



جامعة الشهيد حمه لخضر. الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الدكتوراه ل.م.د.
شعبة الحقوق . تخصص قانون الجماعات المحلية

إشراف الدكتور:
أد/ محمد الاخضر كرام

إعداد الطالب:
الصادق هاني

لجنة المناقشة

| الاسم و اللقب | الدرجة العلمية | المؤسسة | الصفة |
|-------------------------------|-----------------|--------------|--------------|
| أد/ جروني فائزة | أستاذ | جامعة الوادي | رئيسا |
| أد/ محمد الاخضر كرام | أستاذ | جامعة الوادي | مشرفا ومقررا |
| أد/ أمينة سلطاني (رحمها الله) | أستاذ | جامعة الوادي | مشرف مساعد |
| أد/ غريسي جمال | أستاذ | جامعة الوادي | مناقشا |
| د. جرمون محمد الطاهر | أستاذ محاضر (أ) | جامعة الوادي | مناقشا |
| د. بوضياف عبد المالك | أستاذ محاضر (أ) | جامعة بسكرة | مناقشا |
| د. سويقات أحمد | أستاذ محاضر (أ) | جامعة ورقلة | مناقشا |

السنة الجامعية: 2023/2022

أجيزت بتاريخ 05 شعبان 1444 الموافق 2023/02/25

قال الله تعالى:

فاسْتَقِمْ كَمَا أُمِرْتَ وَمِن تَابِ مَعَكَ وَلَا تَطْغَوْا إِنَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ



قال القاضي الفاضل أستاذ العلماء البلغاء عبد الرحيم البيهقي وهو
يعتذر إلى العماد الأصفهاني عن كلام استرکه عليه:
"إنه قد وقع لي شيء وما أدري أوقع لك أم لا؟ وها أنا أخبرك به،
وذلك إنني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه إلا قال في غره:
لو غير هذا كان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قُدم هذا لكان
أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل.

وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر."

إهداء

أهري هذا المحمل المتواضع إلى الوالدة الكريمة حفظها الله التي ما فتئت

تدعو لي بالنجاح والتوفيق والسداد، فما كان لي أن أصل إلى ما وصلت

إليه لو لا دعائها اليبوي لي.

كما أهري عملي هذا إلى روح والدي رحمه الله وأسكنه فسيح جناته.

وأرجو أن يكون هذا المحمل صديقة جارية له ولنا من خلال ترحم كل قارئ

عليه والرعاء له ولنا بالفوز بالجنة والتمتع من النار.

الباحث هاني الصادق

شكر

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، فلك الحمد على ما أنعمت به علي من نعمة إنجاز هذه العمل، ولك الشكر على كريم عطائك ومنك، عدد خلقك، وزنة عرشك ومراد كلماتك.

واطلاقا من حديث النبي ﷺ من لا يشكر الناس لا يشكر الله، أقدم بشكري الجزيل لجميع معلمي وأساتذتي الفضلاء، الذين كانوا سببا في تحقيق نجاحاتي، منزبات مراحل تعليمي في صفري، إلى غاية المرحلة الجامعية بأطوارها الثلاث، فكل من علمني حرفا، مهنت له عبدا، وأخص بالذكر في هذا المقام، أستاذي الفاضل محمد الالمير كرام، وهو أحد الأساتذة الفضلاء الكرام، الذين يصرون فيهم قول النبي:

لا تطلبن كريما بعرويته *** إن الكرام بأسفاهم يباغتوا

فهو الأستاذ الكريم المطا، صاحب الفضل علما بل وأخلاقا، جاد فلم يرضن، ولم يبخل بما أنعم الله عليه من علم ومهرو وقت، حيث قبل الاشراف على هذا العمل رغم التزاماته ومسؤولياته المتعددة، وقابع وبمحرص شديد أطوار إنجازه، وبذل في ذلك من الجهد والوقت ما لا يقدر بهن.

عرفانا بجميل صنعه من خلال ما قدمه لي من توجيه وإرشاد ونصح وتشجيع، وسعة صدر، لايسمعي إلا أن أقول لك أستاذي الفاضل جزاك الله عنى كل خير، وأدامك الله لنا ولجميع طلاب العلم والبلاد كلها ذمرا ونحرا.

بملك تمتاز البلاد وتفتخر *** وتزهر بالعلم النير وتزفر

كما أقدم بأسمى آيات الشكر لجميع الأساتذة الفضلاء أعضاء لجنة المناقشة على تحملهم عب مناقشة هذه الاطروحة من خلال بزل الجهد والوقت لمراجعة هذا العمل، وتسريه وترصيره.

وللايفوتني أيضا أن أعبر عن شكري وتقديري لكل من قدم لي يد العون والساعرة من قريب أو بعيد لإنجاز هذا العمل فلكم منى أسمى عبارات الشكر والتقدير والعرفان .
الباحث هاني الصان

مختصر المصطلحات:

ج: جزء

ج ر ج د ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

د ع ن ت: دار العلوم للنشر والتوزيع

د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية

ر ر ج ت: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية

ر م ش ب: رئيس المجلس الشعبي البلدي

ر م ش و: رئيس المجلس الشعبي الولائي

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

ص: صفحة

ط: طبعة

ع: عدد

ق أ ع و ع: القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي

ق إ م إ: قانون الاجراءات المدنية والادارية

ق ب: قانون البلدية

ق ع و ع: القانون العام للتوظيفة العامة

ق غ إ م أ: قرار الغرفة الادارية للمجلس الأعلى

ق م د ج: قرار مجلس الدولة الجزائري

ق م د م: قرار مجلس الدولة المصري

ق و: قانون الولاية

ك: الكتاب

م ش ب: المجلس الشعبي البلدي

م ش و: المجلس الشعبي الولائي

م م د ج: مجلة مجلس الدولة الجزائري

م: مجلد

ن ق: نشرة القضاة

Abréviations français

- *AJDA* : l'actualité juridique - droit administratif
- *P* : page
- *PP* : De page en page
- *Pub* : publier
- *CE* : Conseil d'Etat
- *Ed* : édition
- *J. O. R. A. D. P* : Journal officiel de la république algérienne Démocratique et populaire
- *L.G.D.J* : Librairie générale de droit et de jurisprudence
- *N^o* : numéro
- *Op. cit* : Ouvrage Précédemment cité
- *RD P* : Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger
- *RFDA* : Revue française de droit administratif
- *T* : tome

مقدمة

مقدمة:

تعتبر المصلحة العامة الهدف الأساسي الذي أنشئت لأجله الإدارة العامة، ويصب الهدف أو الأهداف التي قد يخصصها القانون لإدارة عامة معينة في مضمار تحقيق المصلحة العامة، سواء كانت هذه الإدارة العامة مركزية أو غير مركزية، أو كانت مرفقية أو إقليمية. ولكي يسهل على الإدارة المحلية تحقيق غاياتها، زودها المشرع بصلاحيات ومكنات تستطيع بها تحقيق تلك الغاية، وهذه المكنات يعبر عنها بامتياز السلطة العامة الذي لا يمتلكه غيرها من الأفراد، وبهذا الامتياز يصبح لدى الإدارة العامة مركزا أعلى يسموا على مراكز الأفراد، وما زودت الإدارة العامة المحلية بهذا الامتياز إلا لأجل تحقيق مصلحة المجتمع المحلي، فلو كان للإدارة والأفراد نفس السلطة، ما استطاعت الإدارة فرض سلطتها وهيمنتها على الأفراد، ولعجزت عن تحقيق مصلحتهم، فلا بد للطرف الذي أسند له مهمة الحفاظ على النظام العام، وتحقيق التنمية المحلية، وتلبية حاجيات المجتمع المحلي كالبديية والولاية، أن تكون له سلطات أعلى من سلطة الأفراد، وعليه فإن أساس علو مركز الإدارة المحلية على مراكز الأفراد هو ذلك الامتياز المخول لها من قبل المشرع والمتمثل في السلطة الممنوحة لها قِبَل الأفراد، لتنظيمهم وتحقيق النفع العام لهم، بما فيه من متطلبات الأمن والرفاه، حيث بمقتضى هذه السلطة منحت الإدارة المحلية أثناء أدائها لأعمالها الإدارية سلطة إصدار قرارات الأمر والنهي، والترخيص والحظر، والمنح والمنع، والتنازل والنزع، وإبرام العقود وفسخها وتعديلها، وكل ذلك شريطة أن تستهدف في تلك الأعمال المصلحة العامة، أو ما يحدده القانون لها من هدف، فإذا ما حادت وانحرفت عن ذلك، تكون الإدارة المحلية قد وقعت في برائن ظاهرة خطيرة عمت وانتشرت في كثير من الدول، ومنها الجزائر، ألا وهي ظاهرة الانحراف بالسلطة.

إن احترام الإدارة المحلية لمقتضيات القانون والصالح العام حين قيامها بأعمالها كإصدار القرارات وإبرام العقود، يجعل تلك القرارات والعقود محصنة من الطعن فيها بعدم المشروعية أمام الإدارة وأمام القضاء، أما إذا ما خالفت، فتكون أعمالها حين ذاك سواء كانت قرارات أو عقود، عرضة للطعن فيها بالإلغاء وإذ ما سببت ضررا تكون عرضة لدعوى التعويض، ومرد ذلك كله ناتج من وقوع الإدارة في مثالب الانحراف بالسلطة.

كما يتمثل الانحراف بالسلطة أيضا في مخالفة الإدارة المحلية للإجراءات التي فرض القانون عليها اتباعها، فقد يلزم القانون الإدارة المحلية اتباع إجراءات معينة قبل إصدارها للقرار أو إبرامها للعقد، كمثل إجراءات نزع الملكية، الذي يترتب عليه التعويض، فكي يكون القرار سليما، وغير معيب بالانحراف بالسلطة، لا بد أن يتم وفق اتباع إجراءات تقرير المنفعة العامة وإجراءات الحصر والتنازل وأخيرا نقل الملكية، وكل إجراء من هذه الإجراءات هو إجراء نص عليه القانون، وعدم القيام به يشكل انحرافا بسلطة النزع، ويجعل قرار النزع معرضا للطعن فيه أمام القضاء بالإلغاء للانحراف بالإجراءات.

أهمية الموضوع :

بناء على ما تقدم فإن موضوع الانحراف بالسلطة في الأعمال الإدارية المحلية الجزائرية، هو موضوع له أهميته العلمية والعملية، حيث يعتبر من المواضيع التي تتميز بالحساسية، بحكم أن الموضوع يمس بحقوق وحرريات الأفراد وهو ما يزيد من أهميته، ويحكم أن كل من يتولى سلطة إدارية، لا يرضى المسائلة ولا المحاسبة عن كيفية أدائه لأعماله ولا عن مدى مشروعيتها، كما أن كثير من المواطنين قد يتعرضون لضرر الانحراف بالسلطة من قبل موظفي أو منتخبي الإدارة المحلية، ولا يستطيعون الدفاع عن حقوقهم أو طلب التعويض عن الأضرار اللاحقة بهم من قبلهم، كما يتناول الموضوع جوانب أخرى جد مهمة في موضوع أعمال الإدارة المحلية، حيث يتعلق الأمر بالسلطة الممنوحة للإدارة، والهدف الذي لأجله منحت لها تلك السلطة، ومعلوم أن الغاية التي أنشئت لأجل تحقيقها الإدارة العامة هي المصلحة العامة، هذا إذا لم يحدد لها القانون غاية معينة يجب عليها تغييها واستهدافها، كما لا يحق لها استعمال سلطتها التقديرية لتحقيق هدف آخر عند تحديد القانون لهدف معين، ولو كانت الغاية التي استهدفتها تصب في مضمار المصلحة العامة، فعدم التزام الإدارة بالغاية المحددة والمخصصة لها يعد انحرافا بالسلطة، وإذا كانت الإدارة المحلية تستهدف عند إصدارها لقرارات الضبط الإداري العام، الحفاظ على النظام العام، بمكوناته الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة، والآداب والأخلاق العامة، فإن أي إساءة في التقدير عند إصدار القرار ستكون نتائجه وخيمة على الإدارة والمواطن على حد سواء، كما قد تكون سببا في خلق الفوضى والاخلال بالنظام العام ذاته.

ولأجل فهم ظاهرة الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية الجزائرية التي باتت تَورق المواطنين والمجتمع المدني بما فيه من جمعيات الأحياء، والموظفين العاملين بالإدارة المحلية الذين يتعرضون لمخاطر الانحراف بالسلطة من قبل مسؤوليهم، بات من الضروري دراسة هذه المشكلة، وتوضيح معالمها وصورها، وأسبابها وكيفية مواجهتها، كما يشكل الضرر المترتب على الانحراف بالسلطة بالنسبة للأفراد والإدارة في حد ذاتها، هاجس خوف تعاني منه أكثر دول العالم، وبالأخص دول العالم العربي، ومنها الجزائر، الأمر الذي دعانا لدراسة الظاهرة والتفكير لوضع حلول وآليات قانونية للحد من انتشارها، وفي ذات الوقت لإكساب وزرع الثقة المتبادلة بين المواطن وإدارته المحلية، كي تبقى الإدارة مضرب المثل في المثل العليا والقيم السامية، وكي لا تهتز هيبة الإدارة ومصادقيتها، ولتظل دوما موضع احترام من الجميع.

دوافع الدراسة:

لا بد أن يكون لكل باحث تناول موضوعا ما بالبحث، بواعث ودوافع موضوعية وذاتية ودوافع بحثنا في موضوع الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية تتمثل في ما يلي:

الدوافع الذاتية:

إن موضوع البحث في الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، هو موضوع أرقّ الباحث كثيرا، وذلك لما لاحظته في أرض الواقع من كثرة الانحرافات بالسلطة في أعمال البلدية والولاية، كوجود مصنع في الحي الذي يسكن فيه الباحث يزاول نشاطا صناعيا مضر بصحة السكان وبالبيئة ومقلق لراحة الساكنة، ورغم كثرة شكاوى سكان الحي المرسلة للإدارة المحلية إلا أن الإدارة التزمت الصمت إزاء هذه الشكاوى، وهو ما يشكل انحرافا واضحا بالسلطة من قبل البلدية والولاية، حيث فضلت الإدارة المحلية حينها السعي نحو تحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة، وذلك لأجل عدم المساس بمركز رئيس منتدى المؤسسات الاقتصادية بالولاية حينها.

إضافة إلى ما سبق فالباحث بما له من علاقة تربطه مع الإدارة المحلية كونه:

- أولاً: مواطن تعنيه شؤون التسيير المحلي، لأن له مصالح تربطه بها، كاستخراج وثائق تتعلق به في شتى المجالات سواء في الحالة المدنية كشهادات الميلاد أو الوفاة أو الزواج، أو الحالة العائلية، أو التعمير كرخصة بناء، أو الهدم... الخ.

- ثانياً: كون الباحث رئيس جمعية الحي الذي يسكن فيه، وبهذه الصفة يمثل الحي أمام البلدية والسلطات المحلية، فهو الذي يرفع انشغالات الحي للسلطة المحلية من خلال طلباته المتعلقة بنقائص الحي؛ كطلب تزويد الحي بشبكة الكهرباء والغاز والصرف الصحي، والإنارة العمومية، ورفع القمامة، إضافة إلى أن كل رئيس حي يفترض أن يكون عضواً مساهماً في مجال التنمية المحلية، ومواجهة حالات الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية، وبالتالي فإن العلاقة التي تربط الباحث بالإدارة المحلية تجعله يقف عن قرب على الانحرافات الصادرة منها والمتعلقة بأعمالها القانونية والمادية، مما جعله يبحث في كيفية التصدي لهذه الظاهرة، ويبحث في مدى نجاعة النصوص القانونية التي جاء بها المشرع الجزائري في مواجهة هذه الظاهرة.

- كما أن الوظيفة الإدارية التي يتولاها الباحث في الإدارة، واحتكاكه اليومي والمباشر مع الموظفين والمسؤولين، جعلته يقف أيضاً على صور وحالات ومشاهد أخرى للانحراف بالسلطة في أعمال الموظفين، مما كون له دافعا ذاتيا آخر للكتابة في هذا الموضوع الحساس والذي يمس سائر موظفي الإدارات العامة ومنها الإدارة المحلية الجزائرية.

الدوافع الموضوعية:

يعد تزايد معدلات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية الجزائرية بصفة خاصة، واقعا أليماً يشاهد يوميا من خلال عمل الإدارة، مما دعانا للبحث فيه وتشخيصه، ومحاولة إيجاد الحلول اللازمة للقضاء على هذه الظاهرة الخطيرة التي شوهت صورة الإدارة المحلية أمام المواطن الذي له ارتباط وثيق بها، حيث أصبحت تشكل هذه الآفة هوة بين المواطن والإدارة المحلية التي يفترض فيها التقرب من المواطن، وقضاء الحاجات العامة للمواطنين، في حين أضحت مكانا لخدمة المصالح الخاصة، وأصبحت المصلحة العامة هي آخر شيء يستهدفه رجل الإدارة المحلية.

ورغم تزايد معدلات الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية بالجزائر، إلا أن هذا لا ينفي وجود رجال أكفاء نزهاء يؤدون مهامهم بكل جدارة ونزاهة وإخلاص وشفافية، وهؤلاء هم في

الحقيقة من يفترض أنهم يمثلون الإدارة، ولكن طغيان فئة الموظفين الذين تغلب عليهم سمة الانحراف بالسلطة، هو ما جعلنا نخوض غمار البحث في هذا الموضوع، عسانا أن نساهم في توعية المجتمع والأفراد في معرفة ما لهم من حقوق أمام مثل هؤلاء الذين يحسبون أن المناصب الوظيفية هي امتياز لهم، يحققون بها أهدافهم الخاصة ويعملون فيها وفق أهوائهم ونزواتهم الذاتية، ولكي نحقق كباحثين غاية نشدناها منذ وعينا أن هذه الظاهرة قد تفتت عندنا في الجزائر بشكل كبير، ونُسهم في الوقاية والمكافحة لهذه الظاهرة، وبالأخص في الإدارة المحلية الكثيرة الاحتكاك بالمواطن بحكم قربه منها، وعلاقته الوطيدة بها.

أهداف الدراسة:

- نستهدف من خلال هذا البحث تحقيق جملة من الأهداف النظرية والعملية:
- في المقام الأول ضبط التصور الصحيح لظاهرة الانحراف بالسلطة التي طالما شوهت صورة الإدارة المحلية، وذلك من خلال ضبط تعريف شامل وكامل لها، وإبراز صورها وحالاتها ورفع كل لبس واقع بين النظريات المتشابهة الخاصة بها.
- إبراز النقص القانوني المتعلق بمواجهة ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية.
- إبراز مدى فعالية النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية.
- الكشف عن التحولات الإدارية الجديدة الواقعة في جانب التسيير الإداري المحلي والمتعلقة بمواجهة الانحراف بالسلطة، وإبراز دور الانتقال السريع في مواكبة الإدارة الالكترونية، ودور المشرع الجزائري في تجسيد ذلك.

إشكالية الدراسة:

إن هدف وجود وإنشاء الإدارة المحلية في جميع دول العالم هو تلبية الحاجات العامة وتقريب الإدارة من المواطن، كي تكون الإدارة المحلية أكثر انسجاما مع متطلبات التنمية المحلية، لأن تلبية رغبات المواطنين وحاجاتهم لا يمكن أن تتحقق إلا عند وجود الإدارة قريبة من المواطن لتستمع إلى انشغالاته وطلباته، وتُشركه عند اتخاذ قراراتها، وهو ما يعبر عنه بالديمقراطية التشاركية، والتي نص عليها دستور 2016 لأول مرة في المادة 17 بنصه: " يمثل

المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية." كما كرسها دستور 2020 في المادة 16 التي نصت في فقرتها الأخيرة على: " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني."

إن تكريس المشرع الدستوري الجزائري لمشاركة المواطنين وجمعيات المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي، ليشكل في الحقيقة ضمانا منه نحو المجتمع المحلي، كي تسلك الإدارة حين قيامها بأعمالها طريق المشروعية في جميع أعمالها، وكي تعلم الإدارة أنها مراقبة من الهيئات الإدارية والقضائية والمجتمعية ومن المواطنين، الشيء الذي يحد من انحرافها وتعسفها بالسلطة.

ولكن رغم ما وُجِدَ، وما هو مَوْجُود من قوانين تهدف إلى الدفع نحو قيام إدارة محلية تعمل وفق أطر المشروعية الإدارية، إلا أن الواقع الحالي يعكس خلاف ذلك، فالانحراف بالسلطة لا يزال شائعا في الإدارة المحلية، فالانتقام والتشفي، والمحسوبية والجهوية والحزبية والرشوة، والمصالح الخاصة لا تزال طاغية على أعمال أغلب رجال الإدارة المحلية، في حين أضحت تلك القوانين عبارة عن نصوص جوفاء لا معنى لها عند كثير من رجال الإدارة، حيث يتغافلون عن تطبيقها لما تكن النصوص في غير صالحهم، وعندما يريدون تحقيق مصلحة خاصة، ويكون النص القانوني يخدم مصالحهم، فإنهم حين ذاك يتمسكون بالتطبيق الحرفي للنص، هذا ما هو واقع عندنا ويقع يوميا في الإدارة المحلية الجزائرية للأسف.

وفي المقابل نجد أن أغلب الدول الغربية وبعض الدول العربية كالإمارات العربية المتحدة وقطر والسعودية، قد تخطت هذه العقبة، المتمثلة في تحايل رجال الإدارة عن القانون لأجل تحقيق المصالح الخاصة، وتفضيلها عن المصلحة العامة التي لأجلها وُظِّفُوا أو انْتُخِبُوا وما كان لهم أن يتخطوا هذه العقبة الكؤود لو لم يقوموا بخطوات عملاقة في جانب تحقيق الإدارة الإلكترونية، تلك الإدارة التي تُرَاقِبُ نفسها بنفسها، وتُراقِبُ من قبل جميع المواطنين، حيث لا مجال لتدخل من تحكمه الأهواء والدوافع الذاتية في أداء الخدمة العامة ولا مجال للانحراف بالسلطة.

إن التجارب التي قامت بها الدول الغربية وبعض الدول العربية، من خلال تجديد منظومتها القانونية المتعلقة بالرقابة على أعمال الإدارة المحلية، وكذا الموظف والمنتخب

المحلي والتي أثبتت نجاعتها ونجاحها في التصدي لخطر انتشار ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، لهو أمر يدعونا لطرح التسائل التالي:

ما مدى نجاعة النصوص القانونية الجزائرية في تكريس نظام رقابي فعال يواجه الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية؟

الدراسات السابقة:

كان موضوع الانحراف بالسلطة موضع دراسات كثيرة ولعل أهمها ما تناوله الفقيه القانوني محمد سليمان الطماوي، في كتابه " التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها" حيث تناول في دراسته الموضوع كعيب من عيوب القرار الإداري، فجاءت الدراسة منصبة على عمل قانوني من أعمال الإدارة وهو القرار الإداري، ولم يتطرق إلى الانحراف بالسلطة في العمل القانوني الآخر الذي تأتيه الإدارة، وهو الاعلان عن العقود الإدارية وإبرامها وإنجازها وفسخها، وقد تميزت دراستنا عن الدراسة السابقة؛ بتطرقنا إلى جميع أعمال الإدارة القانونية منها والمتمثلة في القرارات والعقود، والمادية والمتمثلة في الاجراءات والوسائل التي تستعملها الإدارة عند قيامها بتنفيذ قرار، أو ما يقع من إدارة من ضرر مادي على المواطن جراء تنفيذ قرار أو عقد، أو دون سابق إنذار كالأحداث الفجائية.

كما سبق وأن تناول الاستاذ صفاء شكر محمود موضوع الانحراف بالسلطة في كتابه " الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة - إساءة استعمالها - (دراسة مقارنة)، حيث تناول فيها موضوع الانحراف بالسلطة كعيب من عيوب القرار الإداري، وأرجع هذا العيب إلى السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، ووصل إلى نتيجة مفادها أنه لا مجال للانحراف بالسلطة إذا ما كانت الإدارة سلطتها مقيدة بالقانون، وهو ما يتعارض وطرح الباحث في دراسته بأن الانحراف بالسلطة يقع أيضا على السلطة المقيدة للإدارة، لأن كل خطأ يحدث من الإدارة سواء كانت سلطتها تقديرية أو مقيدة فهو يعد انحرافا بالسلطة عن مقتضيات تحقيق المصلحة العامة، أو ما ينص عليه القانون، كما أن الانحراف بالسلطة أيضا يقع على الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة، وعليه فالدراسة كانت متخصصة في جانب السلطة التقديرية للإدارة بصفة عامة وليست متخصصة في دراسة السلطة التقديرية للإدارة المحلية بصفة خاصة، وهو ما يشكل الفرق بين دراستنا ودراسة الأستاذ صفاء شكر.

