

حق الحصول على المعلومة البيئية: آلية لتحقيق الشفافية

حمرون ديهية (1)

(1) طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: hamroune.dihia@yahoo.com

الملخص:

يُعتبر مبدأ الإعلام اليوم بدون اعتراض كنتيجة منطقية للديمقراطية التي تم المطالبة بها في مختلف المجالات لتعزيز الشفافية الإدارية، سواء في المجال البيئي أو غيره من المجالات، لكن لتحقيق هذه الغاية تطلب الأمر وجود وسيلة عملية فعالة وليس وجود نص قانوني مجرد.

تتمثل هذه العملية في حق الحصول على المعلومة البيئية المكرسة في القانون الجزائري بموجب القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والتي تؤدي بالضرورة إلى تكريس مبادئ وحقوق أخرى للفرد، إذ تجعل رأيه ذو وزن ثقيل على مستوى الهيئات الإدارية، لكن صعوبة وتعقيد الإجراءات القانونية للمطالبة بهذا الحق أدّى بالفرد إلى التخلي عنه.

الكلمات المفتاحية:

المعلومة البيئية، المجتمع المدني، المشاركة، الشفافية.

تاريخ إرسال المقال: 2018/06/25، تاريخ قبول المقال: 2019/11/03، تاريخ نشر المقال: 2019/12/31.

لتهميش المقال: حمرون ديهية، "حق الحصول على المعلومة البيئية: آلية لتحقيق الشفافية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 03، 2019، ص ص. 793-814.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: حمرون ديهية، hamroune.dihia@yahoo.com

The Right of Access to Environmental Information: The Mechanism of Transparency

Summary:

The principle of information today is unthinkable as a logical consequence of the democracy that has been sought in various fields to improve administrative transparency, Whether in the environmental field or in other areas, but to achieve this goal requires effective practical means and not just a legal text.

This process is the right of access to environmental information which is enshrined in Law 03-10 on the protection of the environment in the context of sustainable development, which necessarily leads to the anchoring of the other rights of the individual and which makes the opinion of the latter a heavy burden at the level of the administrative authorities, but the difficulty and complexity of the legal procedures to demand this right have led the individual to abandon

Keywords:

Environmental information, civil society, participation, transparency.

Le droit d'accès à l'information environnementale : mécanisme de la transparence !

Résumé :

Le principe de l'information est considéré aujourd'hui en Algérie comme une conséquence logique de la démocratie qui a été demandée dans divers domaines pour renforcer la transparence administrative, que ce soit dans le domaine environnemental ou dans d'autres domaines, mais elle nécessitait à cette fin un moyen pratique efficace et non un texte juridique

Ce processus est le droit d'accès à l'informations environnementales inscrit dans la loi Algérienne en vertu de la loi n°03-10 sur la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable, ce qui implique nécessairement la mise en place d'autres principes et droits de l'individu.

Mots clé :

L'information environnementale, société civil, participation, transparence.

مقدمة

يواجه المجتمع العالمي المعاصر تحديات كبرى ومشاكل جديدة أضحت تهدد مستقبلها وتستدعي الوقوف عليها ومعالجتها، لذا كان لزاماً عليها اتخاذ الإجراءات الضرورية اللازمة لتحقيق الاستقرار والديمومة لكيان مجتمعاتها، من خلال تسطير برامج دولية وإقليمية ومحلية تسعى في البداية إلى حماية البيئة من الانهيار⁽¹⁾ وتحقيق الشفافية والنزاهة ومحاولة القضاء على كل أشكال الفساد، وذلك من خلال تكريس مبدأ الإعلام كآلية قانونية تؤدي إلى إضفاء الشفافية والوضوح في الأعمال والقرارات، خاصة تلك المتعلقة بالمجال البيئي باعتبارها الأكثر اتصالاً بحياة الفرد، وهو فعلاً ما تم تكريسه سواء على المستوى الدولي أو على المستوى الداخلي.

جاء الانفجار الحقيقي للمطالبة العالمية بالشفافية في التسعينات من القرن الماضي وذلك بتأسيس منظمة الشفافية الدولية في عام 1993، التي تُعتبر شبكة تضم مجموعة من منظمات المجتمع الدولي والتي تعمل على تحقيق أكبر قدر من الشفافية لدى المؤسسات المالية الدولية بصياغة مسودة " **ميثاق الشفافية للمؤسسات المالية الدولية**" الذي ينص على حق النفاذ، الإفصاح التلقائي، النفاذ إلى صنع القرار، الحق في التماس المعلومات، الاستثناءات المحدودة⁽²⁾، كما تقوم هذه المنظمة غير الحكومية بمهمة توسيع فرص مساءلة الحكومات للتقليل من ظاهرة الفساد⁽³⁾.

يُعتبر الفساد في الجزائر ظاهرة تمسّ الأملاك العمومية وبالاقصاد الوطني وبالثروات الطبيعية، ولما لا بالمجال البيئي الذي يدخل ضمن هذا الأخير، بالتالي استلزم الأمر إيجاد آلية قانونية فعلية وفعالة تعمل على إضفاء الشفافية والنزاهة في الأعمال، وتحاول على الأقل التقليل من ظاهرة الفساد الذي أصبح كسُمّ قاتل؛ إذن اعتُبر حق الحصول على المعلومة البيئية أو المعلومة بصفة عامة الآلية القانونية الأكثر ملائمة لإصباغ القرارات والأعمال الإدارية بالشفافية، فمبدأ الإعلام يسمح للمواطنين برؤية القرار الصادر عن الهيئة الإدارية بصفة واضحة ولا يشوبها الغموض، وتجعله فاعلاً أساسياً إلى جانب الفواعل الأخرى في تجسيد الشفافية والنزاهة، وذلك من خلال إشراك الفرد في صياغة القرارات المتعلقة بالشأن العام بصفة عامة والشأن البيئي بصفة خاصة، من خلال إحاطته بمجموعة من الآليات القانونية التي تسمح له بإبداء رأيه، سواء بصفة فردية أو عن طريق الانخراط في الجمعيات، الأحزاب... الخ

¹ رابح هزيلي، "استراتيجية التنمية المستدامة في تخطيط المدن الجديدة: الزائر نموذجاً"، مجلة الآداب العلوم الاجتماعية، عدد 21، 2015، ص 162.

² سايح بوزيد، "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية"، مجلة الباحث، عدد 10، 2012، ص 58.

³ ساجي فاطمة، الشفافية كأداة لتسيير المالية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 29.

وكأي حق من حقوق الإنسان يُفترض إحاطة حق المواطن في الوصول إلى المعلومة بحماية دستورية وقانونية، وكذا هيئات تسهر على تنفيذ هذا الحق، وهذا تماشياً مع ما جاءت به المواثيق الدولية في هذا الشأن وأكدت عليه، خاصة في ظل اختلاف المراكز بين المواطن والسلطة العامة، فالأول يتوق إلى الوصول إلى المعلومة التي تحوزها هذه الأخيرة في إطار تمتع وممارسة حقيقية لحقه في معرفة ما يخصه وما يتعلق بالشأن العام أيضاً وما يستدعي الإمعان في حماية وتنفيذ هذا الحق⁽¹⁾، بالتالي كرسّ المشرع الجزائري حق الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية في إطار التعديل الأخير لدستور 1996، وبخصوص حق الحصول على المعلومة البيئية فقد كرسه المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وفي العديد من النصوص القانونية ذات الصلة بالبيئة، ومن هنا يثور التساؤل حول مدى اعتبار الحق في الإعلام البيئي كإجراء أساسي يسعى إلى تحقيق الشفافية؟

بناء على ما تقدم، فإنّ التفصيل والإجابة على الإشكالية لن يتم إلاّ بتقسيم الموضوع إلى شقين، يتضمن الشق الأول المعلومة البيئية كخطوة أولى لتكريس مبدأ الشفافية (المبحث الثاني)، أما الشق الثاني يتوقف عند المجتمع المدني كهمزة وصل بين تكريس المشاركة وتحقيق الشفافية البيئية (المبحث لأول).

