية رقم 97 التي تدعو إلى تسهيل مشاركة المواطنين في تسيير ورقابة البيئة³.

1- ليلة زياد، المرجع السابق، ص50.

2- المادة 10 من إعلان ريو دي جانيرو.

3- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, 3ème édition, Dalloz, Paris, 1996, p.109

يؤكد الميثاق العالمي للطبيعة الذي تبنته الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في 28 أكتوبر سنة 1982، أن العمل بهذا الميثاق يستوجب اتباع المبادئ التالية:

إعلام الجمهور بوسائل خاصة وفي الوقت المناسب بالعناصر الأساسية لكل تخطيط حتى يتمكن من المشاركة الفعلية في اتخاذ القرارات.

- أن يكون لكل شخص تماشياً مع تشريع دولته إمكانية المشاركة الفردية أو مع أشخاص آخرين في اتخاذ القرارات المتعلقة مباشرة ببيئته.¹

الفرع الثاني: تكريس حق المشاركة على المستوى الإقليمي

تمّ تكريس حق المشاركة على المستوى الإقليمي على نطاق واسع، فمثلاً أكدت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية " O.C.D.E " في النقطة السابعة من إعلانها حول السياسات البيئية لسنة 1974، بأنه يجب على حكومات الدول الأعضاء تشجيع مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات التي لها انعكاسات على البيئة وذلك في حدود الإمكان.²

يعترف أيضاً إعلان " سالزبورغ " الصادر في سنة 1980، حول الإعلام والمشاركة في مجال البيئة بحق كل شخص في بيئة صحية من نوعية تسمح بحياة كريمة، وحقه وواجبه في المساهمة في حمايتها، ويمكن لهذا الحق الجديد في المحافظة على البيئة أن يحقق من جهة تحسيناً أساسياً في سير عمل المؤسسات الديمقراطية في أوروبا، ويسمح من جهة أخرى في المحافظة على مصلحة الأجيال القادمة³. كما يقضي الإعلان أنه يجب أن تكون لكل شخص إمكانية المشاركة في عملية اتخاذ القرارات المعنية بالبيئة، وذلك وفقاً لإمكانيات وأطر تحددها الهيئات العامة من أجل تحقيق مشاركة فعالة حسب القرارات التي سيتم اتخاذها، ومن

1- المبدأ 23 من الميثاق العالمي للطبيعة .

2 -PRIEUR Michel, La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, Revue juridique de l'environnement, n° spécial, 1999, p. 17.

3- المادة 2 فقرة 1 من إعلان سالزبورغ .

الواجب أن تساعد هذه الأطر والإمكانيات في المشاركة في إعداد التنظيمات والمخططات والبرامج العامة للتهيئة والتراخيص المتعلقة بانجاز المشاريع العامة والتابعة للخواص¹.

جاء كذلك في الإعلان نفسه، أن الاعتراف بحق المشاركة لكل شخص في مراحلها الأساسية هو المطلوب، وأنه من الضروري ضمان لكل شخص طبيعي ومعنوي ولكل شخص أجنبي على قدم المساواة، إمكانية المشاركة من خلال آليات ممارستها².

لقد أُلح مجلس أوروبا في العديد من المؤتمرات الأوروبية لوزراء البيئة وتهيئة الإقليم ومنذ سنة 1976، على ضرورة الربط بين الإعلام والمشاركة في تسيير البيئة والمحافظة على الطبيعة وتهيئة الإقليم.

تم الاعتراف بحق المشاركة في المؤتمر الأوروبي الأول حول البيئة والصحة المنعقد بـ " فرانكفورت" بألمانيا بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1989، والذي ساهمت فيه المنظمة العالمية للصحة (O.M.S) وأكد الميثاق الأوروبي حول البيئة والصحة الذي تبناه المؤتمر، على حق كل مواطن في الإعلام والاستشارة بخصوص المخططات والقرارات والنشاطات التي من شأنها المساس بالبيئة والصحة في الوقت نفسه، والمشاركة في مسار اتخاذ القرار.

إضافة إلى ذلك عقد على المستوى الإقليمي مؤتمر أوروبي وزاري ثالث بمدينة صوفيا ببلغاريا تحت شعار " بيئة لأوروبا " وذلك في الفترة الممتدة من 23 إلى غاية 25 أكتوبر سنة 1955، وقد حضرته 55 دولة أوروبية لمنطقة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، ونتج عن هذا المؤتمر وثيقتين أساسيتين:

تتعلق الوثيقة الأولى بالإستراتيجية الأوروبية للتنوع البيولوجي والمناظر الطبيعية، والتي وضعت مبادئ العمل التي تساعد على تطبيق الاتفاقيات المبرمة والمعنية بالبيئة مثل: الاتفاقية الخاصة بالتنوع البيولوجي، اتفاقية " رمسار " ، اتفاقية " بيرن " واتفاقية " بون " وغيرها، أما الوثيقة الثانية فتتعلق بحق المشاركة في حماية البيئة، وتسمى بـ "الخطوط التوجيهية لمشاركة

1- المادة 2 فقرة 2 من الإعلان نفسه .

2 - المادة 2 فقرة 3 من الإعلان نفسه.