أما الدراسة الثالثة التي تحصل عليها الباحث ولها علاقة أيضا بموضوع البحث؛ وهي أطروحة دكتوراه بعنوان "الانحراف في استعمال الاجراء الاداري"، للباحثة صديقي نبيلة، والتي تعرضت لموضوع يتعلق بصورة من صور الانحراف بالسلطة وهي صورة الانحراف بالإجراء ودرستها كسبب من أسباب إلغاء القرار الاداري، حيث تطرقت إلى أنواع الانحراف بالإجراء وصوره المقررة قانونا، كالانحراف بسلطة استخدام إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة، أو الانحراف بسلطة الاستيلاء المؤقت، كما توصلت الباحثة إلى أن عيب الانحراف بالإجراء يتميز بسهولة الإثبات أمام القاضي الاداري رغم أنه ذو طبيعة شخصية، إلا أن القضاء الاداري الجزائري قلما يصدر منه قرار يستند إلى هذا العيب، وهو ما يتوافق والنتيجة التي توصل إليها الباحث في موضوع الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية.

صعوبات الدراسة:

لابد للباحث الذي وضع هدفا للوصول إليه أن يجد في طريق بحثه بعض العراقيل وهذه سنة الله في خلقه، فلا فتح ولا نصر يأتي دون مغالبة، وكما قال الشاعر:

فما نيل المطالب بالتمني *** ولكن تُؤخَدُ الدنيا غلابًا

ومن جملة العراقيل والصعوبات التي تلقيناها:

- عدم وجود مراجع عربية قديمة أو حديثة تتعلق بموضوع الانحراف بالسلطة في الادارة المحلية الجزائرية، حيث لم نجد أثناء عملية البحث كتبًا ولا رسائل جامعية، تطرقت لموضوع انحراف البلدية أو الولاية، كما أننا لم نجد حتى دراسات قديمة فيها نوع من التخصص، مما تطلب منا جهدا مضاعفا في التنقيب على هذا الموضوع في بواطن الكتب والمراجع الاكاديمية التي لها صلة ولو بالشيء اليسير.
- ندرة المراجع الأجنبية التي تناولت موضوع الانحراف بالسلطة في الادارة المحلية الجزائرية مقابل توافر كم هائل من الدراسات التي تناولته تناولا عاما غير متخصص، مما أوقعنا بين خيارين صعبين: الأول ظهور موضوع الدراسة كموضوع مستهلك من منظور الدراسات العامة والغير متخصصة، والثاني اعتبار الموضوع من الموضوعات الحديثة بالنظر إلى عدم تناوله في الإطار المحلي وهو الخيار الذي اخترناه.

- خصوصية الموضوع وارتباطه بأخطاء الإدارة وتصرفات المسؤولين، جعل الحصول على الوثائق أو القرارات التي من شأنها المساهمة في دعم نتائج الدراسة وتأكيداتها، أمرا غير متيسر وصعب المنال.
- يعتبر واجب التحفظ والسر المهني أحد أهم العوائق التي تعترض الباحث في موضوع حساس كهذا، حيث أننا اتصلنا بثلاث أمناء عامين لبلديات ولاية الوادي، فوجدنا عند طرح الأسئلة عليهم تمسكهم الغير مصرح به بواجب التحفظ والسر المهني، إلا أن ذلك لم يمنعنا من الاتصال وطرح الأسئلة بأسلوب مغاير أسلوب التطفل لإخراج المعلومة، وقد تحصلنا على بعض الاجابات التي استفدنا منها في جانب البحث.
- إضافة لما سبق ذكره من الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذا البحث وجود تكتم من طرف أكثر الموظفين الاداريين بالإدارة المحلية على المعلومات التي لها علاقة بموضوع البحث، أو إعطاء إجابات توشي بالتطبيق الصارم لمقتضيات القانون في حين ما نشهده هو مخالف لذلك.
- كما كان لنا اتصال بالمحكمة الادارية بالوادي، ولقاء مع رئيس المحكمة الذي زودنا ببعض قرارات المحكمة المتعلقة بإلغاء قرارات الولاية أو رؤساء البلديات، ولم يسعفنا الحال في الوصول إلى ما كنا نأمله من الحصول على قرارات القضاء الاداري المتعلقة بإلغاء القرارات المحلية المشوبة بالانحراف بالسلطة، وقد بحثنا في الموقع الالكتروني لمجلس الدولة الجزائري فلم نجد ما نصبو إليه، حيث القرارات المنشورة هي قرارات تعد على الاصابع، وآخر قرار تم نشره بالموقع مؤرخ في سنة 2016، في حين قرارات مجلس الدولة الفرنسي منشورة عبر الموقع الالكتروني لمجلس الدولة الفرنسي، وسهلة الوصول من طرف الباحثين، وهذا ما شكل لنا عقبة في الاستدلال بقرارات حديثة لمجلس الدولة الجزائري.

منهج الدراسة:

بناء على ما تمت الاشارة إليه من أهداف، وللاجابة على إشكالية البحث توجب على الباحث اتباع المنهج التحليلي، وذلك لعرض وتحليل الآراء الفقهية والنصوص القانونية والقرارات القضائية المتعلقة بظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، من خلال تفكيك العناصر الأساسية للظاهرة ودراستها بأسلوب متعمق، وذلك لأجل توضيح أسباب هذه

الظاهرة، والوصول إلى نتائج قابلة للتعميم، كما استعان الباحث أحيانا بأسلوب المقارنة في بعض المواضيع التي تتطلب مقارنة ما هو موجود بالجزائر، بغيرها مما هو موجود في دول أخرى كفرنسا ومصر وتونس والمغرب، وذلك لأجل إبراز موطن الخلل، أو النقص الموجود واستعان الباحث أيضا بالأسلوب الوصفي، وذلك لأجل إعطاء الوصف الدقيق لظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وذلك يتجلى من خلال ذكر الباحث لصور وحالات وخصائص ومميزات الانحراف بالسلطة كمشكلة تقع على أعمال الإدارة المحلية أولا وكعيب يقع على ركن الغاية في القرار الإداري ثانيا.

خطة الدراسة:

وللإجابة على هذه الإشكالية قمنا بإعداد خطة مكونة من بايين للإحاطة بالموضوع من الجوانب النظرية والعملية، حيث درسنا في الباب الأول الأسس الفقهية والقانونية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وذلك من خلال تقسيم الباب إلى فصلين، حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى دراسة الأسس الفقهية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وقد تناولناه في مبحثين، حيث ورد المبحث الأول بعنوان الأسس الفقهية للانحراف بالسلطة في الفقه الغربي والعربي، وتناولنا فيه التعريفات المختلفة للانحراف بالسلطة وقمنا بالتمييز بين المصطلحات المشابهة لمصطلح الانحراف بالسلطة وأعطينا تعريفا شاملا للمصطلح، جمعنا فيه بين الاختلافات الواقعة بين أهل الفقه القانوني نحو هذا المصطلح، كما تطرقنا في المبحث الثاني من هذا الفصل إلى خصوصيات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وذكرنا فيه مميزات وصور وحالات الانحراف بالسلطة وطرق إثباته والجزاء المترتبة عليه، أما الفصل الثاني فتمحورت الدراسة فيه حول الأسس القانونية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وقد قسمنا هذا الفصل أيضا إلى مبحثين؛ وكانت الدراسة في المبحث الأول مركزة على ما ورد في الدساتير الجزائرية من نصوص لها صلة بمواجهة الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية الجزائرية، منذ سنة 1963 إلى آخر تعديل دستوري 2020، أما المبحث الثاني فدرسنا فيه ما ورد من نصوص قانونية وردت في قانون البلدية 10-11 وكذا قانون الولاية 07-12 والتي لها علاقة بمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية.

أما الباب الثاني فكانت الدراسة فيه متعلقة بآليات الرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، حيث قسمنا الباب إلى فصلين درسنا في الفصل الأول منه الآليات التقليدية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وقد قسمناه إلى مبحثين، المبحث الأول منه بعنوان الرقابة الإدارية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، وتناولنا فيه الرقابة الرئاسية والوصائية المسلطة على الأشخاص وعلى الأعمال وعلى هيئة البلدية والولاية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، ودرسنا فيه رقابة القاضي على جميع صور الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية والولاية من خلال بعض القرارات الصادرة من القضاء الإداري الجزائري، أما الفصل الثاني من هذا الباب فقد كانت الدراسة فيه حول الآليات الحديثة التي كرسها المشرع الجزائري لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وقد قسمناه إلى مبحثين، تطرقنا في المبحث الأول منه إلى الرقابة المجتمعية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وذكرنا أهمية رقابة المواطنين والجمعيات والهيئات المجتمعية في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى الرقابة الالكترونية ومدى تفعيلها من قبل المشرع الجزائري، ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية.

الباب الأول

الأسس الفقهية والقانونية
لمواجهة الانحراف بالسلطة
في أعمال الإدارة المحلية
الجزائرية

الباب الأول

الأسس الفقهية والقانونية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

تعتبر ظاهرة الانحراف بالسلطة من الظواهر السيئة التي شوهت صورة الإدارة العامة في الجزائر سواء المركزية منها أو المحلية، وذلك بما يقترفه موظفو تلك المرافق من أعمال تجانب المصلحة العامة، أو تخالف ما نص عليه القانون من هدف ينبغي تحقيقه، أو تخالف الاجراءات التي كان ينبغي اتباعها وفق ما يتطلبه القانون، ويخلق انحراف الإدارة العامة بسلطتها أثناء قيامها بأعمالها، صورة سوداء في ذهن المرتفقين عن ذلك المرفق العام، وعن المرافق العامة الإدارية بصفة عامة، سواء كانت هذه المرافق تتدرج تحت غطاء السلطة التنفيذية، وما تحويه من إدارات عامة مركزية أو محلية، حسب مكان وموقع السلطة التي وقع منها الانحراف.

نسلط الضوء في هذا الباب على ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة العامة الجزائرية، ونركز على كشف الأسس الفقهية التي بنى الفقه القانوني عليها اجتهاده، لتوضيحها وكشف ملامساتها، كي يسهل معرفتها، ومن ثمت التصدي لها ومواجهتها، والقضاء عليها أو الحد منها على الأقل، كما ستعنى الدراسة بجانب معين من أعمال الإدارة العامة، وهي أعمال الإدارة المحلية والتمثلة في أعمال البلدية والولاية، لهذا حاولنا في الفصل الاول إبراز المعنى الحقيقي لمصطلح الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وذلك عن طريق سرد آراء أصحاب الفقه القانوني الغربي والعربي في مفهوم الانحراف بالسلطة وما يتعلق به بذكر خصوصياته وصوره وحالاته، والتي في مجملها تشكل أسسا لمعرفة ظاهرة الانحراف بالسلطة بصفة عامة، وأساسا فقهية للتصدي لهذه الظاهرة في الإدارة المحلية بصفة خاصة، كما سنتناول في الفصل الثاني الأسس التشريعية التي بنى عليها المشرع الجزائري بصفة عامة نصوصه لمواجهة ظاهرة الانحراف بالسلطة، وفيه نتطرق إلى الأسس الدستورية، ثم الأسس التشريعية التي تواجه ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية من خلال قانوني البلدية والولاية.

الفصل الاول

الأسس الفقهية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

إن ما قد تناوله الفقه القديم والحديث من آراء حول ظاهرة الانحراف بالسلطة لتعد ركائزا وأساسا بنى عليه القضاء الإداري أحكامه بالإلغاء للقرارات الصادرة من الإدارة المشوبة بالانحراف بالسلطة، وكذلك إبطال أو تعديل العقود الإدارية المشوبة بالانحراف بالسلطة، بل وذهب إلى أبعد من ذلك، حيث طلب من الإدارة المنحرفة بسلطتها التعويض عن الأضرار التي لحقت المرتفقين جراء انحرافها عن المصلحة العامة أو عن الغاية التي حددها لها القانون.

في هذا الفصل نتعرض إلى إجلاء الغموض الذي يكتنف مصطلح الانحراف بالسلطة والمرادفات المشابهة له والتي تدخل ضمنه، والفروقات الموجودة بين هذه المصطلحات، وقد ضمنا هذه الجزئية ضمن المبحث الأول والمعنون بالأسس الفقهية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، ثم تطرقنا إلى رأي الفقه القانوني العربي في ظاهرة الانحراف بالسلطة مع التعليق على كل رأي، ثم ذكرنا رأي الفقه القانوني الأجنبي في ذات الموضوع مع التعليق عليه أيضا.

لنخلص في خاتمة المبحث الأول بنتيجة حول ضبط الاصطلاح وتعريفه والخروج بتعريف يشمل جميع مظاهر الانحراف بالسلطة عندما تقوم الإدارة العامة بأعمالها الإدارية، سواء كانت هذه الأعمال قرارات أو عقود أو إجراءات، لنتطرق في المبحث الثاني إلى ذكر خصوصيات ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، لنبين المميزات وصور وحالات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، وأخيرا الجزاءات المترتبة عن انحراف رجل الإدارة المحلية عن المصلحة العامة ومبدأ تخصيص الأهداف والإجراءات كمطلب ثالث.

المبحث الأول

الأسس الفقهية لمواجهة الانحراف بالسلطة في الفقه الغربي والعربي

لكي يتضح المعنى الحقيقي للمصطلح القانوني المتداول "الانحراف بالسلطة" توجب علينا توضيح إشكالية المصطلح، وذلك بتبيان المعنى اللغوي لكلمة الانحراف ثم إيضاح جميع المصطلحات المشابهة له، وتفسير كل مصطلح على حدى، وتبيان الفروقات الحاصلة بين هذه الاصطلاحات، وأي هذه المصطلحات أكثر اشتمالا للمصطلحات الأخرى، وأكثرها دلالة في التعبير عن عيب الغاية في أعمال الإدارة المحلية، لنقدم بعد ذلك بعض آراء كبار أهل الفقه القانوني العربي في تعريف الانحراف، ونقوم بالتعليق عليها، ثم نعرض بعض تعريفات كبار أهل الفقه القانوني الأجنبي مع التعليق عليها كمطلب أول، والخروج في آخر هذا المطلب بنتيجة توضح اللبس الحاصل لدى الكثيرين في المصطلح، لنعالج في المطلب الثاني صور الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، ونأتي بعدها على ذكر الخصائص المميزة للانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية كمطلب ثالث، وفي آخر هذا المبحث نذكر الحالات التي يكون عليها الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية كمطلب رابع.

المطلب الأول: التعريف بالانحراف بالسلطة وتمييزه عن المصطلحات المشابهة

لقد تعددت التسميات التي أطلقها الفقه والقضاء للدلالة على انحراف الإدارة بسلطتها حيث تباينت آراء الفقه حول المصطلح الأكثر دلالة على وجود عيب في الغاية التي تستهدفها الإدارة خلال أداء أعمالها القانونية، والمتمثلة في القرارات الإدارية والعقود الإدارية، أو الأعمال المادية والمتمثلة في الوقائع المادية التي تأتيها الإدارة أثناء قيامها بأعمالها، وعليه ولكي نوضح مفهوم الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، توجب علينا بداية التعريف اللغوي لهذا المصطلح ثم التمييز بين المصطلحات المشابهة، والتعرض للاتجاهات الفقهية بخصوص المصطلحات المعبرة عن عيب الغاية، والفروق الموجودة بين هذه المصطلحات، ثم الخلوص إلى رأي وتعريف الفقه الأجنبي لمصطلح لانحراف بالسلطة، ثم الفقه العربي وفيه ندرس الفقه الجزائري مع الخروج بتعريف عام وشامل لانحراف بالسلطة.

الفرع الأول: تعريف الانحراف بالسلطة

أولاً: الانحراف بالسلطة لغة

الانحراف من حَرَفَ، والانحراف كلمة مشتقة من انحرف، انحرف إلى، انحرف عن، ينحرف، انحرافاً، فهو منحرف، والمفعول منحرف إليه، انحرف الشخص: مال عن جادة الصواب، حاد عن الطريق المستقيم، انحرفت غريزته، انحرقت السيارة مالت عن الطريق.¹

قال صاحب معجم مقاييس اللغة في مادة حَرَفَ: " الحاء والراء والفاء ثلاثة أصول: حد الشيء، والعدول، وتقدير الشيء... الإِنْحِرَافُ عن الشيء، يقال انْحَرَفَ عنه يَنْحَرِفُ انْحِرَافاً، وَحَرَفْتُهُ أنا عنه، أي عدلت به عنه "2.

وجاء في لسان العرب: " حَرَفَ عن الشيء يَحْرِفُ حَرْفاً وانْحَرَفَ وَتَحَرَّفَ واحْرَوْرَفَ عَدَلَ، الأزهري: وإذا مالَ الإنسانُ عن شيءٍ يقال تَحَرَّفَ وانحرف واحرورف...وتَحْرِيفُ الكَلِمِ عن مواضعه تغييره، والتحريف في القرآن والكلمة تغيير الحرف عن معناه، والكلمة عن معناها وهي قريبة الشبه كما كانت اليهود تُعَيِّرُ مَعَانِي التوراة بالأشباه فوصفهم الله بفعلهم فقال تعالى يُحَرِّفُونَ الكَلِمَ عن مواضعه، وقوله في حديث أبي هريرة آمَنْتُ بِمُحَرِّفِ القلوبِ هو المُزِيلُ أي مُمِيلُها ومُزِعُها".³

وورد في القاموس المحيط في مادة حرف: حرف الشيء عن وجهه صرفه.⁴

ثانياً: الانحراف بالسلطة اصطلاحاً

يعتبر الانحراف بالسلطة لدى الفقه القانوني هو أن تستهدف الإدارة بما لها من سلطة غاية مجانية للمصلحة العامة، أو مخالفة للهدف الذي حدده لها القانون، ولكي يتضح لنا المعنى الاصطلاحي لمصطلح الانحراف بالسلطة، يجب أن نميز كل مرادفة تتشابه والمصطلح المراد تعريفه، ثم نأتي على ذكر الاتجاهات الفقهية في المصطلح وما يراه أصحاب الفقه القانوني فيه.

¹ - الخليل ابن احمد الفراهيدي، كتاب العين، معجم لغوي، ط1، مكتبة لبنان، بيروت، 2009، ص: 319.

² - أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، دار الفكر للطباعة ونشر والتوزيع، بيروت، لبنان، بدون سنة النشر، ص: 255.

³ - جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، لبنان، 2010، ص: 43.

⁴ - مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي، القاموس المحيط، م3، دار الجيل، لبنان، بدون سنة النشر، ص: 131.

الفرع الثاني: تمييز المصطلحات المشابهة والمتداخلة مع مصطلح الانحراف بالسلطة

يرى الكثير من فقهاء القانون الإداري أن مصطلح الانحراف بالسلطة أو في استعمال السلطة هو نفسه مصطلح الإساءة في استعمال السلطة، وهو نفسه التعسف في استعمال السلطة وتجاوز السلطة، وعلى العموم وبعد الدراسة والتحقيق والتدقيق وجدنا أن كل من هذه المصطلحات تصب في بوتقة واحدة، حيث تشكل جميعها مظاهر للانحراف بالسلطة، وفي ذات الوقت هي صور من صور الفساد الإداري، غير أنه لجميع هذه المصطلحات التي يبدو أنها متشابهة، معان توضح اختلاف المصطلح عن الآخر، كما أنه يمكن التمييز بين كل من هذه المصطلحات حسب المرحلة التي ظهر فيها المصطلح، لهذا يمكن القول أن مصطلح الانحراف بالسلطة *détournement de pouvoir* ظهر مع ظهور القضاء الإداري بفرنسا، وأول من استعمله هو الفقيه الفرنسي أوكوك *Aucoc*⁵ أما مصطلحا **التعسف** و**الإساءة**، فقد يمان قدم القضاء العادي، وذلك لتداول استعمالهما في دول ذات النظام القضائي الانجلوسكسوني. وكل من التعسف بالسلطة وإساءة استعمال السلطة، هما في الحقيقة يدلان على سوء نية من يستخدم السلطة التي بيده، وهما يشكلان أحد الجرائم التي يعاقب عليها القانون الجزائري⁶.

⁵ - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة، مطبعة جامعة عين شمس، ط3، دار الفكر العربي، 1978، ص65، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ سليمان محمد الطماوي في ذات الكتاب، ص 99: (...لقد قامت دعوى الإلغاء على وجه واحد وهو عيب عدم الاختصاص، ذلك أن قانون 7-13 أكتوبر سنة 1790 لا يتحدث إلا عن: " طلبات عدم الاختصاص *Réclamations D'Incompétence* " وبعد وقت قصير من هذا التاريخ، ظهر الوجه الثاني من أوجه الإلغاء وهو عيب الشكل *Le vice de forme* وحوالي سنة 1864 بدأت فكرة الانحراف بالسلطة " *Le détournement de pouvoir* " تأخذ طريقها في قضاء مجلس الدولة، بعد أن أدخل *Aucoc* هذا التعبير في الفقه الإداري الفرنسي، وبفضل مجهودات الفقيه *Laférierre* الذي أوضح الفكرة وأظهر معالمها، وهمش الفقيه سليمان محمد الطماوي على قوله هذا بالعبارة التالية: "هناك أقلية من الفقهاء الفرنسيين يرون أن مجلس الدولة قد طبق عيب الانحراف قبل هذا التاريخ الذي أوردناه في المتن، راجع في هذا الرأي:

- *M. Artur*, *séparation des pouvoirs et séparation des fonction*, *Rev. dr. pub.* 1903, 11, p463

إلا أنه هناك من يرى أن جذور هذا العيب تمتد الى سنة 1725م، وهو التاريخ الذي طبقت فيه البرلمانات في فرنسا فكرة الانحراف بالسلطة، دون أن تذكر هذا المصطلح صراحة، مكتفية بمحتواه الذي طبقته بالوجه الحديث الذي نراه عليه اليوم أنظر في هذا الشأن:

- *Gilles le berton*, *L'origine des cas D'ouverture le recours pour excès de pouvoir d'après les remontrances des parlements au XVIII siècle*, *R, d, P, Paris*, 1986, P1620. "

⁶ - لقد جاء النص في الدستور الجزائري منذ سنة 1976 على أن التعسف يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون من خلال النص في المادة 72: " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة، تضمن الدولة مساعدة المواطن من أجل الدفاع عن حريته

أولاً: مقارنة مصطلح تجاوز السلطة بالانحراف بالسلطة

أما مصطلح تجاوز السلطة عند مقارنته بمصطلح الانحراف بالسلطة وحسب رأي الفقيه محمد سليمان الطماوي فإن مصطلح تجاوز السلطة أشمل من الانحراف حيث يقول: " والمتفق عليه في فقه القانون الإداري أن التعبير الأول - ويقصد تجاوز السلطة - يشمل التعبير الثاني - ويقصد الانحراف بالسلطة- ولذلك فكثيراً ما يذكر مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه وخاصة في السنوات الأخيرة⁷ التعبير الأول، وهو يعني في الحقيقة التعبير الثاني، وقد انتقد الفقهاء هذا المسلك من جانب مجلس الدولة، لأنه يؤدي إلى تجهيل وجه الإلغاء الذي من أجله أبطل القرار المطعون فيه ذلك أن تعبير: (excès de pouvoir) يشمل بإجماع الفقه في فرنسا أوجه الإلغاء الأربعة المعروفة ومنها عيب الانحراف...."⁸

غير أنه من وجهة نظرنا المتواضعة نرى أن مصطلح تجاوز السلطة هو أضيق من أن يتسع لمصطلح الانحراف بالسلطة، بل بالعكس مصطلح الانحراف بالسلطة هو شامل لمصطلح تجاوز السلطة، حيث أن أغلب الفقه الإداري يرون بأن تجاوز السلطة هو ذلك العيب الذي يقع في رجل الإدارة عندما يتجاوز صلاحياته ويقوم بأعمال أو يصدر قرارات هي ليست من صميم عمله أو اختصاصه، في حين مصطلح الانحراف بالسلطة يشمل كل من وقع في عيب تجاوز السلطة وكذا عيب مخالفة القانون بمفهومه الضيق والواسع⁹ وكذا كل من وقع في عيب السبب أو عيب المحل في القرار الإداري أو عيب مخالفة الهدف العام أو المخصص.

ومن خلال ما سبق نخلص إلى أن الفقه القانوني انقسم إلى أربع اتجاهات في جانب التمييز بين المصطلحات المشابهة للانحراف بالسلطة، وسوف نأت على ذكرها ونميز بين هذه الاتجاهات ونذكر رأي أصحابها.

