الحـق في الاعـلام الاداري

نشأتـــه وتطوره

ملخص رسالة دكتوراه الدولة المعدة من طرف:

عبد الحفيظ أوسوكين

والتي نوقشت يوم الخميس 8 سبتمبر 1994 على العاشرة صباحا بمعهد الحقوق والعلوم الادارية تحت رئاسة الأستاذ محمود بوسوماح من جامعة الجزائر.

الأستاذ المشرف:

محمد عبد الوهاب بخشي

لا ريب ان للاعلام بوجه عام والاعلام الاداري بوجه خاص أهمية قصوى في اكتمال الصفة المدنية للشخص من جهة وتركيز بنى الشفافية والديمقراطية الادارية من جهة ثانية، لدرجة أنه اكتسى في كثير من التشريعات الغربية طابع الحق وطابع الحرية العامة، لما له من ارتباط بفعالية الحقوق الأخرى لا سيما الحقوق السياسية والثقافية.

ان الحق في الاعلام الاداري هو هذه الصلاحية التي تمنح للمواطن من أجل مساءلة الادارة عن قراراتها قبل أن تتخذها، والاطلاع على وثائقها وملفاتها التي لها علاقة بحياته الخاصة، أو تلك التي تكتسي طابعا عاما ذات الارتباط الجوهري بتسيير شؤون المحيط.

ان هذا الحق الذي حاول وضع معالمه الأولى مرسوم 4 جويلية 1988 المتضمن تنظيم العلاقات بين الادارة والمواطن لم يتعد حدود الاستثنائية بالنظر لمبدأ السر الذي ظل مخيما كأهم أسس القانون الاداري المطبق في الجزائر وكركيزة ديونتولوجية ضمن نظام الوظيف العمومي.

ففضلا عن سر الوثائق والمعلومات التي يحميها القانون صراحة ضد كل تسرب أو افشاء ومنها سر الحياة الخاصة والسر الاقتصادي الاستراتيجي السر العسكري والدبلوماسي والسر المتعلق بالتحقيق القضائي وسر الأرشيف العمومي وسر الوثائق المحمية، هناك جملة من الأسرار قوامها السلطة التقديرية اللادارة، والبعض الآخر مرده عدم وجود تعريف دقيق لمبدأ السرية، أو جد له القانون العام من القواعد الصارمة أضافت في تأكيده وحالت دون الخروج عنه. وهذه القواعد يعبر عنها مبدأ السر المهني الذي كثيرا ما إختلط مع مفهوم الكتمان المهني Discrétion Professionnelle، وأيضا مبدأ التزام التحفظ. فإذا كان توظيف السر المهني يقصد منه حماية الأفراد ضد كل تسرب للمعلومات التي كشفوا عنها لقاء خدمة، فإن استعمال الكتمان المهني ماوجد الا لحماية الادارة ووثائقها ضد الفضول المرتفقين.

أما التزام التحفظ ولئن كان غرضه ضبط سلوك الموظفين ضد كل شطط في تسيير المرفق أو سمعته فإن في هذا الضبط درء لأي تسرب من شأنه كشف أسرار الادارة ان سياج السرية يترجم الفلسفة التي يقوم عليها القانون الاداري بسلطويته وعدم تكافؤ أطراف العلاقات الخاضعة له.

ورغم شمولية السر فإن هناك بعضا من «الثغرات» الاعلامية للمواطن المتلقى ليس على سبيل فلسفة تفتحية واشتراكية واجتماعوية «Sociabilité» بل هي مرخصة قانونا من باب تفادي النزاع القضائي من جهة، واقامة قرينة الاعلام من جهة ثانية، تطبيقا للمبدأ الدستوري «لا يعذر أحد بجهل القانون» ومن ثمة فإن تسبيب القرارات الادارية كاستثناء للمبدأ العام القاضي بعدم التسبيب يراد منه ليس اخطار المواطن المتضرر، بالأسباب القانونية والفعلية المرجعية للقرار، بل تقنية إقناعية لتجنب المنازعة وبالتالي الحيلولة دون تحريك القضاء.

والتسبيب رغم طابعه الاستثنائي يظل موجها لجمهور ضيق ممن يحتمل التجاؤهم إلى العدالة، وحتى في هذا الحيز المحدود الذي تسرب فيه الادارة بعضا من مبررات قراراتها فإن التسبيب يظل فارغا من محتواه بالنظر إلى صياغته في قوالب وكليشيهات أسلوبية لا تعني في جوهرها بضرورات الاقناع والايضاح واظهار الجوانب القانونية والفعلية التي كونت الأرضية في اتخاذ القرار الاداري.

