

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غارداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



# الإصلاح الإداري ومعوقاته

مذكرة مُقدّمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر اكايمي في مسار الحقوق

تخصص: اداري

تحت اشراف الاستاذ:

د.بن الأخصر محمد

من اعداد الطالب:

مصباح بلخير

الرقم	اسم ولقب الاستاذ	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
01	د. جيدورحاج بشير	استاذ محاضر ب	غارداية	رئيسا
02	د.بن الأخصر محمد	استاذ محاضر أ	غارداية	مشرفا
03	د.خنان انور	استاذ محاضر ب	غارداية	عضوا مناقشا

السنة الجامعية

1438-1439هـ / 2017-2018م



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# الإهداء

إلى والدتي الكريمة بارك الله بعمرها.

إلى والدي حفظه الله.

أولادي كل باسمه جعلهم الله قرة عين لي

إلى أنسي وسندي في الحياة أخواتي وإخوتي.

إلى كل الأهل والأقارب

إلى كل من له فضل علي.

إلى كل من آزرني وكان لي عوناً وسنداً

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا البحث.

مصباح بلخير

# شكر وتقدير

إيماناً بقوله عز وجل

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا ان هدانا الله  
لايسعنا بعد اتمام هذا البحث الاكثر من المتواضع الا ان اتقدم  
أتقدم بجزيل الشكر والتقدير، وأوفر الثناء إلى أساتذتي الفاضلاء في قسم الحقوق  
على النصائح القيمة التي أسدوها لشخصي الضعيف .

الى كل من قدم لي يد المساعدة من قريب او من بعيد لي في هذا البحث .  
كما أتوجه بعبارات الشكر والعرفان لكل الأساتذة الأفاضل  
من الطور الابتدائي إلى الطور الثانوي.  
كما اشكر كل موظفي جامعة غارداية فرداً فرداً.

إلى كل هؤلاء

اسأل الله أن يجزيكم عني كل خير الجزاء

مصباح بلخير

## ملخص

تناولت هذه الدراسة الإصلاح الإداري الذي يعتبر حزمة من العمليات الديناميكية مستمرة تهدف إلى محاربة الفساد المستشري و إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة بما تكفل تحسين مستويات الأداء ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة ، وجعلها أكثر ملائمة مع المتغيرات والتطورات والتحديات وتخفيض نسبة قلق المواطنين، مع تقليص التكاليف بإيجاد أساليب أكثر حداثة ومرونة و أهم العوامل المؤثرة فيه وأهم شروطه.

كما تناولت في الشق الثاني من الدراسة أخطر معوقات الإصلاح الإداري انحراف في استعمال السلطة، عدم فعالية أنظمة الرقابة وعدم استقلاليتها والتبعية للسلطة التنفيذية مواجهة والسلطات المركزية الأمر الذي يجعلها غير ذات جدوى كما أن حصر فئات الرقابة الأمر الذي يعصف بمصداقيتها بل أنه بتقييد أعماله وبإلغاء هيئة واستحداث أخرى يكرس الفساد ويقوى ويضعف محاولات الإصلاح ويستهدف الداعين إليه.

## Abstract

This study deals with administrative reform, which is a package of continuous dynamic operations aimed at combating rampant corruption and introducing fundamental changes in public administration systems to improve performance levels, improve the efficiency of existing administrative systems, make them more suitable with changes, developments and challenges, The cost of finding more modern methods and flexibility and the most important factors affecting it and the most important conditions.

The second part of the study also dealt with the most serious obstacles to administrative reform: a deviation in the use of power, inefficiency of control systems, non-independence and subordination to the executive authority, the confrontation of the central authorities which makes them ineffective and restricting the control categories, which undermines their credibility, Others perpetuate corruption, strengthen and weaken reform attempts and target those who advocate it.

## قائمة المختصرات

الرقم	الكلمات أو الحروف المفتاحية	شرحها
1	ج	الجزء
2	ط	الطبعة
3	C.E	مجلس الدولة

## مقدمة:

شكلت التنمية بمفهومها العام الهاجس الأكبر للقيادة السياسية لمختلف الدول بعد الحرب العالمية الثانية، و بعد سيادة تيار العولمة والانفتاح الاقتصادي ، فبظهور المعايير والمؤشرات الدولية لم تعد هناك دولة بعيدة عن الرقابة و التقييم، وكما هو معروف فتورة المعرفة و التكنولوجيا حولت العالم إلى قرية صغيرة مكشوفة، ولما كانت تأثيرات الفساد الإداري عظيمة الضرر على الفقراء من خلال تحويل الأموال المخصصة للتنمية لإغراض ومجالات أخرى، وإعاقة الاستثمارات المحلية والأجنبية وغيرها من الآثار، ما جعل مكافحة الفساد أولوية وأهميتها في ازدياد يوما بعد يوم، فبدأت بالمناداة بتكثيف الجهود لمكافحته والبحث عن أساليب للوقاية منه، كما شهدت الأدبيات التي تركز على تناول تطوير نظم الإدارة العامة والسياسات المنبثقة عن تلك النظم اهتماما متصاعدا ينزع نحو ضرورة التأكيد بقوة على الدور الإنمائي .

فمن المتفق عليه لا وجود لتنمية شاملة من دون جهاز إداري ، يتخذ من المجتمع المحلي أفرادا نشيطين في تلك العملية التنموية شاملة ، للنهوض بأعبائهم ومتاعبهم اليومية، وهذا يحتاج إلى جهاز إداري فعال قادر على تأطير الجهود المحلية في إطار النموذج التنموي الوطني، وما يمكن لها أن يوجدده تحسين الخدمات العامة من حلول ناجحة لمسائل الفقر والظلم الاجتماعي وانعدام الأمن بتحقيقها للمصلحة العامة الذي يعد هدفا معلنا لكل النظم السياسية والإدارية في العالم وفي هذا السياق ، فقد تولد لدى الفكر التنموي العالمي اعتقاد جازم مفاده أن بناء القدرة المؤسسية بخلق إدارة عامة " رشيدة" يعد شرطا محوريا في مجابهة مختلف التحديات الإنمائية التي تواجه النظم بشتى أنواعها.

وفي هذا الصدد فقد عبرت التقارير الذي قدمها الأمين العام للأمم المتحدة خلال الفترة الممتدة من العام 2002 وحتى العام 2005 عن هذا التوجه ، حيث أكد مضمون التقارير 2005 على ضرورة تنشيط نظم الإدارة العامة والتركيز على ضرورة تبني مدخل الإصلاح الإداري في تنفيذ السياسات العامة المختلفة ، كما شددت التقارير على ضرورة قيام التوافق بين الأنظمة طبقا للمعايير الدولية في التقييم ، وتعزيز دور الأمم المتحدة والمؤسسات الدولية في هذا المضمار سعيا لتنفيذ مبادرات بناء القدرات الإدارية وتقاسم المعرفة والمسؤولية بين الأطراف لقيام الإدارة العامة القوامه في داخل المجتمع .

وبعد تلخص غالبية دول العالم الثالث كانت من الاستعمار عقدت مؤتمرات وندوات عالمية للاستفادة من الأفكار والحلول المطروحة في سبيل مكافحته، فبالرغم تواجد الفساد في مختلف دول العالم إلا أنه يزداد وطأة وانتشارا

واستفحالا في العالم الثالث و الدول العربية والتي ترتبط اقتصادياتها ارتباطا وثيقا بأسعار المواد الطاقوية والمعدنية في السوق الدولية ما يؤثر بالإيجاب أو السلب على مستوى الميزان التجاري وميزان المدفوعات، و عليه يصعب ضمان استمرا تمويل المشاريع التنموية، ما يجعل الإصلاح ومجابهة الفساد الإداري للاستغلال الجيد لهذه الموارد أكثر من ضرورة.

وقد غاصت الدول العربية على سبيل المثال أكثر في مستنقع الفساد كما رفعت درجة التنافس فيما بينها على مؤخرة الترتيب أو حتى الخروج حتى من المؤشرات الدولية والتي لطالما احتلت تقاريرها تصنيفا سلبيا كما أن الفشل في معالجة الفساد كأمر محوري لتحقيق التنمية المستدامة يعكس عزوف المستثمرين عن الوجهة العربية التي لا تزال معقدة وتطبعها "البيروقراطية" والفساد الإدارية في معظم مجالاتها وقطاعاتها بتجلياته ومظاهره المختلفة مما له من آثار سلبية على النشاط الاقتصادي وكيان المجتمع ككل ،حيث أثبتت نتائج مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية التي تعد من أهم المنظمات التي تهتم باستطلاع الظاهرة ونشرها على صورة تقارير، ازدياد الفساد فيها من سنة لأخرى.

وما زالت الصحافة اليومية تعكس لنا ضجر كبير من المواطنين بدول العالم الثالث و الدول العربية مما يعرف "بالبيروقراطية الإدارية" وتطالعنا بقضايا وفصائح فساد كبرى ، ورغم تناول الصحافة لهذه القضايا والفضائح وجعلها تطفو على السطح إلا أن الحال لم يتغير ،ما يطرح تساؤلات عدة كمدى ضعف الإدارات والقوانين المتبعة بها مدى ونجاعة الأساليب التقليدية التي تنتهجها السلطة التنفيذية بمناسبة ممارسة وظيفتها الإدارية ومدى فعالية التسيير البيروقراطي للمشاريع مع سيادة ظروف تنعدم فيها المنافسة والشفافية كما أن ظاهرة الفساد الإداري لا تزال في طريقها نحو النمو والتصاعد وانتشار أمراض كثيرة منها "البيروقراطية" والمحسوبية والرشوة، التي أصبحت إحدى الآليات لممارسة السلطة وسير الإدارة والصعود إلى المناصب، وقد غاصت الدول العربية على سبيل المثال أكثر في مستنقع الفساد كما رفعت درجة التنافس فيما بينها على مؤخرة الترتيب أو حتى الخروج حتى من المؤشرات الدولية المصنفة في الغالب تصنيفا سلبيا في تقاريرها كما أن الفشل في معالجة الفساد كأمر محوري لتحقيق التنمية المستدامة يعكس عزوف المستثمرين عن الوجهة العربية التي لا تزال معقدة وتطبعها "البيروقراطية" الإدارية؛ الأمر الذي يزيد من طرح المزيد من التساؤلات فما علاقة الإصلاح الإداري بالإصلاح السياسي كتغول السلطة التنفيذية على باقي السلطات وأدائها بمناسبة ممارسة صلاحياتها الدستورية والتداول السلمي للسلطة واحترام الحريات السياسية وسيادة القانون ومدى تأثيره عليه ودوافع الإصلاح الإداري شروطه وأهم معوقاته؟

وقبل التطرق إلى منهجية وخطة البحث المعتمدتين للإجابة عن هذه الإشكالية، تجدر الإشارة والتذكير من البداية أنه من خلال هذه الدراسة لسنا بصدد رصد والحديث عن التصرفات الفردية ولا تهدف ولا تحاول إلى حصر كل معوقات الإصلاح الإداري ذلك أن الموضوع أعقد بكثير مما يبدو عليه، بل إني عمدت إلى تسليط الضوء على أهمها والتي بدونها لا يمكننا الحديث عن أية عملية إصلاح

وقبل التطرق إلى منهجية وخطة البحث المعتمدتين للإجابة عن هذه الإشكالية، تجدر الإشارة والتذكير من البداية أنه من خلال هذه الدراسة لسنا بصدد رصد والحديث عن التصرفات الفردية ولا تهدف ولا تحاول إلى حصر كل معوقات الإصلاح الإداري ذلك أن الموضوع أعقد بكثير مما يبدو عليه، بل إني عمدت إلى تسليط الضوء على أهمها والتي بدونها لا يمكننا الحديث عن أية عملية إصلاح .

### أهمية الموضوع:

تطالعنا الصحف اليومية كل يوم على قضايا فساد في أطول مسلسل ولم تظهر حتى الآن بوادر نهايته في مزيد من إستنزاف للمال العام وسط مراوحة الإدارة بشكل عام وفي الدول العربية بشكل خاص مكانها وتردي واقع حال المواطن الذي لم يتغير مع تنامي رقعة الفساد التي في إزدياد مستمر في مقابل وتطور بعض الدول كانت في الحضيض مع تطور والتكنولوجيا المبهرة وعلم الإدارة.

### أسباب إختيار الموضوع:

أما سبب اختياري لهذا الموضوع هو طبعاً تحضير لنيل شهادة الماستر أكاديمي بداية وما إن بدأت تحركت في غيرتي على أمتي ووطني ولم أشأ أن أقدم شهادة مزورة أغش بها من يليني من الطلبة المحترمين خاصة وأن عملي هذا سيوضع على رفوف المكتبة فحاولت جاهداً - وإن كنت غير راض عن عملي هذا فهو يبقى أقل من المأمول بكثير وهو بمثابة جهد المقل وقل كل أمر اذا ما تم نقصان - أن أجيب على أسئلة حيرتني وكثير من المواطنين أحببت أتبع وأتقصى هذا الموضوع و قطع ضمئي العلمي بالبحث فيه، وكذلك معرفة مصدر الخلل بالضبط وهذا لا يتم الا عن طريق البحث الذي يساهم في الكشف عن العيب المخفي في ذلك.

## أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى إعادة تسليط الضوء على المعوقات الحقيقية أو الرئيسية وراء تخلف الإدارة بشكل عام وفي الدول العربية بشكل خاص بدءاً من عدم محاربة الانحراف في استعمال السلطة وعدم نجاعة الرقابة الإدارية المكبلة بالتبعية للسلطة التنفيذية والسلطات المركزية

## إشكالية الدراسة:

الأمر الذي يطرح أسئلة وتساؤلات عن توقيت وقف الإستنزاف للأموال العامة ووقت الإصلاح الإداري و عن ماهية الأسباب الحقيقية التي تؤخره إلى يومنا هذا؟

ومن هنا يمكن طرح الإشكالية التالية: ماهي المعوقات الحقيقية للإصلاح الإداري؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

- ماهي الطبيعة القانونية للإصلاح الإداري؟

- ماهي أهم المعوقات الأساسية للإصلاح الإداري؟

## مناهج الدراسة:

للإجابة على هذه التساؤلات اعتمدت في هذا على المنهج الوصفي و التحليلي وكذا وبدرجة أقل المقارن بصدد الإمام بكافة الجوانب المختلفة للموضوع من خلال موقف المشرع و التطبيقات القضائية والدراسات الفقهية الى جانب دراسة بعض الحالات التي وقعت على الإدارة في هذا الجانب.

## صعوبات الدراسة:

اما عن الصعوبات التي اعترضت هذه الدراسة تمثلت في قلة الدراسات المتخصصة بصفة موسعة للمعوقات الحقيقية للإصلاح الإداري بشكل عام وفي الدول العربية بشكل خاص ، والفشل الذريع فيه منذ الاستقلالها واستمراره لعقود وحتى وقتنا الحاضر كما أن عنوان من هذا الحجم كان أكيد بحاجة لوقت أكبر وتناوله بعمق والإحاطة بجميع جوانبه.

## تقسيم الدراسة:

للإجابة على إشكالية الدراسة لذا حرصت على تقسيم البحث إلى فصلين عاجلنا في الفصل الأول ماهية الإصلاح الإداري من خلال إطاره المفاهيمي ، والفصل الثاني خصصته للمعوقات الرئيسية للإصلاح الإداري.

الفصل الاول :  
ماهية الإصلاح الإداري

## المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري:

تحتل الإدارة العامة الحياة اليومية للمواطن في سعيه لقضاء حاجياته أو دفع ما يمكن يلحقهم ضرر وييدي ضجره حال اصطدام حقوقه بما يعرف "البيروقراطية" التي تزيد وطأته في الدول العالم الثالث والدول العربية فيدعو لاصلاحها بالقضاء أوحى التخفيف من تلك التعقيدات الإدارية ما مفهوم الإصلاح الإداري وما تعريفه وما أهميته؟

## المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري:

تصدى الكثير من الباحثين لمكان الخلل او الفساد الادري الضارب في الادارة العامة من اجل تشخيصه تعريفه بغية اعطاء العلاج الفعال والناجع لهما الاصلاح الاداري وما اهميته؟

## الفرع الأول: تعريف الإصلاح الإداري:

فالإصلاح . ومنه الصّلاح . كما يقول أهل اللّغة والبيان : نقيضُ الإفساد، وهما مختصّان في أكثر الاستعمال بالأفعال، وقوبل

في القرآن تارةً بالفساد، وتارةً بالسّيئة. فمن الأوّل قوله تعالى: ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا﴾ [سورة الأعراف الآيات 56] ومن الثّاني قوله تعالى: ﴿خَلَطُوا عَمَلًا صَالِحًا وَآخَرَ سَيِّئًا﴾ [سورة التوبة الآية 102] ، وكان إصلاحه له تارةً بخلقه إيّاه صالحًا، وتارةً بإزالة ما فيه من فسادٍ بعد وجوده، وتارةً بالحكم له بالصّلاح كما قال تعالى : ﴿وَأَصْلِحْ لِي ذُرِّيَّتِي﴾ [سورة الأحقاف الآية 15] ، ﴿إِنَّ اللَّهَ لَا يُصْلِحُ عَمَلَ الْمُفْسِدِينَ﴾ [سورة يونس الآية 81] وهي ضد الفساد ونقيضه، وهي مصطلحات شرعية ربانية أوردها الله تعالى في كتابه المحكم العزيز، وجاءت في القرآن على نحو كبير يربوا على السبعين بعد المائة من آيات القرآن، ووصف بها العمل أحيانًا كما قال تعالى: ﴿وَلَا يَتَأَلَوْنَ مِنْ عَدُوٍّ نِيْلًا إِلَّا كُتِبَ لَهُمْ بِهِ عَمَلٌ صَالِحٌ إِنَّ اللَّهَ لَا يُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ﴾ [سورة التوبة الآية 120] ، وقال تعالى: ﴿قَالَ يَا نُوحُ إِنَّهُ لَيْسَ مِنْ أَهْلِكَ إِنَّهُ عَمَلٌ غَيْرُ صَالِحٍ فَلَا تَسْأَلَنِي مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنِّي أَعِظُكَ أَنْ تَكُونَ مِنَ الْجَاهِلِينَ﴾ [سورة هود الآية 46] ، وقال تعالى: ﴿إِلَّا مَنْ تَابَ وَآمَنَ وَعَمِلَ صَالِحًا فَأُولَئِكَ يَدْخُلُونَ الْجَنَّةَ وَلَا يُظَلَمُونَ شَيْئًا﴾ [سورة مريم الآية 60] ، وقال تعالى: ﴿فَأَمَّا مَنْ تَابَ وَآمَنَ وَعَمِلَ صَالِحًا فَعَسَى أَنْ يَكُونَ مِنَ الْمُفْلِحِينَ﴾ [سورة القصص الآية 67] . . . .

وقد جعل الله من مَنبته على المصطفين من عباده فقال: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَقُولُوا قَوْلًا سَدِيدًا يُصْلِحْ لَكُمْ أَعْمَالَكُمْ وَيَغْفِرْ لَكُمْ ذُنُوبَكُمْ﴾ [سورة الأحزاب الآية 71] ، وقال: ﴿وَالَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَآمَنُوا بِمَا نُزِّلَ عَلَى مُحَمَّدٍ وَهُوَ الْحَقُّ مِنْ رَبِّهِمْ كَفَّرَ عَنْهُمْ سَيِّئَاتِهِمْ وَأَصْلَحَ بَالَهُمْ﴾ [سورة محمد الآية 2] ، وفي طليعتهم الرُّسل عليهم السّلام، كما قال في حقّ خليله إبراهيم: ﴿وَلَقَدْ اصْطَفَيْنَاهُ فِي الدُّنْيَا وَإِنَّهُ فِي الْآخِرَةِ لَمِنَ الصَّالِحِينَ﴾ [سورة البقرة الآية 130] ، في حقّ عيسى عليه السلام ﴿وَيُكَلِّمُ النَّاسَ فِي الْمَهْدِ وَكَهْلًا وَمِنَ الصَّالِحِينَ﴾ [سورة آل عمران الآية 46] ، وقال في

غيرهم: ﴿وَزَكَرِيَّا وَيَحْيَىٰ وَعِيسَىٰ وَإِيلَاسَ كُلٌّ مِّنَ الصَّالِحِينَ﴾ [سورة الأنعام الآية 85] ، وقال: ﴿وَإِسْمَاعِيلَ وَإِدْرِيسَ وَذَا الْكِفْلِ كُلٌّ مِّنَ الصَّابِرِينَ وَأَدْخَلْنَاهُمْ فِي رَحْمَتِنَا إِنَّهُمْ مِّنَ الصَّالِحِينَ﴾ [سورة الأنبياء الآيات 85-86]، وإذا كانت مهمة الرُّسُلِ والأنبياء إقامة الحجَّة على النَّاس من فساد الاعتقاد، وانحراف العبادة والسُّلوك، وسوء التَّعامل ، قال تعالى على لسان شعيب ؛ في معرض قيامه بواجب النصح والتذكير لقومه: ﴿إِن أُرِيدُ إِلَّا الْإِصْلَاحَ مَا اسْتِطَعْتُ وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ﴾ [سورة هود الآية 88] وأوصى بها نبيُّ الله موسى أخاه هارونَ عليه السلام لما استخلفه في قومه بقوله: ﴿اخْلُفْنِي فِي قَوْمِي وَأَصْلِحْ وَلَا تَتَّبِعْ سَبِيلَ الْمُفْسِدِينَ﴾ [سورة الأعراف الآية 142] إن أعظمها هو شريعته الله المحكِّمة التي تسعد بها المجتمعات وتُهنأ ، قال الله تبارك وتعالى: ﴿وَلَوْ أَنَّ أَهْلَ الْقُرَىٰ آمَنُوا وَاتَّقَوْا لَفَتَحْنَا عَلَيْهِم بَرَكَاتٍ مِّنَ السَّمَاءِ وَالْأَرْضِ﴾ [سورة الأعراف الآية 96] ، وفي غيابها تشقى المجتمعات عند غيابها ، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم مؤكِّداً هذا المعنى: «يا معشر المهاجرين خصال خمس إن ابتليتم بهن ونزلن بكم، أعود بالله أن تدركوهن.. وذكر منها: وما لم تحكم أئمتهم بكتاب الله إلا جعل بأسهم بينهم»<sup>1</sup> نسأل الله أن يهدي الأمة إلى تحكيم كتاب ربه لتعيش واقعاً مباركاً تحل فيه الأمن والبركات.

وقد حاول المفسدين وأكابر الطغاة والجرمون اختطاف هذا الشعار العظيم، باتهام المصلح بإظهار الفساد، في قوله تعالى على لسان فرعون: ﴿وَقَالَ فِرْعَوْنُ ذَرُونِي أَقْتُلْ مُوسَىٰ وَلْيَدْعُ رَبَّهُ إِنِّي أَخَافُ أَن يُبَدِّلَ دِينَكُمْ أَوْ أَن يُظْهِرَ فِي الْأَرْضِ الْفُسَادَ﴾ [سورة غافر الآية 26]، كما ادعاه المنافقون وإخوانهم في العصر الحديث. قال تعالى: ﴿وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ﴾ [سورة البقرة الآية 11]. غير أنها خاصية لرب العالمين؛ فهو وحده من يحدد المصلح، ويذكر القرآن العظيم أن الأمم السالفة لَمَّا فقدت الإصلاح ورفضت المصلحين، ونشرت الفساد وقربت المفسدين عندما وصلوا إلى استمرار الفساد، عاقبهم الله رب العالمين بأن سلط عليهم آلام الهلاك، وسوء العذاب بما كسبت أيديهم. قال أحكم الحاكمين: ﴿فَلَوْلَا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِن قَبْلِكُمْ أُولُوا بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفُسَادِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّنْ أَجْنَيْنَا مِنْهُمْ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَىٰ بِظُلْمٍ وَأَهْلُهَا مُصْلِحُونَ﴾ [سورة هود الآيات 117-116] .

من السمات الأساسية التي يتصف بها علم الإدارة وتطبيقاته المختلفة في كافة ميادين الحياة هي الحركية والديناميكية وسرعة الاستجابة للتطور والتقدم العلمي والتقني والتماشى مع التغييرات الحاصلة في البيئات السياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها. ولذلك كانت ولا تزال تظهر اتجاهات جديدة في مختلف دول العالم وخاصة المتقدمة منها تؤكد ضرورة تحديث الأنظمة والهياكل الإدارية وأساليبها وأدوات وتقنيات عملها. وذلك من أجل رفع وتحسين.

<sup>1</sup> رواه ابن ماجه 3262 وصححه الألباني.

### أولاً: الدلالة الإدارية لمفهوم الإصلاح الإداري:

وفقاً لهذه الدلالة الإصلاح الإداري يعني القيام على فكرة « الثقة في الدول الغربية لتحقيقها كفاءة إدارية مبهرة » ، وبالتالي يكون نقلها إلى الدول النامية أمراً ضرورياً ، ومنه الإصلاح الإداري هو عملية نقل التكنولوجيا الغربية. كما عرف مؤتمر هيئة الأمم المتحدة المنعقد بجامعة ساسكي البريطانية لعام 1971 عملية الإصلاح الإداري على « أنها حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص التي تستهدف إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه ، أو على الأقل من خلال معايير لتسحين واحدة أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والأفراد والعمليات الإدارية ».

تناول التعريف الأول مسألة الإصلاح الإداري على أنها عملية نقل تقانات فقط من الدول المتقدمة إلى الدول النامية متجاهلاً مسائل الإصلاح المرتبطة بالهياكل والنظم الإدارية وتخفيف المركزية وتطوير الأطر البشرية وغيرها. أما التعريف الثاني فقد أنكر المدلولات الرئيسية في أية مسألة للإصلاح الاقتصادي أو الإداري بعدم تطرقه لأثر البيئة الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية على نشاطات الإصلاح.

و مما تقدم يمكن التأكيد على أن الدلالة الإدارية لمفهوم الإصلاح يجب أن يعالج المسائل المتعلقة بكفاءة أجهزة الإدارة العامة من خلال تبسيط الإجراءات وإعادة هيكلة الجهاز الإداري وتطوير منظومة القوانين والتشريعات الإدارية.

ورداً على المدلول يؤكد الدكتور على الباز الدلالة الإدارية لمفهوم الإصلاح بقوله « أن هناك مشاكل معينة تعوق عمل المنظمات الإدارية أى تعوق سبيل تحقيقها لأهدافها العامة وتلك المشكلات أو المعوقات تحتاج لعلاج أو لإصلاح إدارى كى تتمكن الإدارة العامة من تأدية واجباتها فى تحقيق الاهداف العامة. ومرد تلك المشكلات إلى أحد أمرين : فإما أن تكون نابعة من داخل أجهزة الإدارة العامة أى أن أسبابها كامنة داخل الأجهزة أو المنظمات الإدارية العامة ، وأما أن تكون نابعة من خارجها أى من البيئة الخارجية والأجهزة السياسية والاقتصادية..»

يفند فريق من الباحثين الدلالة الإدارية للإصلاح على اعتبار ان لها أبعاد أوسع وأشمل ولا يمكن حصرها فى نطاق جهاز إدارى محدود ، حيث أن أى نظام يعتبر جزءاً لا يتجزأ من مجموعة النظم الأخرى ذات الطبيعة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية تؤثر وتتأثر بالنظام الإدارى السائد . ما يعنى أن « أي تغيير إدارى غير كاف ما لم يكن جزءاً من تغيير شامل بجميع نواحي الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية »<sup>1</sup>

### ثانياً: الدلالة الاجتماعية لمفهوم الإصلاح الإداري :

يرى انصار هذه الدلالة أن المفاهيم والأساليب الإدارية ما هي إلا العناصر اللازمة لكي تحقق المنظمات الإدارية أهدافها في إطار اجتماعي محدود لها في ضوء الظروف والمعطيات الاجتماعية ، ومنه فلا يمكن استيعاب العملية

<sup>1</sup> د . أحمد رشيد - نظرية الإدارة العامة - القاهرة ، دار المعارف 1981 ، ص 192

الإدارية بالفهم الكامل لإبعاد الوظيفة الاجتماعية للمنظمة ، حيث أن المنظمات الإدارية ما هي إلا أنظمة اجتماعية فرعية تتكامل في نظام أكبر هو النظام الاجتماعي<sup>1</sup> .

ويؤكد الدكتور نزيه الأيوبي البعد الاجتماعي « للإصلاح الإداري الذي يربطه بعملية ترشيد وإصلاح يساعد على التقدم والتحول في البناء الاجتماعي وهو يعكس إلى حدٍ ما إيديولوجية النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة ».

يرى فريق آخر من العلماء أن اختلاف آراء الباحثين حول مفهوم الإصلاح الإداري يعود لعدة أسباب أهمها : أن الإصلاح الإداري له مفهوم معياري قيمي وله أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف تختلف معايير قياسها - الإصلاح يمثل عملية تنموية وسياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية - ليس علاجاً فقط لسلبية إدارية بل هو مضامين سياسية واجتماعية وإرتباط بعملية تحول من وضع لآخر.<sup>2</sup>

يرى فريق آخر من العلماء أن اختلاف آراء الباحثين حول مفهوم الإصلاح الإداري يعود لعدة أسباب أهمها : أن الإصلاح الإداري له مفهوم معياري قيمي وله أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف تختلف معايير قياسها - الإصلاح يمثل عملية تنموية وسياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية - ليس علاجاً فقط لسلبية إدارية بل هو مضامين سياسية واجتماعية وإرتباط بعملية تحول من وضع لآخر.<sup>3</sup>

يرى جيرالد كايدن عي يشكل الإطار العام للإصلاح الإداري ، ولا يمكن التحدث عنه بمعزل عن التغير أو التطور الاجتماعي إذ ان كليهما يساند الآخر ويتداخل معه<sup>4</sup> « أن التغير الاجتماعي وهذا يعني بأن الإصلاح الإداري لا يتم بصورة تلقائية فهو نتيجة حتمية وطبيعية لتطور القوى الاجتماعية التي تسعى لتحقيق التطور الإداري المطلوب بصورة إرادية مدروسة.

وبهذا فإنه لا يمكن تجاهل الدلالة الاجتماعية للإصلاح الإداري على اعتبار أن « لا مناص من الأخذ بالدلالة الاجتماعية كشرط أساسي لتطبيق الأسلوب العلمي للإصلاح الإداري لارتباط بين النظام الإداري والنظام الاجتماعي وهي حقيقة علمية تقوم عليها نظرية الإدارة العامة،<sup>5</sup>»

<sup>1</sup> الإصلاح الإداري كوظيفة استشارية ، مرجع سبق ذكره ص 25.

<sup>2</sup> د. ياسر العدوان - نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ص 788 من كتاب د. ناصر الضائع ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري بين الواقع والطموح ، عمان- الأردن 1986.

<sup>3</sup> د. ياسر العدوان - نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ص 788 من كتاب د. ناصر الضائع ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري بين الواقع والطموح ، عمان- الأردن 1986.

الإصلاح الإداري كوظيفة استشارية ، مرجع سابق ص 26.<sup>4</sup>

<sup>5</sup> د. أحمد رشيد - الإدارة العامة في الدول النامية ، القاهرة مكتبة الانجلو المصرية 1982 ص 125.

### ثالثاً: الدلالة السياسية لمفهوم الإصلاح الإداري:

أخذ هذه الدلالة نصيبها هي الأخرى من النقد فأخذ عليها موازنتها ما بين سلطات الدولة والسلطة التنفيذية من حيث ضرورة التوافق في برامج الإصلاح بالنسبة لمستويات التنظيم الإداري والسياسي، لأن تغليب الإصلاح الإداري على السياسي سيقود إلى سيطرة الجهاز الإداري على سياسة الدولة . لهذا فإنه من المطلوب تحقيق التوافق في برنامجي الإصلاح الإداري والسياسي معا.

فقد أكد بعض الباحثين الإداريين أن الإصلاح الإداري يقوم أساساً على الإصلاح السياسي وبدونه لا معنى للأول وخاصة في الدول النامية حيث عرف Mont Gomery الإصلاح الإداري بأنه « تلك العملية السياسية التي تصيغ من جديد العلاقة ما بين السلطة الإدارية والقوى المختلفة في المجتمع»<sup>1</sup>. ما يعني أن مشاكل الجهاز الإداري هي بالأصل سياسية وبالتالي فإن معالجتها يجب أن تأتي من قمة الهرم السياسي، على اعتبار أن وظائف الدولة تتسع وتعمق شاقولياً وأفقياً.

مما سبق بدأت تتضح لنا ملامح دلالة الإصلاح الإداري و أبعادها وفي مايلي نحاول الغوص في محيطها للوصول الى حقيقتها..

### الفرع الثاني: أهمية الإصلاح الإداري:

من اهداف عمليات الإصلاح الإداري إلى كفاءة رفع كفاءة النظم وتحسين مستويات الأداء الإدارية القائمة بإدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال تغيير الاتجاهات والبيئة وكذا المعتقدات التنظيمية، وتخفيض نسبة قلق المواطنين بجعلها أكثر ملاءمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق، وإحداث نقلة نوعية في تقديم الخدمات مع تقليص التكاليف وتحويل إدارة الخدمات من أسلوب "البيروقراطية" إلى الأسلوب الاقتصادي أو التجاري سواء عن طريق التخصيص أو عن طريق التشغيل الذاتي لخدماتها بإيجاد أساليب أكثر مرونة.

ولا يستوجب الإصلاح أن هناك مشاكل في الدوائر أو المؤسسات الحكومية تستوجب حلاً فحسب، وإنما هي عملية تطوير باقية ما دامت وما بقيت هذه المنظمات والأجهزة الإدارية ، لأنها عملية ديناميكية مستمرة و لان عملية الإصلاح حاجة لا تنتهي أبداً.

ويمكن تلخيص أهداف الإصلاح الإداري بالتالي<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> حرفوش - تاريخ الفكر الإداري 1997 ، مكتبة زهراء الشرق ص 102

<sup>2</sup> عبد الرحمن تيشوري المرجع السابق

- 1- على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية.
- 2- بناء الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة.
- 3- إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار، وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاطلاع على تنفيذ العمليات والأعمال الإدارية.
- 4- تقييم أداء المؤسسات من خلال الأهداف المحددة لها، مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات، إضافة إلى تقييم الجوانب الأدائية للعمليات والأعمال المنجزة والتكاليف المالية وحجم الاستثمار وأداء العاملين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.
- 5- استيعاب المتغيرات الحاصلة والمتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم والنوع على مستوى منظمات الجهاز الإداري، وتنمية قدراتها وتبني قيم العمل الجماعي وتعزيز الإبداع والتطور.
- 6- دعم الجهود نحو الارتفاع بمستوى الإنتاج والإنتاجية والنوعية وتطبيق الإجراءات المتعلقة بالجودة واعتبارها من مسؤولية الجميع وأن خدمة المواطن مسؤولية دائمة للمؤسسات والعمل على الوصول للمواصفات القياسية.
- 7- اعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية وفي مقدمتها رفع مستويات الإنتاج وتقليل التكاليف واتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار وخطط وأساليب الإنتاج.
- 8- تطوير صيغ وأساليب وإجراءات العمل الإداري والقوانين والتشريعات، بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في اتخاذ القرارات.
- 9- التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظومات الالكترونية، تمهيداً لبناء مشاريع الحكومة الالكترونية وتعزيز نشاط البحث والتطور في هذه المجالات بما يوسع من آفاق المساهمة في تطوير التكنولوجيا المتقدمة.
- 10- تنمية قدرات المؤسسات المعنية بإدارة برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمارات ذات المردودات الأوسع.
- 11- تطوير القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير وتشخيص وحل المشكلات والمعوقات، ووضع الخطط للتطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة بأبعادها الكمية والنوعية والزمنية، واستخدام أساليب وتقنيات التخطيط لتحقيق تلك الأهداف

## المطلب الثاني: دوافع الإصلاح الإداري:

للإصلاح الإداري دوافع في الدول المتقدمة لأنها عملية ديناميكية مستمرة لا تنتهي، غير أنها في دول العالم الثالث والدول العربية تجعله حاجة ماسة لاغنى عنها. فللاصلاح الإداري دور فاعل في تحقيق التنمية المستدامة والاستقرار السياسي.

## الفرع الأول: الاستقرار السياسي:

أما الموسوعة البريطانية encyclopédie britannique وهو الوضع الذي يبقى فيه النظام السياسي محافظا على نفسه خلال الأزمات

آلان بال في قوله بأنه « حالة من الاتفاق العام في الرأي بين النخبة و الجماهير حول القواعد التي يعمل بها النظام السياسي و ارتباطه بمفهوم الشرعية السياسية ».<sup>1</sup>

فإن ريتشارد هيقوت يخلص إلى القول بأن الاستقرار السياسي هو « قدرة مؤسسات النظام على تسيير الأزمات التي تواجهه بنجاح و حل الصراعات القائمة داخل الدولة بصورة يستطيع معها أن يحافظ عليها في منطقة تمكنه من إنهاء الأزمات و الحد من العنف السياسي و تزايد شرعية النظام ».<sup>2</sup>

أما لبست LIPEST يؤكد على أن الاستقرار السياسي « هو نتيجة أو محصلة أداء النظام السياسي عندما يعمل فإنه يؤكد على أن الاستقرار السياسي "هو نتيجة أو محصلة أداء النظام السياسي عندما يعمل بكفاءة و فعالية في مجالات التنمية السياسية والاقتصادية و الشرعية السياسية و الفعالية ». معنذلك أن عملية الاستقرار في النظام تعتمد على فاعلية النظام السياسي و على التطور الاقتصادي.<sup>3</sup>

بينما صامويل هانتجتون SAMUEIL HANTINGTON

فقد ركز في تعريفه للاستقرار السياسي على مستوى العلاقة بين المشاركة السياسية من جهة و المؤسسة السياسية

وقد عرف هيروتز HURWITZ

الاستقرار السياسي من خلال تعريف شامل يحتوي على مضامين عديدة تتمثل في تجنب الاهتزازات و الانقلابات الفجائية<sup>4</sup> التي تطيح بالنظام السياسي، و بنيتة الأساسية، مما يحتم إعادة تشكل ( المؤسسات و هياكل الحكم).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> أحمد الرجوب سلامة رضوان، الاستثمار الأجنبي المباشر و الاستقرار السياسي في البلدان العربية. رسالة -6 ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، 2005، ص9

<sup>2</sup> عبد القادر بدر الدين (إكرام)، "ظاهرة الاستقرار السياسي في مصر". أطروحة دكتوراه. جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم . السياسية، قسم العلوم السياسية، 1981. ص 36

<sup>3</sup> صامويل هانتجتون، الموجة الثالثة: التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين. (ترجمة: عبد الوهاب غلوب)، مرجع سابق، ص.79

<sup>4</sup> ارتبطت التجربة العربية طيلة الستة عقود الماضية وكانت الريادة فيها ولا زالت لمصر بإطلاقها شرارة الانقلابات في إفريقيا وبلدان العربية انطلاقا من انقلاب سنة 1952 إلى

انقلاب 3 جويلية 2013 أول حجر دومينو وفق نظرية الرئيس الأمريكي دوايت إيزنهاور ففي يوم 23 يوليو 1952 في الساعة السادسة والربع صباحا، وصلت قوات مسلحة بقيادة أنور السادات ثم انقلاب جمال عبد الناصر على الرئيس المصري نجيب سنة 1954 وبجده على الاستقالة ووضعه تحت الإقامة الجبرية في 16 تشرين الثاني 1970 تولى حافظ الأسد الرئاسة بعد الانقلاب والإطاحة بالرئيس السوري نور الدين الأتاسي وفي سنة 1965 تولى الرئاسة وزير الدفاع هواري بومدين بعد الانقلاب على الرئيس الجزائري أحمد بن بلة ثم سجنه وفي سنة 1969 تولى الرئاسة معمر القذافي بعد الانقلاب على الملك إدريس ملك المملكة الليبية وتولى الرئاسة الفريق أول زين العابدين بن علي بعد الانقلاب على الرئيس

و ترى كارولينا كورفال. انه « يعني أيضاً قدرة المؤسسات السياسية على الاكتفاء الذاتي ، بحيث تستطيع الاستمرار والعمل بشكل طبيعي فيأقصى الظروف ».<sup>2</sup>

بينما يرى "مارتن بالدام" بأن الاستقرار السياسي يتحدد من خلال أربعة أبعاد أساسية هي ، حكومة مستقرة، نظام سياسي مستقر، القانون العام و النظام الداخلي و الاستقرار الخارجي."

أما حسين موسى الصفار فيرى أن "الاستقرار السياسي و الاجتماعي يعني ، وجود نظام مقبول من العلاقات بينقوى الأمة و أطرافها ، و يقابل ذلك حالة الاضطراب حين تحتل علاقة الأطراف مع بعضها البعض فيقع بينها العداء و النزاع و تندلع بالتالي الحرب" دون استخدام العنف السياسي إلا في أضيق نطاق دعماً لشرعيته و فعاليتها.<sup>3</sup>

مما سبق يمكن أن نستخلص أن الاستقرار السياسي هو امتلاك النظام لأبنية سياسية متميزة ذات تجانس فكري ثقافي وإيديولوجي وسياسات مشجعة تسهر على القيام بالتدابير السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وتتعامل بنجاح مع الأزمات التي تواجهه،وقدرته على إدارة الصراعات القائمة داخل المجتمع بشكل يستطيع من خلاله أن يحافظ عليها في دائرة تمكنه من السيطرة،والتحكم فيها،والقيام بما يلزمه من تغييرات للاستجابة للحد الأدنى من توقعات وحاجات المواطنين،دون استعمال وسائل القمع والإكراه،وتزايد من الشرعية وكفاءة النظام من جهة أخرى،فإن المواطن يعتبر بأن هذا النظام يمثله،بالتالي الثقة والرضا والقبول الشعبي فالانتماء الولاء كما من شأنه أن يفسح المجال واسعاً أمام المجتمع القوى السياسية والاجتماعية المتفاعلة ويجد من العزوف ويزيد من المشاركة السياسية داخل نظام الحكم السائد يجعل منها عينا ساهرة لا تنام تحافظ على مؤسسات الدولة وأمن واستقرار البلاد كل هذا يمنح النظام شرعية تساعد على التغلغل في بيئته الدولية وفرض نفوذه وتأثيره عليها،وبالإضافة للقدرة استخدام أو التلويح باستخدام فكرة الإكراه المادي ،فالنظام السياسي يقوم بحماية النظام العام والأمن الوطني وحماية الأشخاص والممتلكات.

التونسي الحبيب بورقيبة في 7 نوفمبر 1987 و وضعه رهن الإقامة الإجبارية كما تولى الرئاسة وزير الدفاع عبد الفتاح السيسى بعد الانقلاب على الرئيس المنتخب محمد مرسي في 03 يوليو 2013 وسجنه.

1 نيفين عبد المنعم مسعد، الأقليات و الاستقرار السياسي في الوطن العربي . القاهرة : مركز البحوث و الدراسات. السياسية، 1988. ص05  
2 عبد الرحمان موسى النهار مهيدات. أثر الفقر على الاستقرار السياسي في الدول العربية (دراسة حالة الأردن -، السعودية، مصر، تونس).رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، 2006 ص 27

3 المرجع ذاته،ص 28

وفي التجربة العربية فبعد الاستقلال وانتهاء ما يسمى بالشرعية الثورية سرعان ما اصطدمت بالكثير من الأزمات سياسية وأمنية خطيرة جراء الاستبداد لعقود طوية بسبب الانسداد السياسي<sup>1</sup> فاتسمت المرحلة السابقة بامتداد حالة الطوارئ<sup>2</sup> تنتهك فيها الحقوق والحريات<sup>3</sup> الأمر الذي أدى إما إلى ثورات شعبية<sup>4</sup> أو انقلابات عسكرية التي صبغت الحياة السياسية العربية بسبب كثرتها فقط نجد أنه شهد 123 محاولة انقلاب عسكري نجح منهم حوالي 39 فلم تعرف بذلك التجربة العربية الاستقرار السياسي إلا قليلاً<sup>5</sup>.

1 فقد يرى البعض رفض الدول للانقلابات تدخلا في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، بينما هي خشية من أن يمهد لسبيل من الانقلابات لا تستثني أحد تحكمه نظرية الدومينو.. أي كيف أن حدثا سياسيا ما يؤدي إلى إشعال سلسلة من الأحداث المشابهة وقد ظهر هذا المصطلح في خطاب الرئيس الأمريكي دوايت إيزنهاور في مؤتمر صحفي عقده 17 نيسان/إبريل عام 1954 بخصوص القضية الفيتنامية، في خضم الحرب الباردة ومع تزايد المخاوف من ازدياد انتشار الشيوعية.

2 نتائج تطبيق القوانين الاستثنائية وحالة الطوارئ المستمرة والقوانين الاستثنائية توسيع اختصاصات لنوعين من المحاكم الأول هو: المحاكم العسكرية التي تحاكم المدنيين المتهمين بارتكاب العديد من الجرائم “ضد” المنشآت المدنية طبقا للقانون 136 لعام 2014، والثاني هناك محاكم أمن الدولة طوارئ القائمة بموجب إعلان حالة الطوارئ، وهي المحاكم التي يحاكم أمامها مرتكبو العديد من الجرائم الذي ذكرت تفصيلا بقرار رئيس مجلس الوزراء سابقا.

أعلنت في التجربة العربية حالة الطوارئ لسنوات عديدة ومدد لا متناهية وفي ذلك أمثلة كثيرة نذكر منها فقد استمرت حالة الطوارئ في سوريا لعدة عقود ابتداء من المرسوم التشريعي رقم 51 الصادر 8 مارس 1963 واستمر طيلة حكم حافظ الأسد ورفع بشكل صوري في عهد وريثه بشار 21 أبريل 2011 وبعد ذلك استمرت حالة الطوارئ بشكل فعلي أما في الجزائر فقد فرضت حالة الطوارئ 19 سنة بعد انقلاب 14 يناير 1992 بموجب الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 شباط/فبراير 2011 الموافق 20 ربيع الأول 1413 للمتمضمّن رفع حالة الطوارئ في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 12. والذي يلغى المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 14 شعبان عام 1413 الموافق 6 فبراير سنة 1993 و المتمضمّن تمديد مدة حالة الطوارئ، المعلنه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير سنة 1992، أما في مصر فقد تم سن قانون الطوارئ في مصر قانون رقم 162 لسنة 1958 وتم فرض حالة الطوارئ أثناء حرب 1967، وتم إنهاء حالة الطوارئ لمدة 18 شهراً في عام 1980، ثم أعيد فرضها بعد اغتيال الرئيس السادات في أكتوبر 1981 م. وتم تمديد حالة الطوارئ حسب الدستور لمدة ثلاث سنوات من عام 1981 م واستمر تمديد حالة الطوارئ طوال فترة حكم الرئيس مبارك. ويحتجز أكثر من 17.000 ألف شخص في ظل حالة الطوارئ وقد عدد السياسيين عام 2005 بأكثر من 30.000 سجين، وفي 12 مايو 2010، صادق البرلمان المصري على تمديد العمل بقانون الطوارئ لمدة عامين آخرين، بعد مرات عديدة من التمديد لحالة الطوارئ أثناء حكم الرئيس السابق مبارك وبعد قيام ثورة 25 يناير خرجت أصوات عديدة للمطالبة بوقف حالة الطوارئ، استنادا إلى أن التعديلات الدستورية التي تمت في مارس 2011 م تستوجب استفتاء الشعب في حال مد حالة الطوارئ، إلا أن العسكري الحاكم قرر تمديد العمل بالطوارئ حتى قبل يوم واحد من ذكرى الثورة بدءاً من 25 يناير 2012 حيث أعلن العسكري عن إيقاف العمل به نهائياً يوم 31 مايو 2012 إعادة حالة الطوارئ بعد الانقلاب على الرئيس المنتخب محمد مرسي في 03 يوليو 2013 وتم تمديدها باستمرار في حكم السيسي وسط انتقادات حقوقية واسعة.

3 البدوي: النظم السياسية المعاصرة (ص: 211)، الطماوي: السلطات الثالث(ص: 213).

4 وقد قامت ثورة شعبية على الرئيس التونسي زين العابدين بن علي أجبرته على التنحي عن السلطة والهروب من البلاد جلسة، حيث توجه أولاً إلى فرنسا التي رفضت استقباله خشية حدوث مظاهرات للتونسيين فيها، فلجأ إلى السعودية وذلك يوم الجمعة الموافق لل 14 من كانون الثاني/يناير، وفي 25 يناير 2011 قامت ثورة شعبية على الرئيس المصري محمد حسني مبارك أجبرته على التنحي عن السلطة في 11 فبراير 2011 نفس التاريخ الذي قامت فيه ثورة شعبية أخرى في اليمن على الرئيس علي عبد الله صالح أجبرته على التنحي عن السلطة تم اغتياله في ظروف غامضة وفي 17 فبراير 2011 قامت ثورة شعبية على الرئيس الليبي معمر القذافي تم اغتياله في ظروف غامضة في 22 فبراير 2019 وقد قامت ثورة شعبية على الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة أجبرته على التنحي عن السلطة وفي السودان قامت ثورة شعبية على الرئيس عمر البشير في 11 أبريل 2019 أجبرته على التنحي عن السلطة وقد وضع على الفور قيد الإقامة الجبرية..

5 ارتبطت التجربة العربية طيلة السنة عقود الماضية وكانت الريادة فيها ولا زالت لمصر بإطلاقها شرارة الانقلابات في إفريقيا والبلدان العربية انطلاقاً من انقلاب سنة 1952 إلى انقلاب 3 جويلية 2013 أول حجر دومينو وفق نظرية الرئيس الأمريكي دوايت إيزنهاور ففي يوم 23 يوليو 1952 في الساعة السادسة والربع صباحاً، وصلت قوات مسلحة بقيادة أنور السادات ثم انقلاب جمال عبد الناصر على الرئيس المصري نجيب سنة 1954 وبجده علي الاستقالة ويضعه تحت الإقامة الجبرية في 16 تشرين الثاني 1970 تولى حافظ الأسد الرئاسة بعد الانقلاب والإطاحة بالرئيس السوري نور الدين الأتاسي وفي سنة 1965 تولى الرئاسة وزير الدفاع هوراري بومدين بعد الانقلاب على الرئيس الجزائري أحمد بن بلة ثم سجنه وفي سنة 1969 تولى الرئاسة معمر القذافي بعد الانقلاب على الملك إدريس ملك المملكة الليبية وتولى الرئاسة الفريق أول زين العابدين بن علي بعد الانقلاب على الرئيس

وفي الإسلام يرجع عدم الاستقرار السياسي في الغالب للظلم فهو مؤذن بخراب العمران المفضي لفساد النوع، وغير ذلك من سائر المقاصد الشرعية في الأحكام قال تعالى: ﴿فكأين من قرية أهلكناها وهي ظالمة فهي خاوية على عروشها وبئر معطلة وقصر مشيد﴾ [سورة الحج الآية 45] قال تعالى: ﴿إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل﴾ [سورة النساء الآية 58] قال تعالى: ﴿أفمن أسس بنيانه على تقوى من الله ورضوان خير أم من أسس بنيانه على شفا جرف هار فانهار به في نار جهنم والله لا يهدي القوم الظالمين﴾ [سورة التوبة الآية 109] قال تعالى: ﴿أفمن أسس بنيانه على تقوى من الله ورضوان خير أم من أسس بنيانه على شفا جرف هار فانهار به في نار جهنم والله لا يهدي القوم الظالمين﴾ [سورة التوبة الآية 109] قال تعالى: ﴿فاعتبروا يا أولي الأبصار﴾ [سورة الحشر الآية 02] قال تعالى: ﴿وظنوا أنهم مانعتهم حصونهم من الله فأتاهم الله من حيث لم يحتسبوا وقذف في قلوبهم الرعب يخربون بيوتهم بأيديهم و أيدي المؤمنين﴾ [سورة الحشر الآية 02] قال تعالى: ﴿إنا لننصر رسلنا والذين آمنوا في الحياة الدنيا ويوم يقوم الأشهاد﴾ [سورة غافر الآية 51] قال تعالى: ﴿إن الأرض لله يورثها من يشاء من عباده والعاقبة للمتقين﴾ [سورة الأعراف الآية 128]

عن أبي ذر الغفاري رضي الله عنه عن النبي صلى الله عليه وسلم فيما يرويه عن ربه عز وجل أنه قال: « يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي وجعلته محرماً فلا تظالموا...» أخرجه مسلم في صحيحه.  
وقد بشر النبي صلى الله عليه وسلم: « سبعة يظلهم الله يضلهم يوم لا ضل إلا ضله: الإمام العادل... »<sup>1</sup>  
وقد بشر النبي صلى الله عليه وسلم: « أهل الجنة ثلاثة: ذو سلطان مقسط متصدق موفق، ورجل رحيم رقيق القلب لكل ذي قربى ومسلم، وعفيف متعفف ذو عيال »<sup>2</sup>  
وعن النبي صلى الله عليه وسلم في خطبة الوداع « إن دماءكم وأموالكم وأعراضكم عليكم حرام، كحرمة يومكم هذا، في شهركم هذا في بلدكم هذا ». وعن النبي صلى الله عليه وسلم قال: « ما من عبد يسترعيه الله رعية يموت

التونسي الحبيب بورقيبة في 7 نوفمبر 1987 و وضعه رهن الإقامة الجبرية كما تولى الرئاسة وزير الدفاع عبد الفتاح السيسي بعد الانقلاب على الرئيس المنتخب محمد مرسي في 03 يوليو 2013 وسجنه. و العسكر بحكم تربيتهم وطبيعة تكوينهم على السمع والطاعة أو القمع الذي بدوره يقتل إنسانية الإنسان فهم يتفقدون إلى المرونة الثقافة وأخلاق الحوار والتدافع السلمي فهم غير مؤهلين إلا للقتال فقط وقيمون الآخر بكم يملك من دبابه؟ لذا لا يحسنون سياسة ولا بناء حضارة ولا إدارة دولة.. وإن فعلوا فيلماؤامرات والبداسيس التي تخدم ولا تبني فهو حكم بالقوة، لا يمكن إزالته إلا بانقلاب آخر، أو اغتيال الشخصية السياسية المطلوبة فهو لا يندحر بسهولة، كما يلازم الفساد الحكم العسكري فتظهر فيه طبقة من المفسدين والمتفيعين والشاؤقين تتحكم في دواليب الاقتصاد فيتراجع المستثمرون من التجار والرأسماليين الطبيعيين (أي الذين كَوّنوا ثرواتهم بالعمل الاقتصادي المعتاد) فتندهور الحياة الاقتصادية وتؤمها بعدم وجود مناخ من الأمن والاستقرار والعدالة وسلطة القانون.. فلا استثمار مع الفوضى، ورأس المال جبان كما يقول خبراء الاقتصاد وقد عرفت معظم تجارب الأنظمة العسكرية فشلا اقتصاديا وماليا ذريعا أدى إلى إفلاس تام كما أدى إلى تمزق النسيج الاجتماعي، فينتشر الخوف والشك في كل شيء وتفشو الأنانية والمادية والنفعية وتضعف الأخلاق، في الغالب ضعيف لأنه لا قاعدة شعبية له.. لكن بلغ من إفلاس أنظمتنا العسكرية بالعالم الإسلامي أنه حتى على مستوى المواجهة الحربية انخرمت جميعا أمام المشروع الصهيوني، فقددنا فلسطين بين 1948 و 1967 في سلسلة هزائم منكرة العالم العربي في حين نجد أنه شهد 123 محاولة انقلاب عسكري، نجح منهم 39.

1 أخرجه البخاري في الزكاة برقم 1357 ومسلم في الزكاة برقم 1031.

2 أخرجه مسلم في الجنة وصفة نعيمها وأهلها برقم 2865.

يوم يموت وهو غاش لرعيته إلا حرم الله عليه الجنة»<sup>1</sup> وعن النبي صلى الله عليه وسلم قال: « ما من عبد استرعاه الله رعية فلم يحطها بنصيحة، إلا لم يجد رائحة الجنة»<sup>2</sup> وعن النبي صلى الله عليه وسلم قال: « من ولي من أمر المسلمين شيئاً فأمر عليهم أحداً محاباة فعليه لعنة الله، لا يقبل منه صرفاً ولا عدلاً حتى يدخله جهنم»<sup>3</sup> روي في التراجم والسير أن احد ولاية أمير المؤمنين عمر بن عبد العزيز رحمه الله كتب إليه كتاباً جاء فيه: أما بعد ، فأنا مدينتنا قد خربت، فإن رأى أمير المؤمنين أن يقطع لها مالا يرمها به، ففعل، فكتب إليه عمر: "أما بعد: فقد فهمت كتابك، وما ذكرت أن مدينتكم قد خربت، فإذا قرأت كتابي هذا؛ فحصنها بالعدل، ونق طرقها من الظلم؛ فإنه مرمتها، والسلام" <sup>4</sup> فإن الناس لم يتنازعوها في إن عاقبة الظلم وخيمة وعاقبة العدل كريمة ولهذا يروى "إن الله ينصر الدولة العادلة وإن كانت كافرة، ولا يقيم الظالمة وإن كانت مسلمة"<sup>5</sup> الدنيا تدوم مع العدل والكفر، ولا تدوم مع الظلم والإسلام"<sup>6</sup> فالدولة الظالمة مع الأمن وحقق الدماء، ولا دولة عادلة تنتهك فيها الحرم، وأنى لها العدل<sup>7</sup>

#### الفرع الثاني: تنمية مستدامة Sustainable Development

الديناميكية والحركية وسرعة الاستجابة هي من السمات الأساسية التي يتصف بها علم الإدارة وتطبيقاته المختلفة في كافة ميادين الحياة للتطور والتقدم العلمي وبما يتماشى مع التغيرات الحاصلة في البيئة بمختلف أبعادها. لذا وجب رفع الغبن عن المواطن عند تعامله مع أجهزة الدولة برفع قيود "البيروقراطية" والتخفيف من التعقيدات الإدارية وتهيئة المناخ الإداري الملائم لإنفاذ خطط التنمية الشاملة بتحديث الأنظمة والهياكل الإدارية وأساليبها وأدوات وتقنيات عملها من اجل رفع كفاءة الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة والنهضة التنموية .

ولإحداث تغييرات جزئية تمس الجوهر الداخلي للمنظمة وصولاً إليها التي هي هدف الإصلاح الإداري و منطق هذه التنمية ، وأشار Drucker, 1970, p.49 بان الإدارة الجيدة تسبق التنمية، ولذلك يجب البدء بالإصلاح الإداري وتحسين خدماتها حيث قال « يمكن القول بدون مبالغة بأنه ليست هناك دول مختلفة، بل هناك دول مختلفة إدارياً » فالإدارة هي المحرك الأساسي والتنمية شيء مشتق من هذا المحرك لذا لا بد من بناء المقدرة الإدارية في إدارة المنظمات الحكومية والذي يشكل أصعب التحديات التي تواجهها هذه المنظمات في تقديم خدماتها وهي تعيش عصرًا يشهد فيه هذا العالم تغيرات سريعة ومتلاحقة في شتى مناحي الحياة الاقتصادية والسياسية

<sup>1</sup> أخرجه البخاري في الأحكام برقم 6731؛ ومسلم في الإيمان برقم 142.

<sup>2</sup> أخرجه البخاري في الأحكام برقم 6731؛ ومسلم في الإيمان برقم 142.

<sup>3</sup> أخرجه الحاكم في المستدرک على الصحيحين 104/4 وقال: صحيح الإسناد ولم يخرجاه.

<sup>4</sup> "حلية الأولياء" (305/5)، وانظر "المجالسة وجواهر العلم" (411/5) لأبي بكر أحمد بن مروان الدينوري المالكي، وتاريخ دمشق (202/45) لابن عساکر

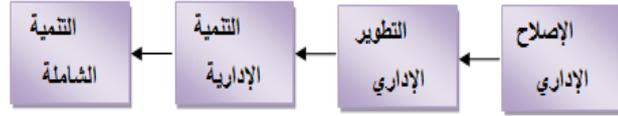
<sup>5</sup> شيخ الإسلام ابن تيمية في "الفتاوى" في رسالة الحسبة

<sup>6</sup> مجموع الفتاوى (146/28)

<sup>7</sup> الإمام الذهبي في السير (6/58)

والاجتماعية لان هذه العملية وبما فيها الإصلاح الاقتصادي مرهونة بإحداث تطوير جذري في كفاءة وفاعلية الإدارة لذا زاد الاهتمام بمراجعة وتطوير نهج وممارسات الإصلاح الإداري للمنظمات الحكومية للاستفادة من تقنيات وأدوات المتغيرات الدولية لمواكبة المستجدات الجديدة بأداء فعال لهذه المنظمات ليعمل على تحقيق التنمية الإدارية المسؤولة كونها احد الأذرع المهمة للتنمية الشاملة وهذا ما أكده (اللوزي, 2000. 46) حيث بين إن هناك تسلسلا زمنياً بدءا بالإصلاح وإنهاءً بالتنمية الشاملة فالإصلاح يعد شرطاً أساسياً لهذه التنمية.

