

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة قسنطينة -1-

كلية الحقوق

الآليات القانونية لاستعمال تكنولوجيات الإعلام و الاتصال في الإدارة العامة الجزائرية

(الإدارة العامة الإلكترونية في الجزائر)

مذكرة بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير

فرع القانون العام - القانون الإداري

تخصص: القانون الإداري ، الإدارة العامة وإقليمية القانون

إشراف الأستاذ الدكتور: بوريش رياض

إعداد الطالب: هشام قوري

لجنة المناقشة:

رئيسا

الأستاذ الدكتور: عبد الحفيظ طاشور، أستاذ التعليم العالي ، جامعة قسنطينة-1-

مشرفا ومقررا

الأستاذ الدكتور: بوريش رياض، أستاذ التعليم العالي ، جامعة قسنطينة-3-

عضوا مناقشا

الأستاذ الدكتور: بوغناقة السعيد، أستاذ محاضر، جامعة قسنطينة-1-

السنة الجامعية: 2012|2013

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة قسنطينة -1-

كلية الحقوق

الآليات القانونية لاستعمال تكنولوجيات الإعلام و الاتصال

في الإدارة العامة الجزائرية

(الإدارة العامة الالكترونية في الجزائر)

مذكرة بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير

فرع القانون العام - القانون الإداري

تخصص: القانون الإداري ، الإدارة العامة وإقليمية القانون

إشراف الأستاذ الدكتور: بوريش رياض

إعداد الطالب: هشام قوري

لجنة المناقشة:

الأستاذ الدكتور: عبد الحفيظ طاشور، أستاذ التعليم العالي ، جامعة قسنطينة-1- رئيسا

الأستاذ الدكتور: بوريش رياض، أستاذ التعليم العالي ، جامعة قسنطينة-3- مشرفا ومقررا

الأستاذ الدكتور: بو عناقبة السعيد، أستاذ محاضر، جامعة قسنطينة-1- عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2012|2013

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير،

إلى الأستاذ الدكتور بومريش رياض، أستاذ التعليم العالي بجامعة قسنطينة 3،

أسمى عبارات الشكر، التقدير والاحترام لكم سيدي الكريم على قبولكم

الإشراف على هذا العمل، وشمله برعايتكم واهتمامكم، وتوجيهكم لي بنصائح قيمة

وصولاً إلى إخراجه في هذا الشكل،

لكم أستاذي أرفع جزيل شكري، وفائق امتناني على كل ما قدمتموه لي سواء في السنة

النظرية، أو بمناسبة إشرافكم على هذه المذكرة إلى غاية تحقيق هذه النتيجة.

محترماً، الطالب هشام قوريجا.

شكر وعرفان ،

إلى السادة والسيدات الأستاذة الدكتوراة الذين تولوا تأطير دفعة الماجستير القانون العام ، تخصص

القانون الإداري، الإدارة العامة والتسيير الإداري لسنة 2008/2007 ،

الذين لم يخلوا علينا بدروسهم القيمة ومعارفهم الملمة وآرائهم وتوجيهاتهم السديدة طيلة سنة

كاملة توجت، بفضل الله ثم بفضلهم ، بالنجاح.

لكم جميعا سادتي ، سيداتي ، أتقدم بصادق تقديري وجزيل شكري ، وأسمى عبارات

الإحترام ، خاصا بالذكر، الأستاذة الدكتوراة

هوسي زاهية،

لما قدمته وتقدمه لجامعة قسنطينة .

إلى السادة الأستاذة الدكتوراة ، رئيس وأعضاء لجنة المناقشة ،

الأستاذ الدكتور عبد الحفيظ طاشور، أستاذ التعليم العالي، رئيس اللجنة ،

الأستاذ الدكتور بومريش رياض، أستاذ التعليم العالي، المشرف والمقرر ،

الأستاذ الدكتور: بوعناقة السعيد، أستاذ محاضر، العضو المناقش،

أرفع إلى سيادتكم جميل احترامي وتقديري وجزيل شكري وامتناني .

محترمي ، الطالب هشام قوريجي.

إهداء ،

أمي ...

لو أن من الكلمات ما يفك ذرة من فضلك وحقك ، لما وفت كل كلمات الدنيا ، ولما وفيتك ،
ولكن...

أمي ...

لكل أم ولي أمان ، أمي الثانية ، أختي الكبرى **صباح** ،

سبب سعادة كل صباح ، وسبب كل نجاح ، وهذا النجاح ،
أدين لكما بكل ما أنا عليه اليوم ، وأدين لكما بكل ما سأكون عليه يوما ،

والذي ... **محمد الطاهر** ، طيب الله ثراك ، وأسكنك فسيح جناته ،

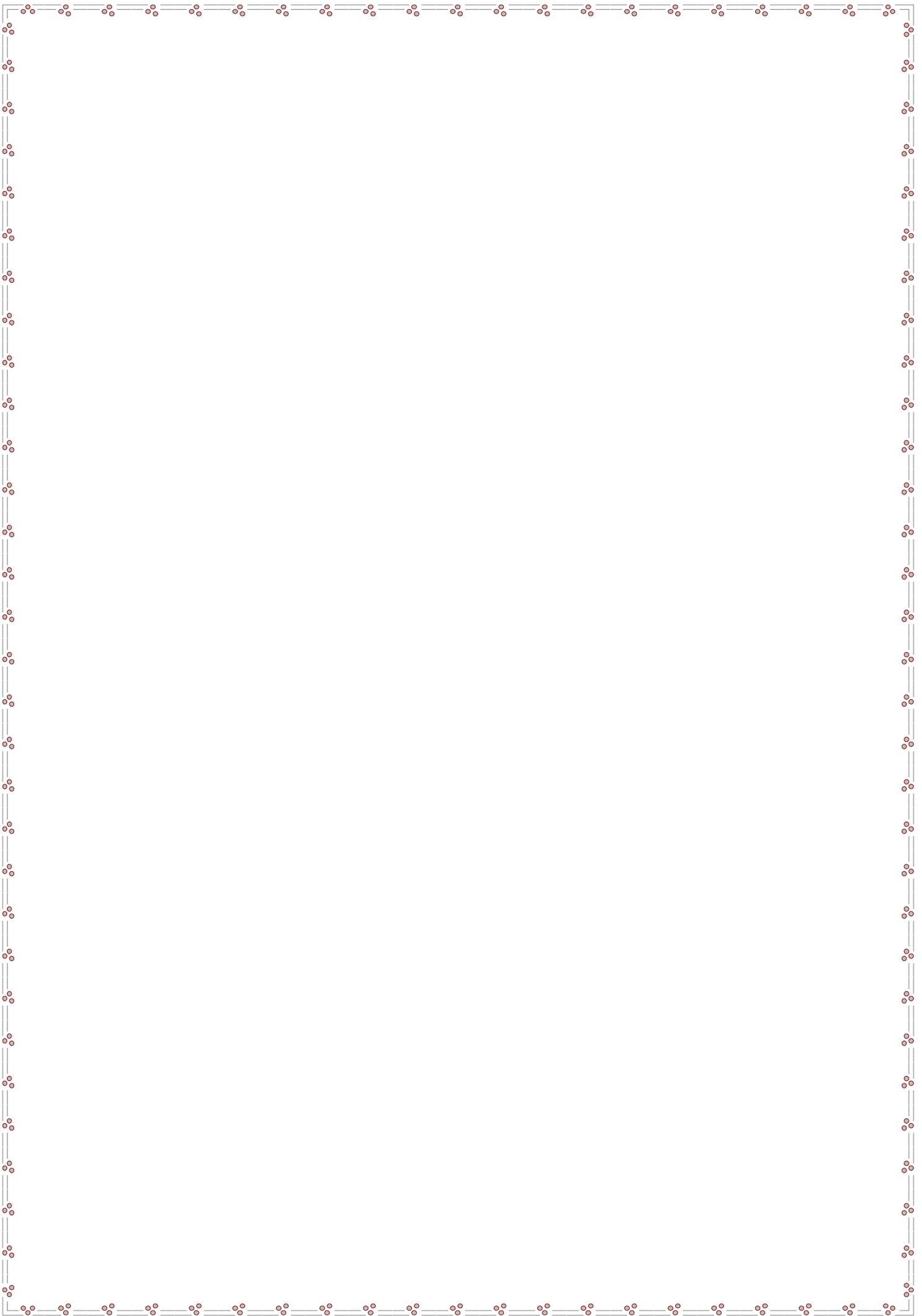
أخي رياض ، أختي سميرة ، أعز ما وهبني الله يوما ، أعزاء دوما ،

أسرتي ، محمد ، إسلام ، نسيم ، باسم ، جاسم ، هدى ، ماسينيسا ، ومحمد الطاهر .
أصدقاء ، هم أعز وأفضل الأصدقاء ، ساعد ، عصام ، وحيد ، حمزة ، محمد ، محسن وشيبوب ،

خاص ... وردة ، إلى أعز وأقرب أصدقائي ، معنى الصداقة ، واردة ،

لكم جميعا ... شكرا

هشام ،



مقدمة:

عرف الإنسان الإدارة العامة منذ القدم في عدة أشكال وتحت عدة مسميات ، لكنها تجتمع حول معنى واحد هو تسيير الشؤون العامة للدولة، والقيام بشؤون المواطنين، وتأطير نشاطاتهم المختلفة في المجتمع وفق قواعد قانونية تحدها السلطة العامة. وتطور الفكر الإداري العمومي بتطور الدولة واكتسب مبادئه و أركانه من النشاط المتميز الذي يقوم به أعوان وموظفو الدولة في تحقيق أهداف المصلحة العامة، لكن هذا التطور لم يخلو من العيوب والنقائص المرتبطة أساسا بالعنصر البشري القائم بالعملية الإدارية، واتساع وتشعب العمل الإداري العمومي، ما أسفر عن ظهور المشاكل الإدارية المعاصرة من مظاهر سلبية للبيروقراطية، والرشوة والفساد الإداري ... أدى إلى تدهور الخدمة العامة وفشل الأجهزة الإدارية في تحقيق أهدافها بالكفاية والفعالية اللازمة، جعل الدولة في بحث دائم عن الحلول وعن "الإصلاح الإداري".

بالموازاة مع ذلك كان للثورة الصناعية والعلمية نجاح باهر امتد إلى جميع مجالات النشاط الإنساني، وسرعت بظهور "علم الإدارة" في المشاريع الصناعية الخاصة، وفق مبادئ علمية ودراسات متخصصة، أدت إلى تحسين الأداء الإنتاجي للمشاريع والمنظمات الخاصة، بشكل دفع بالدول الحديثة إلى استعمال المبادئ العلمية المطبقة على هذه النشاطات في تنفيذ النشاط العمومي لأجهزة ومؤسسات الدولة، لتحسين أدائها والرفع من فعاليتها في تحقيق الأهداف العامة للخطط والسياسات العمومية، والبحث أيضا فيما توفره مبادئ هذا العلم عن معالجة مختلف العيوب والأمراض والنقائص التي تعاني منها الأجهزة الإدارية العامة.

لم يكتف النشاط الإداري العمومي من الاستفادة من تطبيق مبادئ علم الإدارة في المشاريع الخاصة، والنجاحات التي حققها، واستعمالها في العملية الإدارية العمومية، بل بقي نجاح وتطور النشاط الإداري الخاص بؤثر على تطور الأداء العمومي لأجهزة الدولة، وصولا إلى استعمال التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال TIC في إدارة المشاريع الصناعية والتجارية الخاصة، وكان لتأثير التطور السريع في استعمال وسائل الاتصال الحديثة على شتى مجالات النشاطات الاقتصادية، انعكاس شكل أداء هذه النشاطات وقفز استعمال التكنولوجيا الرقمية للاتصال الإلكتروني بالنشاطات الاقتصادية قفزة نوعية إلى عوالم افتراضية مختلفة، حققت فيها نجاحات باهرة، وأدى استعمال هذه التقنيات في إدارة وممارسة هذه النشاطات إلى أشكال جديدة من النشاط الإنساني، مثل التجارة الإلكترونية والأسواق الرقمية والإدارة الإلكترونية للأعمال، و الإدارة الإلكترونية، التي كان لنجاحها السريع والباهر على مستوى الأداء والنتائج، تأثير مباشر على أجهزة ونشاط الدولة، دفعها إلى تغيير سياساتها وخططها العامة للاستفادة

مجددا من نجاح تطبيقات الإدارة الخاصة لهذه التكنولوجيات، واستغلالها في تحسين أداء المنظمات العامة والأجهزة الحكومية، ليظهر النشاط الإداري العمومي بالشكل الجديد "الإدارة العامة الإلكترونية" « E-Public Administration » .

وإذا كان الهدف الأساسي من النشاط الإداري العمومي هو تنفيذ السياسة العامة وتحقيق أهداف المصلحة العامة في جميع مجالات النشاط الإنساني، إلى جانب ضبط وتأطير هذا النشاط داخل الدولة، وإخضاعه لقواعد القانون من أجل الموازنة بين المصالح المتباينة لهذا النشاط، فإن هذا النشاط لأجهزة الدولة ، مهما كان الشكل الذي يظهر عليه، تقليدي أو إلكتروني، يجب أن يتم وفق مبدأ الشرعية ، وأن يتم وفقا للقواعد القانونية العامة التي تحدها الدولة بمجموعة من الآليات القانونية المشكلة من النصوص والتنظيمات التي تؤطر نشاط أجهزة الدولة، ونشاط الأفراد والأشخاص الأخرى المتفاعلة في المجتمع، هذه الآليات القانونية لتأطير النشاط العمومي الإلكتروني في الدولة هي موضوع دراستنا بعنوان: "الآليات القانونية لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة في الجزائر" أو (الإطار القانوني لتطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية في الجزائر).

أهمية الدراسة:

إن حداثة موضوع استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة، أو الإدارة العامة الإلكترونية، الذي بدأت مشاريع تطبيقه أواخر تسعينيات القرن الماضي، يجعل من الدراسة القانونية لهذا الموضوع على قدر كبير من الأهمية على وجهين، علمية نظرية، وعملية تطبيقية،

فأما علميا، فإن أي نشاط إنساني هو دائما موضوع خصب للدراسة بصفة عامة، نتيجة تطوره الدائم وتغيره، وظهوره بمظاهر وأشكال جديدة تستدعي الإحاطة بها وفهمها كظواهر إنسانية من عدة نواح علمية، للوقوف على أسبابها ، مظاهرها ، أسسها ، كفاءاتها ، وطرق أدائها، وخصوصا الإحاطة بنتائجها على المجتمع الإنساني ككل، ولا بد أن الدراسة القانونية لهذا الشكل والمظهر الجديد من النشاط الإنساني لإدارة الشؤون العامة، تركز على نفس هذه الأسباب العلمية. ذلك أن المجتمعات الحديثة نظمت نشاطها وفق قواعد تتبناها وترضى بها وتخضع لها، نتيجة قبولها بالخضوع للسلطة العليا داخلها، والتي مهمتها وضع أطر محددة لكل نشاط لتفادي الفوضى والصراع بين المصالح المتضاربة، هذه القواعد والأطر هي الآليات القانونية التي تحاول هذه الدراسة القانونية الإحاطة بأسسها، ومبادئها، وكفاءاتها ونتائجها، عندما يتعلق الأمر بدراسة قانونية لموضوع الإدارة العامة الإلكترونية في الجزائر.

وأما عمليا، فإن الأهداف التي تسعى الإدارة العامة الإلكترونية لتحقيقها على مستوى تحسين أداء الأجهزة الإدارية للدولة، والرفع من كفاءتها وفعاليتها عن طريق استعمال تقنيات الاتصال الإلكتروني، تبرر دراسة الآليات القانونية التي يمكن للدولة اعتمادها لتطبيق هذا الشكل من النشاط، ووجوب تقدير بمدى كفاية هذه الآليات في تأطير النشاط الإداري وفق مبدأ الشرعية، حتى يحقق أهدافه بدديناميكية أعلى وفعالية وأداء أفضل في إطار قانوني صحيح وكاف، فعمليا يجب الوقوف عند القواعد والأجهزة والتنظيمات التي استحدثتها الجزائر لتنفيذ نشاطها الإلكتروني، وتقييمها، وكشف النقائص فيها والعيوب التي قد تؤثر على تحقيق الغرض من إنشائها، ومعالجتها، هذا التقييم والتقدير لكفاية وفعالية النصوص والنظم القانونية، هو ما يبرر - عمليا - هذه الدراسة القانونية.

أدبيات الدراسة:

تجدر الإشارة إلى أن حداثة موضوع الإدارة الإلكترونية للنشاط العمومي في الدولة، على المستوى القانوني، تشكل السبب الأساس في قلة الدراسات المتخصصة في هذا الاتجاه من دراسة الإدارة الإلكترونية. ورغم وجود عدة دراسات قيمة لدكاترة وأساتذة وباحثين على المستوى العالمي في مجالات قريبة جدا من الموضوع، إلا أن التخصص في مجال الإدارة العامة أو القانون الإداري للنشاط العمومي، تبقى شحيحة جدا، وخاصة في الجزائر، التي يمكن أن يرجع السبب فيها إلى حداثة ومحدودية تطبيق هذه التكنولوجيات في النشاط العمومي الذي يمكن أن يؤرخ له رسميا سنة 1999، بإقرار سياسة الدولة رسميا في المجال، بتبني مشروع و"استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013"، وبدء وضع الأطر القانونية لتنفيذ التحول الإلكتروني إلى مجتمع المعلومات بإصدار قانون 2000-03 المتضمن القواعد العامة للبريد والمواصلات في فبراير 2000، ثم إعادة هيكلة مؤسسات وأجهزة الدولة مركزيا وإقليميا بداية من 2001 لمسايرة متطلبات هذا التحول، ناهيك عن البطء في نشر استخدام هذه التقنيات في الإدارات والأجهزة والمؤسسات العامة... وعليه كانت معظم الدراسات السابقة تعتمد على الجانب النظري لتطبيقات الإدارة الإلكترونية في المشاريع الخاصة، ثم سحبها على النشاط العمومي، بتخصيص جزء يسير من الدراسة لما يعرف "بالحكومة الإلكترونية"، التسمية التي تخلط بين المعنى السياسي للأجهزة التنفيذية المركزية، والمعنى الوظيفي لأجهزة الدولة عامة، مركزيا ولا مركزيا. هذا الخلط الذي توالى الدراسات بعدها على تفاديه وتبنيه، من خلال التركيز على فكرة الإدارة العامة كنشاط له مظاهره المعروفة تقليديا، كالعقد الإداري والقرار الإداري، وله تنظيم تقليدي معروف إما مركزي أو لا مركزي، إلى غير ذلك من النقاط القانونية المرتبطة بالموضوع.

في سياق متصل، لا بد من الإشارة إلى دراسة قانونية قيمة للأستاذة : نمديلي محمد الصغير رحيمة، من تقديم الدكتور ماجد راغب الحلو، سنة 2007، عنوانها: العقد الإداري الإلكتروني، أسقطت فيها الباحثة نظرية العقد الإلكتروني عموماً على نظرية العقد الإداري الذي تيرمه الأشخاص الإدارية العامة لتنفيذ نشاطها الإداري، وبالاعتماد على معايير العقد الإداري وإمكانية تحققها "إلكترونياً" لتشكيل "العقد الإداري الإلكتروني". إلى جانب دراسات أخرى غير متخصصة في الإدارة العامة الإلكترونية في الجزائر، كدراسة الأستاذ: سعداوي سليم بعنوان: عقود التجارة الإلكترونية، دراسة مقارنة، لسنة 2008، يتناول فيها العقد الإلكتروني في القانون الخاص وقواعده العامة.

الدراسات والبحوث الأكاديمية تقودنا إلى الإشارة إلى دراسة مقارنة موضوع رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، عنوانها: "الإدارة الإلكترونية ودورها في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر" للطالب عشور عبد الكريم وتحت إشراف الدكتور بوريش رياض، سنة 2010/2009، عن كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة منتوري - قسنطينة، وهي الدراسة التي تتناول الأوجه النظرية لتطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية وتأثيرها على نوعية الخدمة العمومية، وهنا تتقاطع هذه الدراسة مع موضوع هذا البحث، نتيجة تناولها الإطار المفاهيمي لفكرة الإدارة العامة الإلكترونية وكيفيات ومراحل تطبيقها في دولة متقدمة في المجال هي الو. م . أ، وتقييم أثر التجربة الجزائرية على نوعية وفعالية الخدمة العامة، وهي دراسة جد مفيدة علمياً لمعالجة دراستنا للموضوع من الناحية الموضوعية.

إشكالية الدراسة:

الإشكالية الأساسية لهذا البحث تتمحور حول: تحديد الإطار القانوني المستحدث في الجزائر لتبرير استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تنفيذ النشاط الإداري العمومي. أي تحديد ، وتماشيا مع مبدأ الشرعية في العمل الإداري العمومي، تحديد القواعد القانونية والتدابير التنظيمية التي يتم في إطارها تنفيذ النشاط العمومي إلكترونياً، مع محاولة تقييم وتقدير مدى فعاليتها وكفايتها لتأطير هذا الشكل الحديث للنشاط الإداري العمومي تحقيقاً لأهدافه المسطرة.

لأجل ذلك نطرح التساؤل: ماهو الإطار القانوني المنظم لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة الجزائرية، وكيف يمكن تقييم الأسس القانونية لمشروع الانتقال إلى مجتمع المعلومة في الجزائر؟

أو بعبارة أخرى: ماهي الآليات القانونية التي اعتمدها المشرع الجزائري لتأطير استعمال
تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تنفيذ النشاط الإداري العمومي، وما مدى كفايتها القانونية وفعاليتها في
تحسين أداء الأجهزة الإدارية العمومية؟

محاولة الوصول إلى صورة واضحة للإجابة عن هذه الإشكالية في هذا البحث تمر عبر
مرحلتين، ترتكز على نقطتين أساسيتين لهذه الإشكالية، النقطة الأولى تدور الإطار النظري المفاهيمي
لفكرة تحول النشاط الإداري العمومي إلى شكل إلكتروني، بما أن هذا المظهر غير معروف في الدراسة
التقليدية للقانون الإداري، وهو ما يحتاج إلى أن يتفرع إلى إشكالتين فرعيتين، تدور الأولى حول تحديد
المقصود بالعمل، الفعل أو النشاط الإداري في "علم الإدارة"، كعلم له مبادئه وأساسه ونتائجه التي من
خلالها نظهر تميز الفعل الإداري العمومي عن العمل الإداري الذي يشكل أساس دراسة علم الإدارة في
المشاريع الخاصة، وهي الإشكالية الفرعية الأولى، ثم نتناول بالدراسة إدخال التقنية المعلوماتية الحديثة
للإعلام والاتصال على تنفيذ هذا النشاط بما يعطينا هذا المفهوم الجديد "الإدارة العامة الإلكترونية"،
وضرورة تحديد المقصود بهذا المفهوم وتمييزه عما يشته به في مجال الإدارة الخاصة، وهو الإدارة
الإلكترونية للأعمال، والأهم هو التساؤل عن مدى تأثير هذا التحول على نوعية الأداء الإداري وكيفية
تنظيم الأجهزة القائمة به، من خلال التساؤل عن الكيفيات المتاحة لتطبيق هذا التحول ومراحله، وتقييمها
وهي الإشكالية الفرعية الثانية.

أما النقطة الثانية التي نتناولها في مرحلة ثانية من البحث، نحاول من خلالها دراسة الإطار التقني
بالنسبة للبحث في مجال القانون الإداري، من أجل تحديد الوسائل القانونية، من قواعد وتدابير قانونية،
المؤطرة لتنفيذ التحول إلى هذا الشكل الإلكتروني لتأدية المهام، والأعمال، والنشاطات الإدارية لأجهزة
ومؤسسات الدولة في الجزائر، وبما أن الجزائر طرف متلق لهذه التكنولوجيا الرقمية للاتصال، وليست
مصنعا لها، ما يجعلها طرفا متلقيا لتبعات ونتائج استعمالها في تنفيذ مختلف النشاطات الإنسانية على
المستوى العالمي، خاصة منها في الميدان الاقتصادي، وهو ما يجعلها ملزمة بالتأقلم مع هذه التحولات في
مظاهر هذه النشاطات نتيجة اختياراتها الاقتصادية لانتهاج نظام اقتصاد السوق، وتحرير السوق الوطنية،
والانفتاح على الأسواق العالمية، هذه الأخيرة التي تلعب هذه التكنولوجيات دورا هاما في حركيتها عبر
مفاتيح التجارة الإلكترونية. فالإطار القانوني العالمي لاستعمال هذه التقنيات في النشاط الإداري للأعمال
أو نشاط الدول، والقواعد القانونية الدولية المؤطرة للنشاط الإلكتروني تطرح عدة تساؤلات حول كيفية
تناولها دوليا لوسائل النشاط الإلكتروني، وحول قيمتها القانونية ومدى كفايتها، وهو ما يشكل الإشكالية
الفرعية الثالثة من البحث، نظرا لتأثيره على اتجاه وكيفية صياغة القواعد القانونية والتدابير التنظيمية
الداخلية في الجزائر لتتماشى مع توجهاتها العالمية.

نصل أخيرا إلى دراسة الإشكالية الفرعية الرابعة لهذه المرحلة، من خلال البحث في الإطار القانوني الوطني المصاحب للتحويل الإلكتروني إلى "مجتمع المعلومة"، ودراسة النصوص والقواعد القانونية المستحدثة، وما يرتبط بالتحويل الإلكتروني من جوانب قانونية، فاستعمال هذه التكنولوجيات في النشاط اليومي للإدارة العمومية يحتم علينا التساؤل عن القيمة القانونية للتصرفات القانونية الصادرة عن وإلى الإدارة في إطار القانون الإداري، من خلال مناقشة الطبيعة القانونية لهذه التصرفات أو الطبيعة القانونية للمستند الإلكتروني إضافة إلى كيفية إثبات التصرف القانوني الإلكتروني ومدى حجته، وكفاية القواعد القانونية الوطنية لتنظيمها. كما لا يمكن إغفال التساؤل عن الإطار الجزائي للتصرفات والأعمال المخالفة للقانون سواء من قبل الإدارة أو الجمهور أي ما يعرف بالجرائم الإلكترونية كالتجسس القرصنة وتحويل أو إتلاف أنظمة المعلومات، والتساؤل عن الآليات القانونية الموضوعية في المجال الجزائي لحماية مشاريع الإدارات الإلكترونية وبالتالي حماية النشاط العمومي في شكله الجديد.

كما أن التدابير التنظيمية المؤسساتية المتخذة، وطنيا، لتنفيذ النشاط الإداري العمومي في الجزائر في شكل إلكتروني، تدعونا للتساؤل حول التوجه العام في سياسة التحويل الإلكتروني، وكيفية صياغة الخطط والسياسات الوطنية في المجال، وكيفية تنظيم المشرع الجزائري للمؤسسات والأجهزة الإدارية والأشخاص العمومية، الناشطة في المجال، والقائمة بتنفيذ عملية الانتقال إلى مجتمع المعلومات، والقيمة التي يضيفها هذا التنظيم إلى نجاعة وفعالية الأداء الإداري العمومي.

فرضيات الدراسة:

من خلال ملاحظة أولية لمشاريع الإدارة العامة الإلكترونية على المستوى العالمي وتأثيراتها ونتائجها، ومن خلال ملاحظة الوضعية العامة لواقع تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الجزائر (حجم الربط بالإنترنت، سرعة التدفق، نطاق ونوعية توفر خدمات الاتصال والإعلام...)، ومن خلال ملاحظة أولية للنصوص الصادرة في المجال على المستوى الوطني وتوقيت مراجعتها بعضها وتطويره،

يمكن وضع فرضية أساسية مفادها: أن الجزائر واكبت بشكل سريع الانتقال العالمي إلى النشاط الإلكتروني، وشرعت فعلا في تطبيق مشروعها للانتقال إلى "مجتمع المعلومة" وتحديث نشاطها الإداري العمومي في اتجاه ما يسمى "الإدارة العامة الإلكترونية"، ذلك أنها اعتمدت سنة 1999 خطتها الاستراتيجية "الجزائر الإلكترونية 2013"، وصاغت الأسس والأطر القانونية اللازمة لتنفيذها (تعديل قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سنة 2000، وإصدار المراسيم التنظيمية المصاحبة له، وتعديل عدة نصوص قانونية كالقانون المدني والتجاري وقانون العقوبات ... وإعادة هيكلة المؤسسات والهيئات الإدارية ذات الصلة، سواء مركزيا أو محليا ...)

إلا أن الاطلاع السريع على التقارير السنوية للجهات المسؤولة عن تنفيذ المشروع والمعنية أساسا بقطاع الإعلام والاتصال، يؤكد فشل المشاريع القطاعية المرافقة، أو الداعمة لتنفيذ استراتيجية الجزائر الإلكترونية في تحقيق النتائج المسطرة لها، مما يرجح فرضية عدم فعالية الإطار القانوني المعتمد، وعدم كفايته لتحقيق النتائج المرجوة منه، وبالتالي وجود عدة نقائص وسلبيات يجب الوقوف عليها وتصحيحها.

الفرضيات الفرعية:

نقوم في الفصل الأول بدراسة التحول إلى النشاط الإداري الإلكتروني، بالفرضية الجزئية الأولى تدور حول اعتبار النشاط الإداري أو العمل الإداري سواء عمومي أو في المشاريع الخاصة ، هو نفسه في أصوله وفكره وأركانه وخصائصه وغاياته ومدخلاته ومخرجاته، وذلك من خلال علم الإدارة أو العلوم الإدارية *Science de l'administration ou sciences administratives* ، وأساس هذه الفرضية أن علم الإدارة والإدارة العامة – الذي يشكل المدخل لدراسة المقصود بالعملية الإدارية في النشاط الإداري العمومي، للوصول إلى تحديد مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية – يؤكد حسب الدراسات أن النشاط الإداري كفكر ونشاط إنساني نشأ وتبلور إلى شكله الحالي في المشاريع الخاصة، وحقق نجاحه فيها ثم امتد تأثير هذه النجاحات إلى نشاط الإدارة العمومية لشؤون الدولة، وأن الاختلاف بينهما في نوع المصلحة المراد تحقيقها من خلال العمل أو الفعل الإداري، عامة أو خاصة، وكذا حجم كل منهما وضخامته. لكن أصول هذا الفعل وأركانه والخطوات التي يتم من خلالها (خطوات العملية الإدارية)، والنتائج الجوهرية، هي نفسها.

الفرضية الثانية تتعلق بإضفاء الصفة الإلكترونية على النشاط الإداري العمومي والتساؤل عن مدى عمق هذا التحول في أداء العمل الإداري، وفرضية الجواب على هذا التساؤل أساسها ملاحظة التجارب المقارنة للدول المتقدمة في مجال استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال (TIC s) في تنفيذ المعاملات والأنشطة الإدارية، فعندما نلاحظ الانتخاب الإلكتروني مثلا في الولايات المتحدة لرئيس الجمهورية، أو انتخابات حكام الولايات ومجالسها المحلية، ومشاركة المواطن إلكترونيا في تطوير استراتيجية التسيير المحلي في إمارة دبي من خلال التفاعل المباشر عبر الوسائط متعددة المعلوماتية، والحديث عن الديمقراطية الإلكترونية، كمصطلح يعبر عن مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، فهذه التجارب والدراسات المنجزة عنها تدعونا إلى وضع فرضية أن التحول إلى النشاط الإداري العمومي الإلكتروني هو أعمق من مجرد إظهاره في شكل حديث، يتشابه مع النشاط الإلكتروني للتجارة الإلكترونية أو الإدارة الإلكترونية للأعمال، مع بقاء نفس جوهر الممارسة الإدارية التقليدية، إنما

هو تحول في الفكر الإداري ككل بمدخلاته ومخرجاته، عن طريق البحث عن أفضل وأسرع الطرق لتنفيذ المهام الإدارية، ولما لا البديل للمشاكل والأمراض الإدارية التي تعرفها الإدارة التقليدية، وتكريس فعلي لمشاركة وتفاعل المواطن المباشر مع المسؤول عن اتخاذ القرار وتنفيذه عبر استعمال هذه التكنولوجيات، خاصة في تسيير الشأن المحلي بطريقة لامركزية، فالافتراض أن ضخامة النشاط العمومي تقتضي متطلبات أكبر من الناحية القانونية، البشرية، المالية والتقنية، تفترض تميز التحول الإلكتروني فيه عن النشاط الإلكتروني الخاص، كما أن سرعة الاتصالات الإلكترونية تقلص من الهوة بين المواطن والمسؤول، يؤدي إلى افتراض أن التحول الإلكتروني يؤدي إلى مشاركة أوسع للمواطن في تسيير الشأن العمومي، خاصة على المستوى المحلي، عبر النموذج اللامركزي للتنظيم الإداري الذي يستعمل تكنولوجيا الاتصال الحديثة، ما يعطي هذا التحول قيمة ديمقراطية أعلى.

الفصل الثاني من الدراسة يتناول، بدءاً، فرضية فرعية تدور حول الوسائل القانونية على المستوى الدولي لتنظيم النشاط الإلكتروني، وأنه على هذا المستوى ورغم حرية التجارة والاقتصاد العالميين، فإن القواعد القانونية الدولية أخذت بالاعتبار تنظيم هذا الشكل من النشاط بشكل كاف يتناول جميع المسائل القانونية ذات الصلة باستعمال هذه التكنولوجيات في المعاملات الدولية، وأن التجارة الدولية الإلكترونية تشكل الإطار الأكثر أهمية لاستعمالها نظراً لارتباطها بإدارة الأعمال والاقتصاد العالمي، مما جعل الهيئات الدولية توليها اهتماماً بالغاً بالتنظيم والتقنين، وأن هذه القوانين والقواعد الدولية للنشاط الإلكتروني، تؤثر بشكل قوي ومباشر على النظام القانوني الداخلي في الجزائر، نتيجة انفتاحه على الأسواق العالمية، التي يجب أن يواكب تطورها نحو استخدام هذه التقنيات، بتعديل النصوص أو بصياغة قواعد قانونية داخلية جديدة، وإنشاء هيكل وأجهزة توطر هذا التحول.

الفرضية الأخرى في هذا الفصل من الدراسة تنطلق من الجزائر شرعت في إقامة مشروع الإدارة العامة الإلكترونية منذ 1999 بصياغة استراتيجية وطنية للانتقال إلى مجتمع المعلومة، وأخذت في عين الاعتبار ضرورة تغيير وتعديل المنظومة القانونية لنشاط الدولة في مختلف المجالات والقطاعات، وبالتالي أوجدت إطاراً قانونياً ومؤسسياً متماسكاً والمتطلبات القانونية لتطبيق المشروع، عن طريق توفير الأساس القانوني لتنفيذ أي عمل أو تصرف قانوني يعتمد على استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، مع افتراض أنها وفرت أيضاً البنى التحتية الكافية من أجهزة ومؤسسات وتنظيمات إدارية لدعم هذا التحول، لكن مراجعة بسيطة لمحاوير استراتيجيتها الوطنية وكذا لقانون الجماعات الإقليمية، تظهر أن اختصاصات الجماعات المحلية في تنفيذ وتأطير النشاط الإلكتروني، وفق تنظيم لامركزي مستقل نسبياً، محدودة جداً إن لم نقل منعدمة، ما يدعو للافتراض أن التوجه العام لسياسة التحول الإلكتروني، يكرس السيطرة المركزية للدولة وليس مشاركة المواطن في التسيير العمومي محلياً.

مناهج الدراسة:

من أجل تنفيذ هذا البحث تطلبت طبيعة الموضوع توظيف عدة مناهج:

المنهج الوصفي التحليلي: من أجل الوصف الدقيق لظاهرة التحول الإلكتروني في تأدية النشاط العمومي في الدولة، عن طريق تحليل مختلف المفاهيم والتعريفات المرتبطة بفكرة الإدارة العامة الإلكترونية التي تناولها الباحثون والدارسون، وتحليل العناصر التي تقوم عليها العملية وخصائصها ومميزاتها لفهم الأسس التي تقوم عليها هذه الظاهرة الحديثة نسبيا في المجتمعات، وتحليل الزوايا المختلفة التي تناولها من خلالها الباحثون في المجال، للوصول قدر الإمكان إلى تكوين إطار مفاهيمي شامل.

منهج تحليل المضمون: هو المنهج الأنسب لتحليل البيانات المتضمنة في الوثائق، واستنتاج مؤداها، خاصة وأن البحث القانوني يعتمد كثيرا على دراسة النصوص من قوانين، مراسيم وتنظيمات، قرارات ... إلى جانب الكم الكبير من الوثائق الرسمية الصادرة عن الدول أو المنظمات الدولية والإقليمية، أو عن المؤسسات والهيئات الإدارية الوطنية، كالقوانين النموذجية والاتفاقيات الدولية، والتقارير الدولية والوطنية، إلى جانب القوانين الوطنية، التي تتطلب دراسة تحليلية معمقة لمضامينها وفهم توجهات المشرعين دوليا ووطنيا وكيفية تنظيمهم للآليات القانونية والمؤسسية الداعمة للانتقال إلى مجتمع المعلومة.

المنهج المقارن: تقدير مدى كفاية النصوص القانونية والتدابير التنظيمية في الجزائر لتأطير تطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية، يتطلب مقارنتها بالنصوص والتدابير القانونية الدولية والوطنية للدول الأخرى، إما دولا متقدمة في المجال كفرنسا ودول أوربا، أو الدول العربية التي تتقارب معها الجزائر في مستوى انتشار استعمال التقنية المعلوماتية في الحياة العامة، مثل تونس والأردن أو حتي الإمارات العربية باعتبار أنها ليست دولة مصنعة للتكنولوجيا، وهو ما يتطلب توظيف المنهج المقارن لتصنيف وضع ومستوى استعمال هذه التقنية في الجزائر، ولمعرفة مدى إحاطة المشرع الجزائري بمختلف الأوجه والنقاط القانونية التي تثيرها.

المنهج التاريخي: تم توظيفه خاصة في المبحث الأول من الفصل الأول لدراسة التطور التاريخي للفكر الإداري الإنساني سواء في المشاريع الخاصة أو في التسيير العمومي لشؤون الدولة، من أجل تحليل كرونولوجيا تطور علو الإدارة من أواخر القرن التاسع عشر إلى أيامنا، عبر مختلف المدارس التي تناولت العملية الإدارية، وتأثير نجاحها على تغيير أساليب وأدوات التسيير والإدارة العمومية والنشاط العمومي في الدولة الحديثة.

إعلان الخطة:

تم تقسيم البحث إلى فصلين، تناول الفصل الأول دراسة فكرة الانتقال إلى التنفيذ الإلكتروني للنشاط الإداري العمومي، وتناول الفصل الثاني البحث في القواعد والنظم المؤطرة للتحويل إلى مجتمع المعلومة في الجزائر، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: التحول من النشاط الإداري التقليدي إلى النشاط الإداري الإلكتروني الحديث.

المبحث الأول: المفاهيم الأساسية للنشاط الإداري في علم الإدارة.

المطلب الأول: التمييز بين الإدارة والإدارة العامة في العلوم الإدارية.

الفرع الأول: تحديد مفهوم الإدارة.

الفرع الثاني: الإدارة العامة وتميز النشاط الإداري العمومي.

المطلب الثاني: تطور وظائف الإدارة والإدارة العامة.

الفرع الأول: الوظائف التقليدية للإدارة العامة.

الفرع الثاني: عناصر النشاط الإداري العمومي الحديث.

المبحث الثاني: فكرة الإدارة العامة الإلكترونية.

المطلب الأول: تحديد مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الأول: الإدارة العامة الإلكترونية والمصطلحات المشابهة.

الفرع الثاني: تطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية.

المطلب الثاني: إقامة مشروع الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الأول: أسس ومتطلبات تنفيذ المشروع الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الثاني: مراحل الانتقال إلى النشاط الإداري العمومي الإلكتروني.

الفصل الثاني: الأطر والآليات القانونية المنظمة لمشروع "الجزائر الإلكترونية".

المبحث الأول: الجزائر والتعاون القانوني الدولي في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال.

المطلب الأول: التعاون القانوني الدولي في إطار الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.

الفرع الأول: النصوص القانونية النموذجية المعتمدة من قبل الأمم المتحدة ولجانها.

الفرع الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الرسائل الإلكترونية في الخطابات الدولية.

المطلب الثاني: الإطار القانوني الإقليمي لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال.

الفرع الأول : أجهزة التعاون العربي في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال.

الفرع الثاني: القوانين والنصوص النموذجية المرتبطة بالنشاط الإلكتروني في إطار الجامعة

العربية.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لتطبيقات مجتمع المعلومة في الجزائر.

المطلب الأول: النصوص القانونية المؤطرة للتحويل الإلكتروني في الجزائر.

الفرع الأول: تحديث النصوص والقواعد العامة ذات الصلة بالنشاط الإلكتروني.

الفرع الثاني: النصوص القانونية الخاصة بالمنظمة للتحويل الإلكتروني إلى مجتمع.

المطلب الثاني: التدابير التنظيمية والهيكلية المستحدثة لتأطير إقامة "مجتمع المعلومة".

الفرع الأول: الإصلاحات التنظيمية على المستوى المركزي.

الفرع الثاني: دور الإدارة العامة الإقليمية في استراتيجية الجزائر الإلكترونية.

الفصل الأول:

التحول من النشاط الإداري التقليدي إلى النشاط الإداري الإلكتروني الحديث.

الفصل الأول: التحول من النشاط الإداري التقليدي إلى النشاط الإداري الإلكتروني الحديث.

نحاول التطرق في هذا الفصل إلى البحث في الإشكالية الفرعية الأولى لهذه الدراسة ، والمتعلقة أساسا بتأثير النشاط الإداري العمومي بالتطور العلمي و التكنولوجيا الحاصل في وسائل الاتصال ونقل المعلومة ، إذا علمنا أن وظيفة الاتصال هي وظيفة حساسة ، مهمة ومحورية في العملية الإدارية عموما، سواء كان ذلك على مستوى الإدارة الخاصة (إدارة المشاريع الخاصة ، إدارة الأعمال أو المناجمنت ...) أو في مجال الإدارة العمومية التي تعنى بتسيير الشأن المحلي العام في الدولة .

إن تطور وسائل الاتصال و المعلوماتية حول العالم ، وتوجه الأشخاص نحو استخدام نوع جديد من وسائل الاتصال عبر شبكة الانترنت والحاسب الآلية ، حتم على الدول الأخذ بعين الاعتبار مواكبة هذه التطورات التكنولوجية ضمن سياساتها العمومية والاستفادة من هذه التقنيات الرقمية والمعلوماتية الحديثة ومن الأثر الايجابي لها على أداء المؤسسات والشركات الخاصة ، بحثا عن تحسين أداء مؤسساتها العاملة في شتى المجالات لتحقيق أهداف سياساتها العامة من جهة ، ومن جهة أخرى لمواكبة ومسايرة تطور النشاط الخاص المتنامي بسرعة وبقوة، وهو ما جعل الدول تعتمد مشاريع ضخمة وعديدة لعصرنة إدارتها للشأن العام وفق التطور التكنولوجي الحاصل.

يعتبر الباحثون والدارسون¹ أن القرن التاسع عشر هو عصر التطورات الدستورية وأن القرن العشرين هو عصر التطورات الإدارية، هذه التطورات الإدارية التي حاولت مواكبة التطورات الصناعية والعلمية والتكنولوجية التي عقدت من المهام الإدارية للدولة بتعدد وظائفها واتساع مجالات تدخلها ، إلى جانب فشل النظم والأساليب الإدارية المعروفة تقليديا في تلبية الحاجات المتزايدة و المستحدثة للجمهور، وبالتالي فشلها في تحقيق النتائج المرجوة منها ضمن السياسات العامة، بالموازاة مع انتشار فاضح لما سمي بالأمراض الإدارية والوظيفية من بيروقراطية وانحرافات قيادية ونفاق إداري... ، هذا ما عجل بظهور مصطلحات من قبيل (الإصلاح الإداري، التنمية الإدارية، الثورة الإدارية، الإدارة بالأهداف ...) ومصطلح (الإدارة الفعالة) ، فأصبحت فعالية الإدارة وزيادة إنتاجيتها والرفع من نجاعة نشاطها في تحقيق الأهداف المسطرة في السياسات العامة ضرورة حتمية وهدفا محوريا لضمان استمرارية الدولة وبقائها في مواجهة الأزمات المتعاقبة².

وأصبح فشل الأجهزة الإدارية في تحقيق أهداف البرامج السياسية تعبيرا واضحا عن فشل الحكومات وسببا مباشرا ومبررا كافيا لتغييرها، تحديتها أو لإسقاطها ، وهو ما جعل الحكومات والدول في بحث دائم عن أنجع الطرق وأفضل الأساليب التسييرية والإدارية لتنفيذ برامجها وتحقيق أهداف سياساتها العامة، عن طريق تفعيل وتحسين الوسائل وتطوير الأجهزة والمؤسسات الحكومية في الدولة.³

¹ د/ حسن (عادل) ، د/ زهير (مصطفى) ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، لبنان، 1976 ، ص 17.

² د/ شيحا (ابراهيم عبد العزيز) ، أصول الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر، 1993، ص 5 .

³ رغم وجود الفكر الإداري عبر القرون الماضية إلا أن الإدارة العامة كانت مرتبطة بالأشخاص ونزعاتهم فالحاكم السياسي كان يعتمد على استعدادة الشخصي وكفائته الذاتية في ممارسة سلطته ومهامه الإدارية وبالتالي لم تكن الإدارة مرتكزة على أية مبادئ علمية ، ثم بدأت ملامح = الإدارة العلمية تتطور بتطور مفهوم الدولة مع عصر الثورات الليبرالية وقيام الدولة القومية (الدولة الأمة) على أنقاض الحكم الإقطاعي ثم دولة القانون (دولة المؤسسات) ، وصولا إلى التأثيرات العميقة للثورة الصناعية التي أبرزت أهمية البحث عن مبادئ ومفاهيم علمية للإدارة وظهرت حركات عديدة ومدارس نظرت لعلم الإدارة العامة ... راجع في هذا السياق :

إن التطور العالمي في شتى المجالات والتأثير المباشر للثورة الصناعية على الدول، أدى إلى تحول وتطور مباشر في نشاط الدولة بصفة عامة كما ونوعاً. فبعد أن كان اهتمام الدول والحكومات، على اختلاف مذاهبها السياسية وعلى اختلاف مدي قوتها وتقدمها، منصباً في القرن قبل الماضي على وضع أسسها ودساتيرها وبناء هيكلها ومؤسساتها وكذا تأطيرها قانوناً، عن طريق سن الدساتير والقوانين والنظم الحاكمة لنشاطها وسيرها، أصبح اهتمام الدول الحديثة بعدها منصباً على الكيفيات والطرق الأنسب لتنظيم سير و نشاط هذه المؤسسات والهيئات بما يحقق أفضل نتائج ممكنة ومرجوة من هذه الأجهزة . وتحول الاهتمام في هذه الدول والحكومات من بناء وإقامة الدولة إلى تسييرها في إطار ما يعرف بالسياسات العامة للدول، وكيفيات تحقيق النتائج المرجوة من هذه السياسات عن طريق أفضل وأحسن استغلال لهذه الأجهزة والمؤسسات في حدود الإمكانيات المتوفرة لدى كل دولة لضمان تحقيق أهداف السياسات العامة وتجسيدها بما يحقق الفائدة والمصلحة العامة للشعوب¹. إن هذا التسيير لهيكل ومؤسسات وأجهزة الدولة من أجل تحقيق أهداف سياساتها العامة ما فتئ يشكل أهم التحديات التي تواجهها الدول الحديثة في القرنين الماضي والحالي، ذلك أن تقدم هذه الدول وتطورها أصبح مرهوناً بقدرتها على الاستغلال الأفضل لمواردها وطاقاتها وإمكانياتها المادية والبشرية عن طريق الاستعمال الأمثل لأجهزتها ومؤسساتها اعتماداً على أنجع طرق التسيير والتنظيم لتحقيق تطلعات شعوبها في الرقي والتطور المستمر والدائم في إطار ما يعرف بالتنمية الدائمة أو المستدامة والحكم الراشد وغيرها من المفاهيم الحديثة التي أصبحت مطالب دائمة للشعوب في مواجهة حكوماتها.

إن تسيير وإدارة الشأن العام أخذ أبعاداً متشعبة ومتعددة تعدد وتشعب المهام والنشاطات والواجبات التي تطلع بها الدولة في العصر الحديث ، مما عقد من المهمة الدولة التسييرية والتنظيمية لأجهزتها ومؤسساتها ، وجعلها تبحث عن أساليب وطرق تسييرية حديثة ومتطورة أكثر فاعلية تواكب التطور الحاصل في الحياة العامة في شتى أوجهها ومجالاتها ، فأصبح لزاماً على الدولة أن تغير وتطور طرق ووسائل تسيير الشأن العام بما يساير التطور العلمي والصناعي للحياة العامة نتيجة الثورة الصناعية والعلمية ، ذلك أن أساليب التسيير والإدارة التقليدية أصبحت غير قادرة على تلبية المتطلبات والأعباء السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة ، ما جعلها - أي الدولة - تبحث عن سبل حديثة كفيلة بضمان نجاعة تسيير وإدارة الشأن العام².

= د/ المجذوب (طارق)، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 18 .

¹ د/ حسن (عادل) ود/ زهير (مصطفى) ، المرجع السابق، ص 17 .

² د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 15

المبحث الأول: المفاهيم الأساسية للنشاط الإداري في علم الإدارة.

إن بحثنا في مجال التطور الحاصل في النشاط الإداري بصفة عامة والنشاط الإداري العمومي للدولة بصفة خاصة يحتم علينا الإحاطة بعدة مفاهيم أساسية تمكنا من فهم واستيعاب هذا النمط الجديد من النشاط الإداري العمومي في شكله الحديث ، ولعل لعبارة " شكل حديث " مدلولاً هاماً قد يوحي لنا بأن جوهر ولب النشاط الإداري العمومي لم يتغير وإنما التغير الحاصل هو على مستوى المظهر الذي يخرج ويظهر به نشاط الأجهزة والمنظمات أو التنظيمات أو العامة في سبيل تحقيق نفس الأهداف الجوهرية التي أوجدت من أجلها ، إن هذا الإيحاء لا يعد حكماً أو فرضية مسبقة ولكنه تعبير مباشر عن الملاحظة الأولى لموضوع البحث الذي المراد إجراؤه ، فملاحظة التطور التكنولوجي الحاصل في شتى المجالات والنشاطات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية يجلب انتباه الدارس والباحث إلى ملاحظة إدخال هذه التطورات التكنولوجية على مجال النشاط العمومي ككل والنشاط الإداري العمومي المفترض فيه مواكبته ومسايرته للنشاطات الأخرى ، حتى تتمكن الدولة عن طريق مؤسساتها ومنظماتها من ممارسة وظيفتها في الرقابة على هذه النشاطات وضبطها وتنظيمها والتحكم فيها ولما لا استغلالها في تحقيق أهدافها المسطرة في السياسات العامة التي هي في النهاية المصلحة العامة.

إن القول بـ " الشكل الحديث للنشاط الإداري العمومي " إنما يعبر عن ملاحظة مبدئية تفتح المجال للتساؤل العلمي حول هذه المظاهر المستجدة في مجال القانون الإداري وأشكال النشاط العمومي بصفة عامة، وبالتالي تفتح المجال للدراسة والبحث من وجهة النظر القانونية. إن هذه المظاهر التي تتراءى لنا بمجرد توجيه الهيئات العمومية للجمهور إلى استعمال جهاز الحاسب الآلي أو الكمبيوتر في بيته أو من مكان محدد من أجل القيام بعمليات إدارية معينة كان يقوم بها باستعمال الوثائق الإدارية التي ألفها و بالتنتقل إلى الشبائيك على مستوى هذه الإدارات والهيئات، كاستصدار وثائق إدارية أو دفع الضرائب أو تسوية وضعيته أمام الضمان الاجتماعي أو حتى إتمام عملية تعاقدية مع هيئة أو إدارة عمومية ، هذه المظاهر هي مظاهر وأشكال مغايرة تماماً للمظهر المعروف والمعتاد للإدارات كمجموعة مكاتب وشبائيك وموظفين وأوراق ومستندات واستمارات ورقية وكذا كنشاط إداري أمام الموظف أو العون العمومي ، لنكون أمام مظهر جديد متوفر على شاشة الحاسب الآلي بشباك واحد يؤدي نفس الخدمة ونفس العملية الإدارية بأقل جهد وتكلفة وبأسرع وقت وأعلى جودة.

هذا المظهر الحديث للنشاط الإداري بصفة عامة والنشاط الإداري العمومي بصفة خاصة لا بد وأن يطرح عدة تساؤلات على عدة مستويات لعل أهمها بالنسبة لنا على المستوى القانوني ، مما يحتم علينا دراسة هذا المظهر أو الشكل الحديث للنشاط الإداري والتعرف عليه وتعريفه ومحاولة الإحاطة بعدة مفاهيم أساسية مرتبطة به انطلاقاً من المفاهيم التقليدية للإدارة والعملية الإدارية عموماً والإدارة العامة ثم الانتقال إلى بحث استعمال الكمبيوتر والحاسب الآلي في النشاط الإداري ومفهوم الإدارة الإلكترونية كمنطلق لدراسة موضوع بحثنا حول الآليات القانونية لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال (NTICS) في الإدارة العامة أو ما يسمى الإدارة العامة الإلكترونية في الجزائر.

وفي هذا السياق نحاول دراسة هذا المبحث في نقطتين أساسيتين نتناولهما في مطلبين نخصص المطلب الأول لدراسة مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية والتعريف بها انطلاقاً من مفهوم الإدارة العامة في

مجال علم الإدارة والقانون الإداري للوصول إلى وضع أسس واضحة لدراسة موضوع تطبيقات واستعمالات هذه التكنولوجيات الحديثة للاتصال في الإدارة العامة الجزائرية، وفي المطلب الثاني نحاول بحث المقومات التي تقوم عليها مشاريع الإدارة الإلكترونية في مجال النشاط العمومي وتطبيقاتها في محاولة لإيضاح مراحل وأساليب ومتطلبات إنشاء هذه المشاريع للوصول إلى دراسة المتطلبات والآليات القانونية لإنشائها وإنجاحها وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: التمييز بين الإدارة والإدارة العامة في العلوم الإدارية.

الفرع الأول: تحديد مفهوم الإدارة.

الفرع الثاني: الإدارة العامة وتميز النشاط الإداري العمومي.

المطلب الثاني: تطور وظائف الإدارة والإدارة العامة.

الفرع الأول: الوظائف التقليدية للإدارة العامة.

الفرع الثاني: عناصر النشاط الإداري العمومي الحديث.

المطلب الأول: التمييز بين الإدارة والإدارة العامة في العلوم الإدارية

إن دراسة إشكالية استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة الجزائرية لا بد وأن يسبقها ضبط عدة مفاهيم مرتبطة بها يشكل فهمها والإحاطة بها نقطة أساسية ومبدئية لوضع أسس وقواعد واضحة للانطلاق في البحث في الآليات القانونية لتطبيقات الإدارة الإلكترونية في الجزائر، وعليه كان من الضرورة في هذا البحث أن نحاول الإحاطة بمفاهيم أساسية حول الإدارة وعلم الإدارة والعملية الإدارية بشكل عام، إلى جانب تفريقها عن الإدارة في مجال النشاط العمومي، وتوضيح الحدود الكائنة الاستعمالات العديدة لهذه المصطلحات في عدة مجالات كالاقتصاد والعلوم السياسية والعلوم الإدارية والقانون الإداري بصفة خاصة كمجال لبثي لهذه الدراسة، ثم الوصول بعد ذلك إلى بحث المقصود باصطلاح الإدارة الإلكترونية وبحث ما يختلط به من مصطلحات قريبة منه ومتداخلة معه كاصطلاح الحكومة الإلكترونية والديمقراطية الإلكترونية والدولة الذكية أو الإلكترونية (E-Gouvernement , E-Administration , E- Démocratie...)، ثم التركيز على المصطلحات الأنسب لمعالجة إشكالية الدراسة في مجال القانون الإداري وإقليمية القوانين.

الفرع الأول: تحديد مفهوم الإدارة.

قلنا سابقا أن الفقهاء و الدارسين يعتبرون أن الدولة بعد أن استكملت بناءها ووضعت دساتيرها وأسس قيامها، وجهت جهودها لبناء مؤسساتها وأجهزتها التي توكل لها مهمة الحفاظ على وجود وبقاء الدولة واستمرارها عن طريق تسيير شؤونها العامة لتحقيق أهداف وجودها المسطرة في سياساتها العامة المعتمدة. إن هذا النشاط الهادف إلى تسيير الشؤون العامة للدولة في شتى المجالات لتلبية الحاجات العامة لأفراد الشعب أو ما يعرف بالنشاط العمومي يعتمد أساسا على التوفيق بين هذه الحاجات والإمكانيات التي تتوفر عليها الدولة لتحقيق كل أهدافها، هذا التوفيق أو عملية الموازنة بين تلبية الاحتياجات وما يتوفر من إمكانيات هي المهمة الأساسية لأجهزة الحكم والسلطة في الدولة التي تضع خططها للقيام بهذه المهام ضمن ما يسمى السياسة العامة التي تهدف لتحقيق مطالب وتطلعات الجمهور، وهذه السياسة العامة يتم تنفيذها عن طريق أجهزة ومؤسسات الدولة المطلعة بمهام تجسيد هذه الخطط والسياسات في كل المجالات عن طريق مجموع الهيئات والمنظمات والتنظيمات الإدارية في الدولة، والتي تسمى الأجهزة الإدارية¹.

¹ د/حسن (عادل) و د/ زهير (مصطفى)، المرجع السابق، ص 5

إن مصطلح " الإدارة " ¹ ، كمفهوم عام وشامل، واجه عدة محاولات فقهيّة لتعريفه والإحاطة به. ورغم أن الفكر الإداري أو السلوك الإداري لدى الإنسان كان موجوداً منذ القدم²، إلا أن المعنى الاصطلاحي أو الفقهي للإدارة كان دائماً محل جدل علمي ومناقشات وتجاذبات بين الفقهاء على اختلاف مشاربهم وميولاتهم العلمية ، لمحاولة إعطائه تعريفاً كافياً وجامعاً كمصطلح علمي حديث نسبياً ، خاصة وأن مجال استعماله هو العلوم والعلاقات الاجتماعية والإنسانية الأمر الذي يجعله مصطلحاً واسع الاستعمال يتسم عموماً بعدم التحديد والانضباط شأن سائر المصطلحات المستعملة في العلوم الإنسانية والاجتماعية، لارتباطه بنواح عدة من الحياة الإنسانية الفردية والجماعية، الخاصة منها والعمامة، مما يجعل محاولة وضع تعريف جامع أو متفق عليه تختلف باختلاف الرؤى العلمية وزوايا نظر الفقهاء والدارسين ، فمنهم من اعتمد نظرة اقتصادية إنتاجية ، ومنهم من اعتمد نظرة سياسية ، ومنهم من نظر إلى موضوع الإدارة من زاوية اجتماعية ، أما من الناحية القانونية وبالضبط من ناحية القانون الإداري ، فإن الاهتمام بهذا المصطلح يعتبر حديثاً نسبياً حادثة نشأة القانون الإداري (بالنظر إلى التأثير المباشر لأفكار الثورة الفرنسية سنة 1789 م)، واعتبار القانون الإداري " قانون أجهزة الدولة " أي القانون الذي ينظم نشاط أجهزة الدولة وعملها ، فإن تعريف مصطلح " الإدارة " اتخذ اتجاهين، الأول هو اتجاه المعيار العضوي للإدارة في القانون الإداري، والثاني هو اتجاه المعيار الموضوعي المادي للإدارة أو معيار طبيعة النشاط الذي تقوم به أجهزة ومؤسسات الدولة في إطار القانون الإداري³.

أولاً : تعريف " الإدارة " :

تعدد المهتمون بالفكر و بالنشاط الإداري وتعددت تعريفاتهم للإدارة، كل حسب مجال بحثه العلمي أو العملي.

فقد عرفها بعض الكتاب انطلاقاً من التحليل الأعمال التي يقوم بها "المديرون" أو القائمون بمهمة الإدارة ، فقال في ذلك فريدريك تايلور F. Taylor أن: " الإدارة هي المعرفة الصحيحة لما يراد أن يقوم به الأفراد مع التأكد من أنهم يفعلون ذلك بأحسن الطرق وأقل التكاليف."

أو " الإدارة هي أن تعرف بالضبط ماذا تريد ثم تتأكد أن الأفراد يؤدونه بأحسن وأرخص طريقة ممكنة."

¹ تشتق كلمة "إدارة" في اللغة العربية من الفعل الثلاثي "دار" ومنه "أدار" أي جعل الشيء يدور ويتحرك ، كما يعني الإشراف على أمر ما والقيام عليه وتسييره وتحريكه وتوجيهه إلى وجهة معينة ، ويعني أيضاً العناية بالشيء و خدمته ، ويعني أيضاً التحكم فيه وقيادته، وهو في هذا السياق يلتقي بمعنى "الإدارة" في اللغة الأجنبية Administration وفعلها to administrate أو Administrer بمعنى " أدار " والمشتق من أصلها اللاتيني في كلمة من مقطعين Ad-Ministrare وتعني " خدم" أو خدمة الغير (to serve) وعليه تعني "الإدارة" في اللغتين العربية والأجنبية ، القيام على شيء أو شخص ما وخدمته والعناية به ، وكذا معنى تقديم العون والرعاية للغير .
راجع في هذا السياق :

- د/ شبحا(إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق ، ص 26.

- د/ المجنوب (طارق)، المرجع السابق، ص 31 .

-Micro-Robert Poche 1 , Dictionnaire de la langue Française, Brodard et Taupain-la flèche ,Paris (France), 1990, p17.

² - د/ القريوتي (محمد قاسم)، مبادئ الإدارة، النظريات العمليات والوظائف، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2001، ص 26
- د/ المجنوب (طارق) ن المرجع السابق، ص 29.

³ يسمى النموذج الماركسي في تنظيم الدولة القانون الإداري "قانون جهاز الدولة " والقانون الدستوري "قانون سلطة الدولة " وهذا التمييز له انعكاسات على مفهوم ومصطلح الإدارة في القانون الإداري ، بين الإدارة كجهاز(وهو المعنى العضوي) وبين الإدارة كتنشاط (وهو المعنى الموضوعي المادي).

د/ موسى (زاهية)، أستاذ القانون الإداري بجامعة منتوري قسنطينة، مدخل إلى العلوم الإدارية ، دروس موجهة لطلبة الماجستير فرع القانون الإداري وإقليمية القوانين، دروس غير منشورة.

وفي ذات السياق عرف هنري فايول H. Fayol الإدارة من خلال تعريف وظيفة ومهمة المدير بقوله أن: " الإدارة هي أن تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب."

وقد عرف البعض الإدارة انطلاقاً من طبيعتها الاجتماعية والعنصر الإنساني فيها باعتبارها نشاطاً إنسانياً متميزاً¹، فعرفها " واديا " Wadia M.S. أنها: " تحقيق النتائج المرجوة عن طريق التأثير في السلوك الإنساني في نطاق بيئة مناسبة." وعرفها " جلوفر " على أنها: " القوة المفكرة التي تحلل وتصف وتخطط وتحفز وتقيم وتراقب الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية اللازمة لتحقيق هدف محدد معروف." ويعرفها " أبلي " L. A. Appley بالقول أن أنها: " تنفيذ الأشياء عن طريق جهود الآخرين." وعرفها " هايمان " فقال أن: " الإدارة هي العملية التي تؤدي إلى فعل الأشياء بواسطة الأشخاص وتوجيه جهود الأفراد نحو غرض معروف." ويعرفها " ليونارد دي وايت " Leonard D. White في كتابه " مقدمة لدراسة الإدارة العامة عام 1955 م² بالقول أنها: " فن توجيه وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض والأهداف." ويقول " جون مي " John F. Mee أن الإدارة هي: " فن الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد ممكن حتى يمكن تحقيق أقصى رواج وسعادة لكل من صاحب العمل والعاملين ، مع تقديم أفضل خدمة ممكنة للمجتمع."

وعرفت الإدارة من قبل بعض الفقهاء في إطار اقتصادي إنتاجي كما هو الحال بالنسبة إلى "شيلدون" الذي قال بأن: " الإدارة هي الوظيفة التي تتعلق بتحديد سياسات المنظمة والتنسيق بين التمويل والإنتاج والتوزيع وإقرار الهيكل التنظيمي والرقابة على أعمال التنفيذ." فيما يرى " كيمبل " Kimball أن الإدارة: " تشمل جميع الواجبات والوظائف التي تختص أو تتعلق بإنشاء المشروع من حيث تحويله، ووضع السياسات الرئيسية، وتوفير ما يلزمه من معدات، وإعداد التكوين والإطار التنظيمي الذي يعمل فيه وكذلك اختيار الرؤساء والأفراد الرئيسيين."

وقد أدلى الكتاب العرب³ في مجال الإدارة بتعريفاتهم محاولين إعطاء مفهوم وتعريف شامل ومبسط لها، فقال الدكتور سيد الهواري في كتابه " الإدارة العامة " أن: " الإدارة هي تنفيذ الأعمال

بواسطة آخرين عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة جهوداتهم." ويرى الدكتور "فؤاد العطار" أن الإدارة هي: " تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد داخل منظمة لإتمام عمل معين بقصد

¹ و ² من التعريفات التي أوردها الفقه أن الإدارة هي: " إدارة العنصر البشري وليس الأشياء وأنها تتعلق بصنع القرارات وأنها عملية تنظيم واستخدام الموارد لتحقيق أهداف محددة سلفاً" management of people, not things, and decision making and organising and employing resources to accomplish predetermined objectives.

- Dale, E. : management : theory and practice, 3ed ed, Mc Graw-Hill, Tokyo,1973, p.4.

" Management is the process of the achieving desired results by influencing human behaviour within suitable environment"

- Wadia M.S.: the nature and scope of management scott, Foresman 8.Co. 1966, p. 2.

- Leonard D. White : Introduction to the study of public administration, New York, 1955, p. 4.

- راجع : شبحا(إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 27 و 28.

³ يقول الدكتور طارق المجذوب إن الفقهاء العرب والمسلمين بحثوا في الإدارة ودرسوها وسموها "التدبير" وهي الدلالة على المفهوم المعاصر لكلمة "الإدارة" والتعبير الشائع آنذاك عند الحكماء والعلماء المسلمين ، فميز مثلاً أبو الحسن الماوردي (المتوفى عام 1058م) بين التدبير وهو الإدارة وبين الحكم في مؤلفه " الأحكام السلطانية والولايات الدينية" ، واستخدم ابن خلدون (1332-1406م) لفظ التدبير كثيراً في مؤلفه المشهور "كتاب العبر وديوان المبدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر" المعروف "بالمقدمة"، كما تناول ابن سينا (980-1037م) التدبير في كتابه "تدابير المنازل والسياسات الأهلية" الذي تضمن قواعد وسلوكيات إدارية انطلاقاً من إدارة العائلة ووصولاً إلى إدارة المملكة ، كما استخدم أبو نصر محمد الفارابي (المتوفى عام 950م) لفظ التدبير للدلالة على إدارة الملوك بتدبيرهم شؤون ممالكهم .

- راجع : المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 30 .

تحقيق هدف معين." ويقول الدكتور " أحمد رشيد" في كتابه: نظرية الإدارة العامة أن الإدارة هي: " العملية التي تنشأ ترتيباً على قيام جهود مشتركة منظمة لتحقيق بعض الأهداف." فيما عرف الدكتور " عبد الفتاح حسن" الإدارة أنها: " تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين لتحقيق هدف معين."

إن الملاحظ على هذه التعريفات اتجاهها في منحى متقارب حيث ركزت العديد منها على العمل الإنساني والجهد البشري في "الإدارة" وتأطيره في شكل معين وركزت على أن هذا الجهد المؤثر الغرض منه هو الوصول إلى نتيجة تكاد تكون واحدة هي تحقيق غاية وهدف معلوم مسبقاً، وذلك رغم الخلفيات البحثية المختلفة والتوجهات العلمية والعملية المتباينة لأصحابها بين التوجه الاقتصادي والصناعي المحض وبين النظرة الاجتماعية الإنسانية، رغم أن من الفقهاء من عرف "الإدارة" مركزاً على "البيئة" التي يتم فيها هذا النشاط المسمى "الإدارة" كعنصر مهم لتحديد مفهومه وبالتالي كان هذا العنصر سبباً في إظهار هذه التوجهات.

بالمقابل كان بعض الفقهاء يحاولون إعطاء تعريف للإدارة بحيث يركزون على المميزات الأساسية لهذا النشاط دون وضع في اتجاه بيئة معينة وبالاعتماد فقط على الخصائص المميزة للإدارة مهما كان مجال ممارستها، فقال الدكتور "إبراهيم عبد العزيز شبحا" في تعريفه الإجرائي للإدارة أن: " الإدارة هي توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة عامة أو خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة ومرسومة."¹ وعرفها الدكتور أحمد محمد غنيم بقوله: " يمكننا أن نعرف الإدارة بالقول بأنها هيمنة فرد أو عدة أفراد على أعمال أفراد آخرين ضمن منظمة ما، من خلال القيام بالعديد من الوظائف وصولاً لتحقيق الأهداف المرجوة."²

إن كل هذه المحاولات من الفقهاء والدارسين لتعريف "الإدارة" جاءت بغرض الإحاطة بمفهوم الإدارة وتمييزه عما قد يختلط به أو يشابهه من المفاهيم القريبة منه ، محاولين التركيز على خصائص ومميزات هذا النشاط لتفريقه عن باقي النشاطات الإنسانية الأخرى.

ثانياً : خصائص ومميزات النشاط الإداري :

انطلق الشراح والدارسون لموضوع الإدارة من التعريفات المتعددة لها لمحاولة حصر خصائصها ومميزاتها كنشاط إنساني متميز عن غيره من النشاطات ، فاتفقوا على عدة نقاط فيما زاد آخرون عليها مميزات وخصائص أخرى، فاتفقوا حول ثلاث خصائص عامة هي الحتمية ، الإنسانية والهدفية، وزاد على ذلك بعض الكتاب خصائص: جماعية الجهود، وفكرة الخضوع أو التدرج الرئاسي (للتمييز بين المدير وغير المدير) ، وفكرة التنظيم (أي أن النشاط الإداري يكون ضمن إطار منظم) ، إلى جانب فكرة مهمة هي وحدة العملية الإدارية (أو الوظائف الإدارية) بغض النظر عن المجال الذي تتم فيه.

¹ د/ شبحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 29.

² د/ غنيم (أحمد محمد)، الإدارة الإلكترونية آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل، المكتبة العصرية، مصر، 2003/2004، ص 13.

1- الطابع الإنساني للإدارة:

إن الإدارة باعتبارها نشاطاً إنسانياً تعتمد بشكل أساسي على العنصر البشري إن لم يكن العنصر البشري هو الركيزة الأساسية فيها. فبالرجوع إلى مجمل التعريفات المذكورة آنفاً، نجد أنها ركزت كلها على العنصر البشري، سواء كان ذلك بالنظر إلى القائم بالعملية الإدارية أو المتكفل بها أو المتحكم فيها، أو سواء بالنظر إلى المنفذين أو من يقع عليهم فعل الإدارة.

فمن التعريفات من ركز على العنصر البشري القائم بالفكر والفعل الإداري ومثال ذلك تعريف الإدارة عند هنري فيول H. Fayol الذي قال: "معنى الإدارة هو أن تدير، أي أن تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتتسق وتراقب." وقد انتقد هذا التعريف بالنقصان وكان يؤخذ عليه أنه لم يعرف "الإدارة" بل عدد مهام ووظائف القائم بالإدارة أي المدير، فهذا التعريف أبرز خاصية "الإنسانية" في "الإدارة" من خلال النظر عبر العنصر البشري القائم بالعملية الإدارية.

ومن التعريفات من نظر إلى "الإدارة" من خلا العنصر البشري فيها الذي يمثل الأفراد الذين تتحد جهودهم الإنسانية في اتجاه موحد لتحقيق هدف المنظمة، معتبرين أن نجاح أية إدارة يعتمد في المقام الأول على جهد وإخلاص وتفاني أفرادها في العمل، وفي هذا السياق يقول أبلّي L.A. Appley أن الإدارة هي: "تنفيذ الأشياء عن طريق الآخرين." وكذلك ذهب الدكتور عبد الفتاح حسن في هذا الاتجاه عندما عرف الإدارة بأنها: "تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين لتحقيق هدف معين."

بين هذا وذاك، اعتمد بعض الفقهاء و الكتاب في تعريفهم للإدارة على كلا الاتجاهين بالتركيز على العنصر البشري والجانب الإنساني كميزة أساسية للعملية الإدارية، سواء كان هذا العنصر البشري هو القائم والمشرف على تحريك النشاط الإداري والمقصود به المدير أو كان هذا العنصر هو العنصر البشري المنفذ للتوجيهات والأفكار الإدارية أي مجموعة الأفراد الذين يبذلون الجهد الجماعي لتحقيق هدف المنظمة، وفي هذا السياق نورد تعريف الدكتور أحمد محمد غنيم بقوله: "يمكننا أن نعرف الإدارة بالقول بأنها هيمنة فرد أو عدة أفراد على أعمال أفراد آخرين ضمن منظمة ما، من خلال القيام بالعديد من الوظائف وصولاً لتحقيق الأهداف المرجوة." إلى جانب تعريف الدكتور عبد العزيز شياح بقوله أن الإدارة هي: "القيام بتوجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما بقصد تحقيق أهداف محددة ومرسومة."¹ فالإدارة حسبها "تنظيم إنساني وليس آلي" عكس ما صورته دعاة مدرسة: "حركة الإدارة العلمية" الذين وجهت لهم انتقادات واسعة على تركيزهم على التنظيم أو المنظمة كهيكل أو مجموعة موارد ووسائل بينها العنصر البشري في نظرة مادية بحتة، وهي الانتقادات التي كانت منطلقاً لظهور مدارس أخرى² كمدرسة التنظيم غير الرسمي وغيرها التي ركزت على الجانب الإنساني في النشاط الإداري واعتباره أهم عنصر فيها.

¹ د/ شياح (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 29.
² راجع: تطور الفكر الإداري والمدارس الإدارية، بدءاً بالمدرسة الكلاسيكية (حركة الإدارة العلمية لتايلور، النظرية البيروقراطية لماكس فيبير، نظرية المبادئ الإدارية لفايول)، ثم المدرسة السلوكية (حركة العلاقات الإنسانية لمايو وتجارب هوثورن، حركة تنمية التنظيمات، حركة النظريات الدافعية، ونظريات النموذج المختلط، الشبكة الإدارية، نظرية التنظيمات المرنة) إلى جانب النظريات الحديثة في الإدارة مع هيربرت سايمون والنظرية الكمية أو نظرية اتخاذ القرارات الإدارية، ثم نظرية النظم ونظرية الإدارة بالأهداف والنظرية اليابانية للإدارة. د/القريوتي (محمد قاسم)، المرجع السابق، ص 49.

2 - الطابع الحتمي للإدارة:

لما كانت الإدارة تعني ، كما سبق بيانه، توحيد جهود الأفراد وتوجيهها لتحقيق هدف محدد ومعين مسبقا من جهة ، ومن جهة أخرى ولما كان معروفا أن لكل نشاط إنساني هدف خاص يسعى إلى الوصول إليه قد يتفق أو يختلف مع أهداف أفراد آخرين، فإن إطلاق الحرية لأفراد تنظيم معين في كيفية الوصول إلى تحقيق أهداف هذا التنظيم دون تأطير أو توجيه سيخلق لا محالة حالة من الفوضى والاضطراب داخل المنظمة نتيجة تباين واختلاف الآراء، ومن ثم كان من اللازم زمن الحتمي وجود إرادة واحدة داخل التنظيم أو المنظمة تتخذ قرار توحيد وتوجيه الجهد الجماعي لأفرادها في اتجاه واحد تقرره هذه الإرادة للوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة ، هذه الإرادة تعبر عن مركز القرار في التنظيم الذي يسمى الإدارة، التي يجب أن تتواجد في أي هيكل تنظيمي يضم مجموعة من الأفراد حتى يمكن التحكم في جهودهم وتوجيهها في الاتجاه المراد لتحقيق الأهداف المحددة.

فوجود مدير أو هيئة إدارية ضروري لتوحيد هذه الجهود التي تكون غالبا متضاربة نتيجة تضارب الأهداف الخاصة لكل فرد بعيدا عن الهدف العام للمنظمة ككل، ووجود من يقوم بالعملية الإدارية ومن ينفذ مهام ووظائف إدارة الجهود الجماعية أمر أساسي وضروري لاستمرار أية منظمة واستقرارها، وذلك بمنح هذا "المدير" أو الهيئة سلطات وقدرات تفوق قدرات وسلطات الأفراد المدارين حتى يتمكن من التحكم في جهودهم وتوجيهها في اتجاه تحقيق الهدف المحدد الذي وجدت من أجله المنظمة.

3 - الطابع الهادف للإدارة:

إن مجمل التعريفات المعطاة للإدارة على اختلاف توجهاتها وزوايا نظرها للموضوع اتفقت حول نقطة أساسية وخاصة مهمة في تعريف الإدارة هي " تحقيق هدف محدد ". فقد أشارت كل التعريفات تقريبا إلى هذا العنصر وارتكزت عليه للوصول إلى توضيح مفهوم العملية الإدارية ، فالإدارة ليس غاية في حد ذاتها بل وسيلة للوصول إلى غاية وهدف محدد سلفا، ورغم أن أحد أهداف المدير أو القائم بالعملية الإدارية هو إبراز قدرته ومهارته الإدارية ونجاح طريقته وأسلوبه الإداري ، وهذا الهدف هو هدف شخصي، لكن وصوله إلى هذه الغاية المعنوية مرتبط أساسا بتحقيقه لأهداف المنظمة أو التنظيم الذي يقوم بإدارته من خلال نجاح مجمل المهام الإدارية التي يعتمدها.

من المعلوم لدى الدارسين أن لكل مشارك أو متدخل في العملية الإدارية هدفا شخصيا يبغى الوصول إليه، سواء كان هذا المتدخل عاملا بسيطا أو مديرا قائما ومشرفا على النشاط الإداري، لكن يبقى نجاح هذا المتدخل مرهونا بتحقيق الهدف العام للمنظمة التي ينشط بها. فالطابع الهادف للإدارة أو العملية الإدارية أو النشاط الإداري منوط بالسعي لتحقيق الأهداف الأساسية التي أنشئت من أجلها المنظمة، وعليه وجب أن يكون هذا الهدف واضحا وممكنا ومعلوما بالنسبة لكل المشاركين في تحقيقه.¹

¹ د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 41.

4 - الخصائص الأخرى للإدارة:

قلنا سابقا إن معظم الفقهاء اتفقوا حول الخصائص الثلاثة المذكورة سابقا للإدارة وهي: الطابع الإنساني و الطابع الحتمي والطابع الهادف للإدارة، لكن بعض الكتاب ، ولدى تعرضهم لتعريف الإدارة، ذكروا عدة مميزات تميز النشاط الإداري عن غيره من الأنشطة وتلحق به لتمييز العملية الإدارية عن غيرها من سلوكيات ونشاطات الإنسان، إلا أنهم ذكروا هذه المميزات في شكل أركان للإدارة فقالوا¹ إن تعريف "الإدارة" يقتضي توافر ركنين هما : وجود جهد جماعي (أو جهد مشترك)، وركن خضوع القائمين بالنشاط في المنظمة لفكرة التدرج الرئاسي السلمي.

فيقولون عن الركن الأول: أنه حتى نكون بصدد " عملية إدارية " أو " إدارة " فيجب أن يكون هناك مجموعة من الأشخاص يقومون بعمل جماعي داخل المنظمة في إطار المهمة العامة التي أنشئت من أجلها هذه المنظمة أي في اتجاه تحقيق الهدف المحدد للتنظيم فيتولى النشاط العام للمنظمة أكثر من فرد ويقوم فرد منهم أو هيئة من عدة أفراد من بينهم بتولي مهمة تنسيق هذه الجهود الجماعية وتوجيهها في اتجاه واحد هو تحقيق هدف المنظمة وهذا التحكم في النشاط الجماعي وتوجيهه هو مناط " الإدارة "، ولا يمكن الحديث عن "عملية إدارية" إذا كنا بصدد نشاط يقوم به فرد وحيد، فشرط وجود جهد جماعي مشترك وجوبي لتحقيق معنى " الإدارة".

ويقولون عن الركن الثاني: أنه حتى نكون أمام "ظاهرة إدارية " و"فعل أو نشاط إداري" فلا بد أن يكون ضمن جماعة الأفراد المنتمين إلى المنظمة فرد أو هيئة تتولى الإشراف على توجيه الجهود الجماعية في اتجاه محدد هو تحقيق أهداف المنظمة. فتقوم هذه الهيئة أو هذا الفرد بمهام ووظائف العملية الإدارية بصفته الإشرافية هذه مما يعطيه مركزا متميزا يكون حسبه أفراد المنظمة منتظمين في ترتيب تدرجي ، ويكون هذا الفرد أو الهيئة على رأسهم ويسمى "المدير" أو "هيئة الإدارة" ، فإذا كان كل من في المنظمة متساوين في المراكز وحتى إن عملوا في نشاطات مختلفة فلا نكون بصدد " عملية إدارية أو إدارة".

5 - خلاصة حول خصائص الإدارة:

إن دراسة التعريفات السابق عرضها للإدارة وأراء الفقهاء في تعداد خصائصها عند البعض منهم وأركانها عند البعض الآخر، يلاحظ أن الاتفاق بين الفقهاء حول الخصائص الثلاث للإدارة من طابع إنساني وطابع حتمي وطابع هادف هو اتفاق جد مؤسس بالرجوع إلى التعريفات المعروضة على تعددها، إلا أنه من الممكن جدا وعلى نفس الأسس القول أن الخضوع للتدرج الرئاسي ووجود جهد جماعي مشترك يمكن أن تكون كذلك من الخصائص التي يمكن اعتمادها لتمييز الإدارة أو النشاط الإداري عن غيره من النشاطات الإنسانية كالعقود أو المهن الحرة...²

من جهة أخرى يلاحظ على هذه التعريفات أنها أشارت في سياق متقارب إلى وقوع النشاط الإداري في إطار معين أو عدم حدوثه اعتبارا في أي مكان أو زمان دون تحديد بيئة ما لحدوثه، فالنشاط

¹ الدكتور عبد الفتاح حسن، الدكتور فؤاد العطار، الدكتور عبد الكريم درويش وغيرهم
- راجع : د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 30.
² د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 38 و 39.

الإداري ، حسب مجمل التعريفات، إنما يتم في إطار مهيكّل ومنظم يسمى المنظمة أو التنظيم أو المؤسسة أو غيرها من التسميات، فلا يمكن الحديث عن "إدارة" إلا في وجود إطار معلوم يتم داخله هذا النشاط الجماعي الذي يؤطره ويوجهه "الفعل الإداري" ، وعلى هذا الأساس يمكن الإشارة إلى هذا "الانتظام في هيكل وإطار معلوم" كخاصية أخرى من خصائص "الإدارة" أو العملية الإدارية¹، ليكون بذلك النشاط الإداري نشاطاً إنسانياً، جماعياً ومشاركياً، وهو كذلك نشاط لازم وحتمي لتحقيق هدف أو أهداف محددة تحت رئاسة مدير أو هيئة إدارية تقوم بتوجيهه، وبطريقة أخرى يمكن القول أن "الإدارة" هي نشاط إنساني تقوم ضمنه هيئة أو فئة أو شخص بتحريك وتوجيه جهد جماعي مشترك، في اتجاه تحقيق هدف أو أهداف محددة سلفاً، في وجود قناعة جماعية بلزوم وحتمية الخضوع لهذه التوجيهات الفوقية (التدرجية)، ويضاف إلى ذلك القيام بهذا النشاط في إطار هيكل منظم.

وعليه يمكن تعداد خصائص الإدارة في: الطابع الإنساني، الطابع الحتمي، الطابع الهادف، الطابع الجماعي، والطابع التدرجي، إلى جانب الطابع الهيكلي أو التنظيمي للنشاط الإداري أو العملية الإدارية².

ثالثاً : نحو تعريف إجرائي " للإدارة " :

انطلاقاً مما سبق يمكننا محاولة وضع تعريف إجرائي للإدارة بالنظر إلى مختلف التعريفات على تباينها، وبالنظر إلى تعداد الخصائص والمميزات و الأركان التي عددها الدارسون والفقهاء لنقول أن الإدارة هي: " ذلك النشاط الإنساني اللازم لتحريك مجموعة من الجهود بتوجيه ممن له سلطة ذلك في اتجاه تحقيق هدف محدد في إطار هيكل منظم " .

إن هذه المحاولة لتعريف الإدارة أو العملية الإدارية إنما يراد بها الاقتراب من مجمل التعريفات المذكورة سابقاً، وتحاول الأخذ بما اتفق عليه الفقهاء من أسس في تعريفاتهم، وكذا الاقتراب من العناصر المهمة في تمييز العملية الإدارية أو الإدارة عن غيرها من الأنشطة الإنسانية المشابهة لها.

¹ - د/ غنيم (أحمد محمد)، الإدارة الإلكترونية، آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل، المكتبة العصرية، مصر، 2003/2004 ، ص 13 و 21.
² يرى الدكتور راغب ماجد الحلو في كتابه " علم الإدارة العامة والشريعة الإسلامية " أن:

الإدارة: في الاصطلاح هي استخدام جهد مشترك لتحقيق هدف موحد، فالإدارة تفترض وجود جهد جماعي أو مشترك يقوم به عدد من العاملين بتوجيه واع ممن يتمتع بقدر من السلطة عليهم (تكون في الغالب سلطة رئيس على مرؤوسين).
المدير: هو الشخص الذي يتولى تنفيذ وتحقيق هدف المنظمة بواسطة توجيه جهد الآخرين الذين يخضعون لقيادته فيما يقومون به من أعمال، فالمدير هو من ينجز الأعمال الإدارية التي هي أعمال متميزة فنياً عن الأعمال التي يمارسها باقي المنفذين في المنظمة، وتتطلب مهارات وقدرات متميزة، فمن الكتاب من يقول أن أعمال المدير لا تعتبر في حد ذاتها تنفيذاً للأعمال التي تحقق أهداف المنظمة وإنما هي أعمال تسعى لتنفيذ وتأطير الأشغال التي تحقق أهداف المنظمة من خلال جهود و (أعمال) الآخرين.

المنظمة أو التنظيم: هو وحدة اجتماعية فنية تضم مجموعة من الأفراد يمارسون وظائف وأعمال معينة بغية تحقيق أهداف مرجوة، وتختلف المنظمات أو التنظيمات حجماً (كبيرة وصغيرة) ونوعاً وشكلاً (أسس هيكلتها ونوع أنشطتها)، إلى أنها تقسم عموماً إلى منظمات أعمال ومنظمات عامة بالنظر إلى الأهداف و المصالح المرجوة منها ... فالمنظمة هي الجهاز أو الهيكل الذي يقوم المدير بممارسة مهامه ووظائفه وعمله الإداري فيه أو ضمنه.

العملية الإدارية: مفهومها قريب جداً من مفهوم الإدارة ويكاد يكون نفسه، لكن يمكن القول أن العملية الإدارية أو عملية الإدارة هي الممارسة الفعلية لمهام ووظائف المدير، فالعملية الإدارية هي تهيئة الظروف المناسبة من قبل المدير لتنفيذ الأعمال ودفع الجهود المشتركة في اتجاه تحقيق أهداف المنظمة، من إعداد وتوجيه لكيفيات التنفيذ وتنسيق للجهود وضمان حسن التنفيذ، وهذه العملية الإدارية لا تختلف في مبادئها وقواعدها الأساسية وإن اختلفت الظروف الرمانية والمكانية أو موضوع أو هدف المنظمة أو مستوى القيام بها.

- د/ الحلو (ماجد راغب)، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الحديثة للنشر، مصر، 2004، ص 7، 8، 9، 10.

- د/ غنيم (أحمد محمد)، المرجع السابق، من ص 12 إلى 21.

الفرع الثاني: الإدارة العامة وتميز النشاط الإداري العمومي.

أولا : تعريف الإدارة العامة:

عرفها وودرو ويلسون Woodrow Wilson (1857-1924) عام 1887 بأنها: " العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر قدر من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب." و عرفها ليونارد دي وايت Leonard D. White بقوله: " أنها جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها." ويعتبر ويلسون ودي وايت من أوائل الرواد الدارسين للإدارة العامة كعلم¹ ولا يكاد معظم الدارسين والفقهاء الذين كتبوا بعدهم في هذا المجال يحدون عن هذه التعريفات أو معانيها.

فإذا كانت "الإدارة" تعني توجيه وتنظيم جهود جماعية مشتركة بقصد تحقيق أهداف محددة ضمن منظمة معينة، ويضاف إلى ذلك أنه إذا كانت الأهداف المراد تحقيقها مصالح خاصة لأشخاص القانون الخاص، فإننا نكون بصدد " إدارة خاصة " وإذا كانت هذه الأهداف المرجوة من العملية الإدارية هي أهداف ومصالح عامة لأفراد الشعب أي مصالح عامة بمفهوم القانون العام، فإننا نكون بصدد " إدارة عامة " وذلك عندما ترتبط " الإدارة " بالمستوى الرسمي للدولة والسلطة السياسية وتهدف إلى إدارة بلد أو أجهزة ذلك البلد.

ويطلق على الإدارة العامة بالانجليزية public administration وبالفرنسية administration publique² وعلى هذا النحو فإن "الإدارة العامة " ترتبط أساسا بتحقيق الأهداف العامة على المستوى الرسمي للدولة و أجهزتها وهيكلها الحكومية تنفيذا للسياسات العامة المقررة فيها.

وفي هذا السياق عرفها الدكتور عادل حسنين والدكتور مصطفى زهير في كتاب "الإدارة العامة" بالقول أنها: " أسلوب لتنفيذ السياسات العامة أو ممارسة الأنشطة و الأعمال الحكومية بغرض تحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدولة بأكبر كفاية إنتاجية." وخلصا إلى أن: " الإدارة العامة هي أسلوب تطبيق المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها في النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع المحددة والموضوعة من قبل الجهاز التنفيذي والمؤسسات العمومية للدولة بمعناها الواسع."³

وقد عرفها الدكتور عبد العزيز شيحا بقوله أن "الإدارة العامة" هي: " مجموعة الأنماط المتشابهة المتعلقة بصنع القرارات الإدارية (العملية الإدارية) والتي تقوم بها منظمة عامة (جهاز إداري) تحقيقا للسياسة العامة التي تستهدفها الدولة (هدف الإدارة)."⁴

¹ يتفق الكتاب و الدارسون أن ليونارد دي وايت هو أول من كتب مؤلفا علميا متخصصا في علم الإدارة العامة بعنوان " مقدمة في علم الإدارة العامة " عام 1926 ، يعرف فيه الإدارة في المجال الحكومي أو العمومي ويعرض فيه أسس ومبادئ دراسة هذا العلم.
- د/ حسن (عادل) و د/ زهير (مصطفى) ، المرجع السابق، ص 19.

² سبق شرح كلمة administration من الفعل ad-ministrare ومعناه خدمة الآخرين، أما معنى كلمة public او publique فتعني العموم أو جموع أفراد الشعب أو الشيء العام . وفي العربية كلمة عامة من الفعل "عم، يعم، عموما" بمعنى الشمول ، والمراد هنا شمول مجموع الناس أو الجماعة الكثيرة أو شمول أفراد الشعب ، وتلقتي معاني كلمات (الإدارة العامة و administration publique و public administration) في اللغات الثلاث على معنى تقديم الخدمة لعموم أفراد الشعب.

- د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص37.

³ د/حسن (عادل) و د/ زهير (مصطفى) ، المرجع السابق، ص 20.

⁴ د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص48.

ويعرفها الدكتور أنور أحمد رسلان في كتابه الإدارة العامة عام 1973 بالقول أن: "الإدارة العامة هي النشاط البشري الجماعي للمنظمات العامة لتحقيق السياسة العامة للدولة".

كما عرفها الدكتور بكر قباني في مؤلفه الإدارة العامة سنة 1970 بقوله: "الإدارة العامة هي إدارة (administration) تتولاها منظمات (organisms) عامة بقصد تحقيق أهداف (objectives) عامة".¹

ثانياً : أسباب تميز النشاط الإداري العمومي.

وبالرجوع إلى الدراسات الفقهية لموضوع الإدارة العامة فإن الملاحظ هو وجود اختلافات وتباين في آراء الفقهاء حول تعريف الإدارة العامة وتمييزها عن الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال، إلا أنه يمكن القول أن التفريق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال يستند إلى عدة اعتبارات:²

فرغم أن العملية الإدارية في كل منهما تستندان إلى نفس المبادئ الجوهرية وتتميزان بنفس الخصائص المتعلقة بتوجيه جهد إنساني جماعي في إطار هيكل منظم وفق تدرج رئاسي في اتجاه تحقيق هدف محدد، ورغم أن العملية الإدارية في كليهما تشتمل على نفس الوظائف والمهام تقريبا، وكذا فإن كلاهما تعملان لرفع الكفاءة الإنتاجية للأفراد ، وحتى أن عامل حجم الأعمال لم يعد مميزا للنشاط الحكومي في وجود تنظيمات ومنظمات خاصة عملاقة تضاهي وتتجاوز الدول من حيث حجم أعمالها، إلا أن الإدارة العامة تختلف عن الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال في عدة نقاط قد يكون أهمها على مستوى الأهداف المراد تحقيقها، ففي حين تهدف الأولى إلى تحقيق أهداف السياسات العامة التي تكون دائما المصلحة العامة لأفراد المجتمع، تهدف الإدارة الخاصة إلى تحقيق مصالح خاصة لأشخاص القانون الخاص. كما أن الإدارة العامة تتم في ظروف احتكارية تتحكم فيها الدولة وتسيرها في حين تعمل الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال في ظروف المنافسة الحرة في بيئة لا تتحكم فيها بل تتفاعل وتتكيف معها. كذلك يتم النشاط الإداري العمومي في إطار هيكل أو تنظيم عام هو أجهزة الدولة المطلعة بمهام تنفيذ السياسات العامة بما يجعل المهمة الإدارية فيها تأخذ بعين الاعتبار الحساب السياسي وتخضع لرقابة واسعة نتيجة الأهداف المرسومة، في حين تتم المهمة الإدارية الخاصة في تنظيمات خاصة تخضع للقانون الخاص عموما وتهتم بالحساب الاقتصادي والربحي وتخضع لرقابة خاصة وضيقة.³

من جهة أخرى فإن اختلاف الشراح والدارسين في تعريف الإدارة العامة ظهر في انتهاجهم لثلاثة اتجاهات اختلفت باختلاف ربط موضوع الإدارة العامة بالسياسة العامة أو ربطها بالأجهزة الإدارية في الدولة أو ربطها بالنشاط الإداري:

¹ د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 48.

² عددها الدكتور أحمد حافظ نجم في سبعة 07 نقاط منها المصلحة، طابع الأنشطة، المسؤولية....

د/ نجم (أحمد حافظ)، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979، ص 35 وص 36.

³ د/ النعيمي (عبد الحميد محمود)، مبادئ الإدارة العامة، منشورات ألجا ELGA ، مالطا، 1997، ص 9 .

1 - الاتجاه الأول: يربط بين الإدارة العامة والسياسة العامة.

وهو ما يمكن أن يعبر عنه بمعيار الهدف حيث يعتمد في تعريف الإدارة العامة وتمييزها على تحديد الأهداف المتوخاة منها، فيعرفها ليونارد دي وايت Leonard D. White في كتابه "مقدمة لدراسة الإدارة العامة" سنة 1955 بقوله: "الإدارة العامة هي جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة" و عرفها جون فيفنر J. Phiffner أنها: "تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة".

كما يقدم كل من مارشال إدوارد ديموك وجلاذيز أوجدن تعريفا يقارب فيه بين معنى الإدارة العامة والإدارة ويبين الاختلاف بينهما بقوله: "الإدارة العامة مظهر لحقل واسع هو الإدارة لكنها تتميز عن غيرها من حيث أنها تتعلق بأهداف الدولة وإرادة السيادة والمصالح العامة والقانون باعتباره العنصر الأساسي في المجتمع".¹

انتقد هذا الاتجاه في تعريف الإدارة العامة لاهتمامه بجانب واحد فيها هو المتعلق بالطابع الهادف للإدارة العامة، والذي ارتكز على الهدف و الغاية المرجوة من العملية الإدارية وهو تنفيذ السياسة العامة للدولة، والذي ، ورغم أهميته، يبقى غير كاف للإحاطة بتعريف الإدارة العامة وتمييزها عن غيرها، ذلك أن تنفيذ السياسات العامة في الدولة يمكن أن تشارك فيه المنظمات الخاصة التي وإن كانت تهدف لتحقيق الربح والمصالح الخاصة لأصحابها ، فهي تشارك بطريقة غير مباشرة في تحقيق الإشباع الجماهيري وتلبي الحاجات العامة للجمهور خاصة إذا كانت تنشط في إطار استراتيجية وسياسة معدة مسبقا من قبل الدولة خصوصا في الدول الرأسمالية والليبرالية. وانتقدت هذه التعريفات كذلك كونها أغفلت الجانب العضوي للإدارة العامة الذي يعتقد آخرون أنه عامل محدد في تفريق الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة أو إدارة الأعمال.

2 - الاتجاه الثاني: يربط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية.

والمقصود هنا الجانب العضوي أو المعيار العضوي² لتمييز الإدارة العامة عما يشابهها من الأنشطة الإدارية الأخرى، وذلك بالتركيز على الهيكل التنظيمي الذي تتم فيه العملية الإدارية أو الجهاز القائم بها. فيقول شارل دباش Charles Debbasch أن: "الإدارة العامة هي جهاز تسيير الشؤون العامة، تتألف من مجموع المرافق العامة التي يسمح حسن سيرها بتحقيق الأهداف المرسومة من السلطة السياسية..."، فيما يذهب الدكتور أحمد عبد القادر الجمال في كتابه "دراسات في الإدارة العامة" إلى التمييز بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة أي إدارة الأعمال باعتبارهما فرعين لأصل واحد أو وجهين لعملة واحدة هي علم الإدارة فيقول أن: "لعلم الإدارة ناحيتان، الأولى تتعلق بالإدارة العامة وأعني بذلك

¹ راجع تعريفات أخرى لكتاب عرب مثل د/حمدي أمين عبد الهادي، د/ عبد الملك عودة ود/ محمد توفيق رمزي ود/ إبراهيم درويش وغيرهم ... - د/ المجذوب (طارق) ، الممرج السابق ، ص41.

² المعنى العضوي للإدارة العامة يدور حول المنظمات أو الأجهزة المكونة للأشخاص الإدارية العامة سواء كانت هذه الأشخاص هي الدولة في معناها الضيق أو الأشخاص العمومية المحلية (الجماعات الإقليمية المحلية) أو الأشخاص العامة المرفقية كالمؤسسات والهيئات الإدارية العامة. - د/ عبد الوهاب (رفعت) و د/ محمد عثمان (حسين عثمان)، أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000، ص25.

الأجهزة التي يطلق عليها اسم (إدارة) والتي تقوم على شؤون المرافق العامة، وناحية ثانية تتعلق بالإدارة الخاصة ونعني بذلك إدارة الأعمال والمشروعات الخاصة.¹

يلاحظ على هذه التعريفات ربط الإدارة العامة مباشرة بالمرافق العامة ويفهم منها أن الإدارة العامة هي الأجهزة أو المؤسسات العمومية التي تمثل المرافق العامة، ويؤخذ على هذا الاتجاه في تمييز الإدارة العامة أنه اعتمد كلية على مصطلح "المرافق العامة" لتحديد المقصود بالإدارة العامة علما أن مصطلح المرافق العامة يشكل نظرية قائمة بذاتها وهو مصطلح واسع وغير محدد ومتعدد الاستعمالات، كما يؤخذ على هذا الاتجاه حصره لمفهوم الإدارة العامة في كونها جهازا أو هيكل تنظيميا في حين أن الإدارة بصفة عامة هي عبارة عن نشاط إنساني يتم داخل جهاز أو هيكل تنظيمي، أي أن معنى الإدارة في حد ذاته ينطوي على معنى القيام بفعل أو التفاعل ولا يمكن اعتبارها مجرد هيكل، بل هي النشاط الذي يحرك الهيكل التنظيمي أو المنظمة من أجل تحقيق أهدافها سواء كانت عامة أو خاصة. ورغم أن الجانب العضوي مهم لتحديد وتمييز الإدارة العامة إلا أنه غير كاف وحده لتبرير المقصود بالإدارة العامة.

