حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلديّة نموذجا

أوكيل محمد أمين [1]

[1] أستاذ محاضر قسم "أ" ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عضو مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني:oukil1979@gmail.com

الملخص:

اعتمد المشرع الجزائري حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة في القانون الوطني، باعتباره دعامة أساسية لإشراك الجمهور في تسيير شؤونه المحلية في إطار المقاربة التشاركية، سيما على مستوى المجالس الشعبية البلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية والفضاء القانوني الأنسب لممارسة المواطنة. وعلى هذا الأساس تهدف هذه الدراسة لتبيان مضمون حق النفاذ إلى المعلومة وأدوات تكريسه في القانون الوطني، وسبل تفعيله من طرف المواطنين في مقاربة التسيير المحلية، والحدود التي تعيق فعالية تطبيقه لبلوغ مشاركة فاعلة في تدبير وإدارة الشؤون العامة على مستوى المجالس الشعبية البلدية.

الكلمات المفتاحية:

النفاذ إلى المعلومة، مستخرج المداولة، الحق في الإعلام، الحق في الاطلاع.

تاريخ إرسال المقال:2019/05/23، **تاريخ قبول المقال:**2019/06/19، **تاريخ نشر المقال:** 2019/07/31.

لتهميش المقال: أوكيل محمد أمين ، "حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلديّة نموذجا "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، 2019، ص ص.32-54.

المقال متوفر على الرابط التالي: https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل: أوكيل محمد أمين ، oukil1979@gmail.com

The right of citizens to access information as a basics for activating the principle of participation: the case of the communal people's assemblies

Summary:

The right of access to information is considered as a foundation that serves to activate the principle of the participation of citizens in the management of their local affairs at the level of communal people's assemblies. To this end, the present research aims to shed light on the process of realization of the right of access to information in national law, and the limits that can hinder its implementation in the context of the application of the approach to participatory democracy at the level of communal people's assemblies.

Keywords:

Right to information, access to information, excerpts of proceedings, publication and notification, public consultation.

Le droit des citoyens d'accéder à l'information comme fondement d'activation du principe de participation : le cas de l'APC

Résumé :

Le droit d'accès à l'information est considéré comme un fondement qui sert à activer le principe de la participation des citoyens dans la gestion de leurs affaires locales au niveau des assemblées populaires communales. A cet effet, la présente recherche vise à faire la lumière sur le processus de concrétisation du droit d'accès à l'information en droit national, et les limites qui peuvent entraver sa mise en œuvre dans le cadre de l'application de l'approche de la démocratie participative au niveau des APC .

Mots clés:

Droit à l'information, accès à l'information, extraits de délibérations, publication et notification, consultation publique.

مقدّمة

تمثل المجالس الشعبية المحلية الأداة الأساسية في الدولة لتجسيد التكامل المؤسساتي بين السلطة السياسية وإدارتها المركزية من جهة، وبين الهيئات المحلية والمرافق العمومية في مجال تسيير الشأن العام وممارسة الحكم المحلي من جهة ثانية. تعدّ الديمقراطية المحلية أهم مظهر لتفعيل مقتضيات الحكم المحلي، وذلك من خلال الدور المحوري الذي تضطلع به المجالس الشعبية المنتخبة في ترسيخ سياسة الانفتاح على الجمهور، باعتباره قاعدة التمثيل الشعبي، والشريك الذي لا غنى عنه في تدبير الشأن العام وممارسة السلطة على المستوى المحلي. فترشيد نظام الحكم وأطر ممارسة السلطة وتسيير الشؤون المحلية يقتضي بالضرورة الإفساح التام للسبيل الديمقراطي، وذلك بإشراك الجمهور بشكل مباشر في إدارة شؤونه وصنع سياسته العامة محليّا. هذا المطلب يتكرّس فعلا بربط قنوات الصلة بشكل أوثق بين المواطنين وبين الجماعات الإقليمية، لا سيما على مستوى المجالس الشعبية البلدية، لكونها الإطار القاعدي للامركزية، والنواة الأساسية لممارسة المواطنة، والفضاء الأقرب والأنسب لتحقيق مشاركة فاعلة في اتخاذ القرار المحلي.

سعت الجزائر من خلال سياسة الإصلاح الإداري والمؤسساتي لترشيد سبل ممارسة السلطة على المستوى المحلي، وكان انعكاس ذلك جليّا من خلال التكريس الصريح لمبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، بعد سنّ قانون 11-10 المتعلق بالبلدية [1]، حيث نصت المادة الثانية منه على أنّ البلدية هي إطار مشاركة المواطنين في تسير شؤونهم العمومية، وجاء الباب الثالث مؤكدا هذا المبدأ في المواد 11-14 منه، عبر قنوات وأساليب مختلفة يحدّدها هذا القانون، بما يعدّ خطوة هامة في مسار ترشيد نظام الحكم وسبل ممارسة الديمقراطية المحلية.

بيد أنّ الاشراك الصحيح للمواطنين في تسيير شؤونهم العامة وصنع السياسات المحلية ومساءلة المسؤولين عن اتخاذها على مستوى البلدية، يقتضي رفع السرية والغموض عن القرارات والمداولات الصادرة عنها، والإعلان الصريح عن السياسة العامة المتخذة في إطار نشاط لجانها المختلفة وإعلام المواطنين بنتائجها، وبجميع مجريات سير شؤونهم المحلية باعتبارهم شركاء في تحضيرها وفي الرقابة على تنفيذها، لذلك فإنّ الديمقراطية التشاركية لن تدرك سبل تحقيقها الفعلي، ما لم يُمّكن المواطن من الولوج لمصدر المعلومة ويُكفل له حق النفاذ إليها ، بما يُتيح له الاطلاع عليها والإحاطة بمضامينها أو الحصول على نسخ منها.

وعلى هذا الأساس فإنّ ضمان حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة، يعدّ دعامة رئيسة لتحقيق الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، لكونه أحد الركائز التي تستند عليها مسألة ترشيد ممارسة السلطة على المستوى المحلي في الوقت الراهن، من خلال إسهام مبدأ النفاذ إلى المعلومة في تكريس

---

[1] انظر:
قانون رقم10/11مؤرخ في 22يونيو2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد37، مؤرخ في 3يوليو2011.

انفتاح الجماعات المحلية على الجمهور، وتقريب المواطنين من المرافق البلدية، وتمكينهم من المعلومة الإدارية وإعلامهم بالوثائق والوسائل الضرورية ذات الصلة بها، واستشارتهم حول خيارات التنمية والتهيئة المحلية، وهو ما يحقق فعلا مبدأ المشاركة السياسية وانخراط المواطنين في استراتيجية التسيير المحلية.

كرسّ المشرع حق النفاذ إلى المعلومة في المنظومة القانونية الوطنية، ويأتي في مقدمتها الدستور من خلال التعديل الأخير في 2016 [1]، وذلك بمقتضى نص المادة 51 منه، علاوة عن قانون11-10 المتعلق بالبلدية، الذي أقرّ بحق المواطنين في الاعلام والاطلاع على المعلومة، ثم حرص على تحديد المعلومات والوثائق المشمولة بالاطلاع وتدابير ممارسة ذلك بشكل أكثر تفصيل، بموجب المرسوم التنفيذي رقم16-190 المتعلق بتحديد كيفيات الاطلاع على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية [2].

