

المبادئ التي تحكم شهر القرار الإداري مباركي براهيم طالب دكتوراه

مقدمة:

لا يكفي لنفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به أن يصدر صحيحاً مستوفياً أركانه، وإنما لا بد أن يتوفر العلم لدى هؤلاء حتى يمكن الاحتجاج به اتجاههم، وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على ذلك، حتى أن المشرع تدخل في هذا الشأن لتنظيم مسألة العلم بالقرار الإداري من خلال تحديد وسائل العلم به. والوسيلة القانونية المقررة في هذا الشأن هي النشر في شأن القرارات التنظيمية والإعلان في صدد القرارات الفردية.

وإذا كانت القاعدة العامة أن القرارات الإدارية لا تسري في مواجهة الأفراد إلا بعد أن يتم شهرها، إلا أن موقف الفقه والقضاء المقارن (في فرنسا ومصر والجزائر) قد جاء متباين من هذه القاعدة، فيما يتعلق، سواء بوسائل شهر القرار الإداري التنظيمي أم الفردي، فضلاً عن ذلك، فإن نشر القرارات الإدارية أو تبليغها (إعلانها) يخضع لطائفة من القواعد الإجرائية⁽¹⁾ التي تضمنت تحقيق علم المخاطبين بالقرارات الإدارية، وقد أقرت التشريعات مسؤولية الإدارة عن إيصال العلم بالقرار للأفراد ضمن وسائل حددتها تلك التشريعات⁽²⁾، وبذلك تتولى الإدارة

(1) د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة سنة 1976، ص 179.

(2) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار مطابع الطوبجي، القاهرة، الطبعة الثانية 1999، ص 326 وما بعدها.

مهمة إيصال العلم للأفراد و تذليل كافة الصعوبات التي قد تحول دون ذلك، وما يترتب عن ذلك من آثار. و الإدارة و هي تقوم بهذا الالتزام يعترض طريقها العديد من الصعوبات، خاصة فيما يتعلق بتمكين الأفراد من العلم و الاطلاع على بيانات صحيحة أو مشوبة بالخطأ، و بين الضرر الذي قد يلحق بالأفراد جراء ذلك، هذا فضلاً عن اعتبارات المصلحة العامة التي تراعيها الإدارة عندما يقوم الأفراد بالاطلاع على الوثائق و المستندات الإدارية، و من بين هذه الاعتبارات سرية بعض الوثائق التي تدخل المشرع في كثير من الدول للنص على تجريم من يقوم بإفشاء مثل هذه السرية، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى الحد من هذا الحق. هذا ما يتبين من خلال دراسة المبادئ التي تحكم شهر القرار الإداري حيث نبحث مبدأ شهر القرار الإداري والآثار المترتبة عليه (المبحث الأول) ثم نتناول القيود التي ترد على مبدأ شهر القرار الإداري (المبحث الثاني)

المبحث الأول: مبدأ شهر القرار الإداري والآثار المترتبة عليه:

يحظى موضوع مبدأ شهر القرار الإداري في هذه الدراسة بأهمية خاصة. فيقصد به كل ما تنتجه أو توفره الإدارة من علم للأفراد بأعمالها وإجراءاتها سواء عن طريق الوسائل الرسمية أم العادية للشهر⁽¹⁾.

ذلك أن هذا الشهر ماهو إلا واقعة تترتب عليها نتائج وآثار تتعلق بالقرار الإداري و الاحتجاج به سواء في مواجهة الإدارة أم في مواجهة الأفراد وهو ما لا يجوز إغفاله في البحث. هذا ما نبينه من خلال التطرق لمبدأ شهر القرارات

(1) د. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية سنة 2005، ص 91.

الإدارية (المطلب الأول) ثم نتناول الآثار المترتبة على شهر القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ شهر القرار الإداري:

الإشهار هو العملية التي يتم بمقتضاها وصول القرارات الإدارية إلى علم الأفراد أصحاب الشأن، و هذه العملية هي التي تحدد وقت نفاذ القرارات الإدارية، كما أن مدة الطعن القضائي لا تبدأ في السريان إلا من اليوم الذي يعرف فيه الطاعن بمضمون القرار و فحواه، كذلك يترتب عليه، بدء سريان القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به و بالتالي إمكانية الاحتجاج عليهم.

و قد كان لمجلس الدولة الفرنسي الدور في وضع الكثير من المبادئ القانونية في مجال شهر القرار الإداري، عن طريق الأحكام التي تصدر عنه، و كذلك من خلال المذكرات التي يتقدم بها مفوض الدولة للمجلس، و من ثمار الجهد المشترك من القضاء و الفقه ظهرت ملامح لنظرية يمكن تسميتها بنظرية شهر القرارات الإدارية، و هي نظرية تحمل كل سمات التطور و لا تقف عند حد الجمود في الفكر و التطبيق.

و بالنظر إلى أحكام القضاء الإداري في هذا المجال، فإنه يمكن القول بأنها كانت في حال صدور نص قانوني أو تنظيمي ينص على شهر القرار الإداري بشكل معين، فإن هذا النص يصبح ملزماً للإدارة، و بالتالي يتوجب عليها إتباعه و إتباع الشكل المنصوص عليه لإتمام شهر القرار. أما إذا لم يوجد نص فإن القضاء يفحص كل حالة على حدى، و يستهدي في قضائه بمبادئ تأخذ في الاعتبار عدة عناصر، من أهمها إمكانيات الإدارة و ظروفها و تحقيق مصلحة

الأفراد و الظروف و الملابس المحيطة بالواقعة و العمل القانوني المطلوب شهره و صفة المطلوب إعلامهم بالقرار، و أهم المبادئ التي قررها الفقه و القضاء الإداريان، أن القرارات التنظيمية تنشر و القرارات الفردية تبلغ (أولا) وأن النشر طريقة إشهار غير شخصية أما التبليغ فهو طريقة إشهار شخصية (ثانيا) و عبء إثبات إشهار القرار الإداري يقع على عاتق الإدارة (ثالثا) و أن بعض القرارات التي لا تقبل أي وسيلة شهر (رابعا).

