

جامعة عمارثليجي بالأغواط
كلية الحقوق

الموضوع:

التزامات الإدارة تجاه المواطن

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر حقوق
تخصص: حوكمة ومكافحة الفساد

اشراف الأستاذ:

من اعداد :

أ. د. بوقرين عبد الحليم

- محمد رضوان سالمي

- بن جدو عبيزة

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الصفة
ملياني عبد الوهاب	أستاذ محاضر أ	رئيسا
بوقرين عبد الحليم	أستاذ التعليم العالي	مشرفا
خضرون عطاء الله	أستاذ التعليم العالي	مناقشا

السنة الجامعية: 2025-2026

شكر وعرفان

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور المشرف على
هذه المذكرة

الأستاذ الدكتور عبد الحليم بوقرين

على توجيهاته القيمة ونصائحه السديدة ومتابعته المستمرة، التي
كان لها الأثر الكبير في إنجاز هذا العمل.

فله مني كل عبارات الشكر والامتنان، وجزاه الله خير الجزاء.

الإهداء

إلى من كانا سبب وجودي ودعمني في كل مراحل حياتي، إلى أبي
وأمي الغاليين، حفظهما الله وأطال في عمرهما.

إلى كل عائلتي كل باسمه

إلى اخواتي واخواتي

إلى كل الأصدقاء الذي كانوا معي في المسيرة الدراسية

إلى كل من يعرفني

محمد

الإهداء

إلى من كانا سبب وجودي ودعمني في كل مراحل حياتي، إلى أبي
وأمي الغاليين، حفظهما الله وأطال في عمرهما.

إلى كل عائلتي كل باسمه

إلى اخواتي واخواتي

إلى عائلتي الصغيرة

زوجتي وأبنائي حفظهم الله ورعاهم وجعلهم ذخرا لي

إلى كل الأصدقاء

بن جدو

مقدمة

مقدمة:

شهدت النظم القانونية في صورتها المعاصرة تحولا جوهريا في مفهوم الدولة، من "دولة سلطوية" تكتفي بحفظ الأمن إلى "دولة خدمية" أو "دولة إدارية" غايتها الأساسية تحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطن، وفي هذا الإطار لم تعد الإدارة مجرد سلطة أمرة، بل أصبحت طرفا ملتزما بواجبات والتزامات قانونية محددة تجاه الأفراد، وانتقالا إلى الواقع القانوني الجزائري فقد نجد أن المشرع الدستوري كرس هذا التوجه بشكل صريح في مضامين التعديل الدستوري الأخير 2020 أكدت المادة 55 على "حق المواطن في الوصول إلى المعلومات الإدارية"، كما كفلت المادة 168 حق النقاضي أمام الجهات القضائية المختصة لمراقبة مشروعية الأعمال الإدارية.

وفي ذات السياق فقد جاء القانون رقم 08-09 المؤرخ في 22 يوليو 2008، المتضمن قانون الإجراءات الإدارية المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 22 يوليو 2022 ليترجم هذه المبادئ الدستورية إلى قواعد إجرائية ملموسة، ملزما الإدارة بمبادئ الشفافية، وحسن النية، وسرعة البت في الطلبات، وإسباب القرارات الإدارية. ومن هنا، تبرز "التزامات الإدارة تجاه المواطن" كمحور أساسي في علاقة الفرد بالدولة، تتجاوز مجرد الشعارات لتصبح التزامات قانونية قابلة للمطالبة بها قضائياً.

وتكمن أهمية الموضوع في أنه تكتسي أهمية بالغة على المستويين العلمي والعملي؛ فمن الناحية العلمية، تساهم في إثراء المكتبة القانونية الجزائرية من خلال تحليل معمق للعلاقة التبادلية بين الإدارة والمواطن، وسد الفجوة النظرية بين النصوص الدستورية المجردة وتطبيقاتها في قانون الإجراءات الإدارية. أما من الناحية العملية فإن البحث يهدف إلى توعية المواطن بحقوقه القانونية وكيفية المطالبة بها، وفي الوقت ذاته، يوجه الممارس الإداري نحو احترام الضوابط القانونية، مما يعزز مبادئ الحوكمة الرشيدة، ويرسخ الثقة بين المواطن والمرفق العام ويحد من مظاهر التعسف الإداري.

وتسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف المحددة، أبرزها

* تحديد الأسس الدستورية والتشريعية التي تنظم التزامات الإدارة الجزائرية تجاه المواطن.

- * تحليل طبيعة هذه الالتزامات (الشفافية، جودة الخدمة، الحياد، وإسباب القرارات).
- * تقييم فعالية الآليات الإدارية والقضائية المكفلة لضمان احترام الإدارة لهذه الالتزامات، ورصد مدى توافق الواقع التطبيقي مع النص القانوني.
- * تقديم توصيات عملية وتشريعية لتطوير المنظومة الإدارية الجزائرية وجعلها أكثر استجابة لمطالب المواطن.

وفي مجال أسباب اختيار الموضوع فهو نابع من دوافع متداخلة حيث الدوافع الموضوعية ما تشهده الجزائر من حراك إصلاحي شامل يهدف إلى تحديث الإدارة العمومية ومكافحة البيروقراطية والتوجه الى الرقمنة في صورة الإدارة الالكترونية، بالإضافة إلى الفجوة الملحوظة أحياناً بين النص القانوني المتقدم (كقانون 08-09) وبين التطبيق الميداني وما يولده ذلك من نزاعات إدارية.

وفي الدوافع الشخصية فنابع من اهتمامنا بفرع القانون الإداري، ورغبته الأكاديمية في المساهمة في فهم أعمق للعلاقة بين الحاكم والمحكوم، وإيماننا بأهمية دور القانون في حماية الفرد من تعسف الإدارة.

بناءً على ما سبق، تتركز إشكالية هذه الدراسة في التساؤل الرئيسي التالي:
إلى أي مدى كفل المشرع الجزائري التزامات الإدارة تجاه المواطن، وما مدى فعالية الآليات القانونية والقضائية المكفلة لضمان احترام هذه الالتزامات في الواقع العملي؟

ويتفرع عن هذا التساؤل أسئلة فرعية: ما هي الأسس الدستورية والتشريعية لهذه الالتزامات؟ لمعالجة هذه الإشكالية، اعتمدنا على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي حيث قمنا بوصف وتحليل النصوص الدستورية، والقوانين العادية (خاصة قانون الإجراءات الإدارية)، والاجتهادات القضائية لمجلس الدولة الجزائري، لاستخلاص القواعد المنظمة للالتزامات الإدارية ولمعالجة هذا الموضوع بشكل منهجي ومتكامل، تم تقسيم الدراسة إلى فصلين رئيسيين:

مقدمة عامة حول الموضوع بكل عناصرها

الفصل الأول بعنوان الالتزامات التنظيمية والتنسيقية اتجاه المواطن تضمن مبحثين

المبحث الأول: عصرنة الهياكل الإدارية وتقريبها من المواطن والمبحث الثاني: الالتزام بالشفافية والحقّ في الإعلام الإداري

الفصل الثاني بعنوان: الالتزامات الرقمية والرقابية والوسائل الإدارية الموضوعة تحت تصرّف المواطن حيث تضمن مبحثين المبحث الأول: التحوّل الرقمي كالتزام هيكلي وخصص المبحث الثاني: آليات الرقابة وضمان جودة الخدمة العمومية

الفصل الأول

الالتزامات التنظيمية والتنسيقية

اتجاه المواطن

لم تعد العلاقة بين الإدارة والمواطن في الدولة الحديثة علاقة سلطةٍ آمرةٍ بطرفٍ خاضع، بل تطوّرت لتغدو علاقةً قانونية متوازنة تقوم على مجموعةٍ من الحقوق المتبادلة والالتزامات المتقابلة، تحكمها مبادئ المشروعية والمساواة والشفافية. ولئن كانت الإدارة قد نشأت تاريخياً في كنف الفكرة التسلّطية التي تجعل منها سلطةً عامّة تأمر فتُطاع، فإنّ تطوّر دولة القانون ومبادئ الحوكمة الرشيدة قد أعاد رسم موقع المواطن في هذه العلاقة، فنقله من موقع «الخاضع» (administré) إلى موقع «المرتفق» و«الشريك» الذي تُوجد الإدارة أصلاً من أجل خدمته. وقد كان لتراجع النظرة التسلّطية، وصعود مفهوم «الإدارة في خدمة المواطن»، أثرٌ بالغ في إعادة تأسيس هذه العلاقة على قاعدة الثقة المتبادلة بدل الريبة، وعلى منطق الأداء والنجاعة بدل منطق الهيمنة. ولم يعد يُنظر إلى التزامات الإدارة تجاه المواطن باعتبارها منّةً تتفضّل بها، بل باعتبارها واجباتٍ قانونية تترتّب على الإخلال بها جزاءات، سواءً على مستوى مشروعية أعمالها أو على مستوى مسؤوليتها. وفي هذا السياق، عمل المشرّع الجزائري منذ ثمانينيات القرن الماضي على بلورة جملةٍ من الالتزامات التي تقع على عاتق الإدارة العمومية تجاه المواطن، تُوجت بصدر المرسوم رقم 88-131 المتضمّن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الذي يُعدّ النصّ المرجعي في هذا الباب، ثمّ تواترت بعده نصوصٌ دستورية وتشريعية وتنظيمية كرّست هذا التوجّه وعمّقته، لا سيما التعديل الدستوري لسنة 2020، وقانونا البلدية والولاية، والأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ويمكن ردّ هذه الالتزامات في شقّها التنظيمي والتنسيقي إلى محورين كبيرين: يتّصل أولهما بالبُعد الهيكلي والمؤسّساتي للإدارة، من خلال التزامها بعصرنة هياكلها وتقريبها من المواطن؛ فيما يتّصل ثانيهما بالبُعد المعلوماتي والإجرائي، من خلال التزامها بالشفافية والإعلام الإداري. وعلى هذا الأساس نقسّم هذا الفصل إلى مبحثين: نتناول في (المبحث الأول) عصرنة الهياكل

الإدارية وتقريبها من المواطن، ونخصّص (المبحث الثاني) للالتزام بالشفافية والحقّ في الإعلام الإداري.

المبحث الأول: عصرنه الهياكل الإدارية وتقريبها من المواطن

يقوم البعد التنظيمي للالتزامات الإدارة تجاه المواطن على فكرة جوهرية مفادها أنّ جودة الخدمة العمومية لا تنفصل عن جودة الهيكل الذي يقدمها؛ فالإدارة المثقلة بالبيروقراطية والإجراءات المعقّدة لا يمكنها أن تكون إدارةً في خدمة المواطن مهما حسّنت النّيات. ومن ثمّ بات الالتزام بعصرنه الهياكل وتقريبها من المواطن التزاماً دائماً ومتجدّداً، يفرض على الإدارة مواكبة التطوّرات التقنية والتنظيمية باستمرار، لا الاكتفاء بإصلاحاتٍ ظرفية سرعان ما تتجاوزها الحاجات.

وتأسّس هذه الالتزامات على دعائم متضافرة في الفقه والتشريع، إذ يربطها الفقه الإداري بمبدأي المشروعية والمسؤولية اللذين يحكمان النشاط الإداري برمته¹، فيما يردّها جانبٌ آخر إلى الوظيفة الخدمية للإدارة وغايتها في تحقيق الصالح العام²؛ وهو ما يجعل من عصرنه الهياكل التزاماً متّصلاً بجوهر الوظيفة الإدارية لا مجرد خيارٍ تنظيمي ظرفي³.

ونتناول هذا الالتزام من خلال ثلاثة مطالب: الالتزام الدائم بتحسين الخدمات العمومية وتبسيط الإجراءات الإدارية (المطلب الأول)، ثمّ الالتزام بإصلاح جودة خدمات المرفق العام وانتهاج اللامركزية الإدارية (المطلب الثاني)، فالالتزام بإنشاء هياكل ملائمة وتجهيزها للاستقبال (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الالتزام الدائم بتحسين الخدمات العمومية وتبسيط الإجراءات الإدارية

يُعَدّ تحسين الخدمة العمومية الغاية الأسمى التي تُنشأ من أجلها المرافق العامة، إذ إنّ وجود الإدارة ذاته مبرّرٌ بقدرتها على إشباع الحاجات العامة للمواطنين بانتظامٍ واطّراد⁴. وقد انتقل مفهوم تحسين الخدمة من مجرد واجبٍ أخلاقي يُترك لتقدير الإدارة، إلى التزامٍ قانوني

¹ عمار عوايدي، القانون الإداري، الجزء الأول: النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 290 وما بعدها.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 110 وما بعدها.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 230.

⁴ عمار عوايدي، القانون الإداري، الجزء الأول: النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 41 وما بعدها.

تترتب على الإخلال به مسؤوليتها، ما دام الهدف من النشاط الإداري كله هو خدمة الصالح العام في صورة خدمات ملموسة يحس بها المواطن في حياته اليومية⁵. ويقترن هذا التحول بانتقال أعمق في فلسفة الإدارة ذاتها، من إدارة تتمحور حول السلطة إلى إدارة تتمحور حول الخدمة والمستفيد منها⁶.

ويترجم هذا التحول انتقال موقع المواطن في الخطاب الإداري ذاته، من «مُدارٍ» خاضع إلى «مرتفقٍ» مستفيد تُوجد الإدارة من أجل خدمته⁷. ولا يفهم التزام تحسين الخدمة بمعزل عن مبدأ استمرارية المرفق العام، إذ إن كل انقطاع أو تردٍ في الخدمة يمس مباشرةً بالحاجات الأساسية التي وُجد المرفق لإشباعها⁸، ممّا يجعل الديمومة والجودة وجهين لالتزام واحد.

الفرع الأول: مضمون الالتزام بتحسين الخدمة العمومية وأساسه القانوني

يتأسس هذا الالتزام في التشريع الجزائري على نصوص عدة، يأتي في مقدّمها المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن⁹، الذي حدّد في مادّته الأولى موضوعه بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطنين¹⁰، وألقى في مادّته الثانية على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف له بها الدستور

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 18.

⁶ للتوسّع في تطوّر مفهوم المرفق العام من النظرة السلطوية إلى النظرة الخدمية، أنظر: عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 35 وما بعدها.

⁷ يعكس هذا التحول ما اصطُح على تسميته بالانتقال من «المُدار» (l'administré) إلى «المرتفق» (l'usager) ثم إلى «المواطن - الزبون» في بعض المقاربات الحديثة للإدارة العمومية.

⁸ يرتبط تحسين الخدمة ارتباطاً وثيقاً بمبدأ استمرارية المرفق العام، إذ إن انقطاع الخدمة أو تردّيها يمس مباشرةً بالحاجات الأساسية للمواطنين التي وُجد المرفق لإشباعها.

⁹ المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، الصادرة في 6 يوليو 1988.

¹⁰ أنظر: المادة 1 من المرسوم رقم 88-131، المرجع السابق، التي تنصّ على أنّ هذا المرسوم ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطنين.

والتشريع المعمول به¹¹، وهو ما يجعل من حماية الحقوق والحريات الإطار العام الذي يندرج فيه التزام تحسين الخدمة.

وقد أرسى المرسوم نفسه قاعدةً صريحة توجب على الإدارة الحرص الدائم على تحسين نوعية خدماتها باستمرار، وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية، وتطوير أي إجراء ضروري لتتلاءم دوماً مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير¹². فالالتزام هنا ليس التزاماً بنتيجة محددة تُقاس مرةً واحدة، بل هو التزام مستمر ومتجدد يفرض على الإدارة مراجعة طرائق اشتغالها كلما استجد ما يستوجب ذلك، وهو ما يعكس طابع «الديمومة» الذي يميّز هذا الالتزام عن غيره.