وعليه تهدف هذه الدراسة إلى تبيان أسس وضوابط تأطير حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة على مستوى المجالس الشعبية البلدية في القانون الوطني، وآليات تفعيله في إطار تكريس الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية، والنقائص والعراقيل المتصلة بممارسته والتي تحد من فعاليته المأمولة، وذلك على ضوء الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية الأدوات القانونية المكرسّة لحق النفاذ إلى المعلومة على المستوى المجالس الشعبية البلدية في ضمان هذا الحق للمواطنين، بما يكفل لهم مشاركة فاعلة في تسيير شؤونهم المحلية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم الدراسة إلى محورين، تطرقنا في **المحور الأول** إلى تكريس حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة في القانون الوطني، بينما عالجنا في **المحور الثاني** أدوات تكريس حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة في المقاربة التشاركية على مستوى البلدية والحدود الواردة عليها.

المحور الأول: تكريس حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة في القانون الوطني

تعرّف منظمة الشفافية الدولية حق النفاذ إلى المعلومة بأنّه: " الحق المقرّر للمواطنين بموجب القانون للحصول على المعلومات التي تملكها الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الادارية" [3]. ويعتبر حق المواطن في النفاذ

---

[1] انظر:
جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 7 مارس2016.

[2] انظر:
جريدة رسمية عدد41 مؤرخ في 12 يوليو2016.

[3] انظر:
"امتلك المعلومة"، تقرير منظمة الشفافية الدولية المؤرخ في 20-9-2013، متوفر على الرابط:
https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_action_regionalreport_ar
(تاريخ الاطلاع: 5-11-2017)

إلى المعلومة حقا من حقوق الإنسان تتضمنه العديد من الإعلانات والمعاهدات الدولية ذات الصلة [1]. وتعمد غالبية التشريعات المقارنة حاليا لإقراره بهدف تكريس سياسة الانفتاح الإداري على الجمهور، وتعزيز قواعد الشفافية في التسيير الإداري والمؤسساتي لمرافق الدولة وضمان الجودة في تقديم الخدمة العامة [2].

أقرّ المشرع الجزائري هذا الحق في القانون الوطني عبر مجموعة متفرقة من النصوص القانونية المكرّسة للإصلاح الإداري والهادفة لتقريب الإدارة من المواطنين، والتي مسّت مؤسسات الدولة ومرافقها العمومية ككل وفي مقدمتها الجماعات الإقليمية، بهدف ترشيد أطر العلاقة بين الإدارة والمواطن وتحسين الخدمة العمومية وتعزيز فرص مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة. وعلى هذا الأساس يجد حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة مصدره في مجموعة مختلفة من النصوص القانونية، يمكن تصنيفها حسب دراستنا هذه إلى نصوص ذات طابع عام تحكم سير الإدارة العمومية وجميع المرافق العامة في الدولة **(فرع أول)**، ونصوص خاصة تتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة في إطار المجلس الشعبي البلدي فقط **(فرع ثان)**.

---

[1] انظر على سبيل المثال كلا من:

نص المادة 19 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار 217 أ (د-3). مؤرخ في 10 ديسمبر 1948، متوفر على الرابط التالي:

https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html

(تاريخ الاطلاع: 25-12--2018)

نص المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، انضمت إليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-67مؤرخ في 16ماي 1989، جريدة رسمية عدد20مؤرخة في 16ماي 1989.

[2] انظر على سبيل المثال، قانون النفاذ إلى المعلومة في تونس:

قانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 مؤرخ في 24 مارس 2016 يتعلق بالحق النفاذ إلى المعلومة، الرائد الرسمي عدد 29 مؤرخ في 26 مارس2016.

وفي المغرب، انظر:

ظهير شريف رقم1.18.15 صادر في 5 جمادى الأخيرة (22 فبراير 2018) يتعلق بتنفيذ القانون رقم 13. 31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات. جريدة رسمية عدد 6655 مؤرخ في 12 مارس2018. متوفر على الرابط:

https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/Loi_1331_22022018.df

(تاريخ الاطلاع عليه: 20 ماي2019)

وفي فرنسا، أنظر:

Loi n° 78-753 du 17 Juillet1978, (modifiée) portant diverses mesures d'améliorations des relations entre l'administration et le public, *JORF* du 18 juillet 1978, p. 2851.

الفرع الأول: أسس إقرار حق النفاذ إلى المعلومة في النصوص العامة

أقرّت الجزائر حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة في إطار تطبيق سياسة الإصلاح الإداري وترشيد المرافق العمومية، بإضفاء قواعد الشفافية في تسيير الشأن العام وتقريب الادارة من المواطن، وذلك عبر مجموعة متباينة من النصوص القانونية: كالقانون الأساسي(**أ**) والاتفاقي(**ب**) والعادي(**ت**) والتنظيمي(**ث**).

أ-الحق في النفاذ إلى المعلومة في الدستور

كرّس المؤسس الجزائري على غرار العديد من الدساتير المقارنة [1] حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة، من خلال التعديل الدستوري الأخير المؤرخ في 6مارس2016، حيث نصّت الفقرة الأولى من المادة 51 من الدستور، على: " **الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية والاحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن**".

وعلى هذا الأساس يكتسي حق الاطلاع والحصول على المعلومات ضمانة دستورية تجعله ضمن مجموعة الحقوق المكفولة بحماية النص الأسمى في الدولة [2]، كما يفرض على السلطات المسؤولة على إنفاذه التزامات ضمانه للمواطنين وعدم التصرف فيه إلاّ بالحدود المبيّنة في الدستور[3]، وقد أحالت الفقرة الثالثة من نص المادة ذاتها على القانون أمر تحديد كيفيات ممارسة وتطبيق هذا الحق.

---

[1] يعدّ الدستور السويدي لعام 1776 والذي تم إقراره سنة 1974أول وثيقة قانونية تنظّم حق النفاذ إلى المعلومة. راجع في هذا الصدد:

NCIRI, (N.), " L'accès aux documents administratifs en Tunisie ", in, Démocratie et administration, Actes du colloque organisé à Tunis les 10 et 11 2011, Faculté de Droit et des sciences politiques de Tunis, Editions Latrach, Tunis 2014, p. 131 -132.

أما من جانب الدساتير المغاربية فتم إقرار حق النفاذ إلى المعلومة في الدستور المغربي لسنة 2011 في نص الفصل 27 منه، ثم في الدستور التونسي لسنة 2014 في نص الفصل 32 منه. أنظر:

عبد القادر مهداوي، الحماية الدستورية للحق في الحصول على المعلومة في الدول المغاربية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر الوادي، عدد 14، سنة 2016، ص 104.

[2] انظر:

CANAVAGGO, (P.), *" Vers un droit d'accès à l'information publique, les avancées récentes des normes et des recherches"*, UNESCO, Paris, 2014, p.40.

[3] انظر:

نص الفقرة الثانية من نص المادة 51 من الدستور، مرجع سابق.

ب- الحق في النفاذ إلى المعلومة في الاتفاقيات الدولية

سبقت الإشارة إلى اعتبار الحق في النفاذ إلى المعلومة من جملة الحقوق الواردة في الصكوك الدولية ذات العلاقة بحماية حقوق الإنسان، حيث تنص المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على:" **لكل إنسان الحق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق التماس أنواع المعلومات وتلقيها ونقلها...**".

اللافت أنّ حق النفاذ إلى المعلومة لم يرد مستقلا أو قائما بذاته في النصوص الاتفاقية، وهذا على خلاف الحال بالنسبة لوضعه في الدساتير أين تم النص عليه بشكل مفرد ومستقل عن بقية الحقوق الأخرى، بحيث ظهر هذا الحق في الاتفاقيات كحق مشتق أو تابع لحقوق أخرى أو كدعامة لها، كما هو مبيّن في نص المادة 19 أعلاه بالنسبة لصلته بحرية التعبير، إلاّ أنّ ذلك ليس من شأنه أن ينف عنه مطلقا صفة الحق.