و حصانة ذاته." وبقي النص دون تغيير في مضمونه وكلماته في جميع الدساتير والتعديلات التي لحقت دستور 76 إلى غاية التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 حيث أضيف للمادة جملة استغلال النفوذ، وقد وردت المادة 25 منه على النحو التالي: " يعاقب القانون على استغلال النفوذ و التعسف في استعمال السلطة "، وسوف نتطرق لهذه التعديلات بشيء من التفصيل في الفصل الثاني من هذه الدراسة، والمعنون بالأسس القانونية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية.

⁷ - يقصد الكاتب بالسنوات الأخيرة أواخر الأربعينات من القرن الماضي.

⁸ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 65 - 66.

⁹ - يرى بعض أهل الفقه أن عيب مخالفة القانون هو بمعناه الواسع يشمل عيوب القرار الإداري كافة وهي: عيب الاختصاص والشكل والسبب وعيب الانحراف بالسلطة.

ثانيا: الاتجاهات الفقهية في مصطلح الانحراف بالسلطة

لقد اختلفت آراء أهل الفقه القانوني في المصطلحات التي تعبر عن الانحراف في استعمال السلطة، وتشعبت في البحث عن أنسب التسميات للدلالة على عيب الانحراف بالسلطة إلى عدة اتجاهات:

01- اتجاه يؤيد استخدام اصطلاح " إساءة استعمال السلطة "

ذهب هذا الاتجاه تأييدا لوجهة نظره إلى عقد مقارنة بين اصطلاحى " إساءة استعمال السلطة " و " الانحراف بها " ، حيث انتهى إلى اتساع نطاق الاصطلاح الأول بصورة تدخل الثاني في هذا النطاق، استنادا إلى أن من يستعمل السلطة المخولة له قانونا لتحقيق غاية غير تلك التي حددها المشرع إنما يسيء استعمالها¹⁰.

كما يرى أنصار هذا الاتجاه أن أكثر المصطلحات دلالة على هذا العيب هو: " إساءة استعمال السلطة " ، لأن الإدارة إذا باشرت السلطة الممنوحة لها بقصد تحقيق غرض غير الذي قصده المشرع، تكون قد أساءت استعمال سلطتها، ويكون قرارها غير مشروع إذا ما توافرت فيه نية سيئة لدى مصدر القرار الإداري.¹¹

03- اتجاه يؤيد استخدام مصطلح " التعسف بالسلطة " .

يرى أصحاب هذا الاتجاه ومنهم الاستاذ عبد المنعم بسيوني: أن التعسف بالسلطة هو عيب يتصل بعنصر الغاية في القرار الإداري، أي الهدف النهائي الذي يسعى مصدر القرار لتحقيقه، فإذا استخدم رجل الإدارة سلطته من أجل تحقيق غير المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونا لقراره الإداري، فإنه بذلك يعد تعسفا في استعمال السلطة عن الهدف الذي

¹⁰ - صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر 2015، ص132، ولتفصيل أكثر أنظر: محمد مرغني، نظرية التعسف في الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق 1972، ص60، وانظر محمود حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دار النهضة العربية 1992، ص516.

¹¹ - محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان، القضاء الإداري، ك2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 518. وانظر: محمد علي محمد عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، دراسة فقهية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013، ص 646، ومحمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص649، ومحمود الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 1998، ص109.

كان يتعين تحقيقه، ومن ثم شاب قراره عدم المشروعية وكان حقيقا بالإلغاء، لعيب التعسف باستعمال السلطة أو بالأحرى عيب الغاية،¹² ومن خلال ما يراه الاستاذ بسيوني نجد أن التعسف بالسلطة قد تم حصره في نطاق معين في أعمال الإدارة العامة وهو نطاق القرارات الإدارية، وهو نطاق ضيق بالنسبة لأعمال الإدارة، فالإدارة لديها أعمال أخرى قانونية ومادية من غير إصدار القرارات، كإبرام العقود وهو عمل قانوني وقد تتعسف فيه الإدارة العامة بسلطتها أثناء الاعلان أو المنح أو أثناء إجراءات التنفيذ، كما قد تتعسف الإدارة في استعمال الوسائل والاجراءات عند تنفيذ قرار أو أثناء إصدار قرار يتطلب إجراءات مادية سابقة، وعليه يمكن القول بأن التعسف مجاله واسع في أعمال الإدارة ولا يقف على القرار فحسب بل يشمل العقود والوسائل والإجراءات.

ونستخلص من خلال الاتجاه الأول الذي يؤيد مصطلح الإساءة في استعمال السلطة والاتجاه الثاني الذي يؤيد مصطلح التعسف بالسلطة، أن هناك فرق شاسع بين المصطلحين وذلك يتضح من خلال أنه لا يمكننا القول بأن كل من أساء في استخدام السلطة، قد تعسف بها، فالإساءة لا تعني بالضرورة التعسف، فقد يساء استخدام السلطة عن حسن نية ولجهل بالقوانين، أما المتعسف بالسلطة، فهو من يعلم ما حدده القانون من غاية فيخالف عن عمد، أو يعلم ما حدده القانون من اجراء، ويخالف لغرض شخصي أو أجنبي عن المصلحة العامة وبالتالي فالمتعسف سيء النية دوما، أما المسيء فقد يكون حسن النية، وقد يكون سيئها.

04- اتجاه يؤيد الجمع بين اصطلاح "إساءة استعمال السلطة" و "الانحراف بها

حوى هذا الاتجاه أن في الجمع ما بين اصطلاح "إساءة استعمال السلطة" و "الانحراف بالسلطة" ما يضيف على هذا العيب شمولاً لجميع أوجه حيدة الإدارة عن غاية إصدار القرار،¹³ وذلك لكون هذا العيب يكمن في نشاط معين، كان من الواجب أن يصل إلى هدف معين ووجهة محددة فحاد عنها،¹⁴ وبناء على ذلك فقد ذهب هذا الاتجاه الفقهي إلى تعريف الانحراف

¹² - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 661-662.

¹³ - المرجع نفسه، ص 66.

¹⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1983،

ص 285، بتصرف.

بالسلطة بأنه "استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء بابتغاء غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغائها تحقيق هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون¹⁵.

05- اتجاه يؤيد مصطلح " الانحراف بالسلطة" أو " الانحراف في استعمال السلطة

يعتقد أصحاب هذا الاتجاه بأن مصطلح " الانحراف بالسلطة " أو ما يعبر عنه أيضا " بالانحراف في استعمال السلطة " أكثر دقة وشمولا¹⁶ بالقياس على تعبير إساءة استعمال السلطة، والذي لا ينطوي سوى على حالة سوء نية، في حين أن الاصطلاح الأول يشتمل على تلك الحالة، كما لو انحرف مصدر القرار عن المصلحة العامة إضافة إلى حسن نيته، كما لو انحرف عن قاعدة تخصيص الأهداف، إضافة لما تقدم فقد أثر هذا الاتجاه استعمال اصطلاح " الانحراف بالسلطة" أو " الانحراف في استعمال السلطة " وكليهما واحد، لاعتبارات مردها:

- لغويا كلمة "الانحراف" أقرب للدلالة على هذا العيب لانصبابها أولا وأخيرا على الهدف الذي تسعى الإدارة إليه، وسوء توجيهها لسلطاتها.

- يوحى اصطلاح "سوء استعمال السلطة" و"التعسف في استعمالها" بارتباط هذا العيب بسوء نية مصدر القرار، في حين أن نظرية الانحراف أوسع مدى من ذلك، لاشتمالها على سوء النية في حالة مخالفة رجل الإدارة أثناء تأديته للأعمال القانونية والمادية المنوطة به المصلحة العامة، وحسن النية حال مخالفته لمبدأ تخصيص الأهداف.

- يرى أهل الفقه لهذا الاتجاه في تعريفهم للانحراف بالسلطة بأنه استعمال رجل الإدارة لسلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به¹⁷.

ومن وجهة نظرنا نؤيد هذا الاتجاه في اعتماده لمصطلح "الانحراف بالسلطة" أو "الانحراف في استعمال السلطة " غير أننا نلاحظ في هذا الاتجاه الفقهي، أنه اعتمد على

¹⁵ - ممدوح عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة 1999، ص:358، أشار إليه صاحب مطر خباط، المرجع السابق، ص:133-134، كما تبنى بعض من الفقه الفرنسي هذا الاتجاه، ينظر في ذلك:

-Katy Sibiril, *La notion d'intérêt en droit administratif français, - pour obtenir le titre de docteur de l'université de Bretagne occidentale Mention : Droit Public Ecole Doctorale des Sciences de l'Homme ,Brest, 2015,p90.*

¹⁶ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعرفة، مصر، 1979، ص:361، بتصرف.

¹⁷ - صاحب مطر خباط، المرجع السابق، ص:132-133 بتصرف.

الأخذ بالمعنى اللغوي لمصطلح الانحراف، وكذا الاساءة والتعسف ورجح مصطلح الانحراف، لعدم ضرورة ارتباط النية السيئة بمصدر القرار وحسب رؤية هذا الاتجاه، فإنه حصر الانحراف أو التعسف أو الإساءة، في عمل واحد من أعمال الإدارة القانونية، وهو القرارات الإدارية، حيث نجده يركز في تعريفاته على مصدر القرار، في حين أن أعمال الإدارة لا تنحصر في إصدار القرارات فحسب¹⁸، ورجل الإدارة قد ينحرف بعمله الإداري دون أن يصدر قرارا، وذلك من خلال قيامه بالتعاقد مع شخص آخر سواء كان شخصا طبيعيا أو شخصا اعتباريا معنويا، والعقود الإدارية لا يمكن أن تصنف ضمن القرارات الإدارية وإنما يجتمعان فقط في أنهما أعمال قانونية للإدارة فقط، ويختلف العقد الإداري عن القرار الإداري من جهة أن العقود الإدارية يحكمها نظام وقانون خاص بها¹⁹ في جانب

18 - يرى أهل الفقه القانوني أن أعمال الإدارة تنقسم إلى أعمال قانونية وأخرى مادية، فبالنسبة للأعمال المادية، عرفها الفقيه ماجد راغب الحلو بقوله: " ترى غالبية الفقه تعريف الأعمال الإدارية المادية عن طريق المقابلة بأعمالها القانونية، فتقول بأنها هي تلك التي تقوم بها الإدارة دون أن تكون أعمالا قانونية، ويحاول البعض في شرح هذا التعريف تعداد فئات الأعمال التي تقع من الإدارة وتعتبر أعمال مادية، إلا أن هذا النوع من التعريفات التي يمكن أن توصف بأنها تعريفات سلبية لا تتفق مع سمات التعريف المنطقي، كما أن هؤلاء الفقهاء لم يتفقوا فيما بينهم على تحديد ماهية أعمال الإدارة القانونية التي يرجعون إليها لتميز أعمالها المادية".

ونرى أن الأعمال المادية للإدارة هي الأعمال التي تقع من الإدارة إما بصفة إدارية تنفيذا لقواعد القانون، أو لقرارات وعقود الإدارة دون قصد إنشاء حقوق أو التزامات جديدة، وإما بصفة غير إرادية عن طريق الخطأ أو الإهمال ونوضح فيما يلي ما يوجزه التعريف لأعمال الإدارة المادية حيث تشمل هذه الاعمال كل ما تقوم به الإدارة عمدا دون قصد انشاء حقوق أو التزامات جديدة، وذلك تنفيذا لقاعدة قانونية، أو لقرار، أو عقد ترتبط به، ومن أمثلة الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة تنفيذا لقاعدة قانونية، الأعمال الفنية التي يؤديها عمالها، ومن أمثلة الاعمال التي تأتي بها الإدارة تنفيذا لقرار إداري، الاستيلاء على ملك الافراد تنفيذا للقرارات المتعلقة بنزع الملكية العامة، أو تشييد أحد المباني، تنفيذا لقرارها الصادر بإنشاء هذا المبنى، ومن الأعمال المادية المتعلقة بتنفيذ عقود الإدارة الوفاء بالتزام معين بتقديم أداء من الأداءات...أنظر في هذا الصدد: ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية 2000، ص:494-495.

19- لقد نظم المشرع الجزائري مسألة العقود الإدارية، بداية من إجراءات الاعلان عنها، إلى كيفية إبرامها وأنواعها والاجراءات التي ينبغي أن تتبع في تنفيذها، كي تتحصن هذه العقود من الطعون الإدارية والمتمثلة في: التظلمات، أو الطعون القضائية والمتمثلة في: دعاوى الإلغاء أو البطلان، ودعاوى التعويض، أو دعاوى القضاء الكامل، ولأجل أن تتصف هذه العقود بالمشروعية، وتحقق المصلحة العامة والتي تتمثل في منفعة المرتفقين، و منفعة الإدارة، وكذلك أيضا منفعة المتعاقد مع الإدارة، دون أن يتعرض هذا الأخير إلى أي غبن أو تعسف أو انحراف بسلطة الإدارة عن الغاية التي حددها القانون، أو الانحراف عن الاجراءات التي تحقق العدل والمساواة بين المرتفقين أو المتعاقدين مع الإدارة، كأن تقع الإدارة العامة مثلا في برائث التمييز في المعاملة أمام المترشحين لإنجاز عقد صفقة أو استشارة كانت قد أعلنت عنها، سواء عند فتح الأظرفة

الاجراءات الأولية، وإجراءات التعاقد، وإجراءات التنفيذ، وما بعد التنفيذ، وفي كل مرحلة من هذه المراحل قد يقع الإنحراف بالسلطة من طرف المصلحة المتعاقدة، والتي تمثل دوما الإدارة العامة، حينما تنتكب عن الغاية التي لأجلها أنشئت تلك الإدارة، أو تنتكب عن الغاية

الخاصة بالاستشارة المععلن عنها، أو بعد الفتح، أو أثناء إبرام العقد أو تنفيذه، أو بعد إبرامه، حيث يتم منح المترشح المستوفي للشروط والأكثر نقاطا الاستشارة أو الصفقة أو التفويض، حسب الاحتياج الذي تعلن عليه الإدارة، ولكن عن طريق إجراءات سابقة لا بد وأن تكون الإدارة العامة قد استنفذتها، وإلا كان العقد باطلا، وهي إصدار إعلان عن صفقة أو استشارة أو تفويض وفق شكلية معينة حددها القانون، ويتم الاعلان أيضا وفق ما نص عليه القانون من طرق الدعاية والنشر، فنجد أن المشرع ألزم الإدارة الاعلان عن الصفقة في إحدى الجرائد الوطنية، مع التعليق في لوحة إعلانات المؤسسة المعلنة والبلدية ومديرية التجارة، حيث تعلن فيه الإدارة عن رغبتها في اقتناء مستلزمات أو حاجتها للقيام بإنشاء أشغال بناء وترميم وصيانة، أو حاجتها لتجهيزات أو خدمات نقل، أو إيواء....الخ، ويكون الاعلان لجميع المتعاملين الاقتصاديين الذين يملكون القدرة على تنفيذ العقد المععلن عنه، فإذا كان المتعامل الاقتصادي مستوف للشروط يستطيع الدخول في المنافسة المعلنة، كما أنه وضمانا للشفافية، ودرءا لأي شبهة انحراف سلطة الإدارة، وعند شروع الإدارة في جلسة فتح الأظرفة، نص القانون على احترام مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ودعم مبدأ العلانية والشفافية في إجراءات التعاقد، بما من شأنه أن يقضي على البيروقراطية ويوسع من دائرة التنافس بخلق ضمانات حقيقية تبعث على اطمئنان المترشح المتقدم بالعبء، وبعث الثقة في تعاملات الإدارة العامة، حيث على الإدارة أن تقوم بالإجراءات التالية وهي: استدعاء جميع المنافسين الذين ترشحوا، وأبدوا عن مقدرتهم في تلبية احتياجات الصفقة، أو الاستشارة المععلن عنها أو التفويض، وذلك عن طريق إيداعهم لملف الترشح، والملف التقني والمالي المطلوب منهم، كما أنه يجب عليها فتح جميع الأظرفة في الأجل المحدد في الاعلان المنشور سابقا، ويكون الفتح من طرف لجنة تسمى بلجنة الفتح، أمام جميع المنافسين، لتبدأ المرحلة الأولى والتي تسمى بعملية فتح الأظرفة لدراسة الملفات، والتي فيها يمكن للإدارة أن تقصي مترشحا ملفه لم يستوف الوثائق الضرورية اللازمة، ولأجل عدم وقوع الإدارة في الانحراف بالسلطة في عمليات فتح الأظرفة، نص المشرع الجزائري في قانون الصفقات وتفويضات المرفق العام 15-247 على أحقية حضور المترشحين في هذه المرحلة، ليتأكدوا بأنفسهم بأنهم قد استوفوا جميع الوثائق المطلوبة، أم أن ملفاتهم ناقصة فعلا، وفي هذا نصت المادة 09 من المرسوم 10-05 المتمم للقانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد على: " يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والنزاهة والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية " فقد يقع أن يتهم المترشح الإدارة بعد عملية الفتح، وعند غيابه عن مجريات عملية الفتح التي له الحق في حضورها، بأنها هي من أضاعت أو أنقصت وثيقة أو وثائق من ملفه عمدا، لتمنح الصفقة أو الاستشارة أو التفويض للمتعامل الذي أثرته لأسباب ومآرب أخرى لا تمت بالمصلحة العامة بصله، ولا يفض هذا الاتهام، وهذه الفرضية، إلا الحضور الفعلي للمترشح وقت فتح الأظرفة لدراسة الملفات، لتكون عملية الفتح للأظرفة، ودراسة ملفات الترشح واضحة ولا يكتنفها الغموض، فحضور المتعاملين يجعل العملية قائمة على الشفافية والنزاهة، ويكون الانتقاء فيما بعد في عملية التقييم، وفق معيار أحسن سعر مع الجودة وتأدية الخدمات، وتبعا للشروط المنصوص عليها في دفتر الشروط، وقد ضبطت هذه الاجراءات سواء السابقة لقيام العقد الاداري، أو أثناء إبرام العقد الاداري، أو بعده، قانون 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وسوف نتطرق لوجهة نظر القاضي الاداري في مجال الانحراف بالسلطة في عقد الإدارة المحلية في الباب الثاني بذكر أحكام وقرارات المحاكم الادارية في عقود الإدارة المحلية وعلل انحرافها عن المصلحة العامة أو الهدف المخصص.

التي حددها لها القانون، مما يسبب ضررا للمتعاقد مع الادارة، يكون منشأه الانحراف عن الهدف العام والذي هو تحقيق المصلحة العامة، أو الهدف المخصص الذي يكون دوما يصب في المصلحة العامة، أو الاجراءات التعاقدية التي يجب على الادارة احترامها والتي نص عليها قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام 15-247، ولقد صدر هذا القانون لأجل أن لا تقع الادارة العامة، ومنها الادارة المحلية في الانحراف بالسلطة والتعسف والاساءة في استخدامها، عن طريق تفضيل متعامل على متعامل آخر، لأغراض شخصية، أو حزبية أو دينية أو فئوية أو طائفية، أو للتشفي والانتقام، من خلال الضغط على المتعاقد بعد ابرام العقد والاشتراط عليه بشروط تعسفية، ليست من صميم العقد، وإنما الهدف منها الاستغلال وقضاء حاجات شخصية لا تمت بالمصلحة العامة بصلة، أو لها صلة بالمصلحة العامة ولكن لم تدرج في بنود العقد.

المطلب الثاني: الانحراف بالسلطة في الفقه الغربي

منذ أن نشأ مجلس الدولة في فرنسا أخذت الأحكام والقرارات التي تفصل في جانب الانحراف بالسلطة تظهر بقوة، وذلك نظرا للمرحلة التي سبقت ظهور مجلس الدولة الفرنسي حيث كانت للإدارة السلطة المطلقة، فجميع أعمالها لا رقيب عليها، إذ كان الاعتقاد السائد حينها هو عدم مسؤولية الادارة، وأن الادارة لا تتحمل أية مسؤولية ناتجة عن أعمالها، كما أنه كان يعتقد حينها بالنزاهة المطلقة للإدارة، وأنه من المستبعد أن تخطئ ما دام سبب نشوئها هو تحقيق المصلحة العامة، ثم بعد قيام الثورة الفرنسية ضد نظام الحكم الاقطاعي الكنسي المستبد، دعى رجال الثورة إلى الفصل بين السلطات، ولكن لم يدم الفصل طويلا، حيث خاف رجال الثورة من عرقلة القضاء لمسار الادارة فأصدروا قانون 16-24 أوت 1790 الذي يحرم على القضاء النظر في منازعات الادارة²⁰، وخول للإدارة حل منازعاتها بنفسها، وقد سميت هذه

²⁰ - تنص المادة 13 من قانون 16-24 أوت 1790 على:

" les fonctions judiciaires et demeureront toujours séparées des fonctions administratives, sont distinctes les juges ne pourront à peine de forfaiture troubler de quelques manières que ce soit les opérations des corps administratif ni citer devant eux les administrateur es pour raison de leurs fonctions "

وترجمة هذا النص توحى بأن الادارة حينما تمارس عملها فهي في موقع متميز لا يمكن للقضاة محاسبة رجال الإدارة عن أعمالهم ولا استدعائهم ولا إزعاجهم، وبهذا يكون رجال الثورة الفرنسية حسب مبدأ الفصل بين السلطات، قد أعطوا للإدارة امتيازاً

المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية²¹، حيث الإدارة هي من تفصل في القضايا المرفوعة لها، فهي الخصم والحكم وهو ما يسر لرجال الإدارة الانحراف بالسلطة، وما كان سائدا في فرنسا في ذلك الحين، كان سائدا في دول أوروبا جميعها، لهذا حاول أصحاب الفقه القانوني الأوروبي التصدي للانحراف بالسلطة، وإبراز مفهومه وصوره والحالات الناتجة عنه تنويرا للرأي العام ولأجل تحقيق دولة الحقوق والحريات التي نهضوا لأجلها ولإسقاط حكم الكنيسة الذي ميز بين المواطنين، وجعل أوروبا تعيش طبقية مقيبة لا حياة فيها للفقراء والضعفاء.

الفرع الأول: الانحراف بالسلطة في الفقه الفرنسي

ورد في معجم المصطلحات القانونية الفرنسية الحديث *Lexique des termes juridiques est à jour* في شرح مطلع الانحراف بالسلطة: يتكون عدم الشرعية من تنفيذ سلطة إدارية إحدى صلاحياتها لغرض آخر غير الغرض الذي من أجله منحت له.²² يعتبر الفقيه أوكوك *Aucoc* أول من استعمل تعبير الانحراف بالسلطة من خلال إطلاقه عليه مصطلح: *Détournement de Pouvoir* وقد عرفه بما يلي:

" يوجد عيب الانحراف حينما يعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون، مع اتخاذ قرار يدخل في اختصاصه، ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير التي من أجلها منح السلطات"²³.

كثيرا يجعلها في موضع قريب من الانحراف بالسلطة دون رقابة القضاء عليها، وترجمة المادة 13 هي كالتالي: الوظائف القضائية ستظل دائما منفصلة عن المهام الإدارية، وهي وظائف متميزة، ولا يجوز للقضاة أن يتسببوا في أي إزعاج يكون بأي شكل من الأشكال في عمليات الهيئات الإدارية، كاستدعاء المديرين المعترض عليهم بسبب واجباتهم.²¹ - يراجع في هذا الصدد:

- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، النشاط الإداري - دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص: 16-15.

- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص: 48.

- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2010، ص: 15-16.

- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، ج01، د م ج، الجزائر، 2005، ص: 65-66.

- حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2011، ص: 11-12.

²² - *Serge Guinhard, Thierry Debardle, Lexique des termes juridiques est à jour, dans sa 25e édition, des textes, Éditions Dalloz, paris, 2017, p 560.*

كما أن ما جاء به الفقه الفرنسي من إدراج مفهوم الانحراف بالسلطة في مفهوم تجاوز السلطة قادت ليون أوكوك، في استنتاجاته بشأن حكم بيزيه، الصادر عن مجلس الدولة في 13 مارس 1867، إلى القيام " بالتمييز بين "عدم الاختصاص، وانتهاك الأشكال، واستخدام غرض مختلف عن الغرض الذي قصد المشرع تحقيقه".²⁴

ومن خلال تعريف الفقيه أوكوك *Aucoc* نرى أن الانحراف بالسلطة حسب وجهة نظره يحدث حينما يكون مجال عمل الإدارة أو رجل الإدارة غير مقيد بالقانون، أي حينما يترك القانون مجالاً تقديرياً لرجل الإدارة، ويتخذ في ذلك المجال قراراً هو من صلب اختصاصه ولكن يحقق أهدافاً أخرى غير الأهداف التي من أجلها وُظف أو استعمل.

