

## عرقلة ممارسة الحق في الولوج إلى المعلومات والوثائق الإدارية في الجزائر بموجب الأمر رقم 09-21

بوفراش صفيان<sup>(1)</sup>

(1) أستاذ محاضر قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية  
جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 15000 الجزائر.

البريد الإلكتروني [hourabouferrache@yahoo.com](mailto:hourabouferrache@yahoo.com)

### الملخص:

كرس المؤسس الدستوري الجزائري حق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق، وجعل تحديد كفاءات ممارسة هذا الحق من إختصاص المشرع، إلا أن المشرع الجزائري من خلال تبنيه للأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، قد قيد بصورة كبيرة حق المواطن في الإطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، وأضفى سرية كبيرة عليها، لدرجة تكاد من المستحيل أن يمارس على أرض الواقع حق الحصول والإطلاع على الوثائق الإدارية في الجزائر.

### الكلمات المفتاحية:

حق الولوج، الوثائق الإدارية، المعلومات الإدارية، عرقلة، الأمر رقم 09-21.

تاريخ إرسال المقال: 2022/03/28، تاريخ مراجعة المقال: 2022/04/29، تاريخ نشر المقال: 2022/05/14.

لتهميش المقال: بوفراش صفيان ، " عرقلة ممارسة الحق في الولوج إلى المعلومات والوثائق الإدارية في الجزائر بموجب الأمر رقم 21-09-09"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، السنة 2022، ص ص. 467-453.

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

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: بوفراش صفيان [hourabouferrache@yahoo.com](mailto:hourabouferrache@yahoo.com)

المجلد 13، العدد 01-2022.

## **Obstruction of the exercise of the right to access information and administrative documents in Algeria under Ordinance n° 21-09.**

### **Summary :**

The Algerian constitutional founder enshrined the citizen's right to information and documents, and made determining how to exercise this right a jurisdiction of the legislator, but by adopting Order 21-09 on the protection of administrative information and documents, the Algerian legislator has significantly restricted the citizen's right to access and access to administrative information and documents, and has added so much secrecy to it that it is almost impossible to exercise on the ground the right to access and access administrative documents in Algeria.

### **Keywords:**

Right of Access, administrative documents, administrative information, obstruction, Ordinance n° 21-09.

## **L'entrave à l'exercice du droit d'accès à l'information et aux documents administratifs en Algérie à travers l'ordonnance n°21-09**

### **Résumé :**

Le constituant algérien a consacré le droit du citoyen d'obtenir des informations et des documents administratifs, et a chargé le législateur de déterminer les modalités d'exercice de ce droit. Mais en adoptant l'ordonnance n°21-09 relative à la protection des informations et des documents administratifs, le législateur algérien a considérablement restreint le droit du citoyen d'accéder aux informations et documents administratifs, et y a ajouté une confidentialité considérable, au point qu'il est presque impossible d'exercer ce droit en Algérie.

### **Mots clés:**

Droit d'accès, Documents administratifs, informations administratives, Obstruction, Ordonnance n° 21-09.

## مقدمة

يعتبر حق الإطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية بصفة عامة وحرية تداولها من الحقوق الأساسية التي لا يمكن أن يستغني عنها أي مجتمع، أو أية دولة تريد أن تنتهج منهج التحضر والديمقراطية والشفافية الإدارية.

إذ يعد هذا الحق أهم لبنة لبناء الديمقراطية في أية دولة، ولقد وصفت المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق الحصول على المعلومات بأنه أكسجين الديمقراطية<sup>(1)</sup>، بحيث كرس هذا الحق في جل النصوص القانونية الدولية التي لها علاقة بحقوق الإنسان، بداية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>(2)</sup> والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية<sup>(3)</sup>، وإنهاء بالإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان<sup>(4)</sup> والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان<sup>(5)</sup>.

نظرا لأهمية الحق في الحصول والإطلاع على الوثائق الإدارية، في تعزيز حقوق وحرية الأشخاص، من خلال تعزيز حرية الصحافة ونجاعتها في الوصول إلى المعلومة مهما كان نوعها ونشرها، إلى جانب تجسيد الشفافية الإدارية على أرض الواقع<sup>(6)</sup>، فقد قام المؤسس الدستوري بتكريس هذا الحق بموجب المادة 51 من

<sup>1</sup> - دينس عبد القادر، حرية الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وأثرها على مبدأ شفافية الانتخابات، مجلة القانون، المجلد 07، العدد 01، المركز الجامعي أحمد زبانه، غليزان، 2018، ص 142.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217(03)، في 10 كانون الأول 1948.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الصادر بموجب القرار 2200أ(21) في 16 كانون الأول 1966، الذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 23 آذار 1976، والذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67، مؤرخ في 16 ماي 1989، يتضمن الإنضمام إلى العهد الدولي للخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الموافق عليهما من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر 1966، ج ر عدد 20، الصادرة في 17 ماي 1989.

<sup>4</sup> - أنظر المادة 10 من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، الموقع عليها في روما بتاريخ 04/01/1950، والبروتوكول رقم 11، الملحق بالإتفاقية المصادق عليه بتاريخ 21 ماي 1994، الذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 01 نوفمبر 1998.