وعلاوة على اعتبار حق النفاذ إلى المعلومة كجزء من منظومة حقوق الانسان، فإنّ تفعيل مضمونه يتقاطع مع العديد من مبادئ الحكامة الرشيدة، كمبدأ شفافية الإدارة ومبدأ المساءلة لما لها من دور فعّال في ترشيد الخدمة العمومية ومكافحة الفساد الاداري، لذلك تمّ إقراره صراحة في نص المادتين 10و13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد[1]، وكذا في نص المادة 09 من اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع ومكافحة الفساد[2]. وفي نص المادة 11 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد[3].

ت- الحق في النفاذ إلى المعلومة في القوانين

تفتقر المنظومة القانونية لقانون خاص ينظّم حق النفاذ إلى المعلومة، بالرغم من أنّ الدستور قد نصّ صراحة في الفقرة الثانية من المادة 51 على أنّ كيفيات ممارسة هذا الحق ستتم بموجب قانون. وبالمقابل تفرّقت القوانين الوطنية التي تنص على حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة وذلك بحسب مدى صلة هذا الحق بطبيعة

---

[1] انظر:

مرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 31 أكتوبر 2003، جريدة رسمية عدد 26 مؤرخ في 25 أبريل 2004.

[2] انظر:

مرسوم رئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10أبريل 2006، يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع ومكافحة الفساد المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، جريدة رسمية عدد 24 في 16أبريل2006.

[3] انظر:

مرسوم رئاسي رقم 14-249 مؤرخ في 8سبتمبر 2014، يتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة في 21 ديسمبر 2010. جريدة رسمية عدد54 مؤرخ في 21 سبتمبر 2014.

القانون المعني، فمثلا نجد قانون الاعلام [1] ينص في نص المادة 84 منه على حق الصحفي في الوصول لمصدر المعلومة، وأنّ تمكينه من هذا الحق هو ضمان لإعلام المواطن بالمعلومة.

وعلى صعيد آخر وردت الإشارة لحق المواطن في الحصول على المعلومة بموجب نص المادة 11 من قانون06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته [2]، حيث ألزم القانون السلطات العمومية بإعلام الجمهور والمواطنين وتيسير سبل ولوجهم للمعلومة لصلتها الأكيدة في الحد من الفساد والتبليغ عنه. علاوة على ذلك، أقرّ قانون03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة [3] مبدأ الاعلام وحق المواطنين في الحصول على المعلومة البيئية حسب المادة السابعة منه [4]، وكذا المعلومات المتعلقة بالأخطار التي تصيب الأقاليم المتواجدين فيها كما تنص عليه المادة التاسعة من نفس القانون [5].

ث- الحق في النفاذ إلى المعلومة في التنظيم: "مرسوم 88-131_الأساس المرجعي"

مرت مرافق الدولة ومؤسساتها الإدارية بمرحلة طويلة من التعتيم والانغلاق نتيجة انفراد الإدارة بسياسة التسيير وحتى تدبير الشؤون العامة للمواطنين [6]، حيث خلت القوانين المتعلقة بالإدارة عن تضمين حق

---

[1] انظر:
قانون رقم 12-05 مؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالإعلام، جريدة رسمية عدد02 مؤرخ في 5 يناير2012.

[2] انظر:
قانون رقم06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد14 مؤرخ في 8مارس2006

[3] انظر:
قانون رقم03-10مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 43 مؤرخ في 20جويلية 2003.

[4] للتفصيل في هذا المجال، راجع:
أوكيل محمد أمين، " الحق في الإعلام البيئي كدعامة لتكريس المقاربة التشاركية في المجال البيئي"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 9 السنة2018، ص543-561.

[5] تجدر الإشارة إلى أنّ مبدأ إعلام المواطنين وحقهم في الحصول على المعلومات، تم تكريسه كذلك في القوانين التالية:
نص المادة 11 من قانون 04-20 مؤرخ في 25 ديسمبر2004 متعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، جريدة رسمية عدد84 مؤرخ في29-12-2004.
نص المادة 2 من قانون06-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، جريدة رسمية عدد15 مؤرخة في12-3-2006.
نص المادة 34 من قانون 19-01 مؤرخ في 12-12-2001 متعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، جريدة رسمية عدد77 مؤرخة في15-11-2001.

[6] انظر:

المواطن في الاعلام أو المشاركة. واتسمت سياسة التسيير الإداري بالسرية وانعدام قواعد الشفافية كحق الاطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، حتى جاء تكريس حق المواطن في الإعلام والحصول على المعلومة بموجب مرسوم 88-131 المنظّم للعلاقة بين الإدارة والمواطن [1]. اعتبر هذا المرسوم بمثابة الإطار المرجعي العام للحق في الإعلام والاطلاع على كافة الوثائق الإدارية [2]. أولى هذا المرسوم عناية واضحة لحق المواطنين في الإعلام والنفاذ إلى المعلومة، وتصّدر ذلك بوضوح القسم الأول منه الذي حمل عنوان: " إعلام المواطن"، حيث عالج فيه مقتضيات تكريس هذا الحق في المواد 8إلى11 منه. ألزم المرسوم الإدارة بإعلام المواطنين بالتنظيمات والقرارات التي تتخذها وحثّها على اتخاذ الوسائل المناسبة لضمان ذلك [3] وشدّد على ضرورة قيام الإدارة بنشر المناشير والتعليمات والآراء الصادرة عنها والتي تهم المواطنين بانتظام، ما لم يحظر القانون صراحة ذلك، إما في الجريدة الرسمية أو في النشرة الرسمية الخاصة بالإدارة[4].

ونلمس تكريس حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة صراحة في نص المادة 10 من المرسوم: " **يمكن المواطنين من أن يطّلعوا على المعلومات والوثائق الإدارية.**". حيث خوّل المواطن حق الاطلاع والحصول على نسخ من الوثائق الإدارية، ما لم تكن مشمولة بالسر المهني أو تتعرض للحياة الخاصة للمواطنين وأوضاعهم الشخصية، وهي في العادة نفس القيود الملحوظة في التشريعات المقارنة [5]. وأحاط المرسوم حق المواطن في الاعلام بإلزام الإدارة عند تقرير رفض تسليم أي وثيقة ما، بأن يقع تصرفها هذا بموجب مقرّر معلّل [6].

وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2007، ص 155.

[1] انظر:

مرسوم رقم88-131 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، مؤرخ في 4 جويلية 1988، جريدة رسمية عدد 27 مؤرخ في 6 جويلية 1988.

[2] انظر:

وناس يحي، مرجع سابق، ص155.

[3] انظر:

نص المادة 8 من المرسوم 88-131 المحدد لعلاقة الادارة بالمواطن، مرجع سابق.

[4] انظر:

نص المادة 9 من المرسوم 88-131، مرجع نفسه.

[5] انظر بخصوص استثناءات حق الاطلاع والنفاذ إلى المعلومة في تونس:

Nciri, (N), op cit, pp 137-138.

وبخصوص حق الاطلاع على الوثائق الادارية في فرنسا، انظر:

Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, *JORF* n° 0248 du 25 Octobre 2015 Texte n° 2, www.legifrance.gouf.fr/ , (Consulté le : 26-1-2018).