ويُتخذ هذا الالتزام مظاهر متعددة، من أبرزها: تقليص آجال معالجة الملفات، وتحسين ظروف استقبال المواطن، وتأهيل العنصر البشري المكلف بتقديم الخدمة وتكوينه المستمر، وإرساء مؤشرات لقياس رضا المرتفقين وتلقي شكاويهم ومعالجتها. وبذلك يصبح تحسين الخدمة العمومية معياراً حقيقياً لتقييم فعالية الإدارة¹³، لا مجرد شعار تنظيمي لا يقترن بآليات تنفيذ ورقابة. ومن هذه الزاوية، يكون الإخلال الجسيم بجودة الخدمة قابلاً لأن يترتب مسؤولية الإدارة عما يُصيب المواطن من أضرار.

الفرع الثاني: آليات تبسيط الإجراءات الإدارية

يُعَدّ تبسيط الإجراءات الإدارية الوجهة العملية للالتزام تحسين الخدمة، إذ لا قيمة لخدمة جيدة المضمون إذا كان الوصول إليها محفوفاً بتعقيدات شكلية تُرهق المواطن وتُطيل أمد قضاء مصالحه، وتفتح الباب أمام البيروقراطية والفساد الإداري. وقد نصّ المرسوم 88-131 صراحةً على واجب الإدارة في تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم عملها والتخفيف منها، وإعداد

¹¹ المادة 2 من المرسوم رقم 88-131، المرجع نفسه، التي تُلقِي على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعاونها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به.

¹² أنظر: المادة 21 من المرسوم رقم 88-131، المرجع السابق، التي تُلزم الإدارة بأن تحرص على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية، وأن تطوّر أي إجراء ضروري لتتلاءم دوماً مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير.

¹³ ناصر لنباد، المرجع السابق، ص 233.

مطبوعاتٍ واستماراتٍ مقنّنة بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها، جذّابة في شكلها، تُقرأ بسهولة¹⁴.

كما ألزم المرسوم نفسه الإدارة بأن تحرص على ألاّ تطلب من المواطن من الوثائق إلّا الحدّ الأدنى الضروري¹⁵، تفادياً لإنتقال كاهله بمستنداتٍ لا طائل من ورائها، وحدّاً من ظاهرة تكرار طلب الوثائق ذاتها في كلّ معاملة. وتتبع أهميّة هذه القاعدة من أنّها تنقل عبء توفير المعلومة من المواطن إلى الإدارة كلّما كانت تلك المعلومة في حوزة الإدارة أصلاً أو في متناولها.

وتُكمّل هذه الآليات التقليدية اليوم بآليات حديثة أبرزها الرقمنة وإدماج تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تسيير المرافق¹⁶، بما يتيح إنجاز كثيرٍ من المعاملات عن بُعد، ويُقلّص من التنقّل المادّي للمواطن، ويحدّ من فرص البيروقراطية والمحاباة. ويُقصد بالإدارة الإلكترونية توظيف هذه التكنولوجيات في تقديم الخدمة وتبادل المعلومات بين الإدارة والمواطن¹⁷، بما يحقّق السرعة والشفافية وتقليص الكلفة.

وقد تبنّت الجزائر في هذا الإطار سياسةً متدرّجة لعصرنة الإدارة العمومية، تستهدف إرساء «الإدارة الإلكترونية» وربط المصالح الإدارية بشبكاتٍ معلوماتية موحّدة، وإحداث منصاتٍ رقمية للخدمات¹⁸، وهو توجهٌ يجعل من التبسيط التزاماً ديناميكياً متّصلاً بالتطوّر التقني لا التزاماً جامداً. غير أنّ نجاح هذه السياسة يبقى مشروطاً بتوفير البنية التحتية الرقمية وتكوين

¹⁴ المادة 21 من المرسوم رقم 88-131، المرجع السابق، التي توجب على الإدارة تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم عملها، وإعداد مطبوعات واستمارات مقنّنة بسيطة في تصميمها ومفهومة في مضمونها جذّابة في شكلها تُقرأ بسهولة.

¹⁵ المادة 22 من المرسوم رقم 88-131، المرجع نفسه، التي توجب على الإدارة أن تحرص لتكون الأوراق المطلوبة من المواطنين في حدودها الدنيا الضرورية.

¹⁶ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 215.

¹⁷ يُقصد بالإدارة الإلكترونية توظيف تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تسيير المرافق العامة وتقديم الخدمات وتبادل المعلومات بين الإدارة والمواطن، بما يحقّق السرعة والشفافية وتقليص الكلفة.

¹⁸ عبيد عبد العزيز وقرساس مروة، «عصرنة الإدارة المحلية في إطار مشروع البلدية الإلكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية»، مجلة محكمة، 2018، ص 84 وما بعدها.

المورد البشري وتعميم ثقافة الرقمنة، حتى لا تتحوّل العصرنة إلى مجرد شعارٍ يصطدم بواقع الفجوة الرقمية¹⁹.

ويقتضي تجاوز هذه العقبة مقارنةً مزدوجة: من جهةٍ معالجة الفجوة الرقمية الناجمة عن تفاوت الأفراد والمناطق في النفاذ إلى تكنولوجيات الإعلام والاتصال²⁰، ومن جهةٍ أخرى تكوين العون العمومي وتأهيله المستمر ليكون قادرًا على تشغيل هذه الوسائل وتوظيفها في خدمة المواطن²¹؛ فالعصرنة منظومةٌ متكاملة لا تُختزل في اقتناء التجهيزات.

المطلب الثاني: الالتزام بإصلاح جودة خدمات المرفق العام وانتهاج اللامركزية الإدارية

إذا كان المطلب السابق قد غُني بتحسين الخدمة وتبسيط إجراءاتها، فإنّ هذا المطلب يتجاوز ذلك إلى إصلاح بنيويّ يطال جوهر المرفق العام ومبادئ سيره من جهة، وأسلوب توزيع الوظيفة الإدارية على المستوى الإقليمي من جهةٍ أخرى. فالإصلاح هنا لا يقتصر على تحسين الأداء داخل البنية القائمة، بل يمتدّ إلى إعادة النظر في البنية ذاتها بما يخدم تقريب الإدارة من المواطن.

الفرع الأول: إصلاح جودة خدمات المرفق العام والمبادئ الحاكمة لسيره

المرفق العام هو المشروع أو النشاط الذي تتولّاه الدولة أو إحدى هيئاتها بهدف إشباع حاجةٍ عامة، تحت إشرافها ورقابتها²². ويخضع سير المرفق العام لمبادئ مستقرّة في الفقه والقضاء الإداريين، صاغها أصلًا الفقه الفرنسي فيما عُرف بـ«قوانين المرفق العام»، وتشكّل اليوم ضماناتٍ موضوعية لفائدة المواطن²³.

¹⁹ للمقارنة مع المعايير الدولية للحوكمة في ترشيد الإدارة المحلية، أنظر: المرجع نفسه، ص 90 وما بعدها.

²⁰ يُقصد بالفجوة الرقمية (Fracture numérique) التفاوت بين الأفراد والمناطق في النفاذ إلى تكنولوجيات الإعلام والاتصال والقدرة على استعمالها، وهي عقبةٌ حقيقية أمام تعميم الإدارة الإلكترونية.

²¹ يُعدّ تكوين العون العمومي وتأهيله المستمر شرطًا جوهريًا لتجسيد التزام تحسين الخدمة، إذ لا تكفي عصرنة الوسائل ما لم يواكبها تأهيلٌ للعنصر البشري المكلف بتشغيلها.

²² محمد الصغير بعلي، المرفق العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007، ص 30.

²³ استقرّ الفقه على هذه المبادئ منذ أن صاغها العميد الفرنسي لويس رولان (Louis Rolland) فيما عُرف بـ«قوانين المرفق العام» (Les lois du service public)، وهي المساواة والاستمرارية وقابلية التكيف. أنظر: عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 248 وما بعدها.

وتتفاوت درجة خضوع المرافق لهذه المبادئ بحسب طبيعتها، إذ يفرّق الفقه بين المرافق العامة الإدارية التي تخضع أساساً لأحكام القانون العام، والمرافق ذات الطابع الاقتصادي والتجاري التي تخضع في جانبٍ من نشاطها لأحكام القانون الخاص²⁴. كما يضيف جانبٌ من الفقه إلى المبادئ التقليدية الثلاثة مبدأً حياد المرفق العام، الذي يقتضي تقديم الخدمة دون تحيّزٍ سياسي أو ديني أو عرقي، باعتباره امتداداً طبيعياً لمبدأ المساواة²⁵.

فأما مبدأ المساواة أمام المرفق العام، فمؤداه معاملة المنتفعين المتماثلين المراكز معاملةً واحدة دون تمييز، سواءً في الانتفاع بالخدمة أو في تحمّل أعبائها، وهو فرعٌ من مبدأ المساواة العام الذي يكرّسه الدستور²⁶. وأما مبدأ دوام المرفق العام واستمراريته، فيقتضي سير المرفق بانتظامٍ وإطراد دون انقطاع، نظرًا لاتّصاله بحاجاتٍ أساسية لا تحتلّ التوقّف²⁷. وأما مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتكيف، فيخوّل الإدارة تعديل تنظيم المرفق وقواعد سيره كلّما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وهو امتيازٌ للإدارة وضمانةٌ للمنتفع في آنٍ واحد²⁸.

ولا يقتصر التزام الإدارة على احترام هذه المبادئ في حدّها الأدنى، بل يمتدّ إلى تحسين جودة الخدمة بصفةٍ مستمرة، بما يجعل مبدأ قابلية المرفق للتكيف أداةً إيجابية في خدمة المواطن لا مجرد امتيازٍ للإدارة. وهكذا يصبح «إصلاح الجودة» التزاماً قائماً بذاته، يفرض على الإدارة قياس فاعلية مرافقها ومراجعتها دورياً في ضوء حاجات المرتفعين المتغيرة، وتبني معايير الجودة المعتمدة دولياً حيثما أمكن، بما يحوّل المرفق من بنيةٍ ساكنة إلى بنيةٍ متطورة تتفاعل مع محيطها.

²⁴ يفرّق الفقه بين المرافق العامة الإدارية التي تخضع أساساً لأحكام القانون العام، والمرافق العامة الاقتصادية والتجارية والصناعية التي تخضع في جانبٍ من نشاطها لأحكام القانون الخاص. أنظر: محمد الصغير بعلي، المرفق العام، المرجع السابق، ص 55 وما بعدها.

²⁵ يضيف جانبٌ من الفقه إلى المبادئ الثلاثة التقليدية مبدأً حياد المرفق العام، الذي يقتضي تقديم الخدمة دون تحيّزٍ سياسي أو ديني أو عرقي، وهو امتدادٌ لمبدأ المساواة.

²⁶ مبدأ المساواة أمام المرفق العام فرعٌ من مبدأ المساواة العام الذي يكرّسه الدستور، ومؤداه معاملة المنتفعين المتماثلين المراكز معاملةً واحدة دون تمييز.

²⁷ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 252.

²⁸ يُعدّ مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتكيف امتيازاً للإدارة وضمانةً للمنتفع في آنٍ واحد، إذ يخوّلها تعديل تنظيم المرفق كلّما اقتضت المصلحة العامة ذلك، مع التزامها بمواكبة حاجات المنتفعين المتطورة.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية أداة لتقريب الإدارة من المواطن

تُعَدّ اللامركزية الإدارية من أنجع الأساليب لتقريب الإدارة من المواطن، إذ تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فتتولّى التكلّف بالحاجات المحلية للسكان في إطار إقليمها تحت رقابة الوصاية²⁹. وينبغي التمييز بين هذا الأسلوب وبين اللاتمركز الإداري الذي يقتصر على نقل بعض الصلاحيات إلى ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم مع بقائهم خاضعين للسلطة الرئاسية³⁰؛ فاللامركزية وحدها هي التي تُشرك المواطن فعليًا في تسيير شؤونه عبر هيئات منتخبة.

وقد جسّد المشرّع الجزائري هذا التوجّه أساسًا في الجماعتين الإقليميتين: البلدية والولاية. فعلى مستوى البلدية، باعتبارها القاعدة الأساسية للامركزية وأقرب مرفق إلى المواطن، صدر القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية³¹، الذي كرّس مكانة المجلس الشعبي البلدي بوصفه إطارًا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية، ووسّع من مجالات إعلام المواطن وإشراكه في تسيير الشأن البلدي³².

ولم يكن هذا القانون طفرةً معزولة، بل حلقةً في سلسلة من القوانين البلدية المتعاقبة منذ الاستقلال، تدرّجت في توسيع استقلالية البلدية وتخفيف الرقابة الوصائية عليها كلّما ازدادت قدراتها ونضجها في خدمة مصالح سكّانها³³، بما يعكس فلسفةً تشريعية تربط مدى اللامركزية بمدى الأهلية الفعلية للهيئة المحلية.

²⁹ناصر لباد، المرجع السابق، ص 75؛ ويُقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال النسبي تحت رقابة الوصاية.

³⁰يجب التمييز بين اللامركزية الإدارية (Décentralisation) التي تقوم على هيئات مستقلة منتخبة، واللاتمركز الإداري (Déconcentration) الذي يقوم على نقل بعض الصلاحيات إلى ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم مع بقائهم خاضعين للسلطة الرئاسية. أنظر: عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 220 وما بعدها.

³¹القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.

³²عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 41 وما بعدها.

³³عرفت البلدية في الجزائر سلسلة من القوانين المتعاقبة منذ الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، مرورًا بالقانون رقم 90-08، وصولًا إلى القانون رقم 10-11، في اتجاه تدريجي نحو توسيع الاستقلالية وتخفيف الرقابة الوصائية.

أمّا على مستوى الولاية، فقد جاء القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية³⁴ لينظّم هذه الجماعة الإقليمية ويوزّع الاختصاصات داخلها بما يخدم التنمية المحلية والتكفل بحاجات السّكان. وقد ربط المشرّع بين اللامركزية ومبادئ الحوكمة المحلية كالشفافية والمساءلة والمشاركة، مع إخضاع أعمال الهيئات المحلية لرقابة الوصاية ضماناً للمشروعية ووحدة الدولة، في إطار قاعدة «لا وصاية إلا بنص»³⁵.

وبذلك يتحوّل تقريب الإدارة من هدفٍ تنظيمي إلى هدفٍ ديمقراطي، إذ تنقل اللامركزية المواطن من موقع المتلقّي السلبي للخدمة إلى موقع الشريك في صناعة القرار المحلي، تجسيداً لما يُعرف بالديمقراطية التشاركية³⁶. غير أنّ فعالية هذا التوجّه تبقى رهينةً بمدى الاستقلالية الفعلية الممنوحة للهيئات المحلية، وبتوفير الموارد المالية والبشرية الكافية لها، حتى لا تظلّ اللامركزية شكليةً تصطدم بثقل الرقابة المركزية ومحدودية الإمكانيات.

ولأجل ذلك يُنادى دائماً بضرورة اقتران اللامركزية باللامركز الإداري الفعّال، الذي يمنح ممثلي الدولة في الأقاليم صلاحياتٍ كافية لتسريع البتّ في شؤون المواطنين دون الرجوع المتواصل إلى المركز³⁷، فيتكامل النظامان في خدمة هدفٍ واحد هو تقريب القرار الإداري من المواطن وتخفيف عبء التنقّل والانتظار عنه.

المطلب الثالث: الالتزام بإنشاء هياكل ملائمة وتجهيزها للاستقبال

لا يكتمل التزام الإدارة بتقريب نفسها من المواطن ما لم يُترجم على أرض الواقع في صورة هياكل مادية ملائمة، مهيأة ومجهزة لاستقبال المواطن وتوجيهه. فالاستقبال هو أول نقطة تماسٍ بين المواطن والإدارة، وعليه تتبني الصورة الأولى التي يكونها عن المرفق العام؛ ومن

³⁴ القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

³⁵ أنظر في علاقة الوصاية الإدارية بالحوكمة المحلية ومبدأ «لا وصاية إلا بنص»: دراسات محكمة في التشريع الجزائري حول دور الوصاية في تجسيد مبادئ الحوكمة، 2025، ص 1 وما بعدها.