<sup>5</sup> - أنظر المادة 09 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان، المصادق عليه من قبل مجلس رؤساء الأفارقة بدورته العادية في نيروبي (كينيا) في 27 يونيو 1981 بكينيا، والذي دخل حيز التنفيذ في أكتوبر 1986، والذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-37، المؤرخ في 03 فيفري 1987، جريدة رسمية، عدد 06، الصادرة بتاريخ 04/02/1987.

<sup>6</sup> - بن جيدة محمد، تكريس الحق في الإطلاع على المعلومات في القانون الجزائري، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالح أحمد النعام، المجلد الخامس، العدد 01، 2019، ص 211.

التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>(7)</sup>، وأكده بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>(8)</sup> في مادته 55 فقرة 01 والتي نصت على " يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها وتداولها".

إلا أنه رغم دسترة حرية الإطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية في الجزائر، إلا أن المشرع الجزائري عمد إلى عرقلة ممارسة هذا الحق بموجب الأمر رقم 09-21، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية<sup>(9)</sup>، و عليه سنحاول من خلال هذه الدراسة إلقاء الضوء على هذا الأمر، لتوضيح كيفية مساهمة المشرع الجزائري من خلال هذا الأمر في عرقلة ممارسة الحق في الإطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، من خلال الإجابة على الإشكالية التالية:

كيف ساهم المشرع الجزائري في عرقلة ممارسة حق الإطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية بموجب الأمر رقم 09-21 ؟

للإجابة على هذه الإشكالية إنتهجنا المنهج الوصفي والتحليلي وقسمنا الدراسة إلى قسمين، حيث سنتطرق إلى تعزيز سرية المعلومات والوثائق الإدارية في ظل الأمر رقم 09-21 (أولاً)، ومن ثم لتوسيع مجال الوثائق والمعلومات الإدارية التي لا يجوز الإطلاع عليها وتداولها (ثانياً).

### أولاً: تعزيز سرية المعلومات والوثائق الإدارية بموجب الأمر رقم 09-21.

يظهر جلياً أنه لم تكن عند المشرع الجزائري منذ الإستقلال إلى يومنا هذا، الرغبة الحقيقية في القضاء على السرية الإدارية التي كانت تشوب النشاط الإداري بصفة عامة والمعلومات والوثائق الإدارية بصفة خاصة، لكون أن هذه الأخيرة تتلاشى أمام حق الإطلاع والحصول على الوثائق الإدارية<sup>(10)</sup>.

<sup>7</sup> - إذ نصت المادة 51 فقرة 01 من القانون 01-16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، على : " الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن".

<sup>8</sup> - المرسوم الرئاسي، رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82، الصادرة في 2020/12/30.

<sup>9</sup> - الأمر رقم 09-20، مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج ر عدد 45، الصادرة في 09 يونيو 2021.

<sup>10</sup> - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 85.

إذ أن المشرع الجزائري أعطى أهمية للسرية الإدارية على حساب حق الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية<sup>(11)</sup>، بحيث أنه عزز في ظل الأمر رقم 09-21، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية من السرية الإدارة وذلك من خلال تجريم فعل إطلاع الموظف للغير على المعلومات والوثائق الإدارية (1)، وتجريم فعل حيازة أو عدم تقديم أو تداول أو توزيع معلومات ووثائق إدارية (2).

### 1- تجريم فعل إطلاع الموظف للغير على المعلومات والوثائق الإدارية.

إعتمد المشرع الجزائري فلسفة قانونية مضمونها الأساسي هو ضمان فرض السرية على المعلومات والوثائق الإدارية، إذ ألزم الموظف تحت غطاء حفظ السر المهني<sup>(12)</sup>، بعدم إفشاء محتوى أية وثيقة أو حدث بحوزته، وألا يمكن غيره من الإطلاع عليها، وذلك في الأمر 66-133، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الملغى<sup>(13)</sup>.

وفي ظل القانون الحالي المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، إعتبر خطأ من الدرجة الثالثة كل تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية، دون أن يحدد مجال التحويل الغير القانوني وطبيعته، كما إعتبر كذلك خطأ من الدرجة الثالثة كل إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية دون أن يحدد طبيعة ونوع هذا السر المهني<sup>(14)</sup>، الذي قد يختلط مع مصطلح الكتمان المهني *discretion professionnelle*، الذي وجد لحماية الإدارة ونشاطها ووثائقها من فضول المتعاملين معها<sup>(15)</sup>.

<sup>11</sup> - يقول في هذا الصدد الأستاذان CHAIB Soraya, KARADJI Moustapha

" D'ailleurs le législatrice Algérien consacre le droit au secret avant de concéder le droit d'accès " =- Voir: CHAIB Soraya, KARADJI Moustapha, Le droit d'accès aux documents administratifs en droit algérien, revue Idara, n 02, Algérie, 2003, p 59

<sup>12</sup> - لمزيد من التفاصيل حول التعريف الفقهي للسر المهني راجع:

- بلخير وسام، الفاسي فاطمة الزهراء، تأديب الموظف العام عن خطأ إفشاء السر المهني في قانون الوظيفة العامة الجزائري، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، المجلد 14، العدد 01، 2021، ص ص 982-984.