المبحث الأول: المعلومة البيئية كخطوة أولى لتكريس مبدأ الشفافية

من المستحيل الإنكار أنّ الحق في الإعلام بصفة عامة أو الحق في الإعلام البيئي بصفة خاصة أهم مبدأ تقوم عليه آلية الشفافية الإدارية عامة؛ إذ تلتزم الهيئات الإدارية بنشر المعلومات والإفصاح عنها وتبسيط الإجراءات على النحو الذي يُمكن الفرد في الحصول عليها لتحقيق الشفافية البيئية ومنع التلاعب بأسمى حقوق الإنسان المكرّسة شرعاً وقانوناً، ألا وهو حق العيش في بيئة صحيّة ونظيفة، غير أنّ التكامل الموجود بين الإعلام البيئي والشفافية لن يظهر إلاّ بعد التعرض إلى التكريس القانوني للحق في الإعلام البيئي من جهة (المطلب الأول) ومدى اعتبار الشفافية مطلباً اجتماعياً قبل أن يكون قانونياً (المطلب الثاني) من جهة أخرى.

¹ زعباط الطاهر، حق المواطن في الوصول إلى المعلومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص: حقوق الإنسان والحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقة، 2014، ص 1.

المطلب الأول: الحق في الإعلام البيئي، هل من تكريس جدي؟

من المؤكد أنّ حق الفرد في النفاذ إلى المعلومة البيئية⁽¹⁾ جاء ثمرة لجهود دولية، أوروبية وإقليمية، فتمّ تكريس الإعلام البيئي كوسيلة فعّالة لحماية البيئة على المستوى العالمي وحتى على مستوى القوانين الداخلية (الفرع الأول)، غير أنّ هذا الحق كسائر الحقوق لم يسلم من العقبات التي تمنع الفرد من الحصول على المعلومات البيئية، خاصة وأنّ الإدارة تستند في معظم أعمالها إلى مبدأ السريّة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التكريس القانوني للحق في الإعلام البيئي

مما لا شك فيه أنّ مبدأ الإعلام يُعتبر كمنطلق أو كمرتكز أساسي يستند إليه الفرد من أجل تحقيق غاياته داخل المجتمع التي لا تعدّ ولا تحصى، فحصول الفرد على المعلومة تجعله قادراً على مواجهة السلطات الإدارية في أيّ شأن يخص أفراد المجتمع ومصالحهم، وباعتبار البيئة مصلحة عامة، نتساءل عن مدى تكريس الحق في الحصول على المعلومة البيئية سواء على الصعيد العالمي (أولاً)، أو على الصعيد الداخلي (ثانياً).

أولاً: تكريس الحق في الإعلام البيئي على المستوى العالمي

تم تكريس الحق في الإعلام البيئي كوسيلة فعّالة لحماية البيئة ضمن العديد من المعاهدات والمواثيق الدولية، بداية من مؤتمر ستوكهولم لعام 1972 الذي أكّد في المبدأ 19 والمبدأ 20 منه على ضرورة تطوير التعليم البيئي وتكوين الرأي العام، وتحسيس مؤسسات المجتمع المدني بمسؤوليتهم تجاه البيئة، والمساهمة في إيجاد الحلول لمختلف القضايا البيئية⁽²⁾، وفي عام 1982 صدر الميثاق العالمي للطبيعة الذي أشار المبدأ 23 منه ضمناً على الحق في المشاركة والإعلام⁽³⁾، كما تمّ عقد أول قمة للأمم المتحدة حول البيئة والتنمية وهو مؤتمر ريودي جانيرو عام 1992، الذي أكّد في المبدأ 10 منه أنّ قضايا البيئة يجب أن تعالج بمشاركة

¹ بخصوص مصطلح المعلومة البيئية يراد به تلك المعلومات المتعلقة بالواقع البيئي القائم والمتوقع، وطبيعة وحجم المشكلات البيئية والنشاطات والمشاريع القائمة والتي يراد إقامتها وتأثيراتها البيئية، راجع في ذلك: بن بوعبد الله فريد، بوراس عبد القادر، "الحصول على المعلومة البيئية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، عدد 8، 2017، ص 61.

² Art. 19 de la Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, s'étant réunie à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, [En ligne] : <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>, Consulté le : (12/04/217).

³ La Charte mondiale de la nature adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 37/7, le 28 octobre 1982, [En ligne] : https://fr.wikisource.org/wiki/Charte_mondiale_de_la_nature, Consulté le : (12/04/217).

المواطنين المعنيين ويجب توفير فرصة لكل فرد على الصعيد الوطني للوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العمومية بشأن البيئة، ومحاولة إشراك المواطنين في عمليات صنع القرار⁽¹⁾.

بالإضافة إلى اتفاقية آروس (Aarhus) لعام 1998⁽²⁾، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽³⁾، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽⁴⁾، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽⁵⁾، أيضا الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب... إلخ⁽⁸⁾.

أما على المستوى العربي فلقد تم إحداث مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة الذي أنشئ خلال المؤتمر الوزاري العربي الأول حول الاعتبارات البيئية في التنمية الذي عقد في تونس عام 1986، وتم تخصيص الفصل السادس من نظامه الأساسي ليوصي البلدان بالعمل على نشر الوعي البيئي⁽⁶⁾.

ثانيا: تكريس الحق في الإعلام البيئي على المستوى الداخلي

لقد تباينت الدول في تكريسها القانوني لحق الفرد في الحصول على المعلومة البيئية، فهناك من منحت له مكانة دستورية، وهناك من أدرجته ضمن قوانينها الداخلية دون الدستور.

فيما يخص الدستور الجزائري يُلاحظ أنّ مختلف الدساتير لم تشر بصفة صريحة إلى الحق في الإعلام البيئي ولا حتى حق العيش في بيئة صحية ونظيفة، لكن يمكن الاستنباط من بعض النصوص أنّها تشير إلى هذا الحق بصفة ضمنية بمنح الفرد إمكانية المشاركة في الشؤون العمومية، غير أنّ التعديل الأخير لدستور

¹ Art. 10 de La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), Réunion à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, [En ligne]: <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>, Consulté le : (12/04/2017).

² V: Convention sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Aarhus (Danemark), 25 juin 1998, [En ligne]: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>, Consulté le : (12/04/2017).

³ V : Art. 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée et proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948. L'Algérie y a adhéré en vertu des dispositions de l'article 11 de la Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire de 1963, *JORA* N° 64 du 10 septembre 1963.

⁴ انظر في ذلك المادة 19 من العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، الذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67، المؤرخ في 16 ماي 1989، ج.ر.ج. عدد 20، الصادر في 17 ماي سنة 1989. [متوفر على الموقع]: <https://www1.umn.edu/humanrts/arab/b003.html>

⁵ Art. 10 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Cour Européenne des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, Rome, 4.XI.1950, Fondamentales, [En ligne] : http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf, Consulté le : (12/04/217).

⁶ حمرون ديهية، الإعلام البيئي والمشاركة: دعائم الحوكمة البيئية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016، ص 33.