**شكل التالي:** يوضح التسلسل الزمني بدءا بالاصلاح الاداري الى غاية الوصول للتنمية الشاملة



المصدر : اللوزي، 2000،

وللفساد الاداري تأثير غير متناسب على الفقراء والأكثر ضعفا، مما يزيد التكاليف ويجد من وصول إلى الخدمات، بما في ذلك الصحة والتعليم والعدالة، أظهرت الدراسات التجريبية إن الفقراء يدفعون اعلي نسبة من دخلهم في شكل رشاوى، يغذي الفساد ويدعم عدم المساواة والاستيلاء الذي يؤدي إلى المشاشة والتطرف العنيف والصراع كما إن الفساد يعيق الاستثمار، مع ما يترتب على ذلك من أثار على النمو الوظائف وتستخدم الدول القادرة على مواجهة الفساد مواردها البشرية والمالية بشكل أكثر كفاءة، وتجذب المزيد من الاستثمار، وتنمو بشكل أسرع<sup>1</sup>

وإذا رجعنا للتجربة العربية إننا "نحن نحارب من يكشف الفساد ويفضح الفاسدين" كما قال عضو مجلس النواب هشام الحريري تعليقا للزج برئيس للجهاز المركزي للمحاسبات السيد هشام جنينة في السجن عام 2016 بعدما وضع تقريرا يتألف من 350 صفحة. وهو عبارة عن تجميع للعديد من التقارير الجهاز المركزي للمحاسبات التي تم إعدادها بين عامي 2012 و2015 والتي قيمت أداء المؤسسات الدولة في عدد من القطاعات. تم جمع هذه التقارير من اجل حساب تكلفة الفساد الناتج عن إهدار الأموال العامة وإتلافها وقال السيد هشام جنينة الذي عينه الرئيس المنتخب محمد مرسي 06 سبتمبر 2012 رئيسا للجهاز برتبة وزير بقرار جمهوري رقم 2012/172 في مقابلة في الوقت الرقم الصحيح، ويشكل جزءا بسيط من الفساد في قطاعات الدولة والوزارات والوزارات الأرقام الحقيقية هي مرعبة لأنها تجاوزت 600 مليار جنيه أي ما يفوق 68 مليار دولار جاء تحرك السيسي لاعتقال رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات السيد هشام جنينة واحتجازه في 2016 بعد مرسوم

تقرير للبنك الدولي بعنوان نبذة عن الفساد 4 أكتوبر 2018<sup>1</sup>

رئاسي 89/ 2015 منحه الحق في إقالة رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة، في مخالفة لنص المادة 216 الدستور المصري واستقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات باعتباره هيئة رقابية مستقلة والمادة 25 التي تنص على عدم قابلية رئيس الجهاز للعزل على الرغم من هذه المنظمات تاريخياً ونسجل رؤية للحكام في التجربة العربية مختلفة تماماً للتنمية مستدامة فقد صرح السيسي 2017/05/12 انه " بدل ما اصرف 10مليار عشان أطور السكة الحديد .. لو نخطهم في بنك.. ولو بسعر الفائدة الحالية نأخذ عليه 2مليار جنيه " وقد سبقه معمر القذافي في ذلك فقال: "الأموال التي سنصرفها على التنمية يمكن أن تصرف على الأجهزة البوليسية لأن هناك خطورة على الثورة" خطاب 23 أغسطس 1975 نص الكتاب الأخضر " لا أحد يحق له بناء منزل إضافة إلى البيت الذي يملكه أو الذي ورثه عن أقربائه" كما صرح المقرئف أن "القذافي أفسد حياة الليبيين وأمم كل شيء حتى دكاكين الحلاقة والقصابين<sup>1</sup>" و أن حجم الأضرار الهائلة التي لحقت بالعائلات الليبية التي صودرت أملاكها بعدما جرد القذافي الناس من كل شيء .. حتى بلغ عدد العائلات التي فقدت أملاكها 80.000 عائلة في ليبيا.<sup>2</sup> الرؤية التي تؤدي إلى هروب الاستثمارات<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد يوسف المقرئف أكاديمي و دبلوماسي ومؤرخ سياسي أول رئيس للمؤتمر الوطني العام بليبيا على قناة الجزيرة الفضائية لبرنامج شاهد على العصر مع الإعلامي احمد منصور  
<sup>2</sup> صحيفة كريستيان ساينس مونيتور ماتيو غاليتير مقال في 12 مايو عام 2013  
<sup>3</sup> بعد أن وقع السادات على معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل العام 1979، وبغيت عد المساس بالفوائد والمزايا المباشرة للضباط، أنشأت وزارة الدفاع جهاز مشروعات الخدمة الوطنية من أجل إعادة توجيه أنشطة الجيش وصناعته الدفاعية المتدهورة، نحو الإنتاج المدني، ثم كلف مبارك الجيش بمشاريع الإنشاء العامة الكبرى. سرعان ما تطوّر جهاز مشروعات الخدمة الوطنية إلى كيان "شبه حكومي" مترامي الأطراف يتولى مهام حكومية مختلفة، في التسعينيات من القرن الماضي، اعتمد مبارك خطة إصلاح من صندوق النقد الدولي تنطوي على تخفيضات في الإنفاق العام، وسمح للجيش بتوسيع مشاريعه التجارية المدنية، لمنع تمرد محتلم للضباط، وفي سعي مبارك توريث الحكم لابنه جمال ليصبح أول رئيس غير عسكري منذ الخمسينيات. ، وسّع الامتيازات الاقتصادية الضباط العسكريين لاسترضائهم وجعلهم في وضع يستفيدون فيه من سوق العولمة. فقام الجيش بشراء أو الحصول على بعض من شركات القطاع العام للشركات المحلية والأجنبية بالطبع من دون أي مدفوعات موثقة. وبداية ثورة 25 يناير 2011، كانت قد عظم جهاز مشروعات الخدمة الوطنية ليصبح تحت مظلة ثنائي تكتلات وهيئات. تضم كل منها عشرات شركات والمصانع، مع وصول السيسي إلى السلطة في العام 2013، وتعزيز القوة العسكرية في ظل إدارته كانت الهيمنة الاقتصادية لمؤسسات الجيش واضحة وكانت القوات المسلحة المصرية تمتلك شركات في كل قطاع تقريباً في الاقتصاد المحلي.

«وقد كانت المشاريع الاقتصادية للجيش المصري تحت العديد من الرؤساء فوق المساءلة العامة والتدقيق، وتمتع بالاستقلال المالي الكامل داخل الدولة وفقاً لدستورين صدرتا بعد العام 2011. ففي دستور السيسي لعام 2014، تنص المادة 203 على أنه لا ينبغي تفصيل الميزانية العسكرية في ميزانية الدولة لإبقائها سرية ويجب مناقشتها فقط في مجلس الدفاع الوطني الذي يتكون معظم أفراده من ضباط. لا يوجد قانون واحد يحدد الأساس أو الهيكل التنظيمي الذي يحكم المؤسسات الاقتصادية التابعة للجيش المصري كما أن القانون المنشئ للهيئة العربية للتصنيع ككيان دولي قد أعفاها من جميع أنواع الضرائب والرسوم والجمارك على جميع الواردات والصادرات، ففي العام 1991، أعفت المادة الرقم 29 من القانون الرقم 11 السلع والخدمات العسكرية المباعة محلياً من ضريبة كما أعفت سلسلة من القوانين وصادرات ووزارة الإنتاج الحربي وجهاز مشروعات الخدمة الوطنية من الجمارك ومجموعة من الضرائب والرسوم، وتعتمد استثمارات الجيش المصري على موارد الدولة من أجل رأس المال. ، يواصل إلا أن الجيش المصري الوصول إلى رأس مال كبير من خلال الأصول والمخصصات الحكومية. كرصده حصة معتبرة من الميزانية العامة بالإضافة إلى ميزانيات الوزارات المدنية التي تخصص مشاريع الإنشاءات العامة إلى الهيئة الهندسية للقوات المسلحة المقاول الوحيد تقريباً للإنشاءات العامة ومنح التراخيص والموافقات لاستخراج الموارد ، كما يحصل على قروضاً من البنوك كما له من امتيازات مكنته من شراء ، الاستيلاء والاستحواد على الأراضي والشركات على بعض من شركات القطاع العام للشركات المحلية والأجنبية بالطبع من دون أي مدفوعات موثقة. وتحصيل الأموال من خلال شركات الإنتاج الإعلامي التي يسيطر عليها ومن خلال وتأجير العقارات المختلفة والمتنوعة كتأجير الأراضي والمخازن المعدنية التي يسيطر عليها بشكل غير رسمي وبيع السلع رسوم الاستخدام على خدماتها وتعتمد الشركات العسكرية المصرية بالإضافة إلى العديد من الوحدات العسكرية، خاصة في المجالات التقنية أو اللوجستية، على الضباط العسكريين في مستوى الإدارة الأعلى سواء كانوا ضباط في الخدمة أو متقاعدون كما تعتمد على نوعين من العمال: الأفراد العسكريين والمجندين الذين يعملون إما كعمال بلا مقابل أو كعمال بأجر ضعيف والعمال المهرة في المشاريع والأنشطة الاقتصادية المدنية المدرة للربح ، يتم التعامل مع حالات التوقف عن العمل والإضرابات وكذلك الأخطاء أو الحوادث في مكان العمل على أنها

كما كشفت الدراسات شراهة البلدان العربية في الإنفاق العسكري<sup>1</sup> ما يفوق بكثير إنفاق خصومها المحتملين<sup>2</sup> الأمر الذي كثيراً ما تبرره البلدان النامية على أنه يوفر رادعاً فعالاً ضد التدخل، ويكسبها الاحترام في الساحة الدولية. وكانت تشير أيضاً إلى أن الصناعة العسكرية مصدر هام للعمالة وللنواتج التكنولوجية من أجل الصناعة المدنية. لكن تقرير التنمية البشرية للعام 1994 أشار إلى "أن البلدان التي تنفق القليل على الدفاع والكثير على

انتهاكات لقانون الأمن القومي مما يؤدي بشكل روتيني إلى المقاضاة وإصدار أحكام قاسية في المحاكم العسكرية كما لا يُسمح للعاملين فيها بتشكيل نقابات و بحلول نهاية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، كانت المؤسسات المدنية التابعة للجيش قد تجاوزت قدرة المراقبين على قياسها. بسبب الافتقار إلى المساءلة والشفافية العامة، يكاد يكون من المستحيل تقدير مقدار الأرباح التي تحققها الشركات العسكرية المصرية سنوياً أو حجم رأس المال الذي تراكمه وكم تشكل من الاقتصاد الوطني لأنها غير خاضعة إلى الضريبة ولا تخضع للتدقيق الرسمي وغير مدرجة في سوق الأسهم تم منع وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني قانونياً من مناقشة الشؤون العسكرية». مساران للهيمنة: الشركات العسكرية في تركيا ومصر - زينب أبو الحمد، عصمت أكشا، شانا مارشال مركز كارنيجي

<sup>1</sup> وتقول دراسة أصدرها مركز الدراسات الإستراتيجية الدولية، ومقره واشنطن سنة 2018، أن الدول عربية تنفق بسخاء وبشراهة على أمنها في السنوات الأخيرة، أنفقت مصر وقطر خلال السنوات الثلاث الماضية، حوالي خمسة مليارات دولار سنوياً في المتوسط على ميزانيتها العسكرية، وفي المقابل تنفق عُمان والجزائر الضعف، والعراق ثلاثة أضعاف، والإمارات أربعة، أما السعودية فأنفقت خلال الفترة نفسها أكثر من عشرة أضعاف سنوياً على التسليح والدفاع، حيث بلغ إنفاقها في عام 2016 أكثر من 56 مليار دولار، وذلك بعد أن تراجع كثيراً مقارنة بعام 2015 متأثراً بانخفاض أسعار النفط حيث أنفقت السعودية في ذلك العالم أكثر من 81 مليار دولار

كما احتلت حسب دراسة أخرى الدول العربية المرتبة الأولى على الدول العشر الأكثر استيراداً للأسلحة بـ 28.9% خلال السنوات ما بين 2014-2018 بخمس دول فقط من دون احتساب بقية الدولة عربية فقد احتلت السعودية الصدارة 12%، مصر 5.1%، الجزائر 4.1%، الإمارات 3.7%، العراق 3.7%، والخمس دول 24.1% وتتقاسم باقي دول العالم ومن ضمنها السبع عشر دول عربية 47% ما يعني أن الدول العربية تحتل المرتبة الأولى علمياً في استيراد الأسلحة من دون منازع

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 11 March 2019, <https://www.sipri.org>

<sup>2</sup> وتقول دراسة أصدرها مركز الدراسات الإستراتيجية الدولية، ومقره واشنطن سنة 2018، أن دول المنطقة من أعلى دول العالم إنفاقاً على أمنها، إذا تنفق في المتوسط 6% أو أكثر من دخلها السنوي على الدفاع، وهي نسبة تعد ضعف ما تنفقه دولة كالولايات المتحدة، وثلاثة أضعاف ما تنفقه دول حلف شمال الأطلسي (الناتو) على أمنها في المتوسط حيث أنفقت دول المنطقة 181 مليار دولار على شؤون الدفاع في عام على شؤون الدفاع في عام 2014 بعض الدول العربية تنفق على الأمن ما يفوق بكثير إنفاق خصومها المحتملين، حيث تنفق دولتان، كالسعودية والإمارات، مجتمعين حوالي 4-5 أضعاف الإنفاق الإيراني سنوياً خلال السنوات الأخيرة، ولا ينفق الكيان الصهيوني معظم تلك الأموال وعلى عكس الدول العربية التي تشتري أسلحتها من الخارج، فيمتلك الكيان الصهيوني صناعة أسلحة محلية متطورة. ينطبق الأمر نفسه، إلى حد ما، على إيران، والتي تنفق على أمنها حوالي 15 مليار دولار سنوياً، فالكيان الصهيوني مثلاً أنفق، خلال السنوات الثلاث الأخيرة، ما يتراوح بين 15-20 ملياراً سنوياً على الدفاع، وهي تقريبا حجم إنفاق دولة كالإمارات، وأقل من نصف ما أنفقته السعودية

وتقود الظواهر السابقة إلى محاولة فهم أسباب هذا الإنفاق الباهظ، وأين تذهب كل هذه الأموال، ولماذا لا تنعكس على القدرات الأمنية للدول العربية المختلفة، وهذا يقود إلى ثلاثة تفسيرات أساسية :

أولاً: القدرات الدفاعية تتخطى بكثير حجم أسلحة الجيوش وكمها، فقد تمتلك بعض الدول كميات ضخمة من الأسلحة الحديثة والباهظة، تفوق قدرة جيوشها على استيعابها بسبب تعداد تلك القوات، أو مستوى تدريبها، أو طبيعة المؤسسات العسكرية نفسها، ومدى امتلاكها القيادة والرؤية الإستراتيجية والسياسات القادرة على تحقيق تلك الرؤية، كما أن للأمن بعداً داخلياً، يتعلق بمدى استقرار الدولة ومؤسساتها ورضا مواطنيها، فقد تمتلك نظم، سورية وليبيا، أسلحة ونظماً أمنياً ضخمة، ومع ذلك لا تصمد أمام الضغوط الداخلية والخارجية، بفعل عدم رضا مواطنيها .

ثانياً: إنفاق بعض الدول العربية بات يرتبط بسباقات تسلح وتحديات داخلية بين الدول العربية نفسها، كما يظهر في الحالة القطرية، والتي تتجه نحو التسليح والإنفاق العسكري بمعدلات عالية منذ عام 2014 تقريباً، بسبب الضغوط المتزايدة عليها من جيرانها.

ثالثاً: يبدو الإنفاق العسكري الباهظ للدول العربية مرتبطاً، في أهم أسبابه، بطبيعة النظم العربية نفسها، بوصفها نظماً تعاني من مخاوف وجودية على أمنها واستقرارها، فغالبية الدول العربية حديثة تشكلت حدودها خلال الحقبة الاستعمارية، وحصلت على استقلالها منذ عقود قليلة، وتفتقر للمؤسسات الداخلية، والتوافق السياسي الضامن لاستقرارها. لذا يتسم إنفاقها بالشراهة والفردية والتنافس المحموم.

فبدلاً من أن تنفق الدول العربية على منظومة أمن إقليمية أو دولية، تضمن لها الأمن والاستقرار، وخفض نفقاتها الدفاعية وتوجيه ميزانيتها نحو التعليم والصحة والاقتصاد، تجدها عاجزة عن الثقة في بعضها، وغير قادرة على العمل الجماعي، مكنتية بتحالفات إقليمية مؤقتة ومتغيرة، تفضل عليها الضمانات الأمنية الخارجية، وإن كانت لا تكفي بها، بل تسعى إلى تكديس أكبر قدر من الأسلحة الباهظة، باعتبار ذلك نوعاً من الشعور بالأمن، فعدم شعور تلك الأنظمة بالثقة الداخلية والاستقرار يجعلها تحتصر الأمن في صورته الأكثر مادية.

التنمية البشرية كانت أكثر نجاحًا في الدفاع عن سيادتها الوطنية من تلك التي تنفق بإفراط على التسلح"، وأن "الإففاق على التسلح يقوض الأمن البشري، أي أنه يلتهم الموارد الثمينة التي كان يمكن استخدامها في أغراض التنمية البشرية"<sup>1</sup>. كما جاء في تقرير لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة، (اليونيسف)، أن الأموال التي تم إنفاقها على الأسلحة كان يمكن أن توضع في استخدامات أفضل بكثير، فلو تم تحويل جزء ضئيل من الموارد المخصصة لبناء القدرة العسكرية في سبيل تحقيق الأهداف الإنمائية الأساسية، لكننا عشنا في عالم تقل فيه المشاكل الاجتماعية والبيئية والحروب المدمرة<sup>2</sup>. فقد أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقرير التنمية البشرية للعام 1997، إلى أن مبلغ 80 مليار دولار سنويًا بين العامين 1995 و2005 يكون كافيًا لتقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية لكل الناس في البلدان النامية وإخراجهم من الفقر المدقع. وهذا الرقم، لا يمثل سوى 10٪ فقط من الإنفاق العسكري في العالم أجمع. إن القضاء على الفقر هو في حدود القدرات البشرية، والعائق الحقيقي يكمن في قلة الموارد، ولكن عدم التوازن في التوزيع وعدم وجود الالتزام السياسي: هكذا يتم إيجاد الظروف التي تؤدي إلى ظهور تهديدات جديدة، والتي بدورها، تعزز الحجج المؤيدة لتطوير أجيال جديدة من الأسلحة، التي تستنفد المزيد من الموارد المتاحة<sup>3</sup>. مع العلم أنه في الوقت الذي تتم فيه مبيعات الأسلحة، إلى حد كبير، من أجل حيازة أجهزة باهظة الثمن مثل الغواصات أو الطائرات المقاتلة المتطورة، فإن الكثير من الضرر الذي يحصل الآن يتم باستخدام الأسلحة الخفيفة والصغيرة<sup>4</sup>.

وقد دعا الرئيس أوباما إفريقيا إلى القضاء على سرطان الفساد وتبني مبادئ الديمقراطية لضمان تقدمها، وأضاف "لا شيء يمكن أن يجر طاقة إفريقيا الاقتصادية مثل استئصال سرطان الفساد" وأوضح أوباما خلال كلمته في الاتحاد الإفريقي أن "الفساد موجود في كل مكان في العالم" لكنه "في إفريقيا يتطلع مليارات الدولارات من اقتصاديات البلدان، وهي أموال يمكن استخدامها وظائف وبناء المستشفيات ومدارس"<sup>5</sup> وقد حث الإسلام على الحفاظ على المال العام عدم الإضرار به فقد حفل القرآن الكريم والسنة النبوية بكثير

<sup>1</sup> برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ تقرير التنمية البشرية لعام 1994؛ مركز دراسات الوحدة العربية؛ بيروت - لبنان؛ 1994، ص ص 50-51.

<sup>2</sup> UNICEF "Children in War, Military expenditure - the opportunity cost" :URL .http://www.unicef.org/96sowc/military.htm

<sup>3</sup> MAMPAEY, Luc "internationaux d'armements conventionnels Dépenses militaires et transferts" ; Note2005Memento , d'Analyse du GRIP; , 12, p. 2005Sécurité, Octobre Groupe de Recherche et d'information sur la Paix et la

<sup>4</sup> UNICEF "1996 The State of the World's Children" :Ibid ,

<sup>5</sup> خطاب الرئيس الأميركي باراك أوباما في خطاب في مقر الاتحاد الإفريقي في العاصمة الإثيوبية أديس أبابا الثلاثاء 28 يوليو 2015

﴿ ما كان لنبي أن يغفل ومن يغفل يأت بما غل يوم القيامة ثم توفى كل نفس ما كسبت وهم لا يظلمون ﴾ [سورة آل عمران الآية 161]<sup>1</sup> وقال عبد الله بن عمر رضي الله عن أبي حميد الساعدي رضي الله عنه قال: بعث رسول الله صلى الله عليه وسلم رجلا من الأزدي يقال له ابن اللثبية على الصدقة، فقال هذا لكم، وهذا أهدي إلي، فقام النبي صلى الله عليه وسلم: فحمد الله وأثنى عليه، ثم قال: "ما بال العامل نبعثه فيجيء فيقول: هذا لكم، وهذا أهدي إلي؟ ألا دلس في بيت أبيه فينظر أيهدى إليه أم لا!! والذي نفس محمد بيده، لا نبعث أحدا منكم فيأخذ شيئا إلا جاء يوم القيامة يحمله على رقبتة، إن كان بعيرا له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تيعر، فرفع يديه حتى رأيت عفرة إبطية فقال: اللهم هل بلغت ثلاثا".<sup>2</sup> عن أبي هريرة رضي الله عنه قال رسول الله عليه وسلم: إذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة، قال: كيف إضاعتها يا رسول الله؟ قال: إذا أسند الأمر لغير أهله فانتظر الساعة.<sup>3</sup> وقال عبد الله بن عمر رضي الله عنهما: اشتريت إبلا أنجعتها الحمى فلما سمعت قدمت بها، قال: فدخل عمر السوق فرأى إبلا سمانا، فقال لمن هذه الإبل؟ قيل لعبد الله بن عمر، قال: فجعل يقول: يا عبد الله بن عمر، يخ بخ... ابن أمير المؤمنين، قال: ما هذه الإبل قلت: إبل اشتريتها وبعثت بها إلى الحمى أبتغي ما يبتغي المسلمون، قال: فقال: فيقولون: ارعوا إبل ابن أمير المؤمنين، يا عبد الله بن عمر، اغد إلى رأس مالك، واجعل باقيه في بيت مال المسلمين<sup>4</sup> وقال رضي الله عنهما: شهدت جلولا إحدى المعارك ببلاذ فارس فابتعت من المغنم بأربعين ألفا، فلما قدمت إلى عمر قال: أرايت إن عرضت على النار فقبل لك افتده، أكنت مفتديا به؟ قلت: والله، ما من شيء يؤذي بك إلا كنت مفتديا بك منه، قال: كأني شاهد الناس حين تبايعوا فقالوا: عبد الله بن عمر صاحب رسول الله صلى الله عليه وسلم، وابن أمير المؤمنين وأحب الناس إليه وأنت كذلك؛ فكان أن يرحصوا عليك أحب إليهم من أن يغلوا عليك، وإني قاسم مسئول، وأنا معطيك أكثر ما ربح تاجر من قریش، لك ربح الدرهم درهم، قال: ثم دعا التجار فابتاعوه منه بأربعمائة ألف درهم، فدفعت إلي ثمانين ألفا، وبعثت بالباقي إلى سعد بن أبي وقاص ليقسمه<sup>5</sup> وقال معيقيب: أرسل إلي عمر رضي الله عنهما مع الظهرية، فإذا هو في بيت يطالب ابنه عاصما. فقال لي: أتدري ما صنع هذا؟ إنه انطلق إلى العراق فأخبرهم أنه ابن أمير المؤمنين، فانتفقهم سألهم النفقة، فأعطوه آنية وفضة ومتاعا، وسيفا محلي. فقال عاصم: ما فعلت، إنما قدمت على ناس من قومي، فأعطوني هذا. فقال عمر:

<sup>1</sup> قال ابن عباس، ومجاهد، والحسن، وغير واحد: ما ينبغي لرسول أن يخون

<sup>2</sup> أخرجه البخاري 7174 مسلم 1832 اللفظ له

<sup>3</sup> رواه البخاري (59)

<sup>4</sup> مناقب عمر لابن الجوزي ص 157، 158.

<sup>5</sup> تاريخ الإسلام للذهبي عهد الخلفاء الراشدين ص 170، 157.

خذه يا معيقب، فاجعله في بيت المال<sup>1</sup> وحيء إلى عمر رضي الله عنه بمال ، فبلغ ذلك حفصة أم المؤمنين ، فقالت: يا أمير المؤمنين ، حق أقبائك من هذا المال، قد أوصى الله عز وجل بالأقربين من هذا المال، فقال يا بنية ، حق أقبائي في مالي، وأما هذا ففي سداد المسلمين، غششت أباك ونصحت أقبائك.قومي.<sup>2</sup> وقدم صهر لعمر عليه فطلب أن يعطيه عمر من بيت المال فانتهره عمر وقال: أردت أن ألقى الله ملكا خائنا! فلما كان بعد ذلك أعطاه من صلب ماله عشرة آلاف درهم<sup>3</sup>

فعلى الرغم من حداثة مصطلح التنمية المستدامة بيد أنه ليس بجديد في الإسلام فقد حفل القرآن الكريم والسنة النبوية بكثير من النصوص بمفهوم أكثر شمولية والتي تمثل ركائز للتنمية المستدامة ، والتنمية المستدامة جزء لا يتجزأ من العقيدة الإسلامية ، هي توجب ألا تتم بمعزل عن الضوابط الدينية والأخلاقية، بدون إغفال النواحي المادية ، منطلقة من القيم الإسلامية المستوحاة من الكتاب والسنة،وهي فريضة فرضها الإسلام على الأفراد والجماعات ومفهوم التنمية المستدامة في منهج الإسلامي يشمل تنمية الإنسان في ذاته روحا وفكرا، بالإضافة إلى التنمية البيئية الخارجية المحيطة به في مختلف نواحي الحياة، ليجعلها جسرا عبور إلى النعيم للحياة الآخرة مما يجعلها تقوم على بعدين أساسيين:

أولا: البعد المعنوي الإنساني

تنمية الإنسان وبنائه دينيا وروحيا وخلقيا ليقوم بعمارة الأرض قيما وماديا ليكون أهلا المنوط به وهو الخلافة

1. في مجال المحافظة على النفس ، شددت الشريعة الإسلامية على حرمة الدماء حتى على غير المسلمين
  2. في مجال الحث على طلب العلم والأخذ به ، عنيت الشريعة الإسلامية على ضرورة سلوك طريقه لنيل خيري الدنيا والآخرة
  3. في مجال تحقيق الأمن النفسي حثت الشريعة الإسلامية على حسن المعاملة واحترام الآخر وقيم التسامح وعدم ترويع الآخر حتى بالمزاح
  4. في مجال سلامة عقل الإنسان، حرمت ونهت الشريعة الإسلامية كل مذاهب العقل
  5. في مجال تغيير سلوكيات، دعت الشريعة الإسلامية على ضرورة التكسب من كسب اليد وعدم التعطل
  6. في مجال توفير الأمن الغذائي والكسائي، حثت الشريعة الإسلامية على الصدقات والزكاة وإطعام الطعام وإعانة ذي الحاجة ومكافحة الفقر.
- ثانيا: البعد المادي التعميري

1 عصر الخلافة الراشدة للعمري ص236، الأثر حسن.

2 الیهد للإمام أحمد ص17، فرائد الكلام ص139

3 تاريخ الإسلام للذهبي عهد الخلفاء الراشدين ص271.

إعمار الأرض والحفاظ على ثروتها، كل ذلك وفق المنهج رباني الحكيم وضوابطه شرعة بما يضمن طيب الحياة في الدارين.

خلق الله الإنسان ليضطلع بهم ثلاث مهام رئيسية في قوله تعالى: ﴿ وما خلقت الجن والإنس إلا ليعبدون ﴾ [سورة الداريات الآية 56] في قوله تعالى: ﴿ وإذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة ﴾ [سورة البقرة الآية 30] في قوله تعالى: ﴿ هو أنشأكم في الأرض واستعمركم فيها ﴾ [سورة هود الآية 61]

الأول: القدرة العقلية والجسدية التي تجعله قادرا على الاستفادة من هذه الثروات ، وهذه الإمكانيات. الثاني: الإمكانيات والوسائل التي يتمكن بها عمارة الأرض.

1. في مجال المحافظة على الحياة الفطرية، نمت الشريعة الإسلامية عن قطع الشجر أو اقتلاع الزرع.
2. في مجال المحافظة على المصادر المائية، نمت الشريعة الإسلامية على إهدار الموارد المائية والإسراف في استعمالها حتى عند الوضوء، أو تلوينها بالماء الملوث النجس لا يصلح لا للطهارة أو الشرب.
3. في مجال المحافظة على الأماكن العامة والطرق، شددت الشريعة الإسلامية على إمطة الأذى عنها وعدم توسط الطريق أو إيذاء الناس بالروائح الكريهة
4. في مجال الصحة الوقائية، نمت الشريعة الإسلامية على مخالطة الناس في حال الأمراض المعدية على ضرورة الحجر
5. في مجال المحافظة على التنوع الحيوي، نمت الشريعة الإسلامية على إفناء الحيوان للحفاظ على التوازن البيئي والرفق به وبرحمة به حتى عند الذبح.

## المبحث الثاني: العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري:

للإصلاح الإداري عوامل تؤثر عليه اما بالسلب فتؤدي الى فشله واما بالايجاب حال توافرها فتدفعه قدما لتحقيق اهدافه ومن تلك العوامل:

### المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات:

وضعت البشرية فكرة السلطة بغية تنظيم شؤون الافراد وحاجياتهم بانحرافها قامت الثورات عليها للقضاء على الاستبداد فضهرت الحاجة لتقييدها ليلاتي مبدأ الفصل بين السلطات بعد ذلك اهتماماً بالغاً فكيف نشأ المبدأ وما تطبيقاته وهي مزايا مبدأ الفصل بين السلطات؟

### الفرع الأول نشأة مبدأ الفصل بين السلطات:

لقد كان لنشأة مبدأ الفصل بين السلطات الأثر البالغ على الحريات والديمقراطيات الحديثة لما لها من مزايا

#### أولاً: ظهور مبدأ الفصل بين السلطات:

كان لأفكار "مونتسكيو" أثرها الواضح على رجال الثورة في فرنسا وأمريكا ، فذهبوا إلى أن فصل السلطات هو شرط الحكومة الدستورية الحرة ، سبقه إلى ذلك العديد من الفلاسفة والفقهاء من قديم ، وبخاصة أفلاطون وأرسطو ، كما أن موضوع الفصل بين هذه السلطات تلقى اهتماماً ظاهراً في أعقاب ثورة سنة 1688م.

#### أ) مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم:

ذهب أفلاطون أن تمارس كل هيئة وظيفة معينة بتوزيع وظائف الدولة وأعمالها المختلفة على عدة هيئات ، وتعاون كلها للوصول لهدف الدولة الرئيسي ، وهو تحقيق المصلحة العامة للشعب ، ولكي لا تنحرف هيئات الحكم عن اختصاصاتها وأهدافها ، ولتحقيق ذلك منحت وسائل للرقابة في مواجهة بعضها ، لوقف كل هيئة عند حدود اختصاصها ، ويرى لهاقرر الفيلسوف والمفكر العظيم أرسطو<sup>1</sup> " Aristotle " في مؤلفه السياسة Politics<sup>2</sup> " أن السلطة لا تتبع إلا من الجماعة ، وبالتالي لا يجوز أن تسند إلى فرد أو أقلية من الشعب ، وما دام القانون هو في الحقيقة تعبير عن إرادة هذه الجماعة ومظهراً لها ، فيجب أن يحكم تصرفات هذه الجماعة ، وبذلك تكون السيادة في حقيقة الأمر لهذه الجماعة ، أو بمعنى آخر للشعبوهي دعوة إلى تقسيم وظائف الدولة حسب طبيعتها القانونية ، غير أنه يجب ألا يغيب عن الالذهان أن الفصل بين السلطات لا يمكن تحقيقه ما لم يكن هناك تقسيم لوظائف الدولة ، فمهدت نظريته السبيل لها ، فأسهمت بذلك في نشأتها وتكوينها.

1 أفلاطون Plato ( 427 . 347 ق . م ) مؤلف كتاب " القوانين " الذي ظهر عام 1748 م

2 أرسطو " Aristotle " ( 384 . 322 ق . م ) فيلسوف والمفكر في مؤلف كتاب السياسة " Politics "

هي وفق رأيه:.. المداولة ( الفحص والتشاور) : Délibération ( وهذه الوظيفة أناطها أرسطو بسلطة أسماها السلطة التداولية The Délibérative Power ويتولاها " المجلس العام Public Assemblé " ومهمته فحص المسائل والقضايا العامة Public affaires ومناقشتها . إن وظيفة ( المداولة ) لا تطابق ( وظيفة التشريع ) التي نعرفها الآن ، وذلك أن ( المداولة ) تتسع عند أرسطو لأكثر من مجرد عمل القوانين ، بحيث يدخل فيها فضلاً عن ذلك كل ما يتصل ب : السلم والحرب ، والمعاهدات ، وأحكام الإعدام ، والمصادرة ، والنفي ، وانتخاب الحكام ، والتدقيق على حساباتهم، وهو ما حمل " أرسطو " في خاتمته إلى اعتبار وظيفة ( المداولة ) بمثابة العنصر الأسمى في الدول.

2. الأمر ( وظيفة الحكم وإصدار الأوامر : Command ) وهذه الوظيفة يتولاها الحكام Magistrates وكبار الموظفين ، ومهمتها تنفيذ القوانين .

1) 3. القضاء أو العدالة : Justice " وهذه الوظيفة تناط بالسلطة القضائية Judicial Power التي تتولاها المحاكم بكافة أنواعها ودرجاتها، وتكون مهمتها الفصل في الخصومات والجرائم . وإذا كانت وظيفة ( الأمر ) ووظيفة ( العدالة ) تطابق في مفهوماتنا الحديثة السلطتين التنفيذية والقضائية .

(ب) مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث:

إن التطور الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات يرجع في الواقع إلى المدرسة الإنجليزية والتجربة الديمقراطية الإنجليزية ، حيث تطورت الملكية في إنجلترا فجاء دستور كرومويل<sup>1</sup> نتيجة ثورة الأساقفة<sup>2</sup> ، وكان هذا أول تطبيق عملي للمبدأ ، فقد أراد أوليفر كرومويل القضاء على الاستبداد الذي نشأ عن البرلمان الطويل ، فعمد إلى فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية ، كما كان حريصاً على استقلال القضاء ؛ وعمل كرومويل في أنظمتها المختلفة المتوالية على مراعاة ذلك ، على أنه بانقضاء عهده وعودة الملكية ، ألغى الدستور الجمهوري وعدل عن نظام الفصل بين السلطات .

وتتلخص أفكار "جون لوك" بخصوص فصل السلطات في الآتي:

وتبّه إلى خطورة جمع هاتين الوظيفتين في يد هيئة واحدة ؛ و برّر " لوك " <sup>3</sup> وجهة نظره باعتبارين ، أحدهما

<sup>1</sup> أوليفر كرومويل Cromwell عمده في القرن السابع عشر لإنشاء دستور إنجلترا المشهور ليسي باسمه فيما بعد نقل البلاد من الملكية المطلقة إلى ملكية مقيدة تقوم على فصل السلطات نتيجة ثورة الأساقفة .

<sup>2</sup> ثورة الأساقفة (القرن السابع عشر 1688) نقلت البلاد من الملكية المطلقة إلى ملكية مقيدة تقوم على فصل السلطات ، ففي القرن السابع عشر صدر في إنجلترا دستور كرومويل على أساس مبدأ فصل السلطات إنجلترا الخلاف الذي كان قائماً بين الملوك من جانب والبرلمان الإنجليزي من جانب آخر فجاءت ثورة الأساقفة في القرن السابع التي طورت الملكية في إنجلترا، وكان القضاء قبل ثورة خاضعين للتاج خضوعاً تاماً ، يتلقون منه الأوامر، وتهددهم باستمرار سلطته في عزلهم ، أما بعد هذه الثورة ، فقد تحرر القضاء من التبعية للتاج ليقعوا في قبضة البرلمان، الذي نجح في ترويض التاج، واستلم زمام السلطة السياسية ، وهو ما أقدمه الاستقلال ، وحكم عليهم بالخضوع الكامل للأغلبية الحزبية المسيطرة في البرلمان 2جون لوك (1704 . 1632) John Locke يعتبر أول من كتب عن نظرية فصل السلطات في ظل النظام النيابي الذي تأسس في إنجلترا عقب ثورة 1688 ، فوضح آراءه في كتابه " رسالتان ( أطروحتان ) عن الحكومة Two Treatises of Government " وذلك في الأطروحة الثانية منه حول الحكومة المدنية Civil Government الذي نشر عام 1690

عملي والآخر نفساني وفي.

**الاعتبار العملي :** ويتمثل في أن عمل السلطة التنفيذية يتطلب بقاءها بصفة دائمة للسهر على تنفيذ القوانين وإجبار الأفراد على احترامها ، أما السلطة التشريعية فهي على العكس من ذلك ليست في حاجة إلى الانعقاد والاجتماع بصفة دائمة ، ذلك أن مهمتها مقصورة على سن القوانين ( أي وضع القواعد اللازمة لحفظ الجماعة وأفرادها ) ، ومثل هذه المهمة يمكن أداؤها في وقت قصير أو على فترات متقطعة ، فلا يستلزم الأمر أن تكون السلطة التشريعية في حالة انعقاد دائم ، إذ إن الدولة لا تحتاج إلى قوانين كل يوم ، ولكنها في حاجة إلى سلطة دائمة العمل تسهر على تنفيذ القوانين التي وضعتها السلطة التشريعية ، وإجبار الأفراد على احترامها

**الاعتبار النفساني والفني :** ويتحصل في أن منح سلطة تشريع القوانين وسلطة تنفيذها لنفس الأشخاص ، من شأنه أن يؤدي إلى التحكم ، ويغري بالاستبداد ، وذلك لأن النفس البشرية . بسبب ضعفها أمام قوة الإغراء . تجنح إلى الهوى ، وتميل إلى حب السلطة والتعلق بها وعلى ذلك ، يجب في كل دولة منظمة توزع السلطات في أيدي أشخاص مختلفة ، يكون لهم . عندما يجتمعون بشكل قانوني . حق عمل القوانين بمفردهم أو بالاشتراك مع غيرهم ، وعندما ينتهون من وضع هذه القوانين ، ينفضون ويخضعون هم أنفسهم لها ، وهذا ما يجعلهم يضعون القوانين بعناية ودقة ، بقصد خدمة الصالح العام.

## الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات:

**أولاً: السلطة التشريعية:** تنقسم الدول الديمقراطية إلى قسمين فسم بنظام بغرفتين كالمملكة المتحدة غرفة عليا مجلس اللوردات وغرفة سفلى مجلس العموم غير أن للثاني صلاحيات أوسع كما هو الذي يختار الحكومة رئيس الوزراء كما أن بريطانيا أصلاً دولة برلماني والولايات المتحدة نظام رئاسي غرفة عليا مجلس الشيوخ وغرفة سفلى مجلس النواب بصلاحيات أوسع وفصل مطلق بين السلطات وبغرفة الوحيدة على غرار نيوزلندا الدائم تركيا اليونان ايطاليا اليابان أو الانتقال من نظام بغرفتين إلى الدمج في قسم غرفة وحيدة كما حدث السويد أي غرضه التشريع في فصل مرن أو مطلق بين السلطات وجميع أعضائه منتخبين من دون تدخل للسلطة التنفيذية في تشكيلها كما حدث ويحدث في التجربة العربية التي يتم التنافس بينها على القاع في مؤشر الديمقراطية ففي الجزائر مثلا تنص المادة 98 من الدستور سنة 1996 على انه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين يتكون المجلس الشعبي الوطني 389 عضوا ويتم انتخابهم لمدة خمس سنوات ومجلس الأمة من 144 عضوا يعين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ثلثهم أي 48 عضوا بينما ينتخب الثلثين الباقين عضوين من 48 مجلس ولائي

بعدد الولايات فمجلس الأمة ليس غرضه التشريع فحسب، لأنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يشرع بمفرده، وليس هدفه هو مراقبة عمل الحكومة، فيمكن له مراقبة عملها، ولا تحسين التمثيل وتوسيعه، فيمكن له ذلك عبر إعطائه صيغ أخرى، ولا حتى تدعيم الديمقراطية، فهناك دول ديمقراطية لها نظام الغرفة الواحدة، والدول الإسكندنافية خير مثال على ذلك، وكما أن للسلطة التنفيذية اليد الطولى في تشكيل مجلس الأمة<sup>1</sup> وما لها صلاحيات خطيرة<sup>2</sup>، فهو أداة بيدها و به تستطيع السلطة التنفيذية تمرير مشروعها أو تعطيل والحيلولة دون إصدار نصوص لا تريد لها أن ترى النور<sup>3</sup> كما أنه تحول الثلث الرئاسي إلى سلعة لإعادة بناء شبكات الولاء يتم مقايضتها كما تمسك السلطة التنفيذية بالاضافة الى سلطة التشريع<sup>4</sup> فزاعة وسلاح حل البرلمان بيدها<sup>1</sup> الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف السلطة التشريعية.

1 الفقرة الثانية من المادة 101 من دستور 28 نوفمبر 1996

2 يعتبر فقهاء القانون الدستوري، إجراء التشريع بأوامر رئاسية تقييدا لمهام السلطة التشريعية وتعد صرخ على إرادة الشعب ومصادرة لحقه الديمقراطي، ويمكن اعتبار الجزائر من بين الدول التي تلجأ في الكثير من الأحيان لهذه الإجراءات بهدف تجاوز وتفادي معارضة البرلمان، وكذا ربح الوقت. سلطة ضبط جدول أعمال يذهب الأستاذ مورييس الدورة إلى أن أحد الأسباب التي تؤدي إلى استقلالية المناقشات البرلمانية، هو أن يكون البرلمان سيد في تحديد جدول أعماله كما أن للسلطة التنفيذية حل البرلمان ما تؤكد المادة 129 من الدستور والمعمول بما منذ من دستور 1976 الأمر الذي يمس باستقلالته ودوره 3 الحاكم فيها يقوم بتعيين عدد من أعضاء البرلمان وهذا ما كرسه الدستور الجزائري والمصري، فللمادة (118) من التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري في الفقرة الثالثة تنص " يعين رئيس الجمهورية الثلث الأخير من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية " فالبرلمان الجزائري يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وهذا الأخير أنشأ أثر المراجعة الدستورية في 28 نوفمبر 1996، ويستخدم رئيس الجمهورية هذه السلطة لتحقيق توازنات سياسية عامة وبالتالي يصبح مجلس الأمة وسيلة لضمان بعض التوازنات داخل السلطة التشريعية، فإذا أضيف إلى ذلك كيفية اتخاذ القرار سنرى هذا الأخير والمقصود الأغلبية 3/4 للتصويت والمصادقة على القوانين ما يتمثل ضمانه أخرى إن تضمن هذه النسبة نوعا من حق الاعتراض للثلث الرئاسي، ومنه يكن الرئيس الجمهورية وسيلة فعالة وآلية رقابية للتأثير على البرلمان من خلال التأثير على سير الغرفة الثانية وبالتالي العمل البرلماني ككل اشتراطه ضرورة موافقة ثلاثة أرباع الأعضاء لاتخاذ القرارات وهذا الثلث الرئاسي كإلحاق للثلثين المنتخبين - محمد الشافعي أبوراس، النظام الدستوري المصري في العهد الجمهوري (دون مكان نشي) 2005-2010، ص 111.

وهي نفس الصلاحية معهودة لرئيس الجمهورية في مصر العربية فهو يتدخل في تشكيلة مجلس النواب، وقد كرس كل الدساتير المصرية هذه الصلاحية فمن خلال المادة (87) من دستور 1971 والمادة (102) من الدستور الحالي 2014 نصت على "يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من أعضاء مجلس النواب لا يزيد عن 5% ويحدد القانون كيفية ترشحهم"، كما منح المشرع الدستوري المصري والجزائري لرئيس الجمهورية الدعوة لإجراء انتخابات ويكون ذلك بقرار من رئيس الجمهورية وتتولى حكومة التي تعمل تحت إمرة رئيس الجمهورية التحضير لعملية الانتخابية، وهذا أيضا يعتبر تدخل في تكوين البرلمان من طرف رئيس الجمهورية. - ماجد راغب الحلو، ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، طبعة 2005، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. 760.

- د. إدريس كراخ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثابت والمتغير، مجلة إدارة مجلد 8 1998 01: ص (45).

4 الإصدار هو اعتراف رئيس الجمهورية بالوجود القانوني للتشريع والأمر بتنفيذه، ذلك أن التشريع يعتبر موجودا من الناحية القانونية بمجرد موافقة البرلمان عليه وزوال حق رئيس الدولة في الاعتراض إما بالتنازل أو بفقدا أثره بعودة البرلمان إلى الموافقة عليه مرة ثانية بالأغلبية المطلوب جاء في المادة (144) من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تسليمه إياه" وهي في نفس المدة المعتمدة في دستور 1996، ودستور 1989 ودستور 1976 في حين دستور 1963 حددها بعشرة أيام فقط وفي حالة عدم إصدار النصوص القانونية من طرف رئيس الجمهورية لا يترتب عليه إجراء في دستور 1976 و1989 بينما دستور 1963 ينقل هذا الاختصاص بمحكم المادة (51) إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أما دستور 1996 والتعديل الدستوري 2016 قد منحت المادة (144) منه لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين يوما لإصدار القانون تبدأ من تسليمه إياه مع إمكانية وقف الميعاد بسبب إخطار رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري في الفصل مدى دستورية القانون، فإنه من واجب رئيس الجمهورية أن يمتنع عن إصداره - منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير، فرع قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014، ص. 212.. 211.

إن عدم ظهور مبدأ الفصل بين السلطات كقاعدة في النظام السياسي الإسلامي يعود أساساً إلى كون هذا الأخير مؤسس على مبادئ إلهية تحقق مبدأ هذا الجوهر ذلك المبدأ وتراعيه من خلال عمله على نشر العدل والانتصاف بين طبقة الحاكمة والمحكومة، وبذو لكل أنواع الاستبداد، إن الوقوف على ممارسة السلطات في الإسلام عرف جوهر المبدأ وجسده خاصة في الفصل بين السلطة التشريعية والسلطتين الأخريين، الشورى في الإسلام أساساً للحكم؛ إذ قرر الإسلام أن الشورى خصية من خصائص المجتمع الإسلامي، وسمة من سمات المجتمع المسلم، وصفة من صفاته اللازمة وذلك في قوله تعالى: ﴿ وَأمرهم شورى بينهم ﴾ [سورة الشورى الآية 38] قوله تعالى: ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ [سورة آل عمران الآية 159] كما أسس لها الرسول عليه الصلاة والسلام والخلفاء الراشدون من بعده امتثالاً لأمر الله عز وجل وما حدث في صلح الحديبية، فإن النبي صلى الله عليه وسلم لما صالح قريشا على الرجوع، وعدم دخول مكة عامهم هذا، قال لأصحابه: ( قوموا فانحروا ) قال الراوي: " فوالله ما قام منهم رجل حتى قال ذلك ثلاث مرات ، فلما لم يقم منهم أحد دخل على أم سلمة، فذكر لها ما لقي من الناس، فقالت أم سلمة: يا نبي الله ، أتحب ذلك، اخرج ولا تكلم منهم أحدا منهم كلمة، حتى تنحر بدنك، وتدعو حالقك فيحلقك ، فلما فعل ذلك، قاموا فنحروا " .<sup>2</sup> وقد قال تعالى: ﴿ لقد كان لكم في رسول الله أسوة حسنة ﴾ [سورة الأحزاب الآية 21] وهي مبدأ من المبادئ الإسلامية العامة التي تلزم المسلمون أفراداً وجماعات ، ومؤسسات وحكومات<sup>3</sup> ولما ترك ملك الروم الغزو وكتب عمر وقاربه وسير إليه عمر الرسل مع البريد، بعثت أم كلثوم بنت علي بن أبي طالب إلى ملكة الروم بطيب ومشارب وأحناش من أحناش النساء ، ودسته إلى البريد فأبلغه لها فأخذته منه ، وجاءت امرأة قيصر وجمعت نسائها وقالت: هذه هدية امرأة ملك العرب وبنت نبيهم ، وكاتبها و أهدت لها عقد فاخر ، فلما انتهى

أما الدساتير المصرية فقد منحت الحق لرئيس الدولة سواء في دستور 1971 أو دستور 2012 أو الدستور الحالي لسنة 2014 الذي نص في مادته (123) "الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين" أما بالنسبة للمدة التي يتعين فيها إصدار القانون لم يحددها الدستور وهذه هي نقطة الاختلاف بينه وبين الدستور الجزائري حيث هذا الأخير حددها ب50 يوماً أما الدستور المصري لم يحدد مدة معينة لإصدار القانون حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في الإصدار فيظل القانون خاملاً بلا نفاذ ، ولا تتور مسألة التأخير في إصدار القانون إلا بعد انتهاء الدستور على جزء الامتناع عن إصدار القانون شأنه شأن الدستور الجزائري - ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، طبعة 2005، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. 696

<sup>1</sup> تعتبر سلطة الحل الرئاسي على أنها وسيلة دستورية تضع نهاية لعهدة المجلس، ويمكن تعريف الحل بأنه إنهاء عهدة البرلمان الأول وتفعيل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة - ماجد راغب الحلو، المرجع نفسه، ص. 192

قبل نفايتها التي حددها الدستور ، وحق الحل يقابل المسؤولية الوزارية فهما سلاحان متقابلان لإقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية - ماجد راغب الحلو، المرجع نفسه، ص. 762

في النظام الجزائري منح الدستور حق حل البرلمان لرئيس الجمهورية ، وهذا ما يظهر في نص المادة (147) من دستور 2016، تنص " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول " وهو نفس الحق الذي منح لرئيس المصري بموجب المادة (137) من الدستور الحالي 2014 التي تنص على " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة ، وبقرار مسبب وبعد استفتاء من الشعب "

2 الخطابي في "معالم السنن" (333/2) وابن بطال في شرحه لصحيح البخاري (133/8)

3 ابن جزى المشورة مأمور بما شرعا ج 1/122

به البريد إليه أمر بإمساكه ودعا الصلاة جامعة ، فاجتمعوا فصلى بهم ركعتين وقال: إنه لا خير في أمر من غير شورى من أموري . قولوا في هدية أهدتها أم كلثوم لامرأة ملك الروم ، فقال قائلون: هو لها بالذي لها ، وليست امرأة الملك بذمية فتصانع به ولا تحت يديك فتبقيك . وقال آخرون: قد كنا نهدى الثياب لنسثيب ونبعث بها لتباع ولنصيب شيئا، فقال: ولكن الرسول رسول المسلمين والبريد بريدهم والمسلمون عظموها في صدرها؛ فأمر بردها إلى بيت المال ، ورد عليها بقدر نفقتها<sup>1</sup> فهو مجتمع يقوم على أساس احترام الرأي وتبادل وجهات النظر، ويستنكر الانفراد بالرأي الذي يفضي لا محالة إلى التعسف الطغيان والاستبداد في قوله تعالى: ﴿ قال فرعون ما أريكم إلا ما أرى وما أهديكم إلا سبيلا الرشاد ﴾ [سورة غافر الآية 29] وهو حياذ على طريق الهدى والصواب لقوله تعالى: ﴿ أضل فرعون قومه وما هدى ﴾ [سورة غافر الآية 29] ولقوله تعالى: ﴿ وما أمر فرعون برشيد ﴾ [سورة هود الآية 96] ولقوله تعالى: ﴿ وجحدوا بها واستيقنتها أنفسهم ظلما وعلوا ﴾ [سورة النمل الآية 14]<sup>2</sup>

### ثانيا: استقلالية السلطة القضائية:

في الدول الديمقراطية كالمملكة المتحدة فالقضاء في بريطانيا، يتم توفير الأمن القانوني للقضاء. يتم تعيينهم من قبل التاج من بين الأعضاء الفئة العمرية المتوسطة في نقابة المحامين. الملك يعينهم بالتشاور مع السيد المستشار. وبالتالي، لا يحتاج القاضي إلى استرضاء أي شخص. إلى جانب ذلك، يتم ضمان هذا الأمان من خلال الحكم بعدم ترقية محكمة المقاطعة مطلقا إلى محكمة عليا وعلى الرغم من إمكانية الترقية من المحكمة العليا إلى محكمة استئناف، إلا انه لا تضيف الكثير باستثناء زيادة الدخل أو الكرامة. يتولى القضاة مناصبهم في حالة حسن السلوك والولايات المتحدة الأمريكية KKSOU

إن سيادة القانون شرط ضروري للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سيما في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الاستبداد إلى الديمقراطية، تتطلب سيادة القانون قضاء مستقلا ، غير مستقلا ومنفصل، أنتج التحول الديمقراطي في أوروبا الشرقية على سبيل المثال نموذجين للإدارة القضائية والنموذج التنفيذي، رومانيا في الحالة الأولى، والجمهورية التشيكية مثال على الأخيرة، تشير المقارنة بين الحالتين إلى انه في حين أن التطورات السياسية مهمة للحفاظ على استقلال القضاء.

فان توطيد الديمقراطية وتنظيم القضاء في علاقة متبادلة، إن تنظيم القضاء ضروري للشفافية التشريعية ورقابة السلطة التنفيذية التي بدورها تحمي من تسييس الإدارة القضائية ، وما يترتب عليه من عواقب سلبية على استقلال القضاء وفي نهاية المطاف سيادة القانون<sup>3</sup>

أكدت المادة 14 من العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمد وعرض للتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (21/2200 أ/د) المؤرخ في 16 كانون /

1 الخلفاء الراشدون د. عبد الوهاب النجار ص 245.

2 تفسير ابن كثير ص 378

<sup>3</sup> http:// Doi.org/10.1002/pad.483 2008 ©John Wiley & Sons, Ltd.

ديسمبر (1966) (تاريخ بدء النفاذ 23 مارس/آذار 1976)، على أن الناس جميعا سواء أمام القضاء، ومن حق كل فرد ، لدى إلا لفصل في أية تهمه جنائية توجه إليه، أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة حكم القانون".

كما أكدت العديد من المواثيق والإعلانات والقرارات الدولية على أهمية استقلالية القضاء في تحقيق العدالة و أنها ليست رفاهية ، ودعت الدول إلى بلورة هذا المبدأ ميدانيا و باحترامه . "كل مجتمع لا تكون فيه ضمانات للحقوق ، ولا فصل للسلطات، ليس له دستور" حسب المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن (1789) ، كما أشارت المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى أنه: "لكل إنسان الحق ، على قدم المساواة التامة مع الآخرين ، في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة ، نظرا عادلا علنيا للفصل في حقوقه والتزاماته ، وأية تهمه جنائية توجه إليه " فيما أكدت لجنة حقوق الإنسان في "مؤتمر سانتياجو" سنة 1961 على وجود قضاء مستقل يعد أحسن الضمانات للحريات الشخصية ، وأنه يتعين وجود نصوص دستورية ، أو قانونية ، ترصد لتأمين استقلال السلطة القضائية من الضغوط السياسية وتأثير سلطة الدولة الأخرى عليها ، وذلك بالحيلولة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بين ممارسة أية وظيفة قضائية ، أو تدخل في إجراءات القضاء"

وأما في التجربة العربية تعد استقلالية القضاء الهاجس الأول بصفة عامة والقضاة بصفة خاصة، بالنظر إلى صعوبة تحقيقه في شموليته، وبالنظر إلى التداخلات التي تقع في محيطه ذلك إن القضاء فالقضاء هو الملاذ الذي يلجأ إليه لتحقيق العدالة وخدمة الصالح العام تبقى هذه الاستقلالية في حالات معينة قاب قوسين

وأكد الدكتور عزت عبد الجواد نائب رئيس محكمة النقض بالنظر، انه لإرساء مبدأ استقلال القضاء، نص قانون السلطة القضائية على أن تختص الدائرة المدنية بمحكمة النقض بالنظر إلى جميع الطلبات التي ترفع من القضاة ورجال النيابة العامة بأي شأن من شؤونهم الوظيفية، متى كان مبنى الطلب عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها وإساءة أو الانحراف في استعمال السلطة واستثنى من هذا الاختصاص القرارات الخاصة بالتعيين و الترقية والنقل والندب وجعل القرارات الصادرة فيها من اختصاص مجلس القضاء الأعلى وجعل ما يصدر منه في شأنها بمنأى عن أي طعن بأي طريق أمام أي جهة قضائية، واستدل في مداخلته بالهجمة الشرسة التي تعرض لها رجال الهيئات القضائية التي لجأت إليها السلطة التنفيذية أغسطس سنة 1669 بالنسبة لتلك الهيئات القضائية، وأصدرت القرار بقانون رقم 1969/83م بإعادة تشكيل الهيئات القضائية، واعتبار رجال القضاء الذين لا تشملهم قرارات إعادة التعيين أو النقل إلى وظائف غير قضائية محالين إلى التقاعد واستبعاد 200 قاضي منهم رئيس محكمة النقض ونائب مجلس الدولة بكل جميع الهيئات القضائية وتشكل المجلس الأعلى للهيئات القضائية على رأسها رئيس السلطة التنفيذية فيما يسمى "مذبح القضاء"، كما قام معمر القذافي في ليبيا باصدار: "قانون القضاء في 03 يوليو 1976 وقام على إثره بإحالة معظم رجال القضاء للتقاعد" قانون

القضاء القانون رقم 51 لعام 1976 ثم في عام 1972 أصدرت محكمة النقض المصرية بتاريخ 12/12/1972م حكمها الشهير في الطلب 39/21 ق رجال القضاء والذي تصدى للقرار بقانون سالف الذكر وانتهى فيه إلى أن هذا القرار بقانون لا يقوم على أساس من المشروعية وانه صدر مشوبا بعبء جسيم يجعله عديم الأثر لخروجه عن نطاق الموضوعات المعينة بقانون التفويض رقم 15/1997م وان مخالفته لأحكام الدستور إنما هي على سبيل التأكيد لا التأسيس، وان القرار بقانون رقم 83/1969م لا يصلح أداة لإلغاء أو تعديل أحكام قانون السلطة القضائية في شأن محاكمة القضاة وتأديبهم، كما لا يصلح أساسا لصدور القرار الجمهوري رقم 1603/1969م فيما تضمنه من عزل بعض رجال القضاء من ولاية القضاء، وخلص الحكم إلى إلغائه، وإلغاء القرارات المنفذة له واعتبارها عديمة الأثر في هذا الخصوص

وفي عام 1986 عقدت القضاة برئاسة شيخ القضاة المستشار يحيى الرفاعي رئيس نادي القضاة ومؤسس تيار استقلال القضاء "مؤتمر العدالة الأول" والذي تقدموا فيه بعدة مطالب لاستقلالية السلطة القضائية من الهيمنة الإدارية والمالية للسلطة التنفيذية وكان في مقدمة هذه المطالب نقل تبعية التفتيش القضائي وصندوق الرعاية الصحية من وزارة العدل إلى مجلس القضاء الأعلى، ثم ما لبث عاد الصراع في 2006 حين أعلن القضاة مخالفتهم واسعة لصالح مرشحي الحزب الوطني انتهت بخروج القضاة في مسيرة للتنديد بتقليص صلاحيات واختصاصات المجلس الأعلى للقضاة لصالح تغول أكثر للسلطة التنفيذية الضرب وسحل واعتقال أكثر من ألفين

أدانت منظمة العفو الدولية على لسان نجية بونعيم، مديرة الحملات لشمال إفريقيا في مكتب تونس الإقليمي لمنظمة العفو الدولية، وانتقدت مشروع القانون يوم 26 أبريل/ نيسان 2017 الذي أقره مجلس النواب بالأغلبية والتي كانت عدة هيئات قضائية، ومن بينها مجلس الدولة والمجلس الأعلى للقضاء وهيئة قضايا الدولة، قد أبدت رسميا معارضتها لمشروع القانون قبل التصويت مجلس النواب عليه، وبعد إقرار التعديلات، اصدر كل من "نادي قضاة مصر" و"نادي قضاة مجلس الدولة" بيانا حثا فيه رئيس الجمهورية على عدم التصديق عليه، لأنه يقوض استقلالية السلطة القضائية ومبدأ الفصل بين السلطات

أو من شأن هذا القانون أن يقوض استقلال القضاء، الذي يتعرض بالفعل لحصار، في مصر، وإذا ما صدق عليه رئيس الجمهورية، فسوف يكون عقبة كبيرة للعدالة في مصر، حيث سيتمنع هذا القانون رئيس السلطة التنفيذية في البلاد وتحييد اثنين من اعلي المحاكم باختيار رؤساء الهيئات القضائية الرئيسية يزيد تشديد القبضة على السلطة ويضعف إجراءات الرقابة يذكر أن المجالس الهيئات القضائية في مصر كانت لها السابق صلاحية تعيين رؤساء الهيئات المختلفة في جهاز القضاء، حيث كان المجلس يحدد أسماء المرشحين، باعتبار ذلك مجرد إجراء رسمي شكلي، بينما كان القرار النهائي، من الناحية الفعلية، في يد مجلس الهيئة القضائية المعنية، أما التعديلات المقترحة

على القانون السلطة القضائية، رئيس السلطة التنفيذية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء<sup>1</sup> فتمنح صلاحية التعيين في الهيئات القضائية واختيار رؤسائها<sup>2</sup> من بين ثلاث نواب لرئيس هيئة معينة، ترشحهم هذه الهيئة من بين أقدم سبعة نواب لرئيسها.

<sup>1</sup> فالمجلس الأعلى للقضاء في كافة البلدان يمثل القضاة وأعضاء النيابة العامة باعتباره مسؤولاً عن شؤونهم ، وحماية استقلال القضاء هذه مشتركة لمعظم المجالس القضائية ، لكن المشكلات التي تواجهها تختلف من بلد لآخر نتيجة اختلاف الأنظمة ، فبعض البلدان تواجه سيطرة السلطة التنفيذية على القضاء كما هو يحدث في الجزائر ، وفي مصر رغم المحاولات العديدة لإضفاء ضمانات على استقلال القضاء وتعزيز دور المجلس الأعلى للقضاء باعتباره يمثل هذه الفئة إلا أن السلطة التنفيذية بما لها من صلاحيات سواء الممنوحة لها بموجب القانون أو الممارسات الفعلية مازالت تلعب دوراً وتستخدم نفوذها في اختيار أعضاء المجلس الأعلى للقضاء الذي بيده كافة شؤون أعضاء القضاء والنيابة العامة.

فالمجلس الأعلى للقضاء عبارة عن هيئة نص عليها الدستور بمقتضى المادة (140) من الدستور الجزائري لسنة 1989 وكررتها المادة (167) من التعديل الدستوري 2016 التي قضت بأن القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته حسب ما هو منصوص عليه في القانون هذه الهيئة يتأسسها شخص نصت عليه جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر وأيضاً جاء في التعديل الدستوري 2016 في المادة (173) "يرأس رئيس الجمهورية الذي (101) المجلس الأعلى للقضاء " وكذلك المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 04-12 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى 101 للقضاء، وعمله وصلاحيته، الجريدة الرسمية، العدد 57 مؤرخ في 8 سبتمبر 2004 الذي يرأسه هذا المجلس هو رئيس الجمهورية وهذه الرئاسة ليست شرفية بل رئاسة حقيقية تمنح لرئيس الجمهورية سلطات قضائية يمارسها بهذه الصفة منها)

1: توجيه استدعاء للأعضاء بحضور اجتماعات المجلس العادية والاستثنائية حسب المادة (120) من القانون العضوي 04-12

2: ضبط أعمال المجلس وجلساته بالاشتراك مع المكتب القائم للمجلس حسب المادة (10) (من القانون .

3: له صوت مرجع عند التساوي عدد الأصوات وفقاً للمادة (15) من القانون سالف الذكر،

وعند تقديم إسناده لرئاسة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس الجمهورية اعتبر هذا منافياً لمبدأ استقلال القضاء خاصة وأن الدستور الحالي 2016 يتضمن العديد من المواد التي تؤكد استقلالية السلطة القضائية المادة (65) كما تنص المادة 156 من التعديل الدستوري الجزائري 2016 على أن "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون"

وقد نص الدستور المصري لسنة 1971 في مادته (173) على إنشاء مجلس أعلى للهيئات القضائية يرأسه رئيس الجمهورية يكون بمثابة السلطة العليا فوق كل الهيئات يختص هذا المجلس بالنظر بكل ما يتعلق بتعيين وترقية ونقل وندب و إعارة رجال القضاء والنيابة العامة سائر شؤونهم.

وتقلصت أهمية هذا النص بعد التعديلات التشريعية وتصاعدت المطالب لإخائه وحذف النص في الدستور الجديد لكن النظام الدستوري الحالي لا يبقى على هذا المجلس ليكون بمثابة صمام أمان ضد المجالس القضائية العليا.

ورغم انتزاع هذه الصلاحية من رئيس الجمهورية إلا أنه بقي يلعب دوراً كبيراً في اختيار أعضاء هذا المجلس - حمود حمد (القضاء في الدستور المصري الجديد -دراسة مقارنة لدستور 1971) مجلة رؤية تركية العدد 104 04 فيفري 2012

<sup>2</sup> تنص المادة (92) من التعديل الدستوري الجزائري 2016 فقرتها الرابعة والخامسة والثامنة " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية "الرئيس الأول للمحكمة العليا -رئيس مجلس الدولة -القضاة " وتتم عملية التعيين بمراعاة الشروط والمؤهلات التي يجب أن تتوفر في المرشحين لمنصب القضاء وهذا ما فعله القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء - القانون العضوي، رقم 04 -11 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي

حيث نص المادة (03) من " أن تعيين القضاة يكون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل وبعد المداولة لمجلس الأعلى للقضاء وفي نفس السياق تنص المادة (49) من نفس القانون على أن التعيين في الوظائف القضائية النوعية يتم بموجب المرسوم الرئاسي وحددت الوظائف النوعية كالآتي: الرئيس الأول للمحكمة العليا -النائب العام لدى محكمة العليا -رئيس المجلس القضائي -نائب عام لدى المجلس القضائي -رئيس مجلس الدولة -محافظ الدولة لدى مجلس الدولة - رئيس المحكمة الإدارية -محافظ محكمة الإدارية.