[6] انظر:

دون أدنى شك شكّل المرسوم 88-131 مكسبا هاما في سبيل ترشيد المرافق العمومية وعصرنة الإدارة آنذاك، باعتباره أول وثيقة قانونية لتكريس حق المواطنين في الاعلام والاطلاع على الوثائق والقرارات الإدارية، بحيث أقرّ تدابير تفعيل هذا الحق بما يعزّز سبل انفتاح الإدارة على الجمهور وتقريب مصدر المعلومة منه، وهو ما يضمن بالنتيجة تيسير اندماج المواطنين في سياسة المشاركة في التسيير المحلي سيما على المستوى البلدي. ومع ذلك فإنّ هذا المرسوم عرف انتكاسة حقيقية في التطبيق نظرا لعدم صدور العديد من النصوص التنظيمية التي أحال عليها، وهذا ما جعله يظهر رغم عظم المكاسب التي تضمنها في متنه وكأنه قد أتى سابقا لأوانه، ولذلك فهو بحاجة أكيدة إلى التحيين والمراجعة.

الفرع الثاني: تكريس حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة على مستوى البلدية

نظرا لأهمية تقنين الحق في الحصول على المعلومة وصلته القانونية والعضوية بممارسة مبدأ المشاركة، جرى تكريس هذا الحق لتيسير إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم على مستوى البلدية، وذلك بموجب جميع الأدوات القانونية الخاصة بتنظيم المجالس الشعبية البلدية.

أ-حق النفاذ إلى المعلومة في قانون11-10 المتعلق بالبلدية

يعتبر قانون11-10 المتعلق بالبلدية الإطار العام المنظّم لقواعد مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، بما في ذلك حقهم في النفاذ إلى المعلومة على مستوى البلدية [1]. ولذلك حرص المشرع على تقنين قواعد المشاركة فضلا عن دعائمها الأساسية كحق الاعلام والحصول على المعلومات الخاصة بالتسيير المحلي، بغية إقامة اتصال وثيق بين المجلس الشعبي البلدي مع المواطنين، لتمكينهم من المشاركة والوقوف على مجريات سير الشؤون المحلية، وضمان حقهم في الوصول إلى المعلومة والاطلاع على المداولات والحصول على الوثائق والقرارات. وعلى هذا الأساس نجد قانون11-10 ينص صراحة في الفقرة الأولى من المادة 14 منه: " **يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وعلى القرارات البلدية** ". بينما أحالت الفقرة الثانية من هذه المادة على التنظيم مسألة تحديد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات وقرارات المجالس الشعبية البلدية.

نص الفقرة الثالثة من المادة 8 من المرسوم 88-131، مرجع سابق.

[1] انظر:

المواد 11-14 من الباب الثالث بعنوان: مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، قانون11-10متعلق بالبلدية، مرجع سابق.

ب-الاطلاع على مستخرجات مداولات وقرارات المجالس الشعبية البلدية

تكرسّ حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة على مستوى البلدية بموجب إقرار المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجالس الشعبية البلدية والقرارات البلدية، المجسّد لمحتوى الفقرة الثانية من المادة 14 من قانون البلدية المذكورة أعلاه. يعدّ هذا المرسوم ضمانة لحق النفاذ إلى المعلومة، لما يتضمنه من تدابير وإجراءات قانونية تنظّم نطاق وكيفيات الولوج إلى المداولات والقرارات البلدية، ودعامة أساسية في نفس الوقت لممارسة مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة على مستوى البلدية، حيث يُلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ التدابير اللازمة لتسهيل إعلام المواطنين حول تسيير شؤون البلدية [1]، فضلا عن ضمان عملية النفاذ ومساعدتهم في الاطلاع على الوثائق والقرارات ذات الصلة.

ت-النفاذ إلى المعلومة في إطار النظام الداخلي النموذجي للبلدية

كشف المشرع من خلال النظام الداخلي النموذجي للبلدية [2] عن سياسته الثابتة في تجسيد حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة على مستوى المجالس الشعبية البلدية، حيث أكدت المادة 13 منه على حق المواطنين في حضور جلسات ومداولات المجلس، كما شدّد المرسوم على إعلامهم بنتائجها كذلك [3]. إنّ إقرار هذا الحق في إطار النظام الداخلي النموذجي للبلدية، لا يعدّ قرينة قطعية على تكريس حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة على مستوى البلدية فحسب، بل دلالة عن العلاقة العضوية بينه وبين مبدأ المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية، ذلك أنّ النظام الداخلي النموذجي للبلدية يعد الإطار التوجيهي لسير المجالس الشعبية البلدية [4]، والأداة التنظيمية لعمل اللجان وسير المداولات واتخاذ القرارات وكافة النشاطات ذات الصلة بالتسيير البلدي. ولذلك فإن تكريس ضمان ولوج المواطنين إلى هذه النشاطات واطلاعهم على مجرياتها مبدئيا، سيعزز سبل مشاركتهم وانخراطهم في سياسة التسيير والتنمية المحلية على مستوى البلدية.

---

[1] انظر:

الفقرة الأولى من المادة الثانية من مرسوم تنفيذي رقم16-190 يتعلق بتحديد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجالس الشعبية البلدية والقرارات البلدية، مرجع سابق.

[2] انظر:

مرسوم تنفيذي رقم 13-105مؤرخ في 17مارس2013يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، جريدة رسمية رقم 15مؤرخة في17مارس2013.

[3] انظر:

نص المادة 32 من النظام الداخلي النموذجي للبلدية، مرجع نفسه.

[4] أحالت المادة 16 من قانون11-10 المتعلق بالبلدية، مسألة تحديد قواعد سير المجالس الشعبية البلدية والشروط الخاصة لعملها على النظام الداخلي النموذجي للبلدية، حيث تنص المادة الثانية منه على: "يحدد النظام الداخلي النموذجي القواعد المشتركة والشروط الخاصة لسير المجلس الشعبي البلدي طبقا لأحكام القانون المتعلق بالبلدية"، مرجع سابق.

المحور الثاني: تفعيل حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة في المقاربة التشاركية البلدية: " الآليات والحدود"

تقتضي مشاركة المواطنين في عملية تسيير شؤونهم المحلية ضمان حقهم في الاعلام، والوصول لمصدر المعلومة وتحصيلها والإحاطة بمضمونها بكامل الحرية المطلوبة، قصد تفعيلها في أطر المشاركة القانونية الممكنة على مستوى البلدية وذلك بإعمال أدوات قانونية معينة **(فرع أول)**. غير أنّ تفعيل هذه الآليات يبقى محدودا ببعض القيود القانونية، فضلا عن العديد من العراقيل التي تعترض سبيل تطبيقها في واقع الممارسة **(فرع ثان)**.

الفرع الأول: أدوات تفعيل حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة في المقاربة التشاركية البلدية

أحاط المشرع حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة، بمجموعة من الوسائل والأدوات التي تسهم في إعماله في إطار المقاربة التشاركية في تسيير الشؤون العمومية على مستوى البلدية. تظهر لنا هذه الأدوات في شكل آليتين متكاملتين تلزم الأولى المجالس البلدية بإعلام المواطنين**(أ)**، بينما تتيح الثانية للمواطنين حق الولوج إلى المعلومة من خلال الاطلاع والحصول على المداولات والقرارات البلدية**(ب)**.

أ-الحق في الاعلام كآلية لضمان المشاركة على مستوى البلدية: "آلية الإعلام"

يعتبر الحق في الاعلام مظهر طبيعيا لمبدأ الشفافية الإدارية، حيث يفرض التزاما بالإيجاب في ذمة الإدارة بتبليغ أو إيصال المعلومة إلى الأشخاص المخاطبين بها وذوي الحق في الاستفادة منها، علاوة عن دوره في تمكين الجمهور من ممارسة الديمقراطية التشاركية. تتجسّد آلية الاعلام على مستوى المجالس الشعبية البلدية في تقرير قاعدة علنية الجلسات**(1)**، وإعلان نتائج مداولاتها**(2)**، وكذا من خلال استشارتهم حول شؤون التسيير والتنمية المحلية**(3)**.