1996 جاء بـغرار ذلك⁽¹⁾، حيث أكد بصريح العبارة من جهة بحق المواطن في بيئة صحية ونظيفة وفقا لنص المادة 68 منه، ومن جهة أخرى أكد على حق الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وهذا حسب نص المادة 51 منه، ما يفيد أن المؤسس الدستوري أخذ منعرجا جديدا فيما يخص حق الفرد في الحصول على المعلومات بصفة عامة دون التقييد بمجال معين، أي أنّ المواطن الجزائري له حق طلب أية معلومة قد يكون لها أثر بالمحيط البيئي، على عكس فرنسا التي منحت لحق الحصول على المعلومة البيئية مكانة دستورية من خلال المادة 7 من الميثاق البيئي الفرنسي⁽²⁾.

كرّس المشرّع الجزائري الحق في الإعلام بصفة عامة في نص المادة 10 من المرسوم رقم 88-131 والذي يندرج ضمنها حق الحصول على المعلومات البيئية⁽³⁾، ولقد كُرس مبدأ الإعلام بالاقتران مع مبدأ المشاركة في إطار القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁽⁴⁾، غير أنّ هذا التكريس القانوني لا تتضح نتائجه إلا من خلال تقديم طلب أمام الجهات المختصة، الأمر الذي لم يفلح فيه المشرع الجزائري لتعارض المرسوم رقم 88-131 مع أحكام نص المادة 7 من القانون رقم 03-10 التي أكدت

¹ بخصوص التكريس الدستوري للجزائري للحق في الإعلام راجع كل من المواد:

- 39 و 41 الدستور الجزائري لسنة 1976 الصادر بموجب: أمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج. عدد 94، صادر في 24 نوفمبر سنة 1976.
- 30 و 39 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري سنة 1989، ج.ر.ج. عدد 09، صادر في 01 مارس سنة 1989.
- 51 و 68 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ل 28 نوفمبر 1996 منشور بموجب: مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج. عدد 76 صادر في 08 ديسمبر سنة 1996، معدل و متم بموجب: القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 يتعلق بمراجعة الدستور ج.ر.ج. عدد 25 صادر في 14 أبريل سنة 2002، معدل و متم بموجب: القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج. عدد 63 صادر في 16 نوفمبر سنة 2008، معدل و متم بموجب: القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج. عدد 14 صادر في 07 مارس سنة 2016، (استدراك في 03 أوت سنة 2016، ج.ر.ج. عدد 46).

² La loi constitutionnelle n° : 2005-05 du 01 Mars 2005, relative à la Charte de l'Environnement, JORF n° 51 du 02 Mars 2005.

³ المرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج. عدد 27، صادر في 06 يوليو سنة 1988.

⁴ القانون رقم 03-10 مؤرخ في 12 ديسمبر 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 20 يوليو سنة 2003، معدل و متم بالقانون رقم 07-06 مؤرخ في 13 ماي 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج.ر.ج. عدد 31، صادر في 13 ماي سنة 2007، والقانون رقم 11-02 مؤرخ في 17 فيفري 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 13 صادر في 28 فيفري سنة 2011، الذي حاول في نصوصه التوفيق بين حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.

أن طلب الحصول على المعلومة البيئية يقدم من طرف كل شخص طبيعي أو معنوي دون إدراج شرط الجنسية الجزائرية، ما يعني أن الأجنبي المقيم في الجزائر له الحق في تقديم مثل هذه الطلبات لأن الحق في بيئة صحية ونظيفة هو حق عام وعالمي، غير أن المرسوم رقم 88-131 حصر هذا الحق على المواطنين فقط دون الأجانب؛ بالتالي تثار إشكالية النص الأولى بالتطبيق؟ والإجابة تكون بتطبيق نص المادة 7 إذا تعلق الأمر بتقديم طلب الحصول على المعلومة البيئية على حساب المرسوم رقم 88-131 وفقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية⁽¹⁾.

اعترفت المادة 11 من قانون البلدية بالحق في الإعلام البيئي للمواطنين ومشاركتهم في حماية البيئة، ونصت المادة 14 من ذات القانون على إمكانية الحصول على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية⁽²⁾، غير أن المشرع الجزائري قيد هذا الحق بشرط المصلحة وهو ما لم تنص عليه أحكام القانون رقم 03-10، بالتالي تُطرح أيضا إشكالية النص الأولى بالتطبيق؟ والإجابة تكون بتطبيق قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة إذا كان الغرض هو الحصول على معلومات ذات الصلة بالمحيط البيئي، طبقا لقاعدة الخاص يقيد العام لأن قانون البلدية هو النص العام يخص مداوات المجلس الشعبي البلدي بصفة عامة⁽³⁾، أما بالنسبة لقانون الولاية فقد تبنى مبدأي الإعلام والمشاركة، وقام باستحداث لجنة في المجال البيئي على مستوى الولاية وبنك المعلومات، لكن اختصاصات هذا الأخير وكيفية تسييره مُحال إلى التنظيم الذي لم يصدر بعد⁽⁴⁾، فالحق في الإعلام عامة يُعتبر مظهرا طبيعيا لمبدأ الشفافية الإدارية⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: مبدأ السرية: ذريعة لامتناع الإدارة

من الثابت أن حق الحصول على المعلومة البيئية هو حق مكّرس دولياً وداخلياً، لكن كما سبق القول فإن ممارسته لا تكون إلا بتقديم طلب أمام الجهات المعنية، بيد أن استنفاد هذا الإجراء لا يعني بالمقابل الحصول على المعلومة لأن الإدارة المعنية تتمتع بسلطة تقديرية في الرفض استناداً لمبدأ السرية الإدارية (أولاً)، أو السرية الاقتصادية (ثانياً).

¹ مرابط حسان، "مكانة حق الحصول على المعلومات البيئية في التشريع الجزائري"، أعمال الملتقى الوطني حول دور المجتمع في حماية البيئة-واقع وآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، يومي 06 و07 مارس 2012، ص 117.

² قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 37، صادر في 03 جويلية سنة 2011.

³ مرابط حسان، مرجع سابق، ص 117.

⁴ أنظر المادتين 18 و31 من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 12، صادر في 29 فيفري سنة 2012.

⁵ أوكيل محمد أميين، "حق المواطنين في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلديّة نموذجاً"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، 2019، ص 43.

أولاً: السر الإداري

استناداً للمبدأ العام تكون الإدارة ملزمة بالردّ على طلبات الحصول على المعلومة البيئية الأمر الذي لم تنص عليه المادة 7 من القانون رقم 03-10، لكن يمكن تأسيس هذا الإلزام القانوني بناء على المرسوم رقم 88-131 الذي يلزم الإدارة العمومية بالردّ على طلب الحصول على المعلومات، وكذلك المادة 5 من المرسوم رقم 16-190 المتعلق بكيفيات الاطلاع على مستخرجات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية⁽¹⁾. يُعرف السرّ الإداري بتذرع الهيئات الإدارية بمبدأ السرية الإدارية في مواجهة طلبات الاطلاع التي تتقدّم بها الأشخاص الطبيعية والمعنوية⁽²⁾، فالسرية الإدارية يُعتبر كأوّل عائق أمام ممارسة الفرد لحقه في الحصول على المعلومة البيئية، ما يؤدي بنا إلى التساؤل حول مدى شفافية العمل الإداري؟ لم يتناول القانون رقم 03-10 الحالات التي تتمتع فيها الإدارة عن تقديم المعلومات، وفي ظل هذا الفراغ القانوني تبقى الإدارة محتفظة بسلطة تقديرية في تحديد البيانات السرية من غيرها واستعمال هذه السلطة لغير المصلحة العامة⁽³⁾، ما يجعل المبدأ العام هو الامتناع عن تقديم المعلومة البيئية أو المعلومة عامة، والاستثناء هو حق الاطلاع الذي يَضفي الغموض على الأعمال الصادرة من الهيئات الإدارية الأمر الذي يؤدي إلى عدم تمتع الإدارة بالشفافية في أداء مهامها، خاصة وأنّ الإدارة تُعتبر إشراك المواطنين والجمعيات في المعلومات التي تحوزها بمثابة اقتسام للسلطة، وخرق لمبدأ السرية الإدارية⁽⁴⁾.