3 - الاتجاه الثالث: يربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري.

يأخذ هذا الاتجاه بعين الاعتبار في تعريف الإدارة العامة النشاط الذي تمارسه الأجهزة والتنظيمات الحكومية التي تؤدي الأعمال الخاصة بالشؤون العامة، فيقول جلادن Gladen أن: "الإدارة العامة هي التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية".²

ويعرفها هيربرت سيمون Herbert Simon بالقول أن: "الإدارة العامة تتضمن أنواع النشاط التي تقوم بها الحكومات وإدارتها التنفيذية والمشروعات العامة".

ويلاحظ على هذا التعريف أخذه بمعيار النشاط الذي تقوم به أجهزة في الدولة دون غيرها هي الأجهزة التنفيذية باعتماد معيار عضوي محض لتحديد المقصود بالإدارة العامة في حين يعتقد ناقدوه أنه توجب الأخذ بالمعيار الموضوعي إلى جانب المعيار العضوي لتعريف الإدارة العامة والحجة في ذلك أنه حتى الأجهزة غير التنفيذية في الدولة من تشريعية قضائية تقوم بمهام تنفيذ السياسات العامة وتقوم "بأعمال إدارية" بعيدا عن النشاط الأصيل لها،³ كما أن الانتقاد الموجه لهذا التعريف هو استعمال كلمة (إدارات تنفيذية) لتعريف الإدارة العامة، وهو ما لا يستقيم أن تعرف الإدارة بأنها "إدارة" أو "النشاط في إدارة" تجنبا لخلط المفاهيم، إضافة إلى استعمال مصطلح "حكومات" الذي له مدلولات متعددة وواسعة الاستعمال خاصة في مجال العلوم السياسية مما يعقد مفهوم الإدارة العامة.

كما عرف الدكتور حسن أحمد توفيق الإدارة العامة في كتابه "الإدارة العامة" (سنة 1972م) بقوله: "الإدارة العامة تدور حول دراسة النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة

¹ Charles Debbasch : sciences administratives, 1976, p1 : L'administration publique est l'appareil de gestion des affaires publiques. Elle est constituée par l'ensemble des services publics dont la bonne marche permet la réalisation des objectifs par le pouvoir public.

- الدكتور أحمد عبد القادر الجمال، دراسات في الإدارة العامة، 1957، ص57.

- راجع: د/ شيحا (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 46.

² وهذه النظرة مادية بحتة تعتمد وتهتم بطبيعة النشاط في ذاته بغض النظر عن طبيعته أو ماهية التنظيم الذي يقوم بهذا النشاط سواء كان عاما أو خاصا.... راجع:

- د/ عبد الوهاب (رفعت) و د/ محمد عثمان (حسين عثمان)، المرجع السابق، ص10.

³ د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص46.

التنفيذية في الدولة، فلا تشمل الإدارة العامة ما يدور داخل نطاق السلطة التشريعية وكذلك السلطة القضائية.

كذلك لم يسلم هذا التعريف من النقد لاستعماله كذلك مصطلحات غامضة ومتعددة الاستعمال كمصطلح السلطة التنفيذية والحكومة ... كما أنه حصر مفهوم الإدارة العامة في نشاط أجهزة محددة في الدولة هي أجهزة ومؤسسات السلطة التنفيذية والحكومة بمعناها الضيق أي جهاز الحكومة والوزارات دون الأجهزة التشريعية والقضائية، والحقيقة أن هذه الأجهزة تقوم بأعمال قضائية أو تشريعية وبالموازاة مع ذلك يقوم أفرادها بأعمال ومهام غير قضائية لتسيير هذه الأجهزة وتحقيق أهدافها التي هي أهداف السياسة العامة للدولة في المجال القضائي أو التشريعي، ومثال ذلك أن القاضي رئيس المحكمة يطلع بمهام قضائية بالجلوس لفض النزاعات وكذلك يطلع بمهام " إدارية " متعلقة بتسيير المحكمة كجهاز يضم أفراد (قضاة وموظفين وعمال) يقوم بتوجيه جهودهم الجماعية المشتركة في اتجاه محدد هو تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة في المجال القضائي لإشباع حاجات الجمهور المتعلقة بقطاع العدالة، وذلك بتقسيم المهام والسهر على السير الحسن للعمل واقتراح ووضع الحلول المناسبة للمشاكل والصعوبات، فهو يقوم بالمهام الإدارية لإدارة المحكمة إضافة للمهام القضائية التي يقوم بها. وعليه فإن القول بأن الإدارة العامة هي النشاط الذي يقوم به عمال وموظفو السلطة التنفيذية في الدولة ليس كافياً لتعريف الإدارة العامة.

4 - الاتجاه الرابع: نحو تعريف شامل للإدارة العامة.

يكاد يجمع الدارسون المتأخرون لموضوع الإدارة العامة أن الاتجاهات المختلفة لمحاولة تعريفها مشوبة فعلاً بالقصور ومعيبة باهتمامها بجانب أو جانبيين من جوانب وأوجه دراسة الإدارة العامة، في حين يعتقد هؤلاء أنه من الواجب للوصول إلى مفهوم جامع لها أن يشمل كافة الأوجه والجوانب المميزة " للنشاط الإداري العام " أو " العملية الإدارية العامة ". ذلك أن العودة بالدراسة التاريخية لظهور الإدارة والإدارة العامة وعلم الإدارة عموماً جعل الباحثين يقولون أن الفكر الإداري كملكة وكنشاط إنساني وجد منذ القدم، وقد درسه الفلاسفة والعلماء تحت عدة مسميات ومصطلحات¹، لكنه لم يتبلور كمجال بحثي أو دراسي إلا بعد نشأة الدولة الحديثة، وقد كان لهذه التطورات التاريخية أثر بالغ على وضع وتحديد معالم المفاهيم الحديثة للإدارة العامة التي وصل إليها الباحثون في هذا المجال، خاصة الثورة الصناعية للقرن التاسع عشر آثار مهمة في نشوء علم مستقل بذاته مجاله البحثي هو " الفكر الإداري والنشاط الإداري " في المشاريع الصناعية والاقتصادية أبرزت الأصول الأولى " لعلم الإدارة ".

لكن البوادر الأولى للدراسات الإدارية ظهرت في فرنسا منذ أواخر القرن السابع عشر مع جاك بوشيه (Jaques peuchet) (مطول الضبط والبلدية 1789 Traité de la police et de la municipalité) ثم شارل جان بونين (Charles-Jean Bonnin) ومؤلفه (مبادئ الإدارة العامة 1812 principes d'administration publique) وانتشرت بعدها الدراسات في مجال الإدارة إلى ألمانيا والنمسا والمدرسة الكاميرالية (القرن 17م) مع فون يوستي (J.H. Dieu-donné Von Just) و جان بوتر

¹ أنظر في تطور الفكر الإداري تاريخياً لدى الغرب و العرب والمسلمين :

- د/ المجنوب (طارق)، المرجع السابق، ص29.

- د/ عبد الوهاب (رفعت) و د/ محمد عثمان (حسين عثمان)، المرجع السابق، ص58.

- د/ شريف (علي)، مبادئ الإدارة: مدخل الأنظمة في تحليل العملية الإدارية، الدار الجامعية للطباعة، مصر، 2001، ص57.

J.E. Putter و فون شتاين L. Von Stein ، ثم انتقل الاهتمام بالأبحاث الإدارية إلى الولايات المتحدة الأمريكية أواخر القرن 19م أين أخذت حيزا كبيرا من الاهتمام والدراسة، وكان الأمريكي وودرو ويلسون Woodrow Wilson من أوائل مؤسسي "علم الإدارة" كعلم قائم بذاته وأكد على دراسته دراسة موضوعية متحدثا عن طرق البحث فيه في مقال له عام 1887م، لتتشكل بذلك أولى أصول علم الإدارة الحديث الذي ارتبط أساسا بالمشاريع والأعمال الخاصة، وظهرت بعدها حركة الإدارة العلمية وارتبطت باسم فريديريك تايلور Frederik K. Taylor في كتاب "مبادئ الإدارة العلمية 1911 the principles of scientific management ينادي فيه بتكريس المبادئ و القوانين العلمية على النشاط الإنساني في المؤسسة، تزامنا مع ذلك كان هنري فايول Henri Fayol في فرنسا قد نادى بتطبيق هذه المبادئ العلمية على النشاط الإداري عندما طرح أفكاره العلمية في كتابه "الإدارة الصناعية والعامة 1916 administration industrielle et générale" وشكلت هذه المبادئ و الأفكار فيما بعد ما أطلق عليه "علم إدارة الأعمال" في القطاع الخاص، واعتبر هنري فايول أن المبادئ العلمية للإدارة يمكن تطبيقها في أي مؤسسة أو منظمة سواء خاصة أو عامة ، وهو ما تم فعلا عندما اقتبس القطاع العام هذه المبادئ وطبقها في النشاط الإداري العمومي في الدول الحديثة معتبرة هذه المبادئ لا تختلف في جوهرها عن تلك المطبقة في القانون الخاص، وسميت هذه المبادئ والأفكار في مجال النشاط العمومي بـ "علم الإدارة العامة"¹

لكن الاهتمام بالجانب العلمي و العملي في العملية الإدارية بهذا الشكل كانت له سلبياته، خاصة عندما اعتبرت هذه النظريات العاملين مجرد وسائل إنتاج ضمن العملية الإنتاجية التي تُوّطرها العملية الإدارية، ونتيجة للانتقادات الواسعة لهذا الطرح ظهرت كتابات تنادي بضرورة الاهتمام للجانب الإنساني والنفسي للعمال وأفراد المنظمة الذين تعتمد العملية الإدارية على جهودهم في تحقيق أهدافها، فظهرت حركة العلاقات الإنسانية بأبحاث إلتون مايو Elton Mayo في الولايات المتحدة الأمريكية ودراسات هيربرت سيمون Herbert Simon الذي كان له الفضل في تسمية الاتجاه الإنساني و الاجتماعي في الإدارة العامة بـ "حركة العلاقات الإنسانية"² ، هذه الحركة التي لم تسلم من الانتقاد لتظهر بعد ذلك المدرسة المعاصرة بعدة نظريات في مجال النشاط الإداري التي أخذت كل منها تحاول إيجاد تكامل بين النظريات الإدارية السابقة سواء من النظريات العلمية أو النظريات السلوكية للوصول إلى مبادئ وأسس شاملة تكفي للإحاطة بمفهوم الإدارة يكون محل إجماع وتكفي كذلك للوصول إلى أفضل وأنجح الأساليب الإدارية سواء في القطاع الخاص أو العام³.

¹ د/ الزعبي (فايز) و د/ عبيدات (محمد إبراهيم)، أساسيات الإدارة الحديثة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1997، ص34.

² د/ القريوتي (محمد قاسم)، المرجع السابق، ص81.

³ راجع : تاريخ علم الادارة العامة ، علم حديث العهد.

- د/ الحلو (ماجد راغب)، المرجع السابق، ص 61.

الخلاصة:

من خلال ما سبق بيانه يمكن القول أن الإدارة العامة هي أسلوب تطبيق المبادئ الإدارية بأسسها العلمية المتفق عليها في النشاط العمومي أو العام للدولة أي النشاط الحكومي، وهي شأنها شأن الإدارة في المشروعات الخاصة أو إدارة الأعمال تتميز بنفس المميزات والخصائص ، بطابعها الإنساني والحتمي لتنظيم النشاط الإنساني الجماعي الهادف داخل هيكل تنظيمي يعترف بالتدرج السلمي لأفراده، خاصة إذا علمنا ، كما سبق بيانه، أن الإدارة العامة هي تطبيق لمبادئ العملية الإدارية والإدارة في مجال الأعمال على أجهزة وهيكل الدولة¹،

وبالتالي فإن كلا من علم الإدارة و علم الإدارة العامة يعتمدان على نفس المبادئ العلمية ويطبقان نفس الوظائف و المهام التي تشكل العملية الإدارية، مع اختلافهما على مستوى الأهداف التي يستهدفها كل منهما بين المصلحة العامة أو المصلحة الخاصة وكذا على مستوى بيئة التنفيذ أو الأطر الهيكلية التي تتم فيها العملية الإدارية بين المنظمات الخاصة و الأجهزة والمنظمات العمومية.

من خلال دراسة الاتجاهات السابق بيانها ومن خلال دراسة الخصائص و المميزات ومبادئ الإدارة كعلم عبر دراسة تطور المدارس التي عنيت به ، حاول الفقهاء تعريف "الإدارة العامة" مع الأخذ بعين الاعتبار كل هذه جوانب والاتجاهات:

فقال الأستاذ فوزي حبيش أن: " الإدارة العامة هي مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة، وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها ، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة"²

وعرفها الدكتور عادل حسين والدكتور مصطفى زهير بالقول أن: " الإدارة العامة هي أسلوب تطبيق المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها (وهنا نرجع إلى خصائص العملية الإدارية من طابع حتمي وطابع إنساني وهادف و...إلخ) في النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع (وهنا نرجع إلى الاتجاهات الثلاثة الرابطة لتعريف الإدارة العامة بالنشاط الحكومي ومعايير العضوية ومعايير الموضوعية ومعايير أهداف السياسة العامة)³ ، هذا التعريف يبقى مقتضبا وغير واضح المعالم إذ كان يجب هذه المبادئ العلمية والأسس الإدارية "المتفق عليها " حتى يكون التعريف نافيا للجهالة والغموض وكافيا بذاته.

ويقول الدكتور طارق المجذوب أن الإدارة بمعناها الواسع تعني توجيه الجهد الجماعي بغية تحقيق هدف منشود أو تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين سعيا لتحقيق أهداف معينة وينطبق هذا المعنى على كل التنظيمات الإدارية سواء كانت عامة أو خاصة ، والتعريف المقبول للإدارة العامة يجب أن يتضمن العناصر التالية: الجانب الموضوعي (أي صنع القرارات الإدارية أو النشاط الإداري) والجانب

¹ د/ عبد الوهاب (رفعت) و د/ محمد عثمان (حسين عثمان)، المرجع السابق، ص91 : في تطور دراسة الإدارة العامة.

² د/ حبيش (فوزي)، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، 1991، ص15.

- د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص43.

³ د/ حسن (عادل) و د/ زهير (مصطفى) ، المرجع السابق، ص 19.

العضوي (أي الجهاز الإداري العام أو التنظيم الإداري العام)، والجانب الهدي (أي تحقيق أو تنفيذ السياسة العامة)، والجانب البشري و الجانب المالي.

ثالثا : التعريف الإجرائي للإدارة العامة:

من خلال ما سبق عرضه من تعريفات و أسس وضعها، يمكن اقتراح تعريف إجرائي للإدارة العامة بالقول أن: " الإدارة العامة هي ذلك النشاط الإنساني اللازم لتوجيه الجهود الجماعية المشتركة لمجموعة من الأفراد ممن له السلطة في ذلك في إطار هيكل تنظيمي عمومي، بغية تحقيق هدف أو أكثر من أهداف السياسة العامة المرسومة في الدولة".

أو هي: " عملية النشاط الإنساني ضمن منظمة عامة، توجيهها للجهود المشتركة لأفرادها ممن له السلطة عليهم، واللازمة لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة".

بتحليل هذين التعريفين الإجرائيين للإدارة العامة على ضوء خصائص ومميزات النشاط الإداري المتفق عليها بين عديد الفقهاء من جهة ، ومن جهة أخرى على ضوء المعايير والاتجاهات المعتمدة لتعريف الإدارة العامة، يمكن القول أننا نحاول من خلالهما توضيح الطابع الإنساني و الهادف و الحتمي للإدارة العامة، إلى جانب خصائص الجماعية والهيكلية والتدرج أو الخضوع لسلطة القائم بالمهمة الإدارية، كما نحاول من جهة ثانية إظهار معايير تمييز الإدارة العامة من معيار عضوي وموضوعي و معيار الارتباط بتنفيذ السياسة العامة.

المطلب الثاني: تطور وظائف الإدارة والإدارة العامة.

تسمى وظائف الإدارة كذلك بعناصر العملية الإدارية وهي الوظائف التي تميز "المديرين" أو القائمين بالعملية الإدارية أو المهام الإدارية عن غيرهم من العاملين أو الموظفين بالمنظمة.

ورغم اختلاف الفقهاء و الكتاب في تعداد وحصر هذه الوظائف و المهام عموما، إلا أنهم اتفقوا حول مجموعة محددة منها وزاد بعضهم عليها أو أنقص أو صنف بعض الوظائف ضمن البعض الآخر، ويبقى مرد هذه الاختلافات إلى طرق تحليلهم للعمل الإداري وتصورهم لطبيعة وهدف الأداء الإداري من جهة ، ومن جهة أخرى اختلفت آراء الكتاب حول تعداد الوظائف الإدارية المرتبطة بالمنظمات الخاصة عن تلك المرتبطة بالمنظمات العامة، فيما يرى البعض الآخر من الفقهاء و الباحثين أن " وظائف الإدارة " هي نفسها سواء تعلق الأمر بمنظمات عامة أو خاصة ورغم اختلاف مسمياتها أحيانا أو اختلاف طرق وكيفيات تنفيذها أو الأهداف المتوخاة منها.

ومهما تكن هذه الاختلافات التي يمكن ردها أساسا إلى مجال وزاوية البحث بين الباحثين في علم الإدارة ككل اعتمادا على أن " الإدارة " كعلم نشأ في إطار المشاريع الصناعية والاقتصادية، والباحثين في الإدارة في إطار التنظيم الإداري لأجهزة الدولة وعلاقتها بالقانون الإداري و القانون الدستوري و كذا العلوم السياسية وغيرها، رغم هذه الاختلافات فإن من الثابت تاريخيا لدى الباحثين أن علم الإدارة إنما نشأ وتطور في إطار المشاريع الخاصة بالصناعة و" إدارة الأعمال " ، ثم انتقل تأثير نجاحه إلى استخدام مبادئه العلمية في مجال إدارة مؤسسات وأجهزة الدولة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت رائدة في هذا الاتجاه، رغم أن أوربا كانت السبابة إلى دراسة وتطبيق المبادئ العلمية على النشاط الإداري وخاصة في فرنسا التي تعتبر بحق الرائدة في مجال القانون الإداري (قانون أجهزة الدولة) بالشكل المعروف حاليا. وعليه فإن دراسة الوظائف الإدارية أو المهام الإدارية أو (عناصر العملية الإدارية) لا بد وأن تتم في إطار "علم الإدارة" كعلم يهتم بدراسة الظاهرة الإدارية كسلوك إنساني متميز دون البحث حول ما إذا كانت هذه الظاهرة تتم في إطار المشاريع الخاصة أو المنظمات العمومية، ما دامت الظاهرة في حد ذاتها هي نفسها وما دام السلوك الإنساني المسمى "إدارة" هو نفسه بالرجوع إلى " نشأة علم الإدارة ".

من هذا المنطلق ولما كانت الإدارة العامة ، حسب الدكتور عادل حسنين والدكتور مصطفى زهير، هي أسلوب استخدام المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها في "علم الإدارة" وتطبيقها على النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع، فهي - أي الإدارة العامة - تتكون من عمليات توجيه وقيادة الجهود البشرية والتخطيط والتنسيق واتخاذ القرارات الإدارية في الجهاز التنفيذي للدولة بمعناه الواسع، أي الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ، من أجل تحقيق أهداف المجتمع.

وانطلاقا من هذا التعريف وغيره من تعريفات الإدارة والإدارة العامة السابق بيانها تظهر لنا عناصر العملية الإدارية أو وظائف الإدارة أو الإدارة العامة متشابهة إلى حد بعيد ما دام أن الإدارة العامة في الدولة الحديثة اعتمدت على " أساليب تطبيق المبادئ العلمية لعلم الإدارة " من أجل تحقيق الأهداف المرجوة منها ، وبالرجوع إلى هذه المبادئ العلمية عند هنري فايول أو فريدريك تايلور مثلا نجد أنها لا تعدو أن تشكل المراحل التي تكون العملية الإدارية بوظائفها من بدايتها إلى غاية بلوغها أهداف المنظمة، وبالتالي فهي (أي هذه المبادئ والمراحل) تشكل ما اتفق كثير من الباحثين المعاصرين على تسميته "

وظائف الإدارة " أو " المهام الإدارية " أو " عناصر العملية الإدارية " التي اجتهد الفقهاء في تعدادها وحصرها، فكان لكل منهم رأي في ذلك ولكنه إجمالاً اتفقوا على وظائف : **التخطيط، التنظيم ، الاتصال والرقابة** وزاد عليها البعض مهام التنسيق التي يمكن إدراجها ضمن وظيفة **الاتصال** ، والقيادة والتوجيه والتمويل التي يمكن إدراجها تحت وظيفة **التنظيم**، كما أن وظيفة الإبلاغ أو وضع التقارير يمكن إدراجها ضمن وظيفة **الرقابة**. ورغم استخدام الإدارة العامة في الدولة الحديثة للمبادئ العلمية المتفق عليها لعلم الإدارة المطبقة في إدارة المشاريع الخاصة مما خلق تشابهاً كبيراً بينهما على مستوى الوظائف والمهام الإدارية، إلا أن بيئة النشاط الإداري حكومي أو العمومي تختلف عن بيئة النشاط الإداري الخاص خلق عدة نقاط اختلاف في كفاءات تنفيذ بعض المهام الإدارية.

الفرع الأول : الوظائف التقليدية للإدارة العامة.

في هذا الاتجاه ، وعلى مستوى الإدارة العامة ، يضيف بعض الفقهاء إلى عناصر العملية الإدارية وظيفة أو مهمة **صنع القرارات**، ذلك أن العملية الإدارية على هذا المستوى (أي تسيير الشأن العام) قد تتدخل فيها عوامل وأطراف أخرى خارجة عن المنظمة أو المؤسسة العمومية لتقرير القيام بنشاط أو تحقيق هدف ما قد يكون مغايراً لأهداف المنظمة الموضوعة سابقاً ويتوجب على المنظمة احترام هذه التغيرات التي قد تقرها السلطات السياسية في الدولة وتلتزم المنظمات العمومية بتنفيذها. فاتخاذ القرار في المنظمة الخاصة يدخل ضمن مهام التنظيم التي يقوم بها المدراء وتكون مرتبطة مباشرة بتنفيذ الخطط الموضوعة من أجل تحقيق هدف المنظمة ، لكن يختلف الأمر على مستوى أجهزة ومنظمات أو مؤسسات الدولة لأنها مرتبطة بسلطة سياسية وبخطة عامة وأهداف عامة أعدتها هذه السلطات السياسية في إطار السياسة العامة، فالمنظمات الإدارية العمومية لا تضع السياسات العامة ولا تضع خططا مستقلة وخاصة بها وإنما تتكيف مع السياسات المقررة وتجد الخطط و الطرق لتنفيذها وتتكيف معها، ورغم ذلك تبقى هذه الخطط معلقة على قرار السلطات السياسية بالموافقة في تبعية إدارية وسياسية تتجلى هذه التبعية من خلال ما سماه بعض الفقهاء : " عملية تفويض اتخاذ أو تحضير القرارات التي تمنحها السلطات السياسية للسلطات الإدارية بغية إشباع حاجات وتطلعات المواطنين."¹

لقد قسم بعض فقهاء الإدارة العامة المهام الإدارية أو مهام الإدارة العامة les missions de l'administration إلى ثلاث مجموعات كبرى تنطوي كل واحدة منها على عدة وظائف إدارية وصنفوها على النحو التالي:

أولاً : المهام السياسية (أو السيادية): (Les missions politiques (ou de souveraineté))

وتتضمن ثلاثة أصناف من المهام و الوظائف هي:

1 - وظائف سياسية (أو سيادية) خارجية (missions politiques externes :

¹ د/ المجذوب (طارق) ، المرجع السابق، ص45.

كوظائف العلاقات الخارجية و الدبلوماسية والأمن القومي و السياسة الخارجية وإبرام الاتفاقيات الدولية ومختلف النشاطات التمثيلية للدولة على المستوى الدولي...

2 - وظائف سياسية داخلية missions politiques internes :

كوظائف الأمن الوطني الداخلي والضبط الإداري والقضائي والتنظيم الداخلي للدولة ونظم التسيير الداخلي لمختلف مصالح وأجهزة الدولة وطرق عملها وعلاقاتها...

3 - وظائف سياسية بحتة (أو سياسية بالمعنى الدقيق):

وتشمل وظائف التنظيم السياسي الداخلي في الدولة وتنظيم الممارسة السياسية والعمل السياسي و اختيار المناهج ووضع الخطط السياسية العمومية والانتخابات وغيرها...

ثانيا : المهام الاقتصادية والمالية Les missions économiques et financières :

وتتضمن وظائف عديدة يمكن تصنيفها إلى المجموعات التالية :

1 الوظائف المتعلقة بإعداد السياسة الاقتصادية والمالية للدولة والتنسيق العام لسير الموازنة العامة وعمليات المحاسبة العامة وكيفيات مراقبة المالية العامة في الدولة.

2 الوظائف المتعلقة بإصدار وتداول العملة الوطنية وحركة العملة الأجنبية في الداخل ومن وإلى الخارج ومراقبة الحركة المالية المصاحبة للحركة الاقتصادية داخليا وخارجيا.

3 الوظائف المتعلقة بتنظيم الحياة الاقتصادية العامة داخل الدولة وضبط النشاط الاقتصادي حسب القطاعات في إطار السياسة الاقتصادية المعتمدة ومراقبة المتعاملين الاقتصاديين ومدى احترامهم للقوانين السارية بمناسبة نشاطهم داخليا وخارجيا.

ثالثا : المهام الاجتماعية والثقافية Les missions sociales et culturelles :

تشمل وظائف الرعاية الصحية والتربية والتعليم بكل أطواره والخدمات المتعلقة بالإسكان وتحسين الوضع الاجتماعي لفئات الشعب وتنظيم وتسيير مختلف الأنشطة الثقافية والرياضية وغيرها...¹

وقد انتقد فقهاء آخرون في علم الإدارة والإدارة العامة هذا التقسيم كونه يعبر عن التصنيف التقليدي لمهام الدولة بمفهومها العام المعروف في القانون الدستوري و يخلط بين مهام الدولة ككيان سياسي واجتماعي ذات اختصاصات عامة ومتعددة وغير محصورة وبين مهام ووظائف الإدارة العامة كجهاز من أجهزة الدولة ضمن مجموعة الأجهزة المشكلة لهيكلها ومؤسساتها، كما أن هذا التقسيم لا يعبر عن مهام

¹ د/ شبحا (إبراهيم)، المرجع السابق، ص 51 و 52 :

وفيه انظر تقسيم وظائف ومهام الإدارة العامة عند كل من شارل دوباش وبرنار قورناي :

- Bernard Gournay : Introduction à la science administrative, les administrations publiques dans la société contemporaine, 2^{ème} édition, p.17.

- Charles Debbach : Science Administrative, 3^{ème} édition, 1976, p40.

وظائف الدولة الحديثة خاصة بعد تأثير نجاح الأداء الإداري للمنظمات الخاصة في النموذج الرأسمالي، هذا التأثير الذي أدى إلى تطبيق مبادئ علم الإدارة أو إدارة الأعمال (Management) على النشاط الإداري الحكومي في المؤسسات العمومية لتحسين الأداء الإداري العمومي سعياً لتحقيق أهداف السياسات العمومية بأكثر نجاعة وفعالية.

ومن هذا المنطلق، ومن منطلق تشابه الفعل الإداري في كل من المنظمة الخاصة والعامية رغم اختلاف الأهداف المسطرة، ذهب الفقهاء سواء في علم الإدارة الخاصة (إدارة الأعمال أو المناجمنت) أو في علم الإدارة العامة إلى تقسيم الوظائف أو المهام الإدارية بطريقة متشابهة مع بعض الاختلافات الدقيقة ليخرجوا في الأخير بما يسمى "عناصر العملية الإدارية"، ورغم اختلافهم في تعدادها وحصرها وأحياناً في تسميتها، إلا أنهم اتفقوا عموماً حول مؤداها وجوهرها.

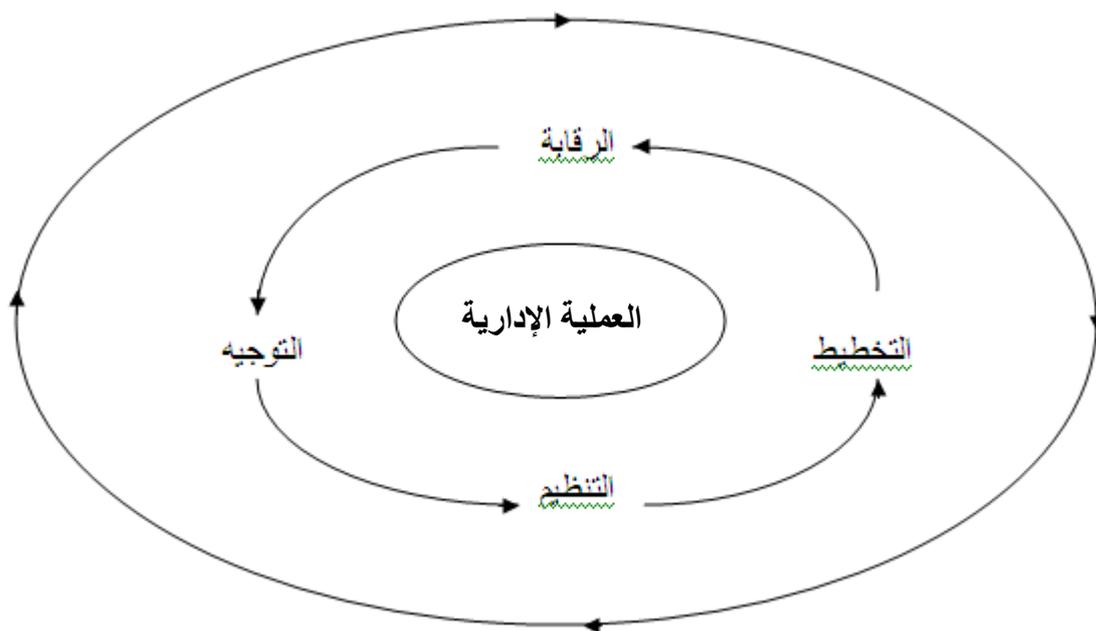
الفرع الثاني: عناصر النشاط الإداري العمومي الحديث.

كما سبق بيانه، تقسم الوظائف الإدارية أو مهام الإدارة أو عناصر العملية الإدارية عموماً إلى: وظيفة التخطيط، ووظيفة التنظيم، ووظيفة الاتصال أو التنسيق، ووظيفة الرقابة. ويزيد بعض الفقهاء أو ينقص بعض الوظائف و المهام الإدارية كل حسب منظوره البحثي واهتماماته العلمية أو العملية بموضوع الإدارة و الإدارة العامة، فقد يضيف البعض مهمة القيادة والتوجيه التي يصنفها البعض الآخر ضمن وظيفة التنظيم، كما يضيف البعض مهام التقرير أو الإبلاغ التي يراها البعض ضمن وظيفة الرقابة أو من وسائلها¹.

فيعتبر هنري فيول أن المهام الإدارية الرئيسية هي: التخطيط (Planning, prévoyance) والتنظيم (Organizing, Organisation) والقيادة (Commanding, Commandment) والتنسيق (Coordinating, Coordination) والرقابة (Controlling, Contrôle).

ويرى الدكتور أحمد محمد غنيم، أستاذ إدارة الأعمال بكلية التجارة لجامعة المنصورة المصرية، أن هناك فرقا بين وظائف الإدارة أي عناصر العملية الإدارية وهي "مهام المدير ووظائفه" وبين وظائف المنظمة كجهاز أو كهيكل، فيقول أن وظائف المدير المشكلة من عناصر العملية الإدارية هي: وظيفة التخطيط، ووظيفة التنظيم، ووظيفة التوجيه ووظيفة الرقابة، حيث ترتبط هذه الوظائف ببعضها ببعض في شكل متكامل وتأثير متبادل فيما بينها ضمن عملية متشابكة ومستمرة مقدماً رسماً توضيحياً لها كما يلي:

¹ د/ نتو (إبراهيم عباس)، ود/ ألبرز (هنري هـ.)، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، دار جون وابلي وأبناؤه للنشر، الولايات المتحدة الأمريكية، 1980، ص 156، 222.
د/ شريف (علي)، مبادئ الإدارة: مدخل الأنظمة في تحليل العملية الإدارية، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2001، ص 90.



الشكل -01- وظائف العملية الإدارية

ويقوم المديرون بهذه الوظائف أو يمارسونها ضمن جهاز أو هيكل تنظيمي يطلق عليه اسم "المنظمة"، وسواء كانت المنظمة عامة أو خاصة أي مؤسسات عمومية أو منظمات أعمال، فإنها تمارس عدة أنشطة متخصصة يطلق عليها "وظائف المنظمة" والتي تنقسم إلى: وظيفة الإنتاج، ووظيفة التسويق، الوظيفة المالية، ووظيفة شؤون العاملين ووظيفة الأعمال المكتبية، وحسب الدكتور أحمد محمد غنيم دائما، فإن وظائف الإدارة تختلف عن وظائف المنظمة في أن وظائف المنظمة متخصصة ينبغي على المنظمة أن تقوم بها في مجال نشاطها لتحقيق أهدافها، في حين أن وظائف الإدارة (أو عناصر العملية الإدارية أي مهام المدير من تخطيط وتنظيم ورقابة و...) هي وظائف عامة ومشتركة لكل نشاط إنساني منظم (يهدف إلى تحقيق هدف محدد عن طريق الجهود الجماعية بحسب تعريف الإدارة)¹. ونجد لهذا الطرح مرجعا علميا متميزا عند هنري فايول في كتابه: الإدارة الصناعية والعامة، Administration 1916 industrielle et générale الذي قسم فيه وميز بين نشاط المنظمة ونشاط المدير، فوظائف المنظمة حسبته ست (06) هي: الوظيفة الفنية، المالية، التجارية، المحاسبية، ووظيفة الضمان والوظيفة الإدارية هذه الأخيرة هي التي تشتمل على عناصر العملية الإدارية ومهام المدير وهي حسبته: التخطيط، التنظيم، القيادة، التوظيف، والرقابة والتنسيق.

أما على مستوى الإدارة العامة والنشاط الحكومي، فيرى بعض الكتاب أن تميز النشاط الإداري العمومي من حيث ضخامته ومن حيث تبعيته للسلطة السياسية في الدولة، وخاصة من حيث الأهداف المراد تحقيقها من نشاط الإدارات والأجهزة والمنظمات العمومية، هذا التميز يشكل سببا مباشرا في تميز وظائف الإدارة وعناصر العملية الإدارية على هذا المستوى، ويرتبط أساسا هذا التميز بفكرة "صنع القرارات الإدارية" وارتباطها بالقرارات السياسية تنفيذًا للسياسات العامة للدولة عبر هذه الأجهزة والإدارات والمنظمات العامة التي تعمل ضمن نسق ضخم ومتشابه داخل الهيكل العام المسمى الدولة، ما

¹ د/غنيم (أحمد محمد)، المرجع السابق، ص 15 إلى 24.

جعل هؤلاء الكتاب يعرفون الإدارة العامة بالقول أنها: "مجموعة الأنماط المتشابكة المتعلقة بصنع القرارات الإدارية (العملية الإدارية)، والتي تقوم بها منظمة عامة (جهاز إداري) تحقيقاً للسياسات العامة التي تستهدفها الدولة (هدف الإدارة)".¹

وفي عام 1937 لخص لوثر غوليك Luther Gulick وظائف الإدارة في كلمة PODCORB وهي الحروف الأولى للمصطلحات الإنجليزية المعبرة عن الوظائف التالية:

التخطيط Planning

التنظيم Organizing

التوجيه Directing

التنسيق Coordinating

الإبلاغ أو وضع التقارير Reporting

التمويل أو وضع الميزانيات Budgeting

فيما بسطها ماك نامارا Mac Namara وردها إلى ثلاث وظائف هي التخطيط Planning والبرمجة Programming والتمويل (وضع الميزانيات) Budgeting واختصرها في PPB .

أما هنري فايول فقد حصر الوظائف الإدارية في مؤلفه "النظرية الكلاسيكية للإدارة" وعددها في وظائف: التخطيط، التنظيم، التوظيف، التوجيه، والرقابة وهذه الوظائف الخمس تتضمن الأصول والمبادئ العامة الأربعة عشر للمهمة الإدارية بحسب نظريته مثل مبدأ تقسيم العمل وروح المبادرة ووحدة مصدر الأوامر ... وغيرها من المبادئ، وقد قدم فايول التوظيف كوظيفة أو عنصر من عناصر العملية الإدارية لأنه يتبنى من بين مبادئه الأربعة عشر مبدأ تقسيم العمل والاستغلال الأفضل للمهارات الفردية ويرى أن من مهام المدير الأساسية اختيار أحسن وأمهر العمال القادرين على تنفيذ عمل معين في أقصر مدة ممكنة وبأعلى جودة، وبالتالي كان التوظيف عنصر أساسي ووظيفة مهمة في تعداد فايول لوظائف الإدارة.

أولاً : التخطيط:

يقول هنري فايول في كتابه " الإدارة الصناعية والعامة " أن التخطيط هو : " التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد له." وقد اعتبر الفقهاء و الكتاب وظيفة التخطيط من أهم وظائف ومراحل العملية الإدارية، إن لم تكن أهمها على الإطلاق معتبرين أن التخطيط هو أساس قيام العملية الإدارية ككل، و "الخطة" تشكل الهيكل و الإطار العام الذي تسير على أساسه عملية إدارة أية منظمة أو تنظيم إداري للوصول إلى تحقيق أهدافه، من خلا وضع وتحديد المسار الأنسب لاستعمال موارد ووسائل المنظمة للوصول إلى الهدف الذي أنشئت من أجله.

¹ د/ شيحا (إبراهيم)، المرجع السابق، ص48.

وفي هذا السياق يقول هنري فايول : " إذا لم يكن التنبؤ هو كل الإدارة ، فهو على الأقل الجزء الأساسي منها، وأن تتنبأ في هذا المجال يعني أن تقيم المستقبل وتستعد له ، وعلى ذلك فالتنبؤ هو في حد ذاته نشاط حقيقي".¹

كما يعرف ألبيرت واترستون Albert Waterston التخطيط بأنه : " عملية ذهنية منظمة لاختيار أفضل الوسائل الممكنة لتحقيق أهداف محددة.".

ومن هذه التعريفات وغيرها استخلص الباحثون عنصرين أساسيين للتخطيط هما: **استشراف المستقبل و الاستعداد لمواجهته** ، وأضاف البعض عنصرا آخر هو: **معرفة الحاضر**، وقد يبدو هذا العنصر بديهيا لكن الباحثين يؤكدون على أهميته من خلال تعريف ألبيرت واترستون السابق بيانه في قوله "هو عملية ذهنية لاختيار أفضل الوسائل الممكنة..." واختيار الوسائل الممكنة أو أفضلها يعني النظر فيما يملكه القائم بالتخطيط من إمكانيات وموارد متاحة ومعرفة بها معرفة شاملة وعميقة ليتمكنه اختيار ما يفيد منها ومعرفة كيفية توظيفها في تحقيق أهداف المنظمة. وبالتالي فمعرفة الحاضر بمعنى معرفة ما يتيح من إمكانيات ووسائل معرفة دقيقة لتحديد متى، وكيف، وأين يستعملها القائم بالتخطيط عامل أساسي في نجاح "الخطة". ويربط كثير من الدارسين معرفة الحاضر بالدراسات الإحصائية التي يعتبرونها القاعدة في بناء أية خطة، وأن انعدام أو عدم دقة الدراسة الإحصائية غالبا – أو حتما - ما يؤدي إلى فشل الخطة و بالتالي فشل المنظمة ككل في بلوغ أهدافها.

وقد كتب الباحثون العرب في تعريف التخطيط في مجال الإدارة العامة، فقال الطماوي محمد سليمان أن التخطيط هو: " التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة." ويعاب على هذا التعريف استعماله كلمة "خط" في تعريف التخطيط وهو ما لا يستقيم ، بأن يعرف مصطلح ما باستعمال لفظه ذاته أو ألفاظ مشتقة منه، كما يعاب على هذا التعريف استعماله لفظ "التدبير" وهو لفظ ذو معنى شامل لمفهوم "الإدارة" عند الفقهاء و العلماء العرب والمسلمين قديما أمثال ابن خلدون وأبو الحسن علي الماوردي وأبو علي ابن سينا و الفرابي ... وغيرهم، الذين استعملوا لفظ التدبير للدلالة على "مفهوم الإدارة" وتمييزها عن مفاهيم أخرى مقاربة كالسياسة وشؤون الحكم وغيرها من المهام في الدولة آنذاك² ، والذي استعمله –أي التدبير- صاحب التعريف وغيره من الباحثين للدلالة على "الإدارة" ، فإذا كان التخطيط عنصرا في العملية الإدارية أو جزءا من "الإدارة" فمن غير المستساغ استعمال لفظ "الإدارة أو التدبير" -الذي يدل عليها- في تعريف عنصر منها أو جزء فيها هو "التخطيط" تقاديا لخلط المفاهيم والمصطلحات. ورغم أن هذا التعريف قد أشار إلى عنصر هام من عناصر التخطيط هو مواجهة المستقبل إلى جانب عنصر الإعداد في الحاضر ، إلا أن هناك من الباحثين العرب من أشار إلى عناصر أخرى غير تلك التي تركز على التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد لمواجهته بعد معرفة الحاضر بدقة، وقد أدرج الدكتور عصام عبد الفتاح مطر³ عدة تعريفات للتخطيط عن عدة باحثين عرب كتعريف الدكتور ماجد راغب الحلو أن: " التخطيط هو وضع برنامج مستقبل لتحقيق أهداف معينة خلال مدة

¹ د/ المجذوب طارق ، المرجع السابق ، ص 170.

² انظر في هذا الشأن تعريف مصطلح الإدارة والتدبير لدى كل من ابن سينا و الفرابي و الماوردي وابن خلدون وغيرهم، - د/ المجذوب طارق، المرجع السابق ، ص 31 وما بعدها.

³ د/ مطر (عصام عبد الفتاح)، الحكومة الالكترونية بين النظرية و التطبيق، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2008 ، ص 8.

محددة عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع تنفيذ. " كما ذكر تعريفاً آخر للتخطيط بالقول أنه: " نشاط يتعلق بالمستقبل وبالافتراضات والقرارات التي سوف تحكم هذا المستقبل وتطبق فيه وذلك في إطار البدائل الممكنة التي يجب تقييمها لاختيار البديل الأسلم والوسيلة التي تحققه. " وقال اتجاه آخر أن التخطيط هو: " جمع الحقائق و المعلومات التي تساعد على تحديد الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوب فيها. "

وعلى ضوء هذه التعريفات استخرج الدكتور مطر عبد الفتاح ثلاثة عناصر يستلزم توافرها للقول بوجود خطة إدارية أو تخطيط هي:

- أ- تحديد الأهداف المراد تحقيقها مع تجزئتها إلى أهداف فرعية تنفذ بالأولوية.
- ب- حشد الإمكانيات المادية و البشرية لتحقيق هذه الأهداف مع دقة وحدائة الإحصائيات والبيانات ومطابقتها للواقع.
- ت- تحديد مدة التنفيذ بما يتناسب وكفاية الوسائل المادية و البشرية، مع إمكانية تعديل هذه المدد أو تعديل الخطة وفق المعطيات الجديدة.

من جهة أخرى يذهب الدكتور طارق المجذوب إلى اعتبار هذه العناصر كمراحل في عملية التخطيط أو مراحل وضع الخطة وسيرها، وليس كعناصر يقوم عليها تعريف التخطيط، وهو في هذا الاتجاه يتفق مع هنري فايول الذي عرف التخطيط أنه: "التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد لمواجهةته." ويضيف الكاتب إلى هذين العنصرين عنصر المعرفة الدقيقة بالحاضر ومعطياته لإمكان استشراف المستقبل، هذا الاستشراف الذي لا يكون عبثياً أو اعتباطياً وإنما استشرافاً علمياً ممنهجاً اعتماداً على أسس متفق عليها مسبقاً من خلال المعطيات و المعلومات الدقيقة التي يوفرها الحاضر، وأيضاً النتائج الآنية التي تحققت اعتماداً على المعطيات و المعلومات المدروسة في الماضي بعد البحث والتحري الدقيق، فمعرفة الحاضر عنصر هام في وظيفة التخطيط يبني عليها استشراف المستقبل أو الدراسة المستقبلية ويبني عليهما معا (معرفة الحاضر والدراسات المستقبلية) وضع التصورات والاحتمالات لكيفيات التصرف لمواجهة هذا المستقبل تحقيقاً لأهداف المنظمة. ويصنف الدكتور طارق المجذوب عمليات تحديد الأهداف المراد تحقيقها وحشد الإمكانيات المادية و البشرية وتحديد المدد الزمنية للتنفيذ، يصنفها ضمن "مراحل التخطيط" أو مراحل وضع الخطة ويضيف إليها عملية إعلان الخطة للمشاركين في تنفيذها. وقد توافق هذا الطرح مع آراء وتعريفات الرواد الأوائل لعلم الإدارة في الغرب كهنري فايول¹ ونيوبوري Newbury في كتابه Business Forecasting : principles and practice لعام 1952 أو أرويك Urwick في كتابه The elements of Administration في 1944².

كما يدرج الدكتور علي شريف تعريفاً لـ "وظيفة التخطيط" بقوله: "هي تحليل المعلومات الماضية والحالية وتقييم التطورات المحتملة مستقبلاً بغرض وضع برنامج العمل (الخطة) التي يمكن أن تساعد المنظمة في تحقيق أهدافها."³

¹ و² د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 176 و 177 و 184.

³ وهو تعريف لهنري لـ. سيسك في كتابه: مبادئ الإدارة، مقارنة الأنظمة للعملية الإدارية، لعام 1960 بالوم أ. ويقدم الدكتور علي شريف ثلاثة عناصر لفهم وظيفة التخطيط هي:

وبتحليل التعريف نجده اعتمد أيضا على عنصر معرفة الحاضر والماضي عن طريق (تحليل المعلومات المستمدة منه)، وعنصر التنبؤ بالمستقبل عن طريق (تقييم التطورات المحتملة)، إلى جانب عنصر الاستعداد لمواجهة المستقبل عن طريق (وضع برنامج عمل يساعد المنظمة في تحقيق أهدافها). وفي هذا الاتجاه يقدم لنا كل من الدكتور إبراهيم عباس نتو و الدكتور هنري هـ. ألبرز شرحا لبعض الأساليب و الوسائل المستعملة في التخطيط في مجال إدارة الأعمال من محيط التخطيط، تطوير استراتيجيات التخطيط ووصولاً إلى عملية التخطيط.¹

وفي الإدارة العامة في الدولة يأخذ التخطيط أبعاد أضخم وأوسع نتيجة ضخامة النشاط الإداري للدولة تنفيذا للسياسة العامة فيها التي تحدد الأهداف الأساسية للدولة، فلا مناص إذا من التأثير السياسي على عملية التخطيط التي تتأثر بالاتجاهات السياسية وقناعات السلطات الحاكمة فيها ورؤيتها لوضع الأهداف وكذا رؤيتها لكيفية بلوغ هذه الأهداف، فتعمل الأجهزة الإدارية المختصة في الدولة على "التخطيط" وفقا لهذه الرؤية السياسية وتبعاً للنهج السياسي لسطة الدولة. ونتيجة ضخامة النشاط العمومي في الدولة توكل وظيفة التخطيط إلى أجهزة قائمة بذاتها تتكون عموماً من عدة خبراء و "قادة إداريين" يتولون مهمة العمل الجماعي على وضع الخطط الكفيلة بتنفيذ السياسات العامة، بمعنى التخطيط الوطني الشامل للسير العام لكافة مرافق وأجهزة الدولة، ويترك التنفيذ حسب القطاعات لهيئات أخرى متخصصة. فتكون في الدولة هيئات عامة مركزية للتخطيط قد تهيكّل ضمن وزارة خاصة بالتخطيط أو قد تكون جهازاً ملحقاً بوزارة ما أو برئاسة الحكومة، كما قد تتوفر الدولة على هيئات لامركزية للتخطيط تقوم بالتخطيط لتنفيذ التعليمات الصادرة عن الهيئات المركزية، أو هيئات لامركزية للتخطيط القطاعي المتخصص أو الإقليمي لتحقيق أهداف مرحلية أو فرعية للخطط الوطنية الشاملة. كما قد تستعين الدولة بخبراء أجانب في التخطيط لمساعدتها على تحقيق أهداف سياساتها العمومية.²

أنواع التخطيط:

يتنوع التخطيط بتنوع المعايير المعتمدة في التقسيم، فمن حيث طبيعة نشاط المنظمة قد يكون التخطيط خاصاً إما تجارياً أو صناعياً عندما تقوم به منظمات خاصة تهدف إلى تحقيق الربح أو ما يسمى بمنظمات الأعمال في شتى المجالات، وقد يكون التخطيط عمومياً أو عاماً عندما تقوم به الأجهزة العمومية في الدولة لتحقيق لأهداف السياسات العامة للدولة³. ومن حيث السلطة القائمة بالتخطيط قد يكون تخطيطاً سياسياً أو إدارياً، ونقصد بالأول التخطيط على مستوى وضع السياسات العامة وتحديد أهدافها خلال فترة زمنية محددة تعبر بها الدولة عن توجهها العام في جميع المجالات وخططها للوصول إلى

-
- **التخطيط:** نشاط يؤديه جميع المديرين في المنظمة، يتعاملون به مع المستقبل وبدرجة أقل مع الحاضر و الماضي، يتمثل التخطيط في اختيار أفضل طريق يؤدي إلى تحقيق أهداف المنظمة، وهو نشاط ذهني مستمر.
 - **الخطة:** وهي برنامج العمل المقترح للتعامل مع التطورات المستقبلية المتنبأ بها بعد تحليل المعلومات الحالية و الماضية، وهي ترجمة رقمية (إحصائية) لأفكار التخطيط أو رسوم تنفيذية تيسر عليها المنظمة.
 - **صنع القرارات:** نشاط يتخلل جميع خطوات عملية التخطيط، وهو اختيار بين بديلين أو أكثر، والبديل المختار يسمى قراراً، فيعد تجميع المعلومات ودراسة الاحتمالات، تستبعد بعضها وتبقى أخرى لاستخدامها في وضع الخطة، فالمعلومات المستقبلات تعد خياراً وبعد تثبيته يعد قراراً.

أنظر : د/ شريف (علي)، المرجع السابق، ص 89 و 90.

¹ د/ نتو (إبراهيم عباس)، ود/ ألبرز (هنري هـ.)، المرجع السابق، ص 39، 55 و 69.

² د/ غنيم (أحمد محمد)، المرجع السابق، ص 15.

³ د/ نتو (إبراهيم عباس)، ود/ ألبرز (هنري هـ.)، المرجع السابق، ص 40 و ص 50.

أهدافها العامة خلال فترات محددة، أما التخطيط الإداري فهو التخطيط الذي تقوم به أجهزة تنفيذ الخطط الشاملة للسياسات العامة عن طريق وضع الخطط العملية لاستغلال الوسائل المادية و البشرية المتاحة حسب كل قطاع من أجل تنفيذ ما يختص به من أهداف السياسة العامة المخطط لها مسبقاً، ويمكن اعتباره وضع خطط أقل شمولاً وأكثر تخصصاً ودقة لتنفيذ الخطط الشاملة للمنظمة أو الدولة أو غيرها. ومن هذا التقسيم يمكننا ضبط معيار آخر لتقسيم التخطيط من حيث العموم و الشمولية، فيكون التخطيط عاماً وشاملاً أو تخطيطاً جزئياً أو قطاعياً، والتخطيط العام يشمل مجموع قوى المنظمة أو التنظيم وطاقاتها ووسائلها المادية والبشرية مجتمعة من أجل تحقيق الأهداف الأساسية الكبرى التي حددتها هذه المنظمة، ومثاله التخطيط الشامل في الدولة الذي يرمي إلى حشد كافة الإمكانيات والوسائل في الدولة بغض النظر عن تخصصها القطاعي، أي حشد المجموع الوطني العام للوسائل البشرية والمادية في الدولة من أجل تنفيذ البرامج و السياسات العامة فيها، أما التخطيط الجزئي أو القطاعي فينصرف إلى التخطيط الذي تقوم به قطاعات وأجهزة متخصصة داخل المنظمة من أجل تنفيذ ما يقع على عاتقها من مهام حددتها الخطة العامة لهذه المنظمة، ويدخل ذلك في مبدأ تقسيم العمل الذي نادى به هنري فايول ضمن أفكاره حول مبادئ الإدارة العامة، فالتخطيط الجزئي¹ جزء من التخطيط الشامل لأن الخطة العامة تقسم إلى مجموعات أعمال أو أهداف قد يتطلب تنفيذها إلى تخطيط متخصص حسب الجهاز أو القطاع الموكل إليه تنفيذ ذلك الجزء من الخطة الشاملة.

وقد ينظر إلى التخطيط بمعيار النطاق الجغرافي للخطة ونرى ذلك جلياً في التخطيط العمومي للسياسات العامة في الدولة فيكون التخطيط إما وطنياً (قومياً)² عندما يشمل نطاق جغرافية الدولة ككل، وإما أن يكون التخطيط إقليمياً إذا تعلق بإقليم معين بغية رفع وتيرة التنمية به أو تحقيق بعض مقاصد وأهداف السياسة العامة في منطقة محددة، أو عندما تستهدف منظمة ما تكثيف نشاطها في منطقة أو حيز جغرافي معين³.

وقد ينقسم التخطيط بحسب بعده الزمني إلى التخطيط طويل الأمد أو متوسط أو قصير الأجل، فهذا الأخير قد يستعمل لمواجهة المستقبل القريب كتحقيق أهداف مرحلية تمهد لتحقيق الأهداف الأساسية للمنظمة، أو يستعمل لمواجهة تغيرات فجائية على المعطيات التي أسست عليها الخطة، فيلجأ للتخطيط قصير الأمد عند استهداف علاج وضع غير مرض أو لتقويم وإعادة ضبط السير العام لتنفيذ الخطة. أما التخطيط متوسط الأمد فيقول الدارسون أنه يأتي بخطط دعم للخطة قصيرة الأجل لمتابعة سير العمليات المتتابعة لتنفيذ الخطط القطاعية و أحياناً مراجعة مدى نجاعتها للوصول بها إلى تنفيذ الأهداف الكبرى.

¹ " ... وقد أحرز التخطيط الجزئي نجاحاً باهراً في الولايات المتحدة الأمريكية خاصة في عهد الرئيس روزفلت في ثلاثينات القرن الماضي من خلا سياسة نيو ديل New Deal لمواجهة الأزمة الاقتصادية من خلال سلسلة إجراءات و قوانين ركزت في اتجاه الاقتصاد الموجه أو المخطط، وهو ما يتعارض مع الأفكار الرأسمالية ، هذه السياسة التي قوبلت بالرفض من قبل المواطنين بادئ الأمر قبل أن يلمسوا نتائجها الإيجابية وأنها لا تؤثر على جوهر النظام الاقتصادي الأمريكي."

راجع: د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 194

² يذكر الدكتور عصام عبد الفتاح مطر أن: "... الاتحاد السوفياتي كان من أوائل الدول التي اعتمدت التخطيط الوطني الشامل عقب الثورة الماركسية لعام 1917 وقد ازداد الاهتمام بهذا النوع من التخطيط بعد الحرب العالمية الثانية بغرض إعادة البناء وإزالة آثار الحرب ... كما يعقبان: "... الدول الرأسمالية لا تطبق هذا النوع من التخطيط بل تعتمد خططها الاقتصادية على ظروف العرض و الطلب بالنسبة لاقتصاد السوق..."

راجع: د/ مطر (عصام عبد الفتاح)، المرجع السابق، ص 10 و 11.

³ من أشهر الأمثلة على التخطيط الإقليمي في الوم أ ، التخطيط المتعلق بتعمير وادي أو حوض تينيسي The Tennessee Bassin ...

- د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 180.

أما التخطيط طويل الأجل فيهدف إلى تحقيق الأهداف الأساسية و الكبرى للمنظمة، والتي تحددها الخطط التي تكون عامة وشاملة تضع الأهداف النهائية وكيفية الوصول إليها عبر الاستعمال المتكامل والمستمر لمدى طويل لوسائل المنظمة وإمكانياتها، وكلما زادت مدة الخطة كانت فرصها أكبر في الوصول إلى أهدافها، ذلك أنها تعطي فرصاً أكثر لمراجعتها بناء على المتغيرات المستجدة ومن ثم تقويمها عن طريق خطط أخرى قصيرة أو متوسطة الأجل، وهي في ذلك تعتمد (هذه الخطط طويلة) على مدى وضوح المستقبل وسهولة قراءته واستشرافه مما يجعل وضع الخطة - ولو على المدى الطويل - محسوبة العواقب والصعوبات، كما تعتمد على وفرة الوسائل والإمكانيات وتجدها للحفاظ على بقاء الدعم المادي والبشري للخطة لأطول مدة ممكنة.

وقد ينظر إلى التخطيط من معيار موضوعه أي موضوع نشاط المنظمة وطبيعة الأهداف المراد تحصيلها، فيكون التخطيط صناعياً أو تجارياً أو اجتماعياً أو سياسياً كخطط الأحزاب السياسية وأهدافها في الحصول على مكاسب سياسية محددة.

ثانياً : التنظيم:

حازت وظيفة التنظيم اهتماماً بالغاً من قبل الفقهاء و الدارسين لموضوع الإدارة والإدارة العامة واعتبرت من أهم العناصر أو الوظائف في العملية الإدارية¹ نظراً لارتباطها بجميع الوظائف الأخرى من تخطيط وتنسيق ورقابة ضمن هيكل المنظمة لتحقيق الانسجام بين كل الأعمال التي تتم لضمان السير الحسن و الصحيح للنشاط العام داخلها ، وخاصة لضمان الاستعمال الأمثل لوسائلها ومواردها تحقيقاً لأهدافها.

فلما كانت الإدارة تعني عموماً توحيد الجهود المشتركة للأفراد و الوسائل في اتجاه تحقيق أهداف محددة، فإن أهمية التنظيم تظهر من خلال التساؤل حول كيفية جمع هذه القوى و الجهود ثم وضعها على المسار و في الاتجاه الذي حددته الخطة للوصول إلى الأهداف المسطرة، فتظهر الحاجة إلى التنظيم عندما تختلط الجهود وتتداخل الأعمال التي يقوم بها الأفراد بمناسبة أدائهم للمهام الموكلة إليهم داخل أجهزة المنظمة، مع الأخذ بعين الاعتبار الطابع الإنساني لهم²، فيتطلب ذلك من القائم بالعملية الإدارية ربط هذه الجهود و النشاطات و ترتيب سيرها وأولوياتها و"تنظيمها" تماشياً مع الخطة الموضوعية.

وفي مجال الإدارة العامة أو العمومية على مستوى الدولة تتراد أهمية التنظيم بشكل كبير قياساً على كبر واتساع حجم النشاط العمومي، وتعد أهداف الخطط العامة وتعدد القوى المشاركة و المتشاركة في تنفيذها، مما يعقد عملية التنظيم أكثر فأكثر ويجعلها رابطة مهما بين مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة وداخل هذه الأجهزة، لتأمين تضافر جميع الجهود متفاوتة المستوى و البراعة ومتباينة التخصص في سبيل تحقيق أهداف السياسات العمومية، فيعرف الدكتور حسين أحمد توفيق وظيفة التنظيم بأنها:

¹ أنظر الفرع الثاني من المطلب الأول من المذكرة حول: وظائف الإدارة أو عناصر العملية الإدارية من ص 20 إلى ص 25.
² نرجع هنا إلى عرض مفصل حول مدارس علم الإدارة : المدرسة التقليدية، التجريبية، إلى جانب المدارس السلوكية أو حركة العلاقات الإنسانية في علم الإدارة ، وأثر " النوازع النفسية والميول السلوكية في مراحل العملية الإدارية..." عند سيمون والتون مايو ... وغيرهم، - د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق ، ص23.
- د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص29.

"تنسيق الجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة".¹

واعتبر الكتاب أن وظيفة التنظيم تبرز جليا في أولى مراحل تكوين المنظمة، فهذه الأخيرة تشتق اسمها من التنظيم و الانتظام في هيكل محدد، ووظيفة التنظيم تبدأ مع خلق المنظمة وحشد القوى و الجهود البشرية وتجميع الوسائل المادية، وتستمر "وظيفة التنظيم" ، كوظيفة من وظائف "المدير" أو القائم بالعملية الإدارية، تستمر في تأطير وتوجيه سير أداء ونشاط المنظمة ما بقيت هذه المنظمة، وهو ما ذهب إليه الدكتور أحمد محمد غنيم في تعريفه "للتنظيم" بأنه: " تحديد الأعمال والأنشطة المراد أداؤها لتحقيق الأهداف المنشودة، ثم تقسيم هذه الأعمال إلى أجزاء فرعية، ثم إعادة تجميعها وفقا لأسس معينة بحيث يمكن إسنادها إلى جماعات تنظيمية محددة، مع تحديد عدد ونوعية الأفراد الذين يكلفون بأداء نشاط معين والوسائل التي يمكن استخدامها، وتحديد وتوضيح طبيعة العلاقات بين كل من الأفراد، الأعمال و الوسائل".²

وحسب الدكتور طارق المجذوب فإن تعريف أو مفهوم وظيفة التنظيم تجاذبته فنتان من الفقهاء اعتمدت الأولى على نظريات التنظيم الرسمي، وهم أنصار حركة الإدارة العلمية، أو المدرسة الكلاسيكية، يتقدمهم فريدريك تايلور وهنري فايول³ الذين طوروا أصول "الإدارة" في المشاريع الصناعية وإدارة الأعمال في بيئة لبرالية رأسمالية تعتبر الإنسان كوسيلة من وسائل المنظمة لتحقيق أهدافها إلى جانب الوسائل المادية المكونة لإمكاناتها، إلى جانب النموذج البيروقراطي لماكس ويبر في مجال الإدارة العمومية الذي لا يعترف إلا بالنظام أو التنظيم الإداري الرسمي، وفي هذه الفئة نجد للدكتور فوزي حبيش تعريفا للتنظيم أنه: "عملية إدارية أساسية تقضي بدراسة هيكل الإدارة و أهدافها ومهامها ومسؤولياتها وطرق وأساليب العمل فيها، وذلك بهدف تمكينها من تقديم الخدمات التي أوجدت من أجلها بأقل كلفة ممكنة وأقصر وقت معقول وأكبر إنتاجية".

والملاحظ على هذا التعريف عدم ذكره للمكون البشري للمنظمة أو أفرادها وعدم إشارته للجهود الإنساني، بل تركيزه على تحقيق الأهداف بأقل تكلفة وأقصر وقت، ما يدل على اهتمامه بالتنظيم الرسمي للمنظمة ووسائلها.

من جهة ثانية نجد فئة أخرى من الفقهاء وهم أنصار مدرسة العلاقات الإنسانية التي جاءت كرد على تجاهل المدرسة الإدارة العلمية للعنصر البشري بطابعه الإنساني وليس المادي، فاهتم روادها، بداية بتجارب هوثورن في الو م أ وأبحاث ديكسون وروثزبيرغر ثم دراسات إلثون مايو وهربيرت سيمون و فيفنز وغيرهم، اهتموا بالسلوك الإنساني وكيفيات التحكم في النوازع النفسية الإنسانية لتحسين الأداء البشري باعتباره المكون الأساسي والمحوري في المنظمة، وكيفيات تجميع وتوجيه الجهود البشرية مع

¹ في هذا السياق فإن مصطلح التنظيم قد يقصد به المفهوم المادي أو ما يسمى المنظمة، وهو ينصرف هنا إلى الهياكل المشكلة لها، أو هيكلها العام، أو الجهاز و البناء الهيكلي، فيستدل به على نظام قائم كجهاز وزارة العدل أو جهاز إداري كالجمارك أو تنظيم غير حكومي أي منظمة غير حكومية ... وقد يقصد بالتنظيم المفهوم الموضوعي للنشاط أو عملية التنظيم والترتيب والتنسيق كعملية مستمرة ومتجددة تتعلق بتقسيم الأعمال، وتحديد القائمين بها، والربط بين هذه الأنشطة داخل "التنظيم" أي " المنظمة".

- د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 194، 196، 197.

² د/ غنيم (أحمد محمد)، المرجع السابق، ص 16.

³ راجع نشأة الإدارة العلمية (هنري فايول وفريدريك تايلور) ...

- د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 21.

الأخذ بالأوضاع الاجتماعية و النفسية لهم و تقنيات تقسيم العمل و التخصص حسب قدرات الأفراد وإمكانياتهم¹.

فعرف هربيرت سيمون H. Simon التنظيم بقوله: " هو عملية حل المشاكل بواسطة الاختيار الإنساني العاقل "، وهو بهذا التعريف يركز جليا على جعل السلوك الإنساني في صميم وأساس وظيفة التنظيم، في حين يقلل إدوين ستين Edwin Stene من حدة هذا التركيز عندما يعرف التنظيم أنه: " عبارة عن مجموعة من الأفراد توحد جهودها الفردية بشكل مرتب محسوس لتحقيق مهمة متفق عليها."

في اتجاه توفيق بين الفئتين، ذهب كل من الدكتور أحمد حافظ نجم والدكتور سليمان الطماوي والدكتور عدنان اسكندر والدكتور طارق المجذوب إلى محاولة إعطاء تعريفات لوظيفة التنظيم تأخذ بالنظريتين معا، فعرّفه دوايت والدو Dwight Waldo بأنه: " الهيكل الذي تُصَبّ فيه الجهود الإنسانية بقصد تحقيق أهداف مشتركة "، وعرّفه الدكتور أحمد حافظ نجم بقوله: " تصميم هيكل المنظمة على الوجه الذي يؤدي إلى التحقيق الأمثل لأهدافها، مع توزيع الأنشطة اللازمة لتحقيق تلك الأهداف بين عدة وحدات عمل يتم وضعها في تدرج هرمي سليم، وتضم تلك الوحدات مجموعة من العاملين يتولى إدارة كل مجموعة منها مدير يتمتع بسلطة توجيهها ويتحمل مسؤولية أدائها لدورها في تحقيق تلك الأهداف"² وعرّفه الطماوي بقوله: " هو الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعة لتحقيق غرض مرسوم." وعرّفه عدنان اسكندر بالقول: " التنظيم هو بناء وتحديد الجهاز الإداري العام وتقسيم الأعمال على مختلف الوحدات الإدارية، وتعيين صلاحيات ومسؤوليات هذه الوحدات وشكلها وعلاقاتها ببعضها البعض، وعلاقاتها بالعنصر الإنساني المكون لها..."، واستنادا إلى هذه التعريفات وغيرها يقدم الدكتور طارق المجذوب تعريفا للتنظيم يضم نظرية التنظيم الرسمي ونظرية التنظيم غير الرسمي من خلال الجمع بين تنظيم الهيكل وجهاز المنظمة ووحداتها ووسائلها المادية، وبين تنظيم وتوحيد جهود أفرادها وتوجيه سلوكهم الإنساني في اتجاه تحقيق أهداف المنظمة، فيقول أن التنظيم هو: " العملية الإدارية التي تقضي بدراسة هيكل الإدارة العامة وتنسيق الجهود البشرية فيها بقصد تمكينها من تحقيق الأهداف و السياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل وقت وأقل تكلفة ممكنة"³، ويعرف كل من مارشال إدوارد ديموك، جلاديز أوجدن ديموك ولويس وكوينج التنظيم بكونه: " التجمع المنطقي للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة، والتنظيم يشمل التشكيل والأفراد كليهما، لأن الأجزاء المترابطة تتكون أيضا من أفراد يجب أن يوحّدوا ويحفّزوا وتُنسق أعمالهم حتى يتحقق أهداف التنظيم" ... "وأن محاولة دراسة التنظيم باعتباره إطارا فحسب دون النظر إلى الأفراد الذين يتكون منهم والذين يقصد إلى خدمتهم ليس إلا أمرا بعيدا عن الواقع كله."⁴

¹ د/ نتو (إبراهيم عباس) و د/ ألبرز (هنري هـ)، المرجع السابق، ص 18 إلى ص 30.

² د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 48.

³ وهو في هذا الاتجاه يتفق مع الدكتور علي شريف في دراسته وتحليله لعملية التنظيم تحت عنوان: "الإطار الفكري للتنظيم" في كتابه مبادئ الإدارة، ويعطي ثلاثة اتجاهات لهذا الإطار، الأول هو التركيز على العمل، والثاني هو التركيز على الإنسان، والاتجاه الثالث الذي يعتبر توفيقيا وهو التركيز على الأنظمة بمكوناتها: العمل و الإنسان.

- د/ شريف (علي)، المرجع السابق، من ص 229 إلى ص 250.

- د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 244.

⁴ د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 195.

عناصر التنظيم ومراحله:

تقوم عملية التنظيم على عناصر أساسية تتطلب من القائم بالعملية الإدارية معرفة دقيقة بها وإتقانها والقيام بها وفق مراحل معينة، قد تتداخل هذه المراحل وتتشابك أثناء التنفيذ، كما قد تُراجَع وتُقيَم من من قبل " المدير " أو القائم بالإدارة، ما جعل الكتاب و الدارسين مختلفين بين عناصر التنظيم ومراحله ويتطرقون إلى الحديث عن بعض المراحل أثناء عرض عنصر من العناصر:¹

أ- تحديد الأهداف وتحديد الأعمال (الوظائف) المرتبطة بها:

تنشأ المنظمة بغرض تحقيق هدف أو أهداف مشتركة اعتمادا على تجميع جهود الأفراد في اتجاه ذلك الهدف، وعليه تقوم وظيفة التنظيم بتحديد الهدف الرئيسي للمنظمة و الأهداف الفرعية أو المرحلية المؤدية للوصول إليه، هذه الأهداف يجب أن تحدّد بدقة ووضوح وتكون معلومة ومفهومة للمعنيين بها قبل مباشرة العمل على تحقيقها، كما يجب أن تحدّد بدقة الأعمال اللازمة لتنفيذها وكيفية القيام بهذه الأعمال عن طريق تحديد الخطط التي يراها "المدير" مجدية لتحقيق كل هدف مرحلي ضمن الخطة العامة للمنظمة²، هذه الخطط والأعمال التي يتوقف على وظيفة التنظيم ضمان تكاملها وتماشيها مع بعضها البعض وصولا للهدف الأساسي للمنظمة.

ب- تكوين الوحدات الإدارية وتوزيع الأنشطة عليها:

تقوم وظيفة التنظيم، وفق هذا العنصر، بإنشاء مجموعات من العمال داخل المنظمة بحسب الأهداف المرحلية المراد تحقيقها وتسمى وحدات عمل، تقوم كل وحدة بعدد من الأعمال المحددة المرتبطة بهدف معين على أساس الخطة الفرعية المختارة لتنفيذه ضمن الخطة العامة، وتُمنَح هذه الوحدة الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ جانبها من العمل، مع تحديد مفصل للواجبات والمسؤوليات لكل وحدة ولكل عنصر بشري فيها³.

ج- التقسيم السلمي للسلطة وتفويضها:⁴

ويسمى أيضا تدرج السلطة، حيث تقوم وظيفة التنظيم بتصنيف الأعمال، وبالتالي القائمين بها، حسب أهميتها وعمومها أو تخصصها في شكل هرمي يحكمه مبدأ الرئاسة و الإشراف، وتحدد فيه المسؤوليات بما يتوافق وأهمية الهدف المُوكَل تنفيذه لكل عمل ولكل مجموعة أعمال (أي لكل وحدة عمل)، فتتصاعد مراكز العمال تدريجيا حسب أهمية أعمالهم وصولا إلى القمة التي يمثلها رئيس تنفيذي أو مدير تنفيذي خاص بكل وحدة الذي تُمنَح له سلطة الإشراف وتوجيه العمال تنفيذا للخطة وتحقيقا للهدف المرحلي، وهذه السلطة المُفَوَّضَة لرؤساء الوحدات تكون معلومة لكل العاملين تحت إشرافهم وإن لزم

¹ د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 51، د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 199، د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 245 وغيرهم.

² د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق ص 51.

³ يمكن أن تقسم الوحدات الإدارية في المنظمة على أساس جغرافي او على أساس نوع الوظيفة أو على أساس الإنتاج... وغيرها - د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 203.

وفي مجال الإدارة العامة أو العمومية يقسم الدكتور أحمد حافظ نجم الوحدات الإدارية إلى: تنفيذية أصلية، وحدات مساعدة، ووحدات استشارية.

- د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 58.

⁴ في مجال الإدارة العامة تنطرق إلى أساليب التنظيم الإداري : المركزية و اللامركزية وعدم التركيز والتفويض الإداري ... وما يرتبط بها من مواضيع.

- د/ الحلو (ماجد راغب)، المرجع السابق، ص 341.

الأمر لجميع العاملين في المنظمة، حتى يتمكن هؤلاء المدراء التنفيذيون أو الرؤساء الإداريون من تحريك الجهود البشرية الجماعية في اتجاه تحقيق الهدف المطلوب من الوحدة على أساس الخطة المرسومة لها¹.

مبادئ التنظيم:

أ- مبدأ وحدة القيادة ووحدة القرار:

يقوم هذا المبدأ على ضرورة وجود سلطة عليا مشرفة على توجيه الجهود سواء في المنظمة ككل أو في الوحدة الإدارية أو وحدة العمل، فوظيفة التنظيم تعطي "مدير" منظمة ما أو "المدير التنفيذي (الرئيس الإداري أو المدير الفرعي)" لوحدة عمل، تعطيه سلطة قيادتها و الإشراف على نشاطاتها وتوجيهها في اتجاه تحقيق الهدف العام لتلك المنظمة أو الهدف المرحلي الفرعي لتلك الوحدة، وتمنحه القدرة على تحقيق الانسجام وتناسق الأعمال المنجزة سواء بين عمال الوحدة أو بين أنشطة الوحدات مجتمعة للوصول إلى الأهداف المطلوبة. وبالموازاة مع مبدأ وحدة سلطة القيادة والإشراف تعطي وظيفة التنظيم سلطة اتخاذ القرار² ومنه سلطة الأمر بتنفيذ القرارات المؤدية إلى تحريك الجهود الإنسانية، هذه السلطة في اتخاذ القرار أو الأمر يجب أن تكون واحدة بيد من يُمنح سلطة القيادة، ومعناها أن يتلقى العامل الرؤوس والأوامر داخل الوحدة أو المنظمة من مصدر وحيد يكون معلوما لديه هو رئيسه أو المشرف على نشاطه، سواء كانت هذه الأوامر صادرة عن هذا الرئيس من تلقاء نفسه أو تنفيذاً لأوامر وقرارات السلطة الأعلى منه، أي مدير هذا الرئيس. ويهدف هذا المبدأ إلى تلافي اختلاط الأوامر وتناقضها أو تضارب الأعمال و الاختصاصات وتنفيذها، وتقادي العمل العشوائي داخل المنظمة ما يؤدي إلى تعطيل نشاطها أو فشلها³.

ب- مبدأ التخصص وعدم تركيز السلطة:

سبق الحديث في عناصر التنظيم عن تصنيف وتقسيم الأعمال المرتبطة بكل هدف يراد تحقيقه ثم تكوين وحدات عمل متخصصة حسب الأهداف، إن مبدأ التخصص يقضي بتوجيه مجموعة من الجهود البشرية للقيام بصنف معين أو قسم محدد من الأعمال داخل المنظمة، بحيث يتقن العمال هذا العمل و يحسنونه ويتفوقون فيه وينجزوه بكفاءة عالية وفي أقل وقت وبأقل تكلفة، وهو الهدف من هذا المبدأ. وكان فريديريك تايلور من السابقين لتجسيد هذا المبدأ في مجال إدارة الأعمال وتحديد صناعة السيارات في الو م أ، ونص عليه هنري فايول ضمن المبادئ الأربعة عشر لنظريته في الإدارة العلمية⁴ بتركيزه على ضرورة اختيار العامل المناسب لكل عمل وتدريبه للقيام به والتخصص فيه.

ونتيجة تقسيم الأعمال وتخصصها وتكوين الوحدات يتولى الإشراف عليها رؤساء تنفيذيون أو إداريون لمجموعات العمال، ونتيجة وجوب تلقي العامل أوامره من رئيس واحد يعرفه، وحتى يعطي هذا

¹ د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص52.

² يفصل الدكتور إبراهيم عبد العزيز شبيحا بين وحدة القيادة ووحدة القرار ويجعلهما مبدئين مختلفين ويخصص لكل منهما مبحثا خاصا في دراسته في حين أنه في الباب الثالث من ذات الدراسة (الصفحة 301) يدرس "القيادة" في جزأين أو عنصرين هما: ماهية القيادة و عملية صنع القرارات، وعليه يطرح التساؤل حول ما جدوى الفصل بين مبدئي وحدة القيادة ووحدة القرار إذا كانا جزأين لشيء واحد هو القيادة. أنظر :

= د/ شبيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 242، 246 ثم ص 301 و 337.

³ د/ الزعبي (فايز)، المرجع السابق، ص 87.

⁴ - د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 23، 25.

- د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 89، 90.

الرئيس الأوامر المنوطة به لتحريك الجهود، لا بد أن تكون له سلطة إصدار تلك الأوامر واتخاذ تلك القرارات، وعليه يحتم مبدأ تفويض السلطة¹ على "مدير" المنظمة منح "المدرء الفرعيين أو التنفيذيين" قدرا من السلطة في إدارة هذه الوحدات بتفويض بعض سلطات اتخاذ القرار إليهم في مجالات تخصصهم، والهدف من ذلك عدم تعطيل الأعمال بالرجوع في كل مرة إلى مدير المنظمة إلى جانب أن مبدأ التخصص قد يعطي للمشرف على الوحدة من الدراية بأساليب التنفيذ أكثر مما لمدير المنظمة، فيقوم هذا الأخير بتفويض سلطة القرار والأمر في اختصاص معين للمشرف أو المدير التنفيذي وفق هذا المبدأ.

ج - مبدأ تحديد الواجبات والمسؤوليات وتناسبهما:

إن تحديد الأعمال المطلوب القيام بها ثم تحديد الأشخاص الموكلة إليهم يجعلها من واجبات هؤلاء داخل المنظمة، وعليها تقوم مسؤولياتهم في الإخلال بها أو إهمالها، وذلك طبعاً على اختلاف طبيعة وحجم أهمية هذه المهام والأعمال سواء كانت تنفيذية بسيطة أو كانت مهام إشراف وتوجيه على مستوى الوحدات أو مهام الإدارة الشاملة للمنظمة ككل. ومبدأ تساوي أو تناسب المسؤوليات مع الواجبات يقضي بأن يتحمل كل فرد داخل المنظمة المسؤولية بقدر العمل المطلوب منه، فمنح فرد مهمة الإشراف على وحدة معينة فيكون مديراً تنفيذياً أو رئيساً لها يحصر مسؤوليته في مجال تخصص تلك الوحدة ومدى تحقيقها للهدف الموكل لها أم لا، كما يحصر مسؤوليته في مجموعة الأفراد الواقعين تحت سلطته ولا تتعداها إلى أفراد أو أعمال أخرى لوحدة أخرى. ويهدف هذا المبدأ إلى حماية العمال في المنظمة من جهة ودفعهم إلى الالتزام تجاه تنفيذ أعمالهم من جهة أخرى وبالتالي التفاني في أداءها نتيجة مسؤوليتهم عن الإخلال بواجباتهم وإحساسهم بالراحة نتيجة العدالة².

ثالثاً : التنسيق:

يعرف الأستاذ موني والأستاذ رايلي التنسيق بأنه: " تحقيق العمل الجماعي وتحقيق وحدة العمل والتصرف في اتجاه هدف محدد ومتفق عليه."³

ويصفه ليونارد وايت Leonard White في كتابه: مقدمة لدراسة الإدارة العامة لعام 1958 في الوم أنه: " عملية لا تنتهي، هي جزء لا يتجزأ من مسؤوليات ووظائف الإدارة العامة، وهي إدارة تتم على كافة المستويات وفي جميع الاتجاهات، فهي مطلوبة بين مختلف إدارات المنظمة، وفي داخل كل إدارة على حدة، وفيما بين المنظمة وسائر المنظمات العامة والخاصة، وفيما بين المنظمة والسلطات التنفيذية والتشريعية في الدولة، وفيما بين المنظمة والجماهير..."⁴

¹ راجع ماهية التفويض ومزاياه وأحكامه في الإدارة العامة وإدارة الأعمال

- د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 265.

² يقدم لنا الدكتور شيحا إبراهيم عبد العزيز مبحثين لدراسة هذا المبدأ: وجوب التلازم والتعادل بين السلطة والمسؤولية / ومبحث ضرورة تحديد الواجبات والمسؤوليات بدقة.

- د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 295 و 297.

- د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، 431

³ د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 369.

د/ درويش (عبد الكريم) و د/ تكلا (إيلي)، أصول الإدارة العامة، مكتبة أنجلو المصرية، مصر، 1976 ، ص 365.

⁴ المقصود هنا بالقول: (بين مختلف إدارات المنظمة و داخل كل إدارة على حدة) وحدات العمل داخل المنظمة الواحدة.

- د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 186.

ولما كانت عملية الإدارة تقوم على توحيد الجهود الجماعية لمجموعة أفراد في اتجاه تحقيق هدف محدد، فإن أهمية وقيمة وظيفة التنسيق تظهر جليا في كيفية القيام بتوحيد هذه الجهود وحشدتها للعمل معا وكيفية تحريكها للعمل بانسجام وترابط من أجل تحقيق أهداف المنظمة. فالتنسيق يعمل على إيجاد التوافق اللازم لإنجاح العمل الجماعي وإبقائه ضمن المسار الذي حدده التخطيط بعد أن بين التنظيم لكل فرد ولكل وحدة عمل الأعمال المطلوب تنفيذها والأهداف المراد تحقيقها، ليقوم التنسيق بربط هذه الأعمال وضبط كفاءات ومواعيد إنجازها ضمن الهيكل العام للمنظمة للوصول إلى السير بكفاءة مكوناتها ووسائلها نحو تحقيق الأهداف المرسومة.

وفي هذا الاتجاه عرفه الدكتور عبد الغني بسيوني في كتابه: أصول الإدارة العامة بأنه: "التوفيق بين الأنشطة المختلفة للجماعة لتحقيق التجانس و الانسجام بينها بقصد تحقيق الأهداف المشتركة".

وعرفه الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح بأنه: "وظيفة بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلًا من الجهود الجماعية المشتركة بين المساعدين و المرؤوسين ويضمن تحقيق وحدة التصرفات في اتجاه هدف مشترك".¹

ويعرف الدكتور أحمد حافظ نجم التنظيم بقوله: "المقصود بالتنسيق هو تحقيق التوافق والانسجام والترابط بين عمل المجموعة التي تمارس نشاطا مشتركا تسعى به إلى تحقيق هدف مشترك، وذلك بقصد منع التناقض أو التضارب فيما بينها، وتوحيد جهودها المشتركة للسير معا في الطريق الذي يكفل تحقيق ذلك الهدف بأفضل صورة ممكنة".²

ومن خلال تعريفات التنسيق و أهدافه المبينة ضمنها تظهر لنا أهميته كوظيفة أساسية ضمن وظائف العملية الإدارية خاصة في مجال الإدارة العامة أو العمومية، أمام اتساع النشاط العمومي وضخامته وكبر أهداف السياسات العمومية وتفرعها، وتفرع الوحدات والهيئات الإدارية المشرفة على تنفيذها، بحيث يهدف التنسيق بصفة عامة، فضلا عن تحقيق الهدف العام للمنظمة، إلى تفادي التعارض والتناقض بين الاختصاصات وتجنب ازدواج أو تنافس الأنشطة المنفذة ما قد يؤدي إلى فشل المنظمة ككل.³

ويتم التنسيق عادة من قبل المدير التنفيذي أو الرئيس المشرف على وحدة العمل أو على المنظمة ككل أي "المدير" عن طريق التوجيهات والأوامر والتعليمات التي يبتغي منها تحقيق التوافق والانسجام، أو عن طريق الاجتماعات أو لجان التنسيق أو بواسطة أجهزة متخصصة على مستوى الوحدات و الأقسام مهمتها التنسيق.

أشكال التنسيق:

ويأخذ التنسيق أشكالا مختلفة بالنظر إلى الهدف المتوخى منه، فإما أن يكون التنسيق داخليا بين الوحدات والفروع أو بين الأفراد في وحدة واحدة داخل المنظمة، وإما أن يكون خارجيا عندما يتم بين

¹ د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 647.

² د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 179.

³ انظر تفصيلا أكثر حول التنسيق في مجال الإدارة العامة،

- د/ عبد الوهاب (رفعت) و د/ عثمان محمد عثمان (حسين)، أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000، ص 464.

المنظمة ككل وغيرها من المنظمات سواء في نفس مجال النشاط أو في مجالات أو مستويات أخرى. وقد يكون التنسيق عموديا (رأسيا) عندما يتم من أعلى هرم تدرج الأعمال والمناصب إلى أسفله أو العكس داخل المنظمة، أو داخل وحدة بين الرئيس و مرؤوسيه، أو يكون أفقيا عندما يتم بين مستويات متماثلة كالتنسيق الذي يتم بين العمال فيما بينهم في وحدة ما أو بين رؤساء الوحدات فيما بينهم داخل المنظمة¹. وقد يكون التنسيق بين القرارات لا بين الإدارات عندما يهدف إلى تحقيق التناغم في اختيار الأوقات المناسبة لإصدار الأوامر المناسبة، وللتأكد من السير الحسن طبقا لخطة العمل. وقد يكون التنسيق اختياريا أو إجباريا، وذلك طبقا لاختصاصات الجهة المسؤولة عن التنسيق، ما إذا كانت هيئة استشارية أو كانت قراراتها ملزمة للوحدة الإدارية أو المنظمة².

رابعا : الاتصال:

يعتمد التنسيق الفعال على اتصال قوي وسريع، لذلك يتناول كثير من الكتاب الاتصال و التنسيق ضمن وظيفة واحدة هي وظيفة التنسيق و الاتصال³، لكن بتحديد مفهوم كل منهما يتضح لنا وجوب التفرقة بينها كوظيفتين مختلفتين في العملية الإدارية رغم تشابكهما وتداخلهما، والسبب أن جميع الوظائف الإدارية مترابطة ومتشابكة وتعتمد إحداها على الأخرى لإتمامها:

يعرف أندرسون Anderson الاتصال بأنه: " النقل والاستلام مع الفهم الصحيح للخواطر والمعلومات والتعليمات."

ويعرفه فليبو بأنه: " العملية التي من شأنها التأثير على الغير حتى يفسر فكره بالطريقة التي يعنيها."⁴

ويعرفه الدكتور أحمد حافظ نجم بأنه: " عملية نقل وتبادل المعلومات والتعليمات والأفكار والآراء بين أفراد المنظمة على كافة المستويات، بالطريقة التي يستوعبها ويستفيد منها الجميع ويستكملون بها ما لديهم من نقص، باستخدام أفضل وأسرع وسائل النقل والتبادل، تحقيقا لأهداف المنظمة بأفضل الطرق الممكنة."⁵

ويعطي الدكتور طارق المجذوب تعريفا لكل من الدكتور عبد الكريم درويش و الدكتور ليلي تكلا حول وظيفة الاتصال بأنها: " العملية الهادفة إلى نقل وتبادل المعلومات التي على أساسها يتوحد الفكر وتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات."⁶

وانطلاقا من هذه التعريفات وغيرها يظهر ارتباط الاتصال بجميع الوظائف الإدارية الأخرى، أو أنه الرابط بين هذه الوظائف من تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة، كما أنه الوسيلة الأساسية المستعملة في

¹ و³ - د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 371 و 372 .

- د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 189.

³ يذهب في هذا الاتجاه كل من الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا (الصفحة 363، 365 و 381) والدكتور طارق المجذوب (الصفحة 645، 647 و 655)، ويخصصان لها بابا واحدا، ويخالفهم الدكتور أحمد حافظ نجم عندما يجعل كلا من التنسيق و الاتصال وظيفتين مختلفتين ويخصص لكل منهما فصلا مستقلا (الصفحة 184 و 195)

⁴ د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 383.

⁵ د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 195.

⁶ د/ درويش(عبد الكريم) ود/ تكلا (ليلى)، المرجع السابق، ص 463.

التنسيق، وبما أن الاتصال هو نقل المعلومات (التي يستفيد منها الجميع ويستكملون ما لديهم من نقص)، فإن أهمية الاتصال كوظيفة قائمة بذاتها ناتجة عن توفيره المعلومة التي يحتاجها كل فرد داخل المنظمة من المدير أو القائم بالعملية الإدارية إلى أبسط عامل، فالأول يحتاج إلى المعلومات الكافية واللازمة للتخطيط وصياغة الخطط ثم المعلومات اللازمة للتنظيم وسائل المنظمة وترتيبها وفق ما يتناسب والمعلومات المتوفرة عن عددها وحجمها وكفاءتها، ثم يحتاج للاتصال في التعامل مع رؤوسيه وإعلامهم بالخطط والأهداف وتوجيه الأوامر والقرارات، ثم يستعين بالاتصال في تنفيذه لعملية الرقابة عند وصول المعلومات عن كيفية سير العمل وتنفيذ الخطة، والنقائص الموجودة و الأخطاء المرتكبة لتقويمها وتصحيح الأوضاع تحقيق لأهداف المنظمة. وكذلك الحال بالنسبة للعامل فهو يحتاج لوظيفة الاتصال في تعامله مع زملائه في الوحدة أو داخل المنظمة ككل مع باقي العمال أو مع رئيسه أو رؤسائه، سواء من أجل تنسيق جهوده مع باقي النشاطات أو من أجل الحصول على الأوامر المتجددة أو لتبليغ المشاكل والصعوبات التي تواجه تنفيذ العمل المطلوب منه ... وغير ذلك من المعلومات التي يوفرها الاتصال.

أهمية وظيفة الاتصال:

ذكرنا سابقاً أن من الباحثين من يعتبر الاتصال والتنسيق على درجة كبيرة من التداخل والترابط إلى درجة دراستهما معا كوظيفة واحدة من وظائف العملية الإدارية، ويخصص لهما فصلا واحدا أو بابا أو مبحثا، وفي هذا الاتجاه نذكر على سبيل المثال لا الحصر الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا الذي يقول عن أهمية الاتصال¹: "يعتمد التنسيق الجيد إلى حد كبير على سهولة الاتصال وفعاليتها، ذلك أن عملية الاتصال تمثل مسمار الربط الذي يجمع بين كافة أرجاء التنظيم الإداري، سواء تمثل هذا التنظيم في الجهاز الإداري للدولة ككل، أو في وحدة أو منظمة فرعية للجهاز العام للدولة. وتعتبر عملية الاتصال من أهم الأمور التي يعنى بها فقهاء الإدارة العامة، فهي فضلا عن كونها تمثل إحدى الوظائف الأساسية التي تقع على عاتق القائد الإداري، فإنها تمثل الجهاز العصبي للمنظمة، والتي تبعث فيها الحياة وتدفعها اقترابا نحو الهدف." ثم يردف قائلا: "وتتبدى أهمية الاتصال في علاقته الوثيقة والواضحة بالتخطيط من ناحية، وبعملية إصدار القرارات من ناحية ثانية، وبعملية الرقابة من ناحية أخيرة." ثم يقدم الكاتب تفصيلات متتابعة عن الأهمية البالغة لوظيفة الاتصال وعلاقتها بكل وظيفة من وظائف العملية الإدارية.

ويذهب الدكتور طارق المجذوب في ذات الاتجاه بالربط بين الاتصال والتنسيق² قائلا: "تمثل عملية الاتصال Communication إحدى الوظائف الأساسية التي تقع على عاتق القائد الإداري، فهي تعتبر الجهاز العصبي للمنظمة الذي يبعث الحياة فيها ويدفعها للاقتراب من الهدف." ثم يعرض الكاتب تفصيلات مشابهة لأهمية الاتصال وعلاقته بباقي مكونات العملية الإدارية من تخطيط، تنظيم، تنسيق ورقابة، لكن الدارس لهذه التفصيلات يلاحظ أن وظيفة الاتصال على نفس القدر من الأهمية بالنسبة لكل الوظائف الإدارية الأخرى، وليس لوظيفة التنسيق فقط نتيجة ما توفره من معلومات أساسية يعتمد عليها القائد الإداري في التخطيط وتقرير الأهداف واعتماد الخطط، وكذا في التنظيم وما يحتاجه من معلومات جوهرية حول طبيعة الأهداف والأعمال اللازمة لتسهيل عمليات تصنيفها وترتيبها وتوزيعها على وحدات

¹ د/ شيحا (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 381 و 382.

² د/المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 655.

العمل وهيكل المنظمة ككل، إلى جانب توفير وظيفة الاتصال لقدر اللازم من المعلومات عن سير الخطط والانحرافات والاختلالات التي قد تطرأ عليها، والمعلومات عن مواطن هذه الأخطاء وتحديد المسؤولين عنها ما يساعد المدير على القيام بوظيفة الرقابة على أحسن وجه.

ومن هذا كله تظهر لنا أهمية الاتصال نتيجة ارتباطه بجميع عناصر العملية الإدارية الأخرى ما يجعل هذه الوظيفة عنصراً قائماً بذاته من عناصر العملية الإدارية وليس جزءاً من عنصر منها، وهذا ما ذهب إليه كثير من الكتاب في مجال الإدارة والإدارة العامة، أمثال شارل دوباش Charles Debbasch الذي يسميها الإعلام في كتابه: علم الإدارة لسنة 1976، أو لوثر غوليك Luther Gulick الذي يسميها الإبلاغ، والدكتور أحمد حافظ نجم الذي يعدد مظاهر أهمية وظيفة الاتصالات وفوائدها من إحاطة الرئيس الإداري بما يدور في المنظمة وحسن سير أدائها ومدى تقدمها والصعوبات والمشاكل التي تواجهها، إلى جانب إعلامه بأداء العاملين وأخطائهم، وتمكينه من التواصل معهم وإبلاغهم بالقرارات والتوجيهات، إلى جانب إبلاغه بمشاكلهم والصعوبات التي تواجههم في تنفيذها.

إلى جانب كل هذا، فإن أهمية الاتصال كوظيفة قائمة بذاتها خاصة في مجال الإدارة الإلكترونية مجال دراستنا لموضوع الآليات القانونية لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة، تحتم علينا التوسع في دراسة هذه الوظيفة الحيوية والحساسة في العملية الإدارية الإلكترونية، ذلك أن الإدارة الإلكترونية تركز على عنصر هام وأساس هو الوسائل الإلكترونية الحديثة للإعلام والاتصال " nTICs " (Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication) وأثرها في ظهور الفكر والنشاط الإداري بمظهر جديد هو المظهر الإلكتروني نظراً لتأثير هذه الوسائل الحديثة ليس فقط على أداء وظيفة الاتصال وحدها، بل على أداء جميع الوظائف الإدارية الأخرى من ناحية السرعة والنجاح والفعالية، وهو ما أدى إلى ظهور ما يسمى بالإدارة الإلكترونية والإدارة العامة الإلكترونية، وجعلها مجالاً جديداً خصباً للدراسة خاصة القانونية منها، والتي نتناول منها في هذا البحث " الآليات القانونية لاستعمال هذه التكنولوجيايات في الإدارة العامة " وأثار هذا الاستعمال على المفاهيم التقليدية لعناصر ومكونات النشاط الإداري العمومي، وهو ما سنتناوله لاحقاً في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

أنواع الاتصالات:

تعددت معايير تقسيم الاتصالات فاعتماد معيار منحى واتجاه سير العملية يقسمها إلى اتصال عمودي صاعد أو نازل، أو اتصال أفقي. واعتماد معيار مدى اعتراف المنظمة بها يجعلها اتصالات رسمية أو اتصالات غير رسمية. واعتماد معيار المجال أو المدى الذي تتم فيه أو تصل إليه يجعل الاتصالات إما داخلية أو خارجية. هذا وقام بعض الكتاب¹ بالتطرق إلى أنواع وظيفة الاتصال دون تصنيف فعدّوا أنواعها مباشرة. وتجدر الإشارة إلى أن كل هذه الأنواع من الاتصالات قد تتم جميعها أو بعضها متزامنة أو متواترة أو متفرقة ودون نسق أو ترتيب معين، كما أنها قد تتم على مستوى المنظمة ككل أو على مستوى وحدة عمل أو جزء من أجزائها.

¹ د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص388.

أ- أنواع الاتصالات حسب منحى سيرها واتجاهها:

تنقسم إلى اتصالات عمودية (رأسية) صاعدة أو نازلة، واتصالات أفقية¹، فالنازلة هي الاتصالات التي تتم من قمة التنظيم إلى قاعدته تصدر عن الرئيس إلى المرؤوس وغالبا ما تتضمن الأوامر والتوجيهات أو الاستفسار عن سير الأعمال المطلوبة. أما الاتصالات الصاعدة فهي التي تتم في منحى تصاعدي من أسفل التنظيم إلى أعلاه أي من العمال المنفذين باتجاه رؤسائهم، تتضمن عموما رفع التقارير عن سير العمل أو الاستفسار عن كفاءات التنفيذ أو الشكوى أو الطلب. وقد تتم الاتصالات بين رؤساء الوحدات أو الأجزاء في نفس المستوى أو مستوى متقارب أو بين المنفذين داخل وحدة عمل أو ضمن المنظمة ككل، بحيث لا يكون لطرف السلطة الرئاسية أو الإشراف على طرف آخر فتسمى اتصالات أفقية.

ب- أنواع الاتصال حسب المجال أو المدى الذي تتم فيه:

حسب هذا المنظور تقسم الاتصالات إلى داخلية وخارجية، تتم الأولى ضمن المنظمة وبين أفرادها وأجزائها، سواء بين أفراد وحدة عمل معينة أو أفراد المنظمة ككل، وسواء كانت هذه الاتصالات رأسية صاعدة أو نازلة أو كانت أفقية، ولا تخرج عن هياكل ووسائل وأفراد المنظمة. أما الاتصالات الخارجية فهي التي تتعدى مجال المنظمة وأجهزتها وهياكلها إلى أفراد أو أجهزة أخرى غير منتمية للمنظمة، أو إلى منظمات أخرى²، في إطار نشاط المنظمة وعملها على تنفيذ أهدافها. فتتفاعل عن طريق الاتصال مع محيطها الخارجي عبر عرض إنتاجها أو تقديم خدماتها أو تلقي آراء أو شكاوى أو طلبات هذا المحيط من أجل تحسين أدائها تحقيقا لأهدافها.

ج- تقسيم الاتصالات بالنظر لاعتراف المنظمة بها:

وتقسم الاتصالات حسب هذا المعيار إلى اتصالات رسمية و اتصالات غير رسمية، "فالمدير" لدى قيامه بوظيفة التنظيم يحدد وينظم وسائل وإمكانيات المنظمة وطريقة استعمالها ومنها وسائل و"قنوات الاتصال" التي يعتمدها في التفاعل مع مرؤوسيه، فيبلغهم بواسطتها بالخطط المعتمدة والإمكانيات المتاحة ويعلمهم بالأهداف ويوجههم للوصول إلى تحقيقها، ويتفاعلون بدورهم معه عن طريقها لرفع التقارير والطلبات والشكاوى والاقتراحات والإبلاغ عن المشاكل والصعوبات، هذه الاتصالات التي تتم عبر هذه الوسائل والآليات المعتمدة من المنظمة هي الاتصالات الرسمية، يمكن أن تكون كذلك أفقية أو رأسية (صاعدة أو نازلة)، كما قد تكون داخلية أو خارجية عندما تتم بين المنظمة ومحيطها الخارجي عبر القنوات الرسمية. أما الاتصالات غير الرسمية فهي التي لا تعتمد على القنوات والوسائل التي ينظمها الجهاز الإداري أو التنظيم، إنما تتم نتيجة العلاقات الإنسانية³ والاجتماعية بين أفراد المنظمة أو بينهم وبين محيطها، وتكون أيضا رأسية أو أفقية أو داخلية أو خارجية.