<sup>13</sup> - أنظر الأمر رقم 66-133، مؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966.

<sup>14</sup> - أنظر المادة 180 من الأمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

<sup>15</sup> - أوسكين عبد الحفيظ، الحق في الإعلام الإداري، نشأته وتطوره، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 03، الجزائر، 1995، ص 605.

وهو نفس المنع المفروض على العمال والمؤسسات العمومية والإدارات العمومية، بموجب المرسوم رقم 59-85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية<sup>(16)</sup>، إلا أن المشرع لم يكتفي بإعتبار إطلاع الغير على المعلومات والوثائق الإدارية، خطأ مهني من الدرجة الثالثة الذي يستلزم عقوبة، بل ذهب إلا أكثر من ذلك في الأمر رقم 09-21، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، إذ وسع من مفهوم الموظف العمومي محل المتابعة والمساءلة<sup>(17)</sup>، إذ إعتبر تقريبا كل من له علاقة بالوثيقة والمعلومة الإدارية موظفا.

بحيث يشمل الأعوان المؤقتين والأعوان المتعاقدين<sup>(18)</sup> والأفراد المسخرين والمتطوعين مجانا، ومستخدموا ومسؤولوا المؤسسات العامة ذات الطابع الإقتصادي والتجاري، وكل من يتولى إحدى الوظائف العامة عن طريق الإنتخاب مثل رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة، وكل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا، أو إداريا أو قضائيا<sup>(19)</sup>.

إذ ألزم الأمر السالف الذكر تحت طائلة العقوبات<sup>(20)</sup>، بالسر المهني وعدم إفشاء أية وثيقة أو أية معلومة إطلع عليها أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامه، إذ يبقى هذا المنع ساريا لمدة عشرة سنوات تبدأ من تاريخ إنتهاء أو توقف علاقة العمل<sup>(21)</sup>، إذ يتعرض الموظف العمومي الذي يفشي الوثائق والمعلومات الإدارية عمدا إلى عقوبة إدارية تتمثل في التسريح من العمل، بحيث نصت المادة 19 من الأمر 09-21، المتعلق بحماية المعلومات

16 - أنظر المادة 2/23 من المرسوم رقم 59-85، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد 13، الصادرة في 23 مارس 1985.

17 - يعتبر موظفا بالمفهوم الإداري كل موظف صدر في حقه قرار التعيين في الوظيفة العمومية عن السلطة المختصة، من أجل القيام بوظيفة دائمة لا عارضة أو مؤقتة أو موسمية، إذ يمارس عمله في المؤسسات والإدارات العمومية.

- أنظر المادة 02 من الأمر رقم 03-06، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، السالف الذكر.

18 - لمزيد من التفاصيل حول إلترام العون المتعاقد بواجب حفظ السر المهني، راجع:

- قدور جميلة، نطاق إلترام العون المتعاقد بالسر المهني في القانون الجزائري، مجلة قانون العمل والتشغيل، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، المجلد 06، العدد 03، 2021، ص ص 234-254.

19 - أنظر المادة 03 من الأمر رقم 09-20، مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، السالف الذكر.

20 - تجدر الإشارة إلى أن قانون العقوبات قد جرم فعل إفشاء السر المهني، لمزيد من التفاصيل راجع:

- حجاج مليكة، جريمة إفشاء الأسرار المهنية " قراءة تحليلية للمادة 301 من قانون العقوبات الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 14، عدد 03، 2021، ص ص 510-533.

21 - أنظر المادة 14 من الأمر رقم 09-20، مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، السالف الذكر.

والوثائق الإدارية على " بغض النظر عن الأحكام المخالفة المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول يتعرض الموظف العمومي الذي يفشي عمدا وثائق مصنفة إلى التسريح من العمل" (22).

يتعرض الموظف إلى جانب العقوبات الإدارية إلى عقوبات جزائية منها عقوبة ستة (06) أشهر إلى ثلاثة (03) سنوات، وغرامة مالية تتراوح بين 60.000 ألف دج إلى 300.000 ألف دج أو بإحدى العقوبتين، إذا نشر أو أفشى أو أوصل إلى علم الجمهور أو الأشخاص أوسمح بأخذ صورة منها، أو ترك الغير يقوم بذلك لأية وثيقة أو معلومة إدارية صنفت ذات توزيع محدود. وشدت العقوبة من خمسة سنوات (05) غرامة من 100.000 ألف دج إلى 500.000 ألف دج إذا أدى ذلك إلى المساس بإعتبار السلطات المعنية<sup>(23)</sup>.

أما إذا كانت الوثيقة مصنفة تحت واجب الكتمان، فالعقوبة تكون من سنتين (02)، إلى خمسة سنوات (05) وغرامة تتراوح ما بين 200.000 الف دج إلى 500.000 دج، وفي حالة إذا كانت الوثيقة مصنفة تحت مصطلح سري أو سري جدا فالعقوبة قد تصل إلى عشرة سنوات والغرامة إلى 1.000.000 دج<sup>(24)</sup>.