وبخصوص قضاة التحقيق قد نصت المادة (39) من القانون 01 -08 لسنة 2001 المعدل للمتهم للأمر رقم 66-155 المتضمن الإجراءات الجزائية على أن يعين قاضي التحقيق بمرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بنفس الشكل.

المحكمة الإدارية العليا وفي تحد للسلطة التنفيذية في يناير /كانون الثاني 2017 قضت ببطلان اتفاقية للحكومة بالتنازل على جزيرتي تيران وصنافير الواقعة في البحر الأحمر

وبعد انقلاب 3 جويلية 2013 وفي 2014 قررت الجمعية العمومية لمحكمة استئناف القاهرة إنشاء دوائر قضائية خاصة لمحكمة أشخاص أتهموا بالاشتراك في مظاهرات بدون ترخيص أو في أعمال عنف، وأصدرت هذه الدوائر اعتقال عشرات الآلاف والسجن المؤبد، وأحكام بالإعدام.

كما يثار التساؤل عن استقلالية القضاء ومدى التغول للسلطة التنفيذية في ضل امتلاكها صلاحيات كبيرة كسلطة تعيين وترقية ونقل وندب وإعارة رجال القضاء والنيابة العامة وسائر شؤونهم<sup>1</sup> وبالإضافة للانحراف في استعمال السلطة الامر الذي يستبعد مبدأ الكفاءة وتكريس الانتقائية والمحسوبية والتوريث في تعيينات والمكافأة أصحابها بترقيتهم لمناصب قي السلطة التنفيذية على حساب الاستقلالية للسلطة القضائية<sup>2</sup>.

بناء على هذه النصوص القانونية ليوضح لنا بصورة لا تدع مجال للشك أن رئيس الجمهورية الجزائرية يسيطر بصفة تكاد تصبح كلية على الجهاز القضائي من ناحية العضوية ، فإذا كانت التعيينات السابقة تتم باقتراح من وزير العدل فهذا الأخير معين من طرف رئيس الجمهورية - مفتاح حنان، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري و الأمريكي ،دراسة مقارنة ،مذكرة ماجستير ،جامعة باتنة 98 .142، ص،2003\_2004

وهو نفس ما ورد في الدستور المصري فقد نصت المادة (44) من قانون السلطة القضائية على " يكون شغل الوظائف القضائية سواء بالتعيين أو بالترقية بقرار من رئيس الجمهورية ".وبالبحث عن كيفية تعيين القضاة في منصب رئيس محكمة النقض نجد أن تعيينه يكون باختيار رئيس الجمهورية له من بين نواب رئيس المحكمة ويقتصر دور مجلس القضاء الأعلى على أخذ رأيه وليس بموافقة ، وبشأن نواب رئيس محكمة النقض فيجدد بنا أن نيين كيفية تعين مستشار نواب رئيس المحكمة الذي قد يكون نائبا للرئيس هذه المحكمة فيما بعد - هدى نصر الله، "صالح من يعمل محامي الشعب؟" إعادة طرح القضية استقلال النيابة العامة ومدى انعكاسها على مسار

الفقرة الرابعة من المادة (44) من نفس القانون تقرر " ويعين المستشار بمحكمة النقض بموافقة المجلس الأعلى للقضاء وذلك من بين اثنين ترشح أحدهما الجمعية العامة بمحكمة النقض ويرشح الآخر وزير العدل. " أما رؤساء محاكم الاستئناف ونوابها فيكون بموافقة المجلس القضائي الأعلى أي المجلس القائم يختار حلفاءه ، إذن فاختيار أعضاء المجلس القضاء الأعلى يشارك فيه رئيس الجمهورية ووزير العدل هذا الأخير معين من طرف رئيس الجمهورية فقد نصت المادة (189) من الدستور الحالي على أن رئيس الجمهورية يعين النائب العام لكن ليس بحرية مطلقة وإنما إقرار اختيار مجلس القضاء الأعلى.

<sup>1</sup> فقد نص الدستور المصري لسنة 1971 في مادته (173) القضائية يرأسه رئيس الجمهورية يكون بمثابة السلطة العليا فوق كل الهيئات يختص هذا المجلس بالنظر بكل ما يتعلق بتعيين وترقية ونقل وندب و إعارة رجال القضاء والنيابة العامة سائر شؤونهم.

<sup>2</sup> كما حدث مع المستشار أحمد الزند بتنصيبه وزيرا لعدل في 20 ماي 2015 خلفا لوزير العدل المصري السابق محفوظ صابر يذكر أن المستشار أحمد الزند في ديسمبر (كانون الثاني) 2009، بتعديل قانون السلطة القضائية، ليسمح بتعيين الحاصلين على تقدير مقبول من خريجي الحقوق في النيابة، مُبرزا ذلك بأنّ «القاضي يخدم الدولة خمسين عامًا، ولا يجد مكافأة سوى تعيين نجله في القضاء، فضلاً عن أنه يكون قد تربى في أسرة قضائية» بوابة السياسة بوسط 14 مارس 2016 كما انه اقر في تصريحه المستشار أحمد الزند رئيس نادى قضاة مصر خلال اللقاء قضاة المنوفية بنادى القضاة بقوله : "من يهاجم أبناء القضاة هم الحاقدون والكارهون ممن يتم رفض تعيينهم، وسيخيب آمالهم، وسيظل تعيين أبناء القضاة سنة بسنة، ولن تكون هناك قوة في مصر، تستطيع أن توقف هذا الزحف المقدس إلى قضائها. نحن على الوطن أسياد، وغربنا العبيد، واللي هيحرق صورة قاضي هيتحرق جسده". محمد العيسوي 9-3-2012 | <http://gate.ahram.org.eg/index.aspx20:53>

التصريحات التي تخالف صريح القانون والمادة 14 من الدستور المصري الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم و حمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون، ويخالف نص المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "لكل شخص بالتساوي مع الآخرين حق تقلد الوظائف العامة في بلده"

فاصدر حزب الدستور المصري والذي أسسه محمد البرادعي نائب الرئيس السابق ييانا يعرب فيه عن دهشته البالغة.

• ومن تطبيقات استقلالية السلطة القضائية في الإسلام وحيث أسند الحكم في قضية يهود بني قريظة إلى سعد بن معاذ بناء على طلبهم .. والثابت أنه صلى الله عليه وسلم لم يتخل مطلقاً، ولم يعترض على أي حكم أصدره أي منهم ، كما قضى القاضي شريح على الفاروق عمر بن الخطاب لصالح أعرابي في ناقة اشتراها منه<sup>1</sup> ، وفي عهد علي حكم أيضاً لصالح يهودي ضد أمير المؤمنين رضي الله عنه ، في نزاع بينهما على درع كذلك على استقلال القاضي عن الخليفة، بدليل انه حكم عليه لا له<sup>2</sup> وروي أن عمر بن الخطاب لقي رجال له خصومة فقال له: ما صنعت؟ قال الرجل: قضى علي وزيد بكذا، قال عمر: لو كنت أنا لقضيت بكذا، فقال الرجل: وما يمنعك والأمر إليك؟ قال: لو كنت أردك إلى كتاب الله أو إلى سنة نبيه لفعلت، ولكن أردك إلى رأي والرأي مشترك، ولم ينقض عمر ما قضى به علي وزيد<sup>3</sup> وعن شعبي قال: كان بين عمر وبين أبي بن كعب خصومة، فقال عمر: أجعل بيني وبينك رجلاً ، فجعل بينهما زيد بن ثابت فأتياه فقال عمر: أتيناك لتحكم بيننا وفي بيته ، يؤتى الحكم ، فلما دخلا عليه وسع له زيد عن صدر فراشه، فقال: ها هنا أمير المؤمنين. فقال له عمر: هذا أول جور جرت في حكمك، ولكن أجلس مع خصمي، فجلسا بين يديه، فادعى أبي وأنكر عمر، فقال زيد لأبي: أعف أمير المؤمنين من اليمين وما كنت لأسأله لأحد غيره، فحلف عمر، ثم أقسم: لا يدرك زيد القضاء حتى يكون عمر ورجل من عرض المسلمين عنده سواء<sup>4</sup>

وحكي أن علي بن أبي طالب رضي الله عنه دخل مع خصم ذمي إلى القاضي شريح، فقام له، فقال: هذا أول جورك، ثم أسند ظهره إلى الجدار وقال لو أن خصمي كان مسلماً لجلست بجانبه

4. قال أبو عبيدة وغيره: لما استخلف عمر بن عبد العزيز وفد عليه قوم من أهل سمرقند فرفعوا إليه أن قتيبة دخل مدينتهم وأسكنها المسلمين على غدر فكتب عمر إلى عامله يأمره أن ينصب لهم قاضياً ينظر فيما ذكروا فإن قضى بإخراج المسلمين أخرجوا فنصب لهم جميع بن حاضر الباجي فحكم بإخراج المسلمين على أن ينادوهم على سواء فكره أهل مدينة سمرقند الحرب وأقروا المسلمين فأقاموا بين أظهرهم

وجه الدلالة: دلت الآثار السابقة على أن استقلال السلطة القضائية وعلى سيادة القانون كان قائماً في عهد الراشدين، حيث كان الخلفاء يجلسون بأنفسهم أمام القضاة ليفصلوا بينهم وبين من اختصموهم، وفي حادثة عمر بن عبد العزيز يتبدى حرص الراشدين على استقلال القضاء والثقة به، حيث كان بإمكانه البت في الواقعة بنفسه أو أن يكفل ذلك لعامله أو قائده العسكري مرتكب المخالفة، لكنه امتنع عن ذلك خشية أن يستبد بهما الهوى،

<sup>1</sup> ابن سعد: الطبقات الكبرى، 6/183

<sup>2</sup> ابن كثير: البداية والنهاية، 8/4، 5

<sup>3</sup> ابن شبة: تاريخ المدينة (213/2)، ابن عبد البر: جامع بيان العلم وفضله (353/2).

<sup>4</sup> الكاندهلوي: حياة الصحابة (2/333)

بخلاف القاضي الذي كان يتمتع باستقلال كبير وتجرد من الاعتبارات السياسية والشخصية، وهذا ما أكده قضاؤه حيث قضى بإخراج الجيش المسلم من سمرقند، شددت الشريعة الإسلامية في شروط اختيار القاضي ابتدائية كضمانة للعدالة وركن رئيسي لاستقلالية القضاء فقد اشتهر قضاة أعلام وعلى سبيل المثال لا الحصر كالقاضي سوار بن عبد الله قاضي البصرة والقاضي المنذر بن سعيد البلوطي...

### الفرع الثالث: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات:

أيد معظم رجال الفقه مبدأ الفصل بين السلطات ودافعوا عنه بحجراته، حيث قام هؤلاء بتعزيز دفاع مونتسكيو المؤسس على أنه ضرورة لمنع الاستبداد وضمان الحقوق والحريات وسيادة القانون، فضلاً عن أنه يحقق للهيئات المنفصلة أسباب التخصص والخبرة والإجادة، وعلى ذلك، فإن المبررات التي أدت إلى الأخذ بهذا المبدأ وتطبيقه تتلخص فيما يلي

أ- منع الاستبداد وصيانة الحريات: إن تجميع السلطة السياسية في يد هيئة واحدة مدعاة للاستبداد، وعدم الاكتراث بواجبات السلطة ومهامها، أما تضيق نطاقها عبر توزيعها على ثالث هيئات فهو مدعاة لاستقامتها. حيث أن الغاية الأساسية التي تغيها مونتسكيو من فصل السلطات هي تفادي إساءة استخدام السلطة، وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وبمعنى آخر، فإن مونتسكيو قد نادى بمبدأ فصل السلطات كوسيلة لتفتيت السلطة، ومنع تركيزها في يد واحدة على نحو يهدد حريات الأفراد ويعرض حقوقهم للخطر. وقد عبر "ماديسون" عن هذا الفهم بوضوح في كتاب "الفدراليست" حيث يقول: « إن تَجَمُّع (تَكَدُّس) السلطات كلها، التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، سواء كانت تلك اليد هي يد حاكم فرد أو مجموعة من الحكام، وسواء وصل أولئك الحكام إلى مناصبهم بالوراثة أو الانتخابات أو بفرض أنفسهم على المجموع، هذا التجمع الخطير هو أخص خصائص الاستبداد، بل هو الاستبداد بعينه »

وهذه الحقيقة غير خافية على أحد، فطبيعة النفس البشرية أثبتت عبر القرون، ومن خلال التجارب المستمرة، أنها تنحج إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة، وتنزع إلى الانحراف في استعمالها؛ وقد عبر عن ذلك اللورد آكتون (Lord Acton) (1834-1902) أحد كبار الساسة والمؤرخين البريطانيين السالفين بقوله: « إن كل سلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة » وإذا كان الجميع متفق على أن السلطة ذات طبيعة عدوانية جشعة Power is of an encroaching nature وأنه يتوجب بالتالي تقييدها كيلا تتجاوز الحدود المقررة لها، فإن

الطريقة المثلى لمعالجة هذا الخطر تنحصر في توزيع السلطات ، حتى توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها بحيث لا تستطيع واحدة أن تسيء أو تنحرف في استعمال سلطتها أو تستبد بالسلطة  
ب- إن استقلال السلطة التشريعية يمكنها من إلزام السلطة بإرادتي المشرع والأمة، ويحصر وظيفة الحاكم ونفوذه في الجانب التنفيذي<sup>1</sup>

ت- إن استقلال السلطة القضائية يجعل كافة الهيئات والمسؤولين في السلطة تحت سلطان القانون ومطرقته حالة ثبوت التهم الموجهة.

2. وسيلة لتعزيز نظم الرقابة والمساءلة: حيث يعمل مبدأ الفصل بين السلطات على تمكين السلطة التشريعية من الرقابة على السلطة التنفيذية عبر اللجان البرلمانية الدائمة وتوجيه الأسئلة، صدارة التقارير والتحقيقات والاستجوابات وما يترتب عليها من مساءلتها عبر جلسات الاستماعوا تحريك المسؤولية الجنائية أو السياسية والتي قد تنتهي بعزل السلطة وسحب الثقة منها .

3. ضمانه لحسن استعمال السلطة: حيث تقف كل سلطة في وجه الأخرى حالة تجاوزها صلاحياتها وإهدارها أو انتهاكها للحقوق والحريات .<sup>2</sup>

4. وسيلة لتحقيق مقاصد السلطة: حيث يحقق توزيع أعباء وظائف السلطة على هيئات متعددة، كلياتها بها سلطة واحدة، فتعجز عن القيام بمجموعها، خاصة في العصر الحاضر حيث كثرت وظائف الدولة، وتعددت مهامها، وتنوعت اختصاصاتها، كما يعد خير تطبيق لمبدأ تقسيم العمل، وهو مبدأ هام يقضي بتقسيم العمل إلى عدة أقسام، بحيث يعهد بكل قسم منه إلى الخبراء المتخصصين في نوعية المهام والمسؤوليات التي يتضمنها هذا القسم، كي يتمكنوا من أدائها بكفاءة<sup>3</sup>.

### 5- تأكيد مبدأ المشروعية في الدولة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات المهمة التي تكفل قيام دولة القانون Lawful State فهو وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً؛ وقد أوضح مونتسكيو الصلة بين الحرية الواردة في الحجة السابقة ، وبين صفة الشرعية Legality في الدولة ، وذلك على أساس أن وجود هذه مرهون بصيانة تلك .

1 شرف نشأة الفكر السياسي وتطوره ( ص: 193 )، الطماوي: السلطات الثالث (ص: 223)

2 البدوي: النظم السياسية المعاصرة ( ص: 211 )، الطماوي: السلطات الثالث(ص:213).

3 البدوي: النظم السياسية المعاصرة ( ص: 211-212).

وبيان ذلك ، أنه إذا جُمع التشريع التنفيذي بيد واحدة زالت عن القانون صفته الأساسية, وهي كونه قواعد عامة مجردة توضع للمستقبل دونما نظر إلى الحالات الخاصة التي قد تؤثر في حيادها وعموميتها ، فتحنح بها إلى الجور أو المحاباة ؛ هذا الصفة في القانون لا تتحقق إن كان المنفذ في نفس الوقت مشرعاً, إذ يستطيع أن يعدّل القانون في لحظة تنفيذه على الحالات الفردية التي يحوطها الغرض, ويخشى بصددها الجور أو المحاباة ، وبهذا تنتفي عن القانون عموميته وحياده, وتنتفي عن الدولة تبعاً لذلك صفة حكم القانون بمعناه الصحيح ، ليسودها حكم الجور والأهواء ، فيضع المشرع قوانين جائرة ، وينفذها هو نفسه . باعتباره سلطة تنفيذية . تنفيذاً جائراً كذلك

### المطلب الثاني: التداول على السلطة :

إن اختيار عناصر النخبة السياسية الذين بإمكانهم تولي المناصب السياسية داخل النظام السياسي متوقف على تفعيل جملة من العناصر أهمها ضرورة وجود نظام انتخابي يترجم رغبات المواطنين في اختيارهم لممثليهم الذين يسهرون على النظر في انشغالاتهم وتطلعاتهم.

يستطيع المحكومين من خلال الانتخاب المشاركة في صنع القرار سواء بطريقة مباشرة أو غير المباشرة، ومتى كانت العملية الانتخابية تتسم بالوضوح والشفافية والنزاهة انعكست بالإيجاب على مستقبل النظام السياسي، ومن ثم فإن نجاحها أو فشلها مرهون بمعدل المشاركة الشعبية هاته الأخيرة التي تعتبر منبئين أهم العناصر التي لا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار.

### الفرع الأول: تأثير النظام الانتخابي على التداول على السلطة:

قبل أن نوضح طبيعة العلاقة الموجودة بين النظام الانتخابي والتداول على السلطة لا بأس بإعطاء معنى لكل من الانتخاب والنظام الانتخابي إذ تعتبر "الانتخابات الوسيلة التي يتم من خلالها اختيار الحكام والنخبة السياسية لتولي السلطة"، وهناك من يربط الانتخاب بالديمقراطية خصوصاً إذا كانت العملية الانتخابية تسعى لاختيار ممثلي الشعب في المجالس النيابية والمحلية.<sup>1</sup>

تعد الانتخابات أحد الوسائل في الأنظمة الديمقراطية فبواسطتها يستطيع المواطنون اختيار ممثليهم سواء على المستوى المحلي أو الوطني، يتم اختيار من هم أنسب وأكفء ومن تتوفر فيهم القدرات والمؤهلات لإدارة دفة الحكم على أن تتم الانتخابات في جو من الشفافية والنزاهة والتنافس مع مراعاة مبدأ التناوب وفقاً للنصوص والأحكام الدستورية اعتبر أغلب فقهاء القانون الدستوري بأن الانتخاب هو الأداة التي من خلالها يتم تولي السلطة سلمياً وإشراك المنتخبين في صنع القرار وذلك بالمشاركة السياسية بالتوجه لصناديق الاقتراع لاختيار الشخص الأنسب

<sup>1</sup> سعاد الشراوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر . (د.م.ن)، (د.د.ن)، 1997 ، ص 144

على عكس ما جرى في التجربة العربية غير أنها لم تعد كونها طقساً من الطقوس التي بواسطتها تختار فيها منافسيها قبل مواليها من مثليهم سواء على المستوى المحلي أو الوطني في تكريس "لديمقراطية الواجهة". فالانتخاب هو: "الوسيلة الأساسية والوحيدة لإسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة من ناحية ولتحقيق حق المشاركة في الحياة السياسية من جانب الأفراد من ناحية أخرى فالانتخابات هي أداة سلمية لإسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية. إن الانتخاب كعملية من شأنه أن يعزز ثقافة المشاركة السياسية ويقويها ويولد لدى الشعب الشعور بالمسؤولية والاهتمام بالشؤون السياسية للدولة ومن ثم إشراكهم في تقرير مصيرهم وصنع السياسة العامة للبلاد، ويقوي الثوابت الوطنية للأمة ويحافظ عليها، فكلما كانت العملية الانتخابية أكثر ديمقراطية ونزاهة انعكس ذلك بالإيجاب على سلوك الفرد والنظام السياسي ككل والعكس صحيح. الانتخاب يعتبر الطريقة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطية التمثيلية، بل أصبح الوسيلة الوحيدة لمنح الشرعية السياسية.<sup>1</sup> يصوت المواطن لصالح المرشح للانتخاب من بين المرشحين ويعبر صوت كل ناخب عن رأيه وقناعته وتستمد الشرعية السياسية من نزاهة ومصداقية العملية الانتخابية، فالانتخاب وسيلة من الوسائل الديمقراطية الذي يعكس توجهات الأمة.

إن وجود انتخابات دورية حرة ونزيهة يعتبر أمراً جوهرياً لتحقيق التداول السلمي على السلطة. حيث يعتبر هذا النوع من الانتخابات الدورية السمة الأكثر بروزاً للنظم الديمقراطية لأنها الوسيلة الوحيدة لتحقيق وضمان التداول الدوري للسلطة بعد مرور فترة محددة من الزمن".<sup>2</sup> فيتحقق التداول الحقيقي على السلطة عندما نكون أمام انتخابات حرة ونزيهة التي تتم بصفة دورية ومنظمة لأن ذلك يعطي الفرصة لمختلف الأطراف المتنافسة بتقلد المناصب القيادية في الدولة..

شهد النظام الانتخابي في التجربة العربية خلل واضحاً بسبب تغول السلطة التنفيذية وبما لها من صلاحيات واسعة على حساب استقلالية على السلطات الأخرى خاصة المجلس الدستوري<sup>3</sup> الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عصام الدبس، النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي (الدول-الحكومات-الحقوق والحريات العامة). عمان: دار الثقافة. للنشر والتوزيع، 2010، ص 199

<sup>2</sup> ساجد متعب العبدلي، التداول السلمي للسلطة والحكومة المنتخبة 2016، ص، 3 متحصل عليه من . على الساعة 17:23 / 05/ : تاريخ الدخول 25 :  
www.sajed.org/books\_lib/open.php?cat=1&book=2 -،

<sup>3</sup> تتضح عدم استقلالية المجلس الدستوري من خلال تشكيلته فيكون من أربعة (04) أشخاص من بينهم رئيس المجلس الدستوري ونائب رئيس المجلس الدستوري يعينهم رئيس

الجمهورية، اثنان (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، اثنان (02) ينتخبهما المجلس الأمة، اثنان (02) ينتخبهما المحكمة العليا، اثنان (02) ينتخبهما مجلس الدولة، وفي حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، يكون صوت رئيسه مرجحاً حسب المادة 183 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل

الدستوري، ج. ر. رقم 14 مؤرخة في 7 مارس 2016

فلذلك وقعا سلبيا على مقومات استقلالية الهيئة الدستورية الساهرة على سيادة القانون واحترام مبدأ سمو الدستور بحيمته السلطة التنفيذية بصلاحياتها الواسعة بتغول السلطة التنفيذية على أجهزة والسلطات الدولة وتغولها بالخصوص

أ) على السلطة القضائية في التعديل الدستوري 2016 في المادة 173 " يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء " بما له من صلاحيات، وتنص المادة 92 من

التعديل الدستوري الجزائري 2016 فقرتها الرابعة والخامسة والثامنة " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية "الرئيس الأول للمحكمة العليا \_رئيس مجلس الدولة \_القضاة

بقبضة محكمة يتجسد فيه الاستبداد<sup>2</sup> ما يفتح الباب واسعا للتجاوزات الانتخابية<sup>3</sup> باكرا لتمتد لآخر العملية الانتخابية<sup>4</sup> بأساليب مختلفة يختار فيه مرشح السلطة معارضية قبل مؤيديه<sup>5</sup> وتضيق السلطة التنفيذية ضاحية الصلاحيات الواسعة الخناق على المعارضة السياسية لتصل في بعض الأحيان إلى حد العنف السياسي<sup>6</sup> في مشاهد

"وغيرهم.. القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء رقم 04-11 فاحتمال تدخل السلطة التنفيذية في اختيار الأربعة (04) الذين تنتخبهما المحكمة العليا ومجلس الدولة احتمالاً كبير جداً

(ب) على السلطة التشريعية فالمادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري في الفقرة الثالثة تنص " يعين رئيس الجمهورية الثلث الأخير من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية" فاحتمال اختيار الاثني (02) من الثلث المعين في مجلس الأمة أو من أحزاب الموالاة أو من التحالف الرئاسي احتمالاً كبير جداً فمن خلال هذه التشكيلة يتضح لنا هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على تشكيلة المجلس وبالتالي على قراره وكأن الهاجس ليس استقلالية الهيئة الدستورية بل كيفية ضمان تبعية الهيئة الدستورية.

<sup>1</sup> تتضح عدم استقلالية الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات من خلال عدة عوامل أبرزها طريقة تعيينه تنص المادة 194 الفقرة الثانية من الدستور ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية، كما تنص المادة 194 الفقرة الرابعة من الدستور تتكون الهيئة العليا بشكل متساو من: قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء" الذي يرأسه رئيس الجمهورية"، ويعينهم رئيس الجمهورية، وكفاءات مستقلة يتم اختيارهم من ضمن المجتمع المدني، ويعينهم رئيس الجمهورية.

<sup>2</sup> -أدوار الجيش في مراحل الانتقال في الجزائر المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات الطاهر سعود

أ.م.د. سامر مؤيد عبد اللطيف جامعة كربلاء- كلية الحقوق- مجلة رسالة الحقوق السنة الخامسة العدد الثاني 2013

- العسكريون في موريتانيا والجزائر وتجربة التحول الديمقراطي - ولد باهي بون - المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

<sup>3</sup> حديث لميلود شرقي الناطق الرسمي باسم الأندلي سابقاً في تصريحات للإذاعة الوطنية عام 2012 أنه "لولا التزوير لما بقيت الجزائر واقفة" في إشارة إلى عشرية التسعينيات  
<sup>4</sup> الوالي السابق بشير فريك لحصة الحلقة المفقودة موقع جريدة الشروق الإلكتروني عبد المنعم شيتور 2014/04/06 و جريدة الصوت الآخر الإلكترونية الوالي الأسبق بشير فريك يعود إلى وقائع تزوير انتخابات 97 باية. خ 22 مارس 2017 آخر تحديث : الأربعاء 22 مارس 2017 - 7:17 مساءً- ملخص لكتاب الوالي الأسبق بشير فريك  
www.echoroukonline.com 2017/10/29 عبد الحميد عثمانى نائب رئيس تحرير بجريدة الشروق مكلف بالروبرتاجات والتحقيقات

<sup>5</sup> انسحاب المرشحين الستة في الانتخابات الرئاسية الجزائرية عام 1999 ،انسحاب المهامي خالد علي و انسحاب أحمد شفيق اثر ضغوط شديدة مورست عليه بحسب نيويورك تايمز -إعداد محمود رضا مراد للنشرة العربية - تحرير نادية الجويلي وأمل أبو السعود" رجل في الأخبار. موسى مصطفى موسى.. مرشح اللحظة الأخيرة لرئاسة مصر مجرد كومبارس في مسرحية" وكالة رويترز 30 يناير 2018

-مقالة محمد عبده حسنين. "موسى مصطفى موسى... المنافس المؤيد". جريدة الشرق الأوسط رقم العدد 14354. السبت 1 رجب 1439 هـ - 17 مارس 2018م  
-محمد أنور السادات: النائب السابق في البرلمان ورئيس حزب الإصلاح والتنمية، تراجع عن الترشح بعد أن أتم برنامجه الانتخابي، منتقداً الجدول الزمني للانتخابات و«الهجوم الذي يتعرض له كل من ينوي الترشح. »

-أحمد قصوة: عقيد في الجيش أعلن رغبته في الترشح، مرتدياً زيه العسكري، في مخالفة للقوانين العسكرية. فجرى القبض عليه وقضت محكمة عسكرية بسجنه 6 سنوات.  
-اعتقلت النيابة العسكرية رئيس الأركان الأسبق الفريق سامي عنان في دخول السباق الانتخابي. ذلك أنه بعد بضعة أيام من إعلان عنان نيته الترشح بعد موافقة القوات المسلحة ، للتحقيق معه في اتهامات من بينها، إعلانه الترشح من دون إذن من القوات المسلحة لكونه ما زال «مستدعي»، بالإضافة إلى التزوير، والتحرش على الجيش.

<sup>6</sup> الجلسات العلنية لهيئة الحقيقة والكرامة الحادية عشرة المنعقدة مساء يوم الجمعة 21 جويلية 2017 المتعلقة بشهادات حول عمليات تزوير للانتخابات في مراحل مختلفة من تاريخ تونس بعد الاستقلال

وأشار تقرير منظمة فريدم هاوس الأمريكية أن القمع السياسي اشتد في مصر حيث أعيد انتخاب السيسي بنسبة 97% بعدما اعتقلت قوات الأمن منافسيه تعسفياً

لأشكال الانحراف في استعمال السلطة<sup>1</sup> لتجري العملية الانتخابية بصورة شكلية، فتتحقق ما يسمى "بديمقراطية الواجهة" ويغيب بذلك التداول السلمي على السلطة وتتحلى عدم جدوى المشاركة السياسية وتتحطم بذلك الشرعية السياسية<sup>2</sup> ما يفسر زيادة الدول العربية في قاع مؤشر الديمقراطية<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: دور التداول على السلطة في تحقيق الشرعية:

قبل أن نوضح الدور الذي يلعبه التداول على السلطة في تحقيق الشرعية لا بد من تحديد مفهوم من بينهم (Légalité) الشرعية السياسية، هناك العديد من الباحثين الذين قدموا تعاريف لمصطلح الشرعية حيث يقول: بأن الشرعية تتحقق عندما تكون إدراكات النخبة الحاكمة (Robert Maciver) المفكر ماكيفر لنفسها، وتقدير غالبية المجتمع لها متطابقتين وفي توافق تام مع القيم والمصالح الأساسية للمجتمع، وبما يحفظ للمجتمع تماسكه واستقراره<sup>4</sup> لذا لا بد من وجود إدراك عميق لدى الحكام لمصالح الأفراد وأن يكون هناك توافق وانسجام بينهم وبين المحكومين لأن هذا يعزز الاستقرار السياسي داخل الدولة<sup>5</sup>.

الشرعية مصطلح مرتبط بالنظام السياسي ومؤسساته وطبيعة العلاقة الموجودة بين النظام و الشعب. فالنظام السياسي يكون شرعياً عندما يكون مستمداً ومستنداً للإرادة الجماعية للمواطنين<sup>6</sup>

فشرعية النظام السياسي تقاس من خلال عدة مظاهر أهمها رضا فئة المحكومين والمشاركة السياسية\* التي تضفي الشرعية، فتسعى الأنظمة السياسية إلى كسب الشرعية التي تتعدد مظاهرها وصورها بوجود حكومات منتخبة مصدرها الشعب معتمدة على الانتخاب كأداة ديمقراطية في تولي السلطة، فهي بمثابة المرآة العاكسة لوجود تداول فعلي للسلطة تعكسه أحزاب سياسية تتناوب على السلطة بالطرق السلم الديمقراطية وبمحدود زمنية مقننة، ومتى

<sup>1</sup> وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على عدم مشروعية القرار الإداري المصوب بالصبغة السياسية إذ جاء فيه "إذا كان الثابت في ظروف الدعوى وملازمات إصدار قرار صرف المدعي من الخدمة المطعون فيه انه صدر بصورة غير عادية تتم عن الخلاف في شأنه بين الوزارة وبين رئيس الجمهورية وتذاك... فان هذا يؤيد صدق ما ينهه المدعي عن القرار المذكور من انه صدر ببيع حزبي... ومن تم يكون صدر مشوباً ببيع إساءة استعمال السلطة لانحرافه عن الجادة، ولصدوره ببيع حزبي لا بغاية من المصلحة العامة على السلطات الإدارية واجب اتجاه الأفراد يتمثل في أداء ما كفله لهم القانون من خدمات طالما توافرت فيهم شروط استحقاقها، فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك، وبدون امتناع، أو تباطؤ في أداء الخدمة وعدم استغلالها كأداة للإجبار على إتيان تصرف معين وإلا فلنحاشي بذلك تقوم بالاعتراض احد صور لانحراف في استعمال السلطة-علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ للمشروعية-دعوى الإلغاء)دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية 2009، ص406،407.

<sup>2</sup> عصام الدبس، النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي(الدول-الحكومات-الحقوق والحريات العامة).عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص 199

<sup>3</sup> تصنيف الدول العربية في مؤشر الديمقراطية من 2013 إلى 2017

<sup>4</sup> مذكرة ماجستير،(جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام،قسم:العلوم - الحكم الصالح في الجزائر ما بين 1999 (2008)، متحصل عليه من : - السياسية والعلاقات الدولية،فرع: التنظيمات السياسية والإدارية، 2007. 2015 على الساعة 19:24 /11/ : تاريخ الدخول 08 boulemkahel.yolasite.com :

<sup>5</sup> مقترح تحليلي تقني "مذكرة 2 (-) - عروس ميلود،" معوقات الممارسة السياسية في ظل التعددية في الجزائر (1990)

ماجستير،(جامعة الحاج لخضر بيانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، فرع التنظيمات السياسية). 2010، ص 34.33 - والإدارية، 2009

<sup>6</sup> - تأمر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص177. 2016 على الساعة 10:31 /04/ : تاريخ الدخول 08 : fcds.com/mag/issue-6-3.html

كان اعتلاء السلطة شرعياً مرجعه في ذلك الدستور الإرادة الجماعية استطاع أن يحافظ على التوازن والاستقرار. وحتى تتحقق الشرعية داخل الأنظمة السياسية لابد من:

### أ) المشاركة السياسية:

تلك الأنشطة الإدارية التي يقوم بها المواطنون بهدف التأثير بشكل مباشر أو غير مباشر في عملية اختيار الحكام أو التأثير في القرارات أو السياسات التي يتخذونها.<sup>1</sup>

وجود قناعة بالتنازل على السلطة وتسليمها للشعب من منطلق أن الشعب هو مصدر لكل السلطات. أن لا يكون انتقال السلطة بالوسائل غير الشرعية كالثورات والانقلابات. تأكيد العمل السياسي السلمي من قبل الحكومة إنها زء معارضيها أو من قبل المعارضة إنها زء الحكومة حتى مع فرض استمرار العنف من أحد الأطراف السياسية وذلك انطلاقاً من مبدأ أن العنف لا يولد إلا العنف دعم أساليب المقاومة السلمية مع ما يتناسب مع كل مرحلة سياسية. تشكيل منظمات سياسية تدعم سياسة اللاعنف واعتبارها المنهج الأساسي للتعامل بين الأطراف السياسية.

فالشرعية السياسية مصطلح يترتب عليه مشاركة سياسية إما باختيار الحكام أو عن طريق تنفيذ وصنع السياسات العامة، فالمشاركة السياسية تعتبر جزءاً من عملية الحكم فهي نشاط يختص به كل فرد للمساهمة في الحكم وفي القرارات الصادرة عن الحكام وتعكس درجة المشاركة السياسية مدى تحقيق الديمقراطية والأخذ بالإرادة العامة. إن العمل على تعميق مفهوم المشاركة السياسية داخل الأنظمة السياسية ما هو إلا انعكاس لقرار سياسي محصلته أفكار ومناقشات جماهير المواطنين.<sup>2</sup>

فإذا ما تم الرجوع إلى الإرادة الشعبية في القضايا المتعلقة بتقرير المصير والشؤون العامة للبلاد لن تواجه النخب الحاكمة أي ضغط أو مشاكل تعرقل اتخاذ القرار فالأخذ برأي الشعب وإشراكه في الحكم يشعره بمسؤوليته وواجبه تجاه النظام ما يزيد الوعي السياسي والثقافة السياسية للدولة.<sup>3</sup>

### • التداول على السلطة كمحدد لتحقيق التنمية:

إن الهدف من عملية التنمية هو إحداث مجموعة من التغيرات الجذرية في أي مجتمع بهدف إكساب المجتمع القدرة على التطور والعمل على إشباع الحاجات الضرورية للأفراد والعمل على الترشيد العقلاي لاستغلال الموارد، وعليه تعدد أنواع التنمية هناك التنمية السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية. فالتنمية هي: «عملية تغيير مستمرة ومتصاعدة وموجهة لتحقيق احتياجات المجتمع المادية وغير المادية».<sup>4</sup>

<sup>1</sup> أنظر: صبح عامر، "دور المشاركة السياسية في ترقية

<sup>2</sup> إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، أسس ومجالات العلوم السياسية، الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2011، 308، 307.

<sup>3</sup> محمد نصر مهنا، علم السياسة بين الأصالة والمعاصرة. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006، ص 319.

<sup>4</sup> مصعب شنين، مرجع سابق، ص 12.

التنمية هي عملية دائمة ومستمرة فهي في حركية دائمة تتجه نحو تحقيق أهداف وغايات الأفراد وتطلعاتهم بحسب الحاجة فمنها ما هو مادي كتوفير متطلبات العيش الكريم ومنها ما هو معنوي كشعورهم بالأمن والراحة لتحقيق التنمية مرهون بمدى التطبيق الفعال لمبدأ التداول على السلطة الذي يحقق الاستقرار السياسي والتطلع نحو الأمام مادامت الدولة تعيش في كنف السلم والأمان بعيدا عن كل الثورات .

إن الهدف من التنمية هو تغيير المجتمع، فعن طريق التنمية السياسية تستطيع المجتمعات الارتقاء نحو تحقيق الديمقراطية والمساواة بين أفراد المجتمع والدعوة إلى المشاركة السياسية في بنى ذات طابع مؤسسي يعترف بفكرة التداول على السلطة داخل نظام الحكم.

### ب) تنمية سياسية:

فتحقيق تنمية سياسية على مستوى الأنظمة السياسية ما هو إلا طريق نحو تفعيل الحكم الرشيد ومبادئ النظام الديمقراطي ومن ثم تجاوز الصراعات والأزمات التي قد تهدد مستقبل الدول. وأن تؤخذ كالأشياء أنواع التنمية على نفس الدرجة من الأهمية وهذا لارتباطها ببعضها البعض ولدرجة التأثير الموجودة بينها. و يرى صامويل هنتجت ون أن « التنمية السياسية القائمة على نظام المؤسسات يمكن أن تتمتع بمستوى عال من التكيف والتعقد والتماسك ومع ذلك قد ينقصه التمحيص»<sup>1</sup>.

-حميد حسين كاظم الشمري، « دور التنمية السياسية في بناء النظام السياسي والتطور الديمقراطي ». متحصل عليه من: فمن متطلبات التنمية وجود نمو وتراكم رأس مال وهذا يؤدي إلى خلق استقرار النظام ما يؤدي إلى وجود تنافس وتناوب على السلطة هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه ولتفعيل عنصر التنمية لا بد من توفر مؤسسات تتميز بالاستقلالية، التعقيدات والتكيف مع ظروف البيئة المحيطة ووجود نظام سياسي يسعى لتلبية حاجيات الأفراد مع توفير الموارد المادية والمعنوية اللازمة لذلك. هناك مجموعة من المؤشرات التي تتحكم في عنصر التنمية السياسية أهمها:

شرعية الأنظمة السياسية التي تنعكس في رضا الفئة المحكومة إذ لا بد من العمل على تحسين مستوى معيشة الأفراد وتحقيق الاكتفاء الذاتي.

العدالة في توزيع الثروة بين أفراد المجتمع الأمر الذي يؤدي إلى زيادة نسبة المشاركة السياسية.

ولاء المواطنين للدولة قد يعزز الوحدة الوطنية والقول بعكس ذلك قد يدخل البلاد في أزمة هوية ويقضي على فكرة المواطنة. تغلغل الدولة وينعكس ذلك من خلال أعمال كافة القوانين والسياسات العامة عبر أنحاء التراب الوطني للدولة والإطلاع على كافة انشغالات واحتياجات الأفراد والاستجابة لتطلعاتهم.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عروس ميلود، مرجع سابق، ص 21.

<sup>2</sup> -نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في السياسة والقانون الدستوري. ط 7. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص.33.

زيادة الوعي السياسي فهي تعكس رغبة المجتمع من خلال عدة صور كالتمثيل النيابي والاستفتاء وجود مشاركة سياسية ايجابية يعمل على تحقيق التوافق بين الحكام والمحكومين.<sup>1</sup>

### • انعكاسات التداول على السلطة على استقرار مؤسسات النظام السياسي:

إن عملية تولي السلطة السياسية تتم وفقا لعدة أساليب سواء أكانت سلمية أو عنيفة، والانتخاب أحد الأساليب السلمية التي تساعد على تولي زمام القيادة والسلطة للبلاد التي يجب تفعيلها بهدف الارتقاء بالأنظمة السياسية نحو الأفضل.

و يتحقق الاستقرار السياسي للأنظمة السياسية متى تم الأخذ بأسس الديمقراطية و احتكمت مؤسسات وهياكل النظام السياسي للنصوص القانونية التي تحدد اختصاصات ووظائف كل سلطة بقصد إحداث نوع من التوازن والانسجام بينها. إن التجسيد الحقيقي للتداول على السلطة من شأنه أن ينعكس في أغلب الأحيان بالإيجاب على العديد من جوانب النظام السياسي مثل إيجاد نظام انتخابي فعال وجيد والسعي نحو كسبه للشرعية السياسية كمقياس محدد في ذلك

### • تأثير النظام الانتخابي على الاستقرار السياسي:

يؤثر النظام الانتخابي على الاستقرار السياسي للأنظمة السياسية ويزداد هذا التأثير كلما استندت العملية الانتخابية إلى المعايير القانونية واحتكمت لمبادئ العدالة والمساواة. و حتى يتم تجاوز عدم الاستقرار السياسي الذي تعاني منه بعض الأنظمة السياسية في مقابل تعدد الأحزاب السياسية لا بد من إيجاد نظام انتخابي قوي يمكن له أن يفرز أغلبية برلمانية فعالة قادرة على تشكيل حكومة متوازنة ومستقرة<sup>2</sup>

يفرز نظام التمثيل النسبي تعدد الأحزاب السياسية وهذا الأمر يصعب تشكيل حكومة قوية لذا تلجأ الأحزاب السياسية إلى الائتلاف من أجل تشكيل قوة سياسية تتصدى للظروف السياسية التي تواجهها وتشكيل حكومة يناد فيها لكل حزب سياسية مهام وزارات بحسب المقاعد المحصل عليها في البرلمان. ( 2 بقدر ما تشكل الحكومة الائتلافية اتحادا بين الأحزاب السياسية إلا أن ذلك من شأنه أن يؤثر على استقرار الاستقرار السياسي من منطلق تعدد الأفكار السياسية والأيدولوجيات و القرارات إنها إزاء قضية من القضايا المطروحة أين يسعى كل حزب سياسي إلى تغليب رأيه ومصالحته على باقي الأحزاب النظام الأحزاب

الأخرى وهذا يشجع على الانقسام والتفتت وضعف الجهاز الحكومي ومن ثم ضعف أداء النظام السياسي ما قد يدخله في أزمت في غنى عنها.

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص 333.

<sup>2</sup> كريمة بقدي، "الفساد السياسي وأثره على الإستقرار السياسي في شمال إفريقيا: دراسة حالة الجزائر". مذكرة ماجستير(جامعة) أبو بكر بلقايد بتلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص: د ا رسات أرومتوسطية، 2011. ( 2012- 58، ص 55

هناك مجموعة من المتطلبات التي تساهم في تعزيز الاستقرار السياسي نلخص الأهم منها في ما يلي ::  
متطلبات فكرية ثقافية بمعنى وجود توافق وتجانس فكري وثقافي بين التيارات السياسية والكتل الاجتماعية ما يعزز الحوار وتبادل الأفكار ووجهات النظر.

#### • متطلبات سياسية:

يتدخل كذلك الجانب السياسي ويساهم في تحقيق الاستقرار السياسي كلما احتوى النظام السياسي على أجهزة وأبنية ومؤسسات حكومية تمتاز بالاستقلالية والتخصص في أداء وظائفها. وأن يكتسب النظام السياسي الشرعية السياسية بما يتوافق و النصوص القانونية وتفعيل طرق المشاركة السياسية ما قد يؤدي إلى نجاح السياسات العامة للدولة وكسب الرضا والدعم الشعبي. متطلبات اقتصادية واجتماعية

في هذا الجانب ينبغي على النظام السياسي أن يسعى إلى خلق توازن بين القدرة الإستخراجية والقدرة التوزيعية، إذ تزداد قدرته على تحقيق الاستقرار السياسي بتوفيره للموارد اللازمة التي يحتاجها الأفراد (والتوزيع العادل للثروات بين بالشكل الذي يتحقق معه الاكتفاء الذاتي). (1 إن سعي أي نظام سياسي في تحقيقه للاستقرار السياسي يتجسد بوجود توازن وانسجام بين مختلف التباينات التي يحتوي عليها محيط النظام السياسي وأن كان هذا أمرا صعبا سيما إذا تعلق الأمر بالتباين والتعدد الفكري.

وفيها يتم انتخاب الرئيس لعهدات ومدد طويلة تفوق أحيانا مدة حكم الخلفاء الراشدين مجتمعين<sup>1</sup> وبنسب فوز عالية جدا<sup>2</sup> تفوق نظيراتها في الدول المتقدمة ويؤدي الى حتمية الانسداد السياسي ويضرب الأمن القومي في مقتل، فيظل التعقيم وقلة المعلومة وشكاوالمعارضة اتهاماتها في كل استحقاق انتخابي وانتشار الشائعات يضل قائما ما لم

<sup>1</sup> فقد حكم حافظ الأسد سوريا لأكثر من 29 سنة ليرثه ابنه بشار لأكثر من 19 سنة وحكم عبد العزيز بوتفليقة الجزائر 20 سنة و في تونس فقد حكم زين العابدين بن علي 23 سنة وحكم الرئيس السوداني عمر البشير 30 سنة و حكم الرئيس المصري محمد حسني مبارك مصر لأكثر من 29 سنة واستمر تمديد حالة الطوارئ طوال فترة حكمه هو قدر عدد السجناء السياسيين عام 2005 بأكثر من 30.000 سجين و حكم المشيرعلي عبد الله صالح لأكثر من 33 سنة وحكم معمر القذافي لأكثر من 42 سنة، بينما كانت فترة حكم الخلفاء الراشدين كاملة 30 عاما ابتداء بالخليفة أبوبكر الصديق وانتهاء بالحسن بن علي بن أبي طالب.

<sup>2</sup> على سبيل المثال لطالما سجلت الانتخابات الرئاسية المصرية نسب فوز عالية جدا في ظل انتقادات حادة لحقوق الإنسان فقد فاز جمال عبد الناصر بعد انقلابه على محمد نجيب بنسبة 100% سنة 1965، فاز خلفه محمد أنور السادات سنة 1970 بنسبة 90% وفاز سنة 1976 بنسبة 90.94%، فاز خلفه الرئيس محمد حسني مبارك سنة 1981 بنسبة 98.50% وفاز سنة 1987 بنسبة 97.10% وفاز سنة 1993 بنسبة 96.30% وفاز سنة 1999 بنسبة 93.79% وفاز سنة 2005 بنسبة 88.60% باستثناء الرئيس المنتخب محمد مرسي عام 2012 حيث فاز بنسبة 51.73% كما فاز الفريق عبد الفتاح السيسي بعد انقلابه على الرئيس المنتخب وبعد تعديل للدستور مثير للجدل في العهدة الأولى بنسبة 96.91% سنة 2014 وحصل حمدين صباحي أقل حتى من الأصوات الباطلة التي تجاوزت الـ 7 بالمئة في العهدة الثانية ويحصل منافسه موسى مصطفى موسى الذي أعلن أنه من الداعمين له على 2.92 بالمئة ليفوز سنة 2018 بنسبة 97% وفي تونس فاز زين العابدين بن علي وبأغلبية ساحقة في كل الانتخابات الرئاسية التي جرت، وأخرها كان في 25 أكتوبر 2009 وفي الجزائر فاز الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بنسبة 90.24 بالمئة في العهدة الثالثة ثم بعهدة رئاسية رابعة بـ 81.53% بالمائة بعد تعديل للدستور مثير للجدل وفاز الرئيس بشار الأسد بنسبة 90.24 بالمئة في العهدة الثالثة ثم بعهدة رئاسية رابعة بـ 81.53% بالمائة

يتم اعتماد مبدأ الشفافية ابتداء من تطهير القوائم الانتخابية لتبديد هواجس وشكوك وحتى تفنيد ادعاءات المعارضة

و تنص دساتير أغلب البلدان العربية على عدم جواز انتخاب الرئيس لأكثر من دورتين متتاليتين<sup>1</sup> ليرر بأساليب ملتوية كأن يحال للبرلمان الذي جرى في انتخابات مثيرة للجدل دون الاستفتاء<sup>2</sup> ليوافق بأغلبية ساحقة<sup>3</sup> أو بالإجماع<sup>4</sup> بموجبه على التعديلات ومن ضمنها إلغاء المادة التي تحدد الفترات الرئاسية بأثنتين فقط<sup>5</sup> و أو تمديد المدد الرئاسية<sup>6</sup> ثم إعادة تحديدها من جديد للدخول في ما يشبه اللعبة أو الحلقة المفرغة<sup>7</sup> أو سن الترشح<sup>8</sup> أعقاب

<sup>1</sup> جاء في الدستور اللبناني في أكتوبر/تشرين الأول 1998 على المادة 49 أنه "لمرة واحدة وبصورة استثنائية يجوز انتخاب رئيس الجمهورية من القضاة أو موظفي الفئة الأولى وما يعادلها في جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة" وهي فئات كانت ممنوعة من الترشح للرئاسة كما جاء الدستور الجزائري عام 1996 ينص على عهدتين رئاسيتين لكل رئيس تدوم كل واحدة خمس سنوات، ولا يمكن الترشح بعدها لولاية جديدة.

<sup>2</sup> وافق البرلمان قبل أيام بأغلبية ساحقة على تعديلات دستورية تتيح للرئيس عبد الفتاح السيسي -الذي وصل للسلطة إثر انقلاب عسكري عام 2013 على رئيسه المنتخب محمد مرسي- البقاء في منصبه حتى عام 2034 مبدوء.

وقد اعتبر معارضو هذه التعديلات الدستورية أنها تعيد "أم الدنيا" إلى العهود السابقة التي كان فيها الرئيس يحكم باسم الثورة أو عبر التمديد والتحديد من خلال الاستفتاء الذي كان يجري بـ "مجلس الشعب" ولكن بعيدا عن إرادة الشعب الحقيقية.

<sup>3</sup> خلال جلسة استثنائية أقر مجلس الشعب بالإجماع جعل سن المرشح للرئاسة 34 عاماً عقدت إثر وفاة الأب لتعديل الدستور يجعل سن المرشح للرئاسة 34 عاماً وهو بالضبط سن الأسد الابن.

<sup>4</sup> قام مجلس الشعب أعلى سلطة تشريعية في سوريا بالتصويت على تعديل دستوري يفتح الطريق أمام بشار نجل الرئيس لاعتلاء سدة الحكم، وقد تمت الموافقة على التعديل بالإجماع خلال دقائق.

في تونس صادق مؤتمر الحزب الاشتراكي دون أن تعرض المسألة على الاستفتاء الشعبي لمبايعة المجاهد الأكبر الزعيم الحبيب بورقيبة رئيسا مدى الحياة

<sup>5</sup> قام الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة عام 2008 -وبعد أن أوشكت عهده الثانية على الانتهاء- أجرى تعديلا دستوريا ألغى بموجبه المادة التي تحدد الفترات الرئاسية بأثنتين فقط، وجعل الترشح للرئاسة مفتوحا وغير مقيد بعدد محدد من العهود، وقد مكنته ذلك من الترشح بانتخابات 2009 و 2014 وكان الفوز كالعادة.

<sup>6</sup> يعد الدستور الانتقالي لعام 2005 الساري في السودان منذ التوقيع عليه ضمن بنود اتفاقية نيفاشا بين الحكومة والحركة الشعبية.

فبعد انفصال الجنوب عام 2011 في أعقاب الفترة الانتقالية بسنة أعوام، استمر العمل بالدستور الانتقالي وسط مطالبات متكررة بصياغة دستور جديد يتوافق مع المتغيرات الجديدة، لكن الجدل مازال قائما إلى الآن بشأن الدستور الدائم.

وقد مكنت هذه الحالة الدستورية الخاصة من انتخاب البشير رئيسا عام 2010، ثم أعيد انتخابه بعد خمس سنوات لدورة رئاسية تنتهي عام 2020، دون احتساب فترات الحكم الأخرى منذ وصوله للسلطة في يونيو/حزيران 1989.

تضمنت التعديلات الدستور المصري المقترحة تمديد دورة الرئاسة إلى ست سنوات بدل أربع وفي تونس صادق مؤتمر الحزب الاشتراكي الدستوري الحاكم في سبتمبر/أيلول 1974 على لائحة "لمبايعة المجاهد الأكبر الزعيم الحبيب بورقيبة رئيسا مدى الحياة اعترافا بعظيم فضله على الأمة" وتم تخوير الدستور سنة 1975 على أساس تلك اللائحة،

<sup>7</sup> يقوم الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة من جديد عام 2016 في التعديل الدستور الجزائري بموجبه المادة 74 إلى ما كانت عليه قبل تعديل 2008، أي أن الفترات الرئاسية أصبحت مجددا محددة بعهدتين تدوم الواحدة خمس سنوات ولا يمكن الترشح بعدها كما كان ينوي زين العابدين بن علي إجراء تعديلات جديدة للترشح سنة 2014 لكن الثورة التي اندلعت في ديسمبر/كانون الأول 2010 منعت من إنهاء مخططه.

<sup>8</sup> فتم تعديل الدستور السوري المادة 83 لتصبح كالتالي "يشترط فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عربيا سوريا متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية متمما الرابعة والثلاثين من عمره" بعد أن كانت "متمما للأربعين من عمره".

وعام 2002 لجأ الرئيس زين العابدين بن علي -الذي انقلب على بورقيبة عام 1987- إلى تعديل الدستور بعد أنهي فتراته الرئاسية الدستورية، فنظم استفتاء شعبيا يلغي حاجز السن بالدستور، وتمكن بمقتضاه من الترشح عام 2004 ثم عام 2009

الفترة الانتقالية دون احتساب فترات الحكم السابقة<sup>1</sup> ليعاد انتخابه كالعادة لتتحول فيها الدساتير في التجربة العربية لعبة في يد الحكام على عكس الدول المتقدمة التي تحتفظ بالريادة في قدم دساتيرها<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: دور التداول على السلطة في الاستقرار الحكومي والرئاسي:

تستطيع الدول أن تعيش في كنف الاستقرار السياسي عندما يكون نظامها السياسي قائم على الفصل بين السلطات وأن تضطلع كل سلطة بمهامها واختصاصاتها وأن تكون القرارات الصادرة أكثر عقلانية بعيدا عن الذاتية والشخصنة وقدرة النظام السياسي على الاستجابة لمتطلبات البيئة بنوعيتها ومن ثم فمضى اعتبر الدستور المرجع الأساسي للدولة وتم احترامه من طرف الحكام والمحكومين على حد سواء<sup>3</sup>.

فالسلطة التشريعية تكون أطول، كما أن توزيعها وفقا للتسلسل الهرمي يساهم في تقاسم المسؤوليات والأعباء ويحدد الواجبات والمسؤوليات على مستوى كل جهاز في الدولة<sup>4</sup> شيء فإنما يدل على روح الديمقراطية السائدة التي تقود إلى الاستقرار السياسي الذي هو هدف كل نظام فتحقيق التوازن بين الحكومة والمعارضة أمر مهم في تجسيد الديمقراطية فالمعارضة بمثابة الرقيب على أعمال الحكومة فغيابها يؤدي للاستبداد بالحكم وغياب التوازن السياسي الذي لا يتحقق إلا بوجود التعددية السياسية التي تعكسها تباين التيارات السياسية ولا يستثنى من ذلك الأنظمة التي تقوم على سياسة الحزب الواحد فالتوازن فيها يكون داخل الحزب نفسه<sup>5</sup>.

وتلعب الأحزاب السياسية دورا مهما في الحياة السياسية، فهي تتنافس من أجل التمثيل في السلطة التنفيذية والتشريعية الأمر الذي لا بد أن يكون مؤسسي فلا تتم المنافسة بصفة الفردية حتى تأخذ المنافسة المعنى الحقيقي لها،<sup>6</sup> وأهم ما يميز هذا النوع من الأحزاب هو أنها وبمجرد حصولها على مراكز في الحكومة التي يمكن اعتبارها مؤشر

<sup>1</sup> تضمنت التعديلات الدستور المصري مادة انتقالية تتيح للسياسي فقط بصفته رئيس البلاد الحالي الترشح مجددا بعد انتهاء دورته الثانية الحالية عام 2022 لفترتين حديتين مدة كل منهما ست سنوات، وهو ما يعني إمكانية استمراره في الحكم حتى عام 2034.

كما أفتى له فقهاء للفانون الجزائريين بأن دستور 2016 يجب ما قبله مما يعني أن العهود التي تقلدها بوتفليقة برئاسة الجمهورية قبل 2016 لا تحسب ولا يسري عليها الفصل الجديد بما يمكنه من الترشح لعهدتين حديتين.

وتم تعديل الدستور الانتقالي السوداني لعام 2005

ومع اقتراب الاستحقاق الانتخابي الرئاسي السوداني المقرر عام 2020 بدأت الأصوات -خاصة من داخل حزب البشير (المؤتمر الوطني)- تنادي بتعديلات دستورية جديدة تمكن من تمديد عهدة الرئيس وتحول البشير الترشح لولاية جديدة، وجمع حزبه الحاكم 294 توقيعاً من النواب طالبين تعديل مادة الولاية الرئاسية وجعلها مفتوحة بدل تحديدها بفترتين فقط.

<sup>2</sup> سجلت الدول المتقدمة الريادة في قدم دساتيرها: فتأتي في المرتبة الأولى بريطانيا منذ 1215 م، في المرتبة الثانية أمريكا 1789 م، في المرتبة الثالثة النرويج 1814 م، في المرتبة الرابعة هولندا 1815 م، في المرتبة الخامسة بلجيكا 1831 م، في المرتبة السادسة نيوزلندا 1852 م، في المرتبة السابعة كندا 1867 م، في المرتبة الثامنة لوكسمبورج 1868 م، في المرتبة التاسعة تونجو 1875 م، في المرتبة العاشرة أستراليا 1901 م

<sup>3</sup> طلال صالح بنان، "الإستقرار السياسي...محدداته ومتطلباته"، صحيفة عكاظ، العدد 4566، ديسمبر 2013 تاريخ الدخول:، :. [www.okaz.com.sa/new/.../Con20131217662629.htm](http://www.okaz.com.sa/new/.../Con20131217662629.htm) متحصل عليه من الموقع التالي

. 11:01 على الساعة 2016/04/16

وليد سالم محمد، مؤسسة السلطة وبناء الدولة- الأمة: دراسة حالة الع ارق. عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2013 - 129 (ص،) 125<sup>4</sup>

<sup>5</sup> عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة. ط 2. بيروت: دار النضال للطباعة والنشر والتوزيع، 1989، ص 256.

صالح سالم زرتوقة، مرجع سابق، ص 53-54.<sup>6</sup>

لتفاعل العلاقة بين الفرد والدولة وديمقراطية النظام السياسي<sup>1</sup>، فلا تحاول منع الأحزاب الأخرى من ممارسة نشاطها السياسي، وبمجرد هزيمة الأحزاب الموجودة في الحكومة فإنها تترك السلطة وبصورة سلمية لباقي الأحزاب لتشكيل الحكومة.<sup>2</sup>

فتتاح الفرصة أمام الأحزاب السياسية بالتداول على السلطة وفقاً لما يقره القانون ما يعني الحد من الاستبداد لوقت طويل بالحكم ما يقيد عملية المشاركة السياسية ويمنع المنتخبين من اختيار من يروونه مناسباً لرعاية شؤون البلاد<sup>3</sup>

الأخذ بمبدأ التداول على السلطة مؤشر لتحقيق الاستقرار السياسي لأنه بذلك يتجاوز الصراعات التي قد تحدث بين النخب السياسية المتنافسة على القيادة والحكم و يقضي على التوترات التي تحدث بين الأوساط الشعبية احتجاجاً على الفئة الحاكمة المستبدة، مع التركيز على معطيات أساسية تساهم في ترسيخ الأمن والسلم منها الدستور كمرجع أساسي يحتكم إليه الجميع والنزاهة لإضفاء الصبغة الشرعية على النظام.<sup>4</sup>

إن مبدأ التداول الحضاري الذي سنّه الله عز وجل بين الأمم، يرسخ فكرة أن البقاء للأفضل، وهو مرتبط بمنظومة من السنن الإلهية في الأمم والجماعات، قال تعالى: ﴿وَتِلْكَ الْأَيَّامُ نُدَاوِلُهَا بَيْنَ النَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا وَيَتَّخِذَ مِنْكُمْ شُهَدَاءَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الظَّالِمِينَ﴾ [سورة آل عمران الآية 140] وأن الله تبارك وتعالى من سننه أن يزيل الفاسدين وأن يستبدل بهم، قال تعالى: ﴿وَإِنْ تَتَوَلَّوْا يَسْتَبْدِلْ قَوْمًا غَيْرَكُمْ ثُمَّ لَا يَكُونُوا أَمْثَالِكُمْ﴾ [سورة محمد الآية 38] ومن سننه سبحانه إهلاك المترفين الفاسدين- طبعاً من أجل المجيد بالصالحين المصلحين- كما قال سبحانه: ﴿وَإِذَا أَرَدْنَا أَنْ نُهْلِكَ قَوْمًا أَمَرْنَا مُتْرَفِيهَا فَفَسَقُوا فِيهَا فَحَقَّ عَلَيْهَا الْقَوْلُ فَدَمَّرْنَاهَا تَدْمِيرًا﴾ [سورة الإسراء الآية 16] فالبقاء وفق سنن الله تعالى للأصلح والأفضل، وأحد أهم معايير الأفضلية والأكثر صلاحاً- في النظام السياسي- هو اختيار الأمة التي لها حق اختيار من يحكمها وأن تراقبه وأن تعزله. سواءً كان شخصاً أم حزباً سياسياً، وهذا هو جوهر التداول السلمي للسلطة، بحيث يرضى الحزب الحاكم أو الحاكم بمن يختاره الشعب وتختاره الأمة، ويترك له السلطة طواعية، وأن تكون لديه القابلية لذلك. بل يكون على استعداد للتعامل بل والتعاون معه -إن لزم- حيثما تتحقق مصلحة الدولة والشعب.

كما يظهر من ممارسات الخلفاء الراشدين رضوان الله عليهم في الحكم دليل على قبول مبدأ التداول السلمي للسلطة، وهذا يظهر جلياً في خطب الخلفاء رضوان الله عليهم وهم يوجهون الناس إلى تقويمهم إذا رأوا فيهم اعوجاجاً حتى قال بعض الصحابة لعمر لو رأينا فيك اعوجاجاً لقومناه بسيوفنا فحمد الله على ذلك، وهذا وإن

<sup>1</sup> تامر كامل محمد الخزرجي، مرجع سابق، ص 182، 183

نظام بركات، عثمان الرواف، محمد الحلوة، مبادئ علم السياسة. ط 2، الرياض: مكتبة العبيكان، 2001، ص 225.