³⁶ للتوسّع في مفهوم الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 95 وما بعدها.

³⁷ للتوسّع في إشكالية تجسيد اللامركزية الفعلية في ظلّ محدودية الموارد المحلية، أنظر: دراسات محكمة حول الحوكمة المحلية والتنمية، 2018، ص 1 وما بعدها.

ثم فإن الإخلال بحسن الاستقبال يمسّ مباشرةً بمصادقية الإدارة مهما بلغت جودة خدماتها في المضمون.

الفرع الأول: تهيئة فضاءات الاستقبال والتوجيه

يفرض هذا الالتزام على الإدارة أن تخصّص فضاءاتٍ لائقةٍ لاستقبال المواطن، تراعي شروط الراحة وسهولة الولوج، بما في ذلك تيسير ولوج الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السنّ. ويرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً بالقاعدة التي أرساها المرسوم 88-131 من وجوب احترام الإدارة للإنسان وحفظ كرامته، وأن تكون علاقاتها بالمواطن مطبوعةً في جميع الأحوال باللطف والكرامة³⁸؛ إذ إنّ سوء ظروف الاستقبال يمسّ مباشرةً بهذه الكرامة وبهذا الالتزام السلوكي.

ويقتضي هذا الالتزام كذلك توفير مكاتب استعلامٍ وتوجيهٍ تُرشد المواطن إلى المصلحة المختصة، وتُعلمه مسبقاً بالوثائق المطلوبة والآجال المقرّرة وكيفيات التظلم، تقادياً لتيهانه بين المكاتب وتكرار تنقله. كما يندرج في هذا الإطار التزام الإدارة بأن يندرج عملها في حدود القوانين والتنظيمات المعمول بها³⁹، بما يضمن أنّ التوجيه المقدّم للمواطن سليمٌ ومطابقٌ للقانون، لا اجتهداً فردياً متغيّراً من عونٍ إلى آخر.

ويُكمّل ذلك ضرورة إرساء قواعد واضحة لتنظيم الاستقبال وتحديد ساعاته وضمان حسن معاملة المرتفقين، فضلاً عن وضع آلياتٍ لتلقّي الشكاوى والاقتراحات. فهذه التدابير، وإن بدت تفصيلية، إلّا أنّها تترجم الالتزام العامّ بحفظ كرامة المواطن إلى إجراءاتٍ ملموسة قابلة للقياس والمتابعة.

³⁸المادة 3 من المرسوم رقم 88-131، المرجع السابق، التي توجب على الإدارة احترام الإنسان وحفظ كرامته، وأن تكون علاقاتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف والكرامة.

³⁹المادة 4 من المرسوم رقم 88-131، المرجع نفسه، التي توجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تكريساً لمبدأ المشروعية.

ومن أبرز أدوات تجسيد ذلك إعداد «مواثيق المرتفق» أو «مواثيق الاستقبال» التي تحدّد سلفاً التزامات المرفق إزاء المستفيدين من حيث الآجال وجودة المعاملة ووسائل التظلم⁴⁰، فتتعلّق العلاقة من إطار الوعد العامّ غير المحدّد إلى إطار الالتزام المعلّن القابل للمساءلة والتقييم.

الفرع الثاني: عصريّة وسائل الاستقبال والشباك الموحد

تطوّرت وسائل الاستقبال من شكلها التقليدي إلى وسائل عصريّة تستثمر التكنولوجيا الحديثة، كأنظمة تنظيم الانتظار الإلكترونيّة، والمنصّات الرقمية لحجز المواعيد، وبوابات الخدمات عن بُعد التي تتيح للمواطن إيداع طلباته ومتابعة مآلها دون التّقلّب. ومن أبرز هذه الآليات «الشباك الموحد» الذي يقوم على تجميع عدّة خدمات إدارية في مكان واحد⁴¹، بما يجنب المواطن عناء التّقلّب بين أكثر من مصلحة أو هيئة لقضاء حاجة واحدة، ويُجسّد عملياً فلسفة تبسيط الإجراءات وتقريب الإدارة.

ويندرج في السياق نفسه مشروع البلدية الإلكترونيّة الذي تبنته الجزائر لتقريب الخدمة من المواطن وتجويدها، باعتبار البلدية أقرب مرفق إليه⁴². وقد رافق ذلك إطلاق بوابات ومنصّات إلكترونية للخدمات الإدارية في عددٍ من القطاعات⁴³، بما يحوّل التزام التجهيز من توفير الحدّ الأدنى الماديّ إلى التزام بالمواكبة التقنية المستمرة.

غير أنّ هذا التحوّل لا يُلغي التزام الإدارة بالاستقبال الماديّ المباشر، بل يكمله؛ إذ يبقى من الضروري ضمان عدم إقصاء الفئات التي لا تتقن استعمال الوسائل الرقمية أو لا تتوفّر لها، حتى لا تتحوّل العصريّة إلى عامل تمييز جديد يتعارض مع مبدأ المساواة أمام المرفق العام. وبذلك يكون الالتزام بالتجهيز التزاماً مزدوجاً: عصريّة للوسائل من جهة، وحفاظٌ على الاستقبال التقليدي لمن يحتاجه من جهة أخرى.

⁴⁰ من أدوات تجسيد التزام الجودة إعداد «مواثيق المرتفق» أو «مواثيق الاستقبال» التي تحدّد التزامات المرفق إزاء المستفيدين من حيث الآجال والمعاملة وجودة الخدمة.

⁴¹ يُقصد بالشباك الموحد (Guichet unique) تجميع عدّة خدمات إدارية في مكان واحد، بحيث يقضي المواطن حاجته من نقطة واحدة دون التّقلّب بين عدّة مصالح أو هيئات.

⁴² عبيد عبد العزيز وقرساس مروة، المرجع السابق، ص 92 وما بعدها.

⁴³ على غرار مبادرات بوابات الخدمات الإلكترونيّة ومنصّات المواعيد عن بُعد التي تبنتها الإدارة الجزائرية تدريجياً في إطار سياسة عصريّة المرافق العمومية.

المبحث الثاني: الالتزام بالشفافية والحق في الإعلام الإداري

إذا كان المبحث الأول قد عُنِيَ بالبُعد الهيكلي للالتزامات الإدارية، فإنّ هذا المبحث ينصرف إلى بُعدٍ لا يقلُّ أهميّةً، وهو البُعد المعلوماتي. فالشفافية الإدارية أصبحت أحد أهمّ معايير الحوكمة الرشيدة، إذ لا يُتصوّر قيام علاقةٍ سليمة بين الإدارة والمواطن في ظلّ احتكار المعلومة وحجبها؛ ذلك أنّ المعلومة هي شرط الرقابة، والرقابة شرط المساءلة، والمساءلة شرط الثقة. وقد تطوّر مفهوم الإعلام الإداري من امتيازٍ تمنحه الإدارة متى شاءت، إلى حقٍّ للمواطن يقابله التزامٌ على عاتق الإدارة. ونتناول هذا الالتزام عبر ثلاثة مطالب: الالتزام بالسريّة وحقّ المواطن في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية (المطلب الأول)، ثمّ الالتزام بتسييب القرارات الإدارية كضمانة هيكلية (المطلب الثاني)، فالالتزام بنشر القوانين واللوائح وضمن الحقّ في الردّ في الآجال القانونية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الالتزام بالسريّة وحقّ المواطن في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية

يطرح هذا المطلب معادلةً دقيقة بين قيمتين متقابلتين: حقّ المواطن في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية باعتباره مقتضى الشفافية، وواجب السريّة الذي تفرضه حماية الأمن الوطني والمصالح المشروعة للدولة والأفراد. والقاعدة العامة التي استقرّ عليها الفقه أنّ الشفافية هي الأصل والسريّة هي الاستثناء⁴⁴، غير أنّ ضبط حدود هذا الاستثناء بدقّة هو جوهر الإشكال، إذ كلّما اتّسع نطاق السريّة ضاق نطاق الشفافية حتى تُفرّغ من مضمونها.

⁴⁴ على الرغم من أنّ القاعدة العامة هي الشفافية والسريّة هي الاستثناء، إلّا أنّ هذا الحقّ يبقى مقيّدًا بجملةٍ من الاستثناءات المرتبطة بالأمن الوطني والمصلحة العامة، أنظر: «الحق في الوصول إلى المعلومات في القانون الجزائري بين الإطلاق والتقييد»، مجلة محكمة، 2025.

الفرع الأول: حقّ المواطن في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية

يقوم هذا الحقّ على أساسٍ دستوريّ متين، إذ كرّس التعديل الدستوري لسنة 2020⁴⁵ جملةً من الضمانات المتّصلة بحريّة الرأي والتعبير وحريّة الصحافة بمختلف أشكالها المكتوبة والسمعية البصرية والإلكترونية⁴⁶، وهي حريّات لا قيمة فعلية لها من دون حقّ في الوصول إلى المعلومة؛ فلا يُتصوّر إعمالُ حريّة التعبير والصحافة في فراغٍ معلوماتي.

ويتأكّد بذلك أنّ الحقّ في الإعلام الإداري ليس غايةً في ذاته، وإنّما هو وسيلةٌ لتحقيق الشفافية وتمكين المواطن من المشاركة في الشأن العام ومراقبة أداء الإدارة، بما يعزّز الثقة بين الحاكم والمحكوم ويُسهّم في الوقاية من الفساد. وقد عرفت التشريعات المقارنة سبقاً في هذا المجال، إذ كرّس المشرّع الفرنسي حقّ الوصول إلى الوثائق الإدارية وأنشأ هيئةً مستقلةً لضمانه⁴⁷، وهو ما يصلح مرجعاً للمقارنة في تقييم النموذج الجزائري.

ويستتبع هذا الحقّ التزاماتٍ إيجابية على عاتق الإدارة، لا تقتصر على عدم منع المواطن من المعلومة، بل تمتدّ إلى تيسير الوصول إليها ونشرها استباقياً حيثما كانت ذات طابعٍ عام. ومن ثمّ يكون التزام الإدارة هنا التزاماً مركّباً: التزمٌ سلبي بعدم الحجب، والتزمٌ إيجابي بالإتاحة والنشر.

الفرع الثاني: واجب السريّة الإدارية والتوفيق بينه وبين حقّ الإعلام

في مقابل هذا الحقّ، تدخّل المشرّع الجزائري بموجب الأمر رقم 21-09 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية⁴⁸ ليضفي حمايةً قانونية على طائفةٍ من الوثائق الحساسة، نظراً

⁴⁵المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

⁴⁶أنظر: المادة 54 من دستور 2020، التي تكفل حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية والإلكترونية ضمن الشروط التي يحددها القانون.

⁴⁷للمقارنة، كرّس المشرّع الفرنسي حقّ الوصول إلى الوثائق الإدارية بموجب القانون رقم 78-753 المؤرخ في 17 يوليو 1978، الذي أنشأ اللجنة المعنية بالوصول إلى الوثائق الإدارية (CADA).

⁴⁸الأمر رقم 21-09 المؤرخ في 27 شوال عام 1442 الموافق 8 يونيو سنة 2021 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

لما قد يترتب على تسريبها من مساسٍ بالأمن الوطني ومصالح الدولة والمصالح المشروعة للمؤسسات، خاصّةً في ظلّ تنامي مخاطر التسريب المرتبطة بالتطوّر التكنولوجي.

وقد وضع هذا النصّ تصنيفاً للمعلومات والوثائق الإدارية بحسب درجة حساسيتها والجهة المصدرة لها⁴⁹، وحظر على الموظف العام ومن في حكمه نشر الوثائق المصنّفة أو إتلافها أو تصويرها أو تداولها، مقررًا لذلك آليات ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع جزائي تتدرّج بحسب جسامة الفعل⁵⁰.

وهنا تبرز إشكالية التوفيق بين منطقتين: منطق الشفافية الذي يقتضي نشر المعلومة وتمكين المواطن منها، ومنطق السريّة الذي يقتضي حجبها حمايةً للمصلحة العليا. والحلّ السليم لا يكون بتغليب أحد المنطقتين تغليبًا مطلقًا، بل بوضع ضوابط ومعايير واضحة تحدّد بدقّة ما يجب نشره وما يجب الحفاظ على سريّته⁵¹، بحيث تبقى السريّة استثناءً مبررًا ومحدودًا ومحدّدًا سلفًا، لا قاعدةً عامّة تُترك لتقدير الإدارة المطلق. وكلّما اتّسمت معايير التصنيف بالغموض، ازداد خطر إساءة استعمال حجة السريّة للتهرّب من الشفافية والمساءلة.

ومن المعايير الموجّهة في هذا الباب أن تُحصر استثناءات حقّ الوصول في طوائف محدّدة ومبرّرة، كحماية سرّ الدفاع الوطني وأمن الدولة وسريّة التحقيق والمصالح المشروعة للمؤسسات والحياة الخاصة للغير، على أن تُفسّر هذه الاستثناءات تفسيرًا ضيقًا لا يتوسّع فيه⁵²، حتى يبقى الأصل هو الإتاحة والاستثناء هو الحجب، لا العكس.

⁴⁹أنظر: المادة 2 من الأمر رقم 21-09، المرجع السابق، التي تتولّى تحديد تصنيف المعلومات والوثائق الإدارية تبعًا لأهمّيتها والجهة المصدرة لها.

⁵⁰أنظر في الآليات الإدارية والجزائية لحماية الوثائق المصنّفة: دراسات تحليلية للأمر 21-09، جامعة سوق أهراس، 2021.

⁵¹«ضرورة التوفيق بين حق الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية وواجب السريّة الإدارية في ضوء القانون الجزائي»، مجلة محكمة، 2024، ص 140 وما بعدها.

⁵²ترتبط استثناءات حقّ الوصول عادةً بحماية سرّ الدفاع الوطني وأمن الدولة، وسريّة التحقيق، والمصالح المشروعة للمؤسسات، والحياة الخاصة للغير وحقوقهم، وهي استثناءات يجب أن تُفسّر تفسيرًا ضيقًا.

المطلب الثاني: الالتزام بتسبيب القرارات الإدارية كضمانة هيكلية

الفرع الأول: مفهوم التسبيب وأهميته

يُقصد بتسبيب القرار الإداري قيام الإدارة بالإفصاح، في صلب القرار ذاته، عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصداره⁵³. وينبغي التمييز هنا بين «السبب» باعتباره ركناً من أركان القرار الإداري، أي الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على إصداره، وبين «التسبيب» باعتباره إجراءً شكلياً يتمثل في الإفصاح الكتابي عن هذا السبب⁵⁴؛ فقد يكون القرار قائماً على سببٍ صحيح دون أن يُفصح عنه، والعكس بالعكس.

وللتسبيب أهمية مزدوجة: فهو من جهة ضمانة لحقوق المواطن وحرّياته من تعسف الإدارة، إذ يتيح له فهم أسباب القرار المتخذ في مواجهته وتقدير مدى مشروعيته وإمكان الطعن فيه؛ وهو من جهة أخرى عاملٌ لنجاعة العمل الإداري، إذ يحمل الإدارة على التروي والتحصيص قبل إصدار قرارها، فضلاً عن أنه يُسهّل مهمة القاضي الإداري في رقابة المشروعية الداخلية للقرار⁵⁵. ولكي يحقق التسبيب وظيفته، يُشترط أن يكون مكتوباً ومعاصراً لصدور القرار وكافياً ومتعلقاً بالأسباب الحقيقية، لا تسبيباً صورياً مبهماً يكتفي بعبارات عامة لا تكشف عن مبررات القرار الفعلية⁵⁶.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لالتزام التسبيب في التشريع الجزائري

خلافًا للتشريع الفرنسي الذي كرّس مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الفردية الماسة بالحقوق على نطاقٍ واسع⁵⁷، فإنّ المشرّع الجزائري لم يقرّ هذا المبدأ بصفة عامة وصريحة إلا في وقتٍ

⁵³التسبيب هو إفصاح الإدارة، في صلب القرار الإداري ذاته، عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى اتخاذه. أنظر: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 261.