¹ د/ الحلو (ماجد راغب)، المرجع السابق، ص409.

² د/ درويش(عبد الكريم) ود/ تكلا (إلي)، المرجع السابق، ص 475.

³ راجع مدارس التنظيم غير الرسمي ضمن حركة العلاقات الإنسانية في مجال تطور الفكر الإداري:

- د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 28.

- د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص23.

أساليب الاتصال:

يدرجها بعض الباحثين كمعيار من معايير تقسيم الاتصالات¹، في حين يرى البعض الآخر أنها ليست أقساماً أو أنواعاً للاتصال بقدر ما هي أساليب وطرق لنقل المعلومة، هي أعم من الوسائل لأن الأسلوب الواحد قد يتضمن عدة وسائل للاتصال، وعليه قسمت أساليب الاتصال إلى ثلاثة:

أ- **أسلوب الاتصال الكتابي:** الذي تستعمل فيه وسائل مكتوبة أو كتابية لنقل المعلومات، كالتقارير والرسائل المكتوبة، والتوجيهات والتعليمات الخطية، أو الشكاوى والطلبات الكتابية، والنشرات والمنشورات... وغيرها بحيث يمكن الاحتفاظ بها و الرجوع إليها أو الاستشهاد بها متى دعت الحاجة لذلك.

ب- **أسلوب الاتصال الشفهي:** تنتقل المعلومات ويتم تداولها وفق هذا الأسلوب بواسطة الكلمة المنطوقة على ألسن الأفراد اعتماداً على الكلام المباشر، اللقاءات، الحوارات، الاجتماعات وغيرها. وهذا الأسلوب أكثر سهولة وسرعة من الاتصال المكتوب، وأحسن تأثيراً لدى المتلقي لإمكانية فهمه بسرعة والاستفسار عنه ما يضمن سرعة التنفيذ في الوقت المناسب.

ج- **أسلوب الاتصال السمعي البصري:** ويسمى أيضاً الأسلوب التصويري حيث يُعتمد في نقل المعلومة على الصور والرسوم في المجالات أو المنشورات أو الدليل المصور، أو عن طريق الوسائل السمعية كالإذاعات والتلفونات، أو باستعمال الوسائل السمعية البصرية كالاجتماعات المتلفزة أو الفيديو التي تعتمد وسائل تجمع الصوت والصورة في نقل المعلومة.²

عناصر وظيفة الاتصال:

يقوم الاتصال على ثلاثة عناصر أساسية³ هي أطراف الاتصال ووسيلة الاتصال ومضمون أو فحوى الاتصال:

أ- **أطراف الاتصال:** أو طرفا الاتصال وهما جهتا مبدأ ومنتهى عملية الاتصال فتبدأ بالجهة المرسله وتنتهي عند الجهة المرسل إليها. فالمرسل هو الطرف أو الجهة التي ترغب في نقل معلومات معينة حول واقعة أو وقائع معينة، أو نقل توجيهات أو أوامر أو طلبات... إلى جهة أو طرف آخر. أما المرسل إليه فهو الطرف الذي يُراد وصول المعلومة إليه وإبلاغه بها لاستعمالها فيما يُراد أن يستعملها فيه، وهو الجهة المتلقية أو المستقبلة للمعلومات نظراً لافتقاره إليها وحاجته لها. ويستوي أن يكون المرسل أو المرسل إليه إما الرئيس، فيما يتعلق مثلاً بإعلان الخطة أو توجيه الأوامر... ، أو أن يكون المرؤوس عندما يتعلق الأمر بنقل تقارير عن سير العمل أو الاستفسار أو الطلب أو الاقتراح...

¹ د/ عبد الوهاب (رفعت) و د/ عثمان محمد عثمان (حسين)، المرجع السابق، ص475.

² د/ شيبا (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص400.

³ د/ درويش (عبد الكريم) ود/ تكلا (إيلي)، المرجع السابق، ص 471.

ب- **فحوى ومضمون الاتصال:** أي معلومة أو الفكرة أو المادة التي يريد المرسل إيصالها للمرسل إليه المتلقي، قد تكون إعلاناً، أمراً، توجيهاً، اقتراحاً، رأياً، طلباً أو شكوى ... وهي موضوع عملية الاتصال. يشترط أن تكون كافية لسد النقص أو الحاجة أو الجهل لدى المتلقي، وأن لا تكون مبالغاً فيها، وأن تكون صالحة للنقل ومفيدة ومناسبة لمستوى فهم المتلقي.

ث- **وسيلة الاتصال:** وهي الآلية أو القناة أو الوسيط التي يتم عبرها تمرير المعلومة المراد نقلها من المرسل إلى المرسل إليه لإشراكه فيها وإعلامه بها لاستعمالها. وتعتبر كفاءة وفعالية وسيلة الاتصال وكفايتها عاملاً محددًا في نجاح¹ عملية الاتصال وإتمامها بالسرعة والدقة والوضوح اللازم للاستفادة من المعلومة بأفضل الطرق وبالتالي تنفيذ الأعمال وتحقيق أهداف المنظمة على أحسن وجه.

وبتعمقنا في دراسة الإدارة الإلكترونية تظهر مجموعة حديثة جدا من الوسائل المستعملة في الاتصال هي الوسائط الإلكترونية الحديثة التي تجمع عدة مميزات "الأساليب" القيام بوظيفة الاتصال، فأنواع الاتصالات تبقى نفسها بين أفقية ورأسية وبين داخلية وخارجية ورسمية وغير رسمية، في حين تحولت الوسائل المستعملة لتشكّل أسلوباً جديداً من أساليب الاتصال هو الاتصال الإلكتروني الحديث، الذي يبرز "التحول من الأساليب التقليدية إلى الأساليب الحديثة" كتطور مهم للعملية الإدارية ككل وبجميع وظائفها، ما دامت هذه الأخيرة تعتمد في ارتباطها والقيام بها على عنصر فعالية وقوة الاتصال، لمواكبة هذا التطور الكبير و السريع لتكنولوجيات الإعلام و الاتصال والاستفادة منه في تطوير الأداء العام للمنظمة، سواء كانت منظمات أعمال أو منظمات عمومية مجال دراستنا في هذا البحث.

خامساً : الرقابة:

عرف هنري فايول الرقابة بقوله: "الرقابة تقوم على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفق الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكررها."²

ويعرفها الدكتور حسن أحمد توفيق أنها: "النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعية وتقييمها، والعمل على إصلاح ما قد يعترضها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة."³

ويعرفها الدكتور عبد الفتاح حسن أنها: "عملية الكشف عن الانحرافات أياً كان موقعها، سواء الانحرافات عما يجب إنجازه أو الانحرافات عن الإجراءات، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح ولا تظهر مرة أخرى في المستقبل."⁴

¹ راجع بالتفصيل : شروط نجاح الاتصال، متطلباته وعوائقه، لدى كل من:

د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 204 ، ود/ شيبا (عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 401 إلى 405.

² و ³ د/ شيبا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 415 وص 416.

⁴ د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 276.

⁵ د/ غنيم(أحمد محمد)، المرجع السابق، ص 17.

ويعرفها الدكتور أحمد حافظ نجم بأنها: "متابعة قيام العاملين في المنظمة بتنفيذ الخطط الموضوعية، وتقويم أعمالهم، وتصحيح الأخطاء التي تقع في طريق العمل، وذلك ضمانا لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة على أفضل وجه وفي أقصر وقت وبأكبر قدر من الدقة وأقل قدر من الأخطاء".¹

ويقول الدكتور أحمد محمد غنيم عن الرقابة: "تسعى هذه الوظيفة إلى التأكد من صحة سير المنظمة ككل باتجاه تحقيق أهدافها، عن طريق اكتشاف الانحرافات بين ما حددته الخطة وبين ما تم تنفيذه فعلا، ثم تحديد أسباب ومواطن الخلل، واستعمال هذه المعلومات إما في تصحيح الأخطاء أو تعديل الخطة أو مراجعة عملية تنظيم الوسائل البشرية والمادية".²

ومن خلال هذه التعريفات وغيرها³ مما أدرجه الفقهاء والباحثون، تظهر لنا ماهية وظيفة الرقابة وأهميتها في المنظمة الإدارية المتمثلة أساسا في التحقق من تنفيذ الأهداف المرسومة (وهو ما يعبر عن الانحرافات عما يجب إنجازه أي الأهداف)، إلى جانب أهميتها في التأكد من السير الصحيح للأعمال المطلوبة من الأفراد داخل المنظمة أو وحداتها وفقا للخطط الموضوعية (وهو ما يعبر عن الانحرافات عن الإجراءات). وتقوم الرقابة بالكشف عن مواطن الخلل والأخطاء وتحديد مصدرها والمسؤول عنها، ونقل ذلك إلى القائم بالعملية الإدارية ليقوم بتصحيح هذه الأخطاء، سواء تعلقت هذه الأخطاء بالخطة في حد ذاتها، مما يستدعي مراجعتها، أو تعلقت بالمنفذين وطرق أدائهم للأعمال المطلوبة منهم، مما يستدعي تقويم أخطائهم وإعادة إصدار أوامر وتعليمات كفيلة بإعادة توجيههم التوجيه السليم نحو تحقيق أهداف المنظمة. ومن ثم ترتبط الرقابة بجميع الوظائف الإدارية الأخرى من تخطيط وتنظيم وتنسيق واتصال نظرا لما توفره من معلومات عن الأخطاء، الاختلالات والانحرافات التي يحتاجها القائم بالعملية الإدارية للقيام بالتخطيط وتعديله، أو التنظيم وإعادة ترتيبه، أو للاعتماد على هذه المعلومات في التنسيق بين أجزاء المنظمة، وهذه المعلومات، طبعا، هي موضوع وظيفة الاتصال.

ونتيجة لوجود وحدات عمل داخل المنظمة بسبب تنظيمها في هذا الشكل، ونتيجة لوجود خطط وأهداف فرعية، ووجود مدراء فرعيين أو رؤساء وحدات، فإن عملية الرقابة تتم على كامل المستويات الإدارية للمنظمة ولا تقتصر على المدير الأعلى أو المدير العام رغم اختلاف محتواها أو مداها من مستوى إداري إلى آخر.⁴

⁶ يقدم لنا الدكتور عصام عبد الفتاح مطر تعريفا لوظيفة الرقابة ويستعين في ذلك بتعداد مراحلها الأساسية فيقول: "يقصد بالرقابة في مجال الإدارة تقدير إنجازات العاملين لبيان مدى تحقيقها لأهدافها طبقا للخطط الرشيدة، فهي تتضمن متابعة عمليات التنفيذ لتبين مدى تحقيق الأهداف المراد إدراكها في وقت محدد، والكشف عن مواطن العيوب والخلل وتحديد المسؤول عنها تمهيدا لإيجاد الحلول لها لإعادة السير الحسن للخطة مروراً بثلاث مراحل أساسية:

- تحديد معدلات الأداء: بوضع معايير محددة لدرجات العمل أو النشاط لقياس جودة وكفاءة التنفيذ.
- تقييم الأعمال المنفذة: وذلك بناء على معدلات الأداء، ومدى كفاية الأعمال المنجزة في تحقيق الأهداف المحددة، وبالمقابل مدى ومسؤولية المشاركين في الفشل في تحقيقها.
- نتيجة المراقبة: قد تسفر الرقابة إما على وجود أخطاء تقتضي تحديد المسؤول عنها وتصحيحها، وإما تسفر عن إنجازات ونجاحات على مسار الخطة فتتطلب التحفيز والتشجيع.
- د/ مطر (عصام عبد الفتاح)، المرجع السابق، ص 12 و ص 13.

⁴ د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 415.

في مجال الإدارة العامة أو العمومية¹ لا يختلف مفهوم الرقابة عما سبق بيانه من معنى التأكد من تحقيق الأجهزة أو المنظمات الإدارية العامة للأهداف المسطرة لها ضمن أهداف السياسة العامة للدولة، لكن كبر وضخامة حجم النشاط العمومي واتساع المصالح والأشخاص الذين يمسهم هذا النشاط وتنوعهم، يجعل من وظيفة الرقابة محل تجاذب عدة أطراف وجهات وليس فقط المسؤول عن العملية الإدارية فحسب (أي المدير).

فالرقابة التي تقوم بها رئاسة الأجهزة الإدارية العمومية تسمى رقابة ذاتية أو رقابة رئاسية، وهذا النوع من الرقابة يقوم بتنفيذ خطوات الرقابة – التي سنتناولها لاحقا – بطريق مشابهة لخطوات الرقابة في مجال إدارة الأعمال، لكنها تتميز عنها في عدة جوانب تتعلق أساسا بطبيعة النشاط العمومي وبطرق وأساليب متميزة كالإلغاء والسحب ... وغيرها. ويمكن أن تكون الرقابة العمومية وصائية عندما تحتفظ جهة مركزية بحق " رقابة " جهات إدارية لامركزية لا تخضع لنظام الرئاسة (كرقابة السلطة المركزية ممثلة بوزارة الداخلية على أعمال المجالس المنتخبة المحلية)². ويمكن أن تكون الرقابة سياسية كرقابة البرلمان و الأحزاب السياسية و جمعيات و أطراف المجتمع المدني على أداء الحكومة ووزاراتها ... كما يمكن أن تكون الرقابة في مجال النشاط العمومي رقابة قضائية، ونقصد بها سلطة القضاء في إلغاء أو فحص مشروعية أعمال الإدارة أو دعاوى المسؤولية الإدارية وتقرير التعويضات عن أخطائها ... وغيرها من الدعاوى القضائية في المجال الإداري.³

خطوات ومراحل وظيفة الرقابة:

عددها الفقهاء في ثلاثة مراحل وخطوات رئيسية:

أ- تحديد ووضع معايير الأداء: وتسمى أيضا تحديد وحدات القياس، ويقصد بها تعيين معايير موضوعية يحددها القائم بالعملية الإدارية عن حجم العمل المطلوب إنجازه، بنوعية معينة، وفي مدة زمنية معينة لإتمامه، أي أن المنظمة بمناسبة وضعها الخطة – وأخذا بعين الاعتبار تنظيم الوسائل المادية والبشرية – تضع معايير عامة من حيث الكم، الكيف، والوقت المفترض كفايتها لتنفيذ العمل المطلوب لتحقيق هدف معين، وتعتبر هذه المعايير مرجعا مثاليا لتصور القائم بالعملية الإدارية عن كيفية تنفيذ الخطة لتحقيق الهدف المرسوم، ولنجاحها يجب أن تكون هذه المعايير موضوعية، واضحة، محددة بدقة ومعلومة وقابلة للتطبيق⁴.

¹ د/ الحلو (ماجد راغب)، المرجع السابق، ص 438.

² راجع في عملية الرقابة في الإدارة العامة أو العمومية في الدولة:

د/ درويش (عبد الكريم) و د/ تكلا (ليلي)، المرجع السابق، ص 506

د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 672 وص 674.

³ د/ نجم (أحمد حافظ)، المرجع السابق، ص 284 و ص 285 ،

و د/ الزعبي (فايز) المرجع السابق، ص 175.

⁴ تجدر الإشارة إلى أن هناك بعض الأعمال غير قابلة للقياس من حيث الكم أو الكيف أو حتى من حيث الوقت، فلا يمكن تقييمها وفق وحدات محسوسة، كالأنشطة الطبية مثلا التي لا يمكن تقسيم العمل فيها إلى وحدات على أساس عدد المرضى المعالجين يوميا أو وقت شفائهم، نتيجة اختلاف الحالات المرضية، فلا يمكن قياس العمل الطبي بوحدات معينة. وهنا يقدم الفقه وعلى رأسهم مارشال إدوارد ديموك تصنيفا لأعمال الإدارة العمومية من حيث قابليتها للقياس عن طريق معدلات موضوعية إلى ثلاثة أقسام:

- الوظائف المشابهة للأعمال الصناعية والتجارية من حيث كمية الإنتاج وبالتالي تقبل وضع معدلات معيارية محسوسة للقياس.

- وظائف وأعمال متكررة يمكن قياسها بأقل دقة عن طريق الإحصاء بوضع معدلات تقديرية للأعمال المنفذة خلال فترات زمنية متماثلة تتخذ كمرجع أو معيار.

- وظائف وأعمال غير قابلة للقياس إطلاقا لعدم انتظامها وتغير مظاهرها الدائم كالأنشطة الفكرية للعلماء والخبراء وغيرهم.

- ب- قياس الأداء أو تقييم العمل المنجز: وذلك بمقارنة ما تم تحقيقه فعلا من أعمال بمعدلات الأداء المعتمدة سلفا لتنفيذها، أي مقارنة ما تم إنجازه فعلا بما كان يجب، يراد أو يفترض إنجازه، وتتم عملية التقييم هذه بشتى الوسائل¹ التي يراها القائم بالعملية الإدارية مناسبة كالتقارير، التفتيش، شكاوى العملاء أو المواطنين... التي تكشف عن السير الحسن أو السيئ لنشاط المنظمة أو الوحدة أو الجهاز، وتكشف أسبابه ومواطن الخلل فيها.
- ت- تصحيح الأخطاء وتقويم الانحرافات: بعد الكشف عن الخلل بين ما تم من الأعمال وما كان يجب أن يتم وتحديد مواطنه وإبراز المتسبب فيها، يتم الإبلاغ عنها إلى الجهة أو الشخص المكلف بعلاجها وهو عادة القائم بالعملية الإدارية أو المشرف عليها، الذي له سلطة اتخاذ القرارات لإنهاء هذه الانحرافات، وتصحيح الأخطاء إما بتعديل الخطط أو الأهداف أو بتحسين التنسيق العام للجهود البشرية، أو توضيح الأمور المبهمة أو غير المفهومة حول العمل المطلوب تنفيذه... وغيرها².

= د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، المرجع السابق، ص 418 و 419 و 420.
¹ د/ المجذوب (طارق)، المرجع السابق، ص 670. (في وسائل الرقابة الإدارية).
² راجع في أجهزة الرقابة ووسائلها:
د/ درويش (عبد الكريم) و د/ تكلا (ليلي)، المرجع السابق، ص 523 و 528.
د/ الزعبي (فايز)، المرجع السابق، ص 179.

المبحث الثاني: فكرة الإدارة العامة الإلكترونية.

نحاول في هذا المبحث الإحاطة بفكرة الإدارة العامة الإلكترونية، التي تعبر عن المراد بالتحول من النشاط الإداري التقليدي المعروف إلى النشاط الإداري الإلكتروني الحديث في المنظمات والأجهزة والإدارات العمومية، وذلك بمحاولة تمييز أبعاد مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية عن ما قد يختلط أو يتشابه معه، مع البحث في كفاءات ومراحل تطبيق هذا التحول بعد دراسة الأسس التي يقوم عليها ومتطلبات وضع مشروع للإدارة الإلكترونية حيز التنفيذ، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: تحديد مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الأول: الإدارة العامة الإلكترونية والمصطلحات المشابهة.

الفرع الثاني: تطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية.

المطلب الثاني: إقامة مشروع الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الأول: أسس ومتطلبات تنفيذ المشروع الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الثاني: مراحل الانتقال إلى النشاط الإداري الإلكتروني.

المطلب الأول: تحديد مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية.

نتناول في هذا المطلب المقصود بالإدارة العامة الإلكترونية كمصطلح يعبر عن الانتقال إلى النشاط الإداري العمومي الإلكتروني، وفصله عما قد يتشابه معه أو يقترب إليه في المعنى أو العبارات، كالإدارة الإلكترونية والأعمال الإلكترونية والتجارة الإلكترونية ... وغيرها، وصولاً إلى محاولة وضع تعريف إجرائي للإدارة الإلكترونية يتلاءم وموضوع دراستنا.

الفرع الأول: الإدارة العامة الإلكترونية والمصطلحات المشابهة.

يترافق مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية مع عدة مصطلحات مشابهة له أو تختلط به نتيجة تقارب معانيها أو مجالات استعمالها كالإدارة الإلكترونية E-Administration أو Administration électronique أو إدارة الأعمال الإلكترونية (E-business) أو المناجمنت الإلكتروني (E-management)، ومصطلحات الحكومة الإلكترونية (E-gouvernement)، (E-government) وحتى الديمقراطية الإلكترونية (E-démocratie) نتيجة الاستخدام الكثيف والمتسارع للوسائط الإلكترونية في شتى المجالات ومختلف التعاملات والنشاطات الإنسانية ما أدى إلى ظهور مصطلحات جديدة من قبيل التوقيع الإلكتروني والعقد أو التعاقد الإلكتروني والإثبات الإلكتروني والمسؤولية الإلكترونية والجريمة الإلكترونية ... وأصبح من الضروري محاولة تبسيط بعض من هذه المفاهيم والمصطلحات خاصة منها ما تعلق بالإدارة الإلكترونية، الأعمال الإلكترونية والتجارة الإلكترونية وتأثيرها على النشاط الإداري العمومي وتحوله إلى نشاط إداري عمومي إلكتروني أو الإدارة العامة الإلكترونية.

أولاً : الأعمال الإلكترونية (E-business):

استعملته لأول مرة عام 1997 شركة IBM لتمييز أعمال إدارة الأعمال الإلكترونية عن أنشطة التجارة الإلكترونية، فعرفت الأعمال الإلكترونية¹ أنها مدخل متكامل ومرن لتوزيع قيمة الأعمال المميزة من خلال ربط النظم (systemes) بالعمليات التي تنفذ من خلالها أنشطة الأعمال الجوهرية بطريقة مبسطة ومرنة وباستخدام تكنولوجيا الإنترنت. فتصبح الأعمال الإلكترونية نتاج علاقة الارتباط بين موارد نظم المعلومات التقليدية وقدرات الوصول السريع إلى شبكة الانترنت والويب (Web)، بما في ذلك القدرة على ربط النظم الأعمال الجوهرية مباشرة مع الأطراف المستفيدة، من زبائن، عاملين، موردين، جمهور... فهي استخدام تقنيات العمل بالانترنت والشبكات (الإلكترونية) لتطوير أنشطة الأعمال الحالية أو خلق أنشطة أعمال افتراضية² جديدة.

ثانياً : التجارة الإلكترونية³ (E-commerce):

هي استخدام وسائل إلكترونية (اتصالات إلكترونية) لتمكين عمليات التبادل بما في ذلك بيع وشراء المنتجات و الخدمات التي تتطلب وسائل نقل من مكان لآخر بصور مختلفة، وضمن هذا السياق، التجارة الإلكترونية هي مجرد بُعد أو وجه رئيس من أوجه الأعمال الإلكترونية مثل البريد الإلكتروني E-mail أو التسويق الإلكتروني E-marketing أو الهندسة الإلكترونية E-engineering.

ثالثاً : الإدارة الإلكترونية Administration électronique أو E-administration:

يعرف البعض الإدارة الإلكترونية أنها : " إدارة وتوجيه وتنفيذ الأعمال الإلكترونية "، أو هي "إدارة منظومة الأعمال الإلكترونية وتنفيذها إلكترونياً على مستوى المشروعات أو المنظمات الخاصة".⁴ أي أنها بمفهوم مبسط "إدارة الأعمال" إلكترونياً، وبما أن الأعمال الإلكترونية هي تنفيذ الأعمال باستخدام تكنولوجيا الإنترنت والمعلوماتية والشبكات الإلكترونية، وبقياس هذا المفهوم على تعريف "الإدارة" المأخوذ سابقاً في مجال إدارة الأعمال و المشاريع الخاصة يمكننا أن نستنتج أن الإدارة الإلكترونية هي " استخدام التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال في تنفيذ المهام الإدارية من تخطيط، تنظيم، تنسيق، اتصال ورقابة من أجل توجيه الجهود البشرية والوسائل المادية المتاحة لتحقيق هدف محدد." أو هي تنفيذ العملية الإدارية اعتماداً على تقنيات العمل بالحواسيب الآلية والانترنت و الشبكات المعلوماتية (عموماً تكنولوجيات الإعلام والاتصال) من أجل تحقيق هدف محدد من إنشاء المنظمة."

¹ د/ ياسين (سعد غالب)، الإدارة الإلكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، مركز بحوث معهد الإدارة العامة، الرياض- المملكة العربية السعودية، 2005، ص 20.

² الفضاء الافتراضي espace sémantique ou cyberspace هو المجال المفترض بربط الحواسيب الآلية الأصلية والمتفرعة عنها والذي تنتقل فيه المعلومات من مكان لآخر بصفة نقول عنها افتراضية، ويشكل مع الفضاء الرقمي numérique الذي هو ذاكرة رقمية لانهائية من المعلومات الموجودة في الحواسيب الآلية (معلومات رقمية لأنها تترجم عند إدخالها للحاسب في شكل أرقام 0 و 1)، ومع الفضاء المادي physique الذي هو عبارة عن مجال مادي من حاسب رئيسي وحواسيب فرعية موجودة عبر العالم تنتقل عبرها المعلومات عن طريق نظام اتصال يسمى بروتوكول TCP (transmission control protocol)، تشكل هذه الفضاءات الثلاثة شبكة الإنترنت.

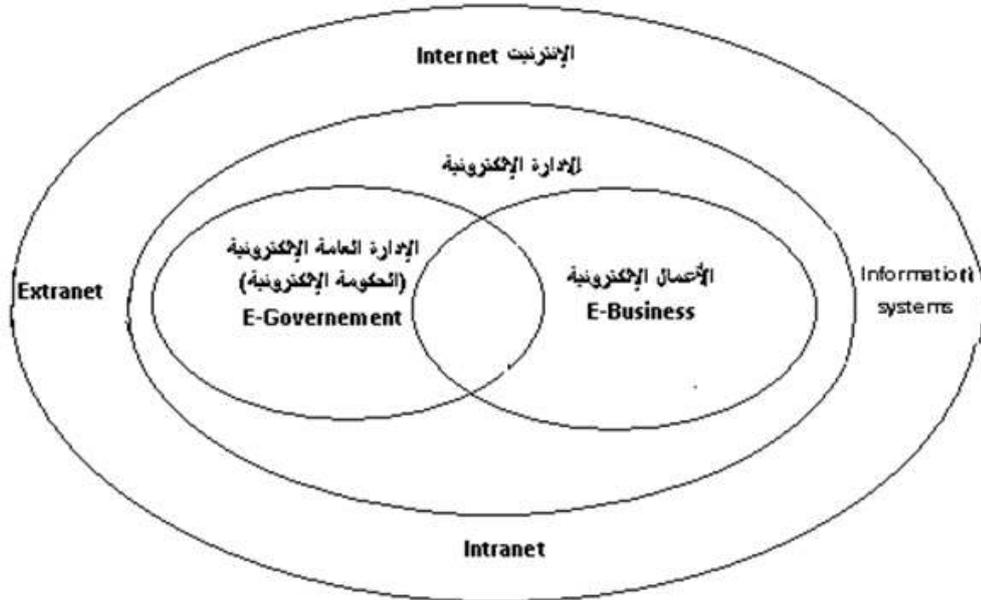
- د/ الحلو (ماجد راغب) ونمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، العقد الإداري الإلكتروني دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 22.

³ د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 20.

⁴ د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 20.

والقول أن الإدارة الإلكترونية هي عموماً إدارة الأعمال إلكترونية في مجال الأعمال الخاصة والمشاريع الخاصة لا يأتي من فراغ، فكما بيئنا سابقاً أن الإدارة بمفهومها الحديث بدأت في مجال المشاريع الخاصة قبل أن يمتد تأثير نجاح مبادئها إلى الإدارة العامة في المنظمات العمومية، فإن مظاهر الإدارة الإلكترونية نشأت من انتشار استعمال الكمبيوتر وتعميم استخدام الانترنت في القطاع الخاص، حيث يتم ربط هذه الحواسيب الآلية ببعضها البعض عن طريق حاسب رئيسي في شبكة واحدة مما يسهل من أداء المهام المطلوبة من العاملين و الموظفين، ثم رأى العاملون في مجال التقنية المعلوماتية أنه يمكن ربط الجمهور بهذه الشبكة وبالتالي تقديم الخدمات و الاتصال مباشرة مع المحيط الخارجي للمنظمة وعملاتها عن طريق الإنترنت، لينتقل تأثير نجاح هذه الأساليب الحديثة في تنفيذ خطط المنظمة وفعالية أدائها إلى أداء الوظائف في القطاع العمومي أي تنفيذ المهام وتحقيق أهداف الأجهزة والمنظمات العمومية في الدولة، ليظهر مصطلح جديد هو "الحكومة الإلكترونية"، الذي جاء للدلالة على: "عمل الإدارة الإلكترونية في المؤسسات والمنظمات العمومية، أي الوظائف و المهام والخدمات الحكومية التي يجري تنفيذها بالوسائل الإلكترونية بهدف تقديم الخدمة والمنفعة العامة أو العمومية للجمهور في الدولة"، والتي يمكن تسميتها "الإدارة العامة الإلكترونية" لتمييزها عن "إدارة الأعمال الإلكترونية".

وعليه يرى الدكتور سعد غالب ياسين أن الإدارة الإلكترونية باعتبارها منظومة متكاملة وبنية وظيفية وتقنية مفتوحة في إطار يشمل كلا من الأعمال الإلكترونية للدلالة على الإدارة الإلكترونية للأعمال، والحكومة الإلكترونية للدلالة على الإدارة الإلكترونية العامة أو الإدارة الإلكترونية لأعمال الحكومة الموجهة إما للمواطنين، لقطاع الأعمال الخاصة، أو لأجهزة حكومية أخرى، ويقدم شكلاً توضيحياً لذلك²:



شكل 2- أبعاد مفهوم الإدارة الإلكترونية.

¹ د/ الحلو (ماجد راغب) ونمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص 30.

² د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 21.

رابعاً : الإدارة العامة الإلكترونية:

يستعمل عدة باحثين¹ تعبير "الحكومة الإلكترونية" للتعبير عن: " استغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتطوير وتحسين تدبير الشؤون العامة، ويتمثل في إنجاز الخدمات الرسمية الحكومية، سواء بين الجهات الحكومية فيما بينها أو بين المتعاملين معها، بطريقة معلوماتية تعتمد على الإنترنت، وفق ضمانات أمنية تحمي المستفيد والجهة صاحبة الخدمة"².

وبتحليل هذا التعريف نجد عبارة (تدبير الشؤون العامة) التي تطرقنا سابقاً لدلالاتها في التعبير عن (الإدارة العامة)³، أي إدارة المرافق العامة و الأجهزة التي تقدم الخدمات العمومية للجمهور، هذه الخدمات التي عبر عنها صاحب التعريف بقوله: (الخدمات الحكومية الرسمية) التي توصف بالحكومية لتمييزها عن قطاع الخدمات التي تنشط فيه المؤسسات والمنظمات الخاصة، وتدل عبارة (الجهات الحكومية) أو (الجهة صاحبة الخدمة) على الأجهزة الإدارية والمنظمات الحكومية أو العمومية. وعليه يمكننا إعادة صياغة هذا التعريف وفق دراستنا السابقة للمفهوم الإدارة والإدارة العامة وتدبير الشؤون العامة على نحو أن "الحكومة الإلكترونية" هي استغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (Les TIC) لتطوير وتحسين الإدارة العامة، ويتمثل هذا الاستغلال في إنجاز الخدمات العمومية، سواء بين الأجهزة الإدارية العمومية فيما بينها أو بينها وبين المتعاملين معها، بطريقة معلوماتية تعتمد على الإنترنت وفق ضمانات أمنية تحمي المستفيد والجهة صاحبة الخدمة.

إن استعمال مصطلح " الحكومة الإلكترونية " للدلالة على " الإدارة العامة الإلكترونية " قد يؤدي إلى الخلط بين مفهوم " الحكومة " في الفقه والقانون الدستوري بمعناه الدستوري أو السياسي المؤسساتي، وبين أجهزة الحكومة ومؤسساتها ومصالحها أي مجموع الأشخاص المعنوية التي تضطلع بمهام تنفيذ السياسات العمومية وتحقيق أهدافها، كما سطرتها (الحكومة)، عن طريق توجيه الجهود البشرية والوسائل المادية و"إدارتها". هذه الأجهزة التي نطلق عليها "الإدارات العامة".

و عليه كان من الأجدى في هذه الدراسة محاولة تسليط الضوء على هذه المفاهيم وتحديد المقصود بها ومواطن استعمالها تفادياً لأي لبس:

الحكومة الإلكترونية: كثيراً ما تستعمل مصطلحات من قبيل الحكومة الإلكترونية والحكومة الرقمية⁴ والحكومة الذكية وحتى مصطلح الدولة الذكية والدولة الرقمية للتعبير عن الإدارة الإلكترونية في القطاع العام أو (الإدارة العامة الإلكترونية)، وذلك للدلالة على: " استعمال تكنولوجيا المعلومات الرقمية في إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات المرفقية، والتواصل مع الموظفين بمزيد من الديمقراطية"⁵.

¹ و ² مثل الدكتور عبد الفتاح بيومي حجازي والدكتور عبد الفتاح مراد والدكتور ماجد راغب الحلو وآخرون...

- أنظر: د/ الحلو (راغب ماجد) ونمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص 31.

³ راجع في هذا الشأن تعريف التخطيط في الصفحة 26 من المذكرة أو انظر تعريف مصطلح الإدارة والتدبير لدى كل من ابن سينا و الفرابي و الماوردي وابن خلدون وغيرهم،
- د/ المجذوب طارق، المرجع السابق، ص 31 وما بعدها

⁴ د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 188.

⁵ و ³ و ⁴ تعريفات الحكومة الإلكترونية والحكومة الرقمية لدى كل من د/ ماجد راغب الحلو في كتابه: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، و/ هدى محمد عبد العال وآخرون...
د/ مطر (عصام عبد الفتاح)، المرجع السابق، ص 34 و 35.

أو لتقديم مفهوم جديد للنشاط العمومي يعتمد على: " استخدام تكنولوجيا الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات للوصول إلى الاستخدام الأمثل للموارد الحكومية، وكذلك لضمان تقديم خدمة مميزة للمواطنين والشركات والمستثمرين الأجانب..."¹

ويقول الدكتور بسام الحمادي في بحثه: مفاهيم ومتطلبات الحكومة الإلكترونية سنة 2002 المقدم أمام معهد الإدارة العامة في السعودية في مؤتمر الحكومة الإلكترونية، أن المقصود بهذه الأخيرة هو: " قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات وتقديم الخدمات فيما بينها، وفيما بينها وبين المواطنين وبينها وبين قطاعات الأعمال، بسرعة ودقة عالية وبأقل تكلفة، عبر شبكة الإنترنت، مع ضمان سرية وأمن المعلومات المتلقاة معتمدة على مبدئين هما:

-الأول تقني: يتمثل في إعداد المعلومات إلكترونياً وتناقلها عبر شبكة الإنترنت وضمان دقتها وسريتها.

-الثاني إجرائي: يتمثل في تنفيذ المعاملات وتقديم الخدمات عن بعد مع ضمان صحتها ومصداقيتها.²

كما يقدم الدكتور هشام عبد المنعم عكاشة في كتابه: الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، لسنة 2004، تعريفاً للحكومة الإلكترونية يؤكد أن المقصود بها هو الإدارة العامة الإلكترونية بقوله: "الحكومة الإلكترونية هي تيسير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة وإنجاز المعاملات الإدارية، والتواصل مع المواطنين ... بواسطة استثمار التطورات العلمية المذهلة في مجال تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات"³.

كما تعرفها الباحثة نمديلي رحيمة الصغير ساعد بأنها: "إدارة وتسيير المرافق العامة وتنظيم العلاقات فيما بينها، وبينها وبين المواطن، باستعمال أنظمة الاتصال للبيانات، من أجل توفير الخدمات العامة بتكاليف ووقت أقل"، فهي " الانتقال من تقديم الخدمات العامة والمعاملات من شكلها الروتيني إلى الشكل الإلكتروني عبر الإنترنت"⁴.

من خلال هذه التعريفات وغيرها لمفهوم الحكومة الإلكترونية التي لا تعني في هذا السياق إلا الإدارة العامة الإلكترونية، يبدو لنا جلياً الفصل بين مفهوم "الحكومة" في الفقه والقانون الدستوري والمعنى السياسي لها، وبين المعنى العضوي لأجهزتها ومجموع إداراتها ومؤسساتها ومصالحها العمومية. "فالحكومة" تعرف أنها: "هيئة جماعية مكلفة بتأمين الإدارة السياسية للبلاد، وتنظيم وسائل هذه الإدارة، وتحمل مسؤوليتها"، ومن وجهة النظر الدستورية، فالحكومة جزء من السلطة التنفيذية التي تكون إما أحادية ممثلة برئيس الدولة (في النظم الرئاسية كالولايات المتحدة)، وتختلط فيه الحكومة مع فريق العمل الذي يعينه الرئيس لمساعدته في إدارة شؤون البلاد والحكم، أو تكون (السلطة التنفيذية) ثنائية تتكون من رئيس

³ و² د/الحو (راغب ماجد) ونمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص 31 و32.
³ د/ الكيالي (عبد الوهاب) وآخرون، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسة والنشر، لبنان، الطبعة الخامسة، الجزء الأول، 2009، ص567.

الدولة وهيئة جماعية هي الحكومة التي يرأسها رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء أو الوزير الأول(في الأنظمة البرلمانية)¹.

والحكومة بمعناها الضيق حسب الدكتور ثروت بدوي: "تقتصر على السلطة التنفيذية وحدها أي السلطة التي تقوم بتنفيذ القوانين و السياسات العمومية والإشراف على إدارة المرافق العامة"².

أما المعنى العضوي التنفيذي للحكومة بأجهزتها ومؤسساتها ومصالحها، فيظهر في تعريف الإدارة العامة في القانون العام بأنها: "مجموع الأشخاص المعنوية التي تؤمن في الأساس تلبية الحاجات العامة والمصلحة العامة، وتتمتع لأجل هذا الغرض بامتيازات يضمنها القانون العام والقانون الإداري، وهذه الإدارة بوصفها تحت تصرف السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ورئيس الحكومة) هي أداة تنفيذ القرارات السياسية الصادرة عن هذه السلطة..."³.

الخلاصة:

تبعاً لما سبق بيانه، تظهر لنا أهمية التفريق بين مصطلحي الإدارة العامة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية، ذلك أن إطار بحثنا يتحدد بمجال الإدارة والإدارة العامة في مجال القانون الإداري والدراسة القانونية لآليات تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية، ما يحصر مجال البحث في الإدارة العامة كمجموعة أجهزة ومنظمات إدارية ومؤسسات عمومية تهدف إلى تحقيق أهداف السياسات العمومية عن طريق الجهود الجماعية لأفرادها ووسائلها تحقيقاً للمصلحة العامة. فيما يكون مصطلح الحكومة الإلكترونية مفهوماً أوسع نظراً للمعنى السياسي "للحكومة" وما تتضمنه من مهام تتسع لتشمل، زيادة على تنفيذ السياسات العامة، تنظيم الحياة العامة في الدولة ككل بأوجهها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية...

وعليه فإن مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية يعبر بطريقة أفضل عن مجال دراستنا القانونية لآليات استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال (TIC) في الإدارة العامة في الجزائر، بغية إلقاء الضوء على الشق القانوني لتطبيقات هذه التقنيات في النشاط الإداري العمومي بشكل عام، والنشاط الإداري العمومي المحلي بشكل خاص⁴.

من جهة أخرى تجدر الإشارة إلى عبارة "تكنولوجيات الإعلام والاتصال" (TIC) أو التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال (NTIC) المعبر عنها باللغة الفرنسية Les Technologies de l'Information et de la Communication

⁴ وهذا المعنى السياسي الضيق يقابله تعريف موريس ديفيرجيه للحكومة بمعناها الواسع في كتابه: القانون الدستوري والنظم السياسية، بأنها مجموعة الهيئات الحاكمة أو المسيرة للدولة، أي السلطات العامة في الدولة، وبذلك تشمل السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية. وكذا تعريف جورج بيردو للحكومة بمعناها الواسع في كتابه: العلوم السياسية، الجزء الرابع، أنها ممارسة السلطة في جماعة سياسية معينة، وبالتالي يقصد بالحكومة هنا نظام الحكم في الدولة أي كيفية ممارسة صاحب السيادة السلطة وشكل الحكم. - د/ الجاسور (ناظم عبد الواحد)، موسوعة علم السياسة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، 2009، الصفحة 175، 176 و177.

³ د/ الكيالي (عبد الوهاب) وآخرون، المرجع السابق، ... في تعريف الإدارة العامة وعلاقتها بالسلطة التنفيذية...، ص 113.

⁴ د/ مطر (عصام عبد الفتاح)، المرجع السابق، ص 34، و د/ المجذوب طارق، المرجع السابق، ص 912: إذ يعتبر مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية أدق خاصة عندما يقدم الدكتور عصام عبد الفتاح مطر تعريفات الحكومة الإلكترونية باستعمال مصطلحات "الديمقراطية" "تسيير النظام البيروقراطي في إطار النزاهة والشفافية" "المساءلة الحكومية"، وهي جميعها مصطلحات تصب في المعنى الواسع والسياسي للحكومة كسلطة تنفيذية وتخرج عن المعنى الوظيفي الضيق للإدارة العامة ومهامها في القانون الإداري...

أو Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication ، والتي يقصد بها مجموع الوسائل و الوسائط المستحدثة في مجال الاتصال ونقل المعلومات، سواء ضمن نطاق مؤسسة أو منظمة معينة أو ضمن نطاق جغرافي معين أو عبر العالم، باستخدام شبكة الانترنت والحواسيب الآلية والاتصالات السلكية واللاسلكية، الأرضية منها أو عبر الأقمار الصناعية، إلى جانب التقنيات الحديثة المستعملة في الاتصالات السمعية والسمعية البصرية والوسائط المتعددة (Multimédias) وتقنيات الاتصال عن بعد (La télécommunication)¹، هذه الوسائل الحديثة التي أدى استعمالها إلى تحسين أداء وظيفة الاتصال في العملية الإدارية وتحسين أداء باقي الوظائف، نظرا للسرعة والدقة التي توفرها في تنفيذ الأعمال الإدارية، هذه الوسائل كان لها دور بالغ الأهمية في التحول العميق لمظاهر النشاط الإداري سواء الخاص أو العمومي الذي يعبر عنه اليوم بالنشاط الإداري الإلكتروني، هذا الأخير الذي ألقى نجاحه في مجال الخواص بظله وتأثيره المباشر، وأحيانا الحتمي، على النشاط الإداري العمومي لمواكبة وضبط ومراقبة أوجه الحياة العامة في الدولة، ما أدى إلى ظهور النشاط الإداري العمومي في مظهر جديد هو " النشاط الإداري العمومي الإلكتروني"، أو ما يسمى "الإدارة العامة الإلكترونية".

خامسا: التعريف الإجرائي للإدارة العامة الإلكترونية:

إن محاولة وضع تعريف إجرائي للإدارة العامة الإلكترونية لا بد وأن تأخذ بعين الاعتبار ما تم تناوله سابقا من تعريف " الإدارة " وتحديد المقصود " بالإدارة العامة " وصولا إلى إضفاء صفة "الإلكترونية" عليها، ومن هذا المنطلق يمكننا صياغة تعريف إجرائي للإدارة العامة الإلكترونية بالقول أنها: " استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة في تنفيذ العملية الإدارية على مستوى المنظمات والمؤسسات العمومية تحقيقا للمصلحة العامة وأهداف السياسات العمومية."

أو القول أنها: " تطبيقات تكنولوجيات الإعلان والاتصال في عمليات التخطيط والتنظيم والاتصال والرقابة وتنسيق عمل الجهود البشرية والوسائل المادية ضمن المنظمات والأجهزة العمومية تحقيقا لأهداف السياسات العامة."

وأخذا في الحسبان ببعض التعريفات التي تركز على النشاط الإداري العمومي كنشاط تسيير المرافق العمومية وتوفير الخدمة العامة وحاجات الجمهور، يمكن القول أن الإدارة العامة الإلكترونية ، إجرائيا، هي :

" تحسين أداء المهام الإدارية في توجيه الجهود البشرية وعمل الوسائل المادية ضمن المنظمات والأجهزة العمومية، بالانتقال من النشاط العمومي بشكله التقليدي إلى الشكل الإلكتروني عن طريق استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال (NTIC)، تنفيذًا للسياسات العامة وتحقيقًا لأهداف المصلحة العامة".

¹ أنظر في هذا المجال تعريف شبكة الانترنت، شبكات المعلومات، أنظمة الاتصال الإلكتروني ونقل المعلومات TCP، وغيرها ... - د/ الحلو (راغب ماجد) ونمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص: من 20 إلى 27.

ويقصد بالشكل الإلكتروني Electronic Form: أن هذا النشاط تم إنشاؤه أو استخراجة أو إرساله أو استلامه أو حفظه أو تخزينه أو عرضه أو معالجته أو برمجته بشكل إلكتروني أي بشكل كهربائي، رقمي، مغناطيسي، بصري ضوئي، سلكي أو لاسلكي، ممكن أو آلي Automatisé (من الماكينة أي الألة والمقصود الحاسب الآلي)¹.

من التعريفات السابقة والتعريف الإجرائي للإدارة العامة الإلكترونية تظهر لنا السمة الأساسية لها أنها أساساً:²

- إدارة بدون ورق، والمقصود هنا تخلي الهيئات الإدارية العمومية عن المستند الورقي وتعويضه بالمستند الإلكتروني الذي يستعمل في إصدار النشاط الإداري وتعبير الإدارة عن إرادتها واتجاهها وتصرفاتها في شكل جديد وحديث هو الشكل الإلكتروني، الذي تستعمله أيضاً في حفظ أرشيفها والتسيير اليومي لمعطياتها والمتابعة الآلية لمجموع بياناتها بطريقة إلكترونية.
- إدارة غير مقيدة بالزمان والمكان، بحيث يضمن الشباك الإلكتروني على موقع المنظمة الإدارية العمومية على الإنترنت للمستفيد من الخدمة الحصول عليها من أي مكان هو فيه وفي أي وقت، ولا يشترط التنقل إلى مقار المؤسسات والإدارات العمومية لطلبها، ويكفيه أن يكون مرتبطاً بالإنترنت ليستفيد من الخدمات من بيته عبر حاسبه الشخصي، ذلك أن تطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية تهدف إلى توفير الخدمة العمومية على مدار الساعة وحتى أيام العطل، وهو ما يوفر الوقت و المال والجهد لكل من الإدارة والمستفيد مع ضمان خدمة بجودة ودقة عالية.
- إدارة توفر المعلومة بقدر كاف وسريع، فسرعة الوصول إلى المعلومة وسرعة تنقلها يكفل للقائم بالعملية الإدارية سهولة أداء مهامه في وضع الخطط وتعديلها بسرعة حسب الحاجة للرد على التغيرات المؤثرة في تنفيذها، كما يضمن له سرعة توجيه أوامره وتعليماته للمنفذين، وتوفير المعلومات الكافية للقيام بتنظيم وتنسيق الجهود ومراقبة التنفيذ لتصحيح الأخطاء في وقت وجيز، لترتفع بذلك وتيرة الانجاز والتكفل بالحاجات العامة وبالتالي يتحسن الأداء العام للجهاز ككل مع تقليل التكاليف واختصار الوقت.
- توفر تكنولوجيات الاتصال الحديثة إمكانية ربط مختلف الأجهزة الإدارية بعضها ببعض وربطها بالمحيط الخارجي والمستفيد من الخدمة العمومية، بحيث يمكن تنفيذ المعاملات الإدارية المعقدة التي تتطلب تدخل أكثر من جهاز في أقصر وقت ومن مكان واحد، كما تسهل هذه التكنولوجيات متابعة عمل الأجهزة والإدارات وكأنها وحدة واحدة سواء على المستوى المركزي أو المحلي، فيتم تناقل المعلومات والبيانات بسهولة وسرعة بما يمكن القائمين على تنفيذ البرامج والسياسات العامة من متابعة تنفيذها مباشرة وعلى كل المستويات، ومنحها القدرة على اتخاذ القرارات في الوقت المناسب لتحقيق أهدافها بنجاحة أكبر.

¹ د/ رستم (محمد خالد جمال)، التنظيم القانوني للتجارة والإثبات الإلكتروني في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، الطبعة الأولى، ص 89 و 70.

² د/ سعد غالب (ياسين)، المرجع السابق، ص 189.

- القضاء على عدة مظاهر سلبية كتجمع المواطنين أمام الشبائيك والطوابير وتأخر تنفيذ المعاملات الإدارية ما يؤدي إلى القضاء على مظاهر سلبية أخرى كالفساد الإداري، الرشوة والبيروقراطية ... نتيجة عدم وجود احتكاك مباشر بين المستفيد والعون الإداري.

الفرع الثاني: تطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية.

نتناول في هذا الفرع دراسة القنوات الأساسية التي يتم من خلالها تطبيق وتنفيذ الأعمال الإدارية الإلكترونية وتصنيفها في من قبل الباحثين إلى ثلاثة مداخل أو محاور كبرى لعمل الإدارة العامة الإلكترونية في الدولة، على أساس المقصود بتنفيذ تلك الخدمة، أي الشرائح والفئات المستهدفة من نوع ما من الخدمة المقدمة بشكل إلكتروني.

أولاً: المجالات الرئيسية للنشاط الإداري العمومي الإلكتروني.

يكاد يجمع الدارسون لموضوع الإدارة العامة الإلكترونية أو الحكومة الإلكترونية، على تصنيف مجالات النشاط الإداري الإلكتروني للإدارة العامة في ثلاثة أصناف على أساس اتجاه تقديم الخدمة العمومية أو المستفيد منها:

نشاط الإدارة تجاه المواطن (علاقة الحكومة - المواطن Government to Citizen)

نشاط الإدارة تجاه الإدارة (علاقة الحكومة- الحكومة Government to government)

نشاط الإدارة تجاه قطاع الأعمال (علاقة الحكومة- الأعمال Government to Business)

1 - نشاط الإدارة تجاه المواطن: وهي تقوم على تقديم مختلف الخدمات العمومية لجمهور المواطنين بطريقة إلكترونية، بحيث يستفيد طالب الخدمة من سهولة الوصول واستعمال الشبائيك الإلكترونية¹ لمختلف الإدارات من أجل إشباع حاجاته اليومية، كاستخراج الوثائق الإدارية أو الاستفادة من الخدمات الاجتماعية أو تسديد الفواتير والضرائب، فيتم تقديم الخدمة بسرعة نتيجة توفر كل المعلومات اللازمة والدقيقة عن المستفيد ضمن الأرشيف الإلكتروني الذي يسهل على العون تفحصه بسرعة ومباشرة لإتمام المعاملة في أقصر وقت، وأحياناً يمكن للمستفيد الاستغناء عن وساطة العون الإداري والقيام ببعض المعاملات بنفسه.

2 - نشاط الإدارة تجاه الإدارة: يحتاج نقل البيانات، المعلومات لإتمام العمليات الإدارية والمالية بين إدارات ومؤسسات وأجهزة الدولة يومياً إلى جهد ووسائل مادية ومالية ضخمة، كما يحتاج إلى وقت طويل، وعليه كانت لإدخال التقنيات الحديثة للاتصال والإعلام ونقل المعلومات فائدة كبيرة في تحسين أداء الأجهزة الإدارية العمومية فيما بينها، سواء في قطاع واحد (كعمليات الإحصاء اليومي، الأسبوعي أو الشهري أو السنوي في قطاع العدالة في الجزائر) أو بين مختلف القطاعات والوزارات، وهو ما يؤدي إلى تحقيق أداء أسرع وأحسن من الناحية النوعية في تنفيذ البرامج المطالبة بها، نتيجة دقة المعلومات

¹ د/ سعد غالب (ياسين)، المرجع السابق، ص 195.

وسرعة نقلها ما يحسن التنسيق وتعزيز العلاقات الرسمية بينها، بما يكفل توحيد الجهود الضخمة لموظفي الدولة ككل في الاتجاه السليم لتنفيذ السياسات المرسومة.

3 - نشاط الإدارة تجاه قطاع الأعمال: يحتل قطاع الأعمال والشركات الخاصة مكانة متميزة في الحياة الاقتصادية نتيجة ما تؤديه من وظيفة اقتصادية في الدولة، إذ تقع على عاتقها مهمة النهوض وتقوية الاقتصاد الوطني خاصة في الدول الرأسمالية ودول اقتصاد السوق والاقتصاد الحر، حيث تكتفي الدولة بدور الحارس والضابط لسير النشاط الاقتصادي والمنظم للحياة الاقتصادية، ونتيجة التطور السريع لأساليب الأنشطة الاقتصادية لدى الخواص وغزو المعلوماتية والتقنية الإلكترونية لمجال الأعمال، كان لازماً على الحكومات أن تواكب هذا التطور في استخدام هذه التقنيات حتى يمكنها ضبطها وتنظيمها. وقد بينا سابقاً كيف كان للتطور السريع للأعمال الإلكترونية في مجال المشاريع الخاصة وتطور الفكر الإداري للأعمال الإلكترونية (الإدارة الإلكترونية) ونجاحه، كان له التأثير المباشر على تطوير النشاط الإداري العمومي للاستفادة من هذه التقنيات في تحسين الخدمة العمومية سواء للأفراد أو لقطاع الأعمال.

ولتلبية حاجات قطاع الأعمال والأنشطة الاقتصادية الخاصة لابد على الإدارة العامة توفير خدمات شبائبيها المرتبطة بهذه الأنشطة في شكلها الإلكتروني المتطور، من خلال استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في الإشهار الاقتصادي للإمكانيات الاقتصادية لجلب الاستثمار وتسهيل المعاملات المتعلقة به على مستوى الأجهزة المكلفة، وكذا التعريف بقدراتها الاقتصادية وتحفيزاتها للاستقطاب الأنشطة، إلى جانب تسهيل وتقليص وتسريع المعاملات الإدارية خدمة لسرعة النمو الاقتصادي الذي تنتشده الدولة، إلى جانب سرعة توفير المعلومات الدقيقة والصحيحة عن الواقع الاقتصادي للدولة لتوفير الائتمان والسرعة التي يتطلبها النشاط الاقتصادي، كما تمكنها هذه التكنولوجيايات من دقة وسرعة مراقبة وضبط الحياة الاقتصادية الوطنية ومواكبة الحركة الاقتصادية العالمية.

ثانياً: المدخل المركزي واللامركزي في تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية.

إذا كانت فكرة المركزية الإدارية تقوم على توحيد نشاط إدارة الدولة وأجهزتها ومؤسساتها لتلبية الحاجات العامة بواسطة إدارات الدولة الممركزة، ممثلة برئيس الدولة ووزرائه (السلطة التنفيذية)، وجعل جميع الصلاحيات المتعلقة بالتسيير والنشاط الإداري والموافقة عليه من اختصاص السلطة المركزية دون مشاركة هيئات ومؤسسات أخرى، في تبعية تدرجية سلمية وتحت رقابة سلطة رئاسية من الإداريين الممثلين المباشرين للإدارة المركزية، وذلك في صورتها: المركزية المطلقة (أي التركيز الإداري) والمركزية النسبية (عدم التركيز الإداري). ورغم بعض مزاياها، فإن هذا الأسلوب في التنظيم الإداري أثبت فشله في تسيير وإدارة الشؤون العامة بكفاءة وفعالية، نتيجة ضخامة النشاط الإداري وتعدد وتعقد الوظائف والمهام والمسؤوليات، وعجز السلطة المركزية عن القيام بكل تلك الأعباء بمفردها.

بالمقابل فإن فكرة اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم والتسيير الإداري تشكل بديلاً لا مهرب منه بالنسبة للدول التي تحاول تطبيق الديمقراطية السياسية، لأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تتحقق إلا إذا صاحبها ديمقراطية إدارية تتجسد بفكرة اللامركزية الإدارية¹، ذلك أن اللامركزية الإدارية تتيح للمواطنين إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم أو عن طريق ممثلين عنهم يختارونهم من بينهم، ما يكفل تهيئتهم

¹ د/ المجذوب (طارق) ، المرجع السابق، ص 408.

وتمرسهم لإدارة الشؤون الوطنية، وهي المفهوم المثالي للديمقراطية سياسيا، بأن يحكم الشعب نفسه بنفسه.

وإذا كانت فكرة اللامركزية في القانون الإداري تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وسلطات أو هيئات محلية منتخبة تحت الرقابة الوصائية وليس الرئاسية لهذه السلطات المركزية، فإن اللامركزية الإدارية أيضا صورتان هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية. فالأولى تقضي بتقسيم جغرافيا الدولة إلى أقاليم تعترف لها السلطة المركزية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لتكوّن أشخاصا معنوية من النموذج التجمعي، وتمنحها سلطة الإشراف وإدارة الشؤون العمومية المرتبطة بذلك الإقليم وتتولى تسييرها عن طريق هيئة منتخبة من سكانه، وتكون لها اختصاصات عامة، مع احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على نشاطاتها عن طريق ما يسمى الوصاية الإدارية. أما الثانية (اللامركزية المرفقية) وتسمى أيضا اللامركزية المصلحية أو التقنية، أو لامركزية المصالح، فتقوم على لامركزية المرافق العمومية المقدمة للخدمة، إذ تمنح السلطات المركزية للدولة قدرا من الصلاحيات والمهام والاختصاصات لمؤسسات وأجهزة إدارية (إدارات ومصالح عمومية) تعترف لها بالشخصية المعنوية، واستقلال مالي وإداري، وتكوّن أشخاصا معنوية من النموذج التأسيسي، وتسمح لها بتسيير شؤون قطاع عمومي معين أو بالنشاط في مجال معين، وغالبا ما يكون نشاطها مقتصر على مجال محدد بمرافق عام معين، بحيث يكون لهذه الأجهزة والمؤسسات استقلال نسبي في اتخاذ القرارات لتنفيذ الخطط الموضوعة أو السياسات المرسومة لها في إطار السياسة العامة الوطنية، لكنها ترتبط دائما بالسلطة المركزية المختصة، التي تحتفظ بحق ممارسة الرقابة على أعمالها¹.

من هذا المنطلق يطرح تساؤل جوهري مفاده: إذا كان هدف اختيار الأسلوب المركزي أو اللامركزي في التنظيم الإداري للدولة هو اختيار أفضل طريق لتسيير الشؤون العامة، وإذا كان هدف الإدارة العامة الإلكترونية هو زيادة فعالية الأداء الإداري العمومي في تلبية الحاجيات العامة، فأى أسلوب هو الأنجع لتطبيق مشاريع الإدارة العامة الإلكترونية؟ هل هو المدخل المركزي أو المدخل اللامركزي؟ وعلى أي أسس يتم الاختيار؟ وما هو التوجه الجزائري في هذا المجال؟

يعتبر الباحثون أن شكل التنظيم والتسيير الإداري الموجود في دولة ما يشكل أساسا لاختيار المدخل المركزي أو اللامركزي لتطبيق المشروع، فالدولة التي تعتمد على التنظيم الإداري المركزي لأجهزتها القائمة لا يعقل أن تنفذ مشروعا ضخما وحساسا من جميع النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمالية... أن تنفذه وفق أسلوب لا مركزي، وبالعكس كذلك بالنسبة للدول الفدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية، أو التي تقوم على التنظيم اللامركزي، ولذلك مبرراته السياسية والتنظيمية والموضوعية وحتى التاريخية².

لكن دراسة نماذج مقارنة لمشاريع تطبيق الإدارة الإلكترونية في العالم مثل الولايات المتحدة وبريطانيا وإمارة دبي وغيرها، جعلت الباحثين يؤكدون على أن موضوع اختيار الأسلوب الملائم (المركزي أو اللامركزي) لتطبيق الإدارة الإلكترونية لا يخضع فقط لأسلوب التنظيم الإداري الموجود في

¹ راجع بمزيد من التفصيل مفهوم المركزية واللامركزية وصورهما وأركانها ومميزات وسلبيات كل منهما، في أساليب التنظيم الإداري لدى: - د/ المجنوب (طارق)، المرجع السابق، ص 399. ² د/ سعد غالب (ياسين)، المرجع السابق، ص 198.

الدولة، إنما يخضع أيضا لرؤية واقعية ودراسة وإدراك موضوعيين لقدرات وموارد الدولة ومدى تطورها في مجال التقنية المعلوماتية، وتحكم أجهزتها في الوصول إلى تحقيق غايات الخطط العامة، هذه المبررات التقنية لها دور محدد في اختيار المدخل الملائم بغض النظر عن أسلوب التنظيم الإداري الموجود في الدولة.

فكلما زاد اتساع مساحة الدولة وحجم السكان كلما زاد ذلك من تكلفة وتعقيد عمليات التخطيط وتنفيذ المشروع إلى جانب قوة الموارد المالية للدولة والمستويات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية لدى الجمهور، هذه العوامل وغيرها التي يقدمها الدكتور سعد غالب ياسين من خلال الجداول في الأشكال التالية التي تبرز من جهة المحددات لاختيار الأسلوب المركزي أو اللامركزي، ومن جهة ثانية تعرض بعض النماذج المقارنة للإدارة الإلكترونية وخصائصها:

جدول 1: عوامل ومحددات اختيار الأسلوب المركزي أو اللامركزي لتحقيق المشروع.

العوامل	المدخل المركزي	المدخل اللامركزي
1- اتخاذ القرارات	من أعلى إلى أسفل ، بنية هرمية مركزية للحكومة	من أسفل إلى أعلى ، لامركزية
2- هيكل الحكومة	مستوى واحد للحكومة، عدد قليل من الوكالات، بيروقراطية الحكومة	مستويات متعددة للحكومة ، عدد كبير من الوكالات ، هيكل فدرالي
3- حجم البيروقراطية	حجم البيروقراطية الإدارية صغير بالنسبة لحجم السكان	حجم كبير للبيروقراطية بالنسبة لحجم السكان
4- استراتيجية التطوير	من خلال الحكومة المركزية	من خلال الإدارات المحلية
5- المعايير الحكومية الإلكترونية	توضع على أساس مركزي من قبل الحكومة	معايير لامركزية توضع على أساس جودة الخدمة المطلوبة
6- الابتكار	الابتكار بيد الحكومة وفريق إدارتها	الابتكار يعتمد على الأفراد

جدول 2: نماذج مقارنة لخصائص تطبيقات مشروع الحكومة الإلكترونية.

الولايات المتحدة	بريطانيا	سنغفورة	البرتغال	دبي	استراليا	الخصائص
	✓	✓	✓			1- النموذج المركزي
✓				✓	✓	2- النموذج اللامركزي
	✓	✓	✓			3- موقع رئيس على شبكة الويب يقدم الخدمة الإلكترونية
G2C G2B G2G	G2C G2B G2G	G2C G2B G2G	G2C G2B G2G	G2C G2B G2G	G2C G2B G2G	4- الخدمات الإلكترونية
			✓			5- الأكشاك الإلكترونية
	✓	✓	✓		✓	6- شبكات الإنترنت الحكومية
✓	✓	✓	✓	✓	✓	7- استخدام أسلوب التنفيذ السريع للمشروعات
✓	✓	✓	✓			8- تنفيذ برامج الإصلاح الخدمة المدنية قبل البدء في مشروع الإدارة الإلكترونية
✓	✓	✓	✓	✓	✓	9- استخدام آلية التغذية المرتدة Feed back

بتحليل الجدولين نتعرف على عوامل مختارة بعناية تبين اختلافات أسس اختيار الأسلوب المركزي أو اللامركزي للتنظيم والتسيير الإداري لتساعدنا على فهم أهمية هذا الاختيار في تبين عمق التحول الإلكتروني ، فهيكلة الحكومة واتجاه اتخاذ القرارات عموديا وحجم البيروقراطية عوامل تعطينا فكرة عن مدى تأثير العمل الإداري الإلكتروني بأسلوب التسيير والنشاط إما مركزيا أو لا مركزيا .

كما أن الجدول الثاني يقدم لنا تصنيف لتجارب الدول بالنظر لبعض خصائص والمكونات الأساسية لتطبيقات الإدارة الإلكترونية، لمعرفة حجم ومدى تعقيد هذه العمليات في كل نموذج ودرجة تطوره للوقوف على عمق ومدى نضج التحول الإلكتروني في تلك الدول.

وحيث أن مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية يركز أساسا على تحويل النشاط الإداري للمؤسسات العمومية والأجهزة الإدارية والمنظمات والمصالح العامة من الشكل التقليدي إلى الشكل الإلكتروني، وتقديم الخدمة العمومية للجمهور على مستوى المرافق باستعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال مباشرة من خلال الشبائيك الإلكترونية، وهو غالبا ما لا يتم على المستوى المركزي، إنما على مستوى

لامركزي، وخاصة على المستوى اللامركزي المرفقي، أي على مستوى أجهزة وإدارات المصالح والمؤسسات العمومية أو المرافق العمومية المقدمة للخدمة، وهو المظهر الأساسي والأولي لاستعمال هذه التقنية، ذلك أن تنفيذ المشروع يبدأ في الشكل الخدماتي المرفقي، قبل أن ترتقي شيئاً فشيئاً إلى استعمال هذه التكنولوجيات في تحسين الحياة والمشاركة السياسية للمواطن إلكترونيا (الديمقراطية الإلكترونية)، سواء على المستوى الإقليمي أو الوطني، ورغم أن مشاريع التحول من النشاط الإداري التقليدي إلى الإلكتروني لا بد أن تكون نتيجة رغبة سياسية عليا، أي بقرارات وسياسات عمومية وطنية ومركزية، إلا أن تنفيذها يبقى مرهونا بقدرات الأجهزة والهيئات الإدارية والأشخاص العمومية المحتكة مباشرة بالجمهور، ماديا وبشرياً، ومدى تحكمها في التقنية المعلوماتية، مما يجعل اختيار الأسلوب المركزي أو اللامركزي مرهونا بالرغبة السياسية في تطوير المشروع للوصول إلى المشاركة الإلكترونية في التسيير المحلي ثم في التسيير الوطني للشأن العام،

من خلال ما سبق بيانه تبرز أهمية اختيار الأسلوب المركزي أو اللامركزي وتبعاته في تحديد مدى عمق التحول الإلكتروني في النشاط الإداري العمومي، وأنه ليس مجرد تحول شكلي في مظاهر تنفيذ الأعمال الإدارية، لأن التطبيق المثالي لهذه المشاريع يصل إلى غاية المشاركة المباشرة للمواطن إلكترونيا في تسيير شؤونه المحلية وحتى الوطنية بنفسه، إلى جانب اختيار ممثليه في الهيئات المنتخبة المحلية (وحتى الوطنية) باستعمال هذه التكنولوجيات، وأيضا ممارسة رقابته الشعبية مباشرة عن طريق الاحتكاك المباشر بواسطة التعامل الإلكتروني بينه وبين ممثليه في الهيئات المنتخبة، وهذا التصور المثالي لتأثير التكنولوجيا على النشاط الإداري العمومي يظهر عمق هذا التحول لمحاولة الإجابة عن هذا الجزء من الإشكالية الفرعية الأولى لهذه الدراسة.

ثالثا : النموذج الجزائري من خلال مشروع الجزائر الإلكترونية 2013:

تخوض الجزائر تجربة التحول الإلكتروني للنشاط الإداري من خلال مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 E-Algérie والمشاريع المنبثقة عنه كمشروع أسرتك OUSRATIC 1 و 2 ومشاريع الربط الوطني بالإنترنت عالي التدفق، ومد الألياف البصرية، وغيرها...

ومن خلال دراسة مستوى التخطيط والتنفيذ لهذه المشاريع وغيرها يتبين لنا أن مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 ذو توجه مركزي بامتياز نتيجة سيطرة السلطة المركزية بامتياز على جميع خطوات تنفيذ المشروع، من خلال وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المشرفة على الدراسات الأولية السابقة للمشروع والمشرفة كذلك على ورشات العمل الخاصة بتنفيذه¹. ويقدم الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال على الإنترنت عرضا موجزا للمشروع، وكيف اعتمدت الوزارة على مجموعات عمل وورشات مشكلة من خبراء وطنيين وأجانب² لصياغة الأهداف والخطط الإستراتيجية للمشروع وقدمت رأيها للوزارة حول آليات ومراحل تنفيذ المشروع، ليتم الانطلاق في التطبيق بإشراف الوزارة، ما يدل على التوجه المركزي للمشروع.

¹ الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال الجزائرية على الرابط: www.mptic.dz

² تستعين معظم الدول بمراكز الخبرة والدراسات العالمية المتخصصة، والشركات الاستشارية لتوريد المعدات التقنية من أجهزة وبرامج لبناء القاعدة التقنية التحتية للحكومة الإلكترونية، وقد تعمل هذه الشركات مع فريق من الإدارة من داخل الدولة لتنفيذ المشروع، وهذه أفضل الخيارات المتاحة لجمعه بين الخبرة الأجنبية والكفاءات الداخلية:
- د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 204.

أما على المستوى المحلي اللامركزي، وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتمثلة في القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، والقانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، نجد أن:

قانون الولاية وفي الفصل الرابع المتعلق بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي، والمادة 73 منه، منح للمجلس باعتباره "جماعة إقليمية لامركزية" حق التدخل في جميع المجالات التابعة لاختصاص الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في السياسات العمومية، فيما تنص المادة 77 على مجالات تداول المجلس والتي نجد من بينها "الإعلام والاتصال"، وينشئ في إطار التنمية الاقتصادية "بنك للمعلومات" يجمع الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية.

بالموازاة مع ذلك نجد قانون البلدية في المادة 107 من الفصل الأول المتعلق بالتنمية من الباب الأول المتعلق بصلاحيات البلدية، ينص على أن المجلس البلدي يعد برامج السنوية في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة، دون الإشارة إلى أي صلاحيات في مجال الاعلام والاتصال¹.

من خلال معالجة هذه النصوص يظهر ما يلي:

- أن الجماعات الإقليمية التي عبر عنها النص بأنها "الجماعة الإقليمية للامركزية وإطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، لا تعد برامج التنمية إلا في إطار المخططات الوطنية (أي المركزية)،
- أن تدخلها يكون على سبيل المساهمة في تنفيذ السياسات العمومية (المركزية)،
- أنها لا تتدخل إلا في الاختصاصات التابعة للدولة،

وعليه يبدو جليا من خلال مشاريع التحول الإلكتروني المعتمدة في الجزائر، ومن خلال النصوص المنظمة لعمل ونشاط الأجهزة الإدارية المحلية أن النموذج الجزائري لإقامة مشروع الإدارة العامة الإلكترونية يعتمد على الأسلوب المركزي في التخطيط والتنفيذ.

¹ - قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37 ليوم 03/07/2011، ص4.
- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12 ليوم 29/02/2012، ص5.

المطلب الثاني: إقامة مشروع الإدارة العامة الإلكترونية.

يقول الدكتور سعد غالب ياسين في كتابه " الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية " (عام 2005)، أن: " العمل بالإدارة الإلكترونية يتطلب تغييرا استراتيجيا في معمار ومكونات أنشطة أعمال المنظمة، وبخاصة نقل الارتباطات المادية للمنظمة إلى وصلات رقمية تعمل على أساس تكنولوجيا المعلومات والاتصال، (TIC). لكن الوصول إلى الإدارة الإلكترونية والنجاح في التحول الإلكتروني، هو بحكم طبيعته، مسار يصعب اجتيازه من دون اتخاذ قرارات إستراتيجية صعبة وغير مألوفة، وبخاصة في المراحل الأولى من التغيير الجوهرى الشامل الذي يجب أن يحصل في المنظمة لضمان هذا النجاح."¹

قد يبدو أن استعمال المؤلف لعبارة " التغيير الجوهرى الشامل " مبالغ فيه إذا ما نظرنا إلى مشروع الإدارة الإلكترونية أو الإدارة العامة الإلكترونية على أنه تحول في مظهر وشكل النشاط الإداري، من الشكل التقليدي إلى الشكل الإلكتروني الحديث في حين يبقى جوهره هو نفسه وهدفه هو نفسه وهو تحقيق أهداف المنظمة (عامة أو خاصة) التي وضعت مسبقا ضمن خطة العمل أو السياسة العامة، إلا أن الدارس لموضوع الإدارة الإلكترونية ومتطلبات تطبيقها عموما، ومتطلبات تطبيقها في الدول النامية ودول العالم الثالث، يلاحظ فعلا أن عملية التحول لا تقتصر فقط على التحول في الشكل أو مظهر صدور هذا النشاط الإداري، بل فعلا تتعداه إلى " التغيير في قواعد العمل التقليدية وتجاوز المبادئ القديمة التي هيمنة على نظرية الإدارة والتنظيم طيلة عقود من الزمن."² وتتعداه إلى التغيير في البنى المادية والوسائل البشرية والسياسات العمومية للدول وغيرها من النقاط، وهو ما سنتناوله بعرض الأسس التي يتطلبها إقامة مشروع للإدارة الإلكترونية ووضعه حيز العمل، أي المتطلبات، المراحل والكيفيات التي يمر عليها تحول النشاط الإداري من الشكل التقليدي إلى المظهر الإلكتروني الحديث. نتناول بالدراسة في هذا المبحث الأسس التي يقوم عليها بناء وتنفيذ مشروع أو برنامج لتحديث إدارة عامة، بغية إظهار نشاطها الإداري بالمظهر الإلكتروني الحديث، ووضع هذا البرنامج حيز التنفيذ والعمل، أي الكيفيات والمتطلبات والمراحل التي يمر عليها تحول النشاط الإداري العمومي من الشكل التقليدي المعروف حاليا إلى الشكل الإلكتروني الحديث، حتى يصل إلى تقديم الخدمة العمومية وتنفيذ الأعمال الإدارية المطلوبة، بطريقة إلكترونية تعتمد على الوسائط التكنولوجية الحديثة والسريعة في نقل المعلومة والاتصال وتقديم الخدمات، من أجل تحقيق أهداف السياسات العمومية للدولة الحديثة في إشباع الحاجات العمومية بنجاعة أكثر وبسرعة ودقة أكثر، وبطريقة تقرب المواطن فعلا من الإدارة وتعطيه إمكانية المشاركة فعلا في تسيير الشأن المحلي وحتى الوطني، وتقلل - بنسب كبيرة - المشاكل الإدارية والتعقيدات البيروقراطية التي يواجهها.

لذلك سنحاول تناول هذا المطلب في ثلاثة فروع، نخصص الأول لدراسة أسس ومتطلبات تنفيذ مشروع للإدارة العامة الإلكترونية، ونخصص الثاني لدراسة مراحل تحقيق برنامج كامل للإدارة العامة الإلكترونية، فيما نخصص المطلب الثالث لدراسة المعوقات التي تقف أمام تنفيذ مشاريع من هذا النوع.

¹ و ² د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 233.

الفرع الأول: أسس ومتطلبات تنفيذ مشروع للإدارة العامة الإلكترونية.

يعدد الكتاب و الدارسون عدة متطلبات ولتطبيق مشروع للإدارة العامة الإلكترونية ويقدمون عدة تصنيفات لها يمكن تجميعها وتبيينها على النحو التالي:

أولا : المتطلبات البشرية.

يعتبر الدارسون العنصر البشري أهم عناصر العملية الإدارية وكذا أهم عنصر في عملية التحول إلى النشاط الإداري الإلكتروني مادام هو نفسه أهم عنصر في النشاط الإداري ككل باعتباره المحرك لهذا النشاط والقائم به، فهو العنصر المخطط والعنصر المنفذ، وتحريك العملية الإدارية (من تخطيط، تنظيم، اتصال، تنسيق ورقابة...) حتى وإن ظهرت في شكل إلكتروني، منوط بالعنصر البشري الذي يجلس وراء الجهاز ويقوم بأداء مختلف الأعمال الإدارية تحقيقاً لأهداف المنظمة، وبالمقابل كذلك فإن العنصر البشري المكون للجمهور أو أفراد المجتمع هو المستفيد من تقديم الخدمة العمومية وهو المقصود بتلبية حاجاته اليومية في أحسن الظروف و أسرع وقت ممكن من خلال تقديم الخدمات العمومية في الشكل الإلكتروني للإدارة العامة.

ومن هذا المنطلق فإن تنفيذ مشروع للإدارة العامة الإلكترونية يتطلب توافر جهود بشرية متحكمة في تكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة (NTICS)، ومدربة على استعمالها ومؤهلة لمواجهة أي مشكل تقني يواجه استعمالها اليومي، سواء من قبل الأعدان الإداريين المنفذين لخطط العمل أو من قبل الجمهور المستفيد من الخدمة الإلكترونية المقدمة على مستوى المنظمات.¹

وعليه تظهر أهمية توفير القدر الكافي من العناصر البشرية المؤهلة علميا وفنيا لأداء المهام الإدارية بشكلها الإلكتروني الحديث، وتنفيذ الخطط وتنظيم العمل وتنسيقه لتحقيق الأهداف المقررة في السياسات والخطط الموضوعة لكل وحدة إدارية أو منظمة أو تنظيم إداري، من خلال الاهتمام بتلقين وتعليم المبادئ العامة للعمل بالبرامج الإلكترونية والتعامل بالوسائل الرقمية واستعمال الوسائل الحديثة للإعلام والاتصال بأفضل الطرق للوصول إلى أفضل النتائج والتأكد من إتقان العون الإداري وتحكمه في مختلف المفاهيم والأساليب والبرامج التي يتطلبها النشاط المكلف به²، وهو ما يتطلب دورات تكوينية وبرامج تعليمية للعناصر البشرية المكلفة بتنفيذ العملية الإدارية، وتوظيف عناصر متحكمة في التقنية المعلوماتية وتكنولوجيات الإعلام والاتصال الذين يسميهم البعض " صناع المعرفة " ³ من قيادات ومحللين ومفكرين ومنفذين يتولون الإشراف وتسيير مختلف العمليات الإدارية الإلكترونية، والذين يمكن أن نطلق عليهم عموما " اليد العاملة المؤهلة " .

هذا من جهة وتظهر من جهة أخرى أهمية تعميم التعليم والتكوين في مجال استخدام التقنية المعلوماتية لدى الجمهور المواطنين والمستفيدين من الخدمات المقدمة بهذا الشكل، خاصة بالنسبة للفئات

¹ يذكر الدكتور أحمد محمد غنيم أن من المتطلبات الأساسية لفعالية الإدارة الإلكترونية: متطلبات تحقيق التهيئة العامة لأفراد المجتمع لتقبل فكرة تطبيق أعمال ومعاملات الإدارة الإلكترونية بالدول والمنظمات...
د/ غنيم (أحمد محمد) ، المرجع السابق، ص 342، 343.
² و ³ د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق ، ص 226.

المعنية مباشرة باستخدام هذه التقنيات أو الأكثر استعمالا لها كالأساتذة والمعلمين والطلبة والموظفين وأصحاب المهن الحرة ...¹، وكذا الفئات الأخرى من المجتمع الذي يتطلب وضع خطط إستراتيجية وطنية² لتعميم تعليم استعمال هذه التكنولوجيا على مستوى واسع يمس جميع شرائح المجتمع باعتبار أن الخدمة العمومية - مهما كان الشكل الذي تقدم فيه - تمس جميع فئات وشرائح المجتمع، وهو ما تسعى الجزائر للقيام به من خلال عدة مشاريع وبرامج ذات بعد وطني ضمن مشروع الجزائر الإلكترونية والبرامج الرافقة له مثل " أسراتيك -1 " و " أسراتيك - 2 " وغيرها³، تحاول من خلالها إلى تهيئة أفراد المجتمع لتقبل مقتضيات العمل بأسلوب الإدارة الإلكترونية وتحفيزهم لاستخدام هذا الأسلوب عن طريق توعيتهم بأهمية وفعالية المعاملات الإلكترونية، إلى جانب البرامج الدراسية لتكوين التلاميذ والطلبة في مختلف الأطوار التعليمية في مجال استخدام الإعلام الآلي وتكنولوجيا الاتصال.

ثانيا : المتطلبات السياسية والاقتصادية.

يعتبرها الباحثون من أهم متطلبات التحول إلى النشاط العمومي في شكله الإلكتروني ، الذي يستلزم وجود إرادة سياسية فاعلة لتحقيق وتنفيذ ودعم مشاريع الإدارة الإلكترونية ، وتوسيع العمل بها في شتى مجالات الحياة اليومية للمواطن، من خلال رؤيا استراتيجية⁴ بعيدة المدى لتطوير النشاط الإداري مستقبلا لتحقيق تغيير جذري مدروس لتركيبية ونشاط البنى المؤسساتية في الدولة، باعتماد سياسة وطنية شاملة تجعل من أهدافها الأساسية التخطيط الفعال والتنفيذ المتكامل لخطوات ومراحل الانتقال إلى الحكومة الإلكترونية، وتوقع ومواجهة الصعوبات المحتملة، خاصة بالنسبة للدول النامية أو السائرة في طريق النمو التي تشهد تحولات سياسية واقتصادية واسعة وعميقة إلى جانب مشاكلها الاقتصادية والاجتماعية التي تشكل عبء إضافيا يحتم عليها الأخذ في الحسبان التكلفة الاقتصادية لإنجاز مشاريع بهذا الحجم وإيجاد التمويل اللازم لها ضمن ميزانية الدول، وهو ما قامت به الجزائر ضمن قانون المالية لسنة 2009 أين تقرر بموجب المادة 58 منه افتتاح حساب تخصيص خاص رقم 128-302 عنوانه "صندوق تملك الاستعمال وتطوير تكنولوجيات الإعلام والاتصال"، تفيد فيه من جهة الإيرادات المتكونة

¹ في الجزائر يمكن الإشارة إلى عدة مشاريع وبرامج أهمها مشروع " الجزائر الإلكترونية 2013 E-Algérie " التي تشرف عليه وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال، الذي يهدف لبناء "مجتمع رقمي Société numérique " متحكم في التقنية المعلوماتية الحديثة، وذلك عبر عدة برامج أهمها برنامج: "أسرتك OUSRATIC 1 و 2 " الذي انطلق في مرحلة أولى (2005-2008) لتزويد 06 ملايين بيت جزائري بأجهزة الإعلام الآلي وخدمة الإنترنت واستهدف أساسا قطاع التعليم الثانوي، إلا أن تقارير إدارات الوزارة في ماي 2009 أكدت على الفشل الكمي والنوعي للبرنامج:

« Lors de l'élaboration du Programme e.Algérie 2013, une étude menée en Novembre 2008 a conclu que l'opération OusraTic lancée en 2005,n'a pas atteint ses objectifs aussi bien quantitatifs que qualitatifs. »

وهو ما حاولت الوزارة تصحيحه من خلال برنامج OUSRATIC-2 (2008-2011) باستهداف - حسب التوصيات - فئات معينة في المجتمع هي: (التربية والتعليم، التعليم العالي، التكوين المهني، الإدارات والموظفين، المهن الحرة، الصحة...) من خلال التركيز على مظاهر ومؤشرات = معينة هي: الوسائل والأجهزة (l'outil)، الربط (la connectivité)، المحتوى (le contenu)، التكوين (la formation)، التمويل (le financement) . المصدر:

السيد:قرار (يونس)، تقرير اجتماع إدارات وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال، الجزائر، 03 ماي 2009، منشور على موقع الوزارة الرسمي على الرابط: www.mptic.dz/fr/IMG/pdf/ousratic_reunion_des_cadres_3_Mai.pdf اطلع بتاريخ 2012/05/28.

² أنظر في هذا بعض الرؤى الإستراتيجية لبعض حكومات الدول المتقدمة في مجال مشروع الحكومة الإلكترونية مثل الوم أ واستراليا والاتحاد الأوروبي خاصة الذي تتضمن استراتيجيته " الوصول إلى مجتمع المعلومات من خلال بناء وتطوير تكنولوجيا الشبكات والاتصالات وتطبيقها في جميع مجالات الحياة والأنشطة الإنسانية."

د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 192.

³ راجع الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال للاطلاع على مختلف المشاريع في هذا المجال: www.mptic.dz/

⁴ انظر : استراتيجية الحكومة الإلكترونية ، د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 202.

أساسا من مساعدات الدولة، إعادة دفع المساهمة من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الهبات والوصايا والتمويلات الأخرى، كما تقيد فيه من جهة أخرى النفقات في مجال النفقات المرتبطة بكل العمليات المتصلة "بالبرنامج الاستراتيجي للجزائر الإلكترونية 2013" ونفقات البحث والتكوين في مجال الاتصالات، نفقات الدراسة والمساعدة التقنية ونفقات البحث والتطوير وتكون وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال ممثلة بالوزير هي الأمرة بالصرف والمسيرة لهذا الحساب¹ إلى جانب مراجعة سياسات الاستثمار الأجنبي في مجال المعلوماتية والاتصال وتفعيل دور القطاع الخاص في المجال، خاصة إذا علمنا أن تطور مشاريع الإدارة الإلكترونية كان أساسا في مجال المشاريع والمنظمات الخاصة، إضافة إلى أن أغلب وأقوى المتعاملين في مجال الاتصالات هم المتعاملون الخواص²، وذلك لإيجاد موارد دائمة ولدعم سياسات التحديث والتطوير التكنولوجي في الدولة.

ثالثا : المتطلبات التقنية.

ان تنفيذ برامج متكاملة لاستخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في إدارة الشأن العمومي يتطلب من الدولة توفير البنية الأساسية والشبكية لنقل المعلومات وتنفيذ المعاملات الإلكترونية المطلوبة، واستخدام الانترنت وصناعة العتاد والبرامج اللازمة وخدمات المعلومات، والقدرة على الربط على الجودة والسرعة لمختلف الإدارات العمومية والمنظمات العامة والخاصة بشبكة الاتصالات الوطنية والعالمية، سواء بالهاتف أو بالإنترنت أو بالإنترنت و مختلف الاتصالات السلكية واللاسلكية، وهو ما يتطلب توافر الدولة وتوفيرها لإمكانيات ضخمة في مجال الاتصال. ذلك أن ضعف البنية التحتية للاتصالات سيؤثر على جودة وفعالية النشاط المقدم عبرها مما يجعله عبء على الدولة في حال عدم قدرتها على التحكم في التكنولوجيا، مما يحتم على الدول الاشتراك في البرامج العالمية للتطوير التكنولوجي والاستعمال الواسع للتقنيات عالية الجودة كالألياف البصرية والأقمار الصناعية³.

وفي هذا الشأن يقدم الدكتور سعد غالب ياسين في الفصل الثاني من كتابه "الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية"، يقدم تحليلا معمقا للبنية الشبكية للإدارة الإلكترونية وتطور نظم وتقنيات هذه البنى والشبكات بداية بنظم تبادل البيانات إلكترونيا وسبكة الإنترنت والإنترنت والإكسترانت (Internet / Intranet/ Extranet)، ثم الشبكات العمومية للبيانات والهاتف، وتفصيل حول تكنولوجيا المزود/ الزبون التي تمثل من أهم التطورات في مجال عتاد وبرامج الحاسوب وتشكل عنصرا هاما في الإدارة الإلكترونية، ثم تكنولوجيا لامركزية الحوسبة والمشاركة بالمعلومات، وصولا إلى التحدث عن مختلف شبكات الاتصال وتحديثها. كما يقدم في الفصل السادس شرحا تقنيا لسنة متطلبات تقنية لتنفيذ مشروع للإدارة الإلكترونية هي: الإستراتيجية الإلكترونية، التكنولوجيا الرقمية، المعاملات الإلكترونية، التسويق الإلكتروني، الهيكل الإلكتروني، القيادة الإلكترونية⁴.

كما يقدم الدكتور إيهاب السنباطي في كتابه "الموسوعة القانونية للتجارة الإلكترونية" تعريفا للإنترنت ومكوناته، ويقدم شرحا لكيفية عمله واستخداماته وأهميته، ويقدم جدولا لحجم الاستخدام العالمي

¹ القانون 21-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / عدد 74 ليوم 2008/12/31، المادة 58، صفحة 17.

² د/ غنيم(أحمد محمد)، المرجع السابق، ص 344 و345.

³ د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 257، 258، 259، و260.

⁴ د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 48 و234.

له في 22 سبتمبر 2003 يظهر أن عدد مستخدمي الإنترنت في الجزائر البالغ عدد سكانها آنذاك 32.2 مليون نسمة لا يتجاوز 180.000 مستخدم¹،

رابعاً : المتطلبات القانونية و الأمنية .

يقصد بها توفير الإطار القانوني لاستحداث وإنشاء مشاريع الإدارة الإلكترونية من جهة ولحماية وتأمين النشاط الإلكتروني ومعاملاته ومعلوماته من جهة أخرى.

إن الانتقال إلى النشاط الإداري بالشكل الإلكتروني يتطلب من الدولة تغيير "المناخ القانوني" التقليدي الذي يتم فيه تنفيذ الأعمال والعمليات الإدارية، وذلك إصدار تشريعات وقوانين وأجهزة جديدة تلائم وتواكب التطور الحاصل في مجال الاتصال ونقل المعلومات، فالنشاط العمومي يشترط لصحته أن يكون له أساس وسند قانوني يبرره شكلاً وموضوعاً، ولما كانت كيفية صدور وتبليغ وتنفيذ العمل الإداري في شكله الإلكتروني مختلفة عن الشكل التقليدي المعروف، فإن الإدارة مطالبة بتوفير الإطار التشريعي والقانوني والمؤسسي (الأجهزة الإدارية) التي تبرر وجود وصحة هذا العمل الإداري، كما أنها مطالبة أيضاً بتوفير الحماية القانونية لهذا الشكل من المعاملات الإدارية التي تنفذها من خلال سن قوانين تجرم كل أنواع الاعتداء المحتمل على هذه الأعمال، مثلها مثل الحماية القانونية لأدوات وأساليب النشاط الإداري المعرفة تقليدياً.

فالتحول إلى النشاط الإداري الإلكتروني يتطلب وجود تشريعات نصوص قانونية تعترف بالمعاملات والوثائق الإلكترونية، وتعد بالتوقيع الإلكتروني وتشرح وتبين أساليب التعاقد إلكترونياً، وتعترف بالوجود المعنوي للأشخاص المعنوية عبر شبكات الاتصال، وتبادل المعلومات والبيانات بالطرق الإلكترونية، سواء داخل الدولة أو خارجها مما يعني ملاءمة القوانين الداخلية للتماشي مع التنظيمات واللوائح والقوانين والمعاهدات الدولية في هذا المجال² ، وتكييف أجهزة القضاء الداخلي مع هذه التغيرات، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يتطلب التحول إلى النشاط الإداري الإلكتروني تأمين الحماية القانونية³ اللازمة للأعمال والمعاملات الإلكترونية بضمان حماية القائم بها أو المسؤول عن تقديمها باستحداث قوانين تحمي الملكية الفكرية والصناعية وحقوق النشر والتأليف للمبتكر في مجال تكنولوجيا الاتصال⁴، وحماية المستهلك أو المستفيد من هذه الخدمات المقدمة عبر الوسائط الرقمية ، بحيث يتم وضع نصوص قانونية تنظم خصوصية وسرية المعاملات والمعلومات المتداولة عبر هذه القنوات وتحديد إمكانيات وسبل الوصول إليها وتجريم الأفعال المخالفة وأعمال الاختراق الإلكتروني والتجسس والنصب ومختلف الجرائم المرتبطة بها⁵.

¹ د/ السنياطي (إيهاب) ، الموسوعة القانونية للتجارة الإلكترونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2008، ص81 و87.
² مثل قانون الأنسيترال UNCITRAL النموذجي للتجارة الإلكترونية المعلن عنه في 16 ديسمبر 1996 خلال الجلسة العامة 85 للأمم المتحدة، والمعدل سنة 1998 والقانون النموذجي للتوقيع الإلكتروني ، الرامي إلى توحيد القوانين الواجبة التطبيق على أعمال التجارة الإلكترونية، وبالتالي مراعاة هذا القانون من قبل الدول عند سن قوانينها الداخلية، أنظر: -- د/ السنياطي (إيهاب)، المرجع السابق، ص 471.
³ د/ غنيم(أحمد محمد) ، المرجع السابق، ص 350.
⁴ في الجزائر تم في سنة 2003 تعديل جميع النصوص القانونية المرتبطة بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة لتأخذ بعين الاعتبار حماية الملكية الفكرية الإلكترونية: أنظر، الأوامر 05-03 ، 06-03 ، 07-03 ، المؤرخة في 2003/07/19 تتعلق بحقوق المؤلف، براءات الاختراع، العلامات التجارية...، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، ليوم 2003/07/23. الصفحات 03، 22، 27.
⁵ في الجزائر مثلاً تم تعديل قانون الإجراءات الجزائية للنص على بعض الإجراءات المتعلقة بضبط والتحري والتحقيق في الجرائم الإلكترونية والجرائم الماسة بأمن المعلومات لمواكبة التطورات العالمية في هذا المجال،

الفرع الثاني: مراحل الانتقال إلى النشاط الإداري العمومي الإلكتروني.

تطرقنا سابق إلى أن مشروع الإدارة العامة الإلكترونية يتطلب لإقامته إرادة سياسية مدركة لأهميته ولجعله من بين اهتمامات وأهداف السياسة العامة في الدولة، من خلال رؤية مستقبلية أو تصور يحدد أهداف إستراتيجية للدولة في تحقيق هذا المشروع، ويضع الخطط اللازمة لتنفيذه والتنسيق بين مختلف متطلباته البشرية والتقنية والمالية وغيرها ويختار القيادة الإدارية عالية الكفاءة لوضعه حيز التنفيذ ومتابعة خطواته ومراقبة مدى تحقيقه للأهداف المرجوة منه.

إن ترجمة مشروع للإدارة العامة الإلكترونية في لدولة يمر بعدة مراحل لتطويره بداية من تبني الدولة سياسيا للفكرة ، ثم إلى وضع الخطط وتحديد الأهداف المراد تحقيقها مرحليا، ثم تقييم الواقع الإداري لمختلف أجهزة وأعمال الإدارة المتوفرة وقياس جاهزيتها للتحول مع معالجة النقائص، الانتقال إلى التنفيذ الفعلي بالتحديث المرحلي المدروس بالتناسب مع حجم الأعمال والأنشطة المستهدفة وقدرات الدولة التقنية والمالية والبشرية للتحكم في هذا التحول، ثم متابعة أطواره إلى غاية الوصول إلى التحول الإلكتروني الكامل في مختلف الأنشطة الإدارية المنفذة، مع مراقبة مدى تحقيق كل مرحلة لأهدافها ومعالجة النقائص و الاختلالات.

سنحاول في هذا الفرع تقديم عرض لأهم المراحل التي تمر عليها إقامة مشروع للإدارة العامة الإلكترونية من خلال عرض توجيهين أو وجهتي نظر متباينتين حول مراحل أو كيفية تحقيق التحول الإلكتروني في الإدارة العامة، ونحاول إبراز أهم مميزات كل منها:

أولا : التوجه الأول¹،

يعتبر هذا التوجه أن ضخامة النشاط الإداري العمومي وتشعب مستوياته التنظيمية أدى إلى ظهور المشاكل البيروقراطية والروتين الإداري وتعقيدات المعاملات الإدارية، أدى إلى بطئها وحد من فعاليتها ونجاحتها في تلبية الحاجيات المتزايدة للجمهور، وزاد من تفاقم هذه الأمراض الإدارية تأزم الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول النامية التي تميز إدارتها حدة التنظيمات الرسمية والبيروقراطية التي تحد من المبادرة والإبداع الإداري لأجهزتها، مما حدا بأصحاب هذا التوجه إلى التأكيد على أن مشروع للإدارة الإلكترونية لابد أن ينطلق من مرحلة أساسية أولى هي مرحلة الإدارة التقليدية الفاعلية ، أو تفعيل عمل الإدارة التقليدية الموجودة، وجعلها أكثر كفاءة في تنفيذ النشاط الإداري قبل البدء في تنفيذ الخطوات اللاحقة لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال المتطورة في العمل الإداري.

ثم في مرحلة ثانية هي مرحلة التلفون والفاكس الفاعلين، تقوم الإدارة بتحسين أداء أجهزتها ومصالحها من خلال تحسين تدريجي لقنوات الاتصال بالجمهور عن طريق تطوير عمل أجهزة التلفون والفاكس وأدوات أخرى بسيطة، للاستعلام وطلب الاستثمارات والمراسلة الإدارية وتسوية بعض المعاملات الإدارية عن بعد، ثم لانتقال تدريجيا إلى مستويات أعلى من التعقيد التكنولوجي كاستعمال

- القانون 06-22 المؤرخ في 20/12/2006 يعدل ويتم الأمر 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 84 الصادر في 24/12/2006، ص 6.

- القانون 09-04 المؤرخ في 05 أوت 2009 يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيايات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 47، ليوم 16/08/2009، ص 5.

¹ د/ مطر (عصام عبد الفتاح)، المرجع السابق، ص 38.

الأنترنت والويب للاستعلام عبر مواقع رسمية لأجهزة الدولة تكون عموماً غير تفاعلية (وعلى سبيل المثال الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة الجزائرية الذي يوفر بعض الخدمات الإلكترونية كالإطلاع على القوانين وتحميلها، والاتصال ببعض مصالح الحكومة لكن تبقى الخدمات المقدمة محدودة). وتمنح هذه المرحلة للجمهور إمكانية التعود على استعمال وسائط إعلامية وخدماتية بسيطة وسهلة الاستخدام لتجنب النفور من التعقيدات التكنولوجية لوسائط جد متطورة تفشل مشروع التحول الإلكتروني الكامل.

في المرحلة الثالثة لهذا التوجه، يتم لتخلي نهائياً عن الإدارة التقليدية الورقية بعد أن يتقبل المستفيدون من الخدمة الإدارية القيام بتنفيذها عبر وسائط وقنوات اتصال أكثر تطوراً، وبعد أن يصبح - حسبهم- عدد المستخدمين للشبكة الإلكترونية في الدولة أكثر من 30%، وأيضاً بعد أن تقوم الدولة بتوفير حجم كاف من الخدمات المنفذة عبر هذه الوسائط، وبعد أن يتم توفير الكم اللازم من الأجهزة والبرامج الإلكترونية المستعملة وأن تكون تكلفتها في متناول شرائح واسعة من المجتمع، الذين يفترض أن الدولة وفرت لهم الوصول إلى المعرفة اللازمة للتحكم في التقنية من خلال برامج التعليم والتكوين الوطني سواء للمنفذين أو الجمهور المستفيد من الخدمة المقدمة.

الملاحظ على هذه الرؤية أو التوجه في التحول الإلكتروني، أن أهم ما يميزها هو أخذها بعين الاعتبار ضرورة الانتقال التدريجي السلس إلى تنفيذ المعاملات الإدارية إلكترونياً، انطلاقاً من تفعيل أداء الأجهزة التقليدية أولاً، خاصة في الدول النامية التي تعرف أزمة ثقة وتفاعل بين المواطن والإدارة سببها التعقيدات والمشاكل البيروقراطية تؤثر على مصداقية النشاط الإداري في تلبية الحاجات العمومية. إلى جانب ميزة أخرى هي التدرج في الاعتماد على التقنية المعلوماتية في عمل الإدارة، من أبسط تكنولوجيات الهاتف والفاكس والمواقع الإلكترونية إلى أحدث الوسائط متعددة المعلوماتية والتفاعل عبر القنوات المتطورة للاتصال، بالتوازي مع برامج التعليم والتكوين والتوعية للمنفذين وفئات الجمهور، لتفادي نفور المستخدم أو المستفيد من الإدارة الإلكترونية نتيجة عدم التحكم في التكنولوجيا.

بالمقابل فإن أول ما يؤخذ على هذا التوجه هو بطء العملية التحول الكامل إلى العمل بالإدارة الإلكترونية، خاصة بالنظر للمرحلة الأولى إذا علمنا أن فكرة الإدارة الإلكترونية جاءت لمعالجة مشكلة الفعالية والنجاح في عمل الإدارة التقليدية، وكحل للمشاكل البيروقراطية والتعقيدات الشكلية والإجرائية للنشاط الإداري التقليدي، بتقديم حلول تكنولوجية تحد من التأثيرات الإنسانية الشخصية على أداء الأجهزة الإدارية عن طريق معالجة إلكترونية للمعاملات. كذلك فإن التطور السريع واليومي في تكنولوجيات الإعلام والاتصال لا يمنح آجال طويلة للدول لتفعيل هذه المراحل بالانتقال تدريجياً من العمل بالهاتف والفاكس وأجهزة الاتصال البسيطة ثم التدرج إلى أجهزة أكثر تعقيداً، ما يبقى التنظيمات الإدارية والدولة عموماً متأخرة عن مسايرة التحولات السريعة للأجهزة والبرامج، كما أن هذا التوجه لا يأخذ أو يشير إلى الاستفادة من التجارب العالمية للدول الرائدة أو المتقدمة في هذا المجال، ولا يشير إلى التعاون الدولي في مجال نقل التكنولوجيا الرقمية التي من شأنها مساعدة هذه الدول على التقدم أسرع في تنفيذ مشاريعها للتحول الإلكتروني بالاستفادة من أخطاء ومشاكل التجارب المشابهة.