<sup>3</sup> صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، الأنظمة السياسية. (د.م.ن)، (د.د.ن)، 1990. 1991، ص 32 - 2

<sup>4</sup> دندل جبر، التعددية السياسية وتداول السلطة في السياسة الشرعية. عمان: دار عمار للنشر والتوزيع، 2006، ص 199

بدا أنه تغيير غير سلمي لكن الشاهد فيه قابلية عمر للتغيير أي لتغييره هو وأحد مقتضيات هذا التغيير عزله فإن قبل عمر التقويم بالسيف من رعيته فقبوله بالتغيير السلمي من باب أولى.

### المطلب الثالث: الحريات السياسية وتحديات سيادة القانون:

قبل الدخول في تفاصيل الحماية الدستورية للحقوق السياسية لابد من توضيح مفهوم هذه الحقوق وتحديد أنواعها وشروط ممارستها. وإبراز الأساس الدولي الذي قامت عليه الحقوق السياسية، لاستخلاص المعايير الدولية الواجب مراعاتها عند تنظيم ممارسة هذه الحقوق.

#### الفرع الأول: الحريات السياسية:

لا يمكن الحديث عن الحماية الدستورية للحقوق السياسية، دون إعطاء فكرة عن المقصود بهذه الحقوق وأقسامها وميزاتها وشروط ممارستها. وهو ما سنوضحه في الفقرات التالية:

#### أولاً: تعريف الحقوق السياسية:

الحقوق السياسية هي التي تتناول العلاقة بين الحاكم والمحكوم وحق الرعية في حكم نفسها بنفسها،<sup>1</sup> كما يمكن إطلاق مصطلح الحقوق السياسية على الحقوق التي تثبت للشخص باعتباره عضواً في جماعة سياسية معينة، تمكنه من الإسهام في إدارة شؤون هذه الجماعة، أو هي الحقوق التي يكتسبها الشخص باعتباره عضو في هيئة سياسية<sup>2</sup>، ويمكن تعريف الحقوق السياسية بأنها الحقوق التي تسمح للمواطنين بالمشاركة في ممارسة السلطة في الدولة<sup>3</sup>

وبذلك فهي تلك الحقوق التي تهدف إلى إشراك الفرد في حكم بلاده، بإعطائه الحق في تكوين الأحزاب السياسية أو الدخول في عضويتها والحق في الترشح والانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء والحق في تولي الوظائف العامة في البلاد<sup>4</sup> إن إقرار الحقوق السياسية وإن كان يهدف إلى تمكين الأفراد من المساهمة في إدارة شؤون بلادهم، إلا أن لهذه الحقوق مميزات خاصة تجعلها تختلف عن غيرها من الحقوق، وأهم هذه المميزات:

أ - أنها ليست عامة لجميع الناس بل تقتصر على المواطنين دون الأجانب، لأن هذه الحقوق تتعلق أساساً بإدارة شؤون الدولة فكان لزاماً حجبها على الأجانب.

ب - كما أنها لا تثبت لجميع المواطنين بل لابد من توافر شروط خاصة ينص عليها القانون كالسن مثلاً.

ومما لا شك فيه أنه لا يمكن للمواطنين التمتع بالحريات العامة إلا في ظل الحقوق والحريات السياسية كما أن هذه الأخيرة لا يمكن أن تتحقق إلا في ظل الحريات العامة، وقد عبر عن هذا المعنى الدكتور "فاروق عبد البر" في كتابه

<sup>1</sup> حسنى قمر، الحماية الجنائية لحقوق السياسية (دراسة مقارنة بين التشريعين الفرنسي والمصري)، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص

<sup>2</sup> ساجر ناصر حمد الجبوري، حقوق الإنسان السياسية في الإسلام والنظم العالمية، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، بيروت، 2005، ص 175.

<sup>3</sup> زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1994، ص 145.

<sup>4</sup> حنان برامي، اجتهاد القاضي في مجال الحقوق والحريات في ظل الاتفاقيات الدولية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 04، مارس 2008، ص 132

(دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة) بقوله: « تتجه الحريات كلها لكي تتجمع حول البرلمان، فيجب تحقيق حرية الفكر والتعبير لأما أساس حق الانتخاب وهذه الأخيرة هي أساسي حرية البرلمان، وحرية البرلمان هي الضمان للحريات الأخرى»<sup>1</sup> فالانتخاب يقتضي حرية الرأي والصحافة وحرية إنشاء الأحزاب السياسية التي تركز من جهتها حرية الفكر والاجتماع وتعدد الآراء والاتجاهات. إن كفالة الحقوق السياسية تمثل حجر الأساس أو نقطة الارتكاز لإمكان ضمان الممارسة الفعلية لكافة الحقوق والحريات، فالتلازم واضح بين ممارسة الحقوق السياسية والتمتع بالحريات العامة الأخرى.

إن الحقوق السياسية هي الوسيلة الوحيدة للتعبير عن إرادة وضمير الرأي العام وسيادة الشعب عن طريق الانتخاب الحر والترشح لمختلف السلطات في الدولة، وذلك في إطار الأحزاب السياسية التي تفرض النظام على الرأي العام وإلا انحدرت الانتخابات إلى مستوى الفوضى والتخبط وتبعثر الأصوات بصورة مضطربة<sup>2</sup>

### ثانياً: أنواع الحقوق السياسية:

تتمثل الحقوق السياسية في حق تكوين الأحزاب السياسية وحق الانتخاب والترشح وكذا الحق في تولي الوظائف العامة.

#### أ) حق تكوين الأحزاب السياسية أو الدخول في عضويتها

يعتبر الحق في تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات ذات الطابع السياسي من أهم الحقوق السياسية، لأن الأحزاب من أهم أدوات الصراع السياسي وإحدى أهم المنظمات التي تتكون من خلالها الإرادة الشعبية، والأحزاب هي الأدوات الضرورية لتنوير الرأي العام وإعداد الناخبين والنواب بل إنها أدوات تكوين الرأي العام، لأن من أهدافها جمع المواطنين الذين يؤيدون نفس الأفكار ويتابعون نفس الأهداف السياسية، كما إنها تعمل على تثقيف الناخبين من خلال التوفيق بين الآراء المختلفة وصهرها في رأي واحد، كما تعتبر الأحزاب من أهم الأدوات التي تمكن المواطنين من المشاركة والإسهام في الحياة السياسية.

لقد أصبحت التعددية الحزبية اليوم هي المصدر الأساسي لتصنيف الأنظمة السياسية بين أنظمة ديمقراطية تؤمن بحرية التعبير وأنظمة شمولية استبدالية تضيق من حقوق المواطن السياسية وتفرض الأحادية الحزبية<sup>3</sup>. ولذلك لا يمكن تصور أي وجود للديمقراطية دون أحزاب سياسية، وهو ما عبر عنه الفقيه الفرنسي "إيزمن" بقوله: « لا حرية سياسية بدون أحزاب»<sup>4</sup>.

ومن أجل هذا كله حرصت الدساتير المختلفة على تقرير حق تكوين الأحزاب السياسية أو الدخول في عضويتها، حيث نص الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 في مادته الرابعة على أنه: « تسهم الأحزاب السياسية في

<sup>1</sup> نقلاً عن حسنى قمر، مرجع سبق ذكره، ص 18

<sup>2</sup> محمد إبراهيم خيري الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات اتق المدني، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2007، ص 116

<sup>3</sup> زهير شكر، مرجع سبق ذكره، ص 132 ذ

<sup>4</sup> نبيلة عبد الحليم كامل، حرية تكوين الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، مصر، 2003، ص 13

التعبير عن الرأي بالاقتراع وهي تتكون وتباشر نشاطها بحرية، وعليها احترام مبادئ السيادة الوطنية و الديمقراطية «<sup>1</sup>، به ومضمون . "بعدها كانت تسمى جمعيات ذات طابع سياسي في دستور 1989

### ب) حق الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء:

الانتخاب هو حق الشخص في التصويت لاختيار الأشخاص الذين ينوبون عن أفراد الشعب في تولي السلطات العامة في البلاد<sup>2</sup> أي أنه حق كل إنسان في اختيار نواب الشعب في تولي بعض السلطات في الدولة، ويمارس الشخص حق الانتخاب عن طريق الإدلاء بصوته لصالح من يختارهم ممثلين ونواب عنه. لقد ساد لفترة طويلة جدل حول تكييف الانتخاب فقد اعتبره البعض حقا شخصيا في حين اعتبره البعض وظيفة، وقد استند كل فريق على حجج تؤيد ما ذهب إليه، ونتيجة ذلك ظهر موقف جديد كيف الانتخاب على أنه سلطة قانونية يقرها المشرع للمواطنين للمشاركة في اختيار السلطات العامة في الدولة، فالسلطة القانونية مقررة من أجل الجماعة وليس من أجل الفرد وللمشرع سلطة تعديل مضموا وطرق استعمالها<sup>3</sup>.

لقد كان الانتخاب مقيدا في بدايته بمعنى أنه يتطلب توافر شروط معينة في الشخص حتى يتمكن من ممارسة حقه في الانتخاب، وأهم هذه الشروط توافر النصاب المالي أو شرط الكفاءة، إلا أن هذه القيود كانت تخالف مبدأ المساواة وتسمح للطبقة البورجوازية بتولي السلطة، وإبعاد غيرهم، مما يؤدي إلى حرمان قاعدة عريضة من الشعب من المشاركة الفعالة في شؤون الحكم وصنع القرارات السياسية الهامة وهو ما يتنافى مع الديمقراطية ، فظهر أسلوب الاقتراع العام. ورغم أنم الاقتراع العام قد ساد معظم دول العالم إلا أن هذا لا يعني انتفاء كل القيود على الشخص لممارسة حق الانتخاب، ذلك أن قوانين الانتخاب تتطلب شروطا معينة تتمثل في الجنسية و شرط السن والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وحتى شرط لجنس، فقد كان إبعاد النساء عن ممارسة حق الانتخاب أمرا مقبولا حتى في الدول المتقدمة، ففي فرنسا مثلا لم يسمح للنساء بالانتخاب إلا في سنة 1944 ولم تعترف سويسرا للنساء بحق الانتخاب على المستوى الفدرالي إلا في سنة 1971<sup>4</sup>

أما عن أهمية الانتخاب كأحد الحقوق السياسية فإنه يعتبر قاعدة النظام الديمقراطي وهو الوسيلة التي تمكن من اختيار الحكام بصورة ديمقراطية، كما أنه يعتبر أداة من أدوات ممارسة السلطة والمراقبة، التي يمارسها الشعب على مؤسسات الدولة لاسيما التداولية منها، فالانتخاب ليس مجرد اختيار شخص إنما هو اختيار برنامج واتجاه معين<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> محمد إبراهيم خيرى الوكيل، مرجع سبق ذكره، ص 151

<sup>2</sup> ساجر ناصر حمد الجبوري، مرجع سبق ذكره، ص 175

<sup>3</sup> سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، الجزائر، 2005، ص 103

<sup>4</sup> زهير شكر، مرجع سبق ذكره، ص 110

<sup>5</sup> سعيد بوشعير، مرجع سبق ذكره، ص 106

(ج) حق الترشح:

الترشح هو حق الفرد في تقديم نفسه على هيئة الناخبين لتولي السلطات العامة نيابة عنهم<sup>1</sup>. لأن الديمقراطية تقوم على أساس تحقيق الحرية السياسية، وهي حكم الشعب نفسه بنفسه، ولا يتأتى ذلك إلا عن طريق الانتخاب والترشح للانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية.

لقد كفلت المواثيق العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان حق الترشح وكرسته دساتير كالدول كأحد الحقوق السياسية التي يتمتعها المواطنون دون الأجنبي، فقد أكد الدستور الفرنسي سنة 1958 في مادته السادسة على الحق في الترشح لرئاسة الدولة، كما أكدت أيضا المادة 25 على حق المواطنين في الترشح لعضوية البرلمان طبقا للشروط التي ينظمها المشرع في القانون الأساسي، أما بالنسبة للترشح لعضوية المجلس المحلي فإن القوانين العادية هي التي تحدد شروطها وتنظيمها<sup>2</sup>.

وفي التعديل الدستوري لسنة 1996 أكدت المادة 50 منه على أحقية كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية للانتخاب والترشح، ونصت المادة 73 منه على الحق في الترشح لرئاسة الجمهورية وفقا للشروط التي حددها المادة وقانون الانتخابات، ونصت المادة 103 منه على الحقي في الترشح للمجلس النيابي طبقا للشروط التي يحددها القانون العضوي أما شروط الترشح للمجالس البلدية والولاية فيحددها قانونا البلدية والولاية.

(د) حق تولي الوظائف العامة:

وهو حق الفرد في أن يكون مكلفا بوظيفة عامة أي بعمل يجعله جزءا من إدارة الدولة لمباشرة وظيفتها سواء كانت الوظيفة مدنية أو عسكرية، ويرجع إدراج حق تولي الوظائف العامة في الدولة في مضامين الحقوق السياسية إلى الخلط بين مفهومي الحقوق المدنية والحقوق السياسية، فمن غلب الاعتبار السياسي في شغل الوظائف بواسطة المواطنين عده في طائفة الحقوق السياسية، وهذا هو الرأي الراجح، في حين أدرجه البعض الآخر في عداد الحقوق المدنية.

لقد أكدت الدساتير على مساواة المواطنين في هذا الحق إلا في الشروط التي يفرضها القانون، فقد نصت المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أنه : « يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير التي يحددها القانون » وعليه تحرص الأنظمة الديمقراطية على تحقيق مبدأ المساواة الكاملة أمام الوظائف العامة باعتبارها أحد الحقوق السياسية لا تميز بين المواطنين إلا من حيث المؤهلات والشروط المطلوبة قانونا لشغل كل وظيفة.

<sup>1</sup> ساجر ناصر حمد الجبوري، مرجع سبق ذكره، ص 176

<sup>2</sup> حسنى قمر، مرجع سبق ذكره، ص 08

وفي التجربة العربية وبعيدا عن النصوص القانونية نسجل وتكريسها الانتقائية والمحسوبة في تعيينات واستبعادها مبدأ الكفاءة القضاة لدرجة عدم الحرج من التصريح كما فعل وزير العدل المصري محفوظ صابر على سؤال حول تعيين أبناء العاملين في النظافة بالسلك القضائي، قائلاً: « مش أوي كدة، القاضي لا بد أن يكون من وسط مناسب لهذا العمل، مع احترامنا لعامل النظافة ومن أقل منه أو أكثر منه، القاضي له شيوخه ووضعه،... ولا بد من أن يستند إلى وسط محترم مادياً ومعنوياً<sup>1</sup> » كما طالب المستشار أحمد الزند في ديسمبر (كانون الثاني) 2009، بتعديل قانون السلطة القضائية، ليسمح بتعيين الحاصلين على تقدير مقبول من خريجي الحقوق في النيابة، مُبرراً ذلك بأنّ « القاضي يخدم الدولة خمسين عاماً، ولا يجد مكافأة سوى تعيين نجله في القضاء، فضلاً عن أنه يكون قد تربى في أسرة قضائية<sup>2</sup> »

وكما فعل المستشار أحمد عبد الرحمن وفي نفس السياق عندما صرح إن عامل النظافة لن يعين في القضاء، مؤكداً « هذا هو المستقر عليه.. مكانه في مكان آخر غير القضاء.<sup>3</sup> » لقد أكدت الدساتير على مساواة المواطنين في هذا الحق إلا في الشروط التي يفرضها القانون، فقد نصت المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "لكل شخص بالتساوي مع الآخرين حق تقلد الوظائف العامة في بلده « وكما هاجم المستشار أحمد الزند من يهاجم أبناء القضاة هم الحاقدون والكارهون ممن يتم رفض تعيينهم، وسيخيب آمالهم، وسيظل تعيين أبناء القضاة سنة بسنة، ولن تكون هناك قوة في مصر، تستطيع أن توقف هذا الزحف المقدس إلى قضائهم. نحن على الوطن أسياد، وغيرنا العبيد، واللي هيحرق صورة قاضي هيحرق جسده<sup>4</sup> »

التصريحات التي تخالف صريح القانون والمادة 14 من الدستور المصري « الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون. »

الأدهى والأمر انه في مع ذلك يكافئ الأخير من السلطة التنفيذية بتعيينه وزيراً لعدل في 20 ماي 2015 خلفاً لوزير العدل المصري السابق محفوظ صابر كأنه رضا عن الفساد وتقنين له، ويضرب استقلالية القضاء في مقتل.

<sup>1</sup> وزير العدل المصري محفوظ صابر لبرنامج البيت بيتك مع الإعلامي رامي رضوان من حلقة الأحد 2015/05/10 على قناة تن الفضائية

<sup>2</sup> المستشار أحمد الزند رئيس نادي قضاة مصر منذ 2009 وزيراً للعدل في 20 مايو (أيار) 2015 حتى 13 مارس 2016 بوابة السياسة بوسط 14 مارس 2016

المستشار أحمد عبد الرحمن نائب رئيس محكمة النقض، والعضو السابق بالجلس الأعلى للقضاء برنامج لازم نفهم مع الإعلامي مجدي الجلاد على قناة سي بي سي إكسترا 2014/09/13<sup>3</sup>

<sup>4</sup> http://gate.ahram.org.eg/index.aspx المستشار أحمد الزند رئيس نادي قضاة مصر خلال اللقاء قضاة المنوفية بنادي القضاء . محمد العيسوي 9-3-2012 | 20:53

ما أكده المستشار أحمد عبد الرحمن بتصريحه بأن "الأمر مستقر عليه" وصمت مطبق للسلطة التنفيذية ومدى تغولها على حساب الاستقلالية للسلطة القضائية فاصدر حزب الدستور المصري والذي أسسه محمد البرادعي نائب الرئيس السابق بيانا يعرب فيه عن دهشته البالغة.

وقد أظهرت الأساليب التقليدية التي كانت تنتهجها الدولة في تنظيم القطاع الاقتصادي فشلها إثر أزمة دولة الرفاهية فتم الانتقال إلى نموذج الدولة المنظمة ، ولما كانت الإدارة التقليدية ذات النموذج العمودي لا تمتاز بالسرعة في التدخل ولها طابعا بيروقراطيا، وهي مرتبطة كثيرا بالحياة السياسية، فتم التفكير في إيجاد أساليب جديدة لتنظيم الحياة الاقتصادية.

فاختارت الدولة أسلوب الابتعاد الكلي من السوق فتركت مهمة ضبطه للسوق نفسه مثل الأسعار كمبدأ عام، وهناك أسلوب آخر وهو أن تترك مهمة التنظيم للأعوان الاقتصاديين كالأجور، أخيرا إما أن تظهر الدولة بوجه جديد غير المعروف تقليديا فتمنح سلطة ضبط الاقتصاد لهيئات جديدة ليست كالهيئات التقليدية وهي الهيئات الإدارية المستقلة.

تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية أولا الوصائية ، وتتمتع بالإستقلالية العضوية والوظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية بيدأنها تخضع للرقابة القضائية. هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما.

تم إنشاء هذه الهيئات في الجزائر في سنة 1990 وكانت الهيئة الأولى في مجال الإعلام والمتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام والذي كيف بصراحة من طرف المشرع بأنه هيئة إدارية مستقلة<sup>(1)</sup>،

هذه الهيئات تم تحويلها سلطات واسعة تتعدى السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية، كسلطة توجيه الأوامر ومراقبة الدخول إلى السوق القطاعية، وسلطة التحقيق والسلطة التنظيمية، لكن تظهر السلطة القمعية من اخطر السلطات الممنوحة لهذه الهيئات بما تمثله من خطر على الحقوق الأساسية للأعوان الاقتصاديين. لم يطرح الإشكال حول مشروعية السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في البداية ولكن السؤال طرح حول مدى تقبل البنية المؤسساتية لفكرة الهيئات الإدارية المستقلة فهل يمكن للدستور أن يتقبل هذه الفكرة؟ أي استقلالية هذه الهيئات، هذا من جهة وألا تمثل هذه الهيئات حين تمارس سلطاتها انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات من جهة أخرى.

وأمام سكوت المؤسس الدستوري والقاضي الدستوري الجزائري حول هذه النقطة يجب علينا البحث في

<sup>1</sup> - قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام. ج ر عدد 14، صادر في سنة 1990.

القانون المقارن من خلال الدساتير وأحكام القضاء الدستوري اللذان يكرسان فكرة السلطة القمعية لهذه الهيئات الإدارية المستقلة (المبحث الثاني)، وأخيرا إذا تم قبول هذه السلطة القمعية فما هو أساسها القانوني وكذا شروط ممارستها.

تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية أولا الوصائية، وتتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية بيد أنها تخضع للرقابة القضائية.، ويفضل استقلاليتهما تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما.

تم إنشاء هذه الهيئات في الجزائر في سنة 1990 وكانت الهيئة الأولى في مجال الإعلام والمتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام والذي كيف بصراحة من طرف المشرع بأنه هيئة إدارية مستقلة<sup>(1)</sup>،

وأمام سكوت المؤسس الدستوري والقاضي الدستوري الجزائري حول هذه النقطة يجب علينا البحث في القانون المقارن من خلال الدساتير وأحكام القضاء الدستوري اللذان يكرسان فكرة السلطة القمعية لهذه الهيئات الإدارية المستقلة، وأخيرا إذا تم قبول هذه السلطة القمعية فما هو أساسها القانوني وكذا شروط ممارستها.

الحقوق السياسية في الإسلام فقد أمر الله سبحانه وتعالى رسوله الكريم بأن يجادل قومه بالتي هي أحسن ما يستلزم حرية الرأي على أفضل وجه وبأحسن أسلوب قال تعالى: ﴿ أدع إلى سبيل ربك بالحكمة والموعظة الحسنة وجادلهم بالتي هي أحسن إن ربك هو أعلم بمن ضل عن سبيله وهو أعلم بالمهتدين ﴾ [سورة النحل الآية 125] ولا أدل على حرية الرأي في الإسلام من قاعدة الأمر بالمعروف والنهي على المنكر وهي سمة هذه الأمة وسبب خيريتها قال تعالى: ﴿ كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله ولو آمن أهل الكتاب لكان خيرا لهم منهم المؤمنون وأكثرهم الفاسقون ﴾ [سورة آل عمران الآية 110] خرج عمر بن الخطاب من المسجد معه الجارود العبدي، فإذا بامرأة برزت على ظهر الطريق، فسلم عليها عمر بن الخطاب فردت عليه السلام، وقالت: هيهات يا عمر، عهدتك وأنت تسمى عميرا في سوق عكاظ ترعى الضأن بعصاك، فلم تذهب الأيام حتى سميت عمر، ثم لم تذهب الأيام حتى سميت أمير المؤمنين، فتق الله في الرعية، وأعلم أنه من خاف الوعيد قرب عليه البعيد، ومن خشى الموت خشى عليه الفوت. فقال الجارود: قد أكثرت أيتها المرأة على أمير المؤمنين. فقال عمر: دعها، أما تعرفها، فهذه خولة بنت حكيم امرأة عبادة بن الصامت، التي سمع الله لها من فوق سبع سموات، فعمر والله أحق أن يسمع لها<sup>2</sup>

وقد جاء في قصتها أنها ذهبت إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم وبسطت بين يديه نازلتها وما صدر من زوجها في حقها فقال لها رسول الله صلى الله عليه وسلم: "ما أراك إلا قد حرمت عليه"، فجادلت رسول الله صلى الله

<sup>1</sup> - قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام. ج ر عدد 14، صادر في 1990.

<sup>2</sup> ابن عبد البر: الاستيعاب 4/1831.

عليه وسلّم مراراً<sup>1</sup>. وهذا هو الشاهد في القصة، وهو أن امرأة تستفتي رسول الله فيفتيها ولكنها تجادلته مرة بعد أخرى طلباً لمخرج يفتح الله به عليها من مصيبتها، وكان لها ما أرادت، كل ذلك في كنف رسول الله وحلمه وسعة صدره صلى الله عليه وسلّم

حتى أنزل الله فيها قرآناً فيها قرآناً يتلى على العالمين إلى يوم الدين:

﴿قَدْ سَمِعَ اللَّهُ قَوْلَ الَّتِي تُجَادِلُكَ فِي زَوْجِهَا وَتَشْتَكِي إِلَى اللَّهِ وَاللَّهُ يَسْمَعُ تَحَاوُرَكُمَا﴾ [سورة المجادلة الآية 1]

وفي ذلك الأمثلة كثيرة جدا من النصوص الشرعية وممارسات الخلفاء الراشدين قبولهم المعارضة الاثبات لأحكام القضاء أي كان نتيجة أحكامه<sup>2</sup>.

ويعلو السقف في بعض المواطن فلا نكون أمام مجرد "حرية التعبير" بل "فريضة التعبير"، كما في قول النبي صلى الله عليه وسلّم: «أفضل الجهاد كلمة حق عند سلطان جائر»<sup>3</sup>، وكما في قوله: «سيد الشهداء حمزة، ورجل قام إلى إمام جائر فأمره ونهاه فقتله». وفي بعض هذه المواطن يعدّ الساكت عن الحق شيطاناً أحرص، وقال الله عز وجل: ﴿إِنَّ الَّذِينَ يَكْتُمُونَ مَا أَنْزَلْنَا مِنَ الْبَيِّنَاتِ وَالْهُدَىٰ مِنْ بَعْدِ مَا بَيَّنَّاهُ لِلنَّاسِ فِي الْكِتَابِ أُولَٰئِكَ يَلْعَنُهُمُ اللَّهُ وَيَلْعَنُهُمُ اللَّاعِنُونَ. إِلَّا الَّذِينَ تَابُوا وَأَصْلَحُوا وَبَيَّنَّاهُ فَأُولَٰئِكَ أَتُوبُ عَلَيْهِمْ وَأَنَا التَّوَّابُ الرَّحِيمُ﴾ [سورة البقرة الآيات من 159 إلى 160]

## الفرع الثاني: تحديات سيادة القانون:

يواجه سيادة القانون تحديات داخلية عدة بدعوى وجود تهديد ما يقتضي استعمال طرقا غير عادية لحين زوال التهديد وهو ما يسمى الحالات الاستثنائية غير انه فيها تقييد فيه الحريات السياسية بشكل يسبب تهديدا خطيرا أهمها حالة الطوارئ و التدابير الاحترازية.

## أولا: حالة الطوارئ:

من الحالات الاستثنائية وفيها تعلق الحقوق الدستورية وتفرض الأحكام العرفية وتقييد فيه الحقوق والحريات<sup>4</sup> تتسع فيه السلطات العسكرية<sup>5</sup> والشرطية والرقابية في البلاد لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية التي تهدد البلاد أو جزءاً

<sup>1</sup> ابن سعد: الطبقات الكبرى، 183/6، ابن كثير: البداية والنهاية، 4، 5/8، ابن شبة: تاريخ المدينة (213/2)، ابن عبد البر: جامع بيان العلم وفضله (353/2).

<sup>3</sup> أبو داود في الملاحم، والترمذي في الفتن

<sup>4</sup> مولود ديدان، المرجع السابق، ص. 398.

<sup>5</sup> إمكانية إحالة مدنيين من غير العامين بشركتها أمام محاكم عسكرية بنص المادة 204 من الدستور 2014 التي تنص على أن "القضاء العسكري جهة قضائية مستقلة، يخصص دون غيره بالفصل في كل الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وظيفتها وأفرادها ومن في حكمهم، والجرائم التي تمثل اعتداء مباشرا على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها، أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة لذلك، أو معداتها أو مركباتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثائقها أو أسرارها العسكرية أو أموالها العامة أو المصانع الحربية"

منها وذلك بتدابير مستعجلة وطرق غير عادية لحين زوال التهديد<sup>1</sup>، ويرد دائما في التشريعات الدولية المتعلقة بهذا الموضوع نصا يؤكد على ضرورة وأهمية تحديد الحالة قانونيا في المكان والزمان، وتقييد بشروط حازمة، للحد من التعسف أو إساءة والانحراف في استعمال للسلطة<sup>2</sup> التي قد تمارسه السلطات العرفية أو التنفيذية أو الإدارية، إزاء هذه الحالة. ومخالفة هذه الشروط تضع الحكومة تحت طائلة البطلان وفقدان المشروعية، والخضوع للمساءلة القانونية والمحاسبة القضائية، لأن حالة الطوارئ حالة استثنائية تستبعد سيادة القانون<sup>3</sup>، وقد ارتبطت بالتجربة العربية<sup>4</sup> ارتباطا وثيقا منذ بدء الانقلابات العسكرية<sup>1</sup> لإعلان وتجديد بحجة مواجهة "الإرهاب المحتمل" فتسعى

أي من التشريعات التابعة لها مجال محاكمة العسكرية مما يؤدي إلى المضايقة وإصدار أحكام قاسية على المدنيين المتعاملين مع شركات والمصانع المملوكة للقوات المسلحة المصرية . الكثيرة جدا والتي تغلغلت الى كل القطاعات والأنشطة الاقتصادية المدنية المحلية تقريبا . للمحاكم العسكرية  
<sup>1</sup> نصت المادة (105) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ لمدة معينة، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني لوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستحياب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ إلا بعد موافقة البرلمان المعقد بغرفتيه مجتمعين معا"

وتقابلها الدستور المصري الحالي 2014 المادة (154) والتي تنص "يعلن رئيس الجمهورية بعد احذ أي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال السبعة الموالية ليقرر ما يراه بشأنه، و إذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي وحج دعوة المجلس للانعقاد فورا للعرض عليه، و في جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى ماثلة لها بعد موافقة لثلاثي عدد أعضاء المجلس، لا إذا كان المجلس غير قائم العرض الأمر على مجلس الوزراء للموافق، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له، و لا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.

<sup>2</sup> في حالة الطوارئ دائما و استنادا للمادتين (105) من التعديل الدستوري الجزائري 2016 و المادة (154) من الدستور المصري الحالي 2014 هناك استبعاد نسبي للبرلمان حيث يتحدد نطاق ممارسته لدوره التشريعي بالنظر إلى الشروط الخاصة بتنظيم الحالة، و ما تمنحه من تبرير قانوني لرئيس الجمهوري لممارسة التدابير اللازمة - فقير محمد، المرجع السابق، ص. 103

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في عام 1950 والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في عام 1966<sup>3</sup>

<sup>4</sup> عرفت التجربة العربية حالة الطوارئ لسنوات عديدة ومدد لا متناهية وفي ذلك أمثلة كثيرة نذكر منها فقد استمرت حالة الطوارئ في سوريا لعدة عقود ابتداء من المرسوم التشريعي رقم 51 الصادر 8 مارس 1963 واستمر طيلة حكم حافظ الأسد ورفع بشكل صوري في عهد وريثه بشار 21 أبريل 2011 وبعد ذلك استمرت حالة الطوارئ بشكل فعلي.

أما في الجزائر فقد فرضت حالة الطوارئ 19 سنة بعد انقلاب 14 يناير 1992 بموجب الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 شباط/فبراير 2011 الموافق 20 ربيع الأول 1413 المتضمن رفع حالة الطوارئ في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 12. والذي يلغى المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 14 شعبان عام 1413 الموافق 6 فبراير سنة 1993 و المتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، المعلنة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير سنة 1992 وفي مصر حالة الطوارئ تم سن قانون الطوارئ في مصر قانون رقم 162 لسنة 1958 وتم فرض حالة الطوارئ أثناء حرب 1967، وتم إنهاء حالة الطوارئ لمدة 18 شهراً في عام 1980، ثم أعيد فرضها بعد اغتيال الرئيس السادات في أكتوبر 1981 م. وتم تمديد حالة الطوارئ حسب الدستور لمدة ثلاث سنوات من عام 1981 م واستمر تمديد حالة الطوارئ طوال فترة حكم الرئيس مبارك. ويحتجز أكثر من 17.000 ألف شخص في ظل حالة الطوارئ وقدر عدد السياسيين عام 2005 بأكثر من 30.000 سجين، وفي 12 مايو 2010، صادق البرلمان المصري على تمديد العمل بقانون الطوارئ لمدة عامين آخرين، بعد مرات عديدة من التمديد لحالة الطوارئ أثناء حكم الرئيس السابق مبارك وبعد قيام يناير خرجت أصوات عديدة للمطالبة بوقف حالة الطوارئ، استنادا إلى أن التعديلات الدستورية التي تمت في مارس 2011 م تستوجب استفتاء الشعب في حال مد حالة الطوارئ، إلا أنا المجلس العسكري الحاكم قرر تمديد العمل بالطوارئ حتى قبل يوم واحد من ذكرى الثورة بدءاً من 25 يناير 2013، حيث أعلن العسكري عن إيقاف العمل به نهائياً يوم 31 مايو 2012 بإعادة حالة الطوارئ بعد الانقلاب على الرئيس المنتخب محمد مرسي في 03 يوليو 2013 وتم تمديدها باستمرار في حكم السيسي في التفاف واضح على النص الدستوري وكونه معيباً بذاته من الأساس لوجود ثغرة تسمح بالتفاف على أحكامه، فالص الدستوري منع "تجديد" إعلان حالة الطوارئ أكثر من مرة، ومن ثم وبعد انتهائه

السلطات العسكرية والشرطية لإحكام السيطرة والرقابة على الحقوق والحريات الأمر يؤدي إلى حتمية انتهاك حقوق وحريات المواطنين وكرامتهم وعلى رأسها حرية الصحافة لأهميتها البالغة فقد قال آرثر زالزبورجر مؤسس جريدة نيويورك تايمز "أحجب المعلومات الصحيحة عن أي إنسان أو قدمها إليه مشوهة أو ناقصة أو محشوة بالزيف . تدمر كل جهاز تفكيره . وتنزل به إلى مادون الإنسان"، وما احتلال مبنى التلفزيون الرسمي والمعارضة كأول إجراء تقدم عليه الانقلابات العسكرية اللصيقة بالتجربة العربية إلا دليل على كونها هاجس الأكبر للنظم الاستبدادية<sup>2</sup> لتناصبها العداء والسعي للقضاء عليها<sup>3</sup> أو تستعمل معها عدة أساليب وذرائع كذريعة محاربة الإرهاب وحالة الطوارئ<sup>4</sup> بغية السيطرة عليها لتفقدتها استقلاليتها بصورة فجحة وتحويلها لشكنة وخنقها<sup>5</sup> أو

الشهور الستة المسموح بها دستورياً لإعلان حالة الطوارئ بشكل متصل زمنياً (ثلاثة أشهر إعلان لأول مرة ثم ثلاثة أشهر بعد التجديد) يجوز من الناحية النظرية إعادة إعلان حالة الطوارئ "بقرار جديد" لمدة ثلاثة أشهر ويجوز تجديد الإعلان لثلاثة أخرى وهكذا كل ذلك وسط انتقادات حقوقية واسعة.

ارتبطت التجربة العربية طيلة الستة عقود الماضية وكانت الريادة فيها ولا زالت لمصر بإطلاقها شرارة الانقلابات في إفريقيا والبلدان العربية انطلاقاً من انقلاب سنة 1952 إلى انقلاب 3 جويلية 2013<sup>1</sup>

<sup>2</sup> كما حدث ويحدث بعد كل انقلاب وفي أغلب البلدان العربية ففي مصر صاحبة الفارقة على سبيل المثال في يوم 23 يوليو 1952 في الساعة السادسة والربع صباحاً ، وصلت قوات مسلحة بقيادة أنور السادات والسيطرة على مبنى الإذاعة لإلقاء بيان الانقلاب على الملك فاروق من استوديوها، وفي الثالث من شهر جويلية ألفين وثلاث عشرة انقلاب العسكري وبعد لحظات من إعلان السيسي انقلابه على الرئيس المنتخب محمد مرسي اقتحام ومداهمة قوات الأمن عدة قنوات متواجدة في مدينة الإنتاج الإعلامي

<sup>3</sup> فقد صرح معمر القذافي في خطاب في جامعة طرابلس 02 أكتوبر 1970 قائلاً: "...أتم الصحف بأنها صحف عميلة ومأجورة" وفي خطابه في جامعة بنغازي 06 نوفمبر: "أمر طلبة الجامعة بعدم قراءة الصحف وتركها لتتبع" أما في خطابه أمام الطلبة 07 أبريل 1976 "أنا قرأت النشرات التي يكتبها بعض الهلافيت من الطلبة هنا في الجامعة .. وجاء الوقت لقطع أيديهم وقطع رقابهم." كما حول معمر القذافي في 26 أكتوبر 1969 رؤساء تحرير الصحف وملاكها للمحاكمة حيث حوكم 29 من رؤساء التحرير بتهمة الفساد السياسي

<sup>4</sup> المواد 5 و7 ومن 20 من المرسوم التشريعي رقم 03/92 المؤرخ في 30 سبتمبر 1992 المتعلق بمكافحة الإرهاب المخالفة لأخلاقيات المهنة و النصوص المعمول بها دولياً المساس بأمن الدولة حسب قانون الرقابة التي تمتهل لجان القراءة بالمطابع تلاه القرار المشترك بتاريخ 07 مارس 1994 في إطار حالة الطوارئ مراقبة الخبر الأمني قرار التعليق المباشر من أعوان السلطة العمومية في وزارتي الداخلية والإعلام والاتصال عندما تحركهم السلطة السياسية

<sup>5</sup> الشركة المصرية للأقمار الصناعية نايل سات: اللواء أحمد أنيس رئيس مجلس إدارة الشركة، اللواء حمدي منير نائب رئيس مجلس الإدارة، اللواء بكر شمس عضو بمجلس الإدارة الشركة المصرية لمدينة الإنتاج الإعلامي: المقدم محمد عوض رئيس مباحث المدينة، اللواء محمود بركات مدير أمن المدينة المتحدة للطباعة والنشر وتكنولوجيا المعلومات: اللواء سامي الجرف، رئيس مجلس إدارة الشركة الهيئة الوطنية للإعلام: اللواء خالد الدكتورى رئاسة قطاع الأمن بالهيئة، اللواء أسامة جابر عبد الله نائب رئيس قطاع الأمن بالهيئة شركة برايت فيوتشر للإنتاج الإعلامي: العميد محمد سمير المتحدث العسكري السابق رئاسة مجلس إدارة شركة برايت فيوتشر للإنتاج الإعلامي شركة صوت القاهرة للصوتيات والمرئيات: العميد محمد شتا مدير عام العلاقات العامة والإعلام والنشر للشركة المصرية للقنوات الفضائية: اللواء محمد القاسم عضو منتدب للشركة "CNE"

مجموعة إعلام المصريين التي تستحوذ على أكثر الصحف المصرية: الضابط ياسر سليك نائباً رئيس مجلس الإدارة المجموعة مني الإذاعة والتلفزيون المصري ماسبيرو: اللواء جمال عمالان نائب رئيس قطاع أمن ماسبيرو للمنشآت الخارجية، العميد محمد السيد رئيس الإدارة المركزية للحراسات بأمن " ماسبيرو " ومشرف على أمن قطاع الأخبار، العقيد رحاب فاروق رئيس مباحث ماسبيرو، اللواء علاء الجندي رئيس الإدارة المركزية لأمن للمبنى نقابة الإعلاميين: اللواء سعد عباس المدير التنفيذي للنقابة

مدير عام نقابة الصحفيين: العقيد سعيد حسني كمدير عام نقابة الصحفيين

المجلس الأعلى للإعلام: اللواء أبو بكر الجندي رئيس لجنة بحوث المشاهدة بالمجلس

"شبكة قنوات" دي أم سي: اللواء ثروت درويش مدير إدارة الموارد البشرية بشبكة قنوات " دي أم سي"

كاستعمال سلاح الإشهار<sup>1</sup> المطابع المحتكرة من الدولة لابتزازها ومساومتها<sup>2</sup> أو تقدم السلطة على إنشائها وتضع الاستقلالية مجرد واجهة<sup>3</sup> الأمر الذي يخسف بسقف المصدقية ويدفع المتلقي إلى هجرانها إلى الإعلام الأجنبي لبيحث عما فقدته في إعلامه المحلي ما يؤدي إلى أمور لا يحمد عقباهما. ولم تعرف التجربة العربية فترة للراحة إلا مرات قليلة ولمدة قصيرة محددة<sup>4</sup> ودلت التجربة على أن التمسك بالقوانين الاستثنائية<sup>5</sup> لم يكن يوماً حلاً جذرياً لعلاج الإرهاب بل يمكن القول أن هذه الهجمات الإرهابية ارتفعت وتيرتها كما وكيفا إضافة لذلك، فإن الاستمرار في تطبيق هذه القوانين الاستثنائية<sup>6</sup> يمثل إقراراً من السلطة بفشلها المستمر في تحقيق الأمن العام وردع الخارجين عن القانون وهو، في الوقت نفسه، إقراراً بنجاح الجماعات المسلحة.

<sup>1</sup> من الصعب على الصحف التي ليس لديها ثلاث صفحات من الإشهار أن تجد توازناً لأن مداخلها لا تكفي لسد احتياجاتها للاستمرار مما يجعل الصحف بحاجة دائمة للإشهار القليل أصلاً إذ تأخذ المطبعة دون الموزع والبايع 90% من سعر النسخة سعر بيع لا يعود لها إلا ب11% بالإضافة إلى الديون التي لم تسدد من طرف الموزعين لأصحابها أي الناشرين و" المشاكل التوزيعية " والتي ظهرت مع المؤسسة الوطنية لتوزيع الصحافة وأجور العمال والصحفيين ديون المطابع المحتكرة من الدولة والتي تستعملها بدورها كوسيلة ضغط على المؤسسات الصحفية بالإضافة لسلاح الإشهار فقد ورد في المنشور الحكومي رقم 626 المؤرخ في 19 أوت 1992 ومنشور 02 أكتوبر 1992 تنبيه لرئيس الحكومة يفرض على مؤسسات الدولة والإدارات المركزية والمؤسسات العمومية بمنح إعلاناتها الإشهارية إلى الوكالة الوطنية للنشر والإشهار ANEP 13 جويلية 1996 اصدر رئيس الحكومة آنذاك احمد اويحي تعليمة مماثلة يدعو فيها من جديد مسعولي الإدارات والشركات العمومية تكليف ANEP باشهاراتهم كما كلف هذه الوكالة باختيار الإشكال التي يتخذها الإشهار المذكور والوسائط التي تنشر فيها والتي كانت بدورها توزعها بدورها على الجرائد بطريقة انتقائية ومنحازة تستعمله أداة مساومة حسب مقاييس سياسية دون الأخذ بعين الاعتبار اختيارات المعلنين

<sup>2</sup> "مواصلة احتكار الدولة للمطابع واستعمالها كوسيلة ضغط على المؤسسات الصحفية..." الدكتور بوزيفي وهيبه الثلاثاء 15 ديسمبر 2015 bouzifwahiba.blogspot.com

<sup>3</sup> نشرت وزارة الاتصال الجزائرية تقريرا إحصائيا يوم 18 سبتمبر 1991 يتضمن قائمة بكل الصحف التي استفادت في المرحلة الأولى من دعم السلطة والذي قدر ب400 مليون دج كما تم على أساس قرار رقم 19 مارس 1990 تحويل أجور الصحفيين المنفصلين من القطاع العمومي إلى غاية 1992 وقامت السلطات العمومية برعاية لجنة المتابعة بتأجير المقرات بدار الصحافة لفائدة الصحف المستقلة مولتها وقامت بتجهيزها ماديا وتقنيا كما شكلت لجنة تابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية لمساعدة هذه الصحف الأمر الذي يدل أن الصحف كانت من أنشاء السلطة وان مثل هذه الرعاية كان يترجم باعتبار هذه الصحف المستقلة ذات طابع اجتماعي وهي فرع من فروع القطاع العام و أنه ليس لها الاستقلالية المالية

<sup>4</sup> مصر على سبيل المثال إلا مرات قليلة ولمدة قصيرة محددة للراحة حيث شهدت حالة الانفتاح السياسي والمجتمعي غير المسبوقة منذ الإطاحة بحسني مبارك بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011 حيث ارتفاع سقف الحريات وتلاشى الخوف من الخضوع لإجراءات استثنائية من قبل الحكومة فيما يتعلق بالنشاط السياسي، كما عاشت مصر فترة للراحة لمدة 13 شهرا من دون حالة طوارئ من يونيو 2012 حتى 14 أغسطس 2013 ، باستثناء تطبيق محدود جزئي في عهد الرئيس المنتخب محمد مرسي لمدة 30 يوم بين يناير وفبراير 2013 في مكان محدد وهو مدن قناة السويس والذي شجع العسكر على خرقه في سابقة و إنذار بانقلاب قادم

<sup>5</sup> عرفت التجربة العربية تاريخ طويل من القوانين الاستثنائية الذي كانت فيه الريادة دائما لمصر الانقلاب المصري سنة 1952 والذي كان بمثابة شرارة لانطلاقة أخرى في إفريقيا والوطن العربي وصولا لانقلاب 3 جويلية 2013 "الإرهاب المحتمل" لعقود من غياب لحكم القانون. إلا أن التجربة تدل على أن التمسك بالقوانين الاستثنائية لم يكن يوماً حلاً جذرياً لعلاج الإرهاب، والواقع في مصر يدل على ذلك، فعلى امتداد السنوات الماضية لم تقل معدلات الهجمات الإرهابية بالرغم من هذه الحزمة من القوانين الاستثنائية، بل يمكن القول أن هذه الهجمات الإرهابية ارتفعت وتيرتها كما وكيفا، إضافة لذلك، فإن الاستمرار في تطبيق هذه القوانين الاستثنائية يمثل إقراراً من السلطة بفشلها المستمر في تحقيق الأمن العام وردع الخارجين عن القانون وهو، في الوقت نفسه، إقراراً بنجاح الجماعات المسلحة.

<sup>6</sup> طبق القانون 136 لسنة 2014 في العديد من المناسبات وترتب عليه إحالة مدنيين إلى محاكمات عسكرية في قضايا متعددة بالتزامن مع إصدار حزمة أخرى من القوانين الخاصة، من بينها قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015، وقانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية رقم 8 لسنة 2015، والقرار الثاني فكان في الثامن والعشرين من أكتوبر بإصدار

أعطت حالة الطوارئ المستمر<sup>1</sup> لرجال الضبط القضائي والسلطة التنفيذية كم كبير من السلطات الواسعة وإصدار قوانين الاستثنائية من نتائج تطبيق هذه الفرارات والقوانين توسيع دائرة التجريم وبالتالي أحكام الإدانة<sup>2</sup> واستحداث وسحب الكثير من اختصاصات وصلاحيات المحاكم العادية التي تمثل جسد السلطة القضائية، منها لصالح نوعين الآخرين من المحاكم<sup>3</sup> ما الحق ضرراً بالغاً بالحقوق والحريات<sup>4</sup> انتهكا الأمر الذي لم ينتج عنه سوى الأزمات السياسية تنتهي كالعادة بثورات شعبية<sup>5</sup> وانقلابات تمز ذلك الاستقرار السياسي.

القرار بقانون رقم 136 لسنة 2014، والذي أدخل في اختصاص القضاء العسكري الجرائم التي ترتكب على عدد كبير من المنشآت والمرافق المدنية، وهو ما يشكل اختصاصاً جديداً للقضاء العسكري لم يرد ذكره في المادة 204 من الدستور الخاصة بالقضاء العسكري. فقد قررت المادة 204 أن الاعتداءات التي تقع على المنشآت العسكرية، هي فقط ما تدخل في اختصاص القضاء العسكري. صدر ذلك القانون للعمل به لمدة عامين تنتهي في أكتوبر 2016، إلا أن مجلس النواب المصري أصدر القانون رقم 65 لسنة 2016 لمد العمل بالقانون 136\2014 لمدة خمس سنوات إضافية تنتهي في أكتوبر 2021. اعتراضات واسعة أيضاً أثارها إصدار ذلك القانون لأسباب من بينها مخالفته للدستور، وأنه يهدد الطريق لحاكمه المدنيين أمام القضاء العسكري في غير الجرائم العسكرية.

<sup>1</sup> كما أن السلطة التنفيذية يمكن أن تسعى كما حدث في مصر الانتفاخ على النص الدستوري يرجع أيضاً إلى كونه معيباً بذاته من الأساس لأن به ثغرة تسمح بالانتفاخ على أحكامه، فالنص الدستوري منع "تجديد" إعلان حالة الطوارئ أكثر من مرة، ومن ثم ويعد انتهاء الشهر الستة المسموح بها دستورياً لإعلان حالة الطوارئ بشكل متصل زمنياً (ثلاثة أشهر إعلان لأول مرة ثم ثلاثة أشهر بعد التجديد) يجوز من الناحية النظرية إعادة إعلان حالة الطوارئ "بقرار جديد" لمدة ثلاثة أشهر ويجوز تجديد الإعلان لثلاثة أخرى وهكذا.

<sup>2</sup> أصدر رئيس الوزراء المصري . بموجب تفويضه من رئيس الجمهورية . قراراً بالقوانين والجرائم التي يطبق بشأنها قانون الطوارئ، ومن ثم مجال مرتكبي الجرائم المتعلقة بما إلى محاكم أمن الدولة طوارئ. شمل قرار رئيس مجلس الوزراء قانون التظاهر 107 لسنة 2013، وقانون التجمهر 10 لسنة 1914، وقانون مكافحة الإرهاب 94 لسنة 2015، وقانون تجريم الاعتداء على حرية العمل وتخريب المنشآت (الإضراب) 34 لسنة 2011، وقانون الأسلحة والذخائر 394 لسنة 1954، وقانون حرية العبادة 113 لسنة 2008، وكذلك الجرائم المتعلقة بالإرهاب والمساس بأمن الدولة والترويع والبلطجة وتعطيل وسائل المواصلات والمنصوص عليها في قانون العقوبات، وكذلك جرائم التمويه ومخالفة التسعير الجبري.

. جدير بالذكر أن الدعوى الدستورية التي صدر على أساسها هذا الحكم رفعت في إبريل 1993، أي أن المحكمة الدستورية استغرقت أكثر عشرين عاماً للفصل في هذه الدعوى، وهو ما مؤداه أن جميع قرارات القبض والاعتقال والتفتيش التي اتخذت طوال عشرين عاماً كانت تتم بناء على نص غير دستوري، كما طبق القانون 136 لسنة 2014 في العديد من المناسبات وترتب عليه إحالة مدنيين إلى محاكمات عسكرية في قضايا متعددة بالتزامن مع إصدار حزمة أخرى من القوانين الخاصة، من بينها قانون مكافحة الإرهاب رقم 94 لسنة 2015، وقانون تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية رقم 8 لسنة 2015.

<sup>3</sup> الأول هو المحاكم العسكرية التي تحاكم المدنيين المتهمين بارتكاب العديد من الجرائم "ضد" المنشآت المدنية طبقاً للقانون 136 لعام 2014، والثاني محاكم أمن الدولة طوارئ القائمة بموجب إعلان حالة الطوارئ، وهي المحاكم التي يحاكم أمامها مرتكبو العديد من الجرائم الذي ذكرت تفصيلاً بقرار رئيس مجلس الوزراء سابقاً.

<sup>4</sup> من نتائج تطبيق حالة الطوارئ المستمرة والقوانين الاستثنائية توسيع اختصاصات لنوعين من المحاكم الأول هو: المحاكم العسكرية التي تحاكم المدنيين المتهمين بارتكاب العديد من الجرائم "ضد" المنشآت المدنية طبقاً للقانون 136 لعام 2014، والثاني هناك محاكم أمن الدولة طوارئ القائمة بموجب إعلان حالة الطوارئ، وهي المحاكم التي يحاكم أمامها مرتكبو العديد من الجرائم الذي ذكرت تفصيلاً بقرار رئيس مجلس الوزراء سابقاً.

<sup>5</sup> فقد قامت ثورة شعبية على الرئيس التونسي زين العابدين بن علي أجبرته على التنحي عن السلطة والهروب من البلاد خلسة، حيث توجه أولاً إلى فرنسا التي رفضت استقباله خشية حدوث مظاهرات للتونسيين فيها، فلجأ إلى السعودية وذلك يوم الجمعة الموافق لل 14 من كانون الثاني/يناير، وفي 25 يناير 2011 قامت ثورة شعبية على الرئيس المصري محمد حسني مبارك أجبرته على التنحي عن السلطة في 11 فبراير 2011 نفس التاريخ الذي قامت فيه ثورة شعبية أخرى في اليمن على الرئيس علي عبد الله صالح أجبرته على التنحي عن السلطة تم اغتياله في ظروف غامضة وفي 17 فبراير 2011 قامت ثورة شعبية على الرئيس الليبي معمر القذافي تم اغتياله في ظروف غامضة في 22 فبراير 2019 وقد قامت ثورة شعبية على الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة أجبرته على التنحي عن السلطة وفي السودان قامت ثورة شعبية على الرئيس عمر البشير في 11 أبريل 2019 أجبرته على التنحي عن السلطة وقد وضع على الفور قيد الإقامة الجبرية..

سبقت قانون الطوارئ الدول الديمقراطية ، إلا أن حالة الطوارئ لم تعلن إلا مرات قليلة ولمدة قصيرة محددة، منذ صدور ذلك القانون فقد أعلن في فرنسا على سبيل المثال كان جراء الاعتداءات الإرهابية في باريس التي تخلف عنها قرابة 130 قتيل، مؤخرا في نوفمبر 2015 رغم كونه قائما وناظدا منذ صدوره في عام 1955

لم يعرف الإسلام حالة الطوارئ بالمعنى الحديث غير إننا ومن خلال دراستنا لقول رسول الله صلى الله عليه وسلم حال الحرب قوله: انطلقوا باسم الله وعلى ملة رسول الله، ولا تقتلوا شيخا فانيا ولا طفلا ولا صغيرا ولا امرأة، ولا تغلوا وضموا غنائمكم وأصلحوا وأحسنوا، وان الله يحب المحسنين<sup>1</sup> وفي قول لا تقتلوا الولدان وفي رواية لا تقتلوا شيخا كبيرا وفي رواية لا تقتلوا وليدا ولا امرأة<sup>2</sup> ومن وصايا أبي بكر الصديق لأمرء الجند لا تقتلوا امرأة ولا صبيا ولا كبيرا هرما ولا تقطعوا شجرا مثمرا ولا تحرقن عامرا ولا تعقرن شاة ولا بعيرا إلا لمأكله ولا تعرقن نخلا ولا تحرقنه ولا تغلل ولا تجبن<sup>3</sup> وقد جمع العلماء أصناف الذي لا يجوز قتالهم أو التعرض له بالاعتداء فذكروا منهم النساء والأطفال والرهبان ورجال الدين والشيوخ الكبار السن أو المصاب بمريض طويل الأمد والإجراء والفلاحون ويشترط في الجميع ألا يشتركوا في قتال ولا يعينون عليه بحال<sup>4</sup> فمن خلال النصوص والوقائع السالفة الذكر في الحالة الأشد ألا وهي الحرب نجد عنايته الشديدة بالحقوق والحريات فمن باب أولى عنايته بها في الحالات الأخرى.

### ثانيا: التدابير الاحترازية:

تهدف التدابير الاحترازية إلى مواجهة الخطورة الإجرامية لدى المجرم بإزالة عوامل الإجرام من نفسه وذلك من خلال ما يقرره القانون من تدابير يرى ملائمتها لتحقيق هذا الغرض لحماية المجتمع من خطر الإجرام وفي هذا إشارة واضحة إلى التعدد هذه التدابير كما واختلافها نوعا من تشريع لآخر، ويمكن تصنيف التدابير الاحترازية إلى أربعة أنواع: سالبة للحرية، ومقيدة للحرية، وممانعة للحقوق، وعينية، ويضاف إلى هذه التدابير تدابير أخرى خاصة بالأحداث الجانحين، ومن المعروف أن التدابير الاحترازية شروطه التي تتعلق بنوع ودرجة الخطورة الإجرامية للمجرم غير أنها تشترك في شرطين أساسيين وهما: ارتكاب جريمة سابقة ووجود خطورة إجرامية التي في الغالب أن تخضع لمبدأ الشرعية فيجب أن يصدر التدبير الاحترازي من قاضي الوقاية الجنائية الداخلة في السياسة الجنائية باتخاذ كافة الإجراءات الوسائل والتدابير المانعة لوقوع الجريمة مستقبلا

<sup>1</sup> عبد الكافي: 2006، 468

<sup>2</sup> شرح معاني الآثار للطحاوي (321/3)

<sup>3</sup> قال ابن كثير في كتابه إرشاد الفقيه (320/2)

<sup>4</sup> قول الإمام القرطبي وكثيرا من العلماء

أصدرت الجبهة المصرية لحقوق الإنسان في الباب الثالث من الإجراءات الجنائية في فصلين تحت مسمى في " أمر الحبس"<sup>1</sup> الإفراج المؤقت" الباب الرابع منظمة مجتمع مدني مصرية تقريراً بعنوان من "باب الاحتياطي" حول الأوضاع المفروضة على المتهمين خلال الفترة التي تسبق النطق بالحكم عليهم. وحسب عضو المجلس القومي لا يوجد إحصاء رسمي لعدد المحبوسين احتياطياً في مصر. وفي فصل بعنوان "في التحقيق بمعرفة النيابة" لكن في يناير 2018، قدر رئيس لجنة حقوق الإنسان في مجلس النواب المصري علاء عابد، في تصريحات صحفية، عدد المحبوسين احتياطياً في مصر بين 25 إلى 30 ألف سجين. كما أن تقارير حقوقية رصدت العام الماضي أكثر من ألف حالة لمحبوسين من دون إحالتهم للقضاء.

غير أن شرطي الجريمة السابقة والخطورة الإجرامية لا تتوافر في قضايا رأي أن تطبيق التدابير الاحترازية على الصحفيين والإعلاميين أثناء أو بسبب عملهم يعد انحرفاً في استعمال السلطة و انتهاكاً آخر لحق أساسي من الحقوق التي كفلتها الدساتير للمواطنين، ومخالفاً لحرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة والإعلام<sup>1</sup> ، وان الآراء لا تمثل خطراً<sup>2</sup> على المجتمع فإن تطبيقها على هذا النحو منافي أيضاً للحق في افتراض البراءة المنصوص عليه في المبدأ 36 ضمن مجموعة مبادئ الأمم المتحدة، والمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ؛ ذلك أن الأصل في الإنسان البراءة، والمتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم بات مستوف لكافة طرق الطعن فيه، بمعنى أن كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن يثبت ارتكابه لها قانوناً بمحاكمة علنية تتوفر له فيها كل الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه<sup>3</sup> ممارسات تعيد بشدة للأذهان مصطلح "زوار الفجر"<sup>4</sup> الذي عرف في أدب السجون<sup>5</sup> ولا تتم إلا في "جمهورية الخوف"<sup>1</sup>

<sup>1</sup> دأبت حكومات السيسي المتوالية تعيين لوزير للإعلام في مخالفة للدستور الذي لم ينص على وجود للحقبة حاول إعطاء ضمانات حرية الصحافة في دستور 2014 المصري فحول تنظيم المشهد الإعلامي ، وضمان حريته واستقلالته والتزامه المهني ومسؤوليته العمومية وتطوره ، للمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام ، وفق المادة 211 من الدستور، كما أن إدارة وسائل الإعلام المملوكة لدولة في شقها الصحفي منوطة بالهيئة الوطنية للصحافة، وفق المادة 212 من الدستور، وإدارة الوسائل الإذاعية والتلفزيونية منوطة بالهيئة الوطنية للإعلام ، وفق المادة 213 من الدستور الأمر الذي يؤكد على غياب سيادة القانون.

<sup>2</sup> اتهمت منظمة العفو الدولية الحكومة المصرية الأربعاء 19 سبتمبر 2018 بشن حملة على حرية التعبير حولت مصر إلى سجن مفتوح للمنتقدين

https://www.unicef.org/arabic/why/files/ccpr\_arabic.pdf العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، متاح على الرابط التالي: تاريخ الزيارة<sup>3</sup> 2018 /12/16

كما تنص المادة الأولى من الأمر 66 - 155 المؤرخ في 08 يوليو سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية الجزائري المعدل والمتمم بالقانون رقم 17-07 المؤرخ في 27 مارس 2017 في المادة الأولى : " يقوم هذا القانون على مبادئ الشرعية والمحاكمة العادلة واحترام لكرامة وحقوق الإنسان ويأخذ بعين الاعتبار على الخصوص : أن كل شخص يعتبر بريئاً ما لم تثبت إدانته بحكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه."

<sup>4</sup> كان الكاتب محمد حسنين هيكل أول من اخترع مصطلح "زوار الفجر" في كتاباته والذي شاع استخدامه بعد ذلك على نطاق واسع في الصحافة المصرية والعربية في إشارة إلى حالات الفيض على المواطنين في ساعات متأخرة من الليل.

<sup>5</sup> التجربة العربية ملئ بالكثير من مؤلفات تنقل معانات المعارضين السياسيين وصحفيين وأصحاب الرأي داخل السجون كتاب سنة أولى سجن للكاتب مصطفى أمين ، كتاب سنة ثانية سجن للكاتب مصطفى أمين، كتاب حيونة الإنسان للكاتب ممدوح عدوان، كتاب تزامرات الزنزانة رقم 10 للكاتب أحمد المرزوقي، كتاب بانتظار نفخة البعث قصة الموت

وتعد التدابير الاحترازية هي عقوبة المكملة والبديلة للحبس الاحتياطي في القانون المصري وفقا لنص المادة 201 من قانون 150 لسنة 1950 والمعدلة بالقانون رقم 145 لسنة 2006 من قانون الإجراءات الجنائية. وعلى النقيض تماما من ذلك فان القرارات الصادرة في قضايا، ذات طابع الجنائي، قيد التحقيق تكون في معظمها " حالة إخلاء السبيل" إما أن يكون قرار إخلاء السبيل فيها بضمن محل الإقامة أو بأي ضمان مالي.

وطبقا للقانون المصري (المرسوم بقانون رقم 99 لسنة 1945)، يتعين على الأفراد الخاضعين لمراقبة الشرطة قضاء الساعات المحددة لمراقبتهم في محل إقامتهم، بحيث يكونوا حاضرين في أي وقت كما يقوم الضباط

بعد انقلاب 3 جويلية 2013 وبعد فرض حالة الطوارئ المستمر لمواجهة "الإرهاب المحتمل" فباتت اغلب القرارات الصادرة من محاكم الجنايات بدوائر الإرهاب في القضايا ذات الطابع السياسي منذ سنة 2014 متبوعة بالتدابير الاحترازية وفي ظل تجريم أشكال التعبير السلمي عن الآراء<sup>2</sup> عدم وجود لاستقلالية القضاء يتم إدخال الخصوم السياسيين<sup>3</sup> دائرة الاشتباه بخطورة إجرامية وبهدف الإرهاق ، وقد خلص التقرير إلى انه "بشكل عام تبدو الإجراءات المطبقة على المتهمين بعد التحقيق، كأنها شكل من أشكال العقوبة الاستباقية، لأنهم إما يتعرضون لسلب الحرية باسم الحبس الاحتياطي، أو يخضعون للمراقبة الشرطية كما هو الحال في العقوبات التكميلية المفروضة على المدانين، ولكن بصورة أخف، وما يدعم فكرة تشابه التدابير الاحترازية مع العقوبات، هو طول مدة الفصل في كثير من القضايا التي تستمر لسنوات، فضلا عن عدم وجود أي تفرقة حقيقية في التطبيق بين المتهمين والمدانين"

والرعب في سجن تدمر للكاتب علي أبو مرحيل، رواية يسمعون حسيستها للكاتب أمين العنوم، رواية شرق المتوسط للكاتب عبد الرحمان منيف، رواية القوقعة للكاتب مصطفى خليفة، كتاب السجن للكاتب محمد منير، 30 شهرا في السجن للرئيس محمد أنور السادات....