أولا: القرارات التنظيمية تنشر والقرارات الفردية تبلغ: القرارات الإدارية التنظيمية والتي تسمى لوائح تتضمن قواعد عامة و هي في طبيعتها نوع من التشريع، الأصل فيها أنها لا تخاطب أشخاصاً بذواتهم، و إنما تخاطب مجاميع غير محددة سلفاً من المواطنين، و الوسيلة الأساسية للقول بالعلم بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية هو النشر، الذي تتبع فيه الإدارة تشكيلات معينة لكي يعلم الجمهور بهذه القرارات⁽¹⁾، والقاعدة أنه إذا نص القانون على وسيلة معينة للنشر، فيجب أن تتبع تلك الطريقة، كأن ينص القانون على لصق القرار في أمكنة معينة في المدينة أو قراءته في الميادين العامة، أو نشره في جريدة رسمية أو نشرة مصلحة خاصة⁽²⁾، ذلك أن سلطتها تكون مقيدة. وفي غياب

(1) د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، قضاء التعويض و طرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص 177.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة 1996 ص 523 وما بعدها موضحاً: " أن رجوع العلة في التفرقة بين النشر في الجريدة الرسمية و النشرات المصلحية إلى أن النشر في الأولى ينتج أثره على الفور نظراً لكونها جريدة دورية

النص القانوني تكون للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لنشر قراراتها بما يكفل إعلام الجمهور بها⁽³⁾، ففي مصر تناول المشرع تنظيم شهر القرارات الإدارية في المادة (4) من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 التي أفادت بأن يتم النشر بإحدى الطريقتين، إما أن يتم في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح. و قد تضمن القرار الجمهوري رقم 901 لسنة 1967 الخاص بإعادة تنظيم الجريدة الرسمية بأن تنشر فيها القوانين و القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية و نواب رئيس الجمهورية، فالنص على وجوب نشر القرارات التنظيمية أو اللائحية من السهل تبريره ذلك أن هذه القرارات تتضمن قواعد عامة محددة، و لا تخاطب شخصاً أو أشخاصاً محددين بذواتهم، و إنما تقتصر نصوصها على خلق أو إنشاء مراكز قانونية عامة فقد كان من الطبيعي النص على نشرها، و ذلك لاستحالة تحديدها حصر المخاطبين بأحكامها. أما بالنسبة للقرارات الفردية فإن الأمر مختلف تماماً، لأنها تخاطب شخصاً أو أشخاصاً معينين، و لذلك يمكن تبليغها لهم (إعلانهم).

يستطيع كل مواطن أن يحصل عليها عند صدورها بالشراء، على عكس الحال بالنسبة للنشرات المصلحية التي يتم توزيعها على الجهات الإدارية المعنية و ليست معروضة للبيع".⁽³⁾ د. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، طبعة 2005 ص102 موضحاً: "أن الدراسة المقارنة تدل على أن الأخذ بمبدأ شهر القرارات الإدارية يعد ضماناً لحقوق الأفراد و دعامة للرقابة الفعالة على أعمال الإدارة، حتى تكون الإدارة العامة بيتاً من الزجاج تمارس نشاطها في شفافية تامة ومع ذلك، فإن مقتضيات الإدارة العامة تتطلب أحياناً الأخذ بمبدأ السرية: الحفاظ على السر المهني".

ولذلك أخذ مجلس الدولة المصري⁽¹⁾ بهذا المبدأ، وقد أيد ذلك قسم الفتوى التشريعي في فتواه⁽²⁾ بتاريخ 16/03/1963، أما في الجزائر فقد نصت المادة 08 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن أنه "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات و التدابير التي تسطرها و ينبغي، في هذا الإطار أن تستعمل و تطور أي سند مناسب للنشر و الإعلام" و هو ما تؤكد و تفصله المادة 09 من نفس المرسوم حينما نصت على ما يلي: "يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات و المناشر و المذكرات و الآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل"، إذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها و نشرها وفقاً لأحكام التنظيم الجاري به العمل"، و لما كانت المراسيم الرئاسية و التنفيذية تشكل أهم القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، فإنها تنشر، مثل القوانين في الجريدة الرسمية، مع الالتزام بمهلة اليوم الكامل الواردة بالمادة

(1) حيث جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري بأن: "ميعاد الطعن في القرارات الإدارية العامة يكون في ظرف ستين يوماً من تاريخ نشرها، أما في القرارات الفردية فإن ميعاد الطعن فيها يبدأ من تاريخ إعلانها لأصحاب الشأن فيها" انظر الطعن رقم 944 لسنة 5 ق مجموعة أحكام المحكمة، س 4 ص 1947.

(2) فتوى رقم 289 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للفتوى، ج 3 ص 2211. والتي ورد فيها "... والنشر في الجريدة الرسمية إنما يكون بالنسبة للقرارات التنظيمية بينما يكون الإعلان و النشر في النشرات المصلحية... للقرارات الفردية".

الرابعة من القانون المدني⁽³⁾ كما تنشر، القرارات الوزارية بشكل عام⁽⁴⁾ في النشرة الرسمية للوزارة. ومن ذلك على سبيل المثال، ما نصت عليه المادة 11 من القانون رقم 91-11 والمتضمن قواعد نزع الملكية للمنفعة العمومية⁽⁵⁾ على أنه "يخضع قرار... طائلة البطلان لما يلي:- أن ينشر حسب الحالة في الجريدة الرسمية... أو فيمدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية-...".

ومن جهته أخذ مجلس الدولة في الجزائر بهذا المبدأ، حيث جاء في قرار له "... حيث أن المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية اشترطت لسريان الأجل ثبوت التبليغ أو النشر، حيث أن النشر الذي نتحدث عنه المادة، الوسيلة التي يصل بها القرار إلى صاحبه، و يثبت علمه به..."⁽⁶⁾، وبذلك يكون موقف مجلس الدولة الجزائري متماشياً مع موقف القضاء الإداري المصري حين اعتبر النشر

(3) تنص المادة الرابعة من القانون المدني رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المعدل والمتمم "تطبق القوانين في تراب... ابتداء من يوم نشرها. تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد عن ذلك ختم الدائرة الموضوع على الجريدة."

(4) د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، طبعة سنة 2007 ص 134 .

(5) الجريدة الرسمية، عدد 21 بتاريخ 08 مايو 1991 السنة الثامنة و العشرون ص 693 و ما بعدها.

(6) قرار مجلس الدولة، بجلسة 2001/04/23 ف336 قضية "ج.م" و من معه ضد الوزير المحافظ لمحافظة الجزائر. قرار غير منشور.

هو الوسيلة التي يصل بها القرار إلى صاحبه، ويثبت علمه به في نفس الدرجة لدور التبليغ في القرارات الفردية.