ذهب المشرع الجزائري في الأمر إلى أبعد حد، وذلك بتجريم خطأ الموظف وإهماله وعدم إحترازه أثناء تأدية مهامه، إذا ترتب عنه إفشاء أو نشر أو وصول معلومة أو وثيقة إدارية إلى الغير مصنفة تحت توزيع محدود، بحيث تكون العقوبة من ثلاثة (03) أشهر إلى سنة (01)، وغرامة مالية تتراوح ما بين 30.000 ألف دج إلى 100.000 دج، أما إذا كانت الوثيقة أو المعلومة مصنفة تحت واجب الكتمان أو سري أو سري جدا فالعقوبة تصل إلى سنتين (02)، وغرامة 200.000 دج<sup>(25)</sup>.

كما رصد المشرع في هذا الأمر عقوبات للأشخاص الآخرين الذين يطلعون غيرهم أو ييسرون لهم الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية المصنفة، وتتمثل في الحبس من خمسة سنوات (05) إلى خمسة عشرة سنة (15) وغرامة من 500.000 ألف دج إلى 1.500.000 دج، كما عاقب كل شخص مؤتمن بحكم

22 - لقد أدرج المشرع الجزائري عقوبة تكميلية بالنسبة للموظف وتتمثل في منعه من ممارسة وظيفة عليا نهائيا، أو لمدة لا تقل عن خمسة سنوات ولا تزيد عن عشرة سنوات.

- أنظر المادة 45 فقرة 02 من الأمر رقم 09-20، مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، السالف الذكر.

23 - أنظر المادة 28 من الأمر رقم 09-20، مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، السالف الذكر.

24 - أنظر المادة 29 من الأمر نفسه.

25 - أنظر المادة 30 فقرة 02 من الأمر نفسه.

الواقع أو المهنة أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة على أسرار وقام بإفشائها للغير في غير الحالات المسموح بها قانوناً، بعقوبة ثلاثة سنوات (03)، إلى خمسة سنوات (05) وغرامة 300.000 دج إلى 500.000 دج (26).

## 2- تجريم فعل حيازة أو عدم تقديم أو تداول أو توزيع معلومات ووثائق إدارية.

يبدو أن سرية النشاط الإداري في الجزائر الموروث عن الإدارة الفرنسية الإستعمارية، والتي تقوم على إحاطة المعلومات والوثائق الإدارية بسياج من السرية ستستمر طويلاً، إذ أن السرية الإدارية في ظل الأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية قد عمقت كثيراً (27).

إذ أن المشرع الجزائري قد جرم مجرد فعل حيازة وثيقة مصنفة من الغير، ولم يرق بتسليمها إلى السلطات المعنية، ورصد له عقوبة من ستة (06) أشهر إلى سنتين (02) وغرامة تتراوح ما بين 60.000 ألف دج إلى 200.000 ألف دج أو إحدى العقوبتين (28).

ذهب المشرع أبعد من ذلك بحيث جرم فعل نشر أو تداول أو توزيع المراسلات الإدارية التي لا تندرج ضمن الوثائق المصنفة، إذ نص في المادة 41 من الأمر 09-21، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية على " يعاقب بالحبس من ثلاثة (03) أشهر إلى سنة وبغرامة من 30.000 إلى 100.000 دج أو بإحدى العقوبتين كل من يقوم بنشر وتداول أو توزيع المراسلات الإدارية التي لا تندرج ضمن الوثائق المصنفة، الصادرة من أو إلى السلطات المعنية دون موافقتها أو في غير الحالات التي يسمح فيها القانون بذلك. وتكون العقوبة الحبس من ستة (06) أشهر إلى سنتين (02) والغرامة من 60.000 دج إلى 200.000 دج في حالة العود "

وللقضاء بشكل كلي على عملية تداول المعلومات والوثائق الإدارية، بإستثناء ما تريد الإدارة إطلاع الغير عليها، فلقد منع أي نشر أو تداول للمعلومات والوثائق الإدارية عير جميع الإتصالات الإلكترونية وأي منظومة

26 - أنظر المادة 31 من الأمر نفسه.

27 - قاسم ميلود، علاقة الإدارة والمواطن الجزائري بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتير السيلسة والقانون، العدد 05، جامعة ورقلة، 2011، ص 62.

28 - أنظر المادة 35 فقرة 01 من الأمر رقم 09-20، مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، السالف الذكر

معلوماتية<sup>(29)</sup>.

كما جرم المشرع فعل الإمتناع عن تقديم الوثائق والمعلومات الإدارية للجهات القضائية المختصة، بمناسبة ممارستها لإجراءات التحقيق، وذلك بفرض عقوبة بالحبس التي تتراوح ما بين ثلاثة (03) سنوات إلى خمسة سنوات (05) وغرامة مالية من 300.000 دج إلى 500.000 دج<sup>(30)</sup>.