⁵⁴يجب التمييز بين «السبب» كركنٍ من أركان القرار الإداري (الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على القرار)، و«التسبيب» كإجراءٍ شكلي يتمثل في الإفصاح الكتابي عن هذا السبب.

⁵⁵مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 188.

⁵⁶يُشترط في التسبيب الصحيح أن يكون مكتوباً ومعاصراً لصدور القرار وكافياً ومتعلقاً بالأسباب القانونية والواقعية الحقيقية، لا تسبيباً صورياً أو مبهماً.

⁵⁷كرّس المشرّع الفرنسي مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية الماسة بالحقوق بموجب القانون رقم 587-79 المؤرخ في 11 يوليو 1979.

متأخر نسبياً، وذلك بموجب المادة 11 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁵⁸، التي فرضت تسبيب القرارات الصادرة في غير صالح المواطن.

ويُعَدّ هذا النصّ خطوةً مهمّةً نحو تكريس مبدأ التسبيب باعتباره ضماناً ضدّ التعسف وأداةً للوقاية من الفساد، غير أنّه ظلّ في تقدير جانبٍ من الفقه غير كافٍ لتجسيد المبدأ تجسّداً تامّاً، بالنظر إلى محدودية نطاقه وعموميّة صياغته مقارنةً بالثراء التشريعي والقضائي المقارن في هذا المجال⁵⁹. ويترتّب على إغفال التسبيب في الحالات التي يكون فيها وجوباً عيباً في ركن الشكل يُعرّض القرار الإداري للإلغاء أمام القضاء⁶⁰.

ومع ذلك، تتّجه النصوص اللاحقة، لا سيما تلك المتعلقة بمعالجة طلبات المواطنين والقرارات السلبية، إلى توسيع نطاق التسبيب، بما يجعل منه ضماناً هيكلية مدمجة في بنية القرار الإداري ذاته، لا مجرد إجراء شكلي عرضي. فالتسبيب بهذا المعنى ليس عبئاً على الإدارة، بل هو تعبيرٌ عن خضوعها لمبدأ المشروعية، وترجمةً لانتقالها من إدارةٍ متعالية لا تُسأل عن مبررات قراراتها، إلى إدارةٍ مساءلة تُقدّم الحساب عن أعمالها أمام المواطن والقضاء. ويتّخذ التسبيب في التطبيق صورتين: تسبباً صريحاً تُدرج فيه الأسباب في صلب القرار، وتسبباً بالإحالة يحيل على وثيقةٍ أخرى متضمّنة للأسباب، شريطة أن تكون في متناول المعنى⁶¹. ويبسط القاضي الإداري رقابته على وجود التسبيب وكفايته ومطابقته للواقع والقانون، فيُلغي القرار متى تخلف التسبيب الوجوبي أو شابه القصور أو ابتنى على أسبابٍ غير

⁵⁸المادة 11 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدّل والمتمّم، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 8 مارس 2006.

⁵⁹«تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا»، مجلة محكمة، 2017، ص 1 وما بعدها، حيث يلاحظ الباحث محدودية النصّ الجزائري مقارنةً بالثراء التشريعي والقضائي الفرنسي.

⁶⁰يتّربّ على إغفال التسبيب في الحالات الوجوبية عيبٌ في ركن الشكل يُعرّض القرار للإلغاء أمام القضاء الإداري.

⁶¹يُميّز الفقه بين التسبيب الصريح الذي تُدرج فيه الأسباب في صلب القرار، والتسبيب بالإحالة (par référence) الذي يحيل على وثيقةٍ أخرى متضمّنة للأسباب، شريطة أن تكون في متناول المعنى.

صحيحة⁶²، وهو ما يجعل من التسبب جسراً يربط الضمانة الشكلية بالرقابة الموضوعية على مشروعية القرار.

المطلب الثالث: الالتزام بنشر القوانين واللوائح وضمان الحق في الرد في الآجال القانونية

الفرع الأول: الالتزام بنشر القوانين والتنظيمات

لا يكفي أن تصدر القاعدة القانونية حتى تصبح ملزمة، بل يجب أن يُعلم بها المخاطبون بأحكامها، وهو ما يتحقق عبر النشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية⁶³. فالنشر هو الإجراء الذي يجعل النص نافذاً في مواجهة الكافة بعد انقضاء آجال النفاذ المقررة، وهو شرط لنفاذ القاعدة لا لوجودها فحسب.

وعلى هذا الأساس يُفترض علم المواطن بالقانون بمجرد نشره، تطبيقاً لقاعدة «لا يُعذر أحدٌ بجهل القانون»⁶⁴؛ غير أن هذه القرينة لا تستقيم منطقاً وعدلاً إلا إذا أوفت السلطة العامة بالالتزام المقابل، وهو إتاحة النص للعموم بصورة منتظمة وميسرة. فالقرينة عبء على المواطن لا يقابله إلا التزام على الإدارة بالنشر؛ وبدون هذا الالتزام تتحول القرينة إلى افتراضٍ ظالم. ويرتبط هذا الالتزام ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الأمن القانوني الذي حرص دستور 2020 على تكريسها، حيث تسهر الدولة عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره⁶⁵. فالنشر المنتظم والواضح والمستقر للقوانين واللوائح هو الوجه الإيجابي للالتزام بالإدارة بالإعلام، إذ يمكن المواطن من معرفة حقوقه وواجباته على وجه اليقين،

⁶² يمارس القاضي الإداري رقابة على وجود التسبب وكفايته ومدى مطابقته للواقع والقانون، فيُلغي القرار إذا تخلف التسبب الوجوبي أو شابه القصور أو ابتنى على أسباب غير صحيحة.

⁶³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية هي الوعاء الرسمي لنشر القوانين والتنظيمات، ولا تنفذ هذه النصوص في مواجهة الكافة إلا بنشرها فيها وانقضاء آجال النفاذ المقررة.

⁶⁴ تُعبر هذه القاعدة بقولهم: «لا يُعذر أحدٌ بجهل القانون»، وهي قرينة قانونية قاطعة تقوم على افتراض العلم بالقانون بمجرد نشره ومضي مهلة النفاذ.

⁶⁵ أنظر: ديباجة دستور 2020 والأحكام المتعلقة بالأمن القانوني، حيث تسهر الدولة عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره.

ويحول دون مفاجأته بنصوصٍ لم تُتَح له فرصة العلم بها. وقد أسهم اعتماد النشر الإلكتروني للجريدة الرسمية في تيسير هذا الوصول وتعزيز شفافية المنظومة التشريعية⁶⁶.

الفرع الثاني: ضمان الحق في الرد في الآجال القانونية

يتصل هذا الالتزام بحق المواطن في الحصول على ردٍّ من الإدارة على طلباته وتظلماته خلال آجالٍ معقولة ومحددة، حمايةً له من صمت الإدارة وتعطيلها لمصالحه. وقد عالج المشرع الجزائري هذه المسألة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09⁶⁷، الذي حدّد آجال الطعن أمام الجهات القضائية الإدارية، فجعل أجل الطعن أربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ بالقرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار التنظيمي⁶⁸.

كما نظم المشرع آلية التظلم الإداري المسبق باعتبارها وسيلةً ودّية لفضّ النزاع قبل اللجوء إلى القضاء، وجعلها اختياريةً بعد أن كانت وجوبية، تيسيراً على المتقاضي⁶⁹. والأهم من ذلك أنّ المشرع عالج فرضية صمت الإدارة، فقرّر في المادة 830 من القانون نفسه أنّ سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الردّ خلال شهرين يُعدّ بمثابة قرارٍ بالرفض⁷⁰، وهو ما يُعرف بـ«القرار الضمني بالرفض».

وبذلك يكون المشرع قد حوّل صمت الإدارة من عقبةٍ تحول دون لجوء المواطن إلى القضاء، إلى قرارٍ قابلٍ للطعن يفتح أمامه باب التقاضي ويُمكنه من احتساب آجال طعنه بدقة. وتُعدّ

⁶⁶ ساهم اعتماد النشر الإلكتروني للجريدة الرسمية في تيسير وصول المواطن إلى النصوص القانونية وتعزيز شفافية المنظومة التشريعية.

⁶⁷ القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008، المعدّل والمتمم بالقانون رقم 13-22.

⁶⁸ المادة 829 من القانون رقم 08-09، المرجع السابق، التي تحدّد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي.

⁶⁹ التظلم الإداري المسبق هو الالتماس الذي يقدّمه صاحب المصلحة إلى الجهة الإدارية لإعادة النظر في قرارها، وقد جعله المشرع الجزائري اختيارياً بعد أن كان وجوبياً. أنظر: مرية العقون ومحمد بركات، «تنظيم التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية»، مجلة محكمة، 2020، ص 390 وما بعدها.

⁷⁰ المادة 830 من القانون رقم 08-09، المرجع نفسه: «... يُعدّ سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الردّ، خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض، ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم. وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2) لتقديم طعنه القضائي...».

هذه الآلية من أهمّ الضمانات الإجرائية التي تحمي المواطن من مفاصلة الإدارة، إذ تمنع تحصّنها وراء الصمت لإفراغ حقّه في الردّ من مضمونه، وتكرّس مبدأً أساسياً مفاده أنّ سكوت الإدارة ليس فراغاً قانونياً بل موقفٌ تترتب عليه آثارٌ تُحاسب عليها⁷¹. وتتعرّز هذه الضمانات بآلياتٍ مؤسّساتية مكّملة، من بينها مؤسسة وسيط الجمهورية التي تتلقّى انشغالات المواطنين إزاء الإدارة وتسعى إلى تسويتها ودّيّاً⁷².

ويتّخذ النظمّ صورتين: تظلمًا ولأئيّا يُرفع إلى الجهة مصدرة القرار، وتظلمًا رئاسيًا يُرفع إلى السلطة التي تعلوها⁷³. وإذا كان الأصل في القانون الجزائري أنّ سكوت الإدارة يُعدّ رفضًا ضمنيًا حمايةً لحقّ المواطن في الطعن، فإنّ بعض التشريعات المقارنة تعتمد قاعدةً معاكسة تجعل من السكوت في حالاتٍ محدّدة قبولًا ضمنيًا⁷⁴. وتُستكمل هذه المنظومة بضماناتٍ لاحقة على صدور الحكم، أبرزها آلية الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ ما يُقضى به ضدها⁷⁵، فضلًا عن حقّ المواطن في الطعن في القرارات غير المشروعة عبر دعوى الإلغاء التي تمثّل الضمانة القضائية الأهمّ في مواجهة الإدارة⁷⁶.

⁷¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 318؛ ويُعدّ القرار الضمني بالرفض من أهمّ الضمانات الإجرائية التي تحمي المواطن من صمت الإدارة وتعطيها لحقّه في التقاضي.

⁷² من بين الآليات المؤسّساتية المستحدثة لتعزيز هذه الضمانات إعادة بعث مؤسسة وسيط الجمهورية، باعتبارها هيئةً تتلقّى انشغالات المواطنين إزاء الإدارة وتسعى إلى تسويتها ودّيّاً.

⁷³ يتّخذ التظلم الإداري صورتين: التظلم الولائي الذي يُرفع إلى الجهة مصدرة القرار، والتظلم الرئاسي الذي يُرفع إلى السلطة الرئاسية التي تعلوها. أنظر: رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 145 وما بعدها.

⁷⁴ في حين أنّ الأصل في القانون الجزائري أنّ سكوت الإدارة يُعدّ قرارًا ضمنيًا بالرفض حمايةً لحقّ المواطن في الطعن، فإنّ بعض التشريعات المقارنة تعتمد قاعدةً معاكسة تجعل من السكوت في حالاتٍ محدّدة قرارًا ضمنيًا بالقبول.

⁷⁵ دعمًا لفعالية الردّ والتنفيذ، أقرّ المشرّع آلية الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، بما يحول دون تعطيلها لحقوق المتقاضين.

⁷⁶ يُعدّ حقّ الطعن في القرارات الإدارية عبر دعوى الإلغاء (دعوى تجاوز السلطة) الضمانة القضائية الأهمّ لحماية المواطن من القرارات غير المشروعة.

خلاصة الفصل

يتبين مما تقدم أنّ الالتزامات التنظيمية والتنسيقية للإدارة تجاه المواطن تشكّل منظومةً متكاملة تجسّد الانتقال من الإدارة التسلطية إلى الإدارة الخادمة. فعلى المستوى الهيكلي، تلتزم الإدارة بعصرنة هياكلها وتبسيط إجراءاتها وتحسين جودة مرافقها في ضوء مبادئ المرفق العام، وتقريبها من المواطن عبر اللامركزية وتهيئة فضاءات الاستقبال وعصرنتها. وعلى المستوى المعلوماتي، تلتزم بالشفافية والإعلام الإداري، من خلال تمكين المواطن من الوصول إلى المعلومات في حدود ضوابط السرية، وتسبب قراراتها، ونشر قوانينها، وضمان حقّه في الردّ ضمن الآجال القانونية.

وقد أبرزت دراسة هذه الالتزامات أنّها وإن تنوّعت مصادرها بين النصّ الدستوري والتشريعي والتنظيمي، إلّا أنّها تلتقي عند غاية واحدة هي إعادة التوازن إلى علاقة الإدارة بالمواطن، بجعل هذا الأخير محورَ النشاط الإداري لا مجرد متلقٍ له. كما تبين أنّ كثيرًا من هذه الالتزامات ما يزال بحاجة إلى تعميقٍ تشريعي، كما هو الشأن في مجال التسبب الذي ظلّ نطاقه محدودًا، وفي مجال التوفيق بين الشفافية والسرية الذي يستلزم ضبط معايير بدقّة أكبر.

وإذا كان المشرّع الجزائري قد قطع أشواطًا معتبرة في تكريس هذه الالتزامات، بدءًا من المرسوم 131-88 ووصولًا إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 والنصوص المتّصلة به، فإنّ فعاليتها تبقى رهينةً بمدى التزام الإدارة الفعلي بها على أرض الواقع، وبوجود آليات رقابة ومساءلة تكفل احترامها وتُرتّب الجزاء على مخالفتها. وهو ما يمهد للانتقال إلى دراسة البُعد الحمائي والقضائي لهذه الالتزامات في الفصل الموالي.

الفصل الثاني

الالتزامات الرقمية والرقابية
والوسائل الإدارية الموضوعية
تحت تصرّف المواطن

إذا كان الفصل الأول قد عني بالالتزامات التنظيمية والتنسيقية التي تجسد البعد الهيكلي والمعلوماتي لعلاقة الإدارة بالمواطن، فإن تطور هذه العلاقة في العقدين الأخيرين قد أفرز جيلا جديدا من الالتزامات فرضته الثورة الرقمية وتنامي مطالب الحوكمة الرشيدة. فلم يعد يكفي أن تحسن الإدارة خدماتها وتبسط إجراءاتها بالوسائل التقليدية، بل بات لزاما عليها أن تواكب التحول الرقمي بوصفه التزاما هيكليا، وأن تضع تحت تصرف المواطن وسائل رقابة ومساءلة فعالة تضمن جودة الخدمة وترتب المسؤولية عند الإخلال بها، وتتكامل في هذا الفصل ثلاثة أبعاد: بعد رقمي يتمثل في رقمنة المرافق وحماية البيانات وإرساء البوابات الموحدة؛ وبعد رقابي يتمثل في آليات تلقي الشكاوى ودور الهيئات الرقابية كوسيط الجمهورية؛ وبعد مسؤولي يتمثل في ترتيب المسؤولية الإدارية والتأديبية عند الإخلال بالالتزامات. وعلى هذا الأساس نقسم الفصل إلى مبحثين: نتناول في (المبحث الأول) التحول الرقمي كالتزام هيكلي، ونخصص (المبحث الثاني) لآليات الرقابة وضمان جودة الخدمة العمومية.