وعليه نجد أن هذا التعريف حصر ما لا يجب حصره، فالانحراف بالسلطة في الواقع العملي للإدارة يكون أمام السلطة التقديرية وكذا المقيدة، ويكون بإفصاح الإدارة عن إرادتها عن طريق إصدار قرار، أو حتى عندما تلتزم الإدارة الصمت كسكوت الإدارة في موضع يلزمها فيه الرد، أو قيام الإدارة بعمل ليس من صميم الأعمال القانونية، كمثل قيام الإدارة بهدم جدار آيل للسقوط مخافة سقوطه على المارة، فتسقط معه جداراً آخر لمنزل آخر دون أن تعوض لصاحبه، أو فض احتجاج بالقوة، في حين كان بوسعها فضه بغير قوة، وعليه فإن التعريف لم يكن شاملاً لجميع معاني الانحراف بالسلطة، فقد اقتصر لفظ الانحراف بالسلطة على القرارات الصادرة من رجل الإدارة حين إعماله لسلطته التقديرية، ولم يشر التعريف إلى أن الانحراف بالسلطة يشمل جميع الأعمال القانونية التي تأتيها الإدارة، وكذلك الأعمال المادية، وذكرنا نماذج عليها فيما سبق.

لقد تطرق كثير من أصحاب الفقه الفرنسي إلى تعريف الانحراف بالسلطة، وبهم كان للفقه الفرنسي الأثر الكبير في إيضاح معنى الانحراف بالسلطة، حيث يعرف العميد بونارد *Bonard* الانحراف بالسلطة بأنه: " نوع من عدم المشروعية ينحصر في أنه عمل قانوني يكون سليماً في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له"²⁵.

²³ -M- Laferrière, *Préface au Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, P 548.

²⁴ -Maxime Charite, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif : Etude comparée de l'office des juges constitutionnel et administratif français*, Université d'Orléans, Français, 2020.p157.

²⁵ - Reger Bonard, *précis droit administratif, part cencrad, Recueil, paris, 1933, p 223.*

وما نلاحظه من تعريف الفقيه بونار أنه جاء عبارة عن وصف لعيب الانحراف بالسلطة وذلك من خلال تعبيره: "أنه نوع من عدم المشروعية"، كما أنه يصفه بأنه عمل قانوني غير سليم من جهة الغرض فقط وباقي عناصره قد يكون سليما، كل هذه التعابير تصف لنا عيب الانحراف بالسلطة، ولم توضح لنا مفهومه.

أما الفقيه هوريو *Hauriou* فيرى أنه: " ترتكب السلطة الإدارية الانحراف حين تتخذ قرارا يدخل في اختصاصاتها، مراعية فيه الشكل المقرر وغير مجانية فيه لحرفية القانون مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطاتها، أو لغرض آخر غير حماية المصلحة العامة وخير المرفق الموضوع تحت إشرافها "26.

لكن هذه التعريفات تجاهلت جانبا مهما في موضوع الانحراف بالسلطة وهو إرادة مصدر القرار، وهو ما تلافاه الأستاذان: *Auby et Drago* في تعريفهما للانحراف بالسلطة، حيث يتحقق الانحراف حسب رأيهما " حين تستخدم سلطة إدارية صلاحياتها القانونية، لتحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي من أجل تحقيقه أنيطت بها تلك الصلاحيات "27.

وأخيرا نرى أن الفقيه لافريير *laférriere* قد وفق في تعريفه للانحراف بالسلطة حينما أورده على هذا النحو: " استعمال رجل الإدارة سلطته، لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة "28، وهو رأي ملم بتعريف الانحراف بالسلطة إماما كاملا وشاملا، حيث لم يقيم بالحصص كما قام بذلك الفقيه أوكل وهوريو، وإنما ترك المجال مفتوحا حيث ذكر جملته: "كل من يستعمل سلطته"، واستعمال السلطة قد يكون باتخاذ قرار، أو عدم الرد عن طلب معين - قرار سلبي- أو القيام بعقد إداري، أو القيام بإجراء مادي سابق أو لاحق بالقرار الإداري أو

26 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 68.

27- *Jean-Marie AUBY et Roland DRAGO, Traité de contentieux administratif, T.2, 3em éd., L.G.D.J., Paris, 1984, p. 419*

28- *M- Laférriere, traité de la juridiction administrative et paris , 1896,tome,2,p:548.*

أشار إليه:

- علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص: 824.

- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 68.

العقد الإداري، وهو بذلك جعل الانحراف ظاهرة شاملة لجميع أعمال الإدارة، سواء القانونية أو المادية.²⁹

كما جاء في تعريف آخر للانحراف بالسلطة للفقيه **لافرير Laferrière** : "يتمثل عيب الانحراف بالسلطة في تحويل سلطة قانونية عن الغرض الذي أنشئت لأجله، لجعلها تخدم أغراضا لم تنشأ لأجلها"³⁰، وهذا التعريف يتفق وتعريف **أودان Odent** الذي عرف الانحراف بالسلطة بقوله: " هو أن يحول استخدام السلطة الممنوحة لإدارة ما عن الغرض الذي تم انشاؤها من أجله".³¹

ومن خلال قراءتنا لهذين التعريفين نجد أن الفقيه **لافرير** و **أودانت** قد أتيا على تعريف الانحراف بالسلطة في لفظ موجز، وجمعا رغم الإيجاز كل معاني الانحراف وصوره والحالات التي يمكن أن يقع بها، وعليه يمكن القول أن هذين التعريفين اتفقا على تعريف كامل وشامل لمصطلح الانحراف بالسلطة.

ويعتبر الفقيه **أودان** من فقهاء القانون الفرنسي المتأخرين، وتعريفه جاء متسقا وتعريفات الفقيه **لافرير**، وعليه يمكن القول أن الفقه الإداري الفرنسي الحديث، قد أخذ بمذهب **لافرير** وهو ما يعزز ويقوي نظرية الانحراف بالسلطة، ويجعلها بمثابة النظرية التي يمكن تعميمها على جميع أعمال الإدارة سواء القانونية منها أم غير القانونية.

الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة في الفقه البلجيكي

يرى الفقيه **Henri Velge**³² - الانحراف بالسلطة على النحو التالي:

" ينبع فعل الانحراف من سلطة غير مختصة، أو لم يتم مراعاة الأشكال الأساسية فيه، أو أن الفعل ينتهك القانون أو يسيء تفسيره"، والانحراف بالسلطة: " هي ذلك الفعل المنتظم في شكله، المحترم لشرعيته الخارجية، حيث إنه ينبع من سلطة مختصة، لكن تلك الإدارة حوّلت

²⁹ - علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ط1، 2، ص825، بتصرف.

³⁰ - **M- Lafferrier**, *Préface au Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^{ème} éd, Berger-Levrault, Paris, 1896, P548.

³¹ - **ODENT (R.)**, *Contentieux administratif*, t. 2, Dalloz, 2007, france, p. 575

³² - الفقيه **Henri Velge**، هو أحد مؤسسي مجلس الدولة البلجيكي ، وهو أول رئيس له، حيث تولى رئاسته سنة 1930.

السلطة الممنوحة لها عن وجهتها الحقيقية. " وفي هذه الحالة " لا يتم تقييم قيمة الفعل وفقاً لموضوعه ولكن وفقاً للهدف الذي يحدد الإرادة التي ينبثق منها، وبذلك يصبح الهدف عنصراً من عناصر الكفاءة.³³

كما عرف الفقيه البلجيكي فيني الانحراف بالسلطة بقوله: " إن العمل الاداري الذي يصدره رجل الادارة في حدود اختصاصه قاصداً به تحقيق نفع شخصي، أو مصلحة لا تمت الى المرفق العام بصلة هو غير مشروع، لأنه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة ".³⁴ ويرى الفقه البلجيكي أن مهمة الإدارة هي تقديم الخدمة العامة ولا يمكن لها أن تعمل خارج هذه المهام، وذلك يرجع للشخصية الاعتبارية التي منحها لها القانون، والمتمثلة في أهلية تصرفها بموجب القانون لتحقيق هدف محدد قد أنشئت لأجله، وبموجب مبدأ التخصص لا يمكن للإدارة أن تعمل على غيره، وإذا تجاوزت الإدارة حدودها ستكون أمام الانحراف بالسلطة.³⁵

ومن خلال التعريف السالف الذكر نجد أن الفقه البلجيكي لم يعرف الانحراف بالسلطة تعريفاً مباشراً، وإنما أعطى الخصائص التي يتميز بها العمل الاداري المنحرف عن المشروعية التي يجب أن تتقيد بها الادارة عند مزاولتها لأعمالها، وهو تعريف غير مباشر للانحراف بالسلطة في الادارة، وهو تعريف متميز بذكر الخصائص والصفات التي يقوم بها رجل الادارة وتجعله بتطبيقه تلك الصفات منحرفاً بالسلطة.

وفي الأخير نخلص أنه مما يلاحظ على التعاريف الأولى بأنها كانت غير ملمة بالمعنى التام الذي أشار إليه الفقيه لافريير باختصار وجيز، وقد لا يتمكن القارئ من فهمه حيث يستحسن كي يتضح المعنى الحقيقي للانحراف بالسلطة، دمج كل آراء أصحاب الفقه

³³ - أنظر الرابط التالي:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:61954CC0003&from=IT>

تم الولوج له بتاريخ 23-09-2022 على الساعة : 16.52 د مساء.

³⁴ - مقال بعنوان: عيب الانحراف في استعمال السلطة، منشور بتاريخ 04-فيفري 2020، عن موقع القانونية المغربية

دون ذكر الكاتب، أنظر الرابط : <https://www.elkanounia.com/2020/02/Administratif.html>

تم الولوج له بتاريخ : 08-05-2021 على الساعة 18:56 د.

³⁵ - من الموقع الالكتروني القانون الاداري في بلجيكا، أنظر الرابط :

cour.de.droit.net/droit-administratif-en-Belgique-a126354210/، تم الولوج له بتاريخ: 20-10-2021،

على الساعة: 12:01.

القانوني الفرنسي، وإدماج هذه التعاريف مع بعضها، كالتعاريف التي حصرت الانحراف في القرار الإداري دون غيره من أعمال الإدارة القانونية الأخرى، أو تلك الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة من غير الأعمال القانونية، وكذا التعاريف التي حصرت الانحراف بالسلطة في ما أسند للإدارة من سلطة تقديرية، فبدمج ما سبق من آراء الفقه الفرنسي، نحصل على التعريف الذي ربما كان أشمل في إعطاء الصورة الواضحة لمفهوم الانحراف بالسلطة، حيث نستخلص التعريف التالي: " يوجد انحراف بالسلطة عندما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة، سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أو هدف سياسي، ويوجد كذلك انحراف بالسلطة عندما تتخذ جهة الإدارة قرارا من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة، ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع الذي تدعى الإدارة الى تطبيقه³⁶، وباختصار نكون أمام انحراف بالسلطة عندما تقوم الإدارة بعملها القانوني أو المادي، ولا يحقق المصلحة العامة، أو قد يحقق المصلحة العامة، ولكنه يخرج عن الهدف الذي حدده القانون، أو يخالف الاجراء الذي حدده القانون.

المطلب الثالث: تعريف الانحراف بالسلطة في الفقه العربي

يعتبر موضوع الانحراف بالسلطة من المواضيع التي تناولها الفقه العربي بالدراسة والتأصيل لمفهومه، حيث كثرت الآراء وتباينت في تعريف الانحراف بالسلطة، ففي الفقه المصري نجد أن أكثر أهل الفقه القانوني في تعريفهم للانحراف بالسلطة يعتمدون في تعريفهم على خروج مصدر القرار عن المصلحة العامة، أو الهدف المخصص له قانونا، أما الفقه الجزائري فمنهم من يرى بالرأي الأول ومنهم من يرى بأنه خروج الإدارة عن تحقيق الاهداف المنوطة بها.

وبناء على ما سبق سنتناول في هذا المطلب تعريف الانحراف بالسلطة في الفقه المصري كفرع أول، ثم نتناول تعريفه في الفقه الجزائري كفرع ثاني.

³⁶ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرارات الإدارية، دراسة فقهية مدعمة بأحكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2001، ص: 33، بتصرف.

الفرع الأول: الانحراف بالسلطة في الفقه المصري

يرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي بأن الانحراف بالسلطة هو: " عيب ينصب على ركن الغاية في القرارات الإدارية، ولا يكون ذلك إلا إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية"³⁷

وما يلاحظ على هذا التعريف؛ أنه حصر الانحراف بالسلطة في القرارات الادارية فقط وهذا ما يطرح التساؤل التالي: هل أن الإدارة معصومة من الانحراف عند قيامها بأعمالها القانونية والمادية الأخرى؟ ونعطي أمثلة عن تلك الأعمال القانونية الأخرى التي تقوم البلدية أو الولاية، كإبرام العقود الادارية مع أشخاص القانون العام، أو أشخاص القانون الخاص، أو عند قيامها بأعمال إدارية تنحرف بها عن الاجراءات التي كان ينبغي لها أن تتبعها، كمثل تلك التي تتطلب إجراءات قبلية، كالقيام بمداولة مسبقة، أو اجتماع اللجان المتخصصة في مجال معين لدراسة شأن ذو أهمية، أو معاقبة موظف دون اتباع إجراءات التأديب المنصوص عليها قانونا، كاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، كمجلس تأديبي للنظر في المخالفات التي ارتكبتها الموظف، وتكييفها حسب درجة العقوبة، فالقانون قد ألزم الادارة بهذا الاجراء في المخالفات التي تكون عقوبتها من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فإذا لم تتبع الادارة هذه الاجراءات التي حددها القانون في عقوبة التنزيل في الدرجة أو التسريح، والمتمثلة في دعوة الموظف أمام اللجنة المتساوية الاعضاء، ومواجهته بالمخالفات التي ارتكبتها، وتمكينه من حقه في الدفاع بنفسه عن التهم الموجهة إليه أو الاستعانة بمحامي أو بأي ممثل قانوني يختاره، فكل هذه الإجراءات واجبة على الادارة عندما تتجه إرادتها لتطبيق عقوبة ما، وكل تجاوز لهذه الاجراءات أو عدم تطبيقها يجعل الادارة في موضع انحراف بسلطتها عن الإجراءات التي حددها القانون، وعليه فإن التعريف السابق الذكر تجاهل نوعين من أعمال الادارة يقع فيهما الانحراف، وهما العقود

³⁷ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص:232، ويعرف السلطة التقديرية الأستاذ نواف كنعان بقوله:

" أن السلطة التقديرية هي منح الإدارة حرية أكثر في الاختيار عند القيام بمهامها وممارسة اختصاصاتها، وتعني مرونة أكثر في الحركة وفسح المجال أمام الإدارة لتقدير متطلبات الظروف التي تعرض عليها، وبالتالي اختيار نوع التصرف الملائم لكل ظرف على حدة حتى يأتي هذا التصرف محققا للأهداف والغايات المناسبة للحاجة الداعية إليها، فالمشروع لا يستطيع مهما حاول أن يحيط بظروف الوظيفة الإدارية ويضع لكل حالة حكمها، ويقدم حلا لكل مشكلة ويحدد متطلبات مواجهة مواقف معينة، ولذلك شمل الإدارة بتقته، وخولها من الصلاحيات الخاصة ما يساعدها على فهم وظائفها من جانب؛ وعلى تأديتها بصورة تحقق غاياتها من جانب آخر"، أنظر في ذلك: نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2006ص37-38.

الادارية والاجراءات الادارية، كما أن الانحراف بالسلطة يأتي في أكثر الأحيان عندما تكون الإدارة بصددها سلطتها التقديرية، ولكن ليست السلطة التقديرية فقط للإدارة هي محل وقوع الانحراف بالسلطة، فقد يكون الانحراف بالسلطة أمام سلطة مقيدة للإدارة كمثل أن يلزم القانون الإدارة تلبية حاجات الجمهور كمنح رخص البناء للمستوفين الشروط القانونية، ويطلب أحد المواطنين المستوفين للشروط الرخصة، فتلتزم الإدارة السكوت وعدم الرد عليه، ففي مثل هذه الحال تكون الإدارة أيضا قد انحرفت بسلطتها عن الغاية المحددة من قبل القانون في هذا المجال وهو ما يسمى في الفقه القانوني الإداري بالانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف.

ويعرف الاستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة الانحراف بالسلطة كالتالي:

" الانحراف يعني البعد والحيدة عن الهدف، ومن ثم فإن تعبير الانحراف بالسلطة أكثر دلالة على هذا العيب عما سواه، إضافة إلى هذا السند اللغوي، فإن هذا الاصطلاح أكثر شمولاً في التعبير عن عيب الانحراف بالسلطة، حيث يعني البعد عن تحقيق الهدف العام من كل القرارات الإدارية وهو المصلحة العامة، أو الهدف الخاص لبعض تلك القرارات، وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف".³⁸

مما يلاحظ على هذا التعريف أنه قد ارتكز على التعريف اللغوي في شرحه للانحراف ليربط بعده تعريفه الاصطلاحي بسنده اللغوي الأول، وهو جانب مهم في التعريفات حيث أن المصطلحات القانونية لا تتضح إلا بعد شرحها اللغوي، غير أنه في تعريفه الاصطلاحي حصر أيضا الانحراف بالسلطة في القرارات حين قال: " يعني البعد عن تحقيق الهدف العام من كل القرارات الإدارية...الخ"، وعليه فالتعريف جاء متسقا ورأي الاستاذ محمد سليمان الطماوي من خلال نصه على أن الانحراف بالسلطة يمس فقط جانب القرارات الادارية، وهو حصر يخرج عن المعنى العام والشامل الذي يحتويه مصطلح الانحراف بالسلطة، وقد وضحنا تلك الشمولية بأن الانحراف يمس القرارات والعقود والاجراءات التي تقوم بها الإدارة بصفة عامة.

³⁸ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص: 41 - 42.

غير أن هذا التعريف احتوى على زيادة مهمة وهي قوله: " أو الهدف الخاص لبعض تلك القرارات، وفقا لقاعدة تخصيص الأهداف"، وبهذه العبارة يكون التعريف قد احتوى توضيحا آخر لم يتم النص عليه في التعريف الأول، ألا وهو ذكر صورة أخرى من صور الانحراف بالسلطة، وهي صورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وعليه يكون التعريف قد شمل نوعين من الانحراف بالسلطة وهما: الانحراف بالسلطة عن الهدف العام في القرارات الادارية، والانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الاهداف في القرارات الادارية، غير أن التعريف رغم ما احتواه من زيادة لم يلم بالمعنى الشامل للانحراف بالسلطة، وذلك لعدم ذكره أن الانحراف بالسلطة ينصب على أعمال الإدارة بصفة عامة، سواء كانت قرارات أو عقود أو إجراءات، وقد ذكر القرارات ولم يذكر العقود الادارية، حيث قد تقع الإدارة في الانحراف بالسلطة عند قيامها بإنشاء عقد إداري ما، سواء عند نشأة العقد أو بعد انعقاده، كما أن من الأعمال التي تأتيها الإدارة ولا تصنف في خانة القرارات الادارية ولا العقود الادارية، تلك الأعمال التحضيرية السابقة للقرارات أو اللاحقة، هي ما تسمى بالإجراءات، كالإجراءات الاستعجالية التي تقوم بها السلطة المحلية للتصدي لخطر وشيك، أو الإجراءات التي تسبق قرار نزع الملكية، أو الإجراءات السابقة لقرار تأديبي لموظف يستوجب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء كلجنة تأديبية للنظر في المخالفات المرتكبة، أو تلك الإجراءات المادية التي تتدخل بها الإدارة دون أن تصدر قرار تجاهها، كمثل القيام بهدم جدار محاذ للطريق العام، بقاءه يشكل خطرا على السكان أو المارة وسقوطه المفاجئ قد يؤدي إلى حلول كارثة بشرية ومادية، فتقوم الإدارة المحلية بهدمه دون اصدار قرار بالهدم.

الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة في الفقه الجزائري

ويعرف الأستاذ عبد القادر عدو الانحراف بالسلطة بقوله: " يتحقق عيب الانحراف بالسلطة في الحالات التي يمارس فيها صاحب الاختصاص سلطته لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي قررها القانون، ويرتبط عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة، أي في الحالات التي تكون فيها الإدارة بين عدة خيارات، ومن ثم لا وجود لعيب الانحراف في السلطة في حالة الاختصاص المقيد " ³⁹.

³⁹ - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 2012، ص: 159.

ويعتبر هذا التعريف من التعريفات الشاملة، والتي يمكن إسقاطها على جميع حالات الانحراف بالسلطة، وتوضح هذه الشمولية بذكر الأستاذ عبد القادر عدو لمصطلحات عامة في تعريفه، وفي نفس الوقت هي مصطلحات حمالة أوجه - أي يمكن تفسيرها بعدة تفاسير - وذلك من خلال ما أورده في الفقرة الأولى من التعريف: " يتحقق عيب الانحراف بالسلطة في الحالات التي يمارس فيها صاحب الاختصاص سلطته لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي قررها القانون"، فكلمة يمارس تعني هنا يقوم بعمله الوظيفي، والمتمثل في إصدار أو تنفيذ القرارات أو الإعلان عن العقود الادارية وإبرامها وتنفيذها، كما أنه يستعمل في تنفيذ تلك القرارات وسائل ويقوم بإجراءات تتطلب استعمال وسائل معينة، أما قوله صاحب الاختصاص؛ فهو يعني به رجل الادارة الذي خول له القانون ممارسة وظيفته دون غيره، ويقصد بذلك الشخص المؤهل قانونا، ويقصد بكلمة سلطته ما قد خوله القانون له من صلاحيات وقدرة في التسيير، ويقصد بعبارة تحقيق غاية مغايرة غير تلك التي قررها القانون؛ هو أن يستهدف رجل الادارة هدفا غير ذلك الهدف الذي حدده القانون، وهنا نكون أمام صورة من صور الانحراف بالسلطة الذي قسمه الفقه الاداري إلى ثلاثة صور وهي: الانحراف بالسلطة عن الهدف العام، والانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص وهو أن ينحرف رجل الادارة عن الهدف الذي حدده له القانون عند ممارسته لأعماله الادارية، وهو ما عناه الأستاذ عبد القادر عدو في توضيحه للانحراف بالسلطة، وبهذا يكون قد أبان عن صورة من صور الانحراف بالسلطة وليس المعنى العام للانحراف بالسلطة.

كما ربط الأستاذ عبد القادر عدو الانحراف في استعمال السلطة بالسلطة التقديرية للإدارة، وذلك في الفقرة الموالية لها والتي تنص: " ويرتبط عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة، أي في الحالات التي تكون فيها الإدارة بين عدة خيارات، ومن ثم لا وجود لعيب الانحراف في السلطة في حالة الاختصاص المقيد"، ومن وجهة نظرنا نرى أن السلطة التقديرية للإدارة قد يقع الانحراف بالسلطة فيها عند استعمالها من طرف الادارة، كما أنه ليس شرطا أن

إلا أننا لسنا نشاطر الأستاذ عبد القادر عدو هذا الرأي، فعيب الانحراف في استعمال السلطة يكون أيضا عندما تكون الإدارة قد خصص لها القانون أهدافا لا بد أن تتغياها، وهو ما يعرف في القضاء الإداري بقاعدة تخصيص الأهداف، والتي هي من النظام العام، حيث لا يجب على مصدر القرار أن ينحرف على هذه الأهداف التي حددها القانون للإدارة، كأن يحقق غاية أخرى تصب في الصالح العام إلا أن القانون لم ينص عليها، وهذا عملا بقاعدة الخاص يقيد العام.