### ثانيا: توسيع مجال الوثائق والمعلومات الإدارية التي لا يجوز الإطلاع عليها.

يظهر في الوهلة الأولى أن المشرع الجزائري قد إترف بالحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية من خلال بعض القوانين الداخلية، إلا أن الإطلاع على هذه القوانين يوحي أنها مجرد نصوص عامة تفنقر لآليات وضمانات ممارسة حق الحصول والإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية.

ولقد جاء الأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ليعمق من صعوبة الحصول والإطلاع على الوثائق الإدارية من خلال توسيع السلطة التقديرية للإدارة في تصنيف المعلومات والوثائق الإدارية (1)، غياب جهاز محايد ومستقل عن الإدارة لتصنيف المعلومات والوثائق الإدارية وتجسيد حق الحصول والإطلاع عليها. (2).

### 1- توسيع السلطة التقديرية للإدارة في تصنيف المعلومات والوثائق الإدارية الممنوع الإطلاع عليها والحصول عليها.

يعتبر حق الإطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية كغيره من الحقوق والحريات، إذ كان لزاما أن يحاط بضمانات يحول دون الإنحراف في ممارسته ودون تعسف الإدارة في تقييد ومنع ممارسته، إلا أن المشرع الجزائري عزز من خلال الأمر السالف الذكر إحتكار الإدارة للوثائق والمعلومات الإدارية وإحاطتها بسياج من السرية.

وذلك من خلال تخويلها صلاحية تصنيفها، أي تحديد المعلومات والوثائق التي يمكن السماح الحصول عليها والإطلاع عليها، إذ نصت المادة 07 الفقرة 01 من الأمر 09-21 السالف الذكر على " تلزم السلطات

29 - إذ نصت المادة 38 من الأمر رقم 09-20، مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، السالف الذكر، على: " دون الإخلال بالعقوبات الأشد يعاقب بالحبس من خمسة (05) سنوات إلى عشرة (10) سنوات وبغرامة مالية من 500.000 ألف دج إلى 1.000.000 دج كل من ينشئ أو يدير أو يشرف على موقع إلكتروني أو حساب إلكتروني أو برنامج معلوماتي يستعمل لنشر المعلومات أو الوثائق المصنفة أو محتواها كليا أو جزئيا.

ويعاقب بنفس العقوبة كل من ينشر المعلومات والوثائق المصنفة أو محتواها كليا أو جزئيا على شبكة إلكترونية أو بإحدى وسائل تكنولوجيا الإعلام".

30 - أنظر المادة 40 من الأمر نفسه.

المعنية بتأمين وثائقها ومعلوماتها وحمايتها، وتتخذ التدابير اللازمة لتصنيفها وتنظيم تداولها وحفظها وفقا للأحكام المنصوص عليها في التشريع المعمول بهما، ولا سيما ما يتعلق منها بالأرشيف الوطني ".  
إذ يمكن تصنيف الوثائق حسب درجة حساسيتها إلى وثائق سرية والتي يلحق إفشائها ضرارا خطيرا بمصالح الدولة، ووثائق سرية جدا والتي يلحق إفشائها خطرا بالأمن الداخلي والخارجي للوطن، ووثائق واجب الكتمان والتي يلحق إفشائها ضرارا كبيرا بمصالح الحكومة أو الوزارات أو الإدارات أو إحدى الهيئات العمومية، وإلى وثائق ذات توزيع محدود والتي يؤدي إفشاؤها إلى المساس بمصالح الدولة<sup>(31)</sup>.

الملاحظ أن المشرع الجزائري إستعمل مصطلحات فضفاضة وقابلة للتمديد والتأويل حسب مصلحة النظام السياسي، وليس حسب مصلحة الدولة ومؤسساتها، إلى جانب ذلك نجد التداخل في المصطلحات، فعل سبيل المثال الوثائق الواجب الكتمان عليها هي التي تمس بمصالح الحكومة والوزارات أو الإدارات أو إحدى الهيئات العمومية، والوثائق ذات التوزيع المحدود تلك التي تمس بمصالح الدولة، كأن الحكومة والوزارات والإدارات والهيئات العمومية ليست من الدولة.

وعليه فتح المشرع الجزائري للإدارة باب السلطة التقديرية على مصرعيها، في تأويل وتصنيف الوثائق الإدارية دون حسيب ولا رقيب، وهو عكس ما هو موجود في القوانين المقارنة التي حددت قائمة الوثائق الإدارية التي لا يمكن الإطلاع والحصول عليها، وعلى سبيل المثال القانون الفرنسي وذلك بموجب المادة 06 من القانون رقم 78-753، المتعلق بتحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها<sup>(32)</sup>، كما تحدد كذلك هذه الوثائق بموجب قرارات وزارية<sup>(33)</sup>.

حيث أن المشرع الجزائري لم يشير في أية مادة من الأمر السالف الذكر حول إمكانية اللجوء إلى القضاء كجهة محايدة لطلب إعادة تصنيف وثيقة أو معلومة إدارية، كما أنه لم يشير لأي إجراء أو آلية لممارسة حق الإطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، وهذا بعكس المشرع الفرنسي الذي إنتهج سياسة الإصلاح الإداري بتبنيه لعدة نصوص قانونية تعزز من آليات الإطلاع على التعليمات واللوائح والأنظمة والوثائق

<sup>31</sup> - أنظر المادة 06 من الأمر رقم 20-09، مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، السالف الذكر.