<sup>1</sup> تصريح الرئيس المصري جمال عبد الناصر في خطاب عن انحراف المخابرات 23 نوفمبر 1967 وتصريح الرئيس المصري محمد أنور السادات وهو يهدم معتقل طرة سنة 1971 مؤكدا سقوط الاجراءات الإستثنائية وانتهاء كل ما يحد كرامة الإنسان: " اليوم وأنا أتى إلى "سجن طرة" لكي نعلن سقوط الاجراءات الإستثنائية وكل ما يحد من كرامة وإنسانية الإنسان المصري يسعدني أعظم سعادة أن التقى بزمالك كفاح كعبد الفتاح عنيات في نفس الوقت ألتقي مدير السجون الذي كان سجانا علي في سجن.

<sup>2</sup> قالت نجية بونعيم مديرة الحملات لمنطقة شمال إفريقيا بمنظمة العفو الدولية "أصبح انتقاد الحكومة في مصر حاليا أكثر خطورة من أي وقت مضى... المصريون تحت حكم السيسي يعاملون كمجرمين لجر تعبيرهم عن آراءهم بشكل سلمي".

يقول الدكتور رفيع حبيب في دراسة له بعنوان "جمهورية الخوف": "المخطط الرئيس للانقلاب العسكري، والذي يراهن قادة الانقلاب على نجاحه، ويعطون له الأولوية، هو إعادة بناء الدولة البوليسية، بشكل كامل. ولأنّ الانقلاب العسكري، هو عودة للوراء، ومحاولة لإعادة إنتاج الماضي، لذا فإنّ مخطط الانقلاب العسكري الرئيس، يهدف إلى استعادة دولة المخابرات، من زمن جمال عبد الناصر. ولا نقول استعادة دولة جمال عبد الناصر، ولكن فقط استعادة جانب واحد منها، وهو دولة المخابرات، حيث تسيطر أجهزة الأمن والمخابرات والجيش، على مختلف مناحي الحياة، وتمتع ممارسة الحريات السياسية بشكل كامل" جمهورية الخوف: خطة الانقلاب العسكري، د. رفيع حبيب، يوليو 2013

<sup>3</sup> قالت نجية بونعيم مديرة الحملات لمنطقة شمال إفريقيا بمنظمة العفو الدولية "إدارة السيسي تعاقب المعارضة السلمية والنشطاء السياسيين بقانون لمكافحة الإرهاب وقوانين أخرى فضفاضة تفسر أ معارضة على أنها جريمة سياسية".

### التدابير الاحترازية في الإسلام:

وان كانت القانون الوضعي لم تعرف التدابير الاحترازية إلا حديثا فقد كانت الشريعة الإسلامية أسبق بثلاث عشرة قرنا ، حيث عرفت الشريعة الإسلامية كثيرا جدا من التدابير الاحترازية كالحبس والنفى حتى التوبة أو الموت، كما عرفت تشديد العقوبة على الخطيرين وهم المجرمون المعتادون أو الشواذ وغيرهم<sup>1</sup> كما أنها حفظت الحقوق حتى في ظل الحروب فكان حفاظها في غيرها من باب أولى.

يقول ابن القيم: أن الرسول صلى الله عليه وسلم حبس في تهمه وعاقب في أخرى، لما ظهرت أمارات الريبة على المتهم، فمن أطلق كل متهم وخلقه وحلى سبيله مع علمه باشتهاره بالفساد في الأرض، وكثرة سرقاته وقال لا آخذ إلا بشاهدي عدل، فقوله مخالف للسياسة الشرعية<sup>2</sup> ويروى أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه: حرق بيت رويشد الثقفي لأنه كان يبيع الخمر، وقال له: أنت فويسق ولست برويشد<sup>3</sup> وسئل الإمام مالك عن فاسد يأوي إليه أهل الفسق والخمر ما يصنع به؟ قال: يخرج من منزله، وتكرى عليه الدار والبيوت، قال فقلت: ألا تباع؟ قال: لا لعله يتوب فيرجع إلى منزله، قال ابن القاسم: يتقدم عليه مرة أو مرتين أو ثلاثا فإن لم ينته أخرج وأكرت عليه<sup>4</sup>

ذلك كله استباقا ودفعاً لحدوث الجرائم حماية للمجتمع بدون المساس بالحقوق والحريات كضابط له يقول العز بن عبد السلام: وقد تجب الزواجر دفعا للمفاسد من غير إثم ولا عدوان كما في الحد الحنفي إذا شرب النبيذ<sup>5</sup>

شددت الشريعة الإسلامية على مبدأ سيادة القانون فهو يسري على جميع أفراد الدولة الإسلامية حکامها قبل محكوميتها قال تعالى: ﴿ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ﴾ [سورة النساء، 59] و قال عز وجل: ﴿ مَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ وَلَا مِؤْمِنَةٍ إِذَا قَضَى اللَّهُ وَرَسُولُهُ أَمْرًا أَنْ يَكُونَ لَهُمُ الْخِيَرَةُ مِنْ أَمْرِهِمْ ﴾ [سورة الأحزاب الآية 36] و قال عز وجل: ﴿ فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيَسْلَمُوا تَسْلِيمًا ﴾ [سورة النساء، 65] وَأَنَّ الْمَصْلِحَ يَكُونُ فِي نَجَاةٍ وَأَمْنٍ وَنِعْمَةٍ إِذَا حَلَّ بِالْمُفْسِدِينَ الْعِقَابَ وَالنَّقْمَةَ، قال سبحانه وتعالى: ﴿ فَلَوْلَا كَانَ مِنَ الْقُرُونِ مِنْ قَبْلِكُمْ أُولُو بَقِيَّةٍ يَنْهَوْنَ عَنِ الْفَسَادِ فِي الْأَرْضِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّنْ أَجْبَيْنَا مِنْهُمْ وَاتَّبَعَ الَّذِينَ ظَلَمُوا مَا أُتْرِفُوا فِيهِ وَكَانُوا مُجْرِمِينَ \* وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَىٰ بِظُلْمٍ وَأَهْلُهَا مُصْلِحُونَ ﴾ [سورة هود الآيات 117-116]

تجريم المحاباة سيادة القانون على الجميع وفي صحيح الترمذي من حديث أبي بكر الصديق - رضي الله عنه - قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: « إن الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يديه أوشك أن يعمهم

<sup>1</sup> أصول السياسية الجنائية لأحمد فتحي سرور، ص 22

<sup>2</sup> الطرق الحكيمة لابن القيم الجوزية، ص 12

<sup>3</sup> الأموال لأبي عبيد القاسم بن سلام، ص 125

<sup>4</sup> الطرق الحكيمة لابن القيم الجوزية، ص 217

<sup>5</sup> رواه عبد الرزاق في المصنف، 11/243.

الله بعقاب من عنده»<sup>1</sup> وبذلك جاء على لسان رسول الله من لا ينطق عن الهوى صلى الله عليه وسلم حديث رائع في تصديق هذه الآية السابقة؛ فعن عائشة رضي الله عنها: قالت: «أن امرأة سرقَت في عهدِ رسولِ الله صَلَّى اللهُ عليه وسلَّم في عَزْوَةٍ

الفتح، ففرغ قومها إلى أسامة بن زيد يستشفعون، قال عروة: فلما كلمه أسامة فيها، تلوّن وجه رسول الله صَلَّى اللهُ عليه وسلَّم، فقال: أتكلّمني في حدّ من حدودِ الله، قال أسامة: استغفر لي يا رسول الله، فلما كان العشيّ قام رسول الله خطيباً، فأثنى على الله بما هو أهله، ثمّ قال: أمّا بعد، فإنّما أهلك الناس قبلكم: أنّهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحدّ، والذي نفس محمد بيده، لو أنّ فاطمة بنت محمد سرقَت لقطعت يدها ثمّ أمر رسول الله صَلَّى اللهُ عليه وسلَّم بتلك المرأة فقطعت يدها، فحسنت تؤتيتها بعد ذلك وتزوجت قالت عائشة: فكانت تأتي بعد ذلك فأزفَع حاجتها إلى رسول الله صَلَّى اللهُ عليه وسلَّم»<sup>2</sup>

وكخلاصة فإن للتجربة العربية والحالات الاستثنائية سيما حالة الطوارئ والتدابير الاحترازية تاريخ طويل وصل حالة الإدمان واقتترانه بالانحراف في استعمال السلطة يزيد في انتهاك الحريات والحقوق ويكرس بذلك الاستبداد والفساد بذلك تستحيل أن تقوم لسيادة القانون قائمة ولن تكون هذه البلدان أبدا على خطى الدول الديمقراطية ناهيك أن تكون في مصافها.

<sup>1</sup> تفسير القرطبي: 114/9

<sup>2</sup> أخرج البخاري (3475) ومسلم (1688) وغيرهما التحرير والتنوير: 199/29.

### المبحث الثالث: شروط الإصلاح الإداري:

للإصلاح الإداري شروط تساعد على أن يكون حقيقة حاملة توافرت منها:

**المطلب الأول: وجود لسلطات إدارية مستقلة:**

**الفرع الأول: مدى تقبل الهيئات الإدارية المستقلة:**

إن القيام بالضبطية الإدارية تجاه القطاعات الاقتصادية والإدارية هي المهمة الأصلية للهيئات الإدارية المستقلة، الأمر الذي يستحيل على السلطة القضائية القيام بهدلك إنما تتناهى بالمهمة الوظيفية الموكلة لها دستوريا هذا من جانب، ومن جانب آخر. وبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه مما يعطي شعورا بنقص تدخل الدولة<sup>(1)</sup>.

**أولا: الصعوبات التي تواجه الاعتراف بالهيئات الإدارية المستقلة:**

قام بها الفقيه (J) CHEVALLIER بدراسة حول "رهانات إزالة التنظيم"، لاحظ أن الهيئات الإدارية المستقلة ويكرس تعدد مركز القرار والمسؤولية<sup>(2)</sup> وأنها تتداخل والسلطة التنفيذية في العديد من الاختصاصات الحساسة. وحسب الأستاذ (P) SABOURIN يجب طرح السؤال الآتي: أي نظرية من نظريات الدولة يمكنها استيعاب فكرة الهيئات الإدارية المستقلة؟ والمشكل طرح لأول مرة في فرنسا حول طابع هذه الهيئات؛ أكثر دقة حول استقلاليتها<sup>(3)</sup>.

وبالنظر الدستور نجد هذه الهيئات تثير الكثير من النقاش، فحسب نص المادة 85 من دستور 1996 التي تخول رئيس الحكومة سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية، أي أن الإدارة العامة تتبع للحكومة وهذا المبدأ يرمي إلى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد له مبرراته في الديمقراطية، ونظرية السيادة و الديمقراطية تمارس عن طريق الانتخاب، إذن لا تكون هناك شرعية إلا إذا كانت هناك تبعية للمنتخبين، واحترام مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في نظريتهم يفسر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة إلى الحكومة<sup>(4)</sup>.

وأنة تتعارض وأحكام الدستور حدد حصرا السلطات في الدولة. والدستور فهو لا يعرف سلطة أخرى غير هذه السلطات الثلاث، والسؤال المطروح كيف يمكن للمشرع ودون خرق للدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة، وتتمتع بسلطات تنظيمية وقضائية؟ أي هل يمكن القول بأن الهيئات الإدارية المستقلة تمثل سلطة رابعة

<sup>1</sup> - C. TEITGEN-COLLY, «Les A.A.I: histoire d'une institution », In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir, Les A.A.I, PUF, Paris, 1988, p. p. 39 & s.

<sup>2</sup> -J. CHEVALLIER, « Les enjeux de la déréglementation », RDP, n°01, janvier & février 1987, p. 319; J. CHEVALLIER, « Réflexions sur l'institution des A.A.I », JCP/E, 1986, 3254.

<sup>3</sup> - P.SABOURIN, « Les A.A.I dans l'Etat », In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir. Les A.A.I, Op.cit, p. 95 ; DUPUIS (G), « Introduction », In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir. Les A.A.I, Op.cit, p. 15.

<sup>4</sup> - حول مدى دستورية الهيئات الإدارية المستقلة انظر:

C. TEITGEN-COLLY, « Les instances de régulation et la Constitution », RDP, n° 01, 1990, p. 212 - 216; GUEDON (M-J), « Les A.A.I », LGDJ, Paris, 1991, p. 36 - 49. ; RENAUD (S), « Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central », RRJ, n° spécial 2001, ( Le pouvoir réglementaire des délégations des compétences normatives », p. 2203 & s.

في الدولة ؟

ثانيا: إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في النظام السياسي الإداري:

قدمت عدة حلول فقهية لمحاولة إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري ومن اجل أن تبقى تحت الرقابة فهناك من حاول اعتبارها سلطة الرابعة وحاول آخر أن يعطي لها مشروعية التمثيل الاجتماعي كما حاول إلحاقها للسلطة التنفيذية إداريا لا سياسيا

أ) فكرة السلطة الرابعة:

في تاريخ 10 جويلية 1981 في قرار Retail أكد مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري لوسيط الجمهورية<sup>(1)</sup>، غير أن هذا القرار كان محل نقد بعض الفقهاء مثل Y. Gaudemet الذي أكد أن هذه الهيئة لا تنتمي لا إلى أي من السلطات الثلاث.

يرى العديد من الكتاب أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني حتما ثلاثية السلطات هذا المسعى يؤدي إلى قراءة سيئة للمبادئ الدستورية لهذا المبدأ؛ وانه لمن البساطة التسليم بفكرة وجود ثلاث اختصاصات مختلفة مخولة لثلاث أجهزة مختلفة<sup>(2)</sup>.

إنّ المبدأ ليس ثلاثية السلطات لكن هو الفصل بين السلطات. وحتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في مادته السادسة عشر (16) نص على هذا المبدأ دون سواه، وقرارات المجلس الدستوري الجزائري وأراؤه تندرج ضمن هذا السياق<sup>(3)</sup>، فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات حصرا. إذ كيف نفسر وجود هيئات دستورية دون أن نجد لها مكانا في النماذج الموجودة، مثل المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الدستوري<sup>(4)</sup>. إذن الإلزامية هنا لمبدأ الفصل وليس ثلاثية السلطات؛ فمختلف المهام يجب أن تحدد وتفصل دون وجوب توزيعها على ثلاث هيئات خاصة.

وقد ثار النقاش في فرنسا بشأن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات CSA الذي كان مقررا أن ينشأ بنص دستوري على غرار الهيئات الأخرى وخاصة إنّ قلنا بفكرة السلطة الرابعة للهيئات الإدارية المستقلة. فقد كان الرئيس الفرنسي

<sup>1</sup> - J.-M. AUBY, *RDP*, 1981, notes de jurisprudence, p. 1687.

<sup>2</sup> - C. TEITGEN -COLLY, *Les instances de régulation et la Constitution*, Op.cit, p. 221.

<sup>3</sup> - نظرا لأنّ مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياه الدستور، ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما بحدود اختصاصها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. قرار رقم 2- ق- م د-89، المؤرخ في 20 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للناخب، منشور في أحام الفقه الدستوري الجزائري (1) 1997، ص 21؛ ويعترف مجلس الدولة الجزائري بمبدأ الفصل بين السلطات « حيث لا يمكن للسلطة القضائية أن تتدخل في أعمال السلطة التنفيذية»، انظر ملف رقم 005814، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، 2003، ص 128-131.

<sup>4</sup> - ع. عيساوي، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 58.

السابق F) MITTERRAND يؤيد هذه الفكرة<sup>(1)</sup>. فحسب هذا المذهب عدم إمكانية إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الثلاث التقليدية، وهذه الهيئات تشكل سلطة جديدة، وفكرة السلطة الرابعة وحدها التي تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة.

لا يرى الفقه المؤيد لهذه الفكرة أي تعارض بينها وبين الدستور؛ فلا يوجد أي حاجز أو أي مبدأ دستوري يقف أمام الاعتراف بدستورية « السلطة الرابعة »؛ الأمر الذي يهدم النمط المؤسسي التقليدي فقد ساند الفقيه AUTIN. J. L. نموذج مؤسسي هجين واستثنائي وكما يسميه CHEVALLIER. حركة تعدد مراكز القرار الإداري<sup>(2)</sup>.

كما أيد الأستاذ G. TIMSIT فكرة حداثة وأصلية هذه الهيئات الإدارية المستقلة، وانتقد فكرة إلحاقها بالسلطة التنفيذية، وكل محاولة لاستغراقها من طرف السلطة التنفيذية<sup>(3)</sup>، الشيء الذي يؤدي إلى فقدانها لخصوصياتها. بل دعا لظهور منطوق جديد غير مزدوج الذي لا يؤدي بالضرورة إلى الاختيار بين منطوق الدولة والدولة، وبين منطوق القانون واللاقانون<sup>(4)</sup>.

هذا التحول العميق في طريقة إنتاج القواعد القانونية قد تؤدي إلى بروز تصور جديد للدولة؛ هذه الأخيرة لم انه من غير الممكن التحدث اليوم عن الدولة اليوم كما كنا نتحدث عنها في السابق، فنحن أمام دولة أخرى غير تلك التي تعودنا عليها بعض القراءات لويبر Weber<sup>(5)</sup>.

مثل هذا التصور العضوي والوظيفي للدولة في مرحلة التحول الناتجة عن ظهور الهيئات الإدارية المستقلة يمكن مقارنته بالتصور المقدم من طرف الأستاذة M. Delmas-Marty<sup>(6)</sup> وعلى المستوى المادي؛ فهي ترى بوجود تدرج في إنتاج القواعد القانونية؛ وهذا الاختلاف في التكييف بين الطابع الإداري حسب القانون الداخلي والطابع الجزائي بالنظر إلى القانون الأوربي<sup>(7)</sup>. يطبق بصفة نموذجية على العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة. وغير الاتجاه الذي سلكه G. TIMSIT فيما يخص تبنيه للمنطوق غير المزدوج؛

<sup>1</sup> - حيث يقول حول هذه الفكرة:

« ... MONTESQUIEU, à distance, pourra se réjouir de ce qu'un quatrième pouvoir ait rejoint les trois autres et donné à sa théorie de la séparation des pouvoirs l'ultime hommage de notre siècle », cité par M. GENTOT, *Les A.A.I.*, Montchrestien, Paris, 1991, p. 51 & 52.

<sup>2</sup> - N'est pas donc pas illégitime de parler en faveur de consolidation d'une catégorie institutionnelle hybride, sui generis, qui prenne place dans ce que J. CHEVALLIER appelle un mouvement de polycentrisme administratif, J.-L. AUTIN, *Les autorités administratives indépendantes et la Constitution*, *Revue administrative*, 1988, p. 388.

<sup>3</sup> - G. TIMSIT, Synthèse, In C.-A. COLLIARD et G. TIMSIT, (dir.ss), *Les A.A.I.*, PUF, Paris, 1988, p. 315.

<sup>4</sup> - Ibid.

<sup>5</sup> - Ibid. p. 317.

<sup>6</sup> - M. DELMAS-MARTY, Vers une autre logique juridique: à propos de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, D. 1988, chron. P. 221 ; La matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, flou du droit pénal, Rev. Sc. Crim. 1987, p. 817.

<sup>7</sup> ع. عساوي، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، المرجع السابق، ص 16 و 17 و 96 و 98 و 113.

فان الأستاذة M. Delmas-Marty تدعو لتبني فكرة المنطق الغامض أو المنطق القانوني غير الشكلي<sup>(1)</sup> « Logique »  
 .floue », de « logique juridique non formelle ».

إن الآراء السابقة لم تلق قبولا غالبا من الفقه، فهناك بعض الملاحظات يمكن إبدائها لتوضيح عدم نجاح النظرية السابقة.

**الملاحظة الأولى:** إن الهيئات الإدارية المستقلة سواء بوجود نص دستوري أو عدم وجوده تمس اختصاص الهيئات الأخرى<sup>(2)</sup>.

**الملاحظة الثانية:** إذا كان هؤلاء الفقهاء يساندون الاعتراف بفكرة السلطة الرابعة إلا أنهم لم يحددوا مما تتألف هذه السلطة؛ فالسلطات الدستورية التي تشكل السلطة الرابعة متباينة- فوضى الهيئات الإدارية المستقلة -<sup>(3)</sup>؛ فهذا التحليل لا يمكن أن تكون أكثر إقناعا من التحليل الذي يلحق الهيئات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية عن طريق الخطأ<sup>(4)</sup>.

**الملاحظة الثالثة:** تتعلق بصفة خاصة بفكرة المنطق غير المزدوج، المقدمة من طرف الأستاذين M. و G. TIMSIT و Delmas-Marty، هذا التفكير يسمح بفهم أن الدولة المبنية على التوزيع الثلاثي للسلطات فكر يمكن هجره؛ غير أن هذا التحليل لا يمكن أن يجمع أو يستوعب الموقع الفعلي للهيئات الإدارية المستقلة في التنظيم المؤسساتي، بل لا يمكن له أن يسمح لنا بفهم ما هو الأسلوب المشترك الذي تسير عليه الهيئات الإدارية المستقلة ضمن التنظيم المؤسساتي، وما هو الغطاء الإجرائي الذي يجب وضعه لهذه الهيئات<sup>(5)</sup>، والأستاذ G. TIMSIT يعترف بذلك "بالأحرى، المشكل يتمثل في ابتكار تقنيات جديدة لرقابة هذا النوع الجديد من الهيئات"<sup>(6)</sup>.

فضلا عن ذلك فان تطور السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة يكذب التصور السابق المتعلق بخصوصية الهيئات الإدارية المستقلة وبالتالي وجوب ظهور السلطة الرابعة، فالسلطة التي تتمتع بها هذه الهيئات ووجوب احترام القواعد التي تضعها ليست ناتجة عن سلطة توجيه الأوامر أو الإكراه التقليدي بل من القضاء المعنوي Magistrature morale الذي تمارسه، والذي يجعلها مختلفة عن الإدارة التقليدية؛ فمشاركة إلى المجتمع المدني في عملية الضبط بوسائل شبه قانونية يفسح الطريق لظهور دولة قانون جديدة<sup>(7)</sup>.

<sup>1</sup> - M. DELMAS-MARTY, Vers une autre logique juridique: à propos de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, op.cit, p. 222.

<sup>2</sup> - C. TEITGEN-COLLY, « Les instances régulation et la Constitution », Op.cit, p. 219 – 221.

<sup>3</sup> ع. عيسوي، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، المرجع السابق، ص، 152-154.

<sup>4</sup> - S. TOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, L.G.D.J, Paris, 2003, p. 39.

<sup>5</sup> - من الصعوبة إيجاد نظام قانوني موحد يحكم الهيئات الإدارية المستقلة، أو تقنين يحكم هذه الهيئات، وهذا ما يولد حالة الاستقرار القانوني، انظر: ع. عيسوي، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، المرجع السابق، ص، 152-154.

<sup>6</sup> - G. TIMSIT, Synthèse, Op.cit, p. 318.

<sup>7</sup> - S. TOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, Op.cit, p. 39.

### ب) مشروعية الحكماء:

حاول البعض تبرير تكريسها بأنها تتمتع بمشروعية خاصة هي مشروعية الحكماء فمن جهة من حيث تشكيلها أين تكون مركز نقاشات ومواجهة. وبعدها يكون إجماع الآراء، ومن جهة أخرى بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن(1).

وهي فكرة أقرب ما تكون لفكرة توازن السلطات الذي أتى به الدستور الإنجليزي أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية ، وذلك لتفادي التعسف، فحسب الأستاذة COLLY(C)TEITGEN فإنّ هذه الفكرة إذا كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة تكون كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه مونتسكيو كون أنّ هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية(2). لكن رغم هذا فإنّ فكرة الهيئات الإدارية المستقلة لقيت نفس المشكل في إنجلترا، أين مبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية. فاستقلالية هذه الهيئات ويؤدي إلى تخوف البرلمانيين و يقلل من المسؤولية الوزارية(3).

### الفرع الثالث: تبعية الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية إداريا لا سياسيا:

هذا ما ذهب إليه الولايات المتحدة الأمريكية برقابة الكونغرس عليها وذلك بإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع وعن طريق تعيين أعضاء فيها وتحديد ميزانيتها(4).  
إنتهج المجلس الدستوري الفرنسي بقراره الصادر في 18 سبتمبر 1986 حيث أكد على استقلالية هذه الهيئة ثم خضوعها للرقابة القضائية في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات السالفة الذكر. وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على نشاطات إدارات الدولة، فالمجلس الدستوري أدخل هذه الهيئات في الجهاز السياسي الإداري(5).

الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة لكن بوصفها شخص معنوي من القانون العام وليس بوصفها سلطة سياسية؛ أي الدولة بالمفهوم الإداري لا الدستوري والدولي، فهناك تفكك في وظائف الدولة، فالمهام السياسية المحضة منحت للسلطة التنفيذية، في حين أن الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة منزوع منها السياسة(6)، وهذا الأمر الذي يستدعي إزاحة السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية ، فإذا كانت السلطة التنفيذية سلطة أمره تجاه الإدارة التقليدية فهي منسقة في حالة الهيئات الإدارية المستقلة.

<sup>1</sup>-S.HUBAC et E. PISIER, « Les autorités face aux pouvoirs », In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir., *Les AAI*, Op.cit, p. 125 & 126.

<sup>2</sup>- G.TIMSIT, « M. le Maudit : relire MONTESQUIEU », In Mèl. CHAPUS (R), *Droit administratif*, Op.cit, p. 618 & s ; C. TEITGEN-COLLY, « Les instances de régulation et la Constitution », Op.cit, p. 226.

<sup>3</sup>-F.MODERNE, « Les modèles étrangers : étude comparé », In éléments pour une discussion, In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir, *Les AAI*, Op.cit, p. 212 -213.

<sup>4</sup>-Ibid

<sup>5</sup> - C. Const. n° 86- 217, du 18 septembre 1986, 22<sup>ème</sup> cons ; C. TEITGEN-COLLY, « Les instances de régulation et la Constitution », Op.cit, p. 248 & s.

<sup>6</sup> - C.TEITGEN-COLLY, « Les A.A.I: histoire d'une institution », Op.cit, p.41.

وهناك من رأى أنها تندرج ضمن حركة تحول عامة وعميقة وجذرية تشهدها الإدارة، فالهيئات الإدارية المستقلة تكرر تحول مزدوج، فمن جهة بظهور شكل جديد لتدخل الدولة بواسطة الضبط ومن جهة أخرى تحول في المبادئ التي تحكم التنظيم الإداري(1).

يختلف النظام الإداري الجزائري اختلافا كبيرا مع نظيره الفرنسي ، فالسمة الأساسية للنظام الإداري الجزائري هي تمركز السلطة بين أيدي الهيئة التنفيذية، التي لا تقبل التنازل عن الاختصاصات إلا برقابة شديدة على الهيئات المتنازل لها(2).

ذلك أن السلطة التنفيذية تستورد فئات قانونية من الدول الليبرالية وتفرغها من جوهرها، فإذا كان القانون يكرس استقلالية هذه الهيئات إلا أن السياسة تعمل لتدمير معناها، ليصبح عدم جدوى القواعد القانونية ممارسة شائعة(3).

ومثال ذلك قانون النقد والقرض الصادر في 1990 الذي يكرس استقلالية بنك الجزائر ويقضي بان محافظ البنك هو كذلك رئيس مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، يعين لمدة ست سنوات 06 ولا تنتهي مهامه إلا بحصول عجز أو خطأ جسيم، فتم تعيينه في 1990، لكن تم عزله بعد سنتين من التعيين رغم أن عهده تنتهي في 1996 بدون حصول العجز أو الخطأ الجسيم(4).

<sup>1</sup> - J. CHEVALLIER, « Régulation et polycentrisme dans l'administration française », *Revue Administrative*, 1998, n°301, p.43.

<sup>2</sup> - R. ZOUAIMIA, « L'introuvable pouvoir local », *Insaniat (Revue Algérienne d'Anthropologie et des Sciences Sociales)*, n°16, 2002, p. 31.

<sup>3</sup> - R. ZOUAIMIA, « Déréglementation et ineffektivité des normes en droit économique algérien », *Revue Idara*, n°, 2001, p. 125.

<sup>4</sup> - انظر المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أبريل 1990 المتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، جر عدد 28، الصادرة في 1990/07/11؛ والمرسوم الرئاسي المؤرخ في 1992/07/21، ينهي مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، جر عدد 57، الصادرة في 1992/07/26.

المطلب الثاني: أنظمة رقابية فعالة:

الفرع الأول: الرقابة الداخلية:

أولاً: الرقابة الرئاسية:

إلى أن الرقابة الرئاسية هي: « السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري (Tessier) ذهب الفقيه تيسيبي تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم و إلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة «1. ويطلق على الرقابة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه، الرقابة الرئاسية، أو الرقابة التسلسلية. وهي تشمل سلطة الرئيس في الإشراف على مرؤوسيه وتوجيههم.

و تمارس هذه الرقابة على أجهزة نظام عدم التركيز الإداري، أي على الوالي والإدارة المساعدة له. من طرف المجلسلة المركزية، "nommés" بالإضافة إلى أنها تمارس على أساس أن الأجهزة معينة وبالتالي تخضع لها مباشرة. على أن المجلسلة المركزية هي التي تمارس الرقابة التسلسلية<sup>2</sup>. وتشمل كذلك ب أنهاضافة إلى سلطة التوجيه، والإشراف، وإعطائهم الأوامر، والتعليمات، ومكافئتهم ومعاقبتهم، ومراقبة أعمالهم، وقراراتهم من ناحية المشروعية والملائمة، بحيث يكون لمن يقوم بهذه الرقابة الحق في إقرار، أو طلب.

المبدأ الأول: التدرج الرئاسي:

بحيث يتطلب الأمر أن يكون لكل جماعة محلية رئيس يخضع في نفس الوقت لرئيس أعلى وفق التنظيم الهرمي. وكل رئيس يراقب سلطة التوجيه والإشراف. ويقتضي ذلك الأخذ بمبدأ الطاعة الذي يستلزم توقيع العقاب في حالة عدم احترام أوامر الرئيس، وهذا قصد التطبيق الفعال لمفهوم الرقابة<sup>3</sup>.

و يراد بمبدأ التدرج في القيادة أن يصدر الرئيس الإداري أوامره ونواهيته إلى مرؤوسيه المباشرين الذين يعملون مباشرة تحت إمرته دون غيرهم. فلا يوجه هذه الأوامر إلى أبعد من ذلك<sup>4</sup>، وإلا كان في ذلك إخراج لكل من الرئيس والمرؤوس. بل إن الخروج عن هذا التسلسل، وعدم احترام هذا المبدأ من جانب الرئيس الإداري الأعلى، يؤدي بالضرورة إلى اختلال العمل واضطرابه، و إلى الارتباك وإثارة الفوضى في النشاط الإداري، خاصة في حالة تعارض أوامر الرئيس الأعلى مع تلك التي يصدرها الرئيس المباشر إلى مرؤوسيه، والتي تتعلق بتحديد كيفية سير العمل، ومن ثم انتهاك مبدأ وحدة الرئاسة والأمر وانتهائه.

<sup>1</sup> عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة- دراسة مقارنة- منشأة المعارف، الإسكندرية، ص77. و ما بعدها

<sup>2</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ص 131

<sup>3</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص673.

<sup>4</sup> عبد الغني بسويبي عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص 106

المبدأ الثاني: وحدة القيادة والأمر:

ومنه يجب أن يكون على رأس كل جماعة محلية رئيس إداري واحد مخول له سلطة إصدار الأوامر والتعليمات، وهذا قصد تحديد المسؤوليات، وإحكام المجرى في التسيير بالإضافة إلى ماسبق ذكره، فإن البعض يعتبر أن رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحياته كممثل للدولة، فإنه يخضع لرقابة تسلسلية ( رئاسية ) يمارسها الوالي والوزير<sup>1</sup>

أولاً: الرقابة الوصائية:

تتمتع الأشخاص المعنوية الإقليمية أو المرفقية ( البلديات، الولايات، والمؤسسات العامة) بالاستقلال المتعلق بالبلدية

والقانون رقم/09/90 المتعلق بالولاية<sup>2</sup>، فإن الرقابة الوصائية خاصة وزير الداخلية الداخلية، وهي تتمثل في المصادقة، والإلغاء، والحلول. إن هذه الرقابة لا بد أن تخضع لها مداوات المجلس الشعبي الولائي<sup>3</sup>.  
فإن المادة 49 من قانون الولاية رقم 09/90 (l'approbation) ففيما يخص المصادقة تنص على أنه «تفقد مداوات المجلس الشعبي وبحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى ( 15 ) يوماً، إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به، وأحكام المواد 50 و 51 و 52 من هذا القانون». أما المادة 50 من نفس القانون سالف الذكر، فإنها تضع استثناء لهذه القاعدة، بحيث تنص على أنه "لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي و التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:  
-الميزانيات والحسابات.

-إحداث مصالح ومؤسسات عمومية.

أما المواد 51 و 52 و 53 و 54 من قانون الولاية رقم 09/ 90 فقد نصت على الأحكام الخاصة annulation'بالإلغاء بحيث أن بعض المداوات تبطل بحكم القانون، حيث تنص المادة 51 على:

تعتبر نافذة بحكم القانون بعد (15) يوماً من إيداعها لدى الولاية إلا أن بعض المداوات يجب المصادقة عليها من قبل الوالي قبل تنفيذها"<sup>4</sup>. والمدة القانونية للمصادقة على هذه المداوات هي 30 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، حسب المادة 43 من القانون المتعلق بالبلدية . وفي حالة عدم المصادقة عليها في الأجل " Approbation tacite" سالف الذكر، تعتبر المداوات مصادق عليها "ضمنياً"

أما فيما يخص الإلغاء، فإن الوالي له حق إلغاء المداوات غير المشروعة للمجلس الشعبي البلدي. ويكون هذا بموجب قرار معلل . فيما تكون بعض المداوات ملغاة بحكم القانون عندما تتناول موضوعاً ما

<sup>1</sup>ناصر لباد، المرجع المجلسي، ص 147

<sup>2</sup>عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة المجرى الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266

<sup>3</sup>وأنظر كذلك 3 - - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 7372

<sup>4</sup>تنص المادة 42 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية : لا تنفذ المداوات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي

خارج اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، وهذا طبقا للمادة 43 من قانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية 1  
La substitution أما الحلول فنجد أن المادة 2141 والمادة 3146 من القانون رقم 09/90 المتعلق  
بالولاية، قد أكدتا على أنه لوزير الداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا أهالأخيرأخذ  
القرارات التي يلزمه بها القانون.

أما بالنسبة للسلطات الوصائية المتعلقة بالبلدية في مجال الحلول، نجد أن هذه السلطات بالإضافة إلحقتها  
في الاعتراض على النشاط غير القانوني للبلدية، فإنها بالموازاة مع ذلك تستطيع أيضا أن تحل محل المجلسلطات عند  
امتناعها عن القيام بعمل ما، وهذا طبقا للمادة 01 / 81 من قانون البلدية رقم 08/90  
وهذا ما جاء كذلك في نص المواد 83 و 154 و 155 من نفس القانون التي تبين الحالات التي  
تجيز للسلطة الوصائية الحلول محل السلطات البلدية في ممارسة المهام.

وتنص تلك المادة على مايلي: " يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات  
الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقا.  
للتشريعات المجلسارية المفعول."

. وإذا ظهر عجز في تنفيذ الميزانية، يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة  
لامتنصاح هذا العجز، وتحقيق التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة المحاسبة المالية  
المالية. وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير الضرورية لاستدراك العجز، يتولى وزير الداخلية  
أو الوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.  
يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والمجسلامة العمومية-بالنسبة لجميع  
بلديات الولاية، أو جزء منها، عندما لا تقوم المجلسلطات البلدية بذلك  
-تتعلق بحلول الوالي لغرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية قد رفض المجلس التصويت عليها وقف  
التشريعات سارية المفعول.

تناول هذه المادة حالة حلول الوالي محل المجلسلطات البلدية من أجل ضبط الميزانية البلدية عندما يرفض  
المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصفة متوازنة..

المجالس التي تترك للهيئات المحلية التصرف فيها وفق ما تقتضيه الحاجة العامة، وكسبا للوقت الذي قد تأخذه  
الرقابة الوصائية في حالة التطبيق الشامل، والمدقق على كل الأعمال الإدارية، وبصفة صارمة. وعلى هذا المنوال  
سارت المادة 43 من قانون البلدية 90/08 التي خففت من شدة هذه الرقابة في مجال التصديق الصريح، وما قد  
يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما عادت مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة

<sup>1</sup> القانون رقم 90 المؤرخ في 7 ابريل 1990 يتعلق بالبلدية، المتمع، ج.ر.ج.ج العدد 15

<sup>2</sup> لقانون رقم 90 المؤرخ في 7 ابريل 1990 يتعلق بالولاية، المتمع، ج.ر.ج.ج العدد 15

<sup>3</sup> القانون رقم 90 المؤرخ في 7 ابريل 1990 يتعلق بالبلدية، المتمع، ج.ر.ج.ج العدد 15

إلى 30 يوم بدل من 15 يوم. كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة لقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، حيث نص من خلال الفقرة الأولى من المادة 80 أنه: " لا يتم تنفيذ القرارات البلدية التنظيمات العامة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها " على أن التصديق الضمني عليها يكون بفوات شهر ( 01 ) واحد على تاريخ إرسالها، وهذا ما يكرس مبدأ الديمقراطية ، وسلطة أئمة المجلس المحلية المنتخبة في تسيير الشؤون المحلية.

### ثالثا: الرقابة السياسية:

سيتم التعرض في هذا الفرع إلى رقابة المجلس الشعبية المنتخبة على أعمال الإدارة المحلية (أولا)، ثم رقابة الرأي العام على أعمال الإدارة المحلية (ثانيا).

#### أ) رقابة المجلس الشعبية المنتخبة على أعمال الإدارة المحلية:

تلعب الرقابة غير القضائية المبسوطة على الإدارة العامة، والإدارة المحلية على وجه الخصوص، دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون. فالنظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ، ومن ثم تجنبها، وتفاديها. إلا أنه إذا ما تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء، لتستغرق الاستقلال، ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية.

كما أن مفهوم الرقابة السياسية ينصرف أساسا إلى ممارسة البرلمان لسلطاته الرقابية العامة على الحكومة، والتي من بينها، سياستها على المستوى المحلي، وحقه في الإطلاع على كل ما يتعلق بالوضعية المالية العامة في الدولة، وشؤون التسيير. و هو ما يمكنه من التدخل عند الاقتضاء عن طريق التشريع، لفرض ما يراه ضروري من تدابير رقابية على تسيير الأموال العمومية. وبعبارة أخرى فإن البرلمان كونه مسؤولا مباشرة أمام المواطنين، ملزم بأن يضمن لهم حسن استعمال الأموال التي يدفعونها للخزينة العمومية كمكلفين بالضريبة على سبيل المثال. و تدخل في هذا الإطار من باب أولى مراقبته لتنفيذ ميزانية الدولة من طرف الحكومة، وبصفة خاصة ميزانية الجماعات المحلية عن طريق المجلس المنتخبة. فالمادة 161 من الدستور تجيز للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، كل في إطار اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة. و منه نستشف أنه يمكن للبرلمان إنشاء لجنة تحقيق في مسألة تهم التسيير بالنسبة للجماعات المحلية كالولاية مثلا.

كما أن صلاحيات المجلس الشعبية المحلية في مجال مراقبة تنفيذ ميزانيات هذه الأخيرة يمكن أيضا إدراجها ضمن قائمة الرقابة السياسية، فضلا عن دور هذه المجالس في مجال الرقابة على التصرفات الإدارية في مجال إبرام العقود الإدارية. كما أنه يحق للمجالس الشعبية البلدية و الولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمرين بالصرف

<sup>1</sup> . محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ( التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 ، ص102

( رؤساء البلديات، والولاية)، وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية إنشاء لجان تحقيق في قضايا مالية معينة، مطالبة الأمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية بالإضافة إلى أن بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمرين بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجلس الشعبية المعنية عليها، مثل قبول الهبات والوصايا وإبرام الصفقات العمومية ( بالنسبة للبلديات).<sup>1</sup>

كما تظهر هذه الرقابة كذلك بصفة لاحقة على التصرفات الإدارية للجماعات المحلية من خلال رقابة المجلس الشعبية المحلية اللاحقة على تنفيذ الميزانية. وتتمثل في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الأمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة بالإضافة إلى بعض مظاهر الرقابة السياسية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي.

هذين الأخيرين اللذين يتسمان بالطابع السياسي أكثر من أي طابع آخر. فأعضاء المجالس الشعبية المحلية ملزمون بإتباع السياسة المرسومة من قبل الحزب الذين ينتمون إليه، ويعبرون عن ذلك على مستوى الإدارة المحلية بإعتبارهم ممثلين عن الشعب على المستوى المحلي (البلدية، والولاية). فنجد أن رئيس المجلس الشعبي لا يمكنه تنفيذ ميزانية البلدية إلا بعد مصادقة أعضاء المجلس الشعبي البلدي كمرحلة أولى<sup>2</sup>. وكذا كل العمليات المتعلقة بميزانية البلدية، ومنها إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم. كما أن للمجلس الشعبي البلدي حق البث في قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها<sup>3</sup>. وهي مظاهر تبرز الدور الرقابي المنوط بالمجلس الشعبي البلدي على أعمال رئيسه، وهذا من أجل إضفاء الشفافية في أعمال وتصرفات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذا لتقاسم أعباء المسؤولية من جهة، وإلى تجسيد فكرة التمثيل الانتخابي لهؤلاء الأعضاء من جهة أخرى.

أما عن الرقابة الممارسة من قبل المجلس الشعبي الولائي، فإننا سنذكر بعض الأمثلة التي وردت في القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية. « من حق المجلس الشعبي الولائي أن يحظر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بتسيير المصالح اللامركزية التابعة للدولة<sup>4</sup>. بالإضافة إلى أن القانون قد منح المجلس الشعبي الولائي الحق أن يحدث في أي وقت لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية وتنميتها ».

وتكون هذه اللجنة منتخبة من بين أعضاء المجلس، وتقدم النتائج الخاصة بهذا التحقيق للمجلس الشعبي الولائي، ليقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإخطار الوالي وكذا وزير الداخلية بذلك.

كلها أمثلة عن الدور السياسي الذي يقوم به المجلس الشعبي البلدي، وكذا المجلس الشعبي الولائي في مجال الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، بحيث أن هذه المجالس لا يمكنها أن تتخلى عن طابعها السياسي بإعتبارها ممثلة

<sup>1</sup> محمد مسعي، المرجع السابق، ص 159

<sup>2</sup> المادة 152 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية

<sup>3</sup> المادة 155 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

<sup>4</sup> المادة 156 من القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية.

للشعب، ومجسدة لمفهوم الديمقراطية، وكذا مفهوم التداول بمفهومه السياسي، لتكون عين المواطنين على تسيير الإدارة المحلية.

### ب) رقابة الرأي العام، الرقابة:

التي تباشرها بعض الهيئات والتنظيمات السياسية الشعبية مثل الأحزاب السياسية، وجماعات الضغط، النقابات علاوة على الصحافة، ووسائل الإعلام، وذلك عن طريق توضيح اتجاهات الرأي العام للسلطات المحلية الخاصة، وإرشادها إلى الآراء المتعددة بشأن النشاط الإداري، ومراقبة ردود الفعل إزاء تصرفات السلطات العامة على المستوى المحلي، وبيان أوجه نقدها مناصبة إلا أن التجربة العربية في هذا مجال تظهر العداء للمجتمع المدني من خلال استراتيجيات إضعافه<sup>1</sup> للحد من فعاليته وللهيمنة على مؤسساته

<sup>1</sup> إضعاف المجتمع المدني: « للحد من فعالية المجتمع المدني في الجزائر، تبنت النخب الحاكمة عددا من الاستراتيجيات للهيمنة على مؤسسات المجتمع المدني لعل من أبرزها.

- 1- إستراتيجية الاختراق: حيث يتم تعبئة الأفراد من أعضاء الحزب الحاكم وحهم على المشاركة في المجتمع المدني والتحكم فيه من الداخل، يعني ذلك أن تدفق الموالين للسلطة الحاكمة في المؤسسات والمنظمات المدنية القائمة وإنشاء منظمات جديدة يضمن للنظام السيطرة وعدم تحديه من قبل المجتمع المدني وهو حال الاتحاد العام للعمال الجزائريين (UGTA) الذي يضم في صفوفه قياديين من حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي.
- 2- إستراتيجية التنظيمات المماثلة: حيث دأب النظام الجزائري على الحد من فعالية التنظيمات المستقلة، لاسيما الحقوقية والدفاعية منها (جمعيات حقوق الإنسان)، من خلال إنشاء منظمات مقابلة في كنف الدولة تسيطر عليها النخب الحاكمة ومؤيدوها، ويكون الهدف الأساسي احتواء التنظيمات التي تمثل تحديا لها. ضمن هذه الإستراتيجية، أنشأ النظام الجزائري وزارة خاصة بحقوق الإنسان ثم استبدالها بـ « مرصد الوطني لحقوق الإنسان»، ولقد دلت الممارسة أن المرصد لم يكن في الواقع إلا وسيلة لتمويه تلك الحروفات المتكررة لحقوق الإنسان من ناحية، وإستراتيجية لاحتواء المنظمات المشابهة والحد من فعاليتها من ناحية أخرى.
- 3- إستراتيجية الإكراه والقمع: وهي تمثل الملامد الأخير للنظام السياسي، حيث يعتمد على القدرات الأمنية والاستخبارية وحتى القانونية المملوكة لديه من اجل احتواء أي تحديد له من قبل بعض التنظيمات والمؤسسات المستقلة. ولعل أبرز مثال على ذلك هو تعامل السلطة الحاكمة مع التهديدات التي تطرحها القوى الإسلامية (خلال فترة التسعينات)، هذا بالإضافة إلى تعامل السلطة الحاكمة مع فكرة التعددية النقابية. في هذا الإطار، نجد أن « النقابة الوطنية المستقلة لمستخدمي الإدارة العمومية» ما فتئت تشكو (منذ فرض حالة الطوارئ في فبراير 1992) من عراقيل الممارسة ضد الحريات النقابية من طرف بعض الجهات وبإيعاز من الاتحاد العام للعمال الجزائريين، وتطالب قبل كل شيء « بما فيها المطالب الاجتماعية، نظرا لأهمية حرية العمل» بـ « اعتراف السلطات العمومية في البلاد بالتعددية النقابية كواقع جديد، وبعدم عرقلة هيكله فروعها في مختلف الهيئات» من خلال الالتزام بمبدأ «العدالة في توزيع الإمكانات بين مختلف النقابات والالتزام الحيادي في التعامل معها»،
- 4- من ناحية أخرى فإن حزبية تشكيل المنظمات غير الحكومية إن هي إلا انعكاسا لحجم مساحة الحرية في المجتمع، كما هي انعكاس لطبيعة النسق السياسي القائم. إن مساحة الحريات المتاحة في الجزائر كما في الوطن العربي عموما، تبقى محدودة عندما تفارق بمواقع كثيرة في العالم، فسلطة الدولة مازلت مطلقة وغير خاضعة للمساءلة أو التداول. حيث يشير أحد التقارير المنظمة المعنية بقياس الحريات في العالم «بيت الحرية في العامين 1998-1999» بأن الجزائر من البلدان غير الحرة، ويشير تقرير نفس المنظمة لسنة 2005، أن اثنين فقط من الدول العربية تقع في خانة الدول ذات الحريات السياسية الجزئية، وارتفعت إلى ست دول عربية عام 2006 لم تكن الجزائر منهم، فلازل قانون الطوارئ يفرض العديد من القيود على المجتمع المدني وحرية التجمع، وتخضع حرية التنظيم لأحكام الأمر التشريعي الخاص بتنظيم بسن قانون عضوي ينظم الأحزاب السياسية، ولقانون الاتحادات العمالية لعام 1990، ولقانون الطوارئ لسنة 1992 الذي يجرم على النقابات والاتحادات الاتصال بالأحزاب السياسية، وتقمع الحكومة أو ترفض السماح لبعض منظمات المجتمع المدني من التسجيل لأسباب أمنية أو دون أسباب، وهناك بعض المنظمات غير الحكومية التي ما تزال تعمل بالرغم من موقفهم غير القانوني، من ناحية أخرى، فإن فعالية المجتمع المدني تتطلب وجود إعلام حر ومستقل، إلا أن هذا القطاع مازال محكوما بآليات قانونية ومالية تجعل من الصعب عليه الآن أداء دور المعارضة، ومن بين هذه الآليات وضع مدونات قانونية تخص المهنة الإعلامية تتضمن مواد قانونية عامة تثير الكثير من التساؤلات، وتحتاج مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني إلى سلطة قضائية مستقلة، تلجأ إليها أثناء المنازعات خاصة إذا كانت الدولة طرفا فيها، إلا أن تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004 يشير إلى أن السلطة التي تحوزها وزارات العدل فيما يتعلق بالتنقيش على المحاكم والتحكم في ميزانية القضاء الملحق بها يعتبر قيادا على استقلال القضاء كمؤسسة. إن وجود المقررات المالية للقضاء في يد السلطة التنفيذية، وتدخل هذه السلطة في تعيين القضاة ونقلهم وعزلهم يجعل القضاة في كثير من البلدان العربية غير مستقلين من الناحية الفعلية، يبقى من الصحيح القول، إن المجتمع المدني في الجزائر لن يستطيع الاشتغال بالكفاءة المطلوبة في ظل بيئة سياسية وقانونية تقيد أكثر مما تشجعه على أداء أدوار اجتماعية، اقتصادية، ثقافية، وحتى سياسية، إلا بالقدر الذي تسمح به النخب الحاكمة. وعليه، فإن افتتاح النظام السياسي الجزائري على منظمات المجتمع المدني، خضع لتلازم رسم خطين رئيسيين من الحدود، كما تحتاج سلطة قضائية مستقلة تلجأ إليها أثناء المنازعات خاصة إذا كانت الدولة طرفا فيها، إلا أن تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004 يشير إلى أن السلطة التي تحوزها وزارات العدل فيما يتعلق بالتنقيش على المحاكم والتحكم في ميزانية القضاء الملحق بها يعتبر قيادا على استقلال القضاء كمؤسسة، إن وجود المقررات المالية للقضاء في يد السلطة التنفيذية، وتدخل هذه السلطة في تعيين القضاة ونقلهم وعزلهم يجعل القضاة في كثير من البلدان العربية غير مستقلين من الناحية الفعلية، من هذا الباب،

فبالنسبة للأحزاب السياسية<sup>1</sup>، تستطيع أن تفعل ذلك، فهي ذلك تحول دون الاستبداد الحكومي، عن طريق خلق إدارة عامة تقف ضد التعسف، والاستبداد، والانحراف، وهو ما يمثل في الواقع دورا هاما في الرقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة، من حيث مشروعيتها، وملائمتها في نفس الوقت.<sup>2</sup>

وفي التجربة العربية تعاني الأحزاب من الضعف والهشاشة بسبب الاستتباع السياسي في اطار الصفقات السياسية في علاقة تحكمها التبادلية الزبونية يقول روبرت دال "...ان نمو النزعة الاستقلالية تحدد طبيعة النظام السطوي، وتحدد قوة قاداته. فالمنظمات المستقلة على وجه التحديد تعد خطيرة، ومن ثم، فإن المنظمات لا بد أن تظل تحت سيطرة الحكومة. نجد ان الحكام السطويين فقد حاولوا ان يصبح كل فرد، وكل منظمة جزءا من نظام شامل لتحكم المهيرواركي."<sup>3</sup>

أما بالنسبة لوسائل الإعلام ، فإنه وما لاشك فيه أن لهذه الأخيرة دورا فعالا وبارزا في مجال الرقابة على أعمال الإدارة العامة، وعلى أعمال الإدارة المحلية على وجه التحديد. وهي بذلك لعب دورا مهما في تكوين الرأي العام،

تشهد الجزائر وجود إغراءات مادية ومعنوية للقضاة لجعلهم أداة طيعة في يد السلطة التنفيذية في القضايا التي تهم بها هذه السلطة اهتماما خاصا، من هذه الإغراءات نذب القضاة بعض الوقت لمباشرة أعمال قانونية تابعة للسلطة التنفيذية مقابل أجر إضافي مجز، ومنها تعيين القضاة في المناصب التنفيذية والسياسية العليا بعد ترك العمل في سلك القضاء وهذه كلها يمكن أن تكون رشواى مقنعة من شأنها أن تفقد القضاة حال أدائهم لوظائفهم طابع الحيادة طمعا في المكافئة العاجلة أو الأجلة يبقى من الصحيح القول ، إن المجتمع المدني في الجزائر لن يستطيع الاشتغال بالكفاءة المطلوبة في ظل بيئة سياسية وقانونية تقيده أكثر مما تشجعه على أدوار اجتماعية ، اقتصادية، ثقافية، وحتى سياسية ، إلا بالقدر الذي تسمح به النخب الحاكمة. وعليه، فإن انفتاح النظام الجزائري على منظمات المجتمع المدني ، خضع لتلازم رسم خطين رئيسيين من الحدود.

أ- حدود رسمت لضبط الفضاء السياسي، بمعنى منع كل حركة تنافسية، وهو مؤشر أن النخبة الحاكمة لا تقبل أي برجة سياسية تنافسية تتضمن تداولا حقيقيا لأولئك الذي يمسكون بالحكم.

ب- وفي المقابل، نجد حدودا رسمت لضبط المجال الاجتماعي، حيث أنها أصبحت تقبل ب: تنمية ودعم جمعيات الخدمات.

تنمية ودعم جمعيات المطالبة التي تتخندق في إطار سياستها للانفتاح الاقتصادي (الباترونا مثلا).

الاقتراحات وعروض الخدمات من هذا النوع من الجمعيات.

انتقاء إطارات تملك مهارات نوعية بحسب مقاييس تضعها النخبة الحاكمة.

هذان التحديان يؤشران على هاجس دائم لدى النخب الحاكمة، بإعطاء إثباتات على انفتاح ديمقراطي، وعدم فقدان التحكم الأحادي الاحتكاري للفضاء السياسي.

إن سيطرة الدولة على منظمات المجتمع المدني وإخضاعها لها، جعل منها أداة في يدها لدعم مشاريعها وقراراتها، وبالتالي لم تكن مؤسسات وتنظيمات المجتمع المدني

بأحسن حال من المعارضة السياسية.»

« تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص التنظيمات السياسية والإدارية للطالب طارق عاشور . جامعة العقيد الحاج لخضر . باتنة . كلية الحقوق قسم العلوم السياسية.»

<sup>1</sup> يوحفص سيدي محمد، المرجع السابق ص. 266

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 183.

<sup>3</sup> تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص التنظيمات السياسية والإدارية للطالب طارق عاشور . جامعة العقيد الحاج لخضر . باتنة . كلية الحقوق قسم العلوم السياسية.

” المعارضة لا بد أن تسحق، قلت لكم إن الأديان سحقت معارضيتها، والله يسحق معارضيه الذي هو خالقهم... وكل واحد يسحق معارضيه، لا بد أن المعارضة تسحق وتسحق وتسحق. ” خطاب معمر القذافي أمام القيادات السياسية 09 أغسطس 1975 - ”أنا مصمم على تصفية أعداء الثورة، أنا لا ألعب، الصراع سيستمر حتى ولو أدى إلى مجازر... والذي يعارض البرنامج الثوري فإن الشعب لا بد أن يدوسه بأقدامه.“ تقرير المحاسبة الليبي مقدمة تقرير العام المالي 1971-1972

وتوجيه النقد إلى السلطات العامة على المستوى المحلي. ويظهر دورها جليا، وبالأخص في الصحافة المكتوبة. وعلى ذلك، ونظرا للدور الكبير الذي تلعبه وسائل الإعلام، فقد اعتبرها البعض من المفكرين<sup>1</sup> السلطة الرابعة بجانب السلطات الثلاث المعروفة. فمن المؤكد أن الرقابة المستمرة التي يمكن أن تمارسها الصحافة تعتبر ضمنا بالنسبة للأفراد من أجل منع التعسف، واحتمالات انحراف في استعمال السلطة، أو السلبية في إتخاذ الإجراءات التي تتطلبها المصلحة العامة. فالدساتير والقوانين في كثير من الدول قد أعطت هامشا كبيرا من الحرية للصحافة. فهي بذلك تعبر عن حق الأفراد في التعبير عن آرائهم، وعقائدهم بواسطة المطبوعات، بمختلف أشكالهم بقصد إطلاع الرأي العام على مجريات الأمور. ومنها إطلاعهم عن نشاط الإدارة العامة على المستوى المحلي، مع ترتيب المسؤولية المدنية الجنائية على مؤلفي هذه المطبوعات<sup>2</sup>، في حالة ارتكاب القائمين بعمل الصحافة أخطاء وظيفية، وهذا حتى تطلع وسائل الإعلام بمختلف أنواعها بالدور المنوط بها، وهو تنوير الرأي العام حول مستجدات الأحداث، إطلاع الأفراد على وضعية تسيير الشؤون العامة من قبل السلطات المحلية دون زيادة أو نقصان تفاديا لتشويه صورة موظفي الإدارة، والقائمين بتسيير شؤون الإدارة المحلية بصفة خاصة. والواقع أن الرأي العام هو ضمانه كبرى للحقوق والحريات، وهو يعكس مباشرة إرادة الشعب، والرأي العام باعتباره لسان حال هذه الإرادة الشعبية، جدير بأن يكون له كلمة مسموعة في تصريف أمور<sup>3</sup> الجماعة.

فنجد مثلا أن الإذاعات المحلية تخصص حيزا هاما من برامجها اليومية لاستضافة السلطات المحلية، وبصورة دورية لعرض برامجهم في مجال التسيير المحلي وفتح المجال للمواطنين لطرح انشغالاتهم و تساؤلاتهم، لتتحول في بعض الأحيان هذه البرامج إلى ما يشبه المسائلة الشعبية لتكرس بذلك مظاهرها من مظاهر الرقابة على أعمال الإدارة المحلية. غير انه بالرغم من تسليمنا بدور الرأي العام، وقوته وتأثيره الشديد في تقويم سلوك السلطات العامة على المستوى المحلي، وحملها على التزام المشروعية، إلا أن هذا التأثير و القوة لا تتوفر، ولا تتحقق، إلا في الدول التي تتوفر فيها للرأي العام أسباب الوعي و النضج والإكمال<sup>4</sup>

رغم الفشل التي منيت به<sup>5</sup> إلا أن التجربة العربية في مجال الإعلام استمرت في أساليب هي أقرب للإعلام الموجه والدعاية السوداء<sup>1</sup> منها وذلك ببث الأكاذيب وصناعة الوهم والتعتيم كما أن التضييق المستمر على الإعلام<sup>2</sup> كثيرا ما كان يضطر مؤسسات الإعلامية الخاصة للالتفاف على القانون للممارسة الصحفية<sup>3</sup>

1 بوحفص سيدي محمد، المرجع السابق، ص. 266.

2 سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 275.

3 علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص. 138.

4 حسين عبد العال محمد، المرجع السابق ص. 145.

5 عند بداية حرب أيار 1967، بدأت وسائل الإعلام العربية والمصرية تحديداً، إلى ضخ كمية هائلة من الأخبار الكاذبة حول سير المعركة، ممثلة "صوت الإعلامي أحمد سعيد" المعركة من خلال "بياناته" و"خطبه" الشهيرة على "صوت العرب" (أشهر إذاعة مصرية وعربية آنذاك).

### الفرع الثاني : الرقابة الخارجية:

تعتبر الرقابة غير القضائية الممارسة على أعمال الإدارة المحلية بصفة عامة. وهي تعني عملية الفحص الفني المحايد من طرف خارج التنظيم الإداري، بغرض التحقق من سلامة التصرفات، والأعمال الإدارية، ومدى الكفاءة في تحقيق الأهداف. زنتولاها أجهزة مستقلة تماما عن الجماعات الضاغطة للرقابة، بحيث تستهدف التأكد من مدى تحقيق تلك الجماعات المحلية لمسؤولياتها.

والرقابة الخارجية في هذا الشأن تركز على مبدئين أساسيين، لاينفي أحدهما الآخر. فهي تهدف إلى خلق التوازن بين مبدأ استقلال الجماعة المحلية، وتمتعها بالشخصية المعنوية. وكل ماتضمنه فكرة الشخصية المعنوية من عناصر، تمنح لهذه الهيئات المحلية ذاتية التسيير، والاستقلال المالي، إلى ذلك من عناصر الشخصية المعنوية. وبين مبدأ تبعية هذه الجماعات المحلية للدولة، وما يتبع هذا المبدأ من عناصر تتمحور حول ضرورة إخضاع هاته الهيئات إلى الرقابة، والإشراف ، والتوجيه من قبل هيئات مستقلة تماما عن الجهات الخاضعة للرقابة بشكل محايد ، ويكفل تحقيق الصالح العام. وسيتم إعطاء فكرة عن بعض التجارب في مجال الرقابة الخارجية بحيث سيتم التطرق إلى ظام الأمبودسمان(أولا) ، ثم التطرق إلى الوسيط الفرنسي(ثانيا)، ثم نتعرض إلى تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر (ثالثا)،

فحين كان الاحتلال الصهيوني يتقدم في أرض الفيروز ويرتكب المجازر بحق أبنائها، ويعرصد في القدس وسائر مدن الضفة الغربية والجولان، كان الصحف العربية، فقد كان فيه من يتحدث عن "رعي اليهود في البحر" ويعبر عن ذلك بصور كاريكاتورية، فحجز بذلك الإعلام العربي عن مخاطبة العالم، وكان الاحتلال الصهيوني ينقل ذلك إلى الغرب والعالم لاستدرا العطف عليها، ونجح في ذلك خصوصا وأن مآسي "الهولوكوست" كانت ما تزال حديثة في العقل الغربي، في هذا الوقت كان القادة العسكريون الصهاينة يعرفون توازن القوى الحقيقي على الأرض وواتقون من قدرتهم، ولكن إعلامهم كان حريصا على تصوير الوضع وكأن "إسرائيل في خطر" وأن الخوف والذعر تمكن منهم وأن "العرب سيرمونهم في بحر حيفا ويافا" حتى تتمكن من الحصول على أكبر دعم ممكن مع العلم أنّ وسائل الإعلام المصرية مثلاً ظلت وحتى يوم ما قبل الخطاب تنشر أخباراً كاذبة من نوعية "الجيش العربي يتقدم باتجاه تل أبيب"، و"القوات العربية تحتل النقب" (جريدة المساء)، طبعاً إضافة إلى إلحاق أقسى الهزائم بقطاعات جيش العدو كافة من نوعية: "طائراتنا تدمر قوة مدرعة" (جريدة المساء) وسواها، كما كانت مصر الدولة الثالثة في صناعة الصواريخ وارتباد الفضاء، ووسط الصدمة وذهول الهزيمة، وقف المواطن يسأل عن صاروخي "القاهر" و "الظافر"، ولماذا لم يستعمل في الحرب؛ ليكتشف مرارة الخديعة؛ فلم تكن هذه الصواريخ إلا هياكل معدنية بدائية محشوة بالبارود ، وتشبه إلى حد كبير المقالع والجناح التي كانت تستخدم في القرون الوسطى!!؛ فمن هزيمة يونيو 1967 التي أسقطت أفتنة الزيف عن نظام الحكم، ونزعت ورقة التوت عن عورة الصحافة التي ظلت وزارات الإعلام فيها محجوزة للعسكر وصولاً إلى عبد العاطي كفتة 2014/02/23 المؤتمر الصحفي للقوات المسلحة على القناة الرسمية المصرية الأولى للإعلان عن جهاز الكشف عن الفيروسات والقضاء عليها يبدو أن الإعلام العربي لم يستفد إطلاقاً من الدرس.