1- قاعدة علنية جلسات المجالس الشعبية البلدية

أقرّ المشرع سياسة علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي باعتبارها آلية لتكريس شفافية سير الإدارة العمومية، وكأداة في نفس الوقت لانفتاح الجماعات الإقليمية على الجمهور وتسهيل اندماج المواطنين في مقاربة الديمقراطية التشاركية، حيث نصّت الفقرة الأولى من المادة 26 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية: "**جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية. وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة**".

نجد نفس القاعدة مكرسّة بشكل أكثر تفصيل في النظام الداخلي النموذجي للبلدية [1]، والذي يربط تحقيق قاعدة علنية جلسات المجالس الشعبية البلدية بضرورة ضمان الحقوق التالية للمواطنين:

أولا–حق الاطلاع على تاريخ الجلسة وجدول أعمالها

يتاح المواطنين الاطلاع على تاريخ الجلسة ومكان إجرائها ومضمون أعمالها، من خلال الإعلان المتعلق بجدول أعمالها الملصق عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، حيث ألزم قانون11–10 المتعلق بالبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بهذا الاجراء فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي لحضور المداولات [2]، وذلك قصد تمكين المواطنين من الاطلاع على المسائل المقترحة للتداول، وضمان حقهم في الحضور كذلك.

ثانيا: حق حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي

لا يكتمل مبدأ علنية الجلسات إلاّ بتمكين المواطنين من الحضور الفعلي في جلسات المجلس الشعبي البلدي، للاطلاع على مجريات التداول حول المسائل ذات الصلة بتدبير شؤونهم العامة. الجدير بالملاحظة أنّ المادة 26 من قانون11–10 المتعلق بالبلدية قد بيّنت أنّ جلسات المجلس مفتوحة أمام المواطنين بصفة عامة، لكن مع تأكيدها على حق كل مواطن معني بموضوع المداولة من الحضور ومتابعة مجريات المداولة، وذلك لضمان قدر أكبر من الشفافية في سير أعمال المجلس وضمان الرقابة الشعبية على مشروعية قراراته. وقد أقرّ النظام الداخلي النموذجي للبلدية صراحة أحقية المعنيين بالمداولة في الحضور في أشغال جلسات مداولات المجلس، حسب ما نلمسه من نص المادة 13 من النظام المذكور: " **جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية مع مراعاة الأحكام المتعلقة بالجلسات المغلقة، وهي مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة المبرمجة.**"

---

[1] انظر:

نص المادة 13 من مرسوم تنفيذي رقم13–105مؤرخ في 17 مارس2013يتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، مرجع سابق.

[2] انظر:

نص المادة 22 من قانون11–10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2- الإعلان عن نتائج مداولات وأعمال المجلس الشعبي البلدي: " النشر والتبليغ "

يقتضي السير الشفاف للمجالس الشعبية البلدية إعلان هذه الهيئات عن محصّلة نشاطاتها وضمان إعلام المعنيين بنتائج مداولاتها، لتمكينهم من الاطلاع على مجريات سير شؤونهم العامة، وكذا ممارسة حقهم في الرقابة الشعبية والمساءلة. ألزم المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي إعلام المواطنين بالمداولات والقرارات البلدية النافذة، وباستراتيجية التسيير والتنمية المحلية المقامة بواسطة وسائل محدّدة.

تعدّ المداولات الأداة القانونية لاتخاذ القرارات البلدية وتقرير سياسة التسيير المحلي وتنفيذها، حيث تنص المادة 52 من قانون11-10 على: " **يُعالج المجلس الشعبي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات**". لكننا ننوّه في هذا الصدد، إلى أنّه يتعذر عمليّا الإفصاح عن كامل مضمون المداولات، ذلك أنّها تكتسي طابعا مزدوجا تنظيميا وتنفيذيا [1]، لذلك يُعمد إلى الإعلان عن مستخرج المداولة والذي يتضمن مضمون المداولة جزئيا [2].

الثابت أنّ الإعلان عن مستخرج المداولة لا يكون صالحا للتنفيذ إلا بوسيلتي: " النشر" إذا كان مضمونها ينطوي على أحكام عامة، أو " التبليغ" إن كانت أحكامها تخص مسائل فردية [3]. قيّد المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي بإجراء النشر في أجال 8 أيام من تاريخ دخول المداولة حيّز التنفيذ، وذلك بتعليق وإلصاق مستخرج المداولة في الأماكن المخصّصة لإعلام الجمهور على مستوى مقر البلدية أو المندوبيات، كما سمح له بالاستعانة بوسائط أخرى كالوسائل الالكترونية والرقمية [4]، غير أنّها تبقى للأسف غير مكرّسة تماما في واقع الممارسة.

وتجب الإشارة أنّ المشرع قد نصّ على نشر " المداولات" في المادة 30 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، وهذا مقارنة بالنظام الداخلي النموذجي للبلدية الذي كان أكثر دقة منه في تحديد موضوع النشر حيث أشار إلى "مستخرج المداولة" (Extrait de délibération)، وليس المداولة كاملة، وهو ما يتأكد من الناحية

---

[1] تتضمن المداولة بيانات تنظيمية بالإضافة لقرار المجلس والدوافع والظروف المحيطة باتخاذه فضلا عن ملخص عن محضر الجلسة، انظر: المادتين 27و 28 من المرسوم التنفيذي13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، مرجع سابق.

[2] انظر:

نص المادة 31 من المرسوم التنفيذي 13-105، مرجع نفسه.

[3] انظر:

نص المادة97 من قانون11-10المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

[4] انظر:

نص المادة32 من المرسوم التنفيذي 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، مرجع سابق.

العملية بشكل واضح عند معاينة أحكام المرسوم التنفيذي 16-190 التي تتضمن آلية الاطلاع والحصول على مستخرجات المداولات البلدية وليس المداولات.

ومن جهة أخرى نجد قانون 11-10 المتعلق بالبلدية قد استعمل مصطلح " الإشعار" فيما يخص مسألة ضمان حق الاطلاع على القرارات الفردية، مقارنة بالنظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، الذي استعمل مصطلح " التبليغ" لنفس الغرض وهذا حسب ما تنص عليه الفقرة الثانية من نص المادة 32 منه. ونرى أنها التسمية الصحيحة في لغة القانون التي تكفل مبدئيا حق الافراد في الاطلاع على القرارات التي تخصهم مقارنة بمصطلح الإشعار.

3- الاستشارة العمومية

يعدّ إجراء الاستشارة المدخل الأساسي لضمان إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، كما تعد في الوقت ذاته أداة لتكريس حق الجمهور في النفاذ إلى المعلومة. فالاستشارة العمومية تؤسس قناة اتصال مباشرة بين الجمهور وبين المسؤولين عن اتخاذ القرار البلدي، تسمح باطلاع المواطنين عن الإجراءات التمهيدية لاتخاذ القرارات البلدية أو إعلامهم بالسياسات البلدية المستقبلية، وتكفل لهم إبداء رأيهم ومقترحاتهم بشأنها [1].

تخوّل هذه الآلية مبدئيا المسؤولين والمنتخبين المحليين استشارة المواطنين في القضايا الهامة كالبيئة والتهيئة العمرانية والتنمية المحلية، ورصد موقفهم اتجاهها من جهة [2]، علاوة عن الإفصاح صراحة عن سياسة البلدية في التسيير المحلي وإعلام أصحاب الشأن بها بشكل واضح وشفاف.