وفي اطار الاستثناءات الواردة على مبدأ السرية فإن أساليب نشر القانون في الجريدة الرسمية وتبليغ القرارات الادارية عن طريق الأخطار تعبر كلاهما عن الجانب الآخر من الثغرات الاعلامية الآنف ذكرها.

وتبعا لبعدهما عن مفهوم الاتصال وترجمتها لفكرة جوهرية مؤداها انه لا أحد يستطيع التدرع بجهله للقانون كمبرر لعدم التطبيق والتنفيذ. فإن النشر والتبليغ أقيما بصورة غائوية (تيليولوجية) ليس بناء على فلسفة حوارية بين الحاكم والمحكوم بل القصد هنا غلق سبل التدرع لعدم الخضوع لرغبات الادارة ضمن منظور تنازعي غير متكافىء. ومهما يكن من أمر، وحتى لو فرضنا جدلا حسن نية الادارة بنشرها للقانون وتبليغها لقراراتها لأصحاب الشأن فإنها قلما استجابت السياسية الاعلامية الخالية من طابع التسلط والرؤى الأحادية.

فالنسبة للتبليغ كان تطبيق نظرية العلم اليقيني من طرف المجلس الأعلى جدارا له لا سيما وأن النظرية التي ابتدعها وهجرها فيما بعد مجلس الدولة الفرنسي كان لها الدور السلبي في عدم تحقيق حقوق الدفاع. أما النشر بالنسبة للقوانين، والذي يراد به ايصال الخطاب الأمري بنوع من العمومية والشمولية لا يستقيم بالنظر إلى ظاهرة التضخم التشريعي واللائحي الذي يؤثر سلبا على أسس دولة القانون. هذا فضلا على أن النشر لا يؤدي غرضه في حالة عدم اكتمال الشروط الموضوعية للاستيعاب Préalables de Recevabilité لدى الجمهور ومن ثمة فإن دراسة الجريدة الرسمية كحامل

«Support» للخطاب القانوني المكتوب لما يحتوي من تعبير تقني معقد وأسلوب نخبوي موجه لجمهور ضيق بحكم الثقافة والتحكم في اللغة يجعله يقصي «الدهماء» من التزام المعرفة الأمر الذي يدعونا للاعتقاد بأن مبدأ عدم الاعتذار بجهل القانون انما هو ضرب من الطوباوية.

والحديث عن «بؤر» الاعلام الاداري ضمن شمولية السر يستدعي الحديث أيضا عن حقوق الدفاع كمبدأ من المبادىء العامة للقانون. فهذه الحقوق تثار كلما اعتزمت الادارة اتخاذ قرارات إدارية ضارة معنويا أو ماديا باتجاه المخاطبين بهذه القرارات. فمبدأ حقوق الدفاع يقضي بأن تقوم الادارة باعلام المعني بالأمر ان قرار ذو آثار سلبية هو قيد الاعداد بشأنه حتى يتسنى له تحضير دفاعه ومعلوم ان هذا الاجراء الكلاسيكي في الدعاوي الجنائية والمدنية والتأديبية لا يؤسس على الفلسفة الحوارية بل شأنه في ذلك شأن التسبيب والنشر والتبليغ، وتوظيفهم كأساليب إخبارية لا يرجى منها إعلام المواطن مجردا وإنما ترتيب قرينة إعلامية في مواجهة المواطن المتضرر الذي يحتمل التجاؤه إلى القضاء Requérant Potentiel ونتيجة لما سبق يظهر الاعلام الاداري مقررا في صالح الادارة لا ضدها ومؤكدا بذلك مبدأ الكتمان.

لئن «خرج» الحق في الاعلام من طابعه التنازعي لتؤسس عليه سياسات المشاركة والديمقراطية الادارية كمنهج متطور لتليين العلاقات مع المحكومين فإن العينات المختارة كتطبيق لهذه السياسات ومنها الاطلاع على الوثائق البلدية والولائية والتحقيق الاداري المسبق تبرز مدى ارتباط الاطلاع في المثال الأول على إرادة الادارة وخضوع الرأي الأخير للجهاز التنفيذي في المثال الثاني.