ثانياً : التوجه الثاني¹

يعتمد هذا التوجه على خطة أسرع ، ومباشرة أكثر، بحيث يحتل مشروع الإدارة الإلكترونية مكانة أكبر أهم في السياسة العامة للدولة تمنحه أولوية وسرعة في التنفيذ، وتجعل من التحول الإلكتروني بديلاً سريعاً و قدمه كحل أساسي وملح لمشاكل وتعقيدات النشاط الإداري التقليدي، بوضع رؤية وخطة إستراتيجية للمشروع تراعي الموازنة بين الواقع التكنولوجي للدولة ومختلف المتطلبات التقنية والبشرية للإنجاز وتأخذ بعين الاعتبار التطور السريع والدائم للتكنولوجيا، وتهتم أكثر بدفع القوى العاملة في المجال أو المستفيدة من الخدمة العمومية إلى تقبل التقنية في أسرع وقت ممكن باعتبارها وجهة حتمية وضرورية للتحول الإداري، مع معالجة الاختلالات ومراقبة التنفيذ واحترام الجداول الزمنية للتنفيذ ومرآله.

يقوم هذا التوجه في مرحلة أولى على ترجمة الإرادة السياسية إلى رؤية إستراتيجية بوضع خطة عامة تحدد الآفاق والأبعاد الوطنية والأهداف العامة المطلوب تحقيقها من خلال صياغة محاور التخطيط الكبرى للأنشطة الجوهرية المراد الانتقال بها إلى المظهر الإلكتروني، وتحديد الأهداف المراد تحقيقها، والقيم الجوهرية المستهدفة من هذا التحول، ورسم المسار العام لتطبيق وتطوير أداء الأجهزة والمؤسسات والإدارات العمومية ومستويات التنفيذ، إلى جانب تحديد طرق وأساليب تقييمها ومراقبتها، والقيم بدراسات استشرافية لمحاولة توقع العقبات الممكن مواجهتها أو الاختلالات الممكن مصادفتها أثناء التنفيذ.

في مرحلة ثانية تقوم الأجهزة المشرفة على تنفيذ خطة التحول بدراسة وتحليل الواقع التكنولوجي للدولة، والمتعلق بالجهازية التقنية والبشرية والمالية والمادية لأجهزتها وتنظيماتها الإدارية ودرجة كفاءة واستعداد المؤسسات الإدارية، إلى جانب الاستعداد الاجتماعي المتاح ومستوى التدريب والتعليم والتكوين في المجال الإلكتروني لفئات المجتمع المعنية بالنشاط الإداري، ومقارنتها بالمتطلبات الأساسية لتنفيذ برامج الإدارة الإلكترونية في جميع المستويات، ومقارنتها بالتجارب الدولية الإقليمية والعالمية ، وذلك للوقوف على النقائص ومعالجتها تمهيدا لوضع الخطط المرسومة حيز التنفيذ.

المرحلة الثالثة حسب هذا التصور هي مرحلة التطبيق أو تنفيذ مشروع الإدارة العامة الإلكترونية، وتعتبره أكثر المراحل صعوبة وتعقيدا، وتتسم هذه المرحلة بالترجح أولا في تنفيذ نموذج أول للحكومة الإلكترونية على مستوى ضيق أو جهاز من أجهزة الدولة المركزية، وربطه بإحدى المؤسسات العمومية بعد القيام بإعادة هندسة معاملاتها وأنشطتها الإدارية باستخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال، مع اشتراط توفر هذه المؤسسة على المتطلبات والإمكانات المادية والبشرية والتقنية اللازمة، ثم تقديم الخدمات والمعلومات الإلكترونية لهذه المؤسسة نم خلال الموقع الإلكتروني للجهاز المركزي، ثم مراقبة الأداء العام للنشاط والأداء المتخصص لبعض المعاملات المرجعية في العملية الإدارية، وفي حالة نجاحه يبدأ الربط المرحلي والتدريجي للوحدات المشكلة لمختلف الأجهزة الإدارية على مختلف المستويات حسب البرنامج الزمني المعد سلفا في الخطة الإستراتيجية للتحول، مع الاستمرار في مراقبة التنفيذ مع تقدم العمليات وتحديد النقائص ومعالجتها.

المرحلة الرابعة في هذا التوجه تتمثل في الرقابة الدائمة والتقييم الإستراتيجي المستمر لخطة التطوير الإلكتروني، التي تقوم على فكرة أولى هي التغذية العكسية سواء من قبل القائمين على التنفيذ أو

¹ د/ ياسين (سعد غالب)، المرجع السابق، ص 204.

المستفيدين من الخدمات المقدمة، من خلال الإصغاء إليهم ورفع التقارير حول قياس الأداء الإداري وتحديد المشاكل أو النقائص المواجهة ومعالجتها. والفكرة الثانية هي وضع أسس للمقارنة مع التطبيقات المقارنة لمشاريع الإدارة العامة الإلكترونية، ونوعية وجود الخدمات المقدمة لمواكبة التطور التكنولوجي العالمي في المجال، والمتغير باستمرار.

يلاحظ على هذا التوجه انطلاقه مباشرة من مرحلة وضع خطة وأهداف استراتيجية وطنية للمشروع والبدء في التنفيذ وتطوير الأداء الإداري إلى غاية الوصول إلى التحول الإلكتروني الكامل، بعد التأكد من جاهزية الهياكل الإدارية المعنية تكنولوجيا وسد الفجوات والنقائص، والتنفيذ يبدأ بتطبيقات (الحكومة تجاه الحكومة G to G) من خلال البدء بتنفيذ المعاملات الإلكترونية فيما بين أجهزة الدولة وتقييم تقدمها تمهيدا للمرور إلى المراحل اللاحقة، وبالتالي فهذا التوجه يعتمد أساسا على افتراض وجود إمكانيات تقنية وبشرية ومالية و.... في الدولة، أي افتراض قدرتها على وضع أسس المشروع وتنفيذه، هذه القدرات التي يبقى تحديد حجمها المطلوب وكفاءتها في تحمل عبء التحول، يبقى نسبيا من دولة إلى أخرى، فهذا التوجه لا يأخذ بالهبة التكنولوجية الكبيرة بين الدول المصنعة والدول المستوردة للتكنولوجيا، إلى جانب افتراض هذا التوجه للسير الحسن للإدارة التقليدية في الدولة، في ظل المشاكل الإدارية التي تتخبط فيها معظم الأنظمة في الدول النامية مما يجعل مشروع الإدارة الإلكترونية صعبا التحقيق إن لم يكن مستحيلا بالنظر لواقعها.

ثالثا : التوجه في النموذج الجزائري:

بتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة بعمل الإدارة العمومية وتنظيم النشاط الإداري في الجزائر، يمكننا القول أن المنهج الجزائري يحاول التوفيق بين التوجهين من خلال:

- وفيما يخص التوجه الأول الذي يجعل من الإصلاح الإداري للخدمة العمومية التقليدية مرحلة أولى قبل البدء في تنفيذ مشروع الإدارة العامة الإلكترونية، فإن الجزائر أصدرت عدة نصوص قانونية أرادت من خلالها إصلاح العمل أو الوظيفة الإدارية العمومية، أهمها المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 الذي ينضم العلاقة بين المواطن والإدارة، بمجموعة من الإجراءات ولتحسين نوعية الخدمة المقدمة ووضع خدمة جيدة تحت تصرف الجمهور، ووضع آليات لترقية مشاركة المواطن في الإصلاح الإداري من خلال المادة 33 من المرسوم¹. ورغم أن المؤكد أن هذا النص لا يستهدف التمهيد لمشروع الإدارة الإلكترونية ولا يعبر عن نية رسمية صريحة لتحضير إطلاقه، (لأن أولى مشاريع التحول الإلكتروني ظهر في سنة 1996 في إدارة البريد والمواصلات في ولاية كاليفورنيا الأمريكية)، إلا أنه يعبر عن وجود نية للإصلاح الإداري في الجزائر كهدف من أهداف السياسة العامة، بما يتلاءم والمرحلة الأولى من التوجه الأول.
- النص القانوني الآخر الذي تجدر الإشارة إليه، هو الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العامة المؤرخ في 15/07/2007، عوض المرسوم 85-59 ليوم 23/03/1985 المتضمن القانون

¹ بن ديدة (نجا)، تقارير الكفافية في قواعد الوظيفة العامة الجزائرية، مجلة المدربة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2010، عدد 39، مجلد 20، ص 09.
- راجع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، المؤرخ في 16/07/2006، ص 3.

الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، والقانون 78-12 المؤرخ في 05/08/1978 المتعلق بالقانون الأساسي للعامل،¹ الذي جاء ليواكب التطورات السياسية والاقتصادية الحاصلة في الدولة ، ويلائم أحكام الوظيف العمومي مع التوجهات الجديدة للسياسة العامة للدولة في إطار اقتصاد السوق ، والانفتاح، التي من بين أهداف هذه السياسة تحقيق مشروع الجزائر الإلكترونية E-ALGERIE 2013 الذي تم إطلاقه سنة 2009، وما يتطلبه تحقيقه من تكيف للنصوص القانونية المنظمة لنشاط الإدارة العامة مع هذه التوجهات.

- عن التوجه الثاني يظهر للمتبع أن البدء بتنفيذ مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 كان سريعا ودون مقدمات أو مؤشرات مرتبطة بإطلاقه ، بالنظر إلى كون الجزائر متأخرة بأشواط في مجال التكنولوجيا لانعدام صناعة تكنولوجيا مبتكرة ، وبالتالي انعدام قدرات التطوير التكنولوجي، ورغم ذلك تم الإعلان عن المشروع وتحديد خطته الإستراتيجية وكذا الجدول الزمني وأساليب تنفيذه، من خلال البرامج الملحقة به (مثل أسرتك 1 وأسرتك 2)، في مراحل سريعة ومتلاحقة من اعتماد الخطط الإستراتيجية التي بلورتها الوزارة من خلال ورشات العمل على المشروع ، ثم البدء في التنفيذ، إلى غاية مراحل الرقابة والتقييم²، وذلك بما يتوافق والتوجه الثاني الذي يركز مباشرة على تنفيذ المشروع بشكل مستقل عن واقع ومناخ النشاط الإداري الموجود.

¹ أ/ بلعروسي (أحمد التيجاني) و أ/ وابل (رشيد)، قانون الوظيف العمومي، دار هومة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2005، ص 6.
- أمر 03-06 المؤرخ في 15/07/2003 ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، المؤرخ في 16/07/2006، ص 3.
² من بين التقارير المنشورة من قبل الوزارة تقرير السيد : قرار (يونس)، تقرير اجتماع إدارات وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجزائر، 03 ماي 2009، حول تقييم برنامج أسرتك 1 (2005/2008)، المشار إليه آنفا، الصفحة 63 من المذكرة.

خلاصة الفصل الأول:

انطلاقاً من الإشكالية الأساسية للدراسة ككل ومن فرضياتها، وانطلاقاً من الإشكاليات والفرضيات الفرعية، خاصة المرتبطة بالإطار المفاهيمي النظري لفكرة الإدارة العامة الإلكترونية، وبعد ما تم تناوله في هذا الفصل من الدراسة، يمكن استخلاص أن فكرة استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة كانت نتاجاً لتطور طبيعي للسلوك والنشاط الإنساني المسمى "الإدارة" ولخصائصه، وأن التحول إلى الشكل الإلكتروني في تنفيذه هو كذلك نتيجة لتطوره للوسائل المستعملة في هذا النشاط. غير أن الدراسة أكدت، على مرحلتين، أن المبادرة في هذه التطورات كانت دائماً في المشاريع الخاصة وقطاع الأعمال، لينتقل تأثير نجاحها إلى مجال الإدارة العامة للشأن العمومي في الدولة.

فقد ظهر من خلال هذا البحث أن نجاح علم الإدارة ونتائجه الإيجابية في قطاع الأعمال والحياة الاقتصادية عبر دراسات علماء وباحثين أمثال هنري فايول وفريدريك تاييلور وماكس فيبير، نقل تأثيره إلى القطاع العام وإدارة الشؤون العامة للدولة، لتعتمد الدولة الحديثة نتائج، تقنيات وأساليب علم الإدارة الحديث في تنفيذها لنشاطها الإداري، بعد أن أصبحت الوظائف التقليدية للدولة عاجزة عن تحقيق أهدافها.

في مرحلة ثانية من هذا الفصل، تُظهر الدراسة أن استمرارية التطور في علم الإدارة الخاصة بقطاع الأعمال أدت إلى إدخال التكنولوجيا في تنفيذ العملية الإدارية، وذلك من أجل زيادة فعاليتها وتحسين أدائها وسرعة تحقيق أهدافها المسطرة لها، ومن ذلك اعتماد تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في تنفيذ وظائف أو عناصر العملية الإدارية من تخطيط، تنظيم، تنسيق، اتصال، رقابة ... لينتج ما يعرف بـ"الإدارة الإلكترونية"، ومرة أخرى كان لنجاح هذه التطورات في الإدارة الخاصة تأثير واضح على ومباشر على استعمال الدولة الحديثة لهذه التكنولوجيايات في تنفيذ نشاطها الإداري للشؤون العامة، لتظهر بذلك مشاريع "الإدارة العامة الإلكترونية"، "الحكومة الإلكترونية"، "الدولة الرقمية"، الانتخاب الإلكتروني"، كتعبير عن هذا الانتقال.

إن حجم وتميز النشاط الإداري العمومي يشكل مجالاً أوسع وأكثر تنوعاً وتميزاً للدراسة والبحث العلمي حول متطلبات، خصائص، أساليب ومناهج الانتقال الإلكتروني وتنفيذه، وكذا أسسه القانونية بما يتماشى ومبادئ القانون الإداري والنظريات المرتبطة بالنشاط والتنظيم الإداريين، كفكرة المركزية واللامركزية، الضبط الإداري، العقود الإدارية، القرار الإداري ... وهو ما حاولت هذه الدراسة إثارته من خلال مبحثي هذا الفصل، وصولاً إلى إظهار النموذج الجزائري في الانتقال إلى مجتمع المعلومة ومميزاته التنظيمية ونتائجه القانونية، وتأثر استراتيجيات المشروع بالأسلوب المركزي للتنظيم الإداري المعتمد في الجزائر، مع محدودية الصلاحيات المحلية في التقرير والتنفيذ، مما يمكن أن يعبر أو يدلل على القيمة الديمقراطية لهذا التحول بقياس المجال المفتوح لمشاركة المواطن في العملية ككل، إلى جانب مدى مشاركته في التسيير المباشر للشؤون العمومية محلياً.

الفصل الثاني:

الأطر والآليات القانونية المنظمة لمشروع الجزائر الإلكترونية.

الفصل الثاني: الأطر والآليات القانونية المنظمة لمشروع الجزائر الإلكترونية.

تتعلق الدراسة في هذا الفصل بالأطر والآليات القانونية الداعمة والمرافقة لتطبيق استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال (ت إ إ) في الجزائر، سواء في الإدارة العامة أو باقي مجالات النشاط العمومي لتنفيذ السياسة العمومية للدولة المرتبطة "ببناء مجتمع رقمي أو مجتمع المعلومة la société de l'information"، من خلال تنفيذ مشروع "الجزائر الإلكترونية 2013" الذي يعبر عن الرؤية أو الخطة الإستراتيجية العمومية، لتحقيق التحول الإلكتروني للنشاط الإداري للشؤون العمومية في الدولة في شتى المجالات.

إن هذا المشروع الذي يعبر عن الإطار الرسمي المعتمد من الجزائر للانتقال إلى مجتمع المعلومات، يتكون من 12 محور أساسي 12 Axe majeurs لتدخل الدولة في المجال وتأطير التنفيذ، ومن أهم المحاور التي تتناولها الدراسة القانونية موضوع المذكرة، المحور الثامن بعنوان: تحديث ومواءمة الإطار القانوني الوطني (Axe Majeur H. Mise à niveau du cadre juridique national)، والمحور الثاني عشر بعنوان: تدابير تنظيمية (Axe Majeur L. Mesures organisationnelles)، والمحور العاشر بعنوان: تثمين التعاون الدولي (Axe Majeur J. Valorisation de la coopération internationale)، وأخيرا المحور الحادي عشر بعنوان: آليات التقييم والمتابعة (Axe Majeur K. Mécanismes d'évaluation et de suivi).

ويشكل المحور العاشر المتعلق بتثمين التعاون الدولي إطارا قانونيا مهما للدراسة، فهو "السييل لامتلاك التكنولوجيا الحديثة"، خاصة إذا علمنا أن الجزائر ليست دولة مصنعة للتكنولوجيا إنما مستهلك أو مستوردة لها، وأن هذا الاستهلاك يتم في إطار عقود نقل التكنولوجيا وعقود استثمار¹ مع الدول المتقدمة تكنولوجياً، بهدف تطوير البنية التحتية المؤسسة للمشروع، إلى جانب أن التحولات والتطورات الكبرى في المجال هي "ثمرة تضافر الجهود الناجمة عن تعاون الفاعلين في الميدان الذين لهم هدف مشترك هو التواجد في المقدمة"²، مما يطرح التساؤل حول تحديد الأطر القانونية للتعاون الدولي في مجال المعاملات الإلكترونية، من نصوص قانونية ومؤسسات وهيئات دولية، سواء على المستوى العالمي أو الإقليمي، وتأثيرها على الواقع القانوني الداخلي في الجزائر وتطوره، وهو ما سنتناوله في المبحث الأول من هذا الفصل بعنوان: أطر التعاون الدولي في مجال التكنولوجيا المعلوماتية.

من جهة أخرى يشكل المحور الثامن والثاني عشر من المشروع المتعلقين بملاءمة الإطار القانوني الوطني، والتدابير التنظيمية، حقلًا مهما للدراسة القانونية للإطار التنظيمي الداخلي لتطبيقات

¹ L'investissement international peut être public et se trouve dans ce cas en général assuré par les banques, telles que la Banque mondiale ou la Banque Européenne BERD ayant la nature d'institutions intergouvernementales. Mais la plus grande part de l'investissement international et d'origine privée, trouvant là le moyen de se développer sur des marchés étrangers.

On comprend donc que les Etats ne puissent se désintéresser de cette question, à l'égard de laquelle ils peuvent cependant adopter des politiques très différentes. Ils entendront généralement, au minimum, exercer un certain contrôle sur les flux d'investissements, Parfois, ils auront pu prendre part à une opération représentative d'investissement, à laquelle ils sont eux-mêmes associés contractuellement.

- Jean -Michel Jacquet, Philippe Delebecque, Sabine Corneloup, « Droit du commerce international », 1^{ère} édition, édition Dalloz, France, 2007, p 527 et 528.

² المحور الأساسي العاشر من إستراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 : انظر الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال: www.mptic.dz/ تاريخ آخر اطلاق: 2012/10/25.

الجزائر الإلكترونية، من خلال محاولة إلقاء الضوء على النصوص القانونية المنظمة لاستعمال هذه التكنولوجيات، ودراسة تطورها، وكذا دراسة التدابير الهيكلية والبنى التنظيمية والأجهزة والمؤسسات المستحدثة لدعم ومصاحبة تنفيذ المشروع، وكذا آليات التقييم والمتابعة المعتمدة طبقاً للمحور الحادي عشر، مع الإشارة إلى التجارب المقارنة في هذا السياق، وهو ما نحاول تناوله في المبحث الثاني بعنوان: التنظيم القانوني لتطبيقات الجزائر الإلكترونية.

المبحث الأول: الجزائر والتعاون القانوني الدولي في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

نحاول في هذا المبحث إلقاء الضوء على المحور العاشر من إستراتيجية الدولة الجزائرية في تطبيق استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال (TICS) في إطار مشروع الجزائر الإلكترونية وهو المحور المتعلق بتنمية وتثمين التعاون الدولي في المجال.

وبما أن الجزائر ليست دولة مصنعة أو منتجة للتقنية المعلوماتية بل دولة مستهلكة ومستوردة لها، فإن عبارة التعاون الدولي تطرح تساؤلات عدة من الناحية القانونية حول الإطار القانوني والمؤسسي الذي يتم فيه هذا التعاون، وارتباط الجزائر وعلاقتها بهذه الأطر من حيث البحث في أثرها على الواقع القانوني الوطني، خاصة إذا علمنا أن الدستور الجزائري يعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الجزائر أسمى من القانون، ما يجعل الجزائر مطالبة بتكييف وتعديل النصوص الداخلية المرتبطة بمجال تكنولوجيا المعلومات لتتلاءم مع التطور الدولي المعبر عنه بالتشريعات والقوانين الدولية.

وبهدف تحديد مجال الدراسة التي يتناولها هذا المبحث، وانطلاقاً من المحور الثامن من إستراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 المتعلق بالتعاون الدولي، وبالضبط التعاون القانوني الدولي، وانطلاقاً من أن القانون الدولي العام هو مجموعة القواعد المنظمة لعلاقات الدول ذات السيادة فيما بينها، والتي تصدر معا وباتفاقها القواعد و القرارات التي تخدم مصالحها في إطار التعاون والتنسيق وليس الإلزام بمعنى الطاعة وإنما الالتزام بمعنى القبول وفق مبدأ سلطان الإرادة، وهو القانون الذي يرتبط بالكيان السياسي للدولة وسلطتها الخارجية ومركزها الدولي. وانطلاقاً كذلك من أن القانون الدولي الخاص هو مجموعة القواعد التي تحدد القانون الواجب التطبيق من بين عدة قوانين دول تتنازع لتحديد النظام القانوني الذي يحكم علاقة قانونية خاصة ذات عنصر أجنبي، والاختصاص القضائي بها. وانطلاقاً من أن تعاون الجزائر الدولي من أجل نقل التكنولوجيا واستعمالها وتقوية البنية التحتية لبناء مجتمع المعلومات يتم في إطار عقود تجارية مع الشركات العالمية للدول المتقدمة في المجال، أي في إطار علاقات وعقود من القانون الخاص لنقل التكنولوجيا. وبالتالي فهي أقرب إلى مجال القانون الدولي الخاص لوجود العنصر الأجنبي في العلاقة القانونية الخاضعة للقانون الخاص.

وعليه نحاول البحث في تعاون الجزائر القانوني دولياً في إطارين: الأول في إطار الأمم المتحدة والأجهزة والجان التابعة لها، كلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (UNCITRAL)، أو لجنة الأمم المتحدة لتوحيد لقانون الدولي (UNIDROIT)، أو المنظمات العالمية كالمنظمة العالمية للتجارة (OMC – ITO)، وغيرها... ونحاول إلقاء الضوء على بعض النصوص القانونية الدولية ممثلة في

اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استعمال الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية، والقانون النموذجي للتوقيع الإلكتروني والقانون النموذجي للتجارة الإلكترونية، وتأثيرها على الآليات القانونية المستعملة في الجزائر. أما الإطار الثاني فسنحاول من خلاله عرض التعاون الدولي الإقليمي في الإطار العربي وكذلك التعاون الدولي الإقليمي في إطار الاتحاد الأوربي الذي خصه مشروع الجزائر الإلكترونية بالذكر في المحور العاشر من محاور استراتيجيته.

هذا ما سنتناوله في مطلبين، نخصص الأول لبحث التعاون القانوني الدولي في إطار الأمم المتحدة والمنظمات الدولية، ونخصص المطلب الثاني لبحث آليات التعاون الإقليمي العربي في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: التعاون القانوني الدولي في إطار الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.

الفرع الأول : النصوص القانونية النموذجية المعتمدة من قبل الأمم المتحدة ولجانها.

الفرع الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الرسائل الإلكترونية في الخطابات الدولية.

المطلب الثاني: الإطار القانوني الإقليمي للاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

الفرع الأول: أجهزة التعاون العربي في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

الفرع الثاني: القوانين والنصوص النموذجية المرتبطة بالنشاط الإلكتروني في إطار الجامعة العربية.

المطلب الأول: التعاون القانوني الدولي في إطار الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.

نعرض في هذا المطلب الآليات الدولية من نصوص قانونية وأجهزة ومؤسسات تنظم استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال على المستوى الدولي، ونركز في بحثنا على القوانين النموذجية المعتمدة من قبل منظمة الأمم المتحدة ولجانها وبعض المنظمات الدولية الفاعلة في مجال التنظيم القانوني الدولي لاستخدام التقنية المعلوماتية .

الفرع الأول: النصوص القانونية النموذجية المعتمدة من قبل الأمم المتحدة ولجانها.

إن البحث في الإطار القانوني الدولي المنظم للتعاملات الإلكترونية بصفة عامة يقودنا إلى لجنة (الأونسيترال) التابعة للأمم المتحدة التي يتم في إطارها العمل على توحيد القانون الدولي للتعامل عبر الوسائط الإلكترونية والرقمية، من خلال " القانون النموذجي للتوقيع الإلكتروني والقانون النموذجي للتجارة الإلكترونية " وكذا " اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستعمال الاتصالات الإلكترونية في العقود الدولية " .

والجدير بالذكر أن القانونين النموذجيين كانا سابقين في الصدور عن الاتفاقية، مجالهما هو تنظيم التجارة الإلكترونية الدولية التي أصبحت تشكل حجما ضخما من التعاملات التجارية العالمية، ما دعى إلى وجوب تنظيمه بنصوص قانونية دولية لإعطاء قيمة واعتراف قانونيين لاستعمال هذه الوسائط الرقمية في المعاملات الدولية، ليس التجارية فقط ، لأن لجان الأمم المتحدة كانت دائما تعبر عن البعد العام لتقنين هذا الاستعمال ليشمل المعاملات التجارية الاقتصادية وغير الاقتصادية.

الملاحظ أن هذه القوانين النموذجية لا تتمتع بطابع الإلزام للدول الأعضاء في الأمم المتحدة، إنما يخضع تطبيقها أو جزء منها لمبدأ سلطان الإرادة وفقا للمادة الثالثة من الاتفاقية ولديباجة قرارات الأمم المتحدة لاعتماد القوانين النموذجية المذكورة، فيمكن للدول أن تختار تطبيق واعتماد كل أو جزء من هذه النصوص في تعديل تشريعاتها الوطنية، وهو الغرض الأساسي الذي تنشده الأمم المتحدة من هذه النصوص. إلا أن الملفت في دراستها هو تأثير هذه القواعد النموذجية على تعديل القوانين الداخلية (سواء التجارية أو المدنية أو غيرها ...) المتعلقة باعتماد التوقيع الإلكتروني أو الاعتراف بالتجارة الإلكترونية، لأن مميزاتها القانونية والتقنية وإحاطتها بكل الجوانب الموضوعية ومراعاتها للتفاصيل الدقيقة والمتخصصة بالموضوع التي تنظمه، تجعل من الصعب على المشرعين الوطنيين تجاهلها. كما أن القبول الدولي الواسع لاستعمالها عالميا (يدفع) الدول بطريقة أو بأخرى لاعتمادها داخليا نتيجة التوجه العالمي لتبنيها¹. وليست الجزائر باستثناء في ذلك خاصة مع توجهها نحو الانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة ونظام اقتصاد السوق، وأقرب مثال على ذلك تعديل القانون المدني الجزائري في 2005² المواد 323 و323 مكرر 1 و327 التي تنص على الاعتراف بالكتابة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني وتمنحها قيمة قانونية في الحجية والإثبات.

وتعرف القوانين النموذجية أنها " ذلك النوع من القوانين الذي تعده هيئة أو منظمة ما كنموذج لتنظيم مجال معين، بحيث يمكن لأي دولة أن تستلهم منه وتستعين به في إعداد تشريعاتها الوطنية،

¹ د/ السنباطي (إيهاب)، المرجع السابق، ص 470.
² قانون 10-05 المؤرخ في 20 جوان 2005 المعدل والمتمم للقانون 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم المتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 44 ، الصادر في 26 جويلية 2005، ص 24.

حسب حاجتها وبما يناسب ظروفها." كما تقوم بعض الهيئات والمنظمات الدولية بصياغة نماذج عقود تسمى العقود النموذجية تمثل " تصورا مسبقا لكيفيات صياغة بنود تعاقدية في مجال معين، بحيث يمكن لأطراف العقود المشابهة الأخذ بها أو ببعضها لدى تعاقدهم".¹

كان لهذه القوانين النموذجية الأثر البالغ على تعديل القوانين الداخلية لعدة دول نظرا لما تقدمه من مميزات يمكن تلخيصها في:

- كونها نتاج عمل خبراء ومتخصصين ضمن لجان الأمم المتحدة من نخبة الفقهاء والقضاة والمحامين وكذا التقنيين في العالم، ونظرا لمراعاتها مختلف التفاصيل التقنية والعلمية في مختلف الدول، فإن لها تأثيرا كبيرا على الأنظمة القانونية الوطنية رغم طابعها غير الملزم من الناحية القانونية، إلا أن غناها وإحاطتها الكافية بالمواضيع التي تتناولها، يجعلها من المصادر القانونية الدولية لصياغة القوانين الوطنية خاصة بالنسبة للدول المتأخرة تكنولوجيا.

- بلوغها درجة من القبول الدولي أصبحت تشكل معها " قانونا دوليا مدونا " بالنسبة للتجار أو لهيئات التحكيم الدولية ومحاكم المنازعات الدولية، كما أن اعتمادها من قبل الأمم المتحدة أدى إلى زيادة هذا التأثير على قوانين الدول الداخلية. ومثال ذلك القواعد الموحدة للعقود التجارية الدولية التي أعدتها لجنة الـ UNIDROIT التابعة للأمم المتحدة.

- تتميز هذه القواعد بالمرونة العالية، ذلك أنها تفتح مجال الاتفاق على استعمالها أو استعمال بعض من أحكامها، كما تقدم عدة بدائل للاختيار بينها حسب قدرات الأطراف المعنية والظروف المحيطة بالتعامل المنظم. كما أنها تتميز بالتطور الدائم والقابلية للتعديل باستمرار نتيجة تطور التقنية المعلوماتية، ولأنها تبقى المجال مفتوحا لمناقشتها دوريا حسب المتغيرات التقنية والدولية.

نعرض فيما يلي القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية، والقانون النموذجي للتوقيع الإلكتروني، واتفاقية الأمم المتحدة بشأن استعمال الاتصالات الإلكترونية في العقود الدولية، التي تشكل أهم النصوص القانونية في مجال استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال دوليا.

¹ د/ السنباطي (إيهاب)، المرجع السابق، ص 467، 468.

أولاً: قانون الأونسيترال¹ النموذجي بشأن التجارة الإلكترونية:

تم اعتماد هذا النص من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في الجلسة العامة رقم 58 ليوم 16 ديسمبر 1996، وتم تعديله في السنة الموالية. ورغم أن هذا القانون النموذجي يعنى بتنظيم التجارة الدولية الإلكترونية أي أن مجاله هو النشاط التجاري الدولي في إطار القانون الدولي الخاص، وليس النشاط الإداري العمومي، إلا أن دراسة ديباجة القانون وكذا دليل التشريع المرفق به (الذي يعبر عن الأعمال التحضيرية (travaux préparatoires) المعتمدة من قبل اللجنة) يشيران إلى مميزات أساسية أهمها أنه اعتمد بعد الأخذ بملاحظات الدول والحكومات والمنظمات الدولية المعنية بالتجارة الدولية، كما أنه وضع ليكون مقبولاً لدى الدول ذات الأنظمة القانونية، السياسية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة، وأن دليل التشريع الخاص به يؤكد على الطابع الشامل لأحكامه وأنه يجب أن تفسر في إطار واسع وليس فقط تخصيصه لأحكام التجارة الإلكترونية أو النشاط التجاري الدولي، كما أن هذا النص جاء بناء على توصية من الأمم المتحدة للدول الأعضاء والحكومات باتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان الإطار القانوني لاستخدام التجهيزات الآلية الإلكترونية في أوسع نطاق ممكن لبيانات التجارة الدولية كبداية للأشكال الورقية للاتصال وتخزين المعلومات:² "... توصي بأن تولي جميع الدول اعتبار هذا القانون النموذجي عندما تقوم بسن قوانينها أو تنقيحها، وذلك بالنظر إلى ضرورة توحيد القوانين واجبة التطبيق على البدائل الإلكترونية للأشكال الورقية للاتصال وتخزين المعلومات."

إن الدراسة التحليلية لهذا القانون النموذجي تعطينا رؤية أوضح لأسباب اعتماده "كنص مرجعي" لدراسة الإطار الدولي للآليات القانونية لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال على النحو التالي:

1- الباب الأول من القانون : الأحكام العامة،

تنص المادة الأولى (01) من القانون النموذجي على نطاق أو مجال التطبيق بقولها: "ينطبق هذا القانون على أي نوع من المعلومات يكون في شكل رسالة بيانات مستخدمة في سياق أنشطة تجارية." وبالرجوع إلى دليل التشريع الخاص بهذا القانون المأخوذ من الأعمال التحضيرية (Les travaux préparatoires)، نجد أن لجنة الأمم المتحدة – الأونسيترال- وسعت من نطاق استعمال القانون بجعله أكثر مرونة في تفسير أحكامه وإمكانية انطباقها على جميع أنواع المعاملات الإلكترونية المشابهة، جعل القانون كمرجع للمعلومات التقنية والإيضاحات التطبيقية "للأجهزة التنفيذية للحكومات والهيئات المشرفة" لمساعدتها في تحديث تشريعاتها، وتسهيل استعمال هذه التقنيات خاصة في الدول ذات الاطلاع المحدود على تكنولوجيات الاتصال. ويبين هذا الدليل المرفق بالقانون النموذجي عدة مسائل

¹ لجنة الأونسيترال (UNCITRAL) أو (CNUDCI) لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي UNITED NATION COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة أسست وفقاً لقرار الجمعية العامة رقم (2205) (XXI) في 1966/12/17، أعضاء اللجنة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، يتم اختيارهم وفق عدد تمثيلي للقارات (إفريقيا بأكبر عدد 14 دولة) تختار دورياً لمدة 6 سنوات ويجدد النصف كل 3 سنوات، في 1966 كانت 29 دولة ثم 36 في 1973 ثم 60 في 2002، الجزائر اختيرت كمثل لإفريقيا سنوات: 1983-1989، ثم 1995-2001، ثم 2004-2010.

- الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة: <http://www.un.org/ar/ga/about/subsidiary/commissions.shtml>.

- الموقع الرسمي للـ UNCITRAL : http://www.uncitral.org/pdf/french/texts/general/06-58165_Ebook.pdf.

² - الفقرة 05 (ب) من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 71/40 المؤرخ في 1985/12/11.

- ديباجة قرار الأمم المتحدة بالجلسة العامة 58 المؤرخ في 1996/12/16 المتضمن اعتماد القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية.

قانونية "على سبيل الإرشاد مع عدم الحسم فيها بل الاعتماد على المسائل الأساسية العامة بسمات أساسية دنيا (minimales)، كأدوات قانونية تسمح للدول بتغيير وتعديل أحكامها حسب ظروفها الوطنية وتقدمها التكنولوجي، وهو الأثر القانوني الذي تؤكد اللجنة على أخذه في الحسبان عند تقييم تأثير هذا القانون النموذجي على الآليات الوطنية. جاء في دليل التشريع المرفق بالقانون النموذجي في تعليقه على المادة الأولى من الفصل الأول من الباب الأول من القانون المتعلقة بمجال التطبيق: "26- وينطبق القانون النموذجي على جميع أنواع رسائل البيانات التي يمكن إنشاؤها أو تخزينها أو إبلاغها، ولا شيء في القانون النموذجي يمنع دولة منفذة من توسيع نطاق القانون النموذجي لكي يشمل استعمالات التبادل الإلكتروني للبيانات وما يتعلق به من وسائل الإبلاغ خارج المجال التجاري. فعلى سبيل المثال، في حين لا يعتبر تركيز القانون النموذجي منصباً على العلاقات بين مستعملي التبادل الإلكتروني للبيانات والسلطات العامة، فليس المقصود من القانون النموذجي أن يكون غير منطبق على هذه العلاقات. وتنص الحاشية رقم على صياغة بديلة يمكن أن تستخدمها الدول المنفذة التي قد ترى من المناسب توسيع نطاق القانون النموذجي بحيث يتجاوز الميدان التجاري".¹ وهو الأثر القانوني الذي نتساءل عن مدها بالنسبة للمشرع الجزائري، خاصة وأن الجزائر في سنة 2001 اختيرت ضمن الـ 14 دولة الممثلة لقارة إفريقيا في اللجنة، و ما نحاول إبرازه في الفقرة الموالية.

تنص المادة 02 من القانون النموذجي بعنوان "تحديد المصطلحات" على تعريفات لستة (06) مصطلحات أساسية في المعاملات الإلكترونية المعنية بالقانون، ويشير دليل التشريع إلى أنها جاءت عامة بغض النظر عن نوع النشاط المستخدمة فيه (عمومي أو خاص) أو الأشخاص القائمة به (معنوية طبيعية، عامة أو خاصة)، وهو ما يفسر اتساع نطاق استعمالها ومرونة تفسيرها واستخدامها:

- تعرف المادة مصطلح "رسالة البيانات" DATA MESSAGE بأنها: "المعلومات التي يتم إنشاؤها أو إرسالها أو استلامها أو تخزينها بوسائل إلكترونية أو ضوئية أو وسائل مشابهة، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، تبادل البيانات الإلكترونية أو البريد الإلكتروني E-MAIL أو البرق أو التلكس أو النسخ البرقي".

وتعلق الفقرة 45 أن المقصود من "الرسالة" يشمل أيضا السجلات التي ينشئها الحاسوب ولا يرسلها، وليس فقط المعلومات المرسله إلكترونياً. فمفهوم "الرسالة" يشمل معنى "السجل". ويفترض أن يكون "الرسالة البيانات" مضمون ثابت لا يغير أو يعدل إلا "برسالة بيانات" أخرى.²

- "تبادل المعلومات إلكترونياً" يراد به نقل المعلومات إلكترونياً من حاسب آلي إلى حاسب آلي آخر باستخدام معيار متفق عليه لتكوين المعلومات."

هذا التعريف اعتمده الفرقة العاملة المعنية بتسهيل إجراءات التجارة الدولية (WP-4) التابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا (وهي هيئة الأمم المتحدة المسؤولة عن تطوير قواعد الأمم المتحدة الخاصة

¹ و² أنظر: وثيقة الأمم المتحدة رقم E/CN.9/426 Arabic المؤرخة في 1996/04/24 المعروضة على لجنة الأونسيترال في 1996/06/14 المتضمنة: "مشروع دليل تشريع قانون الأونسيترال النموذجي بشأن الجوانب القانونية للتبادل الإلكتروني للبيانات وما يتصل به من وسائل الإبلاغ" الفقرة 41 ص 20 و الفقرة 45 ص 22.

المصدر: الموقع الرسمي للجنة: <http://www.uncitral.org>.
للتحميل: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V96/828/48/IMG/V9682848.pdf?OpenElement>

بالتبادل الإلكتروني للبيانات لأغراض التجارة والنقل "إيديفاكت"). ولا يشترط دليل التشريع أن يتم تبادل البيانات إلكترونياً وجوباً من حاسب آلي إلى آخر حتى يشمل التعريف، بل المقصود بالتبادل الإلكتروني للبيانات أن يفسر في نطاق واسع ليشمل حتى حالات التبليغ المعلومات بواسطة أنظمة الاتصال السلكية واللاسلكية، والحالات الاستثنائية والطارئة عندما تصاغ البيانات في شكل أقراص مضغوطة وتبلغ عن طريق ساع إلى المرسل إليه.

إن هذه المرونة في تحديد المقصود برسالة البيانات أو التبادل الإلكتروني لها، هي هدف منت أهداف اعتماد القانون النموذجي حسب القائمين عليه، لأن من توصياته أن يتم التوسع في تفسيره وتطبيقه إلى أوسع نطاق ممكن، وأن حصره في المجال التجاري يعيق تعميم القانون دولياً ويحد من أهدافه، وبالتالي جعل القائمون عليه من المصطلحات المستعملة والإجراءات والأنظمة القانونية ملائمة حتى للاستعمال في مجال " أغراض السياسة العامة والإدارة العامة للدولة"¹.

- "منشئ رسالة البيانات": الشخص الذي يعتبر أن إنشاء أو إرسال رسالة البيانات قبل تخزينها قد تم من قبله أو نيابة عنه، ولا يشمل هذا التعريف الشخص الذي يتصرف كوسيط فيما يتعلق بهذه الرسالة.

- "المرسل إليه": هو الشخص الذي قصده المنشئ باستلام رسالة البيانات، ولا يشمل هذا التعريف الوسيط.

- "نظام المعلومات": هو النظام المستخدم لإنشاء أو إرسال أو استلام أو تخزين رسائل البيانات، أو تجهيزها أو إعدادها على أي وجه آخر.

وتقدم الفقرة 51 من دليل التشريع المنوه عنه أعلاه شرحاً تقنياً لكل من المنشئ والمرسل إليه والوسيط، هذا الأخير الذي وإن لم تعرفه المادة 02 من القانون النموذجي فإن مرد ذلك إلى تركيز القانون على الأول والثاني، وعلاقتها الإلكترونية، لكن الدليل يعرفه أن " كل من لوسطاء الفنيين وغير الفنيين من غير المنشئ والمرسل إليه، يؤدي وظيفة الوسيط بينهما، والتي تكون تلقي رسائل البيانات أو تخزينها نيابة عن شخص آخر، أو تسيير شبكة الاتصال لصياغة أو ترجمة أو تصديق أو حفظ أو إثبات أو تقديم الخدمة الأمنية لرسائل البيانات.

كما يفسر الدليل نظام المعلومات على أنه كل الوسائل التقنية المستعملة في إرسال المعلومات وتلقيها وتخزينها، كشبكة الاتصالات أو البريد الإلكتروني أو الناسخ البرقي، مهما كان موقع تواجده.

2- الاعتراف القانوني برسائل البيانات:

تعتبر المادة 05 من القانون النموذجي أن القيمة القانونية للمعلومات والبيانات المنقولة إلكترونياً، من حيث صحتها أو حجيتها أو قابليتها للتنفيذ، معترف بها بموجب هذا القانون، وإن كانت متضمنة في "رسالة بيانات"، أي ولو كانت متضمنة في مستند إلكتروني *support électronique* شأنها شأن المستند الورقي *support en papier*، وذلك حتى وإن لم يرد في رسالة البيانات ذاتها النص على هذه

¹ بندق (وائل أنور)، موسوعة القانون الإلكتروني وتكنولوجيا الاتصالات، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2007، ص44.

القيمة القانونية أو مفعولها القانوني. وبذلك يفترض القانون العلم بالقيمة القانونية لرسالة البيانات في صحتها وأثرها دون الحاجة للإشارة إلى ذلك في مضمونها ، أي أنها كافية بذاتها لإثبات ما تضمنته. وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع القانوني أخذ بهذا الطرح للاعتراف القانوني بحجية الكتابة الإلكترونية شأنها شأن الكتابة على الورق من خلال تعديل المادة 323 مكرر و323 مكرر 1 من القانون المدني الجزائري.¹

3- الحجية في الإثبات لدى استعمال "رسالة البيانات":

يتحدث الفصل الثاني من القانون النموذجي في المادة 05 إلى المادة 10 عن الاعتراف القانوني بوسائل الاتصال الحديثة كطرق لنقل المعلومة وعن حجيتها في الإثبات و شروط الاعتداد بها، فتتص المادة 05 و05 مكرر على أنه لا تنكر القيمة القانونية للبيانات أو صحتها أو قابليتها للنفاد لمجرد أنها في شكل رسالة بيانات.

فيما تنص المادة 09 من القانون النموذجي على استبعاد أي حكم من أحكام قواعد الإثبات التقليدية لا يأخذ بعين الاعتبار رسالة البيانات كوسيلة إثبات مقبولة قانونا: " في أية إجراءات قانونية، لا يطبق أي حكم من أحكام قواعد الإثبات من أجل الحيلولة دون قبول رسالة البيانات كدليل إثبات:

- لمجرد أنها رسالة بيانات ..."

ونلاحظ أن الأمم المتحدة باعتمادها هذا القانون النموذجي قد فصلت في اعتماد حجية رسالة البيانات الإلكترونية، كوسيلة من وسائل تطبيقات تكنولوجيا الإعلام والاتصال في المعاملات القانونية، وعلى المستوى الدولي، وذلك متى استوفت هذه الوسيلة على الشروط القانونية التي استلزمها النص في الفقرة الثانية من المادة 09:

" يعطى للمعلومات التي على شكل رسالة بيانات ما تستحقه من حجية في الإثبات. وفي تقدير حجية رسالة البيانات في الإثبات يولى الاعتبار لجدارة الطريقة التي استخدمت في إنشاء أو تخزين أو إبلاغ رسالة البيانات بالتعويل عليها، ولجدارة الطريقة التي استخدمت في المحافظة على سلامة المعلومات بالتعويل عليها، وللطريقة التي حددت بها هوية منشئها ولأي عامل آخر يتصل بالأمر".

وهنا يطرح التساؤل حول الجهة التي يوكل إليها تقدير جدارة وفعالية ومصداقية إنشاء، تخزين وإبلاغ رسالة البيانات، وإذا تحددت هذه الجهة، فما هي المعايير التقنية التي يمكن الاعتماد عليها في تقدير هذه الجدارة والتي تكون ملزمة في قوتها الثبوتية وحجيتها للأطراف وللغير.

بالرجوع إلى دليل التشريع المرفق بالقانون النموذجي، فإن التعليق على هذه المواد وشرحها لا يفصل في هذه النقطة ولا يشير إليها وهو ما يحيلنا على المواد من 06 إلى 10 من القانون النموذجي وكذا شرحها في الدليل، والتي تشرح بعض النقاط التقنية المتعلقة بالكتابة، التوقيع وحفظ الأصل، إلى جانب سلامة المعلومات وشروطها.

¹ القانون 05-10 المؤرخ في 20/06/2005 المعدل والمتمم للقانون 75-58 لمؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 44 ليوم 26/07/2005 ص 24.

4- الكتابة والتوقيع والاحتفاظ بأصول المستند الإلكتروني:

انطلاقاً من مبدأ الكتابة في القانون الإداري، وانطلاقاً من مبدأ الرسمية المشترط في بعض التصرفات القانونية في القانون بصفة عامة، يطرح التساؤل عن كيفية الإثبات بالكتابة في المحرر الإلكتروني والاحتفاظ بالنسخة الأصلية إلى جانب التوقيع عليها، وكيف تناولها القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية:

يشترط القانون النموذجي في المادة 06 منه بعنوان: الكتابة، حتى تستوفي رسالة البيانات شروط الكتابة، أن يكون الوصول إليها ممكناً ويسيراً، وأن يمكن الرجوع إليها في أي وقت لدى طلبها، وفي حال وجوب توقيعها يتحقق هذا التوقيع وفق الشروط في المادة 07 وهي:

- تعيين هوية الشخص الموقع بطريقة معلومة والتدليل على موافقته على المعلومات المتضمنة في رسالة البيانات.

- توفير ما يؤكد يقيناً مشاركة كذلك الشخص بالذات في فعل التوقيع.

- توفير إمكانية التأكد من ربط ذلك الشخص بمضمون المستند.¹

كما يشترط القانون النموذجي في حال كانت طبيعة المعاملة تتطلب الاحتفاظ بأصل الرسالة، أن تستوفي رسالة البيانات الشروط التالية حتى يعتد بها كمستند في الإثبات له أصل موجود:

- وجود آلية أو كيفية لتأكيد سلامة البيانات المتضمنة فيها منذ الوقت الذي أنشئت فيه، وفي حال تعديلها أو تغييرها، إلى غاية وصولها إلى الشكل النهائي.

- إمكانية عرض المعلومات المتضمنة فيها بشكلها المعدة فيه على الشخص الموجهة إليه في حال طلبها.

- توضيح المادة أن معيار تقدير سلامة المعلومات هو أن الآليات المستخدمة لإنشائها وكتابتها وحفظ أصلها تسمح بتحديد ما إذا كانت بقيت مكتملة، ولم يطرأ عليها أي تغيير، أو أمكن إظهار هذا التغيير وعرضه.

وبالرجوع إلى دليل التشريع المرفق بالقانون النموذجي فإن التعليق على المادة 08 يؤكد على وجوب مراعاة سلامة المعلومات ليتم اعتبارها أصلية في حال استلزام الاحتفاظ بها، ومن جملة معايير السلامة:²

- الإشارة إلى التسجيل المنتظم للمعلومات.

- كفاءة تسجيل المعلومات دون ثغرات.

- حماية البيانات من التحريف، التغيير والإضافة، بالتركيز على طريقة التوثيق اللازم لتطبيق هذا المعيار.

¹ و ² دليل تشريع القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية وثيقة الأمم المتحدة رقم E/CN.9/426 Arabic: المرجع السابق، الفقرات 63 و 75 ص 29 و ص 34.

- يستثنى القانون النموذجي بالفقرة 03 من المادة 08 الإضافات غير المؤثرة على سلامة الرسالة مثل: التظهير، التصديق، والتصديق من كاب أو موظف عمومي أو قضائي، طالما لم يمس بمحتوى الرسالة. وكذا الحال عند إضافة تصديق إلكتروني، أو أن تضيف الأنظمة الحاسوبية بيانات لازمة لإرسالها، فتعتبر تلك البيانات المضافة كطابع بريدي استعمل لإرسالها.

في الجزائر وبالضبط في القانون المدني المعدل سنة 2005 بالقانون 05-10 المؤرخ في 20/06/2005، (أي في نفس وقت عهدة الجزائر كمثل إفريقيا في لجنة الأونسيرال التي اعتمدت القانون النموذجي وصادقت عليه)، يظهر اعتماد المشرع للكتابة الإلكترونية والإثبات والتوقيع الإلكتروني من خلال المواد:

- 323 مكرر: " ينتج الإثبات بالكتابة من تسلسل حروف أو أوصاف أو أرقام أو أية علامات أو رموز ذات معنى مفهوم، مهما كانت الوسيلة التي تتضمنها، وكذا طرق إرسالها."
- 323 مكرر 1: " يعتبر الإثبات بالكتابة في الشكل الإلكتروني كالإثبات بالكتابة على الورق، بشرط إمكانية التأكد من هوية الشخص الذي أصدرها وان تكون معدة ومحفوظة في ظروف تضمن سلامتها."
- 327 : " يعتبر العقد.... صادرا ممن كتبه أو وقعه"

ويعتد بالتوقيع الإلكتروني وفق الشروط المذكورة في المادة 323 مكرر 1 أعلاه."

الملاحظة الأولى التي يمكن ذكرها من قراءة النصوص أن المشرع الجزائري لم يتوسع في تفصيل المقصود بالكتابة الإلكترونية أو التوقيع الإلكتروني، كما لم يتوسع في تبين الكيفيات والأساليب التقنية اللازمة للتأكد من هوية الشخص مصدر الكتابة الإلكترونية أو الكفيلة بحفظها، كما لم يحدد المقصود بالظروف الضامنة لسلامتها. ورغم أن القانون النموذجي كذلك لم يفصل في هذه الجوانب التقنية، إلا أنه كان أكثر تفصيلا من النصوص الجزائرية وحدد بعض النقاط القانونية والتقنية كالتظهير والتصديق أو حفظ البيانات...، في حين اكتفى المشرع الجزائري بالإشارة إلى هذه الآليات القانونية الحديثة بشكل سطحي، وكأنه أراد فقط منحها اعتراف قانوني عام، وهو الأمر المعاكس لمقاصد لجنة الأمم المتحدة التي نصت في القوانين النموذجية على الأحكام العامة المتفق عليها دوليا، على أن تستلهم منها الدول في تعديل قوانينها والتوسع في أحكامها وتنظيم موضوعاتها بأكثر دقة وتفصيل حسب ظروف كل دولة وإمكانياتها، وهو ما يظهر أن المشرع الجزائري قد خالفه وجانبه.

بالمقابل، يمكننا من خلال مقارنة بسيطة مع القانون الفرنسي رقم 230-2000 ليوم 13/05/2000¹ يتضمن تكييف قانون الإثبات مع تكنولوجيات الإعلام والمتعلقة بالتوقيع الإلكتروني، وفي تعديله للمادة 1316 بقوله: " الدليل الكتابي أو الدليل المكتوب، ينتج من ترتيب (تسلسل) حروف، رموز، أرقام أو أي أوصاف أخرى أو رموز ذات معنى واضح (مفهوم)، مهما كانت الوسيلة التي تتضمنها أو وسائل (طرق) إرسالها."

1 LOI no 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, JORF n°62 du 14 mars 2000, page 3968.

« Art. 1316. - La preuve littérale, ou preuve par écrit, résulte d'une suite de lettres, de caractères, de chiffres ou de tous autres signes ou symboles dotés d'une signification intelligible, quels que soient leur support et leurs modalités de transmission.

والنص باللغة الفرنسية للمادة 323 مكرر 1 من القانون الجزائري الذي يظهر أيضا تطابقا كبيرا مع تفصيل أحسن من جانب المشرع الفرنسي :

"Art. 323 ter. : La preuve par écrit résulte d'une suite de lettres ou de caractères ou de chiffres ou de tout autre signe ou symbole doté d'une signification intelligible, quels que soient leurs supports et leurs modalités de transmission"

والمادة 1-1316-1 المقابلة للمادة 323 مكرر 1 المطابقة لها والمتعلقة بالإثبات بالكتابة الإلكترونية، إلا أن المشرع الفرنسي يضيف المشرع الفرنسي في تعديل المادة 1316-2 تفاصيل قانونية أخرى تسهل حل النزاع بقوله: " عندما لا ينص القانون على مبادئ أخرى، وفي حال غياب اتفاق ملزم للأطراف، يفصل القاضي في منازعات الدليل الكتابي بكل الطرق لتحديد السند الأصح، مهما كانت الوسيلة التي تتضمنه".

« Art. 1316-2. - Lorsque la loi n'a pas fixé d'autres principes, et à défaut de convention valable entre les parties, le juge règle les conflits de preuve littérale en déterminant par tous moyens le titre le plus vraisemblable, quel qu'en soit le support. »

وفي المادة 1316-3 : "الكتابة في الشكل الإلكتروني لها نفس القوة الثبوتية للكتابة على الورق."

« Art. 1316-3. - L'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier. »

ومن خلال مقارنة النصوص نجد المشرع الفرنسي، عكس المشرع الجزائري، قد أعطى أكثر تفاصيل تقنية وقانونية للقاضي لحل النزاعات المتعلقة بالإثبات الإلكتروني، من خلال منحه سلطة تقديرية وحرية في تقدير صحة المستند بكل الطرق، وهو ما أغفله المشرع الجزائري.

تنظيم آليات حفظ المستند الإلكتروني وأصله:

نظمت المادة 10 من القانون النموذجي "الاحتفاظ برسائل البيانات"، وفق شروط تقنية يتحقق بمقتضاها هذا الحفظ، إذا كان القانون الداخلي أو طبيعة المعاملة أو اتفاق الأطراف يستوجب حفظ المعلومة أو المستند أو السجل الإلكتروني وهي:

- الاحتفاظ برسالة البيانات بالشكل الذي أنشئت أو أرسلت أو استلمت به أو بشكل يمكن إثبات أنه يمثل بدقة هذه المعلومات.
- الاحتفاظ بالمعلومات، إن وجدت، التي يمكن أن تبين منشأ رسالة البيانات وجهة وصولها وتاريخ ووقت إرسالها واستلامها.
- سهولة الاطلاع على المعلومات الواردة فيها على نحو يتيح الرجوع إليها لاحقاً.

تتيح الفقرة الثانية من المادة الاستعانة بالوسطاء لحفظ المعلومات والمستندات بشرط مراعاة الشروط المذكورة في الفقرة الأولى، كما تعفي من أحكامها البيانات والمعلومات التي يكون الغرض منها إرسال الرسالة أو استلامها فقط.

بالمقابل بالرجوع إلى القانون المدني الجزائري في المواد 325 و326 المتعلقة بأصول الأوراق الرسمية وصورها، نجد أن المشرع الجزائري قد أغفل النص على تنظيم أحكام المستندات الإلكترونية، وتنظيم أثر وجودها أو الاحتفاظ بأصلها أو أثر نسخها على حجية المستند، وإنما أبقى على الأحكام العامة المتعلقة بالمستند الورقي رغم تميز المستند الإلكتروني، وهو ما يوحي أن تأثير القانون النموذجي في تعديل القوانين الوطنية، إن افترضنا جدلا أن هذه التعديلات جاءت للتكيف مع التحولات الدولية، كان بسيطا جدا وسطحيا.

وبالمقارنة مع النص الفرنسي، تتم المادة 1317 بعبارة: " يمكن أن يوضع (l'écrit électronique) على دعامة إلكترونية على أن تعد وتحفظ في ظروف تتحدد بمرسوم يصدر من مجلس الدولة".

L'article 1317 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il peut être dressé sur support électronique s'il est établi et conservé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

أي أن الإحالة على التنظيم (من خلال مرسوم) تحدد كفاءات وتقنيات إعداد وحفظ الكتابة الإلكترونية حتى يعتد بها، في حين لا نجد نصا مماثلا في القانون المدني الجزائري رغم مظاهر الشبه الكبير بالصياغة والتعديلات الفرنسية، ما يطرح عدة مشاكل عملية لدى تطبيق القانون المدني.

وبمقارنة نصوص المواد المعتمدة من قبل لجنة الأونسيترال، ونصوص القوانين المقارنة، مع النصوص المقررة من قبل المشرع الجزائري، نجد أن المشرع قد عدل النصوص الوطنية للتكيف مع البيئة القانونية الدولية التي تعتد بالكتابة والتوقيع الإلكترونيين، كما نظم الاحتفاظ بأصل المستند الإلكتروني، لكن ما يعاب على النصوص المواد القانونية الجزائرية أنها جاءت مقتضبة، ولم تراعي التفصيل الدقيق الكافي والنافي للجهالة في تنظيم هذه الآليات القانونية الجديدة كليا على الساحة القانونية الوطنية، سواء منها في الجانب العلمي النظري البحثي، أو الجانب العملي التطبيقي بالنسبة لممارسي القانون (محامين وقضاة و....)، فلم يبين المشرع مثلا أسس ومعايير تقدير سلامة المعلومات المتضمنة في المستند الإلكتروني، أو كفاءات التأكد من هوية مصدرها، أو الآليات التقنية والتنظيمية للاحتفاظ بالأصول... وغيرها التي تبقى غامضة بالنظر لنصوص المواد. ورغم أن القارئ لمواد القانون النموذجي يلاحظ أنها كذلك لم تراعي التفصيل اللازم - ولو بدرجة أقل من حالة نصوص القانون المدني الجزائري - إلا أن لجنة الأونسيترال عالجت هذا الغموض وعدم التفصيل في مواد القانون النموذجي، عن طريق إرفاقها بشرح تفصيلي وتقني مع التعليق على المواد مادة فمادة ضمن دليل التشريع الخاص بالقانون، والمرفق به كأعمال تحضيرية، والذي اعتمدته اللجنة وصادقت عليه ونشرته مرفقا بالقانون. وفي غياب الأعمال التحضيرية لعموم - إن لم نقل لكل - القوانين الجزائرية، فإن التساؤل يطرح بشدة حول الكيفية والأساس القانوني الذي سيعتمده رجل القانون في الجزائر خاصة ممارسي القانون من قضاة أو محامين في حال تم عرض نزاع يتعلق بالطعن في وجود أو زوال أو تعديل حقوق ناشئة عن معاملة إلكترونية، أو

الطعن في صحتها أو نسبتها إلى طرف ما، خاصة إذا علمنا أن المشرع فصل في المادة 01 من القانون المدني الجزائري في آثار القانون وتطبيقاته ومصادره الأساسية والثانوية، والتي ليس من بينها القوانين النموذجية الدولية، رغم نص المادة 132 من الدستور على أن الاتفاقيات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، تسمو على التشريع، في حين أننا لسنا بصدد اتفاقية دولية وإنما بصدد قانون نموذجي ذو هدف استشاري غير ملزم، أم أنه يمكن للقاضي اعتبار هذه القوانين النموذجية من قبيل المبادئ العامة للقانون الدولي الخاص وبالتالي يحتكم إلى المادة 23 مكرر 2 من القانون المدني¹ التي تنص: تطبق المبادئ العامة للقانون الدولي الخاص فيما لم يرد بشأنه نص في المواد الخاصة بتنازع القوانين؟

هذا ويتعلق الفصل الثالث من القانون النموذجي بتكوين العقود باستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال، وأثرها على صحة التعاقد، والتعبير عن الإرادة، والإيجاب والقبول، وكذا زمان ومكان التعاقد وغيرها، وهو ما سنتناوله لاحقا بنوع من التفصيل بعد البحث في التوقيع الإلكتروني. أما الباب الثاني من القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية بالتخصص في مجالات محددة من التجارة الإلكترونية، وهو ما يخرج عن نطاق دراستنا للآليات القانونية المنظمة للعمل أو النشاط الإلكتروني، وما تعلق منه خصوصا بالمستند الإلكتروني وإثباته والاعتراف القانوني به وحجبه كقواعد عامة وليس في القانون التجاري الدولي أو القانون التجاري.

ثانيا: قانون الأونسيترال النموذجي بشأن التوقيعات الإلكترونية.

نصت المادة 07 من القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية على التوقيع الإلكتروني محددة بعض شروطه القانونية، لكن دون تفصيل، كذلك الحال بالنسبة لأعمال التحضيرية الخاصة به (دليل التشريع الخاص بالقانون النموذجي للتجارة الإلكترونية). وبعد اعتماد هذا النص أو القانون النموذجي سنة 1996 قررت لجنة الأونسيترال إدراج مسألة تنظيم التوقيع الإلكتروني والتصديق على جدول أعمالها، وتكليف فريق العمل المعني بالتجارة الإلكترونية (wg4) بدراسة الجدوى والحاجة لاعتماد قواعد قانونية موحدة، على نحو قانون نموذجي، لتنظيم عمليات التوقيع الإلكتروني والعمليات المرتبطة به، والآليات التقنية والتكنولوجية والقانونية المرتبطة بها.

قدم الفريق تقريره بعد سنة في الدورة الموالية بين فيه وجود توافق في الآراء حول ضرورة العمل على توحيد التشريعات الدولية والوطنية في المجال، عن طريق إعداد قانون نموذجي موحد يتناول على الأقل في بدايته التوقيعات الإلكترونية وسلطات التصديق، ويوصي بالتفكير في أعمال ومشاريع قوانين أخرى تتناول الترميز والتعاقد الإلكتروني مستقبلا.²

ما بين سنوات 1998 و 2000 كانت أشغال فريق العمل وتقاريره تعرض على اللجنة في كل دورة سنوية، وتتم مناقشتها والتعليق عليها من قبل الدول والحكومات والمنظمات الدولية، وصولا إلى الدورة الـ37 للجنة سنة 2000 أين قدم التقرير رقم A/CN.9/483 تضمن إعداد القواعد الموحدة

¹ القانون 10-05 المؤرخ في 20/06/2005 المعدل والمتمم للقانون 75-58 لمؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، المرجع السابق ص 20.

² وثيقة لجنة الأونسيترال التابعة للأمم المتحدة رقم A/CN.9/437 تتضمن تقرير فريق العمل المعني بالتجارة الإلكترونية (WG4)، بناء على مذكرة الأمانة العامة للجنة رقم A/CN.9/WG.IV/WP.71:

-المصدر: الموقع الرسمي للجنة الأونسيترال: www.uncitral.org/uncitral/ar/commission/sessions/ تاريخ الإطلاع : 2012/10/25.

المنظمة للتوقيع الإلكتروني في شكل قانون نموذجي، وفي الدورة الـ38 سنة 2001 قدم فريق العمل تقريره بشأن دليل التشريع المرافق للقانون النموذجي (تقرير رقم A/CN.9/484)، والمستمد من العمال التحضيرية والذي يتضمن التعليق على مواد القانون، مع التوصية على سعي الأمانة العامة للجنة لإعداد صياغة نهائية منقحة. قامت الأمانة بعد ذلك بتوزيع المشروع على الدول والحكومات والمنظمات لتلقي آرائها وتعليقاتها بشأنه، وبعد الدراسات والمناقشات اعتمدت لجنة الأونسيترال بتاريخ 2001/07/05 القانون النموذجي للتوقيعات الإلكترونية والدليل المرفق به كإطار قانوني دولي موحد لاستخدام هذه التقنية في تحديد هوية الشخص مرسل رسالة البيانات في إطار التجارة الإلكترونية، إذا ما تطلبت المعاملة التوقيع الإلكتروني عليها، و" كإطار عمل موحد دولياً لتنسيق القواعد القانونية الوطنية للاعتراف القانوني بالتوقيع في الشكل الإلكتروني على أساس محايد تكنولوجياً، مهما كانت النظم القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول ومهما كان مستوى استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال فيها".¹

1 - مجال التطبيق.

تنص المادة الأولى (01) من القانون النموذجي على مجال تطبيقه بقولها: " يطبق هذا القانون حيثما تستخدم توقيعات إلكترونية في سياق أنشطة تجارية ..."

الملاحظة الأولى حول مجال انطباق القانون توحى بأنه لا يطبق إلا على التوقيعات الإلكترونية في المادة التجارية، أي في إطار القانون الخاص، وبالرجوع إلى ديباجة هذا القانون تدعم أكثر هذه الفرضية عندما تنوه الفقرة السابعة على رغبة اللجنة في تعزيز المبادئ الجوهرية التي تستند إليها المادة 07 من القانون النموذجي المتعلق بالتجارة الإلكترونية، فيما يتعلق بأداء وظيفة التوقيع في البيئة الإلكترونية.

لكن وكما سبق بيانه في الفرع الأول فإن لجنة الأونسيترال أكدت لدى اعتمادها هذه القوانين على ضرورة تفسير محتواها تفسيراً أوسع من التطبيق في النشاط التجاري الإلكتروني إلى جميع المجالات والنشاطات التي ترغب الدول في الانتقال بها إلى الشكل الإلكتروني. كما أنه جاء في ديباجة القانون النموذجي التأكيد على رغبة اللجنة في " تعزيز الاعتماد على التوقيعات الإلكترونية لتحقيق الأثر القانوني حيثما (أي في أي مجال) كانت تلك التوقيعات مضاهية في وظيفتها للتوقيعات المكتوبة باليد (على المستند الورقي)". واعتقاد اللجنة أن هذا القانون مع القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية "سيساعد الدول مساعدة كبيرة في تعزيز تشريعاتها التي تحكم أساليب الاستيثاق (التوثيق) الحديثة، وفي صياغة تشريعات (وطنية) من هذا القبيل." إلى جانب توصية اللجنة في هذه الدورة على أن " تولى جميع الدول اعتباراً إيجابياً لهذين القانونين النموذجيين عندما تقوم بسن قوانينها أو تنقيحها، وذلك بالنظر إلى ضرورة توحيد القوانين واجبة التطبيق على بدائل الأشكال الورقية للاتصال وتخزين المعلومات وتوثيقها".²

¹ د/ بندق (وائل أنور)، المرجع السابق، (العرض التاريخي للقانون النموذجي)، ص 116 إلى 123.
² وثيقة لجنة الأونسيترال رقم A/CN.9/493 المؤرخة في: 2001/05/17 تتضمن القانون النموذجي للتوقيعات الإلكترونية ودليل التشريع المرفق به: المصدر: الموقع الرسمي للأونسيترال: www.uncitral.org/uncitral/ar/commission/sessions/34th.html ولتحميل الوثيقة: daccess-ods.un.org/TMP/6933755.87463379.html تاريخ الاطلاع: 2012/10/24.
- أنظر أيضاً: د/ أحمد (ابراهيم سيد)، قانون التجارة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني وقانون الملكية الفكرية والأدبية، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2005، ص 121 و 123.

وهو الأثر القانوني الذي نحاول البحث من خلاله في موقف المشرع الجزائري من هذه النصوص الدولية في إطار الأمم المتحدة، ومدى الاعتبار الذي أولته الجزائر لتنظيم هذه التقنيات باعتبارها من الدول المشاركة في أشغال الدورة ممثلة لإفريقيا.

بالرجوع إلى دليل التشريع المرفق بالقانون النموذجي في نفس الوثيقة، وفي تعليقه على المادة 01 المتعلقة بمجال التطبيق، تقترح اللجنة - بعد عرض التعريف المعتمد - على الدول الراغبة في توسيع مجال التطبيق، تقترح صياغة أخرى للمادة على النحو التالي:

"المادة 01: تنطبق هذه القواعد حيثما تستخدم توقيعات إلكترونية في سياق * أنشطة تجارية**....

*تقترح اللجنة النص التالي للدول التي قد ترغب في توسيع نطاق تطبيق هذه القواعد:

المادة 01: تنطبق هذه القواعد حيثما تستخدم توقيعات إلكترونية، ماعدا في الحالات التالية:[...].

** يجب تفسير مصطلح "تجاري" تفسيراً واسعاً..."¹

وجاء في الفقرة 88 (ص 54 من الوثيقة) تعليقا على نفس المادة:

"الغرض من المادة 01 هو تحديد نطاق انطباق القانون النموذجي، والنهج المستخدم في القانون النموذجي هو العمل، من حيث المبدأ، على تغطية جميع الأحوال الفعلية التي تستخدم فيها التوقيعات الإلكترونية، دون اعتبار لتقنية التوقيع الإلكتروني أو التوثيق المحدد المستخدمة."

كما جاء في الفقرة 90 (ص 54 من الوثيقة):

"ينطبق القانون على جميع رسائل البيانات التي تمهر بتوقيع إلكتروني ذي أثر قانوني، ولا يوجد في القانون النموذجي ما يمنع دولة مشترعة من توسيع نطاق القانون النموذجي ليشمل استخدام التوقيعات الإلكترونية خارج المجال التجاري. فمثلاً، في حين أن تركيز القانون النموذجي لا ينصب على مستعملي التوقيعات الإلكترونية والسلطات العامة، فإن القانون النموذجي ليس مقصوداً به أن يكون غير قابل للتطبيق على تلك العلاقات. وتقدم الحاشية (*) أعلاه صيغة بديلة يمكن أن تستخدمها الدول المشتركة التي ترى أن من الملائم توسيع نطاق القانون النموذجي إلى ما وراء المجال التجاري."

موقف المشرع الجزائري:

تجدر الإشارة أولاً أن الجزائر في سنة 2001 سنة اعتماد القانون النموذجي كانت عضواً ممثلاً لإفريقيا في الجمعية العامة للجنة الأونسيتال (وهي حالياً عضو من 2010 إلى 2016)، إلا أن دليل اللجنة حول وضعية الاتفاقيات الدولية الموقعة والقوانين النموذجية المعتمدة من الدول²، يظهر أن الجزائر لم تعلن اعتمادها الرسمي للقانونين النموذجيين، كما أنها لم توقع على اتفاقية الأمم المتحدة لاستعمال

¹ وثيقة لجنة الأونسيتال رقم A/CN.9/493، المرجع السابق، الفقرة 87، ص 53.

² وثيقة لجنة الأونسيتال رقم A/CN.9/694 تتضمن حالة الاتفاقيات الدولية الموقعة والقوانين النموذجية المعتمدة من قبل الدول،

الدورة 43 للجنة، نيويورك، من 21 جوان إلى 09 جويلية 2010:

- حالة القانون النموذجي بشأن التجارة الإلكترونية، ص 24

- حالة القانون النموذجي للتوقيعات الإلكترونية، ص 26،

يظهر أن الجزائر لم تعتمد القانونين النموذجيين.

المصدر: الموقع الرسمي للجنة الأونسيتال: www.uncitral.org/uncitral/ar/commission/sessions/43rd.html

ولتحميل الوثيقة: daccess-ods.un.org/TMP/2413464.78462219.html

الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية، التي سنتناولها لاحقاً، ما يعني أنها غير معترفة بهذا الإطار القانوني الدولي في تنظيم التجارة أو التوقيع الإلكتروني، وأنها لا تعتمد على هذا الإطار لدى صياغة أو تعديل قوانينها الداخلية، كما أنها خارج إطار التنسيق القانوني الدولي التي تنشده الأمم المتحدة من خلال عمل اللجنة، كل ذلك رغم أن الجزائر عضو ممثل لإفريقيا ثلاث مرات على مستواها، إلا أنها لم تسجل أية ملاحظات أو مناقشات لموضوع القانون – دائماً حسب وثائق اللجنة – مما يدعو للتساؤل حول سبب و أهداف مشاركة الجزائر في أعمالها.

مع ذلك، وبالرجوع إلى القانون المدني الجزائري المعدل سنة 2005 بالقانون 10-05 المذكور سابقاً، نجد المشرع قد اعترف قانوناً بحجية التوقيع الإلكتروني في المادة 327: "... ويعتد بالتوقيع الإلكتروني وفق الشروط المذكورة في المادة 323 مكرر 1 أعلاه." والشروط المنصوص عليها بالمادة 323 مكرر 1: "يعتبر الإثبات بالكتابة في الشكل الإلكتروني كالإثبات بالكتابة على الورق، شرط إمكانية التأكد من هوية الشخص الذي أصدرها وأن تكون معدة ومحفوظة في ظروف تضمن سلامتها."

وبما أن المادة 232 مكرر 1 تم التعليق عليها في الفرع الأول، فإن الملاحظة حول المادة 327 أن المشرع لم ينظم المقصود بالتوقيع الإلكتروني أو آليات استخدامه، بل أحال شروطه فقط على المادة 323 مكرر 1 المتعلقة بشروط الكتابة الإلكترونية، وهي إمكانية التحقق من هوية مصدره، وإعدادها وحفظها في ظروف تضمن سلامتها. لكن ما هي الشروط العامة لحفظ المستند الإلكتروني، وما هي الآليات القانونية للتأكد من مصدر التوقيع؟ كلها نقاط قانونية لم ينظمها المشرع، هذا في الحقيقة ما يتفق مع موقفه من عدم اعتماد نص القانون النموذجي وبالتالي الإحالة على أحكامه، لكنه وضع قانوني يطرح التساؤل: في ظل الانفتاح على الأسواق العالمية، وتحرير التجارة العالمية في إطار سياسة اقتصاد السوق المعتمدة من الجزائر، كيف سيتعامل القاضي الجزائري في حال تم عرض نزاع حول علاقة تجارية أو غير تجارية إلكترونية لشخص معنوي عمومي مع طرف أجنبي تتضمن التوقيع على مستند إلكتروني؟ وكيف يتم التحقيق في صحة هذا التوقيع أو نسبه لصاحبه إذا أنكره؟ وما هي الآليات القانونية التي سيعتمدها للتأكد من سلامة التوقيع والمستند الإلكتروني ككل من التزوير والتحريف؟ إذا كان القانون الوطني لم ينظم هذه النقاط؟

من جهة أخرى، كيف سيتم تطبيق المواد 1006 وما بعدها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بالتحكيم، التي تسمح للأشخاص المعنوية العمومية طلب التحكيم في "علاقاتها الاقتصادية الدولية"، في حين أن الجزائر غير موقعة أو معتمدة للقانون النموذجي للتحكيم التجاري الدولي للأمم المتحدة¹، أو على اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستعمال الخطابات (الرسائل) الإلكترونية في العقود الدولية²؟

من جهة ثالثة، إذا كان القانون المدني الجزائري (الشرعية العامة) لم ينظم بالتفصيل أحكام استعمال التوقيع الإلكتروني ولم يعتمد أية طرق أو تقنيات لإثباته أو حفظه، فإن تساؤلاً آخر يمكن أن يتم

¹ وثيقة لجنة الأونسيرال رقم A/CN.9/694 تتضمن حالة الاتفاقيات الدولية الموقعة والقوانين النموذجية المعتمدة من قبل الدول، المرجع السابق:

– قانون الأونسيرال النموذجي بشأن التحكيم التجاري الدولي، الصفحة 23.

– اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية الصفحة، 16.

طرحه: هل يمكن للقاضي الجزائري أن يلجأ للقانون النموذجي للأمم المتحدة للفصل في نقطة تقنية تتعلق مثلا بإثبات التوقيع أو نسبه لمصدره؟ وكيف سيكون تسبب الحكم؟ وهل للمادة 01 من القانون المدني من مجال للتطبيق باعتبار القانون النموذجي من مبادئ القانون وقواعد العدالة؟

إن عدم وجود اجتهادات قضائية متاحة تتعلق بموضوع استعمال التوقيع الإلكتروني حاليا (ربما لعدم استعمال هذه التقنية في مجالات واسعة)، يجعل من غير الممكن تحديد أو تصور تعامل القضاء الجزائري مع هذه القضايا، وبالتالي معرفة موقف القضاء منها وكيفية فصله فيها.

2 - تحديد المصطلحات،

وضع القائمون على إعداد القانون النموذجي من خبراء وتقنيين وقانونيين، مجموعة من التعريفات للمصطلحات التي ينظمها، لتفادي أي غلط في معناها ولتسهيل استخدامها بالنسبة للأفراد أو الأشخاص أو المنظمات والهيئات الدولية وكذا الدول التي ترغب في تعديل تشريعاتها الوطنية:

(أ) "توقيع إلكتروني" يعني بيانات في شكل إلكتروني مدرجة في رسالة بيانات أو مضافة إليها أو مرتبطة بها منطقيا، يجوز أن تستخدم لتعيين هوية الموقع بالنسبة إلى رسالة البيانات، وليبان موافقة الموقع على المعلومات الواردة في رسالة البيانات.

(ب) "شهادة" تعني رسالة بيانات أو سجلا آخر يؤكد الارتباط بين الموقع وبيانات إنشاء التوقيع.

(ت) "رسالة البيانات" تم تعريفها سابقا.

(ث) "موقع" يعني شخصا حائزا على بيانات إنشاء توقيع ويتصرف إما بالأصالة عن نفسه أو بالنيابة عن الشخص الذي يمثله.

(ج) "مقدم خدمات التصديق" يعني شخصا يصدر "الشهادات" ويجوز أن يقدم خدمات أخرى ذات صلة بالتوقيعات الإلكترونية.

(ح) "طرف مَعول" يعني شخصا يجوز أن يتصرف استنادا إلى "الشهادة" أو "التوقيع الإلكتروني".

جاء في دليل التشريع المرفق بالقانون النموذجي في ذات الوثيقة، أن التوقيعات الإلكترونية يتحقق من صحتها باستخدام "الترميز" "cryptage"، وهو فرع الرياضيات التطبيقية الذي يُعنى بتحويل الرسائل إلى صيغ تبدو غير مفهومة، ثم تتم إعادتها إلى صيغتها الأصلية، وتستخدم التوقيعات الإلكترونية "الترميز بالمفتاح العمومي" الذي يستند إلى دوال خوارزمية لإنتاج (مفتاحين 02)، مختلفين لكن مرتبطين رياضيا¹ والترميز هو أحد السمات الرئيسية للتوقيع الإلكتروني بحيث لا يمكن لأحد غير مُنشئها أو من يملك مفتاح الترميز قراءة محتواها.

¹ هذه المفاتيح عبارة عن أعداد ضخمة يُحصَل عليها باستخدام سلسلة من الصيغ الرياضية المطبقة على أعداد فردية، يستخدم أحد المفتاحين لإنشاء توقيع رقمي أو تحويل البيانات إلى صيغ غير مفهومة في ظاهرها، ويستخدم الثاني للتحقق من صحة هذا التوقيع أو لإعادة رسالة البيانات إلى صيغتها الأصلية المفهومة. أجهزة وبرامج الحاسوب التي تنتج وتستخدم مثل هذين المفتاحين يشار إليها عموما بـ "نظم الترميز" "Cryptosystems" أو "نظم الترميز غير المتناظرة" "Acymmentic Cryptosysems" تعتمد خوارزميات غير متناظرة. يتشكل المفتاح عادة من جزأين متكاملين أحدهما "المفتاح الخصوصي" لا يستعمله إلا الموقع على الرسالة لإنشاء توقيع، والثاني "المفتاح العمومي" يكون

وتقدم الفقرات : من 41 إلى 62 (الصفحات 33 إلى 42 بعنوان "التوقيع الرقمي")، تقدم شرحا تقنيا تفصيليا لكيفيات استخدام والعمل بالتوقيع الإلكتروني، وكيفيات عمل المفاتيح، وكذا "التصديق" إما من السلطات العمومية الحكومية أو الجهات التي يعترف لها القانون في الدولة بسلطة "التصديق على صحة التوقيعات الإلكترونية"¹

إن استعمال "المفاتيح" لـ"الترميز" يغذي الشعور بالثقة في رسالة البيانات الموقعة إلكترونيا وفي محتواها وفي التعامل الإلكتروني بصفة عامة، وفي قيمته القانونية لحفظ الحقوق التي يتناولها، هذه الثقة يمكن أن تدعم أكثر بتدخل السلطات العمومية في الدولة أو أي طرف ثالث في عملية مبادلة رسالة البيانات، تمنح سلطة "التصديق" على صحة التوقيع الإلكتروني. كأن تصدر سلطة عمومية متخصصة بيانا رسميا أو وثيقة تعترف من خلالها بصحة توقيع أو نسبته إلى جهة ما.

و"سلطة التصديق" هي طرف ثالث يكون بين المرسل (الموقع) صاحب المفتاح الخصوصي، وبين المتلقي أو المرسل إليه (الطرف المعول) الذي يستعمل المفتاح العمومي، مهمة هذا الطرف الثالث تأكيد أن المفتاح العمومي المستعمل صحيح، وأن المفتاح الخصوصي سليم وأصلي، ولم يتم العبث بهما، مع تأكيد فعالية ومصداقية نظام الترميز المستخدم لدعم الثقة، وغالبا ما يكون هذا الطرف سلطة عمومية في الدولة، أو مصلحة هيئة أخرى متخصصة يعترف لها القانون بتلك الصلاحية.

هنا يأتي تدخل القانون الإداري الذي من المفروض أن ينظم عمل السلطات العمومية في الدولة، ومن هنا تظهر الحاجة القانونية إلى ضرورة تنظيم النصوص القانونية للكتابة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني واستعمالهما بأكثر تفصيل من ما هو عليه الحال في نصوص المواد 323 مكرر 1 و327 من القانون المدني الجزائري، وذلك لوضع قواعد ضابطة للنشاط الإلكتروني العمومي أو الخاص، خاصة وأن التوجه الحالي في الجزائر نحو اقتصاد السوق واطلاع الدولة بدور تنظيم ومراقبة مختلف النشاطات في ميدان الاتصالات عبر أجهزة عمومية من قبيل سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ARTP، التي بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة لعملها وسيرها أو مجالات تدخلها ونشاطها، خاصة المواد 10 و13 من القانون 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 المتضمن القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لا نجد أية إشارة إلى التوقيع الإلكتروني أو التصديق، رغم أن الموقع الرسمي للمؤسسة في خانة "الملفات الكبرى" ينص على "التصديق الإلكتروني" و"الشهادة الإلكترونية" و"سلطة التصديق" ويتكلم عن "المفتاح العمومي" وغيرها²، ورغم

معروفا لدى الشخص أو الأشخاص مستلمي الرسالة أو الذين يتصرفون بناء عليها (الطرف المعول)، يستخدم هذا المفتاح للتأكد من صحة التوقيع ونسبته إلى المرسل.

تجدر الإشارة إلى أن ضخامة الأرقام والرموز المستخدمة في إنتاج المفاتيح، وكذا قوة نظام الترميز المستخدم لإنشائها تجعل من المستحيل استخراج المفتاح الخصوصي من معرفة المفتاح العمومي رغم ارتباطهما رياضيا، خاصة أنها تستخدم أعدادا أولية تضرب في بعضها بطريقة خاصة يحددها النظام وفق نوعين مترابطين من الدوال الرياضية بحيث يصعب تحديدها فيما بعد، وتلك هي القيمة التقنية لنظام الترميز في حماية التوقيع الإلكتروني من التقليد أو التزوير).

أنظر: وثيقة لجنة الأونسيتال رقم A/CN.9/493، المرجع السابق، الفقرة 36، ص 30، والفقرة 38 ص 31.

¹ التحقق من صحة التوقيع الرقمي هو عملية تدقيق للتوقيع الرقمي بالرجوع إلى الرسالة الأصلية وإلى مفتاح عمومي معين للبت فيما إذا كان ذلك التوقيع الرقمي قد أعد لتلك الرسالة ذاتها باستخدام المفتاح الخصوصي المناظر للمفتاح العمومي المشار إليه، بالتأكد من أن المفتاح الخصوصي استعمل فعلا لتوقيع الرسالة، وأنها لم يطرأ عليها أي تغيير.

- أنظر: وثيقة لجنة الأونسيتال رقم A/CN.9/493، المرجع السابق، الفقرة 43، ص 33.

² الموقع الرسمي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية للجمهورية الجزائرية على الإنترنت:

- <http://www.arpt.dz/ar/gd/ce> فيما يخص التصديق الإلكتروني la certification électronique.
- <http://www.arpt.dz/ar/reg/loi/> فيما يخص النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لعمل المؤسسة.

أن تقرير النشاط السنوي لسلطة الضبط لسنة 2010 (Rapport Annuel de l'ARTP 2010) يشير في صفحته 62 أن "إنشاء واستغلال خدمات التصديق الإلكتروني يخضع لترخيص تمنحه سلطة الضبط" حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 01-123 المؤرخ في 09 ماي 2001 المتعلق بنظام استغلال كل أنواع الشبكات ومختلف خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، إلا أنه بالرجوع إلى النص الرسمي للمرسوم لا نجد أية إشارة للتصديق الإلكتروني أو كيفية منح رخصة هذه الخدمة أي منح سلطة التصديق¹، الأمر الذي يطرح التساؤل حول مصداقية مثل هذه التقارير المنشورة بصفة رسمية، ومدى قيمة المعلومات التي توفرها،

والأهم من الناحية التطبيقية، السؤال القانوني المطروح:

ماهي القيمة القانونية لهذه "الإشارات" إذا كانت جميع النصوص القانونية من قوانين ولوائح وتنظيمات وقرارات ومقررات... التي تحكم عمل سلطة الضبط كمؤسسة عمومية، (والمجموعة ضمن خانة "القواعد التنظيمية" في نفس الموقع الرسمي)، لا يتضمن أي نص منها التعريف بأي وسيلة أو تقنية من هذه التقنيات؟ وكيف إذن للباحث أو الممارس القانوني الاعتماد عليها في تأسيس بحثه أو مناقشتها؟ وما هو الوصف القانوني الممكن إعطاؤه لها قضائيا بمناسبة منازعة قضائية؟

بالمقابل في دراسة مقارنة للوضع القانوني في دولة مجاورة هي تونس، نجد أن المشرع التونسي قد سن قانون ينظم المبادلات الإلكترونية والتجارة الإلكترونية، جاء في الباب الأول منه تنظيم الأحكام العامة، بحيث ينظم الفصل الأول إخضاع المبادلات والتجارة الإلكترونية لأحكامه الخاصة، و ينص على تطبيق أحكام القوانين السارية المفعول فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون (أي تطبيق أحكام القانون المدني والتجاري التونسي). فيما ينظم الفصل الثاني منه تحديد المصطلحات والمفاهيم المستخدمة والمعتمدة مثل تعريف المبادلة التجارية، التجارة الإلكترونية، التصديق الإلكتروني الذي يسميه: "شهادة المصادقة الإلكترونية"، مزود خدمة المصادقة، التشفير، نظام إحداث الإضاء (المفتاح الخصوصي)، ومنظومة التدقيق في الإضاء (المفتاح العمومي)... ثم يتم في الفصول اللاحقة التفصيل في تنظيم كل عنصر أو مصطلح أو مفهوم، والكيفيات القانونية لعمله².

ومن هنا تظهر الحاجة العملية والعلمية لتدخل المشرع في الجزائر من أجل تقنين هذه المصطلحات والتفصيل في تعريفها وتنظيمها، مع الأخذ بعين الاعتبار النصوص القانونية الدولية من قبيل

¹ تقرير النشاط السنوي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات ARTP لسنة 2010، خانة المنشورات، على الموقع الرسمي للمؤسسة:

http://www.arpt.dz/ar/pub/raa/ ، رقم 8 ، الصفحة 64، جاء فيه:

L'article 3 du décret executif n° 01-123 stipule que «l'établissement et l'exploitation des services de certification électronique sont subordonnés à l'octroi d'une autorisation délivrée par l'ARPT».

يمكن الرجوع إلى المرسوم التنفيذي المذكور 01-123 في الجريدة الرسمية عدد 27 ليوم 13 ماي 2001 الصفحة 14 المادة 03 المذكورة تنص على: "يخضع لترخيص تمنحه سلطة الضبط إنشاء واستغلال ما يأتي:

- الشبكات الخاصة في بمفهوم المادة 8 من القانون 03-2000 التي تستعمل الأملاك العمومية ... (المادة 8 المذكورة تتعلق بتعريفات لمصطلحات ليس من بينها خدمة التصديق الإلكتروني).
- الشبكات التي لا تستعمل لإطاقات مستأجرة من متعاملين حاصلين على الرخص.
- خدمات توفير النفاذ إلى الأنترنت".

² د/ مطر (عصام عبد الفتاح)، التشريعات الإلكترونية الدولية والعربية، جرائم الكمبيوتر والإنترنت- أمن المعلومات- الملكية الفكرية الرقمية- حماية المستهلك، دراسة تفصيلية. المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2010، ص 433.

- قانون رقم 83 لسنة 2000 مؤرخ في 09 أوت 2000 يتعلق بالمبادلات والتجارة الإلكترونية.(تونس)

القوانين النموذجية لدى تنقيح التشريعات الوطنية، لتفادي الغلط والخلط في المفاهيم، وتفادي المنازعات القانونية حولها.

تتناول باقي المواد العشر من القانون النموذجي تنظيم الآليات التقنية للتعامل بالتوقيع الإلكتروني، سلطة شهادة التصديق والتوقيع الإلكتروني الصادر في دولة أجنبية، وذلك على النحو التالي:

المادة 3 : المعاملة المتكافئة لتكنولوجيات التوقيع: يراد بها أنه في حال اعتماد الدولة للقانون النموذجي كلية أو بعض أحكامه في تعديل قوانينها الوطنية بما يتماشى مع السياق الدولي المنتهج في المجال، فإنه يجب استبعاد أية أحكام قانونية تستبعد أو تقيد أو تحد من المفعول القانوني لإنشاء التوقيعات الإلكترونية، أو الاعتراف بها.

المادة 4 : التفسير: تتناول هذه المادة وجوب تفسير أحكام القانون النموذجي في إطارها الدولي لدى نظر المنازعات حول النقاط التي لم يتناولها صراحة وترك تنظيمها للدول المشرعة، على أن تتم تسويتها بالرجوع إلى المبادئ العامة التي يستند إليها القانون ذاته، كمقتضيات السرعة والائتمان وحركية التجارة الدولية وطابعها الدولي، كما لا يمنع ذلك الدول من تعديل أو إدراج بعض الأحكام المناسبة لأنظمتها الداخلية.

المادة 5 : التغيير بالاتفاق: تمنح هذه المادة لأطراف العلاقة القانونية المتضمنة توقيعاً إلكترونياً صلاحية تغيير أحكام مواده أو الاتفاق على الخروج عن بعضها، إذا كان ذلك لا يتعارض وأهداف القانون ومبادئه العامة، ولا يتعارض مع أحكام القوانين سارية المفعول في الدولة.

المادة 6 : الامتثال لاشتراط التوقيع: تقدم هذه المادة الشروط العامة للاعتداد بالتوقيع الإلكتروني سواء كان هذا الأخير مشروطاً بموجب اتفاق الأطراف في العلاقة القانونية، أو كانت أحكام قانونية في النصوص سارية المفعول تشترط وجود التوقيع لإتمام التصرف القانوني. والشرط الأساسي الذي يضعه القانون النموذجي هو أن يكون التوقيع الإلكتروني "موثقاً به بالقدر المناسب للغرض المتوخى من رسالة البيانات وفي ظل كل الظروف" أي الغرض المراد تحقيقه من المعاملة.

وحتى يكون التوقيع الإلكتروني موثقاً به حسب المادة، يشترط فيه عموماً:

- أن تكون بيانات إنشاء التوقيع مرتبطة بالموقع (صاحبها) دون غيره.
- أن تكون هذه بيانات إنشاء التوقيع خاضعة لسيطرة الموقع دون غيره وقت التوقيع.
- أن يكون من الممكن ومن السهل إظهار أي تغيير في التوقيع الإلكتروني يمكن أن يحدث بعد عملية إنشائه.
- أن يكون من الممكن ومن السهل إظهار أي تغيير في رسالة البيانات التي يؤكد التوقيع سلامتها، إذا وقع التغيير فيها بعد التوقيع عليها.

وتتم الفقرة الرابعة من المادة إمكانية الإثبات بكافة الطرق لسلامة وصحة التوقيع الإلكتروني ونسبته إلى صاحبه من طرف أي شخص ذي مصلحة، وكذا إمكانية إثبات العكس بكافة الطرق أيضاً (أي إثبات بكافة الطرق عدم صلاحية أو صحة أو سلامة التوقيع أو عدم نسبته لصاحبه).

وترك القائمون على القانون النموذجي، في الفقرة الخامسة من هذه المادة الحرية للدول والهيئات الدولية مجال تغيير بعض أو كل أحكام هذه المادة لدى تعديل أو تنقيح تشريعاتها وقوانينها بالقول: " لا تطبق أحكام هذه المادة عل ما يلي: [.....]" ، بحيث يمكن للدولة تحديد المجالات التي تستثنى منها انطباق هذه الشروط أو المادة ككل.

المادة 7 : الوفاء بالمادة 6: تنظم هذه المادة تدخل الدولة لتطبيق المادة 6 أعلاه من خلال سلطتها في ضبط أشكال وتقنيات وأصناف التوقيعات الإلكترونية التي ترى أنها كافية لتنظيم استعماله في النشاط الإلكتروني وتحقيق أهدافه، سواء على الساحة الوطنية أو الدولية، وسواء كان النشاط الإلكتروني خاصا أو عاما، وذلك من خلال إحالة سلطة تعيين وتحديد الأشخاص والأجهزة أو السلطات التي توكل إليها الاختصاص بتنظيم استعمال التوقيع الإلكتروني¹.

إن هذا النص ضمن القانون النموذجي يعبر فعلا عن احترام سيادة الدولة وسلطتها في إنشاء وتعديل القوانين والتنظيمات رغم "اعتمادها للقانون النموذجي" الذي لا تحد طبيعته غير الإلزامية والاستشارية رغم اعتماده، من سيادة أو سلطة الدولة داخليا وخارجيا.

وبالرجوع إلى الدراسات المقارنة يمكننا الإشارة على المادة 1317 من القانون المدني الفرنسي المعدلة بالقانون 2000-230 ليوم 13/مارس/ 2000 السابق ذكره، التي أحالت تنظيم ظروف وآليات إعداد وحفظ المستندات الإلكترونية على "مرسوم يتولى إصداره مجلس الدولة الفرنسي"، وهي هيئة مرتبطة مباشرة بالنشاط الإداري في الدولة من خلال اختصاصاتها القضائية والاستشارية وغيرها. هذه الإحالة على التنظيم، إلى جانب النصوص القانونية المنظمة للشروط التقنية لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في إعداد وحفظ المستند و التوقيع الإلكترونيين، هي ما نفتقده في التشريع الجزائري، سواء في القانون المدني كشرية عامة، أو في القوانين الخاصة بتنظيم استعمال التكنولوجيا الرقمية والاتصالات، كقانون 2000-03 المتضمن القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الذي يكرس مركزية إشراف الدولة وضبطها لهذا المجال.

المواد: 9، 10، 11: تنظم هذه المواد الالتزامات القانونية المترتبة عن التعامل بالتوقيع الإلكتروني من كل من "الموقع"، "الطرف المعول"، وكذا "مقدم خدمة التصديق"، إلى جانب النص على جملة من التصرفات والعمليات التقنية والشروط القانونية التي يجب أن يوفرها ويحترم العمل بها كل طرف في المعاملة الإلكترونية، لضمان صحتها، ولتحديد المسؤوليات في حال المنازعة فيها، وتحديد التزامات وحقوق كل طرف.

فمثلا تنص المادة 8 على التزام "الموقع" ببذل العناية لتفادي استخدام توقيعيه بدون إذنه ما يشكل عاملا محددًا لمسؤوليته عن أي استخدام لهذا التوقيع ما دام الوحيد المخول له استخدامه، كما تلزمه المادة بواجب إطلاع أي طرف معول يتعامل معه بأن توقيعيه "تعرض لما يثير الشبهة" والشك في صحته، كما تنص الفقرة 2 من هذه المادة على تحميل الموقع المسؤولية عن أي ضرر بسبب عدم القيام بمستلزمات الفقرة الأولى منها.

¹ أنظر: تعليق دليل اشتراخ القانون النموذجي على المادة 7 منه حول دور الدولة في إنشاء الأجهزة المكلفة بتأكيد صحة استعمال التوقيع الإلكتروني: - وثيقة لجنة الأونسيرال رقم 493 /A/CN.9، المرجع السابق، الفقرة 132، ص 74.

إن تحديد مسؤولية كل طرف في التعامل بالتوقيع الإلكتروني بهذا الشكل التفصيلي يعزز من الثقة في استعمال هذه التكنولوجيا، ويسهل استخدامها عندما يعرف كل طرف فيها واجباته وحقوقه، وبالتالي سهولة اقتضاؤها عند وقوع نزاع، وهو ما يمكننا ملاحظة إغفال المشرع الجزائري لعنصر المسؤولية في المعاملة والكتابة والتوقيع الإلكتروني لدى تعديله للقانون المدني، وإحالتها فقط على القواعد العامة التي تعد غير كافية للفصل في هذه النقاط التقنية بالمقارنة مع التشريع الدولي المعتمد في القانون النموذجي.

إن الإطلاع على المادة 9 من القانون النموذجي المتعلقة "بواجبات مقدم خدمة التصديق" على صحة التوقيع الإلكتروني، والتي يشدد القانون على أن تكون جهة موثوقا بها بدرجة عالية جدا، وتختارها الدولة المشرعة على هذا الأساس، يؤكد هذه الملاحظة، إذا علمنا أنه يلزم بتوفير وسائل الوصول إلى التأكد من صحة التوقيعات، مع وصحة نسبتها لصاحبها وصحة إجراءات التوقيع وسلامة البيانات الموقّعة من التحريف والتغيير، وغيرها، كما تفصل الفقرة الثانية من المادة في المسؤولية التقصيرية لمقدم هذه الخدمة في حال تخلفه أو إخلاله بأي من هذه الالتزامات.

في المادة 10 بعنوان "الجدارة بالثقة"، يعترف القانون للدولة بسلطتها دون غيرها في تحديد الجهة التي توكل إليها خدمة التصديق على صحة البيانات والرسائل والتوقيعات الإلكترونية، وسلطة تقدير مدى توفر هذه الجهة على الموارد المالية، البشرية والتقنية اللازمة للقيام بهذا العمل، كما تعطيها صلاحية تحديد طبيعة الشخص القائم بها إما شخص عام (مؤسسة أو جهاز تابع للقطاع العام) أو شخص خاص (مؤسسة خاصة أو هيئة...)، وذلك تبعا لطبيعة التنظيم الإداري في الدولة، وبالنسبة للجزائر فإن اضطلاع الدولة بجميع المهام الإدارية والتوثيق الرسمي والتنظيم الإداري وضبط الساحة الاقتصادية عبر أجهزة الدولة، يجعل سلطة الضبط للبريد والمواصلات هي الأقرب إلى القيام بهذه الخدمة، وفعلا يتضمن الموقع الرسمي للمؤسسة www.artp.dz/ إشارة إلى خدمة التصديق على التوقيع La certification Electronique، لكن الإشكال القانوني المطروح هو في الأساس القانوني لهذه العملية، والذي سبق الإشارة إلى عدم وجوده في الفرع السابق ص 92¹.

تتعلق المادة 11 بمسؤولية "الطرف المعول"، وهو الشخص المستلم لرسالة البيانات والمتعامل على أساسها، عن إخلاله أو تخلفه عن القيام بواجباته في المعاملة الإلكترونية، حيث يتحمل مسؤولية عدم المبادرة في الوقت المناسب بالتأكد من سلامة البيانات وصحة التوقيع الإلكتروني، أو بالتأكد من صلاحية الشهادة.