ثانياً: النشر طريقة إشهار غير شخصية أما التبليغ فهو طريقة إشهار شخصية: نشر القرارات التنظيمية يعني إدراجها في نشرة رسمية دورية كالجريدة الرسمية أو النشرة الرسمية للوزارة مثلاً، وإذا فرض القانون طريقة أو وسيلة معينة فيجب إتباعها، ولكن إذا سكنت النصوص فلا بد أن يتم النشر بطريقة تتفق أو تتلاءم مع موضوع القرار، فالقرار الذي يخص موظفي وزارة التعليم العالي و البحث العلمي لابد وأن ينشر في نشرة مصلحة خاصة بالتعليم العالي، فلا يكون صحيحاً إذا نشر مثلاً بمنشور آخر ولم يوزع بصورة كافية⁽¹⁾، وفي ذات السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه⁽²⁾ "... ونشر ترقية محصلي الضرائب في المجموعة الرسمية لمرافق يعتبر نشرًا سليماً و يعمل على سريان ميعاد الدعوى في مواجهة محصل الضرائب..." كذلك فإن النشر الذي يتم في صورة مذكرة

(1) د. محمد السيد عبد الحميد البيدق، نفاذ القرارات الإدارية و سريانها في حق الأفراد، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 2002 ص 17.

(2) راجع في ذلك أحكام مجلس الدولة الفرنسي التالية و المشار إليها في، مؤلف د. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الإداري، مرجع سابق، ص 109 وما بعدها.

-C.E 23/06/1954, Fabre et Marecien Rec. p383.

-C.E 25/01/1974 , Jean AJ 1974 p195. -C.E 15/10/1982, Asselin, Res, AJ 1982 p342

انظر ايضاً: أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، مارسولون و آخرين ترجمة د. أحمد يسري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية. الطبعة العاشرة سنة 1995

عادية يعتبر نشرًا كافيًا في مواجهة الموظفين كما يعتبر الإعلان كافيًا في مواجهتهم إذا تم على جدران الوزارة، و لكن هذا النشر لا يعتبر كافيًا بالنسبة للأفراد العاديين⁽³⁾. و نشر أحد القرارات في عدد من أعداد المجموعة الإدارية للتأمين لا يشكل نشرًا كافيًا بالنسبة لاتحاد سلك التأمين، و لا يسري في مواجهة الموظفين الذين تعتمد عليهم الإدارة في إعداد مجموعة القوانين و الذين يتوافر لهم العلم بها بواسطة هذا الطريق⁽⁴⁾.

أما التبليغ فهو يخاطب شخصاً بعينه أو مجموعة من الأشخاص معينين بأسمائهم⁽⁵⁾، فهو طريقة إشهار شخصية، و مثال ذلك الخطاب الموجه لصاحب

(3) نفس المرجع : -C.E20/11/ 1950 Sie UV Clavy. R p49

(4) نفس المرجع: C.E 28/02/1951 Fédération national.

-des cadres de l'assurance R p122

(5) و في هذا الشأن، قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "و لا ريب في أن ما حواه الإعلان الذي علقتة كلية الهندسة بلوحة الإعلانات فيها من كشوف الطلاب به، هو في حقيقته قرار فردي لتناوله أشخاصاً معينين بذواتهم و معلومين سلفاً للكلية على نحو ما تضمنته الكشوف المصاحبة له. و لذا لا يكفي النشر لإعلامهم به حكماً، فضلاً عن أن هذا الإعلان في حد ذاته لا يعتبر نشرًا بالجريدة الرسمية، و لا يعد في نشره مصلحة و لا يغني عن الإعلان كإجراء حتمي للإعلام به" انظر الطعن رقم 305 لسنة 35 ق، جلسة 1989/11/25 مجموعة مبادئ لسنة 35 المكتب الفني، العدد الأول، مبدأ 17 ص300. كما قضى في نفس الاتجاه مجلس الدولة الجزائري في قرار له بتاريخ 2007/07/25 بأنه: "... رغم أن المستأنف عليهم كانوا على علم بالقرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء... حيث أن المادة 35 من المرسوم 88-31 المؤرخ في 04/07/1988 تنص على ضرورة تبليغ القرارات الفردية تبليغاً شخصياً لاحتساب ميعاد الطعن القضائي، ولذا فيتعين رفض الدفع الشكلي..."

الشأن، و ذلك فإن لجوء الإدارة لاستخدام الصحافة أو الإذاعة أو التلفاز لا يحل محل الإخطار الفردي الذي يستلزمه القانون لمعرفة صاحب الشأن.

ثالثاً: عبء إثبات إشهار القرار الإداري يقع على عاتق الإدارة: إذا كان النشر يقيد الإدارة بشكليات معينة عند إجرائه فإن الإعلان لا يتطلب من الإدارة شكلاً معيناً لأن الهدف النهائي منه هو توصيل مضمون القرار إلى علم صاحبه و قد يكون ذلك عن طريق محضر أو عن طريق أي موظف إداري آخر و قد يكون بتبليغ الفرد بأصل القرار أو بصورة منه⁽¹⁾، و لأن الإدارة لا تلتزم بشكل معين للتبليغ، فقد كان لمجلس الدولة الفرنسي قضاء غزيراً التزم فيه بالتشدد أحياناً و راعى فيه المرونة أحياناً أخرى وفقاً للمجالات التي عرضت عليه، و هو في كل ذلك كان يوازن بين مصلحة الأفراد وإمكانيات الإدارة⁽²⁾. ففي بداية الأمر كان المجلس يشترط أن يجري التبليغ لصاحب الشأن نفسه، ثم أجاز أن يبلغ وكيل

انظر قرار مجلس الدولة، رقم 35663 مجلة مجلس الدولة العدد 09 لسنة 2009، ص 107 و ما بعدها. و في ذات المعنى أيضاً قضى " بأن شرعية قرار التصريح بالمنفعة العامة تخضع إلى استثناء شرط تبليغه للمعنيين تحت طائلة البطلان..." انظر القرار رقم 31027 بتاريخ 2007/04/11 مجلة مجلس الدولة العدد 09 سنة 2009، ص 82.

⁽¹⁾ د. طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية القاهرة سنة 1977، ص 204.

⁽²⁾ راجع في ذلك أحكام مجلس الدولة الفرنسي التالية: -

C.E 18/05/1951 Sieur Pluchart .Rp276

-C.E 05/12/1952 Sieur des quouillon Rp561 -C.E 05/06/1957 Sieur Stern Rp38

-C.E 19/12/1952 Sieur Boungain Rp586

صاحب الشأن، ثم أجاز أن يتم إلى حارس المبنى⁽³⁾، حتى أنه اعتبر رفض استلام صاحب الشأن لإشعار التبليغ بأنه أعلن بالقرار⁽⁴⁾.