<sup>1</sup> خير مثال على الدعاية السوداء تلك المستعملة من طرف مبارك ونظامه ضد دولة شقيقة فقد أطلت علينا بوابة الشروق 2011/02/11 بعنوان لها "محمد فؤاد يعتذر لم يحدث شيء في أم درمان والنظام ووطننا مع إخواننا الجزائريين" في مقالة لـ آسيا شلابي الاعتذار الذي جاء بعيد ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011 وبعدما فضح تسجيل ظهر على اليوتوب مدته خمس دقائق وتسع عشرة ثانية المسرحية التي أداها الفنان محمد فؤاد في إطار حملة إشعال نار الفتنة في الشارع المصري برنامج القاهرة اليوم قناة اليوم الفضائية لعمرو أديب وأحمد موسى 19 نوفمبر 2009 سامر رياض لبوابة الشروق 2009/11/24 شريط فيديو يفضح المؤامرة المصرية

<sup>2</sup> اعترافات عمرو أديب بعد سقوط النظام حول تعميم الإعلام وانتهاكات حقوق الإنسان والفساد في برنامج "آخر كلام" حلقة 12 فيفري 2011 مع الإعلامي يسري فودة على فضائية "أون تي في"

<sup>3</sup> أكد حميد قرين وزير الاتصال بمناسبة اليوم العالمي للإذاعة «...» وفي حديث آخر لقناة الثالثة للإذاعة الوطنية ، كشف الوزير عن وجود 30 قناة تلفزيونية خمس منها فقط لها مكاتب معتمدة بالجزائر موضحاً أن القنوات التلفزيونية الخمسة الخاضعة لقوانين أجنبية ليست معتمدة ، وإنما لها مكاتب معتمدة في الجزائر...» موقع جريدة المساء الإلكتروني

إلى هيئة الإدعاء العام السوفياتي (رابعاً) و وفي الأخير سنتطرق لولاية المظالم والحسبة من التاريخ الاسلامي الذي تميز على هذه الانظمة الوضعية وسبقها بقرون (خامساً).

### أولاً- نظام الأنبودسمان أو المفوض البرلماني OMBUDSMAN:

الأمبودسمان كلمة سويدية يراد بها المفوض أو الممثل. وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة الإدارة والحكومة، وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، جراء الأعمال الصادر عن الإدارة بصفة عامة<sup>1</sup>. وقد إستحدثت السويد هذا النظام في دستورها لعام 1809 ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين سلطة البرلمان، والسلطة التنفيذية، وذلك للحد من تعسف الأخيرة في إستخدامها لإمتيازاتها في مواجهة الأفراد<sup>2</sup>

وقد تطور هذا النظام حتى بات يطلق عليه إسم حامي الوطن، فهو الشخص الذي يلجأ إليه المواطن طالبا حمايته وتدخله إذا ما صادفته مشاكل، أو صعوبات مع الحكومة، أو الجهات الإدارية. وللمفوض البرلماني الحق في التدخل من تلقاء نفسه، أو بناء على شكوى يتلقاها من الأفراد، أو بأي وسيلة أخرى يعلم من خلالها وقوع مخالفة. فيعمل على توجيه الإدارة إلى وجوب إتباع أسلوب معين في عملها لتدارك الأخطاء.

وله غستجواب أي موظف في هذا الشأن . كما له إقامة الدعوى على الموظفين المقصرين في أداء واجباتهم، ومطالبهم بالتعويض لمن لحقه ضرر من جراء هذا التصرف غير المشروع.

هذا ويقدم الامبودسمان تقريرا سنويا إلى البرلمان ويتضمن ماقام به من أعمال خلال تلك السنة. وبالنظر للنجاح الكبير لهذا النظام، فقد اخذت العديد من الدول بأنظمة مشابهة على غرار المملكة المتحدة وكندا عام 1967<sup>3</sup>

### ثانياً- الوسيط الفرنسي LE MEDIATEUR:

أخذت فرنسا بنظام مشابه لنظام الأمبودسمان ، والمعمول به في السويد، وأعطته إسم الوسيط ، لأنه يتوسط البرلمان و الحكومة، أو لأنه وسيط بين الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية. وقد أنشأه المشرع الفرنسي بموجب القانون رقم 6/73 الصادر بتاريخ 03 جانفي 1973<sup>4</sup> ويعين لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ في مجلس الوزراء<sup>5</sup>، وهذا طبقا للمادة الثالثة من القانون سالف الذكر، والمتعلق بمنصب وسيط الجمهورية. كما أنه لا يمكن عزل وسيط الجمهورية خلال مدة 06 سنوات المحدد لأداء وظيفته، أو إنهاء مهامه، إلا

<sup>1</sup> يوحفص سيدي محمد، المرجع السابق ص. 254.

<sup>2</sup> يوحفص سيدي محمد، المرجع نفسه ص. 254.

<sup>3</sup> مازن ليو راضي، نظام الأنبودسمان أو المفوض البرلماني، ضمانة لحقوق الأفراد وحررياتهم، مجلة القادسية، مجلد3، العراق، 1999، ص. 249.

André LEGRAN, Médiateur, Encyclopédie :<sup>4</sup> La loi n°73/6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur Cf. www.legi france gov.fr. Voir aussi juridique, Contentieux administratif, Tome II , 17ème année, 2000 2ème trimestre, Dalloz, PARIS , p.2.

« Art.2. Le médiateur de la république est nommé pour six ans par décret en Conseil des Ministres, il ne peut être mis fin à ses fonctions avant ..<sup>5</sup> L'expiration du délai qu'en cas d'empêchement constaté dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Son mandat n'est pas renouvelable. »

عندما يتعذر عليه القيام بواجباته الوظيفية. ويترك أمر تقدير ذلك إلى لجنة مكونة من نائب رئيس مجلس الدولة، ورئيس محكمة النقض، ورئيس مجلس المحاسبة، وهذا بعد إخطارها من طرف رئيس الجمهورية. على أن القرار المتخذ في هذا الصدد يجب أن يتخذ بالإجماع، وهذا طبقاً للمادة الثالثة من القانون رقم 6/73 المتعلق بمنصب وسيط الجمهورية الفرنسي. و بالتالي فهو يعتبر إحدى الهيئات الإدارية. (A.A.I) المستقلة فهو لا يخضع أثناء أداء وظيفته لأي تعليمات من أي جهة إدارية كانت ، ولا يمكن القبض عليه ، أو ملاحظته ، أو توقيفه، أو حجزه سبب أعماله ، أو الأقوال التي يدي بها<sup>1</sup>

كما أن وسيط الجمهورية يختص بتلقي الشكاوى المقدمة سواء من طرف الأفراد، أو من طرف الأشخاص المعنوية الخاصة، ضد الإدارات الحكومية، والمؤسسات العامة، والهيئات المحلية، وكافة المرافق العامة. ب.أضافة إلى الدور الذي يلعبه وسيط الجمهورية الفرنسي في مجال تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، بحيث أن وسيط الجمهورية يستطيع أن يأمر الإدارة الصادر ضدها القرار القضائي، بالإمتثال لهذا القرار خلال فترة زمنية يحددها. وفي حالة عدم احترام الإدارة لأوامره، يدرج ذلك في تقرير خاص يقدمه لرئيس الجمهورية والبرلمان، كما يسعى لنشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية.<sup>2</sup>

إلا أن تدخل وسيط الجمهورية لا يمكن أن يتم إلا بعد إكتساب القرار القضائي الإداري لقوة الشيء المقصية به. أي بعد أن يصبح نهائياً. وهو بالتالي لا يستطيع أن يتدخل، إذا كان النزاع مازال مطروحاً أمام القضاء، أو أنه قابل للمراجعة. كما أنه لا يستطيع أن يعيد النظر في القرارات القضائية<sup>3</sup>. كما أن طلب تدخل وسيط الجمهورية لا يمكن أن يكون بطريقة مباشرة، وإنما يتم ذلك من خلال توجيه طلبات الأفراد إلى نائب برلماني ليقوم هذا الأخير بطلب تدخل وسيط الجمهورية.

### ثالثاً: وسيط الجمهورية في الجزائر:

إقتدى النظام الجزائري بتجربة وسيط الجمهورية المعمول بها في فرنسا، وأنشأ هذا المنصب بموجب المرسوم الرئاسي رقم 113/96<sup>4</sup>. وكانت المهمة الأولى المخولة له تجسداً لفكرة تقريب الإدارة من المواطن، على إعتبار أن هذه الفترة من الزمن كانت الجزائر تعيش حالة من عدم الاستقرار في جميع المجالات، السياسية، الأمنية، والاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي فإن الإدارة أصبحت بعيدة كل البعد عن تجسيد فكرة تحقيق المصلحة العامة<sup>5</sup>، ومنه كان

<sup>1</sup> Martine LOMBARD , Gillees DIMONT , Droit Administratif, 6 éme éd, Dalloz, p.325 ; André LEGRAND , op.cit p5

<sup>2</sup> Art.11/2 «..... il peut, en outre, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe, si cette injonction n'est pas suivie d'effet l'inexécution de justice fait l'objet d'un rapport spécial présent dans les conditions prévues à l'article 14 et publié au journal Officiel .....»

« Art.11/1 Le médiateur de la république ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien ... »<sup>3</sup> « Art.11/1 décision juridictionnelle, mais à la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause.... »

<sup>4</sup> المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ 23 مارس 1996 المتعلق بمنصب وسيط الجمهورية

<sup>5</sup> نص بيان انقلاب هواري بومدين على الرئيس الجزائري احمد بن بلة في 19 جوان 1965: "سيعمل مجلس الثورة دولة ديمقراطية وحدية تسيرها دولة تحترم الأخلاق والمثل العليا ومعنى آخر دولة لا تزول الحكومات والأفراد".

لرأما خلق جهاز مستقل توكل له الرقابة عن قرب فيما يخص أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة. فالمادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 سالف الذكر، والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية نصت على مايلي " يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين. وفي الإطار يمكن أي شخص طبيعي، استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي أن يخطر وسيط الجمهورية"

إلا أن هذه التجربة لم تعمر طويلا ، ليتم إلغاء منصب وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 170/99<sup>1</sup>. ورغم أن المهام التي كانت موكلة لوسيط الجمهورية لم تكن بالمستوى الممنوح لنظيره الفرنسي، إلا أن ذلك لا ينفى الدور الكبير الذي كان بالإمكان أن يلعبه خاصة في مجال الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، وهذا لردع كل تعسف، أو انحراف في استعمال السلطة الذي ينجر عنه هضم، وضياع حقوق الأفراد وحررياتهم، وبالتالي تكريس مفهوم دولة القانون.

#### رابعاً: هيئة الإدعاء العام السوفيتي:

أنشأ الإتحاد السوفيتي السابق نظام هيئة الإدعاء العام سنة 1922. وقد أفرد له دستور عام 1936 خمس مواد لتحديد اختصاصاته، والتي منها الإشراف على تنفيذ الأنظمة والقوانين، ومراقبة تقييد الإدارة بمشروعية إجراءاتها في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم<sup>2</sup>

ويمكن ان يباشر وظيفته تلك بمراقبة الإدارة تلقائاً، أو بناء على تظلم يقدم إليه. ويعمل على تصحيح القرارات، والأعمال الإدارية بصفة عامة المشوبة بعيب عدم الشرعية. ويقتصر عمل المدعي العام على التأكد من مطابقة العمل الإداري للقانون دون البحث في ملائمة الإجراءات الإدارية وكفاية، على عكس الأسلوب الذي إتبعه الأمبودسمان السويدي، والوسيط الفرنسي، حيث يبحثان في ملائمة تصرف الإدارة بالإضافة إلى مشروعيتها.

ويعد هذا النظام مساعداً للقضاء في رقابة على أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العامة. كما يعتبر هذا النظام حامياً لحقوق الأفراد وحررياتهم. وهو الأمر الذي جعل المشرع الروسي<sup>3</sup> يبقي عليه بعد تفكك الإتحاد السوفياتي، على الرغم من علمه في بعض الأحيان من عدم التزام الإدارة بتوجيهاته، وعدم قدرته على تغيير مسلكها إذا ما أنهاصرت على ذلك.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 02 أوت 1999 المتضمن إلغاء وسيط الجمهورية، ج.رج.ج، عدد 52 الصادرة بتاريخ 04 أوت 1999.

<sup>2</sup> حاتم علي لبيب، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مجلة مصر المعاصرة، مصر، 1971، ص09

<sup>3</sup> حاتم علي لبيب، المرجع السابق، ص18.

خامسا: ولاية المظالم والحسبة:

اعتنت الشريعة الإسلامية بتجريم وتحريم الظلم ووجوب رفع الظلم فاستقى منها المسلمون مشروعية الحسبة وولاية المظالم كآلية لذلك فقد دلت نصوص كثيرة على مشروعيتها من القرآن الكريم ومن السنة النبوية ومن إجماع الأمة.

فمن القرآن الكريم: قوله تعالى: ﴿وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ﴾ [سورة آل عمران الآية 104]، وقوله تعالى: ﴿كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ﴾ [سورة آل عمران الآية 110] ، وقوله سبحانه: ﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ﴾ [سورة التوبة الآية 71]، وقوله عز وجل: ﴿الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ﴾ [سورة الحج الآية 41]، قوله سبحانه وتعالى: ﴿يَأْتِي أَقِمِ الصَّلَاةَ وَأْمُرْ بِالْمَعْرُوفِ وَانْهَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَاصْبِرْ عَلَى مَا أَصَابَكَ إِنَّ ذَلِكَ مِنْ عَزْمِ الْأُمُورِ﴾ [سورة لقمان الآية 17].

• ومن السنة النبوية: فقد وردت عدد من أحاديث المصطفى صلى الله عليه وسلم بشكل واضح وصريح على مشروعية الحسبة وولاية المظالم ، وتأمير بالقيام بها على أفراد المجتمع المسلم ، ومن تلك الأحاديث : قول النبي صلى الله عليه وسلم: « إياكم والجلوس في الطرقات» فقالوا : ما لنا بد ، إنما هي مجالسنا نتحدث فيها ، قال : « فإذا أبيتم إلا المجالس فأعطوا الطريق حقها » قالوا : وما حق الطريق ؟ قال : « غض البصر ، وكف الأذى ، ورد السلام ، وأمر بالمعروف ونهي عن المنكر » ، وقوله صلى الله عليه وسلم : « ما من نبي بعثه الله في أمة قبلي إلا كان له من أمته حواريون وأصحاب يأخذون بسنته ويقتدون بأمره ثم إنها تخلف من بعدهم خلوف يقولون ما لا يفعلون ويفعلون ما لا يؤمرون ، فمن جاهدكم بيده فهو مؤمن ومن جاهدكم بلسانه فهو مؤمن ومن جاهدكم بقلبه فهو مؤمن وليس وراء ذلك من الإيمان حبة خردل » ، وقوله صلى الله عليه وسلم: « من رأى منكم منكرا فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلمه ، وذلك أضعف الإيمان » .

• ومن إجماع الأمة الإسلامية: دل إجماع بعلماء السلف الأعلام على إجماع الأمة الإسلامية على وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، بالاستناد على الكتاب والسنة كمصدرين رئيسيين ، ومن أقوال هؤلاء العلماء: وقال أبو بكر الجصاص رحمه الله « أكد الله تعالى فرض الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر في مواضع من كتابه ، وبينه رسول الله صلى الله عليه وسلم في أخبار متواترة عنه فيه ، وأجمع السلف وفقهاء الأمصار على وجوبه... » ،

وقول النووي رحمه الله : «وقد تطابق على وجوب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الكتاب والسنة وإجماع الأمة...»، وبهذا يتضح أن الحسبة تقوم على أسس وركائز متينة في الإسلام هي كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم وإجماع الأمة ، وهذا كله مما يؤكد على أهميتها وفضلها.

أولاً ولاية المظالم: فالمظالم من الظلم، والظلم حرام قطعاً بالنصوص المتواترة في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة وإجماع المسلمين، وصار قضاء المظالم ملازماً للدولة الإسلامية طوال التاريخ، واستقرّ على ذلك<sup>1</sup> ويسمى المتوليّ: صاحب المظالم<sup>2</sup>، فينظر في كلّ أمرٍ عجز عنه القضاء.

ففي الحديث القدسيّ: « يا عبادي إني حرّمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرّماً فلا تظالموا » والمراد لا يظلم بعضكم بعضاً، والخليفة إمّا أن يقوم بذلك بنفسه، وإمّا أن يبتدب أو يفوض عنه والياً أو أميراً أو قاضياً، أو يجمع بين الأمرين، وتوليّ القضاء فرض كفاية لمن تتوفر فيه الشروط<sup>3</sup>، ورفع المظالم فرض عينٍ على القاضي المعين<sup>4</sup> من الإمام.

وكان رسول الله صلى الله عليه وسلم أوّل من نظر في المظالم، وفصل في المنازعات التي تقع من ذوي النفوذ والأقارب والولادة، ورغب رسول الله صلى الله عليه وسلم بردّ المظالم إلى أهلها قبل المحاسبة عليها، فعن أنس رضي الله عنه قال: « غلا السّعر على عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم، فقالوا: يا رسول الله سّعر لنا، فقال إنّ الله هو المسّعر القابض الباسط الرّازق وإني لأرجو أن ألقى ربّي وليس أحد منكم يطلبني بمظلمة في دم ولا مالٍ ». «

<sup>1</sup> الأحكام السلطانية: ص 241 وما بعدها

<sup>2</sup> و صاحب أو ناظر المظالم إن كان خليفة أو أميراً أو والياً فرزقه حسب عمله، ولا يختص برزق خاصّ لنظره في المظالم، وإن كان ناظر المظالم قاضياً معيّناً لذلك فيعطى كفايته من بيت مال المسلمين من الجزية والخراج والعشور، لأنّه عامل للمسلمين، وحسب نفسه لمصلحتهم، لذلك يجب عليهم رزقه وراتبه، كسائر الولاة والقضاة والمفتين والمعلمين، وهذا رأي جماهير الفقهاء وتفصيل ذلك في مصطلح: (قضاء ف 58).

<sup>3</sup> أوضح ابن خلدون في تناوله موضوع ولاية المظالم الشروط الواجب توافرها في قاضي المظالم : هي وظيفة ممتازة من سطوة السلطنة ونصفه القضاء فتحتاج إلى علو يدٍ وعظيم رهبةٍ تقمع الظالم من الخصمين وتزجر المعتدي وكأنّه يمضي ما عجز القضاء أو غيرهم عن إمضائه، فبالإضافة إلى شروط القاضي العام الواجب توفرها فيشتدّ في قاضي المظالم أن يكون جليل القدر نافذ الأمر، عظيم الهيبة، ظاهر العقّة، قليل الطّمع، كثير الورع لأنّه يحتاج في نظره إلى سطوة الحماية وثبّت القضاء فيحتاج إلى الجمع بين صفات الفريقين. وتفصيل شروط القاضي في مصطلح: (قضاء ف 18).

<sup>4</sup> في الأصل أن يكون الخليفة للتصدّي للفصل في المظالم لأنّه هو قاضي الأمة، وهو صاحب الحقّ الأساسي في منع الظلم، والفصل في المظالم، وإقامة العدل و يتولّى بمقتضى ذلك البيعة وولايته العامة، فلا يحتاج إلى تعيين، كما يمكن للحكّام والولاة والأمراء والوزراء، ممن له ولاية عامة فهؤلاء لا يحتاجون في النظر في المظالم إلى تقليدٍ وتعيينٍ نظر المظالم، وإمّا أن يعيّن شخص خاص لقضاء المظالم ممن ليس له ولاية عامة، وهذا يحتاج إلى تقليدٍ من صاحب الولاية العامة كالخليفة والحكّام المفوض لهم ذلك.

ونظر رسول الله صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ في المظالم بنفسه لما رواه عبد الله بن الزبير: « أن رجلاً من الأنصار خاصم الزبير عند النبي صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ في شراج الحرة التي يسقون بها التحل، فقال الأنصاري: سرح الماء يمر، فأبى عليه، فاختمنا عند النبي صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فقال رسول الله صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ للزبير: اسق يا زبير ثم أرسل الماء إلى جارك، فغضب الأنصاري فقال: أن كان ابن عمّتك، فتلون وجه رسول الله صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، ثم قال: اسق يا زبير ثم احبس الماء حتى يرجع إلى الجدر، فقال الزبير: والله إني لأحسب هذه الآية نزلت في ذلك: ﴿ فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ﴾ [سورة الأعراف الآيات 56]. » ولما كان رفع المظالم يعتبر من الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ورفع الظلم واجب شرعاً على كل مسلم، و فرض عينٍ على الخليفة أو الإمام الذي أنيط به حفظ الدين والدنيا، وإقامة العدل، ورفع الظلم والعدوان، فقد سار على سنة الرسول عليه الصلاة والسلام الخلفاء الراشدين، و كان قضاء المظالم داخلياً - بحسب أصله - في القضاء العادي، وكان يتولّى الفصل في المظالم القضاة والخلفاء والأمراء، ثم صار قضاءً مستقلاً، وله ولاية خاصّة.

قال أبو بكر بن العربي: وأما ولاية المظالم فهي ولاية غريبة، أحدثها من تأخر من الولاة لفساد الولاية، وفساد الناس، وهي عبارة عن كلّ حكم يعجز عنه القاضي، فينظر فيه من هو أقوى منه يداً، وذلك أن التنازع إذا كان بين ضعيفين قوى أحدهما القاضي، وإذا كان بين قويّ وضعيف، أو قويين، والقوة في أحدهما بالولاية، كظلم الأمراء والعمال، فهذا ممّا نصب له الخلفاء أنفسهم.

وبين الماوردي الحكمة من ظهور قضاء المظالم، فقال: « ولم ينتدب للمظالم من الخلفاء الراشدين الأربعة أحد، لأنهم كانوا في الصدر الأول، مع ظهور الدين، بين من يقوده التناصف إلى الحق، أو يزرجه الوعظ عن الظلم، وإتّما كانت المنازعات تجري بينهم في أمورٍ مشتبهة، يوضّحها حكم القضاء، فاقصر خلفاء السلف على فصل التشاجر بالحكم والقضاء تعييناً للحق في جهته لانقيادهم إلى التزامه، واحتاج علي رضي الله عنه حين تأخّرت إمامته، واختلط الناس فيها وتحوّروا إلى فضل صرامة في السياسة، وزيادة تيقظ في الوصول إلى غوامض الأحكام، فكان أول من سلك هذه الطريقة، واستقلّ بها، ولم يخرج فيها إلى نظر المظالم المحض لاستغناؤه عنه، ثم انتشر الأمر بعده حتى تجاهر الناس بالظلم والتغالب، ولم يكفهم زواجر العظة عن التّمانع والتّجاذب، فاحتاجوا في ردع المتغلبين وإنصاف المغلوبين إلى نظر المظالم الذي تمتزج به قوة السلطنة بنصفه القضاء، فكان أول من أفرد للظلمات يوماً يتصّح فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر عبد الملك بن مروان، ثم زاد من جور الولاة وظلم العتاة ما لم يكفهم عنه إلا أقوى الأيدي وأنفذ الأوامر، فكان عمر بن عبد العزيز رحمه الله أول من ندب نفسه للنظر في المظالم، » وقال: « كل يوم أتقيه وأخافه دون يوم القيامة لا وقيته، ثم جلس لها من خلفاء بني العباس جماعة، فكان أول من جلس لها المهدي ثم الهادي ثم الرشيد ثم المأمون فأحر من جلس لها المهدي، وهكذا صار النظر في المظالم وردّها من واجبات الخليفة ومنه تنتقل إلى اختصاص الأمير المعين على إقليم أو بلد،

عندما يكون عامّ التّظّر، ويتعاون مع القضاة، وهو ما قاله الماورديّ عن الوالي والأمير: «وأما نظره في المظالم، فإن كان ممّا نَقَدت فيه الأحكام، وأمضاه القضاة والحكّام، جاز له التّظّر في استيفائه، معونةً للمحقّق على المبطل، وانتزاعاً للمحقّق من المعترف المماطل، لأنّه موكول إلى المنع من التّظالم والتّغالب، ومندوب إلى الأخذ بالتّعاطف والتّناصف، فإن كانت المظالم ممّا تستأنف فيها الأحكام، ويبدأ فيها القضاء، منع هذا الأمير، لأنّه من الأحكام الّتي يتضمّنهما عقد إمارته وردهم إلى حاكم بلده، فإن نَقَد حكمه لأحدهم بحقّ، قام باستيفائه إن ضعف عنه الحاكم. واستقرّ الأمر على انفراد المظالم بولاية مستقلّة».

(ب) الحسبة: في اللغة من العد والحساب وتأتي بمعنى طلب الأجر والمشوبة من الله عز وجل، أما اصطلاحاً فقد عرفها جمهور الفقهاء بأنّها : ولاية دينية يقوم ولي الأمر بمقتضاها بتعيين من يتولى مهمة الأمر بالمعروف إذا أظهر الناس تركه، والنهي عن المنكر إذا أظهر الناس فعله، صيانة للمجتمع من الانحراف، وحماية للدين من الضياع، وتحقيقاً لمصالح الناس الدنيوية والدنيوية وفقاً لشرع الله تعالى.

ويعد الرسول الله صلى الله عليه وسلم أول من مارس الحسبة في التاريخ الإسلامي فقد كان يمشي في الأسواق فيأمر بالمعروف وينهى عن المنكر وكالتطفييف في الميزان والغش بأنواعه وسار الصحابة رضوان الله عليهم على سنته وعلى رأسهم الخلفاء الراشدين<sup>1</sup> واشتهروا بذلك ثم توجب على ولاة أمور المسلمين تعيين من يروه أهلاً للقيام بالحسبة ويمدونه بما يحتاج إليه من الأعوان والوسائل اللازمة لذلك عندما توسعت رقعة الدولة الإسلامية ويفوضونه صلاحية البحث عن المنكرات في أماكن تجمعات الناس كالطرق والأسواق ويجذر من اقرارها ويؤدب المخالفين ويحمل الناس على المصالح العامة في المدينة مثل منعهم من المضايقة المارة في الطرقات و منع من الإكثار في الحمل بالنسبة للحمالين وأهل السفن والحكم بالهدم والإزالة على أهل المباني المتداعية للسقوط أو ما يتوقع من ضررها على السابلة والضرب على أيدي المعلمين في المكاتب وغيرها عند المبالغة في ضربهم للصبيان المتعلمين ولا يتوقف حكمة على تنازع أو استعداد بل له النظر والحكم فيما يصل إلى علمه من ذلك ويرفع إليه وليس له إمضاء الحكم في الدعاوي مطلقاً بل في ما يتعلق بالغش والتدليس في المعاش وغيرها في المكايل والموازين وله أيضاً حمل المماطلين على الإنصاف وأمثال ذلك مما ليس فيه سماع بينة ولا إنفاذ حكم ينزه القاضي عنها لعمومها وسهولة أغراضها فتدفع إلى صاحب هذه الوظيفة ليقوم بما فوضها على ذلك أن تكون خادمة لمنصب القضاء وقد كانت في كثير من الدول الإسلامية مثل العبيديين بمصر والمغرب والأمويين بالأندلس داخلة في عموم ولاية القاضي يولي فيها باختياره ثم لما انفردت وظيفة السلطان عن الخلافة وصار نظره عاماً في أمور السياسة اندرجت في وظائف الملك وانفردت بالولاية.

إن نظام الحسبة وولاية المظالم تتضمن جانبين أحدهما مادي والآخر معنوي أخلاقي فهي بذلك تختلف عن الأنظمة الوضعية الأخرى وأنها في المجتمع الإسلامي أعمق منها في غيرها.

<sup>1</sup> الحسبة: ص 66 وما بعدها

الفرق بين اختصاص المظالم والحسبة

أما وجه الشبه بين المظالم والحسبة، فهي أمران وهما:

- 1) يعتمد موضوعهما على الرهبة وقوة الصرامة المختصة بالسلطنة.
  - 2) كلاهما لا يحتاج إلى مدعٍ فيجوز للقائم في المظالم والحسبة أن ينظر من تلقاء نفسه، لأسباب المصالح، وإنكار العدوان، والإلزام في أحكام الشرع، وفي حدود اختصاصه.
- أما أوجه الاختلاف بين المظالم والحسبة فهي:

- 1) أن النظر في الحسبة فموضوع لما ترفع عنه القضاة أو لا حاجة لعرضه على القضاء، أما النظر في المظالم موضوع فيما عجز عنه القضاة، فكانت رتبة الحسبة أخفض من رتبة المظالم، ويترتب على ذلك أنه يجوز لوالي المظالم أن يوقع إلى القضاة والمحتسب، ويجوز والي المظالم أن يوقع إلى المحتسب فقط، ولا يجوز للمحتسب أن يوقع إلى احد منهما.

- 2) لا يجوز لوالي الحسبة له أن يصدر حكماً لأنه مختص في الأمور الظاهرة التي لا اختلاف فيها ولا تنازع، ولا تحتاج إلى بيّنة وإثباتٍ وحجاج، أما والي المظالم فلا يجوز له أن ينظر في دعاوى المتخاصمين، ويفصل بينهما، ويصدر حكماً، قضائياً قابلاً للتنفيذ.

الفصل الثاني:

معوقات الإصلاح الإداري

## المبحث الأول: الانحراف في استعمال السلطة:

يتوجب على الإدارة ان تستهدف من اصدار القرار تحقيق الغاية التي من اجل تحقيقها انيطت بها صلاحية اصدار ذلك القرار، والا كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وتتعد صور الانحراف بتعدد الاهداف التي تسعى جهة الادارة الى تحقيقها، بحيث ان خرجت عليها اصيب قرارها بعيب

الانحراف، والمقصود بصور الانحراف بالسلطة الحالات التي يتجلى فيها هذا العيب في الحياة العملية.<sup>1</sup> فيظهر عيب الانحراف في استعمال السلطة في تطبيقاته المختلفة، المتمثلة في الانحراف عن المصلحة العامة والانحراف عن الاهداف المخصصة. وستتم محاولة توضيح هذه الصور في هذا المبحث من خلال مطلبين:

## المطلب الاول: الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة:

تتحقق هذه الصورة حينما تستهدف الإدارة من قرارها تحقيق اهداف وغايات بعيدة كلية عن المصلحة العامة، فالمصلحة العامة هي في الواقع العملي قاعدة الزامية للسلوك الإداري السليم، بحيث يتوجب على الجهات الادارية المختلفة جميعها العمل على تحقيقها.<sup>2</sup>

وقد اكدت المادة 06 من المرسوم 131/88 في نصها على انه "تسهر الادارة على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين. وتجب ان تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة".<sup>3</sup>

(والقاعدة العامة ان النشاط الإداري وما يتطلبه من قرارات ادارية انما يسعى الى تحقيق المصلحة العامة والا اعتبر تعدياً).<sup>4</sup> وعلى هذا الاساس فانه يجب الاتييد القرارات الادارية عن الهدف العام المتمثل في الصالح العام<sup>5</sup>، والا كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، وحالة مجانبية المصلحة العامة هي اسوأ صور الانحراف وهي حالة خطيرة لان الانحراف هنا مقصود فمصدر القرار يستغل سلطته التقديرية لتحقيق اغراض لا صلة لها بالصالح العام<sup>6</sup>، وعليه فان صور الانحراف عن المصلحة العامة كثيرة ومتنوعة وتمثل في:

## الفرع الاول: الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة شخصية او للغير او محاباته:

تتجلى هذه الحالة في الحياة العملية عندما يصدر ممثل الادارة قراراً ادارياً مستخدماً سلطته في اصداره بهدف تحقيق منافع شخصية لذاته او لغيره<sup>7</sup>، وتعتبر هذه الصورة من اشنع صور الانحراف في استعمال السلطة، اذ يستخدم مصدر القرار صلاحياتها القانونية لتحقيق مصالحه واغراضها الشخصية بدلاً من المصلحة العامة، (فلا يعقل او يقبل

<sup>1</sup> عمر محمد الشوبكي، مرجع سابق، ص361.

<sup>2</sup> علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص838.

<sup>3</sup> المرسوم 131/88 المؤرخ في 04/07/1988 المنظم للعلاقات بين الادارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، السنة 25، بتاريخ 06/07/1988

<sup>4</sup> محمد الصغير بعللي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة-الجزائر 2004، ص120.

<sup>5</sup> علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري (مبدأ المشروعية-دعوى الإلغاء) دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية 2009، ص404.

<sup>6</sup> عمر محمد الشوبكي، مرجع سابق، ص362.

<sup>7</sup> نواف كنعان، مرجع سابق، ص316.

مطلقا ان يمارس ممثلي الادارة صلاحياتهم القانونية مستغلين استخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق مصالحهم واغراضهم الشخصية الخاصة وكأنهم يعملون في اقطاعات او مزارع خاصة مورثة.<sup>1</sup>

فاذا قام مصدر القرار باستخدام صلاحيته قصد تحقيق نفع شخصي كان قراره معيبا بالانحراف في استعمال السلطة، ولا بد ان يكون الدافع الاساسي لإصداره هو تحقيق نفع ذاتيله، اما اذا تحققت له مصلحة شخصية بصورة عرضية وكان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة وتحققت فلا يعتبر القرار مشوبا بعيب انحراف السلطة.<sup>2</sup>

واشهر تطبيق لهذه الحالة حيث قام مجلس الدولة الفرنسي بالإلغاء القرار الذي اصدره عمدة احدى المدن الفرنسية بمنع الرقص في الاماكن العامة خلال فترات معينة، مبررا قراره بحجة مراعاة المصلحة العامة، لان الرقص يصرف الافراد عن العمل. لكن القرار كان يهدف الى تحقيق نفع شخصي لانصراف الافراد عن مقهى كان يملكه العمدة وتآتفهم على الاماكن التي تهيئ لهم الرقص.<sup>3</sup>

ومن تطبيقات القضاء الجزائري حيث قضى مجلس الدولة في قرار له صادر بتاريخ 03 ماي 1999 في قضية رئيس بلدية بركة ضد مكى مبروك، حيث قام رئيس البلدية بموجب مداولة مؤرخة في 1984/11/04 بمنح احد ابناؤه قطعة ارض مرتكبا بذلك انحرافا بالسلطة التي كانت بهدف مصلحته الشخصية المحسدة لصالح احد ابناؤه وليس لغرض المصلحة العامة.<sup>4</sup>

(كما قام المجلس الاعلى بمجازاة الانحراف المرتكب من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي منع بيع واستهلاك المشروبات الكحولية مستندا في ذلك الى المادة 237 من القانون البلدي المتعلقة بالنظام والسكينة، وقد ادى قراره هذا الى الغاء رخص بيع المشروبات الكحولية، بينما يخضع هذا الالغاء الى اجراء آخر منصوص عليه في المرسوم المؤرخ في 1965/05/03، ويشكل هذا القرار البلدي انحرافا بالسلطة وقد الغي).<sup>5</sup> ولقد اتضح بعد التحقيق ان الدوافع التي ادت الى اتخاذ القرار تعود الى اعتبارات اخرى خاصة ان بيع واستهلاك الخمر ممنوع عن المدعي لا يزال مسموح به في محلات اخرى على مستوى البلدية

لذلك فان القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة لهذه الاسباب يقضي المجلس بإبطال القرار.<sup>6</sup>

كما قد يستهدف مصدر القرار سلطته لتحقيق نفع للغير او محاباتها بهدف تحقيق مصلحة فرد او مجموعة افراد على حساب المصلحة العامة<sup>1</sup>، وتأكيذا لذلك (الغى مجلس الدولة الفرنسي قرار صادرا بالاستلاء على ارض

<sup>1</sup> علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 839.

<sup>2</sup> عمر محمد الشوبكي، مرجع سابق، ص 365.

<sup>3</sup> Dlle, Rault : C, EMars1934, Rec, P337.

اشار اليه مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 818.

<sup>4</sup> حسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 345.

<sup>5</sup> قرار الغرفة الادارية للمجلس الاعلى، بتاريخ 1978/03/04، قضية خيال ضد رئيس بلدية عين البنيان اشار اليه احمد محيو، مرجع سابق، ص 194.

<sup>6</sup> عبد اللطيف زرايقية، الرقابة القضائية على مشروعات القرارات الادارية في التشريع الجزائري، رسالة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم اداري، قسم الحقوق

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، السنة الجامعية 2013/2014، ص 162.

لتخصيصها للمنفعة العامة بإنشاء بحيرة صناعية وأماكن للهو في الهواء الطلق حيث ثبت لديه أن الهدف الحقيقي للإدارة من إصدار القرار، هو تسهيل استغلال محجر لإحدى الشركات الصناعية الخاصة، فالقرار هنا استخدم تحقيق الصالح العام ستارا لتحقيق مصلحة الشركة الخاصة بتمكينها من استغلال المحجر، فالقرار في ظاهره يحقق للصالح العام، بينما واقعه تحقيق صالح الهيئة الخاصة صاحبة امتياز استغلال المحجر<sup>2</sup>، كما قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بالجزائر في قرار لها مؤرخ في 13/01/1991 بالغاء مقرر صادر عن والي ولاية تيزي وزو يقضي بنزع الملكية للمنفعة العمومية لما تبين لها بأنه كان يهدف لخدمة مصلحة شخصية، ومما جاء في حيثيات هذا القرار: "...حيث أنه يستنتج من تقرير الخبرة أنه ليس هناك منفعة عامة، لأن العملية لا تستجيب لأية حاجة ذات مصلحة عامة، وإنما تفيد عائلة وحيدة تتوفر على طريق"<sup>3</sup>. ولم يختلف موقف مجلس الدولة المصري عن موقف نظيره الفرنسي من هذه القرارات، حيث يلغي كل قرار باعته تحقيق نفع للغير أو محاباته على غير ما يقضي به القانون على حساب المصلحة العامة.

ومن أمثلة ذلك كأن تنشئ إدارة بلدية مدرسة بهدف تنصيب على رأسها مديرة فقط.<sup>4</sup> ولقد الغت محكمة القضاء الإداري في مصر قرار الإدارة الصادر بنقل أحد الموظفين إلى وزارة الأوقاف والتي تم ترقيته فيها إلى الدرجة الرابعة ثم أعيد إلى وزارة الأشغال بعد سبعة أيام بالدرجة المرقى فيها، والتي ما كان ليتحصل عليها لو لم يتبع معه هذا الإجراء، وذهبت المحكمة إلى أن القرار معيب لأنحرافه عن تحقيق المصلحة العامة إلى استهداف مصلحة شخصية بحتة لأحد الموظفين.<sup>5</sup> فالإدارة هنا قصدت محاباة الموظف على حساب إقراره بالعمل بوزارة الأوقاف. وفي التطبيق القضائي الجزائري ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها<sup>6</sup> من المقرر قانونا أن الطعن بالبطلان من أجل تجاوز السلطة يطعن فيه حتى في حالة عدم وجود نص قانوني يقضي به في جميع القرارات الإدارية التي تتضمن وتلحق ضررا بالغير، ومن ثم فإن اكتفاء الوالي بالتصريح أنه يستطيع التصرف بكل حرية في أملاك الدولة يعد تجاوزا للسلطة.

ولما كان من الثابت -في القضية الحال- أن الطاعن يشغل منذ سنة 1962 فيلا بموجب مقرر، وأن الوالي منح الطابق الأرضي لهذه الفيلا لمستفيد آخر بعد أن أبطل من أجل ذلك قرار استفادة الطاعن وعوضه بقرار آخر، فإن الوالي بتصرفه على هذا النحو تجاوز السلطة تجاوزا واضحا، وكان لذلك الطعن في قراره بالوجه المثار من الطاعن مؤسسا، وفي محله<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> علي حطار شطناوي، مرجع سابق، ص 839.

<sup>2</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 348.

<sup>3</sup> قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، رقم 71670 في 13/01/1991 في قضية جيلالي عمار ومن معه ضد والي تيزي وزو

أشار إليه سمير دادو، مرجع سابق، ص 47.

<sup>4</sup> حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 14/03/1934 في قضية دال رولت، مجموعة أحكام القضاء الإداري الكبرى، دالوز، ط 6، 1974، ص 19

أشار إليه عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 537.

<sup>5</sup> محكمة القضاء الإداري، جلسة 05/01/1953 السنة السابعة، ص 273، أشار إليه عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 349.

<sup>6</sup> قرار المحكمة العليا الصادر في 31/01/1987، قضية رقم 55061، المجلة القضائية، العدد الأول 1990، ص 219.

وعلى العموم فان مصدر القرار لا يشترط ان يكون قد استفاد بشكل مباشر او غير مباشر نتيجة لإصداره هذا القرار المشوب بعيب الانحراف، فالعبرة في تقدير عدم المشروعية اندفاع القرار تحقيق نفع شخصي اوللغير وقد يكون الغير قصد مصدر القرار محاباته على حساب باقي الفئات، وقد يكون مجهولا لدمصدر القرار كما انه لا يشترط ان يكون الشخص الذي حقق له القرار نفعاً على حساب الصالح العام محمداً بذاته.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة انتقاماً من الغير:

ان الرئيس الاداري وهو يصدر قراره قد يستهدف الانتقام والإضرار بموظف معين لأسباب لا تتعلق بالصالح العام، وهو ان فعل ذلك ينحرف بسلطته ويصبح قراره معيباً، اما الدوافع التي تدفعه لفعل ذلك فهي متعددة لا تقع تحت حصر فقد تكون ناتجة عن تصادم في الآراء او اختلاف في المعتقدات او في مجال تنافسي معين.<sup>2</sup> (وتعد هذه الصورة من اشبح صور الانحراف في استعمال السلطة على الاطلاق، اذ يستخدم مصدر القرار امتيازات السلطة العامة والصلاحيات القانونية كأداة ووسيلة لتصفية الحسابات مع الغير، في حين ان تلك الصلاحيات منحت له لتحقيق المصلحة العامة والخير المشترك وليس لمساندته او مساعدته على الانتقام من خصومه ومعارضيه).<sup>3</sup> وفي قرار مجلس الدولة الجزائري جاء فيه ان: "... حق السلطة وامتيازات الادارة التي اعطيت لها من طرف المشرع لخدمة الصالح العام، لايعني المساس بحقوق الاشخاص...".<sup>4</sup>

وهذه الصورة الخطيرة من صور الانحراف بالسلطة تجد لها تطبيقاً واسعاً لدى الموظفين عندما تستخدم الهيئات الرئاسية سلطتها التقديرية في التأديب رغم ان الاختصاص التقديري منح لها من اجل تحقيق الخير والانسجام للمرفق العام والنظام في سيره، فاذا حاد مصدر القرار عن الهدف واتخذ من سلطاته سلاحاً يسلطه على رقاب اعدائه، فان ذلك ينتج عنه نشر الفوضى وزعزعة الثقة بين افراد الادارة لكون الموظف جزء اصيل من الادارة.<sup>5</sup> (ومجرد العداوة بين مصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحته لا تكفي لان تجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة

حيث يشترط لذلك ان يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذاالعداوة).<sup>6</sup>

ونجد في هذا المجال تطبيقاتاً عديدة في القضاء الاداري الجزائري ونظيره الفرنسي والمصري على الغاء مثل هذه القرارات الادارية التي يكون باعثها الانتقام من الغير، وفي قرار صادر عن المجلس الاعلى الجزائري سابقاً بتاريخ 1989/04/08 في قضية تعود الى السيد(ع ط) بحيث يشغل منصب استاذ مساعد في علم داء المفاصل بالمصلحة الاستشفائية الجامعية بالدويرة، حيث قام رئيس المصلحة بنقل السيد الى(ع ط) الى القطاع الصحي

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص346.

<sup>2</sup> مصطفى ابوزيد فهمي، مرجع سابق، ص819.

<sup>3</sup> علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص841.

<sup>4</sup> قرار مجلس الدولة الغرفة الاولى، رقم 008959، بتاريخ 2003/04/15 (غير منشور) اشار اليه سمير دادو، مرجع سابق، ص47.

<sup>5</sup> حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص55.

<sup>6</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة.....، مرجع سابق، ص171.

بالبلدية، وقد بررت الإدارة موقفها بان النقل كان لدواعي المصلحة العامة في حين كان الدافع هو الانتقام بدليل عدم وجود تخصص السيد(ع ط)، وقد جاء في حيثيات القرار "...حيث ان قيام وزير الصحة بنقل المعني يعد في حقيقة الامر اجراء تأديبيا مقنعا ما دامت الاوضاع الاجرائية المقررة في مجال النقل التلقائي لم تحترم...حيث ان هذا القرار مستوجب بالتالي للإبطال...".<sup>1</sup>

كما نجد من التطبيقات كذلك (قضية بن عبد الله ضد وزير المالية، حيث اصدر هذا الاخير قرارا بعزل المدعي من منصبه كرئيس مكتب بمصلحة مسح الاراضي بولاية وهران وبأثر رجعي مع الامر برد المبالغ المتحصل عليها كتعويض عن هذا المنصب، وقد تحقق المجلس الاعلى بان قرار العزل صدر بعد ان تقدم المدعي بطلب ترفيته الى منصب نائب مدير شؤون املاك الدولة استجابة لطلب رئيسه الاداري، ومن تم فان القرار لم يكن بدافع المصلحة العامة).<sup>2</sup>

كما قضت المحكمة العليا الغرفة الادارية في قضية ب.ع ضد وزير التعليم العالي والبحث العلمي بإبطال قرار رفض اعادة ادماج المدعي في منصب عمله وكان تسبب قرارها "حيث ان قرار رفض اعادة ادماجه بمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون وفي آن واحد انحرافا بالسلطة....حيث ان الادارة برفضها لإعادة ادماج المدعي في منصب عمله تكون قد خرقت القانون.....حيث من جهة اخرى، فان الاسباب المثارة تدعيما لرفضها تعد بمثابة انحراف بالسلطة....".<sup>3</sup>

وبذلك يكون القرار الملغى ناتج عن حقد او كره او انتقام.

كما قام مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء عشرة قرارات متتالية صادرة من رئيس بلدية Maire تتعلق بتوقيف حارس غابات تابع لبلديته بهدف الانتقام منه.<sup>4</sup>

ولعل خير تلخيص لأشكال المختلفة التي يمكن ان تمثل فيها هذه الصورة ما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري المصرية في حكم لها "ان القرار الاداري متى شرف عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد الى شفاء غله او ارضاء هوى في النفس فانه يكون منحرفا عن الجادة مشوبا بإساءة استعمال السلطة".<sup>5</sup>

والانحراف في مجال التوظيف واسع كالانحراف في مسابقات التوظيف والانحراف في الترقيات وغيرها من الانحرافات التي تقع في المسار المهني للموظف .

واذا تعددت غايات القرار، وكان من بينها غاية المصلحة العامة عندئذ يكتفي القرار الاداري بهذه الغاية كسند قانوني للقرار المطعون فيه، وعندئذ تعتبر الغايات الاخرى غير مشروعة غايات ثانوية لا تشفع بإلغاء القرار الاداري.

<sup>1</sup> عبد الرحمان موعدي، الالغاء الجزئي للقرار الاداري في الاجتهاد القضائي الجزائري والمقارن، رسالة الماجستير، قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة 08/06/2015، ص185.

<sup>2</sup> عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص162، 161.

<sup>3</sup> قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية بتاريخ 15/12/1991، المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1993، ص138 وما بعدها.

<sup>4</sup> حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 23/07/1909 قضية فابريك (Fabreque)، اشار اليه عمار عوابدي، مرجع سابق، ص537.

<sup>5</sup> مجموعة احكام محكمة القضاء الاداري السنة الثامنة، ص1461 بند 754، اشار اليه مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص820.

ومثال ذلك ان يصدر قرار بنقل الموظف للمصلحة العامة، ولكن مصدر القرار كانت نيته في الانتقام، والتي لم تكن الهدف الرئيسي من القرار.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: الانحراف بالسلطة لتحقيق هدف سياسي:

يجب ان تهدف قرارات الادارة الى تحقيق الصالح العام المجرد، دون اي باعث حزبي او سياسي فاذا انحرف مصدر القرار عن الغاية المراد تحقيقها مبتغيا من وراء ذلك تحقيق غرض سياسي او حزبي فقراره يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.<sup>2</sup>

وتتجلى هذه الحالة من الانحراف فيالدول التي تأخذ بنظام التعددية الحزبية مثل الجزائر، وهو ما اكده دستورها على حق

انشاء الاحزاب السياسية معترف به ومضمون.<sup>3</sup> (وقد ساعد على انتشار هذا النوع من الانحراف السماح لعمال الادارة بالانضمام الى الاحزاب السياسية احتراماً لحقهم في اتباع ما يشاءون من عقيدة سياسية، وقد يقوم هؤلاء بإصدار قرارات لإدراك هدف حزبي معين كما لو اصدر المختص قراراً بمنح اعانة لجهة معينة، او ايقاف المساعدة المادية التي تمنح لها بقصد تحقيق مصالح حزبية ما لأحد الاحزاب التي ترتبط بتلك الجهة)<sup>4</sup>، وقد يستعمل مصدر القرار سلطته لأجل غرض سياسي كأن يمنح تراخيص لمزاولة نشاط ما بأشخاص تربطهم به علاقة حزبية، في حين يمنع هذا الترخيص على من هم ليسوا في حزبه مبرر ذلك بدافع تحقيق الصالح العام، او كأن يقوم بمنح موظفيه حوافز وترقيات ومناصب عليا لتحقيق غرض سياسي وهو الفوز بالانتخابات، وتكثر تطبيقات هذا النوع من الانحراف في الحياة الحزبية، اذ يحدث عند التغيير الوزاري ان يحاول الحكام الجدد الانتقام من الاحزاب المعارضة. (والقاعدة العامة في هذا الصدد انه لا يجوز للرئيس الاداري أيأ كانت درجته وأيأ كانت الادارة التي يعمل بها ان يصدر قرارات مشبعة بالباعث السياسي)<sup>5</sup>، ومن التطبيقات القضائية على عيب الانحراف في استعمال السلطة لأغراض سياسية ما ذهب اليه مجلس الاعلى في حكم له "ان الطاعن يدعي بان تسريحه يستند على دافع سياسي وليس بسبب مهني حسب الادارة، وبعد دراسة الملف يرى القاضي بانه لا وجود لانحراف بالسلطة ويرفض الادعاء".<sup>6</sup>

ويستنتج بمفهوم المخالفة بان الوضع لو كان كذلك اي يستند لدافع سياسي لقام القاضي بإلغاء قرار التسريح.

<sup>1</sup> سعد صليليع، حالات عيب الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الاداري (دراسة مقارنة)، ص268، مقال منشور على الرابط: [http://www.univ-skikda.dz/doc\\_site/revues\\_SH/ar1\(5\).pdf](http://www.univ-skikda.dz/doc_site/revues_SH/ar1(5).pdf) بتاريخ الاطلاع 2017/02/27 على الساعة 11.14.

<sup>2</sup> علي عبد الفتاح، مرجع سابق، ص406.

<sup>3</sup> المادة 52 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016 السنة 53، ص12.

<sup>4</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص177، 178.

<sup>5</sup> علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص406، 407.

<sup>6</sup> حكم مجلس الاعلى المؤرخ في 1971/10/30، نشرة القضاة 1971، عدد 1، ص141، اشارة اليه احمد محيو، مرجع سابق، ص192.

وقد أكد القضاء الفرنسي هذا الاتجاه في عدة احكام اصدرها مجلس الدولة منذ تاريخ بعيد، منها عندما حكم بإلغاء قرار عزل موظف بلدي عقوبة له على آرائه السياسية وهذا يشكل إحدى حالات الانحراف بالسلطة التي اجمع عليها الفقه الاداري<sup>1</sup>، كما (الغى) مجلس الدولة الفرنسي قرار يحظر اجتماعا عاما ويعترض على بيع صحيفة في الطريق العام، حيث ثبت للمجلس ان الاجتماع المحظور ينظمه الحزب غير الحاكم والجريدة تعرض افكارا للمعارضة<sup>2</sup>.

كما اكدت المحكمة الادارية العليا المصرية على عدم مشروعية القرار الاداري المصوبغ بالصبغة السياسية اذ جاء فيه "اذا كان الثابت في ظروف الدعوى وملازمات اصدار قرار صرف المدعي من الخدمة المطعون فيه انه صدر بصورة غير عادية تتم عن الخلاف في شأنه بين الوزارة وبين رئيس الجمهورية وقتذاك.... فان هذا يؤيد صدق ما ينهه المدعي عن القرار المذكور من انه صدر بباعث حزبي... ومن تم يكون صدر مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة لانحرافه عن الجادة، ولصدوره بباعث حزبي لا بغاية من المصلحة العامة"<sup>3</sup>.

واذا كانت القاعدة العامة انه لا يجوز لمصدر القرار ان يصدر قرارات بدافع سياسي الا ان هناك استثناء من هذه القاعدة الوظائف ذات الطابع السياسي، فهي لا تعد من قبيل العيب المشوب بالانحراف بالسلطة حيث يمكن فصل بعض الموظفين بناء على بواعث سياسية بحجة ويعود ذلك الى طبيعة ومقتضيات تلك الوظائف بالالتزام بسياسة الحكومة وتنفيذها<sup>4</sup>. ونرى ان الانحراف في استعمال السلطة في هذه الحالة لا يقل خطورة عن الحالات السابقة فمصدر القرار يصدر قراره للانتقام ممن يخالفه لاعتبارات سياسية كما قد يستغل سلطته لتحقيق مصالح حزبية على حساب المصلحة العامة.

#### الفرع الرابع: الانحراف بالسلطة لمخالفة القانون:

(القانون هو ارادة الامة صيغت في عبارات يتعين احترامها لأنه في التطبيق السليم للقانون تحقيق لصالح العام، ومخالفة هذا التطبيق السليم والتحاييل عليه فيه مخالفة للمصلحة العامة مما يجعل القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة لتنكره للمصلحة العامة، وذلك بالخروج عنها فلا يجوز للإدارة ان تتحايل على تنفيذ احكام القانون لتصل من ذلك لانتهاك هذه الاحكام)<sup>5</sup>. فمثلا 'بالنسبة لإلغاء الوظائف هذا الالغاء يجب ان يكون حقيقيا وباعثه اعادة تنظيم الادارة الحكومية او اجراء اقتصاد في وظائفها، اما اذا كان مجرد الانتقام من شخص معين وفصله بغير اتباع احكام القانون فانه يعد انحراف بالسلطة)<sup>6</sup>، وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في مصر، وعلة القضاء

<sup>1</sup> CE,8,7,1991 Amato,cité par Gilles lebreton,op,cit,p145

اشار اليه احمد هنية، عيوب القرار الاداري(حالات تجاوز السلطة)،مجلة المنتدى القانوني، العدد 5، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2008،ص60.

<sup>2</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص181.

<sup>3</sup> أشار اليه سعد صليبي، مرجع سابق، ص270.

<sup>4</sup> سمير دادو، مرجع سابق، ص50- محمد حسن خالد الفليت، مرجع سابق، ص58.

<sup>5</sup> سناء بولقواس، مرجع سابق، ص307.

<sup>6</sup> مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص820.

للانحراف بالسلطة في هذه الحالة ان مصدر القرارينبغي عليه تطبيق القانون بدقة وفقا لما اراده المشرع وليس طبقا لما يراه هو.<sup>1</sup>

كما يعتبر انحرافا بالسلطة عند تحايل الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به بهدف التملص من تنفيذها بوسيلة غير مباشرة.<sup>2</sup>

وقد اكد الدستور الجزائري على ضرورة تنفيذ احكام القضاء من طرف جميع اجهزة الدولة المختصة في كل وقت، وفي كل مكان، وفي جميع الظروف<sup>3</sup>، وتجدد الاشارة (الى التفرقة بين عدم احترام الادارة للأحكام القضائية الحائزة لحجية الشيء المقضي به فيعيد قرارها في هذه الحالة مشوبا بعيب مخالفة القانون، وبين تحايل الادارة على تنفيذ تلك الاحكام بهدف التهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر، يكون في هذه الحالة قرارها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة).<sup>4</sup>

ومن هذا القبيل ما قامت به الادارة الفرنسية تحايلا منها على حكم مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار تعيين احد الموظفين حيث لم تبدي مخالفتها لهذا الحكم بل لجأت الى تغيير شروط التعيين في هذه الوظيفة بهدف استرجاع نفس الموظف الذي تم الغاء قرار تعيينه من طرف مجلس الدولة.<sup>5</sup>

كما كان موقف مجلس الدولة الفرنسي واضحا في الغاء القرارات التي تصدرها الادارة للتهرب من تنفيذ احكام قضائية وتعطيلها، والا كانت مشوبة بالانحراف بالسلطة.

وقد تجلّى ذلك (في قضية تتلخص وقائعها في اصدار محكمة القضاء الاداري حكما بسقوط القرار الصادر بنزع ملكية قطعة ارض الا ان محافظ القاهرة اصدر قرارا بالاستيلاء على تلك القطعة وعند الطعن على هذا القرار امام المحكمة الادارية العليا، اصدرت حكما بإلغائه ذهبت فيه الى ان القرار يشكل تحديا لمقتضى الحكم الصادر بسقوط قرار نزع الملكية وما تضمنه من حجية المحكمة الادارية العليا).<sup>6</sup>

ووقف القضاء الجزائري موقف نظيره الفرنسي والمصري في التصدي لمثل هذه القرارات التي تقف في وجه الاحكام القضائية لقوة الشيء المقضي به وان كان في غالب الاوقات يكون على اساس مخالفة القانون ، حيث جاء في قرار الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى "حيث ان المقررين المطعون فيهما اللذين يستهدفان الوقوف في وجه حكم قضائي نهائي، يمسان بالشيء المحكوم فيه من طرف المجلس الاعلى، حيث ان المدعي محق في تمسكه بكون المقررين المطعون فيهما مشوبان بعيب تجاوز السلطة وفي مطالبته بالبطلان".<sup>7</sup>

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 183.

<sup>2</sup> نواف كنعان، مرجع سابق، ص 317.

<sup>3</sup> المادة 163 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>4</sup> عبد العزيز خليفة، قضاء الالغاء...، مرجع سابق، ص 360.

<sup>5</sup> عبدالغني بسويبي عبد الله، مرجع سابق، ص 372.

<sup>6</sup> طعن رقم 2265 لسنة 37 ق جلسة 1994/03/27 غير منشور "اشار اليه عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف ... ، مرجع سابق، ص 186.

<sup>7</sup> قرار المجلس الاعلى، الغرفة الادارية، ملف رقم 53098، بتاريخ 1987/06/27، المجلة القضائية، العدد الرابع، ص 178 اشار اليه سمير دادو، مرجع سابق، ص 54.

وإذا قصد بالقرار الإداري تعطيل تنفيذ حكم حائز لحجية الشيء المقضي به أو التحايل على تنفيذه عد هذا القرار معيب بالانحراف يستوجب الإلغاء وهذا كقاعدة عامة، إلا أنها تخضع لاستثناء فرضته الضرورات العملية، مؤداه أن القرار يعد مشروعاً إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فوراً اختلالاً خطيراً بالمصلحة العامة يصعب تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير المرافقة العامة.<sup>1</sup>

**المطلب الثاني: الانحراف بالسلطة عن الأهداف المخصصة:** ترتبط قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية بحقوق الأفراد وتعسف الإدارة لذا يعدها البعض من من المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيدها بما عند إصدارها للقرار الإداري والآن جزاء مخالفتها إلغاء القرار ليعيب الانحراف بالسلطة.<sup>2</sup> ولتوضيح الانحراف بالسلطة عن الأهداف المخصصة لابد التطرق إلى ذلك حسب الفروع الآتية:

### الفرع الأول: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف:

(على الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة دائماً فقد يحدد المشرع للإدارة هدفاً خاصاً يجب أن تسعى قرارها لتحقيقه وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قرارها يكون معيباً بالانحراف بالسلطة ولو تذرعت الإدارة بأنها قصدت تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف).<sup>3</sup> وبالتالي فإن السلطة الإدارية مصدرها القرار تستهدف تحقيق هدف من أهداف المصلحة العامة، ولكنه ليس هو الهدف المحدد لها<sup>4</sup>، فقرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافاً لا يجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف فإن قرارها هذا يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وجديراً بالإلغاء.<sup>5</sup>

والفرق بين قاعدة تخصيص الأهداف والانحراف عن المصلحة العامة أن في القاعدة الأولى يكون مصدر القرار حسن النية لا ينبغي الا تحقيق الصالح العام<sup>6</sup>، (ولكن العيب يرجع إلى أنه يسعى إلى تحقيق غرض لا يدخل في اختصاصه لان القانون لم ينط به تحقيقه، وأما إلى أنه لم يستعمل في تحقيق الغرض الذي يسعى إليه ما بين يديه من وسائل)<sup>7</sup>، وتعتبر هذه الصورة أقل خطورة من الانحراف عن المصلحة العامة، ذلك أن الإدارة التزمت في تصرفاتها حدود المصلحة العامة لكنها تصرفت خارج المصلحة العامة المراد تحقيقها.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 363.

<sup>2</sup> فادر احمد عبد الحسيني، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، مقال منشور على الرابط <http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=30163> بتاريخ 2017/03/07 على الساعة 20:25.

<sup>3</sup> مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 216.

<sup>4</sup> كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 308.

<sup>5</sup> مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 216.

<sup>6</sup> عبد اللطيف رزايقية، مرجع سابق، ص 165.

<sup>7</sup> سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 745.

<sup>8</sup> بوهيمدة عطالله، مرجع سابق، ص 246.

## الفرع الثاني: كيفية تحديد الاهداف المخصصة:

الهدف الخاص للقرارات الادارية قد يستفاد من نص القانون الصريح، فالهدف الخاص الذي حدده المشرع لقرارات وزير التموين هو توفير المواد التموينية وتوزيعها بعدالة للمواطنين، فاذا استهدفت هذه القرارات تحقيق اكبر عائد اقتصادي للدولة فإنها تكون مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، وقد يستخلص الهدف من روح التشريع او طبيعة الاختصاص، فقد حدد المشرع مثلا لسلطات الضبط الاداري هدفا محددًا وهو المحافظة على النظام العام<sup>1</sup>، وفي حالة عدم تحديد المشرع الهدف المخصص للإدارة فهنا يجد القاضي الاداري صعوبة أكثر فيجب عليه البحث والتحري لبلوغ ما قصده المشرع وما اراد الوصول اليه مستعينا في ذلك بالأعمال التحضيرية للقانون، كما يستعين بطبيعة السلطات ذاتها الممنوحة للإدارة في الكثير من الاوقات ليتوصل منها الى معرفة الهدف الخاص المقصود، ومثال ذلك ما فعله مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لسلطات الضبط الاداري اذ يستخلص من طبيعتها العامة ان اهدافها هي المحافظة على النظام بما فيه عناصره الثلاث من امن عام وصحة عامة وسكينة عامة.<sup>2</sup>

(والواقع ان التنظيم الهيكلي للإدارة الذي يحدده القانون وعلى ضوءه توزع السلطات يترتب عليه ان السلطة الممنوحة للموظف يقابلها مجال معين من المصلحة العامة، يتعين عليه تحقيقه وعدم خلطه مع مجالات المصلحة العامة الاخرى فالقانون هنا عين له الهدف وحدده، والذي من اجل بلوغه منحه السلطة للوصول الى هدف آخر، ولو كان يحقق مصلحة عامة فان قراره يكون مشوبا بالانحراف بالسلطة.<sup>3</sup> وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الادارية العليا في مصر بانه "اذا ما عين المشرع غاية محددة فانه لا يجوز لمصدر القرار ان يستهدف غيرها، ولو كانت هذه الغاية تحقيق مصلحة عامة".<sup>4</sup>

## الفرع الثالث: اوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف:

## اولا: الخطأ في تحديد مدى الاهداف المنوط بالموظف تحقيقها:

وفي هذه الحالة قد يختلط عيب الانحراف بعيب عدم الاختصاص، لان مصدر القرار يستعمل سلطته التي منح اياها لغرض معين، وان كان متصل بالمصلحة العامة، الا انه غير مكلف بتحقيقه لان القانون قد جعله من اختصاص عضو آخر ويكون مصدر القرار في معظم هذه الحالات حسن النية.<sup>5</sup> ولهذه الصورة العديد من التطبيقات تتمثل في:

**1- الانحراف في استعمال سلطة الاستلاء:** (يعد الاستلاء من المكنتات الخطيرة التي تملكها الادارة والتي يمكن ان تهدد ملكية الافراد وحقوقهم المالية، وبالتالي فانه من المحتم ان ينفذ تنفيذا دقيقا في حدود القانون ودواعيه

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 194.