المادة 12: الأخيرة في القانون النموذجي، تنظم الاعتراف القانوني بالشهادات والتوقيعات الإلكترونية الأجنبية من قبل الدولة، وتنص على أنه يجب على الدولة المشرعة أن توفر نفس المفعول القانوني للشهادة والتوقيع الإلكترونيين الصادرة في دول أجنبية، على أساس معيار تقني واحد هو " أن

¹ راجع الصفحة 92 من المذكرة المتعلقة بالتقرير السنوي لـ2010 الخاص بسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الذي ينص على تنظيم خدمة "التصديق الإلكتروني" من خلال المرسوم 01-123 الذي بالرجوع إليه في الجريدة الرسمية عدد 27 ليوم 13 ماي 2001 الصفحة 14 المادة 03 المذكورة، لا نجد أية إشارة إلى التصديق الإلكتروني كخدمة موكلة لسلطة الضبط مما يفقدها الأساس القانوني للقيام بهذا النشاط، وي طرح التساؤل حول شرعيته.

أنظر: - <http://www.arpt.dz/ar/pub/raa/>

و: المرسوم التنفيذي 01-123 المؤرخ في 09 ماي 2001 المتعلق بنظام استغلال كل أنواع الشبكات ومختلف خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 27 ليوم 13 ماي 2001، المادة 03، الصفحة 14

تتوفر الشهادة أو التوقيع أو المعاملة على القدر الكافي من الثقة بها، يكون مكافئاً للقدر المعتمد في الدولة المشرعة¹، أي بعبارة أخرى أن تكون الصفات والأشكال التقنية الجوهرية المنشئة للتوقيع الإلكتروني في الدولة الأجنبية معادلة في جوهرها لتلك المعتمدة في الدولة المشرعة، حسب قواعدها الداخلية المنظمة لحيوية وصحة وسلامة التوقيع الإلكتروني¹.

وهو نص آخر يدفعنا إلى التساؤل مرة أخرى عن الأساس القانوني الذي يُمكن للسلطات والأشخاص مستعملي التوقيع الإلكتروني في الجزائر، ورجال القانون خاصة القضاة من تحديد صحة التوقيع الإلكتروني وارتباطه برسالة البيانات، وسلامة هذه الأخيرة من التحريف بعد وضع التوقيع عليها، والآليات التقنية والقانونية التي تُعتمد في ذلك، بمناسبة معاملة أو تصرف قانوني إلكتروني داخلي أو ذو عنصر أجنبي، إذا كان المشرع الجزائري نظم قانوناً الاعتراف بالتوقيع الإلكتروني، ولم ينظم – لا بموجب قانون أو تنظيم – المعايير التقنية لإعداد وحفظ وإنشاء التوقيع الإلكتروني، أو تأكيد سلامته، ولم يحدد كفاءات العمل به أو التزامات وحقوق الأطراف المتعاملة به؟

هذه النقاط والتساؤلات القانونية تدعو المشرع إلى إعادة النظر في النصوص الحالية بالتنقيح والتعديل، للأخذ بعين الاعتبار كل الجوانب التقنية المتعلقة باستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في التصرفات القانونية المتضمنة حقوقاً وواجبات تحتم تحديد المسؤوليات فيها، وتنظيم التعامل بالكتابة والتوقيع الإلكترونيين بشكل أعمق وأكثر إحاطة بها، إن لم يكن بقوانين فبتنظيمات ومراسيم يسهل تعديلها وتكييفها مرحلياً أو دورياً، وفق تطور التعامل الإلكتروني.

الفرع الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الرسائل الإلكترونية في الخطابات الدولية².

من سنة 2002 إلى سنة 2004 عقد فريق العمل الرابع المعني بالتجارة الإلكترونية لدى لجنة الأونسيترال (WG4) ستة دورات لإعداد هذه الاتفاقية التي ناقشتها الدول والمنظمات على مستوى المنظمة، وأبدت آراءها وملاحظاتها حولها، وفي الدورة الـ 38 للجنة تم تقديم مشروع الاتفاقية³ إلى الجمعية العامة التي تبنته وأحالته على الجمعية العامة للأمم المتحدة خلال أشغال دورتها الـ 60 التي صادقت عليه في الجلسة الـ 53 ليوم 23 نوفمبر 2005 تحت رقم 21/60 والمنشورة في 09 ديسمبر 2005 تحت رقم A/RES/60/21، داعية الدول والحكومات للانضمام إليها.

¹ وثيقة لجنة الأونسيترال رقم A/CN.9/493، التعليق على المادة 12 والمقصود بها، المرجع السابق، الفقرة 80، ص 50.
² وثيقة لجنة الأونسيترال رقم A/RES/60/21 المؤرخة في 09/12/2005 تتضمن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الستين رقم 21/60 المؤرخ في 23/11/2005 المتضمن اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية، المرفقة بالوثيقة:

المصدر الرسمي: http://www.uncitral.org/uncitral/ar/uncitral_texts/electronic_commerce/2005Convention.html
ولتحميل الوثيقة: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9592294.09694672.html>

³ وثيقة لجنة الأونسيترال التابعة للأمم المتحدة رقم: A/CN.9/577 المتضمنة مشروع اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الخطابات (الاتصالات les communications) الإلكترونية في العقود الدولية، مقدمة في أشغال الدورة 38 للجنة الأونسيترال- فيينا: 14 إلى 15 جويلية 2005 منشورة بالموقع الرسمي للجنة في 24/11/2005 :
المصدر: http://www.uncitral.org/uncitral/ar/uncitral_texts/ تاريخ الاطلاع: 2012/10/25.

وتهدف الاتفاقية حسب اللجنة إلى تسهيل استخدام المراسلات ورسائل البيانات الإلكترونية في المعاملات التعاقدية الدولية، عن طريق التأكيد على أن تلقى هذه العقود والخطابات المتبادلة إلكترونياً نفس المعاملة من حيث الاعتراف بها وقابليتها للتنفيذ وحجيتها، شأنها شأن مثيلاتها من المعاملات، المراسلات والعقود التقليدية، عن طريق تحقيق التكافؤ القانوني في الاعتراف بكلا الشكلين الإلكتروني والورقي من خلال وضع إطار اتفاقي دولي¹ لتطبيق موحد للآليات والتقنيات القانونية المستعملة في مجال النشاط الإلكتروني، في صورة القوانين النموذجية للتجارة والتوقيع الإلكترونيين، لتشجيع التعاون الدولي الهادف إلى توحيد القواعد القانونية الدولية والوطنية المطبقة على هذه النشاطات، من خلال حث الحكومات على تعديل قوانينها الداخلية لتنماشى و أحكام الاتفاقية ومنها لتنماشى مع القوانين النموذجية التي تعتمد عليها الاتفاقية.

أولاً : مجال تطبيق الاتفاقية:

تحدد المادة 1 من الفصل الأول من الاتفاقية مجال انطباقها بالقول:

1- تنطبق هذه الاتفاقية على استخدام الخطابات (الاتصالات، والنص باللغة الفرنسية les communications) الإلكترونية في سياق تكوين أو تنفيذ عقد بين طرفين تقع مقار عملها في دول مختلفة.

وهنا يظهر وكأن موضوع الاتفاقية لا ينظم (العقود الإلكترونية) التي تكون أو تنفذ داخل دولة واحدة، لكن لفقرة 2- من المادة تنص على:

2- يصرف النظر عن وقوع مقار عمل الأطراف في دول مختلفة عندما لا تتبين هذه الحقيقة من العقد، أو من أي تعاملات بين الأطراف، أو من المعلومات التي تفصح عنها الأطراف، في أي وقت قبل إبرام العقد أو عند إبرامه.

فيما تنص الفقرة 3- من نفس المادة على:

3- لا تؤخذ جنسية الأطراف ولا الصفة المدنية أو التجارية، للأطراف أو للعقد في الاعتبار لدى تقرير انطباق هذه الاتفاقية.

مما يجعل أحكام الاتفاقية قابلة للتطبيق "بعد المصادقة عليها" على جميع أنواع "العقود الإلكترونية" (التي تستعمل في إبرامها أو تنفيذها اتصالات إلكترونية)، مهما كانت جنسية أطرافها، مقارهم (إما في دولة واحدة أو عدة دول أي أن الطابع الدولي للعقد ليس معياراً لانطباق الاتفاقية ولكن أحكامها تقصد أساساً تنظيم العلاقات التعاقدية الدولية أو ذات العنصر الأجنبي، مع عدم الممانعة في تطبيقها على التعاقدات الإلكترونية غير الدولية)، ومهما كانت طبيعة العقد (مدنية تجارية، إدارية).

وتستبعد المادة 2 في الاتفاقية من مجال الانطباق العقود المعتمدة على الاتصالات الإلكترونية إذا كان موضوعها: عقوداً لأغراض عائلية، أو شخصية، أو منزلية، أو بالمعاملات المرتبطة بتبادلات خاضعة للوائح تنظيمية خاصة، أو معاملات النقد و الصرف الأجنبي ونظم الدفع بين البنوك و

¹ La notion et les caractéristiques essentielles du Droit Conventionnel Uniforme ;
- Jean -Michel Jacquet, Philippe Delebecque, Sabine Corneloup, OP Cit. p 46 et 47.

المصارف، وتسوية الصكوك، والأوراق المالية وبيعها، وكل معاملة متعلقة بها، التي تبقى خاضعة لأحكامها الخاصة. كما تستبعد المادة من أحكام الاتفاقية التعاملات بالأوراق التجارية كالفاتح وسندات الشحن وإيصالات المستودعات وأوامر الدفع وغيرها التي تبقى منظمة بأحكامها الخاصة كذلك.

إن التساؤل المطروح على هذا المستوى هو: ما مدى علاقة الاتفاقية بتنظيم العقد الإداري الذي قد تستخدم فيه اتصالات إلكترونية؟ أي ما مدى انطباق الاتفاقية على العلاقات التعاقدية التي قد تبرمها الأشخاص المعنوية العمومية بصفة "عقود إدارية" مستعملة في إبرامها أو تنفيذها اتصالات إلكترونية؟

للإجابة على هذا التساؤل نطرح أولاً للتعريف فكرة متداولة حديثاً لدى الكتاب والدارسين هي فكرة "العقد الإداري الإلكتروني"، المطروحة خاصة للدراسة في فرنسا كدولة رائدة في مجال القانون الإداري، ونظريات العقد الإداري، وكدولة رائدة أيضاً في المجال التكنولوجي واستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في إدارتها العامة. بعدها يمكننا ملاحظة رأي اللجنة الأمامية "الأونسيترال" حول "علاقة الاتفاقية بالقانون الدولي الخاص والقانون الوطني"، وسلطة الدولة ونظامها القضائي في تحديد إمكانية تطبيق أحكامها على المنازعات أمام الجهات القضائية. ثم نتطرق إلى رأي المشرع الجزائري في تنظيم فكرة العقد الإلكتروني ما دام سبق وأن نظم الاعتراف بالكتابة والتوقيع الإلكترونيين.

ثانياً : العقد الإلكتروني والعقد الإداري الإلكتروني، مفاهيم:

إذا كان العقد بصفة عامة هو تلاقي إرادتين أو أكثر لإحداث أثر قانوني، فإن العقد الإلكتروني لا يخرج في مفهومه عن الأركان والقواعد العامة للنظرية العامة للعقد، إنما ما يميزه هو تأثير الوسائل الحديثة للإعلام والاتصال (NTICS) على مراحل تكوينه¹، في إبرامه أو تنفيذه أو انتهائه. من هنا عرّف "العقد الإلكتروني" عدة تعريفات:

فعرّفه في فرنسا Olivier Iteanu في 1996 أنه: "اتفاق يتلاقى فيه الإيجاب والقبول، بشأن الأموال والخدمات، عبر شبكة دولية للاتصال عن بعد، وذلك بوسيلة مسموعة ومرئية تتيح التفاعل بين الموجب والقابل."²

ويعرف الأستاذ سمير حامد عبد العزيز الجمال أنه: "اتفاق بين شخصين أو أكثر يتلاقى فيه الإيجاب والقبول عبر تقنيات الاتصال عن بعد، بهدف إنشاء رابطة قانونية أو تعديلها أو إنهاؤها."³

ويعرفه الأستاذ محمد فواز المطالقة⁴ بأنه: "اتفاق بين طرفي العقد، من خلال تلاقي الإيجاب والقبول عن طريق استخدام شبكة المعلومات، سواء في تلاقي الإرادتين أو في المفاوضات العقدية، أو التوقيع، أو أية جزئية من جزئيات إبرامه، سواء كان هذا التصرف في حضور طرفي العقد، أو مجلس العقد، أو من خلال التلاقي عبر شاشات الحاسب الآلي، أو أية وسيلة إلكترونية أو سمعية أو بصرية."

¹ أنظر الدراسة النظرية للعقد الإلكتروني من خلال العناصر العامة للعقد بصفة عامة و العناصر الخاصة بالعقد الإلكتروني، ونظرية الإرادة في العقد الإلكتروني لدى:

- GAUTRAIS Vincent, le contrat électronique international : encadrement juridique, 2^{ème} édition revue, édition LEPOINT, Liban, 2003, p 23, 27.

² و³ و⁴ د/ ناصيف (إلياس)، العقود الدولية، العقد الإلكتروني في القانون المقارن، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص36.

وتعرفه الأستاذة رحيمة الصغير ساعد نمديلي بأنه: "اتفاق يبرم وينفذ كلياً أو جزئياً عبر شبكة اتصالات دولية باستخدام التبادل الإلكتروني للبيانات، بقصد إنشاء التزامات تعاقدية، وذلك بإيجاب وقبول يمكن التعبير عنهما من خلال ذات الوسيط".¹

تجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات العربية المتخصصة في النشاط الإلكتروني عرفت العقد الإلكتروني، ومنها القانون الأردني رقم 85 لسنة 2001 المتعلق بالمعاملات الإلكترونية، في المادة 2 منه: "يقصد بالعقد الإلكتروني الاتفاق الذي يتم انعقاده بوسائل إلكترونية، كلياً أو جزئياً". كما تعرفه المادة 2 من القانون الإماراتي رقم 2 لسنة 2002 المتعلق بالمعاملات والتجارة الإلكترونية، بالقول: "يقصد بالمعاملات الإلكترونية أي تعامل أو عقد أو اتفاقية يتم إبرامها أو تنفيذها بشكل كلي أو جزئي بواسطة المراسلات الإلكترونية".²

إن أهم خصائص العقد الإلكتروني³ هي أنه يتم فيه الإيجاب و/أو القبول، أو تنفيذه بالاعتماد على المراسلات والاتصالات بوسائل إلكترونية، إلى جانب عدم اشتراط اجتماع أطرافه في مجلس واحد، وإذا تم بين أطراف في دول مختلفة فهو "عقد إلكتروني دولي"، وإن اشترط هذا العقد الكتابة تكون هذه الكتابة إلكترونية⁴، أي في شكل رسالة بيانات أو على محرر إلكتروني، كما أن التوقيع على محرره الإلكتروني يكون بالتوقيع الإلكتروني،

ومن هذا المدخل، تقدم الأستاذة نمديلي رحيمة مقارنة مفيدة جداً من الناحية العلمية بين "نظرية العقد الإداري" في القانون الإداري الفرنسي، و"تعريف العقد الإلكتروني"، تفيد أنه إذا كان أحد أطراف هذا العقد "إدارة" أو "إدارياً" وفق معايير العقد الإداري، يكون هذا العقد "عقداً إدارياً إلكترونياً"، متى توافر فيه المعيار العضوي: بوجود شخص معنوي عام كطرف في العقد، والمعيار الموضوعي: ظهور هذا الطرف العمومي بمظهر غير مألوف في القانون الخاص، أي استعماله لامتيازات السلطة العامة في إبرام وتنفيذ وإنهاء العقد⁵، أو أن يكون موضوع العقد تسيير أو تنظيم مرفق عام.

وعليه يعرف "العقد الإداري الإلكتروني" على أنه: "ذلك العقد الذي تبرمه الدولة مع دولة أخرى، أو مع شخص معنوي عام أو شخص من أشخاص القانون الخاصة، أصالة أو عن طريق تفويض صريح أو ضمني من أشخاص القانون العام، بقصد إدارة أو تسيير أو تنظيم مرفق عام، عن طريق شبكة الانترنت، وذلك بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في المعاملات الإلكترونية في القانون الخاص".⁶

التعريف الإجرائي للعقد الإداري الإلكتروني: من خلال النظرية العامة للعقد وتعريفه، ومن خلال ما سبق بيانه حول الكتابة والتوقيع الإلكترونيين، وأيضاً من خلال تعريفات العقود الإلكترونية وتعريف

¹ د/ الحلو (ماجد راغب)، أ. نمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص 45.

² د/ ناصيف (إلياس)، المرجع السابق، ص 45.

³ أنظر خصائص العقد الإلكتروني بتفصيل أكثر لدى:

- د/ الحلو (ماجد راغب)، أ. نمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص 45 إلى 49.

⁴ انظر في هذا السياق: التحليل الوصفي لمفهوم العقد الإلكتروني الدولي، وتوافق الإرادتين والشكلية فيه لدى:

- GAUTRAIS Vincent, OP Cit. p 27,85 et 127.

⁵ MAHIOU Ahmed, Cours des institutions administratives, 3^{ème} édition, office des publications universitaires, Algérie, p 297.

⁶ د/ الحلو (ماجد راغب)، أ. نمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص 54.

العقد الإداري الإلكتروني المعروضة آنفا، ومن خلال خصائص العقد الإلكتروني ومحاولة إسقاطها على معايير العقد الإداري، يمكن أن نضع "تعريفا إجرائيا للعقد الإداري الإلكتروني" بالقول: "العقد الإداري الإلكتروني هو اتفاق إرادتين أو أكثر، تكون إحداها على الأقل صادرة عن شخص معنوي عام مختص، مستعملا لامتيازات السلطة العامة، من أجل إحداث أثر قانوني معين أو لغرض تسيير أو تنظيم مرفق عام، يتم إبرامه، تنفيذه أو إنهاؤه، كلياً أو جزئياً بواسطة تبادل المعلومات إلكترونياً عبر رسائل البيانات".

ثالثاً: مدى إمكانية انطباق اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام الاتصالات الإلكترونية على فكرة العقد الإداري الإلكتروني في الجزائر:

موقف المشرع الجزائري من الاتفاقية ومن نظرية العقد الإلكتروني.

تحدد المادة 1 و 2 من الاتفاقية مداها ومجال انطباقها بالقول صراحة أن الصفة المدنية أو التجارية للأطراف ولا جنسيتهم محل اعتبار عند تقرير انطباق أحكامها، مع النص صراحة على مجموعة المعاملات الإلكترونية التي لا تشملها هذه الأحكام، والتي ليس من بينها العقود الإدارية التي تبرمها الأشخاص المعنوية العمومية في الدولة، بهدف تسيير أو تنظيم مرافق عامة، مما يجعل هذه العقود الإدارية، مبدئياً، تحتمل إمكانية تطبيق أحكام الاتفاقية عليها، خاصة في العقود التي تبرمها الدولة مع أشخاص القانون الدولي الخاص، هذا من جهة،

من جهة ثانية، تجدر الإشارة إلى الشرح الذي تقدمه لجنة الأونسيرال للأمم المتحدة، على موقعها الرسمي على الانترنت، حول: "علاقة الاتفاقية بالقانون الدولي الخاص والقانون الوطني القائم"، إذ تؤكد وتشدد اللجنة على احترام سيادة الدولة الداخلية وسلطة نظامها القضائي في تحديد إمكانية انطباق أحكام الاتفاقية على معاملة دولية ما، بمناسبة المنازعة فيها أمام الجهات القضائية لتلك الدولة، وبالنظر إلى قواعدها الداخلية المتعلقة بالقانون الدولي (قواعد تنازع القوانين في القانون المدني الجزائري من المادة 1 إلى 24)، فإذا كانت تأمر بتطبيق القانون الداخلي لتلك الدولة على المعاملة، تطبق أحكام الاتفاقية عليها باعتبارها قانون تلك الدولة، مادامت الدولة قد صادقت عليها (في الجزائر لا يطرح هذا الإشكال إذا صادقت على الاتفاقية، لأن المادة 132 من الدستور تنص صراحة على أن الاتفاقيات التي تتم المصادقة عليها تسمو على القانون، ويبقى فقط على الدولة إصدار تشريعات تتناول أحكامها أو تعديل الموجودة لتتلاءم معها)، أما إذا اتفق الأطراف على تطبيق أحكام الاتفاقية، فتطبق باعتبارها قانون العقد واجب التطبيق. و تنص المادة 3 من الاتفاقية على حرية الأطراف في تطبيق كل أو بعض من أحكامها على تعاملاتهم أو تغيير مفعولها. كما تؤكد اللجنة على أن هذه الاتفاقية لا تؤثر على المعاملات الوطنية البحتة التي تستخدم الاتصالات الإلكترونية، وتبقى خاضعة لأحكام القانون الداخلي للدولة.

موقف المشرع الجزائري:

لابد من الإشارة أن وثيقة لجنة الأونسيرال التابعة للأمم المتحدة رقم A/CN.9/694 المتضمنة حالة الاتفاقيات الدولية والقوانين النموذجية، المشار إليها آنفا، تشير في الصفحة 16 منها إلى أن الجزائر ليست طرفاً في إنشاء هذه الاتفاقية ولا طرفاً موقعا أو مصادقا عليها، على الأقل إلى غاية سنة 2010 تاريخ آخر تحديث، أي أن الجزائر غير ملزمة بأحكامها في منازعاتها الدولية أو الداخلية.

وبالرجوع إلى القانون المدني الجزائري في تنظيمه لنظرية العقد وقواعدها العامة مهما كان موضوعه أو أطرافه (تجاري، مدني، إداري...)، نجد أن المشرع في المادة 54 التي تعرف العقد، أو المواد من 59 إلى 98 المتعلقة بشروط العقد، لم ينظم "العقد الإلكتروني" أو استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال" في التعاقد رغم تميزها وحدائتها، ورغم التوجه العالمي للدول المتقدمة أو الدول العربية إلى تنظيم هذه العقود بنصوص وقوانين خاصة نظرا لتميزها، وعلى الرغم من ذلك من أنه في تعديل 2005 رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 السابق ذكره، تناول الكتابة الإلكترونية، والتوقيع الإلكتروني، إلا أن المشرع الجزائري أغفل ذلك، مكتفيا بالإبقاء على القواعد العامة للتعاقد دون تعديل، ما يدعو إلى التساؤل عن سبب إغفال المشرع لتنظيم تقنيات التعاقد الإلكتروني التي تتطلب - مثل الكتابة والتوقيع الإلكترونيين- تتطلب تنظيمها بنصوص خاصة، لما تتطلبه من شروط تقنية وقانونية متميزة. وهو ما انتهجته عدة دول عربية مثل تونس ومصر والأردن التي ليست متطورة أكثر من الجزائر في مجال التكنولوجيا.

فمثلا المادة 59 من القانون المدني الجزائري تنص على: " يتم التعاقد بمجرد أن يتبادل الطرفان التعبير عن إرادتهما المتطابقتين دون إخلال بالنصوص التنظيمية."

وتنص المادة 60: "التعبير عن الإرادة يكون باللفظ وبالكتابة أو بالإشارة المتداولة عرفا...."

ورغم أن المادة 323 مكرر 323 مكرر 1 اعترفت قانونا بصحة وحجية الكتابة الإلكترونية مهما كانت وسيلتها بشرط أن تكون معدة ومحفوظة بطريقة تضمن سلامتها، إلا أنه لا يمكن إحالة تنظيم العقد الإلكتروني على هذه المواد من باب أنها اعترفت بالكتابة الإلكترونية، لسببين :

أولاً: أن المادة 59 و 60 تنظم فقط "إتمام العقد بمجرد تبادل التعبير عن الإرادتين المتطابقتين، وأن التعبير يمكن أن يتم بالكتابة"، ومنها الكتابة الإلكترونية حسب المادة 323 مكرر ومكرر 1 ، فماذا عن تنفيذ العقد بالطرق الإلكترونية ، كتسليم مبيع إلكتروني أو دفع الثمن إلكترونياً؟ فالمادة تنظم فقط إبرام العقد بتبادل التعبير عن الإرادتين،

ثانياً أن المادة 64 من القانون المدني -التي لم تعدل أيضاً- المتعلقة بمجلس العقد، تمثل من الناحية القانونية مانعا لتطبيق القواعد العامة للعقود على العقد الإلكتروني الذي من أهم مميزاته أنه عقد يتم ويبرم وقد ينفذ عن بعد، فمن تعريفاته أنه عقد يتعلق بالقيام أو الامتناع عن عمل أو بتقديم منتج أو خدمة "دون حضور مادي متزامن" للأطراف باستخدام تقنية الاتصال عن بعد¹، وهي عقود "تتم بين غائبين"، فالمادة تنص على أنه:

"إذا صدر الإيجاب في مجلس العقد لشخص حاضر دون تحديد أجل القبول، فإن الموجب يتحلل من إيجابه إذا لم يصدر القبول فوراً، وكذلك إذا صدر الإيجاب من شخص إلى آخر بطريق الهاتف أو بأي طريق مماثل (يمكننا الإشارة هنا إلى حكم الاتصالات الإلكترونية ورسالة البيانات).

غير أن العقد يتم، ولو لم يصدر القبول فوراً، إذا لم يوجد ما يدل على أن الموجب قد عدل عن إيجابه في الفترة ما بين الإيجاب والقبول، وكان القبول صدر قبل أن ينفذ مجلس العقد."

¹ نظم هذا النوع من العقود "العقود عن بعد" التوجيه الأوربي رقم 97-07 والقانون الفرنسي الصادر سنة 2001 المتعلق بالعقود عن بعد: - د/ الحلو (ماجد راغب)، أ. نمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص 46.

مما يدل على اشتراط المادة اقتران القبول بالإيجاب في مجلس العقد لإبرام العقد، وهو ما قد لا يتم في العقود الإلكترونية عندما يتم الإيجاب بواسطة رسالة بيانات موقعة من الموجب يتركها للطرف الآخر على حسابه الإلكتروني، أو بين طرفين متواجدين في دولتين مختلفتين يتبادلان رسائل البيانات، وهنا تظهر الحاجة إلى وجوب تنظيم العقود الإلكترونية بنصوص خاصة لتمييزها، وللحاجة لتنظيم أشكال إبرامها وتنفيذها والتقنيات التكنولوجية الخاصة بها بنصوص قانونية تأخذ بالاعتبار هذا التمييز.

من جهة أخرى، ورغم أن الجزائر منظمة إلى اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بالاعتراف بقرارات التحكيم الأجنبية وتنفيذها لسنة 1957، فالسؤال المطروح هو عن كيفية حل أي نزاع حول عقد إلكتروني تم إبرامه أو تنفيذه كلياً أو جزئياً في الجزائر، باستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال؟ واحتمل وجود عنصر أجنبي اشترط اللجوء إلى التحكيم، وعلى أي أساس؟ أي ما هي القواعد الموضوعية والشكلية المتعلقة بالتعاقد التي سيرجع إليها القاضي الجزائري؟ وعلى أي أساس يمكن أن يتم تنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية في الجزائر أو اللجوء إلى إجراءاته وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية (المادة 1006 وما يليها)، إذا تعلق النزاع باستعمال خطابات إلكترونية في إبرام أو تنفيذ عقود ذات عنصر أجنبي؟ إذا كان القانون المدني الجزائري (الشريعة العامة) لا يسمي هذه العقود ولا ينظمها بذاتها؟ ولا ينظم الشروط القانونية والتقنية المتميزة التي تنظم الكتابة والتوقيع والعقود الإلكترونية التي سبق التطرق لها؟ كما لا يحيل أحكامها على التنظيم.

هذه الإشكالية العملية لا يمكن الرجوع فيها للاجتهاد القضائي في الجزائر للبحث عن حل، الذي تبقى مصادره شحيحة إن لم نقل منعدمة في هذه المجال، ربما لعدم طرح نزاعات تقنية من هذه القبيل، وهو ما يدعو إلى التأكيد على ضرورة تعديل النصوص القانونية سارية المفعول من أجل الأخذ بتنظيم الشروط التقنية المتعلقة بالتعاقد الإلكتروني المتميزة بحداتها واعتمادها على التكنولوجيا المتطورة في الكتابة، التوقيع، الإثبات، التوثيق، وحفظ الأصول وفي الاتصال والتعبير عن الإرادة وغيرها، وهو النهج الذي اعتمده معظم الدول العربية رغم وضعية قطاع الاتصالات فيها القريبة من النموذج الجزائري، وذلك بهدف الاستعداد لمواجهة التطورات العالمية في مجال المعاملات الإلكترونية، التي لا تملك الجزائر خياراً إلى مواكبتها.

رابعاً: الأحكام العامة للاتفاقية والشروط التقنية (التكنولوجية) والقانونية المطلوبة لنفاذ أحكامها:

يتضمن الفصل الثاني من الاتفاقية المواد من 4 إلى 7 المتعلقة بالأحكام العامة للاتفاقية، المتمثلة أساساً في تحديد معاني المصطلحات¹ المستعملة فيها (المادة 4)، وكيفية تفسير أحكامها في حال غموضها أو عدم حسنها صراحة، بالرجوع إلى طابعها الدولي والقواعد العامة للقانون الدولي الخاص (المادة 5)، ثم في المادة 6 تنظم الاتفاقية بكثير من التفصيل أحكام تبادل البيانات والمراسلات والاتصالات بين

¹ تعرف المادة 4 كلا من "الخطاب الإلكتروني" Communication électronique، "الخطاب الإلكتروني" "رسالة البيانات message de données"، "المنشئ l'expéditeur"، "المرسل إليه destinataire"، "نظام المعلومات système d'information"، "نظام رسائل آلي Système de messagerie automatisé"، و"مقر العمل أو Etablissement".
- وثيقة الأونسيرال رقم A/RES/60/21 المؤرخة في 2005/12/09 تتضمن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الستين رقم 21/60 المؤرخ في 2005/11/23 المتضمن اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية، المرفقة بالوثيقة؛ المرجع السابق، ص 6، 5 و 7.

الأطراف عن بعد، أي أحكام مكان تواجد الأطراف بما أننا أمام عقود تتم عن بعد وليس في مجلس واحد، وفي المادة 7 تنص الاتفاقية على عدم تعارض أحكامها مع أي شروط قانونية أخرى تستلزم التصريح بمكان الأطراف أو هوياتهم أو أية معلومات أخرى فقط لأنها تتعامل عن بعد أو لوجودها في دول مختلفة، كما لا تتعارض مع أحكام المسؤولية عن التصريحات الكاذبة بشأن هذه المعلومات، والتي تبقى خاضعة لجميع الأحكام التي ترتب عليها عواقب قانونية في هذا المجال.

في الفصل الثالث من الاتفاقية يتم النص على القيمة القانونية لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال الحديثة NTICs في العقود الدولية، من خلال منحها حجية كاملة في إثبات صحة التعاقد والاعتداد به واستبعاد أي حكم ينكر صحته لمجرد كونه في شكل إلكتروني أو تم بوسائل إلكترونية (المادة 8)، ثم تحديد الشروط التقنية التكنولوجية والشكلية المتعلقة بالكتابة في حال اشتراط طبيعة التعامل أن يكون مكتوباً، والتوقيع الإلكتروني بشروط تتوافق مع ما نصت عليه القوانين النموذجية السابق دراستها، مما يجعل الاتفاقية مرتبطة، تقنيا وقانونياً، بشكل كبير مع تلك القوانين (المواد 9 إلى 13)، وصولاً إلى المادة 14 من الاتفاقية التي تنظم نظرية الخطأ في التعاقد وتقدم الحلول القانونية والتقنية لها. أما الفصل الرابع والأخير من الاتفاقية فيتعلق بإيداع الاتفاقية للتوقيع والتصديق وشروطهما. وتجدر الإشارة إلى أن المادة 22 منه تمنع التحفظ على أحكامها، وبالمقابل تمنح المادة 3 منها حق الأطراف في اعتماد أحكامها كلياً أو جزئياً، إلى جانب تنظيم سريانها والانسحاب منها.

المطلب الثاني: الإطار القانوني الإقليمي لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال:

نتناول في هذا المطلب دراسة الإطار الإقليمي لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في النشاط الإداري، من خلال الجامعة العربية كإطار إقليمي تتحرك فيه الجزائر دولياً طبقاً للمحور العاشر من استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 بعنوان: تهمين التعاون الدولي، الذي نتناوله من خلال عمل الجزائر إقليمياً مع الدول العربية في اتجاه استثمار التطور التكنولوجي لوسائل الإعلام والاتصال لبناء مجتمع المعلومات، بالاحتكاك والاستفادة من تجارب الدول العربية التي قطعت أشواطاً كبيرة في تنفيذ مشاريع الحكومة أو الإدارة الإلكترونية.

وعليه نتناول في فرع أو من هذا المطلب، الأجهزة العربية الفاعلة في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال، وفي فرع ثانٍ نحاول دراسة النصوص القانونية العربية النموذجية المستحدثة لتأطير التحول الإلكتروني.

الفرع الأول: أجهزة التعاون العربي في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال:

نتناول في هذا الفرع دراسة الأطر القانونية، من نصوص وأجهزة، منبثقة عن العمل العربي المشترك في مجال تطبيقات تكنولوجيايات المعلوماتية، في إطار الجامعة العربية كإطار رسمي للتعاون والعمل العربي الإقليمي التشاركي، لنشير إلى النصوص القانونية والمعاهدات والاتفاقيات والأجهزة المنبثقة عنها في المجال، عبر خاتمة الاتفاقيات والمعاهدات ومن خلال الشبكة العربية القانونية على الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية، التي نعبر عنها "بالجامعة"، والتي تتكون من 13 باباً منها الباب السادس المتعلق بالاتفاقيات العربية في مجال الإعلام، حيث نجد أن العمل الإقليمي العربي يتبلور في مجال

الاتصالات اللاسلكية بـ "اتفاقية اتحاد الإذاعات العربية (1955/05/15)"¹ التي تتعلق حسب مادتها الأولى بتنظيم وتنسيق استغلال الموجات اللاسلكية بين دوله، وبالتعاون مع المنظمات الدولية حتى لا تتعارض وتتدخل، والدفاع حسب المادة الثانية عن مصالح الدول العربية وحاجاتها للموجات اللاسلكية دولياً، عن طريق إنشاء الأجهزة واللجان الفنية الدائمة والمؤقتة لدراسة المسائل الخاصة، في حين لا تحدد الاتفاقية عدد أو تشكيل أو صلاحيات هذه الأجهزة، لكن الملاحظة العامة حول الاتفاقية والاتحاد المنبثق عنها هي في عمومية أحكامها وعدم تخصصها بموضوع الإذاعة فقط، وإنما الهدف إلى تنظيم الاتصالات اللاسلكية واستعمالاتها، إلى جانب غموض اختصاصات أجهزتها التي تشترك تقريباً في "تنفيذ قرارات الجمعية العمومية للاتحاد" التي لا تبين الاتفاقية اختصاصاتها في مجال استغلال شبكات الاتصالات اللاسلكية، ما يصعب من مهمة دراستها ومعرفة تأثيرها على استغلال المواصلات اللاسلكية في النشاط الإلكتروني.

أولاً : اتفاقية المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية:

تعتبر هذه الاتفاقية الإطار والأساس القانوني لإنشاء مؤسسة عربية مشتركة، أو القانون الأساسي لشركة عربية ربحية تعبر عن استثمار عربي في القطاع الفضائي، لاستحداث واستغلال شبكة فضائية عربية للخدمات العامة والمتخصصة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية لجمع الدول الأعضاء في الجامعة الراغبة في المساهمة في هذه المؤسسة، وفق المعايير الاقتصادية الدولية والعربية².

1 - الطبيعة القانونية للمؤسسة:

إن المؤسسة المنشأة بموجب هذه الاتفاقية عبارة عن مؤسسة اقتصادية برأسمال قدره 100 مليون دولار مقسم إلى 1000 سهم، مفتوحة لمساهمة الدول العربية وقابل للزيادة باتفاقها، تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، هدفها اقتصادي أساساً (تحقيق الربح)، وبحثي علمي في مجال تكنولوجيا الفضاء والاتصالات، والمرافقة التقنية للدول الأعضاء في إنشاء صناعات تقنية ومحطات أرضية للقطاع الفضائي، والاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد الإذاعي والتلفزيوني الفضائي، إلى جانب الأهداف التي توافق عليها جمعيتها العمومية باقتراح دولة أو أكثر، وهو ما تنص عليه المادة الثانية والثالثة منها.

¹ الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: 1-6-legalnet المتضمنة قرار مجلس الجامعة رقم 1100 بتاريخ 1955/10/15 المعدل بقرار رقم 2125 بتاريخ 1965/04/20 المتضمن اتفاقية تأسيس اتحاد الإذاعات العربية، دخلت حيز التنفيذ في 1985/05/29، تاريخ انضمام الجزائر : 1971/04/30 .

-المصدر: الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية: http://www.lasportal.org/wps/portal/las_ar/home_page/
خانة الاتفاقيات والمعاهدات: http://www.lasportal.org/wps/portal/las_ar/lna/

تاريخ آخر اطلاع: 2012/10/25

² الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: 7-12-legalnet المتضمنة اتفاقية المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية، المعتمدة بموجب قرار مجلس الجامعة رقم 3426 المؤرخ في 1976/03/21، ودخلت حيز التنفيذ في 1976/12/31 صادقت عليها الجزائر في : 1987/07/09 (آخر دولة مصدقة).

- المصدر الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية، المصدر السابق، تاريخ آخر اطلاع 2012/10/25.

2 - إنشاء المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية، عضويتها والانسحاب منها:

تنص المادة 2 من الاتفاقية على أن تُنشأ في إطار جامعة الدول العربية "مؤسسة مستقلة" تدعى: المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عبر الاعتراف بحقها في التملك والتصرف، وحق التقاضي باسمها ولحسابها. تتكون عضوية المؤسسة من الدول العربية الأعضاء في الجامعة العربية التي تساهم في رأسمالها، مقرها ومحطة التحكم الرئيسية بها في المملكة السعودية كأكبر مساهم فيها (86.2 مليون دولار، 86.2% وتساهم الجزائر في رأسمال المؤسسة بـ 0.9 مليون دولار (09%))، ولها أن تُنشئ فروعاً لها في الدول الأعضاء، يقدر رأسمالها بـ 100 مليون دولار مقسمة إلى ألف سهم، قابل للزيادة باقتراح من مجلس الإدارة وموافقة الجمعية العمومية، وتوزع أرباحها على الدول الأعضاء حسب نسب مساهمتها¹.

تحدد المادة 17 شروط انسحاب أي عضو من المؤسسة بموجب كتاب رسمي إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية، يبلغه بدوره إلى الدول الأعضاء في المؤسسة، ولا يعتبر الانسحاب نافذاً إلا بعد سنة من تاريخ تبليغه للأمين العام، ويمكن سحبه قبل انتهاء الأجل، مع بقاء العضو المنسحب مسؤولاً عن التزاماته التعاقدية التي أبرمها قبل الانسحاب، وتقوم المؤسسة بتسوية حساباته وفق لوائحها، ثم تعديل نسب المساهمات في رأس المال وفق المادة 6 منها.

يمكن تعديل اتفاقية الإنشاء وفق المادة 18 منها بناء على اقتراح عضو أو أكثر إلى المدير العام ويوافق عليه ثلث الأعضاء، أو بناء على اقتراح مجلس الإدارة ويبلغ إلى الدول الأعضاء، وتدرس الجمعية العمومية هذا التعديل في أقرب اجتماع عادي أو بموجب اجتماع غير عادي، ويصدر قرار الموافقة عليه من الجمعية العمومية بأغلبية ثلثي أعضائها الحاضرين، ليصبح نافذاً بعد إيداع ثلث الأعضاء الذين لا تقل مساهماتهم مجتمعة عن 60% من رأس المال لمصادقاتهم عليه بأمانة العامة للجامعة.

3 - التحفظات وتسوية الخلافات:

لا تقبل المادة 21 من الاتفاقية أي تحفظ على أحكامها، وتوجب على الدولة المصدقة أو المنظمة الالتزام الشامل بكافة بنودها، وتسوى الخلافات بين أعضائها أو بين المؤسسة وعضو منها أو أكثر بموجب قرار من جمعيتها العمومية، يكون نافذاً بعد 90 يوماً من إصداره طبقاً للمادة 19 منها.

4 - مجال نشاط المؤسسة، مجال انطباق الاتفاقية:

لأجل تحديد مجال انطباق الاتفاقية ومجال نشاط المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية، تعرف المادة الأولى منها:

- القطاع الفضائي (مجال نشاط المؤسسة): التوابع الصناعية للاتصالات ووسائل التتبع والقياس عن بعد، والسيطرة ومراقبة المنشآت ذات الصلة، والمعدات لتشغيل هذه التوابع الصناعية.

¹ انظر جدول تحديد نسب المساهمة في رأس المال المصدق عليه، شروط المساهمة وكيفية تعديلها، وكيفية تسديد المساهمة، 5% عند التصديق والباقي وفق جدول زمني يحدده مجلس إدارة الشركة:

- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: 7-12-legalnet المرجع السابق، ص 12 و11.

- الاتصالات السلكية واللاسلكية: أي إرسال أو بث أو استقبال للعلامات والإشارات والكتابة والصور والأصوات، والمعلومات من أي نوع، سلكية ولاسلكية وبصرية أو بالنظم الكهرومغناطيسية الأخرى.
- الخدمات العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية: الخدمات الثابتة أو المتنقلة للاتصالات السلكية واللاسلكية التي يمكن تأمينها بواسطة التوابع الصناعية المتاحة، للجمهور مثل الهاتف، البرق، التللكس، ونقل الصور، وإرسال البرامج الإذاعية والتلفزيونية بين المحطات الأرضية التي تعتمد المؤسسة، والتي تتصل بقطاع المؤسسة الفضائية للإرسال بعدئذ إلى الجمهور، والدوائر المؤجرة لأي من هذه الأغراض.
- الخدمات المتخصصة للاتصالات السلكية واللاسلكية: الخدمات التي يمكن توفيرها بواسطة التوابع الصناعية بخلاف تلك المعرفة في الفقرة السابقة، بما في ذلك الملاحة اللاسلكية، وخدمات توابع الإذاعة والتلفزة، وخدمات البحث الفضائي والأرصاد الجوية والموارد الأرضية.
- المستعمل: المستفيد من خدمة المؤسسة وليس عضوا فيها.
- العضو: الدولة المصدقة على اتفاقية إنشاء مؤسسة أو المنظمة إليها.
- المحطات الأرضية: كل منشأ أرضي ثابت أو منقول يقام بغرض الإرسال أو الاستقبال عن طريق القمر الصناعي العربي بخلاف محطات التتبع، القياس عن بعد، السيطرة والمراقبة.

5 - أجهزة المؤسسة وعملها:

تتكون المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية من ثلاثة أجهزة رئيسية:

- الجمعية العمومية، تترأسها دولة عضو بالتناوب حسب الترتيب الهجائي لأسماء الدول العربية،
- مجلس إدارة يرأسه رئيس منتخب من بين أعضائه التسعة.
- جهاز تنفيذي يرأسه المدير العام للمؤسسة المعين لثلاث سنوات من قبل مجلس الإدارة.

5 - 1 الجمعية العمومية: تتكون حسب المادة 10 من وزراء الاتصالات السلكية واللاسلكية في

الدول العربية الأعضاء المساهمة في المؤسسة، أو من يفوضونهم، ويكون لكل عضو صوت واحد، يرأس الجمعية ممثل الدولة العضو بالتناوب بترتيب هجائي لأسماء الدول، تعقد دورة عادية واحدة كل شهر أفريل من كل سنة بدعوة من المدير العام يحدد مكانها، مع إمكانية عقد دورة استثنائية بطلب مسبب من مجلس الإدارة أو عضو (يوافق على طلبه ثلث الأعضاء) يقدم إلى المدير العام الذي يحضر للانعقاد في ظرف 3 أشهر،

يبين مستوى التمثيل في الجمعية العمومية من خلال الوزراء على الأهمية البالغة للمؤسسة في مجال الاتصالات، بالنسبة للدول الأعضاء، ويعطيها أهمية بالغة كذلك في مجال تقرير سياسة تسيير أجهزة الاتصالات العربية عبر الأقمار الصناعية، واستغلال هذه الدول لهذه المؤسسة في تنفيذ السياسات

العربية المشتركة والسياسات الداخلية في مجال الاتصال وبالطبع في مجال الإدارة الإلكترونية وتوفير بنية تحتية عربية مستقلة للاتصالات الفضائية، تسمح بتطوير مجتمع المعلومات العربي عموماً. وهو ما يهدف إليه العمل العربي المشترك من خلال هذه المؤسسة.

يصح اجتماع الجمعية العمومية بحضور أغلبية أعضائها حسب المادة 10-5 ، وتصدر قراراتها بموافقة أغلبية ثلثي الحاضرين بالنسبة للمسائل الموضوعية، و"الأغلبية العادية" بالنسبة للمسائل الإجرائية الشكلية، وتنص المادة 10-6 أن الجمعية نفسها تفصل بالتصويت بالأغلبية العادية (النسبية) في تحديد ما إذا كانت المسألة شكلية أو موضوعية في حالة الخلاف.

يتولى مهام الأمانة العامة للجمعية العمومية المدير العام للمؤسسة، ويمكنه أن يدعو الجامعة العربية لحضور اجتماعاتها، واتحاد الإذاعات العربية والاتحاد العربي للاتصالات السلكية واللاسلكية، والمنظمة العربية للثقافة والعلوم بصفة مراقبين، مع إمكانية دعوة منظمات ذات صلة بنشاط المؤسسة بموافقة الجمعية العمومية.

إن دعوة الجامعة العربية بصفتها المشرف على العمل العربي المشترك، ودعوة الأجهزة الأخرى التابعة لها والتي تنشط في مجالات مرتبطة بالاتصالات والإعلام، يحسن من نوع التمثيل رغم أن هذه الأجهزة لا تملك حق التصويت، ولكن هذا المزيج بين الحضور السياسي المتمثل في الوزراء، وبين النشاط الاقتصادي الربحي، يفترض فيه أن يحسن أداء المؤسسة ككل، ويحدث التكامل بين أهدافها الاقتصادية بصفتها مؤسسة استثمارية ربحية، وبين الأهداف السياسية والاجتماعية والثقافية للدول الأعضاء المساهمين فيها، خاصة في اتجاه وضع أسس مجتمع المعلومات فيها.

اختصاصات الجمعية العمومية:

باعتبارها السلطة العليا في المؤسسة والمسؤولة عن تحقيق أهدافها الكبرى طبقاً للمادة 03، تباشر الجمعية العمومية في ذلك جميع الصلاحيات اللازمة لتحقيق أغراضها وتمارس على وجه الخصوص المهام المنصوص عليها في المادة 11:

- وضع السياسات والخطط العامة للمؤسسة وإصدار القرارات والتوجيهات إلى مجلس إدارتها.
- صياغة القانون الداخلي للجمعية واللوائح التنظيمية والإدارية والمالية للمؤسسة.
- إقرار المشاريع لتطوير القطاع وقواعد استغلال منشآته وأسعار الخدمات، وإقرار التوصيات الفنية والبرامج المستقبلية الصادرة عن مجلس الإدارة.
- انتخاب أعضاء مجلس الإدارة ورئيسه، ودراسة تقارير نشاطه المالية والإدارية والموافقة على اقتراحه للمدير العام للمؤسسة.
- تسوية الخلافات فيما بين الأعضاء أو بينهم وبين المؤسسة.
- اتخاذ كل القرارات المتعلقة بالعضوية، الانسحاب، المساهمة، العقوبات والتسوية المالية المرتبطة بها ضد الأعضاء.

- دراسة واتخاذ كل التدابير المالية المتعلقة بالتصديق على الميزانية وحسابها الختامي والأرباح وتعيين المحاسبين سنوياً، وتحديد حصص الاستثمار ودراسة زيادة رأس مال المؤسسة وكيفياته وحصص

الأعضاء فيه، وتعديل الاتفاقية وتعديل لوائح التمثيل في مجلس الإدارة، وإقرار لوائحه المالية والإدارية وتفويضه ببعض الاختصاصات.

- الاضطلاع بتنظيم علاقة المؤسسة بمختلف المنظمات والهيئات العربية والدولية.

إن هذه الاختصاصات والسلطات والصلاحيات الواسعة للجمعية العمومية، إلى جانب مستوى تمثيل الدول المساهمة فيها بالوزراء، تجعلها فعلاً أعلى سلطة في المؤسسة وتكرس سيطرة النشاط العمومي للدول على توجيه النشاط الاقتصادي للمؤسسة، من خلال إقرار سياستها العامة ومراقبة تنفيذها من قبل مجلس الإدارة والمدير العام (الجهاز التنفيذي) الذي يضطلع باختصاصات تقنية مرتبطة بالتسيير الإداري الاقتصادي للمؤسسة، ما يجعل وزراء الاتصال العرب، بصفتهم أعضاء الجمعية العمومية، المتحكم في توجيه نشاطها بما يخدم أهداف الدول الأعضاء وفق منظور تشاركي اتفاقي يعتمد على اتخاذ القرار بالأغلبية.

5-2 مجلس الإدارة واختصاصاته:

يتشكل حسب المادة 12 من 09 أعضاء يختارون كما يلي:

- خمسة أعضاء يمثلون الدول الأولى الخمسة الأعلى مساهمة في رأسمال المؤسسة، وفي حال تساوي عدة دول بحيث يزيد العدد عن خمسة، تنتخب الجمعية العمومية الأعضاء الخمسة بعضوية مفتوحة لعدم نص المادة على مدتها.

- أربعة أعضاء ينتخبون من قبل الجمعية العمومية بالتناوب من باقي أعضائها لمدة سنتين لا تجدد إلا بعد تناوب كل الأعضاء على عضوية المجلس.

- ينتخب المجلس رئيسه ونائباً له، تحدد مدة رئاسته بلائحة من الجمعية العمومية.

لا بد هنا من الإشارة إلى الحساب الاقتصادي الربحي الذي يظهر من خلال عضوية مجلس الإدارة الذي يقود العمل التقني التنفيذي ويقترح السياسات الاقتصادية والاستثمارية للمؤسسة، وهو أن من يملك أكبر نسبة من رأس المال يتحكم في التسيير الفني والإداري والاقتصادي للمؤسسة من خلال عدم تحديد مدة عضويته، وأن أكبر خمسة مساهمين يضمنون بأغليبتهم في المجلس تسيير المؤسسة واتخاذ القرارات وفق منظورهم، علماً أن اتفاقية الإنشاء في 1976 قد حددت في جدول، ودون تحديد الأسس والمعايير، نسب المساهمة في رأس المال¹، ولا بد كذلك من الإشارة إلى أن رأس المال الخليجي ممثلاً في السعودية بـ 86.2%، الكويت، الإمارات إضافة إلى مصر وليبيا، تحتل المراكز الخمسة الأولى التي تضمن لها المقاعد الدائمة، وبالتالي السيطرة على قرارات المجلس، ومن خلاله المؤسسة التي تتخذ جمعيتها العمومية أغلب قراراتها بناء على توصيات المجلس المقررة بناء على أغلبية بسيطة لأعضائه، وأن الحالة الوحيدة التي يمكن من خلالها للجمعية العمومية القيام بمهام مجلس الإدارة هي عدم توفر النصاب القانوني لاجتماعه المقدر بسبعة أعضاء على الأقل في الدعوة الثانية للانعقاد بعد أسبوعين من الأولى، وهنا يدعو المدير العام للجمعية العمومية للانعقاد بعد شهر والقيام بمهام المجلس.

¹ الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: legalnet 7-12 المرجع السابق، ص11.

اختصاصات مجلس الإدارة:

تحددها المادة 13 من اتفاقية الإنشاء بالعمل على تنفيذ السياسات العامة المقررة من الجمعية العمومية، والبحث عن فرص الاستثمار وصيانة القطاع الفضائي، إلى جانب الاختصاصات والمهام التقنية والبحثية، باقتراح قواعد عمل وإنشاء المحطات الأرضية للاتصالات الفضائية، ورفع تقاريره إلى الجمعية العامة حول النشاط المالي والإداري والتقني للمؤسسة، وحول برامج تنفيذ السياسات العامة والخطط المستقبلية المقررة وتقديراتها المالية، وهنا يظهر دور المؤسسة في تقوية البنية التحتية للاتصالات اللاسلكية في الدول العربية عموماً، كما يختص المجلس باقتراح قواعد توزيع خدمات القطاع وإقرار طلبات استخدام هذه الخدمات، واقتراح تعيين المدير العام وإعداد اللوائح التنفيذية والنظم المالية والإدارية وعرضها على الجمعية العمومية.

وهنا نشير إلى أن مجلس الإدارة يضطلع بأهم التخصصات الإدارية والفنية الرابطة بين الجمعية العمومية (جمعية المالكين) والجهاز التنفيذي برئاسة المدير العام للمؤسسة، أي الربط بين التسيير التقني والإداري والمالي الذي يتولاه الجهاز التنفيذي مع الإدارة التوجيهية للسياسات المصادق عليها من قبل الجمعية العمومية. وفي غياب أي دراسات فقهية متاحة حول عمل هذه المؤسسة وتأثيرها في الواقع الاقتصادي والعملية لمجال الاتصال الفضائي، تكمن صعوبة بالغة في دراسة وتقييم أداء هذا الجهاز المعبر ع العمل الاتفاقي التشاركي على المستوى الإقليمي العربي في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، والأطر القانونية لاستعمالها، ما يدعونا للاكتفاء بالدراسة التحليلية للنصوص المنشئة لها.

5 - 3 الجهاز التنفيذي للمؤسسة:

يعبر عن النشاط الفني والتقني والإداري للمؤسسة في مجال نشاطها، ويتكون من عدد كاف من الموظفين، التقنيين والإداريين الذين يختارون لضمان أعلى مستوى من الاحترافية والجدارة والفعالية لتحقيق أهداف المؤسسة اقتصادياً على مستوى السياسات البعيدة المدى، والأهداف القطاعية الأخرى للمؤسسة، ويختارون مع مراعاة التوزيع الجغرافي للدول العربية قدر الإمكان.

يتألف الجهاز التنفيذي من عدد كاف من القطاعات والوحدات الإدارية يحددها النظام الداخلي، ويرأسه المدير العام الذي يقترحه مجلس الإدارة على الجمعية العمومية التي توافق على تعيينه لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، وتحدد صلاحياته بموجب لوائح داخلية، وهو الممثل القانوني للمؤسسة، ويمكن للمجلس إنهاء مهامه طبقاً للمادة 14 و15 من الاتفاقية.

5 - 4 علاقة المؤسسة بجامعة الدول العربية:

رغم أن المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية أنشئت في إطار الجامعة العربية، طبقاً لديباجة اتفاقية إنشائها والمادة 2 منها، إلا أن الاتفاق العربي حسب المادة جعل منها مؤسسة اقتصادية مستقلة ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري وتخضع لقواعد محاسبية مستقلة (تحددها لوائحها الداخلية بالاتفاق)، وتتصرف بحرية في الأملاك الخاصة بها، ولها حق التملك وحرية الإستثمار، ولها حق التقاضي باسمها ولحسابها.

للجامعة العربية حضور اجتماعات جمعيتها العمومية واجتماعات مجلس إدارتها بصفة "مراقب" طبقاً للفقرة 7- من المادة 10 والمادة 12 فقرة 9- .

وتقرر الجامعة العربية في المادة 16 من الاتفاقية إعفاء أموال المؤسسة وممتلكاتها وأسهمها وأجهزتها من الضرائب والرسوم، وإعفاءها من القيود على عمليات النقد والصراف، أو أية قيود على استيراد الأجهزة الحساسة لأداء مهامها، في أية دولة عربية تستضيف مقرها أو مقراتها الفرعية.

تقدير الأثر القانوني والعملي للاتفاقية والمؤسسة المنشأة:

تشكل هذه الاتفاقية إطاراً قانونياً متميزاً لدراسة الآليات القانونية لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في النشاط الإداري للدولة، لما تمثله من نص قانوني تأسيسي لإنشاء جهاز عربي للعمل الإقليمي المشترك في المجال من جهة، ومن جهة أخرى ربطها للمصالح السيادية السياسية للدول العربية في الحصول على استقلالية في تنظيم وتسيير اتصالاتها الفضائية عبر مؤسسة عربية مشتركة، ربطها مع المصالح الاقتصادية لهذه الدول أساساً والمصالح الاجتماعية والثقافية التي يحققها استقلال البث الفضائي، وإعطاء هذا النشاط طابع اقتصادي تنافسي على المستوى العالمي، من خلال السعي لتحقيق ربح ومصحة عامة اقتصادية للدول الأعضاء.

إن هذا المنهج في التسيير والنشاط يذكرنا ببدايات تطبيق الإدارة الإلكترونية التي انتشرت ونجحت في مجال إدارة المشاريع الخاصة، وتأتي هذه الاتفاقية والجهاز الناشئ عنها للربط بين نجاعة التسيير الربحي الخاص (الربح في المشاريع الاقتصادية) وبين أهداف السياسات العامة للدول، وتحقيق غايتها من خلال النشاط الإداري العمومي للدولة عبر هذه المؤسسة.

ثانياً : اتفاقية إنشاء المنظمة العربية لتكنولوجيايات الاتصال والمعلومات:

اعتمدت هذه الاتفاقية بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية رقم [1436 د ع 69] في 2002/02/13 لتدخل حيز التنفيذ بعد 30 يوم من تاريخ إيداع وثائق التصديق عليها من طرف 7 دول من الدول الموقعة عليها لدى الأمانة العامة للجامعة، وتم ذلك بتاريخ: 2005/09/17.

ورغم أن ميلاد الاتفاقية كان في المملكة الأردنية بمناسبة الدورة الـ 69 للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، إلا أن المملكة غير منظمة أو موقعة أو مصادقة عليها، وكذلك كل دول الخليج ما عدا (سلطنة عمان) والعراق، أما الجزائر فموقعة على الاتفاقية بتاريخ 2005/07/07.

أنشئت الاتفاقية والمنظمة المنبثقة عنها استناداً إلى قرار الجامعة العربية رقم 214 للدور العادية رقم 13 بالأردن مابين 27 و 28/03/2001 يتضمن الإستراتيجية العربية لتكنولوجيايات الاتصال والمعلومات، وقراره رقم 116 ليوم 2001/09/10 المتضمن الموافقة على إنشاء المنظمة العربية لتكنولوجيايات الاتصال والمعلومات، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة بتاريخ 2001/09/12 المتضمن الموافقة على إنشاء المنظمة¹.

¹ الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: 7-18 legalnet المتضمنة اتفاقية إنشاء المنظمة العربية لتكنولوجيايات الاتصال والمعلومات، المعتمدة بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة العربية رقم 1436 المؤرخ في 2002/02/13 ودخلت حيز التنفيذ في 2005/09/17. وقعت عليها الجزائر في 2005/07/07.
- المصدر: الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية، المصدر السابق، تاريخ آخر اطلاع 2012/10/25.

وتعرف المادة 01 و02 المنظمة المنبثقة عن هذه الاتفاقية بأنها منظمة عربية حكومية تعمل تحت مظلة جامعة الدول العربية وتسمى "المنظمة العربية لتكنولوجيات الاتصال والمعلومات"، لها جمعية عمومية وأمين عام، مقرها مدينة "تونس" ويمكن فتح فروع لها في الدول العربية.

1 - أهداف المنظمة:

تحدد ديباجة الاتفاقية والمادة 4 منها عدة أهداف للمنظمة أهمها:

- إرساء تعاون عربي فعال ودائم في مجال تكنولوجيات الاتصال والمعلومات، نظرا للطابع الاستراتيجي لهذا المجال في المجتمع وكعنصر فعال في التنمية، وتوفير آليات تدعيم هذا التعاون وإثراء سياسات واستراتيجيات مشتركة لتنميته، مع توفير المناخ لإقامة شراكات في المجال، وتوحيد المواقف العربية من القضايا العالمية المتعلقة به.

- تشجيع الاستثمار العربي والأجنبي في المجال، (وهو ما يمكن ربطه مباشرة بالمؤسسة العربية للاتصالات الفضائية كهيئة استثمارية اقتصادية برأس مال عربي مشترك لها حرية الاستثمار)،

لكن وبالرجوع إلى الوثيقة الرسمية المتضمنة الاتفاقية، وفي الصفحة 12 نجد أن جميع دول الخليج (عدا سلطنة عمان) لم توقع على الاتفاقية أو تنظم إليها رغم أن هذه الدول هي أكبر المساهمين (المستثمرين) في "المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية" ما يثير التساؤل حول الرغبة السياسية للحكومات العربية في التعاون الفعلي والفعال في هذا المجال، أم أنه تعبير فعلي عن الانقسام العمل العربي بعيدا عن شعارات التوحيد من خلال "أجهزة العمل المشترك".

- تشجيع مشاركة القطاع الخاص في نشاط المنظمة من خلال منح إمكانية العضوية و الانتساب إليها للمؤسسات الخاصة من منظمين، مزودين بالخدمة، مصنعين للأجهزة المعلوماتية، مشغلي الشبكات، منتجي البرمجيات، مكاتب الدراسات والبحوث...

هذا الاهتمام بالشراكة مع القطاع الخاص والمنظمة الحكومية المكونة أساسا من حكومات الدول الأعضاء، يعطينا صورة عن التوجه الحديث في العلاقة بين الدولة والخواص المبني على الشراكة في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، بحيث يستفيد الخواص من الإمكانيات الضخمة للدول وتستفيد الدول من الديناميكية العالية والنجاعة والفعالية في التسيير الخاص لتطوير القطاع، والإطار العام للتعاون على هذا المستوى هو التعاون والشراكة العربية في شكل منظمة حكومية عربية، لكن الإشكال المطروح هل تم تفعيل هذا الإطار بشكل كاف على أرض الواقع، وهل هناك شراكة عام-خاص عربية حقيقية من خلال تنفيذ المشاريع؟

بالنسبة للجزائر مثلا لاحظ في السوق المحلية وجود عدة شركات عربية للاتصالات اللاسلكية ولكن محصور نشاطها في مجال الهاتف النقال، (الوطنية للاتصالات، الكويت، أوراسكوم تيليكوم، المصرية...) لكن في مجال تشغيل الإنترنت والهاتف الثابت نلاحظ سيطرة رأس المال العمومي ممثلا بالشركات الوطنية.

- من أهداف المنظمة كذلك استقطاب الخبرات والكفاءات العربية في المجال للاستفادة منها واستغلالها، إلى جانب إيجاد إطار للاستفادة من الخبرات والتجارب العالمية.

-تهيئة المجتمعات العربية لمقتضيات استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الحياة اليومية للمواطن.

- المساهمة في توثيق البحوث والدراسات المرتبطة بالمجال، وتنظيم المعارض والمؤتمرات للتعريف بالإنجازات والابتكارات العربية وإنشاء "سوق عربية إلكترونية" للإنتاج العربي، لخلق فضاءات للتعاون والشراكة العربية طبقا للمادة 5.

2 - عضوية المنظمة:

يتشكل أعضاء المنظمة من ثلاثة أنواع: الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية المصادقين أو المنظمين أو الموقعين على الاتفاقية، الأعضاء المنتسبون وهم أشخاص القطاع الخاص والعام الناشطة في الدول العربية في مجال تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، الذين ترشحهم الدول الأعضاء ويتم قبولهم من طرف المنظمة، الأعضاء الشرفيون وهم شخصيات عربية يعترف لهم بمساهماتهم ونشاطاتهم في تنمية القطاع على المستوى العربي.

يلتزم هؤلاء الأعضاء بدفع الاشتراكات والسعي لتحقيق أهداف المنظمة، واحترام قوانينها وتنتهي عضويتهم بالانسحاب بشروط المادة 32، أو زوال الصفة القانونية عنهم، أو عدم تسديد الاشتراكات لمدة سنتين.

موارد المنظمة وميزانيتها تتشكل أساسا من اشتراكات الأعضاء، التي تحدد وفق اللوائح الداخلية، إلى جانب مداخيل نشاطاتها، والإعانات الممنوحة لها وكل الموارد التي يوافق عليها مجلسها.

3 - علاقة المنظمة بجامعة الدول العربية:

أنشئت المنظمة في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة العربية، ووفقا للمادة 28 منها يجب على المنظمة التنسيق والتعاون مع المجلس ومع اتحاد الوزراء العرب للاتصالات كهيئة حكومية عربية تمثل الحكومات، ومع باقي المؤسسات والهيئات التابعة للجامعة والناشطة في المجال أو في مجالات ذات صلة، كما تنص المادة 3 على وجوب إبرام اتفاقية خاصة مع دولة المقر (تونس) لتحديد التزامات وواجبات كلا الطرفين والامتيازات التي تمنحها الدولة المستضيفة للمنظمة.

لا تحدد الاتفاقية بوضوح اختصاصات المنظمة بالمقارنة مع اتحاد الوزراء العرب للاتصالات، ورغم أن مجال عمل المنظمة هو تكنولوجيات الاتصال والمعلومات، لكن هذا التخصص لا يمنع تداخل مهامها مع مهام اتحاد وزراء الاتصال العرب الذي يعتبر هيكلًا آخر باختصاصات أوسع، وهذا الغموض والتداخل هو ما يؤدي إلى حالات الانسداد وتعطيل عمل المنظمة خاصة وأنها لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة ولا باستقلال مالي وإداري عكس مؤسسة الاتصالات الفضائية، التي يبدو أن مسار عملها أكثر وضوحا واستقلالية. وفي غياب اللوائح التنظيمية لعمل المنظمة التي تحدد بدقة اختصاصاتها تكمن الصعوبة في دراسة آليات عملها بطريقة مفصلة.

4 - أجهزة وعمل المنظمة:

تشكل المنظمة حسب الاتفاقية¹ من جمعية عمومية ومجلس المنظمة والأمانة العامة:

- **الجمعية العمومية** هي أعلى سلطة في المنظمة وتتكون بداية من الدول الأعضاء في الاتفاقية، ثم الأعضاء المنتسبون والشرفيون الذين تعتمد هي نفسها عضويتهم، وتنتخب رئيسها ونائبه.

إن تعدد التمثيل بين القطاع العام (ممثلاً بالوزراء) والقطاع الخاص (الأعضاء المنتسبون والشرفيون) يشكل مزيجاً مهماً على مستوى سلطة اتخاذ القرار في الجمعية العمومية، يجمع بين المصلحة العامة والخاصة ويفعل العمل التعاوني في المجال وفعاليتها من خلال إشراك المبادرة الخاصة في صنع القرار في مجال تكنولوجيات الاتصال، وهو الهدف الأساسي للإدارة الإلكترونية: كيفية الاستفادة من فعالية التسيير الخاص في تنفيذ السياسات العامة.

تتعقد الجمعية العمومية مرة كل سنة في دورة عادية، مع إمكانية عقد دورات استثنائية بطلب من رئيس المجلس أو ثلث أعضائها، وتتداول بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، فيما لا تحدد المادة 17 النصاب القانوني للانعقاد الصحيح، وهو ما يطرح التساؤل وإشكاليات عملية حول شرعية القرارات وأساسها. وتنصب اختصاصات الجمعية العامة في التداول حول اعتماد اللوائح التنظيمية الخاصة بها وبالمجلس والأمانة العامة، اعتماد الأعضاء المنتسبين والشرفيين ولوائح التزاماتهم، تقرير السياسة العامة للمنظمة وتوجيهات نشاطها، وتقرير برنامج عملها السنوي، علاقاتها بالمنظمات العربية والدولية، إلى جانب المصادقة على التقارير المالية والإدارية والميزانية والمراقبة المالية ...

- **مجلس المنظمة** هو جهاز التسيير المالي والإداري، يتكون من تسعة 09 أعضاء ترشحهم الدول الأعضاء وينتخبون من الجمعية العمومية، التي تنتخب بدورها الرئيس ونائبه، لمدة عامين قابلة للتجديد مرة واحدة.

يجتمع المجلس وجوباً مرة كل ستة أشهر طبقاً للمادة 20 ويمكن عقد اجتماعات استثنائية بدعوة من رئيسه، يحضر الأمين العام للمنظمة اجتماعات مجلسها دون أن يكون له حق التصويت، وتكون مداورات المجلس صحيحة بحضور خمسة من أعضائه، منهم الرئيس أو نائبه، وتتخذ القرارات بالأغلبية مع ترجيح صوت الرئيس في حالة التساوي.

اختصاصات المجلس كلها موقوفة على موافقة الجمعية العمومية في اجتماعها الموالي، وتقتصر على الاقتراح في مجالات التسيير المالي والإداري كإقترح الميزانية السنوية وإقترح اللوائح التنظيمية والأنظمة الداخلية، وإقترح المحاسبين الماليين وسلم الأجور والمنح للموظفين، وإقترح إنشاء الأجهزة والهيكل المساعدة التابعة للأمانة العامة، أما الأعمال التنفيذية فالمجلس يضطلع بتنفيذ السياسة والخطط العامة المقررة من الجمعية العمومية، وإنشاء اللجان والأجهزة الموافق عليها، والنظر في الخلافات بين الأعضاء بإعداد التقارير لرفعها إلى الجمعية العامة.

¹ الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: 7-18 legalnet المتضمنة اتفاقية إنشاء المنظمة العربية لتكنولوجيات الاتصال والمعلومات، المرجع السابق، المواد من 12 إلى 26 ص 6 إلى 9.

وهنا تظهر أن اختصاصات المجلس خالية من أي سلطة تقريرية مما يحصر جميع السلطات في يد الجمعية العمومية التي تجتمع مرة في السنة، وتبقى اجتماعات المجلس كل ستة أشهر لمتابعة التنفيذ فقط.

- الأمانة العامة للمنظمة: الأمين العام للمنظمة هو الممثل القانوني لها، يرشح من قبل الدول الأعضاء وينتخب من الجمعية العمومية لمدة 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، حسب المادة 25، صلاحياته محددة في المادة 26 بحضور اجتماعات الجمعية العمومية ومجلس المنظمة دون حق التصويت، والسهر على تنفيذ السياسة العامة للمنظمة، وبرامجها، وتسيير الأمانة العامة وباقي الأجهزة وفق اللوائح الداخلية، وله صلاحية تعيين الموظفين والعاملين بالمنظمة، ورفع التقارير السنوية لمجلس المنظمة.

إن دراسة اختصاصات المنظمة عموماً واختصاصات أجهزتها كل على حدا تظهر سيطرة كلية للجمعية العمومية التي تجتمع مرة كل سنة ولا تحدد الاتفاقية النصاب القانوني لصحة تداولها وتقريرها، كذلك أن اختصاصات المجلس (الجهاز التنفيذي) كل ستة أشهر لا تشمل على أي سلطة تقريرية إنما فقط متابعة تنفيذ الأعمال المقررة من الجمعية بمعية الأمين العام، كما لا تظهر الاتفاقية أي صلاحيات متخصصة في مجال العمل التشاركي في مجال تكنولوجيات الاتصال والإعلام، أو التعاون مع المنظمات الدولية، إن توزيع الاختصاصات بهذا الشكل بين الأجهزة الثلاث يصطدم بواقع عملي يقول أن قطاع تكنولوجيات الإعلام والاتصال يشهد "يومياً" تحولات عميقة وتطورات كبيرة لدرجة أن الاجتماع سنوياً لدراستها والتعامل معها، يجعل من عمل المنظمة، من الناحية المنطقية والعملية، متخلفاً في مواكبة هذه التطورات نتيجة سرعة تحولها، إلى جانب أن عدم منح الأمين العام أو المجلس على الأقل صلاحيات دائمة لمتابعة التنفيذ و "اتخاذ القرار" يرهن قدرة المنظمة على تنفيذ سياساتها أو تعديلها بما يتلاءم وهذه التغيرات اليومية في المجال، مما يستدعي إعادة النظر في توزيع الاختصاصات بخلق أجهزة أو منح صلاحيات تقريرية أكثر للمتابعة اليومية والدورية، للأجهزة الموجودة حتى تحقق أهداف المنظمة.

ثالثاً : مجلس وزراء الاتصالات والمعلومات العرب:

يعد القرار رقم 6241 المنبثق عن الدورة العادية الـ 118 لمجلس الجامعة العربية على المستوى الوزاري بتاريخ 2002/09/05، والناجم عن قرار القمة العربية رقم 214 بتاريخ 2001/03/28، يعد الإطار القانوني المنشئ لـ "مجلس وزراء الاتصال والمعلومات العرب" كـ "هيئة تنفيذية عليا لتنمية مجتمع الاتصالات وتقنية المعلومات العربي"، يتكون من وزراء الحكومات والدول العربية لقطاع الاتصال والمعلومات، ينشأ في إطار الجامعة العربية والتحت إشرافها.

تتضمن اتفاقية النظام الأساسي للمجلس¹ تعريفات مجموعة من المصطلحات والمفاهيم الداخلة في مجال نشاطه بالمادة 2 منها:

¹ الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: 8-12 legalnet المؤرخة في 2002/09/05 المتضمنة النظام الأساسي لمجلس الوزراء العرب للاتصالات وتقنية المعلومات، المعتمد بموجب قرار مجلس الجامعة الوزاري رقم 6241 المؤرخ في 2002/09/05 للدورة العادية الـ 118، وبناء على قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة العربية رقم 1086 المؤرخ في 1989/10/25 وقرار مجلس الجامعة رقم 214 المؤرخ في 2001/03/28 فقرة 3 دخلت حيز التنفيذ في 2005/09/17. وقعت عليها الجزائر في 2005/07/07.
المصدر: الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية، المصدر السابق، تاريخ آخر اطلاع 2012/10/25.

- الاتصالات: تعني البرق، البريد، الهاتف والاتصالات الأخرى.
- تقنية المعلومات: تعني دراسة وتصميم وتطوير وإدارة ومعالجة ونقل البيانات بصورها المتعددة على أنظمة الحاسبات والاتصالات.
- اللجان الفنية الدائمة: اللجنة العربية الدائمة للاتصالات وتقنية المعلومات، واللجنة العربية الدائمة للبريد.

1- تكوين المجلس وطبيعته القانونية:

تنص المادة 1 من النظام الأساسي على أنه: " يُنشأ في نطاق جامعة الدول العربية مجلس يتألف من الوزراء المسؤولين عن قطاع الاتصالات وتقنية المعلومات في الدول العربية، يسمى "مجلس الوزراء العرب للاتصالات وتقنية المعلومات"

وتنص المادة 14 على أنه: " يشرف المجلس باعتباره "الهيئة الفنية التنفيذية العليا لتنمية مجتمع الاتصالات وتقنية المعلومات العربي" على جميع الجهات العربية العاملة في مجال الاتصالات وتقنية المعلومات، ويتولى التنسيق فيما بينها بما يحقق أهداف المجلس".

لا تنص أي مادة على تكوين المجلس باعتباره شخصية معنوية مستقلة عن الجامعة العربية، وبالتالي فهو هيئة أو جهاز من الأجهزة التابعة للجامعة، ولا تنص الاتفاقية على مصادر تمويل خاصة بالمجلس ولا على طرق معينة للمحاسبة المالية مما يجعله خاضعا لطرق المحاسبة والمالية العامة التي تنظم الجامعة العربية باعتباره جهازا من أجهزتها، كما أن أمانة المجلس هي نفسها الأمانة العامة للجامعة العربية حسب المادة 15 من النظام الأساسي للمجلس.

مما يجعل المجلس جهازا أو وحدة تنفيذية تابعة للجامعة العربية وليس شخص معنوي أو مؤسسة مستقلة مشابهة للمؤسسة العربية للاتصالات الفضائية أو المنظمة العربية للاتصالات، بل إنه يعد جهاز الجامعة العربية للإشراف على هذه المؤسسات. فهو لا يملك ذمة مالية مستقلة ولا صلاحيات للتقاضي باسمه أو التصرف باسمه ولحسابه، كما أن مقر اجتماعاته هو مقر الجامعة العربية وتتولى مهام أمانته الأمانة العامة للجامعة، مما يجعله عبارة عن جهاز تنفيذي متخصص في مجال الاتصال وتقنية المعلومات تابع للجامعة العربية.

تنظم المواد من 8 إلى 15 الأجهزة التابعة للمجلس وعملها المساعد في تأدية مهامه وهي: رئاسة المجلس، أمانته الفني، المكتب التنفيذي، اللجان الفنية الدائمة، فيما تنص المادة 9 على "صفة مراقب" التي يمنحها المجلس بدعوة منه للمنظمات والاتحادات العربية و المنظمات الإقليمية والدولية الناشطة في المجال لحضور اجتماعاته دون أن يكون لها صوت مقرر.

2 - اختصاصات المجلس وأهدافه:

تحدد المادة 3 سبعة أهداف رئيسة وعامة للمجلس أهمها وضع استراتيجية عربية موحدة لتطوير القطاع من أجل تنمية "مجتمع المعلومات" في الوطن العربي، وتسيير الاتصالات بين أجزائه ومع العالم، إلى جانب تطوير وسائل البحث العلمي في المجال وكذا الدفاع الموحد عن مصالح الدول العربية عالميا،

من خلال تنسيق المواقف الموحدة بين دوله، وأساسا العمل على توحيد التشريعات العربية والأنظمة القانونية والمفاهيم والمواصفات التقنية المتعلقة بالمجال، وتبادل الخبرات والمساعدة الفنية.

إن فكرة توحيد التشريعات الوطنية العربية وتوحيد الأنظمة القانونية والمفاهيم لم تطرح من قبل في أي من الاتفاقيات والنصوص المعتمدة من الجامعة العربية في مجالات الاعلام والاتصال، ونظرا إلى توقيت وتاريخ النص (2002/09/05) يبدو أن الجامعة العربية قد تأثرت بالتوجه الدولي للجان الأمم المتحدة لتوحيد القانون UNIDROIT ولجنة الأونسيترال UNCITRAL وغيرها، التي أثارت فكرة توحيد القوانين الداخلية في مجالات متعددة أهمها التجارة الإلكترونية والدولية، والقانون الدولي الخاص، خاصة إذا علمنا أن الجامعة العربية انتهجت كذلك فكرة القوانين النموذجية في المجال من خلال "القوانين الاسترشادية العربية"، كمحاولة عربية لمواكبة النشاط والعمل الدولي إن لم نقل التكيف معه في غياب المبادرة.

يختص المجلس لتحقيق أهدافه بتنفيذ جملة من المهام أبرزها إعطاء المجلس صلاحية تحديد الوسائل والكيفيات اللازمة له لتحقيق أهدافه والتقرير بشأن اعتمادها، وهي صلاحية عامة وواسعة تمنح المجلس الحرية في المداولة بشأن كل ما يراه مناسب لتأدية مهامه، وهو ما يفتح المجال للتساؤل حول الرقابة على أعماله إلى جانب مدى التأثير السياسي للدول الأعضاء على سير أعماله، بالنظر خاصة للأسباب الكثيرة للاختلاف السياسي العربي التي تظهر في القمم والاجتماعات العربية.

يختص المجلس كذلك بوضع الخطط والاستراتيجيات وإقامة الدراسات في المجال، والعمل على توحيد المواقف العربية تجاه القضايا الدولية التي تهمها في مجال الاتصالات، من خلال تبادل الخبرات والآراء والمساعدة التقنية، وتشجيع المؤسسات والمعاهد التدريبية ومراكز البحوث.

وللمجلس أعمال تقنية وإجرائية من خلال انتخاب "المكتب التنفيذي" الخاص به وتشكيل اللجان الفنية المتخصصة لمساعدته، ودراسة التقارير وتوصيات المكتب التنفيذي واتخاذ القرارات بشأنها، إلى جانب تحديد مواعيد انعقاد دوراته، فيما لا يحدد النظام الأساس جهة الفصل في الخلافات والمنازعات بين أعضائه مهما كان نوعها، وهل هي من قبيل الاختصاصات العامة للمجلس نفسه أم لجهة أخرى.

3 - عمل المجلس والأجهزة المساعدة:

تكون رئاسة المجلس دورية بين وزراء الدول العربية الأعضاء حسب الترتيب الهجائي، والنيابة للوزير التالي حسب الترتيب، وفي حالة غياب الرئيس ينوبه وزير آخر من نفس الدولة وإن تعذر ذلك فيرأس النائب الدورة، وفي حال عقد الدورة في دولة مستضيفة غير مقر الجامعة العربية، يرأسها وزير تلك الدولة المكلف بالقطاع، وتتولى مهام أمانة المجلس وأمانة مكتبه التنفيذي وكذا اللجان الفرعية، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

تصح اجتماعات المجلس بحضور أغلبية أعضائه وتتخذ القرارات بأغلبية الحاضرين، ولا تشير المادة 7 إلى صفة الأغلبية هل هي نسبية أم مطلقة، كما لا تحدد جهة الفصل في المنازعات وحالات الانسداد التي قد تقع بين أعضائه، مما يشكل عائقا أمام نشاط المجلس، خاصة وأن التمثيل فيه على

مستوى الوزراء مما يغلب مبدأ سيادة الدولة الذي يجعلها غير ملزمة بأية قرارات التي تخضع إلى أبعاد حد إلى مبدأ التوافق وليس الإلزام¹.

ينتخب المجلس مكتبا تنفيذيا من 7 سبعة وزراء لدول أعضاء لمدة عامين قابلة للتجديد مرة واحدة يكون من بينهم رئيس المجلس ونائبه في حين ينتخب المكتب رئيسه ونائبا له في أو اجتماع، أي أن رئيس المجلس الذي يكون وجوبا عضوا في المكتب التنفيذي قد لا ينتخبه المكتب رئيسا له، وهنا تظهر مفارقة أن المادة 10 ف 1 توجب أن يكون من أعضاء المكتب التنفيذي رئيس المجلس ونائبه وخمسة أعضاء آخرين، والفقرة 2 تنص على انتخاب المكتب لرئيسه ونائب له قد يختلفان عن رئيس المجلس ككل ونائبه، التساؤل المشروع: كيف يكون رئيس المجلس مثلا عضوا في المكتب التنفيذي - إن لم يتم انتخابه رئيسا له- ويقوم بمهامه كعضو في تنفيذ قرارات المجلس الذي هو رئيسه؟ وهو ما يرفع من فرص الخلافات والانسداد في أعمال المجلس والمكتب التنفيذي.

يجتمع المكتب التنفيذي في دورتين عاديتين ما بين دورتي المجلس بدعوة من رئيسه، أو اثنين أو أكثر من أعضائه، على أن تكون الدورة الثانية قبل انعقاد دورة المجلس، ويتخذ المكتب التنفيذي من مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية مقرا له، أو أية دولة تستضيفه مع إمكانية حضورها اجتماعاته إن لم تكن عضوا فيه دون أن تشارك في التصويت.

-تصح اجتماعات المكتب بحضور أربعة من أصل سبعة أعضاء ويتداول بأغلبية الحاضرين حول النقاط التالية طبقا للمادة 11 و 12 :

- إعداد جدول أعمال المجلس.

- تنفيذ قرارات المجلس ورفع تقارير عنها.

- دراسة توصيات اللجان الفنية الدائمة المحالة من قبل المجلس.

- المبادرة بالتوصيات والاقتراحات حول جدول الأعمال.

- تكليف من يراه مناسبا لمساعدته في تنفيذ أعماله.

من الأجهزة المساعدة للمجلس لجنتان فنيان دائمتان: الأولى في مجال البريد، والثانية في مجال الاتصال وتقنيات المعلومات، أعضائهما ممثل عن كل دولة عضو في المجلس، من كبار الفنيين والمختصين في كل لجنة، ويرأس كل لجنة ممثل الدولة رئيسة المجلس، ويتولى مهمة التقرير فيها الممثل الموالي له في الترتيب. تتعد اللجنة مرتين بين دورات المجلس ويصح اجتماعها بحضور الأغلبية، وتتخذ القرارات بأغلبية الحاضرين، وترفع تقارير عملها وتوصياتها إلى المكتب التنفيذي.

تختص اللجنة الفنية الدائمة بمساعدة المكتب التنفيذي في أداء مهامه، عن طريق إعداد الدراسات والبحوث الفنية لفائدة المكتب والمجلس، وتشكل لذلك فرق عمل حسب الحاجة، تقوم كذلك بإعداد برامج التدريب المهني والندوات العلمية وكل النشاطات المشتركة لتكريس التعاون العربي في المجال.

¹ أنظر: الأثر القانوني للتوجيهات الصادرة عن الاتحاد الأوربي بخصوص التوقيع والتجارة الإلكترونية وحماية المستهلك عبر الإنترنت وغيرها، على إصدار القوانين الوطنية في كل من فرنسا وإيطاليا،
- د/ الحلو (ماجد راغب)، أ. نمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص 35.

4 - علاقة المجلس بالجامعة العربية:

سبقت الإشارة إلى الطبيعة القانونية للمجلس لدى الحديث عن تكوينه، وأنه "هيئة تنفيذية عليا" تابعة للجامعة العربية، طبقا لديباجة نظامه الأساسي والمادة الأولى منه، فيما تنص المادة 14 منه بعنوان: "الإشراف على الجهات العربية العاملة في مجال الاتصالات وتقنية المعلومات"، على أن المجلس يمتد اختصاصه إلى الإشراف على عمل هذه الجهات والتنسيق بينها لكن المادة لا تحدد بدقة هذه الهيئات، هل يقصد منها اللجان العاملة واللجان الفرعية، أم باقي المؤسسات والمجالس الوزارية والاتحادات المرتبطة بقطاع الاتصالات، أو علاقته بالمنظمات العربية الحكومية و المؤسسات خاصة المنظمة العربية للاتصالات والمؤسسة العربية للاتصالات الفضائية كشخص معنوي مستقل، وما مدى تأثير قراراته وسياساته أو تدخلها في مجال نشاطها، وهو ما يطرح عدة تساؤلات قانونية عن المقصود بهذا الإشراف ومداه. وهو ما يدعو إلى مزيد من الدراسات الفقهية القانونية لهذه المنظمات والأجهزة العربية المنضوية تحت مظلة الجامعة العربية، رغم الصعوبة الكبيرة في متابعة نشاطها عبر موقع المنظمة العربية الذي لا يقدم الكثير من المعلومات، إلى جانب قلة المنشورات وعدم توفرها على مستوى كاف.

الفرع الثاني: القوانين والنصوص النموذجية المرتبطة بالنشاط الإلكتروني في إطار الجامعة

العربية

(الاتجاه نحو توحيد القوانين العربية عبر نصوص القوانين الاسترشادية)

نتطرق في هذا الفرع إلى دراسة قانونين نموذجيين اعتمدهما مجلس وزراء العدل العرب في مجال المعاملات الإلكترونية هما القانون العربي الاسترشادي للإثبات بالتقنيات الحديثة، المعتمد بقرار الدورة 24 للمجلس رقم 771 المؤرخ في 2008/11/27، والقانون العربي الاسترشادي للمعاملات والتجارة الإلكترونية ومذكرته الإيضاحية المرفقة، المعتمد بالدورة الـ25 للمجلس بتاريخ 2009/11/19 تحت رقم 812.

تأتي هذه القوانين الاسترشادية دعما لجهود توحيد العمل العربي في إطار الجامعة العربية عن طريق محاولة إيجاد أطر قانونية موحدة سواء على مستوى الأجهزة أو على مستوى النصوص والقوانين، بما يقابل القوانين النموذجية للجان الأمم المتحدة لتوحيد القانون الدولي الخاص في مجال التجارة العالمية خاصة منها الإلكترونية، لكن التميز العربي يظهر في محاولة إضفاء الطابع الشمولي للنصوص الاسترشادية بحيث تجمع في أحكامها كل أنواع المعاملات الإلكترونية، سواء منها المدنية، التجارية، والإدارية، ما يشير إلى التوجه العام لخلق "مجتمع المعلومات" على كل المستويات، وبما أن الدولة بمؤسساتها هي المشرف على هذا التحول والمؤطرة له، فهي معنية أكثر بتطبيق أحكامه القانونية وتكييف نشاطها الإداري العمومي مع الشكل الإلكتروني الحديث، وبالتالي إيجاد النصوص القانونية المبررة له وفق مبدأ الشرعية الذي يحكم أعمالها. وتهدف الجامعة العربية من خلال هذه النصوص الاسترشادية إلى خلق أطر اتفاقية بغرض خلق فرص أكبر للتعاون العربي من خلال توحيد المصطلحات والمفاهيم القانونية، وكذا النظم القانونية المطبقة على المعاملات الإلكترونية، سواء من ناحية الاعتراف القانوني بحجيتها أو الإثبات الإلكتروني أو الكتابة والتوقيع الإلكتروني... إلى جانب تقنين نشاط الدولة الإلكتروني

ودورها في ضبط هذه الأشكال من النشاطات، لتفادي الجمود وتضارب واختلاف النصوص المطبقة بما يعطل الحركية الاقتصادية بين الدول العربية، كل هذا من خلال إخضاع هذه المعاملات إلى نظم قانونية موحدة أو على الأقل متقاربة إلى حد بعيد ، نتيجة اعتماد النصوص الاسترشادية مباشرة أو اعتماد بعض أحكامها بمناسبة تعديل أو صياغة القوانين الوطنية.

أولا : القانون العربي الاسترشادي للإثبات بالتقنيات الحديثة¹:

يتكون القانون من 42 مادة مبنية في سبعة فصول، يتضمن الفصل الأول منه مادة واحدة تتعلق بتحديد المصطلحات المستعملة في القانون والمستعملة في الكتابة والإثبات الإلكتروني عربيا ودوليا، فيما يتضمن الفصل الثاني مجال تطبيق القانون أي تحديد أنواع المعاملات الإلكترونية التي تسري عليها أحكامه، والإستثناءات الواردة عليها، فيما يتضمن الفصل الثالث، الرابع والخامس النظم القانونية المتعلقة على التوالي بحجية الكتابة و المحررات والتوقيعات الإلكترونية، ثم الهيئة المختصة بإصدار شهادة التصديق، ثم جهة التوثيق، فيما يختص الفصل السادس بتنظيم التجريم والعقاب وأخيرا فصل سابع بعنوان أحكام ختامية يتضمن دعوة الدول إلى تحديد مدد زمنية لتطبيق أحكام القانون إن اعتمدته كلية، أو العمل على إدخال أحكامه في تعديل قوانينها الداخلية.

تجدر الإشارة إلى أن هذه القوانين الاسترشادية تتقاطع مع القوانين النموذجية للأونسيترال في عدة نقاط تم تناولها سابقا، وعليه سنحاول القيام بدراسة تحليلية مقارنة لتفادي تكرار دراسة أغلبها والتي تم تنظيمها بنفس الشكل تقريبا.

1 - تحديد المصطلحات المستعملة في القانون:

تناولتها المادة 1 المشكلة للفصل الأول كما يلي:

-الكتابة الإلكترونية: راعى في تعريفها المشرع العربي التعميم ليشمل التعريف كل شكل من أشكال الكتابة بالقول: " كل حروف أو أرقام أو رموز أو أي علامات أخرى، تثبت على دعامة إلكترونية أو رقمية أو ضوئية أو أية وسيلة أخرى مشابهة، وتعطي دلالة قابلة للإدراك.

-المحرر الإلكتروني: عُرِف بأنه " رسالة بيانات تتضمن معلومات تنشأ أو تدمج أو تخزن أو ترسل أو تستقبل كليا أو جزئيا بوسيلة إلكترونية أو ضوئية أو رقمية أو أية وسيلة أخرى مشابهة".

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الاسترشادي عرف المحرر الإلكتروني أي المستند الذي يتضمن الكتابة الإلكترونية "برسالة البيانات" في حين لم يحدد المقصود بهذه الأخيرة ، وهل المقصود بذلك الإحالة على القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية، أم أن المقصود هو أن هذا المصطلح أصبح متداولاً ومعلوما لدى الجمهور ومتفق عليه رغم حداثة وتخصصه.

¹ الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: 21-legalnet modellaws المؤرخة في 2008/11/27 المتضمنة القانون الاسترشادي العربي للإثبات بالتقنيات الحديثة، المعتمد بموجب قرار مجلس وزراء العدل العرب رقم 24/771 المؤرخ في 2008/11/27 المصدر: الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية، المصدر السابق، تاريخ آخر اطلاع 2012/10/25.

-التوقيع الإلكتروني: عرفه القانون الاسترشادي أنه " ما يوضع على المحرر الإلكتروني ويتخذ شكل حروف أو أرقام أو رموز أو إشارات أو غيرها، (أي كتابة إلكترونية)، ويكون له طابع متفرد يسمح بتحديد شخص الموقع، ويميزه عن غيره."

ويمكن ملاحظة أن القانون النموذجي للأونسيترال المتعلق بالتوقيعات الإلكترونية أكثر دقة وتفصيلا ويستعمل عبارات ذات دلالة واحدة وصریحة ولا تدع مجالاً للتأويل عكس استعمال القانون الاسترشادي لعبارات من قبيل " ما يوضع على" أو "الطابع المتفرد" على نحو فيه الكثير من العمومية والتوسع، في حين أن المعاملات التي ينظمها القانون ذات طابع متخصص و ذات دلالة متميزة.

-أداة إنشاء التوقيع الإلكتروني: " وسيلة أو نظام إلكتروني أو برنامج لإنشاء التوقيع الإلكتروني" في حين لا يقدم هذا النص أية توضیحات تقنية بخصوص الآليات المستعملة في إنشاء التوقيع الإلكتروني والتي يجب أن تكون معلومة لمعرفة درجة الوثوق بها من قبل مستعمل القانون، من خلال تحديد الشروط التقنية الواجب توفرها في هذه الوسيلة أو النظام، وبالمقارنة مع القانون النموذجي، فإن دليل الأستراع المرفق به الذي يمثل مذكرة إيضاحية من الأعمال التحضيرية، يقدم وصفاً دقيقاً للأدوات التي تستعمل للتوقيع ولكيفية عملها باستعمال دوال رياضية، والمفتاح العمومي والخاص وكيفية عملها، مما يطرح التساؤل عن مدى كفاية القانون الاسترشادي لوحده في الإحاطة بكل الجوانب الفنية وتنظيمها بأحكام قانونية كافية بذاتها لاستخدام هذه النصوص في البيئة العربية.

-المعاملات الإلكترونية حسب المادة 10 من القانون: "هي كل إجراء أو مجموعة إجراءات تتم بين طرفين أو أكثر بقصد إنشاء التزامات، متبادلة أو على طرف واحد، وتتعلق بالتزام مدني، تجاري أو إداري"

وهنا تجدر الإشارة إلى اختلاف جوهري في مجال تطبيق القانون الاسترشادي العربي عن قانون الأونسيترال النموذجي للتوقيع الإلكتروني، الذي ينظم الإثبات بهذه التقنية، هو أن الأخير مجاله الأساسي والأصيل هو التجارة الدولية الإستثناء هو إمكانية سحب أحكامه على المعاملات غير التجارية (المدنية) دون الإشارة إلى المعاملات الإلكترونية في المجال الإداري، في حين يوسع القانون الاسترشادي مجال انطباق أحكامه على كل معاملة إلكترونية مهما كان موضوعها، مدني، تجاري، أو إداري، وربما هي رغبة مقصودة من المشرع العربي للتأكيد على طبيعة أغلب الأنظمة القانونية العربية التي يعتبر القانون الإداري أحد أهم فروعها، وضرورة إخضاع نشاط أجهزة الدولة الإلكترونية لحكام قانونية مراعاة لمبدأ الشرعية، وتحضيراً لاستعمال هذه التقنيات في تنفيذ العمل الإداري في الدولة، وهي نقطة إيجابية في القانون الاسترشادي.

-لا تختلف كثيراً طريقة تنظيم مصطلحات "شهادة التوثيق الإلكتروني" والنص على "الجهات المختصة بإصدار الشهادة" و"جهة التوثيق" عن المفاهيم السابق بيانها لدى دراسة القانون النموذجي للأونسيترال¹.

¹ الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: legalnet modellaws-21، المرجع السابق، ص4.

2 - مجال تطبيق القانون:

نظمه الفصل الثاني في المواد 2، 3 و 4 ، وتنص المادة 2 على أن أحكام القانون تطبق على إثبات صحة الكتابة والتوقيع الإلكترونيين وصحة المحررات الإلكترونية "الرسمية والعرفية"، وهذا الوصف للمحررات العرفية أو الرسمية غير مدرج في القانون النموذجي للأونسيترال الذي لا يفرق بين الكتابتين في الإثبات، ربما لدواعي التجارة الدولية، أما في القانون العربي الاسترشادي فهذا التمييز مفيد لتنظيم نشاط الموظفين العموميين إذا ما صدر في شكل إلكتروني، معبرا عن نشاط ادولة بصفتها السلطة العامة في السيطرة على التوثيق العمومي، والكتابة الرسمية، مما يدعو لتأطير النشاط الإداري الإلكتروني للدولة بواسطة أعوانها وموظفيها الرسميين.

وتحيل المادة 2 ما لم يرد فيه نص صريح في هذا القانون على القواعد العامة للإثبات سارية المفعول في الدولة، ما يدعو الدول إلى ضرورة إدراج أحكام خاصة بإثبات المحررات والكتابة الإلكترونية في النصوص العامة لقوانينها الداخلية (مثل المواد 323 مكرر ومكرر 1 في القانون المدني الجزائري) حتى وإن اعتمدت كليا أو جزئيا القانون الاسترشادي ، أو شرعت قوانين متخصصة بالمعاملات الإلكترونية، نظرا لهذه الإحالة.

وإذا كانت المادة 2 تشكل نصا عاما في مجال التطبيق، فالمادة 3 تقدم تفصيل مجال تطبيقه على النحو التالي: " تسري أحكام هذا القانون على:

- أ - المعاملات المدنية والتجارية المحررة والموقعة إلكترونيا وفق الشروط الواردة فيه.
- ب - المعاملات الإلكترونية التي تعتمدها الجهات الإدارية والدوائر الرسمية بصورة كلية أو جزئية، وللجهات الخاصة المرتبطة بها.

ما يؤكد على نية المشرع العربي تقنين النشاط الإلكتروني العمومي وإخضاعه من الناحية الشكلية في الإثبات لنفس القواعد المطبقة على النشاط الخاص، وهو ما يفقر إليه القانون المدني الجزائري أو النصوص القانونية الأخرى المختصة بتنظيم للنشاط الإداري الذي لا يظهر فيها اعتماد الكتابة الإلكترونية الرسمية، الصادرة عن الجهات الإدارية بمناسبة نشاطها.

تنص المادة 4 من القانون على الاستثناءات من مجال التطبيق، المتمثلة في معاملات الأحوال الشخصية للأفراد، والعقود والوثائق التي تنظم وفقا لقوانين خاصة تستلزم شكلية معينة لإتمامها، ومثلها في الجزائر الكتابة الرسمية للعقود المتضمنة حقوقا عقارية التي تتطلب إتمامها أمام الموثق في أشكال خاصة وشهرها وفقا لإجراءات خاصة.

3 - الحجية في الكتابة والتوقيع الإلكترونيين:

تعطي المواد 5 و6 للكتابة والتوقيع الإلكترونيين الاعتراف القانوني والحجية نفسها المقررة للكتابة والتوقيع التقليديين على دعامة ورقية support en papier، مهما كان نوع المعاملة (مدنية، تجارية أو إدارية)، متى توافرت فيها الشروط المنصوص عليها في المواد 7 و8 المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني والموقع، والمادة 9 المتعلقة بحالة اشتراط القانون للكتابة في المعاملة التي تستوفى بالكتابة الإلكترونية المعرفة أعلاه، والمادة 10 المتعلقة بوجود أصل المحرر الإلكتروني، والتي تعبر عنها المادة

323 مكرر 1 من القانون المدني الجزائري بالقول: " .. وأن تكون معدة ومحفوظة في ظروف تضمن سلامتها."، إلا أن المشرع الجزائري في تعديله للقانون المدني لم يأخذ بتنظيم المحرر الإلكتروني فيما يتعلق بالمادة 325 و326 المنظمة "لأصل الورقة الرسمية"، رغم اعترافه بالكتابة الإلكترونية، وبالنشاط الإداري الإلكتروني (سلطة الضبط للبريد والمواصلات ARTP هي جهة رسمية لإصدار شهادة التصديق الإلكتروني)، وكأنه لا يعترف بالكتابة الرسمية الإلكترونية، وهو نقص يجب تداركه لتفادي تعارض النصوص القانونية أو عيب عدم شرعية العمل الإداري الإلكتروني.