الجمهور في عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالمجال البيئي"، وهذه الوثيقة التي لا تتمتع بقوة قانونية ملزمة، هي أعمال للمبدأ 10 من إعلان "ريودي جانيرو"¹.

أُبرمت على الصعيد الإقليمي كذلك، اتفاقية حول الإعلام ومشاركة الجمهور في القرارات المؤثرة على البيئة، واللجوء إلى القضاء في المسائل البيئية، وهي إتفاقية "أروس" بالدانمرك في الفترة الممتدة من 23 إلى غاية 25 جوان سنة 1998، والتي تعتبر بديلة

عن "وثيقة الخطوط التوجيهية لمساهمة الجمهور في صنع القرارات المتعلقة بالمجال البيئي" والمنبثقة عن المؤتمر المنعقد بمدينة صوفيا ببلغاريا سنة 1995 فقد تّمت الإشارة خلال هذا المؤتمر إلى وجوب أن تكون هناك متابعة منتظمة لهذه الوثيقة، تكون مصحوبة بإعداد تقرير خلال سنة 1997، وتمت دعوة الدول إلى إبرام إتفاقية إقليمية حول مساهمة المواطنين والمنظمات غير الحكومية، فكان هذا منطلقا لمشروع إتفاقية أوروبية حقيقية حول المشاركة².

تعد إتفاقية "أروس" نوع جديد من الاتفاق حول حماية البيئة، كونها تربط بين الحقوق البيئية وحقوق الإنسان، فهي ليست فقط إتفاقية لحماية البيئة، بل وأيضا أداة تشترط الشفافية في أعمال السلطات العامة، ومعرفة قدرتها على الاستجابة للمتطلبات، وقد جاء في هذه الإتفاقية أن مشاركة المعنيين هي التي ستؤدي إلى تحقيق التنمية المستدامة، وإذا كانت أغلب الإتفاقيات المتعددة الأطراف المعنية بحماية البيئة، تفرض واجبات على الدول فيما بينها، فإن إتفاقية "أروس" تمنح حقوقا للجمهور، وتفرض واجبات على الدول الأطراف اتجاه الجمهور فيما يتعلق بالإعلام والمشاركة واللجوء إلى القضاء في المجال البيئي، كما أنها تعترف بالدور الهام الذي يلعبه المواطنون والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في مجال حماية المحيط البيئي³.

1 - Prieur Michel, «la convention d'Aarhus...»op.cit,p.18-19.

2 - Ibid,p.20.

3- ليلة زياد، مرجع سابق 64.

تتعهد كل دولة طرف في الاتفاقية باتخاذ التدابير اللازمة حتى تضمن مشاركة المواطنين في عمليات اتخاذ القرارات الإدارية الخاصة بالبيئة، مع مراعاة البعد البيئي لها¹.

وتلزم هذه الدول العمل على قيام الموظفين والهيئات العامة بمساعدة المواطنين وتقديم النصح والإرشادات الضرورية لهم، ما يسمح لهم بالمشاركة بكل سهولة في مسار اتخاذ القرارات واللجوء إلى القضاء في المجال البيئي².

يتعين على الدول الأطراف كذلك تنمية التربية الإيكولوجية للأفراد، وتوعيتهم بالمشاكل البيئية من أجل أن يكونوا على علم بكيفية الحصول على المعلومات والمساهمة في اتخاذ القرار ويتعين عليها كذلك الاهتمام بالجمعيات والمنظمات والمجموعات التي تعمل لصالح الدفاع عن البيئة³.

جاء أيضا في هذه الاتفاقية، أن الجمهور يتمتع بالحق في الإعلام والاشتراك في عمليات اتخاذ القرارات واللجوء إلى القضاء في المجال البيئي دون تمييز بسبب الجنسية أو الموطن بالنسبة للشخص الطبيعي، ودون تمييز على أساس المكان الذي يتواجد فيه المقر الرسمي أو المركز الحقيقي للنشاط بالنسبة للشخص المعنوي⁴.

تناولت الاتفاقية مشاركة الجمهور في القرارات المتعلقة بنشاطات خاصة مذكورة في الملحق الأول منها، وهي قرارات الإدارة التي تستهدف تسليم رخص للقيام ببعض النشاطات أو رفض تسليمها، ويقوم صاحب المشروع بإعلام المعنيين في الوقت المناسب بأنه سيتم اتخاذ قرار يخص نشاطا من شأنه المساس بالبيئة، و يتم إعلام الجمهور بالنشاط المزمع القيام به، وطبيعة سيتم القرار الذي اتخذه والهيئة العامة المسؤولة عن اتخاذ هذا القرار، بالإضافة إلى إجراءات المشاركة وتاريخ بدء النشاط المزمع القيام به، والإمكانات الممنوحة للجمهور

1- انظر المادة 01 من اتفاقية أروس.

2- المادة 3 فقرة 2 من الاتفاقية نفسها.

3- المادة 3 فقرة 3 والمادة 4 من الاتفاقية نفسها.

4- المادة 3 فقرة 9 من الاتفاقية نفسها .