وتكمن أهمية دراسة هذا الجيل الجديد من الالتزامات في كونه يعيد صياغة مفهوم الخدمة العمومية ذاته في ضوء الحوكمة الرقمية، التي باتت تربط بين النجاعة والشفافية والمساءلة في منظومة واحدة. فالتحول الرقمي ليس مجرد تحديث للوسائل، بل هو إعادة تأسيس لعلاقة الإدارة بالمواطن على قاعدة البيانات المتاحة والإجراءات الشفافة القابلة للتتبع؛ كما أن آليات الرقابة المصاحبة له هي التي تمنح هذه الالتزامات قيمتها العملية، إذ تحولها من نصوص مكتوبة إلى ضمانات قابلة للإعمال والمساءلة.

المبحث الأول: التحول الرقمي كالتزام هيكلي

يمثل التحول الرقمي اليوم منعطفًا جوهريًا في مسار عصنة الإدارة العمومية، إذ لم يعد مجرد خيار تقني تتبناه الإدارة متى شاءت، بل غدا التزامًا هيكليًا تملّيه طبيعة العصر ومتطلبات تقريب الخدمة من المواطن وترشيد التسيير. وتقوم فلسفة هذا التحول على نقل العلاقة بين الإدارة والمواطن من الفضاء المادي إلى الفضاء الرقمي، بما يحقق السرعة والشفافية ويقلص الكلفة والتنقل والبيروقراطية.

غير أن هذا التحول لا يخلو من تحديات، أبرزها حماية البيانات الشخصية للمواطن من مخاطر التسريب والاختراق. ونتناول هذا المبحث عبر ثلاثة مطالب: رقمنة المصالح العمومية – الإدارة الإلكترونية (المطلب الأول)، ثم أمن البيانات الشخصية للمواطن في المنظومة الإدارية (المطلب الثاني)، فالبوابات الإلكترونية الموحدة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: رقمنة المصالح العمومية – الإدارة الإلكترونية

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية وأهدافها

تعد رقمنة المصالح العمومية الترجمة العملية لمفهوم «الإدارة الإلكترونية»، الذي بات أحد أهم مظاهر عصنة الإدارة في العصر الراهن⁷⁷. ويقصد بالإدارة الإلكترونية توظيف تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تسيير المرافق العمومية وتقديم الخدمات وتبادل المعلومات بين الإدارة والمواطن⁷⁸، بما يتيح إنجاز المعاملات عن بعد على مدار الساعة، ويحرر المواطن من قيود الزمان والمكان وعناء التنقل.

ويلاحظ أن الانتقال إلى البيئة الرقمية لا يلغي مبادئ المرفق العام التقليدية، بل يعيد صياغتها في سياق جديد؛ فمبدأ المساواة يقتضي في الفضاء الرقمي عدم إقصاء غير المتمكنين

⁷⁷ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 221 وما بعدها.

⁷⁸ يُقصد بالإدارة الإلكترونية توظيف تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تسيير المرافق العمومية وتقديم الخدمات وتبادل المعلومات بين الإدارة والمواطن، بما يحقق السرعة والشفافية وتقليل الكلفة والتنقل.

من الوسائل التكنولوجية، ومبدأ الاستمرارية يقتضي ضمان توفر الخدمة الرقمية دون انقطاع وتأمينها ضد الأعطال، ومبدأ قابلية التكيف يجد في الرقمنة تجليه الأبرز باعتبارها أداة دائمة لتطوير المرفق⁷⁹. وبذلك تظل الإدارة الإلكترونية محكومة بالفلسفة ذاتها التي تحكم المرفق العام، وإن تغيرت وسائلها وأدواتها.

وتتعدد أهداف الرقمنة لتشمل تحسين جودة الخدمة العمومية، وتقليص الآجال والكلفة، وتعزيز الشفافية والحد من فرص البيروقراطية والمحاباة، وتقريب الإدارة من المواطن لا سيما الإدارة المحلية باعتبارها أقرب مرفق إليه⁸⁰. كما تسهم الرقمنة في حد ذاتها في الوقاية من الفساد، إذ تقلص الاتصال المباشر بين المواطن والموظف، وتترك أثراً إلكترونياً قابلاً للتتبع والمراجعة، بما يعزز المساءلة⁸¹.

ولا يتحقق هذا التحول دفعة واحدة، بل يمر بأجيال متدرجة يميز بينها الفقه: يبدأ بجيل النشر والإعلام حيث تكتفي الإدارة بعرض المعلومات على مواقعها، ثم جيل التفاعل الذي يتيح تحميل الاستثمارات وتبادل المراسلات، فجيل إنجاز المعاملات كاملة عن بعد، وصولاً إلى جيل التكامل والاندماج بين الأنظمة المعلوماتية للقطاعات المختلفة⁸². وكلما ارتقت الإدارة في هذا التدرج، ازداد تجسيد التزامها بتقريب الخدمة وتحقيق نجاعتها، وتقلص هامش التماس المباشر الذي يعد مرتعاً للبيروقراطية.

⁷⁹ تبقى مبادئ المرفق العام التقليدية – المساواة والاستمرارية وقابلية التكيف – سارية في البيئة الرقمية، بل تكتسب أبعاداً جديدة، إذ تقتضي المساواة عدم إقصاء غير المتمكنين رقمياً، وتقتضي الاستمرارية ضمان توفر الخدمة الرقمية دون انقطاع.

⁸⁰ أنظر: عبد العزيز وقرساس مروة، «عصرنة الإدارة المحلية في إطار مشروع البلدية الإلكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية»، مجلة محكمة، 2018، ص 84 وما بعدها.

⁸¹ تُعدّ رقمنة الإجراءات في حدّ ذاتها أداةً وقائيةً ضدّ الفساد، إذ تقلّص الاتّصال المباشر بين المواطن والموظف وتترك أثراً إلكترونياً قابلاً للتتبع والمراجعة.

⁸² يميّز الفقه بين أجيالٍ متدرّجة للإدارة الإلكترونية: جيل النشر والإعلام، ثمّ جيل التفاعل، ثمّ جيل إنجاز المعاملات، وصولاً إلى جيل التكامل والاندماج بين الأنظمة، وهو الطور الأكثر تطوُّراً.

الفرع الثاني: الاستراتيجية الوطنية للتحوّل الرقمي والسيادة الرقمية

لم تكن الرقمنة في الجزائر مبادرات منفردة، بل اندرجت ضمن استراتيجية وطنية للتحوّل الرقمي ترتكز أساساً على تطوير البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية، عبر مقارنة استباقية تقوم على استثمارات كبرى ذات طابع نوعي⁸³. ويبرز ذلك خاصة في تعزيز الربط بالشبكة الدولية للإنترنت، ورفع قدرات الاتصال عبر الإنترنت الثابت والنقال، وتحسين جودة الخدمة من خلال زيادة سرعة التدفق وتعزيز استقراره.

ويندرج هذا التوجه ضمن سعي الدولة إلى تحقيق «السيادة الرقمية» في ظل تنامي التحديات التكنولوجية والمخاطر السيبرانية⁸⁴، باعتبار البيانات مورداً استراتيجياً لا يقل أهمية عن الموارد المادية. غير أن نجاح هذه الاستراتيجية يبقى مشروطاً بمعالجة الفجوة الرقمية وتكوين المورد البشري، حتى لا تتحوّل العصرية إلى عامل إقصاء لفئات لا تتقن الوسائل الرقمية أو لا تتوفر لها، بما يتعارض مع مبدأ المساواة أمام المرفق العام⁸⁵.

وإلى جانب الفجوة الرقمية، تعترض مسار الرقمنة عوائق أخرى لا تقل أهمية، منها ضعف البنية التحتية في بعض المناطق الداخلية والنائية، والأمية الرقمية لدى فئات واسعة من المواطنين، ومقاومة التغيير داخل بعض الأجهزة الإدارية المرتبطة بثقافة العمل الورقي، فضلاً عن تحديات التكوين وتأهيل الموارد البشرية⁸⁶. ومن ثم، فإن نجاح الالتزام بالتحوّل الرقمي لا

⁸³ترتكز الاستراتيجية الوطنية للتحوّل الرقمي على تطوير البنية التحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية، وتعزيز الربط بالشبكة الدولية للإنترنت، ورفع قدرات الاتصال عبر الإنترنت الثابت والنقال، وتحسين جودة الخدمة وسرعة التدفق واستقراره.

⁸⁴يندرج التحوّل الرقمي ضمن توجّه الجزائر نحو تحقيق السيادة الرقمية في ظلّ تنامي التحديات التكنولوجية والمخاطر السيبرانية، باعتبار البيانات مورداً استراتيجياً للدولة.

⁸⁵للتوسع في علاقة الرقمنة بالحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، أنظر: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 240 وما بعدها.

⁸⁶تعترض الرقمنة عوائق عدّة، أبرزها ضعف البنية التحتية في بعض المناطق، والأمية الرقمية لدى فئات من المواطنين، ومقاومة التغيير داخل الإدارة، وضعف التكوين، ممّا يستوجب مقاربةً تدريجيةً مرافقةً.

يقاس بعدد المنصات المطلقة، بل بمدى قدرة المواطن الفعلية على الانتفاع بها، وهو ما يفرض مقارنة تدريجية ترافق العصرية بإجراءات مصاحبة لا تترك أحدا خارج دائرة الخدمة.

المطلب الثاني: أمن البيانات الشخصية للمواطن في المنظومة الإدارية

كلما توسعت رقمنة المرافق وتكاثرت قواعد البيانات الإدارية، ازداد حجم المعطيات الشخصية للمواطنين الموجودة في حوزة الإدارة، وتعاظمت معه مخاطر المساس بهذه المعطيات. ومن ثم يقتزن التزام الرقمنة حتما بالالتزام مواز هو ضمان أمن البيانات الشخصية، باعتباره شرطا لاكتساب ثقة المواطن في الإدارة الرقمية.

الفرع الأول: حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي

أدرك المشرع الجزائري هذه الإشكالية مبكرا، فأصدر القانون رقم 18-07 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي⁸⁷، استجابة لمتطلبات التطور التكنولوجي ولأحكام الدستور المتعلقة بحماية الحياة الخاصة. ويعرف هذا القانون المعطى ذا الطابع الشخصي بأنه كل معلومة تتعلق بشخص طبيعي معرف أو قابل للتعريف، ويشترط لمعالجتها مبدئيا الموافقة الصريحة للشخص المعني⁸⁸.

والأهم أن هذا القانون أنشأ «السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي» بوصفها هيئة مكلفة بالسهر على احترام أحكامه ومراقبة عمليات المعالجة⁸⁹. وبذلك انتقلت حماية الخصوصية من مجرد مبدأ عام إلى منظومة قانونية ومؤسسية متكاملة، تفرض على

⁸⁷ القانون رقم 18-07 المؤرخ في 25 رمضان عام 1439 الموافق 10 يونيو سنة 2018 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

⁸⁸ يُعرف هذا القانون المعطى ذا الطابع الشخصي بأنه كل معلومة تتعلق بشخص طبيعي معرف أو قابل للتعريف بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويشترط لمعالجتها مبدئيا الموافقة الصريحة للشخص المعني.

⁸⁹ أنشأ القانون رقم 18-07 «السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي» بوصفها سلطة مكلفة بالسهر على احترام أحكام القانون في معالجة هذه المعطيات.

الإدارة - بوصفها مسؤولة عن المعالجة - جملة من الالتزامات في جمع المعطيات وتخزينها واستعمالها⁹⁰.

ويتجلى مضمون هذه الحماية في جانبين متلازمين: جانب الحقوق المقررة للشخص المعني، وجانب الالتزامات الواقعة على المسؤول عن المعالجة. فمن حقوق الشخص المعني حقه في الإعلام بوجود معالجة تخصه، وحقه في الولوج إلى معطياته للاطلاع عليها، وحقه في تصحيحها أو محوها إذا كانت غير دقيقة أو غير مشروعة، وحقه في الاعتراض على معالجتها لأسباب مشروعة⁹¹. وبذلك لا يبقى المواطن موضوعا سلبيا للمعالجة، بل يغدو طرفا فاعلا في التحكم بمعطياته.

وفي المقابل، يقع على المسؤول عن المعالجة - وهو غالبا الإدارة في المنظومة العمومية - جملة من الالتزامات، منها أن يكون الغرض من المعالجة مشروعاً ومحدداً، وأن تتناسب المعطيات المجموعة مع هذا الغرض دون تجاوز، وألا يحتفظ بها أكثر من المدة الضرورية، فضلا عن الخضوع لإجراءات التصريح أو الترخيص لدى السلطة الوطنية بحسب طبيعة المعالجة وحساسيتها⁹². وهي قيود تجعل من جمع الإدارة لبيانات المواطن سلطة مقيدة لا مطلقة، خاضعة لرقابة هيئة متخصصة.

الفرع الثاني: المخاطر السيبرانية وضمانات الأمن الرقمي

تتعدد المخاطر التي تهدد المعطيات الشخصية في البيئة الرقمية، من الولوج غير المرخص إلى الأنظمة، إلى اعتراض المعطيات أثناء إرسالها عبر الشبكات، إلى التسريب والإتلاف

⁹⁰للتوسع، أنظر: محمد العيداني، «حماية المعطيات الشخصية في الجزائر على ضوء القانون رقم 07-18»، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، 2018.

⁹¹يكفل القانون رقم 07-18 للشخص المعني جملة من الحقوق، من بينها حقه في الإعلام بوجود المعالجة، وحقه في الولوج إلى معطياته، وحقه في تصحيحها أو محوها، وحقه في الاعتراض على معالجتها لأسباب مشروعة.

⁹²يقع على المسؤول عن المعالجة جملة من الالتزامات، منها مشروعية الغرض من المعالجة، وتناسب المعطيات المجموعة مع هذا الغرض، وعدم الاحتفاظ بها أكثر من المدة الضرورية، فضلا عن الخضوع لإجراءات التصريح أو الترخيص لدى السلطة الوطنية بحسب طبيعة المعالجة.

والتزوير⁹³. ولمواجهة ذلك، يفرض القانون على الإدارة اتخاذ تدابير سلامة تقنية وتنظيمية تضمن مستوى ملائما من الأمن بالنظر إلى طبيعة المعطيات وحجم المخاطر، فضلا عن إلزام أعوان المعالجة بالسرية المهني حتى بعد انتهاء مهامهم.

ويتقاطع هذا الالتزام مع الأمر رقم 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الذي يحظر على الموظف العام تسريب الوثائق المصنفة أو إتلافها أو تداولها⁹⁴. ويمكن التحدي الجوهري في إقامة توازن دقيق بين متطلبات الرقمنة والإتاحة من جهة، وحماية الحياة الخاصة وأمن المعطيات من جهة أخرى⁹⁵؛ فالرقمنة التي لا تقترب بأمن رقمي رصين قد تنقلب من أداة لخدمة المواطن إلى مصدر تهديد لخصوصيته وحقوقه.