وإن كان التبليغ لا يخضع لشكليات معينة يتطلب سلوكها فقد يتم عن طريق محضر قضائي أو عن طريق خطاب بعلم الوصول، بمعنى أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار. على أن عدم خضوع التبليغ لشكلية معينة يجب أن لا يحرمه من مقومات كل تبليغ، فيتعين أن يظهر فيه اسم الجهة الصادر عنها، و أن يصدر من الموظف المختص وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملي الأهلية، و إلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية، وقد أيدت ذلك المحكمة الإدارية في مصر⁽⁵⁾، وعلى هذا الأساس فإنه يقع على عاتق الإدارة عبء إثبات⁽⁶⁾ حصول التبليغ والقضاء الإداري في مصر والجزائر وفرنسا يقبل في هذه الخصوصية كل وسيلة لإثبات حدوث التبليغ، فقد يكون ذلك مستمداً من توقيع صاحب المصلحة على أصل القرار أو صورته بالعلم أو بتوقيعه على محضر التبليغ أو إشعار التبليغ الذي

⁽³⁾-C.E 29/12/1965 Demoiselle Beuvert Rp132

⁽⁴⁾-C.E 13/03/1967 Sieur Lawnesky Rp126

⁽⁵⁾ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 588 لسنة 7 ق بتاريخ 1962/12/08، ص 192 وما بعدها.

⁽⁶⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 743 لسنة 34 ق ، الصادرة بتاريخ 1989/01/07 المجموعة السنة 34، ج أ، بند 63 ص 414 حيث قضت فيه بأن "...عبء إثبات النشر و الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة..."

يحرره الموظف المنوط به إجراء التبليغ.⁽¹⁾ ويجوز قبول إيصال البريد كقرينة يمكن إثبات عكسها إذا ما أرسل التبليغ بكتاب عن طريق البريد⁽²⁾، وإن الإدارة وهي تتحمل عبء إثبات⁽³⁾ حصول تبليغ صاحب الشأن للقرار الإداري، فإنها بذلك تسعى إلى تحقيق استقرار المراكز القانونية، لا سيما إذا تم التبليغ بصورة سليمة،

(1) و قد استقر القضاء الإداري أن رفض التوقيع على محضر التبليغ القرار الإداري لا يؤثر على صحة التبليغ إذا تم بصورة قانونية و من ثم يبدأ ميعاد الطعن في السريان على الرغم من رفض المبلغ إليه التوقيع راجع في ذلك القرار الصادر عن المحكمة العليا بتاريخ 09 فبراير 1985 بالمجلة القضائية العدد 1 سنة 1989 ص 257.

(2) وفي ذات المعنى أنظر الأحكام التالية: أ. في فرنسا راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي المشار إليه في مؤلف د. عبد العزيز السيد الجوهري، قانون والقرار الإداري، مرجع سابق، ص 134. -C.E 15/03/1929, Sieur, Garnier, Rec, p 310.

ب. في مصر راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 944 بتاريخ 1958/05/24، المجموعة العليا س3 ص1267.

ج. و في الجزائر القرار رقم 36095 بتاريخ 1984/04/14 الصادر عن المجلس الأعلى المجلة القضائية 1990 العدد 2، ص 193.

(3) و من قرارات المجلس الأعلى " الغرفة الإدارية" التي تشير إلى أن عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة قرارها بتاريخ 1987/06/06 و الذي ورد فيه أنه "من المقرر قانوناً أن الطاعن الذي يبرر استحالة حصوله على نسخة من القرار الإداري المطعون فيه يعفى من تقديمه، و كذا في حالة عدم تبليغه، و من المقرر أيضاً أن على القاضي المحقق و في إطار السلطات المخولة له السعي لجعل الإدارة تقدم الوثيقة محل النزاع، و من ثم فإن القضاء بخلاف هذين المبدأين يعيب القرار بعدم الصحة القانونية..." راجع في ذلك القرار رقم 54003 المجلة القضائية 1990 العدد 3، ص 198.

لأنه بحصول التبليغ و مضي مدة الطعن بالقرار الإداري، تستقر المراكز القانونية. أما لو ترك الباب مفتوحاً فإن ذلك يؤدي إلى اطالة مدة الطعن التي يستفيد منها صاحب الشأن إذا لم تثبت الإدارة حدوث التبليغ.

رابعاً: بعض القرارات التي لا تقبل أي وسيلة شهر: إذا كان الأصل أن القرارات الإدارية تنظيمية أم فردية، تعتبر قابلة للنشر أو التبليغ، فإنه يرد على هذه القاعدة استثناء يتمثل في وجود بعض القرارات لا تقبل النشر أو التبليغ، وهذه القرارات تقسم إلى قسمين:

الأول: القرارات الإدارية السلبية: عرف⁽⁴⁾ المشرع المصري في الفقرة الأخيرة من المادة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 القرار السلبي بنصه "ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين و اللوائح"، هذه القرارات تنتج عن موقف سلبي للإدارة تجاه الفرد ينجم عن سكوتها عن الرد على طلبه خلال مدة معينة، فإذا انقضت هذه المدة دون رد صريح منها اعتبر ذلك قراراً ضمنيّاً برفض الاستجابة إلى الطلب، و بذلك يشترط في هذا النوع من القرارات: 1- أن

(4) كما عرفته محكمة القضاء الإداري في حكم لها بقضائها: "الامتناع عن تنفيذ الحكم هو و لا شك قرار سلبي خاطئ - ذلك أنه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع السلطة الإدارية عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون - و قد كان واجباً إصدار قرارها بتنفيذ... الحكم عملاً بأحكام قانون مجلس الدولة." انظر حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 88 لسنة 3 ق جلسة 29 جوان 1950 مجموعة أحكام السنة الرابعة. ص 956.

تكون الإدارة ملزمة قانوناً بإصدار قرار معين.2- أن تمتنع جهة الإدارة و ترفض إصداره.

الثاني: قرارات لا تقبل أي وسيلة شهر بطبيعتها: لقد سنحت الفرصة أمام مجلس الدولة الفرنسي في قضايا محددة وقليلة بأن يبرز في بعض الأحكام الصادرة عنه بوجود بعض القرارات لا تقبل، بحسب طبيعتها، النشر أو التبليغ، و كان ذلك في حكمين تكاد وقائعهما تتشابه، كونهما إلى حد كبير يعالجان القرارات الصادرة بموجب القانون المتعلق بتقديم الأطفال بطريق الهجر السري الصادر في 15/04/1943، حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن قرارات المحافظ بقبول إلحاق طفل بمؤسسة مساعدات عامة لا يقبل النشر أو التبليغ بسبب طبيعتها، لأن القرار الذي يصدر بالموافقة على إلحاق الطفل بالمؤسسة لا يمكن تبليغه لأي شخص على اعتبار أنه لا يعرف أحد من أقارب هذا الطفل وبالتالي لا يمكن تبليغهم بالقرار⁽¹⁾. وبعرض أحكام القضاء الإداري في الجزائر و الذي

(1) راجع الحكمين الصادرين عن مجلس الدولة الفرنسي و المشار إليهما في مؤلف د. عبد العزيز السيد الجوهري، القانونو القرارالإداري، مرجع سابق ص 158 وما بعدها.