ولا تختلف الشروط التقنية التي نظمها المشرع العربي عن تلك التي تناولتها قوانين الأونسيترال النموذجية السابق دراستها، وكذا الواجبات وحقوق كل طرف في المعاملة الإلكترونية التي تتطلب توفيقا إلكترونيا أو شكلا كتابيا.¹

4 - جهة التوثيق، والهيئة المختصة بتنظيم التوثيق الإلكتروني:

يقدم القانون الاسترشادي العربي للإثبات الإلكتروني ميزة أخرى لا نجدها في القوانين النموذجية هي الفصل بأكثر دقة بين "جهة التوثيق" (الفصل الخامس)، و"الهيئة المختصة" (الفصل الرابع)، في حين تنص القوانين النموذجية فقط على شهادة التصديق على التوقيع الإلكتروني، الذي قد تقدمها جهة عمومية أو مؤسسة خاصة، دون الخوض في الجهات التي تنظمها،

و"جهة التوثيق" هي الجهة أو الهيئة التي يُرخص لها "إصدار شهادة التصديق أو التوثيق الإلكتروني" أو "خدمة التصديق الإلكتروني" أو التصديق على التوقيع الإلكتروني " la certification électronique.

أما " الهيئة المختصة" فهي الجهة التي تقوم بمنح الترخيص "لجهات التوثيق" لممارسة نشاطها، وغالبا ما تكون هذه الهيئة مؤسسة عمومية أو هيئة رسمية تضطلع بمهام الضبط الإداري في الدولة. التي يبدو من خلال المادة 12 أنها يجب أن تكون هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية، تتولى منح وتجديد تراخيص لجهات التوثيق التي تتولى إصدار شهادة التصديق على مطابقة التوقيع الإلكتروني، كما تعمل على مراقبة احترام هذه الجهات لأحكام القانون واللوائح التنظيمية المتعلقة بالنشاط الإلكتروني عموما، والعمل على وضع القواعد ونظم التوقيع الإلكتروني، والتنسيق والتدقيق في عمل هذه الجهات، وإبرام اتفاقيات الاعتراف المتبادل بالنظم الإلكترونية (المعاملة المتكافئة لتكنولوجيات التوقيع المنصوص عليها في المادة 4 من القانون النموذجي للتوقيع الإلكتروني). وبملاحظة هذه المهام يتبين أن "الهيئة المختصة" لا بد أن تكون شخصا معنويا عمومي، أي سلطة إدارية مختصة، تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتعبير عن سيادة الدولة وسلطتها في التنظيم والضبط الإداري، وهي الهيئة التي نجد صورة لها تتمثل في سلطة الضبط للبريد والمواصلات (ARTP) التي تتكفل حسب موقعها الرسمي بمنح تراخيص التصديق الإلكتروني.²

وتحدد المواد من 13 إلى 22 سلطات واختصاصات "الهيئة المختصة" في التدخل لتنظيم استعمال الكتابة والتوقيع الإلكترونيين، وشروط منح التراخيص ومراعاة المعايير الدولية، والسهر على

¹ د/ بندق (وائل أنور)، المرجع السابق، ص 19، و20.

² تقرير النشاط السنوي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات ARTP لسنة 2010، خاتمة المنشورات، على الموقع الرسمي للمؤسسة: <http://www.arpt.dz/ar/pub/raa/>، رقم 8، الصفحة 64، المشار إليه أعلاه في الصفحة 92 من المذكرة.

توفير شروط الحماية القانونية والتقنية والبنى التحتية اللازمة لهذه الأنشطة، ودورها في التفتيش ومراقبة احترام الأنظمة.

فيما تنظم المواد من 23 إلى 32 (الفصل الخامس) اختصاصات "جهة التوثيق" المختصة بإصدار التصديق على التوقيع الإلكتروني، مهامها وواجباتها تجاه كل من صاحب التوقيع، من سرية المعلومات والبيانات، وتجاه كل من يطلب التأكد من صحة التوقيع (الطرف المعول)، وتجاه الهيئة المختصة والسلطات الرسمية في الدولة، وشروط اعتماد الجهات الأجنبية للتوثيق داخليا، واحترامها للقوانين والنظم ورغم ما يثيره هذا القانون الاسترشادي من تساؤلات قانونية حول عدم التفصيل في تقنين الشروط التقنية للاعتداد بالكتابة والتوقيع الإلكتروني ومستلزماته مثل "أنظمة الترميز" و"المفاتيح" ومعايير تأكيد صحة التوقيع ونسبته إلى صاحبه، إلا أنه يحسب للقائمين عليه الفصل بين اختصاصات كل من "جهة التصديق" التي قد تكون أشخاصا عامة أو خاصة و اختصاصات "الهيئة المختصة" التي تمثل دور الدولة في الضبط الإداري ولا تكون إلا شخصا عموميا صاحب امتيازات وسلطة عامة، وهو ما تبينه مواد القانون.

يتعلق الفصل السادس بالتجريم والعقاب المصاحب للنشاط الإلكتروني، حيث نص القانون على تجريم التزوير وإتلاف التوقيعات والبيانات الإلكترونية، أو الأدوات المستعملة فيها، أو التغيير أو التحريف في البيانات، وكذا المسؤولية الجزائية لجهات التوثيق من خلال تجريم الاستعمال غير القانوني لصلاحياتها في منح التصديقات، حيث بين القانون مجموعة من الأفعال المجرمة في المجال الإلكتروني، مع فتح المجال للدولة المشرعة لتقرير جرائم أخرى وتقرير العقوبات التي تراها مناسبة احتراماً للسيادة الوطنية.

ثانيا : القانون العربي الاسترشادي للمعاملات والتجارة الإلكترونية:

بعد إقرار القانون الاسترشادي العربي للإثبات بالتقنية الحديثة والمتعلق أساسا بحجية الكتابة والتوقيع الإلكترونيين في الإثبات في سنة 2008، أقر مجلس وزراء العدل العرب بتاريخ 2009/11/19 اعتماد القانون الاسترشادي العربي للمعاملات والتجارة الإلكترونية رقم 815، مع "مذكرة إيضاحية" تعادل "دليل الاشتراع" المرفق بالقانون النموذجي للتجارة الإلكترونية، كذلك قامت اللجنة الفنية المكلفة بالقانون الاسترشادي بإرفاق المذكرة الإيضاحية تتضمن شرحا لهيكل القانون وترتيب فصوله وفروعه ومواده، ثم التعليق على كل مادة منه على حدة، مع تقديم تفسيراتها الواجب الأخذ بها عند تطبيقه والأثر القانوني المراد تحقيقه حسب نية المشرع العربي، وهو العمل التوضيحي الذي يفتقر إليه القانون الاسترشادي للإثبات بالتقنية الحديثة، الذي كان من الممكن للمجلس اعتماده بموجب تعديل يرفق بالقانون.

يمثل الجدول التالي المأخوذ مباشرة من الوثيقة الرسمية للجامعة العربية المتضمنة للقانون¹، يمل هيكله وتفصيل أقسام القانون الاسترشادي، وبيان عدد الفصول والفروع والمواد التي يبنى عليها على النحو التالي:

¹ الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: legalnet modellaws-20 المؤرخة في 2009/11/19 المتضمنة القانون الاسترشادي العربي للمعاملات والتجارة الإلكترونية، المعتمد بموجب قرار مجلس وزراء العدل العرب رقم 812-25 المؤرخ في 2009/11/19. المصدر: الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية، المصدر السابق، تاريخ آخر اطلاع 2012/10/25.

هيكلية
مشروع القانون العربي الإسترشادي
للمعاملات والتجارة الإلكترونية

المواد	البيان
1 2 5 - 3	الفصل الأول: تعاريف وأحكام عامة. الفرع الأول: تعاريف الفرع الثاني: أهداف القانون الفرع الثالث: نطاق تطبيق القانون
10 - 6 13 - 11 14 15	الفصل الثاني: رسالة البيانات الفرع الأول: إصدار واستلام رسالة البيانات الفرع الثاني: زمان ومكان إرسال واستلام رسالة البيانات الفرع الثالث: إقرار باستلام رسالة البيانات الفرع الرابع: الأثر القانوني لرسالة البيانات
17 - 16 18 19 24 - 20 25	الفصل الثالث: العقود الإلكترونية الفرع الأول: إبرام العقد ونفاذه الفرع الثاني: التعاقد بين المهنيين الفرع الثالث: التعاقد بين المهنيين والمستهلك الفرع الرابع: حماية المستهلك الفرع الخامس: عقد نقل البضائع
27 - 26 29 - 28 32 - 30 35 - 33	الفصل الرابع: الدفع الإلكتروني الفرع الأول: وسائل الدفع الفرع الثاني: أوامر الدفع الفرع الثالث: واجبات أطراف الدفع الفرع الرابع: إثبات الدفع
38 - 36 43 - 39 45 - 44 48 - 46	الفصل الخامس: القانون الواجب التطبيق والمحكمة المختصة الفرع الأول: القانون الواجب التطبيق الفرع الثاني: المحكمة المختصة بنظر النزاع الفصل السادس: العقوبات الفصل السابع: أحكام ختامية

1 - أهداف القانون العربي الإسترشادي :

يهدف القانون الإسترشادي حسب المادة 02 منه إلى تسهيل وتشجيع استعمال الوسائل الإلكترونية في التجارة، على الصعيدين المحلي (العربي) والدولي، أي أن مدى القانون أوسع من المنطقة العربية، ويهدف إلى الدفع نحو إقرار أطر قانونية موحدة عربيا للمعاملات والتجارة الإلكترونية فيما بين الدول العربية وبينها وبين دول العالم، وذلك عبر اعتماد هذا القانون الإسترشادي كليا أو جزئيا، أو مراعاة أحكامه لدى تعديل النصوص القانونية الداخلية أو صياغة نصوص جديدة وطنية خاصة بالمجال، خاصة وأنه يهدف إلى تحديد التزامات الأطراف في المعاملة الإلكترونية، وحماية حقوقهم، وتحسين الأطر القانونية لتطبيقات التجارة الإلكترونية عربيا، والرفع من الثقة في سلامتها وصحة العقود، المراسلات، السجلات والبيانات الإلكترونية من خلال تنظيم تقنياتها بموجب النصوص.

كذلك يبدو أن القانون الاسترشادي جاء مقابلا للقوانين النموذجية للجنة الأونسيترال التابعة للأمم المتحدة على المستوى الدولي، لخلق مناخ قانوني عربي لتنظيم موحّد للتجارة الإلكترونية، غير أن القانون الاسترشادي كانت مواده أكثر إماما بمواضيع جمعت فيها بين بعض أحكام القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية والقانون النموذجي لاستعمال الاتصالات الإلكترونية في العقود الدولية، حيث نظم هذا القانون أحكام التعامل برسالة البيانات في المعاملات التجارية(التي تضمنها الجزء الأول والثاني من القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية)، ونظم التعاقد الإلكتروني في الفصل الثاني (اتفاقية الأونسيترال لاستعمال الاتصالات الإلكترونية في العقود الدولية)، ونظم عقود نقل البضائع، وأخيرا وسائل الدفع الإلكتروني التي لا نجد ما يقابلها من نصوص قانونية دولية للأونسيترال، خاصة وأن قوانينها النموذجية نصت صراحة على استثنائها من أحكامها، وإبقائها خاضعة لأحكام النقد والصرف الدولية الخاصة بها .

2 - مجال تطبيق القانون:

من خلال المواد 3، 4 و5 يتحدد نطاق تطبيق هذا القانون على المعاملات الإلكترونية التجارية والمدنية الواردة على المنقولات والتي لا تخضع لنصوص خاصة تتطلب شكلية خاصة، وغير المتعلقة بالأحوال الشخصية للأفراد، سواء تم إبرامها كليا أو جزئيا باستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

أي أن مجال تطبقه هو كل التصرفات والمعاملات والعقود التجارية والمدنية التي تحكمها القواعد العامة للقانون المدني والتجاري، الواردة على المنقولات دون العقارات، طبقا للمادة 3 فقرة ب ، إلى جانب العقود التي تتطلب شكلية أو كتابة رسمية خاصة (كعقود إنشاء وإشهار الشركات التجارية في الجزائر المواد 545 و548 من القانون التجاري الجزائري)، والمعاملات والعقود المتعلقة بالأحوال الشخصية للأفراد (زواج، طلاق ، نسب، ميراث...)

كما ينص القانون على صحة المعاملة المكتوبة إلكترونيا، خارج الحالات المنصوص عليها في المادة 3، إذا اشترط القانون الكتابية في التعامل أو الإجراء محل المعاملة، حتى يمنح الكتابة الإلكترونية اعترافا بالحجية يضمن لها الحماية القانونية لاستعمالها.

أما عن المسائل التي لم ينظمها القانون صراحة، فإن المادة 5 منه تحيل تنظيمها على قواعد القانون والعرف التجاري الدولي المتعلقين بالتجارة الإلكترونية (في إشارة إلى قواعد القوانين النموذجية الدولية والقواعد القانونية المعتمدة من الأمم المتحدة والمنظمات التجارية الدولية)، وهو ما يتناسب والطابع الإقليمي الدولي للقانون الاسترشادي، وكذا الإحالة إلى القواعد العامة للقانون التجاري والقانون المدني.

3 - تحديد المصطلحات والمفاهيم المستعملة في القانون:

تضع المادة 1 من القانون الاسترشادي مجموعة من المفاهيم والمصطلحات المستخدمة لتطبيق أحكامه ، كالكتابة الإلكترونية، رسالة البيانات، المستند الإلكتروني أو المحرر الإلكتروني الذي يعبر عنه بالدعامة الإلكترونية (support électronique)، التوقيع الإلكتروني، شهادة التوثيق الإلكتروني، المُنشئ والمرسل، النظام الإلكتروني، وهي كلها مصطلحات سبق تبيانها، فيما يضيف القانون العربي الاسترشادي مصطلحات أخرى:

- يعرف النص "التجارة الإلكترونية" أنها: المعاملات التجارية التي تباشر بواسطة وسائل إلكترونية، و"المعاملات الإلكترونية": أي تعامل، تعاقد، أو اتفاق يتم إبرامه أو تنفيذه كلياً أو جزئياً بواسطة الوسائل الإلكترونية.

- يُعرّف "الدفع الإلكتروني" بأنه: كل نظام أو برنامج يُمكن من القيام بعمليات الوفاء بالاستعمال الكلي أو الجزئي لوسيلة إلكترونية.

- "النقود الإلكترونية": وحدات نقد إلكتروني يمكن حفظها إلكترونياً لمدة محددة، وتصدر مقابل نقد تتم مبادلتها فوراً بنفس القيمة وبنفس العملة، وتتيح للغير دون المصدر إتمام عملية الدفع.¹

4 - تميز المعاملات الإلكترونية المنظمة بالقانون العربي الاسترشادي:

ينظم القانون الاسترشادي التجارة الإلكترونية وكذا المعاملات المدنية الإلكترونية بمنظور جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية تأخذ بعين الاعتبار البعد العربي للعمل القانوني الموحد ومحدداته السياسية، إلى جانب تميز الأنظمة السياسية الإدارية لدوله التي يعتبر النشاط الإداري فيها من أهم فروع الدراسة القانونية، إلى جانب المستوى المتفاوت بين الدول العربية في مجال استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في الحياة اليومية، و التفاوت في البنى التحتية لمجتمع المعلومات.

تتعلق المحاور الأساسية للقانون باستعمال رسالة البيانات (الفصل الثاني)، والتعاقد الإلكتروني (الفصل الثالث)، ووسائل وأنظمة الدفع الإلكتروني (الفصل الرابع)،

أما عن استعمال رسالة البيانات في المعاملات الإلكترونية، يحدد القانون شروط إصدارها، واستلامها، وزمان ومكان ذلك، وشروط الإقرار بالاستلام إن كان مشروطاً بين الطرفين، زهي الشروط التي سبق بيانها في دراسة القانون النموذجي للأونسيترال مع بعض التفصيلات والإضافات التقنية التي لا تخالف في جوهرها ما سبقت دراسته، فيما تقدم المادة 15 من القانون القيمة القانونية لرسالة البيانات من خلال الاعتراف بصحتها وبحجيتها في الإثبات وقابليتها للتنفيذ بذاتها، إذا ما روعيت الشروط القانونية المنصوص عليها، وهو الأثر القانوني الذي رتبته المشرع الجزائري سابقاً في المواد 323 مكرر ومكرر 1 من القانون المدني المتعلقة بالكتابة الإلكترونية.

إن اعتماد مجلس الوزراء العرب لهذا القانون وبما فيهم الجزائر يرشح القانون الاسترشادي العربي ليكون مصدراً من المصادر التي يمكن للقاضي اللجوء إليها للوقوف على المعنى القانوني لأي تفصيل تقني يتعلق بمعاملة إلكترونية لم يتم تنظيمه بذاته في القانون الجزائري، وهو المدى الذي تنشده الجامعة العربية ومجلس الوزراء إذ يمكن للدولة اعتماده كلياً أو جزئياً في قوانينها الداخلية، أو تعديلها بما يتوافق وأحكامه، أو الرجوع إليه كمصدر من مصادر القانون للخبراء العرب في حال التحكيم الدولي²

¹ لمزيد من التفصيل حول الدفع الإلكتروني ووسائله والنقود الإلكترونية وبطاقات الدفع الإلكترونية، أحكامها القانونية، أنظر: - بن عمير (أمينة)، البطاقات الإلكترونية للدفع والقرض والسحب، مذكرة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005/2004.

- أ/ غرابية (عبد الله أحمد عبد الله)، حجية التوقيع الإلكتروني في التشريع المعاصر، الطبعة الأولى، دار الراجحة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 86.

² انظر المزيد عن مصادر قانون التحكيم الدولي، الآليات الدولية، والمصادر ذات الأصل الوطني، والطابع الدولي للتحكيم.. لدى: - Jean -Michel Jacquet, Philippe Delebecque, Sabine Corneloup, Droit du Commerce international , OP Cit. p 752 ,754 et 755.

على المستوى العربي، بمناسبة المنازعة في معاملة إلكترونية بين أشخاص تابعة للدول العربية، وهنا يظهر أكثر مدى إلزامية هذا النص.

يتضمن الفصل الثالث من القانون النظام القانوني للتعاقد الإلكتروني، عن طريق تقرير شروط إبرام العقد، وتنفيذه بالوسائل الإلكترونية، في الحالة بين المهنيين أو بين المهنيين والمستهلكين، مع إقرار صحة التعاقد الذي يبرم أو ينفذ كلياً أو جزئياً عن طريق رسالة البيانات وقابليته للتنفيذ، حسب المادة 16 فقرة ب، فيما تختص المادة 17 بالنص على التعاقد بين شخص معنوي وشخص طبيعي عبر الأنظمة المعلوماتية الإلكترونية، وتنص المواد من 20 إلى 24 على حماية المستهلك في المعاملات الإلكترونية، وهو ما تفقده القوانين النموذجية الدولية، كما يخص القانون الاسترشادي في هذا الفصل فرعاً مستقلاً لعقود نقل البضائع المبرمة إلكترونياً، مع تحديد اشتراطات صحة إتمامه طبقاً للمادة 25.

وفي تميز جوهرى بين القانون الاسترشادي العربي والقوانين النموذجية الدولية للتجارة الإلكترونية، ينظم الأول معاملات الدفع الإلكترونية ويعرف النقود الإلكترونية والتحويل الإلكتروني للأموال، وهي معاملات النقد والصرف والأوراق التجارية بصفة خاصة، التي استثناها صراحة قانون الأونسيترال النموذجي من أحكامه تاركاً تنظيمها خاضعاً لأحكامه القانونية الخاصة بالصرف وحركة الأموال على المستوى الدولي، وإذ لا توضح المذكرة الإيضاحية هذا التوجه من المشرع العربي، فإنه لا يمكن اعتبار هذا النص إلا إضافة جوهرية في مجال التعاقد الإلكتروني، لأن تعريفه يشمل عملية إبرام وتنفيذ العقد بوسائل إلكترونية، وبما أن دفع المقابل المادي للخدمة محل التعاقد هو من قبيل "التنفيذ" فإن إتمامه عبر الوسائل الإلكترونية يعد فعلاً من مشتملات العقد، وبالتالي وجب تنظيمه أيضاً بأحكام خاصة نتيجة خصوصية عمليات الدفع الإلكتروني.

ومن أجل ذلك تسمى المادة 26 و27 من القانون الاسترشادي عدة وسائل للدفع الإلكتروني:

- بطاقة الوفاء الإلكترونية.
- التحويل الإلكتروني للأموال.
- النقود الإلكترونية.
- الاعتماد المستندي الورقي.
- الأوراق التجارية الإلكترونية.
- أية وسيلة دفع إلكترونية أخرى.

إن هذا التباين في تنظيم الأوراق التجارية والدفع الإلكترونيين من عدمه، يضع المشرع الجزائري موضع الاختيار بين هذه الأحكام، وأياً أكثر ملاءمة لتنظيم الحياة التجارية وباقي التعاملات الإلكترونية سواء المدنية أو الإدارية وغيرها، خاصة عندما تبرم الإدارات عقود توريدات مع مؤسسات تجارية، مما يدعو إلى تعديل النصوص القانونية الحالية (القانون التجاري وقانون الصفقات العمومية، القانون المدني...) لتقنين هذه التحولات الهائلة في تنظيم الحياة الاقتصادية والتجارية في الدولة، خاصة وأن الدولة بصفاتها صاحبة السيادة والسلطة في ضبط الحياة الاقتصادية ملزمة بتقنين رقابتها للأنشطة التجارية الاقتصادية في والمدنية في المجتمع ومن باب إخضاعها لمبدأ الشرعية، وكذا تقنين النشاط التعاقدية

الإداري في الشكل الإلكتروني، من خلال قانون الصفقات العمومية كإطار خاص ونظرية العقد الإداري كإطار عام، دون إغفال الدعوة إلى خلق مؤسسات و أجهزة المناسبة لمراقبة وضبط وتنظيم احترام القانون في كل المجالات المتخصصة، تجارية، مدنية ، إدارية، صناعية... هذه المؤسسات التي لا بد أن تكون دون شك اشخاص من القانون العام وتمارس نشاطا إداريا، وإذا تعلق هذا النشاط بمعاملات إلكترونية، فيجب أن يكون له أساس شرعي من القانون ينظم سلطته على هذه النشاطات.

إن اختيار المشرع لواحد من التوجهين في تنظيم النشاط الإلكتروني بصفة عامة في الدولة، يتحدد ربما بحجم هذا النشاط خاصة في المجال الاقتصادي، وحجم المعاملات الدولية التي ترتبط بها السوق الوطنية، إقليميا ودوليا، وهنا تلعب السياسة العامة للدولة وخطط التوجه الاقتصادي¹ والأسواق العالمية المستهدفة في إطار نظام اقتصاد السوق الذي تعتمده الجزائر، تلعب دورا محوريا في تحديد الأطر القانونية الأنسب لهذا التحول في النشاط.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لتطبيقات مجتمع المعلومات في الجزائر.

يشكل مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 الإطار التطبيقي لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال TIC في الحياة العامة للوصول إلى ما يسمى "مجتمع المعلومة" « Société de l'information » الذي يوظف كذلك استعمال هذه التكنولوجيايات في الإدارة العامة لتنفيذ نشاطها بشكل إلكتروني، تحقيقا لأهداف الخطط والسياسات العامة، بأكثر فعالية ونجاعة في الأداء الإداري العمومي لما يقدمه الشكل الإلكتروني من مميزات تقنية عالية.

من هذا المنطلق ومن خلال "السياسة القطاعية" المنصوص عليها في إستراتيجية المشروع التي تجعل من قطاع البريد وتكنولوجيايات الإعلام والاتصال ممثلا بالوزارة المركزية، المشرف على مشروع الجزائر الإلكترونية، ومن خلال متابعة صيغة الإستراتيجية المنشورة على الموقع الرسمي للوزارة على الإنترنت، وبالضبط المحور الثامن منها المتعلق بتحديث الإطار القانوني الوطني، والمحور الثاني عشر المتعلق بالتدابير التنظيمية، سنتناول الإطار القانوني الوطني لتطبيق المشروع من خلال دراسة النصوص

¹ L'action unilatérale des Etats s'exprime enfin dans l'action que les pouvoirs publics exerce au niveau du commerce extérieur, et notamment au niveau de la politique de surveillance et de soutien aux exportations de biens et de services.

En France, et au niveau des organes publics impliqués dans cette action, il convient de citer :

- La direction des relations économiques extérieurs (DREE)...Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- L'agence Française pour le développement international et des entreprises (UBIFRANCE)... EPIC dépendant du ministre délégué au commerce international.
- La compagnie Française d'assurance pour le commerce international (COFACE) créée en 1946 comme Société nationale avant sa privatisation.

Voir :§2. Implication des pouvoirs publics au niveau du commerce extérieur de l'Etat.

De : Titre 2 : Les acteurs du Droit du Commerce international.

Sous-titre 1 :Les Acteurs publics.

Chapitre 1 : Les Etats.

Section 1 : Action Unilatérale.

- Jean -Michel Jacquet, Philippe Delebecque, Sabine Corneloup, Droit du Commerce international , OP Cit. p 85, 87, 88 et 89.

القانونية من جهة (المطلب الأول)، والأجهزة والمؤسسات المستحدثة لتأطيره من جهة ثانية (المطلب الثاني)، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: النصوص القانونية المؤطرة للتحويل الإلكتروني في الجزائر.

الفرع الأول: تحديث النصوص والقواعد العامة ذات الصلة بالنشاط الإلكتروني.

الفرع الثاني: النصوص القانونية الخاصة بالمنظمة للتحويل الإلكتروني إلى مجتمع المعلومة.

المطلب الثاني: التدابير التنظيمية والهيكلية المستحدثة لتأطير إقامة "مجتمع المعلومة".

الفرع الأول: الإصلاحات التنظيمية على المستوى المركزي.

الفرع الثاني: دور الإدارة العامة الإقليمية في استراتيجية الجزائر الإلكترونية.

المطلب الأول: النصوص القانونية المؤطرة للتحويل الإلكتروني في الجزائر.

إذا كانت صحة أي تصرف أو عمل أو نشاط محكومة بمبدأ الشرعية، فإننا نحاول من خلال هذا المطلب البحث في النصوص القانونية المعبرة عن الأساس القانوني لتطبيقات استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في النشاط والأعمال والتصرفات القانونية، خاصة منها ما تعلق بنشاط الإدارة العامة.

وبالإشارة هنا إلى المحور الأساسي الثامن من استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 المتعلق بتحديث الإطار القانوني الوطني، إنما نحاول البحث في التعديلات التي أحدثها المشرع الجزائري على النصوص سارية المفعول أو في النصوص القانونية المستحدثة كليا لتحقيق مواكبة وملاءمة الإطار القانوني الوطني لأهداف التحويل الإلكتروني إلى "مجتمع المعلومة"، وبما أن الدولة بأجهزتها ومؤسساتها الإدارية هي المشرف والمسير لمراحل هذا التطور عبر "سياسية قطاعية" ممرزة تقودها وزارة البريد وتكنولوجيايات الإعلام والاتصال¹، تقوم كأول مرحلة بتسريع استعمال هذه التكنولوجيايات في الإدارات العامة في كل قطاع بداية بالوزارة الوصية عليه، وعليه يظهر أن أول مستهدف بالتحديث هو الإدارة العامة والنشاط العمومي، ثم قطاع المؤسسات الاقتصادية كمحور أساسي ثاني مستهدف، لأن المطلوب من هذه القطاعات -حسب الإستراتيجية دائما- هو قيادة التطور الاقتصادي والاجتماعي في الدولة لتحقيق التحويل إلى "مجتمع المعلومة".

ومن هذا المنطلق قام المشرع الجزائري بتحديث الإطار القانوني الوطني لتأطير نشاط أجهزة الدولة لتحقيق التحويل الإلكتروني، سنحاول دراسته والوقوف على مدى كفايته للإحاطة بكل الجوانب التقنية للنشاط الإلكتروني من خلال فرعين نخصص الأول لدراسة النصوص القانونية العامة، ونخصص الثاني لدراسة النصوص القانونية الخاصة والمرتبطة مباشرة بالمجال.

¹ راجع نص مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 المعتمد رسميا عبر الموقع الرسمي للوزارة، المقدمة العامة، الفقرة الثالثة، "استراتيجية الجزائر الإلكترونية" "la stratégie E-Algérie".

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيايات الإعلام والاتصال: www.mptic.dz/ تاريخ آخر اطلاع: 2012/10/25.

الفرع الأول: تحديث النصوص والقواعد العامة ذات الصلة بالنشاط الإلكتروني.

أولاً: الكتابة والتوقيع الإلكتروني في القواعد العامة:

قام المشرع الجزائري بتعديل أحكام القانون المدني، كشرية عامة لتنظيم شرعية الأعمال والتصرفات القانونية من خلال القانون 05-10 المؤرخ في 20/06/2005 المعدل والمتمم للقانون 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، الذي يعد نصاً مهماً في تأطير النشاط الإلكتروني سواء للدولة أو الخواص، لارتباط النشاط الإداري للدولة أو إحدى مؤسساتها بأحكامه من خلال المادة 22 من القانون 05-10 التي تعدل المادة 52 من القانون المدني بقولها: "يمثل وزير المالية الدولة في حالة المشاركة المباشرة في العلاقات التابعة للقانون المدني، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على المؤسسات ذات الطابع الإداري".

وقد اعترف المشرع الجزائري بحجية الكتابة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني في الإثبات وأقر بذلك بشرعية النشاط والتصرف الإلكتروني الذي يتم باستخدامها، ففي مجال الكتابة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني تنص المادة 44 من القانون 05-10 على استحداث المادة 323 مكرر "ينتج الإثبات بالكتابة من تسلسل حروف أو أوصاف أو أرقام أو أية علامات أو رموز ذات معنى مفهوم، مهما كانت الوسيلة التي تتضمنها، وكذا طرق إرسالها".

والمادة 323 مكرر 1: "يعتبر الإثبات بالكتابة في الشكل الإلكتروني كالإثبات بالكتابة على الورق، بشرط إمكانية التأكد من هوية الشخص الذي أصدرها وان تكون معدة ومحفوظة في ظروف تضمن سلامتها".

ومن خلال المادتين يعترف المشرع بالأثر القانوني للكتابة الإلكترونية نفسه الذي يكفله للكتابة على الورق، بقوله: تسلسل حروف أو أرقام أو علامات أو رموز ذات معنى مفهوم، وهو ما يتوفر في الكتابة الإلكترونية، إلى جانب اعترافه بصحة التعامل عبر المحرر الإلكتروني بقوله مهما كانت الوسيلة التي تتضمنها، ويعترف بالمراسلة الإلكترونية كطريق للاتصال بقوله: وكذا طرق إرسالها، وهو ما تم التعبير عنه سابقاً بـ "رسالة البيانات".¹

كذلك ينص المشرع على صحة الإثبات الإلكتروني وحجيته المعادلة للإثبات بالكتابة وفق شروط:

- إمكانية التأكد من هوية مُصدرها ونسبتها إليه،

- ضمان سلامة ظروف إعدادها وحفظ المحرر الإلكتروني.

غير أن ما لاحظ على هذه التعديلات بالمقارنة مع تعديلات لنصوص أخرى في تشريعات مقارنة، عدم تحديد المشرع الجزائري المقصود بظروف الحفظ التي تضمن سلامة المحرر والكتابة الإلكترونية، خاصة وأن موضوعها تقني بحت وحديث هو الكتابة الإلكترونية، وبقاء النص على ما هو عليه يفتح باب التأويل والتوسع في التفسير والمنازعة فيه، فكان من الأجدى تحديد هذه الظروف التقنية، وهو ما قام به المشرع الفرنسي مثلاً في تعديله للمادة 1317 من القانون المدني المعدلة بالقانون 2000-230 المؤرخ

¹ راجع تعريف رسالة البيانات إلى جانب تكوين الكتابة الإلكترونية من خلال دراسة المكونات التقنية للتوقيع الإلكتروني في: الفصل الثاني، المبحث الأول، المطلب الأول، ص 79، 84، 85، 90 و91.

في 2000/03/30 المنوه عنه سابقا، والتي تنص على أن ظروف إعداد وحفظ "الكتابة الإلكترونية" تحدد بموجب مرسوم صادر عن مجلس الدولة (تنظيم)، وهو النص أو الإحالة على التنظيم المفتقدين في التعديل الجزائري في غياب نصوص قانونية خاصة بالمعاملات الإلكترونية، تعرف الكتابة الإلكترونية وطرق إعدادها وحفظها حتى تكون مقبولة في الإثبات، وهو ما انتهجته بعض التشريعات العربية المقارنة.¹

وفي الكتابة العرفية المنظمة بالمادة 327 من القانون المدني المعدلة والمتممة بالمادة 46 من القانون 10-05، يعتد المشرع الجزائري بالكتابة العرفية في التعاملات والتصرفات، وبالإسقاط على منطوق المادة 323 مكرر، فإن النص على أنه: "يعتبر العقد العرفي صادرا ممن كتبه ووقعه... ما لم ينكر صراحة ما هو منسوب إليه"، يعتبر اعترافا بالكتابة العرفية الإلكترونية بمفهوم الكتابة في المادة 323 مكرر، خاصة إذا نصت الفقرة الثانية من المادة 327 على أنه: "يعتد بالتوقيع الإلكتروني وفق الشروط المذكورة في المادة 323 مكرر أعلاه"، أي أنه اعتداد قانوني صريح بحجية التوقيع الإلكتروني في الإثبات بشرط إمكانية التأكد من هوية صاحبه، وصحة نسبه إليه، وكان محفوظا في ظروف سلامته.

مدى كفاية المواد 323 مكرر و 323 مكرر 1 و 327 كأساس قانوني للإثبات:

لقد نظم المشرع الجزائري من خلال هذه المواد الاعتراف بمفهوم كل من الكتابة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني في أي تصرف أو نشاط أو معاملة قانونية، وفق قواعد عامة، يلاحظ عليها أن المشرع تجنب التفصيل والتحديد في المسائل التقنية المرتبطة بها، بحيث يمكن لهذه المواد الثلاث تأطير موضوع الكتابة الإلكترونية والكتابة الإلكترونية العرفية والتوقيع الإلكتروني في أن واحد بنفس الشرطين -العامين- لصحتها،

لكن بالمقارنة مع التشريعات العربية المقارنة خاصة في الدول المجاورة منها التي تعرف مستوى تكنولوجيا متقاربا، فقد تم تنظيم هذه المواضيع بموجب نصوص قانونية خاصة بكل منها، وضممتها تفاصيل تقنية دقيقة تحدد مجال تطبيقها وتتكفل بتفسير أي غموض حول معاني المصطلحات المستعملة محليا ودوليا، وكذا الشروط التقنية لتمامها وتقرير صحتها، لتفادي الغموض والتوسع في تفسيرها بما يضر بالعرض منها، هذا الغموض الناتج عن العمومية هو ما يلاحظ أساسا على النصوص التشريعية في الجزائر، خاصة وأن القانون المدني هو النص الوحيد الذي يتناول الكتابة والتوقيع الإلكترونيين، وهو ما يتأكد أكثر عند مقارنة هذا النص مع النصوص الدولية في صورة القوانين النموذجية واتفاقية للأونسيرال أو القانون العربي الاسترشادي للإثبات بالتقنيات الحديثة الذي وقعت عليه الجزائر واعتمده من خلال عضوية مجلس وزراء العدل العرب، كما أنه لم يصدر أي نص تطبيقي لاعتماده أو التعديل على أساسه، مما يبقيه دون أثر قانوني نظرا لطابعه الاسترشادي التوجيهي غير الملزم.

¹ القانون التونسي للمبادلات والتجارة الإلكترونية رقم 83 لسنة 2000 المؤرخ في 2000/05/09، الفصل الثاني والفصل الرابع المتعلق بتنظيم حفظ الوثيقة الإلكترونية.

القانون الأردني للمعاملات الإلكترونية رقم 85 لسنة 2001، يعرف المعاملة الإلكترونية ورسالة البيانات... في المادة 2، ويقرر شروط الاعتراف به في الإثبات في المواد 7 و 8 .

- د/ بندق (وائل أنور)، المرجع السابق، ص 373 و 561.

أما عن التوقيع الإلكتروني، الذي يعتبر مفهوماً أكثر دقة من الناحية التقنية، لاعتماده على الكتابة الإلكترونية بشروطها، يضاف إليها عناصر تقنية وشروط موضوعية وشكلية أخرى حسب القانون النموذجي للتوقيعات الإلكترونية والقانون الاسترشادي العربي للإثبات بالتقنيات الحديثة، والتي سبق بيانها في المبحث الأول من الفصل الثاني من المذكرة، فإن المشرع الجزائري اكتفى في الفقرة 2 من المادة 327 بالقول: "ويعتد بالتوقيع الإلكتروني وفق الشروط المذكورة في المادة 323 مكرر 1 أعلاه". وبمقارنتها بالشروط الموضوعية والشكلية المقررة في النصوص الدولية المنوه عنها، تظُّهر هذه المواد بنقص فادح في تحديد الشروط التقنية الكافية لتقرير صحة الكتابة أو التوقيع الإلكترونيين، مما لا يمنح القاضي أي أساس قانوني لاشتراط أية طريقة أو تقنية تحقق شروط المادة 323 مكرر 1، وفي نفس الوقت تفتح عمومية النص الباب واسعاً أمام تأويلات وتفسيرات لا حصر لها لمضمونه، وهو الإشكال القانوني الأساسي المطروح: ما هي الكيفية التقنية المقبولة قانوناً التي يمكن من خلالها للقاضي الجزائري التأكد من هوية مُصدر الكتابة أو التوقيع الإلكتروني، وكذا التأكد من سلامة كل منهما؟ وما هو الأساس القانوني لاستعمال هذه التقنية إن وجدت؟

يمكن أن يُجاب على هذا التساؤل بالإحالة على مصطلح "التصديق الإلكتروني la certification électronique" التي ينظمها الموقع الرسمي لسلطة ضبط البريد والمواصلات ARTP الجزائرية، التي تعتبر السلطة العمومية المسؤولة عن منح تراخيص ممارسة نشاط إصدار "شهادة التصديق"، ومراقبته، مؤسسة اختصاصها هذا على المرسوم التنفيذي 01-123 المؤرخ في 2001/05/09 الذي يحدد أحكام تطبيق المادة 31 من القانون 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية¹، وبالرجوع إلى كلا النصين فإنهما لا ينصان على التوقيع الإلكتروني أو الكتابة الإلكترونية ولا حتى على التصديق الإلكتروني، وبالتالي فالأساس القانوني لإصدار شهادة التصديق الإلكتروني على صحة التوقيع غير متوفر كذلك، وبما أن الجزائر ممثلة بوزير العدل اعتمدت صيغة القانون الاسترشادي العربي للإثبات بالتقنيات الحديثة، إلا أنها لم تصدر أية نصوص تشريعية وطنية لإقرار سريان مفعوله كما هو، أو تعديل النصوص القائمة طبقاً لأحكامه، فإنه يمكن الاستنتاج أن النصوص العامة الموجودة حالياً غير كافية بذاتها لتحديد الكيفيات التقنية الكفيلة بتحديد هوية صاحب الكتابة أو التوقيع الإلكتروني، ولا للتأكد من سلامة البيانات المتضمنة في أي منهما.

ثانياً: التعاقد الإلكتروني:

رغم أن مجلس وزراء العدل العرب اعتمد القانون الاسترشادي العربي للتجارة والمعاملات الإلكترونية، نظم فيه فكرة التعاقد الإلكتروني بشكل عام وليس في المجال التجاري فقط، أي المعاملة الإلكترونية التي يكون موضوعها عقداً طبقاً للمادة 1 فقرة 2. منه التي عرفت المعاملة الإلكترونية أنها أي تعامل أو تعاقد أو اتفاق يتم إبرامه أو تنفيذه بشكل كلي أو جزئي بوسائل إلكترونية، كما اعتمد القانون

¹ المرسوم التنفيذي 01-123 المؤرخ في 2001/05/09 الذي يحدد أحكام تطبيق المادة 31 من القانون 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية:

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 27 ليوم 13 ماي 2001 الصفحة 14.
- الموقع الرسمي لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية للجمهورية الجزائرية على الإنترنت:
- <http://www.arpt.dz/ar/gd/ce> فيما يخص التصديق الإلكتروني la certification électronique
- <http://www.arpt.dz/ar/reg/loi/> فيما يخص النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لعمل المؤسسة
تاريخ آخر اطلاع 2012/10/25.

الاسترشادي العربي للإثبات بالتقنيات الحديثة، عرف فيه كقاعدة عامة المعاملة الإلكترونية أنها كل إجراء أو مجموعة من الإجراءات تتم بين طرفين أو أكثر بوسيلة إلكترونية بقصد إنشاء التزامات متبادلة، أو على طرف واحد وتتعلق بالتزام مدني أو تجاري أو إداري، ورغم أن المشرع الجزائري عدل القانون المدني لتشمل أحكامه المعاملات الإلكترونية بصفة عامة، وإذا كان العقد الإداري في جوهره كتصرف ومعاملة قانونية، لا تختلف شروطه ومكوناته من رضا ومحل وسبب، عن النظرية العامة للعقود في القانون المدني، ولا كذلك في إبرامه وتنفيذه إلا فيما يتعلق بامتيازات السلطة العامة ووجود الإدارة طرفاً فيه بصفته صاحبة السلطة العامة، إلا أن المواد المتعلقة بالنظرية العامة للعقد في القانون المدني من 54 إلى 123 لا تشير أبداً إلى استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في إبرام أو تنفيذ العقد، ورغم تميز هذه الآليات التقنية في التعاقد عن بعد، إلا أن المشرع لم يعدل هذه النصوص للأخذ بها ويمكن ملاحظة ذلك في المادة 64 المتعلقة بمجلس العقد، إذ أن من أهم مميزات العقد الإلكتروني أنه "عقد يتم عن بعد"¹، بما يخالف نص الفقرة الأولى من المادة 64 لقولها: "إذا صدر الإيجاب في مجلس العقد لشخص حاضر دون تحديد أجل للقبول، فإن الموجب يتحمل من إيجابه إذا لم يصدر القبول فوراً، وكذلك إذا صدر الإيجاب من شخص إلى آخر بطريق الهاتف أو بأي طريق مماثل." مما يدل على اشتراط المادة اقتران القبول بالإيجاب في مجلس العقد لإبرام العقد، وهو ما قد لا يتم في العقود الإلكترونية عندما يتم الإيجاب بواسطة رسالة بيانات موقعة من الموجب يتركها للطرف الآخر على حسابه الإلكتروني، أو بين طرفين متواجدين في دولتين مختلفتين يتبادلان رسائل البيانات.

فالنظرية العامة للعقد لم يشملها تعديل 2005 ولا أي تعديل لاحق، وإذا اعتبرنا أن المادة 60 التي تعتبر أن التعبير عن الإرادة لإبرام العقد يتم باللفظ أو الكتابة، تعتبر كافية لتشمل العقد الإلكتروني بالإحالة على المادة 323 مكرر، فإن نفس الإشكال القانوني المتعلق بمدى كفاية الآليات التقنية الكفيلة بتحديد صاحب الكتابة أو التوقيع الإلكتروني وحفظ المحرر الإلكتروني يتم طرحه في نظرية العقد، ويكون هذا الطرح أقوى بالنسبة للعقد الإداري الإلكتروني نتيجة مبدأ الكتابة الذي يحكم النشاط الإداري. وبما أن الجزائر غير موقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لاستعمال الاتصالات الإلكترونية في العقود الدولية²، كما أن القوانين الاسترشادية العربية المذكورة عبارة على "نموذج قانون"، ذات طبيعة توجيهية تقدم مساعدة تقنية للدولة المشرعة، وليس لها أية قوة إلزامية، ورغم اعتمادها من قبل الجزائر، إلا أنها تبقى دون أثر قانوني داخلي ما لم تقم أجهزة الدولة التشريعية بإصدار قوانين داخلية تقرر هذا الاعتماد، ما يؤكد أن القواعد العامة للتعاقد في الجزائر لا تنظم العقد الإداري الإلكتروني.

أما بالنسبة للعقود الإدارية المنظمة بنصوص خاصة، ونقصد هنا قانون الصفقات العمومية الذي ينظم القواعد العامة للعقود والصفقات محل النفقات التي تبرمها الإدارة العامة بمفهومها الواسع، والمؤسسات والأجهزة الإدارية العمومية المحددة بمجال انطباقه، فإنه بالرجوع إلى قانون تنظيم الصفقات

¹ يتميز العقد الإلكتروني أنه نوع من العقود عن بعد وهي كل عقد يتعلق بتقديم منتج أو خدمة بمبادرة من المورد دون حضور مادي متزامن بينه وبين المستهلك باستخدام تقنية الاتصال عن بعد، من خصائصه أنه يتم بين غائبين، أي دون الحضور المادي لأطراف العقد...

- د/ الحلو (ماجد راغب)، أ. نمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، المرجع السابق، ص 46.

² وثيقة لجنة الأونسيرال رقم A/CN.9/694 تتضمن حالة الاتفاقيات الدولية الموقعة والقوانين النموذجية المعتمدة من قبل الدول، المرجع السابق:

- اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية الصفحة، 16.

المصدر: الموقع الرسمي للجنة الأونسيرال: www.uncitral.org/uncitral/ar/commission/sessions/43rd.html

العمومية لسنة 2002 المنصوص عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 250-02 المؤرخ في 2002/07/24¹، والذي ألغى الأمر 67-90 المؤرخ في 17/06/1967 المتضمن قانون الصفقات العمومية المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 91-434 المؤرخ في 09/11/1991، فإننا نلاحظ أن المرسوم 250-02 يخلو من أية إشارة إلى التعاقد الإلكتروني أو استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في أي مرحلة من مراحل إبرام أو تنفيذ العقود، وهو ما يعبر عن وضعية استعمال هذه التكنولوجيايات في الجزائر آنذاك، التي كانت حديثة جدا، كما أن إستراتيجية الجزائر الإلكترونية التي توطر سياسة الدولة في مجال تطوير النشاط العمومي الإلكتروني لم تتم صياغتها إلا في 2008، ودخلت حيز التنفيذ في 2009، ولم يأت تعديل المرسوم 250-02 في سنة 2003 طبقا للمرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11/09/2003² بأي جديد، ورغم أن المرسوم الرئاسي 08-338 المؤرخ في 29/10/2008³ المعدل والمتمم للمرسوم 250-02 تزامن إصداره مع إطلاق مشروع الجزائر الإلكترونية، الذي يركز المحور الأول منه على "تسريع استعمال هذه التكنولوجيايات في الإدارات العمومية"، إلا أنه لم يتضمن أي تعديلات تخص استعمال الاتصالات والوسائط الإلكترونية في عمليات الصفقات العمومية.

قانون الصفقات العمومية ساري المفعول حاليا هو المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 2010/10/07⁴، المعدل والمتمم بكل من المرسوم الرئاسي رقم 11-98 المؤرخ في 01/03/2011⁵، والمرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18/01/2012⁶، والذي ألغى المرسوم الرئاسي 250-02، وفيه ينص المشرع على استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في الصفقات العمومية التي تبرمها الإدارات العمومية وأجهزة ومؤسسات الدولة المنوه عنها في المادة 2 منه، وقد خصص القانون الباب السادس منه لذلك بعنوان: "الاتصال وتبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية" في قسمين، الأول بعنوان: "الاتصال بالطريقة الإلكترونية" من مادة واحدة 173 تنص على: "تؤسس بوابة إلكترونية للصفقات العمومية لدى الوزير المكلف بالمالية".

يحدد محتوى البوابة وكيفية تسييرها بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية.

والقسم الثاني بعنوان: "تبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية" من مادة واحدة 174 تنص على: "يمكن المصالح المتعاقدة أن تضع وثائق الدعوة إلى المنافسة تحت تصرف المتعهدين أو المرشحين للصفقات العمومية، بالطريقة الإلكترونية.

يمكن أن يرد المتعهدون أو المرشحون للصفقات العمومية على الدعوة إلى المنافسة بالطريقة الإلكترونية.

تحدد كيفية تطبيق هذه المادة بقرار من الوزير المكلف بالمالية.

وتلزم المادة 119 فقرة 4 من المرسوم على كل "مصلحة متعاقدة" (المعرفة بالمادة 2) بإنشاء موقع إلكتروني تنشر فيه بمناسبة كل سنة مالية، المعلومات المحددة في الفقرة 2 و 3 منها، وهي:

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 52 المؤرخ في 27 جويلية 2002 ، ص 3.
² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 55 المؤرخ في 14 سبتمبر 2003، ص 6.
³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 62 المؤرخ في 09 نوفمبر 2008، ص 6.
⁴ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 58 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، ص 3.
⁵ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 14 المؤرخ في 06 مارس 2011، ص 14.
⁶ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 04 المؤرخ في 26 جانفي 2012، ص 4.

- قائمة بكل الصفقات المبرمة خلال السنة المالية المنقضية وأسماء المتعاملين المستفيدين منها.
- البرنامج التقديري للصفقات والمشاريع المقرر الانطلاق في تنفيذها في السنة المالية الحالية، إلى جانب نشر أي تعديلات على هذا البرنامج.

وتنص المادة 12 من قرار وزير المالية المؤرخ في 28/03/2011 المتضمن تحديد كفاءات الإقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية، تطبيقاً لأحكام المادة 52 من المرسوم 10-236: "تمسك المصالح المختصة لوزارة المالية قائمة المتعاملين الاقتصاديين المقصيين بمقرر من المشاركة في الصفقات العمومية، وتشر في البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية، و/أو الموقع الإلكتروني لوزارة المالية".

على ضوء إستراتيجية الجزائر الإلكترونية، وعلى ضوء القواعد العامة المنصوص عليها في القانون المدني حول الكتابة والتوقيع الإلكتروني، يمكن التعليق على المواد أعلاه بما يلي:

1- تجيب المادة 119 على مقتضيات المحور الأساسي الأول من نص استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 المتعلق بـ" تسريع استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارات العمومية" الذي ينص على أن عملية تحديث الإدارة عن طريق هذه التكنولوجيات، وعمليات ربطها بشبكة الإنترنت، لم تتم ولم "تُتَمَّن" كما يجب، والسبب الأساسي في ذلك - حسب القائمين على المشروع - عدم وجود خطط عمل plans d'action بأهداف محددة، سواء على المستوى القطاعي أو الوطني sectoriel ou national ، وهو ما تداركته وزارة المالية من خلال موقعها الإلكتروني والبوابة الخاصة بالصفقات العمومية، من خلال المادة 173 و174، وكذا إلزام كل مصلحة متعاقدة بإنشاء موقع إلكتروني خاص بها طبقاً للمادة 119.

2- يظهر جلياً التوجه المركزي في سياسة تنفيذ مشروع الجزائر الإلكترونية الذي تم تناوله سابقاً في الفصل الأول من المذكرة¹، من خلال المحور الأساسي 12 للاستراتيجية بعنوان تدابير تنظيمية ، الذي نظم تنفيذ المشروع وفق سياسة قطاعية ووطنية ابتداءً من إنشاء لجنة وزارية مشتركة تحت رئاسة الوزير الأول تسمى اللجنة الإلكترونية E-commission تساعد لجنة تقنية²، وأن تتوفر كل وزارة في جميع القطاعات على جهاز مركزي مكلف بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، يقوم بتطبيق الإصلاحات والمتعلقة بهذه التقنيات، والإشراف على إنشاء الأجهزة المساعدة لتنفيذ الاستراتيجية في كل قطاع وعلى جميع المستويات، ومنها المواقع والبوابات الإلكترونية الرسمية، التي تقدم خدمات إلكترونية للجمهور، وتعتبر المادة 12 أعلاه من القرار الوزاري للوزير المكلف بالمالية أكثر على هذا التوجه المركزي، من خلال إشراف الوزارة على ممارسة الرقابة العامة لتنظيم عمليات الصفقات العمومية من خلال اختصاصها بتقرير إقصاء متعامل غير ملتزم، نشرها لقوائم المقصيين من المشاركة في الصفقات

¹ راجع المذكرة: الفصل الأول، المبحث الثاني، المطلب الأول، الفرع الثاني بعنوان تطبيقات الإدارة الإلكترونية، وبالضبط 2- المدخل المركزي واللامركزي في تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية، والنموذج الجزائري ص 60.

² ... De plus, une commission interministérielle appelé e-Commission a été créée, sous la présidence de Monsieur le Premier Ministre. Un comité technique a été également mis en place pour le soutien technique de cette commission

Tous les départements ministériels disposent d'une structure chargée des TIC au niveau de l'administration centrale.

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال: www.mptic.dz/ تاريخ آخر اطلاق: 2012/10/25

العمومية على المستوى الوطني، فيما تعبر المادة 174، 173، 119 عن تطبيقات تقنية عدم التركيز الإداري بمنح الإدارات والمصالح والهيئات الإدارية غير المركزية ممثلة بكل "مصلحة متعاقدة"، منحها صلاحيات: - الإعلان عن الصفقات عبر الأنترنت.

- تلقي الردود حولها عبر الاتصالات الإلكترونية.

- الإعلان عن الصفقات المبرمة والصفقات المبرمجة للسنة المنقضية والسنة الجارية

3- في مجال التعاقد الإلكتروني، تجيز المادة 174 من القانون استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال عبر الاتصالات الإلكترونية من قبل المصلحة المتعاقدة في إعلان وثائق الدعوة إلى المنافسة، أي الإعلان عن الصفقة العمومية، وهو ما يشكل الإيجاب المعبر عن إرادة المصلحة المتعاقدة في التعاقد وفق الشروط التي تحددها في الإعلان، وهو ما يتم "بالطرق الإلكترونية"، وتجيز الفقرة الثانية من المادة الرد بالقبول من المتعامل أو المرشح الذي يريد إبرام القيد بنفس آلية الاتصال الإلكتروني.

بإسقاط مضمون المادة على تعريف العقد الإلكتروني عامةً الذي هو: "اتفاق يبرم وينفذ كلياً أو جزئياً عبر شبكة اتصالات، باستخدام التبادل الإلكتروني للبيانات بقصد إنشاء التزامات تعاقدية، وذلك بإيجاب وقبول يمكن التعبير عنهما من خلال ذات الوسيط." أو أنه: "اتفاق بين شخصين أو أكثر يتلاقى فيه الإيجاب والقبول عبر تقنيات الاتصال عن بعد، بهدف إنشاء رابطة قانونية أو تعديلها أو إنهائها".

وإسقاطاً كذلك على تعريف العقد الإداري الإلكتروني الذي هو: "العقد الذي تبرمه الدولة أو شخص معنوي عام مع شخص عام آخر أو شخص من أشخاص القانون الخاص، بقصد إدارة أو تسيير أو تنظيم مرفق عام عن طريق شبكة الأنترنت، وذلك ب تضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص"¹،

وبما أن فكرة العقد الإلكتروني تقوم على استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال في التعاقد سواء كلياً أو جزئياً، وأن فكرة العقد الإداري الإلكتروني تقوم على وجود الإدارة كطرف في هذا العقد، وتضمنه شروطاً غير مألوفة في القانون الخاص، بهدف تنفيذ مرفق عام (تسيير، تنظيم، إدارة)،

فإنه يمكن اعتبار المشرع الجزائري قد نظم فكرة العقد الإداري الإلكتروني في قانون الصفقات العمومية رقم 10-236 كنص خاص بنوع من العقود الإدارية هو الصفقات العمومية، يتضمن القواعد العامة لإبرامها، وذلك من خلال المواد 173 و 174 و المادة 119 إلى جانب النصوص التنظيمية الملحقة به. غير أن المادة 4 من المرسوم تنص على أن الصفقات العمومية هي عقود مكتوبة، وتبرم وفق القواعد المنصوص عليها في هذا المرسوم، إلا أن المواد 173 و 174 لا تحدد الآليات التقنية لتوفير مقتضيات هذه المادة وتحيل كليات الإعلان عن الصفقات وإبداء القبول بها عبر الطريقة الإلكترونية إلى التنظيم، غير أن بالرجوع إلى التنظيمات الملحقة بالمرسوم أو على مستوى الموقع الرسمي لوزارة المالية وبوابة الصفقات العمومية، لا يتم تنظيم هذه النقطة، وهو ما يعيدنا إلى القواعد العامة للكتابة الإلكترونية في القانون المدني المادة 323 مكرر و مكرر 1.

¹ - راجع المذكرة: الفصل الثاني، المبحث الأول، المطلب الأول تعريف العقد الإلكتروني والعقد الإداري الإلكتروني، ص 98 و 99. - د/ ناصيف (الباس)، العقود الدولية، العقد الإلكتروني في القانون المقارن، المرجع السابق، ص 36.

ثالثا: الحماية الأمنية لتطبيقات الجزائر الإلكترونية في القواعد العامة :

نتناول في هذا العنوان الحماية الجزائية لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في النشاط الإداري من خلال قانون الإجراءات الجزائية وقانون العقوبات، تماشيا والمتطلبات الأمنية لتطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية، باعتبار الدولة المسؤول الأول عن الأمن في المجتمع، وعن حماية الحريات العامة والضامن لحماية خصوصية المواطنين وأمنهم.

استجابة لهذه المتطلبات الأمنية قام المشرع الجزائري بتعديل قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية لمواكبة التحول الإلكتروني إلى مجتمع المعلومات، وإحاطة استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال بالحماية القانونية اللازمة.

1 - تعديل قانون العقوبات الجزائري¹:

عبر المشرع في تعديله قانون العقوبات عن الجرائم الإلكترونية ، والجرائم الماسة بأمن وسلامة الأنظمة والبرامج الحاسوبية ، وجرائم الإنترنت، وكل الأفعال غير المشروعة التي تشكل عملا مخالفا للقانون والمرتبطة باستعمال التكنولوجيايات الحديثة للإعلام والاتصال، عبر عنها بلفظ جامع هو " الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات (البيانات)"، وقد استحدث المشرع بموجب القانون 04-15 المؤرخ في 2004/11/10² ، القسم السابع مكرر بعنوان: "المساس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات" يتضمن المواد من 394 مكرر إلى 394 مكرر 7، حيث تنص هذه المواد على تجريم عدة أفعال مرتبطة بالنشاط الإلكتروني، في صورة أي الدخول أو أي استعمال مخالف للقانون لنظم معالجة البيانات، باعتبارها جناحا، فتجرم المادة 394 مكرر كل دخول إلى نظام آلي لمعالجة البيانات دون وجه حق أو بطريق الغش، ويشكل حذف أو تغيير البيانات المتضمنة أو تخريب النظام ككل ظرفا مشددا.

تنص المواد على تجريم الأفعال التالية:

-الدخول بطريق الغش إلى نظام آلي للمعلومات أو جزء منه.

-حذف أو تغيير البيانات المتضمنة في الأنظمة والبرامج الآلية للبيانات والمعطيات دون وجه حق

-تخريب نظام عمل المنظومة.

-حيازة أو استعمال أو نشر أو إفشاء المعطيات والمعلومات المتحصل عليها من إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القسم،

-تجميع أو الاتجار أو البحث أو تصميم أية بيانات مخزنة أو معطيات معالجة أو مرسله عن طريق نظام معلوماتي آلي، وتؤدي أو تستعمل أو يمكن أن ترتكب بها أفعال مجرمة قانونا.

وتعاقب المادة 394 مكرر إلى مكرر 2 هذه الأفعال بعقوبات من 3 أشهر إلى 3 سنوات، وغرامات مالية من 50.000دج إلى 5000.000دج.

ويعاقب المشرع بنص المادة 394 مكرر 7 المحاولة في هذه الجرائم، كما يجرم المساهمة أو المشاركة في هذه الأفعال بنفس العقوبات طبقا لنص المادة 394 مكرر 5 ، ويجعل من استهداف الدفاع

¹ الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم،

² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 71، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ص11.

والأمن الوطني أو المساس بأنظمة المعالجة الآلية للبيانات للهيئات والمؤسسات العمومية بهذه الأفعال، ظرفا مشددا للعقوبة، ويفتح الباب لتطبيق عقوبات أشد إذا ما تضمنتها نصوص أخرى طبقا للمادة 394 مكرر 3.

لم تغفل المادة 394 مكرر 4 المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي المرتبط بارتكاب هذه الأفعال، بغرامة مالية تعادل خمسة أضعاف العقوبة المقررة للشخص الطبيعي. ويترتب على معاقبة وضبط هذه الجرائم القضاء بمصادرة الأجهزة والبرامج والمعدات وكل الوسائل المستخدمة فيها، وإغلاق المواقع الإلكترونية والمحال أو الأمكنة التي كانت محلها وبعلم صاحبها، طبقا للمادة 394 مكرر 6.

الملاحظة الأساسية التي يمكن إثارتها بخصوص هذه النصوص هو استعمالها مصطلحات ذات معنى واسع، ودون وصف أفعال إجرامية مرتبطة بالتقنية المعلوماتية بمصطلحات تقنية مثل القرصنة و التجسس والاحتيال والتقليد والتزوير وغيرها، مما يجعلها تشمل أي فعل غير شرعي يؤدي إلى أي ضرر بكل أو جزء من النظام آلي أو المعلومات أو البيانات التي يتضمنها، وذلك بهدف مواجهة كل فعل مرتبط بهذه التكنولوجيات على أساس الغش أو التدليس أو دون وجه حق.

يلاحظ من جهة ثانية تشديد العقوبات إذا ما استهدفت هذه الجرائم نظم معالجة عمومية أو مست بالدفاع والأمن الوطني، وذلك لتقرير حماية أكبر للأشخاص العمومية المسؤولة عن تنفيذ خطط وسياسات التحول الإلكتروني على مستوى واسع، والتي يكون أثر التخريب بالنسبة إليها عاما وخسائره أكبر.

من جهة أخرى يلاحظ اعتبار هذه الأفعال جنحا طبقا للمادة 394 مكرر 7، التي تعاقب على المحاولة أو الشروع في ارتكابها، في حين يعتبر فعل المساس بالأمن والدفاع الوطني جنائية في المواد 61 فقرة 2، و63 و 65 التي تعتبره مرتكبا لجنائية الخيانة، كل جزائري قام بتسليم معلومات أو أشياء أو مستندات أو تصاميم كان يجب أن تحفظ سريتها لغايات الدفاع الوطني، أو مساسا بالاقتصاد الوطني، إلى دولة أجنبية أو عملائها، مهما كانت صورتها أو الوسيلة المستعملة، و هو ما يشكل تعارضا و تباينا في الوصف الجزائي لهذه الأفعال بين النصين، يمكن تلافيه بالتفصيل أكثر في القسم السابع بين الجرح والأفعال الماسة بالأمن والاقتصاد الوطنيين الموصوفة جنائيا، خاصة في المادة 394 مكرر 3.

في تعديل آخر لقانون العقوبات بموجب القانون 06-23 المؤرخ في 20/12/2006¹، يضيف المشرع المادة 303 مكرر يجرم فيها، بوصف جنحة، أفعال المساس بالمتعمدة بحرية وحرمة الحياة الخاصة للأشخاص بأية تقنية كانت، إما بالنقاط أو تسجيل الاتصالات السرية دون رضا صاحبها، أو التقاط أو التسجيل المصور لشخص ما في مكان خاص دون إذنه أو رضاه، مهما كانت الأدوات والوسائل المستعملة، كما يعاقب على المحاولة في هذه الجرائم،

وتجرم المادة 303 مكرر 1 أفعال الاحتفاظ بهذه الصور أو التسجيلات أو الوثائق أو المعلومات، أو نشرها أو وضعها في متناول الجمهور، مهما كانت الوسيلة المستعملة بما فيها الوسائل الإلكترونية للاتصال والمحادثاة والمراسلة، وتعاقب عليها بنفس العقوبات السابقة.

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 84، المؤرخ في 24 ديسمبر 2006، ص23.

كما تنص المادة 303 مكرر 3 على المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي المرتبط بهذه الأفعال، بغرامات مالية ومصادرة الوسائل المستعملة حتى غلق الفرع أو حل الشخص المعنوي طبقا للمواد 18 مكرر إلى مكرر 3 من قانون العقوبات.

الاختلاف بين هذه النصوص والقسم السابع مكرر أعلاه، هو أن صفح الضحية يضع حدا للمتابعة فيها، نظرا للطابع الشخصي الخاص لأبعاد الجريمة ونتائجها.

2 - تعديل قانون الإجراءات الجزائية:

بالموازاة مع قانون العقوبات، تم تعديل القانون 66-155 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، لمواكبة التحول الإلكتروني إلى مجتمع المعلومات في الجزائر، بتكليف عمل أجهزة البحث والتحري والتحقيق وكذا الحكم في الجرائم الإلكترونية والمعلوماتية المرتكبة باستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، من خلال النص على توسيع اختصاصات هذه الأجهزة لتشمل هذا النوع الجديد من الجرائم، ومراعاة تميزها.

في مجال البحث والتحري عن الجرائم الذي تقوم به الضبطية القضائية بإشراف النيابة العامة، وسع المشرع من اختصاصاتها النوعية (المتعلقة بوصف ونوع الفعل المجرم)، واختصاصها الإقليمي، في المادة 16 المعدلة بالقانون 06-22 المؤرخ في 20/12/2006¹، بقولها: "غير أنه فيما يتعلق بالبحث ومعاينة الجرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، وجرائم ... يمتد اختصاص ضباط الشرطة القضائية إلى كامل الإقليم الوطني.

ويعمل هؤلاء تحت إشراف النائب العام لدى المجلس القضائي المختص إقليميا ويعلم وكيل الجمهورية المختص إقليميا بذلك في جميع الحالات".

إن هذا النص يتماشى والطبيعة الخاصة للجريمة الإلكترونية والمرتكبة بالتقنية المعلوماتية عامة، ذلك أن هذه الأفعال قد ترتكب من شخص واحد أو عدة أشخاص متعاونين، وفي مكان واحد أو عبر عدة نقاط من التراب الوطني، أو عبر الدخول من مكان واحد إلى نظام آلي ذو امتداد وطني أو عابر للحدود، فتمتد بذلك آثارها إلى خارج الاختصاص الإقليمي المعتاد للضبطية القضائية، كما قد ترتكب هذه الجرائم بصفة متنقلة نظرا لتوفر خدمات الاتصال السلكية واللاسلكية، وأن هذا التمديد في الاختصاص الإقليمي إلى كامل التراب الوطني، يسمح للضبطية القضائية المرتبطة بالملف بالاستمرار في متابعة الجريمة والتحري حولها بالسرعة اللازمة والإحاطة أكثر بكل ملبساتها التقنية، نظرا لطبيعة هذا النوع من الجرائم.

عدلت المادة 37 المتعلقة بالاختصاص الإقليمي لوكيل الجمهورية، بموجب القانون 04-14 المؤرخ في 10/11/2004²، وتم تمديد اختصاصه الإقليمي إلى كامل تراب الجمهورية للإشراف ومتابعة التحقيق الأولي في الجرائم المرتبطة بالاستعمال غير القانوني لتكنولوجيات الإعلام والاتصال، باعتبار النيابة العامة جهة الإشراف وإدارة أعمال الضبطية القضائية. وهو ما يتماشى وتوسيع اختصاص ضباط الشرطة القضائية، كل ذلك تحت إشراف النائب العام بالمجلس القضائي طبقا للمادة 16 فقرة 8 أعلاه.

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 84، المؤرخ في 24 ديسمبر 2006، المادة 6، ص4

² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 71، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ص4.

كذلك الحال بالنسبة للفصل الثالث بعنوان قاضي التحقيق، حيث عدل القانون 04-14 المادة 40 المتعلقة بالاختصاص المحلي لقاضي التحقيق، وتم تمديده بموجب الفقرة 2 ليشمل كامل التراب الوطني لمتابعة التحقيق في هذه الجرائم التي يعبر عنها قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية بالجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات (البيانات les données).

في مجال الإجراءات الجزائية المتعلقة بالتحقيقات، في الباب الثاني والفصل الأول المتعلق بحالة التلبس في الجنايات والجرح، ينظم المشرع في المواد 42، 43، 44 وما بعدها، القواعد العامة لإجراءات التفتيش في المساكن، وكذا المادة 45 التي تحدد بعض الأحكام الخاصة بالأماكن الملزم أصحابها بالسر المهني، والحالات الخاصة الأخرى، وأحكام جرد وختم المحجوزات، منها :

- وجوب توافر الإذن المكتوب من وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق المختص، واستظهاره قبل الدخول والشروع في التفتيش،

- وجوب حضور المشتبه فيه صاحب المسكن محل التفتيش للعملية أو شاهدين.

فيما تنص الفقرة الأخيرة من المادة 45 المعدلة بالقانون 06-22 المؤرخ في 20/12/2006¹ على عدم تطبيق هذه الأحكام والشروط إذا ما تعلق التفتيش بالجريمة المنظمة، و الجريمة العابرة للحدود والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للبيانات، ما عدا ما تعلق بالسر المهني والجرد التي يجب احترامها دائما،

وهنا يتعين الإشارة إلى أن هذه القواعد المتعلقة بحضور المشتبه فيه إجراءات التفتيش، سواء كان مشتركا أو مساهما أو حائزا لأوراق أو مستندات أو أشياء لها علاقة بالجريمة، أو شاهدين في حالة غيابه أو فراره، هي من القواعد العامة للتفتيش التي تشكل ضمانات للمتهم ومن حقوق الدفاع العامة، وأن الفقرة الأخيرة من هذه المادة تشكل مساسا خطيرا بهذه الحقوق والضمانات، بنصها على عدم تطبيق هذه الإجراءات، التي يجب أن تحترم مهما كانت خطورة الجريمة، لتفادي تلفيق الأدلة والتهم، ولعدم التأثير على السير الحسن للتحقيق، وهو ما ترتب عنه المادة 48 بطلان إجراءات التفتيش.

غير أن المشرع تدارك ذلك في القانون 06-22 بالمادة 47 مكرر الجديدة كليا التي تنص على إجازة احترام هذه الضمانات بحضور ممثل عن الشخص صاحب المسكن أو حضور شاهدين بعد الموافقة المسبقة لوكيل الجمهورية، وهو ما كان ممكنا تفاديه بإعادة صياغة الفقرة الأخيرة من المادة 45 بالنص على وجوب احترام هذه الضمانات دائما، لتفادي الخلط والتعارض بين أحكام المواد تارة وتصحيحه بمواد أخرى تارة أخرى.

تضمن نفس القانون تعديل المادة 47 التي تحدد الوقت القانوني لإجراء التفتيش بين الخامسة صباحا والثامنة مساءً، بإعادة صياغة الفقرة الثالثة منها على نحو يسمح، بمناسبة البحث والتحقيق في جرائم التقنية المعلوماتية، إجراء التفتيش في أي وقت من الليل أو النهار، وفي أي محل سكني أو غير سكني، ودائما بناءً على إذن مسبق مكتوب.

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 84، المؤرخ في 24 ديسمبر 2006، ص 6.

وفيما يخص إجراءات التوقيف للنظر المنظمة بالمادة 51، منح المشرع بالقانون 06-22 لوكيل الجمهورية سلطة الأمر بتمديد فترة التوقيف للنظر (48 ساعة) مرة واحدة في هذا النوع من الجرائم بموجب الفقرة الثالثة.

إن أهم التعديلات التي يجب الإشارة إليها في قانون الإجراءات الجزائية، ما استحدثه المشرع بموجب القانون 06-22 (المادة 14 منه الصفحة 8) في الباب الثاني المتعلق بالتحقيق، ويتعلق الأمر باستحداث الفصل الرابع بعنوان: "في اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور" يتضمن المواد من 65 مكرر 5 إلى 65 مكرر 10، نظم فيه تقنيات جديدة للتحقيق والتحري عن الجرائم بالاعتماد على تقنيات ووسائل الاتصال، لمواجهة التطور الحاصل في طرق ارتكاب الجرائم وتنوع وسائلها وأساليبها و للاستجابة إلى مقتضيات التحري عنها وإثباتها، ومنها الجرائم الإلكترونية وجرائم الاعتداء على أنظمة المعالجة الآلية للمعطيات،

فنظمت هذه النصوص المستحدثة إمكانية اعتراض الاتصالات السرية والخاصة، والمراسلات السلوكية واللاسلكية، وتسجيلها صوتا وصورة، ودون علم المعنيين، سواء في الأماكن العمومية أو الخاصة، وإمكانية الدخول إلى الأماكن العمومية والخاصة في أي وقت لإثباتها أو تتبعها، والتحري بشأنها، بشرط إجرائها تحت الرقابة المباشرة لوكيل الجمهورية المختص.

كما تجيز المادة 65 مكرر 8 لوكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق أو ضابط الشرطة القضائية المأذون له كتابيا، تسخير أي شخص مؤهل، أو هيئة أو مصلحة مختصة عمومية أو خاصة، لإتمام العمليات التقنية اللازمة لهذه الإجراءات.

وهنا يطرح تساؤل عملي وقانوني مهم يتعلق بالضمانات التي تقدمها هذه المواد لحماية الحريات والحياة الخاصة لأفراد والأشخاص، ومدى كفاية أن ينص القانون على وجوب تطبيق أحكام احترام السر المهني المتضمنة في المادة 45، أو أن يتضمن المحضر بيانات تحدد الجريمة المبررة للتصنت والتسجيل والاتصالات المطلوب التقاطها والأماكن المقصودة والمدة المقررة للإجراء، وهي الضمانات الوحيدة المقررة بالمادة 65 مكرر 7، أو وجوب إتمام هذه الإجراءات تحت الرقابة المباشرة لوكيل الجمهورية، إن عدم اقتران هذه السلطات الخطيرة بضمانات أكبر وبعقوبات جزائية رادعة لمواجهة إساءة استعمالها، يهدد بحق الحياة الخاصة للمواطن وحرياته الأساسية التي كفلها الدستور.

أخيرا وفي تنظيم الاختصاص المحلي للمحاكم بنظر الجناح والمخالفات والحكم فيها، تمدد المادة 329 الفقرة 4 من قانون الإجراءات الجزائية المعدلة بالقانون 04-14 المنوه عنه أعلاه (الصفحة 6)، الاختصاص المحلي للمحاكم ، بموجب التنظيم، للفصل في أفعال والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، عندما يمتد أثرها أو مكان ارتكابها أو معاينتها أو وجود الشركاء والمساهمين فيها أو القبض عليهم، إلى خارج الاختصاص المحلي المحدد بالفقرة الأولى من المادة.

الفرع الثاني: النصوص القانونية الخاصة المنظمة للتحويل الإلكتروني إلى مجتمع المعلومات:

نتناول في هذا الفرع لنصوص والقواعد القانونية المرتبطة بمجال متخصص في إطار تنظيم الانتقال إلى "مجتمع المعلومة" أو مجتمع المعلومات *société de l'information* ، تنفيذًا للخطط والسياسات العمومية في مجال استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، خاصة إستراتيجية "الجزائر الإلكترونية 2013".

أولا : قانون 03-2000 المنظم للقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية:

جاء هذا القانون في إطار تطبيق سياسة قطاعية انتهجتها الجزائر للنهوض بمختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، استجابة لمتطلبات نظام اقتصاد السوق، واعتمادا على توجه مركزي تقوم فيه الوزارة المكلفة بكل قطاع بتنفيذ نصيبها من الخطط للنهوض به وتحسين أدائه العام، واختيار أحسن الأساليب لتنفيذ النشاط الإداري العمومي وتحقيق أهدافه القطاعية المحددة.

وقد نظم القانون 03-2000 قطاع البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية وفق توجه اقتصادي ربحي وتجاري يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة اقتصادية، ذلك أن النصوص القانونية أو اللوائح التنظيمية اللاحقة له والمؤسسات والأجهزة المستحدثة لتطبيقه، تعبر كلها عن هذا التوجه ، من خلال إنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية وأخرى ذات طابع صناعي وتجاري لتنفيذ أهدافه العامة والمتخصصة.

قام المشرع في القانون 03-2000¹ بتنظيم الإطار القانوني لسير وتنفيذ البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في خمسة أبواب أساسية، الأول بعنوان أحكام عامة، حدد فيه في الفصل الأول أهداف القانون وفي الفصل الثاني مجموعة من تعريفات المصطلحات التقنية المستعملة فيه، القسم الأول منها خاص بمصطلحات الاتصالات السلكية واللاسلكية، وفي الباب الثاني نص المشرع على النظام القانوني للاتصالات السلكية واللاسلكية في فصلين، الأول للقواعد العامة والثاني لأنظمة الاستغلال. أما الباب الثالث فينص على النظام القانوني للبريد، ويتناول الباب الرابع عمل البحث والتحري وضبط الجرائم المرتكبة خلافا لأحكام هذا القانون، والأحكام الجزائية المرافقة لها، بعنوان "شرطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية". يضم الفصل الخامس أحكاما ختامية وانتقالية.

نحاول في هذا الفرع من الدراسة حصر البحث في الأبواب المرتبطة مباشرة باستعمال التقنيات الحديثة للاتصالات السلكية واللاسلكية في النشاط الإداري، أي النظام القانوني المطبق على الاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات المرتبطة بها، كمتطلبات تقنية للبنية التحتية الداعمة لمشروع الجزائر الإلكترونية، لأجل ذلك سنقصر البحث في الباب الأول والثاني والرابع.

يتناول الباب الأول من القانون 03-2000 الأحكام والمبادئ العامة، وأهداف السياسة العمومية في قطاع البريد والمواصلات (الاتصالات) السلكية واللاسلكية (*les télécommunications*) في النص باللغة الفرنسية، التي تجعل منه قطاعا اقتصاديا وصناعيا وتجاريا من خلال المادة 12 منه التي تنظم نشاطات استغلال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية الممارسة في إطار الوزارة المكلفة بالقطاع، في مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري في البريد (EPIC)، ومؤسسة عمومية اقتصادية (EPE) ذات أسهم

¹ القانون 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 48، المؤرخ في 06/08/2000، ص 3.

برأسمال عمومي في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، مع إنشاء سلطة إدارية مستقلة هي سلطة الضبط كجهاز للضبط الاقتصادي يعبر عن بسط الدولة لسيادتها ورقابتها على النشاطات المنفذة في المجال.

يظهر جليا من هذا النص التوجه الجديد نحو إنهاء احتكار الدولة لمجال البريد والاتصالات باعتبارها وانسحابها كدولة متدخلة بصفتها صاحبة سلطة عامة من القطاع الاقتصادي، و إعادة هندسة وجودها في المجال عن طريق استثمار رأس المال العمومي بواسطة مؤسسات اقتصادية وتجارية وصناعية خاضعة في نشاطها للقانون الخاص، وتهدف إلى تحقيق الربح بمنظور المصلحة العامة الاقتصادية، وتخضع في علاقتها مع الدولة للقانون العام وأحكام المحاسبة العمومية، وهذا التوجه يتوافق مع فكرة الإدارة العامة الإلكترونية التي تعتمد على توظيف أساليب النشاط الإداري في المشاريع الخاصة (الربحية) في تنفيذ النشاط الإداري العمومي عبر تقنيات الإعلام والاتصال الحديثة، التي تستغل هي الأخرى من قبل الدولة وفق منظور اقتصادي ربحي يعبر عنه خضوع نشاط مؤسساتها للقانون الخاص.

تظهر المادة الأولى من القانون هذا التوجه بقولها أنه يهدف إلى تطوير وتقديم خدمات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ذات نوعية في ظروف موضوعية وشفافة ودون تمييز في مناخ تنافسي، مع ضمان المصلحة العامة. فالقانون يهدف إلى المصلحة العامة، التي هي حتما مصلحة عامة اقتصادية بما أن النشاط المستغل صناعي وتجاري واقتصادي، و برؤية موضوعية تأخذ في الحسبان معطيات سوق الاتصالات والاستفادة من التنافسية الكبيرة التي يشهدها بين متعاملين اقتصاديين أغلبهم من الخواص، وذلك بتوفير المناخ المناسب للمنافسة¹، والمشاركة فيه عبر مؤسسات الدولة الاقتصادية طبقا لقواعد النشاط التجاري والقانون الخاص، لتحقيق النوعية في تقديم الخدمة للجمهور وتلبية الحاجات العامة في هذا المجال وهي في الأخير أهداف السياسة العامة للدولة.

ما يؤكد هذا الطرح هو نص المادة 12 فقرة 2 بقولها: "يرخص لمعامل البريد المذكور أعلاه (فقرة 1) بإنشاء خدمة التوفير وتوسيع تشكيلة الأداءات المالية المقدمة لزيابته (النشاط والخدمات التي يقدمها) على أساس تجاري..."

يتم تنفيذ هذا النشاط في ظل احترام دور الدولة في الرقابة بصفتها الضامن لتوفير المناخ التنافسي بين المتعاملين، والضابط للنشاطات في شتى المجالات الاقتصادية عبر سلطات الضبط المستقلة، وهو ما تنص عليه المواد 1 فقرة 6 و 2 و 4 إلى جانب المادة 10 من القانون التي تنشئ سلطة الضبط للبريد والمواصلات²، بالسهر على احترام قواعد المنافسة المشروعة بين المتعاملين، ومراقبة مطابقة الخدمات المقدمة من قبلهم للمعايير والأحكام التنظيمية والقانونية، والسهر على احترام مبدأ الاستمرارية في تنفيذ مرفق الاتصالات باعتباره يقدم خدمة عامة للجمهور. وتمارس الدولة بموجب المادة 5 بصفتها صاحبة السيادة والسلطة العامة، الاحتكار في بعض النشاطات المتعلقة بالمجال، كالأفراد باستعمال مجال البريد

¹ أحاله القانون على التنظيم الذي صدر بموجبه المرسوم التنفيذي 01-124 المؤرخ في 09 ماي 2001 يتضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة مكن أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية.

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 27، المؤرخ في 13/05/2001، ص 15.

² L'institution d'autorités indépendantes de régulation, qui permet à l'Etat d'endosser son nouvel rôle habit de régulateur, répond aux exigences multiples formulées par les théoriciens du marché.

- D/ ZOUAIMIA Rachid , Droit de la régulation économique, BERTI éditions, Algérie, 2006, p 18.

وتنظيم بعض أنشطة المتعاملين فيه، (كشركات توزيع البريد أو تحويل الأموال الأجنبية DHL، WESTERN UNION...)، واحتكار إصدار الطوابع البريدية، وتنظيم كفاءات تطبيق المعاهدات والاتفاقيات الدولية في مجال البريد، وحماية مصالح ومقتضيات الاتصالات الخاصة بالأمن والدفاع الوطنيين.

1 - التنظيم القانوني للمصطلحات والأنشطة التقنية للاستغلال:

من الأهداف التقنية لهذا القانون حسب المادة 1 منه، تحديد الشروط العامة للاستغلال في الميادين المتعلقة بالاتصالات السلكية واللاسلكية من طرف المتعاملين، وكفاءات ضبط النشاطات ذات الصلة، وخلق ظروف تطويرها، إلى جانب تحديد مهام سلطة الضبط في البريد والمواصلات، فيما أحالت المادة 7 تحديد المحتوى التقني للخدمة العامة المقدمة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية وكفاءات استغلالها وتمويلها على التنظيم¹.

أ - يعرف هذا القانون في الفصل الثاني من الباب الأول مجموعة من المصطلحات التقنية اللازمة لتطبيق أحكامه في قسمين: الأول خاص بالمصطلحات التقنية في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، والثاني في مجال البريد منها:

- المواصلات السلكية واللاسلكية: كل تراسل أو إرسال أو استقبال علامات أو إشارات أو كتابات أو صور أو أصوات أو معلومات مختلفة، عن طريق الأسلاك أو البصريات أو اللاسلكي الكهربائي أو أجهزة أخرى كهربائية مغناطيسية.
- خدمة المواصلات السلكية واللاسلكية: كل خدمة تتضمن التراسل أو إرسال إشارات أو تتضمنها معا بموجب طرق المواصلات السلكية واللاسلكية.
- خدمة عامة للمواصلات السلكية واللاسلكية: جعل تحت تصرف الجميع القدر الأدنى من الخدمة تتمثل في خدمة ذات نوعية خاصة، كذا بث وإرسال مكالمات مستعجلة، وتقديم خدمات استعلاماتية، وكذا دليل هاتفي للمشاركين في شكل مطبوع أو إلكتروني، وتزويد كامل التراب الوطني بالغرف الهاتفية المركبة على الأملاك العمومية، وهذا في إطار احترام مبادئ المساواة، الاستمرارية والعمومية والقابلية للتكيف.
- شبكة المواصلات السلكية واللاسلكية: كل منشأة أو مجموعة منشآت تضمن إما التراسل وإما إرسال إشارات المواصلات السلكية واللاسلكية، وكذا تبادل معلومات التحكم والتسيير المشتركة ما بين النقاط الطرفية لهذه الشبكة.
- شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية: كل شبكة مواصلات سلكية ولاسلكية منشأة ومستعملة لتقديم خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية للجمهور.

¹ المرسوم التنفيذي 03-232 المؤرخ في 24 جوان 2003 يحدد مضمون الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتعريفات المطبقة عليها وكفاءات تمويلها.

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 29، المؤرخ في 29/06/2003، ص 4.
المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-310 المؤرخ في 23 سبتمبر 2009.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 55، المؤرخ في 27/09/2009، ص 17.

- شبكة داخلية: شبكة مستقلة تنشأ كلها على نفس الملكية دون استعمال الأملاك العمومية، بما فيها الأملاك الهيرتيزية أو أية أملاك أخرى.
- شبكة خاصة: شبكة مواصلات سلكية و لاسلكية مخصصة إما للاستعمال الخاص حينما تخصص للاستعمال الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي ينشئها، وإما للاستعمال المشترك حينما تخصص للاستعمال من طرف عدة أشخاص طبيعيين أو معنويين منظمة في شكل مجموعة مغلقة للمستعملين، بغرض تبادل المكالمات الداخلية.
- تسمى شبكة "داخلية" إذا أنشئت كلها على نفس الملكية دون استعمال الأملاك العمومية، بما فيها الأملاك الهيرتيزية أو أية أملاك أخرى.
- النقاط الطرفية: نقاط ارتباط مادي لها مواصفات تقنية ضرورية للدخول في شبكة المواصلات السلكية واللاسلكية بغرض التحدث عن طريقها بفعالية، وهي جزء لا يتجزأ من الشبكة. حينما تكون شبكة المواصلات السلكية واللاسلكية موصولة بشبكة أخرى أجنبية فإن نقاط الارتباط بهذه الشبكة تعتبر كنقطة طرفية.
- التجهيز المطرفي: كل تجهيز مخصص لأن يكون موصولاً مباشرة أو بطريقة غير مباشرة بنقطة مطرفية، والذي يُرسل أو يستقبل أو يعالج إشارات المواصلات في الشبكة السلكية واللاسلكية. وذلك دون التجهيزات الخاصة بالوصول إل الخدمة الإذاعية.
- شبكة أو منشأة أو جهاز مطرفي لاسلكي كهربائي: الشبكة أو المنشأة أو الجهاز المطرفي الذي يستعمل ذبذبات هيرتيزية لغرض بث موجات في الفضاء الحر. تعد كذلك الشبكات التي تستعمل طاقات الأقمار الصناعية، شبكات لاسلكية كهربائية.
- المتعامل: كل شخص طبيعي أو معنوي يشغل شبكة عمومية للاتصالات السلكية واللاسلكية أو يقدم للجمهور خدمة المواصلات السلكية واللاسلكية.
- موفر الخدمات: كل شخص طبيعي أو معنوي يقدم خدمات مستعملاً وسائل المواصلات السلكية واللاسلكية.

إلى جانب تنظيم هذه لمصطلحات التقنية ينظم القانون 2000-03 الإطار المؤسسي للنشاط في مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وهو ما نتناوله لاحقاً في المطلب الثاني من هذا المبحث.

ب - في الباب الثاني من القانون 2000-03 ينظم المشرع النظام القانوني لنشاط استغلال المواصلات السلكية واللاسلكية، وهو الإطار القانوني الذي يعني أكثر دراسة موضوع استعمال هذه التقنيات الحديثة في تنفيذ النشاط العمومي لأجهزة الدولة، ذلك أن هذا النشاط لا يجب أن يخرج أو يتعارض مع الأحكام العامة لاستعمال هذه التقنيات في القواعد العامة (الكتابة والتوقيع الإلكترونيين في القانون المدني) أو في القواعد والأحكام الخاصة المنظمة في القوانين المتعلقة بالمجال.

فينظم الباب الثاني في فصل أول منه أحكاماً عامة للنظام القانوني للاتصالات السلكية واللاسلكية يكرس سيطرة الدولة بصفقتها صاحبة السيادة على الأدوات الأساسية المستعملة في هذه الاتصالات، من خلال النص على ملكيتها العامة لطيف الذبذبات اللاسلكية الكهربائية، وملكيتها العامة للمجال الهيرتيزي

الوطني الذي تُسيّر عبره هذه الشبكات والعمليات، وعلى أساس هذه السيطرة والملكية تمارس الدولة حق التنظيم والرقابة على كل العمليات التي تتم عبرها، طبقاً للمادة 6 :

"... - ممارسة السيادة طبقاً للأحكام الدستورية على كامل فضاءها الهيرتريزي تطلع الدولة في إطار ممارسة صلاحياتها المتعلقة بمراقبة المواصلات السلكية واللاسلكية،

- الافراد باستعمال طيف الذبذبات اللاسلكية والإشراف على استغلالها من طرف المتعاملين..."

والمادة 24: " يعد طيف الذبذبات اللاسلكية الكهربائية ملكاً عمومياً للدولة.

يندرج ضمن صلاحيات الدولة تقسيم طيف الذبذبات إلى حزم ذبذبات ومنحها لمختلف المستعملين."

وتتحكم الدولة عن طريق التنظيم في وضع الشروط الموضوعية والتقنية لمنح رخص استغلال هذه الملكية للمتعاملين وتنظيمها بينهم وتحديد أسعار وتعريفات استغلالها ، وتنظيم علاقاتهم بها وفيما بينهم و علاقاتهم بالجمهور، وممارسة الرقابة على هذه الأنشطة عبر الأجهزة التي تنشئها لذلك¹، وهو ما يكرس دور الدولة الجديد في ضبط هذا النشاط ذو الاستعمال العمومي والخاص وذو الطابع الاقتصادي التجاري في إطار السياسة القطاعية المطبقة على المجال. فإذا كانت المادة 6، 23 و 24 تظهر ملكية الدولة العامة للأدوات العامة التي يتم عبرها النشاط، تكرر المادة 12 طبيعة النشاط العمومي لاستغلالها عبر مؤسستي بريد الجزائر واتصالات الجزائر، إلى جانب نشاط المتعاملين الخواص ، باعتباره نشاطاً تجارياً خاضعاً للقانون الخاص، تتولى الدولة دور ضبطه وتنظيمه عبر سلطة مستقلة هي سلطة الضبط في البريد والمواصلات ARTP المنصوص عليها بالمادة 10 و 13.

تُخرج المادة 23 فقرة 2 من مجال تطبيق أحكام هذا القانون منشآت الدولة المعدة لتلبية حاجات الأمن والدفاع الوطنيين في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية.

ج - ينظم الفصل الثاني من الباب الثاني أنظمة استغلال الاتصالات السلكية واللاسلكية، حيث نظمها المشرع وفق أربعة (04) أنظمة أساسية : نظام الرخصة، الترخيص، التصريح البسيط، ونظام الاعتماد، تشكل الأطر القانونية لاستغلال منشأة أو شبكة عمومية أو منشآت للاتصالات السلكية واللاسلكية، وتقديم الخدمات المتعلقة بها للجمهور، طبقاً للمادة 28 التي تحدد القواعد العامة المشتركة بين هذه الأنظمة:

- أن يتم اعتماد أو إنشاء أي نظام استغلال لتقديم الخدمة في المجال وفق شروط المنافسة المشروعة.

- احترام المتعاملين مبدأ المساواة بين مستخدمي (مرتققي) الخدمة المقدمة، واحترام مبدأ الشفافية وعدم التمييز في الوصول إليها.

- أن يتم استغلال الشبكات العمومية وتقديم الخدمات وفق الشروط العامة المحددة في هذا القانون والشروط الخاصة بكل نوع من أنواع الشبكات أو الخدمات المحددة عن طريق التنظيم (المادة 31).

¹ المقصود المادة 10 من القانون 03-2000 المتعلقة بسلطة ضبط البريد والمواصلات ARTP، والمرسوم التنفيذي 03-232 المؤرخ في 24 جوان 2003 يحدد مضمون الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتعريفات المطبقة عليها وكيفية تمويلها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-310 المؤرخ في 23 سبتمبر 2009، المذكورين أعلاه.

وهذا لتنظيم هو المرسوم التنفيذي 123-01 المؤرخ في 2001/05/09¹ المتعلق بنظام استغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية، وعلى مختلف خدمات المواصلات لسلكية واللاسلكية، الذي ينظم الأحكام الخاصة بكل نظام من الأنظمة الأربعة للاستغلال المنصوص عليها بالمواد 32، 39، 40 و 41 من القانون 03-2000.

2 - نظام الرخصة:

- تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 123-01 على أن هذا النظام يطبق على عملية إنشاء و/أو استغلال شبكات عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، و/أو توفير خدمات هاتفية بما فيها خدمات تحويل الصوت على الإنترنت.

- تمنح الرخصة بموجب مرسوم تنفيذي لشخص طبيعي أو معنوي بعد الإعلان عن الدعوة للمنافسة وفق دفتر شروط يحدد العناصر الأساسية للعملية، بناءً على عملية "المزايدة" التي يحدد إجراءاتها التنظيم²، أي أنها صفقة مزايدة خاضعة للأحكام خاصة وليس صفقة المزايدة بمفهوم قانون الصفقات العمومية.

- تحدد المادة من القانون 03-2000 العناصر التقنية العامة التي يجب أن يحددها دفتر الشروط ويحدد مواصفاتها بالنسبة لكل صفقة منح رخصة لإنشاء و/أو استغلال شبكة أو خدمة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، منها شروط إنشاء الشبكة أو الخدمة التي تهدف الوزارة الوصية على القطاع تحقيقها، وشروط تقديم الخدمة المستهدفة من الشبكة، لاسيما توفر شروط الاستمرارية والجودة ومساواة المرتفقين والوفرة، وتحديد المنطقة التي تغطيها الخدمة، إلى جانب تحديد الذبذبات المخصصة لاستغلالها، والتي تكون تابعة للشبكة العمومية المملوكة للدولة، دون إغفال شروط المساهمة في حماية البيئة والاستفادة العامة من الخدمة، وكذا التعليمات الخاصة بالدفاع الوطني، واحترام الاتفاقيات الدولية في مجال الاتصال.

- يتم منح الرخصة مقابل دفع مبلغ مالي، وتكون صلاحية الرخصة لمدة محددة في دفتر الشروط، ولا يمكن التنازل عنها إلا بموافقة الجهة الرسمية التي منحها (السلطة التنفيذية)، أي بمرسوم تنفيذي.

- تمنح المادة 34 من القانون 03-2000 امتيازات متعددة للمستفيد من الرخصة، كحق المرور على الأملاك العمومية، وحق الارتفاق عليها، وغيرها...

- تحيل المادة 35 سلطة رقابة المتعامل المستفيد من الرخصة إلى سلطة ضبط البريد والمواصلات ARTP التي تسهر على مراقبة احترام المتعامل لدفتر الشروط، والنصوص التشريعية والتنظيمية، وفي حال المخالفة تعذره بالامتنال في أجل 30 يوما، وفي حالة عدم الامتنال، تقترح سلطة الضبط على الوزير المكلف بالقطاع إيقاع إحدى العقوبات بقرار مسبب:

¹ المرسوم التنفيذي 123-01 المؤرخ في 09 ماي 2001 المتعلق بنظام استغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية، وعلى مختلف خدمات المواصلات لسلكية واللاسلكية.

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 27، المؤرخ في 2001/05/13، ص 13.

² المرسوم التنفيذي 124-01 المؤرخ في 09 ماي 2001 يتضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية.

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 27، المؤرخ في 2001/05/13، ص 15.

*التعليق الكلي أو الجزئي للرخصة لمدة 30 يوما.

*التعليق المؤقت للرخصة ما بين شهر 01 و ثلاثة 03 أشهر، أو تخفيض مدتها في حدود سنة. وفي حال عدم امتثال صاحب الرخصة رغم العقوبات السابقة، يمكن أن تُسحب منه نهائيا وفق قاعدة توازي الأشكال، وتتكفل سلطة الضبط باتخاذ ما تراه مناسبا لضمان استمرارية الخدمة وحماية مصالح الجمهور المرتفق، طبقا للمادة 37.

تمنح المادة 38 استثناءً لسلطة الضبط، نظرا لظرف الاستعجال والخطر الداهم، صلاحية التعليق الفوري للرخصة، بعد إعلام وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، في حالة مساس المتعامل واعدائه على مقتضيات الأمن والدفاع الوطنيين.

3 - نظام الترخيص:

تنظمه المادة 39 من القانون 03-2000 والمادة 3 من المرسوم التنفيذي 01-123.

تختص بمنحه سلطة ضبط البريد والمواصلات ARTP، ويطبق العمل بنظام الترخيص على خدمات إنشاء واستغلال:

- الشبكات الخاصة التي تستعمل الأملاك العمومية والهيرتيزية المعرفة أعلاه وبالمادة 8 من القانون 03-2000،

- الشبكات التي لا تستعمل إلا طاقات مستأجرة من متعاملين حاصلين على رخص النشاط المذكورة سابقا.

- خدمات الدخول إلى الإنترنت.

وبالرجوع إلى النظام القانوني لإجراء الترخيص بالنشاط في المجالات المحددة أعلاه تختص بمنحه سلطة الضبط للبريد والمواصلات، للأشخاص الطبيعية والمعنوية بناء على طلب، وفق شروط تحددها، ووفق إجراءات موضوعية تضمن تحقيق المساواة وعدم التمييز والشفافية، ومقابل مبلغ مالي (إتاوة) يحددها التنظيم¹، وفي حالة رفض الطلب يتخذ بذلك قرار مسبب.

ويطبق نفس النظام الرقابي المنصوص عليه بالمواد 35، 36، 37 و38 المتعلق بسحب وتعليق الرخصة في حال إخلال المستفيد من الترخيص بالتزاماته المتفق عليها في دفتر الشروط عند منح الترخيص.

4 - نظام التصريح البسيط:

تشرف عليه سلطة الضبط طبقا للمادة 40 من القانون 03-2000 وهي الجهة المختصة بمنحه للأشخاص الطبيعيين والمعنويين بناءً على طلبهم، الذي يتعلق حسب المادة 4 من المرسوم التنفيذي 01-123 الذي يحدد مضمون الخدمات العامة في مجال البريد و المواصلات بـ:

¹ المرسوم التنفيذي 03-232 المؤرخ في 24 يونيو 2003 يحدد مضمون الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، والتعريفات المطبقة عليها وكيفية تمويلها،

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 39، المؤرخ في 29/06/2003، ص 4.

=المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-310 المؤرخ في 23 سبتمبر 2009.

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 55، المؤرخ في 27/09/2009، ص 17.

*خدمة التاكس.

*الخدمات ذات القيمة المضافة المحددة في الملحق المرفق بالمرسوم¹ وهي:

- الرسائل الصوتية لتبادل واستلام وتسجيل الرسائل الصوتية في الموزعات الصوتية ويمكن الاتصال بها عبر خط الهاتف العادي.

- الأوديوتيكس Audiotex

- الاجتماع عن بعد téléconférence: خدمة تربط الاتصال المتزامن بين ثلاثة أشخاص فأكثر لتبادل صوتي أو تبادل معطيات أو رسائل إلكترونية.

- فيديو تيكس Videotex .

- بنك المعطيات

- الرسائل الإلكترونية: تبادل وقراءة وتخزين معلومات في شكل رسائل معطيات (رسائل بيانات) بين موزعات موجودة في مواقع متباعدة تمكن المرسل إليه من قراءتها في وقت حقيقي أو وقت مؤجل.

يخضع قرار منح التصريح البسيط للشكلية والبيانات المحددة في المادة 40 فقرة 2 من القانون 03-2000 ، بناء على طلب المتعامل، وسلطة الضبط ، المختصة بمنحه، أجل شهرين 02 من تاريخ الاستلام للتأكد من مطابقته لأحكام النظام القانوني للتصريح البسيط، وتصدر قرارها إما بالرفض المسبب أو بالموافقة عبر تسجيل هذا التصريح مقابل إتارة مالية.