للمشاركة، تاريخ ومكان الجلسة العامة، الجهات الإدارية التي تحوز على المعلومات والتي يمكن للجمهور التوجه إليها، الهيئات التي تقدم إليها الملاحظات والأسئلة والآجال الممنوحة لذلك¹، تقضي الاتفاقية كذلك، أنه يتعين على الإدارة الأخذ بعين الاعتبار نتائج الاستشارة، وتقوم في الأخير بتبليغ القرار المتخذ للجمهور، وتعلن عن الاعتبارات التي اعتمدت عليها في اتخاذ القرار النهائي، والذي من شأنه تسهيل القيام بطعن لاحق أمام الإدارة أو القضاء من طرف الذين يرغبون في إعادة النظر في مشروعية القرار النهائي².

تفرض الاتفاقية على الدول الأطراف اتخاذ الإجراءات اللازمة والفعالة التي تسمح بالإشتراك في وضع المخططات والبرامج والسياسات المعنية بالبيئة بكل شفافية وإنصاف وتلتزم الهيئات العامة بتزويد الجمهور بالمعلومات الضرورية قبل وضع هذه المخططات والبرامج والسياسات³.

تشير اتفاقية "أروس" إلى مساهمة الجمهور كذلك في مرحلة وضع النصوص التنظيمية أو القانونية الخاصة بالبيئة، وتحت كل دولة طرف على تعزيز مشاركة فعالة للجمهور في مرحلة إعداد السلطات العامة لهذه النصوص، من خلال نشر مشاريع القوانين أو إعلام الجمهور بها بوسائل أخرى و تحديد آجال كافية تسمح بمشاركة فعلية للجمهور ومنحه إمكانية إبداء الملاحظات التي يستوجب على الإدارة الأخذ بها⁴.

إن إتفاقية "أروس" ليست فقط بمثابة اتفاقية تحت على تكريس حق المشاركة في اتخاذ القرارات، وإنما تشجع الدول والحكومات على التمتع بشفافية أكثر في إعداد السياسات والتشريعات البيئية، والاتجاه أكثر نحو ديمقراطية اتخاذ القرارات العامة المؤثرة على البيئة⁵.

1- المادة 6 من إتفاقية أروس.

2- المادة 6 الفقرات 7 و 8 من إتفاقية أروس.

3- المادة 7 من الإتفاقية نفسها.

4- المادة 8 من الإتفاقية نفسها.

5- ليلة زياد، مرجع سابق، ص 67.

المطلب الثاني: تكريس حق المشاركة في اتخاذ القرار على المستوى الداخلي:

إلى جانب القانون الدولي، نجد أن الدول سعت إلى تكريس حق مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي تعنيهم في القوانين الداخلية، سواء تعلق الأمر بقوانين الدول الأجنبية (الفرع الأول) أو بالقانون الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تكريس حق المشاركة في قوانين الدول الأجنبية

أولاً: في الدساتير

نظراً للدور الذي تلعبه البيئة في حياة الأفراد، عملت بعض الدول على تكريس حق مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات البيئية كمبدأ دستوري، ومثالها دستور دولة فنلندا لسنة 1995 الذي جاء في المادة 14 منه ما يلي: « يجب على السلطات العامة ضمان لكل شخص الحق في بيئة سليمة، ومنحه إمكانية التدخل في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل الخاصة ببيئته».

جاء في دستور الجمهورية الديمقراطية الألمانية الصادر في 06 أبريل سنة 1968 في المادة 15 فقرة 2 منه، أنه من أجل تعزيز رفاهية السكان، تضمن كل من الدولة وأفراد المجتمع حماية الطبيعة، ويقع على عاتق الأجهزة المختصة واجب السهر على صيانة نقاء الماء، الهواء النبات والحيوان وجمال المناظر الطبيعية، والتي يجب أن تدرج ضمن اهتمامات كل مواطن¹.

ثانياً: في التشريعات

يشير القانون الفرنسي المؤرخ في 10 جويلية سنة 1976 المتعلق بحماية الطبيعة في المادة الأولى إلى واجب كل فرد في السهر على حماية التراث الطبيعي الذي يعيش فيه. تضيف المادة 40 من القانون نفسه، أن جمعيات الدفاع عن البيئة المعتمدة تتمتع بإمكانية

1 - ليلة زياد، مرجع سابق، ص 70-71.

المساهمة في نشاطات الأجهزة العامة الهادفة إلى حماية الطبيعة والبيئة، وإمكانية رفع الدعاوى أمام الجهات القضائية المختصة¹. جاء في قانون البيئة الفرنسي في المادة 2 على أنه، حتى يتمكن كل شخص من المحافظة على البيئة، يجب إعلامه بحالة البيئة وبكل المشروعات المزمع إنجازها والتي قد تضر بالبيئة وتضيف المادة أنه يمكن للسلطات العامة توفير المعلومات للأشخاص تلقائياً أو بعد تقديم هؤلاء طلب الاطلاع على الملفات والوثائق الإدارية المتضمنة المعلومات التي يرغبون في الحصول عليها².