ثانياً: السر الاقتصادي (التجاري والصناعي)

يتضمّن السرّ الاقتصادي كل من السرّ التجاري والصناعي، ويفسّر مبدأ السرية في هذه الحالة كحماية ضدّ المنافسة غير المشروعة في بيئة اقتصادية ليبرالية تميّزها قواعد تنافسية من جهة، وانتقال الموظفين من جهة أخرى، الأمر الذي يسهّل تسرّب الأسرار من مؤسسة لأخرى، فتقدّم مؤسسة صناعية عن أخرى يفرض

¹ المرسوم التنفيذي رقم 16-190 مؤرخ في 30 جوان 2016، يحدّد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، ج.ر.ج. عدد 41، صادر في 12 جويلية سنة 2012.

² وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص 167.

³ CANAVAGGIO Perrine, « Vers un droit d'accès à l'information publique les avantages récentes des normes et des pratiques », (S/dir), Environnement et Droit de l'Homme, UNESCO, 2014, p 23.

⁴ حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2013، مرجع سابق، ص 216.

ليس فقط حماية أفكارها المبتكرة وإنما يجب العمل على الحفاظ على اقتصارية هذه الأفكار⁽¹⁾، فهل مثل هذا السر هو انتهاك لمبدأ الشفافية؟

لا يُعتبر السر الاقتصادي انتهاكاً لمبادئ الشفافية إذا كان منظماً في إطار قانوني لإبعاد كل معلومة أو دراسة قد تؤثر بالصحة والبيئة⁽²⁾، فالسر الاقتصادي جائز في حالة ما إذا كان الغرض منه هو حماية المصلحة الاقتصادية⁽³⁾، فبخصوص القانون الجزائري فقد استند إلى معيار شخصي في تحديده للسر الاقتصادي وذلك بتحويل صاحب المنشأة المصنفة سلطة تحديد المعلومات المتعلقة بسر الصنعة⁽⁴⁾، والقانون رقم 10-03 لم يحد لنا حدود هذا السر ما يمنح لصاحب المنشأة صلاحيات بإخراج بعض المعلومات التي قد تكون لها آثار سلبية على البيئة⁽⁵⁾، ما يفيد أنّ الشفافية في هذه الحالة قد تكون شبه منعدمة.

المطلب الثاني: التجسيد القانوني للشفافية حبر على ورق

أصبح مبدأ الشفافية من المطالب الضرورية التي يستلزم الاستناد إليها أثناء إعداد القرار الإداري، كما أصبح مطلباً تنادي به مختلف مؤسسات المجتمع المدني أفراداً كانوا أو جمعيات أو أحزاب... بهدف تحقيق ما يسمى بالديمقراطية على مستوى الهيئات الإدارية، لكن الشفافية كمصطلح عام يشوبه نوع من الغموض إذ لا يُمكن تفسيره إلا بالتعرض إلى أحكامه من تعريف وتكريس قانوني (الفرع الأول)، بالإضافة إلى الجهاز المكلف في تحقيق هذه الشفافية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أحكام الشفافية، محاربة للفساد أم ستار للإفساد

تطور مفهوم الشفافية من مجرد الوضوح في التشريعات والإجراءات إلى اعتباره منهج عمل يُمكن أن يتجسد في العديد من العناصر لبلوغ أسى أهدافه، وهو القضاء على كل أشكال الفساد داخل الهيئات الإدارية وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة في شتى الميادين، لكن للإمام بمصطلح الشفافية ينبغي التطرق إلى تعريفها

¹ زروقي كميلية، الحق في الإعلام الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أمجد بوقرة -بومرداس، 2007، ص 106.

² BARIL Jean, Droit d'accès à l'information environnementale : pierre d'assise du développement durable, Thèse, Université Laval, Québec, 2012, p 22.

³ DEVLAMINCK Anne et PUTZ Jean-François, « Le droit d'accès à l'information environnementale », Rapport du Fédération Inter-Environnement, Wallonie, 2009, p 18.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 98-339 مؤرخ في 13 نوفمبر 1998، يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر.ج. عدد 82، صادر في 14 نوفمبر سنة 1998.

⁵ مرابط حسان، مرجع سابق، ص 125.

(أولاً)، ومدى تكريسها القانوني (ثانياً)، خاصة وأنّ الشفافية تُعتبر المحرّك الأساسي لجميع قنوات الوقاية بجميع أنواعها.

أولاً: تعريف الشفافية

تُعرّف الشفافية أنّها آلية الكشف عن الفساد، إذ الدولة ملزمة بالإعلان عن سياستها والاعتراف بدور المواطن في المشاركة في صنع تلك السياسة في إطار من الشفافية والتعاون بُغية الوصول إلى غاية الأهداف، فالشفافية اليوم أصبحت تتطلّب وجود روح الديمقراطية في الممارسات العمليّة ومنح المواطن كامل حقوقه، وأهمها كما سبق الذكر حقه في عملية صنع القرار على كافة الأصعدة، وحقه في محاسبة السلطة لتعزيز الديمقراطية في المجتمع وبناء الشفافية خاصة في المجال البيئي الذي أصبح اليوم آخر انشغالات المواطن، مع العلم أنّ الشفافية في المجال البيئي أصبحت ضرورية لسلامة المحيط الذي يقطن فيه الإنسان وتحقيق النزاهة في اتخاذ القرارات البيئية، ومحاولة الحد من الفساد والانتهاك الصارخ للثروات الطبيعية والبيئية⁽¹⁾.

كما يجزئنا مفهوم الفساد إلى عدد من المصطلحات المرتبطة بهذا الموضوع منها المساءلة والشفافية كمقوّم أساسي من مقوّمات الحكم الراشد الذي يشكّل شرطاً مسبقاً من شروط تحقيق التنمية، فهما مفهومان متّصلان، فلا شفافية دون مساءلة ولا يمكن للمساءلة أن تتحقق في غياب الشفافية⁽²⁾، إذ تظهر هذه الأخيرة كشرط ضروري لقيام التشاور بين الإدارة والمواطن كما تمنحه فرصة ممارسة حق النقد ومنازعة الإدارة في أعمالها، كما أنّ الفرد لم يعد يرغب في أسلوب الإدارة المتحكّمة في تسيير شؤونهم وإنّما أصبحوا ينادون بشفافية واسعة في الأجهزة الإدارية⁽³⁾.

ثانياً: التكريس القانوني لمبدأ الشفافية

أصبح مبدأ الشفافية والنزاهة في الأعمال ضرورة حتمية في الحياة العامة؛ بالتالي عمل المشرع الجزائري على تجسيده في العديد من النصوص القانونية بدءاً من المرسوم رقم 88-131، فبالرجوع إلى نص المواد 1 إلى 10 منه يُلاحظ أنّ المشرع الجزائري أكّد على مبدأ الشفافية في الأعمال الصادرة من السلطات الإدارية لكن بصفة ضمنية بالإضافة إلى نص المادة 21 من نفس المرسوم، التي أكّدت على مبدأ الشفافية من خلال تسهيل الإجراءات⁽⁴⁾.