يكون الانحراف بالسلطة نابعا من السلطة التقديرية للإدارة، بل قد يكون نابعا من سلطة مقيدة وهو ما يخالف فيه وجهة نظر الأستاذ عبد القادر عدو التي أوردها؛ بأن لا وجود لعيب الانحراف في السلطة في حالة الاختصاص المقيد، وذكرنا حالة القرار السلبي حينما تلتزم الإدارة بالسكوت والقانون يلزمها بالرد، فتكون الإدارة في هذه الحالة قد انحرفت بسلطتها في شأن قيده القانون، أيا كان هذا الشأن، طلبا أو استفسارا أو توضيحا، وعليه مصطلح الانحراف بالسلطة هو نظرية تشمل عيب التجاوز بالسلطة، وكذا عيب التعسف في استعمال السلطة وعيب الاساءة في استعمال السلطة، وعيب مخالفة القانون، وعيب مخالفة الغاية المرصودة للإدارة تحقيقها، وكذا عيب مخالفة الآداب والأخلاق الإدارية وهو عيب ارتأينا إدراجه ضمن عيوب الانحراف بالسلطة، لأنه حينما تهدف الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية إلى إشباع حاجات المواطنين، وتحقيق المنفعة العامة، فإن تحقيق هذه المنفعة يتم بتقديم الخدمة التي يطلبها المواطن والمنصوص عليها قانونا، ووفق أطر الأخلاق الإدارية التي أصبحت تشكل جزءا كبيرا من الحاجات العامة، فكيف يمكن أن تلبى الحاجات العامة للمواطنين، وهم يعاملون معاملة مهينة عند تقديم الخدمة لهم مما يمس بحقوقهم وحياتهم المنصوص عليها دستوريا وعليه تطورت المنفعة العامة لتشمل حسن الاخلاق والسلوك للموظف القائم باستقبال المواطنين وكذا كل من يقدم لهم خدمة إدارية، حيث أصبحت المصلحة العامة تشمل في طياتها البعد الاخلاقي للموظف المؤدي للخدمة، وترتب عن هذا إمكانية رفع الدعوى القضائية أمام القاضي الاداري لمن تضرر من سلوكيات موظف ما،⁴⁰ وقد أنشئت العديد من الدول مدونات خاصة بأخلاق وسلوك الموظف العام، كما تم التنصيص على سلوك المنتخب المحلي في القانون العام للجماعات المحلية المعدل سنة 2022 حيث ورد النص على ميثاق المسؤول المحلي والذي يحوي الآداب والاخلاقيات الواجب توفرها فيه، في فصل مبدأ حرية الإدارة في المادة 1-1111-1⁴¹، كما كان للجزائر أيضا نصيب في تنظيم هذه السلوكيات في عدة قوانين أخرى

⁴⁰ - لتفصيل أكثر أنظر:

Christelle ballandras - rozet, réflexion Sur la dimensions morale détournement de pouvoir, Article publié dans le journal Ajda -, n 41/2007, hebdomadaire 03 /12/2007, Dalloz, p2236-2242.

⁴¹ - ورد في نص المادة 01- 1111 من القانون العام للسلطات المحلية، المعدل بتاريخ 01-05-2022، والصادر بالجريدة

الرسمية لفرنسا بتاريخ 12-05-2022:

المسؤولون المحليون المنتخبون هم أعضاء في المجالس المنتخبة بالاقتراع العام لإدارة السلطات المحلية بحرية وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون.

يمارسون ولايتهم وفقاً للمبادئ الأخلاقية المنصوص عليها في هذا الميثاق للممثلين المحليين المنتخبين.

ميثاق المسؤول المحلي المنتخب

- 01- يمارس المسؤول المحلي المنتخب مهامه بحيادية واجتهاد وكرامة واستقامة ونزاهة.
 - 02- في ممارسة ولايته، يسعى الممثل المحلي المنتخب إلى المصلحة العامة وحدها، مع استبعاد أي مصلحة منها سواء كانت شخصية، بشكل مباشر أو غير مباشر، أو لأي مصلحة معينة أخرى.
 - 03- يتأكد المسؤول المحلي المنتخب من منع أي تضارب في المصالح، أو وضع حد له على الفور، عندما تكون مصالحه الشخصية مرتبطة بأمور معروضة على الهيئة التداولية التي هو عضو فيها، يتعهد الممثل المحلي المنتخب بإعلانها قبل المناقشة والتصويت.
 - 04- يتعهد الممثل المحلي المنتخب بعدم استخدام الموارد والوسائل المتاحة له، لممارسة ولايته أو وظائفه، لأغراض أخرى.
 - 05- يتمتع الممثل المحلي المنتخب، في إطار ممارسته لوظائفه، عن اتخاذ الإجراءات التي تمنحه ميزة شخصية، أو مهنية في المستقبل بعد انتهاء ولايته ومهامه.
 - 06- يشارك المسؤول المحلي المنتخب بجد في اجتماعات الهيئة التداولية والهيئات التي من خلالها تم تعيينه.
 - 07- نتيجة الاقتراع العام، يكون الممثل المحلي المنتخب مسؤولاً عن أفعاله طوال مدة ولايته أمام جميع مواطني السلطة المحلية، الذين يقدم لهم تقارير عن الأفعال والقرارات المتخذة في إطار واجباته.
- المصدر:

Code général des collectivités territoriales - Dernière modification le 01 mai 2022 - Document généré le 12 mai 2022.

القانون العام للإدارة المحلية بفرنسا المعدل بتاريخ 01-05-2022، ص ص 01-02، أنظر الرابط:

<https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/LEGITEXT000006070633.pdf/LEGI> :

تم الولوج له بتاريخ: 14-05-2022، على الساعة: 10:36 د صباحاً، وتعقبياً على نص المادة نرى أن هذه المادة في قانون الجماعات المحلية الفرنسية تشكل ضماناً حقيقياً للمواطن الفرنسي في وجود إدارة محلية قائمة على تلبية وإشباع حاجياته بكل ما تقتضيه تأدية الخدمة من نزاهة وحياد وشفافية وحسن خلق، مع تحقيق الصالح العام لا غير، ولكن للأسف لا نجد مثل هذه المادة واردة في نصوص قانوني البلدية والولاية عندنا في الجزائر، ربما يقول قائل بأن النص على احترام هذه الاخلاق والآداب، كان يجب أن يكون لديهم، لأنه لا تحكم أعمالهم وأفعالهم قواعد الدين، وإنما تحكمهم قواعد القانون الوضعي، ويلتزمون مخالفة من العقاب المنصوص عليه في القانون، أما نحن فننتمي إلى أمة هي من خير الأمم ولا حاجة لنا في نصوص تعرفنا بالأخلاق والآداب، فنجيب: قد قال الله تعالى في كتابه الكريم: (كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ...) آية 110 من سورة آل عمران وتفسير هذه الآية عند الطبري: قال عمر بن الخطاب: لو شاء الله لقال: " أنتم"، فكنا كلنا، ولكن قال: " كنتم " في خاصة من أصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم، ومن صنع مثل صنيعهم، كانوا خير أمة أخرجت للناس، يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر"، المصدر: الموقع الالكتروني آيات - القرآن الكريم - Holy Quran مشروع المصحف الإلكتروني بجامعة الملك سعود، أنظر الرابط:

<https://quran.ksu.edu.sa/tafseer/tabary/sura3-aya110.html> تم الولوج له بتاريخ: 14-05-2022 على الساعة

13:44 د مساءً.

غير قانوني البلدية والولاية، وفي ومراسيم تنفيذية وقرارات وزارية، ومن ذلك ما تم النص عليه في باب واجبات الموظف العام، في قانون الوظيفة العامة 03-06 في المواد: 41 و 42 ومن المادة 45 إلى المادة 54 كلها مواد تضمنت مبادئ أخلاقيات الوظيفة⁴² التي تعتبر حسب

وبما أننا مسلمين فقد ورد في القرآن والسنة الحث على مكارم الأخلاق، بل ورد أنها هي الدين كله حسب ما جاء في الأثر " إنما الدين المعاملة"، ورغم هذا لا يعني ذلك عدم وقوع المسلم في هذه الأخطاء والانحرافات السلوكية، وعليه ندعو إلى النص في مشروع قانون الجماعات المحلية الذي سيصدر في قادم الأيام على مثل هذه المبادئ الاخلاقية التي تحكم سلوك المنتخب، كي لا ينحرف بسلطته عن مقتضيات الصالح العام، بل نرى بضرورة النص عليها كي يكون الرادع متوفرا أمام من تسول له نفسه القيام بتلك الاخلاقيات المنافية لديننا أولاً، ثم للقانون ثانياً، وهي بعدم اتباعها تشكل انحرافاً عن الهدف المخصص بالقانون.

⁴² - لقد جاء النص على جملة من أخلاقيات الموظف العام في الفصل الثاني من الباب الثاني من الأمر 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427، الموافق لـ: 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، عدد 46، الصادر بتاريخ: 16-07-2006 ص ص: 06-07، وتعتبر هذه المواد أيضاً أساساً قانونية وضعها المشرع الجزائري لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة العامة والتي منها الإدارة المحلية، حيث نصت المواد على التالي:

المادة 41: يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز.

المادة 42: يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة.

المادة 43: يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم. ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه.

غير أنه يرخص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفايات تحدد عن طريق التنظيم.

كما يمكنهم أيضاً إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية.

وفي هذه الحالة، لا يمكن الموظف ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال، إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

المادة 44: بغض النظر عن أحكام الفقرة الأولى من المادة 43 أعلاه، يمكن الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين، ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم. تسهر السلطة المؤهلة على ضمان مصلحة الخدمة وتتخذ أي إجراء مناسب إذا اقتضت الحاجة ذلك.

تحدد شروط وكفايات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

المادة 45: يمنع على كل موظف، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلالته أو تشكل عائقاً للقيام بمهامه بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة، وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي.

المادة 46 : إذا كان زوج الموظف يمارس، بصفة مهنية، نشاطاً خاصاً مريحاً، وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة، إذا اقتضت الضرورة ذلك، التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة.

نص القانون من الواجبات وكل حياد عنها يشكل انحرافا بالسلطة، ومن المناشير التنظيمية للأخلاق والآداب الادارية الموجهة للإدارة المحلية المنشور الصادر بتاريخ: 14-12-2012 من وزير الداخلية والجماعات المحلية، والموجه للإدارة المحلية والمتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية⁴³، كما عرف الأستاذ أحمد محيو

يعد عدم التصريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه إلى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر.

المادة 47: كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه.

لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤسيه.

المادة 48: يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.

المادة 49: على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها.

يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبا إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية.

المادة 50: يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه.

المادة 51: يجب على الموظف، ألا يستعمل، بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة.

المادة 52: يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومروؤسيه.

المادة 53: يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون مبالغة.

المادة 54: يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام، هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهام

⁴³ - جاء في مقدمة هذا المنشور:

- في إطار الإصلاحات السياسية التي تم الشروع فيها من قبل السلطات العمومية.

- تطبيقا للقرارات التي اتخذها فخامة السيد رئيس الجمهورية، فإن إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية هي في

صلب اهتمامات السلطات العمومية في الحقيقة، لا يمكن تصور تعزيز أسس دولة القانون وتكريس العدالة الاجتماعية من دون مرافق عمومية إدارية ناجعة وفعالة.

ومن هذا المنظور، فقد بذلت الدولة مجهودات كبيرة من أجل تزويد الإدارات المحلية بمنشآت قاعدية وتجهيزات

ضرورية لأداء مهامها، وذلك بإنجاز تجهيز وتهيئة العديد من المقرات الإدارية و تعزيز مواردها البشرية لضمان تأطيرها،

بالإضافة إلى تفعيل برنامج طموح بهدف إلى عصرنه المرافق العمومية الإدارية وإدخال المعلوماتية في إدارتها وادائها

لمهامها ومن المؤكد أن كل هذه المجهودات ستسهم في تطوير نشاط هيكلنا الإدارية، وتعد بذلك التحسينات الجديدة

مستقبلا، غير أنه ينبغي أن نشير إلى أن نوعية الخدمات التي تقدمها من دون مستوى الطموحات، الأمر الذي يشكل

مصدر انشغال للسلطات العمومية وإحباط لمستعملي المرافق العمومية الإدارية، ما من شأنه توسيع الهوة بين الدولة

الانحراف بالسلطة بقوله: " يكون انحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت لأجله السلطة"⁴⁴.

من خلال هذا التعريف يتضح لنا أن الانحراف بالسلطة يشمل جميع أعمال الإدارة من قرارات وعقود وإجراءات، وتلك الأعمال هي السلطة والامتياز الذي تتمتع به الإدارة، وتهدف من وراءه تحقيق الصالح العام أو ما حدده القانون لها من هدف، فإذا عدلت ومالت عن هذا الهدف، فقد وقعت في الانحراف بالسلطة، وبهذا التعريف نكون قد أحطنا بجميع الجوانب التي تقع تحت طائلة التعريفات الاصطلاحية للانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة

ومما سبق نخلص إلى أن تعريفا الأستاذان **لافيير** و **أحمد محيو**، هما التعريفان اللذان اشتملا على التوضيح الكامل والشامل والبات لمصطلح الانحراف بالسلطة، كما يتضح لنا من خلال ما سبق ذكره من تعريفات، أن الانحراف بالسلطة هو مصطلح حديث الوجود كمصطلح قانوني، أما من حيث الواقع؛ فهو مشكلة قديمة النشأة أصبحت تشكل ظاهرة في جميع الأعمال الإدارية، حيث لا يمكن أن تنشأ إلا حينما تكون الإدارة في حالة نشاط، وبمعنى آخر حينما

والمواطن، لاسيما بعد استفحال ظواهر بيروقراطية مختلفة معيبة لمؤسساتنا الإدارية، كالتقص في الاستماع لانشغالات المواطن، المحاباة، المحسوبية والرشوة.

- في الواقع، خلصت كل التقييمات والمعانيات التي تم القيام بها إلى نتائج متطابقة اتسمت أساسا بما يلي :
- نقائص في ما يخص استقبال المواطن والتكفل بانشغالاته وطلباته.
 - بعض المسؤولين المحليين لا يستقبلون المواطنين؛ يقوم بعض المسؤولين المحليين بتكليف بعض مرؤوسيه لاستقبال المواطنين، والذين غالبا ما يفتقرون للمؤهلات والقدرات التي تسمح لهم بالمعالجة الملائمة لطلبات المواطن والتكفل بانشغالات؛
 - يتم استقبال المواطنين أحيانا في ظروف غير لائقة؛
 - ميل بعض المسؤولين إلى تخصيص ردود سلبية للمواطنين الأمر الذي لا يساهم في تعزيز علاقة الثقة بين المواطن والإدارة،
 - أحيانا لا تحضى طلبات وشكاوى المواطنين بالمتابعة مما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الإدارة..... الخ من التعليمات المذكورة في المنشور والذي يشكل تنظيما لائحا وهو بمثابة قانون يتوجب احترامه والعمل على تنفيذه من قبل المخاطبين به، وكل خروج عن ما تم النص عليه من واجبات أخلاقية، يشكل انحرافا بالسلطة، ويمكن للمتضرر من تلك المعاملات والأخلاق المخالفة لما تم النص عليه في المنشور، رفع تظلم إداري أو التوجه مباشرة نحو القضاء الإداري برفع دعوى الانحراف بالسلطة ومخالفة القانون، كما يمكن له رفع دعوى القضاء الكامل التي من خلالها يطلب التعويض عن ما تعرض له من إهانة.

44- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، د م ج، ط6، الجزائر 2005، ص: 191.

تزاوّل الإدارة أعمالها القانونية والمادية، ومعلوم أن الأعمال الإدارية ليست وليدة اليوم بل يمتد وجودها الى العصور الأولى في التاريخ، فكل حضارة قديمة ظهرت للوجود، فهي عنوان لمدى جودة وتحكم تلك الدولة في أعمالها الإدارية، كما أن الأعمال الإدارية في بادئ الأمر كانت لا تقوم إلا بناء على قرارات إدارية، وهذه القرارات تهدف دوماً لتحقيق المصلحة العامة، والتي تمثل حينها مصلحة المجتمع، ثم بعد ذلك رأت الإدارة أنه لا يمكن لها القيام بتلبية حاجيات المجتمع، دون أن تتعاقد مع أشخاص اعتبارية أو معنوية، فأصبحت العقود الإدارية بعد القرارات الإدارية هي أحد الأساليب التي يقوم عليها نشاط الإدارة العامة.

وأخيراً يمكن القول أن مشكلة الانحراف بالسلطة، هي ظاهرة شملت جميع أعمال السلطة الإدارية،⁴⁵ سواء كانت قرارات أو عقود أو إجراءات، فالانحراف بالسلطة يدخل على القرارات فيعيبها ويجعلها عرضة للسحب الإداري، أو الإلغاء القضائي، فهو يشكل عيباً يعنقر⁴⁶ القرار الإداري هو عيب خفي، ومستمر ومن العسير الكشف عنه وإظهاره، فهو عيب يستقر في بواعث الإدارة الخفية، ودوافعها الباطنة وأغراضها الحقيقية⁴⁷، كما أن العقود الإدارية أيضاً قد يعتريها الانحراف بالسلطة، مما يجعل المتعاقد مغبون، ومتعرضاً للتعسف والاساءة في ذلك العقد الذي أبرمه مع الإدارة، وقد يكون الانحراف في العقود الإدارية عند بداية إجراء التعاقد، أو أثناء إجراءات التنفيذ لبنود العقد، أو بعد التنفيذ.

⁴⁵ تنقسم الأعمال القانونية للإدارة إلى نوعين: أعمال مادية تبدو لازمة لتحقيق المصلحة (الأشغال العامة، الأعمال الطبية بالمستشفيات العمومية، تنفيذ القرارات الإدارية....)، وأعمال قانونية تحدد حقوق والتزامات الأشخاص العمومية من جهة والافراد من جهة أخرى.

ولئن كانت الأعمال المادية لا تولد التزامات قانونية إلا بصفة غير مباشرة عندما تتسبب في ضرر للغير، فإن الأعمال القانونية تؤثر مباشرة في حقوق منظوري الإدارة ... لتفصيل أكثر أنظر: محمد رضا جنّيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص: 175، وفي هذا الصدد يرى الاستاذ محمد فؤاد مهنا أن الأعمال المادية تشمل ما يأتي :

- 01- الأعمال الفنية التي يقوم بها العاملون في الإدارة بحكم وظائفهم .
- 02- الأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً لوظائفهم.
- 03- الأعمال المشروعة التي تقوم بها الإدارة فتحدث أثراً قانونياً دون أن تكون أعمالاً قانونية كالوفاء بالدين.
- 04- المنشورات والتعليمات التي لا تعتبر قرارات إدارية
- 05- الأعمال القانونية غير المشروعة، التي تبلغ درجة عدم مشروعيتها حداً يفقدها طبيعتها القانونية.

⁴⁶ - تعنقر القرار أي تجعل القرار به عوار، والعوار هو العيب.

⁴⁷ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 72.

وعليه يمكن أن نعرف الانحراف بالسلطة: بأنه هو ذلك الفعل الغير سوي، والمجانب لصحيح القانون وروحه، والذي يقوم به رجل الادارة عند ممارسته للسلطة العامة، والمتمثلة في اتخاذه للقرار الاداري أو العقد الاداري أو الاجراء الاداري، وذلك بمخالفته عند قيامه بالأعمال الادارية، للغرض الذي كان من المفترض عليه قانونا أن يتغياها وهو تحقيق المصلحة العامة أو الهدف المخصص له قانونا.

المبحث الثاني

خصوصيات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

إن أساس قيام الادارة المحلية هو تحقيق المصلحة العامة⁴⁸، التي هي حق لجميع الأفراد أينما كان الاقليم الذي هم فيه، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ *Y. MADIOT* " أن لكل فرد الحق في الحصول من القانون على نفس الضمانات في ظروف وجوده الأساسية دون أي تمييز فيما يتعلق بموقعه الجغرافي"⁴⁹.

وفي إطار تحقيق المصلحة العامة يمكن للبلدية أن تتدخل في جميع الأمور التي تتعلق بالمصلحة العامة المحلية، طالما أنها لا تتعدى على السلطات التي خولها القانون للولاية أو إلى سلطة محلية أخرى، نظرا لما يعترى أعمال الإدارة المحلية من انحراف بالسلطة في كثير من الاعمال، سواء كانت هذه الأعمال قانونية مثل القرارات والعقود، أو كانت أعمال مادية كمثل أعمال الهدم للبنائيات الآيلة للسقوط، أو التدخل بالقوة المفرطة لفض احتجاج ما، ويقع هذا الانحراف بسبب ما تمتلكه السلطة الادارية المحلية والمتمثلة في البلدية أو الولاية من امتياز السلطة العامة، وهي تلك الصلاحيات المخولة لها دون غيرها لأجل تقديم الخدمة العامة

⁴⁸ - *Nadine DANTONEL-COR, L'évolution de la notion de collectivité territoriale au prisme de la recomposition des territoires locaux, IRENEE / Université de Lorraine 2018/1 N° 40, pages 281 à 297 ISSN 1290-9653 DOI 10.3917/civit.040.0281 Article disponible en ligne à l'adresse : - <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2018-1-page-281.htm>. Pour plus de détails sur l'objectif des autorités locales, voir :*

• *Guillem Ripoll, La sauvegarde de l'intérêt général : le rôle de la clarté des objectifs dans la motivation de service public et l'acceptation des comportements contraires à l'éthique, Dans Revue Internationale des Sciences Administratives 2022/1 (Vol. 88), pages 49 à 65.*

• ⁴⁹ - *Y. MADIOT, Vers une territorialisation du droit, RFDA, n° 3, 1995, p. 947.*

على أحسن وجه، ولتحقيق النفع العام، وبما أنها مخولة لها دون غيرها، فهي امتياز منح لها لأجل تحقيق الهدف الذي أنشئت لأجله، وهو تحقيق المصلحة العامة، والتي بها تحافظ على النظام العام للمجتمع المحلي، غير أن بعض ممن يمتلكون سلطة القيام بأعمال الإدارة، ينحرفون بالسلطة المخولة لهم عن الغاية التي لأجلها تم انتخابهم لها، كرئيس المجلس الشعبي البلدي في البلدية، أو تم تعيينهم لها كوالي في الولاية، ويأخذ الانحراف بالسلطة ثلاث صور، وكل صورة لها حالاتها ونظرا لوجود العديد من حالات الانحراف، ارتأينا في هذا المبحث بعد أن عرفنا الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية في المبحث الأول، أن نوضح مفهوم الانحراف بالسلطة عن طريق ذكر خصوصيات الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية، وقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين حيث عالجنا في المطلب الأول: مميزات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، وفي المطلب الثاني صور وحالات انحراف رجل الإدارة المحلية بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، والذي تناولنا فيه صور انحراف رجل الإدارة المحلية عن الهدف العام، ثم صور وحالات انحراف رجل الإدارة المحلية عن قاعدة ومبدأ تخصيص الأهداف وأخيرا صور وحالات انحراف رجل الإدارة المحلية عن الاجراءات. ثم تطرقنا في المطلب الثالث إلى الجزاءات المترتبة عن الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية.

المطلب الأول: مميزات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

تتميز ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية بمجموعة من الخصائص التي تختص بها وتتميز بها عن باقي المظاهر المعيبة التي تلحق أعمال الإدارة المحلية، وهذه الخصائص والمميزات تتمثل في:

- الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية يشكل عيبا احتياطيا وشخصيا أمام القضاء.
- الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية عيب خفي وصعب الإثبات أمام القضاء الإداري.
- الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية مقترن بالسلطة التقديرية لها ولا تغطيه الظروف الاستثنائية.

الفرع الأول: الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية عيب احتياطي وشخصي أمام القضاء

يشكل الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية لدى القاضي الإداري عيبا احتياطيا بمعنى أن القاضي لا يثيره من تلقاء نفسه إلا إذا أثاره الخصوم، كما يشكل أيضا عيبا شخصيا أي ناتج من بواعث ونوايا الشخص مصدر القرار.

أولاً: الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية عيب احتياطي أمام القضاء

لقد أبرز الفقه السمة الاحتياطية للانحراف بالسلطة في أربعة جوانب، يتمثل الجانب الأول في صعوبة إثبات هذا العيب أمام القضاء الإداري، بالمقارنة مع غيره من العيوب الأخرى، وفي الجانب الثاني خطورة القضاء به بالنسبة للإدارة، وفي الجانب الثالث أنه لا يضر الطاعن تقرير الإلغاء، أو الحكم به لسبب أو لآخر، مادام أنه سوف يصل إلى النتيجة التي يبتغيها، وفي الجانب الرابع أن الرقابة على عيب انعدام الأسباب لا يمكن لها أن تكون بديلا عن رقابة عيب الانحراف بالسلطة.⁵⁰

بالرغم من أن غالبية الفقه المصري "أكدت خاصية احتياطية عيب الانحراف بالسلطة إلا أن هناك من يرى أصالة هذا العيب، حيث يمكن النعي على القرار دون شرط استنفاد أوجه الطعن الأخرى، مستندا إلى اتفاق ذلك مع نظام الإثبات في دعوى الإلغاء، فالقاضي الإداري في غير عدم الاختصاص لا يستطيع مناقشة عيب القرار، إلا إذا تمسك به المدعي، ومن دون عيوب أخرى يمكن النعي بها على القرار، إلا إذا تمسك به المدعي".⁵¹

ويرى غالبية أهل الفقه القانوني الإداري، ونخص بالذكر رؤية الفقه الجزائري حينما صنف الانحراف بالسلطة بأنه عيب احتياطي، وقد استلهم ذلك من القضاء الإداري الجزائري حيث أن القاضي الإداري الجزائري لا يمكنه الاستناد على عيب الانحراف بالسلطة، إذا ما وجد عيبا آخر يبطل أو يلغي قرار أو عقد الإدارة بسببه، كعيب مخالفة القانون مثلا أو تجاوز

⁵⁰ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسب للإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ص 44- 53 بتصرف.