فبالنسبة للحق في الاطلاع على الوثائق البلدية أو الولائية فإنها لا تتعدى معرفة جدول الأعمال لمداولات المجلس. ونشر ما علق في مداخيل المقرات من ملخصات هذه المداولات، واعتبارا أن الوثيقة الادارية تكتسي اليوم معنا شاملا

لا يقتصر على محتوى «الورق» فإن ما قرر إعلانه لا يفي بأغراض حق المعرفة كحق من حقوق الانسان يسمح للمواطن الولوج في عمق العمل الاداري، كشريك وليس كخاضع أو قاصر. ان التحقيق الاداري يباشر في وقت تكون الخيارات قد حددت والقرارات قد اتخذت والمناهج قد سطرت ولا يسع المواطن إلا الرضوخ لأحادية الرغبة الادارية بعيدا عن كل ثنائية ففتح «الجوار» المكسور عبر المعلقات الجدارية وبعض المناشير الغامضة أهميتها تكمن في توضيح المشروع المراد انجازه أما الملاحظات التي يسمح للمواطن تجريدها في الدفاتير المعدة لهذا الشأن فهي لاحقة على القرار ولا تغير في الأمر شيئا. بهذه الصورة يكون الحق في الاعلام الاداري ليس فقط استثناءا على مبدأ السرية فحسب بل ممدا له ومؤكدا إياه.

ان اعتبار الحق في الاعلام الاداري وجها من أوجه حقوق الانسان وأحد قوائم الشفافية والديمقراطية المصرح به عبر عدد من الاعلانات الدولية لاسيما الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب رغم طابعه التصريحي والمتصل بهذا الجيل المسمى بالثالث لحقوق الانسان، كان من المنطقي أن يتصدى له على المستوى الداخلي بالتكريس القانوني الصادر من قبل هيئة تشريعية الا أن اعتباره تقنية من تقنيات التعامل الاداري وتطبيقا لمفهوم العلاقات العامة أدى بالادارة إلى الانفراد بتنظيمه مؤكدة سيطرتها على خلق القاعدة القانونية من جهة وخرق حدود الصلاحية من جهة ثانية.

بهذه الصورة يكون التنظيم للحق في الاعلام الاداري ناقصا تبعا للضمانات الهشة التي يوفرها المرسوم مقارنة بالقانون.

هذا فضلا على أن المرسوم لا يعبر بهذا الشأن الا عن رأي الادارة وقابليته للنقض ومن جهة أخرى فإن الرواسب السوسيولوجية يصعب «كسرها» بالمراسيم على اعتبار أن عادات الكتمان العريقة لن تهتز إلا بواسطة قانون هو وحده كفيل بإحداث «الثورة الادارية» كمطلب سياسي بالنظر إلى سلطة تقوقع الادارة وتشكيلها لقوة يصعب زعزعتها.

لا يمكن الحديث عن ضمان الحق في الاعلام الاداري دون الحديث أيضا عن دور القضاء. ولما كان تحريك هذا الأخير لم يدخل بعد في سلوكات الناس عامة، إضافة إلى الاجراءات المعقدة والآجال الصارمة والطويلة الواجب احترامها حتى تستوفى الحقوق، واعتبارا أن الاعلام الاداري كسائر الأخبار تعتبر سلعة قابلة للفساد فإن نزاعته «Contentiosité» لا تتماشى والقواعد الاجرائية المعمول بها في حقل القضاء الاداري والتي لا تراعي جوانب السرعة والمرونة المتطلبة لفض هذا النوع من الاشكاليات التي قد يتعرض لها القاضي حاضرا ومستقبلا.

وتبعا لعدم توافق النزاع الاعلامي والهيكلة العدلية ــ الادارية فلسفة وشكلا (الاجراءات) ينبغي التفكير في أشكال وأساليب أخرى غير قضائية لحل نزاعات الحق في الاعلام الاداري عل نحو تستجيب لطبيعته الخاصة وضرورات التمتع به آنيا من ذلك وعلى غرار التجارب الأجنبية ولما حققته من نجاحات، فإن تصور جديد للوساطة أو بعث نظام السلطات الادارية المستقلة من شأنها فك الخناق على القضاء من جهة وضمان الحق الاعلامي لصالح المواطن من جهة ثانية. فالوساطة بالمفهوم المغاير لتجربة 1986 المنشأة للوسيط الولائي والخاضع للجهاز الاداري تعيينا وترقية ونظاما وتأديبا قد يكون اللبنة الأولى في طريق تحقيق العدل «équité» وكبح جماع الادارة كلما تجاوزت صلاحياتها أو كتمت معلومات أو وثائق لا جدوى من ولوج ساحة القضاء لاقتضائه فالتجربة الرائدة للامبدسمان Ombudsman في السويد وما نسخ عنه في فلندا والدانمارك والمانيا وفرنسا واسبانيا...وإن اختلفت التسميات: مدافع الشعب، حامي الشعب، الوسيط...استطاعت أن تضفي على العلاقات بين الادارة والمواطن طابعا تصالحيا ووفاقيا أكدت ضرورة بعث التيار التحاوري المتكافىء في العمل الاداري.