<sup>2</sup> مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 823.

<sup>3</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 196.

<sup>4</sup> المحكمة الادارية العليا، طعن 1009 لسنة 20، ق جلسة 1980/12/16 مجموعة نعيم، ص 550. اثار اليه المرجع نفسه، ص 200.

<sup>5</sup> عبد الرحمان مويدي، مرجع سابق، ص 186.

والبواعث المشروعة لدى الإدارة لإعمال هذا الامتياز على خطورته يمكن ان تجرد تبريرها في ان الإدارة مكلفة بإقامه ورعاية الصالح العام.

وقد يكون الاستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجاتها التي اعوزتها الوسائل العادية في الحصول عليها، وقد يكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد تهدد الامن الداخلي او الخارجي او لمواجهة كارثة عامة ونحو ذلك.<sup>1</sup> ونص القانون المدني في مادته 679 على سلطة الاستيلاء للإدارة وجاء فيها "يتم الحصول على الاموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون لانه يمكن في الحالات الاستثنائية والاستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي، الحصول على الاموال والخدمات عن طريق الاستيلاء ولا يجوز الاستلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلا للسكن". كما اعتبر المشرع كل استيلاء يتم خارج نطاق الحالات والشروط المحددة قانونا واحكام المادة 679 وما يليها يعد تعسفيا.<sup>2</sup>

وقد قضت الغرفة الادارية بالمحكمة العليا في قضية الحال "استولى القاضي المنتدب بالشرقة على محل ذا استعمال سكني مشغول بصفة قانونية من طرف السيد (ع.س)، وانه باتخاذ قرار الاستيلاء المشوب بمخالفة جسيمة وظاهرة، فان الوالي المنتدب للشرقة ارتكب تجاوز السلطة يجب ان يؤدي الى ابطال هذا الاستيلاء، وانه ردا على ذلك فان السيد (ع.س) اخرج من الامكنة من طرف الدرك واعوان اقامة دولة الساحل بناء على هذا الاستيلاء غير القانوني، في حين ان السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة للنطق بمثل هذه الاجراءات بالإخراج، وانه يتعين الامر بالإضافة الى ابطال الاستيلاء المتنازع عليه بإعادة ارجاع المستأنف الى المسكن الذي كان يشغله في اقامة دولة الساحل".<sup>3</sup>

كما استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على الغاء قرارات الادارة التي تنحرف فيها عن الهدف الذي خصصه لها القانون من استعمال سلطة الاستيلاء، ويشترط لمشروعية الاستيلاء ان يكون قد تقرر لضرورة قصوى، ويسقط الاستيلاء بانتهائها باعتباره اجراء مؤقت، كما يلزم لمشروعته ايضا تحقيق الهدف الذي ابتغاه المشرع منه<sup>4</sup>، وهذا ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا المصرية.

**2- الانحراف بالسلطة لفض نزاع ذو صبغة خاصة:** اذا استعملت الادارة الصلاحية المخولة لها قانونا ليس من اجل تحقيق الهدف الذي اراده المشرع من منحها هذه الصلاحية، بل من اجل فض منازعات ذات صبغة شخصية بين طرفين متنازعين كان القرار مشوبا بعيب الانحراف<sup>5</sup>، لان مثل هذه المنازعات يختص بالنظر فيها القضاء

<sup>1</sup> سعد صليبي، مرجع سابق، ص 273.

<sup>2</sup> انظر المادة 681 مكرر 3 من القانون رقم 07-05 المؤرخ في 13/05/2007 المعدل والمتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 31 السنة 44، صادرة بتاريخ 13/05/2007.

<sup>3</sup> قرار مجلس الدولة الصادر في 23/09/2002، قضية رقم 6460، مجلة مجلس الدولة، وزارة العدل، العدد 03، سنة 2003، ص 89.

<sup>4</sup> عبد العزيز خليفة، قضاء الالغاء، مرجع سابق، ص 377.

<sup>5</sup> عمر محمد الشوبكي، مرجع سابق، ص 370.

العادي، وعلى الرغم من ان هذا العمل في ذاته عمل خيرى جليل، الا ان مجلس الدولة الفرنسي رفض ان يعترف للإدارة بإجرائه والانحراف بسلطتها في سبيله<sup>1</sup>، و(كثيرا ما يرتكب المحافظون ورجال الادارة العامة ذلك النوع من الانحراف مدفوعين بعوامل نبيلة ومستعملين في ذلك سلطات البوليس الاداري).<sup>2</sup>

ومن تطبيقاتالقضاء الجزائري في هذا المجال ما ذهب اليه المجلس الاعلى سابقا في قراره الصادر 1983/10/08 بوصفه لقيام الادارة بعمل يدخل في اختصاصات السلطة القضائية بانه يمثل تجاوزا واضحا لحدود السلطة، اذ جاء في حيثياته "...حيث انه ليس من سلطات الرئيس او م.ش.ب الحلول محل الجهة القضائية والبث في قضية من قضايا الملكية...حيث ان القرار المتخذ بالتالي على النحو السابق عرضه مشوب بعيب تجاوز السلطة الواضح...".<sup>3</sup>

كما قضت المحكمة العليا بان "اعتراف ادارة املاك الدولة بقانونية شراء المسكن من طرف الطاعن يجعل من غير الممكن للوالي المنازعة فيه، ثم منحه للغير والا اعتبر ذلك تجاوزا للسلطة مما يستوجب الابطال".<sup>4</sup>

كما جاء في قرار آخر صادر عن مجلس الدولة الجزائري ما يلي: "حيث يستخلص من اوراق ملف الدعوى ان المستأنف عليه قد استأجر المحل التجاري من السيدة (م.س)... وعلى اثر نزاع بينهما طلبت المؤجرة من محافظة الجزائر الكبرى التدخل، فيفاجأ المستأنف عليه بقرار من الوزير المحافظ يقضي بغلق المحل التجاري، وذلك بسبب النزاع القائم بين المؤجر والمستأجر بعد انقضاء مدة عقد الايجار حيث ان كان فعلا هناك نزاع في هذه الدعوى بين المؤجر والمستأجر لا يكون سببا لغلق المحل بهذه الطريقة التعسفية ولا يجوز للوالي اتخاذ مثل هذا القرار الذي يوصف فعلا بتجاوز فادح للسلطة، وان الهيئة الوحيدة المخولة قانونا للتصدي لهذه النزاعات هي القضاء، وبالتالي فالقرار المستأنف حين تصدى بالإلغاء قد اصاب فيما قضى به، مما يتعين تأييده".<sup>5</sup>

اما عن تطبيقات القضاء الاداري المصري بخصوص الانحراف بالسلطة بقصد فض نزاع خاص بين الافراد نجد ما ذهب اليه مجلس الدولة في قراره الصادر في 1952/02/24 قوله "...وان كان هذا التصرف قد يؤدي الى فض المنازعة والتزاحم بين جارين بشأن شراء الارض او الانتفاع بها...، وعلاوة على ذلك فانه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية واختصاصها فض المنازعات الخاصة....".<sup>6</sup>

### 3- منع خدمات الادارة عن احد الافراد لإجباره على اتيان تصرف معين:

(على السلطات الادارية واجب اتجاه الافراد يتمثل في اداء ما كفله لهم القانون من خدمات شريطة ان تنطبق عليهم شروط استحقاقها، فاذا توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك،

1 مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 826.

2 سليمان الطماوي، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 746.

3 عبد الرحمان موعدي، مرجع سابق، ص 186.

4 قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1995/05/14 عن الغرفة الادارية، ملف رقم 135946، المجلة القضائية، العدد الثاني 1995، ص 153 وما بعدها

اشار اليه احمد هنية، مرجع سابق، ص 61.

5 قرار مجلس الدولة (الغرفة الاولى)، رقم 001177، بتاريخ 2001/02/05 (غير منشور)، اشار اليه سمير دادو، مرجع سابق، ص 60.

6 سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 746.

حيث تكون الإدارة قد ارتكبت انحرافا بالسلطة ان هي امتنعت، او تباطأت في اداء الخدمة أيا كان باعثها على ذلك نبيلاً كان ام خبيثاً، فسلوك الإدارة في هذه الحالة يمثل انحراف بالسلطة حتى ولو كان دافع هذا السلوك الضغط على شخص لإجباره على أداء ما عليه من اموال للدولة).<sup>1</sup>

وتدخل الإدارة لجبر احد الافراد على اتيان تصرف معين تحت طائلة منع خدماتها عنه، في اطار الصالح العام، خاصة اذا كان ذلك التصرف الذي سيؤديه الفرد يمثل حقاً مشروعاً لصالح الإدارة، الا ان الانحراف في هذه الحالة يكمن في البعد عن قاعدة تخصيص الاهداف.<sup>2</sup> (والهدف من الغاء قرار الإدارة في هذه الحالة هو اعلاء شأن القانون، حيث ان في سلامة تطبيقه تحقيق الصالح العام بصورة اكثر شمولاً)<sup>3</sup>، ولقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال في قرار له "ان استعمال السلطة الضبطية ضماناً لتنفيذ عقد من العقود كانت الإدارة طرفاً فيه يوصم القرار بعيب الانحراف بالسلطة".<sup>4</sup>

كما تمثل تطبيق في هذه الحالة في الغاء حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 14/06/1954 والذي جاء فيه برفض منح رخصة سيارة لشخص مستوفي الشروط وذلك من اجل اجباره على سداد بعض الرسوم التي كانت مستحقة عليه لإدارة اخرى.<sup>5</sup> وقد أيدت المحكمة الادارية العليا مذهب محكمة القضاء الاداري في هذا الشأن، حيث قررت انه "لا يجوز لجهة الإدارة رفض منح الترخيص لأسباب اخرى لا يدخل تقديرها في مجال اختصاصها".<sup>6</sup> كما نجد له تطبيقاً في القضاء الجزائري، (حيث اعتبر مجلس الدولة رفض مدير التربية (قرار سلبى) منح موظف شهادة توقيف الراتب، ليشرع في اعداد ملف تقاعده، بغية اجباره على اخلاء المسكن الوظيفي تعسفياً، وان كان مدير التربية قصد غاية مشروعاً وهي استرجاع المسكن الوظيفي بعد احالة الموظف على التقاعد، اذ كان عليه اللجوء الى اجراءات اخرى وبتالي فقد تعسف في الاجراء المتخذ).<sup>7</sup>

### ثانياً: الانحراف في استعمال الإجراءات الادارية وتطبيقاته:

#### تعريف الانحراف بالاجراء وشروط تحققه:

قد يحدد القانون للإدارة في احد المجالات اجراءات معينة يجب اتباعها للوصول الى هدف معين وقد يحدث ان الإدارة من اجل سعيها لهدف معين ترى ان الاجراءات التي اقرها القانون في هذا المجال شاقة ومعقدة، فتلجأ الى استعمال اجراءات اكثر سهولة، لتحقيق غرضها ولكن القانون يكون قد قررها في مجال آخر ولهدف

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 382.

<sup>2</sup> سمير دادو، مرجع سابق، ص 60.

<sup>3</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 382.

<sup>4</sup> سعد صليبيح، مرجع سابق، ص 276.

<sup>5</sup> مني بشير احمد محمد، عيوب القرار الاداري في القانون السوداني، مذكرة ماجستير، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة الخرطوم، ماي 2010، ص 72.

<sup>6</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 383.

<sup>7</sup> قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم، 001764، فهرسرقم 295، بتاريخ 09/04/2001 اثار اليهفضل كوسة، مرجع سابق، ص 192.

مختلف<sup>1</sup>، وبتالي تخفي الهدف الذي يريد الوصول اليه باستعمال اجراء غير الاجراء الواجب استعماله اما لريح الوقت او تجنب بعض الصعوبات والعوائق.<sup>2</sup>

(فالانحراف في الاجراءات يسمح بتجنب بعض الشكليات او القضاء على بعض الضمانات بالنسبة للمواطنين)<sup>3</sup>، وعلى هذا الاساس لا يجوز للإدارة ان تستخدم الاجراء الا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه المشرع، وبالإضافة الى ذلك فان ضرورة الاجراء هي شرط لمشروعيته.<sup>4</sup>

ويشترط لتحقيق الانحراف في استخدام الاجراءات الادارية توفر العديد من الشروط المهمة وهي<sup>5</sup>:

(- يجب ان يكون هناك اجراءان اداريان على الاقل، فهذا الشرط منطقي وبديهي طالما ان الانحراف في استخدام الاجراءات الادارية هو استخدام اجراء اداري بدلا من الآخر).

- ان تعطي النتائج لهذين الإجراءين الاداريين نفس الآثار القانونية او على الاقل آثارا قانونية متقاربة.

- ان تكون شكليات الاجراء الذي سلكته الادارة ايسر من الاجراء القانوني السليم الواجب الاتباع.

- توفر سوء نية الادارة، وذلك بان تختار بمحض ارادتها اتخاذ الاجراء الاداري المخالف للقانون بدل الاجراء الاداري الذي اقره المشرع تحايلا على القانون.

وتبدو اهمية الانحراف بالإجراء في انه يكشف بسهولة وبوضوح عن عيب الانحراف بالسلطة دون الحاجة الى البحث عن نوايا مصدر القرار واهدافه، حيث ان الانحراف بالإجراء يشكل الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة، كما انه ينطوي على اخلال مزدوج بالقانون بمعناه الواسع فمن ناحية يتضمن اخلالا بالنص الذي انشأ الاجراء الذي استخدمته الادارة ومن ناحية اخرى ينطوي على اخلال بالنص الواجب التطبيق، لذلك يعتبر الانحراف بالإجراء بمثابة تطبيق للقانون على خلاف ارادة المشرع، اضافة الى انه غالبا ما يكون مصحوبا بالاستناد الى اسباب غير حقيقية.<sup>6</sup>

ولقد ذهب جانب من الفقه الى ان الانحراف بالإجراء يمثل عيبا قائما بذاته مستقل عن الانحراف في استعمال السلطة ويرجع ذلك الى اختلاف طبيعة كل منهم، وذلك لارتباط الانحراف بالإجراءات بعدم المشروعية في الشكل، والاجراءات في القرار

الاداري، وعدم المشروعية في هذه الحالة لا تكمن في الغرض المستهدف بواسطة القرار وانما تكمن في الوسيلة المختارة، وهو في ذلك يختلف عن عيب الانحراف بالسلطة، كما استندوا الى ان عيب الانحراف بالإجراء يتعلق

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 227.

<sup>2</sup> Charles Debbash, institution et Droit administratif, p,u,f Paris, 1978, P504

<sup>3</sup> احمد محيو، مرجع سابق، ص 193.

<sup>4</sup> عمر محمد الشويكي، مرجع سابق، ص 372.

<sup>5</sup> على خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 845، 844.

<sup>6</sup> حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص 75.

اساسا بمخالفة نطاق تطبيق القاعدة الاجرائية فكل قاعدة قانونية حدد لها مجال تطبق فيه فاذا حاد تطبيقها عن هذا النطاق عد هذا التطبيق مخالف لمبدأ المشروعية وبتالي الانحراف بالإجراء يعتبر من عيوب عدم المشروعية التي تتعلق بالصحة الخارجية للقرار الاداري.<sup>1</sup>

كما يرى اتجاه آخران عيب الانحراف بالإجراء هو احد صور الانحراف بالسلطة وذلك لارتباطه بالمشروعية الداخلية للقرار الاداري، ففكرة الاجراء بمعنى الوسيلة القانونية فكرة موضوعية وليست شكلية لان المشرع هو من يتولى تنظيم الاجراءات<sup>2</sup>، كما (يعد الانحراف بالإجراءات احد اشكال الانحراف بالسلطة ولكنه يحدث في مجال الاجراءات الادارية

اذ تلجأ الادارة الى استعمال اجراء بعينه تراه ايسر من الاجراء المحدد لها قانونا لإنجاز هدف معين).<sup>3</sup> وبناء على ما سبق فان الاتجاه القائل بان الانحراف بالإجراء يدخل في اطار عيب الانحراف بالسلطة قد حظي بالتأييد من اغلبية الفقهاء كما ان احكام القضاء استقرت على ابطال القرارات الادارية بدافع الانحراف بالسلطة وان تجلّى فيها الانحراف بالإجراء مما يدل على ان هذا الاخير لا يعد عيبا مستقلا بذاته انما هو صورة من صور الانحراف بالسلطة.

وقد أكد مصطفى ابو زيد فهمي بقوله (فالادارة اذ تستعمل هذه الاجراءات التي تفضلها انما تستعملها في غير موضعها ولغير الهدف المخصص لها فهي بهذا الشكل تخالف قاعدة تخصيص الاهداف، ولهذا فنحن نعجب من اولئك الذين يحاولون ان يجعلوا من اساءة استعمال الاجراءات عيبا جديدا يختلف عن عيب الانحراف بالسلطة).<sup>4</sup>

### ثانيا تطبيقات الانحراف بالإجراء :

يأخذ الانحراف بالإجراء وجوه عدة فقد تعددت تطبيقاته في الحياة الادارية بانحراف الادارة عن الاجراءات المقررة من اجل تحقيق نفع مادي او الانحراف بالإجراء في مجال الوظيفة العمومية.

#### 1- الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مالية للإدارة:

##### أ الانحراف بسلطة الضبط الاداري لتحقيق هدف مالي:

ان الانحراف في استخدام سلطة الضبط الاداري لتحقيق مصلحة مالية للإدارة يظهر بكثرة ويكون ذلك اما للتقليل من الاعباء المالية التي تتحملها الادارة او لزيادة الايرادات المالية لها خارج الرسوم المفروضة، وهذه الاغراض تعتبر مخالفة للأهداف المخصصة لسلطة الضبط الاداري لكن لا تتنافى مع الصالح العام.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 390، 391.

<sup>2</sup> حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص 76.

<sup>3</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 393.

<sup>4</sup> مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 827.

<sup>5</sup> سمير دادو، مرجع سابق، ص 56.

واستخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري من أجل تحقيق أهداف مالية لها يعد من أخطر صور الانحراف بالسلطة لصعوبة

اكتشافه على الأفراد، لأن الإدارة تسعى لتحقيق مصلحتها المالية تحت ستار اغراض الضبط الإداري.<sup>1</sup> فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي (بالغاء قرار بلدي يلزم اي فرد يريد السباحة بدفع مبلغ مالي معين لصالح المسابح التي

أنشأها البلدية حتى ولو لم يستخدم المسبح بالفعل فقد فرض المبلغ المالي بهدف تحقيق إيراد مالي للبلدية).<sup>2</sup> وحدث في مرة ان تم استعانة العمدة بسلطات الضبط الإداري في اصداره لعدة اوامر في تحصيل الضريبة البلدية.<sup>3</sup> وقد سائر القضاء المصري نظيره الفرنسي في ذلك حيث قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الوارد في قضية رقم 66 الصادر بتاريخ 1954/06/14 "بعدم مشروعية قرار قلم المرور المتضمن الامتناع عن تسليم رخصة استوفت شروطها تمكيناً لجهات حكومية أخرى من الحصول على مبالغ مستحقة لها قبل صاحب الترخيص، لأنه لا يجوز استخدام سلطة ووسائل الضبط الإداري لتحقيق اي أغراض اخر بخلاف اغراض الضبط الإداري المتمثلة في حفظ النظام العام واعادته".<sup>4</sup> كما (قضت بعدم مشروعية قرار ضبط صدر بإغلاق سوق خاصة يوم الاثنين من كل اسبوع ليحقق رواج سوق قروي الذي اصابه الركود).<sup>5</sup>

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الاردنية في ذلك حكمها الذي قضت به "بالغاء قرار مدير سلطة المصادر الطبيعية القاضي بالغاء تراخيص المقالع الرملية لان بقاء هذه التراخيص يحقق مصلحة مالية لخزينة الدولة".<sup>6</sup>

### ب - الانحراف بسلطة نزع الملكية الخاصة

كرس القانون 91-11 حماية ملكية الافراد وتقييد الادارة في نزع الملكية للمنفعة العمومية، حيث نصت المادة 2 منه بانه "يعد نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية، طريقة استثنائية لاكتساب املاك وحقوق عقارية ولا يتم الا إذا رأتها حكالات الوسائل الأخرى بالنتيجة سلبية، وزيادة على ذلك، لا يكون نزع الملكية ممكناً إلا إذا جاء تنفيذها عملياتاً ناتجة عن تطبيق إجراءات تنظيمية مثل التعمير والتهيئة العمرانية، والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت أو أعمال كبرى ذات منفعة عمومية".<sup>7</sup> فقيام الإدارة التي تستغل الاملاك المقرر نزعها من اجل المنفعة العامة لغير ما نزعته من اجله هذه الاملاك يعد انحرافاً في استخدام السلطة حتى وان كان الهدف من ذلك هو تحقيق المنفعة العامة،<sup>8</sup> والملاحظ ان هناك

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 399.

<sup>2</sup> على خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 843.

<sup>3</sup> Boulet :C.E.4Fevr.1932, Rec.p.142

اشار اليه مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 824.

<sup>4</sup> عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان 2010، ص 371.

<sup>5</sup> سعد صليبيح، مرجع سابق، ص 279.

<sup>6</sup> قرار محكمة عدل اردنية، رقم، 89/76، مجلة نقابة المحامين 1980، ص 161 اشار اليه نواف كنعان، مرجع سابق، ص 320.

<sup>7</sup> القانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أبريل سنة 1991، المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من اجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 21، السنة 28، الصادرة بتاريخ 1991/05/08.

<sup>8</sup> سناء بولقواس، مرجع سابق، ص 308.

الكثير من الانحرافات من طرف الادارة بإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة، لاسيما في بلادنا حيث توجه الاملاك المنزوعة نحو مصالح خاصة لإنجاز تعاونيات عقارية وتوزيعها كقطع ارضية للخواص بهدف انشاء سكنات فردية<sup>1</sup>، والقضاء الجزائري قد تصدى لهذه الانحرافات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة ومثال على ذلك قرار المحكمة العليا في ابطال القرارات الثلاث في قضية فريق ف ع ب ضد والي ولاية المسيلة الذي اصدر ثلاث قرارات ادارية "... حيث انه وفي قضية الحال يستخلص من عناصر الملف ان القطعة محل نزع الملكية من اجل المنفعة العامة، قد جزئت للسماح لخواص ببناء مساكن فردية، وهذا ما يخالف النصين المذكورين اعلاه، لاسيما المادة 2 من القانون 91-11....، وانه يتعين بالنتيجة الاستجابة لطلب المستأنفين...".<sup>2</sup>

### ج- الانحراف بسلطة الاستلاء المؤقت والانحراف بإصدار خط تنظيم:

(قررت هذه الوسيلة بجواز نزع الملكية لتتمكن الادارة من الاستيلاء مؤقتا على ما يلزمها من املاك الافراد بإجراء اسهل وايسر من نزع الملكية، ولسهولة هذه الطريقة فكثيرا ما تحاول ان تلجأ اليها الادارة لتتفادى نزع الملكية).<sup>3</sup> فلجوء الادارة الى الاستلاء المؤقت على عقار هو في الحقيقة اتجاه نيتها حول نزع الملكية والهدف من ورائه تحقيق مصلحة مالية، وهنا يكمن الانحراف بالسلطة وبتالي الادارة انحرفت عن الاطار المحدد لممارسة سلطتها، واتخاذ اسلوب الاستلاء المؤقت كبديل لنزع الملكية انتقاص من حق الملكية المقرر دستوريا.<sup>4</sup>

وقد أكد مجلس الدولة ذلك في الغاء قرار اتخذه احدى المدن بالاستيلاء المؤقت على قطعة ارض لإنجاز ملعب محلي عليها واستند مجلس الدولة في الغاء هذا القرار الى ان المنشآت التي تريدها المدينة من الاستيلاء المؤقت لها صفة الدوام، وبهذا فانه كان يتعين اللجوء الى اجراء نزع الملكية في حالة عدم توافر الاتفاق الودي، لأن مثل هذا المسلك من جانب الادارة يمثل خروجاً على القاعدة تخصيص الاهداف.

ومن تطبيقات هذا المجال في القضاء الجزائري (قضية شركة عين فخارين ضد الدولة، حيث اصدر محافظ الجزائر قرارا بالاستيلاء على مساحة مملوكة للشركة المعنية ووضعها تحت تصرف الديوان العمومي للإسكان بأجر معتدل لمدينة الجزائر القاضي يلغي القرار، حيث لم تكن الغاية منه الا تمكين الديوان من وضع يده على المساحة دون اتباع الاجراءات القانونية لنزع الملكية، اذن تمة انحراف بالسلطة في صورة الانحراف بالإجراءات).<sup>5</sup>

وكذلك من التطبيقات ابطال مجلس الاعلى (الغرفة الادارية) لقرار والي ولاية تيزي وزو مسببا المجلس الاعلى قراره بانه "... حيث ان القطعة الارضية التي تم الاستيلاء عليها مخصصة حسب مقتضيات المقرر المطعون فيه لشق طريق.

<sup>1</sup> دادو سمير، مرجع سابق، ص 62.

<sup>2</sup> عبد الرحمن مويدي، مرجع سابق، ص 188.

<sup>3</sup> سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 753.

<sup>4</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 404، 405.

<sup>5</sup> عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 163.

حيث يستخلص من اقوال والي ولاية تيزي وزو ورئيس المجلس الشعبي البلدي ، ان القطعة الارضية المذكورة مخصصة لاستقبال بنايات ومشاريع عمومية لاسيما البنائات السكنية، حيث ان مشروع شق طريق ترابية سيتم بالتالي تحريفه عن هدفه الاصلي وبذلك تكون الادارة قد ارتكبت ووقعت في الانحراف بالإجراءات...<sup>1</sup>

(وقد تستخدم الادارة سلطتها في اصدار خط التنظيم، كبديل لإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة الذي يكلفها مبالغ كبيرة وتهدف من وراء ذلك الى تحقيق نفع مادي حيث تستطيع ضم الاراضي التي تدخل في حدود هذا الخط ،دون ان تدفع سوى قيمة الارض الفضاء، واذا اقدمت الادارة على ذلك فان تصرفها يكون مشوبا بالانحراف بالسلطة).<sup>2</sup>

وهذه الطريقة هي بمثابة نزع الملكية بطريقة غير مباشرة وهي وسيلة اسهل بالنسبة للإدارة من وسيلة نزع الملكية المعروفة ولذلك فكثيرا ما تعربها سهولتها بالخروج بها عن نطاقها تحريا من الاعباء المالية التي تستلزمها اجراءات نزع الملكية.

ولهذا فان مجلس الدولة في قضائه يوجب على الادارة بان تلتزم أضيق الحدود، وكلما تبين له انها تقصد في الحقيقة بخطط التنظيم، نزع ملكية مستتر ،فانه يلغي قرارها اذا تم طعن فيه.<sup>3</sup>

تراجع مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه السابق قبل سنة 1930 بشأن استخدام وسائل الضبط الإداري من طرف الادارة لتحقيق مصلحة مالية لها انها تعد مخالفة للأهداف المخصصة ، مما يعد استخدام الادارة لأساليب الضبط الإداري لتحقيق اهداف مالية للإدارة غير مشروعة ويلحق بها عيب الانحراف بالسلطة، الا انه عدل عن موقفه بعد هذا التاريخ وقرر مشروعيتها بحكم ان تحقيقها يدخل في نطاق المشروعية<sup>4</sup>، (ويرجع هذا التحول الى ظهور مبادئ سياسية واجتماعية بعد سنوات الحرب العالمية الاولى وما صاحبها من انكماش في المذهب الفردي ونحوض

بالمذهب الجماعي، مما ادى الى اتساع فكرة الصالح العام على حساب المصلحة الفردية، وكان ذلك داعيا الى النظر لمبدأ الصالح العام بمنظور جديد)<sup>5</sup>، وبرز هذا التراجع بصورة واضحة عندما رفض مجلس الدولة الفرنسي الغاء قرار صادر عن احد رؤساء البلديات يقضي بمنع شركة للنقل بالسيارات للقيام بعملها في نفس المنطقة التي تمارس فيها شركة ترام متعاقدة مع المجلس المحلي نشاطها حتى لا يتأثر المركز المالي للشركة ، وبالتالي لا تنقص حصة المجلس البلدي في ارباحها<sup>6</sup>، ورغم ذلك لا يعني زوال انحراف السلطة لمصلحة الادارة المالية بان اصبحت هذه المصلحة

<sup>1</sup> قرار المجلس الاعلى (الغرفة الادارية)، الصادر بتاريخ 14/01/1989 (قضية فريق م ضد والي ولاية تيزي وزو)، المجلة القضائية، العدد 4، الجزائر، ص 183، 184.

<sup>2</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 408.

<sup>3</sup> سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 756.

<sup>4</sup> عصام الدبس، مرجع سابق، ص 370.

<sup>5</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 410.

<sup>6</sup> سمير دادو، مرجع سابق، ص 57، 58.

بمنجاة عن كل الغاء، حيث ان الانحراف بالسلطة لمصلحة الادارة المالية لازال من حالات الانحراف بالسلطة التي تؤدي الى الغاء القرار الاداري لمجانبة قاعدة

تخصيص الاهداف وذلك اذا ثبت للقاضي ان هدف القرار مالي بحت بحيث لا يخالطه هدف آخر من اهداف المصلحة العامة.<sup>1</sup>

## 2- الانحراف بالإجراء في مجال الوظيفة العمومية:

### أ- الانحراف بسلطة نقل الموظفين:

تملك الادارة سلطة نقل الموظفين وفقا لمقتضيات الصالح العام حيث نصت المادة 158 من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية على انه "يمكن نقل الموظف اجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي اقرت هذا النقل".<sup>2</sup> كما حولت المادة 157 امكانية نقل الموظف بطلب منه مع ضرورة مراعاة المصلحة، والمشرع عندما منح الادارة سلطة تقديرية لإجراء نقل الموظفين من مكان الى آخر او من وظيفة الى اخرى فانه اشترط ان يكون ذلك لغرض تحقيق المصلحة العامة وان لا يتضرر الموظف المنقول من جراء ذلك<sup>3</sup>، ويحدث احيانا ان تخرج الادارة عن هذا الهدف فتلجأ الى اصدار قرار بنقل الموظف بهدف توقيع عقوبة تأديبية عليه، وذلك لتجنب اللجوء الى الاجراءات المقررة قانونا بسبب تعقيدها واحتوائها على ضمانات للموظف، وبتالي في هذه الحالة يعتبر قرار اجراء النقل بمثابة عقوبة مقنعة، ويعد مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.<sup>4</sup>

وتطبيقا لذلك فقد الغت الغرفة الادارية بالمحكمة بتاريخ 1989/09/08 قرار نقل موظف نقلا مكانيا والذي جاء فيه "من المستقر عليه في القضاء الاداري انه يجب ابلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي حتى ولو لم يكن هذا الاجراء مكتسب الطابع التأديبي، ومن تم فان القرار الاداري المتضمن نقل الموظف يعد اجراء تأديبيا مقنعا ما دام الاجراء المقرر في مجال النقل التلقائي لم يحترم، ومتى كان ذلك استوجب ابطال القرار".<sup>5</sup> كما نجد في هذا الشأن موقف مجلس الدولة الفرنسي والمصري في الغائه لقرارات النقل التي قصد بها توقيع جزاءات مقنعة.

### ب- الانحراف بسلطة وضع تقارير الترقية:

نصت المادة 97 من الامر 03/06 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية على انه "يخضع كل موظف اثناء مساره المهني، الى تقييم مستمر ودوري يهدف الى تقدير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة". والقانون قد

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 415، 416.

<sup>2</sup> الامر رقم 03/06 مؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 07/03/2016، ص 14.

<sup>3</sup> سعد صليلي، مرجع سابق، ص 282.

<sup>4</sup> نواف كنعان، مرجع سابق، ص 322.

<sup>5</sup> المحكمة العليا، الغرفة الادارية، قرار الصادر بتاريخ 08/09/1989، قضية رقم 54362، المجلة القضائية، العدد 03، 1990، ص 165.

منح الإدارة سلطة اعداد التقارير بصفة دورية من خلال تقدير وتقييم أداء الموظف والمعايير الموضوعية التي ينبغي عليها هذا التقييم<sup>1</sup>، ونظرا لما تتسم به تقارير الترقية من خطورة على المسار الوظيفي للخاضعين لها، فقد بسط القضاء رقابته عليها ملغيا إياها اذا شابها انحراف بالسلطة، لان الإدارة في هذا تنحرف بسلطتها لمكافأة موظف مهمل او لعقاب موظف كفاء، ولكنه لا يحظ بقبول رؤسائه لأسباب غير موضوعية، وبالتالي يقع الانحراف بالسلطة في وضع تقارير الترقية.<sup>2</sup>

(ولقد امتدت رقابة مجلس الدولة الفرنسي الى تقارير الكفاءة التي تحررها الإدارة لموظفيها، فيقتضي بإلغائها اذا ما استشعر تضمينها نوعا من الانحراف بالسلطة)<sup>3</sup>، وان كان في البداية امتنع عن رقابة ملائمة قرار تقدير الترقية لذلك ذهب في احد قراراته الى انه "لا يختص قاضي الالغاء برقابة التقرير الذي يضعه رئيس المرفق سواء كان هذا التقرير تقديرا عاما ام درجة رقمية".<sup>4</sup>

وكان سند مجلس الدولة في هذا الموقف ان تقارير الكفاءة هي من الاطلاقات الادارية التي لا يجوز للقضاء الاداري التدخل فيها، حيث ان السلطات الرئاسية للموظف العام هي اقدر الجهات على تقييمه واعطائه الدرجات المعبرة بدقة عن مستواه الوظيفي وكفاءته المهنية طالما انها لم تخالف القانون، غير ان تحولا هاما ظهر في قضاء مجلس الدولة حيث لم يكتف برقابة المشروعية بل اضفى على تلك التقارير رقابة ملائمة.<sup>5</sup>

اما عن موقف القضاء المصريح بالرقابة على تقارير تقدير كفاءة الموظفين فيتجلى فيما اكده حكم محكمة القضاء الاداري الصادر في 1957/11/19 وحكمها الصادر في 1962/05/06.<sup>6</sup> غير انه تجدر الاشارة الى ان رقابة القضاء الاداري في مصر على تقارير الترقية انحصرت في رقابة المشروعية على عكس نظيره الفرنسي التي امتدت الى رقابة الملائمة تاركة الحبل للإدارة في التصرف كيف ما تشاء في وضع التقارير على حساب حقوق وكفاءة الموظفين.<sup>7</sup>

### ج- الانحراف بسلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة:

(قد ترتكب الإدارة انحرافا في استعمال الاجراءات وهي بصدد استعمال سلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة، ويكون ذلك عندما يرتكب موظف آخر لأخطاء وظيفية تبرر توقيع جزاء تأديبي عليه، وبدلا ان تقوم الإدارة

<sup>1</sup> انظر المواد 101,100,99 من الامر 03/06.

<sup>2</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 425، 424.

<sup>3</sup> سعد صليبيح، مرجع سابق، ص 284.

<sup>4</sup> C ,E,19-11-1971 ministre de la sante public ,R,P .692

اشار اليه عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 427.

<sup>5</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 428.

<sup>6</sup> سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 759، 760.

<sup>7</sup> سمير دادو، مرجع سابق، ص 69.

بتوقيع الجزاء المناسب له تقوم بإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، وبتالي تصل الى استبعاد الموظف بوسيلة غير الوسيلة المقررة قانونا).<sup>1</sup>

وبهذا الصدد تعلن محكمة القضاء الإداري بمصر في حكمها الصادر في انه "... لا يجوز فصل الموظف لإلغاء الوظيفة الا اذا كان الالغاء حقيقيا وضروريا تفتضيه المصلحة العامة، فاذا ثبت من وقائع الدعوى ان الغاء الوظيفة لم يكن حقيقة اقتضتها المصلحة العامة، كان منطويا على الانحراف، مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة...".<sup>2</sup> كما (الغى مجلس الدولة الفرنسي قرار جهة ادارية بفصل احد موظفيها بعد ان تبين له ان جهة الادارة بعد ان تركت هذه الوظيفة شاغرة، لمدة عام، قامت بإحلال موظف جديد محله وهذا ما استشف مجلس الدولة الفرنسي من خلاله، ان القرار الصادر بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة، انما يمثل عزل دون اتباع الوسيلة المقررة قانونا).<sup>3</sup> وأكدت المحكمة الادارية العليا بالجزائر ذات المبدأ حين ذهبت الى ان فصل الموظف نتيجة الغاء الوظيفة مشروط بان يكون

هناك الغاء حقيقي للوظيفة التي كان يشغلها الموظف.<sup>4</sup>

والجدير بالذكر ان المشرع الجزائري لم يصدر في قانون الوظيفة العمومية على الغاء الوظيفة، الا انه نص على الغاء الوظائف العليا في المرسوم المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.<sup>5</sup> وبتالي الموظفين الساميين في الجزائر له وجود شكلي وصوري فقط لا غير، لان شاغلها الذي تم تسريحه يعاد ادماجه في سلك رتبته الاصلية مع احتساب مدة الاقدمية في الترقية<sup>6</sup>، وبهذا فإن الادارة قرارها او الاجراء الذي تقوم به يكون مشوبا بعيب الانحراف إذا خالفت الهدف من منحها سلطة اتخاذ أي اجراء محدد بحق اي موظف كالنقل أو اي اجراء تأديبي او اي اجراء متعلق الوظيفة العامة نظرا لمخالفته قاعدة الاهداف المخصصة. بإحلال موظف جديد محله وهذا ما استشف مجلس الدولة الفرنسي من خلاله، ان القرار الصادر بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة، انما يمثل عزل دون اتباع الوسيلة المقررة قانونا).<sup>7</sup>

<sup>1</sup> امزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، رسالة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون اداري وادارة عامة، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2010، 2011، ص 27.

<sup>2</sup> سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 761.

<sup>3</sup> سعد صليليع، مرجع سابق، ص 285.

<sup>4</sup> امزيان كريمة، مرجع سابق، ص 28.

<sup>5</sup> المادة 32 من المرسوم 226/90 المؤرخ في 1990/07/25 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية، العدد 31

السنة 27، الصادرة بتاريخ 1990/07/28.

<sup>6</sup> زياد عادل لتسريح الموظف العمومي وضمائنه، اطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، بتاريخ 2016/05/11، ص 129، 128.

<sup>7</sup> سعد صليليع، مرجع سابق، ص 285.

وأكدت المحكمة الادارية العليا بالجزائر ذات المبدأ حين ذهبت الى ان فصل الموظف نتيجة الغاء الوظيفة مشروط بان يكون

هناك الغاء حقيقي للوظيفة التي كان يشغلها الموظف.<sup>1</sup>

والجدير بالذكر ان المشرع الجزائري لم يصدر في قانون الوظيفة العمومية على الغاء الوظيفة، الا انه نص على الغاء الوظائف العليا في المرسوم المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.<sup>2</sup>

وبتالي الموظفين الساميين في الجزائر له وجود شكلي وصورى فقط لا غير، لان شاغلها الذي تم تسريحه يعاد ادماجه في سلك رتبته الاصلية مع احتساب مدة الاقدمية في الترقية<sup>3</sup>، وبهذا فإن الادارة قرارها او الاجراء الذي تقوم به يكون مشوبا بعيب الانحراف إذا خالفت الهدف من منحها سلطة اتخاذ أي اجراء محدد بحق اي موظف كالنقل أو اي اجراء تأديبي او اي اجراء متعلق الوظيفة العامة نظرا لمخالفته قاعدة الاهداف المخصصة.

كما يعتبر الانحراف في استعمال السلطة بمختلف أشكاله وصوره يعتبر وسيلة لإقصاء الكفاءات وأهم وسائل ذوي الياقات البيضاء لارتكاب جرائمهم وبيعة خصبة لتكاثرهم<sup>4</sup> ما يزيد في استفحال الفساد الإداري ما يعيق وصول الخدمات للمواطن وما يلحق ضررا بالغا به.

<sup>1</sup> أمزيان كريمة، مرجع سابق، ص 28.

<sup>2</sup> المادة 32 من المرسوم 226/90 المؤرخ في 1990/07/25 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية، العدد 31 السنة 27، الصادرة بتاريخ 1990/07/28.

<sup>3</sup> زياد عادل تسريح الموظف العمومي وضمائنه، اطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، بتاريخ 2016/05/11، ص 128، 129.

<sup>4</sup> ضنع مصطلح "عامل من ذوي الياقات البيضاء" في الثلاثينات من قبل أبتون سنكلير ، الكاتب الأمريكي الذي أشار إلى الكلمة فيما يتعلق بالوظائف الدينية والإدارية والتنظيمية خلال الثلاثينات. وهو موظف محترف ، في المكاتب العامة والإدارة ، تصنف مجموعات الأفراد العاملين عادة على أساس ألوان أطواقهم التي تلبس في العمل ؛ هذه يمكن أن تعكس عادة احتلال الفرد أو الجنس يدعى عمال ذوي الياقات البيضاء للقمصان ذات القمصان أوائل ومنتصف القرن العشرين، وعى سبي المثال الياقات الزرقاء: العامل ذو الياقات الزرقاء هو عضو في الطبقة العاملة يقوم بعمل يدوي ويكسب أجرًا كل ساعة أو يدفع سعرًا مقابل مبلغ العمل المنجز تم استخدام هذا المصطلح لأول مرة في عام 1924، طوق أخضر: أو ذو الياقات الخضراء وهو العامل في القطاعات البيئية أو (الوظائف الخضراء)، طوق وردي: عامل الباقة الوردي وقد صيغ هذا المصطلح في أواخر التسعينيات هو أيضا عضو في الطبقة العاملة التي تؤدي في صناعة الخدمات مثل النوادل ، مندوبي المبيعات والأعمال التي تنطوي على العلاقات مع الناس والوظائف التي عادة ما تشغلها النساء. لكن مكتب التحقيقات الفدرالي "صرنا نشاهد مجرمين من طراز آخر أفخم من ذوي الياقات البيضاء وأدكى من أعنى المجرمين الذين قرأنا عنهم أو صادفناهم في حياتنا العملية" فتنى أسلوباً دقيقاً في تعريف جرائم ذوي الياقات البيضاء وهي " تلك الأفعال غير القانونية التي تنسم بالخداع والتستر والإخلال بالثقة والتي لا تعتمد على التهديد باستخدام القوة الجسدية أو العنف " (1989). ويعد هذا الأسلوب واسع الانتشار نسبياً في الولايات المتحدة، إذ أن حفظ السجلات لا يجمع البيانات الاجتماعية الاقتصادية للجنة على نحو كافٍ، والذي يصعب في المقابل عملية تقييم البحث والسياسة. وفيما يظل حجم وتكلفة جرائم ذوي الياقات البيضاء غير معروفين، يقدر مكتب التحقيقات الفدرالي وجمعية المدققين المعتمدين لمكافحة عمليات الغش التكلفة السنوية للولايات المتحدة بـ 300 إلى 660 مليار دولار.

ومازال الجدل حول عدم تكافؤ العقوبات وجرائم ذوي الياقات البيضاء مستمرا السج، أو الغرامات، أو التعمير، أو خدمة المجتمع، أو إطلاق السراح المشروط أو عقوبات أخرى بديلة. وقد أصبحت هذه العقوبات أكثر صرامة بعد فضيحة جيفري سكيلينغوشركة إيزون، وعندما مرت وثيقة سارنيتزوكسلي من قبل الكونغرس الأمريكي ووقعها الرئيس جورج دبليو بوش لتصبح قانون يعرف جرائم جديدة ويشدد العقوبات المفروضة على جرائم مثل: الاحتيال عن طريق البريد والهاتف. أما في دولاً أخرى كالصين فقد يحكم على ذوي الياقات البيضاء بالإعدام، إلا أن دون معينة مثل كندا تعد العلاقة بين الأطراف المتورطين عاملاً مهماً في تحديد الحكم حين يكون هنالك عنصر الإخلال بالثقة.

## المبحث الثاني: عدم فعالية أنظمة الرقابة

## المطلب الأول: مجلس المحاسبة

## الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة:

أسندت إلى مجلس المحاسبة صلاحيات وإختصاصات واسعة، وتمثل إختصاصات هذا الأخير في الإختصاصات القضائية والإختصاصات الإدارية، فبالنظر إلى طبيعة الطابع القضائي الذي يأخذ به مجلس المحاسبة في أعماله، نجد أن الإختصاصات القضائية تأتي في الدرجة الأولى من الإختصاصات الإدارية، فقانون 1995 قد وسع من إختصاصات مجلس المحاسبة، بحيث أصبحت من جديد تشمل الرقابة المالية على أموال المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية، بعدما استبعدت في قانون 1990، نظراً في الفرع الأول للرقابة القضائية لمجلس المحاسبة، أما الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة فنخص به الفرع الثاني

## الفرع الأول: الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة:

من خلال هذا الفرع تسليط الضوء على مختلف الإختصاصات القضائية لمجلس المحاسبة، حيث سنتطرق أولاً لإختصاص تقديم حسابات المحاسبين العموميين وتقديم الحسابات الإدارية للآمرين بالصرف، وثانياً سنتناول بالدراسة الرقابة على حسابات المحاسبين العموميين والمحاسبين الفعليين، أما ثالثاً وأخيراً لهذا الفرع سنتعرض لإختصاص القضائي لمجلس المحاسبة في رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وإظهار إجراءات الرقابة في هذا المجال.

## أولاً: تقديم الحسابات لمجلس المحاسبة:

يتعين على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة الصبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منه مجلس المحاسبة عند الإقتضاء. كما يتعين على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية لإيداع حساباتهم الإدارية بنفس الآلية.

حيث نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 على أنه: "يجب على الأمرين بالصرف الرئيسيين والثانويين وعلى المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، ومختلف المؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم لدى كتابة صبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوليو من السنة الموالية للميزانية المقفلة".<sup>1</sup>

وفي حالة التأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية يمكن لمجلس المحاسبة إصدار غرامات في حقهم كذلك وأمر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416 هـ الموافق 22 يناير 1996، يحدد إنتقالاً الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة

<sup>2</sup> الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، [http://www.ccomptes.org/dz/ar/chambres\\_territoriales\\_ar.html](http://www.ccomptes.org/dz/ar/chambres_territoriales_ar.html)

## الفرع الثاني: الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة:

يتمثل النوع الثاني من الرقابة لمجلس المحاسبة في الرقابة الغدارية، والتي تشتمل على إختصاصين، الإختصاص الإداري الأول فهو رقابة نوعية التسيير التي تنصب على تقييم مختلف المهام والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية لتحقيق المصلحة العمومية، والثاني وهو تقييم المشاريع والسياسات والبرامج العمومية، التي يشارك فيها مجلس المحاسبة على الصعيد الإقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية.

أولا: رقابة نوعية التسيير

تنصب مراقبة نوعية التسيير على تقييم المهام والأهداف والوسائل المستعملة من طرف الهيئات العمومية لأداء نشاطها تحقيقا للمصلحة العامة، وعلى الرغم من تمتع مجلس المحاسبة بهذه الرقابة إلا أنه لا ينبغي له التعدي على حدود تقييم قواعد عمل وتنظيم الهيئات الخاضعة لرقابته والتأكد من وجود آليات رقابية داخلية فعالة وموثوقة.

ثانيا: تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية

يشارك مجلس المحاسبة على الصعيد الإقتصادي والمالي في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو المرافق العمومية الخاضعة لرقابته.<sup>1</sup>

وطبقا لنص المواد من (07 إلى 10) من الامر رقم 95-20 السالف الذكر، فإنه يجب أن تخضع لرقابة المجلس المصالح التالية:

- 1- مصالح الدولة ( المصالح الإدارية المركزية ).
- 2- مصالح الجماعات المحلية.
- 3- مصالح المؤسسات والمرفق والهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العامة.
- 4- مصالح المرافق العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية.
- 5- مصالح المؤسسات العمومية التي تكون أموالها ذات طبيعة عمومية.
- 6- تسيير الأسهم العمومية لبعض المؤسسات والشركات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية جزءا من رأسمالها.
- 7- شركات التأمين الإجباري والحماية الإجتماعية.

<sup>1</sup> عمر صدوق، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، ط.د (الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010) ص72.

**الفرع الثالث: طبيعة النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة.**

يمارس مجلس المحاسبة إختصاصات إدارية وأخرى قضائية، في مجال ممارسة لإختصاصاته الإدارية يصدر توصيات ويقدم إقراحات بغرض تحسين مردود المصالح الهيئات الخاضعة لرقابته ويطلع السلطات السلمية المعنية بالنقائص والتجاوزات التي سجلها أثناء الرقابة عبر مختلف الوسائل القانونية التي خولها له المشرع، وهذا بغرض إتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح الوضع، ويقترّب مجلس المحاسبة كثيرا في هذا المجال من الرقابة الإدارية التي تماسها المفتشية العامة للمالية، ولكن رقابة المجلس وحتى في جانبها الإداري تكتسي أهمية أفضل، لأن تقارير مجلس المحاسبة توجه إلى سلطتين هامتين في الدولة ( رئيس الجمهورية، الهيئة التشريعية) وهي بطبيعتها تقارير عمومية أي قابلة للنشر في الجريدة الرسمية.

في مجال ممارسة لإختصاصاته القضائية، يملك مجلس المحاسبة صلاحية توقيع الجزاءات بنفسه، والتي تتمثل أساسا في توقيع الغرامات المالية، وهذا ما يميزه عم أجهزة الرقابة الإدارية، ويجعله يقترب في طبيعته من الهيئات القضائية.

لكن وإن كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة فرض الغرامات المالية، فإن ذلك لا يجعل منه قاضيا جنائيا، فمجلس الدولة هو قاضي حسابات، تتمثل وظيفته الأساسية في مراجعة صحة التسجيلات الحسابية التي تتضمنها الوثائق المحاسبية المقدمة له، في حالة ثبوت أخطاء فهو يصدر عقوبات ضد مرتكبيها، بإقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية في حدود الأخطاء المرتكبة، وإذا رأى ان تلك الأخطاء ذات صبغة جنائية وتقتضي متابعة قضائية، فهو يرسل الملف إلى الجهات القضائية المختصة للفصل فيه.

وإذا كان مجلس المحاسبة يتمتع بسلطة الرقابة على الهيئات الإدارية العمومية فإن ذلك لا يجعل منه أيضا قاضيا إداريا، ذلك أن قاضي الحسابات لا يملك أي صلاحيات لإلغاء القرارات التي تصدرها الهيئات الخاضعة لرقابته، ولا يملك كذلك أي صلاحية لتقدير المسؤولية القانونية لتلك الهيئات عما تصدره من قرارات لممارسة نشاطها المالي، إنما يملك سلطة تقدير مدى مطابقتها لقاعد التشريع المعمول به.

**المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد:****الفرع الأول: الهيكلية الإدارية للديوان المركزي لقمع الفساد:**

إن الهيكلية الإدارية للديوان المركزي لقمع الفساد تعكس مدى تبعية الديوان للسلطة التنفيذية الأمر الذي يظهر جليا في التشكيلة والأشخاص وطرق تعيينهم.

**أولا المدير العام:**

وفقا للمادة 10 من المرسوم أعلاه يسير الديوان دير عام يعين بمرسوم رئاسي بناء على إقتراح وزير المالية وتنهى مهامه حسب نفس الأشكال.

وطريقة التعيين هذه تعني ان مدير الديوان لا يتمتع بالإستقلالية الإدارية مطلقا في مواجهة السلطة التنفيذية وخاصة وزير المالية بحكم ممارسته لسلطة الإقتراح ورئيس الجمهورية لإستثثاره بسلطة العيين. كما ان منح المدير العام صفة الأمر بالصرف الثانوي فيه إنتقاص من صلاحياته المالية لحساب وزير المالية وهو الأمر الذي يضعف كثيرا من المركز القانوني للمدير العام في مواجهة السلطة التنفيذية وبالتالي على أداء المهام المناطة به.

أما عن صلاحياته فقد حددتها المادة 14 من المرسوم أعلاه كمايلي:

- 1- إعداد برنامج عمل الديوان ووضعه حيز التنفيذ.
- 2- إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه الداخلي، السهر على حسن سير الديوان تنسيق نشاطه هياكله.
- 4- تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستويين الوطني والدولي،
- 5- ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان،
- 6- إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجه إلى الوزير المكلف بالمالية.

#### ثانيا: الديوان:

يتكون الديوان المركزي لقمع الفساد من الديوان وفقا للمادة 1/11 ويرأسه الديوان ويساعده خمسة مديري دراسات.<sup>1</sup> ويختص رئيس الديوان وفقا للمادة 15 من المرسوم أعلاه بتنشيط عمل مختلف هياكل الديوان ومتابعته وهذا تحت سلطة المدير العام.

#### ثالثا: مديرية التحريات:

نصت المادة 11 من المرسوم أعلاه أن الديوان يتكون من مديرتين إحدهما هي مديرية التحريات والتي تنظم في مديريات فرعية بقرار مشترك بين وزير المالية والمدير العام للوظيفة العامة. والملاحظ من هذه التسمية من المرة الأولى إنها مصلحة مختصة تتمتع بإستقلالية وظيفية ومالية، لا ترجع في تحركاتها لأي جهة كانت، وهذا ماكانت يجب أن تكون عليه، لكن هذه المديرية ماهي إلا مجموعة من مكاتب في إدارة تقوم بجمع الملفات الموسومة بالفساد، دون تحريك اي شبهة، مع تقييدها بقرارات مشتركة بين وزير المالية والمدير المكلف بالوظيفة العمومية هذا ينعكس على دور الديوان ككل.

<sup>1</sup> المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11.

## رابعاً: مديرية الإدارة العامة:

أشارت إليها المادة 11 من المرسوم أعلاه، وهي إحدى مديريات الديوان بالإضافة إلى مديرية التحريات المذكورة. هذا وتوضع أيضا هذه المديرية تحت سلطة المدير العام وتنقسم بدورها إلى عدة مديريات فرعية. وقد حددت المادة 17 من المرسوم أعلاه مهام مديرية الإدارة العامة في تسيير مستخدمي الديوان ووسائلها المالية والمادية. ويلاحظ على ماسبق أن المشرع لم يكفل التنظيم الكافي للديوان ويظهر ذلك من خلال المركز القانوني الضعيف لمديره من جهة وتقسيمه إلى مديريتين فقط وعدم تدعيمه بالهيكل اللازمة لسيره وأداء مهامه على أكمل وجه من جهة ثانية، كما أن حصر كل وظائف الديوان وصلاحياته في مديرية التحريات فيه إقبال لكاهلها، الأمر الذي يعرقلها عن أداء الدور الموكول لها فكان أفضل للمشرع الجزائري لو أنشأ عدة مديريات في هذا الشأن ووزع عليها هذه الصلاحيات حتى تتكفل كما ينبغي بتحقيق الأهداف المرجوة من الديوان<sup>1</sup>.

أن الملاحظ لتشكيلة الإدارية للديوان يجده مثله مثل أي إدارة عمومية في الجزائر أو إدارة لمؤسسة ذات طابع إداري، فلا جديد يذكر أو حتى يلفت الانتباه بوظيفية جديدة أو آلية فريدة تتطلع فيها لمحاربة ومكافحة الفساد بشتى أنواعه، فالمتمعن لهذه التشكيلة يجد نفسه أمام مدير وموظفين وعدة مصالح إدارية تعمل يوميا من أجل تلقي ملفات و أو تسليم وثائق لا توجد لا توجد بها أي فاعلية أو مبادرات تضيق الخناق على المفسدين، ولعل المصلحة التي تثير الانتباه بمسماها هي مديرية التحريات، حيث أفرغ الديوان من محتواه الأساسي والوظيفة المعهودة إليه بموجب النظم والقانون. وأصبح الديوان مجرد مصلحة لحفظ ملفات الفساد فوق بعضها البعض، دون أي دور إيجابي يذكر.

## الفرع الثاني: ضعف مركز الديوان في مجال قمع الفساد:

عزز المشرع الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد بآلية ردعية جاءت لتغطي النقص الذي كان يعتري مهام الهيئة الوقائية، ولتحقيق هذه الأهداف دعم المشرع الديوان باختصاصات متعددة في مجملها ذات طابع قمعي تختلف كليا عن تلك الموكولة إلى الهيئة، كما بين التنظيم الخاص بالديوان قواعد سيره وعمله بالتفصيل. كما ان الديوان لا يتمتع بالاستقلالية الوظيفية وفقا للمادة 03 من المرسوم رقم 426/11 فإن الديوان يوصع لدى وزير المالية. والملاحظ أن تبعية الديوان لوزير المالية يفقده استقلاليته ويقلص دوره في مكافحة الفساد الإداري ويجعل منه جهازا تابعا للسلطة التنفيذية أسوة بمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، لأن استقلالية الديوان هي الضامن الوحيد لتحقيق أهدافه في مواجهة الفساد الإداري، وذلك بعييدا عن أي تأثير.

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 509

هذا وبالرغم من أن أعضاء الديوان يخضعون لإزدواجية التبعية والرقابة أثناء ممارسة صلاحياتهم، إذ يخضعون لإشراف ورقابة القضاء من جهة لوزير المالية من جهة ثانية، غير أن هذا الإشراف غير كاف لتجسيد الاستقلالية بحكم تبعية الأعضاء أيضا لوزير المالية وبالتالي للسلطة التنفيذية.<sup>1</sup>

وعدم استقلاليته تعتبر عائق أمام أداء مهامه، بنزاهة وشفافية وحياد، ويؤثر على فاعلية الرقابة.<sup>2</sup>

أن المتتبع لمسار الإصلاحات في الجزائر فيما يخص مجال مكافحة الفساد يرى بشكل واضح وجلي ما اسفرت عنه الهيئات السابقة، من المرصد الوطني لرصد الرشوة وغيره، اسفرت كلها عن فساد كبير متزايد مستشري في المجتمع ينخر الإدارات، ولكن السؤال المطروح ماسبب هذا كله؟.

السبب واضح وبسيط لان المشرع الجزائري في كل مرة ينشأ هيئة أو مرصدا لجان لمكافحة الفساد بشتى انواعه، الامر الذي يضعف بشكل فضيع مسار مكافحة الفساد، و لما يصل الى صلب القانون المنظم للهيئة أو الديوان أو اللجان، يفرغ هذه الأخيرة من محتواها ويعدمها قبل ولادتها. ويكون ذلك كما يحصل حاليا للديوان المركزي لقمع الفساد بتبعيته لوزير المالية، فكيف لديوان انشئ بغرض مكافحة الفساد الاداري والمالي ان لا يكون مستقلا عن جميع الجهات؟ والأدهى من ذلك كله تبعيته المباشرة لوزير المالية، فهذه الأسباب هي التي تجعل من هاته الهيئات مجرد حبر على ورق.

وهذا يعني ولأى جميع الموظفين بما فيهم رئيس الديوان لوزير المالية ورئيس ديوانه والموظفين السامين في وزارة المالية، وهذا راجع للتبعية المباشرة للوزارة المعنية.

والآن سنتطرق الى نقطة بالغة الأهمية في الديوان المركزي لقمع الفساد، الا وهي عدم توافر الشخصية المعنوية التي تعد من أهم الأركان التي تستوقف عندها محاربة الفساد، بشكل إيجابي، وكذا الإلتزام المالي الذي لا يتواجد، وهو كذلك ما يسمى هذا كذلك بالاستقلال المالي فهو لا يحمل أي ذمة مالية وهذا ما سنتطرق له في ما يأتي شرحه.

### الفرع الثالث: إنعدام الشخصية المعنوية:

لم يمنح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للديوان، وهذا رغم المهام الخطيرة الموكولة له والمتمثلة في البحث والتحري عن جرائم الفساد، فالمدير العام يعد ميزانية الديوان ويعرضها لموافقة وزير المالية، هذا الأخير هو الذي يملك سلطة الأمر بالصرف في هذا المجال أما المدير العام فهو أمر بالصرف ثانوي بصرف ميزانية الديوان كما أشارت المادة 24 من المرسوم 426/11.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2012/2013، ص 504.

<sup>2</sup> أمجوج أمنوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2007، ص 67.

<sup>3</sup> المادة 23 من المرسوم 426/11.

وهذا يعني ان الديوان ليس له الحق التقاضي ونائب يمثله أمام الجهات القضائية بالإضافة إلى تمتعه بالإستقلالية المالية والإدارية، بالرغم من نص المادة 02/03 من المرسوم المذكور على تمتع الديوان بالإستقلالية في عمله وتسييره، إلا أن هذه الإستقلالية غير كافية لنهوض الديوان بمهامه على أكمل وجه، وهذا لسببين الأول: هو أنه حتى في ظل ممارسة اختصاصه فهو غير مستقل لأنه يكون في هذه الحالة تحت إشراف ورقابة النيابة العامة أما الثاني فإن الإستقلالية الوظيفية لا يمكن ضمناً بدون تمتع الديوان بالشخصية المعنوية.

وبهذا فإن الديوان تابع لوزير المالية من الناحية الإدارية والمالية كما أن الوزير هو الأمر بالصرف الأصلي لميزانية الديوان وموافقتة عليها شرط لتنقيدها، كل هذا يعني ان الديوان هو بمثابة مصلحة من المصالح الخارجية لوزارة المالية التي تخضع للتسيير والإدارة المباشرة من قبل وزير المالية مثله مثل باقي المصالح والاطهزة التابعة لوزارة المالية.<sup>1</sup> إن عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية يعتبر عدم إقرار من السلطة التنفيذية بإستقلالية هذا الجهاز، فهو جزء لا يتجزء منها، وبالتالي فهو خاضع لأوامرها وتعليماتها، الأمر الذي لا يمكن القول معه بوجود إستقلالية من الناحية الوظيفية.

مما سبق ومن خلال تطرقنا لطبيعة الديوان نل إلى أنه جهاز للشرطة القضائية، كما ان المشرع لم يمنحه الشخصية المعنوية ولا الإستقلال المالي كما ان مديره لا يتمتع بصفة الأمر بالصرف ولا يحق له تمثيل الديوان أمام القضاء، فالوزير هو الذي يستأثر بكل هذه السلطات والصلاحيات الأمر الذي يجعل من الديوان مصلحة خارية لوزارة المالية، لا تختلف عن باقي المصالح الأخرى كالمتمشية العامة للمالية من ثم نستنتج أن هذه الخصائص إنما هي في حقيقة الأمر تتناقض والمهمة الموكولة له القيام بها والمتمثلة في التصدي لأعمال الفساد الإجرامية وردعها، هذه المهمة الخطيرة التي تتطلب قدراً من الإستقلالية للنهوض بها.