كما تمّ الإقرار في فرنسا، بحق المشاركة في القرارات الخاصة بمشاريع التهيئة والتنمية الإقليمية والمحلية التي قد تضر بالبيئة، في القوانين المتعلقة بالتهيئة العمرانية، فبتاريخ 12 جويلية سنة 1983، أصدر المشرع الفرنسي قانون " بوشاردو " الذي نص على إلزامية إجراء التحقيق العمومي في مشاريع التهيئة الإقليمية، ومشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه المشاريع من خلال آلية التحقيق العمومي. تمّ الاعتراف بمساهمة المواطنين في اتخاذ القرارات المتعلقة بالبيئة في الو.م.أ ، كوسيلة فعالة لإعمال القيم الخاصة بحماية البيئة، نتيجة الطلبات الملحة للأفراد وخصوصاً جمعيات الدفاع عن البيئة للمشاركة في وضع وتنفيذ السياسات البيئية، مما أدى إلى صدور مجموعة من القوانين التي نصت على مساهمة واسعة للمواطنين ومن بينها F.O.I.A.

يعترف كذلك القانون البلجيكي الصادر في 29 جويلية سنة 1991، بحق كل مواطن في الإطلاع على الوثائق والملفات التي تحتفظ بها الإدارات والمتعلقة بالبيئة حتى يشارك في حمايتها³.

1 - PRIEUR Michel, la convention d'Aarhus...op.cit,p.10.

2 - PRIEUR Michel, droit de l'environnement, op.cit,p.101.

3- ليلة زياد، مرجع سابق، ص76.

الفرع الثاني: تكريس حق المشاركة في القانون الجزائري

أولاً: في الدستور

أقرت المادة 34 من دستور سنة 1976¹، والمادة 16 من دستور سنة 1989²، وديباجة دستور 1996³، بحق المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ويعتبر هذا اعترافاً ضمناً بحق المواطن في المشاركة في اتخاذ القرارات العامة. كما جاء في المادة 15 فقرة 2 من دستور سنة 2016⁴، على أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، وهو اعتراف صريح على أن الدولة تهتم بتدعيم وتكريس حق مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات التي تعني المواطن. جاء كذلك في دستور سنة 1976⁵، ودستور سنة 1989⁶ ودستور سنة 1996⁷، بالإضافة إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، الحق في إنشاء الجمعيات، وهو إقرار ضمني بحق المشاركة في اتخاذ القرارات من خلال الجمعيات، لأن الاعتراف بحق إنشاء الجمعيات هو اعتراف بحقها في المساهمة في عملية بلورة القرارات.

ثانياً: في التشريع

تم الاعتراف بحق مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرارات في التشريع الجزائري الذي ترجمته جملة من النصوص القانونية، نجد من بينها القانون رقم 12 - 06 المؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، المتعلق بالجمعيات، الذي اعترف ضمناً بحق المواطنين في المشاركة

1- الدستور الجزائري سنة 1976، الصادر بموجب الأمر 76-96 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر، عدد 94، صادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

2- الدستور الجزائري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فبراير 1989، ج.ر، عدد 09. صادر بتاريخ 01 مارس 1989.

3- الدستور الجزائري 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر، عدد 76، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل سنة 2008 بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في

15 نوفمبر 2008، ج.ر، عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

4- المادة 15 فقرة 02 التعديل الدستوري لسنة 2016.

5- المادة 56 من دستور 1976 السالف الذكر.

6- المادة 39 من دستور 1996 السالف الذكر.

7- المادة 41 والمادة 43 من دستور 1996 السالف الذكر.

عن طريق تجمعاتهم في عمليات اتخاذ القرارات من خلال المادة 2 منه¹ ، باجتماع أشخاص طبيعيين أو معنويين في إطار جمعية لغرض غير مريح، أين يقومون بتسخير معارفهم ووسائلهم من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي، البيئي والخيري والإنساني، وقد أضاف هذا النص إلى جانب القانون رقم 90 - 31 المؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالجمعيات الذي تم إلغاؤه، كل من المجال البيئي والخيري والإنساني لتكوين الجمعيات.

اعتبر القانون رقم 03 - 10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 ، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أن الإعلام والمشاركة مبدأ عام يكون بموجبه لكل شخص الحق في أن يكون على علم ببيئته والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي يمكن أن تضر ببيئته²، ومما جاء فيه أيضا : «تهدف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على الخصوص إلى ما يأتي: ... تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة». يضيف هذا القانون أنه تتشكل أدوات تسيير البيئة من تدخل الأفراد والجمعيات في مجال حماية البيئة³ ، حسب المادة 74 منه عن طريق استشارة المواطنين عند منح الرخص المتعلقة بنشاطات صاخبة قد تسبب أضرارا بصحة الأشخاص والمحيط البيئي⁴، وجاء كذلك في القانون رقم 11- 10 ، المتعلق بالبلدية في الباب الثالث منه المعنون بـ"مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية " ، بالضبط في نص المادة 11 منه⁵، أن على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كافة التدابير اللازمة قصد إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول كل ما يتعلق بالتهيئة والتنمية سواء الاقتصادية أو الاجتماعية ، عن طريق وسائل الإعلام المتاحة (النشر والتبليغ ، الجرائد اليومية وغيرها) وهو أمر جديد لم ينص عليه في قانون البلدية

1- قانون رقم 12-06 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات ، ج.ر، عدد 02، صادر في 12 يناير 2012.

2- المادة 3 من القانون رقم 10-03، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

3- المادة 2 من القانون نفسه.

4- المادة 5 من القانون نفسه.

5- المادة 11 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية في الجزائر.