¹ساجي فاطمة، مرجع سابق، ص 30.

²سايج بوزيد، مرجع سابق، ص 55.

³زروقي كميلية، مرجع سابق، ص 17.

⁴ للتفصيل أكثر راجع أحكام المرسوم رقم 88-131، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

كما أكدت المادة 3/34 من القانون رقم 01-09 على إنشاء جهاز دائم لإعلام السكان وتحسيسهم بآثار النفايات المضرّة بالصحة العمومية والبيئة، والتدابير الرامية إلى الوقاية من هذه الآثار، ما يعني أنّ هذه الهيئات المكلفة بتسيير النفايات تستند على مبدأ الشفافية في أداء مهامها⁽¹⁾، أما المادة 11 من القانون رقم 01-06 بيّنت كيفية إضفاء الشفافية، إذ يتعيّن على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم باعتماد إجراءات وقواعد تمكّن الجمهور من الحصول على المعلومات التي تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها وتبسيط الإجراءات الإدارية، ونشر معلومات التحسيس من مخاطر الفساد في الإدارة العمومية⁽²⁾، كما نصت المادة 15 على مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع، وتمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد⁽³⁾، ونظرا للأهمية التي يكتسبها مبدأ الإدارة بالشفافية أكدّ عليه المشرع الجزائري في كل من المواد 11-14 من قانون البلدية⁽⁴⁾، كذلك كل من المواد 18-26-27-32-60 من قانون الولاية⁽⁵⁾، غير أنّ تكريس الشفافية والنزاهة في الأعمال لن يتحقق إلا بوضع جهاز قانوني يعمل على مكافحة الفساد والتقليل منه في مختلف المجالات بما فيها المجال البيئي.

الفرع الثاني: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، جهاز يعمل على تحقيق الشفافية البيئية!

مع ظهور مفهوم الحكم الرشيد أو الإدارة الجيدة لشؤون الدولة تزايد الاهتمام بموضوع الشفافية خاصة في المجال البيئي باعتباره أحدث الموضوعات، وذلك للحد من كافة أشكال الفساد من خلال إنشاء العديد من المنظمات والهيئات التي تعمل على إصباح القرارات بالشفافية والنزاهة، وعلى هذا الأساس نتخذ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه كجهاز يعمل على تحقيق الشفافية، خاصة مع العلم أنّ الحديث عن الشفافية يقابله مباشرة الحديث عن الفساد، لكن ما المقصود من الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه؟ (أولا) وهل من دور لهذه الهيئة في مكافحة الفساد في المجال البيئي؟ (ثانيا).

¹ قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتضمن قواعد تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر.ج. عدد 77، صادر في 15 ديسمبر سنة 2001.

² قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 14، صادر في 08 مارس سنة 2006.

³ قانون رقم 06-01، المرجع نفسه.

⁴ قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 37، صادر في 03 جويلية سنة 2011.

⁵ قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 12، صادر في 29 فيفري سنة 2012.

أولاً: الإطار النظري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

حرص المشرع الجزائري على ضرورة إنشاء هيئة للتصدي لظاهرة الفساد من خلال إنشائه للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه المنظم بموجب لقانون رقم 06-01⁽¹⁾ والمرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽²⁾، وقد أحسن الفعل في إنشائه لهذه الهيئة التي يمكن بواسطتها محاربة الفساد، ومن أجل نجاعتها وفعاليتها في أداء اختصاصاتها المتباينة، حُوّل لها بموجب القانون جملة من القرائن التي تجسد استقلاليتها⁽³⁾.

نصت اتفاقية الأمم المتحدة في المادة 6 عن تكفل كل دولة طرفاً وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد⁽⁴⁾، أضافت اتفاقية الاتحاد الإفريقي في مادتها 3/5 أنه تلتزم الدول الأطراف بإنشاء وتشغيل وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد⁽⁵⁾، ما يعني أنّ محاربة الفساد أو الوقاية منه لن يتجسد إلا من خلال إضفاء نوع من الشفافية والنزاهة في الأعمال الصادرة من قبل الهيئات الإدارية والمؤسسات التابعة للدولة.

بالرغم من تمتع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالاستقلال المالي إلا أنّ هذا الأخير يوصف بالنسبية وفقاً لنص المواد 21 و1/18 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 فهي تابعة للسلطة التنفيذية، بالتالي نجد أنّ المشرع الجزائري قد وقع في تناقض عندما أضفى الاستقلالية على الهيئة من جهة وجعلها تابعة لرئيس الجمهورية من جهة أخرى، ما يؤدي بنا للقول أنّ السبب في إنشاء مثل هذه الهيئة راجع إلى الضغوطات الممارسة على الجزائر من طرف الأمم المتحدة لإحداث هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، وجعل الهيئة تابعة للسلطة التنفيذية دليل على عدم توافر إرادة سياسية حقيقية لمكافحة الفساد⁽⁶⁾.

¹ المادة 17 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

² مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر.ج. عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

³ شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص، 95.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 11 أكتوبر 2003، ج.ر.ج. عدد 26، صادر في 25 أبريل سنة 2004.

⁵ مرسوم رئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 أبريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو 11 يوليو سنة 2003، ج.ر.ج. عدد 24، صادر في 16 أبريل سنة 2006.

⁶ فار جميلة، "واقع ورهانات الهيئة والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد"، الملتقى الدولي الخامس عشر حول الفساد وآليات مكافحته في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 13 و14 أبريل 2015 ص 461.

ثانيا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هل من دور في تحقيق الشفافية البيئية؟

لما كان المجال البيئي أهم قناة تربط الإنسان والطبيعة التي ينتمي إليها، وفي نفس الوقت تُعتبر البيئة وسيلة لتلبية حاجياته سواء من حيث الصحة، السكن، الرزق... فكم من شخص كان يسترزق من ثروات طبيعية واستنزفت لأغراض اقتصادية، وكم من موقع موجّه للسكن استنزف لأغراض استثمارية دون مراعاة التلوث الذي قد يسببه فكانت البيئة المجال الخصب للفساد؛ بالتالي كانت الشفافية والنزاهة في التعامل أمرا ضروريا لتفادي كل هذه التعديات، وعلى هذا الأساس يمكن إسقاط مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في المجال البيئي وجعل البيئة محمية من كل أنواع التعديات.

منح المشرع الجزائري لهذه الهيئة العديد من الصلاحيات لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، لكن الشيء الملاحظ على هذه المهام أنه يغلب عليها الطابع الوقائي والاستشاري والتحسيبي ويُعبّر عن ذلك بسلطة إبداء الرأي والتوصيات وإصدار التقارير لكن دون المكافحة⁽¹⁾، لكن إذا كانت هذه الهيئة مختصة بوضع حد للفساد في مختلف المجالات فعلى المشرع الجزائري أن يمنحها صلاحيات ردعية، إذا تعلق الأمر بمخالفات وقعت على المحيط البيئي والثروات الطبيعية وهذا نظرا للخصوصية والحساسية التي يمتاز بها المجال البيئي.