⁵¹ عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة المصري السنة الثالثة، يناير 1952، ص:16؛ ومحمد عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي 1991، ص: 279.

السلطة، وفي ذلك يقول الاستاذ أحمد محيو: " أن مهمة المدعي أو القاضي ليست بالهينة، حيث يستلزم الأمر تبيان نية مصدر القرار، وذكر أن القاضي يفضل استعمال وسيلة أخرى للإلغاء والتي تجنبه الحكم على النوايا " ⁵².

وعليه يمكن القول أن خاصية احتياطية عيب الانحراف بالسلطة، ناتجة من أن الرقابة على هذا العيب شاقة ودقيقة، كونها تتعلق بالبحث والتحقق من نية مصدر القرار وهو أمر صعب إثباته والكشف عنه، ولذلك انحصر نطاق تطبيق هذا العيب وأصبح حاليا عيبا احتياطيا لا يستند عليه القاضي، إلا في حالة غياب بقية حالات تجاوز السلطة.⁵³

ومن خلال ما سبق ذكره من آراء للفقهاء نخلص إلى أن اتفاق جميع أهل الفقه القانوني على احتياطية عيب الانحراف بالسلطة لدى القاضي الإداري الجزائري، ينبع بداية من أن عيب الانحراف بالسلطة ليس من النظام العام، مما يجعل الحكم به معرضا للطعن بالإلغاء أو الاستئناف أمام مجلس الدولة، ولأنه ليس من السهل إثبات نية الإدارة بأنها تعمدت التكبّر والتحوّل عن الغاية التي لأجلها أنشئت، كما أنه ليس من السهل إطلاقا، إثبات تعمد الإدارة ابتغاؤها غير الهدف الذي خصصه لها القانون لتتغياها ونرى أن رؤية أهل هذا الفقه اعتمدت على فكرة الامتياز المخصص للإدارة ومركزها الذي يعلو مراكز الأفراد ولما تتسم به من امتيازات السلطة العامة، التي تقتضي أن يمتثل الأفراد لأوامر الإدارة بحكم أنها تهدف لتحقيق المصلحة العامة والنفع العام، وأن استناد القاضي الإداري في إلغاء أو إبطال أعمال الإدارة القانونية والمادية سواء كانت قرارات أو عقود إدارية أو إجراءات إدارية على عيب انحراف الإدارة بسلطتها، يجعل الإدارة في موضع إهانة وحط من هيبتها، مما يفقدها ذلك الامتياز الذي منحه لها القانون، وتلك المكانة التي تركها لها في نفوس الأفراد، لتعلوا منزلتها أمام منزلة الأفراد، ولتكتسب المهابة والوقار اللازمين من قبل الأفراد، كي تقوم بنشاطاتها وأعمالها دون أية عرقلة من طرف المرتفقين الذين ما وجدت إلا لتلبية رغباتهم، وتحقيق غاياتهم والتي هي تحقيق المصلحة العامة.

⁵² أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص:195.

⁵³ عمور سلامي، المنازعات الإدارية، مطبوعة جامعية لطلبة السنة الثالثة، كلية الحقوق بن عكنون، السنة الدراسية 2002-2003، ص:98.

غير أنه ورغم إجماع أغلب الفقه القانوني على أن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب احتياطي، إلا أنه هناك من لا يرى ذلك ومنهم الدكتور المصري سامي جمال الدين الذي يعارض الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف في استعمال السلطة، ويرى أنه عيب أصيل، شأنه شأن باقي العيوب الأخرى، وعلى القاضي أن يقضي بالإلغاء على أساسه متى ثبت له، دون أن يتحاشى ذلك ويتجه نحو عيوب أخرى، فقط لكي لا يزعزع ثقة المواطنين بالإدارة، فالإدارة التي تتحرف بسلطتها لا تستحق هذه الثقة بل إن سحب الثقة يمثل أحسن جزاء يمكن أن يحقق الردع العام، لمن تسول له نفسه الابتعاد عن المصلحة العامة، والسعي نحو تحقيق أهداف شخصية⁵⁴.

ومن خلال الرأيين السابقين نخلص أن عيب الانحراف بالسلطة، هو في الحقيقة وفي الواقع عيب احتياطي لدى القضاء الإداري الفرنسي والمصري والجزائري، وما تمسك بذلك القضاء الإداري إلا عن خلفية قديمة لأحكام مجلس الدولة الفرنسي في بداياته الأولى، وبقي الأمر على ذلك لغاية اليوم.

أما ما يراه كل من الفقيه المصري سامي جمال الدين وعبد المنعم عبد العزيز خليفة فهو اجتهاد أصبح يشكل تحولا جديدا في رأي الفقه الحديث، ونحن نؤيده، فالإدارة أيضا إذا ما ظل القاضي الإداري يلتمس لها الأعذار عند انحرافها بالسلطة، ويحاول تزويقها منه عن طريق إلغاء قرارها أو عقدها أو الإجراء الذي قامت به، مستندا في ذلك إلى عيب آخر غير عيب الانحراف بالسلطة، كمثل ما هو موجود في أغلب قرارات المحاكم الإدارية ومجلس الدولة

⁵⁴ - لتفصيل أكثر أنظر :

- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص: 723.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص: 49.

- العربي مداح، بالهوارى جميلة، تحول القضاء الإداري في مجال إثبات الانحراف بالمصلحة العامة، مقال منشور بتاريخ:

2020/02/17 بمجلة القانون، كلية الحقوق العلوم السياسية لمركز الجامعي أحمد زبانه غليزان، الجزائر، العدد: 02، ص: 85.

أنظر رابط منصة ASJP على العنوان الإلكتروني التالي: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/137949>

- سناء بولقواس، خصوصية إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، مقال منشور بتاريخ 20216-02-13

بمجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد: 13، ص: 310،. أنظر رابط منصة

ASJP على العنوان الإلكتروني التالي: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/62442>

المصري، وقرارات القضاء الاداري الجزائري، حيث يستند القاضي الاداري في غالب الأحيان إلى عيب السبب أو مخالفة القانون، وذلك كما ذكرنا سابقا حفاظا على مهابة الادارة، ولأجل أن لا ينال من سمعتها، وهذا مما يجعل الادارة تتماهى في انحرافها، بل إن عدم وضع المشرع هذا العيب من النظام العام، يجعل القاضي لا يستطيع إثارة هذا العيب من تلقاء نفسه، وإنما هو مقيد في هذا العيب بالذات بقيد إثارة الخصوم له، وإثارته من طرف الخصوم الذين يصعب عليهم إثبات هذا العيب، بحكم أن هذا العيب يدخل في البحث في نوايا الادارة سوف يكرس في أعمال الادارة الديكتاتورية ومنطق الاستبداد، وهو في ذات الوقت سيجعل المرتفق يحس بالضعف أمام الادارة، فمركزها القوي بما لها من سلطة مدعمة في التشريع والقضاء، قد لا يمكنه من مخاصمتها، وأخذ حقه منها في حال تعسفت وانحرفت بسلطتها تجاهه، وبهذا سوف تكون الادارة في موضع يخول لها الاستبداد بالسلطة، وحينما نقول الادارة نعني بذلك الموظف العام الذي له صلاحيات القيام بالأعمال الادارية؛ كإصدار القرارات، وإبرام العقود، واتخاذ الإجراءات التي سوف تتسبب لامحالة للإدارة، وبهروب القاضي الاداري من البحث في نوايا رجل الادارة وعدم الخوض في الدوافع الذاتية لمن يمثل الادارة، وترك الاستناد إلى عيب الانحراف بالسلطة هو آخر ملاذ يلتجئ إليه القاضي الاداري، سوف نكون أمام تغول رجل الادارة، واستعمال سلطته حسب ما يميله عليه هواه ونفسه، كما أنه سوف يسعى بها إلى تحقيق نزواته ورغباته الشخصية، وسوف يتحايل على القانون ويظهر زورا تمسكه بالهدف العام للإدارة، وبالمصلحة العامة، أو الهدف المخصص، ويترك القضاء الاداري هذه المساحة من الحرية للإدارة، سوف يزداد جورها وتعسفها وانحرافها، وتكتسي أعمالها المشوية بعيب الانحراف بالسلطة بطابع المشروعية، مما يشجع رجل الادارة إلى تحقيق غاياته الشخصية، على حساب المصلحة العامة، بل يحابي وينتقم ويثأر، ولا رقيب عليه، وهو بهذا سوف يصم الادارة بالانحراف لدى العامة من أفراد المجتمع ولو لم يحكم القاضي بذلك، وتجد الادارة ملاذها في القضاء الاداري، الذي تعلم أنه لن يستند على هذا العيب حتى وإن وجدته، وبذلك نكون أمام تفشي هذه الظاهرة في جميع الادارات العامة، ونخص بالذكر الادارة المحلية التي هي محل دراستنا، وبصبح لا سبيل إلى الحد من انحرافها، ولن يثنيها في ذلك رادع القضاء الاداري، الذي يمثل الضمانة الوحيدة لحماية الحقوق وحرريات الأفراد، وسوف يفقد المجتمع الثقة في الادارة، بل وفي القاضي الاداري ذاته.

لهذا نرى أنه يتوجب على المشرع الجزائري أولاً، ثم القضاء الإداري ثانياً وضع هذا العيب ضمن العيوب التي تدخل ضمن النظام العام، وليس من العيوب الاحتياطية كي يصبح القاضي الإداري بإمكانه إلغاء القرارات المشوبة بعيب الانحراف، بمجرد ظهور ذلك العيب في القرار الإداري، أو في أي عمل تقوم به الإدارة، وهذا مما يعزز ثقة المواطن بالقضاء وكذلك بالإدارة، حيث يدرك تمام الإدراك أن الإدارة إنما أنشئت لأجل تحقيق مصالح الجميع، ولأجل منفعة الجميع، وهي بريئة من تصرفات وأعمال بعض الانتهازيين من الشردمة القليلة التي لا تمثل إلا نفسها.

ثانياً: الطبيعة الشخصية للانحراف بسلطة في أعمال الإدارة المحلية

يتميز الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، بأنه ذو طبيعة شخصية فلا يندرج ضمن دائرة الوقائع المحددة، بل يقع ضمن ميدان البواعث والنوايا والأهداف والغايات، وهي مفاهيم نسبية وشخصية وليست مجردة، فإثبات الانحراف يقتضي إثبات عناصر عقلية وذهنية أو نفسية أو نوايا أو مشاعر، وليس إثبات عنصر أو عناصر محددة، لهذا يجب على القاضي الإداري أن يحدد البواعث أولاً والنوايا التي دفعت مصدر القرار على إصداره، والغاية التي يستهدف تحقيقها، ومن ثم مقابلتها مع الغاية التي يريد المشرع تحقيقها، أو مع روح القانون أو مع المصلحة العامة باعتبارها الإطار العام الذي يجب أن تستهدف جميع القرارات تحقيقه⁵⁵.

وإلى جانب هذا هناك بعض من الفقه - ونحن نؤيده - يرى أنه ليس بالضرورة أن يكون عيب الانحراف بالسلطة مرتبطاً بالدوافع والنوايا التي حركت مصدر القرار لاتخاذ قراره فقد يكون القرار صادراً عن حسن نية مصدره، لكن منحرفاً عن المصلحة العامة، بحكم عدم الخبرة مثلاً، أو خارجاً عن هدف سطره القانون للإدارة، أو منحرفاً بالإجراءات عن حسن نية، كما أن الإدارة المحلية سواء البلدية أو الولاية، قد تتحرف بسلطتها والمتمثلة في الأعمال القانونية عن الهدف العام المسطر لها أو الهدف الخاص الذي حدده القانون، وذلك عن طريق

⁵⁵ - علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص: 830.

الخروج والميل بالعقود الادارية التي تبرمها عن الهدف المخصص، أو العام أو عن الاجراءات التي تدخل ضمن الاعمال المادية للإدارة⁵⁶.

إن الطبيعة الشخصية لعيب الانحراف بالسلطة، ناتجة من الشخص القائم بعمل الادارة فكل ما يقوم به رجل الادارة أثناء عمله من تنفيذ لقرارات أو إصدارها أو عقود إدارية.. الخ فهي إذا ما وافقت الهدف العام للإدارة، ولم تجانب صحيح القانون فيها، فهي تنسب للإدارة العامة، كأعمال البلدية والولاية، أما إذا لم تتوخى المصلحة العامة، أو جانبت الهدف الذي خصه لها القانون، فحين ذاك ينظر للشخص القائم بالعمل، وتقع عليه المسؤولية الادارية وتتحرك الرقابة الادارية لسحب القرار، أو تحرك الرقابة القضائية لإلغاء وإبطال العمل المنحرف عن الهدف العام أو الخاص.

الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية عيب خفي وصعب الإثبات أمام القضاء الاداري

يعتبر الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية أحد المظاهر السيئة والمشينة بسمعة الادارة، كما صنف القضاء الاداري الانحراف بالسلطة بأنه أحد العيوب الخفية التي ليس من السهل الكشف عنها، لأنه يدخل في النوايا الداخلية لمصدر القرار، كما صنف أيضا القضاء الاداري الانحراف بالسلطة بالعيب الصعب الإثبات، وذلك لأن صاحبه قد يبدو أنه يستهدف المصلحة العامة في الظاهر، ولكنه يستهدف مصلحته الشخصية، أو مصالح غير المصالح المناط به تحقيقها.

أولاً: الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية عيب خفي أمام القضاء الاداري

يتميز عيب الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، بأنه عيب خفي وغير ظاهر فنجد مثلاً أن في القرار الاداري المحلي المشوب بالانحراف بالسلطة، قد تجتمع فيه كل مظاهر

⁵⁶ سبق وأن تطرقنا إلى شرح الأعمال القانونية والمادية للإدارة، عند ذكرنا لاتجاهات أهل الفقه القانوني حول التمييز بين مصطلحات الانحراف، وذكرنا في الاتجاه الرابع المؤيد لمصطلح الانحراف بالسلطة، هو من أخذ به أغلب الفقه القانوني ومنهم الاستاذ الطماوي وهو الاتجاه الذي نراه أشمل وأبين معنى من المصطلحات الأخرى بحكم أن مصطلح الانحراف يشمل جميع الأعمال القانونية والمادية، كما أنه ينطبق على من أساء استعمال السلطة بحسن نية أو بسوء نية، و كذلك ينطبق على مصطلح التعسف في استعمال السلطة الذي دوافعه ونواياه سيئة دوماً.

القرار السليم، من حيث سلامة الشكل والإجراءات والاختصاص والمحل والسبب، ويبقى ركن الغاية قد تخفى على طالب الخدمة من الإدارة المحلية مآرب وغايات رجل الإدارة، فقد يقوم بابتغاء غاية أخرى غير الغاية التي أنشئت لأجلها الإدارة المحلية، كأن يرمي رئيس البلدية مثلا إلى تحقيق مصلحة شخصية، تحت غطاء المصلحة العامة، وهذا ما يسمى بخفاء نية رجل الإدارة، فالانحراف بالسلطة يصدر من رجل الإدارة دون أن يظهر ذلك للمرتفق وطالب الخدمة العامة، ولأجل هذا اتفق غالبية الفقه القانوني على الطبيعة الخفية لعيب الانحراف بالسلطة ولهذا أيضا نجد أنه يصعب على المدعي إثبات صحة ادعاءاته بانحراف السلطة المحلية في أعمالها، كما يصعب على القضاء اكتشاف هذا العيب والتحقق والتثبت منه، فالأمر يقتضي منه أن يمارس رقابة صارمة وعميقة ومتقدمة لاكتشاف هذا العيب الخفي⁵⁷.

ويرى غالبية أهل الفقه القانوني الإداري ونخص بالذكر رؤية الفقه الجزائري أن " الرقابة على هذا العيب شاقة ودقيقة كونها تتعلق بالبحث والتحقق من نية مصدر القرار، وهو أمر صعب إثباته والكشف عنه، ولذلك انحصر نطاق تطبيق هذا العيب وأصبح عيبا احتياطيا، لا يستند عليه القاضي إلا في حالة غياب بقية حالات تجاوز السلطة"⁵⁸.

غير أن هناك من أصحاب الفقه القانوني، من يرى أنه حقيقة يتصف عيب الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية بالخفاء، لكن ذلك يكون في أعمال الإدارة في بادئ الأمر ومع مرور الوقت تظهر نية الإدارة، وتتكشف دوافعها، وتظهر غايتها، وعليه لا بد للقاضي الإداري من التحقيق والتدقيق، لكشف انحراف الإدارة المحلية بسلطتها عن الهدف العام أو المخصص بكل الوسائل والقرائن، عن طريق التحقيق في ما تصبو إليه الإدارة من مصلحة عامة أو شخصية، والبحث من خلال ما يحويه ملف الدعوى من قرائن تثبت انحراف الإدارة بسلطتها عن الهدف العام، أو الهدف الذي خصصه لها القانون، أو ميلها وحيادها عن الإجراءات التي حددها القانون، وعند قيام القاضي الإداري بهذا التحري والتحقيق سوف ينكشف العيب ولن يصبح خافيا.

⁵⁷ - علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص: 824، بتصرف.

⁵⁸ - عمور سلامي، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 98، بتصرف.

ثانيا: الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية عيب صعب الإثبات أمام القضاء الإداري
إن إثبات الانحراف بالسلطة يعد أمرا بالغ الصعوبة بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء، فالقاضي لا يمكنه التوصل بسهولة إلى ما يؤكد انحراف الإدارة بسلطتها، حيث أن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية، كعيب الشكل، أو عيب عدم الاختصاص، يسهل الكشف عنه كما أنه ليس من النظام العام، كعيب مخالفة الأشكال الجوهرية للقرار، أو عيب عدم الاختصاص الجسيم، وليس من العيوب الموضوعية، كعيب السبب أو المحل، بحيث يمكن استخلاصه بسهولة، ولكنه على خلاف ذلك، عيب شخصي يكمن في نوايا ومقاصد رجل الإدارة، ويتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا، وتلك المقاصد، ومن هنا نبعت صعوبة إثباته⁵⁹.

غير أننا نرى أن من أرجع صعوبة إثبات عيب انحراف الإدارة إلى نوايا ومقاصد الإدارة، وقال بتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا، فهو رأي لا نؤيده وذلك لما اشتمل عليه تعريف الانحراف بالسلطة من توسع لكل الأعمال الإدارية سواء القانونية منها أو المادية، والتي يميل فيها رجل الإدارة عن الهدف العام أو المخصص للإدارة، سواء كانت دوافعه ونواياه سليمة، أم غير سليمة، ويكون هذا الرأي سديدا عندما نكون أمام مصطلح التعسف في استعمال السلطة والذي تكون نية مرتكبه غير سليمة ونواياه غير بريئة، ودوافعه غير مصلحة الإدارة، وإنما هو دافع الانتقام لغرض ما، غير الغرض الذي لأجله أنشئت الإدارة.

وعن صعوبة إثبات عيب الانحراف يرى **علي خطار شنطاوي** أن الانحراف بالسلطة: " يتميز بصعوبته، فليس من السهل إثبات هذا العيب، وهو من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية، فصعوبة إثباته أمر لا يخفى على أحد، ويظهر جليا وواضحا من أحكام القضاء الصادرة برد ادعاءات المستدعي بالانحراف⁶⁰.

وكما هو معلوم أن الإثبات في الدعاوى الإدارية هو مفتاح النجاح للمدعي فلا يملك أن يريح الدعوى من ادعى حقا، ولم يُقّم الدليل على دعواه، فلا بد للمدعي أن يصل بالقاضي إلى

⁵⁹ - سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القاضي الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1991، ص: 261.

⁶⁰ - **علي خطار شنطاوي**، المرجع السابق، ص: 829.

الاقتناع بما له من حق، بما أتيح له من وسائل الإثبات، وفي المقابل وعند تناول القاضي للقضايا التي يستند مدعيها على عيب الانحراف بالسلطة، فإننا نجد القاضي في موقع يتطلب الكثير من الحيطة والحذر، والتحقيق الدقيق الذي يفضي إلى وجود هذا العيب، من خلال ما يستشفه من قرائن وملابسات قوية، تثبت صحة الاتهام، ورغم ذلك فإننا نجد أن القاضي الإداري في غالب الأمر، حين وصوله الى قناعة انحراف الإدارة في استعمال سلطتها فإنه يستند في إلغائه للقرارات المعيبة بهذا العيب، الى عيب مخالفة القانون، أو انعدام الأسباب هروبا من اتهامها بالانحراف، ويبرر ذلك ما أورده الفقيه سليمان محمد الطماوي: " كي لا يفتح الباب على مصراعيه لقبول مثل هذه الاتهامات الخطيرة، مع ما يصحبها من علنية لانتشار وسائلها في العصر الحديث، يهدد الاحترام الواجب للإدارة وينال من هيبتها أمام الجمهور، وقد يؤدي إلى تعطيلها، وشل حركتها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها"⁶¹.

وبالرغم من خطورة القضاء بالانحراف بالسلطة في قرارات الإدارة على الثقة المفترض توافرها في الإدارة، إلا أنه يتعين على القاضي أن يبذل قصارى جهده في الكشف عن انحراف الإدارة بسلطتها، لما يمثله من اعتداء صارخ على مبدأ المشروعية، وكثيرا ما تلجأ إليه الإدارة لخفائه وصعوبة إثباته، وفي كشف القضاء له وإلغائه لقراراتها المشوبة به، تأنيب لها قد يدفعها إلى الإحجام عن هذا السلوك مستقبلا⁶².

في ظل ما قد طرحناه سابقا من آراء للفقهاء القانونيين حول خاصية خفاء ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، والتي هي قرينة لخاصية صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة ومن خلال ما جاء به الفقه أيضا من تبرير لصعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية أمام القضاء الإداري، فإننا نرى بأن المعارضين لهذه الرأي والقائلين بأن إعطاء الانحراف بالسلطة خاصية صعوبة الإثبات أمام القضاء، سوف يكرس توجه الإدارة نحو الانحراف بسلطتها في أعمالها، بل بالعكس يجب أن يتوجه الفقه إلى توضيح القرائن والملابسات التي تكشف هذا العيب كي لا تستند عليه الإدارة في أعمالها، ولكي يصبح هذا العيب واضحا للجميع، ويسهل على المدعي والقاضي إثبات هذا العيب على الإدارة ووضع حد

⁶¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 147.

⁶² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص: 265.

لتغولها على الأفراد وانحراف سلطتها أمامهم، وحينها يتاح للمتضرر رفع الدعوى الادارية الملائمة لما وقعت فيه الادارة من انحراف بالسلطة⁶³.

الفرع الثالث: الانحراف بالسلطة في الادارة المحلية مقترن بالسلطة التقديرية لها ولا تغطيه الظروف الاستثنائية

يَعْتَبِرُ كَثِيرٌ من أهل الفقه القانوني أن الانحراف بالسلطة في الادارة العامة مقترن بالسلطة التقديرية التي زودها بها القانون، حيث ترك لها حرية التصرف والتقدير ومن ثمت قد تقع في الانحراف بالسلطة بما لها من سلطة تقديرية، كما أنه مما يميز الانحراف بالسلطة عدم تغطيته للظروف الاستثنائية، لأن الظروف الاستثنائية ضبط القانون ظروفها وأحوالها وقصد بها تمكين الإدارة من حماية المصلحة العامة.

⁶³- نصت المادة 801 من قانون 08-09 المؤرخ 25 فيفري 2008 والمتعلق بقانون الاجراءات المدنية والادارية: " تخص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

01- دعاوى إلغاء القرار الإداري والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص مشروعية القرارات الصادرة عن :

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

02- دعاوى القضاء الكامل. 03- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

ولقد تم تعديل هذا القانون بالقانون 22-13 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق لـ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتم القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن لقانون الاجراءات المدنية والادارية، حيث أصبح نص المادة 800 كالتالي: المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، باستثناء المنازعات الموكلة إلى جهات قضائية أخرى.