-C.E 23/05/1952 Rogé Rec. du conseil d'Etat p273

-C.E 15/05/1953 Epoux Dastillonnote Waline.R. D. P. p1936 S.

موضحاً: أن هذين الحكمين استطاع مجلس الدولة أن يضع قاعدتين: الأولى: أن قرار المحافظ الذي وافق فيه على إلحاق الطفل بمؤسسة المساعدات العامة، هذا القرار يعتبر غير قابل للنشر أو الإعلان بسبب طبيعته. لا يمكن نشر هذا القرار لأن هذا النشر سيكون مخالفاً لنص المادة 11 من القانون الصادر في 15/04/1943 (المتعلق بتقديم أطفال بطريق الهجر السري) كما لا يمكن إعلان هذا القرار أيضاً لأن الإعلان هنا يطرح افتراضين: 1. حالة

تناول وسائل شهر القرارات الإدارية، و أحكامها لم يتبين بأنه تناول هذا النوع من القرارات و لم يتعرض لأي قرار قضائي مشابه لما أورده مجلس الدولة الفرنسي.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على شهر القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد.

بمجرد أن يتم نشر القرار الإداري أو تبليغه لصاحب الشأن، و كان مكتملاً و سليماً، فإنه يترتب على هذا النشر و التبليغ نتيجتان على جانب كبير من الأهمية هما:

النتيجة الأولى: الاحتجاج بهذه القرارات في مواجهة أصحاب الشأن.

القاعدة المسلم بها أن القرارات الإدارية لا يحتج بها في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها، بإحدى وسائل العلم المقررة قانوناً، و الهدف من ذلك يتمثل في أن القرارات الإدارية باعتبارها ضوابط للسلوك البشري فينطاق المجتمع يجب أن يعلم بها الأفراد، حتى يتمكنوا من ترتيب أمور حياتهم وفقاً لمقتضياتها و من غير

الشخص الذي يرفض إفصاح عن شخصيته عند تقديم الطفل إلى المؤسسة، و في هذه الحالة فإن القرار الذي يصدر بالموافقة على إلحاق الطفل بالمؤسسة لا يمكن إعلانه إلى أي شخص.

2. حالة الشخص الذي يفصح عن شخصيته و صفته و رابطة قرابته بالطفل وهنا إذا لم يحدث إعلان القرار بقبول الطفل إلى هذا الشخص فإن ذلك يعتبر سبباً من أسباب إهدار سلطة هذا الشخص على الطفل. **الثانية:** القاعدة الثانية التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد هي أنه عند وجود قرار غير قابل للنشر أو الإعلان بسبب طبيعته، فإن ميعاد الطعن ضد هذا القرار لا يبدأ في السريان بالنسبة لأصحاب الشأن إلا من التاريخ الذي يتأكد علمهم فيه بهذا القرار. و يكون ذلك عن طريق الإشارة إلى هذا القرار في قرار رسمي آخر يتأكد علمهم به عن طريقه هذا النموذج من القرار الرسمي الآخر، هو حكم القضاء.

الطبيعي إلزامهم بأمر لا يعلمونها⁽¹⁾، و بالتالي متى قامت الإدارة بشهر القرار الإداري وفقاً للتشريعات المعمول بها، فإنها بذلك تستطيع الاحتجاج بهذا القرار في مواجهة الأفراد، و قد أكد ذلك القضاء الإداري في كل من فرنسا و مصر و الجزائر. و من أبرز أحكام مجلس الدولة الفرنسي⁽²⁾ في هذا الشأن حكمه الصادر بتاريخ 1966/02/21 و الذي جاء فيه "... لما كان من الثابت أيضاً أن طريقة العلم بالقرار الفردي هي الإعلان الذي يمكن صاحب الشأن من الإحاطة بالقرار و مضمونه و تقدير مدى قانونيته، لذلك فإن قرار الطرد الذي لم يعلن إلى المدعية لا أثر له و لا يجوز الاحتجاج به في مواجهتها..."

و في نفس الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية⁽³⁾ في حكم لها جاء فيه "النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية أو لنفاذها و لا يقصد منه سوى إبلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه..."

و هذا هو موقف القضاء الإداري في الجزائر و الذي أكد في قرارات عديدة هذا التوجه و من تطبيقات ذلك ما قرره مجلس الدولة في 1999/06/28 حيث قضى "... و عملاً بالاجتهاد المستقر في الغرفة الإدارية سابقاً للمحكمة العليا و لمجلس الدولة حالياً، فإن آجال الطعن ضد قرار إداري لا تجري إلا بعد التبليغ

(1) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثالثة 1966 ص 602.

(2) C.E 21/02/ 1966 Sanz Veuve mont fort Bordeaux, C.P 1966 p11-

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1952/12/11 في الطعن رقم 443 لسنة 5 قالمجموعة السنة 7 بند 88 ص 131.

الرسمي للمعني بالأمر، و عليه فإن فرضية علمه أثناء سير دعوى ما، لا يعتد به لعدم الدقة و لعدم الالتزام بالنص القانوني، و عليه فإن هذا الوجه غير مأخوذ به...⁽⁴⁾

النتيجة الثانية: بدء سريان ميعاد الطعن في هذه القرارات في مواجهة الأفراد:

يبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية من تاريخ العلم بها بإحدى الوسائل المحددة، و ليس من تاريخ صدوره، و يترتب على ذلك أنه متى توفر العلم لدى الأفراد بالقرار الإداري، فإنه يبدأ سريان ميعاد الطعن بحقهم و قد أكد القضاء الإداري في فرنسا و مصر و الجزائر هذه النتيجة الطبيعية فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 10/12/1952 بأنه⁽⁵⁾ "إذا صدر قرار المحافظ في 09/01/1950 و نشر و علق على دار العمدة في 19/01/1950 فإن هذا النشر - الذي لم يثبت عدم مشروعيته، يبدأ منه سريان ميعاد الطعن في هذا القرار"، و في حكم آخر⁽¹⁾، "ميعاد الطعن الذي لا يسري في مواجهة أصحاب

⁽⁴⁾ قرار مجلس الدولة، بتاريخ 28/06/1999 فهرس 259 "قضية بلدية حمر العين ضد بودور محمد"، قرار غير منشور. و في نفس المعنى انظر: قرار مجلس الدولة، بتاريخ 14/11/2007 رقم 39135 مجلة مجلس الدولة العدد 09 لسنة 2009 ص 63 وما بعدها.