المبحث الثاني: المجتمع المدني، همزة وصل بين تكريس المشاركة وتحقيق الشفافية البيئية

إن ممارسة الديمقراطية التشاركية تفرض شفافية إلى أقصى درجة في إعلام من يُقبل على اتخاذ القرار سواء كان مواطناً أو ممثلاً للدولة، لذا يمثل انتشار الديمقراطية من جهة تعزيزا لحق الاطلاع على المعلومات والوثائق⁽²⁾، ومن جهة أخرى نظام يسمح لمختلف مؤسسات المجتمع المدني في المشاركة الميدانية بكل ما يخص الشأن العام، خاصة وأنّ الفرد أصبح اليوم محل اهتمام على الصعيدين الدولي والداخلي باعتباره الأدرى بكل ما يحيطه، إذن فلما لا يكون من الفاعلين الأساسيين في اتخاذ القرار سواء ما تعلق بالبيئة أو غيرها من المجالات؟ وهو الأمر الذي يصبغ العمل الإداري بالشفافية، لكن هل هذه الأخيرة أصبحت مطلباً اجتماعياً أم مطلباً قانونياً؟ (المطلب الأول)، وهل هناك حقا تكريس لمبدأ المشاركة أم هي مجرد رغبة لم تصل إلى درجة التكريس؟ (المطلب الثاني) كل هذا سيتم التعرض إليه خلال هذا المبحث.

¹ المرجع نفسه، ص. 462.

² رضوان سلامن، "حق الصحفي في الوصول إلى مصادر المعلومات والحصول عليها، بين القوانين الدولية والتشريعات الوطنية"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 37/36، 2014، ص 147.

المطلب الأول: الشفافية البيئية مطلب اجتماعي قبل أن يكون قانوني

من البديهي أنّ الشفافية دعامة من دعائم الحوكمة البيئية، ومن الثابت أنّ هذه الأخيرة تسعى إلى تحقيق التنمية المستدامة في إطار حماية البيئة والتي لن تتحقق إلاّ بمشاركة عدّة فاعلين إلى جانب الحكومة صاحبة القرار، ومن بينهم نجد مؤسسات المجتمع المدني التي أدرجت الشفافية بصفة عامة من أساسيات الحياة التي يصر عليها الفرد جاهداً (الفرع الأول)، لكن هل هذا الأخير نجح فعلاً في تحقيق هذه الشفافية، أم يحاول الإيمان بما قد سيحققه مستقبلاً؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إصرار المجتمع المدني على تكريس الشفافية البيئية

من المؤكّد أنّ أيّ تقدّم ونماء بشري لا يمكن أن يتحقق دون إعطاء للمجتمع المدني دوره الكامل في المشاركة وتفعيل دور الفرد تفعيلاً ايجابياً⁽¹⁾، فحتى وإن كان المجتمع المدني أقل أهمية من الدول إلاّ أنّه الأدرى بشؤونه والمحيط الذي يقطن فيه، لكن الإلمام بهذا العنصر لن يتحقق إلاّ بإعطاء تعريف لمؤسسات المجتمع المدني (أولاً) وتحديد دوره في نشر الوعي البيئي (ثانياً).

أولاً: تعريف مؤسسات المجتمع المدني

تجدر الإشارة إلى أنّ مصطلح المجتمع المدني مصطلح غربي يلفظ باللغة الفرنسية Société Civil، لذا لا نجد له تعريفاً لغوياً دقيقاً ف Société كلمة لاتينية تعني مجتمع، أمّا Civil فهي أيضاً كلمة لاتينية الأصل تعني المواطن⁽²⁾، فليس هناك تعريف جامد وثابت قابل للاستعمال في كل زمان ومكان لمصطلح المجتمع المدني⁽³⁾، فهناك من عرّفه على أنّه مجموعة من التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السليمة، بالتالي المجتمع المدني يشمل كل ما هو غير حكومي⁽⁴⁾، كما يعتبر المجتمع المدني فاعلاً أساسياً للنهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية وتأكيد الفاعلية السياسية للمواطن، خصوصاً بعد أن تأكّد دوره في معرفة حاجيات

¹ بوعافية سامية، "دور الجمعيات البيئية في التربية البيئية" أعمال الملتقى الوطني حول دور المجتمع المدني في حماية البيئة، واقع وأفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، يومي 06-07 مارس 2012، ص. 219.

² عبد السلام عبد اللاوي، "دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر: دراسة ميدانية لولايتي المسيلة وبرج بوعرريج"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص. 16.

³ ESSAID Taib, « Société civile et gouvernance », *Revue Idara*, n° 2, 2005, p. 275.

⁴ أنيب محمد جاسم، عبد عياش عامر، "دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال حقوق الإنسان، دراسة قانونية"، مجلة جامعة تركييت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 2، عدد 6، 2010، ص 06.

ومتطلبات المجتمع المدني نظراً لاحتكاكه بواقع المواطن⁽¹⁾، فالعمل على حماية البيئة أو نشر الوعي البيئي أو تحقيق الشفافية لم يعد هدفاً تسعى إليه الدولة فقط، بل أصبح مجالاً تشترك فيه معظم القطاعات داخل الدولة بما فيها المجتمع المدني، بالتالي أصبح المجتمع المدني معياراً لمدى تمتع الأنظمة السياسية بالنهج الديمقراطي⁽²⁾.

ثانياً: مساهمة المجتمع المدني في نشر الوعي البيئي

إنّ تحقيق المجتمع المدني للشفافية مرتبط بتمكين المواطنين من مجموعة موسعة من الحقوق التي تعتبر أساس تطور الأنظمة الديمقراطية، التي تركز أبعاد المواطنة السياسية بحيازة حق المشاركة السياسية في الانتخابات وحق الترشح وحرية الإعلام وحرية تشكيل جماعات الضغط على الحكومة، والحق في المطالبة بتمثيل حكومي حقيقي وديمقراطي يحمي مصالح المواطنين⁽³⁾.

فحق الحصول على معلومات صحيحة وغير متناقضة يمكّن المجتمع المدني من المراقبة والمساءلة ونشر الوعي البيئي، وبدون تحري المعلومات تظل هناك مكامن مخفية للفساد والمفسدين الذين يجدون في احتكار المعلومات بيئة خصبة تمكّنهم من استغلال مواقعهم لتحقيق مكاسب خاصة، وبدون سهولة الحصول على المعلومات تتعثر كافة جهود المراقبة والمحاسبة التي يجب أن يضطلع بها المجتمع المدني⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: مدى نجاح المجتمع المدني في تكريس الشفافية

بسبب التهميش المتكرر الذي عانى ومازال يعاني منه المجتمع المدني في مختلف أنحاء العالم وإزاحة الفرد عن تمتعه بأيّ سلطة، أصبح موضوع المجتمع المدني الأكثر اهتماماً ودراسة في الوقت الحاضر والتي لا نقول أنّها لم تجدي نفعاً وإنما تبقى جدّ ناقصة، وهذا راجع إلى القوانين والتشريعات التي تحدّ من نشاط مؤسسات المجتمع المدني (أولاً)، وانعدام التكوين لدى أعضاء مؤسسات المجتمع المدني (ثانياً).

¹ IOVANE Massimo, « La participation de la société civile a l'élaboration et à l'application du droit international de l'environnement », RGDIP, n° 03, 2003, p. 467.

² غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 42.

³ بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، مرجع سابق، ص 53.

⁴ عبد السلام عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 93.