إن عدم ضمان المشرع لإستقلالية الديوان يتنافى وسياسته في مكافحة الفساد. ويجعل منه عدم الفعالية التي أنشأ من اجلها وفاقدا للدور الواجب عليه ممارسته، وهذا نتيجة تضيق دائرة الإستقلالية الممنوحة لها.

ينبغي علينا التعليق على هذه النقطة والوقوف عندها وقفة تحليلية، لنعلم السر وراء كل هذا الانتشار الرهيب للفساد في الجزائر، مع إنشاء الجزائر للديوان المركزي لقمع الفساد بمجرد تعليمة لا بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية في هذه الحالة هل قامت الجزائر بتنفيذ إلتزاماتها الدولية إتجاه الإنفاقيات الموقع عليها على جميع الاصعدة.

ولا يسعنا في هذا المقام إلا ان نؤكد أنه بهذه الإجراءات يعتبر نجاح في النيل من فاعلية وفعالية الديوان في مكافحة الفساد

<sup>1</sup>د/ عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 505.

## المطلب الثالث: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الإداري:

## الفرع الأول: تعريفها:

لقد كانت الجزائر كدولة دائما تسير في طريق مناهضة الفساد ويتجسد ذلك من خلال مصادقتها على اتفاقية الاتحاد الافريقي للوقاية من الفساد ومحاربهه في: 25 أبريل 2004، ولقد تم استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون 06-01<sup>(1)</sup>، باعتبارها جملة من الاصلاحات التي تساهم في محو ظاهرة الفساد. وعليه لا بد من تناول طبيعة هاته الهيئة وكيفية تنظيمها كما يلي:

## أولا: الطبيعة القانونية للهيئة:

إن العدد الكبير من المشاريع التنموية التي عرفتها الجزائر في الآونة الأخيرة من أجل تدعيم البنية التحتية التي تتطلب تحويلات هائلة، أدى بالبعض إلى محاولة التكسب غير المشروع، وتحويل وجهة هذه التمويلات سد الباب في وجه الطامعين تناول قانون رقم 06-01 وهو قانون الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. "إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد". هذا ما حددته المادة 17 من نفس القانون<sup>(2)</sup>.

كما حددت المادة 18 من نفس القانون الطبيعة القانونية لهذه الهيئة على اعتبار أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي<sup>(3)</sup>.

لذلك نجد أن المشرع قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطة الإدارية المستقلة التي يهدف إنشاؤها إلى ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين وكذا في معاملة الأعوان العموميين والمنتخبين عندما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية.

وتعد استقلاله الهيئة أمر ضروريا حتى تتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها على النحو المطلوب، مما يجد من جرائم الفساد بوجه عام، ولأجل ذلك وضع المشرع الجزائري من خلال المادة 19 من قانون مكافحة الفساد مجموعة من الأحكام المختلفة التي تضمن استقلالية هذه الهيئة والتي حددت في الآتي: تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية:<sup>(4)</sup>

- 1\_ قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم.
- 2\_ تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.
- 3\_ التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.

<sup>1</sup> القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية/ العدد 68، ص 11.

<sup>2</sup> المادة 17 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>3</sup> المادة 18 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

<sup>4</sup> المادة 19 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

4\_ ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهيب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم. ويتم قياس هذه الاستقلالية التي حددها المشرع بموجب نص المادة 19 سالف الذكر حسب أربعة تدابير هي: 1\_ الطابع الجماعي للجهاز، 2- تعدد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء، 3- تحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة، 4- عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية.

#### ثانيا: تنظيم الهيئة:

حسب ما ورد بالمرسوم رقم 06—413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006<sup>(1)</sup> يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها يتضح لنا من خلال المادة 06 أن الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تتكون من:

- مجلس اليقظة والتقييم.

- مديرية الرقابة والتحسيس.

- مديرية التحاليل والتحقيقات.<sup>(2)</sup>

وتزود الهيئة حسب نخب المادة 07 من نفس القانون بأمانة عامة يتولاها أمين عام بموجب مرسوم رئاسي يسهر على التسيير المالي والإداري تحت سلطة رئيس الهيئة يعين.

**أولاً:** يتكون مجلس اليقظة والتقييم من رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه رئيساً له وستة أعضاء، يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها<sup>(3)</sup>. وتمثل صلاحيات هذا المجلس فيما يلي:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفية تطبيقه.

- تقارير وآراء وتوصيات الهيئة.

- المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة.

- ميزانية الهيئة.

التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة.

- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل.

- الحصيلة السنوية للهيئة

<sup>1</sup> - المرسوم الرئاسي رقم: 06-413 المؤرخ في: 22 نوفمبر 2006 ، الجريدة الرسمية /العدد74، ص 17.

<sup>2</sup> - رمزي حوحو، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي، العدد الخامس 2009، ص 39

<sup>3</sup> - المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413.

ثانيا: **مديرية الوقاية والتحسيس** : تتمتع هذه المديرية على مستوى الهيئة بدور فعال في المساهمة في التخفيض والوقاية من أعمال الفساد وذلك بالنظر إلى المهام المنوطة بها والتي تتمثل فيما يلي: اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد.

ثالثا: **مديرية التحاليل والتحقيقات**: طبقا للمادة 13 من الرسوم 06—413 المشار إليه تختص مديرية التحاليل والتحقيقات على وجه الخصوص مما يأتي<sup>(1)</sup>

- تلقي التصريحات بالملكيات الخاصة بأعوان الدولة بصفة دورية.
- دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالملكيات والسهر على حفظها
- جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد في الاستعانة بالهيئات المختصة
- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنتظمة والمدعمة بإحصائيات وتحليل تتعلق بمجال الوقاية من الفساد التي ترد إليها من القطاعات المختلفة.

#### الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

نصت المادة 20 من قانون مكافحة الفساد على أن الهيئة تقوم بالمهام الآتية:

1. اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
2. تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقترح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة<sup>(2)</sup>.
3. إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسين المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.
4. جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه، لاسيما البحث عن التشريع وتنظيم الإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
5. التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها.
6. تلقي التصريحات بالملكيات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.
7. الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

<sup>1</sup> - حسين فريجة، المجتمع الدولي ومكافحة الفساد، مجلة الإجتهد القضائي، العدد الخامس، 2009، ص 40 .

<sup>2</sup> - حسين فريجة، "المجتمع المدني ومكافحة الفساد"، المرجع السابق، ص 42 .

8. السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

### الفرع الثالث: فعالية الهيئة لمكافحة الفساد:

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تمارس مجموعة من المهام والصلاحيات تتميز في عمومها بأنها تدابير وقائية وتنوع هذه الأخيرة بدورها بين التدابير الاستشارية والتدابير الإدارية.

#### أولاً: التدابير الاستشارية:

من التدابير الاستشارية التي تقوم بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة جرائم الفساد ما يلي:

أ/ اقتراح سياسة شاملة للوقاية من ظاهرة الفساد بشكل يعكس الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية.

ب/ جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد لاسيما البحث في الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية عن التغيرات القانونية التي تسهل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم ومن ثم تقديم توصيات بإزالتها.

ج/ السهر على تميز التنسيق ما بين القطاعات مع الهيئات الأخرى المعنية بمكافحة أعمال الفساد.

#### ثانياً: التدابير الإدارية

لعل أهم التدابير الإدارية التي تقوم بها الهيئة في مواجهة أعمال الفساد تكمن في عملية تلقي التصريحات الخاصة بالممتلكات التي تعود إلى الموظفين.

وإن كان هذا الإجراء يعد من أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها في الكشف عن أعمال الفساد كون هذه التصريحات تبين تطور عناصر الذمة المالية للموظف المعني في ظروف مختلفة وهو ما يسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية، إلا أن الملاحظ على موقف المشرع بخصوص هذه النقطة هو حصره لفئة محدودة من الموظفين الذين يتعين عليهم التصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة حيث تتمثل هذه الفئة في كل من رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وبهذا قام المشرع الجزائري بإقصاء الهيئة من تلقي التصريحات الخاصة بممتلكات كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضاء ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة، والقضاة وحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا.

وما يميز الهيئة هو أهليتها لدراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالممتلكات على خلاف الرئيس الأول للمحكمة العليا حيث لا يتمتع بهذه الصلاحيات وإنما يقتصر دوره في تلقي التصريحات فقط دون دراسة واستغلال لهذه الأخير.

## المبحث الثالث: التبعية للسلطة التنفيذية:

## المطلب الأول: حدود الاستقلالية العضوية:

## التبعية للسلطة التنفيذية:

بالرغم من الاستقلالية العضوية ووظيفية التي تتمتع هذه الهيئات، تجاه السلطة التنفيذية، إلا أن النصوص المنشئة لها تتضمن مظاهر القيود التي (caractère décoratif) تحد من هذه الخاصية، مما يجعل منها ذات طابع تزييني النصوص القانونية في النظام الجزائري.<sup>1</sup>

## الفرع الأول: احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التعيين

## الاستقلالية العضوية:

بالرغم من الاستقلالية العضوية التي تتمتع هذه الهيئات، إلا أنها في حقيقتها جد محدودة، وذلك راجع لاصطدامها بجملة من النصوص القانونية التي تبيح للسلطة التنفيذية الاحتفاظ بوسائل التأثير.<sup>2</sup>

## احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التعيين:

مع تعدد الجهات المقترحة للأعضاء في النظام الجزائري، إلا أن سلطة تعيينهم تبقى حكرا على السلطة التنفيذية<sup>3</sup> مما يولد نوعا من التبعية إزائها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تناقض كلي مع مبدأ الاستقلالية.<sup>4</sup> على خلاف المشرع الفرنسي الذي يعتمد على توزيع صلاحية التعيين بين (C.S.A) عدة جهات، كأعضاء المجلس الأعلى للسمعي البصري الذي يتقاسم سلطة تعيينهم كل من رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الشيوخ، (A.M.F) ورئيس المجلس الوطني<sup>5</sup> أو كسلطة الأسواق المالية يتقاسم سلطة تعيين أعضائها كل من رئيس الجمهورية الفرنسية، ومحكمة النقض، ومجلس الدولة، ومجلس الشيوخ، والمجلس الوطني، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس المحاسبة ومحافظ بنك فرنسا.<sup>6</sup>

<sup>1</sup>Farida ALLOUI, Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie, Actes du 581 colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université Abderrahmane MIRA, Bejaïa, 23-24 Mai 2007, pp. 42-58.

<sup>2</sup>سمير حجري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص 51

<sup>3</sup>أنظر على التوالي: المواد 18، 58، 59، 106 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم؛ المادة 15 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم؛ المادة 7 من المرسوم رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها؛ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر.ج. رقم 74 لسنة 2006؛ المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحدات اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها؛ المادة 209 مكرر المادة 209 مكرر المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات؛ المادة 11 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم بالأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة؛ المادة 117 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم؛ المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام؛ المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج. رقم 76 لسنة 1999. وفي نفس السياق

Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 183.

<sup>4</sup>حجري محمد، السلطات الإدارية لمستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص 142

<sup>5</sup>Jean-Louis AUTIN, Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France, Revistacatalana de dretpublic, núm. 34, 2007, p

<sup>6</sup>Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, op.cit., p. 87.

التي وإضافة لهذا، يشترط المشرع الفرنسي في بعض الحالات ضرورة التزام سلطة التعيين باستشارة جهة معينة، أو القيام بانتقاء أولي قبل أي تعيين، مما ينعكس إيجاباً على الاستقلالية العضوية<sup>1</sup> وما سبق يتضح لنا جلياً أن حصر وتركيز سلطة التعيين في يد السلطة التنفيذية وفي مقدمتها رئيس الجمهورية لا يخدم الاستقلالية العضوية، ومنه وكنوع من الضمان لهذه الاستقلالية يجب العمل على توزيع سلطة التعيين بين مختلف الجهات الرسمية المؤثرة والفاعلة.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: غياب القواعد المتعلقة بالعهد:

إن الإطلاع على النصوص القانونية يظهر خرقاً لهذه القواعد والذي يتمثل أساساً في عدم تحديد مدة انتداب الأعضاء: تجدر الإشارة إلى أن النصوص المنشئة لبعض الهيئات، سكنت عن تحديد مدة عهدة الأعضاء،<sup>3</sup> وفي ذلك تعريض لهؤلاء الأعضاء للعزل في أي وقت وخاصة أن المشرع الجزائري لم يحدد لا حالات العزل ولا إجراءاته، مما يمس باستقلاليتها.<sup>4</sup>

وزيادة على هذا وذاك، هناك نصوص تناولت صراحة إمكانية العهدة للتجديد مرة واحدة،<sup>5</sup> في حين أن هناك نصوص أخرى سكنت عن هذه المسألة<sup>6</sup>

، بما يفيد إمكانية تجديد العهدة لعدة مرات دون قيد، وهذا يعتبر مساساً باستقلاليتها العضوية.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit., p.p. 65-66

<sup>2</sup>Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 184. ; Jean-Philippe KOVAR, L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique, R.F.A.P., n° 143, 2012, p.p. 658-659.

<sup>3</sup>أنظر على التوالي: المادة 15 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 117 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات.

<sup>4</sup>سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص 53. أنظر كذلك كوفي نيسا لسياق

Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 186:

<sup>5</sup>كما هو حال النصوص التأسيسية لكل من: السلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للعياد، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، وخطية معالجة الاستعلام المالي. أنظر على التوالي المادة 19 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه؛ المادة 7 من المرسوم رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواع تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه؛ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، سابق الإشارة إليه؛ المادة 134 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 10 من المرسوم سابق الإشارة إليه.

<sup>6</sup>كما هو حال النصوص التأسيسية لكل من: لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ومجلس المنافسة، واللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ومجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية.

أنظر على التوالي: المادة 13 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 11 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه؛ المواد 59، 58، 106 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>7</sup> «... en l'absence de précision sur le caractère non renouvelable, on peut sans doute penser que le mandat peut être renouvelé. Cela tend à diminuer la garantie d'indépendance... ». cf., Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 75 ; voir aussi dans le même sens : Véronique SELINSKY, Conseil de la concurrence, J.C.P., n° 11, 1992, p.4.611) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 162.

## غياب إجراء الامتناع:

إن إجراء الامتناع هو تقنية تهدف إلى استبعاد بعض الأعضاء من المشاركة في مداورات الهيئة بسبب وضعيتهم وعلاقتهم بالمتعامل الاقتصادي محل المتابعة. وعلى هذا فإن هذا الإجراء يختلف عن نظام التنافي الذي يقصد به منع الأعضاء من جمع بين وظائفهم داخل الهيئات المستقلة ووظائف أخرى، أو امتلاكهم لمصالح في أية مؤسسة.<sup>1</sup> على أن هذا الإجراء وبالرغم من أهميته في ضمان مبدأ الحياد، إلا أن أغلب النصوص التأسيسية للهيئات قد أغفلت ذكره صراحة، وهذا باستثناء مجلس المنافسة الذي عدم إمكانية العضو في المشاركة في المداورات المتعلقة بقضايا له فيها مصلحة أو تربطه صلة قرابة مع أحد أطرافها أو أن يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف<sup>2</sup> وبالتالي فإن غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالهيئات، مسألة تمس بإستقلالية العضوية لهذه الهيئات لإرتباطها بإستقلالية الأعضاء وحيادهم أثناء ممارسة عهدتهم.<sup>3</sup>

## الفرع الثالث: وجود ممثلين للسلطة التنفيذية ضمن تشكيلة الأعضاء:

إن الهدف الرئيسي من وراء إنشاء الهيئات، هو وضع حد بين مهام الإدارة المركزية القائمة على بلورة السياسة العامة، وبين مهام هذه الهيئات القائمة أساسا على ضبط الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية دون تدخل من طرف الدولة.<sup>4</sup> ومن ثم فإن تحقيق هذا الهدف يتطلب الحفاظ على إستقلالية تلك الهيئات وحمايتها من أي تأثير خارجي خاصة من طرف السلطة التنفيذية.<sup>5</sup> على أن الإطلاع على النصوص التأسيسية لهذه الهيئات في النظام الجزائري، يبين بأن السلطة التنفيذية لازالت متواجدة داخل الهيئات، عن طريق ممثلين لها ضمن تشكيلة الأعضاء،<sup>6</sup> أو كما هو الحال بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، التي تضم ممثلين عن الوزارات لهم صفة إستشارية دون صوت تداولي.<sup>7</sup> بالإضافة لوزارات أخرى<sup>8</sup>

<sup>1</sup>Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de lagouvernance, op.cit., p. 162.

<sup>2</sup>أنظر المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، التعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>3</sup>Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de lagouvernance, op.cit., p.p. 162 et s

<sup>4</sup>أنظر المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، التعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>5</sup>وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 31

<sup>6</sup>يعين الوزير المكلف بالتجارة ممثلا دائما له وممثلا مستخلفا له لدى مجلس المنافسة، بموجب قرار، ويشاركان في أشغال مجلس المنافسة، بموجب قرار ويشاركان في أشغال مجلس المنافسة دون أن يكون لهما الحق في التصويت.

المادة 12 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>7</sup>يكون ممثلو الوزارات الآتية، أعضاء في اللجنة بصفة استشارية بدون صوت تداولي: -عضو واحد من وزارة الدفاع الوطني، -عضو واحد من وزارة العدل، -عضو واحد من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، عضو واحد من وزارة الشؤون الخارجية، -عضو واحد من وزارة التربية الوطنية، -عضو واحد من الوزارة المكلفة بالشباب، -عضو واحد من الوزارة المكلفة بالصحة، عضو واحد من وزارة الاتصال والثقافة، -عضو واحد من الوزارة المكلفة بالحماية الاجتماعية، بالتضامن الوطني. " المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

<sup>8</sup>تؤسس لدى لجنة الضبط الاستشارية تدعى " المجلس الاستشاري " . المجلس الاستشاري من ممثلين. إثنين من الدوائر الوزارية المعنية ومن جميع الأطراف المعنية (المتعاملون والمستهلكون والعمال)، ويتدب كل طرف من يمثلها. يدلي المجلس الاستشاري بآراءه في نشاطات اللجنة المديرة والأهداف واستراتيجيات السياسة الطاقوية في قطاع الكهرباء وتوزيع الغاز... " المادة

إن وجود هذا العدد الكبير لممثلي السلطة المركزية، يدعو إلى إعادة التفكير في حقيقة ومدى استقلالية العضوية لهيئات الضبط تجاه السلطة التنفيذية، ذلك أن هذه الأخيرة متواجدة بقوة داخل هذه الهيئات. وبالتالي فإن هذه المسألة تعد قيداً حقيقياً ينبغي الحد منه لضمان الاستقلالية العضوية لتلك الهيئات.

#### الفرع الرابع: ربط السلطات الإدارية المستقلة ببعض الوزارات:

إذا كانت الاستقلالية تعني غياب أي مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية أو الرقابة الإدارية على هذه الهيئات، إلا أن المشرع الجزائري عادة ما يلحق البعض منها بإحدى السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، أو إحدى

(technique de rattachement) الوزارات) عن طريق ما يسمى بتقنية الربط أو الإلحاق

(une tutelle insidieuse)، والتي تشكل في الحقيقة فخاً للوقوع تحت طائلة الرقابة الإدارية<sup>1</sup>

فبالرجوع مثلاً إلى النص المؤسس للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يتبين بأنها تابعة لرئيس الجمهورية،<sup>2</sup> وهو ما أكدته المرسوم الرئاسي المحدد لتشكيلتها.<sup>3</sup>

وكذلك الحال بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، إذ تنص أحكام النص المنشئ لها على مايلي: "توضع اللجنة لدى رئيس الجمهورية حامي الدستور والحقوق الأساسية للمواطنين والحريات العامة."<sup>4</sup> أما بالنسبة للسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، فيتبين بأنها أُلحقت بالوزير الأول.<sup>5</sup>

وهناك سلطات إدارية مستقلة أخرى ألحقها المشرع بإحدى الوزارات، كمجلس المنافسة الموضوع لدى الوزير المكلف بالتجارة،<sup>6</sup> بعد أن كان تابعا للوزير الأول سابقا،<sup>1</sup> أو كما هو حال السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني

125 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ "يتشكل المجلس الاستشاري، زيادة على الرئيس ونائبه، من ممثلين عنالدوائر الوزارية والهيئات التالية:ممثلان عن الوزارة المكلفة بالطاقة، - ممثلان عن الوزارة المكلفة بالمالية، ممثلان عن الوزارة المكلفة بالبيئة، - ممثلان عن الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية، -ممثلان عن الوزارة المكلفة بالتجارة..." المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 06-433 المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز وسيره، ج.ر.ج. رقم 76 لسنة 2006.

"تتكون اللجنة المصرفية من:....، - ممثل عن وزير المكلف بالمالية..." المادة 8 من الأمر رقم 10-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>1</sup>Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de lagouvernance, op.cit., p.p. 176 et

<sup>2</sup>هيئة سلطة إدارية مستقلة...توضع لدى رئيس الجمهورية... المادة 18 من القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه

<sup>3</sup>هيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية... المادة 02 من المرسوم الرئاسي 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، سابق الإشارة إليه

<sup>4</sup> المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

<sup>5</sup>تنشأ لدى الوزير الأول سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تسمى السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني... المادة 16 من القانون رقم 15-004، المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

<sup>6</sup>تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة "... توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة... المادة 09 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

[28]..تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة"، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي... المادة 23 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، قبل تعديله بموجب القانون رقم 08-12، سابق الإشارة إليه.

المنشأة لدى الوزير المكلف بالبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال. في حين أن لجنة الإشراف على التأمينات تم ربطها بالوزير المكلف بالمالية،<sup>2</sup> وهي ذات الملاحظة المنطبقة على خلية معالجة الاستعلام المالي كهيئة متخصصة،<sup>3</sup> وتمويل الإرهاب ومكافحتها<sup>4</sup> أو بموجب النص التنظيمي المحدد لتنظيمها وسير عملها.<sup>5</sup> على ضوء هذه المعطية، يمكن اعتبار التقنية المعتمدة في ربط السلطات الإدارية المستقلة بإحدى السلطات الإدارية المركزية مساسا وانتقاصا للاستقلالية العضوية، ذلك أنها تمكن السلطة التنفيذية من مراقبة وتوجيه أعمال هذه الهيئات بعيدا عن القواعد والإجراءات التقليدية للسلطة الرئاسية والرقابة الإدارية.<sup>6</sup> على أن حدود الاستقلالية لا تنحصر في مظاهر العضوية، بل هناك مظاهر وظيفية تعمل هي الأخرى على الحد من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة. وهو ما سيتم التطرق له الآن.

### المطلب الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية:

بالرغم من وجود مظاهر للاستقلالية الوظيفية على النحو المشار إليه أعلاه، إلا أنها في حقيقة الواقع محدودة النطاق بجملة من القيود، والمتمثلة أساسا في إعداد بعض السلطات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي يرسل للسلطات الإدارية المركزية (أولا)، وتدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي لبعض السلطات الإدارية المستقلة (ثانيا)، والقيود الواردة على الوسائل المالية للسلطات الإدارية المستقلة (ثالثا)، وفي بعض مظاهر تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية (رابعا).

### الفرع الأول: إعداد السلطات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي:

بالرجوع إلى النصوص التأسيسية لبعض السلطات الإدارية المستقلة، يتبين أن هذه الأخيرة ملزمة بإعداد تقرير سنوي يرسل إلى إحدى السلطات الإدارية المركزية.

<sup>1</sup> تنشأ لدى الوزير المكلف بالبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال سلطة حكومية تتمتع بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية. "المادة 26 من القانون رقم 15-04 المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

<sup>2</sup> تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية... "المادة 209 للمدرجة بموجب المادة 26 من القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه

<sup>3</sup> يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي: "...الهيئة المتخصصة": خلية معالجة الاستعلام المالي المنصوص عليها في تنظيم المعمول به،... "المادة 4 من القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه

<sup>4</sup> الهيئة المتخصصة هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية... "المادة 04 مكرر من القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه

<sup>5</sup> الخلية سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية" المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127، المتضمن لإنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، سابق الإشارة إليه.

<sup>6</sup> «... la notion de rattachement exprime un lien de dépendance diffus qui permet à l'administration centrale de contrôler et d'orienter les décisions des organes en dehors des règles et procédures classiques de la tutelle et du contrôle hiérarchique. ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 178.

فمثلا تقوم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها بإعداد تقرير سنوي عن حالة حقوق الإنسان وتبلغه إلى رئيس الجمهورية على ان ينشر هذا التقرير بعد ذلك.<sup>1</sup> كذلك الأمر بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي ترفع إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء.<sup>2</sup> وهي نفس الملاحظة بالنسبة للسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، التي تعد تقريرا سنويا تبين نشاطها يرفع إلى كل من رئيس الجمهورية والبرلمان.<sup>3</sup>

ومثال ذلك أيضا، لجنة تنظيم ومراقبه عمليات البورصة، التي تقدم تقريرا سنويا عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة.<sup>4</sup> أو كمثال مجلس المنافسة، الذي يستجيب عليه النص أن يرفع تقريرا سنويا عن نشاطه لكل من البرلمان، والوزير الاول والوزير المكلف بالتجارة، مع نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة أو في أي وسيلة إعلامية أخرى ملائمة.<sup>5</sup>

كما يلاحظ أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وهي الأخرى تعد تقريرا سنويا يتعلق بتنفيذ مهامها وبتطور الأسواق، وتعرضه على الوزير المكلف بالطاقة.<sup>6</sup> وهو ذات النمط الذي يحكم سير كل من سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي تقدم تقريرا سنويا للوزير المكلف بالموارد المائية حول نشاطاتها والاقتراحات الهادفة إلى تحسين الخدمات العمومية للمياه.<sup>7</sup> وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية المكلفة بإعداد تقرير سنوي يتضمن وصف نشاطاتها وملخصا لقراراتها وتوصيات، مع ضرورة مراعاتها لطابع الكتمان وسرية الأعمال.<sup>8</sup> وبناء على هذه المعطيات، يمكن القول بان إلزامية إعداد تقرير سنوي وعرضه على السلطات الإدارية المركزية، مظهر تقييد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، لأنه يعرضها لرقابة السلطة التنفيذية بشكل أو بآخر.<sup>9</sup>

### الفرع الثاني: وضع بعض الأنظمة الداخلية من طرف السلطة التنفيذية:

تجدر الإشارة بداية، إلى أنه وباستثناء السلطات الإدارية المستقلة المخولة قانونا بسلطة إعداد انظمتها الداخلية والمصادقة عليها على النحو المبين أعلاه، هناك هيئات أخرى لا تتمتع بهذا الإختصاص، وذلك راجع لكون السلطة التنفيذية هي المشرفة على ذلك بموجب صلاحية التنظيم. وهو حال كل من مجلس المنافسة،<sup>1</sup> والسلطة الحكومية للتوقيع الإلكتروني،<sup>2</sup> وخلية معالجة الاستعلام المالي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>أنظر المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

<sup>2</sup>أنظر المادة 24 من القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

<sup>3</sup>أنظر المادة 43 من القانون العضوي رقم 12-05، المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

<sup>4</sup>أنظر المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة بعد تعديله بموجب القانون رقم 03-04، سابق الإشارة إليه.

<sup>5</sup>أنظر المادة 27 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>6</sup>أنظر المادة 33/115 من القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>7</sup>أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

<sup>8</sup>أنظر المادة 11/13 من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>9</sup>سمير حدرى، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص.60.

كما تجدر الإشارة إلى أن اللجنة المصرفية تعرف حالة خاصة، فبالرغم من أن النص المنشئ لها لم يتضمن احكاما تتعلق بنظامها الداخلي، إلا أنها أصدرت قرارا بذلك،<sup>4</sup> وهو ماعده أحد الكتاب،<sup>5</sup> مخالفا لمبدأ المشروعية لاحتوائه على قواعد وإجراءات تتعلق بحقوق الأطراف الخاضعين لرقابتها خاصة في إطار سلطتها القمعية، مما يشكل إخلالا بحقوق الدفاع المحمية بنص الدستور،<sup>6</sup> والتي لا تحدد إلا عن طريق القانون.<sup>7</sup>

وهو ذات الموقف الذي سبق لمجلس الدولة الجزائري أن تبناه لما استبعد تطبيق النظام الداخلي للجنة المصرفية في إحدى قراراته.<sup>8</sup>

وعلى ضوء هذه المعطيات، يمكن القول بأن تدخل السلطة التنفيذية في وضع الأنظمة الداخلية للسلطات الإدارية المستقلة نوع من أنواع الرقابة على تنظيم وعمل هذه الهيئات، مما يعد قييدا من بين القيود الواردة على استقلاليتها الوظيفية.<sup>9</sup>

### الفرع الثالث: القيود الواردة على الوسائل المالية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من تمتع أغلب السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا ان هناك هيئات لا تحوز على ذلك، مما يجعل مسألة تمويلها مرتبطة بالسلطة التنفيذية، كما هو حال مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة الإشراف على التأمينات. فبالنسبة للأعباء المالية لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية يتحملها بنك الجزائر،<sup>10</sup> أما لجنة الإشراف على التأمينات فتمول من طرف الخزينة العمومية للدولة.<sup>11</sup>

<sup>1</sup>... يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسير بموجب مرسوم تنفيذي. " المادة 15 من القانون رقم 08-12، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، المتعلقة بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه

<sup>2</sup> تحدد طبيعة هذه السلطة الحكومية للتصديق الالكتروني وتشكيلها وتنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم. " المادة 27 من القانون رقم 15-04، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

<sup>3</sup> تحدد مهام الهيئة المتخصصة وتنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم. " المادة من الأمر 12-02 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-01 المتعلقة بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها،

المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، وانظر كذلك أحكام المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>4</sup> [القرار رقم 93-01 المؤرخ في 6 ديسمبر 1993، المتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية، قرار غير منشور أشار إليه كل من: منى لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 81؛ وليد بوجلمين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 87.

<sup>5</sup> منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 81.

<sup>6</sup> الحق في الدفاع معترف به. الحق في القضايا الجزائية. " المادة 151 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

<sup>7</sup> وليد بوجلمين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 87.

<sup>8</sup> حيث أنه من جهة أخرى فإن الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية تحدد عن طريق القانون في حين أغلبية الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها عن طريق نظام داخلي... " مجلس (union bank) الدولة، العرفة الخامسة، قضية يونيون بنك ومحافظ الجزائر، الملف 002129، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، سابق الإشارة إليه.

<sup>9</sup> سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 62.

<sup>10</sup> Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 50.

<sup>11</sup> " تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات. " المادة 209 مكرر 3 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلقة بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

وعليه فإن عدم الاعتراف للسلطات الإدارية المسقلة بالاستقلال المالي صراحة يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية بشكل أو بآخر، ذلك أنها تعتمد كلية على إعانة الدولة لتمويل الأعمال والخدمات التي تقدمها.<sup>1</sup>

وحتى بالنسبة لتلك السلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يتضح أن هذا الأخير يبقى نسبياً وغير مطلق نتيجة للتأثيرات الممارسة من طرف السلطة التنفيذية بالنسبة لمجلس المنافسة وبالرغم من الاعتراف له بالاستقلال المالي،<sup>2</sup> إلا أن ميزانيته تسجل ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة، وتخضع للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة.<sup>3</sup>

كذلك الأمر بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فبالرغم من أن المشرع قد ضمن لها بعض الموارد الخاصة،<sup>4</sup> إلا أن هذه الأخيرة خاضعة في تحديدها وحسابها وتحصيلها للسلطة التنفيذية.<sup>5</sup>

و إضافة إلى ذلك تعتمد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على إعانة تسيير مقتطعة من ميزانية الدولة،<sup>6</sup> مما يؤدي إلى فرض نوع من الرقابة المالية من طرف الدولة على هذه الإعانة.

وهي ذات الملاحظة بالنسبة لباقي السلطات الإدارية المستقلة المعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كخلية الاستعلام المالي،<sup>7</sup> والسلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني<sup>8</sup> واللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها،<sup>9</sup> وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة،<sup>10</sup> والهيئة الوطنية لوقاية من الفساد ومكافحته،<sup>11</sup> والوكالة

<sup>1</sup> حكيمة دموش، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفياً، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص.88؛ إرنيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، المرجع السابق، ص.115؛ أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، المرجع السابق، ص.126؛ حابت آمال، دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات (سلطة الرقابة للجنة الإشراف على التأمينات)، المرجع السابق، ص.137.

<sup>2</sup> المادة 9 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للامر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>3</sup> تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة، وذلك طبقاً للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها... تخضع ميزانية مجلس المنافسة للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة". المادة 17 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للامر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم سابق الإشارة إليه.

<sup>4</sup> تؤخذ أتاوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها اللجنة... المادة 1/27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>5</sup> تحدد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها وتحصيلها عن طريق التنظيم". المادة 2/27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ يحدد الوزير المكلف بالمالية بقرار، نسب الأتاوى والكيفيات التي تحصلها بها اللجنة". المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق

بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج. رقم 34 لسنة 1998؛ قرار وزير المالية المؤرخ في 02 أوت 1998، المتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق بعمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج. رقم 70 لسنة 1998.

<sup>6</sup> تخصص للجنة إعانة تسيير من ميزانية الدولة". المادة 28 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه

<sup>7</sup> تشمل ميزانية الخلية على ماياتي: - في باب الإيرادات: إعانة الدولة... المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>8</sup> تسجل الاعتمادات المالية الأمانة لسير السلطة ضمن ميزانية الدولة" المادة 2/16 من القانون رقم 15-04، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

<sup>9</sup> تضع الدولة تحت تصرف اللجنة الوسائل البشرية والمالية التي تطابق مهامها، وتتحمّل الدولة النفقات المتصلة بذلك". المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 01-71، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه

<sup>10</sup> تقيد الاعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها في الميزانية العامة للدولة... تمارس مراقبة نفقات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقاً لإجراءات المحاسبة العمومية". المادة 49 من القانون العضوي رقم 12-05، المتضمن قانون الإعلام، سابق الإشارة إليه.

<sup>11</sup> تسجل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما،"، تشمل ميزانية الهيئة على باب للإيرادات وباب للنفقات: في باب الإيرادات: - إعانة الدولة...، المادة 21 والمادة 22 على التوالي من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها وتنظيمها وكيفيات سيرها، سابق الإشارة إليه.

الصيدلانية المستعملة في الطب البشري،<sup>1</sup> سلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،<sup>2</sup> وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه،<sup>3</sup> وسلطة ضبط الكهرباء والغاز.<sup>4</sup>

بإضافة إلى ذلك، قد تلزم السلطات الإدارية المستقلة من طرف السلطة التنفيذية، بأن تدفع جزء من إيراداتها الزائدة عن حاجيتها إلى الخزينة العمومية، كما هو الشأن بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي وقع عليها التزام بصب المبالغ الفائضة الناتجة عن الأتاوى المحصلة وغير المستعملة لحاجات تسييرها والمهام المنوط بها، في ميزانية الدولة في آخر السداسي من السنة الموالية لقفل حسابتها السنوية على أبعد تقدير.<sup>5</sup> كما ألزمت بدفع- وبأثر رجعي- كل المبالغ المالية المتراكمة الناتجة عن الأتاوى المحصلة وغير المستعملة من تاريخ تنفيذ القانون المنشئ لها إلى غاية 31 ديسمبر 2014،<sup>6</sup> وفي هذا قيد حقيقي على الاستقلال المالي الذي تتمتع به هذه الهيئة.

<sup>1</sup> قصد الانطلاق في عمله، تضع الخزينة العمومية تسبقاً قابلاً للتعويض تحت تصرف الوكالة لتمكينها من ممارسة نشاطاتها...، " تسجل عند الحاجة الاعتمادات الإضافية الضرورية للوكالة لتمكينها من اداء مهامها في الميزانية العامة للدولة طبقاً للإجراءات المعمول بها. " المادة 173 مكرر 7 والمادة 173 مكرر 8 على التوالي من القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، المدرجتين بموجب المادة 7 من القانون رقم 08-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

<sup>2</sup> "تخضع سلطة الضبط للمراقبة المالية للدولة طبقاً للتشريع المعمول به."... علاوة على ذلك، وبمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لكل سنة، تقيد عند الحاجة، الاعتمادات الإضافية والضرورية لسلطة الضبط لتمكينها من أداء مهامها، في الميزانية العامة للدولة، وفق الإجراءات المعمول بها... " المادة 11 والمادة 2/22 على التوالي من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه

<sup>3</sup> تتضمن ميزانية سلطة الضبط ما يأتي: في باب الإيرادات...-إعانة الدولة...، تستفيد سلطة الضبط من إعانة مالية أولية من طرف الدولة" المادة 19 والمادة 21 على التوالي من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

<sup>4</sup> ويمكن للخزينة ان تقدم للجنة الضبط تسيقات قابلة للاسترجاع. يوافق الوزير المكلف بالطاقة على الميزانية السنوية التي تعدها لجنة الضبط. " المادة 127 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

<sup>5</sup> المادة 1/46 من الأمر 15-01 المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج. رقم 40 لسنة 2015.

<sup>6</sup> المادة 2/46 من الأمر 15-01، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، سابق الإشارة إليه.

خاتمة

## الخاتمة:

مما سبق يتضح لنا جليا بما يدع مجالا للشك أن العلاقة بين الإصلاح السياسي من جهة كتفعيل الفصل بين السلطات و التداول السلمي على السلطة وحماية الإرادة الشعبية من الاختطاف لمنعها من حسن الاختيار ذلك أن البقاء في السلطة آفة ومهلكة وطريقا للاستبداد وهو رأس الفساد وأصله، وضرورة تقييد السلطة التنفيذية لأن الحكم المطلق خصيصة إلهية كما أن زمان العصمة وحتى الاجتهاد قد ولى بالإضافة لتزايد تعداد المواطنين وازدياد حاجياتهم وتنوعها واتساع الرقعة الجغرافية تلبيتها تقتضي الاستقلالية واللامركزية حقيقية في القرار وإعلاء نظام الكفاءة والانتخاب بدل نظام الولاء والتعيين، وإيقاف تغول السلطة التنفيذية على باقي السلطات بإرجاع لكل من السلطة القضائية والتشريعية صلاحياتهما بتأسيس الفصل بين السلطات و كذا ومنح الهيئات الإدارية المستقلة استقلاليتها، والتأسيس لسيادة القانون بعدم اتخاذ حالة الطوارئ والتدابير الاحترازية كحجة ووضع حدا للانحراف في استعمال السلطة واجتثاث الاستبداد تطبيقا للاتفاقيات الدولية الملزمة بما بدونها تقمع الحريات السياسية تحت وطأة الاستبداد أو جعلها محل ابتزاز ومساومة فتعزز وتتكرس بذلك ديمقراطية الواجهة ما يسبب المشاشة وضياع القرار السيادي، فالتزام المبادئ السامية السالفة سير باتجاه الحكم الراشد وتحقيق الاستقرار السياسي وبدل الانحدار للانسداد التنمية المستدامة وبدل الغرق في مستنقع الفساد.

وبين الإصلاح الإداري من جهة أخرى ليست علاقة وطيدة فحسب بل أنها لصيقة واستحالة صلاح الثاني بدون صلاح الأول فلا يستقيم الظل والعود أعوج وان أية دراسات أو إجراءات لا تستهدف شقي المعضلة لا تعدو كونها مجرد مسكنات وان قوي مفعولها كثيرا لا بد لساعة الحقيقة المرة من أن تأتي بعدها كما أنها اجتزاء للحقيقة و نوعا فجا من العبث.

ولما كانت أساليب الإدارة التقليدية العمودية وذات النموذج الهرمي الاستبدادي وذات الطابع البيروقراطي لا تتمتع بالسرعة في التدخل وتقتل التجديد والإبداع للتجاوب مع متطلبات والمستجدات والحاجيات المتزايدة والمتنوعة، احتكار السلطة التنفيذية للعمل والرقابة في آن ليصبح لسان الحال يؤكد ما قاله الشاعر "فيك الخصام وأنت الخصم والحكم"

معوقات الإصلاح الإداري تبعية هيئات الإدارية المستقلة، الأجهزة، اللجان وحتى الأنظمة الرقابية للسلطة التنفيذية بفقدانها الاستقلالية العضوية والوظيفية وبالتفاف على استقلاليتها بأساليب وطرق مختلفة، وعدم الاعتراف لها بالاستقلال المالي صراحة أنها تعتمد كلية على إعانة الدولة لتمويل الأعمال والخدمات التي تقدمها ما يجعل قرارها

محل ابتزاز ومساومة كما أن حصر فئات الخاضعة للرقابة و استثناء أخرى يمس بمصداقيتها لدى المواطنين ويباعد الهوة بينه وبينها كما يمس بالرضا الوظيفي، و توقيف عمل هيئة واستحداث أخرى في مقابل الفساد لا يؤدي إلى إضعافها وحسب بل ويؤدي إلى تكريس الفساد ودعمه وزيادة رقعته واستهدف عمليات الإصلاح والداعين إليه.

الأمر الذي يجعل من استقلالية تلك اللجان والهيئات استقلالية شكلية وواجهة وغطاء فرضتها فرضا للمعاهدات والاتفاقيات الدولية الموقعة من طرف السلطة التنفيذية فاستوردت فئات قانونية من الدول الليبرالية وأفرغتها من جوهرها، مما يؤكد أنها ذات طابع تزييني غير حقيقي ما ينسف فعالية هذه الأجهزة هيئات واللجان من الأساس.

نتيجة لذلك تصبح الأنظمة الرقابية في مربع الامتناع عن الفعل بفقدانها فاعليتها ما يخلف الإفلات من العقاب ومع اعتماد النظام الهرمي الاستبدادي تتحول الإدارة العمومية بيئة خصبة لكل أنواع الانحراف في استعمال السلطة ليحل بذلك السخط بدل الرضا الوظيفي ويصبح أي صاحب مظلمة كالمستجير من الرمضاء بالنار . الأمر الذي يجعل الإدارة هشة عرضة لاختراق المال الفاسد، وتيارات الضغط بمختلف أنواعها لتدخل الإدارة العمومية دائرة الفساد المغلقة الأمر يضع الأمن القومي في دائرة الخطر.

### نتائج البحث:

وإعادة النظر بشكل حقيقي وفعلي في إنشاء مزيد البنائيات بحجة تقرب الإدارة من المواطن بدون تحسين للخدمات الإدارية وإصلاح حقيقي لان ذلك يعد تبديدا للأموال وزيادة الموظفين ترهلا يصيب الإدارة وفقدان قيمة العمل و تحويل مصالحها لمجرد سجن كبير ليس إلا، كما أن المعضلة بالإضافة للعوامل الأخرى ذلك أن المعضلة ليست في قلة الموظفين بل في توزيعهم وفعاليتهم لاستعادة ثقة المواطن في الإدارة وقبل ذلك كله البدء في إصلاح سياسي ودستوري حقيقي وجذري لاقتلاع الفساد بدونه يبقى كل ذلك صوريا.

وفي الأخير لا نملك إلا أن ندق ناقوس الخطر فقدحان الوقت للبدء سريعا بالإصلاح الإداري بحزمة إجراءات حدها الأدنى :

- ✓ تفعيل دور الرقابة بمنحها استقلالية حقيقية تشمل استقلالية عضوية ووظيفية والاستقلالية مالية.
- ✓ توسيع دائرة الشخصية المعنوية ومنح استقلالية حقيقية ولا مركزية فعلية اتخاذ القرار.
- ✓ تثبيت قاعدة "سمو المنتخب على المعين" و الكفاءة بدل الولاء لا العكس.
- ✓ استبدال فوري للنظام الهرمي الاستبدادي بنظام فعال لتحرير طاقتها الإبداعية ورفع جهوزيتها .
- ✓ تغيير واجب الإدارة العامة من " بذل عناية" الى واجب "تحقيق نتيجة".
- ✓ وتثبيت قاعدة "واجب الإثبات يقع على عاتق الإدارة".
- ✓ رقمنة جميع الإدارات العامة بحيث وإعادة تفعيل مشروع "صفر ورقة"

# قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع

اولا : المصادر

- القرآن الكريم ، <http://quran.ksu.edu.sa/>

- صحيح البخاري

- صحيح مسلم

- التعديل الدستوري 2016

الامر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم

المرسوم 88/131 المؤرخ في 04/07/1988 المنظم للعلاقات بين الادارة والمواطن، الجريدة الرسمية،

العدد 27، السنة 25، بتاريخ 06/07/1988

الأمر 02-12 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.

الأمر 01-15 المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج.ج. رقم 40 لسنة 2015.

الأمر 01-15، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، سابق الإشارة إليه.

الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم.

الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم .

الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

الأمر رقم 04-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 11-03، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم،

التعديل الدستوري 2016.

الجريدة الرسمية ، العدد 31 السنة 44، صادرة بتاريخ 13/05/2007.

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2010، 2011،

الدستور الجزائري لسنة 1996.

القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام .

القانون العضوي رقم 12-05، المتضمن قانون الإعلام.

القانون العضوي رقم 12-05، المتعلق بالإعلام.

القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري ،الجريدة الرسمية، العدد 14، بتاريخ 7 مارس

2016 السنة 53،

القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم

القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم ..

القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتها، المعدل والمتمم.

- القانون رقم 05-07 المؤرخ في 13/05/2007 المعدل والمتمم للأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني
- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية/ العدد 68.
- القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد من الفساد ومكافحته.
- القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات .
- القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 08-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.
- القانون رقم 15-04، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين.
- القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 90 المؤرخ في 7 ابريل 1990 يتعلق بالبلدية، المتمم، ج.ر.ج. ج. العدد 15
- القانون رقم 90/08 المتعلق بالبلدية
- القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم بالأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة.
- القانون رقم 15-04، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين.
- القرار رقم 93-01 المؤرخ في 6 ديسمبر 1993، المتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية، قرار غير منشور أشار إليه كل من: منى لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة ؛ وليد بوجلمين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري.
- القانون رقم 90/09 المتعلق بالولاية.
- المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة بعد تعديله بموجب القانون رقم 03-04.
- المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-433 المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز وسيره، ج.ر.ج. ج. رقم 76 لسنة 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها.
- المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127، المتضمن لإنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج. ج. رقم 34 لسنة 1998 .
- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416 هـ الموافق 22 يناير 1996، يحدد إنتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس
- المرسوم الرئاسي 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها.

- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أفريل 1990 المتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، جر عدد28، الصادرة في 11/07/1990؛
- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21/07/1992، ينهي مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، جر عدد 57، الصادرة في 26/07/1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمائتها.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها،
- المرسوم الرئاسي رقم 11/426.
- المرسوم الرئاسي رقم 96/113 المؤرخ 23 مارس 1996 المتعلق بمنصب وسيط الجمهورية
- المرسوم الرئاسي رقم 99/170 المؤرخ في 02 أوت 1999 المتضمن إلغاء وسيط الجمهورية، ج.رج.ج، عدد 52 الصادرة بتاريخ 04 أوت 1999
- المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج. رقم 76 لسنة 1999 .
- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر.ج.ج. رقم 74 لسنة 2006.
- المرسوم تنفيذي. " المادة 15 من القانون رقم 08-12، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم،
- المرسوم رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها.

### ثانيا :القرارات

- قرار المحكمة العليا ، الغرفة الادارية، الصادر بتاريخ 08/09/1989، قضية رقم 54362، المجلة القضائية، العدد 03، 1990
- قرار محكمة العدل الأردنية، رقم، 76/89، مجلة نقابة المحامين 1980.
- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 14/03/1934 في قضية دال رولت، مجموعة احكام القضاء الاداري الكبرى، دالوز، ط6، 1974
- قرار المجلس الاعلى (الغرفة الادارية)، الصادر بتاريخ 14/01/1989 (قضية فريق م ضد والي ولاية تيزي وزو)، المجلة القضائية، العدد 4، الجزائر
- القرار رقم 93-01 المؤرخ في 6 ديسمبر 1993، المتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية، قرار غير منشور أشار إليه كل من: منى لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة ؛ وليد بوجلمين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري.
- حكم مجلس الاعلى المؤرخ في 30/10/1971، نشرة القضاة 1971، عدد 1
- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 23/07/1909 قضية فابريك (Fabreèque )

- قرار الغرفة الادارية للمجلس الاعلى، بتاريخ 04/03/1978، قضية خيال ضد رئيس بلدية عين البنيان.
  - قرار المجلس الاعلى، الغرفة الادارية، ملف رقم 53098، بتاريخ 27/06/1987، المجلة القضائية، العدد الرابع
  - قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية بتاريخ 15/12/1991، المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1993.
  - قرار المحكمة العليا الصادر في 31/01/1987، قضية رقم 55061، المجلة القضائية، العدد الاول 1990.
  - قرار المحكمة العليا (الغرفة الادارية)، رقم 71670 في 13/01/1991 في قضية جيلاي عمار ومن معه ضد والي تيزي وزو
  - قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 14/05/1995 عن الغرفة الادارية، ملف رقم 135946، المجلة القضائية، العدد الثاني 1995.
  - قرار رقم 2- ق- م د-89، المؤرخ في 20 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، منشور في أحام الفقه الدستوري الجزائري (1) 1997، انظر ملف رقم 005814، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، 2003،
  - قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ الجزائر، الملف 002129 .
  - قرار مجلس الدولة (الغرفة الاولى)، رقم 001177، بتاريخ 05/02/2001 (غير منشور)، اشار اليه سمير دادو ،
  - قرار مجلس الدولة الصادر في 23/09/2002، قضية رقم 6460، مجلة مجلس الدولة، وزارة العدل، العدد 03، سنة 2003 .
  - قرار مجلس الدولة الغرفة الاولى، رقم 008959، بتاريخ 15/04/2003 (غير منشور) اشار اليه سمير دادو .
  - قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم، 001764، فهرس رقم 295، بتاريخ 04/2001/قرار وزير المالية المؤرخ في 02 أوت 1998، المتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج.ج. رقم 70 لسنة 1998.
- ثالثا :الكتب**
- أحمد زايد الدولة في العالم الثالث (الرؤية السوسيوولوجية). مصر: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1985.
  - سعد صليلع، حالات عيب الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الاداري (دراسة مقارنة)
  - حنان برامي، اجتهاد القاضي في مجال الحقوق والحريات في ظل الاتفاقيات الدولية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 04 . مارس 2008
  - مازن ليو راضي، نظام الأنبودسمان أو المفوض البرلماني، ضمانات لحقوق الأفراد وحررياتهم، مجلة القادسية، مجلد 3، العراق، 1999،
  - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات اتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية
  - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة العدد 3، الجزائر، 2003
  - وليد سالم محمد، مؤسسة السلطة وبناء الدولة- الأمة: دراسة حالة العراق. عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، ( 129 - 2013
  - أحمد الرجوب سلامة رضوان، الاستثمار الأجنبي المباشر و الاستقرار السياسي في البلدان العربية. رسالة 6- ماجستير غير منشورة ، جامعة اليرموك، 2005.

- إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
- أسامة الغزالي حرب ، العنف و السياسة في الوطن العربي.عمان:منتدى الفكر العربي، 1987.
- إسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، أسس ومجالات العلوم السياسية. الإسكندرية: مركز الإسكندرية للكتاب، 2011.
- أمجوج أمنوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الادارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2007.
- أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين ( لجنة الإشراف على التأمين )، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
- بوشنافة شمسة، "النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية". مجلة دفاتر السياسة والقانون، أبريل 2011 .
- حابت أمال، دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات ( سلطة الرقابة للجنة الإشراف على التأمينات)، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
- حاتم علي لبيب، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مجلة مصر المعاصرة، مصر، 1971.
- حسنى قمر، الحماية الجنائية لحقوق السياسية (دراسة مقارنة بين التشريعين الفرنسي والمصري)، دار الكتب القانونية، مصر، 2006.
- حكيمة دموش، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
- دندل جبر، التعددية السياسية وتداول السلطة في السياسة الشرعية. عمان: دار عمار للنشر والتوزيع، 2006 ،
- ديفيد بيتهم وكيفن بويل ، مدخل إلى الديمقراطية : الانتخابات الحرة العادلة . (تر:غريب عوض)، الجزء الثاني.
- زياد عادل تسريح الموظف العمومي و ضماناته، اطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي
- ساجد متعب العبدلي، التداول السلمي للسلطة والحكومة المنتخبة 2016 .
- سعاد الشراوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر . (د.م.ن)،(د.د.ن)، 1997 .
- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، الجزائر، 2005
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986 .
- صامويل هانتجتون، الموجة الثالثة: التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين.(ترجمة:عبد الوهاب غلوب).
- طلال صالح بنان، "الإستقرار السياسي...محدداته ومتطلباته". صحيفة عكاظ، العدد 4566 ، ديسمبر 2013)
- ع. عيساوي، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- عبد الرحمان موسى النهار مهيدات.أثر الفقر على الاستقرار السياسي في الدول العربية (دراسة حالة الأردن - ،السعودية،مصر،تونس).رسالة ماجستير غير منشورة،جامعة اليرموك، 2006
- عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ،

- عبد القادر بدر الدين (إكرام)، "ظاهرة الاستقرار السياسي في مصر". أطروحة دكتوراه. جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1981.
- عبدو سعد، علي مقلد، النظم الانتخابية: دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي. بيروت: منشورات ( 1272 الحلبي الحقوقية، 2005 ،
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة- دراسة مقارنة- منشأة المعارف، الإسكندرية،
- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان2010،
- عصام الدبس، النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي (الدول-الحكومات-الحقوق والحريات العامة). عمان: دار الثقافة.
- عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة. ط 2. بيروت: دار النضال للطباعة والنشر والتوزيع، 1989.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة المحج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984 ،
- عمر صدوق، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، ط.د (الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
- قادر احمد عبد الحسيني، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الاهداف في التشريع العراقي، دراسة مقارنة،
- قدوم جميلة، رقابة المشروعية في الوظيفة العامة، مذكرة ماجستير، جامعة سيدي بلعباس، 200-2006.
- كريمة بقدي، "الفساد السياسي وأثره على الإستقرار السياسي في شمال إفريقيا: دراسة حالة الجزائر". مذكرة ماجستير (جامعة)
- أبو بكر بلقايد بتلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص: دراسات أورومتوسطية، 2011-2012..

رابعا : المراجع بالفرنسية

- J. CHEVALLIER, « Les enjeux de la déréglementation », RDP, n°01, janvier & février 1987; J -
- .G. TIMSIT, Synthèse, In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, (dir.ss), Les A.A.I, PUF, Paris, 1988 -
- . GUEDON (M-J), « Les A.A.I », LGDJ, Paris, 1991 -
- . J-M. AUBY, RDP. 1981, notes de jurisprudence, -
- M. DELMAS-MARTY, Vers une autre logique juridique: à propos de la jurisprudence de la Cour -
- européenne des droits de l'homme, op.cit.,
- S. TOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles -
- fondamentales, Op.cit, p. 39.
- Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties -
- .C ,E,19-11-1971ministre de la sante public ,R -
- C. Const. n° 86- 217, du 18 septembre 1986, 22 ème cons ; C. TEITGEN-COLLY, « Les instances -
- .de régulation et la Constitution », Op.cit
- .C. TEITGEN-COLLY, « Les instances de régulation et la Constitution », RDP, n° 01, 1990, -
- C. TEITGEN-COLLY, «Les A.A.I: histoire d'une institution », In C-A. COLLIARD et G. -
- TIMSIT, s/dir, Les PUFParis1988
- .Charles Debbash, institution et Droit administratif ,p,u,f Paris,1978, -
- .DUPUIS (G), « Introduction », In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir. Les A.A.I, Op.cit, -
- F. MODERNE, « Les modèles étrangers : étude comparé », In éléments pour une discussion, In C-A. -
- .COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir, Les AAI, Op.cit

- Farida ALLOUI, Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie, Actes du colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université .Abderrahmane MIRA, Bejaïa, 23-24 Mai 2007
- .G. TIMSIT, Synthèse, Op.cit –
- G. TIMSIT, « M. le Maudit : relire MONTESQUIEU », In Mèl. CHAPUS (R), Droit administratif, – .Op.cit
- J. CHEVALLIER, « Régulation et polycentrisme dans l'administration française », Revue – .Administrative, 1998, n°301
- Jean-Louis AUTIN, Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France, Revistacatalana de dretpúblic, – .núm. 34, 2007
- L. AUTIN, Les autorités administratives indépendantes et la Constitution, Revue administrative, 1988 –
- M. DELMAS-MARTY, Vers une autre logique juridique: à propos de la jurisprudence de la Cour – ; La matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, D. 1988, chron européenne des droits de l'homme, flou du droit pénal, Rev. Sc. Crim. 1987
- .Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit –
- P.SABOURIN, « Les A.A.I dans l'Etat », In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir. Les A.A.I, Op.cit, – .DUPUIS (G), « Introduction », In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir. Les A.A.I, Op.cit, –.
- R. ZOUAIMIA, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », Revue – .Idara, n°, 2001
- R. ZOUAIMIA, « L'introuvable pouvoir local », Insanat (Revue Algérienne d'Anthropologie et des – Sciences Sociales), n°16, 2002,
- Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de lagouvernance, – Jean-Philippe KOVAR, L'indépendance des autorités derégulation financière à l'égard du –op.cit.; pouvoir politique, R.F.A.P., n° 143, 2012, p.p. 658-659
- S. HUBAC et E. PISIER, « Les autorités face aux pouvoir », In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, – .s/dir., Les AAI, Op.cit
- S. TOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles – .L.G.D.J, Paris, 2003 –fondamentales,
- P.SABOURIN, « Les A.A.I dans l'Etat », In C-A. COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir. Les A.A.I, Op.cit processuelles fondamentales, op.cit., p. 87.

### خامسا المواقع

- ساجد متعب العبدلي، التداول السلمي للسلطة والحكومة المنتخبة 2016. ص، 3 متحصل عليه من: . على الساعة 17:23 /05/ : تاريخ الدخول 25 ، - : www.sajed.org/books\_lib/open.php?cat=1&book=2
- ( 2008، متحصل عليه من : - السياسية والعلاقات الدولية، فرع: التنظيمات السياسية والإدارية، 2007 2015 . عل الساعة 19:24 /11/ : تاريخ الدخول 08 : boulemkahel.yolasite.com
- ثامر كامل محمد الخرزجي، مرجع سابق، ص 177 2016 . على الساعة 10:31 /04/ : تاريخ الدخول 08 : fcdrs.com/mag/issue-6-3.html،
- طلال صالح بنان، "الإستقرار السياسي...محدداته ومتطلباته". صحيفة عكاظ، العدد 4566 ، ديسمبر متحصل عليه من الموقع التالي: 2013: www.okaz.com.sa/new/.../Con20131217662629.htm
- الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، http://www.ccomptes.org.dz/ar/chambres\_territoriales\_ar.html،

[1] سعد صليليع، حالات عيب الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الاداري(دراسة مقارنة)، ص 268، مقال منشور على الرابط :  
http://www.univ-skikda.dz/doc\_site/revues\_SH/ar1(5).pdf تاريخ الاطلاع 27/02/2017 على الساعة  
11.14

<http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=30163>

La loi n°73/6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur Cf. [www.legi.frence.gouv.fr](http://www.legi.frence.gouv.fr). Voir aussi: André LEGRAN, Médiateur, Encyclopédie juridique, Contentieux administratif, Tome II , 17<sup>ème</sup> année, 2000 2<sup>ème</sup> trimestre, Dalloz, PARIS , p.2.

القرآن الكريم برواية حفص عن عاصم دار ابن كثير دمشق ص. 311 - سوريا

## فهرس المحتويات

الاهداء

الشكر

مقدمة

### الفصل الأول: ماهية الإصلاح الإداري

المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري

الفرع الأول: تعريف الإصلاح الإداري

الفرع الثاني: أهميته

المطلب الثاني: دوافع الإصلاح الإداري

الفرع الأول: الاستقرار السياسي

الفرع الثاني: تنمية مستدامة

المبحث الثاني: العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات

الفرع الأول: ظهور مبدأ الفصل بين السلطات

الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات

الفرع الثالث: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني: التداول على السلطة

الفرع الأول: تأثير النظام الانتخابي على التداول على السلطة

الفرع الثاني: دور التداول على السلطة في تحقيق الشرعية

الفرع الثالث: دور التداول على السلطة في الاستقرار الحكومي والرئاسي

المطلب الثالث: الحريات السياسية وتحديات سيادة القانون

الفرع الأول: الحريات السياسية

الفرع الثاني: تحديات سيادة القانون

المبحث الثالث: شروط الإصلاح الإداري

المطلب الأول: وجود لسلطات إدارية مستقلة

الفرع الأول: مدى تقبل الهيئات الإدارية المستقلة

الفرع الثاني: تبعية الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية إداريا لا سياسيا

### المطلب الثاني: أنظمة رقابية فعالة

الفرع الأول: الرقابة الداخلية

الفرع الثاني: الرقابة السياسية

الفرع الثالث: الرقابة الخارجية

## الفصل الثاني: معوقات الإصلاح الإداري

### المبحث الأول : الانحراف في استعمال السلطة

#### المطلب الأول: تعريف الانحراف في استعمال السلطة واهميته

الفرع الأول: تعريفه

الفرع الثاني: الطبيعة الشخصية والموضوعية

الفرع الثالث: رقابة المشروعية

### المطلب الثاني : الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة

الفرع الأول: الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة شخصية او للغير او محاباته

الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة انتقاما من الغير

الفرع الثالث: الانحراف بالسلطة لتحقيق هدف سياسي

الفرع الرابع: الانحراف بالسلطة لمخالفة القانون

### المطلب الثالث: الانحراف بالسلطة عن الاهداف المخصصة

الفرع الأول: مفهوم قاعدة تخصيص الاهداف

الفرع الثاني: كيفية تحديد الاهداف المخصصة

الفرع الثالث: اوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف

### المبحث الثاني: عدم فعالية أنظمة الرقابة

#### المطلب الأول: مجلس المحاسبة

الفرع الأول: الرقابة القصائية لمجلس المحاسبة

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية لمجلس المحاسبة

الفرع الثالث: طبيعة النتائج المترتبة عن رقابة مجلس المحاسبة.

#### المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

الفرع الأول: الهيكلة الإدارية للديوان المركزي لقمع الفساد:

الفرع الثاني: ضعف مركز الديوان في مجال قمع الفساد

الفرع الثالث: إنعدام الشخصية المعنوية

## المطلب الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

الفرع الأول: تعريفها

الفرع الثاني: مهام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

الفرع الثالث: فعالية الهيئة لمكافحة الفساد

## المبحث الثالث: التبعية للسلطة التنفيذية

### المطلب الأول: حدود الاستقلالية العضوية

الفرع الأول: احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التعيين

الفرع الثاني: غياب القواعد المتعلقة بالعهد

الفرع الثالث: وجود ممثلين للسلطة التنفيذية ضمن تشكيلة الأعضاء

الفرع الرابع: ربط السلطات الإدارية المستقلة ببعض الوزارات

### المطلب الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية

الفرع الأول: إعداد السلطات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي

الفرع الثاني: وضع بعض الأنظمة الداخلية من طرف السلطة التنفيذية

الفرع الثالث: القيود الواردة على الوسائل المالية للسلطات الإدارية المستقلة

خاتمة

المراجع