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها".

وأصبح نص المادة 801 كما يلي: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية،

- المنظمات المهنية الجهوية،

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل. 03- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

أولاً: اقتران الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية بالسلطة التقديرية لها

يرى جانب من الفقه القانوني أن عيب الانحراف بالسلطة له اتصال وثيق بالسلطة التقديرية للإدارة،⁶⁴ ومنه يمكن القول بأن السلطة التقديرية للإدارة المحلية، هي تلك الحالات التي تكون فيها الإدارة المحلية بين عدة خيارات أثناء قيامها بأعمالها، وغير مقيدة بنسق معين حدده لها القانون، وعليه يرى الأستاذ عبد القادر عدو أنه لا وجود لعيب الانحراف بالسلطة في حالة الاختصاص المقيد،⁶⁵ وفسر ذلك أنه في حالة الاختصاص المقيد، يتوجب على رجل الإدارة إصدار القرار بمجرد توافر شروطه، ولا يمكن الحديث في هذه الحالة عن البواعث الشخصية لمصدر القرار، ما دام هذا الأخير ملزماً بإصداره، أما حينما تملك الإدارة الخيار بين إصدار القرار أو عدم إصداره، فإنه من الممكن إثارة النوايا الشخصية توصلًا إلى إبطال القرار الإداري.⁶⁶

فالسلطة ليست غاية بحد ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق الغايات والأهداف والمصالح العامة للمجتمع، ومن ثم نكون أمام انحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، إذا قام موظفوها أو

⁶⁴ يرى الفقه القانوني المصري بأن السلطة التقديرية هي نوع من الحرية تتمتع بها الإدارة لتقدير خطورة بعض الحالات الواقعية التي تحدث ولاختيار وقت تدخلها ولتقدير أصلح الوسائل لمواجهة الحالة في هذا المجال فهي حرة وذمتها محاطة دائماً بفكرة المصلحة العامة التي تشرف على جميع أعمالها" أنظر في ذلك: محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء - الكتاب الأول - دار الفكر العربي، مصر 1996، ص: 32، أما رؤية الفقه القانوني الجزائري فهو يرى بأن السلطة التقديرية تتجسد لما يترك القانون للإدارة قدراً من الحرية في ممارسة أعمالها وإصدارها للقرارات وهو الأصل"، أنظر عمار بوضياف، كتاب القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص: 157.

⁶⁵ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 159.

⁶⁶ - هذا من وجهة نظر الدكتور عبد القادر عدو، لكن هناك رأي آخر لأهل الفقه القانوني الإداري و يذهب عكس ما ذهب إليه الأستاذ عبد القادر عدو، حيث يرون أن عيب الانحراف بالسلطة يكون على الأغلب إذا ما كان للإدارة السلطة التقديرية عند قيامها بأعمالها القانونية أو المادية، ويقع أيضاً في حالة الاختصاص المقيد مثل حالة الهدف المخصص، وعليه فإن قوله بأنه " لا وجود لعيب الانحراف بالسلطة في حالة الاختصاص المقيد، فهذا يخالف ما جاء به اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، وكذا المصري، وما أثبتته القضاء الإداري الجزائري، من أن الانحراف بالسلطة يكون بمخالفة الإدارة المصلحة العامة حين إصدارها لقراراتها، ويكون أيضاً عند مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، (أي عندما ينص القانون على هدف معين، يجب على الإدارة تغييره)، ويكون كذلك الانحراف بالسلطة عند مخالفة الإدارة الإجراءات التي حدد القانون سبل اتباعها، ولهذا عد غالبية الفقه الإداري الانحراف بالإجراءات صورة ثالثة من صور الانحراف بالسلطة بعد صورة الانحراف عن الهدف العام وصورة الانحراف عن الهدف المخصص، وسنذكر ذلك في حالات عيب الانحراف، ص ص: 56 الى 63.

منتخبوها الذين خول لهم القانون سلطات وصلاحيات لأجل تحقيق المصلحة العامة، أو ما حدده القانون لهم أهداف لتحقيق غاية أو هدف يجانب أو يتعارض مع الصالح العام، كما لو استعمل موظف أو منتخب سلطته لتحقيق كسب شخصي له مثلا، أو للانتقام من غيره، كذلك نكون أمام انحراف بالسلطة " إذا قام الموظف بإصدار قرار يحقق المصلحة العامة، ولكن تلك المصلحة ليست هي ذات المصلحة العامة، أو الغاية العامة التي حددها القانون لهذا النوع أو ذاك من أنواع القرارات الإدارية، وفي أي من الحالتين يكون القرار معيبا بعيب الانحراف بالسلطة وجديرا بالإلغاء"⁶⁷ .

ويتجه جانب كبير من الفقه إلى القول بأن عيب الانحراف بالسلطة كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية، لا يظهر في حالة الاختصاص المقيد للإدارة، فالعمل الإداري الصادر بناء على سلطة الإدارة المقيدة من حيث الشكل والإجراءات والاختصاص، والشروط القانونية الموضوعية المتصلة بعنصري المحل والسبب، لا يمكن أن يكون غير مشروع، لأنه ما دامت الإدارة ملزمة بإصدار القرار على نحو معين، فلا يهم لأي باعث أصدرته، ففي هذه الحالة توجد قرينة غير قابلة لإثبات العكس بأن أهداف القرار سليمة، ما دامت الإدارة قد التزمت حدود القانون وتنفيذه.⁶⁸

غير أن جانب آخر من الفقه ذهب إلى أن الربط بين السلطة التقديرية وعيب الانحراف بالسلطة، أو إساءة استعمالها، تبدو في السلطة التقديرية التي تترخص بها الإدارة، هي الموطن الأساسي لعيب الانحراف بالسلطة، وليست هي الموطن الوحيد لذلك، وإنه ولئن كانت فرصة انحراف السلطة أمام مصدر القرار تزداد في مجال السلطة التقديرية، إلا أن ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيد، كل ما في الأمر أن العيب في هذا المجال عادة ما يكون مقترنا إما بعيب المحل؛ وإما بعيب السبب؛ وإن كان ذلك لا يمنع من

⁶⁷ محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص: 207-208.

⁶⁸ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، ك3، 1979، ص: 863.

تصور وجود عيب انحراف السلطة منفردا في مجال الاختصاص المقيد، عندما يؤخر رجل الإدارة إصدار القرار، ليضر بمن تعلقت مصلحته بالقرار أو ليفوت عليه مراده⁶⁹.

وفي ذات السياق يقول الأستاذ الدكتور سامي جمال الدين: " في تقديرنا أن مرجع الخلاف هو ندرة تطبيق عيب الانحراف، كونه عيبا احتياطيا صعب الإثبات جعل من السلطة التقديرية المجال الخصب لالتجاء القضاء إلى عيب الغاية وهذا ما دفع المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأن هذا العيب هو العيب الملائم دائما للسلطة التقديرية التي يجب أن تمارسها جهة الإدارة بمعيار موضوعي يتفق مع روح القانون، الأمر الذي يخول القضاء الإداري تحرى بواعث العمل وملاساته وأسبابه، وفرض رقابته على كل ذلك للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنتشده الإدارة من قرارها، وما إذا كان حقا قد رمت به وجه المصلحة العامة أم تتكبت السبيل وانحرفت عن الغاية " ⁷⁰.

وقد استقر الفقه في مجمله تقريبا على أنه أيا ما كان مدى السلطة التقديرية التي يعترف القانون بها للإدارة في نطاق معين، فإن أمرا واحدا لا يمكن أن يكون محلا للسلطة التقديرية وهو الهدف، إذ أن سلطة الإدارة بالنسبة للهدف، هي دائما سلطة مقيدة، ولا يمكن أبدا أن تكون سلطة تقديرية تخرج عن رقابة مجلس الدولة⁷¹.

واستنادا لما تقدم ذكره من أقوال أهل الفقه القانوني في مدى ارتباط صفة السلطة التقديرية بعيب الانحراف بالسلطة، نخلص أنه قد تقع الادارة المحلية في الانحراف السلطة ولو أنها تمتلك سلطة مقيدة تجاه قرار أو عقد اداري أو عند قيامها بإجراء يتبع تنفيذ قرار إداري أو يسبقه.

⁶⁹ - سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010، ص:13.

⁷⁰ - حكم المحكمة الادارية العليا بمصر في 1972/06/11، قضية رقم: 1154، لسنة14، ق، مجموعة لسنة17، ص: 556.

⁷¹ - مصطفى أبوزيد فهمي، المرجع السابق، ص:842.

ثانيا: عدم تغطية الظروف الاستثنائية لعيب الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

يشترط لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية وجود حالة تمثل خطرا " جسيما" يهدد المصلحة العامة أو يفوق سير المرافق العامة، بحيث لا تستطيع الإدارة دفع هذا الخطر باتباع القواعد القانونية العادية، لتعذر إتباعها أو لعدم كفايتها، أو أن يكون من شأن إتباع قواعد الشرعية العادية تعريض المصلحة العامة للخطر، ويجب أن تكون الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة بهدف حماية المصلحة العامة، وذلك بتأمين النظام العام والمرافق العامة، ودفع الخطر المحدق بها ⁷².

إن الظروف الاستثنائية بما تقرضه أحيانا " من ضرورة التحلل من كثير أو قليل من ضوابط المشروعية العادية، لا يمكن للإدارة تحت تأثير ضغطها أن تبرر انحرافها بسلطتها حيث أن الظروف الاستثنائية إنما قصد بها تمكين الإدارة من حماية المصلحة العامة، ومن ثم فلا يجوز إطلاقا تحت ستار هذه الظروف الخروج عن المصلحة العامة ⁷³.

ولقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية، لكي يجعل القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف مشروعة، رغم ما يشوبها من عيوب، هذه القرارات لو عرضت عليه في الظروف العادية لقضى بعدم مشروعيتها ⁷⁴.
وملخص القول أن عيب الانحراف بالسلطة، يمثل انتهاكا صارخا للمصلحة العامة، لأن أساس نشأة الإدارة العامة هو تحقيق هذه المصلحة، ولذلك فإن ميزان المشروعية لأعمال الإدارة هو تغييرها للمصلحة العامة في إطار القانون، وقد ترك القانون مجالا للإدارة يمكنها فيه الخروج عليه شريطة تحقيق المصلحة العامة، وهو ما يسمى بالمشروعية الاستثنائية، حيث اعتبر الفقه نظرية الظروف الاستثنائية بمثابة الحامية للمصلحة العامة.

⁷² - *Marcel Waline, traité de droit administratif, 9e édition, paris, 1963, p: 655*.

⁷³ - محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دار النهضة العربية، مصر 1986، ص: 51، وقد أشار إليه عبد العزيز عبد المنعم في نفس المرجع، ص: 71.

⁷⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص: 46.

المطلب الثاني: صور وحالات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

بعد أن تطرقنا فيما سبق الى تعريف الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية وذكرنا تعريفات الفقه الاجنبي والعربي للانحراف بالسلطة، حيث دارت جل التعريفات حول فكرة خروج رجل الإدارة أثناء أداءه لعمله الاداري عن المصلحة العامة، واستهدافه لمصلحة لم يقرها القانون، ومن تلكم التعريفات يتجلى لنا أن الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية لا يكون في صورة واحدة وإنما يكون الانحراف بالسلطة في ثلاث صور وهي:

- انحراف رجل الإدارة المحلية عن المصلحة العامة
- انحراف رجل الإدارة المحلية عن قاعدة تخصيص الأهداف
- انحراف رجل الإدارة المحلية بالإجراءات أو (الانحراف بسلطة الوسائل)

وفي هذا المطلب سوف نقلي الضوء على هذه الصور الثلاث، حيث أن لكل صورة حالاتها التي يتجلى فيها عيب الانحراف بالسلطة المحلية، فصورة الانحراف بالسلطة المحلية عن المصلحة العامة لها العديد من الحالات، منها ما أقره الفقه الغربي، ومنها ما أضافه الفقه العربي، وهذا ما سوف نأتي عليه في هذه الدراسة بشيء من التحقيق والتدقيق والانتقاء، وكذلك الحال مع الصورة الثانية من صور الانحراف بالسلطة، وهي الانحراف بسلطة الإدارة المحلية عن الهدف المخصص، ونذكر الحالات التي تتجلى فيها هذه الصورة، وكذا الحالات التي تبرز الصورة الثالثة من صور الانحراف بالسلطة، وهي الانحراف بسلطة الاجراءات للإدارة المحلية.

الفرع الأول: صورة انحراف رجل الإدارة المحلية عن المصلحة العامة وحالاتها

إن الغاية من الوظيفة الإدارية بصفة عامة هو تحقيق المصلحة العامة، وكل موظف عمومي مقيد في عمله الاداري بمراعاة هذه المصلحة، وعليه فإن أي خروج عن هذه الغاية يعد انحرافا بالسلطة، ومنه خرج الفقه والقضاء بعدة حالات تُدَلُّ على وقوع رجل الإدارة المحلية في هذا العيب، وتُبرَّرُ المخالفة للغاية التي من أجلها وجدت الإدارة المحلية وهي المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام.

تعتبر الحالات المخالفة للمصلحة العامة من أخطر حالات الانحراف بالسلطة لكون العيب في هذه الحالة يبدو مقصودا، فرجل الإدارة يستغل سلطته التقديرية لتحقيق أغراض بعيدة عن الصالح العام.

يتخذ الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية عن المصلحة العامة عدة مظاهر وحالات، فقد يظهر حينما يكون رجل الإدارة يسعى من وراء عمله الإداري سواء كان عملا قانونيا؛ كالقرار الإداري، أو العقد الإداري، أو كان عملا ماديا؛ كمنع ملكية ما، أو هدم جدار أو فض احتجاج، إلى تحقيق نفع شخصي يعود عليه أو على غيره بالنفع، كما قد يظهر في حالة قيام رجل الإدارة المحلية بعمل يهدف من وراءه الانتقام من الغير، ويظهر الانحراف بالسلطة المحلية أيضا في حالة قيام رجل الإدارة المحلية بعمل إداري نابع من دافع سياسي، كما يمكن أن يظهر في حالة قيام رجل الإدارة المحلية بعمل يهدف من وراءه إلى التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية، أو إلى الغش نحو القانون.

وفيما يلي نعرض حالات انحراف رجل الإدارة المحلية عن المصلحة العامة:

أولا: حالة استعمال رجل الإدارة المحلية السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي له أو نفع الغير أو محاباتهم

في هذه الصورة يسعى رجل الإدارة المحلية من وراء استعمال سلطته الى جلب المنافع لنفسه أو لبعض أصدقائه ومعارفه، ونجد أن سلطة البوليس (الضبط الإداري) هي أكثر السلطات استعمالا وأنجحها وسيلة للوصول الى هذه الغاية، ومعلوم أن رؤساء البلديات قد خصهم قانون البلدية 10-11 بمجموعة من الصلاحيات المناطة بهم في مجال الضبط الإداري⁷⁵، ولهم بمقتضى هذه السلطة أن يحافظوا على الأمن العام (*La sécurité*)

⁷⁵- انظر المواد 88-89 من قانون رقم: 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج، ر، عدد 37 الصادر بتاريخ: 03 يوليو 2011، ص 02.

حيث تنص المادة 88 على ما يلي: " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:
-تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

-السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

-السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.

ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما".

وتنص المادة 89 على: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا.

(publique) والسكينة (tranquillité) والصحة العامة (publique La salubrité) ولكنهم تحت ستار هذه الاغراض العامة، يسعون أحيانا إلى جلب المنافع لأنفسهم أو ذويهم.⁷⁶

فهذا أحد رؤساء البلديات بفرنسا يتخذ قرارا بتحريم حفلات الرقص في الأماكن العامة طيلة أيام الأسبوع قبل الساعة الثامنة مساء، وقبل الظهر من يوم الأحد، وهذا القرار يبدو لأول وهلة من صميم اختصاصاته، لاسيما حين يذكر في أسباب قراره " أن حفلات الرقص المستمرة قد صرفت الشباب من الجنسين عن العمل"، ولكن مجلس الدولة الفرنسي لم يقف عند هذه الأسباب الظاهرية، ومد بحثه الى ما خفي من أسباب، وسرعان ما تبينت له الحقيقة: أن العمدة - رئيس البلدية - هو صاحب محل عام في قريته، يقدم المشروبات الروحية والوجبات لرواده وتتافسه في ذلك فرنسية أخرى، كانت أعرف منه بما يجذب الأفراد، إذ استأجرت " بيانو ميكانيكي " حتى يتاح للقرويين فرصة الرقص أثناء وجودهم بمحلها، وقد صح ما توقعت وانصرف الريفيون عن مطعم العمدة، فلم يجد بدا من الالتجاء إلى سلطته متذعرا بما ذكرناه من الأسباب وفي الحقيقة ليحد من هذه المنافسة التي جلبت إليه الخراب !!. ولذلك فقد ألغى المجلس قراره معلنا " أنه قد ثبت من التحقيق، أن العمدة حين اتخذ قراره المطعون فيه، كان مدفوعا باعتبارات لا تمت بالمصلحة العامة بأوهى سبيل.⁷⁷

وغني عن البيان، أن الصورة السابقة تعتبر دون شك من أبشع صور الانحراف بالسلطة، إذ يستخدم مصدر القرار صلاحياته القانونية، لتحقيق مصالحه وأغراضه الشخصية، بدلا من المصلحة العامة، فلا يعقل ولا يقبل مطلقا أن يمارس رجال الإدارة صلاحياتهم القانونية، مستخدمين امتيازات السلطة العامة لتحقيق مصالحهم وأغراضهم الشخصية الخاصة، وكأنهم يعملون في إقطاعات، أو مزارع خاصة موروثه⁷⁸.

كما قد يكون الانحراف بالسلطة ليس لتحقيق نفع شخصي، وإنما لتحقيق نفع للغير ويظهر ذلك عند قيام رجل الإدارة بإصدار قرار يصب في منفعة من صدر فيه القرار حيث

كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنىات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم العمول بهما، لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي".

⁷⁶ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 125، بتصرف

⁷⁷ - المرجع نفسه، ص ص: 125-126.

⁷⁸ - علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص: 839.

يكون هذا الأخير على علاقة وطيدة بمصدر القرار، حيث تجمعهما علاقة ما، مثل علاقة القربى أو العشيرة أو القبيلة أو الجنس أو الدين أو الصداقة أو الوساطة، ومثال ذلك: كأن يقدم الموظف الخدمة لشخص أتاه عن طريق صديق له فيقوم الموظف بخدمته على حساب أشخاص آخرين كانوا أولى منه بتلك الخدمة وكثيرا ما نجد مثل هذه الحالات في الطوابير التي يكون فيها المواطن في حاجة ماسة إلى الانتفاع بخدمات ذلك المرفق العام في أقرب وقت وأقل جهد، فيتطرق صاحب الحاجة الى الطرق الملتوية للوصول إلى غايته، في أقل وقت ممكن فتراه يبحث عن من يعرفه ليقدم له الخدمة، فإن لم يجد فيبحث عن وسيط، ثم بعد ذلك يحصل الانحراف بالسلطة من الموظف الذي يؤدي الخدمة للغير على حساب أشخاص كانت لهم الأولوية على من قُدِّمَتْ له الخدمة.

أما استعمال السلطة لغرض المحاباة فهو نوع آخر من الانحراف في استعمال السلطة ويتجلى هذا في قيام موظف بتقديم خدمة عن طريق إصدار قرار كتابي، أو شفوي، إلى شخص يختصه بخدمة دون غيره من المرتفعين الذين كانوا أولى منه بهذه الخدمة، ويكون دافع الموظف من وراء ذلك هو التقرب والتزلف لهذا المرتفق، طمعا في الحصول على منفعة منه ولو بعد حين، وما يميز هذه الصورة عن الصورة السابقة، استعمال السلطة لتحقيق نفع للغير هو أن تحقيق النفع للغير، يكون الدافع من وراءه هو العلاقة الموجودة بين الموظف والمرتفق كما تظهر هذه الصورة في مجال الضبط الإداري، كأن تستخدم هيئات الضبط الإداري صلاحياتها لمحاباة بعض الأفراد ومجاملتهم على حساب الآخرين، كأن يرفض أحد رؤساء المجالس البلدية الترخيص لإحدى الشركات المتخصصة في مجال الرقص بإقامة حفلات موسيقية راقصة في الطرق العامة، بهدف محاباة إحدى الشركات المحلية المنافسة، أو يرفض الترخيص بإقامة عروض سيرك ضمن حدود الوحدة المحلية، محاباة لبعض فرق العروض الخاصة المقامة في الوحدة المحلية⁷⁹.

أما الحالة الثانية استعمال السلطة لمحاباة الغير فإن العلاقة غير موجودة أصلا والدافع للموظف هو الانسياق وراء مصلحة مجهولة الزمان والمكان.

⁷⁹ - علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص: 840.

ثانيا: حالة استعمال رجل الإدارة المحلية سلطته بقصد الانتقام من الغير (الانتقام الشخصي)

في هذه الصورة من صور الانحراف عن المصلحة العامة، يستعمل رجل الإدارة سلطات القانون العام الواسعة والخطيرة، في جلب الأذى للبعض إرضاء لما يمكنه لهم من كره أو حقد أو حسد، ففيها يستعمل رجل الإدارة سلطاته، للإيقاع بأعدائه، ولإشباع شهوة الانتقام منهم والتي تتأجج في نفسه، وهذه لاشك أخطر صور الانحراف إطلاقا، وتطبيقاتها أكثر ما تكون بالنسبة للموظفين، عند استعمال الهيئات الرئاسية، لسلطاتها التأديبية،⁸⁰ وبين من مس هذا القرار مصلحته، لا تكفي بأن تجعله مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة حيث يشترط لذلك أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة⁸¹.

ولذلك يكون القرار مشروعاً مادام قد حقق صالحاً عاماً، حتى لو أضرى مصادفة غلا شخصياً في نفس مصدر القرار فالعبرة بدافع القرار ونتيجته.

ونظراً لخطورة هذه الحالة من حالات الانحراف عن المصلحة العامة، لما تلحقه من أذى بحقوق الأفراد يقع من موظف يفترض فيه أنه يستعمل سلطاته في إطار ما يقرره القانون، فقد رأى بعض الفقه ضرورة أن يتدخل المشرع، ويجعل من هذه المخالفة جريمة جنائية يعاقب عليها الرئيس الإداري رجل الإدارة، بمقتضى الحكم الصادر بالإلغاء، مع تحميله النتائج المالية المترتبة على ذلك، لأن تأخير القضاء في إصدار حكم الإلغاء لسنوات طويلة، يغري كثيرا من الرؤساء، سيء النية بالانحراف اعتمادا على تغير الظروف والنسيان، خلال المدد الطويلة التي تمضي بين وقوع الانحراف وصدور الحكم، وهي مدد تجاوزت بكل أسف عشر سنوات في بعض الأحيان مما يجعل قيمة الإلغاء للانحراف نظرية في كثير من الحالات⁸².

أما الموظف الذي يمتلك السلطة التقديرية وصاحب الحل والعقد في بغية المرتفق فإنه يمنع تقديم الخدمة للمواطن الذي بينه خلاف معه، استنادا للسلطة التقديرية، وهو في حقيقة

⁶¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 124.

⁸¹ - أحمد موسى عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، مصر، ص: 348، أشار إليه:

عبد العزيز عبد المنعم خليفة في كتابه الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، ص: 168.

⁸² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص: 126-127.

الأمر مستند على ذلك الخلاف المباشر وهو الشخصي، أو غير المباشر الواقع بينه وبين المرتفق، والذي سببه شخص آخر، والخلاف الغير مباشر يتجسد أيضا في خلاف المرتفق مع شخص آخر، يكون على قرابة من رجل الإدارة، وتكون هذه القرابة متمثلة في قرابة الدم أو القبيلة أو الدين أو اللغة أو الجنس أو العمل، أو أية قرابة أخرى، تكون سببا في ميل رجل الإدارة إلى التعاطف مع ذلك الشخص الثالث، الغير طالب لخدمة الإدارة، واستعمال الموظف سلطته في الانتقام من طالب الخدمة العمومية، لأجل الخلاف الحاصل بين المرتفق، والشخص الثالث الذي على قرابة من الموظف يعد من قبيل الانحراف بالسلطة.