وعلى هذا الأساس قام المشرع بتقنين هذا الإجراء في قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، حيث جاء في نص المادة 11 منه، الآتي: " **يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية والتهيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...**". تجب الإشارة أنّ الاستشارة العمومية قد تكون عامة لكافة الجمهور بواسطة وسائل الإعلام أو النشر أو أي وسيلة أخرى لإعلام المواطنين [3]، كما قد تكون الاستشارة خاصة بفئة معينة أو بشخص معيّن بالذات يُختار بناء على معايير

---

[1] انظر:

أوكيل محمد أمين، " الشفافية الإدارية كدعامة لفعالية وعصرنة التسيير المحلي في الجزائر"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد الثامن جوان2017، ص370.

[2] انظر:

حمدي مريم، دور الجماعات الاقليمية في تكريس الديمقراطية التشاركية، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016، ص 135.

[3] أنظر:

حسب نص الفقرة الثانية من المادة 11 من قانون11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الخبرة والكفاءة في المجال المطلوب للاستشارة، وفق ما تنص عليه المادة 13 من قانون11-10المتعلق بالبلدية.

ب-حق المواطنين في الاطلاع والحصول على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية: "آلية الولوج"

يعدّ ضمان حق الاطلاع والحصول على القرارات البلدية ومستخرجات مداولاتها صميم مبدأ النفاذ والولوج إلى المعلومة الادارية، حيث يفترض مبادرة المواطنين بالسعي لدى المجالس البلدية للاطلاع أو الحصول على المعلومات المقيّدة لديها، بخلاف حق الإعلام الذي يحصر دور الجمهور في تلقي المعلومة من الإدارة أو المرافق البلدية فقط [1].

اعتمد المشرع آلية قانونية لتمكين المواطنين من الولوج إلى المعلومة على مستوى المجلس الشعبي البلدي، تتمثل في المرسوم التنفيذي 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، حيث جاء تطبيقا لنص الفقرة الثانية من المادة 14 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، الذي يؤكد حق المواطنين في الاطلاع على المداولات والقرارات البلدية. يستعمل المرسوم التنفيذي المذكور في المادة الأولى منه، مصطلح " القرارات البلدية "، للدلالة على حق المواطنين في الاطلاع والحصول على كلا من " مستخرجات المداولات"، و"القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي".

بالمقابل نرى أنّ هذا المرسوم لم يكن دقيقا في تحديد عنوانه، حيث اقتصر فيه على الإشارة إلى عملية الاطلاع على المعلومة فقط دون ذكر عملية الحصول عليها، وهذا على خلاف ما يحمله مضمونه من قواعد وتدابير مختلفة تخوّل للمواطنين من جهة "حق الاطلاع " على القرارات البلدية، إضافة إلى تمكينهم من ممارسة "حق الحصول" على نسخ منها كذلك، وفق القواعد والإجراءات التي يحددّها في متنه.

1- حق المواطنين في الاطلاع على القرارات البلدية

كرّس المرسوم التنفيذي 16-190 حق الاطلاع باعتباره القاعدة العامة، وذلك من خلال نص المادة الثالثة منه التي شدّدت على حق المواطنين في الاطلاع على القرارات البلدية، ماعدا مجالات محدّدة بنص المرسوم ذاته والتي تعدّ استثناءً عن قاعدة الاطلاع.

[1] راجع أكثر حول الفروق بين حق الاعلام وحق الاطلاع:
BROCAL Frédérique, " Le droit à l'information en France ", Thèse de Doctorat en Droit, Faculté de Droit et des sciences politiques, Université Lumière Lyon2, 2004.

أولا-إجراءات ممارسة حق الاطلاع

يحق لكل مواطن الاطلاع على مداولات البلدية والقرارات الصادرة عنها بموجب طلب يحمل اسمه وبياناته الشخصية يوجهه لرئيس المجلس الشعبي البلدي، يحدد فيه الوثيقة المراد الاطلاع عليها [1]. وقد دعّم المرسوم ضمانة الاطلاع بإعفاء المعني عن إبداء أسباب ودوافع الاطلاع في الطلب المذكور، علاوة على إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بضمان التسهيلات الضرورية لإنفاذ هذا الحق ومساعدة المعني على تحصيل طلبه في حال تعذر عليه تحديد الوثيقة المطلوبة بالضبط، وألاّ يتذرع بحفظ الوثيقة في الأرشيف لعدم تسليمها[2].

ثانيا-معالجة طلب الإطلاع

كفل المرسوم المذكور للمواطنين ترتيبات فورية لدراسة طلب الاطلاع تتم في نفس يوم تقديم الطلب، إذا كانت الوثيقة المطلوبة صادرة في السنة الجارية. أما إن كان تاريخها يتعدى السنة ودون 10 سنوات فيتم معالجة الطلب في غضون 3 أيام، وفي حالة تجاوز تاريخ صدور الوثيقة 10سنوات فدراسة طلب الاطلاع عليها يتم في أجل 5أيام[3]. على أن تتم عملية الاطلاع بالمجان برفقة موظف وفي فضاء مخصّص لذلك.

2- حق المواطنين في الحصول على نسخ من القرارات البلدية

رغم أنّ المرسوم التنفيذي 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية، اقتصر في عنوانه إلى الإشارة على حق الاطلاع فقط كما سبقت الإشارة إليه، إلا أنّه تضمّن إجراءات صريحة لممارسة حق الحصول على الوثائق والقرارات البلدية. يقتضي الحصول على الوثائق أو قرارات أو مستخرجات مداولات البلدية، تقديم المعني طلبا متضمنا بياناته الشخصية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي يحدّد فيه الوثيقة المطلوب الحصول عليها[4]، ويتسنى له نسخها على نفقته في المكان المخصص لذلك أو في مكان آخر تحت طائلة صلاحيتها للنسخ من دون تعرضها للتلف.

---

[1] انظر:
نص الفقرتين 1 و2 من المرسوم التنفيذي 16-190، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات المداولات، مرجع سابق.
[2] انظر:
نص الفقرة 3 من المرسوم التنفيذي 16-190، مرجع نفسه.
[3] انظر:
نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي 16-190، مرجع سابق.
[4] انظر:
نص المادة8 من المرسوم التنفيذي16-190، مرجع نفسه.

بيد أنّ اللافت في ممارسة طلب الحصول على الوثائق أنه يقتضي قيام مصلحة شخصية للمعني، وأن يقوم هذا الأخير بتبرير ذلك في نص الطلب المقدم، بعكس ممارسة حق الاطلاع الذي يسوغ لجميع المواطنين الاستفادة منه ومن دون إبداء الأسباب. علاوة على ذلك فإنّ المرسوم المذكور لم يقيّد آجالا محددة لدراسة طلب النسخ، مقارنة بإجراءات طلب الاطلاع التي جاءت آجاله مقيدة بالتفصيل كما سبق لما بيانه أعلاه. وأيا يكن من أمر، فإنّه في حالة رفض طلب الاطلاع أو النسخ، فإنّ قرار الرفض يتم إبلاغه للمعني مع ذكر الأسباب[1]، والذي يمكنه الطعن فيه أمام الجهات المختصة وفق التشريع النافذ.

الفرع الثاني: حدود إعمال حق النفاذ إلى المعلومة في المقاربة التشاركية البلدية

لا يُكسب تكريس قواعد النفاذ إلى المعلومة في التشريع البلدي المواطنين حرية مطلقة في التمتع بهذا الحق، حيث قيّد المشرع ممارسته بجملة من الضوابط القانونية (أ) كما أنّ تفعيل المواطنين له في إطار مشاركتهم في إدارة شؤونهم العامة، يبقى مُحاطا بالعديد من العراقيل والنقائص التي تعيق عملية النفاذ إلى مصدر المعلومة، وتحول دون تحقيق مشاركة فاعلة للمواطنين في سياسة التسيير المحلي(ب).