⁽⁵⁾ C.E le 10/12/1952 Defas du Rau Rec.p562-

⁽¹⁾ -C.E le 11/10/1957 Siveur Pierrotet p527

و في نفس السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 15/12/1961 "أنه و إن كان القرار الصادر من اللجنة الإقليمية لتجميع أراضي مقاطعة (ORNE) قد تم نشره بطريق الإعلان... أن القرار ذو الأثر الفردي المتعلق بالسيد (Metten) لم يعلن إليه، و بالتالي لا يبدأ بالنسبة له

الشأن بالنسبة للقرار الذي لم يتم إعلانهم مع أنه كان واجب الإعلان و لو كان قد تم نشره، فإذا كان قد صدر مرسوم بشطب المدعي من السلك الدبلوماسي و القنصلي و نشر في الجريدة الرسمية و لم يعلن إلى صاحب الشأن فإنه لا يمكن الاحتجاج به في مواجهته". و سائر القضاء الإداري المصري هذا التوجه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بشكل واضح في حكم لها⁽²⁾ أن مفاد هذا النص المادة 24 من قانون مجلس الدولة أن ميعاد الطعن بالإلغاء يسري من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن" و أن "مناط بدء سريان ميعاد رفع الدعوى هو واقعة نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن، و ذلك أن سريان ميعاد الطعن تختلف طريقته كأصل عام بحسب نوع القرار، فالقرار التنظيمي يتم شهره بالنشر، و القرار الفردي يشهر بالإعلان.

و لم يختلف موقف القضاء الإداري الجزائري عن نظيره الفرنسي و المصري فقد قرر مجلس الدولة في قرار له "...عملاً بالاجتهاد المستقر في الغرفة الإدارية سابقاً للمحكمة العليا و لمجلس الدولة حالياً فإن آجال الطعن ضد قرار إداري لا يجري إلا بعد التبليغ الرسمي للمعني بالأمر⁽³⁾" و تأيد ذلك بتقرير مجلس الدولة

-C.E 15/12/1961, Min .de

سريان ميعاد الطعن."

l'agriculture Rec, p710

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 743 لسنة 34 ق الصادر بتاريخ 1989/02/07 المجموعة، س34 ج1، البند63 ص413. حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 2810 لسنة 36 ق بتاريخ 1992/11/20 (م.إ.ح) 1985، 1993 ج35، ص942.

(3) قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة بتاريخ 28 جوان 1999 فهرس 259، ص 137 و ما بعدها المشار إليه سابقاً.

الجزائري في قرار له⁽⁴⁾ على أن "... حيث أن المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية اشترطت لسريان الأجل ثبوت التبليغ أو النشر، حيث أن النشر الذي نتحدث عنه المادة، الوسيلة التي يصل بها القرار إلى صاحبه، و يثبت علمه به..."

المبحث الثاني: القيود التي ترد على مبدأ شهر القرارات الإدارية

الأصل أن القرارات الإدارية لا تستلزم شكلاً معيناً للتعبير عن إرادة الإدارة الملزمة، ما لم ينص القانون على اتباع شكل معين للقرار ففي هذه الحالة تكون ملزمة باتباع هذا الشكل⁽⁵⁾ و هو ما استقر عليه القضاء الإداري. و لكن الإدارة تكون ملزمة بإشهار قراراتها لإحاطة ذوي الشأن بمضمونها و لإمكان الاحتجاج بها في مواجهتهم، إلا أنه في بعض الأحيان توجد اعتبارات تحتاج إلى قدر من السرية تفرضه ضرورة المحافظة على الصالح العام و احترام الحياة الخاصة للأفراد⁽¹⁾. ولما تسعى الإدارة، كأصل عام، لحسن سير المرافق العامة و تحقيق توازن مع مصالح الأفراد فإنها و هي بصدد شهر القرار الإداري لاطلاع ذوي

(4) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، بجلسة 23 / 04 / 2001 فهرس 336 سبقت الإشارة إليه.

(5) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة و الرقابة القضائية، دار النهضة العربية، طبعة 1971 ص 225. د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية منشأة المعارف الإسكندرية الطبعة الأولى سنة 2004 ص 237 وما بعدها.

(1) د. محمد عبد الواحد الجميلي من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة سنة 2000، ص 11.

الشأن عليه يعتريه بعض القيود، و لأهميتها فإننا نرى لزوم تناولها لارتباطها بمسألة شهر القرارات الإدارية، و سرية بعض الأعمال و الأنشطة التي تقوم بها الإدارة و تعلق ذلك بمسألة الاحتجاج بالقرار، و تثار تساؤلات غاية في الأهمية حول مدى تقييد حق الأفراد في الاطلاع على المستندات الإدارية؟ و نطاق حق الإدارة في الحفاظ على سرية المستندات الإدارية؟ و هل تدخل المشرع لتنظيم مسألة الاطلاع على الوثائق و المستندات الإدارية في الجزائر؟ و ما أثر اطلاع الأفراد على المستندات و الوثائق الإدارية على سريان القرار الإداري بمواجهتهم و بالتالي الاحتجاج به في مواجهتهم؟ ولتوضيح ذلك، سنتناول الحفاظ على سرية المستندات و الوثائق الإدارية(المطلب الأول) ثم نبين حق الأفراد في الاطلاع على المستندات و الوثائق الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحفاظ على سرية المستندات و الوثائق الإدارية.

تسهر الإدارة على تنظيم سير المرافق العامة في الدولة، و هي بصدد ذلك تتخذ من الإجراءات أو الأنشطة أو الأعمال لضمان تحقيق الصالح العام، الأمر الذي يتطلب بقاء بعضها بعيدة عن النشر أو الإعلان، و ذلك لأهميتها و مساسها بالمصالح الحيوية للدولة من عسكرية و اقتصادية و صناعية، أو تتصل بالعلاقات الخارجية أو تتناول إجراءات أمنية هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن احترام حرمة الحياة الخاصة للأفراد، يوجب عدم إفشاء المعلومات الخاصة بهم، خاصة تلك الأسرار التي يقوم الأفراد بإيداعها أو الإفصاح عنها لطائفة معينة من الموظفين العموميين، و يتفرع عن ذلك مبدأين غاية الأهمية:

المبدأ الأول: ليس للأفراد حق عام في نشر الإجراءات الإدارية: برز هذا المبدأ لأول مرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث اعتبر أن نشر الإجراءات الإدارية لا يعتبر ملزماً للإدارة إلا في حالة النصوص الصريحة التي تتضمن حقاً للأفراد في هذا النشر، وعلى ذلك فإن الوحدات الإدارية التي تقوم بالمداولات لا يجوز إعلان قراراتها للعامة، و جلساتها سرية، إلا إذا ورد نص تشريعي يقضي بعكس ذلك⁽²⁾،

و يترتب ذلك أنه يجوز للأفراد الاستفادة من النص الذي يجيز لهم صراحة الاطلاع على الرأي الذي يعنيه، و هذا لا يعني بأن يوصف القرار الإداري بالمعيب في حال رفض جهة الإدارة إطلاع ذوي الشأن، إذا وجد نص يلزمها

(2) حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Assemblée) حيث أصدر حكماً يقضي بإقرار الإدارة لعدم تسليمها صورة طبق الأصل من القرار الإداري المتضمن تنفيذ الحجز على الآلات الفوتوغرافية المملوكة للمدعي و استند المجلس في حكمه على عدم وجود نص تشريعي أو تنظيمي يلزم الإدارة بذلك، راجع في ذلك حكم مجلس الدول الفرنسي.

- (Assemblée) C.E le 18/11/1949 Sieur Carlier (R p490)

و قد طبق مجلس هذا المبدأ أيضاً في حالة العقود المبرمة بين إحدى القرى و المقاول المكلف بتنفيذ بعض أعمالها وذلك... (=)

(=)...فيما يتعلق بمختلف عناصر المشروع كتنقيح المعاينة و الخبرة الطبية و المستندات الطبية و قواعد محاسبة المجلس الأعلى للنقل أنظر حكم: . Société C.E le 15/07/1955 - Générale d'Entreprise R p448

بذلك، وإنما يترتب على ذلك أنه لا تبدأ مدة الطعن بالسريان في مواجهة صاحب الشأن، وقد أكد ذلك مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه⁽¹⁾

المبدأ الثاني: إلزام الموظف العام بعدم نشر الإجراء الإداري أو الوثائق الإدارية:

صرحت التشريعات المقارنة، على تجريم إفشاء الأسرار حفاظاً على المصالح العامة و الحيوية للدولة و حماية الحياة الخاصة للأفراد، حيث اعتبرت تلك التشريعات إتيان هذه الأفعال جرماً تعاقب عليه القوانين، إضافة إلى الجزاءات التأديبية التي يواجه بها الموظف العام، فقد ألزم المشرع الفرنسي الموظف بالحرص الشديد فيما يتعلق بالشؤون و الأعمال التي يقوم بها في مجال الوظيفة العامة، حيث حضرت المادة العاشرة من نظام موظفي الدولة الصادر في 14 سبتمبر 1941 إطلاع أي شخص غير ذي صفة على المستندات أو الوثائق المتعلقة بالوظيفية أو إعطائه أي معلومات عنها، و كذلك أورد المشرع الفرنسي هذا الالتزام على الموظفين في المادة (26) من القانون الصادر في 13/07/1983⁽²⁾.

(1) ومن بينها حكمه : C.E le 07/02/1958 Secrétaire d'état aux affaires économiques.f S Moulin R p98.

مشار لهذه الأحكام في مؤلف د. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الإداري، مرجع سابق، ص 94 و ما بعدها.

(2) ورغبة في كفالة الشفافية الإدارية فقد صدر قانون 1978/07/17 يجيز الاطلاع على بعض الوثائق الإدارية تحت إشراف الإدارة، والذي عدل بالمرسوم الصادر بتاريخ 04/26/1988.

أما المشرع المصري فقد ألزم الموظف في المادة (77) من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 و المعدل بالقانون رقم 115 لسنة 1983 بعدم الإفشاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته إلى الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً بذلك كتابة من الرئيس المختص، أو أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، و يظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً و لو بعد ترك العامل الخدمة، وكذلك أورد المشرع الجزائري هذا الالتزام في القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و لا سيما في المادة 23 حيث نصت "يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة، كل خرق للالتزام المذكور في الفقرة السابقة يشكل جريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السر المهني". و تناول المشرع الجزائري أيضاً في العديد من التشريعات صراحة واجب المحافظة على السر المهني⁽¹⁾، و اعتبر إفشاء الأسرار المهنية أو الأسرار المصنفة كذلك في التنظيم أو محاولة إفشائها، و كذلك تهريب وثائق الخدمة و المعلومات والتسيير أو معلومات ذات

(1) حيث نصت المادة 48 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 06-03 بتاريخ 15/07/2006 ب(ج.ر) عدد 46 لسنة 2006 على ما يلي "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، و يمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسته مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

طابع مهني أو إخفاءها جريمة تأديبية⁽²⁾. و يهدف واجب احترام السر المهني إلى حماية شرف الفرد و شخصيته و لذلك لا يجوز لموظف إطلاع بحكم منصبه، على معلومات تخص أجور الموظفين أو وضعيتهم الاجتماعية الإدلاء بهذه المعلومات ولو لموظف آخر، و قد تنص بعض التنظيمات الخاصة بفئات معينة من الموظفين على ضرورة كتمان السر المهني و لو بعد إنهاء الموظف لمهامه، كما هو الحال في نظام الوظائف العليا في الدولة⁽³⁾.

المطلب الثاني: حق الأفراد في الإطلاع على المستندات و الوثائق الإدارية.

أدى التطور في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية، و تزايد علاقة الأفراد بالإدارة، إلى تحسين العلاقة بينهما، و بالتالي لتحقيق العدالة المتوازنة و المساواة إلى صدور تشريعات أتاحة الفرصة للأفراد بالإطلاع على ما تحت يد الإدارة من وثائق و مستندات إدارية و ما قامت بتسجيله و برمجته من بيانات شخصية في حاسباتها الإلكترونية و سجلاتها اليدوية، و بالتالي منحهم الحق في معرفة الاعتبارات القانونية و الواقعية التي وقفت وراء إصدارها لقراراتها⁽⁴⁾.

(2) الأستاذ، كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة طبعة سنة 2003، ص 75.

(3) المادة 15 من المرسوم رقم 90-226 المؤرخ في 1990/07/25، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، أنظر (ج.ر) عدد 31 لسنة 1990، ص 1023.

(4) د. محمد السيد عبد الحميد البيدق، نفاذ القرارات الإدارية و سريانها في حق الافراد، مرجع سابق، ص 165 و ما بعدها.