<sup>32</sup> - voir l'article 06 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, sociale et fiscal, J.O.R.F du 18 juillet 1978.

<sup>33</sup> - لمزيد من التفاصيل راجع:

BRUND Lasserre, NOELLE Lenoir, Bernard Stirn, la transparence administrative, Presses universitaires de France, Paris, 1987, p135

الإدارية<sup>(34)</sup>. إذ ألزم الإدارة بتحويل طلب الإطلاع على وثيقة إدارية إذا وجه إلى الجهة الإدارية الغير المختصة، أن تحوله إلى الجهة الإدارية المختصة<sup>(35)</sup>، كما قامت فرنسا بإنشاء لجنة تعرف بلجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية، التي تسهر على ضمان إحترام حرية الحصول على الوثائق الإدارية والتي يجب إخطارها قبل اللجوء إلى القضاء<sup>(36)</sup>.

نجد أن المشرع الجزائري إلى جانب ذلك قد وسع كثيرا في مفهوم الوثيقة والمعلومة الإدارية، حيث إعتبر الوثيقة الإدارية جميع المراسلات والمحركات والمستندات التي أنشأها أو حصلت عليها أية سلطة سواء كانت تنفيذية أو تشريعية أو قضائية، أثناء ممارسة نشاطها، كما إعتبر من قبيل المعلومات أي حدث أو خبر مهما كان مصدره وأي وثيقة أو صورة أو شريط سمعي أو مرئي أو سمعي بصري أو محادثة أو مكالمة هاتفية<sup>(37)</sup>. ولقد منع المشرع الجزائري في الأمر السالف الذكر تداول أو نشر الوثائق والمعلومات الإدارية الغير المصنفة وذلك بموجب المادة 31 منه، والوثائق المصنفة التي حددها في المادة 03 فقرة 04 والتي نصت على " الوثائق المصنفة، أي مكتوب ورقي أو إلكتروني أو رسم أو مخطط أو خريطة أو صورة أو شريط صوتي أو سمعي بصري أو أي سند مادي أو إلكتروني أو آخر، كان محل تدابير ترمي منع نشرها أو تقييد الإطلاع عليها".

34 - نجد من بين هذه النصوص القانونية:

- Décret n°2001-492 du 06 juin 2001, pris pour l'application du chapitre 02 du titre 02 de la loi n°2000-321 du 12 avril relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives, J.O.R.F, n°133 du 10 juin 2000.
- Ordonnance n°2005-650 du 06 juin 2005, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, J.O.R.F n°131 du 07 juin 2005.
- Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi 78-753 du 17 juillet 1978, J.O.R.F n°304, du 31 décembre 2005.
- Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit J.O.R.F n° 0115, du 18-05-2011.

35 - FILLION Stéphanie, du secret à la transparence: pour un Etat plus proche des citoyens, mémoire pour master 2, institut d'étude politique, Lyon, 2006, p 15.

36- LECLERC Pier Jean, Le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs, revue française d'administration publique, n 01, Paris 2011, p 171.

37 - أنظر المادة 03 من الأمر رقم 09-20، مؤرخ في 08 يونيو 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، السالف الذكر.

## 2- غياب جهاز محايد ومستقل عن الإدارة لتصنيف المعلومات والوثائق الإدارية وتجسيد حق الحصول والإطلاع عليها.

عهد المشرع الجزائري مهمة تصنيف المعلومات والوثائق الإدارية للإدارة نفسها، وهذا حسب المادة 07 من الأمر رقم 21-09، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، وبموجب المرسوم رقم 84-387 المحدد للتدابير المخصصة لحماية الوثائق المصنفة<sup>(38)</sup>.

كما حدد المشرع الجزائري الموظفين المؤهلين للإطلاع على الوثائق المصنفة<sup>(39)</sup>، لذلك نجد أن منح الإدارة نفسها لسلطة تقديرية واسعة في تصنيف الوثائق الإدارية والسماح بالإطلاع والحصول عليها من عدمه، يتعارض مع ممارسة حق الإطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية، المكرس في مختلف المواثيق الدولية وفي القانون الأساسي للدولة الجزائرية، وسيساهم كثيرا في تكريس السرية الإدارية وتعزيز الإستبداد الإداري، ما ينجم عنه علم القليل من المتعاملين مع الإدارة بالمعلومات والوثائق الإدارية وعدم علم الكثير منهم بها<sup>(40)</sup>.