أولاً: القوانين والتشريعات كعائق أمام نشاط مؤسسات المجتمع المدني

تعتبر النصوص القانونية داخل الدولة أهم عائق يحدّ نشاط مؤسسات المجتمع المدني، وتُضعف من إمكانية إسهامها في تحقيق الشفافية البيئية والتنمية المستدامة، فإنّ أخذنا الدولة الجزائرية كمثال عن ذلك يُلاحظ أنّه رغم التكريس الدستوري للعديد من الحقوق الخاصة بالأفراد إلاّ أنّها بالمقابل لم تعمل على سن شروط قانونية لحماية هاته الحقوق والحريات، فالتطبيق الفعلي للقوانين والأنظمة التشريعية يعطّل مفعول هذه الدساتير من خلال تجاوز السلطة لها، كما أنّ التجمعات المدنية لا تصرّ كثيراً ولا تناضل من أجل ذلك، فلقد ظلّت هذه القوانين مجرد حبر على ورق، فحرية الأفراد أو حقهم في التعبير شبه غائب، فهناك خنق للحريات الفردية والعامّة والتضييق إلى درجة الإلغاء لحرية التعبير، والتعددية التي تنص عليها الدساتير كتشكيل الأحزاب والجمعيات فهي لا تصمد أمام تعسف السلطة التي تمارس الإقصاء والتهميش لقوى اجتماعية ذات توجهات سياسية مغايرة⁽¹⁾.

ثانياً: انعدام التكوين لدى أعضاء مؤسسات المجتمع المدني

من اليقين أنّ تحقيق مؤسسات المجتمع المدني للشفافية البيئية والتنمية المستدامة والتنمية المحلية بصفة عامة، لن يكون قريب المدى إلاّ بوجود مجتمع مدني مؤهل وعلى دراية بمتطلبات التنمية من جهة وحماية البيئة من جهة أخرى، ويكون على علم بالوسائل المتاحة أمامه لتحقيق هذا المبتغى، غير أنّ الواقع في تنظيمات المجتمع الجزائري لا يعكس هذه الصورة، على أساس أنّ معظم أعضاء الجمعيات وحتى الأحزاب تتشكل من أعضاء تكاد الثقافة في مختلف المجالات تخلو عندهم أي محدودية التعليم إن لم نقل منعدمي التعليم، وذلك راجع إلى عزوف الطبقة المثقفة في الانخراط في مثل هذه التنظيمات⁽²⁾ نظراً لضيق الوقت لديهم، كما أنّ هناك العديد من الجمعيات تأسست في الأصل لتحقيق مصالح بعض الأشخاص في السلطة ما يؤدي إلى نفور الأفراد للانخراط فيها.

بالتالي يُلاحظ أنّ الجمعيات بحدّ ذاتها متناقضة مع نفسها فكيف لها الحق في مطالبة الدولة أن تكون ديمقراطية وشفافية في أداء مهامها وهي نفسها يشوبها نفس العيب، إذن من الصعب جداً أن يصل أفراد المجتمع المدني إلى تحقيق رغبتهم في تحقيق الشفافية في ظل سعي كل منهم إلى تحقيق مصالحهم الخاصة قبل المصالح العامة.

¹ هرموش منى، دور تنظيمات المجتمع المدني في التنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2010، ص 103-104.

² أسياخ سمير، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية، 2016، ص 295.

المطلب الثاني: التوجه نحو مبدأ المشاركة في صنع القرارات البيئية

يعتبر مبدأ المشاركة أحد الركائز الأساسية التي يتمتع بها الفرد لفرض آرائه على الهيئة الإدارية صاحبة القرار النهائي في أي عمل، قد يكون له مساس بالمحيط البيئي الذي يتخذه الفرد كمقر له، ولعل الغرض من حق المشاركة كما سبق القول فيما يخص الحق في الحصول على المعلومة هو إصباح العمل الإداري بالشفافية والنزاهة، لمنع أي انتهاك لحقوق الإنسان، وإخضاع صاحب السلطة للرقابة والمساءلة من أجل التقليل من ظاهرة الفساد، لكن هل هذا المبدأ تم تكريسه قانونياً أم مجرد حبر على ورق؟ (الفرع الأول)، وإن تم تكريسه حقا فهل من آثار فعلية من الناحية الميدانية؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التكريس القانوني لمبدأ المشاركة

كُرس مبدأ المشاركة في الشؤون العمومية كآلية إجرائية لتحقيق الشفافية البيئية أو الشفافية بصفة عامة، فتمتع الفرد بحق الحصول على المعلومة البيئية يؤدي بصفة آنية إلى مشاركته في صياغة مختلف القرارات ذات الأثر على البيئة، ولقد كُرس مبدأ المشاركة بصفة أولية على المستوى العالمي (أولاً) وبعدها على المستوى الداخلي (ثانياً).

أولاً: التكريس العالمي لمبدأ المشاركة

يُعتبر تكريس المشاركة تحقيقاً للشفافية الإدارية بصفة عامة، لذا احتل مبدأ المشاركة مركزاً عالمياً جدياً مهم انطلاقاً من المبادئ العامة التي وضعها إعلان ستوكهولم لعام 1972 في توجيه السياسات الأساسية في مجال حماية البيئة، وأكد أيضاً الميثاق العالمي للطبيعة عام 1982 على هذا الحق في البند 16 منه⁽¹⁾، كما أكدت المادة 10 من إعلان ريو دي جانيرو أنّ قضايا البيئة يجب أن تعالج بمشاركة جميع المواطنين المعنيين وعلى المستوى المناسب⁽²⁾، وأشارت المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق كل شخص في حرية الاشتراك في الجمعيات السلمية ويدخل ضمن هذه الأخيرة الجمعيات البيئية⁽³⁾، كذلك المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

¹ La Charte mondiale de la nature, op.cit.,

² Art. 10 de La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, op.cit.,

³ زياد ليلي، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 47-48.

جاء في ديباجة الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي المعتمد في ريو دي جانيرو عام 1992 أنّ الأطراف المتعاقدة يسلم بالدور الحيوي الذي تلعبه المرأة، مؤكّدة الحاجة إلى مشاركتها في تقرير سياسات صيانة التنوع البيولوجي⁽¹⁾.

ثانياً: التكريس الداخلي لمبدأ المشاركة

وفقاً لما تضمنته النصوص الدولية حول مبدأ المشاركة البيئية وحماية البيئة بحدّ ذاتها نتساءل إلى أيّ مدى ارتقت هذه السياسات التي وضعتها المنظمات والهيئات الدولية، فهل تعكس نوع من الاستمرارية أم هناك انقطاع عن تنفيذها؟⁽²⁾.

منحت العديد من الدول لمبدأ المشاركة مكانة دستورية يضمن للمواطن حق المشاركة في صياغة القرارات، فبخصوص الدولة الجزائرية فهناك بعض النصوص التي تشير بصفة صريحة أو ضمنية إلى حق المشاركة في الشؤون العمومية والذي يندرج ضمنه الشأن البيئي لأنّه مصلحة عامة، ومنها نجد المادة 34 من دستور عام 1976، المادة 16 من دستور عام 1989، بالإضافة إلى ديباجة دستور 1996، والمادة 50 في آخر تعديل له في 2016.

كما اعترف المشرع الجزائري بهذا الحق ضمن القانون رقم 90-31 المتعلق بالجمعيات⁽³⁾، وكرس أيضاً القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم والبيئة المستدامة صراحة حق المشاركة في نص المادة 2 منه⁽⁴⁾، أمّا القانون رقم 03-10 تضمّن العديد من الأحكام حول مساهمة المواطنين في حماية البيئة ويعتبرها حق ومبدأ وأداة لتسيير البيئة والمحافظة عليها⁽⁵⁾، ونفس الشيء أيضاً تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 07-145.

¹ الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي المؤرخة في 05 جوان 1992، التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-163 المؤرخ في 06 جوان 1995، ج.ر.ج. عدد 32، الصادر في 14 جوان سنة 1995.

² FROGER Géraldine et ANDRIAMAHEFAZAF Fano, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? », Mondes en développement, n°4, 2003, p. 51.

³ انظر المادة 2 من القانون رقم 90-31 مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج. عدد 53، صادر في 05 ديسمبر سنة 1990، معدل ومتمم.