تبقى سلطة الضبط في البريد والمواصلات صاحبة السلطة في مراقبة احترام المتعامل للأحكام القانونية والتنظيمية، وللاتزامات المحددة في دفتر الشروط، وصاحبة الاختصاص بتطبيق نفس العقوبات المنصوص عليها بالنسبة لنظام الرخصة وبنفس الأشكال والشروط (المواد من 35 إلى 38 من القانون 03-2000)

5 - نظام الاعتماد:

الخدمات الخاضعة لنظام الاعتماد المسبق حسب المادة 5 من المرسوم 01-132 والمادة 41 من القانون 03-2000 هي كل "تجهيز مطرفي" أو منشأة لاسلكية كهربائية مخصص لأن يكون:

- موصولا بشبكة عمومية للاتصالات السلكية واللاسلكية.

- مصنوعا للسوق الداخلية أو مستورد.

- مخصصا للبيع أو معروضا للبيع.

- موزع على أساس مجاني أو بمقابل أو يكون موضوع إشهار.

يطبق هذا النظام القانوني على الأجهزة التي تستعمل في إرسال أو استقبال أو معالجة إشارات الاتصالات السلكية واللاسلكية عن طريق ارتباطه بشبكة مواصلات، (ماعدًا أجهزة الاتصال الإذاعي)، والذي يصنع في الجزائر أو مستورد ولغرض التسويق أو التوزيع المجاني.

¹ المرسوم التنفيذي 01-123 المؤرخ في 09/05/2001، المرجع السابق ، الملحق المرفق ص 15.

هذا الاعتماد لهذه الأجهزة يمكن أن تمنحه سلطة الضبط أو مخبر تقييس (قياس وتجارب) معتمد من قبلها يصرح فيه بقبالية الجهاز للتداول نتيجة مطابقته للمواصفات التي تعتمدها سلطة الضبط إن كان مصنعا في الجزائر أو في الخارج وفق معايير عالمية التي تعتمدها بموجب تنظيم. ويتم منح الاعتماد في أجل شهرين من تاريخ إيداع الطلب، أو يرفض بقرار مسبب، ويلزم صاحب الاعتماد في حالة قبول طلبه أن تكون جميع التجهيزات مطابقة للنموذج المقدم والمعتمد، تحت طائلة مسؤوليته عن الغش أو مخالفة الأحكام القانونية والتنظيمية للمواصلات السلكية واللاسلكية طبقا لنص المادة 42 من القانون 03-2000.

تجدر الإشارة هنا إلى مسألة تقنية غاية في الأهمية هي تقنية "التصديق الإلكتروني la certification électronique" التي تمت الإشارة إليها من قبل بمناسبة دراسة "التوقيع الإلكتروني"، وأن سلطة الضبط للبريد والمواصلات في الجزائر، أشارت عبر موقعها على الانترنت إلى توفر هذه الخدمة في الجزائر وأنها السلطة المختصة بمنح الترخيص بممارستها، وقد أسست اختصاصها بهذه السلطة استنادا إلى المادة 3 من المرسوم التنفيذي 01-123 المؤرخ في 2001/05/09، وذلك في تقريرها السنوي لسنة 2010¹ المشار إليه في الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الأول من هذا الفصل، وبالرجوع إلى المادة 3 من المرسوم أو المادة 31 من القانون 03-2000 لا تنص أي منهما على خدمة المصادقة على التوقيع ولا على ما يوحى بها، وهو ما يضعنا أمام التساؤل عن شرعية هذا النشاط الذي تقوم به هيئة عمومية، تقوم بدور الدولة في الرقابة، أي نشاط إداري عمومي، وتصدر بموجبه قرارات تتضمن التصديق بصحة التوقيع الإلكتروني ونسبته إلى صاحبه، دون أساس شرعي من القانون أو التنظيم يسمح لها بذلك؟ إلى جانب التساؤل عن مصير الحقوق المترتبة عن هذا النشاط؟ وعن مصير المنازعة في هذه الشرعية أمام الجهات القضائية؟

د - ينظم الفصل الرابع من هذا الباب أحكاما مختلفة حول أحقية كل مواطن وكل شخص طبيعي أو معنوي في الاستفادة من الخدمة العامة للشبكات العمومية للاتصالات السلكية واللاسلكية، وخدمات المتعاملين فيها، وكذا النص على وجوب التزام المتعاملين في القطاع باحترام سرية المراسلات الصادرة عبر الشبكات أو التجهيزات، والمعلومات الاسمية للمرتفقين مستعملي الخدمة.

ولأجل التأكد من تنفيذ هذه الالتزامات، يمنح القانون 03-2000 في المواد من 57 إلى 60، لسلطة الضبط صلاحيات إجراء أي تحقيق حول نشاط أي متعامل، بما فيها التي تتطلب تدخلا مباشرا، ويلتزم المتعاملون المستفيدون من الرخصة أو الترخيص أن يضعوا تحت تصرفها أية وثائق أو معلومات يمكن أن تمكنها من ممارسة مراقبة مدى احترامهم للقانون والتنظيم، ولالتزاماتهم بموجب قرارات المنح.

هـ - في مجال القواعد الخاصة بمجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، ينص الباب الرابع من القانون 03-2000 على أحكام جزائية، تمثل من جهة أحكام عمل الضبط القضائي في المجال، (الفصل الأول)، الذي تقوم به جهة خاصة هي "شرطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية" منحها المشرع

¹ تقرير النشاط السنوي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات ARTP لسنة 2010، خاتمة المنشورات، على الموقع الرسمي للمؤسسة:

http://www.arpt.dz/ar/pub/raa/ ، رقم 8. ، الصفحة 64، جاء فيه:

L'article 3 du décret executif n° 01-123 stipule que «l'établissement et l'exploitation des services de certification électronique sont subordonnés à l'octroi d'une autorisation délivrée par l'ARPT».

المصدر: <http://www.arpt.dz/ar/> ، تاريخ آخر اطلاع : 2012/10/30.

بموجب هذا الباب صلاحيات البحث والتحري وضبط الجرائم والمخالفات التقنية التي يرتكبها المتعاملون مخالفين أحكام وقواعد هذا القانون، والتنظيمات المتعلقة به، وذلك بالموازاة مع النشاط التقليدي لأعوان وضباط الشرطة القضائية. فتنظم المواد 121 إلى 126 أحكام عمل الضبط القضائي الذي يقوم به أعوان البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية "برتبة مفتش" على الأقل والمتمتعين بصفة "موظف"، وذلك بعد تأهيلهم وأدائهم القسم القانوني لتأدية مهامهم، والذين تسمح لهم المادة 122 بتسخير القوة العمومية، وتحدد المادة 123 شكليات وبيانات المحاضر التي يجب عليهم تحريرها، ومآلها حسب الحالة إما إرسالها إلى وكيل الجمهورية أو إلى السلطة الإدارية المعنية.

في الفصل الثاني من هذا الباب يقرر المشرع عقوبات جزائية خاصة تحدد بعض الأفعال المجرمة والعقوبات المقررة لها بين الغرامة المالية والسجن من المادة 127 إلى المادة 144.

ثانيا : الإطار القانوني للإعلام باستعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال:

نتناول في هذا العنوان دراسة وسائل القانونية لاستعمال التقنيات الحديثة والاتصال في مجال الإعلام، كما نظمها المشرع في القانون العضوي الخاص بالإعلام ساري المفعول رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012¹. ونحاول التركيز على تنظيم الإعلام بالوسائل الإلكترونية، هذا الإعلام الإلكتروني الذي قد تستعمله الإدارة العامة في تنفيذ نشاطها الإداري لتحقيق أهداف السياسات العمومية، بما يعبر عن فكرة الإدارة العامة الإلكترونية التي تقوم على استعمال هذه التكنولوجيات في تنفيذ النشاط الإداري، واعتمادا كذلك على نص المادة 4 من القانون التي تجعل من الإعلام خدمة عمومية ووطنية تضمن تنفيذها الدولة بقولها: " تُضمن أنشطة الإعلام على وجه الخصوص عن طريق:

- وسائل الإعلام التابعة للقطاع العمومي،
- وسائل الإعلام التي تنشئها هيئات عمومية،
- وسائل الإعلام التي تملكها أو تنشئها أحزاب سياسية، أو جمعيات معتمدة،
- وسائل الإعلام التي يملكها أو ينشئها أشخاص معنويون يخضعون للقانون الجزائري ويمتلك رأسمالها أشخاص طبيعيين أو معنويون يتمتعون بالجنسية الجزائرية."

1- الطبيعة القانونية لنشاط الإعلام الإلكتروني:

يظهر من خلال مواد القانون العضوي 05-12 أن أغلب المهام التي ينص القانون على أن تؤديها أنشطة الإعلام في المادة 5 منه هي مهام سياسية ترتبط مباشرة بنشاط الإدارة العامة والمهام السياسية لأجهزتها، مثل مهمة ترقية مبادئ النظام الجمهوري، وقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان، والتسامح ونبذ العنف، أو مهام ترقية روح المواطنة والحوار، أو ترقية الثقافة الوطنية، أو مهام الاستجابة لحاجات المواطن في مجال الإعلام، و أن الاستجابة للحاجات العمومية هو من صميم عمل ونشاط الإدارة، مما يعني أن استعمال "الإعلام الإلكتروني" فيه يعبر عن تطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية.

¹ القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالإعلام.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 02 المؤرخ في 15/01/2012، ص 21.

وهو ما يدعونا إلى دراسة الإطار القانوني لتنظيم الإعلام باستعمال هذه التقنيات في القانون 05-12 وبالضبط في الباب الخامس منه بعنوان: "وسائل الإعلام الإلكترونية"، رغم أن موضوع الإعلام يظهر أنه مرتبط أكثر بالعمل الصحفي ونقل الأخبار بشكل يوحى ببعده عن مجال دراستنا. وبما أن مجاله هو نقل المعلومة بطريقة وشكل إلكتروني، فهو يرتبط بموضوع هذه الدراسة من باب آلية نقل المعلومة في "مجتمع المعلومات" مهما كان مجالها، خاصة وأن المادة 3 من القانون عرفت نشاط الإعلام بأنه: "كل نشر أو بث لوقائع أحداث أو رسائل أو آراء أو أفكار أو معارف، عبر أية وسيلة مكتوبة أو مسموعة أو متلفزة أو إلكترونية، وتكون موجهة للجمهور أو لفئة منه." كما أن المواد 67 و69 عرفت المقصود بالإعلام الإلكتروني من خلال الصحافة الإلكترونية بأنه كل خدمة اتصال مكتوب أو سمعي بصري عبر الإنترنت موجهة للجمهور أو لفئة منه، تنشر أو تنتج أو تبث بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الجزائري.

من خلال تحليل نصوص مواد القانون يربط المشرع بين وظيفة الإعلام بصفة عامة والإعلام الإلكتروني وأهداف الخدمة العمومية، بقوله في المادة 2: "يمارس نشاط الإعلام بحرية في إطار أحكام هذا القانون العضوي والتشريع والتنظيم المعمول بهما، وفي ظل احترام: ...

- متطلبات النظام العام.
- المصالح الاقتصادية للبلاد.
- مهام والتزامات الخدمة العمومية...

أي أن الإعلام من وسائل أداء الخدمة العامة أي من وسائل الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة، وتحقيق أهدافها، التي من بينها "إعلام المواطن" المستهدف بالخدمة بالمستجدات والتطورات، فالإدارة العامة تستخدم الإعلام ومنه الإعلام الإلكتروني لتنفيذ نشاطها الإداري العمومي،

فالقرار الإداري الصادر عن وزارة الدفاع الوطني مثلا، الذي يتضمن دعوة المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية إلى تسجيل أنفسهم في قوائم الإحصاء، هو قرار إداري لتنفيذ مقتضيات قانون الخدمة الوطنية، ويجب على الإدارة أن تقوم بتبليغ هذا القرار إلى المعنيين به عن طريق النشر حتى يستوفي كامل خصائصه التي تجعل منه قرارا إداريا صحيحا وملزما للمخاطبين به، إن نشر هذا القرار وتبليغه عبر الطرق الإلكترونية (الصحافة الإلكترونية المكتوبة والمسموعة و السمعية البصرية ...) فإنه يعتبر نشاطا إداريا إلكترونيا نتيجة استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال الإلكترونية في تنفيذه بهدف تحقيق مصلحة عامة، مقررة في السياسة العمومية للدولة.

والملاحظة التي تدعم هذا التوجه في طبيعة النشاط الإعلامي الإلكتروني هو ما ذهب إليه المشرع في المادة 72 من القانون العضوي ضمن تعريفه لوسائل الإعلام الإلكترونية، أنه يستثنى من هذه التعريفات النشاطات الإلكترونية التي تشكل أداة للترويج أو فرعا لنشاط صناعي أو تجاري، أي نشاطات التسويق والإشهار التجاري والصناعي، التي أخرجها بهذا النص عن مفهوم خدمة الإعلام الإلكتروني.

2- التنظيم القانوني لنشاط الإعلام الإلكتروني:

نظم المشرع الجزائري نشاط الإعلام الإلكتروني في الباب الخامس من القانون العضوي 05-12 من خلال توجّهين أو شكلين لهذا النشاط هما: النشاط الإعلامي الإلكتروني المكتوب، المعبر عنه بالمادة 67 و 68 ، والنشاط الإعلامي الإلكتروني السمعي البصري عبر الإنترنت المعبر عنه بالمواد 69 و 70، حيث عرفهما على التوالي:

فالمادة 67 من القانون تعرف الصحافة الإلكترونية أنها: "كل خدمة اتصال مكتوب عبر الإنترنت موجهة للجمهور أو لفئة منه، ينشر بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون الجزائري، ويتحكم في محتواها الافتتاحي."

وتعرف المادة 68 نشاط الصحافة الإلكترونية المكتوبة أنه: "يتمثل نشاط الصحافة المكتوبة عبر الإنترنت، في إنتاج مضمون أصلي موجه إلى الصالح العام، ويجدد بصفة منتظمة، ويتكون من أخبار لها صلة بالأحداث، وتكون موضوع معالجة ذات طابع صحفي."

تحدد المادة 69 من القانون العضوي، المقصود بخدمة السمعي البصري عبر الإنترنت بأنها: "...كل خدمة اتصال سمعي بصري عبر الإنترنت (واب - تلفزيون، واب - إذاعة) موجهة للجمهور أو فئة منه، وتنتج وتبث بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون الجزائري، ويتحكم في محتواها الافتتاحي."

أما النشاط السمعي البصري عبر الإنترنت فهز حسب المادة 70: "... إنتاج مضمون أصلي موجه للصالح العام، ويجدد بصفة منتظمة، ويحتوي خصوصا على أخبار ذات صلة بالأحداث، وتكون موضوع معالجة ذات طابع صحفي."

أخضع المشرع هذا الشكل من النشاط الإعلامي إلى نفس القواعد القانونية العامة التي تحكم باقي الأنشطة الإعلامية التقليدية، بإحالته على المادة 2 من القانون العضوي التي تحدد الأحكام العامة لممارسة هذا النشاط، فأخضع نشاط الإعلام الإلكتروني المكتوب إلى نفس النظام القانوني للنشاط التقليدي المكتوب في الباب الثاني، خاصة الخضوع لإجراء التسجيل ومراقبة صحة المعلومات، عن طريق "التصريح المسبق" لدى سلطة الضبط للصحافة المكتوبة وفق الشكلية المنصوص عليها في المادة 12 وإجراءات منح "الاعتماد"، الذي يمثل حسب المادة 13 "الموافقة على الصدور"، والذي يصدر بقرار من سلطة الضبط في أجل ستين 60 يوما من تاريخ إيداع "التصريح المسبق"، وأن الرفض يكون بقرار مسبب.

أما بالنسبة للنشاط الإعلام السمعي البصري، فالمادة 62 و 63 من القانون العضوي أخضعته إلى نظام الترخيص بموجب "مرسوم"، وتتكفل الهيئة المكلفة بالبث الإذاعي والتلفزي تخصيص ترددات موجات الاتصال السمعي البصري المتاحة، بعد أن يمنح خط للترددات من قبل الجهاز الوطني المكلف بضمان تسيير مجال الترددات الإذاعية الكهربائية، ويخضع نشاط الإعلام السمعي البصري المرخص له إلى رقابة صحة المعلومات بعد إجراء "التسجيل لدى سلطة ضبط السمعي البصري وفق اتفاقية"، وطبقا لنص المادة 63 و 66 من القانون. غير أن النص القانوني لا يعرف هذه الهيئات والأجهزة الوطنية المكلفة بالبث وتسيير مجال الترددات بالتحديد، ولا يحدد بالضبط الجهة الإدارية المكلفة بإصدار مرسوم منح الترخيص.

ينظم المشرع الإطار القانوني لممارسة الدولة سلطتها في الرقابة على أنشطة الإعلام الإلكتروني وضبطها، من خلال إخضاعها لنظام "التسجيل ورقابة صحة المعلومات" الذي يختص به جهازان أو سلطتان مستقلتان للضبط هما: سلطة ضبط الصحافة المكتوبة (المادة 40)، التي تختص بضبط ومراقبة النشاط الإعلامي الإلكتروني المكتوب طبقاً للمادة 41، وسلطة ضبط السمعي البصري (المادة 64) ونص في المادة 66 على: "يمارس نشاط الإعلام عبر الإنترنت بحرية. ويخضع لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات، بإيداع تصريح مسبق من طرف المدير المسؤول عن جهاز الإعلام عبر الإنترنت..."

لم يغفل المشرع في الباب الثامن من القانون تنظيم القواعد القانونية للمسؤولية المدنية والجزائية عن الأفعال المخالفة لقواعد نشاط الإعلام بصفة عامة والإعلام الإلكتروني، المحددة في هذا القانون، من خلال تنظيمها بأحكام مشتركة في مادة واحدة (المادة 115)، بتحصيل هذه المسؤولية للمدير مسؤول النشرية أو مدير جهاز الصحافة الإلكترونية، ومدير خدمة الاتصال السمعي البصري أو عبر الإنترنت، إلى جانب مسؤولية صاحب الخبر أو المعلومة المكتوبة أو المنشورة. ونظم المشرع كذلك مجموعة من الأفعال المجرمة في مجال الإعلام على أساس أنها جنح، والعقوبات المقابلة لها في الباب التاسع من المادة 116 إلى 126، التي تعتبر أحكاماً وعقوبات خاصة تضاف إلى العقوبات والقواعد العامة في قانون الإجراءات الجزائية وقانون العقوبات، غير أن المشرع في المادة 124 من القانون 05-12 نص على حكم خاص بتقادم الدعوى العمومية والمدنية معاً في هذه الجرائم بعد ستة 06 أشهر كاملة من تاريخ ارتكابها، مخالفاً القواعد العامة لتقادم الدعوى العمومية في مواد الجنح في قانون العقوبات.

المطلب الثاني: التدابير التنظيمية والهيكلية المستحدثة لتأطير إقامة "مجتمع المعلومة".

أقرت سياسة الدولة واستراتيجيتها للتحويل الإلكتروني إلى مجتمع المعلومة في المحور الأساسي الثاني عشر من استراتيجية الجزائر الإلكترونية بعنوان: "تدابير تنظيمية Mesures organisationnelles" مجموعة من "الإصلاحات الهيكلية والمؤسسية لتوفير المتطلبات التنظيمية لتطبيقات استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال في النشاط الإداري العمومي، بإعادة هيكلة مؤسسات الدولة على المستويين المركزي والمحلي: من خلال إعادة تنظيم وزارة البريد والمواصلات إلى وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، وإعادة صياغة صلاحيات الوزير المكلف بالقطاع، ثم الاتجاه نحو إعادة هيكلة وتنظيم المؤسسات التابعة للوزارة إلى مؤسستين أساسيتين تتم في إطارهما تنفيذ سياسة القطاع، هما مؤسسة بريد الجزائر، ومؤسسة اتصالات الجزائر وفرعها للهاتف النقال موبيليس، إلى جانب إنشاء سلطة ضبط مستقلة هي سلطة ضبط البريد والمواصلات، وهو ما نتناوله في الفرع الأول، فيما نحاول في الفرع الثاني دراسة الأجهزة والمؤسسات المستحدثة على المستوى المحلي عبر دراسة النصوص التي تعيد هيكلة المديرية الولائية والجهوية للبريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، والنصوص المنظمة لدور الجماعات الإقليمية في هذا التحول إلى مجتمع المعلومة.

الفرع الأول: الإصلاحات التنظيمية على المستوى المركزي:

نص مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 المعتمد رسميا من قبل الدولة عبر الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال كسياسة عامة وتوجه الدولة في إعادة تنظيم القطاع منذ سنة 1999 تاريخ انطلاق المشروع، نص على تدابير تنظيمية تعبر بشكل ملحوظ عن التوجه المركزي في تطبيق مشروع التحول الإلكتروني إلى مجتمع المعلومة، نتيجة تركيز القائمين على المشروع على الإصلاحات المقررة على مستوى أعلى هرم السلطة التنفيذية ممثلة في رئاسة الوزراء، الوزارة المكلفة بالقطاع ثم باقي الوزارات، دون الإشارة إلى أية تدابير على المستوى المحلي والإقليمي، ما يؤكد التركيز على النهج المركزي في التنفيذ والإشراف، وتكريس مبادئ المركزية في التنظيم الإداري.

بالرجوع إلى نص المشروع في المحور الثاني عشر، يشير القائمون عليه إلى أنه على مستوى رئاسة الوزراء، تم إنشاء لجنة وزارية مشتركة E-Commission تحت رئاسة الوزير الأول، إضافة إلى إنشاء لجنة تقنية un comité technique مهمتها الدعم التقني لهذه اللجنة، إلى جانب خلق أجهزة مركزية مكلفة بتقنيات الإعلام والاتصال على مستوى كل وزارة، وذلك لمتابعة تنفيذ الإصلاحات التنظيمية والمشروع عموما تحت إشراف الوزير الأول والوزير المكلف بالقطاع، وامتداد تنفيذ التحول الإلكتروني إلى جميع الوزارات والقطاعات الأخرى بالقول:

Notre pays a mis en place, dans le cadre des réformes du secteur des télécommunications, des structures d'appui à sa politique dans le domaine des TIC...

...une commission interministérielle appelé e-Commission a été créée, sous la présidence de Monsieur le Premier Ministre. Un comité technique a été également mis en place pour le soutien technique de cette commission.

Tous les départements ministériels disposent d'une structure chargée des TIC au niveau de l'administration centrale. Seulement, l'importance et l'intérêt attaché à l'édification de la société de l'information diffère d'un ministère à un autre¹.

أولاً: إعادة هيكلة وزارة البريد والمواصلات:

بداية الإصلاحات في قطاع البريد والمواصلات كانت بوضع إطار قانوني جديد يعبر عن التوجهات الجديدة لسياسة الدولة في تسيير القطاع وتنظيمه عبر القانون 03-2000 المؤرخ في 2000/08/05، المتضمن القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات أنهى احتكار الدولة لهذا النشاط ممثلة بوزارة البريد والمواصلات التي أصبحت تسمى فيما بعد وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، وجعلها سلطة وصية على النشاطات التي تتم في هذا المجال كممثلة للدولة المالكة للأدوات والوسائل القاعدية لممارستها (ملكية الدولة للمجال البريدي، الفضاء الهيرتيزي، وطيف الذبذبات اللاسلكية الكهربائية، المواد 5،6 و24)، مكرسا التوجه الاقتصادي العام نحو نظام اقتصاد السوق، عن طريق:

¹ مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 ، تحت إشراف اللجنة الوزارية المشتركة E-Commission برئاسة الوزير الأول ووزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الرؤية الاستراتيجية للجزائر الإلكترونية مع ملخص عن المحاور الكبرى للمشروع. المرجع السابق، المحور الأساسي الثاني عشر: L. Mesures organisationnelles . المصدر: الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال: www.mptic.dz/ تاريخ آخر اطلاق: 2012/10/25.

- انسحاب الدولة - كمتدخل مباشر صاحب امتيازات وسلطة عامة - في نشاط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، الذي أصبح بنص المادة 12 من القانون ذا طابع صناعي وتجاري،
- فتح مجال النشاط في القطاع للمبادرة الخاصة لتنمية القطاع وتحسين أدائه، عبر متعاملين خواص واستثمار مباشر لرأس المال الخاص والمشاريع الخاصة،
- الإبقاء على الوجود في العمومي المجال عبر توظيف رأس المال العمومي المملوك للدولة في شكل مؤسستين، الأولى ذات طابع صناعي وتجاري (مؤسسة بريد الجزائر) والثانية مؤسسة اقتصادية (اتصالات الجزائر وفرعها موبيليس)، تخضعان في نشاطهما لقواعد القانون الخاص والمنافسة الحرة مع الخواص، وفي علاقتهما بالدولة للقانون العام عبر المحاسبة العمومية وقواعد القانون العام.
- احتفاظ الدولة بسلطة الرقابة وضبط النشاطات المتعلقة بالمجال عبر سلطة مستقلة هي سلطة الضبط للبريد والمواصلات ARTP ، تمارس مهام الضبط والتنظيم لسوق البريد وسوق الاتصالات، وتقدم الاستشارة التقنية وإبداء الرأي للوزارة الوصية في جميع القضايا المتعلقة بالبريد والمواصلات، طبقا للمادة 10 و 13 من القانون.

1- تنظيم وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال:

ألغى المرسوم التنفيذي 03-57 المؤرخ في 05/02/2003 المتضمن تحديد صلاحيات وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال¹، بموجب المادة 12 منه، المرسوم التنفيذي 83-17 المؤرخ في 08/01/1983 الذي يحدد مهام وزير البريد والمواصلات، وأعاد تنظيم مهام الوزير المكلف بالقطاع مقررًا اعتماد الدولة لسياسة قطاعية *politique sectorielle* يتكفل فيها الوزير "بإعداد عناصر السياسة الوطنية في مجال البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال ويتابع ويراقب تنفيذها" وذلك وفق الأهداف المحددة له، ويمارس هذه الصلاحيات على جميع النشاطات المرتبطة بمجال البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، والمعلوماتية والتقنيات السمعية البصرية، بالتشاور مع الدوائر الوزارية المعنية، وبالتشاور مع سلطة الضبط، وكذا على جميع السلطات المركزية وغير المركزية والمؤسسات العمومية التابعة للقطاع، من أجل ضمان سير الخدمة العمومية في المجال.

وقد نص المرسوم على الاختصاصات التي يطلع بها الوزير أولا بصفة عامة في المادة 1 و 2 ، وهي صلاحيات تنظيمية عامة وأخرى تقنية خاصة بكل من البريد في المادة 3 وفي المواصلات السلكية واللاسلكية في المادة 4 ثم في مجال تكنولوجيات المعلوماتية الحديثة للإعلام والاتصال في المادة 5 وصولا إلى المادة 11 التي تعطيه صلاحية تنظيم الإدارة المركزية في القطاع والسلطات غير المركزية والمؤسسات التابعة له.

- **الاختصاصات التنظيمية العامة:** الصلاحيات التنظيمية العامة للوزير تتركز على اختصاصه بتمثيل الجزائر دوليا، وسلطته في تحضير مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالقطاع،

¹ المرسوم التنفيذي 03-57 المؤرخ في 05 فيفري 2003 يحدد صلاحيات وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال. -الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09، المؤرخ في 09/02/2003، ص 18.

والسهر على تنفيذ الخدمة العامة لمرفق الاتصالات والبريد ذات جودة، وفق مبادئ المساواة واستمرارية المرفق العام، ويشرف على إعداد الدراسات والخطط والسياسات المستقبلية وفق الأهداف المحددة له، وكيفية توزيع الخدمة بين المتعاملين وتحديد مضمونها والتعريفات المطبقة عليها، وضمان تطبيق مقتضيات المنافسة المشروعة بينهم والرقابة على نشاطهم بالتشاور مع سلطة الضبط، وصياغة الإطار العام لتطبيقات مجتمع المعلوماتية في الجزائر، إلى جانب تنظيمه وتنفيذه لشرطة البريد والمواصلات، دون إغفال الاختصاصات المتعلقة بتسيير الموارد البشرية للوزارة وكل المؤسسات والهيئات العمومية التابعة لها، كإعداد القوانين الأساسية للموظفين والعمال وتكوينهم.

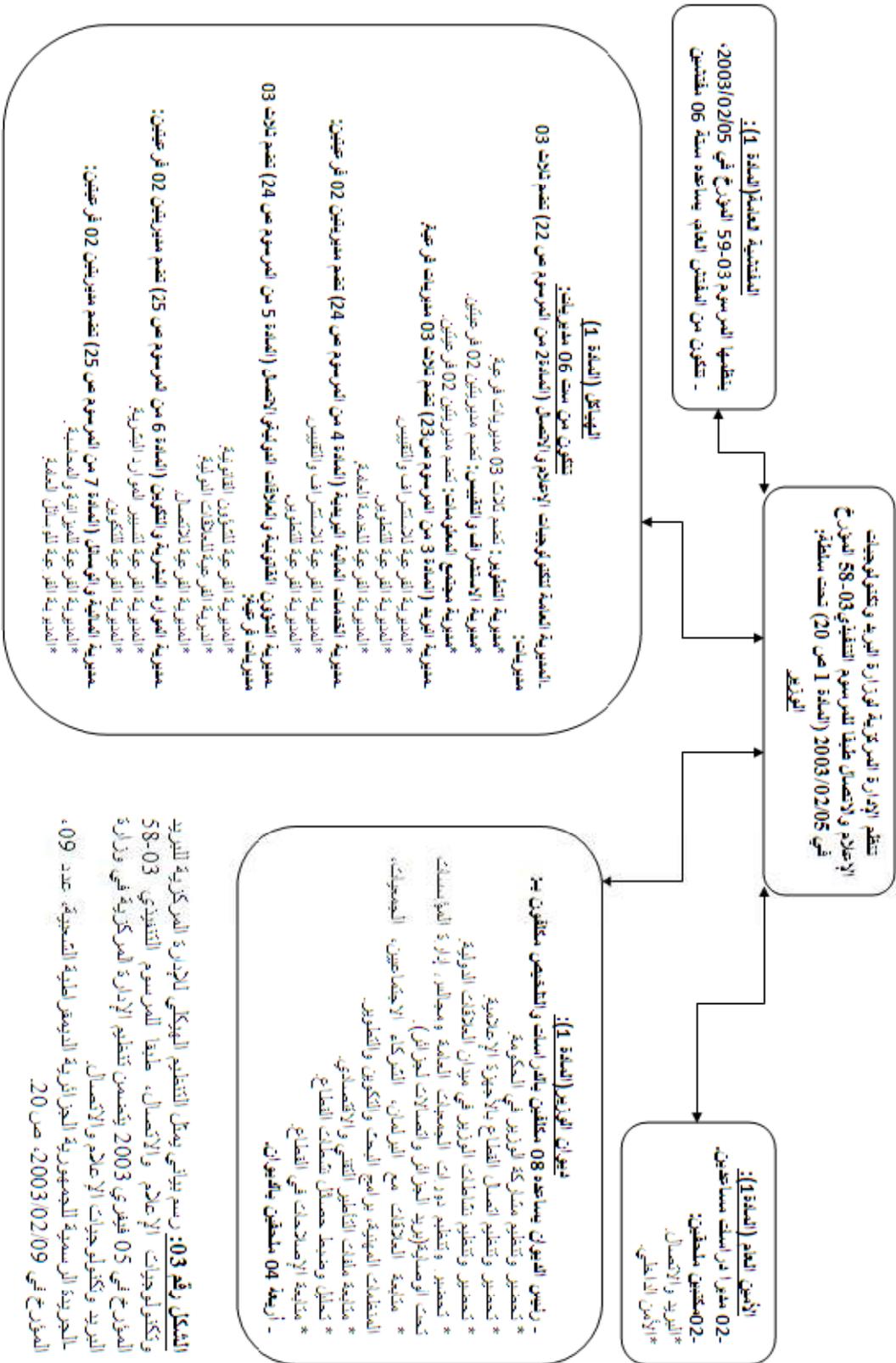
هذه الصلاحيات الممنوحة للوزير تجعل من الوزارة الوصية على القطاع، المخطط والمنظم والمنسق والمنفذ للخطط التي تقترحها هي نفسها على الحكومة لاعتمادها وفق البرنامج العام للحكومة، وبالتالي تظهر بعض معالم تطبيق مبادئ علم الإدارة الحديثة التي سبق بيانها في الفصل الأول، من خلال تقسيم النشاط العام الإداري للدولة على الوزارات على أساس التخصص والإتقان، بحيث تقوم كل وزارة بوضع الخطط الخاصة بها لتنفيذ الأهداف العامة المحددة في برنامج الحكومة، وفق سياسة تخطيط وتنظيم وتسيير قطاعية مركزية يشرف عليها الوزراء،

- **الاختصاصات التقنية المتخصصة:** للوزارة اختصاصات تقنية تختص بكل مجال من مجالات البريد أو المواصلات السلكية واللاسلكية أو المعلوماتية أو استغلال الاتصالات الفضائية، تقوم أساسا على تحديد المعايير التقنية للخدمات المقدمة، والأسعار المقابلة لها، وإعداد دفاتر الشروط العامة، ومراقبة تنفيذها من قبل المتعاملين، ومنح رخص الاستغلال وسحبها بناء على اقتراح سلطة الضبط، إلى جانب إشرافها على الآليات التقنية لاستعمال نظم المعلوماتية وتطويرها وانسجامها وأمنها، كما تشرف الوزارة على تنظيم استعمال الحزم وأطياف الذبذبات الخاصة بالاتصالات السلكية واللاسلكية وإشارات البث وتخصيصها بين المتعاملين، لمنع تداخلها مع تلك الخاصة بالأمن والدفاع الوطني، إلى جانب مشاركة الوزارة في مشاريع البحث العلمي الخاص بكل مجال وتطويره.

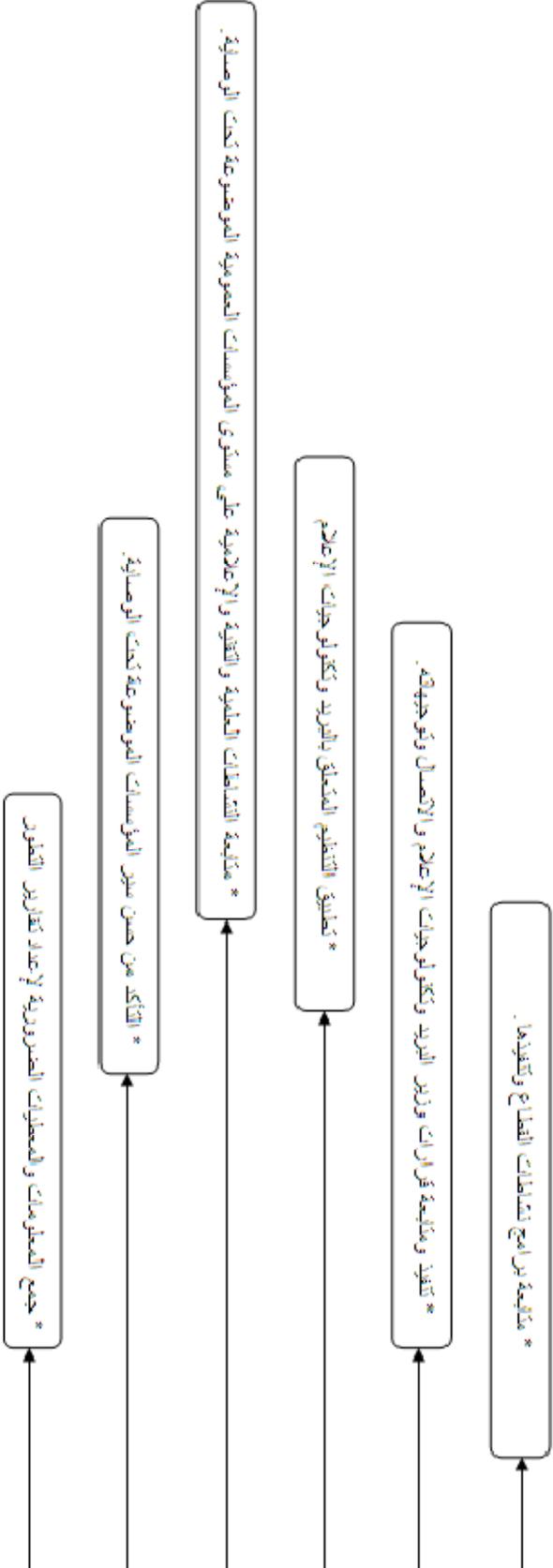
2- الإدارة المركزية في وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال:

يختص الوزير المكلف بالقطاع بتنظيمها بناء على اقتراح إلى رئاسة الوزراء، طبقا للمادة 11 من المرسوم التنفيذي 03-57 أعلاه، توافق عليه الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي، وهو المرسوم التنفيذي 03-58 المؤرخ في 05/02/2003 ساري المفعول¹، الذي يلغي التنظيم السابق لها بموجب أحكام المرسوم التنفيذي 98-267 المؤرخ في 29/08/1998، وذلك وفقا للرسم البياني التالي:

¹ المرسوم التنفيذي 03-58 المؤرخ في 05 فيفري 2003 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال. يلغي أحكام المرسوم التنفيذي 98-267 المؤرخ في 29 أوت 1998 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للبريد والمواصلات (التسمية السابقة). -الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09، المؤرخ في 09/02/2003، ص 20.



المقتضية العامة في وزارة البريد وتكنولوجيا الاتصالات:
 ينظمها المرسوم 59-03 المؤرخ في 2003/02/05 (الجريدة الرسمية ، عدد 09 ، المؤرخ في 2003/02/09 ، ص 26):
 تقول المادة 5 ف 2 للمقتنين المحصول على كل المعطيات والمعلومات والوثائق التي يعالجونها ويقدمون تقاريرهم للمقتن العام، مع الإكراه بالسرية.
 - تخصص المقتنية العامة بتمويل رقتي على حسن سير الهياكل المكونة للإدارة المركزية، والحفاظ على وسائلها وموادها، وتكوين تنظيم المؤسسات تحت الرقابة غير المركزية، وتقييم أداءها ورفع التعاضل إلى الوزير، (المادة 2 من 27)
 - يشغل المقتن للتقييم والمراقبة وفق برنامج سنوي محدد أو بصيغة فحائية بناء على طلب الوزير، يقوم المقتن العام بتنظيم وتنسيق وتوزيع المهام على المقتنين المساعدين بموجب خطة الوزير، ويمكنه تكويض الإحصاء في حدود صلاحيتها، ويقوم بإعداد تقرير سنوي عن نشاطه يقدمه للوزير (المواد 3، 4، 5، 6، 7، 8 من المرسوم ص 27).
 - يتراف على المقتنية مقرر عام، يساعد سنه 06 مقرر (المادة 6 ص 27) يكفون بموجب تكليف بمهمة بـ:



المشكل رقم 04: رسم بياني يمثل التنظيم الهيكلي للمقتنية العامة للبريد وتكنولوجيا الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، طبقا للمرسوم التنفيذي 59-03 المؤرخ في 05 فيفري 2003 يتضمن تنظيم المقتنية العامة في وزارة البريد وتكنولوجيا الاتصالات.
 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09 ، المؤرخ في 2003/02/09 ، ص 26 -

يمكن ملاحظة أنه تم تنظيم المفتشية العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموجب مرسوم تنفيذي مستقل هو المرسوم 03-59 المؤرخ في 05/02/2003¹ وليس وفق قرار وزاري من الوزير المكلف بالقطاع، رغم هذا الجهاز تابع رئاسيا للوزير وضمن هياكل الإدارة المركزية التي يرأسها، غير أن المادة 11 من المرسوم التنفيذي 03-57 أعلاه المتضمن تنظيم الإدارة المركزية، تنص على أن **يقترح الوزير (على الحكومة)** تنظيم الإدارة المركزية للوزارة وكل الأجهزة والمؤسسات المشكلة لها والموضوعة تحت الوصاية، والحكومة هي التي تقرر اعتماد هذه الاقتراحات بموجب مراسيم تنفيذية، وبهذا تتحدد طبيعة العلاقة بين الحكومة وزير البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وتظهر معالم السياسة القطاعية التي تعتمدها الجزائر، والتي لا تقوم على استقلالية كل قطاع **بتقرير الخطط والسياسات العمومية في قطاعه لتنفيذ الأهداف المحددة له في البرنامج العام للحكومة، وإنما تقوم على اقتراح الإدارة المركزية للقطاع ممثلة بالوزير المكلف الرؤى و خطط التنفيذ، التي تتم دراستها على مستوى الأجهزة والهياكل المبينة أعلاه، ثم رفعها إلى الحكومة التي تقرر اعتمادها أو لا، مما يبقي النشاط الإداري العمومي، في أي شكل كان، تقليدي أو إلكتروني، مقيدا بأحكام ومبادئ التنظيم الإداري المركزي إلى أبعد حدود وصور هذا التنظيم.**

ثانيا: التنظيم القانوني لوجود الدولة في سوق البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية،

نصت المادة 12 من القانون 03-2000 المذكور أعلاه على تحويل نشاطات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية إلى نشاطات ذات طابع اقتصادي، صناعي وتجاري، تبعا لمتطلبات التوجه الاقتصادي العام للدولة نحو نظام اقتصاد السوق، وانعكس ذلك على إعادة هيكلة مؤسسات الدولة الناشطة في المجال لتتماشى مع هذا الطابع الجديد، لتكريس حقيقة أن انسحاب الدولة كسلطة عامة ومحتكر للنشاط لم يكن انسحابا كليا لفتح المجال واسعا أمام المبادرة الخاصة، أكثر منه إفساحا للمجال لرأس المال والنشاط الخاص للمشاركة في تطوير وتنمية القطاع عبر فتح مجال المنافسة بين عدة متعاملين خاضعين للقانون الخاص، وبقاء رأس المال العمومي نشطا في الساحة الاقتصادية لتنفيذ الخدمة، لكن بشكل ومظهر آخر يركز على النقاط التالية:

***النقطة الأولى** تظهر من نص المادة 6 من القانون 03-2000 التي تنص على ملكية الدولة، بصفتها السيادية صاحبة السلطة العامة، لمجموع الأدوات والوسائل القاعدية والأساسية التي تُمارس من خلالها نشاطات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وذلك بتملك الدولة لطيف الذبذبات اللاسلكية الكهربائية، و ملكية المجال الهيرتيزي، و ملكية المجال البريدي، الوطنية، وبالتالي "ممارسة السيادة عليها"، إلى جانب تطبيق أحكام الأملاك الوطنية عليها (عدم القابلية للحجز، للتنازل، للتملك بالتقادم ... وغيرها)، وخضوعها لأحكام القانون العام في تنظيمها وتسييرها وإدارتها، من خلال استئثار الدولة بتحديد شروط معايير وقواعد استغلالها وتحديد الأطر القانونية وكيفيات ممارسة النشاطات ذات الصلة بها، وتنظيم قواعد المنافسة التي "تسهل الدولة عليها في إطار صلاحياتها المرتبطة بمهامها العامة" طبقا للمادة 4 من القانون. إلى جانب استئثار الدولة بممارسة الرقابة على هذه النشاطات طبقا للمادة 2، إلى

¹ للمرسوم التنفيذي 03-59 المؤرخ في 05 فيفري 2003 يتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال. - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09، المؤرخ في 09/02/2003، ص 26.

جانب النص الصريح في المادة 5 على احتكار الدولة لمهام تحديد أسعار الخدمات المقدمة وليس لقانون العرض والطلب الذي يتماشى وتحرير السوق، كما تحتكر الدولة تحديد أسعار الخدمات في المجال البريدي، واحتكار اصدار الطوابع البريدية كمظهر لممارسة السيادة الوطنية.

***النقطة الثانية** تظهر من خلال نص المادة 12 التي تنص على تحويل النشاطات التي تقوم بها وزارة البريد والمواصلات: في مجال البريد إلى نشاط ذو طابع صناعي وتجاري، وتنظيم النشاط العمومي لتنفيذه في شكل مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري EPIC ، يرخس لها القانون توسيع تشكيلة الخدمات المقدمة للجمهور وتوفيرها على أساس تجاري، وهي مؤسسة "بريد الجزائر" المنشأة بالمرسوم التنفيذي 02-43 المؤرخ في 2002/01/14. وفي مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية تنص المادة على تحويل نشاطات الوزارة في تنفيذها إلى نشاط اقتصادي ينفذه متعامل اقتصادي وطني في شكل مؤسسة عمومية اقتصادية EPE هي مؤسسة "اتصالات الجزائر شركة ذات أسهم" ، وفروعها المنشأة لاحقا، اتصالات الجزائر للهاتف النقال موبيليس ATM Mobilis ، واتصالات الجزائر الفضائية ATM Revsat ، مؤسسة خاضعة للتشريع الخاص بالمؤسسات العمومية الاقتصادية.

***النقطة الثالثة** والمهمة في دراسة طريقة "انسحاب" الدولة في الجزائر من المجال، هي ارتباط الدولة مع هاتين المؤسستين بـ "عقدي نجاعة contrats de performance" "يمتدان من 2009 إلى 2013 ، تكلف بموجبهما الدولة كلتا المؤسستين، كل في اختصاصها، بالتأطير الهيكلي العام لتنفيذ مشروع الجزائر الإلكترونية وتكوين الإطار المؤسسي القاعدي لنشاط الدولة العمومي في تحقيق التحول إلى "مجتمع المعلومات"، وهي العقود المقامة في إطار استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013، تلتزم فيهما المؤسستان بـ "القيادة بالأهداف والنتائج pilotage par objectif et résultats" للإصلاحات المتخذة في المجال¹.

1- مؤسسة بريد الجزائر (EPIC) Algérie Poste:

هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري EPIC طبقا للمادة 12 من القانون 03-2000 التي تنص على تحويل نشاط وزارة البريد والمواصلات في مجال البريد إلى نشاط صناعي وتجاري وتنظيمه في شكل مؤسسة عمومية صناعية وتجارية، التي أنشئت لاحقا بموجب مرسوم تنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 2002/01/14² بناءً على تقرير وزير البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية إلى الحكومة في إطار صلاحياته بذلك على أساس المرسوم رقم 83-71 المؤرخ في 1983/01/08 الذي يحدد صلاحيات وزير البريد والمواصلات ساري المفعول آنذاك، وهذه هي النصوص التشريعية والتنظيمية المشكلة للأساس القانوني لإنشاء المؤسسة.

¹ نصي كل من عقد النجاعة بين الدولة ومؤسسة بريد الجزائر مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري EPIC، وعقد نجاعة بين الدولة ومؤسسة اتصالات الجزائر مؤسسة عمومية اقتصادية EPE، شركة ذات أسهم SPA ، 2009-2013، نسخ pdf ملحقه بالمذكرة بعنوان عقود النجاعة.

- المصدر: الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيا الاتصالات www.mptic.dz/ تاريخ آخر اطلاق 2010/10/31.

² المرسوم التنفيذي 02-43 المؤرخ في 14 يناير 2002 يتضمن إنشاء "بريد الجزائر" - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 4 المؤرخ في 2002/01/16 ، ص 18.

يحدد الباب الأول من المرسوم التنفيذي الإطار القانوني لإنشاء المؤسسة والطبيعة القانونية لها وعلاقتها بوزارة البريد والمواصلات (آنذاك)، والنظام القانوني لعلاقتها بالدولة ولعلاقتها بالغير، إلى جانب تحديد أهداف إنشائها. ويتضمن الباب الثاني هيكل المؤسسة وتنظيم أجهزتها النظام القانوني لعملها، ويتضمن الباب الثالث والرابع الذمة المالية وكيفية تسييرها. وبما أن "بريد الجزائر مؤسسة عمومية برأسمال عمومي، فإن الباب الخامس من المرسوم التنفيذي خصص لأشكال الرقابة المالية التي تمارسها الدولة على الحسابات المالية للمؤسسة.

- أنشئت بموجب المادة 1 من المرسوم التنفيذي 02-43 مؤسسة "بريد الجزائر" كمؤسسة "عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري" EPIC، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية¹، وتأتي هيكل المؤسسة في هذا الشكل تماشياً مع متطلبات التحول الاقتصادي في الجزائر إلى نظام اقتصاد السوق، وما نتج عنه من تحويل أنشطة البريد إلى نشاطات ذات طابع صناعي وتجاري بحسب المادة 12 من القانون 03-2000 الذي تعتبر الإطار التشريعي المبرر لإنشاء المؤسسة في هذا الشكل، لتحقيق الفصل بين المهام السياسية والإدارية للدولة في المجال والخاضعة للقانون العام ممثلة بالوزارة، وبين النشاط الاقتصادي الذي كانت تحتكره وانسحبت منه بصفتها هذه، وتم فتحه لتفعيل مشاركة الخواص، مع بقائها فاعلة وناشطة فيه وفق شكل قانوني يتوافق والطبيعة التجارية-الصناعية لهذا النوع من النشاط، وذلك بتوظيف رأس المال العمومي في شكل مؤسسة خاضعة في نشاطها للقانون الخاص، فيما تخضع في علاقتها بالوزارة لنظام الوصاية، وفي علاقتها بالدولة لتطبيق قواعد القانون العام، طبقاً للمادة 2 و 3 من المرسوم التنفيذي المنشئ لها.

تظهر علاقة المؤسسة بالدولة، طبقاً للمادة 3، بعدة مظاهر:

*تحدد الدولة الأهداف العامة للمؤسسة وسياستها الوطنية لتطوير وتسيير الخدمات والأداءات والمنشآت التابعة لها عبر كامل التراب الوطني، ومن ذلك عقد النجاعة المبرم بين الطرفين الذي تلتزم فيه المؤسسة بقيادة تنفيذ السياسة العامة لإصلاحات الدولة في المجال، والمشار إليه آنفاً.

*إعداد الدولة لدفتر الشروط العامة cahier de clause générales الخاص بالمؤسسة الذي يصادق عليه بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالقطاع ووزير المالية، طبقاً للمواد 4 إلى 8.

*إنشاء المؤسسة هو ذو بعد وطني لتوفير الخدمة العمومية في مجال البريد، يكون مقرها الرئيسي بالجزائر العاصمة، وتمتد فروعها إلى كامل التراب الوطني طبقاً للمادة 2، 4 و 5.

*الجهاز الإداري والتسييري للمؤسسة (مجلس الإدارة – المدير العام) خاضع كلية للقانون العام سواء في نوع التمثيل أو طرق التعيين أو صفة الأعضاء، بحيث تتشكل الأجهزة من موظفين عموميين، يمثلون ثلاث وزراء الذين يعينونهم بقرارات وزارية، يكونون برتبة "مدير في الإدارة المركزية" على الأقل لوزارات الداخلية والجماعات الإقليمية، البيئة وهيئة الإقليم والمالية، إلى جانب أعضاء يمثلون وزارة البريد. يرأس مجلس الإدارة الوزير المكلف بالقطاع أو ممثل يعينه، ويعين المدير العام بمرسوم بناء على اقتراح وزير البريد والاتصال.

¹ Voir : Section 2 Les modes nouveaux de gestion utilisés par la puissance publique ; § 1- Les EPIC s :

- MAHIOU (Ahmed) , Cours d'institutions administratives, op. cit. p 302.

*مالية المؤسسة مشكلة أساسا من رأسمال عمومي 100% لعدم النص على أي شراكة مع القطاع الخاص أو فتح رأس المال للمساهمة، وتعين المادة 22 من المرسوم مالية المؤسسة بأنها مكونة من الأملاك العمومية المحولة لها من مخصصات الوزارة لنشاط البريد والاتصال في إطار النصوص السابقة قبل التحول، الأموال التي تكتنيها المؤسسة باسمها ولحسابها أو تنتجها من أموالها المخصصة لها (أي الأرباح التي تحققها وتستعملها وتتصرف فيها)، وأيضا مساهمات الدولة طبقا للتشريع المعمول به في إطار مجلس مساهمات الدولة CNPE. وتنص المادة 22 فقرة 2 على منح حق الانتفاع للمؤسسة على جميع الأملاك الوطنية العمومية (غير الأملاك الوطنية الخاصة) والتي تخصصها الدولة لها لإنجاز مهامها، وما ينجر عن ذلك من أن استغلال الأملاك الوطنية العمومية أو تخصيصها يخضع بطبيعته للقانون العام، وأن ممارسة الرقابة على استغلاله تستدعي تطبيق أحكام ووسائل القانون العام كذلك.

*الرقابة : تمارس على المؤسسة رقابة مالية وإدارية في إطار القانون 03-2000 والمرسوم التنفيذي المنشئ لها والمراسيم التنظيمية المرتبطة بها:

إداريا: تخضع المؤسسة لنظام الرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية التي يمارسها عليها الوزير المكلف بالقطاع بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي 02-43 ، والمادة 11 من المرسوم التنفيذي 03-57 المؤرخ في 2003/02/05 ، التي تنص على صلاحيته في تنظيم الهياكل غير الممركزة للوزارة و المؤسسات العمومية الموضوعة تحت سلطته، إلى جانب خضوع المؤسسة لرقابة سلطة الضبط للبريد والمواصلات في مجال نشاطها الذي تقوم به، إلى جانب رقابة المفتشية العامة لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال طبقا للمادة 5 فقرة 6 من المرسوم التنفيذي 03-59 المؤرخ في 2003/02/05، بقولها: "التأكد من حسن سير المؤسسات الموضوعة تحت الوصاية".

ماليا: تتم ممارسة رقابة مالية مركزية على مالية المؤسسة من خلال محافظي حسابات يعينون بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالقطاع، يعدون تقارير حسابات سنوية ترسل مرفقة بتقارير المالية وتقارير حسابات النتائج -التي يعدها المدير العام للمؤسسة- إلى الوزارة الوصية وإلى وزارة المالية /طبقا للمواد 25 إلى 27 من المرسوم 02-43 بعنوان الرقابة.

أما عن علاقة المؤسسة بالغير في إطار نشاطها، فهي تخضع للقانون الخاص (القانون المدني وخاصة القانون التجاري)، طبقا للطبيعة التجارية للنشاط الذي تؤديه، وتخضع لباقي التشريعات والتنظيمات المتعلقة بتأطير نشاط المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وذلك ما تنص عليه المادة 12 من القانون 03-2000 المذكورة سابقا، وبالخصوص المادة 3 من المرسوم التنفيذي 02-43 التي تنص: "تخضع المؤسسة في علاقاتها مع الدولة لقواعد القانون العام ، وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير".

من مظاهر هذا النظام القانوني:

*النص على تحويل جميع نشاطات المؤسسة في مجال خدمات البريد إلى نشاطات تجارية بموجب المادة 12 فقرة 2 من القانون 03-2000 بقولها: "يرخص لمتعامل البريد المذكور أعلاه (في الفقرة 1 المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري "بريد الجزائر") بإنشاء خدمة التوفير

وبتوسيع تشكيلة الأداءات المالية المقدمة لزيائنه (المرتفقين) على أساس تجاري، طبقاً لأحكام القانون المتعلقة بالنقد والقرض."

*خضوع نشاطات المؤسسة التجارية في تنفيذ وتأدية الخدمات لقواعد التحكم في الموازنة التجارية (فائض-متوازن-عاجز) بين الإيرادات والنفقات المحددة في المادة 24 من المرسوم، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة 23 التي تنص: "تمسك المحاسبة حسب الشكل التجاري ووفقاً للتشريع والتنظيم المعمول به." أي وفقاً لقواعد المحاسبة التجارية للمؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الصناعية والتجاري، المطالبة بتحقيق الربح وفق المنظور التجاري والاقتصادي أو على الأقل ضمان الموازنة في ميزانها التجاري، بهدف تحقيق مصلحة عامة اقتصادية للدولة، تعبيراً عن التوجه العام الجديد لنشاط الدولة الإقتصادي نحو اقتصاد السوق.

2- مؤسسة اتصالات الجزائر (Algerie Telecom SPA):

مؤسسة عمومية اقتصادية EPE طبقاً للمادة 12 من القانون 03-2000 التي جعلها متعاملاً اقتصادياً في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية بقولها: "تحول على التوالي نشاطات البريد، والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي تمارسها وزارة البريد والمواصلات إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري للبريد، وإلى متعامل للمواصلات السلكية واللاسلكية ينشأ وفقاً للتشريع المعمول به."

صدر بعد ذلك قرار مجلس مساهمات الدولة CNPE بتاريخ 2001/03/01 ينص على إنشاء "مؤسسة عمومية اقتصادية EPE تسمى "اتصالات الجزائر Algérie Telecom" وحدد الصيغة القانونية لها وفق التشريع والتنظيم ساري المفعول آنذاك¹، كشركة ذات أسهم SPA برأسمال عمومي قدره 50 مليار دينار جزائري،

صدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي 01-417 المؤرخ في 2001/12/20²، يتضمن الترخيص على سبيل التسوية من أجل إقامة و/أو استغلال شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، بما فيها اللاسلكية الكهربائية باستثناء الهاتف النقال GSM وتوفير خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، لصالح مؤسسة "اتصالات الجزائر"، شركة ذات أسهم،

للإشارة، تم تسجيل مؤسسة "اتصالات الجزائر" في السجل الوطني للسجل التجاري، طبقاً لأحكام القانون التجاري مع ما ينجر عن ذلك من آثار قانونية، تم تسجيلها في 11 ماي 2002 تحت رقم 02B0018083، لتعرف الانطلاق الرسمي للنشاط في 2003/01/01.³

¹ القانون 01-88 المؤرخ في 1988/01/12 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ثم صدر الأمر 04-01 المؤرخ في 2001/08/20 المتعلقة بتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصائصها، المعدل والمتمم مؤخراً بالأمر 01-08 المؤرخ في 2008/02/28 في الجريدة الرسمية عدد 11 المؤرخ في 2008/03/02.

² المرسوم التنفيذي 01-417 المؤرخ في 20 ديسمبر 2001 يتضمن الترخيص على سبيل التسوية من أجل إقامة و/أو استغلال شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، بما فيها اللاسلكية الكهربائية باستثناء الهاتف النقال GSM وتوفير خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، لصالح مؤسسة "اتصالات الجزائر"، شركة ذات أسهم.

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 80 المؤرخ في 2001/12/26، ص 14.

³ أنظر: خانة الإطار القانوني لمؤسسة اتصالات الجزائر le cadre juridique على:

-الموقع الرسمي لاتصالات الجزائر على الإنترنت: http://www.algeriatelecom.dz/siteweb.php?p=cadre_juridique/

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 01-417 أعلاه، ينص في مادته الأولى على تنظيم تحول نشاط الدولة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، إلى نشاط اقتصادي يقوم به متعامل اقتصادي طبقا للمادة 12 من القانون 03-2000، وفق النظام القانوني المتعلق بمنح "الرخصة" و "الترخيص" لاستغلال و/أو إنشاء خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، المنصوص عليه بالمرسوم التنفيذي 01-123 المعدل والمتمم، المذكور آنفا، هذه الرخصة التي تمنح بموجب مرسوم تنفيذي بعد استشارة سلطة الضبط للبريد والمواصلات ARTP، واقتراح من الوزير المكلف بالقطاع:

المادة 1: " يهدف هذا المرسوم، وفقا لأحكام المادتين 12 و 148 من القانون 03-2000... المؤرخ في 2000/08/05 المذكور أعلاه، إلى منح ترخيص انتقالي، على سبيل التسوية، لمتعامل المواصلات السلكية واللاسلكية المسمى "اتصالات الجزائر شركة ذات أسهم" من أجل إقامة و/أو استغلال شبكات عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، بما فيها اللاسلكية الكهربائية، باستثناء خدمات الهاتف النقال GSM من أجل توفير على هذه الشبكات، خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية التي كانت تشغلها وزارة البريد والمواصلات عند تاريخ إصدار القانون رقم 03-2000 المؤرخ في... المذكور أعلاه."

المادة 2: " ينتهي الترخيص موضوع هذا المرسوم في أجل أقصاه 31 ديسمبر 2004.

بعد الفترة المذكورة أعلاه يستلم متعامل المواصلات السلكية واللاسلكية المسمى "اتصالات الجزائر شركة ذات أسهم" رخصة تسوية من أجل إقامة و/أو استغلال شبكات عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية بما فيها اللاسلكية الكهربائية، باستثناء خدمات الهاتف النقال GSM ولتوفير على هذه الشبكات، خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال."

الملاحظات:

يلاحظ أساسا أن المشرع الجزائري، وتماشيا مع المرحلة الانتقالية في مجال البريد والمواصلات إلى نشاط صناعي وتجاري واقتصادي، قد منح ما سماه ترخيصا انتقاليا لمؤسسة اتصالات الجزائر للقيام مؤقتا بمهام الدولة (ممثلة بالوزارة) في ميدان الاتصالات السلكية واللاسلكية، إلى غاية استكمال تحويل النشاط كليا إلى نشاط اقتصادي وفتحته أمام المتعاملين الخواص للمنافسة طبقا للتوجه المنصوص عليه في المادة 12 من القانون 03-2000، وهو ما يمكن تفهمه من الناحية التقنية والسياسية بأن الدولة المنسحبة من المجال الاقتصادي لا يمكن أن تتخلى مباشرة على التزاماتها في تنفيذ الخدمة العمومية، وعلى مهامها فيه بصفة كلية، وبدون أن تخلق إطارا قانونيا معيناً لمتابعة تلبية وتنفيذ هذه المرافق إلى غاية اكتمال التحول والانتقال إلى النظام الجديد لسوق الاتصالات.

لكن عدة ملاحظات تقنية وقانونية يمكن إثارتها حول هذا النص:

*على أساس المرسوم التنفيذي 01-123 المؤرخ في ماي 2001 المتضمن الأنظمة القانونية المطبقة على جميع أنواع الخدمات في مجال البريد والمواصلات، وسريانه قبل المرسوم التنفيذي 01-417 المؤرخ في ديسمبر، فإن هذا الأخير يخلط بين نظام "الرخصة والترخيص"، لأن المادة 2 من المرسوم التنفيذي 01-123 تُخضع خدمات إنشاء و/أو استغلال الشبكات العمومية للاتصالات السلكية

واللاسلكية لنظام "الرخصة" بموجب مرسوم تنفيذي ، وليس لنظام "الترخيص" الذي تمنحه سلطة الضبط طبقا للمادة 3 لاستغلال الشبكات الخاصة. فالمرسوم خلط بين مهام السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم، وبين مهام سلطة الضبط في منح "الترخيص"، وخلط بين نظام "الرخصة" الذي يفترض أن يطبق على نوع الخدمة التي ينظمها المرسوم انتقاليا، وبين نظام "الترخيص" الذي يطبق على نوع آخر من الخدمات. وبالتالي كان من المناسب قانونا طبقا للمرسوم 01-123 أن يتم منح "رخصة انتقالية" للمتعامل "اتصالات الجزائر" للقيام بالمهام المنوطة به.

*يلاحظ من خلال المرسوم التنفيذي 01-417 أن "الترخيص" منح "على سبيل التسوية" للمتعامل "اتصالات الجزائر" إلى غاية 2004/12/31، وأنه بعد انتهاء مدته، يتم منح "رخصة ثانية" لنفس المتعامل بنفس الطريقة "التسوية" وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية سارية المفعول. غير أنه من المقرر قانونا طبقا للمرسوم التنفيذي 01-123 السابق صدوره على المرسوم 01-417 أن الترخيص أو الرخصة لا تمنح للمتعاملين على سبيل التسوية بل بعد اللجوء إلى "المزايدة بإعلان المنافسة" - وإن كان منح "الترخيص الإنتقالي" الأول مفهوم الأساس واللجوء إليه كإجراء انتقالي يضمن للدولة مصلحة سياسية وتنظيمية بحتة بالتحكم في عملية انتقال وتحول النشاط في المجال إلى نشاط اقتصادي، وممارسة دورها الرقابي والضبطي- إلا أن منح "رخصة ثانية" على "سبيل التسوية" لنفس المتعامل الوطني، مخالف للمواد 1 و4 و5 و13 و1 فقرة 1 وأساسا المادة 32 من القانون 03-2000 المنظم للمجال، وخصوصا المادة 32 التي تنص على أن منح "الرخصة" يتم وفق النظام القانوني المنصوص عليه في المرسوم 01-123، ووفق إجراء موضوعي، شفاف وغير تمييزي هو إجراء المزايدة بإعلان المنافسة المنصوص عليه في المرسوم 01-124 المادة 1 و17 منه. إلى جانب أن المرسوم التنفيذي 01-123 لا ينص مطلقا على إجراء "منح الرخصة على سبيل التسوية"، كما أن المادة 8 من المرسوم التنفيذي 01-124 تعطي لسلطة الضبط ARTP صلاحية الاقتراح على الوزير المكلف بالقطاع، إما مواصلة إجراءات الإعلان عن "المزايدة بإعلان المنافسة"، بعد دراسة المعطيات وتقديرها، أو اقتراح وقف عملية منح الرخصة ككل بموجب إشعار من الوزير يعلن عبر الصحافة، ولا تتضمن المادة والمرسوم ككل إمكانية منح الرخصة بطريق التسوية".

وبما أن المرسوم التنفيذي 01-417 الذي تم بموجبه منح الترخيص أو الرخصة للمتعامل "اتصالات الجزائر" على سبيل التسوية صدر في ديسمبر 2001، أي بعد صدور القانون 03-2000 في أوت 2000، والمرسوم التنفيذي 01-123 المتضمن الأنظمة القانونية المطبقة على كل نوع من خدمات البريد والمواصلات، وكذلك بعد المرسوم التنفيذي 01-124 ، المنظم للإجراء المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح "الرخصة"، في ماي 2001 ، مما يجعل منح الرخصة على سبيل التسوية وفق الفقرة 2 من المادة 2 أعلاه مخالفا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وكان من المناسب من الناحية القانونية أن يسبق صدور المرسوم 01-417 كلا من المرسوم 01-123 والمرسوم 01-124، وأن يصدر بصفة استثنائية ومؤقتة بنص صريح على مخالفته لأحكام المادة 32 من القانون 03-2000.

*أكثر من ذلك، فإنه من الناحية القانونية لا يعتد بوجود الشركة التجارية إلا من تاريخ قيدها في السجل التجاري، ورغم أن قرار مجلس مساهمات الدولة CNPE القاضي بإنشاء مؤسسة اتصالات الجزائر كشركة ذات أسهم صدر في 01/03/2001 أي قبل صدور المرسوم 01-417، إلا أن تسجيل

الشركة ذات الأسهم Algérie Telecom SPA في السجل التجاري لم يتم إلى غاية 11 ماي 2002 تحت رقم 02B0018083 ، لتعرف الانطلاق الرسمي للنشاط في 01/01/2003¹ ،

كل هذه الملاحظات التقنية تضع علامة استفهام كبيرة حول شرعية نشاط مؤسسة "اتصالات الجزائر" ، شركة ذات أسهم" في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، وفقا لقواعد تدرج القوانين والنظم، ومدى مطابقة العمل الإداري العمومي للوجه المحدد في النصوص التشريعية والتنظيمية سارية المفعول ومبدأ المشروعية، وهو ما يدل على أن التحولات والإصلاحات في قطاع البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية عرف فوضى قانونية كبيرة، تضع معايير الموضوعية والشفافية والمعاملة غير التمييزية التي نادى بها القانون 03-2000 المنظم للقطاع، والتنظيمات المتعلقة به، تضعها موضع شك².

ثالثا: سلطة الضبط في البريد والمواصلات ARTP .

الأساس القانوني لإنشاء سلطة الضبط في البريد والمواصلات ARTP هو المادة 10 من القانون 03-2000 المتضمن القواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، في الفصل الثالث من الباب الأول منه، والتي تنص على:

" تُنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

يكون مقر سلطة الضبط بالجزائر العاصمة."

حيث ينظمها المشرع كمؤسسة من مؤسسات البريد والمواصلات (الوزارة، الإدارة المركزية، مؤسسة بريد الجزائر، مؤسسة اتصالات الجزائر، المتعاملون في مجال البريد والمواصلات، الأشخاص الطبيعية والمعنوية الناشطة في المجال...)

وإن كان المشرع قد حدد بدقة الأطر والطبيعة القانونية والنظام القانوني المطبق على نشاط الوزارة وإدارتها المركزية بإخضاعها للقانون العام، وحدد الطبيعة القانونية لمؤسستي بريد الجزائر كمؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، واتصالات الجزائر كمؤسسة عمومية اقتصادية، والقانون المطبق على نشاط كل منهما، بإخضاعها للقانون العام في علاقتهما بالدولة، وللقانون الخاص في علاقتهما بالغير، وحدد الطبيعة والنظام القانونيين للأشخاص الطبيعية والمعنوية المتعاملة في المجال بإخضاعها للقانون الخاص،

وإن كانت المؤسسات العمومية والأجهزة المكونة لإدارة النشاط العمومي في الدولة معرفة في إطار التنظيم التقليدي للإدارة العامة (l'organisation traditionnelle de l'administration publique) ، ومفهومة في إطار القانون الإداري، فإن المشرع في المادة 10 من القانون 03-2000 لم يعرف "سلطة الضبط المستقلة" ولم يحدد طبيعتها القانونية، رغم أنها مؤسسة ومفهوم جديد في القانون الجزائري بعد التحول الاقتصادي إلى نظام اقتصاد السوق ، وظهور هذه السلطات في كل المجالات

¹ أنظر: خانة الإطار القانوني لمؤسسة اتصالات الجزائر le cadre juridique على:

-الموقع الرسمي لاتصالات الجزائر على الإنترنت: http://www.algeriatelecom.dz/siteweb.php?p=cadre_juridique/

² هذا الشك الذي عبر عنه الدكتور رشيد زوايمية في خلاصة كتابه "قانون الضبط الاقتصادي 2006 بقوله:

« ... Les opérateurs sont en droit d'attendre du législateur une plus grande clarté de la loi ainsi que de la cohérence dans l'ordonnement juridique applicable. »

- Zouaimia (Rachid), OP. Cit. page 205.

الاقتصادية التي انسحبت من تنفيذها الدولة بنفسها، كما أنها مختلفة عن السلطات والمؤسسات التقليدية المعروفة في القانون الجزائري، وهي حتما ليست من أشخاص القانون الخاص لما تتمتع به من سلطة في الضبط والتنظيم والتميز في نشاطها عن نشاط الخواص، رغم أن نشاط الضبط الذي تقوم به يتم في المجال الاقتصادي، أي في مجال تطبيق القانون الخاص، وتتموضع هذه "السلطة المستقلة" بين السلطة الإدارية في الدولة (كإدارة تقليدية خاضعة للقانون العام) وبين المتعاملين العموميين والخواص الناشطين في المجال (والخاضعين للقانون الخاص)، وتقوم بتنفيذ مهام ذات طابع متعدد بين التنظيم، الضبط الاقتصادي، الضبط القضائي، توقيع العقوبات وإصدار القرارات من جانب واحد ذات طابع تنفيذي. في حين أن المشرع في قانون إنشائها لا يميز خضوعها إلى أي فرع من فروع القانون (عام أو خاص)، عدا خضوعها للمراقبة المالية من الدولة بنص المادة 11 من القانون 03-2000.

يقدم الدكتور رشيد زوايمية في كتابه : قانون الضبط الاقتصادي (2006) شروحا مفيدة لوضعية هذه السلطات المستقلة في الجزائر، مقارنة بما يشابهها في دول أخرى كفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، انطلاقا من أن معايير ضبط الأسواق العالمية هي قانون العرض والطلب وحرية المنافسة وتحرير الأسواق كلية من وجود أو سيطرة السلطة العامة كما يقتضيه المنهج الليبرالي، لكن تطبيق مبادئ اقتصاد السوق أو النيوليبرالية تقتضي أنه مقابل الانسحاب الكلي للسلطات العمومية من الممارسة الاقتصادية وفق الإيديولوجية الليبرالية، تبقى متطلبات تأطير آليات وميكانزمات السوق تتطلب تدخل الدولة بشكل ملح، هذا التدخل يأخذ مع ذلك، أشكالاً جديدة ويمارس عبر أجهزة "مرنة" *des structures inédites* ، ويتعلق الأمر بسلطات الضبط المستقلة.¹

وتبعاً لذلك، يضيف الدكتور زوايمية، فإن هذه الحاجة لتلك الأشكال الجديدة من تدخل الدولة مصدرها الأساسي هو التخوفات من انسحاب الدولة من النشاطات (التي كانت تنفذها) كدولة متدخلة *Etat interventionniste* وتأثير ذلك على السير المنتظم لهذه النشاطات الذي قد يصل حد الفوضى أو الاحتكار وعدم التحكم في السوق وتأثر الخدمات الأساسية، وخلق الأزمات الاقتصادية، ومن ثم تظهر الحاجة للدور الجديد للدولة، الدولة الضابطة *Etat régulateur* ، لتحديد القواعد الموجهة لبناء اقتصاد السوق، وقواعد "معاينة النشاطات الضارة بالسوق، والممارسات المنافية لمبدأ المنافسة الحرة، إضافة إلى مصدر آخر للحاجة لأشكال التدخل الجديدة للدولة، هو التخوفات من كفاءات تنفيذ بعض الأنشطة التي تشكل، رغم فتحها أمام المنافسة، تشكل خدمات عمومية ذات طابع مرفقي، ومنها خدمات البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، والتي يتوجب على الدولة السهر على ضمان تنفيذها من قبل المتعاملين الاقتصاديين المتنافسين المؤدين لها، مع الحفاظ بالمقابل على مصالح المرتفقين بكفاية، ودور الموازنة هذا هو ما يبرر تدخل الدولة وفق هذه الأشكال الجديدة المسماة بسلطات الضبط المستقلة.²

إن الاعتراف بهذه الحاجة إلى تدخل الدولة وفق دورها الجديد كدولة ضابطة، يتطلب منها تغيير طبيعة هذا التدخل من آليات الرقابة الاجتماعية *mécanismes de contrôle social* إلى هذه الأشكال الجديدة التي تدخل تحت مسمى "الضبط" ، هذا الأخير يعتبر "البديل" للتدخل المباشر للدولة التاجرة أو

¹ Le processus de régulation de l'activité économique ;

- Zouaimia (Rachid), Op. Cit. page 15.

² De la nécessité de nouvelles formes d'intervention de l'Etat ;

- Zouaimia (Rachid), Op. Cit. page 16.

المقولة *une alternative à l'intervention directe d'un Etat entrepreneur* (بما أن المادة 12 من القانون 03-2000 تنص على تحويل نشاط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية التي تمارسها الدولة سابقا إلى نشاطات صناعية-تجارية واقتصادية، تمارسه عبر مقاولات تملك رأسمالها (مؤسسات بريد الجزائر واتصالات الجزائر)، ويهدف، حسب الكاتب، إلى "تقويم الاختلالات في السوق عن طريق صياغة القواعد أو تأسيس سلطات للإشراف والرقابة في قطاعات نشاط تتطلب إرضاء مصالح متضاربة".

إن تعبير "la régulation" هو إعادة هيكلة لشرعية تدخل الدولة حسب أشكال وطرق جديدة، وليس منعاً للدولة من ممارسة رقابتها على القطاعات الاقتصادية، ولكن طريقة جديدة لتحرك ونشاط الدولة، لأن التنظيم التقليدي للإدارات العمومية لا يتماشى مع متطلبات النجاعة *l'efficacité* وسرعة *la célérité* وحركية بعض أو أغلبية القطاعات الاقتصادية والمالية التي كانت تتولى تسييرها وتنفيذها الدولة بواسطة التنظيمات التقليدية، ومنها قطاع البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، فالنظيم الإداري العمومي التقليدي غير مؤهل لتلبية متطلبات التدخل الفعال للقوة العمومية، ومتطلبات التدخل السريع في مجال الاتصال والتقنية والعلوم وأساليب التسيير والإدارة الحديثة، ومنها الإدارة الإلكترونية.

النتيجة: أن الفقه، حسب الدكتور زوايمية رشيد، يتفق حول صعوبة الإحاطة وتحديد مفهوم "الضبط"، ويعترف بأنه يتضمن "إدراج عدة وظائف ومهام مختلفة ومنفصلة، في عمل ونشاط الإدارة التقليدية، وعلى مستوى الأسواق النامية (مثل الجزائر) لا يمكن تحديد القواعد القانونية واجبة التطبيق بصفة جامعة ونهائية عبر القوانين والمراسيم، بل يجب أن يتم تكييف هذه القواعد قدر المستطاع *au plus juste* مع الأخذ بالاعتبار "حقيقة الأسواق" وإمكانيات مختلف المتعاملين فيها، ومصالح المرتفقين، وهذا التكييف للقواعد والمبادئ القانونية يتم حالة بحالة وهو ما يعرف بـ "الضبط"¹.

تكوين وعمل سلطة الضبط في البريد والمواصلات ARTP:

تنص المادة 14 من القانون 03-2000 على تشكيل سلطة ضبط البريد والمواصلات من مجلس مكون من سبعة 07 أعضاء منهم الرئيس، يعينون بمراسيم رئاسية، ومدير عام يعين كذلك بمرسوم رئاسي طبقاً للمواد 15 و 19.

تداول سلطة الضبط بصفة صحيحة في حضور خمسة أعضاء على الأقل من مجلسها، حول صياغة واعتماد قانونها الداخلي الذي يتضمن تنظيمها وقواعد عملها وحقوق وواجبات أعضائها، وعلاقتهم بالمدير العام، ويُعتمد نظام أساسيا لمستخدميها لتحديد نظام تعويضاتهم بموجب مرسوم تنفيذي. يمكن من خلال النصوص ملاحظة وتصنيف أعمال لسلطة الضبط إلى نوعين من الاختصاصات متعلقة بالضبط والتنظيم في مجال البريد والمواصلات، اختصاصات تقريرية، واختصاصات استشارية،

¹ Les autorités de régulation indépendantes ;
- Zouaimia (Rachid), Op. Cit. page 18.

*الاختصاصات التقريرية:

- القيام بكل إجراء مراقبة تراه ضروريا في مواجهة المتعاملين ضمن اختصاصاتها.
- السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوق البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، باتخاذ كل تدبير تراه مناسبا لذلك.
- تنظيم تقاسم المنشآت الخاصة بالموصلات السلكية واللاسلكية بين المتعاملين وتسيير ومراقبة استعمال الذبذبات.
- دراسة طلبات المتعاملين التي تدخل في اختصاصها التقريري، واتخاذ قرارات المنح التي تختص بها (ترخيص، تصريح بسيط، اعتماد)، واعتماد مخطط وطني لها.
- التحكيم بين المتعاملين في منازعاتهم فيما بينهم أو مع المرتفقين.
- تحصيل المعلومات اللازمة في ممارسة مهامها في الرقابة من المتعاملين.
- التعاون مع الهيئات الوطنية والأجنبية في مجالات البريد والاتصال.
- إعداد الإحصاءات ورفع التقارير حول النشاط سنويا، والتقرير المالي، والحسابات السنوية إلى الوزارة الوصية، وإلى وزارة المالية.
- تنفيذ برنامج الخدمة العامة المقرر في المجال، ورفع تقرير سنوي للوزير المكلف بالقطاع حول تطورها، طبقا للمواد 10، 11، 12 من المرسوم التنفيذي 02-232 المؤرخ في 24/06/2003 المذكور أعلاه.

*الاختصاصات الاستشارية: يستشير الوزير المكلف بالقطاع سلطة الضبط خصوصا في:

- تحضير مشاريع النصوص المنظمة للقطاع.
- تحضير دفاتر الشروط المتنوعة.
- تحضير عمليات انتقاء المترشحين لإنشاء و/أو استغلال شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية وفق نظام الرخصة، والذي يتم بناء على إجراء المزايمة بإعلان المنافسة.
- إبداء الرأي بمناسبة إجراءات منح، تجديد، تعليق، وسحب الرخص.
- إبداء الرأي في جميع القضايا التقنية المتعلقة بالقطاع.
- إبداء الرأي في تسعيرة الخدمات.
- إبداء الرأي حول خطط واستراتيجيات تطوير القطاع.
- المشاركة في صياغة مواقف الجزائر الدولية في المجال، والمشاركة في تمثيلها دوليا.

تقسيم الصلاحيات بين أجهزة سلطة الضبط:

إن الصلاحيات التقنية والتقريرية والاستشارية هي من اختصاص مجلس سلطة الضبط بنص المادة 16 من القانون 2000-03، وتصح مداواته بحضور خمسة 05 أعضاء على الأقل، ويتخذ قراراته بأغلبية الأصوات الحاضرين، ويرجح صوت الرئيس في حال تساويها.

صلاحيات المدير العام لسلطة ضبط البريد والمواصلات تسييرية طبقا للمادة 19 ، يسهر على ضمان عملها ويتولى مهام أمانة المجلس، وله رأي استشاري في حضور اجتماعاته.

يكون رئيس مجلس سلطة الضبط الامر بالصرف للتصرف في مالية سلطة الضبط ويمكنه تفويض هذه الصلاحية أو جزء منها إلى المدير العام بصفة أمر ثانوي بالصرف.

المنازعة في قرارات مجلس سلطة الضبط للبريد والمواصلات:

نظمتها المادة 17 من القانون 03-2000 بالنص على اختصاص القضاء الإداري متمثلا في مجلس الدولة، بالفصل في المنازعات المتعلقة بالطعن في القرارات سلطة الضبط، إن الدعوى القضائية الإدارية ضد قرارات مجلس السلطة ليس لها أثر موقوف للتنفيذ، شأنها شأن القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها الإدارة التقليدية، وترفع الدعوى وفق إجراءات التقاضي في المادة الإدارية المنصوص عليها بالمادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، في أجل شهر 01 من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار، وهو تميز لطرق الطعن القضائي في هذه القرارات عن القواعد العامة لأجال الطعن في القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة.

الملاحظات الأساسية بخصوص هذه المادة هي أن:

*القانون 03-2000 لم يعتبر سلطة الضبط هيئة إدارية بمفهوم المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حتى يتم الطعن في قراراتها قضائيا أمام القضاء الإداري، ولكن اختصاص مجلس الدولة بنظر هذه المنازعات مؤسس على المادة 901 فقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، باعتبارها من القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة¹، والمادة 17 من القانون 03-2000 تدخل في هذا الإطار.

*رغم أن سلطة الضبط سلطة مركزية وأن الطعن في قراراتها قضائيا يتم أمام مجلس الدولة الذي يفصل في الدعاوى ضد القرارات الإدارية عن السلطة المركزية وفقا للأجال والمواعيد المنصوص عليها في المادة 907 من ق إ م إ ، بإحالتها على المواد 829 إلى 832 ، والتي تمنح الطاعن أجل أربعة 04 أشهر، أو شهرين من تاريخ رفض الإدارة التظلم الإداري المسبق، أو سكوت الإدارة عن الرد لمدة شهرين، وفق المادة 831، إلا أن المادة 17 أعلاه تنص باعتبارها نصوصا خاصة على أجل شهر واحد 01 للطاعن لرفع دعواه، نظرا لطابع السرعة والحركية التي يعرفها القطاع، كما لا تنص على إجراء الطعن الإداري المسبق، لأن سلطة الضبط مستقلة وبالتالي فلا توجد جهة رئيسة يمكن للطاعن التظلم أمامها إداريا من القرار، خاصة وأن علاقتها بالوزارة ليست رئاسية.

*وافقت المادة 17 القواعد العامة للطعن القضائي في القرارات الإدارية بصفة عامة بأنه ليس له أثر موقوف على تنفيذ قرار سلطة الضبط، الذي يحتفظ بطابعه التنفيذي الذي يكفل لها مظهرا من مظاهر السلطة العامة للتحكم وتنظيم وضبط المجال الاقتصادي في البريد والمواصلات، الذي يعرف تطورات سريعة وحركية عالية، يجب ألا تبتئها الإجراءات القضائية.

¹أنظر المادة 800 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، ص 75 و 83. - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 21 المؤرخ في 23/04/2008، ص 2.

مالية سلطة الضبط ARTP:

تتمتع سلطة الضبط في البريد والمواصلات حسب نصوص إنشائها (المادة 10 من القانون 03-2000)، بذمة مالية مستقلة، يكون الأمر بالصراف الأساسي والمتصرف فيها، رئيس مجلسها، مع إمكانية تفويضه لكل أو جزء من هذه الصلاحيات للمدير العام كأمر ثانوي بالصراف.

تتكون الذمة المالية لسلطة الضبط حسب المادة 22 من:

- مكافآت مقابل أداء الخدمات.
- الإتاوات المحصلة من منح التراخيص.
- نسبة مئوية من ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان نظم الرخصة، المنصوص عليه بالمادة 33 من القانون 03-2000 ، يحددها قانون المالية.
- مساهمات المتعاملين الاقتصاديين في القطاع في تمويل الخدمة العامة طبقا للمرسوم التنفيذي 03-232 المؤرخ في 24/06/2003 المحدد لمضمون الخدمة العامة في البريد والمواصلات وكيفية تمويلها المذكور آنفا، خاصة المادة 9 منه.
- الاعتمادات المالية الإضافية التي يمكن تقريرها لفائدتها في قانون المالية ضمن ميزانية الدولة عند الحاجة.

الرقابة على مالية سلطة الضبط:

تنص المادة 11 من القانون 03-2000 على خضوع سلطة الضبط لقواعد الرقابة المالية العامة في الدولة، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به في هذا المجال، ولا يلزمها القانون بالموازنة بين الإيرادات والنفقات أي أنها لا تخضع لطرق المحاسبة والموازنة التجارية التي تخضع لها المؤسسات العمومية الناشطة في المجال (مؤسستي بريد الجزائر واتصالات الجزائر)، إنما تخضع لقواعد المحاسبة العمومية المطبقة على الهيئات الإدارية، عن طريق مراقبة التقارير المالية السنوية التي ترسل نسخا منها إلى وزارة المالية طبقا للمادة 11 و13 من قانون 03-2000، والمادة 12 من المرسوم 03-232.

الفرع الثاني: دور الإدارة العامة الإقليمية في استراتيجية الجزائر الإلكترونية:

أولا : توجيه الإصلاح المؤسساتي في مشروع الجزائر الإلكترونية 2013.

انطلاقا من المحور الثاني عشر في استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 المتعلق "بالتدابير التنظيمية"، يمكن ملاحظة أن القائمين على المشروع لم يشيروا بأي شكل كان، إلى أية إصلاحات أو تدابير متخذة على المستوى المركزي ، ولم تتضمن الاستراتيجية النص على أي دولا للجماعات الإقليمية في وضع الاستراتيجية أو في تنفيذها على الأقل على المستوى المحلي¹، وقبل هذا المحور ، لم يشر المشروع في مقدمته العامة إلى أية مشاركة لهذه الأشخاص العامة في صياغة ووضع الأطر العامة

¹ أنظر: استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013، المحور الثاني عشر: تدابير تنظيمية، L. Mesures organisationnelles : الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيا الاتصال www.mptic.dz/

للتحول الإلكتروني في الجزائر، رغم وصفها في قانون الجماعات الإقليمية بأنها قاعدة اللامركزية وإطار مشاركة المواطن في الشؤون العامة.

تتأكد هذه الملاحظة أكثر بتحليل المحور الأساسي الأول من الاستراتيجية بعنوان: تسريع استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة، *Axe majeur A. l'accélération de l'usage des TIC dans l'administration publique*، بالقول: "إن إدراج تكنولوجيايات الإعلام والاتصال والرفع من درجة استعمالها في الإدارة العامة يتطلب "تحولات هامة" في أنماط تنظيم وأساليب عمل هذه الإدارة، هذا ما يدفع الإدارة العامة إلى إعادة التفكير في أسلوب تنظيمها وعملها، وإلى خدمة المواطن بشكل أفضل، خاصة بتوفير خدماتها "إلكترونيا *En-ligne*"... بما يؤكد توفر المعلومة *l'information* في أي مكان وفي أي وقت لأجل هذا فإن تسيير المعلومة يجب أن يكون لامركزيا حيثما كان ذلك ممكنا: *c'est pour cela que la gestion de l'information doit être décentralisée là ou c'est possible...*"، إلى هنا يبدو أن استراتيجية الدولة في المجال ستدرج على المستوى اللامركزي الإقليمي إصلاحات تنظيمية "هامة"، على قدر الأهمية المذكورة أعلاه "للتحولات في أنماط وأساليب التنظيم والعمل"، وهذا على الأقل، إن لم نقل أنه يفترض مشاركة هذه الإدارة العامة الإقليمية في صياغة وتأسيس هذه الاستراتيجية،

لكن في الفقرة الموالية التي يتم فيها تعداد الأهداف المتخصصة وأحيانا "العامة" التي تم تحديدها في هذا الاتجاه من الإصلاحات، يتبين من النص أن هذه الأهداف تم تحديدها لكل قطاع وزاري متخصص:

" les objectif spécifiques et parfois communs ont été fixées pour chaque département ministériel. Ils ont trait aux aspects suivant... "

ما يظهر أن أهداف الاستراتيجية لتنفيذ الإصلاحات في الإدارة العامة، سواء عامة أو متخصصة، قد تم صياغتها للتنفيذ على المستوى الوزاري المركزي، ولم يُشر إلى أية أهداف، لا عامة ولا متخصصة، لتنفيذها على المستوى اللامركزي وحتى على مستوى عدم التركيز، وهو ما تؤكد الأهداف الخمسة الكبرى المسطرة بعد ذلك، والتي لا تتضمن أي اختصاصات للإدارة العامة الإقليمية في تنفيذ هذه الاستراتيجية، ما دامت لم تحدد لها أية أهداف على هذه المستوى، خاصة إذا علمنا أن فكرة اللامركزية في التنظيم والتسيير الإداري، تقوم على الاستقلالية في اتخاذ القرار بالنسبة للشأن المحلي وتسييره، وهو ما يستلزم الاستقلالية (لامركزيا) في "تسيير وتوفير المعلومة إلكترونيا *en-ligne*".

يتأكد هذا الطرح أكثر فأكثر بدراسة المحور الثاني عشر من الاستراتيجية بعنوان: تدابير تنظيمية، *Axe majeur L. Mesures organisationnelles*، عندما يشار إلى حاجة استراتيجية التحول إلى "مجتمع المعلومة" إلى "دعم مؤسستي مهم، يأخذ بعين الاعتبار المظهر المؤسستي لتكنولوجيايات الإعلام والاتصال"، ثم يشار إلى الهياكل *les structures* التي تم إنشاؤها وتوظيفها في إطار الإصلاحات لدعم السياسة الخاصة بهذه التكنولوجيا:

- تحويل وزارة البريد والمواصلات إلى وزارة البريد وتكنولوجيايات الإعلام والاتصال.

- خلق مؤسستين منفصلتين للاستغلال "بريد الجزائر واتصالات الجزائر".

- استحداث سلطة ضبط مستقلة ARTP للفصل بين الاستغلال، الضبط والسياسة القطاعية.
 - إنشاء لجنة وزارية مشتركة E-commission interministérielle appelée E-commission تحت رئاسة رئيس الحكومة (الوزير الأول)، تجمع الوزراء المعنيين بالمجال،
 - إنشاء لجنة تقنية comité technique من أجل المساعدة التقنية للجنة الوزارية.
- والهدف الأساسي في هذا المحور –حسب نص الاستراتيجية- هو وضع تنظيم مؤسساتي متجانس يعمل على ثلاثة مستويات: التوجيه، التنسيق ما بين القطاعات، التنفيذ.
- وهنا تظهر مركزية التوجه العام في الإصلاحات التنظيمية المعتمدة في استراتيجية الجزائر الإلكترونية، لعدم أخذها في الحسبان "مجانسة" هذه الإصلاحات مع التنظيم المؤسساتي الإقليمي، وعدم إدراج أية أهداف للمشاركة اللامركزية فيها، خاصة عندما حدد هذا المحور الأهداف المتخصصة لهذا الإصلاح المؤسساتي:
- تحسين وتقوية التنسيق على المستوى الوطني وما بين القطاعات.
 - تحسين وتقوية قدرات التدخل على لمستوى القطاعي والمؤسسات المتخصصة (بريد الجزائر واتصالات الجزائر).¹

ثانيا : اختصاصات التحول الإلكتروني في قانون الجماعات الإقليمية 2011 و 2012

باعتبار أن القانون الولاية والبلدية يشكلان الإطار التشريعي والأساس القانوني لتنظيم الإدارة العامة على المستوى اللامركزي، ولنشاطها الإقليمي، أخذنا في الحسبان أن قانونا البلدية و الولاية 90-08

1 Axe majeur L. Mesures organisationnelles

La mise en oeuvre de la stratégie pour le développement de la Société de l'Information nécessite un soutien institutionnel important et qui tient compte de l'aspect multidimensionnel des TIC. Notre pays a mis en place, dans le cadre des réformes du secteur des télécommunications, des structures d'appui à sa politique dans le domaine des TIC. Cette réforme s'est traduite par la transformation de l'ancien Ministère des postes et télécommunications en Ministère des Postes et des Technologies de l'Information et de la Communication, la création de deux sociétés séparées Algérie Telecom et Algérie Poste, et la mise en place d'une autorité de régulation (ARPT), permettant ainsi la séparation de l'exploitation, la régulation et la politique sectorielle.

De plus, dans le cadre de la préparation de la politique destinée à promouvoir et organiser le secteur des TIC, une commission interministérielle appelé e-Commission a été créée, sous la présidence de Monsieur le Chef du Gouvernement. Cette commission regroupe les ministres concernés par ce domaine. Un comité technique a été également mis en place pour le soutien technique de cette commission.

L'objectif majeur de cet axe porte sur la mise en place d'une organisation institutionnelle cohérente s'articulant autour de trois niveaux: l'orientation, la

coordination intersectorielle et l'exécution. Cette organisation garantira la mise en oeuvre effective de l'ambitieux plan stratégique e-Algérie grâce à un pilotage efficace, un suivi permanent ainsi qu'une coordination harmonieuse entre tous les acteurs concernés.

Dans ce cadre, les objectifs spécifiques à atteindre ont trait au :

- Renforcement de la cohérence et de la coordination au niveau national et intersectoriel.
- Renforcement des capacités d'intervention au niveau sectoriel et des institutions spécialisées.

المصدر: استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 شكل pdf مرفقة بالمذكرة،
الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيايات الاتصال www.mptc.dz/

و 90-09¹ استحدثنا في وقت سابق على صياغة أو حتى التوجه إلى وضع إطار قانوني ومؤسساتي للنشاط الإلكتروني في الجزائر، فإن هذه النصوص لم تتضمن أية اختصاصات محددة للجماعات الإقليمية في مجال تنفيذ سياسة الدولة المتعلقة باستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في النشاط العمومي المحلي.

ورغم أنه بعد صياغة استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 ووضعها خيز التنفيذ في 2009، أي في ظل سريان هذين النصين، إلا أن التوجه والسياسة العامة في قيادة التحول إلى مجتمع المعلومات، لم تتبنى أي دور محدد وصريح للجماعات الإقليمية في هذا التحول كما سبق بيانه أعلاه، كما أن النصين لم يتضمنا أي اختصاصات صريحة لاستعمال التكنولوجيا الحديثة لتنفيذ النشاط العمومي على المستوى الإقليمي، بل فقط مجموعة الاختصاصات التقليدية والعامة في التسيير العام للشؤون الاجتماعية والثقافية والاقتصادية الموقوفة على موافقة السلطة الوصائية للوالي ممثلا للدولة، خاصة في مجال الميزانية والحسابات وإحداث المصالح والمؤسسات العمومية، ومن هذه الصلاحيات العامة مثلا، المادة 24 من قانون البلدية والمادة 22 من قانون الولاية السابقين، التي تسمحن للجماعة الإقليمية باستحداث لجان دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تعني البلدية أو الولاية، في المجال الاقتصادي والمالي، الاجتماعي والثقافي، وتسمح لرئيس اللجنة (الذي يكون أحد أعضاء المجلس الشعبي المنتخب) بأن يستعين بأي شخص مختص لمساعدة اللجنة، إلا أن هذه اللجان لا تتعدى مهامها "الدراسة"، في حين يقرر المجلس المنتخب استحداث المصالح العمومية والمؤسسات، تحت وصاية الوالي، ويشكل هذا النص إطارا عاما وموسعا لشرعية تحرك الإدارة المحلية لتنفيذ مشاريع أو مؤسسات لاستعمال التكنولوجيا الحديثة في تنفيذ نشاطاتها، أو على الأقل التواصل مع المواطن، لأن الثابت من النصوص أنه لا يوجد مانع قانوني لذلك، وأن الأصل في الأمور الإباحة. وهنا نتوقف إقامة هذه المشاريع على إرادة المنتخب المحلي، ومدى إدراكه وفهمه للنصوص والصلاحيات المتضمنة فيها.

تم تعديل قانون الجماعات الإقليمية بموجب القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، والقانون 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، لاستجابة لمتطلبات الإصلاح السياسي والإداري والاجتماعي والاقتصادي العام في الدولة.

1 - بالنسبة للبلدية، وبالرجوع إلى المادة 3 من القانون 11-10² نجد نصا عاما على اختصاصات البلدية في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بصفة خاصة، وبما أن تنفيذها يتم عبر النشاط الإداري العمومي للبلدية، فإنه يمكن تصور استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال في تنفيذها، خاصة وأن المادة 11 تلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي "باتخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول الخيارات المتاحة في تنفيذ هذه الاختصاصات، حسب الشروط المحددة في هذا القانون"، مما يجعل إمكانية استعمال التكنولوجيا الرقمية في التواصل مع المواطن متاحة إن لم نقل واجبة على رئيس البلدية.

¹ القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالبلدية، والقانون 90-09 المؤرخ في 07/07/1990 يتعلق بالولاية.
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 15، المؤرخ في 11/04/1990، ص 488 و 504.

² القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية،
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 37، المؤرخ في 03/07/2011، ص 4.

لكن البحث في القانون 10-11 عن آليات محددة على سبيل التخصص لتطبيقات الإدارة الإلكترونية، ومشاركة المواطن إلكترونيا في تسيير وإدارة الشأن المحلي، نجد أن مجمل مواده لا تشير إلى أية اختصاصات للبلدية في إقامة أو تنفيذ سياسة الجزائر الإلكترونية على المستوى الإقليمي، كما أن اختصاص البلدية بإنشاء لجان متخصصة لغرض دراسة أي مسائل تهم البلدية في المادة 31، تحدد مجال تدخل هذه اللجان على سبيل الحصر، وليس من بين اختصاصاتها تناول مجال الإعلام وتكنولوجيات الاتصال، إلى جانب أن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي كأعلى سلطة في البلدية، لا تتضمن صلاحية التداول والتقرير بشأن تنظيم وتسيير النشاط الإداري المحلي لتنفيذ سياسة الجزائر الإلكترونية، ولا يكلفها النص بأية مهام خاصة بهذا الموضوع.

في اختصاصات رئيس البلدية، سواء بصفته ممثلا لها أو ممثلا للدولة، في المادة 82 و85، فإنها تنحصر في السهر على احترام وتطبيق القانون والتنظيم، فيما تنص المادة 90 على صلاحية رئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة، في تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات في حالة حدوث كارثة تكنولوجية على إقليم البلدية، وهذه الصلاحية إن ارتبطت بالتكنولوجيا الرقمية، فقد جاءت في إطار عدم التركيز الإداري، كونها صلاحية لرئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة.

في صلاحيات البلدية في الباب الثاني من القانون 10-11، تؤكد المادة 107 أن إعداد البلدية لبرامجها السنوية وتنفيذها تتم في إطار المخطط الوطني للتنمية، وأن إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية (ومنها أي مشروع تجهيز لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تنفيذ أي نشاط من نشاطاتها)، تخضع لرأي مسبق من المجلس الشعبي البلدي بموجب مداواة قانونية، ولا تكون مداواته نافذة إلا بعد مصادقة الوالي عليها، طبقا للمادة 55 و57 من القانون التي توجب مصادقة الوالي على كل مداوات المجلس تتضمن عملية على الميزانية أو الحسابات. كما يمكن للمجلس التداول، تحت وصاية الوالي دائما، من أجل المبادرة بأية عملية أو اتخاذ كل إجراء لتنمية النشاطات الاقتصادية، شرط أن تتماشى وطاقات البلدية ومخططها.