أ-القيود القانونية والإجرائية لإعمال حق النفاذ إلى المعلومة: "القيود العامة"

يخضع ممارسة حق النفاذ إلى المعلومة إلى قيود عامة ذات طبيعة قانونية وإجرائية، تتعلق بتقييد مبدأ علنية الجلسات في حالات محددة بالذات (1)، فضلا عن تقييد حق الاطلاع على المعلومة أو الحصول عليها بمجموعة من الضوابط القانونية (2)، وبالمقابل حصر المشرع حق الحصول على المعلومة البلدية في يد أصحاب المصلحة فقط دون عامة الجمهور (3).

1- إمكانية عقد جلسة مغلقة

رغمٌ إقرار المشرع مبدأ علنية الجلسات المجلس الشعبي البلدي أمام الجمهور، فإنّ حق المجلس بعقد جلسة مغلقة يبقى قائما متى تحققت شروط ذلك، والتي حصرتها الفقرة الثانية من المادة 26 من قانون11-10 المتعلق بالبلدية في حالة دراسة الحالات التأديبية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وكذا الحالات المتعلقة بالنظام العام. وفي السياق ذاته شدّدت المادة 16 من النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية على منع تواجد المواطنين في قاعة المداولات أو في الأماكن المحيطة بها أثناء عقد الجلسة المغلقة.

---

[1] أنظر:
نص المادة 10من المرسوم التنفيذي16-190، مرجع نفسه.

2- قيود الاطلاع والحصول على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية

قيّد المرسوم التنفيذي 16-190 المتعلق بكيفيات الاطلاع على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية، ممارسة المواطنين لحقهم في الاطلاع أو الحصول على هذه الوثائق في المجالات غير المتعلقة بالحالات التأديبية، أو بالحفاظ على النظام العام، أو بالقرارات الفردية، أو الحالات المرتبطة بسير الإجراءات القضائية[1]. والأمر نفسه نجده بالنسبة لمسألة نشر المداولات، حيث قيّد قانون البلدية في المادة 30 منه، رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعدم نشر المداولات المنطوية على حالات تأديبية أو المتعلقة بالحفاظ على النظام العام.

وعلاوة عن تقييد نطاق الاطلاعّ أو الحصول على القرارات والوثائق البلدية، ألزم القانون المواطنين بعدم كشف مضمونها أو استغلال المعلومات المتضمنة في متنها للتشهير بأصحابها أو اتخاذها في لغرض دعائي أو تجاري[2]، بما يعتبر ضمانة لازمة لعدم ابتزاز الموظفين وأعضاء المجلس البلدي والإضرار بسمعتهم. وللإشارة هذا القيد يلحظه الدستور كأصل عام في نص الفقرة الثانية من المادة51، كما يلي:

" **لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني.**" ولكن رغم حرص المؤسس على تبيان ضوابط التصرف في حق الاطلاع والحصول على المعلومة وفق الأوجه المبيّنة أعلاه، فإنّه لم يكن بذات الحرص فيما يتعلق بالإفراج عن القانون الخاص بكيفيات ممارسة وتطبيق هذا الحق، وفق ما تنص عليه الفقرة الثالثة من المادة 51 السابق ذكرها من الدستور، والذي لم يصدر إلى حد الآن.

3- حرمان الجمهور من حق الحصول على القرارات البلدية

تتيح المادة 14 من قانون رقم11-10 المتعلق بالبلدية، للمواطنين حق الاطلاع والحصول على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية، وكما سبقت الإشارة إليه، فإن المشرع أحال كيفيات تطبيق هذه المادة على المرسوم التنفيذي رقم16-190 المتعلق بتحديد كيفيات الاطلاع على مستخرجات المداولات والقرارات البلدية، والذي تكشف معاينة أحكامه لاسيما المادة 10 منه، أن ممارسة حق الاطلاع على القرارات البلدية متاح للجمهور ككل، بينما ممارسة حق الحصول على القرارات البلدية مرتبط بأصحاب المصلحة الشخصية فقط، وهذا ما يجعل هذا الحق (الحصول على القرارات البلدية) يظهر وكأنه حق شخصي يرتبط بمصالح الأفراد وإرادتهم المنفردة فقط، وليس حقا عاما متاحا لكافة الجمهور، وهو ما ينفي الصبغة العمومية عن ممارسة حق الحصول

---

[1] انظر:

نص المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي16-190المتعلق بكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات وقرارات البلدية، مرجع سابق.

[2] انظر:

نص المادة 11 من المرسوم التنفيذي16-190، مرجع نفسه.

على المعلومة البلدية، مقارنة بإعمال حق الاطلاع الذي يملك الجمهور بجميع مكوناته حق الاستفادة منه وتفعيله في مقاربة التسيير العمومي على مستوى البلدية.

ب-عراقيل تفعيل حق النفاذ إلى المعلومة في إطار مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة

رغم التكريس المبدئي لحق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة، فإنّ ممارسته في أطر قنوات المشاركة على مستوى المجالس الشعبية البلدية، يبقى محدودا بالعديد من العراقيل التي جعلت استفادة المواطنين من هذا الحق تقف في غالب الأحيان عند حدود الإعلام فقط وليس المشاركة الفعلية.

1- حضور صوري للمواطنين في جلسات المجلس الشعبي البلدي

إنّ تفحص مبدأ علنية جلسات المجالس الشعبية البلدية وما ستطلبه الأمر من ضمان حق المواطنين في الحضور فيها، وفق ما يكفله قانون البلدية والنظام الداخلي النموذجي، يكشف أن هذا المبدأ يكاد يكون أجوفا مفتقرا لأية قيمة عملية، وذلك لعدم أحقيّة الجمهور المعني بالحضور في ممارسة حق التدخل والمناقشة أو الاقتراح أو حتى المساهمة في إثراء مجريات المداولات، حيث يُلزم القانون صراحة الحضور بالتزام الصمت طيلة أشغال جلسات المجلس، ويحظر عليهم المشاركة في النقاش وسير المداولات[1].

هذا المنع الصريح يقوّض بالنتيجة جوهر حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة، ويجعل ممارسة هذا الحق حبيسا بمرحلة " الاستعلام" فقط، من دون أي تثمين أو تفعيل للمعلومة في صلب المشاركة الحقيقية، الأمر الذي يعيق تحقيق أطر المشاركة الفعليّة، التي تقتضي أصولها انخراط المواطنين في صنع السياسة العمومية وتدبير شؤون التسيير والاسهام في تحضير مستلزمات اتخاذ القرار البلدي.

2- إقصاء المواطنين من المشاركة في تحضير أشغال المداولات

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة دورات المجلس وإدارة جلساته والإشراف على مداولاتها، وله صلاحية ضبط نظام سير المداولات، بما في ذلك طرد أي شخص يخل بالسير الحسن لأشغال المجلس[2]. كما

---

[1] بل أنّ الإصرار على المشاركة قد يكيّف كحالة تعكير لصفو المداولات وللسير الحسن لإجرائها مما يوجب طرد الشخص المعني، انظر:
نص المادة15 من النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، مرجع سابق.

[2] جاء في نص المادة 27 من قانون11-10 المتعلق بالبلدية التالي: ضبط الجلسة منوط برئيسها ويمكن طرد أي شخص غير منتخب يخل بسيرها بعد إنذاره، مرجع سابق.