ففي فرنسا صدرت عدة تشريعات لتمكين الأفراد من الاطلاع على المستندات الإدارية، فالقاعدة الإجرائية الإدارية المعروفة "بالإطلاع المسبق على الملف بالنسبة للوظائف العامة" تقررت منذ عام 1905 بموجب القانون الصادر في 1905/04/22⁽⁵⁾، وقد صدرت تشريعات عديدة في فرنسا تهدف إلى تحسين العلاقة بين الإدارة و الأفراد، و بالتالي انفتاح الإدارة وشفافيتها، ومن أهم هذه التشريعات القانون رقم 78-17 الصادر في 1978/01/06 بشأن معالجة البيانات الشخصية، والقانون رقم 78-75 الصادر في 1978/07/17 بشأن الاطلاع على الوثائق الإدارية والقانون رقم 79-587 الصادر في 1979/07/11 بشأن تسبيب القرارات الإدارية.

أما في التشريع المصري، الأصل أنه لا يمكن الإطلاع على الوثائق والمستندات الإدارية بدون نص يسمح بذلك، إلا أنه صدرت عدة تشريعات تضمنت نصوصاً تعطي الأفراد هذا الحق، ففي مجال الوظيفة العامة تضمنت جميع قوانين العاملين المتعاقبة وجوب إخطار الموظف بما هو منسوب إليه، وكذلك حق الموظف المحال للمحكمة التأديبية في أن يطلع على التحقيقات التي أجريت، و على جميع الأوراق المتعلقة بها، و له أن يأخذ صورة عنها⁽¹⁾، رغم النصوص التي أوردها المشرع المصري في عدة تشريعات و التي تعطي الحق

(5) الأستاذ، كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري المرجع ذاته ص 11.
(1) المادتين (85) و (90) من قانون العاملين رقم 210 لسنة 1951 و القانون رقم 46 لسنة 1946 و القانون رقم 508 لسنة 1971، لمزيد من التفاصيل راجع، د. نوفان منصور العقيل، السلطة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 38 و ما بعدها.

للأفراد بالإطلاع على أنواع من المستندات إلا أنه يمكن القول أن مبدأ الطبيعة السرية للإجراء الإداري مازال حتى الآن هو المبدأ السائد، رغم الاستثناءات التي وردت عليه. وسلك المشرع الجزائري نفس المسلك الذي سلكه نظيره المصري، و بالنظر إلى التشريعات التي صدرت، نصت في بعض موادها على حق الأفراد في الإطلاع على بعض الوثائق الإدارية، و لكن لم تكن من الكثرة حتى يمكن القول أنها تعبر عن مبدأ عام، و مازالت القاعدة مستقرة على عدم جواز الإطلاع على الوثائق الإدارية إلا بنص يسمح بذلك نذكر - على سبيل المثال - بعض المجالات التي سمحت التشريعات بالإطلاع على الوثائق الإدارية⁽²⁾، و الحقيقة أنه ورغم وجود نصوص متفرقة تعطي الحق للأفراد في الإطلاع على الوثائق الإدارية، إلا أن القاعدة العامة هي السرية، و الاستثناء الشفافية، و أن المشرع مازال يعتبر مبدأ السرية من ضمن الأهداف الأولية للإدارة رغم التقدم العلمي التكنولوجي الذي اكتسح جميع الصُعد الإقليمية و الدولية و دخول الحاسوب

(2) ففي مجال الوظيفة العامة أجازت المادة 96 من الأمر رقم 06-03 الذي سبقت الإشارة إليه، للموظف بأن يبلغ بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية ، حيث نصت على ما يلي: "يلعب الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية و تنشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين و ترسيم و ترقية الموظفين و إنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسات أو الإدارة العمومية المعنية..." و من ذات القانون نصت المادة (102) " تبلغ نقطة التقييم إلى الموظف المعني الذي يمكنه أن يقدم بشأنها تظلاً..." و في مجال التأديب نصت المادة 167 على أنه: "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية..."

الآلي في جميع دوائر الدولة و انطلاق ما يسمى في عصر الحكومة الإلكترونية و الذي يجب على الجزائر أن لا تستثنى منه، لأنه حاجة ماسة اقتصادية و مجتمعية لتقديم الخدمات لأعضاء المجتمع الجزائري بكافة فئاته و شرائحه، و ندعو المشرع الجزائري إلى جعل القاعدة الأساسية هي حق الأفراد في الإطلاع على المستندات الإدارية، و حق السرية في نطاق المحافظة على أسرار الحياة الخاصة و الأسرار المتعلقة بأمن الدولة والدفاع الوطني.

خاتمة: يمكن القول أن المبادئ التي تحكم شهر القرار الإداري في النظام القانوني المقارن من خلال التطرق إلى النصوص القانونية التي تتعلق بهذا الموضوع، واستقراء موقف القضاء المقارن في كل من فرنسا و مصر و الجزائر من شهر القرارات الإدارية، في مواجهة الإدارة وأصحاب الشأن، فموضوعها استنفذ جهدا كبيرا في البحث لشدة تعقيدته و تشابكه، و لقد كان لمجلس الدولة الفرنسي خاصة قضاء متطور و غزير في هذا الموضوع، بدأه منذ نهاية القرن التاسع عشر و مازال يتطور به إلى الآن حتى أصبح يشكل نظرية متكاملة في شهر القرارات الإدارية. و سائر القضاء الإداري في مصر و الجزائر هذا الاتجاه باعتبار أن الأصل في نفاذ القرار الإداري هو اقترانه بتاريخ صدوره بحيث تتولد آثاره منذ هذا التاريخ، ما لم تكن معلقة على شرط أو مضافة إلى أجل، و أساس ذلك علمها أو افتراض علمها بقراراتها منذ صدورها، و لكن لا يسري في مواجهة الأفراد و لا يلزمهم إلا بعد العلم به، و الوسيلة القانونية المقررة في هذا الشأن هي النشر في شأن القرارات التنظيمية و الإعلان في صدد القرارات الفردية ومعنى ذلك أنه لا يجوز أن ينقص من حقوقهم أو يترتب على عائقهم التزامات

جديدة. كما أن القرارات الإدارية الغير القابلة للإعلان أو النشر و هي قرارات
الرفض الضمنية والقرارات التي لا تقبل النشر أو الإعلان بطبيعتها، وقد أثارنا
أن نعرض للمبدأ السائد و هو مبدأ سرية الإجراء الإداري و ما يتفرع عنه من
نتائج، منها أنه ليس للأفراد حق عام في نشر الإجراء الإداري، وإنه إذا كانت
القاعدة هي سرية الإجراء الإداري، فإن الاستثناء هو علانية هذا الإجراء، هذه
العلانية التي لا تتقرر كحق للأفراد إلا استنادا إلى قانون أو لائحة.