ما تظهره هذه النصوص من ملاحظات قانونية يركز أساسا حول عموميتها من جهة، بحيث لا ينص أي منها صراحة على صلاحيات متخصصة للبلدية في مجال النشاط الإلكتروني، وحول سيطرة التوجه المركزي في التسيير الإداري عليها من جهة ثانية بحيث لا تتحرك البلدية إلى بعد موافقة السلطة المركزية ممثلة بمظهر عدم التركيز الإداري "الوالي".

إن هذه الصلاحيات رغم عموميتها واتساع مجالها، لا تشكل نوا صريحا يبرر اختصاص البلدية بتنفيذ مشاريع للتحويل الإلكتروني، لكنها تمنحه إطارا عاما موسعا لإقامة مشاريع اقتصادية والتعامل مع متعاملين اقتصاديين (عموميين أو خواص)، واتخاذ أي عملية تراها مناسبة للتنمية الاقتصادية على إقليمها، ويمكن بالتالي تصور إمكانية تنفيذ هذه العمليات "إلكترونيا" وفق نموذج ومستويات النشاط الإلكتروني العمومي السابق بيانها (G to B – G to C – G to G)، في حدود الطاقات التقنية والفنية والمالية، وبموافقة السلطة الوصية.

الإشكال القانوني الذي يمكن أن يطرح تخوفا من القيام بهذه العمليات، هو عدم وجود نص صريح متعلق بها، يتيح للبلدية كسلطة عامة إقليمية، إقرار مشاريع التحويل الإلكتروني إلى "مجتمع المعلومة"

بصفة مستقلة، خاصة في ظل عدم اعتراف السياسة والاستراتيجية الوطنية في المجال (وفق المخطط الوطني المنصوص عليه بالمادة 107 المقيد لنشاط البلدية)، بأي دور للجماعات الإقليمية في تنفيذ هذا التحول.

وفي ظل عمومية النصوص حول اختصاصات البلدية، وفي ظل تقيدها بالمخططات الوطنية للتنمية، وفي ظل الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على كل أعمالها، يبقى الحل لمبادرة البلدية بالتحول إلى النشاط الإلكتروني مرهونة بفهم قانوني عميق من طرف المنتخب البلدي لهذه النصوص ولصلاحياته أولاً، وبإمكانيات البلدية المالية، المادية والفنية لتنفيذ المشروع ثانياً، وتوظيف عمومية النص على صلاحياتها التي لا تمنع، أساساً، البلدية من المبادرة، بل تشكل إطاراً مرناً لاستغلال عموميتها وفق احتياجاتها واختياراتها، في حدود طاقاتها، خاصة وأن المادة 174 تمكن البلدية من اللجوء إلى الاقتراض لإنجاز المشاريع ودعم أي نشاط ذي مصلحة عامة، كما يمكن للبلديات في باب التعاون المشترك والتضامن المالي بينها، تنفيذ مشاريع مشتركة لتنمية أقاليمها أو تنفيذ وتسيير مرافق عمومية ومصالح ومؤسسات عمومية مشتركة، طبقاً للمادة 215 من القانون.

2 - بالنسبة للولاية، يختلف الوضع قليلاً مع توسع أكبر في مجال الاختصاصات الممنوحة لهذه الجماعة الإقليمية في مجال استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، ويمكن أن يُرد ذلك إلى كونها المظهر الأساسي لعدم التركيز الإداري على المستوى الإقليمي، والمتمثل في الوالي كتمثل للدولة.

نص المشرع في القانون 07-12 المتعلق بالولاية¹ على صلاحيات أوسع للمجلس الشعبي الولائي في مجال الإعلام والاتصال، لدى تنظيم سيره وعمله في الباب الثاني. فالمادة 17 مثلاً، في باب تحضير اجتماعات المجلس، تنص على إمكانية استعمال البريد الإلكتروني في تبليغ الأعضاء باستدعاءات وجدول أعمال الدورة، لكن الإشكال في أن نفس المادة تستلزم "وصل استلام" في حالات التبليغ بالطرق التقليدية، وبما أنها اشتراط قانوني إجرائي، فإن المشرع لم يحدد كيفية تطبيقه الرسمية في حالة التبليغ الإلكتروني، ما يدعونا إلى العودة إلى تقنية التوقيع الإلكتروني، وشهادة التصديق على التوقيع الإلكتروني، وما يصاحبها من نقاش قانوني حول كفاءات وكفاية تنظيمها من قبل المشرع الجزائري.²

من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي إنشاء لجان ولائية دائمة طبقاً للمادة 33، ومن بين المجالات التي تحدها المادة لتدخل اللجان الولائية الدائمة، مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، وتنشأ هذه اللجان بناءً على اقتراح رئيس المجلس والمداولة بشأنها بالأغلبية المطلقة للأصوات أعضائه، وفقاً للمادة 34 ولنظام الانعقاد والتداول الصحيح لأشغال المجلس الشعبي البلدي المحددة بالمواد 14، 19، 22، 26 إلى 32 والمواد من 51 إلى 57.

في حالة الكارثة التكنولوجية التي تمس تراب الولاية، تنص المادة 15 من الفصل الأول من الباب الأول في سير المجلس، على وجوب اجتماع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، وهي نفس الصلاحية المتاحة للمجلس الشعبي البلدي، وذلك لاتخاذ ما يلزم لمواجهةها ولتفعيل مخططات التدخل والإسعاف.

¹ القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية،

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 37، المؤرخ في 03/07/2011، ص 4.

² راجع: التوقيع الإلكتروني في القانون المدني الجزائري، ضمن المذكرة، الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الثاني، ص 131 و 132.

يتيح قانون الولاية 07-12 اختصاصات أوسع لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، لمتابعة عمل المصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية، من خلال منحهم سلطة توجيه أسئلة كتابية للأدي مسؤول أو مدير في المصالح الخارجية والمديريات، حول نشاطها في الولاية، طبقا للمادة 37 التي تستلزم الرد في أجل 15 يوما، وبالتالي يستطيع أعضاء المجلس توجيه أسئلة كتابية للمدير الولائي للبريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال حول نشاطه في الولاية. إلا أن هذه السلطة لا يقابلها أي صلاحيات لمتابعة أو تقويم نشاط هذه المديريات والمصالح، ما يجعلها بدون أثر قانوني أو عملي.

في الفصل الرابع من الباب الثاني يحدد القانون مجالات تدخل المجلس الشعبي الولائي وميادين صلاحياته بالتداول، باعتبار الولاية "جماعة إقليمية لامركزية" تسمح لها المادة 73 بالتدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في نشاطات تنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية العمومية، وهو اختصاص عام، يقابله في المادة 77 النص تحديدا 14 مجالا لتدخل المجلس في إطار الصلاحيات الخاصة بالولاية، منها مجال الإعلام والاتصال، عن طريق المداولات، وهي صلاحية غير مقرررة للمجلس الشعبي البلدي.

تكرس المادة 52 من قانون الولاية رقابة السلطة المركزية على جميع مداولات وأشغال المجلس التداولية، عن طريق الوصاية الإدارية التي يمارسها الوالي من جهة، ووزير الداخلية من جهة ثانية، فيما يتعلق بالمداولات حول الميزانية والحسابات وباقي المسائل المحددة في المادة 55، و من خلال هذه الرقابة الوصائية على جميع أعمال الجماعات الإقليمية وفق نموذج عدم التركيز وآلياته المطبقة في الجزائر، إلى جانب صلاحيات التدخل الضئيلة لهذه السلطات الإقليمية في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، تتأكد فكرة التوجه المركزي البحت في استراتيجية الجزائر الإلكترونية، وأن دور الجماعات الإقليمية فيها يتلخص في التنفيذ على مستويات بسيطة.

في مجال إنشاء المؤسسات والمصالح العمومية والمشاريع، للمجلس الشعبي الولائي، بموجب المادة 146، سلطة التداول من أجل إنشاء مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لتسيير "مصالح عمومية" يكون هدفها تلبية الحاجات العمومية المنصوص عليها في المادة 141 على سبيل الحصر، ولا تتضمن المادة الحاجات العمومية في مجال الإعلام والاتصال، كما تنص المادة 147 على الإطار الأشكال القانوني لإنشاء هذه الأشخاص في شكل: *مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع إداري، أو *مؤسسة عمومية ولائية ذات طابع صناعي وتجاري. و لا يمكن للمجلس الشعبي الولائي إنشاء مؤسسة عمومية ولائية اقتصادية، أي أنه يمكن للولاية حسب هذا النص أن تتدخل عن طريق مؤسسة عمومية ولائية عن طريق متعامل في مجال البريد دون مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، فلا يمكن للولاية مثلا إنشاء متعامل اقتصادي لاستغلال شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية، التي يتم عبرها تنفيذ النشاط الإداري الإلكتروني.

من خلال هذا الطرح يتبين أن اختصاصات اللجان الولائية الدائمة التي يمكن أن تنشئها الولاية، في مجال الإعلام والاتصال، لا يمكن أن يتعدى دورها "الدراسة" للمشاركة في إعداد مخطط التدخل في حالة الكارثة التكنولوجية. كما أن النص في المادة 73 على إمكانية تدخل الولاية للمساهمة في تنفيذ اختصاصات الدولة في تنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية العمومية، يبقى نصا عاما ومبهما وغير واضح، ويتأكد، رغم توسيع اختصاصات الولاية بالمقارنة مع البلدية في مجال الإعلام والاتصال، أن

السياسة العامة والإستراتيجية الخاصة بمشروع الجزائر الإلكترونية لا تمنح أي سلطة للتداول والتقرير للولاية في تنفيذ التحول الإلكتروني إلى "مجتمع المعلومة".

ما يمكن استخلاصه ، من خلال دراسة الاستراتيجية الوطنية لتنظيم قطاع البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية في القانون 03-2000، ومن خلال تفحص التوجه العام للإصلاح التنظيمي في القطاع، وعبر تفحص مختلف المحاور الأساسية التي تقوم عليها استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 خاصة محور التدابير التنظيمية، ومن خلال تناول السلطات المتخصصة للجماعات الإقليمية في المجال، يمكن جليا استنتاج اعتماد المشرع الجزائري والسلطة التنفيذية القائمة على تنفيذ مشروع التحول الإلكتروني في الجزائر، على رؤية وتصور مركزي محض في تسيير وتنظيم أغلب مراحل المشروع، من صياغة، إقرار، وتنفيذ، بتطبيق سياسة قطاعية تضع وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال كإطار عمومي مركزي وحيد لتحقيق المشروع، بالإشراف على وضع الخطط وصياغة السياسات العامة في المجال، والانفراد بتأسيس البنى والمشاريع وتحديد الأهداف، والمبادرة بتنفيذها في توجه مركزي، وأن دور الأجهزة اللامركزية والمؤسسات والأشخاص الإقليمية في هذا المشروع لا يتعدى تلقي الآثار المترتبة على هذا التنفيذ.

خلاصة الفصل الثاني:

إن وجود مشروع جزائري للانتقال إلى "مجتمع المعلومة" كتطبيق لفكرة "الإدارة العامة الإلكترونية" من خلال مشروع الجزائر الإلكترونية 2013، يضع من بين محاوره الكبرى: الإطار القانوني إلى جانب التدابير التنظيمية اللازمة لتحقيقه. يدور الفصل الثاني من هذا البحث حول الدراسة القانونية لهذه الأطر والتدابير والآليات التنظيمية والقانونية المستحدثة لتأطير هذا المشروع على المستوى القانوني، وذلك عن طريق التحليل المقارن للقوانين والمراسيم ومختلف النصوص القانونية أساس النشاط الإداري الإلكتروني، وكذلك الهياكل التنظيمية من مؤسسات وهيئات وأجهزة إدارية، التي تم استحداثها استجابة للمتطلبات القانونية والتنظيمية اللازمة لتحقيق الانتقال إلى المظهر الإلكتروني الحديث في العمل الإداري العمومي.

خلصت الدراسة إلى أن الإطار القانوني الدولي من معاهدات وقوانين نموذجية واسترشادية ومؤسسات أممية وعالمية، شكّل مرجعا أساسيا وغنيا من الناحية القانونية، نتيجة سبقه في الظهور من جهة، ونتيجة قيمته القانونية الهامة من جهة ثانية، وذلك بالنظر إلى حجم وقيمة التجارب والخبرات العالمية المشاركة في استحداثه، وكفاءة الخبراء المشرفين على صياغته ووضعه حيز التنفيذ، ومن جهة ثالثة نتيجة التأخر التكنولوجي الكبير للجزائر وعدم امتلاكها أو تصنيعها للتقنيات الحديثة للإعلام والاتصال، وبالتالي اعتبارها مستهلكا لها وطرفا متلقيا لتبعات استعمالها على المستوى الدولي.

كذلك يشكل التطور السريع لهذه التكنولوجيات، ومعه التطور السريع للإطار القانوني الدولي المرتبط بها، وإحاطته بالكثير من الجوانب التقنية والمشاكل والثغرات الممكن ظهورها دوريا، يشكل دافعا آخر للمشروع الجزائري للاستفادة والاستلham من التجارب الدولية المقارنة لدى صياغة الإطار القانوني الوطني المرافق لهذا النوع من المشاريع، وهو ما حاولت هذه الدراسة إظهاره، غير أن النتائج المستخلصة أكدت أن الجزائر ورغم مشاركتها كعضو ممثل للقارة الإفريقية في صياغة واعتماد هذه النصوص والتدابير في لجنة الأونسيرال الأممية، إلا أنها لم تعتمد ولم تصادق على الاتفاقيات الدولية المرتبطة بها، كما أظهرت الدراسة أن التعديلات التي تم إدخالها على النصوص الوطنية لم تأخذ بعين الاعتبار أيًا منها، وخاصة فيما يتعلق بالجوانب التقنية المحضة. وتكرر نفس الملاحظة بالنسبة للإطار القانوني العربي، من قوانين نموذجية أو مؤسسات وهيئات العمل العربي المشترك على مستوى جامعة الدول العربية، رغم اعتماد الجزائر لها وتوقيعها على الكثير منها.

إن دراسة الأطر والآليات القانونية الدولية والإقليمية العربية شكّل أساسا هاما لفهم أساليب وكيفيات ومتطلبات تأسيس بنية تحتية قانونية متكاملة لتنفيذ مشروع للإدارة العامة الإلكترونية، ومعيارا فاصلا لتقييم الإطار القانوني والتنظيمي الوطني المستحدث في الجزائر.

فقد أظهرت الدراسة القانونية للنصوص الوطنية المرتبطة بالمجال، خاصة قانون 03-2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية المؤرخ في 05 أوت 2000، والمراسيم التنظيمية المصاحبة له، عدة نتائج قانونية عبرت عن الفوضى التي عرفها القطاع من خلال تعارض بعض النصوص مع البعض الآخر، ومخالفتها لأحكام القانون 03-2000 أعلاه بما يخالف مبدأ تدرج القوانين (على سبيل المثال، مسألة منح "ترخيص" بدلا من "رخصة" لاستغلال الشبكة العمومية

للمواصلات السلكية واللاسلكية لفائدة "مؤسسة اتصالات الجزائر"، وكذلك منح هذا "الترخيص" على سبيل التسوية" بما يتعارض ونص القانون 200-03 في المادة 32 منه، ويخالف المراسيم التنظيمية خاصة المرسوم 01-123 المؤرخ في 09 ماي 2001 المتعلق بنظام "الرخصة" لاستغلال الشبكات والمادة 02 منه، التي تنص على منح "الرخصة" وفق مبدأ "المنافسة عن طريق المزايدة"، كذلك تم منح هذا "الترخيص على سبيل التسوية" لشخص معنوي عمومي غير موجود من الناحية القانونية لعدم استكمال إجراء إنشائه آنذاك قبل المنح، وهو "مؤسسة اتصالات الجزائر" ...).

أما بالنسبة للنصوص العامة، فإن البحث أظهر أن تعديل القانون المدني لتكييفه ومتطلبات الاعتراف بالعمل أو النشاط الإلكتروني مثل الكتابة الإلكترونية أو التعاقد والتوقيع الإلكترونيين، لم يُحط بكافة النقاط التقنية المرتبطة بهذه العمليات، وهو ما تثبته الدراسة المقارنة لمختلف النصوص الدولية والعربية. وتنطبق هذه الملاحظة على كل من قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية المعدلين، أو قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، ناهيك عن تأخر تعديل بعض القوانين المحورية والهامة لمدة طويلة جدا مقارنة بسرعة تطور هذه التقنيات.

عندما يتعلق الأمر ببحث التدابير التنظيمية المتخذة لإعادة هيكلة القطاع، أو إعادة هيكلة وتنظيم مختلف مؤسسات وهيئات الدولة لتتماشى ومتطلبات تنفيذ نشاطها إلكترونيا، أظهرت هذه الدراسة ان هذه التدابير تركزت بشكل كبير في إعادة هيكلة وزارة البريد والمواصلات سابقا، وإعادة تنظيم مصالحها المركزية والمحلية، بخلق مؤسستين منفصلتين: "بريد الجزائر" و"اتصالات الجزائر"، وإعادة تقسيم المهام والصلاحيات والاختصاصات بينها، فيما لم تتعدّ الإصلاحات في باقي القطاعات الوزارية إنشاء موقع أو بوابة على الإنترنت تكون مجرد واجهة للوزارة لا تقدم أية خدمات مفيدة بطريقة إلكترونية.

وعلى المستوى اللامركزي تتناول الدراسة الصلاحيات والاختصاصات المقررة للإدارة المحلية في مجال تنفيذ مشروع الجزائر الإلكترونية، من خلال محاور إستراتيجية المشروع أولا، ثم من خلال قانوني الولاية والبلدية الجديدين، لتؤكد دراستهما التوجه المركزي للمشروع، نظرا لمحدودية وضيق المجال المسموح به للجماعات الإقليمية من أجل المساهمة في عملية الانتقال الإلكتروني للنشاط الإداري العمومي.

كل هذه النتائج، على الصعيد الدولي، الإقليمي العربي، الوطني ثم المحلي، تُظهر القيمة القانونية لمختلف النصوص القانونية المستحدثة والتدابير التنظيمية المتخذة في الجزائر ومدى كفايتها لتأطير العملية الإدارية الإلكترونية في تنفيذ النشاط العمومي بطريقة سليمة، متكاملة، وفعالة لتحقيق أهداف مشروع الجزائر الإلكترونية.

الخاتمة:

الإدارة العامة الإلكترونية، الحكومة الرقمية، الدولة الذكية، مجتمع المعلومات... وغيرها من المصطلحات، تعبر في معناها العام عن توجه مستقبلي لتنفيذ الدولة لمهامها ونشاطها في شكل جديد عبر الوسائط متعددة التقنية المعلوماتية، باستعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال. هذا التوجه، وعلى قدر ما يعبر عن تطلعات وآفاق واعدة لحل المشاكل ومعالجة الأمراض الإدارية، وتحقيق الإصلاح الإداري على مستوى أجهزة ومؤسسات الدولة، بقدر ما يمثل تحديا صعبا وشاقا للدول النامية، خاصة من الناحية التقنية التكنولوجية، وكذا من الناحية القانونية بمناسبة موضوع دراستنا للموضوع.

الدراسة المقارنة لآليات تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية، أظهرت أن الدول غير المصنعة للتكنولوجيا تتحمل، بما يفوق طاقاتها أحيانا، التبعات السلبية للانتقال إلى "مجتمع دولي للمعلومة"، سببه من جهة تسارع الوتيرة استخدام هذه التقنية عالميا بما يفوق قدراتها على المسايرة، ومن جهة ثانية ضعف إمكانيات هذه الدول التقنية والمالية والبشرية لتوفير المتطلبات العالمية.

بالنسبة للجزائر، وعلى المستوى القانوني، يمكننا ملاحظة بطء عملية التحول الإلكتروني إلى "مجتمع المعلومة" مقارنة بحجم النصوص والتدابير القانونية والتنظيمية لمختلف الدول المتقدمة منها والمجاورة، وأيضا مقارنة بحجم المجالات التي نظمتها هذه الدول، والمستوى العالمي للنصوص والأجهزة عموما. إن هذا التأخر في إصدار قوانين "نوعية" ومتخصصة، أو حتى قوانين تنظم الوسائل والبنى الأساسية والقاعدية (Les instruments de base) بشكل كاف في المجال، إلى جانب قلتها وعدم إحاطتها بكثير من الجوانب التقنية المرتبطة باستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، يمكن ملاحظته من خلال تعديل المشرع، مثلا، للقانون المدني (الشرعية العامة) للاعتراف بالكتابة والتوقيع الإلكترونيين في مادتين أو ثلاث فقط وبطريقة عامة وسطحية، لا تسمح بالإحاطة بكل التفاصيل التقنية للموضوع، هذه التفاصيل التي تلعب دورا محددًا في ضبط الحقوق والالتزامات في معاملة إلكترونية. بالمقابل نجد معظم الدول العربية بما فيها فلسطين، قد صاغت قوانين خاصة تنظم المعاملات الإلكترونية، توظف بها النشاط الإلكتروني للأشخاص الخاصة والعامة.

على المستوى القانوني أظهرت الدراسة التوجه المركزي لتنفيذ مشروع الجزائر الإلكترونية، وتكريس سيطرة الدولة بثقلها ومؤسساتها وضخامة نشاطها وتشعبه، وأساسا بسلطتها العامة، على كل جوانب المشروع التقنية، القانونية، المالية والبشرية... ورغم ذلك لم يتم تحقيق الأهداف المسطرة له في حدود المواعيد المقررة، وهي نتيجة أقرها الخبراء الجزائريون من خلال تقاريرهم حول تنفيذ البرامج

المرافقة للمشروع، كمشروع أسرتك ousratic. كذلك لا يمكن وصف المجتمع الجزائري الآن في 2013 بـ"مجتمع المعلومة" في ظل استمرار الطوابير الطويلة للمرتفقين أمام شبائيك الخدمات العمومية.

ويظهر التوجه المركزي للتحويل الإلكتروني في النموذج الجزائري بنفس الممارسات التقليدية للسلطة المركزية، يؤكد من جهة تأخر صدور قانون الجماعات الإقليمية الجديد إلى ما بعد 14 سنة عن انطلاق المشروع. وعلاوة على أن القانون القديم لا يتماشى بتاتا مع هذه التحولات، فإن النص الجديد لا يتيح أية اختصاصات أو دور لهذه الجماعات في هذا الانتقال من جهة أخرى، رغم أنها "قاعدة اللامركزية" المعنية مباشرة بالاحتكاك بالمواطن المرتفق، الذي يُفترض أن يستفيد من الخدمة العامة الإلكترونية.

على المستوى الدولي، يظهر إجماع المشرع الجزائري عن اعتماد، أو الانضمام، أو توقيع أية اتفاقية دولية أو قانون نموذجي من النصوص المنظمة لاستعمال هذه التقنيات على المستوى الدولي، وتظهر الجزائر غير معنية بالتطور العالمي لأساليب التجارة الدولية الإلكترونية، وغيرها من مظاهر النشاط الإلكتروني الدولي، أو حتى استعمال الاتصالات الإلكترونية في العقود الدولية من خلال عدم توقيعها الاتفاقية الخاصة بها، رغم أنها كانت عضوا ممثلا للقارة الإفريقية في أشغال إقرارها واعتمادها إلى جانب القوانين النموذجية.

وصلنا من خلال الدراسة إلى الإجابة على عدة تساؤلات وإشكاليات، ووضّحت الدراسة المقصود بالإدارة العامة الإلكترونية، في محاولة لإظهار تميزها عن الإدارة الإلكترونية للأعمال، من خلال إظهار درجة عمق التحويل الذي يمس جوهر النشاط العمومي لإضفاء قيمة ديمقراطية أكثر عليه، عبر استهداف تفاعل المواطن إلكترونيا مع القائم بالنشاط العمومي، عبر الوسائط الرقمية، والمشاركة في تسيير الشأن المحلي بسرعة وكفاءة عاليتين، وهو الهدف الذي يبقى مؤجلا في الجزائر نتيجة حداثة تجربتها، ومركزية الاستراتيجية وبطء التنفيذ.

يمكن كذلك من خلال الدراسة الوقوف على مدى استجابة الجزائر للمتطلبات القانونية أساس إقامة المشروع، وإن كانت المتطلبات المالية والبشرية لا تشكل عائقا نظرا للمحددات الجزائرية الإيجابية من هذه النواحي، إلا أن المتطلبات التقنية من بُنى تحتية ومؤسسات، والمتطلبات القانونية من نصوص وتدابير تنظيمية، إلى جانب المتطلبات السياسية، تشكل تحديا كبيرا للجزائر خاصة سياسيا، ونعني بذلك الفائدة أو القيمة الديمقراطية التي تحفز على تنفيذ هذه المشاريع دوليا، بينما في الجزائر تطرح الرغبة السياسية في هذه الفائدة أو القيمة أكثر من تساؤل، عندما تُظهر دراسة سياسة الإستراتيجية العامة للمشروع بعدها عن الاحتكاك بالمعنيين بها، من خلال إتباع توجه مركزي صرف في الدراسة والتقارير

والتنفيذ، ناهيك عن سيطرة الدولة على مجال الإعلام، واحتكارها لمعظم قطاع البريد والمواصلات، واستئثارها بالنشاط على مستوى تنفيذ الوسائل القاعدية للاتصالات السلكية واللاسلكية، عبر مؤسسات عمومية تتمتع بامتيازات خاصة، (المرسوم 01-417 المؤرخ في 20/12/2001 الذي يمنح اتصالات الجزائر رخصة استغلال الشبكة العمومية للاتصالات السلكية واللاسلكية بطريق التسوية، مخالفا المرسوم 01-124 المؤرخ في 09/05/2001 المحدد لإجراء المزايدة بإعلان المنافسة لمنح هذا النوع من الرخص) وهو ما كرّسه قانون الإعلام وقانون البريد والمواصلات كذلك، رغم أن التوجه في السياسة العامة هو نحو فتح هذه المجالات أمام المنافسة في إطار اقتصاد السوق. كل ذلك يضاف إلى الفوضى القانونية وتعارض النصوص القانونية، وأحيانا اختصاص بعض المؤسسات بصلاحيات دون أساس قانوني صريح، كما سبقت الإشارة إليه بخصوص اختصاص سلطة الضبط بمنح الترخيص لممارسة خدمة إصدار شهادة المصادقة على التوقيع الإلكتروني، التي تؤسس اختصاصها بها على المادة 3 من المرسوم التنفيذي 01-123 المؤرخ في 09/05/2001، المادة التي لا تذكر هذه الخدمة.

كل هذه النتائج وغيرها تفتح الباب أمام مزيد من التساؤلات القانونية المتخصصة، يمكن أن تشكل إشكاليات لدراسات أخرى أكثر تخصصا وتدقيقا لإثراء المجال، الذي يحتاج إلى الكثير من التمحيص فيما هو متاح حاليا، ويفتح آفاقا واسعة للدراسات القانونية حول ما يمكن أن يتاح مستقبلا.

فعلا سبيل المثال تشكل العقود الإدارية والقرار الإداري أدوات مهمة وأساسية في تنفيذ النشاط الإداري والتنظيم الإداري العموميين، وإن كانت فكرة استعمال تكنولوجيات الاعلام والاتصال في مجال العقود الإدارية شكلت موضوعا لعدة دراسات قانونية سابقة، كما تم تناولها في هذا البحث، فإن تطبيقات هذه الفكرة على نظرية القرارات الإدارية تشكل حقلًا ومجالًا بحثيًا خصبا للدراسات القانونية مستقبلا، وتفتح آفاقا واسعة للإفاضة في دراسة وجه حديث للقرار الإداري هو: "القرار الإداري الإلكتروني"، كما تفتح باب النقاش والبحث العلمي واسعا لدراسة آثار استخدام هذه التكنولوجيات على مختلف مظاهر، أشكال، وأدوات النشاط العمومي الأخرى.

أولا باللغة العربية:

- 1- د/ أحمد (ابراهيم سيد)، قانون التجارة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني وقانون الملكية الفكرية والأدبية، الدار الجامعية للنشر، مصر، 2005.
- 2- د/ الجاسور (ناظم عبد الواحد)، موسوعة علم السياسة، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، 2009.
- 3- د/ الحلو (ماجد راغب) ونمديلي (رحيمة الصغير ساعد)، العقد الإداري الإلكتروني دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 4- د/ الحلو (ماجد راغب)، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الحديثة للنشر، مصر، 2004.
- 5- د/ الزعبي (فايز) و د/ عبيدات (محمد إبراهيم)، أساسيات الإدارة الحديثة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1997.
- 6- د/ السنباطي (إيهاب)، الموسوعة القانونية للتجارة الإلكترونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2008.
- 7- د/ القريوتي (محمد قاسم)، مبادئ الإدارة، النظريات العملية والوظائف، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2001.
- 8- د/ الكيالي (عبد الوهاب) وآخرون، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسة والنشر، لبنان، الطبعة الخامسة، الجزء الأول، 2009.
- 9- د/ المجنوب (طارق)، الإدارة العامة. العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- 10- د/ النعيمي (عبد الحميد محمود)، مبادئ الإدارة العامة، منشورات ألجا ELGA، مالطا، 1997.
- 11- د/ بندق (وائل أنور)، موسوعة القانون الإلكتروني وتكنولوجيا الاتصالات، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2007.
- 12- بن عميور (أمينة)، البطاقات الإلكترونية للدفع والقرض والسحب، مذكرة ماجستير قي القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005/2004.
- 13- د/ حبيش (فوزي)، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، 1991.
- 14- د/ حسن (عادل)، د/ زهير (مصطفى)، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، لبنان، 1976.
- 15- د/ درويش (عبد الكريم) و د/ تكلا (ليلى)، أصول الإدارة العامة، مكتبة أنجلو المصرية، مصر، 1976.
- 16- د/ رستم (محمد خالد جمال)، التنظيم القانوني للتجارة والإثبات الإلكتروني في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
- 17- د/ محمد عثمان (حسين عثمان) و د/ عبد الوهاب (رفعت)، أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000.
- 18- د/ مطر (عصام عبد الفتاح)، التشريعات الإلكترونية الدولية والعربية، جرائم الكمبيوتر والإنترنت- أمن المعلومات- الملكية الفكرية الرقمية- حماية المستهلك، دراسة تفصيلية. المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2010.

- 19- د/ مطر (عصام عبد الفتاح)، الحكومة الالكترونية بين النظرية و التطبيق، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2008.
- 20- د/ موسى (زاهية)، أستاذ القانون الإداري بجامعة منتوري قسنطينة، مدخل إلى العلوم الإدارية ، دروس موجهة لطلبة الماجستير فرع القانون الإداري وإقليمية القوانين، دروس غير منشورة.
- 21- د/ ناصيف (إلياس)، العقود الدولية، العقد الإلكتروني في القانون المقارن، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- 22- د/ نتو (إبراهيم عباس)، ود/ ألبرز (هنري هـ.)، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، دار جون وايلي وأبناؤه للنشر، الولايات المتحدة الأمريكية، 1980.
- 23- د/ نجم (أحمد حافظ)، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979.
- 24- د/ شريف (علي)، مبادئ الإدارة: مدخل الأنظمة في تحليل العملية الإدارية، الدار الجامعية للطباعة، مصر، 2001.
- 25- د/ شيحا (إبراهيم عبد العزيز) ، أصول الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر، 1993.
- 26- د/ عبد الوهاب (رفعت) و د/ عثمان محمد عثمان (حسين)، أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000.
- 27- أ/ غرابيبة (عبد الله أحمد عبد الله)، حجية التوقيع الإلكتروني في التشريع المعاصر، الطبعة الأولى، دار الولاية للنشر والتوزيع، الأردن، 2008،
- 28- د/ غنيم (أحمد محمد)، الإدارة الالكترونية آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل، المكتبة العصرية، مصر، 2003/2004.
- 29- د/ ياسين (سعد غالب)، الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، مركز بحوث معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2005.

ثانياً باللغة الأجنبية:

- 1- GAUTRAIS Vincent, le contrat électronique international : encadrement juridique, 2eme édition revue, édition LEPOINT, Liban, 2003.
- 2- Jean -Michel Jacquet, Philippe Delebecque, Sabine Corneloup, « Droit du commerce international », 1ere édition, édition Dalloz, France, 2007.
- 3- MAHIOU Ahmed, Cours des institutions administratives, 3eme édition, office des publications universitaires, Algérie.
- 4- Micro-Robert Poche 1 , Dictionnaire de la langue Française, Brodard et Taupain-la flèche ,Paris (France), 1990.
- 5- D/ ZOUAIMIA Rachid , Droit de la régulation économique, BERTI éditions, Algérie ,2006.
- 6- LOI Française no 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, JORF n°62 du 14 mars 2000.

ثالثا المقالات والتقارير:

- 1- بن ديدة (نجاة)، تقارير الكفاية في قواعد الوظيفة العامة الجزائرية، مجلة المديرية الوطنية للإدارة، الجزائر، 2010، عدد 39، مجلد 20.
- 2- تقرير النشاط السنوي لسلطة الضبط للبريد والمواصلات ARTP لسنة 2010، خانة المنشورات، على الموقع الرسمي للمؤسسة: <http://www.arpt.dz/ar/pub/raa/>
- 3- قرار (يونس)، تقرير اجتماع إدارات وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجزائر، 03 ماي 2009، منشور على موقع الوزارة الرسمي على الرابط: www.mptic.dz/fr/IMG/pdf/ousratic_reunion_des_cadres_3_Mai.pdf
- 4- نص مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 المعتمد رسميا عبر الموقع الرسمي للوزارة، "استراتيجية الجزائر الإلكترونية" la stratégie E-Algérie". المصدر: الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال: www.mptic.dz/

رابعا الوثائق الرسمية والموثيق الدولية:

- 1- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: legalnet-6-1 المتضمنة قرار مجلس الجامعة رقم 1100 بتاريخ 15/10/1955 المعدل بقرار رقم 2125 بتاريخ 20/04/1965 المتضمن اتفاقية تأسيس اتحاد الإذاعات العربية، دخلت حيز التنفيذ في 29/05/1985، تاريخ انضمام الجزائر : 30/04/1971 .
- 2- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: legalnet 7-12 المتضمنة اتفاقية المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية، المعتمدة بموجب قرار مجلس الجامعة رقم 3426 المؤرخ في 21/03/1976، ودخلت حيز التنفيذ في 31/12/1976 صادقت عليها الجزائر في : 09/07/1987 (آخر دولة مصدقة).
- 3- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: legalnet 7-18 المتضمنة اتفاقية إنشاء المنظمة العربية لتكنولوجيات الاتصال والمعلومات، المعتمدة بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة العربية رقم 1436 المؤرخ في 13/02/2002 ودخلت حيز التنفيذ في 17/09/2005. وقعت عليها الجزائر في 07/07/2005.
- 4- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: legalnet 8-12 المؤرخة في 05/09/2002 المتضمنة النظام الأساسي لمجلس الوزراء العرب للاتصالات وتقنية المعلومات، المعتمد بموجب قرار مجلس الجامعة الوزاري رقم 6241 المؤرخ في 05/09/2002 للدورة العادية الـ118، وبناء على قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة العربية رقم 1086 المؤرخ في 25/10/1989 وقرار مجلس الجامعة رقم 214 المؤرخ في 28/03/2001 فقرة 3 دخلت حيز التنفيذ في 17/09/2005. وقعت عليها الجزائر في 07/07/2005.
- 5- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية، وثيقة رقم: legalnet-21-modellaws المؤرخة في 27/11/2008 المتضمنة القانون الاسترشادي العربي للإثبات بالتقنيات الحديثة، المعتمد بموجب قرار مجلس وزراء العدل العرب رقم 771/د-24 المؤرخ في 27/11/2008.

- 6- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 71/40 المؤرخ في 11/12/1985، ديباجة قرار الأمم المتحدة بالجلسة العامة 58 المؤرخ في 16/12/1996 المتضمن اعتماد القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية.
- 7- وثيقة الأمم المتحدة رقم E/CN.9/426 Arabic المؤرخة في 24/04/1996 المعروضة على لجنة الأونسيتال في 14/06/1996 المتضمنة: " مشروع دليل تشريع قانون الأونسيتال النموذجي بشأن الجوانب القانونية للتبادل الإلكتروني لبيانات وما يتصل به من وسائل الإبلاغ"
- 8- وثيقة لجنة الأونسيتال التابعة للأمم المتحدة رقم A/CN.9/437 تتضمن تقرير فريق العمل المعني بالتجارة الإلكترونية (WG4)، بناء على مذكرة الأمانة العامة للجنة رقم A/CN.9/WG.IV/WP.71:
- 9- وثيقة لجنة الأونسيتال رقم A/CN.9/ 493 المؤرخة في: 17/05/2001 تتضمن القانون النموذجي للتوقيعات الإلكترونية ودليل التشريع المرفق به.
- 10- وثيقة لجنة الأونسيتال رقم A/CN.9/694 تتضمن حالة الاتفاقيات الدولية الموقعة والقوانين النموذجية المعتمدة من قبل الدول، الدورة 43 للجنة، نيويورك، من 21 جوان إلى 09 جويلية 2010.
- 11- وثيقة لجنة الأونسيتال رقم A/RES/60/21 المؤرخة في 09/12/2005 تتضمن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الستين رقم 21/60 المؤرخ في 23/11/2005 المتضمن اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية، المرفقة بالوثيقة.
- 12- وثيقة لجنة الأونسيتال التابعة للأمم المتحدة رقم: A/CN.9/577 المتضمنة مشروع اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الخطابات (الاتصالات les communications) الإلكترونية في العقود الدولية، مقدمة في أشغال الدورة 38 للجنة الأونسيتال - فيينا: 14 إلى 15 جويلية 2005 منشورة بالموقع الرسمي للجنة في 24/11/2005 .

خامسا النصوص القانونية:

- 24- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 37 ليوم 03/07/2011
- 25- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 12 ليوم 29/02/2012
- 26- القانون 06-22 المؤرخ في 20/12/2006 يعدل ويتم الأمر 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 84 الصادر في 24/12/2006،
- 27- القانون 09-04 المؤرخ في 05 أوت 2009 يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 47، ليوم 16/08/2009،
- 28- القانون 08-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / عدد 74 ليوم 31/12/2008.
- 29- قانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 المعدل والمتمم للقانون 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم المتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 44 ، الصادر في 26 جويلية 2005، ص 24.

- 30- القانون 04-14 المؤرخ في 10/11/2004، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 71، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 ، ص4.
- 31- القانون 06-22 المؤرخ في 20/12/2006 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 84، المؤرخ في 24 ديسمبر 2006، ص4.
- 32- القانون 06-22 المؤرخ في 20/12/2006 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 84، المؤرخ في 24 ديسمبر 2006، ص6.
- 33- القانون 06-23 المؤرخ في 20/12/2006 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 84، المؤرخ في 24 ديسمبر 2006، ص23.
- 34- القانون 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 48، المؤرخ في 06/08/2000، ص 3.
- 35- القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 02 المؤرخ في 15/01/2012، ص 21.
- 36- القانون 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، ثم صدر الأمر 01-04 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصصتها، المعدل والمتمم مؤخرا بالأمر 01-08 المؤرخ في 28/02/2008 في الجريدة الرسمية عدد 11 المؤرخ في 02/03/2008.
- 37- قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 21 المؤرخ في 23/04/2008، ص 2.
- 38- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالبلدية، والقانون 90-09 المؤرخ في 07/07/1990 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 15، المؤرخ في 11/04/1990، ص 488 و504.
- 39- القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 37، المؤرخ في 03/07/2011، ص 4.
- 40- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 37، المؤرخ في 03/07/2011، ص 4.
- 41- قانون رقم 83 لسنة 2000 مؤرخ في 09 أوت 2000 يتعلق بالمبادلات والتجارة الإلكترونية.(تونس)
- 42- القانون الأردني للمعاملات الإلكترونية رقم 85 لسنة 2001 (الأردن).
- 43- المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24/07/2002 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 52 المؤرخ في 27 جويلية 2002 ، ص3
- 44- المرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11/09/2003 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 55 المؤرخ في 14 سبتمبر 2003، ص 6.
- 45- المرسوم الرئاسي 08-338 المؤرخ في 29/10/2008 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 62 المؤرخ في 09 نوفمبر 2008، ص 6.

- 46- المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07/10/2010 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 58 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، ص 3.
- 47- المرسوم الرئاسي رقم 11-98 المؤرخ في 01/03/2011 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 14 المؤرخ في 06 مارس 2011، ص 14.
- 48- والرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18/01/2012 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 04 المؤرخ في 26 جانفي 2012، ص 4.
- 49- الأمر 03-05 المؤرخ في 19/07/2003 يتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، ليوم 2003/07/23.
- 50- الأمر 03-06 المؤرخ في 19/07/2003 يتعلق بالعلامات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، ليوم 2003/07/23.
- 51- الأمر 03-07 المؤرخ في 19/07/2003 يتعلق ببراءات الاختراع، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، ليوم 2003/07/23.
- 52- أمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2003، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 46، المؤرخ في 16/07/2006.
- 53- الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم،
- 54- المرسوم التنفيذي 01-124 المؤرخ في 09 ماي 2001 يتضمن تحديد الإجراء المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة مكن أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 27، المؤرخ في 13/05/2001، ص 15.
- 55- المرسوم التنفيذي 03-232 المؤرخ في 24 جوان 2003 يحدد مضمون الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتعريفات المطبقة عليها وكيفيات تمويلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 29، المؤرخ في 29/06/2003، ص 4.
- 56- المرسوم التنفيذي 09-310 المؤرخ في 23 سبتمبر 2009. يحدد مضمون الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتعريفات المطبقة عليها وكيفيات تمويلها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 55، المؤرخ في 27/09/2009، ص 17.
- 57- المرسوم التنفيذي 03-57 المؤرخ في 05 فيفري 2003 يحدد صلاحيات وزير البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09، المؤرخ في 09/02/2003، ص 18.
- 58- المرسوم التنفيذي 03-58 المؤرخ في 05 فيفري 2003 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09، المؤرخ في 09/02/2003، ص 20.
- 59- المرسوم التنفيذي 03-59 المؤرخ في 05 فيفري 2003 يتضمن تنظيم المفتشية العامة في وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 09، المؤرخ في 09/02/2003، ص 26.
- 60- المرسوم التنفيذي 02-43 المؤرخ في 14 يناير 2002 يتضمن إنشاء "بريد الجزائر"، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 4 المؤرخ في 16/01/2002، ص 18.

61- المرسوم التنفيذي 01-417 المؤرخ في 20 ديسمبر 2001 يتضمن الترخيص على سبيل التسوية من أجل إقامة و/أو استغلال شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، بما فيها اللاسلكية الكهربائية باستثناء الهاتف النقال GSM وتوفير خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، "اتصالات الجزائر ، شركة ذات أسهم" الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 80 المؤرخ في 26/12/2001، ص 14.

62- المرسوم التنفيذي 01-123 المؤرخ في 09 ماي 2001 المتعلق بنظام استغلال كل أنواع الشبكات ومختلف خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 27 ليوم 13 ماي 2001، الصفحة 14.

سادسا المواقع الإلكترونية:

1- الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال الجزائرية: www.mptic.dz/

2- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، إدارة الشؤون القانونية، الشبكة القانونية العربية:
http://www.lasportal.org/wps/portal/las_ar/home_page/

3- الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة:
<http://www.un.org/ar/ga/about/subsidiary/commissions.shtml>

4- لجنة الأونسيترال التابعة للأمم المتحدة: <http://www.uncitral.org>

الملحقات،

*الملحق الأول: استراتيجية مشروع الجزائر الإلكترونية 2013.

*الملحق الثاني: عقد نجاعة بين الدولة الجزائرية و بريد الجزائر ،
مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري ، 2009-2013.

*الملحق الثالث: عقد نجاعة بين الدولة الجزائرية واتصالات الجزائر ،
مؤسسة عمومية اقتصادية ، شركة ذات أسهم ، 2009-2013.

République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de la poste et des technologies de l'information et de la communication

E-Algérie

(Le projet)¹

E-COMMISSION



¹ مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 ، تحت إشراف اللجنة الوزارية المشتركة E-Commission برئاسة الوزير الأول ووزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، تاريخ إطلاق المشروع 2009: الرؤية الإستراتيجية للجزائر الإلكترونية مع ملخص عن المحاور الكبرى للمشروع (بتصرف). المصدر: الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال: www.mptic.dz/ تاريخ آخر اطلاق: 2012/10/25.

Elaboration de la *Stratégie e-Algérie*

Les technologies de l'information et de la communication sont devenues un puissant levier de développement économique et social. Elles sont la source d'innovations continues au coeur de la croissance des économies et créent des opportunités nouvelles de développement. Il est donc indéniable que l'intégration de notre développement dans un contexte de mondialisation s'avère nécessaire afin d'éviter une fracture irrémédiable avec les économies mondiales. La mutation de notre société vers une Société fondée sur le Savoir et la Connaissance est en fait un enjeu vital.

C'est dans cette perspective qu'un plan multisectoriel appelé "Stratégie E-Algérie" a été développé pour définir les objectifs à atteindre et les actions à mettre en œuvre dans les cinq prochaines années. Ce plan est articulé autour de treize axes majeurs. Pour chacun des axes majeurs, un état des lieux a été élaboré suivi d'une définition d'objectifs majeurs et spécifiques à atteindre au cours des cinq prochaines années ainsi qu'une liste d'actions pour leur mise en œuvre.

Axe majeur A. Accélération de l'usage des TIC dans l'administration publique

L'introduction des TIC et le renforcement de leur usage au sein de l'administration publique engendreront une transformation importante de ses modes d'organisation et de travail. Ceci amènera l'administration publique à repenser son mode de fonctionnement et d'organisation et à servir le citoyen de manière plus appropriée, notamment à travers la mise "en ligne" de ses différents services. En effet, les TIC, et en particulier l'Internet, permettent d'établir un «espace de communication indépendant de la localisation physique» qui affirme la disponibilité de l'information n'importe où et n'importe quand. C'est pour cela que la gestion de l'information doit être décentralisée là où c'est possible, là où les connaissances sont les meilleures, afin d'améliorer la qualité des processus de prise de décision.

Dans ce contexte, des objectifs spécifiques et parfois communs ont été fixés pour chaque département ministériel. Ils ont trait aux aspects suivants :

- Le parachèvement des infrastructures informatiques
- La mise en place de systèmes d'information intégrés.
- Le déploiement d'applications sectorielles spécifiques.
- L'accroissement des compétences humaines
- Le développement de services en ligne à destination de tous les usagers : citoyens, entreprises et bien sûr les autres administrations.

Axe majeur B. Accélération de l'usage des TIC au niveau des entreprises

Les instruments de gestion et de gouvernance développés autour des TIC constituent aujourd'hui les seuls garants de la survie de nos entreprises à l'heure de la mondialisation. Avec l'Internet, le marché est devenu global dans une économie où la Connaissance est une valeur principale.

L'utilisation des TIC est devenue nécessaire pour augmenter la performance et la compétitivité des entreprises et les faire bénéficier des opportunités offertes par un marché plus vaste et hautement dynamique. Elle conduit aussi à de nouvelles sources de revenus, à l'amélioration des relations avec les clients et partenaires, et de façon générale à une meilleure efficacité grâce à l'emploi de systèmes de gestion des connaissances.

C'est ainsi qu'un axe majeur a été défini, à savoir l'intégration des TIC dans le secteur économique et le soutien à l'appropriation des TIC par les entreprises. Celui-ci induit les trois objectifs spécifiques suivants :

- Soutenir l'appropriation des TIC par les PME.
- Développer les applications pour l'amélioration des performances des entreprises.
- Développer l'offre de services en ligne

Axe Majeur C. Développement des mécanismes et des mesures incitatives permettant l'accès des ménages et des très petites entreprises aux équipements et aux réseaux des TIC

Le processus de généralisation de l'accès à internet doit se poursuivre. En effet, cet accès doit d'abord être élargi, pour permettre à tout citoyen, où qu'il se trouve sur le territoire national, de bénéficier des services publics en ligne et de l'immense base de connaissances et de savoir qu'est Internet.

Les programmes d'équipements et de développement des connexions haut débit et des contenus multimédias doivent être accompagnés de programmes de formation afin d'accélérer le processus de généralisation de l'usage des TIC.

Le processus de généralisation de l'accès à Internet constitue donc l'objectif majeur qui se décline en trois objectifs spécifiques :

- Redynamiser l'opération Oussratic à travers l'octroi de microordinateurs individuels et de lignes haut débit, l'offre de formation et la disponibilité de contenus spécifiques à chacun des segments de la population.

- Augmenter considérablement le nombre d'espaces publics communautaires : cybercafés, bornes multimédias, Technoparcs, Maisons de la Science, etc.
- Elargir le service universel à l'accès à Internet.

Axe majeur D. L'impulsion du développement de l'économie fondée sur le savoir

L'économie des TIC s'articule autour de trois composantes majeures : le logiciel, les services et l'équipement.

Un certain nombre d'incitations peuvent favoriser l'entrepreneuriat en matière de production de contenus locaux, un domaine moteur de l'innovation et pourtant marqué par des insuffisances. L'expertise et le savoir faire des sociétés algériennes opérant dans le domaine des TIC peuvent être dynamisés et exportés vers d'autres marchés.

Dans ce contexte, l'objectif majeur assigné à cet axe consiste en la création des conditions adéquates permettant le développement intensif de l'industrie des TIC.

Cet objectif majeur peut être subdivisé en quatre grands objectifs spécifiques :

- Poursuivre le dialogue national gouvernement-entreprises initié dans le cadre du processus d'élaboration de la stratégie e-Algérie.
- Créer toutes les conditions de valorisation des compétences scientifiques et techniques nationales en matière de production de logiciels, de services et d'équipement ;
- Mettre en place des mesures incitatives à la production du contenu.
- Orienter l'activité économique dans les Technologies de l'Information et de la Communication vers un objectif d'exportation.

Axe majeur E. Renforcement de l'infrastructure de télécommunication à haut et très haut débit

Le réseau de télécommunication à haut et très haut débit devra être en mesure d'offrir les capacités nécessaires sur tout le territoire national avec une qualité et une sécurité aux normes internationales. Ce réseau représente la plate forme sur laquelle repose l'ensemble des actions visant la mise en ligne de services aux citoyens, aux entreprises et aux administrations.

Dans ce cadre, l'objectif majeur assigné à cet axe est le suivant : Réalisation d'une infrastructure de télécommunication haut et très haut débit, sécurisée et de haute qualité de service.

Cet objectif majeur se décline en quatre objectifs spécifiques :

- Mise à niveau de l'infrastructure nationale de Télécommunications.
- Sécurisation des réseaux.
- Qualité de service des réseaux.
- Gestion efficace du nom de domaine « .dz »

Axe majeur F. Le développement des compétences humaines

Le renforcement des infrastructures et la généralisation de l'accès aux TIC doivent être accompagnés par des mesures substantielles en matière de formation et de développement des compétences humaines pour généraliser l'usage des TIC et assurer leur appropriation à tous les niveaux.

Pour atteindre cet objectif majeur, deux objectifs spécifiques sont visés :

- Refonte de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle dans le domaine des TIC.
- Enseignement des TIC pour toutes les catégories sociales.

Axe majeur G. Renforcement de la recherche développement et de l'innovation.

L'économie fondée sur le savoir nécessite une interaction forte entre la recherche développement et le monde économique. C'est en effet l'innovation qui assure le développement de produits et de services à valeur ajoutée dans le domaine des TIC.

A cet effet, l'objectif majeur de cet axe porte sur le développement de produits et services à valeur ajoutée dans le domaine des TIC, à travers l'intensification de l'activité recherche- développement et d'innovation.

Les objectifs spécifiques considérés ont trait à l'organisation, la programmation, la valorisation des résultats de la recherche, la mobilisation des compétences ainsi que l'organisation du transfert de la technologie et du savoir faire.

Axe majeur H. Mise à niveau du cadre juridique (législatif et réglementaire) national

L'étude de l'ensemble de la législation existante permet de conclure que l'arsenal juridique Algérien ne couvre pas entièrement les questions juridiques suscitées par l'utilisation et le développement des TIC et l'édification de la société de l'information.

A ce titre il est impératif de mettre à niveau le cadre juridique, en adéquation avec les pratiques internationales et les exigences de la société de l'information, tout en tenant compte de l'expérience vécue, de toutes les insuffisances relevées et des difficultés rencontrées.

Ainsi l'objectif majeur consiste en la mise en place d'un environnement de confiance favorable à la Gouvernance électronique et induit un objectif spécifique à savoir la définition d'un cadre législatif et réglementaire approprié.

Axe majeur I. Information et Communication

L'information et la communication jouent un rôle prépondérant dans une économie fondée sur la connaissance. L'information constitue en effet une valeur de base dont l'appropriation devient savoir et à qui la communication donne plus de richesse et d'importance.

La presse spécialisée dans le domaine des TIC a connu un développement certain, passant ainsi d'une absence totale de titre en 2000 à plus d'une quinzaine en 2008.

L'objectif majeur de cet axe concerne la sensibilisation à l'importance du rôle des TIC dans l'amélioration de la qualité de vie du citoyen et le développement socio économique du pays.

A ce propos, les objectifs spécifiques suivants ont été identifiés:

- Elaboration et Mise en oeuvre d'un Plan de Communication sur la Société de l'Information en Algérie
- Mise en place d'un tissu associatif comme prolongement de l'effort gouvernemental.

Axe majeur J. Valorisation de la coopération internationale

La coopération internationale dans le domaine des TIC est caractérisée par le nombre important et la dispersion des projets, en particulier avec l'Union Européenne. Bien que les projets soient identiques et répétitifs, il n'y a pas eu d'accumulation des connaissances qui aurait pu assurer la pérennité des projets et leur diffusion.

L'objectif majeur de la coopération internationale est l'appropriation des technologies et du savoir faire ainsi que le rayonnement de l'image du pays.

Cet objectif se décline en deux objectifs spécifiques :

- Participer activement au dialogue et aux initiatives internationales

- Monter des partenariats stratégiques

Axe majeur K. Mécanismes d'évaluation et de suivi

La fiabilité et l'efficacité de l'évaluation du processus d'édification de la société de l'information et de l'économie fondée sur le savoir constituent les garants de la pertinence et de l'efficacité du plan stratégique. Cette évaluation accompagne en effet toutes les étapes du processus d'élaboration, de mise en oeuvre et de réalisation des actions permettant d'atteindre les objectifs de la stratégie e-Algérie.

L'objectif majeur de cet axe consiste à définir un système d'indicateurs de suivi et d'évaluation permettant de mesurer l'impact des TIC sur le développement économique et social d'une part, et d'évaluer périodiquement la mise en oeuvre du plan stratégique e-Algérie.

Cet objectif majeur se décompose en deux objectifs spécifiques :

- Elaboration du cadre conceptuel pour un système d'indicateurs de qualité.
- Elaboration d'une liste d'indicateurs pertinents.

Axe majeur L. Mesures organisationnelles

La mise en oeuvre de la stratégie pour le développement de la Société de l'Information nécessite un soutien institutionnel important et qui tient compte de l'aspect multidimensionnel des TIC.

Notre pays a mis en place, dans le cadre des réformes du secteur des télécommunications, des structures d'appui à sa politique dans le domaine des TIC.

Cette réforme s'est traduite par la transformation de l'ancien Ministère des postes et télécommunications en Ministère des Postes et des Technologies de l'Information et de la Communication, la création de deux sociétés séparées Algérie Telecom et Algérie Poste, et la mise en place d'une autorité de régulation (ARPT), permettant ainsi la séparation de l'exploitation, la régulation et la politique sectorielle.

De plus, dans le cadre de la préparation de la politique destinée à promouvoir et organiser le secteur des TIC, une commission interministérielle appelé e-Commission a été créée, sous la présidence de Monsieur le Chef du Gouvernement. Cette commission regroupe les ministres concernés par ce

domaine. Un comité technique a été également mis en place pour le soutien technique de cette commission.

L'objectif majeur de cet axe porte sur la mise en place d'une organisation institutionnelle cohérente s'articulant autour de trois niveaux: l'orientation, la coordination intersectorielle et l'exécution. Cette organisation garantira la mise en oeuvre effective de l'ambitieux plan stratégique e-Algérie grâce à un pilotage efficace, un suivi permanent ainsi qu'une coordination harmonieuse entre tous les acteurs concernés.

Dans ce cadre, les objectifs spécifiques à atteindre ont trait au :

- Renforcement de la cohérence et de la coordination au niveau national et intersectoriel.
- Renforcement des capacités d'intervention au niveau sectoriel et des institutions spécialisées.

Axe M. Moyens financiers

La mise en oeuvre de la Stratégie e-Algérie requiert des ressources financières importantes qui ne sauraient provenir d'une seule source. Il est donc nécessaire de bien exploiter toutes les sources de financement existantes. Les axes, programmes et actions aussi bien législatives, qu'organisationnelles ou matérielles doivent être accompagnées d'une évaluation financière aussi détaillée que possible. Il s'agit aussi de hiérarchiser ces actions suivant leur impact sur le développement économique et social.

Un budget-programme *Stratégie e-Algérie* sera élaboré, en fonction des étapes et des phases prévues pour son exécution, et présenté par année jusqu'à sa finalisation avec une consolidation 2009-2013.

Méthodologie appliquée pour l'élaboration de la Stratégie E-Algérie

Les documents présentés dans les états des lieux et les plans d'action ont été élaborés en concertation avec les institutions et administrations ainsi qu'avec les opérateurs publics et privés agissant dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

La communauté scientifique et universitaire a été également mise à contribution pour enrichir les réflexions et éclairer la vision des différents acteurs partie prenante de la mise en oeuvre du plan multisectoriel de développement des TIC.

République Algérienne Démocratique et Populaire
Ministère de la Poste et des Technologies de
l'Information et de la Communication

**CONTRAT DE PERFORMANCE
ENTRE
L'ÉTAT ET L'EPIC ALGERIE
POSTE**

2009- 2013

PREAMBULE :

Le secteur de la poste et des services financiers postaux constitue l'infrastructure des services publics la plus dense et la plus fréquentée par les citoyens. Son expansion et sa modernisation constituent un facteur de développement socio-économique.

La Poste et les services financiers postaux jouent dans ce domaine un rôle social irremplaçable pour la population et constituent le service public de proximité par excellence non seulement pour le courrier et colis mais aussi pour les services financiers, les paiements des CCP, des pensions, des mandats, des allocations forfaitaires de solidarité et le recouvrement des différentes factures. Ces services sont disponibles sur tout le territoire pour permettre l'égalité des chances de promotion et d'épanouissement entre tous les citoyens (les mêmes services sont offerts aux mêmes conditions et à la même tarification, à toute la population à travers l'ensemble du territoire national).

Chargé donc d'assumer une mission de service public tout en assurant sa pérennité dans un environnement concurrentiel, le contrat de performance fixe les responsabilités d'Algérie Poste pour le développement de ses activités. Il précise le cadre d'une organisation et de gouvernance fondée sur la recherche de l'efficacité, la juste réponse aux besoins et la maîtrise de son équilibre économique en cohérence avec les objectifs définis.

Aussi, ce contrat détermine les actions à concrétiser dans le cadre de la réhabilitation du service public, par le renforcement des points d'accès postaux, l'amélioration de l'accueil, la modernisation des services financiers postaux et la disponibilité d'accès aisé aux Technologies de l'Information et de la Communication.

Le contrat de performances État - Algérie Poste formalise ainsi le cadre de pilotage de l'entreprise en tant que patrimoine économique public et porte sur les engagements suivants :

Engagement 1 : Algérie Poste s'engage à mettre en place un dispositif de pilotage par objectif et résultat pour chaque activité.

Engagement 2 : Algérie Poste s'engage à élaborer un business plan qui prend en compte, les limites actuelles dues aux contraintes, et qui tient compte des objectifs qu'Algérie Poste s'assigne en vertu du présent contrat et du rôle prépondérant qu'il doit jouer dans l'amélioration de la qualité de vie du citoyen.

Engagement 3 : Extension et rénovation des infrastructures.

Engagement 4 : Modernisation des bureaux de poste.

Engagement 5 : Renouvellement et renforcement du parc roulant.

Engagement 6 : Algérie Poste s'engage à améliorer rapidement et durablement les délais de traitement du courrier et des colis et à atteindre les objectifs d'amélioration des délais fixés dans les plans annuels approuvés par son conseil d'administration.

Engagement 7 : Actions à entreprendre en direction des services financiers postaux

Engagement 8 : Actions à entreprendre en matière de monétique

Engagement 9 : Algérie Poste s'engage à mener à bien les actions dont elle fait ses obligations et que requiert la nécessaire mise à niveau des ressources humaines de l'entreprise.

Engagement 10 : Algérie Poste s'engage à améliorer ses compétences et ses outils stratégiques en matière d'expertise économique et financière.

République Algérienne Démocratique et Populaire
Ministère de la Poste et des Technologies de
l'Information et de la Communication

**CONTRAT DE PERFORMANCE
ENTRE
L'ÉTAT ET ALGERIE
TELECOM**

PREAMBULE

En application des recommandations de la commission ministérielle présidée par Monsieur le Ministre de la poste et des technologies de l'information et de la communication, identifiant les raisons du recul des résultats d'Algérie Télécom et préconisant les mesures de son redressement, l'État charge Algérie Télécom de procéder au rééquilibrage économique de l'entreprise à travers la mise en place d'une organisation efficiente, la maîtrise des instruments de gestion financière, l'appropriation des techniques de gestion commerciale, la mise à niveau de l'infrastructure et le développement des ressources humaines.

Aussi, le rééquilibrage économique de l'entreprise est-il l'enjeu principal de la signature, entre l'État et Algérie Télécom, d'un contrat pluriannuel de performance pour les années 2009-2013. Ce contrat consolide le statut d'entreprise publique économique, six ans après sa création, et confirme sa vocation à contribuer au développement socio-économique à l'échelle nationale, en tant que levier d'action de l'État pour le développement des technologies de l'information et de la communication.

Par ce contrat, l'État affiche ses ambitions et fixe les responsabilités d'Algérie Télécom pour retrouver son équilibre économique. Il précise le cadre d'une organisation et de gouvernance fondée sur la recherche de l'efficacité, la juste réponse aux besoins et la maîtrise des équilibres financiers en cohérence avec les objectifs de développement économique.

Ce contrat État - Algérie Télécom formalise ainsi le cadre de pilotage du redressement de la gestion de l'entreprise en tant que patrimoine économique public et porte sur les engagements suivants :

Engagement 1 : Algérie Télécom s'engage à mettre en place un dispositif de pilotage par objectif et résultat pour chaque activité.

Engagement 2 : Algérie Télécom s'engage à élaborer un business plan qui prend en compte les limites actuelles dues aux contraintes qui pèsent sur elle, et qui tiennent compte des objectifs qu'Algérie Télécom s'assigne en vertu du présent contrat et du rôle prépondérant qu'elle doit jouer dans l'économie.

Engagement 3 : Mise à niveau technologique des infrastructures.

Engagement 4 : Raccordement d'abonnés.

Engagement 5 : Mise à niveau du réseau de transmission.

Engagement 6 : Algérie Télécom s'engage à mobiliser les leviers pour agir directement sur le chiffre d'affaire, en s'appuyant sur une politique commerciale économiquement pertinente, pour en faire un véritable outil de marketing et de gouvernance économique.

Engagement 7 : Algérie Télécom s'engage à mener à bien les actions dont elle fait ses obligations et que requiert la nécessaire mise à niveau des ressources humaines de l'entreprise.

Engagement 8 : Algérie Télécom s'engage à réaliser les opérations retenues en matière d'exploitation des systèmes d'information répertoriés.

Engagement 9 : Algérie Télécom s'engage à améliorer ses compétences et ses outils stratégiques en matière d'expertise économique et financière.

فهرس الأشكال والجداول:

37	الشكل الأول: وظائف العملية الإدارية.....
61	الشكل الثاني: أبعاد مفهوم الإدارة الإلكترونية.....
70	الشكل الثالث: جدول 1: عوامل ومحددات اختيار الأسلوب المركزي لتحقيق مشروع الحكومة الإلكترونية.....
71	الشكل الرابع: جدول 2: نماذج مقارنة لخصائص تطبيقات مشروع الحكومة الإلكترونية.....
137	الشكل الخامس: هيكله مشروع القانون العربي الإسترشادي للمعاملات والتجارة الإلكترونية.....
171	الشكل السادس: رسم بياني يمثل التنظيم الهيكلي للإدارة المركزية في وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال.....
172	الشكل السابع: رسم بياني يمثل التنظيم الهيكلي للمفتشية العامة للبريد وتكنولوجيا البريد والمواصلات.....

فهرس المحتويات:

12	المقدمة:
13	الفصل الأول : التحول من النشاط الإداري التقليدي إلى النشاط الإداري الإلكتروني الحديث.....
15	المبحث الأول: المفاهيم الأساسية للنشاط الإداري في علم الإدارة.....
17	المطلب الأول: التمييز بين الإدارة والإدارة العامة في العلوم الإدارية.....
17	الفرع الأول: تحديد مفهوم الإدارة.....
18	أولا : تعريف الإدارة.....
20	ثانيا : خصائص ومميزات النشاط الإداري.....
24	ثالثا : التعريف الإجرائي للإدارة.....
25	الفرع الثاني: الإدارة العامة وتميز النشاط الإداري العمومي.....
25	أولا : تعريف الإدارة العامة.....
26	ثانيا : أسباب تميز النشاط الإداري العمومي.....
32	ثالثا : التعريف الإجرائي للإدارة العامة.....
33	المطلب الثاني: تطور وظائف الإدارة والإدارة العامة.....
34	الفرع الأول : الوظائف التقليدية للإدارة العامة.....
34	أولا : المهام السياسية أو السيادية.....
35	ثانيا : المهام الاقتصادية والمالية.....
35	ثالثا : المهام الاجتماعية والثقافية.....
36	الفرع الثاني: عناصر النشاط الإداري العمومي الحديث.....
38	أولا : التخطيط.....
43	ثانيا : التنظيم.....
48	ثالثا : التنسيق.....
50	رابعا : الاتصال.....
55	خامسا : الرقابة.....

59	المبحث الثاني: فكرة الإدارة العامة الإلكترونية.
59	المطلب الأول: تحديد مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية.
59	الفرع الأول : الإدارة العامة الإلكترونية والمصطلحات المشابهة.
60	أولا : الأعمال الإلكترونية.
60	ثانيا : التجارة الإلكترونية.
60	ثالثا : الإدارة الإلكترونية.
62	رابعا : الإدارة العامة الإلكترونية.
65	خامسا: التعريف الإجرائي للإدارة العامة الإلكترونية.
67	الفرع الثاني: تطبيقات الإدارة العامة الإلكترونية.
67	أولا : المجالات الرئيسية للنشاط الإداري العمومي الإلكتروني.
68	ثانيا : المدخل المركزي واللامركزي في تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية.
72	ثالثا : النموذج الجزائري من خلال مشروع الجزائر الإلكترونية 2013.
74	المطلب الثاني: إقامة مشروع الإدارة العامة الإلكترونية.
75	الفرع الأول : أسس ومتطلبات تنفيذ مشروع الإدارة العامة الإلكترونية.
75	أولا : المتطلبات البشرية.
76	ثانيا : المتطلبات السياسية والاقتصادية.
77	ثالثا : المتطلبات التقنية.
78	رابعا : المتطلبات القانونية والأمنية.
79	الفرع الثاني: مراحل الانتقال إلى النشاط الإداري العمومي الإلكتروني.
79	أولا : التوجه الأول.
81	ثانيا : التوجه الثاني.
82	ثالثا : التوجه في النموذج الجزائري.
84	خلاصة الفصل الأول.

86	..... الفصل الثاني: الأطر والآليات القانونية المنظمة لمشروع الجزائر الإلكترونية.
87	..... المبحث الأول: الجزائر والتعاون القانوني الدولي في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال.
89	..... المطلب الأول: التعاون القانوني الدولي في إطار الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.
89	..... الفرع الأول: النصوص القانونية النموذجية المعتمدة من قبل الأمم المتحدة ولجانها.
91	..... أولا: قانون الأونسيترال النموذجي بشأن التجارة الإلكترونية.
99	..... ثانيا: قانون الأونسيترال النموذجي بشأن التوقيعات الإلكترونية.
109	..... الفرع الثاني: اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الرسائل الإلكترونية في الخطابات الدولية.
110	..... أولا: مجال تطبيق الاتفاقية.
111	..... ثانيا: العقد الإلكتروني والعقد الإداري الإلكتروني، مفاهيم.
	..... ثالثا: مدى إمكانية انطباق اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام الاتصالات الإلكترونية
113	..... على فكرة العقد الإداري الإلكتروني في الجزائر.
	..... رابعا: الأحكام العامة للاتفاقية والشروط التقنية (التكنولوجية) والقانونية المطلوبة لتنفيذ
115	..... أحكامها.
116	..... المطلب الثاني: الإطار القانوني الإقليمي لاستعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال.
116	..... الفرع الأول : أجهزة التعاون العربي في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال.
117	..... أولا: اتفاقية المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية.
123	..... ثانيا: اتفاقية إنشاء المنظمة العربية لتكنولوجيايات الاتصال والمعلومات.
127	..... ثالثا: مجلس وزراء الاتصالات والمعلومات العرب.
	..... الفرع الثاني: القوانين والنصوص النموذجية المرتبطة بالنشاط الإلكتروني في إطار الجامعة
131	..... العربية.
132	..... أولا: القانون العربي الاسترشادي للإثبات بالتقنيات الحديثة.
136	..... ثانيا: القانون العربي الاسترشادي للمعاملات والتجارة الإلكترونية.

141	المبحث الثاني: التنظيم القانوني لتطبيقات مجتمع المعلومة في الجزائر.
142	المطلب الأول: النصوص القانونية المؤطرة للتحويل الإلكتروني في الجزائر.
143	الفرع الأول: تحديث النصوص والقواعد العامة ذات الصلة بالنشاط الإلكتروني.
143	أولا: الكتابة والتوقيع الإلكتروني في القواعد العامة.
145	ثانيا: التعاقد الإلكتروني.
150	ثالثا: الحماية الأمنية لتطبيقات الجزائر الإلكترونية في القواعد العامة.
155	الفرع الثاني: النصوص القانونية الخاصة بالمنظمة للتحويل الإلكتروني إلى مجتمع المعلومة.
155	أولا: قانون 03-2000 المنظم للقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
164	ثانيا: الإطار القانوني للإعلام باستعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال.
167	المطلب الثاني: التدابير التنظيمية والهيكلية المستحدثة لتأطير إقامة "مجتمع المعلومة".
168	الفرع الأول: الإصلاحات التنظيمية على المستوى المركزي.
168	أولا: إعادة هيكلة وزارة البريد والمواصلات.
173	ثانيا: التنظيم القانوني لوجود الدولة في سوق البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية.
180	ثالثا: سلطة الضبط في البريد والمواصلات ARTP.
185	الفرع الثاني: دور الإدارة العامة الإقليمية في استراتيجية الجزائر الإلكترونية.
185	أولا: توجيه الإصلاح المؤسساتي في مشروع الجزائر الإلكترونية 2013.
187	ثانيا: اختصاصات التحويل الإلكتروني في قانون الجماعات الإقليمية 2011 و 2012.
195	الخاتمة:
198	قائمة المراجع:
205	الملحقات:
221	فهرس الأشكال والجداول:
222	فهرس المحتويات:

ملخص:

في محاولة لوضعها في إطار الدراسات القانونية في القانون الإداري، الإدارة العامة وإقليمية القانون، جاءت هذه الدراسة بعنوان: الآليات القانونية لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة الجزائرية، أو ما يعرف بالإدارة العامة الإلكترونية، جاءت هذه الدراسة كمحاولة لإنجاز بحث قانوني في مجال يعتبر حديثا جدا من الناحية التقنية والقانونية،

فمن الناحية التقنية يعد الانتشار السريع للتقنية المعلوماتية واستعمالها في شتى مجالات الحياة (اقتصادية، اجتماعية وسياسية...) يعد حديثا جدا إذا علمنا أن تطور استخدام الإنترنت بشكل مفتوح للجمهور، لم يكن متاحا قبل العشرين أو الثلاثين سنة الأخيرة من القرن الماضي، وأن أولى تجارب استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية كانت في أواسط تسعينيات القرن الماضي.

أما من الناحية القانونية، ونظرا لارتباط القانون والدراسات القانونية بمختلف الظواهر الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتأثيرها وتنظيمها في الدولة الحديثة، فإن تحول أشكال النشاط الإنساني إلى تنفيذه في شكل إلكتروني، وبالأخص ما يهتم دراستنا وهو النشاط الإنساني لإدارة الشؤون العمومية، هذا التحول خلق ضرورة حتمية لسن قوانين ونظم وآليات لتأطير هذا الشكل الجديد والحديث من النشاط الإنساني وإخضاعه لمبدأ الشرعية، وتحديد الأشكال والأطر التي ينفذ فيها، مما جعل هذا الموضوع إطارا خصبا للدراسة والبحث والكتابة القانونية في مجال لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتباره تقليديا.

تجدر الإشارة أن الكثير من الدراسات القانونية لهذا الموضوع شكلت دراسات تحليلية للنصوص القانونية المؤطرة للنشاط الإلكتروني بصفة شاملة وعامة على المستوى الدولي، ثم على المستوى الوطني، أما الدراسات الموضوعية لفكرة النشاط الإداري العمومي الإلكتروني فكانت غالبا تشكل جزئية أو محورا أو جزءا بسيطا من دراسة أكبر لموضوع استعمال التكنولوجيا الرقمية للاتصالات في الإدارة، وهو ما حد من عدد الدراسات القانونية لموضوع الإدارة العامة الإلكترونية، أو ما يسميها البعض الحكومة الإلكترونية، وهو ما خلق صعوبة كبيرة في إتمام هذه الدراسة.

من جهة أخرى، ونظرا لتثعب وشساعة مجال الدراسات القانونية في علم الإدارة والإدارة العامة، جعل من الدراسات المرتبطة باستعمال التكنولوجيات المتطورة للاتصال في الإدارة تتخذ طابع التخصص في جزئية أو نقطة أو محور معين، ولا تقدم دراسة شاملة لموضوع الإدارة العامة الإلكترونية، فتثعب النشاط الإداري العمومي وتعدد مجالاته وأشكاله ومظاهره، دفع بالكتاب والباحثين إلى تخصيص دراساتهم لتأثير استعمال هذه التكنولوجيا على بعض هذه المجالات والأشكال والمظاهر، كدراسة عملية الانتخاب الإلكتروني أو دراسة النفود الإلكترونية ووسائل الدفع الرقمي، أو العقد الإداري الإلكتروني...

وعليه شكلت محاولة الإحاطة بموضوع "الآليات القانونية لاستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة في الجزائر" تحديا صعبا لعدم وجود تصور سابق لتنفيذها بناء على دراسات سابقة، ونظرا كذلك لوضعية هذه التكنولوجيات في الجزائر تقنيا، التي تعتبر تجربتها حديثة جدا، وهو ما انعكس على محدودية وشح الدراسات القانونية المتعلقة بها.

هذه الأسباب التي شجعت اختيار أسلوب ومنهج الدراسات المقارنة، خاصة المقارنة مع النصوص المستحدثة في الإطار الدولي الأممي، نتيجة جمعه لتجارب وخبرات مختلف الدول في

المجال، سواء المتقدمة منها أو السائرة في طريق النمو، إلى جانب الدراسة المقارنة للنصوص والآليات المستحدثة على المستوى العربي، سواء داخليا أو على مستوى العمل العربي المشترك، وصولا إلى متابعة التطور القانوني للنصوص والآليات ذات الصلة على المستوى الوطني في الجزائر، ومحاولة وضع تصور عام لوضعية هذه النصوص والآليات القانونية والوقوف على مدى إحاطتها وكفايتها لتأطير النشاط الإداري العمومي في الجزائر في شكله الإلكتروني الحديث.

تنطلق الدراسة في فصل أول من البحث في تأثير علم الإدارة في مجال الأعمال والمشاريع الخاصة على النشاط الإداري العمومي، بداية من دراسات هنري فايول وفريدريك تايلور إلى ماكس فيبر والنموذج البيروقراطي، وتطبيق مختلف المبادئ ونتائج هذه الدراسات على التسيير الإداري في الإدارة العامة في الدولة الحديثة، ومن خلال دراسة مفهوم الإدارة، وخصائصها، وعناصر العملية الإدارية، ثم تطور وظائف الإدارة في مجال إدارة الأعمال والمشاريع الخاصة، وتأثيرها على تطور الإدارة العامة وعناصر النشاط الإداري العمومي الحديث، خاصة وظيفة الاتصال التي تحاول الدراسة إعطاؤها اهتماما أكبر على اعتبار أن فكرة الإدارة العامة الإلكترونية تركز أكثر على التطور السريع والتميز لاستعمال التكنولوجيات الحديثة في تنفيذ هذه الوظيفة، وعلى ارتباطها وربطها لجميع الوظائف الأخرى للعملية الإدارية. لتشكل وظيفة الاتصال في العملية الإدارية العمومية المدخل لدراسة فكرة الإدارة العامة الإلكترونية. دراسة هذه الفكرة نبدوها من بحث تطور النشاط الإداري الإلكتروني في المشاريع الخاصة وإدارة الأعمال، وتأثير نجاحه وامتداده إلى استعمال هذه التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، (TIC)، في تطوير الأداء الإداري العمومي لمواكبة تطور الحياة الاقتصادية السريع، والذي زاد من سرعتها وتعقيدها استعمال هذه التكنولوجيات، إلى جانب امتداد استعمال هذه الأخيرة في شتى المجالات الأخرى التي تلتزم الدولة إما بتسييرها أو بضبطها ومراقبتها، باعتبار الدولة المسؤول عن إدارة الشأن العمومي. ومن خلال هذا الالتزام للدولة والشكل الإلكتروني للنشاطات التي يُعنى بها، يظهر تصنيف النشاط الإداري العمومي الإلكتروني في ثلاثة اتجاهات: (الحكومة تجاه الحكومة G2G، الحكومة تجاه المواطن G2C، الحكومة تجاه الأعمال G2B).

من خلال الدراسة التقليدية في القانون الإداري، تتدخل مفاهيم المركزية واللامركزية في الدراسة، ليمارس شكل التنظيم الإداري في الدولة تأثيره على توجهات تنفيذ هذا التحول في شكل النشاط الإداري العمومي إلى الشكل الإلكتروني، وصولا إلى بحث النموذج الجزائري والتوجه المختار لتنفيذ هذا التحول، فبعد استكمال دراسة فكرة الإدارة العامة الإلكترونية بتحديد متطلبات تطبيقها وتنفيذها والتحديات التي تواجه هذا النوع من المشاريع، وتحديد المراحل التي يمر عليها لوضعه حيز التنفيذ، وعلى ضوء التنظيم الإداري المركزي أو اللامركزي المتبع في الدولة، نحاول في هذه الدراسة إسقاط الإطار المفاهيمي لفكرة الإدارة العامة الإلكترونية، وأفكار المركزية واللامركزية على التجربة الجزائرية، من خلال مشروع واستراتيجية " الجزائر الإلكترونية 2013"، من أجل الوقوف على اختيارات الجزائر لتنفيذ الانتقال إلى "مجتمع المعلومة Société de l'information".

نصل من خلال الفصل الأول إلى الحصول على صورة مفادها تأثر النشاط الإداري العمومي بصفة عامة بتطور علم الإدارة في مجال الأعمال والمشاريع الخاصة، إلى جانب تأثر وظيفة الاتصال في العملية الإدارية بالتحولات الكبيرة والسريعة إلى استعمال التكنولوجيات الرقمية والانترنت ووسائط الاتصال المتطورة، وأن استعمال هذه التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال في تنفيذ وظيفة الاتصال، وتنفيذ باقي الوظائف الأخرى، أدى إلى ظهور فكرة الإدارة الإلكترونية. ومرة أخرى كان لتطور النشاط

الإداري الإلكتروني في إدارة الأعمال والمشاريع الخاصة السبق والتأثير الكبير لنجاحه على تحديث النشاط الإداري العمومي، لتظهر فكرة الإدارة العامة الإلكترونية، مع مراعاة خصوصيات وحجم النشاط الإداري العمومي وتعقيده في كفاءات وتوجهات تنفيذ هذا التحول في إطار المفاهيم العامة في القانون الإداري.

في مرحلة ثانية من البحث، وبعد محاولة توضيح الإطار النظري لفكرة الإدارة العامة الإلكترونية في الفصل الأول، تتناول هذه الدراسة في الفصل الثاني الإطار القانوني من أجهزة ونصوص قانونية لتنفيذ النشاط الإداري العمومي في الشكل الإلكتروني الحديث في الجزائر.

لم تكن الجزائر سباقة أو من الدول الرائدة في تنفيذ هذه المشاريع على المستوى الدولي نتيجة تأخرها التكنولوجي، وعدم امتلاكها أو تصنيعها للتكنولوجيا، إضافة إلى ضعف بناها التحتية لدعم هذه المشاريع، مما جعلها تحاول مواكبة التطورات الدولية العالمية في المجال، هذا ما حتم القيام بدراسة مقارنة للأطر والنصوص والآليات القانونية الدولية لمعرفة تموضع نظيرتها في الجزائر بين الدول، وللوقوف على التجارب الدولية العالمية والوطنية، ومحاولة فحص التجربة الجزائرية للانتقال إلى مجتمع المعلومة وارتباطها بـ " المجتمع الدولي للمعلومة"، ومن خلال ذلك محاولة تقييم هذه التجربة عبر تقييم مدى كفاية النصوص والآليات القانونية المستحدثة لتأطير هذا الانتقال.

في مرحلة أولى من البحث في هذا الفصل، تُظهر مختلف الدراسات القانونية للموضوع النصوص القانونية النموذجية للأمم المتحدة والاتفاقيات الدولية المرتبطة بالمجال، تُظهرها كمرجع قانوني هام وأساسي لأي دراسة قانونية، نتيجة جمع هذه النصوص بين الخبرة التقنية والقانونية في المجال متمثلة في خبراء دوليين من مستوى عالي وعالمي من مختلف الدول. إلى جانب مواكبة هذه النصوص لتطور النشاط الإنساني الإلكتروني عامةً على المستوى الدولي، وعلى اختلاف مستويات التطور التكنولوجي للدول. كما أن آفاق الجزائر في التعاون الدولي ومتطلباته، ومحاولتها استرجاع مكانتها بين الدول، على الأقل بين الدول النامية أو السائرة في طريق النمو، يحتم عليها مواكبة هذه التطورات والتحكم في تأثيراتها لأنها ببساطة غير فاعلة أو متحكمة فيها نتيجة تأخرها تكنولوجياً.

في مرحلة لاحقة تتناول هذه الدراسة الإطار القانوني الإقليمي العربي، ومقارنته – سواء على المستوى الداخلي، أو على مستوى العمل العربي المشترك – بالنصوص على المستوى العالمي، من خلال دراسة النصوص القانونية العربية النموذجية وأجهزة العمل العربي على مستوى جامعة الدول العربية، وعلى أساسها ملاحظة تأثير هذه الآليات على الأطر القانونية الداخلية لبعض الدول العربية، سواء التي تعرف تطوراً متسارعاً في استخدام هذه التكنولوجيات، أو تلك التي تتشابه تجاربها مع الوضع في الجزائر. هذه الدراسات المقارنة تمكنا من محاولة فهم ومعرفة سرعة الانتقال إلى مجتمع المعلومة في الجزائر، ومقوماته القانونية وتقدير كفاءتها وإحاطتها بكل جوانبه التقنية، خاصة عند مقارنتها بتجارب عربية متقاربة معها في مستوى التطور التكنولوجي.

في مرحلة ثانية من دراسة الفصل الثاني لهذا البحث، تتضح الصورة أكثر حول موضوع دراسة الآليات القانونية المستعملة داخليا في الجزائر لتأطير النشاط الإداري الإلكتروني، خاصة النشاط الإداري الإلكتروني العمومي، الذي يحكمه بصفة عامة قيد الشرعية أو مبدأ الشرعية الذي يحدد مجال هذا الجزء من الدراسة بالنصوص القانونية والأجهزة والتدابير التنظيمية المستحدثة على المستوى الوطني لمواكبة استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تنفيذ مختلف النشاطات والأعمال الإدارية، وحتمية مواكبة

الدولة لها والإحاطة بها ووضعها تحت سلطتها باعتبارها صاحبة السلطة العامة والصلاحيات المتفردة في الضبط والتنظيم داخل إقليمها.

وتتدرج الدراسة انطلاقاً من النصوص والآليات القانونية على المستوى الوطني، وصولاً إلى المستوى المحلي اللامركزي، على اعتبار أن الفصل الأول أظهر وجود نموذجين على المستوى العالمي لتنفيذ مشاريع التحول الإلكتروني إلى مجتمع المعلومات، النموذج المركزي والنموذج اللامركزي، ودراستنا لإستراتيجية "الجزائر الإلكترونية 2013" ظهر جلياً التوجه المركزي في التجربة أو النموذج الجزائري، من خلال سيطرة الإدارة المركزية على الاستراتيجية الوطنية لتخطيط وتنفيذ المشروع.

من هذا المنطلق كان التركيز الأكبر في الدراسة على النصوص والآليات الوطنية المنظمة للنشاط الإلكتروني والمؤطرة لتنفيذ النشاط العمومي في الشكل الحديث، مقارنة بالاطر القانونية على المستوى المحلي والاختصاصات اللامركزية للجماعات الإقليمية في تنفيذ الانتقال إلى مجتمع المعلومات في الجزائر.

عن نتائج الدراسة، كانت الأهداف المتوخاة من البحث هي محاولة إظهار عدة نتائج قانونية على خلفية وجود مشروع وطني جزائري وخطة موضوعة كإطار عام لتنفيذ الانتقال إلى مجتمع المعلومات يمكن فيه الاعتماد على تكنولوجيات الإعلام والاتصال (TIC) لتنفيذ النشاط العمومي في تلبية الحاجات العمومية، هذه الخطة هي استراتيجية "الجزائر الإلكترونية 2013" ومحاورها الكبرى، ليركز البحث على المحاور المرتبطة مباشرة بالجوانب القانونية لتنفيذ المشروع - وهو ما تُعنى به الدراسات القانونية- إلى جانب الوقوف على التعديلات القانونية والتنظيمية المعتمدة من قبل الجزائر لتوفير متطلبات الانتقال إلى مجتمع المعلومات وتنفيذ هذا الانتقال، انطلاقاً من تعديل القانون المدني كشرية عامة، وتعديل النصوص القانونية المتخصصة في المجال، وكذا استحداث نصوص جديدة (قوانين وتنظيمات) لمتابعة تحقيق المشروع على أرض الواقع، هذا من جهة، ومن جهة أخرى الوقوف على التدابير التنظيمية والمؤسسية لإعادة هيكلة المؤسسات والأجهزة والهيئات الإدارية للدولة لممارسة وظائفها ومهامها في شكل جديد هو الشكل الإلكتروني، كما تحاول الدراسة البحث في الدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في هذا الانتقال، من خلال محاولة تحليل النصوص والآليات القانونية التي توطر عملها ونشاطها إقليمياً، وصولاً إلى محاولة تقييم كل هذه النتائج وإظهار قيمتها القانونية، وأساساً تقدير مدى كفايتها ونجاعتها لتأطير الانتقال الإلكتروني إلى مجتمع المعلومات في الجزائر، ولأجل ذلك تشكل الدراسة المقارنة إلى جانب التقارير الوطنية عن أداء الأجهزة الإدارية المكلفة بالمشروع، والمشاكل التي تواجهها في تطبيق النصوص القانونية وتحقيق أهداف الإستراتيجية، تشكل أدوات فعالة في هذا التقييم.

كلمات مفتاح:

- 1- القانون - القانون الإداري - الإدارة العامة - إقليمية القانون - التسيير الإداري.
- 2- مفاهيم: الإدارة والإدارة العامة - الإدارة الإلكترونية - الإدارة العامة الإلكترونية - النشاط العمومي الإلكتروني.
- 3- الجزائر - مجتمع المعلومات - الإطار القانوني الداخلي والخارجي - مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 - التوقيع الإلكتروني- المستند الإلكتروني - التعاقد الإلكتروني - سلطة الضبط.

Résumé :

Pour la placer dans le cadre des études juridiques en matière de Droit administratif, l'administration publique et la territorialisation de la loi, cette étude : « Les instruments juridiques de l'utilisation des TIC dans l'administration publique Algérienne » alias « l'administration électronique » ou « E-Administration », ou bien plus précisément « l'administration publique électronique », fait l'objet d'une recherche juridique dans un domaine contemporain et nouveau du point de vue technique et juridique à la fois ,

Du point de vue technique , l'introduction rapide de l'utilisation de la technologie informatique dans tous les domaines et sur tous les niveaux de l'activité et la vie humaine , (sociales, économiques, politiques...) est très récente, que se soit au niveau national ou international, surtout que l'usage de l'INTERNET n'était pas accessible, ou ouvert au public avant les vingt ou trente dernières années du 20eme siècle, et que les premières expériences et essais de l'usage des TIC dans l'administration publique remontent à la fin des années 90'.

Sur le plan juridique, et considérant que les études juridiques sont liées aux phénomènes politiques, économiques et sociaux et leurs encadrement et organisation dans la société, la transition de l'exécution de l'action humaine à la forme électronique (notamment la gestion des affaires publiques), engendra une nécessité de légiférer des lois, établir des organismes et créer des instruments juridiques pour encadrer cette nouvelle forme d'action selon le principe de la légalité, d'où ce sujet est devenu un domaine très riche et variant de l'étude et de la recherche scientifique juridique, et loin de le considérer comme traditionnel.

Il est très important de mentionner qu'un grand nombre d'études juridiques sur ce thème étaient des études analytiques des textes concernant l'action électronique d'une manière générale et expansive et beaucoup plus dans le domaine du commerce électronique, au niveau international puis au niveau national. Quand à l'étude thématique de la notion de l'action administrative publique dans la forme électronique, elle ne faisait –en général- qu'une partie, une aliquote ou un axe dans l'étude de l'usage des TIC dans l'administration générale, ce qui a limité les études thématiques spécialisées en matière de l'administration publique, et qui a créé des difficultés pour achever cette étude. D'une autre part, la diversité

et la dilatation des études juridiques en science de l'administration et l'administration publique, ainsi que la diversité de l'action administrative publique et ses domaines, a encouragé les études approfondies ou spécialisées dans l'un de ces domaines, formes ou actions, comme par exemple l'usage des TIC dans le processus électoral (E-élection), monnaie électronique (paiement par voie électronique), le contrat administratif électronique... d'où l'essai d'environner « les instruments juridiques de l'utilisation des TIC dans l'administration publique Algérienne » était un défi difficile, vu l'absence d'une vision ou conception antécédente basée sur des études thématiques complètes et inclusives du sujet, et vu -aussi- la situation et le statut technique de ces technologies en Algérie, estimant son expérience comme « très jeune et récente », ce qui a retenti sur la rareté des études juridiques spécialisées, au niveau national surtout.

Pour toutes ces raisons, causes et difficultés, le choix de l'étude comparative semble le plus convenable, surtout celle des textes émanant de l'ONU et l'UNCITRAL en particulier, qui regroupent les meilleurs qualités d'experts internationaux dans le domaine de technologie informatique et de législation internationale, puis l'étude comparative des textes et mécanismes juridiques au niveau territorial dans le cadre de la Ligue Arabe, et quelques expériences nationales des pays arabes, en arrivant à l'étude des textes et instruments juridiques au niveau national et leur développement, pour mettre en place une vision générale de la situation de ces instruments en Algérie, et apprécier leur environnement et encadrement du passage de l'action administrative publique à la forme électronique.

Le premier chapitre de la recherche étudie l'influence de la science administrative dans le secteur d'affaires et entreprises économiques privées sur l'action administrative publique, commençant par les études de FREDERIC TAYLOR, HENRI FAYOL le phénomène bureaucratique de MAX WEBER... et l'introduction de plusieurs résultats de leurs études dans le processus administratif public. Puis en suite l'étude de la notion de « l'administration », ses caractéristiques, les éléments du processus administratif, l'évolution des fonctions de l'opération administrative dans le secteur privé, et son effet sur l'évolution de l'administration publique et les fonctions de l'action administrative publique, notamment la fonction de « la communication » vu que l'idée de l'« E-administration » repose

essentiellement sur l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'exécution de cette fonction.

En une deuxième partie de ce chapitre, l'étude de l'administration publique électronique commence par la recherche dans l'évolution de l'action administrative électronique dans le domaine économique privé et gestion d'affaires, puis son influence sur l'administration publique aboutissant à « l'E-administration publique » ou « E-Public Administration » sensée contrôler, organiser et régulariser la vie économique et son développement rapide, ainsi que tous les domaines d'action et d'intervention de l'état moderne. Et dans ce sens apparaît la nouvelle forme d'action administrative publique «la forme électronique» en trois voies : (Gouvernement to gouvernement **G to G**, Gouvernement to Citizen **G to C**, Gouvernement to Business **G to B**).

A travers l'étude du Droit Administratif interfère –traditionnellement- la notion de la centralisation, décentralisation et déconcentration pour étudier l'effet de l'organisation de l'administration publique dans un état donné sur la voie choisie pour exécuter la transformation ou le passage à la forme électronique de l'action administrative, pour arriver –suite à l'étude comparative- à placer le modèle algérien de la mise en œuvre du projet, et déterminer le cadre d'organisation administrative dans lequel il est exécuté, sans négliger l'étude des exigences juridiques, matérielles, humaines et socio-économiques, ainsi que les difficultés, les étapes et les phases de mise en œuvre du projet, pour arriver à comprendre –d'une manière éclairée- l'expérience Algérienne dans le domaine et ses éléments juridiques essentiels issus de l'étude analytique du projet « E-Algérie 2013 », et valoriser ses choix pour le passage à « la société de l'information » vu les résultats réalisés.

On arrive après un premier chapitre à former une conclusion montrant l'impact de l'évolution de la science administrative dans le secteur privé sur l'action et le processus administratif public, et l'impact de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la fonction de « la communication » et les autres fonctions du processus administratif tendant à « l'administration électronique »; la nouvelle forme de l'administration d'affaires, cette évolution qui affectait encore une fois le domaine public pour nous donner une nouvelle forme et concept de l'action administrative « l'administration publique électronique », tenant compte de l'ampleur, la complication et la

diversité de l'action publique, ainsi que les modalités d'exécution de cette transmutation dans le cadre du Droit Administratif en Algérie.

Dans un deuxième chapitre de la recherche, l'étude évoque le cadre juridique d'exécution de l'action administrative publique en sa forme électronique en Algérie.

L'Algérie n'a pas été précurseur en matière de projets de l'administration électronique au niveau international à cause de son retard technologique et la médiocrité de son infrastructure nécessaire à ces projets, tendant à sa dépendance internationale sur le plan d'informatisation des prestations et services, que se soit en administration publique ou bien en matière de commerce international, (par exemple : l'Algérie est tenu de respecter ses conventions internationales avec l'OACI Organisation de l'Aviation Civile Internationale et de mettre en marche sa version électronique, ou numérique, du passeport national avant la date du : 24 Novembre 2015), d'où la nécessité de procéder à une étude comparative du cadre juridique international (textes et mesures organisationnelles) pour comprendre celui adopté en Algérie.

En première partie du deuxième chapitre de cette recherche, les textes et lois-types de l'ONU sur l'action électronique –en général– apparaissent comme références juridiques essentielles pour la plupart des auteurs et chercheurs, à cause de la diversité des expériences techniques et juridiques de plusieurs experts internationaux qui forment les groupes de travail de l'« UNCITRAL », retentissant sur la valeur juridique incontournable de ces textes pour inspirer le législateur national. L'étude comparative de ces textes et lois-types permet de mieux estimer et valoriser puis classer l'expérience Algérienne de passage à « la société numérique » après avoir étudié et déterminé les lacunes, manques ou pénuries des lois et textes nationaux, car la volonté politique pour récupérer le rôle stratégique de l'Algérie exige une liaison et « connexion » permanente, active et commutative avec la société internationale et son action, qui passe très rapidement à la forme électronique, ce qui nécessite un suivi et un contrôle permanent des effets et servitudes de ce développement de la part des autorités publiques Algériennes.

D'une autre part, l'étude analytique et comparative des textes et institutions juridiques au niveau territorial arabe, représente un champ de recherche très important pour l'évolution de la situation des TICs en

Algérie, en étudiant les lois-types de l'action électronique émanant de la Ligue Arabe, ses recommandations au pays membres, puis l'organisation et régimes juridiques des institutions et établissement de travail collectif et corporatif arabe dans le domaine, et leurs influences sur la législation nationale de certains exemples et de l'Algérie, pour arriver à mieux apprécier la valeur juridique, la suffisance, l'efficacité et l'aptitude du cadre juridique algérien de passage à la société de l'information.

La deuxième partie du deuxième chapitre étudie les instruments juridiques nationaux d'encadrement de l'action administrative électronique en Algérie délimitée, toujours, par le principe de la légalité, pour analyser les textes juridiques élaborés, et les mesures organisationnelles prises par les autorités publiques chargées de l'action administrative en général, ou de l'organisation, la régulation ou du contrôle administratif des activités économiques, sociales et politiques au niveau national.

On entame en premier lieu les mesures et les textes juridiques de portée nationale, puis celles concernant l'administration publique locale vu que le premier chapitre de l'étude a démontré deux modèles ou types d'exécution des projets de l'« E-Administration publique » ; le modèle centralisé et le modèle décentralisé. L'étude analytique du projet « E-Algérie 2013 » (la stratégie Algérienne de passage en société de l'information) nous affirme le choix centralisé de l'élaboration et l'exécution ou la mise en œuvre de ce projet, ce qui est effectivement consacré par les textes et les mesures institués, surtout après l'analyse des textes qui régissent l'action administrative au niveau territorial et l'ensembles des autorités et pouvoirs aliénés à l'administration locale en matière de transmutation électronique de l'action administrative publique.

Mots-clefs :

- 1- Droit – Droit Administratif – Administration publique- Territorialisation du droit – Gestion administrative.
- 2- Concepts : l'administration et l'administration publique- l'administration électronique- l'administration publique électronique – l'action publique électronique.
- 3- L'Algérie – Société de l'information – le cadre juridique national et international – projet de l'E-Algérie 2013- Signature électronique – Document électronique – Contrat électronique – ARTP.

Abstract:

As a legal study in terms of the administrative law, the public administration and the territorialisation of laws, this study entitled “the legal instruments in using information and communication technologies within the Algerian public administration” in other words “the electronic administration” or “E-Administration” or more precisely “the electronic public administration”; is the subject of a legal research in a new and modern field from a technical and legal perspective.

Technically speaking, the use of information and communication technologies like Internet and their introduction in the public administration is very recent. Legally, the transition of executing the human action in an electronic form especially in managing public affairs will engender the need of legislating laws, setting up organizations and creating legal instruments to frame this new form of action.

It is worth to mention here that all the legal studies figuring out this theme were analytical studies of texts which talked about the electronic action in general, especially the international e-commerce. However, the diversity of the legal studies in the science of administration, the public administration and the public administrative action have encouraged deep studies on how to use information and communication technologies as in the electoral process. What remains is the trial to surround “the legal instruments to use ICT in the Algerian administration” which stands as a real challenge in the case of Algeria, considering the absence of complete thematic studies and the status of these technologies judged to be new and recent in this country.

Because of all these reasons, causes and difficulties, the choice of a comparative study seems to be the most suitable. On the international level, we compare texts from the UN and the UNCITRAL. On the territorial level, we compare legal texts and mechanisms as in the case of The Arab League. Then, on the national level we compare legal instruments.

Chapter one of this research studies the influence of the administrative science in business and private economic companies on the public administrative action. Then the study of the notion of the “administration”, its characteristics, administrative process elements, the evolution of the functions of the administrative operation in the private field and its effect on the evolution of the public administration and the functions of the public administrative action. The second part of this chapter “the study of the electronic public administration” begins with researching the evolution of the electronic administrative action in the private field and managing affairs, then its influence on the public administration.

In chapter two of the research, the study evokes the legal frame of executing the public administrative action in its electronic form in Algeria. The first part talks about UN texts and model-laws in the electronic action, the second part talks about the national legal instruments which guide the electronic administrative action in Algeria.

Keywords :

- 1- Law - Administrative Law - Public administration-Territorialisation of Law - administrative management.
- 2- Concepts: administration and public administration, e-administration, e- public administration - electronic public action.
- 3- Algeria : Information Society - the national and international legal framework - Project E-Algeria 2013 - Electronic Signature - Electronic Document - Electronic Contract - ARTP.