⁴ انظر المادة 2 من القانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 77، صادر في 15 ديسمبر سنة 2001.

⁵ الفقرة الثالثة من المادة 2 والمواد من 35 إلى 38 من قانون رقم 03-10 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

الفرع الثاني: من التكريس القانوني لمبدأ المشاركة إلى التضليل الميداني

من اليقين أنّ إشراك المواطنين في الشؤون العمومية أو البيئية بصفة خاصة ميزة تتمتع بها كلّ دولة أخذت بمبادئ الحكم الرشيد من إعلام ومشاركة وشفافية؛ بيد أنّ هذه الميزة قد تفنقر نوعاً ما لقيمتها عندما تصطدم بعقبات تجعل من تطبيقها أمراً صعباً أو شبه مستحيل، خاصة إن كان السبب راجعاً إلى غموض التكريس القانوني لمبدأ المشاركة (أولاً)، أو كان الغرض من وراء إشراك الفرد في صياغة القرار هو تحقيق السلم الاجتماعي (ثانياً).

أولاً: غموض التكريس القانوني لمبدأ المشاركة

إنّ عدم تناول النصوص القانونية الدولية والداخلية للمشاركة بشكل دقيق وواضح أعطى الحرية الكاملة لكل دولة في تفسير ما تعني المشاركة الفعلية للمواطنين في المحافظة على البيئة قانونياً وعملياً كما يحلو لها، واختيار النشاطات التي تخضع لهذه المشاركة وآليات ممارستها والوقت الذي تتم فيه وتحديد الأشخاص المعنيين بالمشاركة.

فهذا الغموض جعل الإدارة صاحبة سلطة تقديرية في بعض المسائل والتي امتدت إلى قرارات حاسمة وصلت إلى حد التعسف في استعمال السلطة، ما أدى إلى المساس بالجهود المبذولة لتدعيم المشاركة، وإضعاف التأثير الذي يمارسه الجمهور إلى حد بعيد وبالتالي تعرّض المشاركة للفشل.

ما يحدّ أيضاً المشاركة من الناحية القانونية هو عدم فعالية النصوص الداخلية المكرّسة لها والذي يعود إلى نقص النصوص التنظيمية التي تفسّر مضمونها وتبيّن كيفية تطبيقها، والمعروف أنّ القوانين لا تكون فعّالة إلاّ إذا كانت هناك مراسيم تنظيمية تحدّد كيفية التطبيق، وأنّ القوانين تفقد أهميتها إذا لم تطبّق أحكامها وهو الأمر الملاحظ فيما يخص الأمر رقم 03-10.

ثانياً: السلم الاجتماعي، وراء تجسيد مشاركة الفرد في اتخاذ القرار

تسعى الإدارة من وراء آليات المشاركة إلى تحقيق ما يسمى بالسلم الاجتماعي وليس تحقيق أهداف المشاركة، فهي لا تعتدّ بملاحظات ورغبات المواطنين عند اتخاذ القرار النهائي بإنجاز المشروع، إذ يصعب على الإدارة المسؤولة عن مشروعات التجهيز وتهيئة الإقليم وغيرها فرض أوامر، لذلك قررت الاستعانة بأسلوب الإغراء لتحويل مركزها من مركز السلطة والسيطرة إلى مركز يجعلها تتفاوض مع المواطنين لصنع القرارات، وحتى وإن كان هذا المركز غير حقيقي إلاّ أنّه مقبول من أجل التخفيف من معارضة المواطنين للمشروعات المزمع إنجازها، فهي باختصار تبحث من خلال آليات المشاركة تحقيق السلم الاجتماعي وإنهاء حالة الجمود التي قد تحدث أثناء تنفيذ المشروع .

إذن تُعتبر الإدارة مبدأ المشاركة بمثابة وسيلة لإقناع المواطنين بمشروعية المشروع، فهدفها سواء في مرحلة المناقشة العامة أو التحقيق العمومي هو التقدّم في تنفيذ المشروع في أسرع وقت ممكن، فتتبع الإدارة أسلوب التضليل عوضاً عن الشفافية في معاملاتها مع الفرد.

خاتمة

أقرت معظم تشريعات دول العالم بمبادئ الحوكمة كنظام تسيير جديد لمختلف المجالات بما فيها المجال البيئي اقتباساً من النصوص الدولية العالمية السابقة الذكر، والتي ساهمت في إنارة الطريق لصياغة القوانين البيئية الداخلية، فإن تحدثنا عن مبدأ الإعلام والشفافية والمشاركة كمثال نجد أنّ معظم الدول تختلف درجات تكريسها، فمن انتهج النظام ديمقراطي في التسيير كانت الشفافية أولى اهتماماتها، ومن كان مستعينا بنظام ديكتاتوري فلا حضور لا للإعلام ولا للشفافية ولا مشاركة، أما من أخذ بنظام ديمقراطي وهمي؛ أي مجرد نص قانوني عديم الأثر والتأثير فتكون الشفافية مجرد ثوب جميل للتزيين ولفت الأنظار، وهو ما انتهجته العديد من الدول العربية التي تعتمد على المظهر دون الباطن.

إنّ المجتمع المدني الجزائري تقريباً لا يتمتع بقوة التأثير على السياسات العامة التي تتخذها السلطات المركزية واللامركزية لانعدام الثقة بين الإدارة والمواطن، لذا يلجأ الفرد للهروب عوضاً عن التقدم، بالتالي القوانين المنظمة لمبادئ الإعلام، المشاركة والشفافية في المجال البيئي أو غيرها لا يعلم بها إلا من كان ذو مستوى تعليمي معقول، بالتالي كان على المشرع الجزائري صياغة النصوص القانونية سواء في المجال البيئي أو غيره تماشياً مع العوامل الاجتماعية للمجتمع الجزائري.

كما أنّ السرية التي تتركز عليها الهيئات الإدارية في مواجهة طلبات الأشخاص للحصول على المعلومات يشوبها نوع من الغموض، فكان على المشرع الجزائري أن يحدد على سبيل الحصر الحالات التي لا يجوز فيها لا الإعلام ولا المشاركة، لأنّ التوسع في هذا الحق يجعل الإدارة صاحبة سلطة تقديرية واسعة في رفض طلبات الحصول على المعلومات، مما يفرغ الحق في الإعلام البيئي من محتواه ويجعل الشفافية مجرد حلم بعيد المدى.

بل أكثر من ذلك فلا نفع للشفافية إن لم يكن هناك إعلام جدي يجعل الفرد شريكا في صياغة القرارات، خاصة وأن معظم الدول العربية تظل مقتصرة في ذلك، ولعلّ السبب راجع لعدم تسليط الضوء على مشكلة أخرى يعاني منها الفرد، على أساس أنّ مبدأ الشفافية هو الذي يُكسب الشخص حقه في الحصول على المعلومة بصفة عامة، ومبدأ الإعلام هو الذي يجعل المواطن شريكا إلى جانب الإدارة في صياغة القرارات فالفرد أدرى بشؤونه، فتعتبر الشفافية محرك الأنظمة داخل الدول، والسبب الرئيسي في عدم القضاء على الفساد أو على الأقل التغلب عليه هو انعدام الإرادة.

بالتالي يمكن اعتبار الحق في الإعلام بمثابة همزة وصل تربط بين الشفافية والفساد، فإن تم تكريس مبدأ الإعلام على المستوى الإداري أدى ذلك إلى تحقيق الشفافية والتقليص من معدل الفساد، وإن غاب مبدأ الإعلام أدى ذلك بصفة آنية إلى غياب الشفافية والزيادة في معدلات الفساد.