لسنة 1990، ويعتبر اعترافا صريحا من المشرع بتكريس حق مشاركة المواطن في تسيير شؤونه عن طريق آلية الاستشارة، لكن دون بيان كيفية ممارسة هذه الاستشارة، وهل سيتم الأخذ بنتائجها في اتخاذ القرارات، ولا يمكن لنا كذلك أن نجزم في وجود ممارسة لهذه الاستشارة من قبل المجلس الشعبي البلدي، حتى نعرف إن كانت فعلية أم أنها مجرد إشارة شكلية لها في هذا القانون. إضافة إلى ذلك، نصت المادة 13 من القانون نفسه¹، أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا. وما يلاحظ على نص هذه المادة أنها جاءت بصيغة الجواز، حيث تعود السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في اللجوء إلى الاستشارة من عدمها، وأنها اقتصررت على فئة معينة وليس كل مواطني البلدية، وبالتالي كان من الأنسب جعلها إلزامية بدل ترك السلطة التقديرية في يد رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما نصت المادة 36 من قانون الولاية لسنة 2012 على إمكانية قيام لجان المجلس الشعبي الولائي بدعوة كل شخص يستطيع تقديم معلومات مفيدة لأعمال اللجنة بحكم كفاءته وخبرته، لكنها تبقى مجرد أمر اختياري وليس إلزامي².

1- المادة 13 من القانون نفسه.

2- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 12 فبراير 2012، يتضمن قانون الولاية، ج.ر، عدد 12، صادر في 29 فبراير 2012.

خلاصة الفصل الثاني:

مما سبق نستخلص أن جميع التشريعات تأخذ بمبدأ الشفافية ومبدأ الديمقراطية التشاركية وإشراك الإدارة المواطن في إتخاذ القرارات ، وإن اختلفت في مستويات التطبيق حسب كل نظام قانوني، فإن المواثيق الدولية ذات الصلة تلزم الدول بإرساء هذه المبادئ في تشريعاتها وأنظمتها الداخلية المتعلقة بتسيير الشؤون العمومية، وعليه فإن المشرع الجزائري أخذ هو أيضا على عاتقه العديد من الإلتزامات المتعلقة بالشفافية والديمقراطية التشاركية في مجال النشاط الإداري، كما أن المشرع الجزائري يبدو إلى حد بعيد متأثر بالنموذج الفرنسي وبخصوصية جزائرية، إلا أنه ومن خلال الترسانة القانونية ذات الأوجه المختلفة والمتعلقة بنشاط الإدارة يبدو جليا واضحا أن تكريس هذه النصوص على مستوى التطبيق والممارسة لا يزال صعب المنال بسبب بعض الإختلالات.

خاتمة

خاتمة

إن تطبيق المبادئ المتمثلة في مبدأ الشفافية ومشاركة المواطنين في إتخاذ القرارات في ميدان الإدارة العمومية سيتمكن وبدون شك من تحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن، من خلال الفوائد التي تعود بها على الإدارة والمزايا الكثيرة التي تمنحها للمواطن، وقد قامت الدول الأجنبية بتكريس هذه القوانين وإعطاء الحق للمواطن وفرض تطبيق هذه القوانين على الإدارة من خلال موثيق وإعلانات متعددة وقد تنبّهت السلطات العمومية في الجزائر لأهمية ذلك.

إن جوهر تحسين علاقة الإدارة بالمواطن يكون بتفعيل القوانين التي تركز هذه الحقوق وهو ما يشكل التحدي الأساسي، فالكثير من البلدان يصادفها نفس العائق، فتطبيق القانون عملية معقدة، لا يعتمد فقط على الضمانات المقررة لممارسته وإنما يستند إلى وجود دولة القانون والقالب السياسي والاجتماعي الذي تم اعتماده فيه.

فتفعيل القانون يستلزم إرادة سياسية على أعلى مستوى بوضع إستراتيجية حقيقية لعصرنة النشاط الإداري وإصلاح الهياكل الإدارية وأساليب العمل القائمة، والعمل على تطوير القوانين الموجودة لتتماشى مع التطور الذي يعرفه العالم، والحرص على المتابعة الدورية لتطبيقها.

إن تكريس حقوق المواطن دليل على الديمقراطية، ووسيلة لتعزيز الاتصال بين الإدارة والمواطن عامة، إن مشاركة المواطن في إتخاذ القرار على المستوى اللامركزية سيسمح للإدارة بالتعرف عن قرب على حاجات المواطن والإصغاء إلى انشغالاته، مما يؤدي إلى تنمية الاتصال بين الإدارة والمواطن ويسمح باستغلال مهاراته وخبراته في تلبية حاجاته، هذا ما يولد رضا المواطن اتجاه إدارته، ويساهم في تعزيز شفافية النشاط الإداري من خلال اطلاعه على سير هذا النشاط، الأمر الذي يُسهّل عمل الإدارة في تطوير وتحسين الخدمة ووضع حد للبيروقراطية.