لهذا نجد أن معظم الدول ومن أجل التكريس الفعلي على أرض الواقع لحق الحصول والإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، عملت على إنشاء أجهزة وهيئات مستقلة عن الإدارة، تسهر على حماية وتجسيد الحقوق والحريات، سواء بتدخلها أمام الإدارة أو أمام القضاء، ونجد منها على سبيل المثال وسيط الجمهورية الفرنسي، الذي أنشأ بموجب القانون الصادر في 03 جانفي 1973<sup>(41)</sup>، والذي عززت صلاحياته بموجب القانون

38 - إذ نصت المادة 05 من المرسوم رقم 84-387، مؤرخ في 22 ديسمبر 1984، يحدد التدابير المخصصة لحماية الوثائق المصنفة، ج ر عدد 69، الصادرة في 1984/12/26، على: " يجب أن يتم إعداد الوثائق المصنفة على يد موظفين مؤهلين يعينون، تبعا لدرجة حساسية تلك الوثائق وفي محلات ملائمة لا يدخلها إلا الموظفون المسموح لهم بذلك قانونا".

39 - لمزيد من التفاصيل راجع: المرسوم رقم 84-388، مؤرخ في 22 ديسمبر 1984، يحدد كفاءات تأهيل الموظفين الذين يدعون إلى الإطلاع على المعلومات أو الوثائق المصنفة، ج ر عدد 69، الصادرة في 1984/12/26، على: " يجب أن يتم إعداد الوثائق المصنفة على يد موظفين مؤهلين يعينون، تبعا لدرجة حساسية تلك الوثائق وفي محلات ملائمة لا يدخلها إلا الموظفون المسموح لهم بذلك قانونا".

40 - قصري محمد، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانا للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 43، المغرب، 2003، ص 188.

41 - la loi n 73-6 du 03 janvier 1973, instituant un médiateur, J.O.R.F du 04 janvier 1973.

الصادر في 24 ديسمبر 1976<sup>(42)</sup>، والذي يعتبر هيئة غير قضائية مكلف بحماية حقوق وحرّيات الأشخاص<sup>(43)</sup>.

ساهم وسيط الجمهورية الفرنسي كثيرا في تكريس حق الحصول والإطلاع على الوثائق الإدارية، من خلال تدخله كوسيط لحل المنازعات بين الأشخاص والجهات الإدارية<sup>(44)</sup>، ومساعدتهم في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وحقوقهم بصفة عامة<sup>(45)</sup>.

إلى جانب لك أنشأ المشرع الفرنسي لجنة محايدة ومستقلة عن الإدارة، تسمى لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية، تسهر على ضمان وإحترام حق الإطلاع على الوثائق الإدارية<sup>(46)</sup>، بحيث ساهمت في تجسيد هذا الحق من خلال مختلف الصلاحيات التي تتمتع بها، ومنها في حالة رفض الإدارة الصريح أو الضمني من تقديم أية وثيقة إدارية لطلبها، بحجة سرّيتها أو لحجة أخرى، في خلال شهرين من تاريخ إبلاغه بالرفض أو إنقضاء شهر على تقديم طلب الإطلاع دون إجابة، بحيث يعد سكوت الإدارة في هذه الحالة بمثابة قرار بالرفض<sup>(47)</sup>.

كما ألزم المشرع الفرنسي أخذ رأي لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية بالنسبة للقرارات الوزارية المحددة لقوائم الوثائق الإدارية الغير القابلة للإطلاع عليها، كما حولها المشرع إقتراح كافة التعديلات الضرورية للنصوص التشريعية واللائحية المتعلقة بحق الإطلاع على الوثائق الإدارية<sup>(48)</sup>.

لقد عزز القضاء الإداري الفرنسي وبالتحديد مجلس الدولة الفرنسي من دور هذه اللجنة وصلاحياتها، وذلك من خلال إلزام كل من يلجأ إلى القضاء الإداري من أجل مخاصمة قرار رفض الإدارة المتعلق بالإطلاع على

<sup>42</sup> - la loi n 76-1211 du 24 décembre 1976, complétant la loi n 73-6 du 03 janvier 1973, instituant un médiateur, J.O.R.F du 28 décembre 1976.

<sup>43</sup>- YVES Baudot, REVILLARD Anne, le médiateur de la république, périmètre et automatisation d'une institution, revue française d'administration publique, R.F.A.P, n°139, Paris, 2011, p 339.

<sup>44</sup> - محمد جمال عثمان جبريل، وسيط الجمهورية في فرنسا، دراسة مقارنة مع لجان التوفيق المنشأة بالقانون 07 لسنة 2000 في مصر، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 78.

<sup>45</sup>- HELFTER Caroline, du médiateur de la république au défenseur des droits, revue information sociale, n° 158, Paris, 2010, p 60.

<sup>46</sup> - voir l'article 05 du la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, sociale et fiscal, op.cit.

<sup>47</sup>- GRISTI Éric, la réforme de l'Etat, édition librairie Vuibert, Paris, 2007, p 418.

<sup>48</sup>- LASSERRE Bruno, LENOIR Noëlle, STIRN Bernard, la transparence administrative, P.U.F, Paris, 1987, pp134-135.

المعلومات والوثائق الإدارية، بوجوب الحصول على الرأي المسبق للجنة كإجراء أولى قبل اللجوء إلى القضاء كإجراء أولى قبل اللجوء إلى القضاء الإداري<sup>(49)</sup>.