المطلب الثالث: البوابات الإلكترونية الموحدة

الفرع الأول: البوابة الحكومية للخدمات العمومية: نشأتها ومحتواها

يمثل إطلاق البوابة الحكومية للخدمات العمومية خطوة محورية في مسار الرقمنة وعصرنة الإدارة العمومية، ومحطة مهمة نحو تعزيز تقرب الخدمات من المواطن في إطار الاستراتيجية الوطنية للتحويل الرقمي. وقد استحدثت هذه البوابة بتاريخ 7 نوفمبر 2022 بإشراف الوزارة المكلفة بالرقمنة⁹⁶، لتوفر مجموعة واسعة من الخدمات الإدارية الرقمية التي تمكن المواطنين من الاطلاع على المعلومات والاستفادة من الخدمات عن بعد.

⁹³تتمثل أبرز المخاطر السيبرانية في الولوج غير المرخص إلى الأنظمة، واعتراض المعطيات أثناء إرسالها عبر الشبكات، والتسريب والإتلاف، مما يفرض اعتماد تدابير سلامة تقنية وتنظيمية ملائمة لمستوى المخاطر.

⁹⁴يتقاطع هذا الالتزام مع الأمر رقم 09-21 المؤرخ في 8 يونيو 2021 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الذي يحظر على الموظف العام تسريب الوثائق المصنفة أو إتلافها أو تداولها.

⁹⁵يمكن التحدي الجوهري في إقامة توازن دقيق بين متطلبات الرقمنة والإتاحة من جهة، وحماية الحياة الخاصة وأمن المعطيات من جهة أخرى، بحيث لا تتحول الرقمنة إلى أداة للمساس بخصوصية المواطن.

⁹⁶البوابة الحكومية للخدمات العمومية، متاحة على الرابط: bawabatic.dz، وقد استحدثت بتاريخ 7 نوفمبر 2022 بإشراف الوزارة المكلفة بالرقمنة.

وقد نظمت الخدمات داخل البوابة بحسب فئات المستخدمين، التي تشمل المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين والجمعيات⁹⁷، كما صنفت وفق مجالات موضوعاتية موزعة على نحو 18 فئة، من بينها الصحة والنقل والحالة المدنية والسياحة والشؤون الدينية وغيرها. وتضم هذه المنصة أكثر من 300 خدمة عمومية رقمية تابعة لنحو 29 قطاعاً وزارياً، يستفيد منها المستخدمون بشكل فوري وعلى مدار الساعة⁹⁸، دون الحاجة إلى التنقل أو تحمل عناء الإجراءات التقليدية.

وقراءة في بعض النماذج، تتيح البوابة طائفة من الخدمات التي كانت تستلزم سابقاً تنقلاً متكرراً للمواطن بين الإدارات، كاستخراج وثائق الحالة المدنية، وصحيفة السوابق العدلية، والخدمات المرتبطة بالجنسية، وخدمات التشغيل والاستثمار والتجارة، وغيرها من الإجراءات الموزعة على القطاعات المختلفة⁹⁹. وهي بذلك تجسد عملياً الانتقال من إدارة يقصدها المواطن إلى إدارة تأتي إليه عبر شاشته في أي وقت ومن أي مكان.

غير أن هذه المنصة، على أهميتها، تبقى مرهونة في فعاليتها بمتانة البنية التحتية الرقمية وقدرات الربط والتخزين، وبتأمين تبادل المعطيات بين الأنظمة المدمجة¹⁰⁰؛ إذ إن أي خلل في البنية التحتية أو في أمن التبادل ينعكس مباشرة على جودة الخدمة وثقة المواطن فيها. ومن هنا يتأكد أن البوابة الموحدة ليست مشروعاً تقنياً منعزلاً، بل حلقة في منظومة متكاملة تشمل البنية التحتية وأمن المعطيات والتكوين والإطار القانوني.

⁹⁷نُظِّمَت الخدمات داخل البوابة بحسب فئات المستخدمين: المواطنون، والمتعاملون الاقتصاديون، والجمعيات، تيسيراً للولوج وتنظيماً للتصفح.

⁹⁸تتيح البوابة أكثر من 300 خدمة عمومية رقمية تابعة لنحو 29 قطاعاً وزارياً، موزعة على نحو 18 مجالاً موضوعاتياً، من بينها الصحة والنقل والحالة المدنية والسياحة والشؤون الدينية، متاحة على مدار الساعة.

⁹⁹تشمل نماذج الخدمات المتاحة عبر البوابة استخراج وثائق الحالة المدنية، وصحيفة السوابق العدلية، والخدمات المرتبطة بالجنسية، وخدمات التشغيل والاستثمار والتجارة، وغيرها من الإجراءات التي كانت تستلزم تنقلاً متكرراً للمواطن.

¹⁰⁰ترتبط فعالية البوابات الموحدة ارتباطاً مباشراً بمتانة البنية التحتية الرقمية وقدرات الربط والتخزين، وبتأمين تبادل المعطيات بين الأنظمة المدمجة.

الفرع الثاني: فلسفة التكامل والدمج وأثرها في تقريب الخدمة

تقوم فكرة البوابات الإلكترونية الموحدة على مبدأ التكامل والدمج بين الأنظمة المعلوماتية لمختلف القطاعات الوزارية، بما يسمح بتقديم خدمات مترابطة وموحدة لفائدة المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين والجمعيات¹⁰¹. فهي تتيح الولوج إلى عدد كبير من الخدمات عبر واجهة واحدة، مع تنظيمها بحسب المجالات أو فئات المستخدمين، مما يعزز فعالية الاستخدام وسهولة التصفح، ويجسد عمليا فلسفة الشباك الموحد في بيئة رقمية.

ولا يقتصر أثر هذه البوابات على تبسيط الإجراءات وتقليص الوقت والجهد، بل يمتد إلى تعزيز الشفافية الإدارية وتحسين التواصل بين الإدارة والمواطن ودعم توجهات الحوكمة الرقمية¹⁰². وبذلك تمثل البوابات الإلكترونية الموحدة خطوة استراتيجية نحو بناء إدارة رقمية متكاملة تقوم على السرعة والفعالية وتقريب الخدمة العمومية من المواطن، في إطار بيئة رقمية آمنة وموثوقة¹⁰³. غير أن اكتمال هذه الفلسفة يظل رهينا بحماية المعطيات المتبادلة بين الأنظمة المدمجة، حتى لا يتحول التكامل المعلوماتي إلى ثغرة في أمن خصوصية المواطن.

¹⁰¹تقوم البوابات الإلكترونية الموحدة على مبدأ التكامل والدمج بين الأنظمة المعلوماتية لمختلف القطاعات، بما يسمح بتقديم خدمات مترابطة وموحدة عبر واجهة واحدة دون التنقل بين الإدارات.

¹⁰²تُسهّم البوابات الموحدة في تعزيز الشفافية الإدارية وتحسين التواصل بين الإدارة والمواطن ودعم توجهات الحوكمة الرقمية، في إطار بيئة رقمية آمنة وموثوقة.

¹⁰³يُقصد بالحوكمة الرقمية إدماج التكنولوجيات الرقمية في صناعة القرار العمومي وتقديم الخدمة ومساءلة الإدارة، بما يعزّز الشفافية ويُقلّص هوامش التقدير غير المنضبط.

المبحث الثاني: آليات الرقابة وضمان جودة الخدمة العمومية

لا تكتمل منظومة التزامات الإدارة تجاه المواطن ما لم تقترن بآليات رقابة تضمن احترام هذه الالتزامات، وترتب الجزاء عند الإخلال بها؛ إذ إن الالتزام الذي لا تسنده رقابة ومساءلة يظل التزاما نظريا مجردا. ومن ثم وضع المشرع تحت تصرف المواطن جملة من الوسائل الرقابية، تتدرج من الآليات الداخلية البسيطة كسجل الشكاوى، إلى الهيئات الرقابية المتخصصة كوسيط الجمهورية، وصولا إلى ترتيب المسؤولية الإدارية والتأديبية.

ونتناول هذا المبحث عبر ثلاثة مطالب: سجل الشكاوى كآلية إصلاح ورقابة على الإدارة الجزائية (المطلب الأول)، ثم دور الهيئات الرقابية ممثلة في وسيط الجمهورية (المطلب الثاني)، فالمسؤولية الإدارية عن الإخلال بالالتزامات تجاه المواطن (المطلب الثالث).

وتتدرج هذه الوسائل من حيث طبيعتها وأثرها: فمنها ما هو ذاتي داخلي تمارسه الإدارة على نفسها كسجل الشكاوى، ومنها ما هو شبه قضائي تمارسه هيئة وسيطة كوسيط الجمهورية، ومنها ما هو قضائي تمارسه جهات القضاء عبر دعاوى التعويض والإلغاء. وكلما تكاملت هذه المستويات، اكتملت دائرة الضمانات المحيطة بالتزامات الإدارة، وانتقل المواطن من موقع المطالب بالخدمة إلى موقع القادر على مساءلة من قصر في تقديمها. وهذا التدرج هو ما يضيف على المنظومة الرقابية طابعها المتكامل الذي يسد الثغرات ويكمل بعضه بعضا.

المطلب الأول: سجل الشكاوى كآلية إصلاح ورقابة على الإدارة الجزائرية

الفرع الأول: مفهوم سجل الشكاوى ووظيفته الرقابية

يعد سجل الشكاوى من أبسط آليات الرقابة وأقربها إلى المواطن، إذ يتيح له تسجيل تظلماته وملاحظاته بشأن أداء المرفق العام مباشرة لدى الجهة المعنية. وهو أداة مزدوجة الوظيفة: فهو من جهة وسيلة رقابة تتيح رصد الاختلالات في أداء المرفق وكشف مواطن القصور، ومن جهة أخرى وسيلة إصلاح تمكن الإدارة من تصحيح مسارها بناء على انشغالات المرتفقين¹⁰⁴. وتتبع أهمية هذه الآلية من اتصالها بالالتزام الذي أرساه المرسوم رقم 88-131 من وجوب رد الإدارة على جميع الرسائل والشكاوى المقدمة من المواطنين¹⁰⁵؛ فسجل الشكاوى يحول هذا الالتزام العام إلى إجراء ملموس قابل للتوثيق والمتابعة. كما يشكل قاعدة معطيات ثمينة تمكن الإدارة من قياس مستوى رضا المرتفقين وتحديد أولويات الإصلاح.

ويستند سجل الشكاوى في أساسه إلى الالتزام العام بالرد على انشغالات المواطنين، وتدعمه تعليمات ومنشورات تنظيمية تلزم المرافق العمومية بفتح سجلات لتلقي الشكاوى والاقتراحات ومتابعتها¹⁰⁶. وتتنوع الشكاوى الواردة بحسب طبيعتها، بين ما يتصل ببطء الخدمة أو رفضها دون مبرر، وما يتصل بسوء معاملة المواطن أو المساس بكرامته، وما يتصل بطلب وثائق غير مقرر قانوناً، وهو ما يستوجب تصنيفها ومعالجة كل صنف بما يناسبه¹⁰⁷.

¹⁰⁴ يُعدّ سجلّ الشكاوى أداةً مزدوجة الوظيفة: فهو وسيلة رقابة تتيح رصد الاختلالات في أداء المرفق، ووسيلة إصلاح تمكن الإدارة من تصحيح مسارها بناءً على انشغالات المرتفقين.

¹⁰⁵ المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 6 يوليو 1988، الذي ألزم الإدارة بالردّ على جميع الرسائل والشكاوى المقدّمة من المواطنين.

¹⁰⁶ يستند سجلّ الشكاوى إلى الالتزام العام بالردّ على انشغالات المواطنين، وتدعمه تعليمات ومنشورات تنظيمية تُلزم المرافق بفتح سجلاتٍ لتلقّي الشكاوى والاقتراحات ومتابعتها.

¹⁰⁷ تتنوّع الشكاوى بين ما يتّصل ببطء الخدمة أو رفضها، وما يتّصل بسوء المعاملة، وما يتّصل بطلب وثائق غير قانونية، وهو ما يستوجب تصنيفها ومعالجتها بحسب طبيعتها.

وقد عززت الرقمنة من نجاعة هذه الآلية، إذ أتاحت إدراج سجل الشكاوى ضمن البوابات والمنصات الإلكترونية ومنصات «الإصغاء» الإلكتروني، بما يضمن شفافية المعالجة وتتبع مسار الشكاوى ويحول دون ضياعها أو التلاعب بها، ويتيح قياس آجال الرد ومدى الاستجابة¹⁰⁸. وبذلك تنتقل آلية الشكاوى من طابعها الورقي التقليدي المعرض للإهمال، إلى آلية رقمية محكمة تركز مساءلة الإدارة أمام المواطن.

الفرع الثاني: سجل الشكاوى كأداة إصلاح وتحسين للخدمة

لا تقتصر قيمة سجل الشكاوى على وظيفته الرقابية اللاحقة، بل تمتد إلى وظيفة إصلاحية استباقية؛ فتحليل الشكاوى المتكررة يكشف عن الاختلالات البنيوية في تنظيم المرفق وإجراءاته، ويوجه الإدارة نحو معالجة الأسباب لا الأعراض. وبهذا المعنى يتحول السجل من مجرد سجل للظلمات إلى أداة لإدارة الجودة وتحسين الخدمة باستمرار، تجسيدا للالتزام الدائم بتحسين الخدمة العمومية¹⁰⁹.

غير أن فعالية هذه الآلية تبقى مشروطة بجدية معالجة الشكاوى وعدم تحولها إلى إجراء شكلي؛ إذ إن سجلا تدون فيه الشكاوى دون متابعة أو رد يفقد وظيفته الرقابية والإصلاحية معا. ومن هنا تأتي أهمية ربط السجل بآليات معالجة واضحة وآجال رد محددة، وبرقمته ضمن البوابات الإلكترونية بما يضمن تتبع الشكاوى وعدم ضياعها، ويعزز شفافية التعامل معها¹¹⁰.

¹⁰⁸ تُعزّز رقمنة سجل الشكاوى ضمن البوابات والمنصات الإلكترونية من شفافية معالجتها وتتبعها، وتحول دون ضياعها أو التلاعب بها، وتتبع قياس آجال المعالجة.

¹⁰⁹ ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري والنشاط الإداري، الطبعة الثانية، نشر المؤلف، الجزائر، 2010، ص 233 وما بعدها.

المطلب الثاني: دور الهيئات الرقابية (وسيط الجمهورية)

الفرع الأول: التجربة الأولى لوساطة الجمهورية (1996-1999) وأسباب إخفاقها

عرفت الجزائر خلال تسعينيات القرن الماضي إنشاء مؤسسة سميت بـ«وساطة الجمهورية» بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113¹¹¹، وأكملت لها مهمة التوسط بين الإدارات المحلية والمركزية وبين المواطن، لمساعدته في متابعة مصالحه لدى الإدارة، وفتحت لها فروعاً على مستوى الولايات لتلقي شكاوى المواطنين ومتابعتها.

غير أن هذه المؤسسة سرعان ما تحولت إلى مجرد وسيط لتحويل الشكاوى إلى الجهات المشتكى منها، مما عقد وضعية صاحب الشكاوى، إذ صارت بعض الإدارات تنتظر إليه باعتباره قد اشتكى بها لدى جهة أعلى، فتحوّلت العلاقة من خلاف حول الخدمة إلى ما يشبه الخصومة. كما افترق ممثلوها إلى سلطة فعلية لاتخاذ قرارات ملزمة، فتراجعت فعاليتها ومصادقيتها¹¹².

ويجمع الدارسون على أن إخفاق هذه التجربة يعود في جوهره إلى طغيان الطابع السياسي عليها، إذ كان الهدف الأساسي من إنشائها امتصاص الأزمات والاحتقان في ظل الظروف الصعبة التي مرت بها الدولة آنذاك، بدل أن تكون هيئة تقنية تقوم على التخصص والمهنية في معالجة انشغالات المواطنين¹¹³، وهو ما عجل بزوالها بعد ثلاث سنوات فقط بإلغاء مرسومها المؤسس¹¹⁴، ليبقى المواطن يلجأ إلى الولاة مباشرة لإيجاد حلول لمشكلاته الإدارية.