ومن أجل ترقية وتحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن نقترح العمل أكثر على:

- تكريس حقوق المواطن في الدساتير أولاً ، ثم تفصيلها بموجب قوانين، هذا لأن الدستور يشكل ضماناً إضافية لممارسة هذه الحقوق بسبب صعوبة تعديله، وهذا ما انتهجته بعض الدول، وهو الأمر الذي تتجه إليه الجزائر أيضاً.
- تطوير وترقية القوانين القائمة وإزالة الغموض عنها، بحيث تتماشى مع متطلبات المواطن والحرص على متابعة تطبيقها.
- الرد على المواطن وفي آجال معقولة، وهي مشكلة يعاني منها المواطن في الكثير من الإدارات الأمر الذي يصعب الاتصال بين الطرفين، ففي بعض الدول الأجنبية: يتم الرد على المواطن في ساعات أو أيام وليس في أسابيع أو أشهر، فمعالجة الطلبات تكون فورية وتكون لها الأولوية.
- عصنة النشاط الإداري باعتماد تقنيات حديثة ومتطورة للتسيير العمومي، باعتبارها أسلوب من أساليب الحكم الراشد، فالواجب على الإدارة بأن تقوم بنشر المعلومات العامة دون أن يقوم المواطن بطلبها، والذي يعود بالفائدة على الإدارة، فالنشر التلقائي للمعلومات يخفف الأعباء على الإدارة بتقليص عدد الطلبات التي ستعالجها ويساهم في تجنب الرد على نفس الطلب عدة مرات، ويعزز مشاركة المواطن بسبب سهولة الحصول على المعلومة.
- وضع ضمانات لممارسة حق المشاركة، فإذا كانت الإدارة لا تأخذ اقتراحات المواطن على محمل الجد فتبقى مشاركته سطحية وبدون فائدة.
- ضرورة مواكبة الإدارة للتطور التكنولوجي واستعمال آلياته في الاتصال مع المواطن، من خلال وضع نظام إلكتروني لاستقبال الطلبات ومعالجتها، يسمح للمواطن بالبحث عن الوثائق والمعلومات التي يرغب في الإطلاع عليها، و يسمح بالاتصال المباشر بين الطرفين.

غير أن الواقع في الجزائر مقارنة مع الدول الأجنبية لا يتطابق تماما مع الحقيقة ويتعين على السلطات العمومية بذل المزيد من الجهود من أجل تكريس تلك المبادئ على أرض الواقع وجني ثمارها. بحيث أن الدول الأجنبية تقوم بإرضاء مواطنيها بتطبيق مبادئها على أحسن وجه.

قائمة المراجع

1- المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- 1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
- 2- أحمد حلمي مجاهد، نحو تعزيز حرية تداول المعلومات في مصر، مدير إدارة تحليل المعلومات بمركز المعلومات، مركز الدعم إتخاذ القرار بمجلس الوزراء.
- 3- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 4- بوضياف عمار، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، الطبعة الثانية، دار ريحانة، الجزائر، بدون سنة النشر.
- 5- حاج عزام سليمان، الندوة الأولى حول الحق في المعلومة الإدارية عنوان الشفافية.
- 6- خالد حاجي، رشيد سريوت، دراسة تحليلية للقرارات الإدارية، مذكرة لنيل الإجازة في القضاء، جامعة عبد الملك السعدي، الكلية المتعددة بتطوان، المغرب، 2007،
- 7- داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، بدون رقم الطبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة النشر.
- 8- دليل حق تداول المعلومات، الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، ط1، قصر النيل، القاهرة، 2013.
- 9- رحموني محمد، مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، المجلد السابع، العدد الثاني، 2018.
- 10- رمضان محمد أبو السعود، محمد حسين منصور، المدخل إلى العلوم القانونية، القاعدة القانونية، نظرية الحق، بدون رقم الطبعة، منشورات الحلبي، لبنان، 2003.
- 11- سامي محمد الطوخي، الإدارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، 2002.

- 12- سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، ط1، دار نشر المعرفة، المغرب، 2009.
- 13- صالح زياني، " تفعيل العمل الجمعي: مكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية"، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، العدد 04، 1، أبريل 2009 .
- 14- طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970.
- 15- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة النشر.
- 16- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، (دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان) ، بدون رقم الطبعة، دار الجامعية، بدون سنة النشر.
- 17- عبد الوهاب سمير، "الإدارة المحلية و البلديات"، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007 .
- 18- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون سنة النشر.
- 19- علي خليفة الكواري، حوار من أجل الديمقراطية، الطبعة الأولى، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، 1996.
- 20- عمر سعد الله ، مدخل في القانون الدولي لحقوق الإنسان، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط4، الجزائر، 2006.
- 21- غالب علي الداودي، المدخل إلى علم القانون، الطبعة السابعة، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 2004.
- 22- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، بدون رقم الطبعة، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
- 23- مبروك الحسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.