بالعودة إلى النصوص القانونية المتعلقة بحق الإطلاع على الوثائق الإدارية في الجزائر سواء الأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، أو القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(50)</sup>، أو المرسوم رقم 88-131، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن<sup>(51)</sup>، أو القانون المنشأ لوسيط الجمهورية<sup>(52)</sup>، تتميز بالعمومية والشمولية ونقص إجراءات تجسيدها على أرض الواقع، وغياب جزاءات في حالة مخالفتها، ونصوص لم تحد من السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال، ولم تتركس أي جهاز مستقل عن الإدارة للسهر على ضمان ممارسة حق الحصول والإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، ويحول دون إنحراف وتعسف الإدارة.

إلى جانب ذلك تم إهمال الضمانة القضائية رغم أهميتها<sup>(53)</sup>، إذ لم تشر القوانين السالفة الذكر إلى أي إجراء يمكنه إعماله أمام القضاء في حالة رفض الإدارة أو تماطلها في السماح للمتعاملين معها في الحصول

<sup>49</sup> - RESOLINE Letteron, le modèle français de transparence administrative à l'épreuve de R.F.D.A, n°02, 1995, pp 183-194.

<sup>50</sup> - إذ أن القانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006، المتمم بالأمر 10-05، مؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 50، الصادرة في 01/09/2010، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 44، الصادرة في 10 أوت 2011، نص في المادتان 11 و 15 ضمن الإطار المخصص بالتدابير الوقائية في القطاع العام، على ضرورة إضفاء الشفافية من قبل كافة المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية في تسيير الشؤون العامة، وذلك من خلال إلزامها بإعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية إتخاذ القرارات فيها.

<sup>51</sup> - المرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر، عدد 27، الصادرة في 06 يوليو 1988.

<sup>52</sup> - مرسوم رئاسي رقم 20-45، مؤرخ في 15 فيفري 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر عدد 09، الصادرة في 19 فيفري 2020.

<sup>53</sup> - إذ يقول في هذا الصدد الأستاذ Braibant " إن الضمانة الأساسية لحماية الحريات ومنها الحصول على الوثائق الإدارية وفقا للتقاليد الفرنسية هي المحاكم".

- راجع: محمد باهي أبو يونس، النظام القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 113.

على والولوج إلى المعلومات والوثائق الإدارية. وهذا من سمات الدول البيروقراطية التي تقوم إدارتها على سياسة إبعاد وتهميش المتعاملين معها، إذ ليس من مصلحتها أن تترك المعلومات تنتقل بحرية إلى المواطنين.<sup>(54)</sup>

## خاتمة

رغم مصادقة الجزائر على جل المعاهدات الدولية التي تعترف للأشخاص بحق الإطلاع على المعلومات الوثائق الإدارية، ورغم دسترة هذا الحق في التعديل الدستوري لـ 2016، والتأكيد عليه في التعديل الدستوري لـ 2020، إلا أن المشرع الجزائري عمد إلى تقييد هذا الحق إلى درجة جعله ذو طابع رمزي، وجعل المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ذو طابع تجميلي للدستور.

إذ أنه بصدر الأمر رقم 09-21، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، عمق وعزز من السرية الإدارية التي تنتهجها الإدارة الجزائرية إتجاه معلوماتها ووثائقها، التي كرستها العديد من النصوص القانونية، وذلك من خلال إنتهاج سياسة التجريم والعقاب على كل من يطلع الغير على المعلومات والوثائق الإدارية، سواء كان إكتسب الشخص صفة موظف عمومي أو لم يكتسبها، إلى جانب إحتكار الإدارة لسلطة تصنيف المعلومات والوثائق الإدارية التي لا يجوز الإطلاع والحصول عليها، وتمتعها بساطة تقديرية واسعة في ذلك، كما وسع المشرع الجزائري بصفة مبالغ فيها الوثائق والمعلومات الإدارية التي لا يجوز الإطلاع عليها، أو إطلاع الغير بها.

وعليه لا يمكن للأشخاص ممارسة حقهم في الإطلاع والحصول على المعلومات والوثائق الإدارية المكرس دستوريا، إلا بتدخل المشرع لفرض حركة إصلاحية إدارية شاملة ومسايرة للتشريعات المقارنة، تجسد على أرض الواقع مبدأ الشفافية الإدارية والوضوح الإداري وتحقيق إدارة تشاركية مع المتعاملين معها بعيدا عن البيروقراطية والتهميش الإداري.

إلى جانب تبني نص قانوني عام ملزم للإدارة الجزائرية بمختلف أشكالها وأنواعها، وملزم للأشخاص الخاصة المكلفة بتسيير مرفق عام، بضرورة تسهيل وتجسيد حق الإطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، مع ضرورة إنشاء جهاز محايد ومستقل عن الإدارة يكلف بتصنيف الوثائق والمعلومات الإدارية التي لا يجوز الإطلاع والحصول عليها، وتكريس الضمانة القضائية لردع الإدارة في حالة إعتدائها على هذا الحق.

<sup>54</sup> – RANGEON François, transparence et secret administratifs, in: information et transparence administratives, PUF, Paris, 1988, p183.