¹¹¹المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس سنة 1996 المتضمن إحداث وسيط الجمهورية، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 2 أغسطس سنة 1999.

¹¹²يُلاحظ أنّ مؤسسة الوساطة في تجربتها الأولى غلب عليها الطابع السياسي، وافترق ممثلوها إلى سلطة فعلية لاتخاذ قرارات ملزمة، فتقلّص دورها إلى مجرد تحويل الشكاوى إلى الجهات المشتكى منها، ممّا أضعف فعاليتها ومصادقيتها وعجل بزوالها بعد ثلاث سنوات.

¹¹³بشأن تجربة الوساطة الأولى ومآلها، أنظر: عمر فلاق، «علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر: دراسة قانونية للمرسوم 88-131 ومكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية الأسبق»، مجلة الدراسات القانونية، 2015.

الفرع الثاني: إعادة تأسيس وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي 20-45

في إطار إصلاحات «الجزائر الجديدة»، أعيد تأسيس هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45¹¹⁵، بهدف المساهمة في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم تجاه الإدارة، وتكريس قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، تجسيدا لغاية أن «الإدارة في خدمة المواطن». وقد نصت المادة الأولى منه على أنه «يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية ويستمد منه سلطته»، فيما عرفته المادة الثانية بأنه «هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم»¹¹⁶.

وقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 20-160 تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها¹¹⁷. غير أن قراءة النص التأسيسي تكشف أن هذه الهيئة لا تتمتع بالاستقلالية العضوية ولا بالشخصية المعنوية ولا بذمة مالية مستقلة، إذ تبقى تابعة لرئاسة الجمهورية وتخصص اعتماداتها ضمن ميزانيتها، وتخضع مباشرة لرئيس الجمهورية باعتباره السلطة السلمية العليا.

ومن حيث الصلاحيات، يخول وسيط الجمهورية سلطات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين، فيتلقى إخطارات المواطنين ويصدر بشأنها توصيات للإدارة المعنية لتسوية الانشغالات¹¹⁸؛ غير أن هذه التوصيات تبقى غير ملزمة، إذ لا يملك الوسيط سلطة إلزام مباشرة في مواجهة الإدارة، وهو ما يعد من أبرز نقاط ضعف

¹¹⁵المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق 15 فبراير سنة 2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

¹¹⁶أنظر: المادتان 1 و 2 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المرجع السابق؛ إذ تنص الأولى على أنه «يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية ويستمد منه سلطته»، وتعرف الثانية الوسيط بأنه «هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية».

¹¹⁷المرسوم الرئاسي رقم 20-160 المؤرخ في 25 أبريل سنة 2020 الذي يحدد تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

¹¹⁸يُخوّل وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين، ويُصدر توصيات للإدارة المعنية لتسوية الانشغالات، دون أن تكون له سلطة إلزام مباشرة.

الهيئة. ويشترط لإخطاره أن يكون المخاطر شخصاً طبيعياً استنفذ الطرق المتاحة، وأن يرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل أو سوء سير لمرفق عمومي، مع مراعاة الشروط الشكلية للإخطار¹¹⁹.

وحرصاً على مبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء، لا يجوز لوسيط الجمهورية أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في مقرر قضائي¹²⁰. ومن جهة أخرى، يرفع الوسيط تقريراً دورياً إلى رئيس الجمهورية يتضمن حصيلة نشاطه واقتراحاته لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن¹²¹، وهو ما يمنح المؤسسة بعداً إصلاحياً يتجاوز معالجة الحالات الفردية إلى رصد الاختلالات البنيوية واقتراح معالجتها؛ ويبقى أثر هذا البعد رهيناً، في نهاية المطاف، بمدى تجاوب السلطات المعنية مع توصياته.

ولأن هذه الهيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، فإنها لا تستلزم بالضرورة نصاً دستورياً لتأسيسها، على خلاف بعض الأنظمة المقارنة التي نصت صراحة على استقلالية مؤسسة الوسيط ومنحتها شخصية معنوية، كالنموذجين السويدي والمغربي¹²². وفي السياق ذاته اتجه المشرع الفرنسي إلى إنشاء وسيط الجمهورية دون منحه الشخصية المعنوية¹²³، مما يعكس تباين النماذج القانونية في تنظيم هذه المؤسسة. ويرى جانب من الفقه

¹¹⁹ يشترط لإخطار وسيط الجمهورية أن يكون المخاطر شخصاً طبيعياً استنفذ الطرق المتاحة، وأن يرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل أو سوء سير لمرفق عمومي، مع مراعاة الشروط الشكلية للإخطار.

¹²⁰ لا يمكن لوسيط الجمهورية أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في مقرر قضائي، احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء.

¹²¹ يرفع الوسيط الجمهورية تقريراً دورياً إلى رئيس الجمهورية يتضمن حصيلة نشاطه واقتراحاته لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن، وهو ما يمنح بعداً إصلاحياً يتجاوز معالجة الحالات الفردية.

¹²² على خلاف بعض الأنظمة المقارنة التي منحت مؤسسة الوسيط استقلالية عضوية وشخصية معنوية، كالنموذجين السويدي (Ombudsman) والمغربي، اللذين كرّسا استقلال المؤسسة دستورياً.

¹²³ اتجه المشرع الفرنسي بدوره إلى إنشاء وسيط الجمهورية دون منحه الشخصية المعنوية، قبل أن تُدمج صلاحياته لاحقاً ضمن مؤسسة «المدافع عن الحقوق» (Défenseur des droits)، وهو ما يعكس تباين النماذج القانونية في تنظيم هذه المؤسسة.

أن هذا الارتباط العضوي والمالي برئاسة الجمهورية يضعف من استقلالية الهيئة، وي طرح تساؤلات حول مدى قدرتها على ممارسة رقابة فعلية على الإدارة¹²⁴.

المطلب الثالث: المسؤولية الإدارية عن الإخلال بالالتزامات تجاه المواطن

لا قيمة للالتزام لا يقترن بجزاء يترتب على مخالفته؛ ولذلك تمثل المسؤولية الإدارية حجر الزاوية في منظومة التزامات الإدارة تجاه المواطن، إذ تحولها من واجبات أدبية إلى التزامات قانونية ملزمة. والمسؤولية الإدارية هي التزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء نشاطها، وتقوم أساساً على فكرة الخطأ المرفقي¹²⁵، كما تقر النظرية الحديثة المسؤولية دون خطأ على أساس المخاطر أو الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حماية للمضرو¹²⁶.

وتقوم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ على ثلاثة أركان متلازمة: الخطأ المرفقي المتمثل في تقصير المرفق في أداء وظيفته أو سوء أدائه أو التأخر فيه، والضرر اللاحق بالمواطن، والعلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر؛ ويكفي انتفاء أحد هذه الأركان لانتفاء المسؤولية¹²⁷. فالإخلال بالالتزامات المدروسة في هذا الفصل وسابقه - من رفض الخدمة أو التأخر فيها أو حجب المعلومة أو المساس بكرامة المواطن - قد يشكل خطأ مرفقياً موجباً لمساءلة الإدارة متى ترتب عليه ضرر.

¹²⁴للتحليل، أنظر: دراسة تحليلية للمرسوم الرئاسي رقم 20-45، مجلة محكمة، 2022، حيث يُبرز الباحث الطبيعة غير المستقلة للإطار التأسيسي للهيئة وارتباطها العضوي والمالي برئاسة الجمهورية.

¹²⁵المسؤولية الإدارية هي التزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تُصيب الأفراد من جراء نشاطها، وتقوم أساساً على فكرة الخطأ المرفقي. أنظر: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 45 وما بعدها.

¹²⁶إلى جانب المسؤولية على أساس الخطأ، تُقرّ النظرية الحديثة المسؤولية دون خطأ على أساس المخاطر أو الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حماية للمضرو¹²⁷ حتى في غياب خطأ منسوب للإدارة. أنظر: عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 320 وما بعدها.

¹²⁷تقوم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ على ثلاثة أركان: الخطأ المرفقي، والضرر، والعلاقة السببية بينهما؛ ويكفي انتفاء أحدها لانتفاء المسؤولية. أنظر: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 60 وما بعدها.

ويميز الفقه والقضاء في هذا الباب بين الخطأ المرفقي المنسوب إلى المرفق ذاته فتتحمله الإدارة في ذمتها المالية، والخطأ الشخصي المنفصل عن الوظيفة فيتحمله الموظف في ذمته الخاصة، مع إمكان اجتماع المسؤوليتين في بعض الحالات¹²⁸. ويختص القضاء الإداري بالفصل في دعاوى التعويض عن أضرار النشاط الإداري التي تكون الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات العمومية طرفاً فيها¹²⁹، بما يوفر للمواطن المضرور سبيلاً قضائياً لجبر الضرر الناجم عن إخلال الإدارة بالتزاماتها.

الفرع الأول: التزامات الإدارة في ميثاق المرسوم 88-131

يعد المرسوم رقم 88-131 بمثابة ميثاق يحدد ما يجب على الإدارة الالتزام به في تعاملها مع المواطن، وقد اشتمل على 41 مادة موزعة على قسمين: التزامات الإدارة تجاه المواطن، وواجبات المواطن تجاه الإدارة¹³⁰. وقد خص جانباً مهماً لبيان واجبات الإدارة، يأتي في مقدمتها واجب إعلام المواطن، الذي يتمثل في ضمان حقه في الاطلاع على التنظيمات والتدابير التي تعتمد عليها الإدارة، لا سيما تلك المرتبطة بعلاقتها به، وحقه في الحصول على تقرير مكتوب كلما حال مانعٌ دون تمكينه من ذلك¹³¹.

ويأتي بعده واجب الاستقبال، الذي يهدف إلى توجيه المواطن وإرشاده، مع إلزام الإدارة بتوفير أفضل الظروف لذلك عبر تخصيص هياكل مناسبة مجهزة بالوسائل البشرية والمادية، واختيار أعوان الاستقبال من ذوي الكفاءة المهنية والإلمام بالقطاع والصفات الإنسانية

¹²⁸ يميز الفقه والقضاء بين الخطأ المرفقي المنسوب إلى المرفق ذاته فتتحمله الإدارة، والخطأ الشخصي المنفصل عن الوظيفة فيتحمله الموظف في ذمته الخاصة، مع إمكان اجتماع المسؤوليتين في بعض الحالات.

¹²⁹ يختص القضاء الإداري بالفصل في دعاوى التعويض عن أضرار النشاط الإداري التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية طرفاً فيها، طبقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09.

¹³⁰ اشتمل المرسوم رقم 88-131، المرجع السابق، على 41 مادة موزعة على قسمين: التزامات الإدارة تجاه المواطن، وواجبات المواطن تجاه الإدارة، بما يجعله أشبه بميثاق ضابط للعلاقة بين الطرفين.

¹³¹ أنظر: أحكام المرسوم رقم 88-131 المتعلقة بواجب إعلام المواطن وتمكينه من الاطلاع على التنظيمات والتدابير التي تخصه، وحقه في تقرير مكتوب عند تعذر تمكينه من ذلك.

الحسنة¹³². أما واجب الاستدعاء، فقد اعتبره المرسوم إجراء استثنائياً لا يلجأ إليه إلا بنص صريح وعند تعذر وسيلة أخرى للتبليغ، مع إلزام الإدارة بتضمين الاستدعاء البيانات الموضحة لموضوعه والهدف منه وموعد الاستقبال ضمن أوقات العمل الرسمية، مع الإشارة إلى إمكانية النيابة¹³³.

ويتوج ذلك بواجب التحسين الدائم للخدمة، الذي يتجسد في جملة من الإجراءات: اعتماد البساطة والوضوح في الاستمارات، وعدم إرهاب المواطن بطلب وثائق غير ضرورية مع إعداد قائمة الوثائق المطلوبة لكل ملف وإعلام المواطنين بها، وتنسيق العمل بين المصالح بحيث تتكفل الإدارة نفسها بطلب المعلومات من الإدارات الأخرى، والتسليم الفوري للوثائق التي لا تتطلب آجالاً، والالتزام بالرد على جميع الرسائل والشكاوى¹³⁴.

الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف والجزاءات المقررة

لم يكتفِ المرسوم رقم 88-131 ببيان الالتزامات، بل قرن بها إجراءات ردية في حق الأعوان المخلين بواجباتهم، تتراوح بين عقوبات الدرجة الثانية وعقوبات الدرجة الثالثة، مع عدم قبول أي مبرر يقدم لتبرير التقصير¹³⁵. وقد حدد المرسوم على سبيل المثال جملة من الأفعال الموجبة للجزاء، منها: رفض تقديم خدمة أو تسليم وثيقة يحق للمواطن الحصول عليها، أو التأخير دون مبرر، أو طلب وثائق غير مقررة قانوناً، أو حجب المعلومات، أو المساس باحترام

¹³²أنظر: أحكام المرسوم رقم 88-131 المتعلقة بالاستقبال، التي تُلزم الإدارة بتوفير هياكل مناسبة مجهزة بالوسائل البشرية والمادية، واختيار أعوان الاستقبال من ذوي الكفاءة المهنية والإلمام بالقطاع والصفات الإنسانية الحسنة.

¹³³اعتبر المرسوم رقم 88-131 الاستدعاء إجراء استثنائياً لا يلجأ إليه إلا بنص صريح وعند تعذر وسيلة أخرى للتبليغ، مع إلزام الإدارة بتضمينه البيانات الموضحة لموضوعه والهدف منه وموعد الاستقبال ضمن أوقات العمل الرسمية.

¹³⁴من مظاهر التحسين الدائم في المرسوم رقم 88-131: بساطة الاستمارات ووضوحها، وعدم إرهاب المواطن بوثائق غير ضرورية، وتنسيق العمل بين المصالح بحيث تتكفل الإدارة بطلب المعلومات من الإدارات الأخرى، والتسليم الفوري للوثائق التي لا تتطلب آجالاً، والرد على الشكاوى.

¹³⁵قرّر المرسوم رقم 88-131 إجراءات ردية في حق الأعوان المخلين بواجباتهم، تتراوح بين عقوبات الدرجة الثانية والثالثة، مع عدم قبول مبررات التقصير.

المواطن وكرامته أو بسمعة الإدارة؛ وقد تصل العقوبة في حالة العود إلى العزل والحرمان من المعاش¹³⁶.

ويتمشى هذا النظام التأديبي مع ما ورد في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الصادر بموجب الأمر رقم 06-137، الذي حدد جملة من الأخطاء المهنية، من أبرزها الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية بعدم أداء الخدمة بإخلاص وإتقان، وتحويل الوثائق الإدارية بطرق غير قانونية، والتستر على معلومات ذات طابع مهني يجب تقديمها أثناء أداء المهام¹³⁸. وتبقى هذه الجزاءات التأديبية مستقلة عن العقوبات الجزائية التي قد يتعرض لها الموظف بموجب التشريع الساري عند توافر أركان الجريمة¹³⁹.

على أن المسؤولية التأديبية للموظف لا تغني عن المسؤولية المدنية للإدارة في مواجهة المواطن المضرور؛ فللمتضرر أن يطالب بالتعويض أمام القضاء الإداري وفق القواعد العامة للمسؤولية¹⁴⁰، كما دعم المشرع فعالية هذه المسؤولية بآلية الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها¹⁴¹ وفق أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹⁴². وبذلك

¹³⁶ من الأفعال الموجبة للجزاء بحسب المرسوم رقم 88-131: رفض تقديم خدمة أو تسليم وثيقة يحق للمواطن الحصول عليها، أو التأخير دون مبرر، أو طلب وثائق غير مقررة قانوناً، أو حجب المعلومات، أو المساس باحترام المواطن وكرامته أو بسمعة الإدارة، وقد تصل العقوبة في حالة العود إلى العزل والحرمان من المعاش.