- 24- ناصر لباد ،القانون الإداري،التنظيم الإداري،الجزء 1،الطبعة 3،الجزائر،2005.
- 2- الرسائل والمذكرات الجامعية:
- أ- رسائل الدكتوراه:
- 1- الديداموني مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، رسالة دكتوراه في القانون، بدون سنة ذكر الجامعة والسنة.
- 2- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر،2010.
- ب- رسائل الماجستير:
- 1- أحمد لكل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في الجزائر،مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق، التجارية،جامعة الجزائر،2000.
- 2- بركات كريم،مساهمة المجتمع المدني في حماية حقوق الإنسان،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق،تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان،كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس،2005.
- 3- بن خالد السعدي،قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة في الجزائر،مذكرة ماجستير، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،2012.
- 4- زروقي كميلة، الحق في الإعلام الإداري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة بومرداس،2006/2005.
- 5- عصام بن الشيخ، الأمين سويقات،"إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي - حالة الجزائر والمغرب"، ورقة بحثية منجزة في إطار مخبر الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم والسياسية جامعة ورقلة،2013.
- 6- ليلة زياد،مشاركة المواطنين في حماية البيئة،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون:فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان،جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق،2010.
- 7- نجاح ميدني، آليات حماية المستهلك في الإقتصاد الإسلامي،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإقتصاد الإسلامي،كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الشرعية،جامعة الحاج لخضر،قسم الشريعة، باتنة،2007-2008.

8- يوسفى كريمة، الإدارة ودولة القانون في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بالجزائر، جامعة بن يوسف بن خدة، 2006/2007.

9- ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية لعلوم التسيير، جامعة بلقايد أبو بكر، تلمسان، 2011.

ج- مذكرات الماستر:

1- بوشنافة أحمد، طرق مكافحة الفساد في القانون الإداري، مذكرة مكتملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة والمؤسسات، جامعة المسيلة.

2- زعباط الطاهر، حق المواطن في الوصول إلى المعلومة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص حقوق الإنسان والحريات العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.

3- المجالات والمقالات:

1- أوكيل محمد أمين، "شفافية الإدارة كدعامة لفعالية وعصرنة التسيير المحلي في الجزائر"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، عدد 8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، جوان 2017.

2- رحموني محمد، مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري مقال منشور بمجلة الإجتهد للدراسات القانونية والاقتصادية المركز الجامعي تمارست المجلد السابع، العدد الثاني، 2018.

3- صالح زياني، "تفعيل العمل الجمعي: مكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية التشاركية"، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، العدد 04، 1 أبريل 2009.

4- عبد الحفيظ أوسكين، الحق في الإعلام الإداري، (نشأته وتطوره)، مقال منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 1994.

5- محمد جبار طالب، حق الحصول على المعلومات كحق من حقوق الإنسان، مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي: (تاريخ الاطلاع 2022/06/08 على الساعة 10:30)

(www.journal.nahrainlaw.org)

6- محمد رايس، الالتزام بالإعلام قبل التعاقد، مجلة الحجة، منظمة المحامين لناحية تلمسان، قصر العدالة، تلمسان، الجزائر، العدد 01، جويلية 2007.

7- موسى أبو دهيم، حق المواطن في الحصول على المعلومات، مجلة تسامح، العدد 21، حزيران 2008.

8- مولود عقوبي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مجلة القانون، العدد 06، جوان 2016، المركز الجامعي أحمد زبانة غليزان.

4- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

1- الدستور الجزائري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فبراير 1989، ج.ر، عدد 09.

2- الدستور الجزائري 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر، عدد 76، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل سنة 2008 بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر، عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

3- الدستور الجزائري سنة 1976، الصادر بموجب الامر 76-96 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر، عدد 94، صادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

ب- النصوص التشريعية:

1- القوانين:

1- قانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أبريل 1991، المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية، ج.ر، عدد 21 صادر في 08 ماي 1991 معدل ومتمم.

2- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003.

3- القانون رقم 06-23، المعدل والمتمم لقانون العقوبات المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية، العدد 48، سنة 2006.

4- القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر، عدد 37 صادر في 03 يوليو 2011.

5- قانون رقم 06-12 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات ،ج.ر، عدد 02،
صادر في 12 يناير 2012.

6- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 12 فبراير 2012، يتضمن قانون الولاية ،ج.ر، عدد
12، صادر في 29 فبراير 2012.

7 - القانون العضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المنشور في
الجريدة الرسمية ،العدد 01، المؤرخة في 14 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات.

8- القانون العضوي رقم 05-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المنشور في
الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 14 يناير 2012، المتعلق بالإعلام.

ج- النصوص التنظيمية:

أ- المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة
والمواطن، ج.ر عدد 27، صادر بتاريخ 06 جويلية سنة 1988.

2- مرسوم رئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن تأسيس
وسيط الجمهورية، ج.ر عدد 20، صادر في 31 مارس 1996.

3- مرسوم رئاسي رقم 96-197 مؤرخ في 26 ماي 1996 والمتعلق بتحديد وسائل
العمل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية وكذلك القانون الأساسي لبعض
موظفيه، ج.ر، عدد 33، صادر بتاريخ 29 ماي 1996.

4- المرسوم التشريعي رقم 94-01، المؤرخ في 15 يناير 1994، المنشور في الجريدة
الرسمية العدد 03، المؤرخة في 16 يناير 1994، المتعلق بالمنظومة الإحصائية.

ب- الأوامر:

الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة
العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، صادر في 16 جويلية 2006.

ج- القرارات:

1- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخ في 10/12/1945.

2- قرار مؤرخ في 04 سبتمبر 1988، يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح
الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، ج.ر، عدد 39 صادر في 28 سبتمبر 1988.