أناطه المشرع بصلاحية إعداد جدول أعمال المجلس بعد استشارة نواب المجلس، ويحق له ولأغلبية الأعضاء إضافة أي نقاط للمناقشة أثناء المداولات[1]، وبالتالي تكون نتيجة المداولات وسائر القرارات البلدية انعكاسا لتوجه المجلس الشعبي البلدي فقط، دون فسح المجال أمام مشاركة المواطنين في إثراء جدول أعماله، أو إبداء أي مسألة ذات صلة بتسيير شؤونهم العامة أو حتى حقهم في نقل انشغالاتهم المشروعة، بحيث يقتصر دور الجمهور في الاطلاع على جدول الأعمال فقط من دون المساهمة الفعلية في إجراءات إعداد بنوده أو مناقشتها أو تثمينها.

3- مشاركة محدودة للمواطنين في لجان المجلس الشعبي البلدي

تعدّ اللجان الأداة الأساسية لدراسة ومعالجة جميع المسائل البلدية الأساسية ذات الصلة بالاستثمار والمالية والتهيئة والتعمير والعمران والصحة والبيئة والنظافة، بالإضافة للشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية[2] والتي يندرج مضمونها في صلب نطاق التسيير المحلي للشؤون العامة على مستوى البلدية. وعلى هذا الأساس يفترض منطق المشاركة إسهام المواطنين في إدارتها وتدبيرها، غير أنّ نص الفقرة الثالثة من المادة 40 من النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، يشدّد على الطابع السري للجان المجلس كأصل عام، عدا إمكانية الاستعانة بخبير أو شخصية محليّة لتقديم استشارة معيّنة متصلة بمجال خبرته فقط، دون أن يكون ذلك متاحا أمام كافة المواطنين وهو ما يسقط تحقيق سبل المشاركة نهائيا في هذا الإطار.

4- نسبية مجال الاطلاع والحصول على القرارات البلدية

بالرغم من تكريس حق المواطنين في الاطلاع والحصول على نسخ كلية أو جزئية من القرارات البلدية، فإنّ تفعيله في حقيقة الأمر يبقى مقتصرا على "مستخرج المداولات" فقط وليس نسخة " المداولات كاملة ". وبصرف النظر عن الاختلاف في تحديد جوهر حق الاطلاع المذكور، فإننا نجد المشرع قد أبقى مضمون مستخرج المداولات مبهما، حيث جاء في نص المادة من النظام الداخلي النموذجي للبلديات على أنّ المستخرج يتناول مضمون المداولة جزئيا، ولكن من دون أن يبيّن بالتفصيل حدود نطاقه بالضبط، مثلما فعل بالنسبة لمضمون المداولة، أين حدّد بالتفصيل في القانون ذاته جميع العناصر والبيانات التي تتضمنها هذه الوثيقة في نص المادة 28 منه. ولذلك يبقى مجال المواطن في تفعيل حقه في الاطلاع أو الحصول على المعلومة في إطار المشاركة في تسيير شؤونه العامة أو ممارسة الحقوق المتصلة بالمواطنة، مرهونا بحدود ضيّقة للغاية لا

[1] انظر:
نص المادة 7 من النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية، مرجع سابق.
[2] انظر:
نص المادة 31 من قانون11-10المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

تتعدى نطاق ما يتضمنه مستخرج المداولة، والذي يبقى تقدير مضمونه ومحتوياته وجميع حدود الإفصاح عنه خاضعا لسلطة المجلس الشعبي البلدي فقط.

خاتمة

تقوم مقاربة التسيير التشاركي للمجالس الشعبية البلدية على مشاركة المعلومة مع الجمهور، باعتباره فاعلا محوريا في استراتيجية التسيير والتنمية المحلية ورقيبا على حسن تنفيذها كذلك، وعليه يكون تمكين حق المواطنين من النفاذ إلى المعلومة دافعا وعاملا حاسما في مدى فعالية مشاركتهم في تدبير شؤونهم المحلية.

سمحت لنا هذه الدراسة بالوقوف على الجوانب القانونية المتاحة أمام المواطنين للاطلاع والحصول على المعلومة، وكذا سبل إعلامهم بها، والتي حرص المشرع على إقرارها في المنظومة القانونية بدءً بنص المادة51 من الدستور، بالإضافة إلى تكريسها بشكل واسع من خلال الأدوات التشريعية المتعلقة بالبلدية. بيد أنّ إجراءات ممارسة هذا الحق تعتريها العديد من الحدود والنقائص، والتي تعيق سبل تفعيله في نطاق المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، لذلك يتعيّن تداركها لضمان تطبيق فعال لهذا الحق في مقاربة تسيير المجالس البلدية، بوصفه الدعامة الأبرز لتكريس الديمقراطية المحلية وممارسة حقوق المواطنة.

ولذلك نعتقد أنّه من الضروري قيام المشرع بالإفراج عن قانون المحدد لكيفيات الاطلاع والحصول على الوثائق الإدارية المنصوص عليه في المادة51-3 من الدستور، باعتباره الإطار العام لتكريس حق النفاذ على المعلومة في القانون الوطني، حتى لا يهدر حق النفاذ المكرسّ في الدستور، أو يلقى نفس مصير المرسوم 88-131 الذي ورغم أهميته فقد تجاوزه الزمن، نظرا لعدم صدور النصوص التطبيقية الخاصة به.

إنّ تكريس حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة لا سيما من خلال آلية الاطلاع والحصول الواردة في المرسوم التنفيذي 16-190 تبقى محدودة الفعالية، طالما لم يتدخل المشرع لتحديد تعريف دقيق لمستخرج المداولة، وتحديد مضمونه بالضبط باعتباره صميم حق النفاذ والأداة القانونية الأبرز لنقل الحقوق وترتيب الالتزامات والافصاح عن سياسة التسيير النافذة في البلدية، حتى يكون حق الاطلاع عليه مجديا وليس رمزيا فقط. وفي ذات السياق ينبغي تدارك الخلل الموجود بالنسبة لتفعيل حق الحصول على القرارات البلدية، والذي حصره القانون في أصحاب المصلحة الشخصية فقط، مما يجعله حقا شخصيا يمارسه الأفراد فقط، وليس حقا عاما للجمهور كما هو الحال بالنسبة لحق الاطلاع.

يبقى أن نشير أنّ العلاقة العضوية بين حق النفاذ إلى المعلومة وحق المشاركة تفرض تفعيل المعلومة في أطر وقنوات المشاركة، وإلاّ صار حق المواطن في الولوج إلى المعلومة شبيها بالاستعلام فقط، ولذلك يستلزم الأمر توسيع حق المواطنين في الحضور في جلسات المداولات وضبط أطر مشاركتهم من دون الاكتفاء بالحضور الصوري فقط، علاوة عن تمكينهم من المساهمة في تحضير جدول أعمال المداولات وإثراء محاوره وليس الاطلاع على مشروعه فقط. كما يتعيّن السماح للمواطنين بالحضور في أشغال لجان المجالس الشعبية،

والمشاركة في تحضيرها سيما وأنّها ترتبط بجوهر تسيير الشؤون العامة، لذلك ينبغي اتخاذها كوسيلة لتكريس الديمقراطية التشاركية وألا ينحصر التمثيل فيها على المنتخبين فقط.

ويجدر التنويه أن سياسة إعلام المواطنين بمجريات سير شؤونهم العمومية، يستلزم استعمال الوسائط الالكترونية ومقتضيات الرقمنة لضمان مشاركة واسعة في النفاذ إلى المعلومة من قبل المواطنين، مما يعزّز فرص تجسيدها بشكل أكبر في قنوات المشاركة الديمقراطية المتاحة لتسيير المجالس الشعبية البلدية.