¹³⁷ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

¹³⁸ من الأخطاء المهنية في الأمر رقم 06-03: الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية، وعدم أداء الخدمة بإخلاص وإتقان، وتحويل الوثائق الإدارية بطرق غير قانونية، والتستر على معلومات ذات طابع مهني يجب تقديمها أثناء أداء المهام.

¹³⁹ تبقى هذه الجزاءات التأديبية مستقلة عن العقوبات الجزائية التي قد يتعرض لها الموظف بموجب التشريع الساري، عند توافر أركان الجريمة.

¹⁴⁰ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 290 وما بعدها.

¹⁴¹ دعماً لفعالية المسؤولية، أقر المشرع آلية الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، طبقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09.

¹⁴² القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 21.

تتكامل المسؤوليتان التأديبية والمدنية في ضمان جدية التزامات الإدارة، وتحويلها من شعارات إلى واجبات تساءل الإدارة وأعوانها عن الإخلال بها¹⁴³.

ويتأكد بذلك أن ضمان احترام الإدارة لالتزاماتها لا يقوم على آلية واحدة، بل على منظومة متدرجة ومتكاملة¹⁴⁴، تبدأ بالرقابة الإدارية الذاتية عبر سجل الشكاوى والتظلم، وتتعرز بالرقابة شبه القضائية عبر مؤسسة وسيط الجمهورية، وتتوج بالرقابة القضائية عبر دعوى التعويض ودعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري¹⁴⁵. وكلما تكاملت هذه المستويات وتساندت، ازدادت قدرة المواطن على مساءلة الإدارة، وتحولت التزاماتها من مجرد نصوص مكتوبة إلى ضمانات فعلية قابلة للإعمال.

¹⁴³عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 330.

¹⁴⁴ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 295 وما بعدها.

¹⁴⁵تتكامل الرقابة الإدارية الذاتية (كسجل الشكاوى والتظلم) مع الرقابة شبه القضائية (كوسيط الجمهورية) والرقابة القضائية (كدعوى التعويض والإلغاء) في منظومة واحدة لضمان احترام الإدارة لالتزاماتها.

خلاصة الفصل

يتبين مما تقدم أن التزامات الإدارة تجاه المواطن قد دخلت مرحلة جديدة فرضها التحول الرقمي ومتطلبات الحوكمة الرشيدة. فعلى المستوى الرقمي، باتت الإدارة ملزمة برقمنة مصالحها وإرساء الإدارة الإلكترونية، وحماية المعطيات الشخصية للمواطن في ظل القانون 07-18 وما أنشأه من سلطة وطنية للرقابة، وتوحيد خدماتها عبر بوابات إلكترونية كالبوابة الحكومية للخدمات العمومية. وعلى المستوى الرقابي، وضعت تحت تصرف المواطن آليات متدرجة، من سجل الشكاوى إلى مؤسسة وسيط الجمهورية، وصولاً إلى ترتيب المسؤولية الإدارية والتأديبية عند الإخلال.

غير أن تقييم هذه المنظومة يكشف عن مفارقة جوهرية: فبقدر ما تطورت النصوص المؤطرة لهذه الالتزامات، بقيت فعاليتها رهينة بعوامل عملية ومؤسسية. فالرقمنة تصطدم بالفجوة الرقمية ومخاطر المساس بالخصوصية، وآلية الشكاوى قد تتحول إلى إجراء شكلي ما لم تسند بمتابعة جدية، ومؤسسة وسيط الجمهورية تظل محدودة الأثر بسبب ارتباطها العضوي والمالي برئاسة الجمهورية وغياب استقلاليتها وشخصيتها المعنوية.

ومن ثم، فإن ترسيخ علاقة متوازنة بين الإدارة والمواطن لا يكتمل بمجرد تكريس الالتزامات تشريعياً، بل يتطلب تعزيز استقلالية الهيئات الرقابية، وتفعيل المسؤولية الإدارية والتأديبية، وضمان أمن المنظومة الرقمية، بما يجعل من «الإدارة في خدمة المواطن» واقعا ملموسا لا شعارا مجردا، تجسيدا لقيم دولة القانون التي يكرسها الدستور.

الخاتمة

ختاماً، وبعد رحلة بحثية استقصائية وتحليلية تناولت "التزامات الإدارة تجاه المواطن" في ظل التشريع الجزائري، يتضح أن العلاقة بين الإدارة والمواطن قد شهدت تحولاً جوهرياً في الفلسفة القانونية، منتقلة من منطق "السلطة والامتياز" إلى منطق "الخدمة والالتزام". وقد سعى هذا البحث للإجابة عن إشكاليته المركزية المتمثلة في مدى كفاءة الإطار القانوني والفعلي لضمان هذه الالتزامات. ومن خلال ما تم استعراضه في الفصلين (الإطار القانوني للالتزامات، وآليات ضمان احترامها)، توصلنا إلى مجموعة من النتائج الموضوعية، التي استتبطنها منها جملة من التوصيات العملية.

أولاً: أبرز النتائج المتوصل إليها

1. **ترسخ الالتزامات دستورياً وتشريعياً:** كرس المشرع الجزائري، خاصة في دستور 2020 (المواد 55، 168) وقانون الإجراءات الإدارية (القانون 08-09) المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13 مبادئ راسخة تلزم الإدارة بالشفافية، وإسباب القرارات، وحسن النية، والبت في الآجال القانونية، مما يمنح المواطن مركزاً قانونياً قوياً للمطالبة بحقوقه.

وجود فجوة بين النص القانوني والواقع التطبيقي: رغم ثراء النصوص، لا تزال الممارسة الإدارية تعاني من ظواهر سلبية مثل "الصمت الإداري"، والبيروقراطية المفرطة، وتعقيد المساطر، مما يحول دون تمتع المواطن الفعلي بالخدمات التي كفلها له القانون، ويولد شعوراً بعدم الرضا وفقدان الثقة في المرفق العام.

الدور المحوري للقاضي الإداري كضامن أخير: أثبتت الاجتهادات القضائية لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية دورها الفعال في حماية المواطن من تعسف الإدارة، سواء من خلال إلغاء القرارات المعيبة (لعدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو انحراف السلطة، أو عدم الأسباب)، أو من خلال الحكم بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الإخلال بالالتزامات الإدارية.

قصور آليات التسوية الودية: * لا تزال اللجوء إلى القضاء هو الملاذ الأول والأخير في معظم النزاعات، بسبب ضعف أو عدم فعالية آليات الطعن الإداري الرئاسي والولائي، وغياب ثقافة الوساطة الإدارية الفعالة داخل الهياكل الإدارية.

ثانياً: التوصيات والمقترحات

بناءً على ما أسفرت عنه الدراسة من نتائج، يوصي الباحث بما يلي:

على المستوى التشريعي:

تفعيل العقوبات الرادعة: * إدخال تعديلات على قانون الإجراءات الإدارية (08-09) لتجريم "الصمت الإداري" بشكل صريح، وفرض عقوبات تأديبية ومالية على المسؤولين الذين يتأخرون عمداً في البت في طلبات المواطنين أو الامتناع عن تسليم الوثائق الإدارية.

توضيح مفهوم "المصلحة المشروعة": العمل على توحيد الاجتهاد القضائي وتطوير النصوص لتوسيع دائرة الصفة في رفع الدعاوى الإدارية، مما يسهل على المواطن الطعن في القرارات التي تمس حقوقه بشكل غير مباشر.

على المستوى الإداري والمؤسسي

تسريع التحول نحو الإدارة الإلكترونية: (E-Administration) الرقمنة ليست خياراً ترفيهياً بل ضرورة قانونية لإزالة الوسيط البشري الذي قد يكون مصدراً للتعسف أو الفساد، وضمان الشفافية في تتبع ملفات المواطنين (مثل منصة "مراسلون" أو منصات الخدمات الإلكترونية للبلديات والولايات).

إنشاء هيئة مستقلة للوساطة الإدارية: الاقتداء بالتجارب المقارنة بإنشاء "وسيط الجمهورية" أو هيئات مماثلة مستقلة، تكون مهمتها استقبال شكاوى المواطنين ومحاولة تسوية النزاعات ودياً مع الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء، مما يخفف العبء عن المح administrative ويوفر الوقت والمال للمواطن.

على المستوى الثقافي والمهني

إعادة تأهيل وتكوين الموظفين العموميين: إدراج وحدات تعليمية إلزامية في التكوين الأساسي والمستمر للموظفين والإطارات الإدارية حول "أخلاقيات المرفق العام"، و"حقوق المواطن"، و"قانون الإجراءات الإدارية"، لتغيير العقلية الإدارية من عقلية "السلطة" إلى عقلية "الخدمة والالتزام".

إن التزام الإدارة تجاه المواطن ليس مجرد منّة أو تفضل من قبل السلطة، بل هو واجب قانوني ودستوري جوهري، يُعد حجر الزاوية في بناء "دولة القانون" والمؤسسات. فبقدر ما تحترم الإدارة

هذه الالتزامات وتضمن آليات فعالة لمراقبتها، بقدر ما تتعزز شرعيتها، ويتحقق الاستقرار الاجتماعي، ويتحول المواطن من مجرد "رقم في ملف" إلى شريك فاعل في التنمية وبناء الوطن.

قائمة المراجع

أولاً: القوانين، الأوامر، والمراسيم

المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82.

* الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46.

* الأمر رقم 21-09 المؤرخ في 27 شوال عام 1442 الموافق 8 يونيو سنة 2021، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الجريدة الرسمية.

* القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 14.

* القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 21.

* القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.

* القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

* القانون رقم 18-07 المؤرخ في 25 رمضان عام 1439 الموافق 10 يونيو سنة 2018، المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، الجريدة الرسمية.

* المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27.

* المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس سنة 1996، المتضمّن إحداث وسيط الجمهورية.

* المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 2 أغسطس سنة 1999، (الملغي لمرسوم وسيط الجمهورية السابق).

* المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق 15 فبراير سنة 2020، المتضمّن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية.

* المرسوم الرئاسي رقم 20-160 المؤرخ في 25 أبريل سنة 2020، الذي يحدّد تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها، الجريدة الرسمية.

ثانياً: الكتب

* بعلي، محمد الصغير. (2004). *القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري*. عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع.

* بعلي، محمد الصغير. (2007). *المرفق العام*. عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع.

* بوضياف، عمار. (2012). *شرح قانون البلدية*. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.

* بوضياف، عمار. (2015). *الوجيز في القانون الإداري* (الطبعة الثالثة). الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.

* خلوفي، رشيد. (2013). *قانون المنازعات الإدارية* (الطبعة الرابعة). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

* شيهوب، مسعود. (2009). *المبادئ العامة للمنازعات الإدارية* (الجزء الثاني). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

* شيهوب، مسعود. (2009). *المبادئ العامة للمنازعات الإدارية* (الجزء الثالث). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

* عوابدي، عمار. (2005). *القانون الإداري، الجزء الأول: النشاط الإداري*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

* لباد، ناصر. (2010). *القانون الإداري: التنظيم الإداري والنشاط الإداري* (الطبعة الثانية). الجزائر: نشر المؤلف.

ثالثا : المجلات، الدوريات، والأبحاث المحكّمة (الترتيب الأبجدي)

* العقون، مرية، وبركات، محمد. (2020). «تنظيم التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية». *مجلة محكمة*.

* العيداني، محمد. (2018). «حماية المعطيات الشخصية في الجزائر على ضوء القانون رقم 07-18». *مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية*.

* عبد العزيز، عبيد، وقرساس، مروة. (2018). «عصرنة الإدارة المحلية في إطار مشروع البلدية الإلكترونية ودورها في تحسين الخدمة العمومية». *مجلة محكمة*.

* فلاق، عمر. (2015). «علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر: دراسة قانونية للمرسوم 88-131 ومكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية الأسبق». *مجلة الدراسات القانونية*.

فهرس المحتويات

العنوان	الرقم
شكر	
مقدمة	01
الفصل الأول: الالتزامات التنظيمية والتنسيقية اتجاه المواطن	
المبحث الأول: عصرنة الهياكل الإدارية وتقريبها من المواطن	
المطلب الأول: الالتزام الدائم بتحسين الخدمات العمومية وتبسيط الإجراءات الإدارية	
الفرع الأول: مضمون الالتزام بتحسين الخدمة العمومية وأساسه القانوني	
الفرع الثاني: آليات تبسيط الإجراءات الإدارية	
المطلب الثاني: الالتزام بإصلاح جودة خدمات المرفق العام وانتهاج اللامركزية الإدارية	
الفرع الأول: إصلاح جودة خدمات المرفق العام والمبادئ الحاكمة لسييره	
الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية أداة لتقريب الإدارة من المواطن	
المطلب الثالث: الالتزام بإنشاء هياكل ملائمة وتجهيزها للاستقبال	
الفرع الأول: تهيئة فضاءات الاستقبال والتوجيه	
الفرع الثاني: عصرنة وسائل الاستقبال والشباك الموحد	
المبحث الثاني: الالتزام بالشفافية والحق في الإعلام الإداري	
المطلب الأول: الالتزام بالسرية وحقّ المواطن في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية	
الفرع الأول: حقّ المواطن في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية	
الفرع الثاني: واجب السرية الإدارية والتوفيق بينه وبين حقّ الإعلام	
المطلب الثاني: الالتزام بتسبيب القرارات الإدارية كضمانة هيكلية	
الفرع الأول: مفهوم التسبيب وأهميته	
الفرع الثاني: الأساس القانوني للالتزام بالتسبيب في التشريع الجزائري	
المطلب الثالث: الالتزام بنشر القوانين واللوائح وضمن الحقّ في الردّ في الآجال القانونية	
الفرع الأول: الالتزام بنشر القوانين والتنظيمات	

	الفرع الثاني: ضمان الحق في الرد في الآجال القانونية
	خلاصة الفصل
	الفصل الثاني الالتزامات الرقمية والرقابية والوسائل الإدارية الموضوعة تحت تصرف المواطن
	المبحث الأول: التحوّل الرقمي كالتزام هيكلي
	المطلب الأول: رقمنة المصالح العمومية – الإدارة الإلكترونية
	الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية وأهدافها
	الفرع الثاني: الاستراتيجية الوطنية للتحوّل الرقمي والسيادة الرقمية
	المطلب الثاني: أمن البيانات الشخصية للمواطن في المنظومة الإدارية
	الفرع الأول: حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي
	الفرع الثاني: المخاطر السيبرانية وضمانات الأمن الرقمي
	المطلب الثالث: البوابات الإلكترونية الموحدة
	الفرع الأول: البوابة الحكومية للخدمات العمومية: نشأتها ومحتواها
	الفرع الثاني: فلسفة التكامل والدمج وأثرها في تقريب الخدمة
	المبحث الثاني: آليات الرقابة وضمان جودة الخدمة العمومية
	المطلب الأول: سجلّ الشكاوى كآلية إصلاح ورقابة على الإدارة الجزائرية
	الفرع الأول: مفهوم سجلّ الشكاوى ووظيفته الرقابية
	الفرع الثاني: سجلّ الشكاوى كأداة إصلاح وتحسين للخدمة
	المطلب الثاني: دور الهيئات الرقابية (وسيط الجمهورية)
	الفرع الأول: التجربة الأولى لوساطة الجمهورية (1996-1999) وأسباب إخفاقها
	الفرع الثاني: إعادة تأسيس وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي 20-45
	المطلب الثالث: المسؤولية الإدارية عن الإخلال بالالتزامات تجاه المواطن
	الفرع الأول: التزامات الإدارة في ميثاق المرسوم 88-131
	الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف والجزاءات المقررة
	خلاصة الفصل

	الخاتمة
	قائمة المراجع
	فهرس المحتويات