5- الإعلانات الإتفاقيات الدولية:

- 1- إعلان ريو دي جانيرو.
- 2- ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- 3- ديباجة العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر بتاريخ 16/12/1966
- 4- الإتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.
- 5- الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية
- 6- إتفاقية أروس .
- 7- المبدأ 23 من الميثاق العالمي للطبيعة.
- 8- الميثاق الإفريقي ومبادئ المرفق العام الصادر عن المؤتمر الإفريقي دورة أديس أبابا، إثيوبيا، جانفي 2001، وقعت عليه الجزائر بتاريخ: 2012/07/14

2- المراجع باللغة الفرنسية:

1-Articles étrangères:

- 1-Jean-Michel BELORGY, l'Etat entre transparence et secret, Revue , pouvoirs, n°97,France,2001.
- 2- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, 3ème édition, Dalloz, Paris, 1996.
- 3-PRIEUR Michel, La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, Revue juridique de l'environnement, n° spécial, 1999.

الفهرس

إهداء
شكر وتقدير

أ	مقدمة
1	الفصل الأول: واجبات الإدارة اتجاه المواطن
2	المبحث الأول: تطبيق مبدأ الشفافية
2	المطلب الأول: مضمون مبدأ الشفافية
2	الفرع الأول: التزام الإدارة بإعلام المواطن
9	الفرع الثاني: منح حق الحصول والاطلاع على الوثائق الإدارية
11	المطلب الثاني: الإدارة بين السرية والشفافية
11	الفرع الأول: تطبيق مبدأ السرية
13	الفرع الثاني: الموازنة بين السرية والشفافية
16	المبحث الثاني: إشراك المواطن في اتخاذ القرار
16	المطلب الأول: ظهور حق مشاركة المواطن في اتخاذ القرار
17	الفرع الأول: تطور مفهوم الديمقراطية
19	الفرع الثاني: ضرورة تكريس الحق في الإعلام لقيام الديمقراطية التشاركية
22	المطلب الثاني: آليات إشراك المواطن في اتخاذ القرار
22	الفرع الأول: المشاركة المباشرة
27	الفرع الثاني: المشاركة غير المباشرة
34	الفصل الثاني: التكريس القانوني لواجبات الإدارة اتجاه المواطن
35	المبحث الأول: تكريس مبدأ الشفافية
35	المطلب الأول: تكريس مبدأ الشفافية على المستوى الدولي
35	الفرع الأول: في الإعلانات والموثيق الدولية
37	الفرع الثاني: في الاتفاقيات الإقليمية
40	المطلب الثاني: تكريس مبدأ الشفافية على المستوى الداخلي
40	الفرع الأول: تكريس مبدأ الشفافية في القانون الداخلي للدول الأجنبية
42	الفرع الثاني: مبدأ الشفافية في القانون الجزائري
44	المبحث الثاني: تكريس حق إشراك المواطن في اتخاذ القرار
44	المطلب الأول: تكريس حق المشاركة في اتخاذ القرار على المستوى الدولي
44	الفرع الأول: تكريس حق المشاركة في الإعلانات الدولية
46	الفرع الثاني: تكريس حق المشاركة على المستوى الإقليمي
51	المطلب الثاني: تكريس حق المشاركة في اتخاذ القرار على المستوى الداخلي
51	الفرع الأول: تكريس حق المشاركة في قوانين الدول الأجنبية
53	الفرع الثاني: تكريس حق المشاركة في القانون الجزائري
58	الخاتمة
62	قائمة المراجع
69	الفهرس
70	ملخص مذكرة الماستر

ملخص مذكرة الماستر

يدور موضوع هذا البحث حول دراسة علاقة الإدارة بالمواطن في التشريع المقارن، حيث حاولت إبراز الجوانب القانونية والتنظيمية ، وكذلك الجهود التي تبذلها الدول لتحسين هذه العلاقة وترسيخها، من خلال إصلاحها للخدمة العامة ، حيث تبنت الدول عدة قوانين وفرضت على الإدارة أن تكون على اتصال مباشر مع المواطنين ، مع إظهار الوضع القانوني الذي يمنحه التشريع واللوائح للمواطن وللإدارة لتحسين هذه العلاقة ووضعها موضع التنفيذ. كما حاولت إبراز دور المشرع في ذلك بتوسيع الحماية الكاملة للحقوق والحريات الجماعية والفردية للمواطن.

الكلمات المفتاحية:

1/ الإدارة	2/ المواطن	3/ التشريع
4/ المقارن	5/ المشرع	6/ الحقوق والحريات

Abstract of Master's Thesis

The topic of this research revolves around the study of the relationship of administration with the citizen in comparative legislation, where I tried to highlight the legal and organizational aspects, as well as the efforts made by states to improve and consolidate this relationship, by reforming it for the public service, as states adopted several laws and imposed on the administration to be with Direct contact with citizens, while demonstrating the legal status granted by legislation and regulation to the citizen and to the administration to improve this relationship and put it into practice. It also tried to highlight the role of the legislator in this by extending the full protection of the collective and individual rights and freedoms of the citizen.

Keywords:

1/ Administration	2/ Citizen	3/ Legislation
4/ Comparative	5/ legislator	6/ Rights and Freedoms