وقد يحدث الانحراف بالسلطة لغرض التشفي والانتقام أيضا في مجال الضبط الإداري، وقد ذكرنا مثلا في ذلك وهو حينما أصدر رئيس بلدية في فرنسا قرارا بتحريم حفلات الرقص في الأماكن العامة، طيلة أيام الأسبوع، قبل الثامنة مساء، وقبل الظهر من يوم الأحد، وظهر فيما بعد أن القرار ينطوي على الانحراف بالسلطة، لأنه كان يملك محلا للمشروبات الروحية وتقديم الوجبات، كان يرتاده الناس، ولما فتحت امرأة محلا للرقص، اتجه الناس إليه وتركوا محله، فالتجأ رئيس البلدية إلى استعمال سلطته لأجل الانتقام من هذه المرأة التي ضيقت عليه ربحا وفيرا بإصدار قرار تحريم الرقص ليلا، وبرر قراره بأن حفلات الرقص المستمرة قد صرفت الشباب من الجنسين عن العمل، وحقيقة الأمر التي كشفها مجلس الدولة من خلال القرائن والملابسات أظهرت تستر رئيس البلدية تحت هذا العذر بينما نية مصدر القرار هي التشفي والانتقام⁸³.

كما يحدث الانحراف بالسلطة بقصد التشفي والانتقام في مجال التوظيف، وذلك في مسابقات التوظيف، أو التوظيف عن طريق الشهادة، أو الترقيات في الرتب، أو الدرجات، أو

⁸³ - قد سبق الحديث عن هذا القرار كنموذج لحالة الانحراف بالسلطة لأجل تحقيق نفع شخصي ص: 41، وينطبق أيضا هذا القرار على حالة الانحراف بالسلطة لأجل الانتقام من الغير والتشفي، لأن رئيس البلدية كان يهدف من وراء اصداره القرار تحقيق أرباحا له، عن طريق الانتقام والتشفي من صاحبة الملهى الليلي الذي خصصته للرقص، فكانت النتيجة أن اتجه جميع زبائن محله المخصص للمشروبات الروحية والوجبات الباردة إلى محل الرقص مما شكل له خسارة، فأصدر قرارا يحرم حفلات الرقص ليلا، متسترا بغطاء المصلحة العامة، لكن في الحقيقة هدفه مصلحته الشخصية.

في النقل، وكل الحقوق التي يتمتع بها الموظف أثناء مساره المهني⁸⁴، ولو ضربنا أمثلة على ذلك لظال بنا المقام في هذه الجزئية إلى ما يجعل هذه الجزئية بحثا منفردا بذاته.

رابعاً: حالة استعمال رجل الإدارة المحلية سلطته بقصد تحقيق غرض سياسي

يستعمل رجل الإدارة المحلية في هذه الحالة السلطات المخولة له، مدفوعاً باعتبارات سياسية توافق ميولاته الشخصية، وهذا بالنظر إلى طبيعة العلاقة السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي من نتائجها المسلم بها السماح للموظفين الإداريين بالانتماء إلى الأحزاب السياسية، احتراماً لحقهم في حرية التوجه السياسي⁸⁵، وقد تشكل هذه الحرية خطراً كبيراً على مبدأ الحياد المفترض في الإدارة العامة وتؤدي بالموظف الإداري إلى استعمال سلطته ليس لتحقيق مصلحة عامة، وإنما لإدراك هدف سياسي أو حزبي⁸⁶.

إذا كانت السلطة هي ذلك الامتياز المعطى لرجل الإدارة، لأجل العمل على تحقيق المصلحة العامة، التي لأجل تحقيقها لا بد من توفر المكينات والآليات التي تساعد رجل الإدارة المحلية على الوصول إلى هذه الغاية، دون وقوعه في مشاكل تعود عليه وعلى المرفق العام بالوبال حيث تكون هذه السلطة الدرع الواقي من تعسف الآخرين تجاهه، كما أنها تمنعه أيضاً من التعسف تجاه الآخرين، إلا أنه هناك من لا يحسن استعمال سلطته، فيستعملها على النحو الذي لم توجد لأجله، كمثل من يستعمل سلطته لأجل تحقيق غرض سياسي معين، كنجاحه في انتخابات هو مترشح فيها فيقوم بتوجيه موظفيه إلى الانتخاب عليه مقابل توفير الترقيات لهم

⁸⁴ - راجع بخصوص الضمانات التأديبية في مجال الوظيفة العامة:

كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004.

كمال رحماوي، ضوابط تأييم الموظف العام في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، 1999، ص: 120.

أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.

سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص: 308 إلى 361.

⁸⁵ - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص: 733.

⁸⁶ - أنظر بهذا الخصوص:

فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القسم العام، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2004/2003، ص: 78.

في الرتب أو الدرجات، أو منحهم حوافز مادية أو معنوية، أو توفير مناصب لهم أو لذويهم أو معارفهم.... كل ذلك لأجل أن يفوز بمنصب معين في انتخابات ما، أو يعمل على فوز أحد أقبائه أو أقربائه أو من يرى فيهم تحقق مصلحته، أو فوز الحزب الذي عقد الوفاء له، كما أنه قد يستعمل رجل الإدارة المحلية سلطته لأجل غرض سياسي كأن يمنح التراخيص في مزولة أنشطة ما كالبناء أو التجارة أو الصناعة لأشخاص تجمعهم به علاقة حزبية، في حين يمنع من ليسوا معه في نفس الحزب من تلك التراخيص مبررا ذلك بالحفاظ على النظام العام وتحقيق الصالح العام.

وفي هذا السياق نورد حادثة لأحد رؤساء البلديات، الذي قام قبل موعد انتهاء عهده باستعمال سلطته لأجل تحقيق نفع سياسي، والمتمثل في التحضير للفوز في العهدة التي تليها حيث قام هذا الأخير في السنة الأخيرة من عهده، بتوزيع قفة رمضان شخصيا على المواطنين، في حين لم يفعل ذلك في السنوات الخوالي، مما يستشف من هذا التصرف أنه نابع عن أغراض سياسية بحتة لا دخل لغرض المصلحة العامة فيه بصلة، أو الوازع الديني أو الانساني، وهو مما يعد انحرافا في استعمال السلطة لأجل تحقيق غرض سياسي.

خامسا: حالة استعمال رجل الإدارة المحلية سلطته قصد التحايل على أحكام القضاء

قد يلجأ رجل الإدارة المحلية كرئيس البلدية أو والي الولاية، الى التحايل أو التلاعب عندما يكون بصدد تنفيذ الأحكام القضائية، من مختلف المحاكم، وخاصة تلك التي تصدر ضده وفي مواجهته، فإذا صدر حكم قضائي يلزم إدارة البلدية أو الولاية مثلا - بإخلاء مبنى تستأجره بسبب مخالفتها لشروط عقد الإيجار، أو بسبب عدم صلاحية العقار والحكم بهدمه، فليس للإدارة أن تستصدر قرارا بالاستيلاء على العقار، أو بنزع ملكيته، للحيلولة دون تنفيذ حكم الإخلاء الصادر لصالح المالك، أو أن تعمد الى إقامة إشكالات تنفيذ في الأحكام الصادرة من جهة القضاء الإداري، أمام محكمة مدنية غير مختصة، رغم خبرتها الواسعة بحدود الاختصاص بمنازعات الإشكالات في التنفيذ، لما في ذلك من انحراف بالسلطة وبالإجراءات المقررة قانونا، لتحقيق هدف المصلحة العامة، وخروجا على مقتضيات شرف الخصومة

الإدارية علاوة على ما يتضمنه مثل هذا القرار من إهدار لمبدأ حجية الشيء المقضي به، وتحدي الأحكام القضائية والتحاييل عليها⁸⁷.

الفرع الثاني: صورة مخالفة رجل الإدارة المحلية لقاعدة ومبدأ تخصيص الأهداف وحالاتها
من صور الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، هو الانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف، حيث قد لا يكتفي القانون في كثير من أعمال الإدارة بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف رجل الإدارة المحلية المصلحة العامة فحسب، بل يجب عليه أن يستهدف أيضا الهدف الخاص الذي سطره القانون لرجل الإدارة عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد عمل رجل الإدارة المحلية بالغاية المخصصة التي رسمت له⁸⁸.
وهناك من يرى أن هذه القاعدة من النظام العام، حيث يجوز للقاضي الإداري إثارتها من تلقاء نفسه في دعاوى إلغاء القرارات المشوبة بهذا العيب، وإن لم يتطرق لها الخصوم في دعواهم.

وعليه يرى الفقه أنه إذا خرج عمل الإدارة عن الغاية التي حددها القانون، ولو كان مستهدفا للمصلحة العامة، كان عملها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة عند غالبية الفقه، إلا أنه هناك من يرى أن عمل الإدارة في هذه الحال مشوب بعيب مخالفة القانون، وهذا جدل فقهي يجعلنا نضع النقاط على الحروف، حيث نرى من وجهة نظرنا المتواضعة أنه ما دام القانون حدد للإدارة الأهداف التي يجب عليها استهدافها، وتكبت الإدارة المحلية في قراراتها عن هذه الأهداف فإننا في هذه الحال نكون أمام عيب الغاية في القرار الإداري، وهو أحد الأركان التي يجب توافرها في القرار، وإلا جاز الطعن فيه بالإلغاء أمام القاضي الإداري، لوقوع مصدر القرار في هذا العيب، وهو الإنحراف بالسلطة عن الغاية التي يجب على رجل الإدارة المحلية احترامها والعمل على تحقيقها، أو تلك الغاية المحددة سلفا بالقانون.

⁸⁷ - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، توزيع منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004، ص: 35.

⁸⁸ - محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004، ص: 144، بتصرف.

ويشبه عيب الانحراف بالسلطة الذي يصيب ركن الغاية في القرار الإداري إلى حد بعيد عيب مخالفة القانون الذي يصيب القرار الإداري في ركن المحل، بل إن شمولية عيب الانحراف بالسلطة تجعل رجل الإدارة عندما يخالف القانون منحرفا بالسلطة.

ولقد حاول الفقه والقضاء الإداريان وضع معيار دقيق للتمييز بين الانحراف بالسلطة وعيب مخالفة القانون في القرار الإداري، وأرجع ذلك إلى مدى حسن أو سوء نية مصدر القرار الإداري، فإذا كان عيب الانحراف بالسلطة يعيب القرار الإداري من حيث أن الهيئة المصدرة له كسلطة إدارية تقوم بالخروج عن روح القانون وغاياته وأهدافه، وذلك بتسخير سلطة ما لأجل تحقيق أغراض ومآرب بعيدة عن الصالح العام، ولكن بسوء نية، وذلك لباعث أو دافع شخصي أو سياسي أو نقابي لمصدر القرار، فإنه وخلافا لذلك يكون عيب القرار الإداري هو مخالفة القانون إذا كانت الهيئة الناظمة بوصفها سلطة إدارية حسنة النية، وسليمة الطوية، وهدفها هو تحقيق الصالح العام، ولكن قد تتساق في تكوين قناعتها وراء سوء تقدير، أو معلومات أو بيانات أو تقارير خاطئة، فيكون القرار الإداري قد أسس على وقائع غير صحيحة أو مدلس فيها⁸⁹.

كما يجب التنبه على أن الانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص هو الصورة الثانية من صور الانحراف بالسلطة، يعد صورة الانحراف عن المصلحة العامة، ويقع الانحراف بالسلطة دائما حينما يحدد القانون للإدارة أهدافا خاصة، تستهدفها في قراراتها فتتحرف عنها وتكثر حالاته في مجال الضبط الإداري، ومجال الوظيفة العامة،

ففي مجال الضبط الإداري: حدد المشرع لسلطة الضبط الإداري هدفا عليها أن تسعى لتحقيقه وهو المحافظة على الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، فإذا حادت الإدارة في قرار الضبط عن أحد هذه الأهداف، يكون القرار مستوجبا للإلغاء، حتى ولو كان يستهدف مصلحة عامة أخرى.

⁸⁹ - محمد الهيني، عيب الانحراف في استعمال السلطة على ضوء الفقه والاجتهاد القضائي الإداري، مقال منشور في موقع

العلوم القانونية، www.marocdroit.com، وانظر الرابط :

https://alqanunal3am.blogspot.com/2019/08/blog-post_65.html تم الولوج له بتاريخ 2021-10-23

على الساعة 11:38 د ليلا.

أما في مجال الوظيفة العمومية: فقد تنحرف الإدارة المحلية في استعمال سلطتها أثناء قيامها بنقل الموظفين أو في مجال الترقية أو في مجال إنهاء الخدمة أو وقف العامل احتياطيا من العمل بسبب التحقيق التأديبي⁹⁰.

أولا: أوجه انحراف الادارة عن الهدف المخصص في مجال الضبط الإداري

يحدث الانحراف بالسلطة في قرارات الضبط الإداري، عندما تستخدم سلطة الضبط الإداري سلطتها لتحقيق غاية غير مشروعة، بعيدة عن المصلحة العامة، أو عندما تسعى إلى هدف عام غير النظام العام، وكذلك إذا انحرفت سلطة الضبط عن الإجراءات التي حددها القانون.

قد يكون مقصد سلطة الضبط المحلية أجنبيا عن الهدف الأساسي المتمثل في حفظ أو إعادة النظام العام بعناصره التقليدية المتمثلة في؛ الحفاظ على الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة، أو العناصر الحديثة والمتمثلة في؛ الآداب والاخلاق العامة، وكرامة الإنسان،⁹¹ والاقتصاد الوطني، فتقوم في هذه الحالة بإصدار قرارات بزعم حماية النظام العام ولكنها ترمي إلى تحقيق مصالح خاصة أو شخصية، كأن تحقق أغراض سياسية أو حزبية إلى غير ذلك من الأغراض التي لا تتعلق بالنظام العام، أو مصالح عامة ولكن غير التي حددها القانون كت تحقيق الادارة المحلية لمصالح مالية، وسنوضح فيما يلي بعض الأغراض التي قد تسعى سلطة الضبط لتحقيقها بعيدا عن غرض الضبط الإداري المتعلق بالنظام العام.

وعليه يمكن القول بأن الانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص في الادارة المحلية الواقع في جانب الضبط الاداري يتجلى في الصور التالية:

01- انحراف الادارة المحلية بسلطة الاستيلاء

⁹⁰ - محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 144.

⁹¹ - يعتبر عنصر كرامة الإنسان أحد العناصر الجديدة التي جاء بها الفقه الفرنسي الحديث والتي جعلها أحد مكونات مفهوم النظام العام، حيث ربط الاخلاق العامة بالمساس بكرامة الإنسان، حيث اعترف مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر عن الغرف مجتمعة، بتاريخ: 27 أكتوبر 1995 في قضية بلدية مور سانغ سير أوج *Morsang-sur-Orge* بأن: سلطة الشرطة البلدية يجوز لها حتى في حالة عدم وجود ظروف محلية خاصة، حظر عوامل الجذب التي تؤدي إلى الإضرار كعرض أفلام تخدش المشاعر والمعتقدات والقيم....لتفصيل أكثر ينظر:

- *xavier dubré de boulois, Les annales de droit 2022, droit administratif, éditions Dalloz, paris, 2021, pp145-147.*

02- استعمال سلطة الإدارة المحلية لفض نزاع بين الأفراد

03- انحراف الإدارة المحلية بتحقيق مصالح مالية

04- امتناع الإدارة المحلية عن إصدار قرار لإجبار أحد الأفراد على إتيان تصرف معين

01- حالة انحراف الادارة المحلية بسلطة الاستيلاء عن الهدف المخصص.

بداية يجب التنويه أن هناك من اهل الفقه من يرى أن الانحراف بسلطة الاستيلاء هي حالة من حالات صورة الانحراف بالإجراء، ولذا سنتحدث عن هذه الحالة في هذا الفرع باختصار شديد، ونفصل فيها عند دراستنا لصورة الانحراف بالاجراءات.

يعد الاستيلاء من المكناات الخطيرة التي تمتلكها الادارة بصفة عامة ومنها الادارة المحلية بصفة خاصة، وبها يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية، وبالتالي فإنه من المحتم عليها أن تنفذ هذا الاجراء تنفيذا دقيقا في حدود القانون ودواعيه والبواعث المشروعة لدى الإدارة لإعمال هذا الامتياز على خطورته يمكن أن تجد تبريرها في أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية الصالح العام، وقد يكون الاستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجاتها التي أعوزتها الوسائل العادية في الحصول عليها وقد تكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد تهدد الأمن الداخلي أو الخارجي لمواجهة كارثة عامة و نحو ذلك⁹².

و قد عرف بعض أهل الفقه القانوني الاستيلاء بأنه عملية تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد و بإرادتها المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي، يلزم هذا الأخير بموجبها بأن يقدم لها أو للغير خدمة معينة أو عقارا معيناً لاستخدامه، أو منقولاً لاستخدامه أو تملكه و ذلك من أجل إشباع احتياجات طارئة ومؤقتة، تتعلق بالمصلحة العامة، في ظل الشروط المقررة قانوناً.⁹³

في هذا السياق ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى القول: "ومن حيث أنه في سبيل التحقق والتأكد من مشروعية قرار وزير التموين، المطعون فيه والصادر بالاستيلاء على المخزن موضوع النزاع، وأنه صادر بالفعل محققا للغاية التي ابتغاها المشرع وهي ضمان

⁹²- فؤاد محمد موسى عبد الكريم، فكرة الإنحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1997، بتصرف، ص184.

⁹³- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص195.

تموين البلاد وتحقيق العدالة في التوزيع، لا مناص من الرجوع إلى مذكرة لجنة التموين العليا، والتي على آثارها صدر القرار المطعون فيه، وإذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم هذه المذكرة رغم تكليفها بذلك، فإن هذا يعني أن الأسباب والمبررات التي من أجلها رخص المشرع لوزير التموين، الاستيلاء على العقارات، ليست تحت نظر هذه المحكمة حتى تتأكد من قيام الحالة الواقعية التي تبرر للإدارة استعمال هذه الوسيلة الاستثنائية، المقررة بالمرسوم بقانون رقم 95 لسنة 1945 الخاص بشؤون التموين، مما لا يتوافر معه ركن الغاية اللازم لصحة القرار المطعون فيه، ويضحى قرار الوزير صادرا من غير سند وجديرا بالإلغاء.⁹⁴

02- استعمال الإدارة المحلية سلطتها في فض نزاع مدني

لقد ورد في مبادئ قضاء مجلس الدولة الجزائري في قضية بلدية قلال ضد (خ س) القرار رقم 3601 المؤرخ 10-06-2002 " إن النزاع القائم بين المواطنين والمنصب على حيازة الأملاك الوطنية، من اختصاص القضاء، وتدخل رئيس البلدية في نزاع قائم بين مواطنين حول مسألة الملكية أو حق الارتفاق يعد تجاوزا للسلطة"⁹⁵ وبهذا يكرس مجلس الدولة أن لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث اختصاص ثابت يتعين عليها التزام حدوده ليكون عملها مشروعاً.

وإذا كان المشرع قد خص السلطة القضائية بالفصل فيما ينشأ بين الأفراد من نزاع وحسمه بحكم قضائي تنفيذه ملزم للكافة، فإن محاولة السلطة الإدارية الاضطلاع بهذا الدور يجعل ما يصدر عنها من قرارات في هذا الشأن خارجة عن نطاق المشروعية، ومشوبة

⁹⁴ - قرار رقم 242 لسنة 34، المؤرخ: 17 أبريل 1994، نقلا عن صحيفة الدعوى المرفوعة من جمعية المساعدة القانونية في مصر، رقم الدعوى 19447 السنة 59ق، أشار إليه:

- وردة خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرارات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، جامعة محمد الامين دباغين، 2014، ص ص: 264.

- قادر أحمد عبد الحسيني، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي، ص 11، مقال منشور

بشبكة الانترنت على الرابط التالي: <https://www.iasj.net/iasj/download/19955b572a20628f>

⁹⁵ - ق م د ج رقم: 3601 المؤرخ ب 10-06-2002، قضية بلدية قلال ضد (خ س)، مجلة مجلس الدولة، 2002، العدد 02، ص 209، أشار إليه الأستاذ جمال سايس في كتابه الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري-قرارات المحكمة العليا، قرارات مجلس الدولة، مسرد ألف بائي للكلمات الدالة- ط 01، ج 02، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص: 906.

بالانحراف بالسلطة، وذلك بالرغم من نبل الغاية واستهدافها تحقيق الصالح العام والمتمثل في تحقيق السلام الاجتماعي.

ويرجع انحراف عمل الإدارة المحلية في هذا الخصوص إلا إن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أنيط بها من أهداف حددها القانون، بالإضافة إلى اعتدائها على السلطة القضائية واختصاصها الأصلي في فض ما ينشأ بين الأفراد من منازعات، كما أن الإدارة بحكم تكوينها وطبيعة أداءها لنشاطها غير مؤهلة أصلاً لفض النزاعات الخاصة التي تنشأ بين الأفراد، حيث أن القضاء هو الأولى بممارسة هذا الدور لما يتمتع به من حيادية و نزاهة و استقلال.

من أجل ذلك كان ما تصدره الإدارة من قرارات مستعملة فيها سلطتها قاصدة فض نزاع ذي صبغة مدنية يكون مصيرها دوماً الإلغاء القضائي.

وهذا النوع من الانحراف كثيراً ما يرتكبه رؤساء البلديات والولاية وغيرهم من رجال الإدارة فتأتي قراراتهم مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة حيث استعملت الإدارة الصلاحية المخولة لها قانوناً من أجل تحقيق هدف يختص به القضاء العادي.

وبالرغم من أن هذا العمل يدخل في إطار الأعمال الخيرية الجليلة إلا أن القضاء الإداري الجزائري من خلال قرارات مجلس الدولة رفض أن يعترف للإدارة بإجراءاته والانحراف بسلطتها في سبيله حيث قضى بعدم مشروعيته قرار ضبط صادر من رئيس بلدية قصد به حل نزاع بين الأفراد.

وكذلك مجلس الدولة المصري قد سار على ذات الدرب حيث أعلنت محكمة القضاء الإداري عن موقفها في هذا الشأن بوضوح في حكم لها ذهبت فيه إلى أنه " قد بان للمحكمة أن المصلحة العامة اقتضت إنشاء خط تنظيم في الشارع الواقع عليه منزل المدعي، وحيث إن هذا التنظيم قد تخلفت عنه القطعة موضوع النزاع، فأصبحت من الأملاك الخاصة التي يصح التصرف فيها، ويكون للمالك المجاور لها حق الشفعة العادي، المقرر في القانون المدني للجار الملاصق، ومن حيث إن البلدية قد صدر عنها فعلاً للمدعي وعدا بالبيع، وأنه بعد صدور هذا الوعد، زاحمته عائلة أخرى وانتهى الأمر بصدور القرار المطعون فيه بإلغاء زوائد التنظيم المذكورة، وإعادتها للشارع مما يحدث فيه فجوة وانبعاجاً لا يتفق مع التنظيم ومن حيث إن هذا التصرف قد يؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين جارين بشأن شراء

أرض أو الانتفاع بها إلا أنه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية فض المنازعات الخاصة أو صيانة الأمن، بل أن وظيفتها هي التنظيم الهندسي للمدينة⁹⁶ وانتهت المحكمة في حكمها بالإلغاء القرار الذي قصدت به الإدارة فض نزاع ذي صبغة خاصة.

03-انحراف الإدارة المحلية بسلطتها لتحقيق مصالح مالية لها

قد تقوم الادارة المحلية لأجل فرض تخليص جبايات الماء بالامتناع عن تقديم شهادة من شهادات الحالة المدنية كشهادة الميلاد، وقد حدث هذا مع أحد رؤساء بلدية قمار السابقين الذي أصدر قرارا يقضي بعدم استصدار شهادات الميلاد لم يثبت تخليصه لفواتير الماء، وهذا القرار يشكل أحد صور الانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص، الهدف منه تحقيق مصلحة مالية لم ينص عليها القانون.

حيث من المعلوم أن الادارة المحلية تسعى عن طريق سلطة الضبط المخولة لها، الى زيادة مواردها المالية، أو البحث عن مصادر جديدة لها، لغرض زيادة دخلها ومن أجل تحسين الخدمة المقدمة من قبلها للأفراد، ورغم ان الغاية المذكورة مشروعة بحد ذاتها وتدخل ضمن المصلحة العامة، الا ان الاساليب المتبعة في مثل تلك الحالة والممنوحة لها قانوناً، لم تمنح للغرض المذكور بل من أجل المحافظة على النظام العام، الامر الذي يترتب عليه ان يكون تصرفها مشوباً بعيب الانحراف باستعمال السلطة، وجديراً بالإلغاء.⁹⁷ وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي، قصب السبق منذ فترة طويلة في الاقرار بعدم مشروعية قرارات الضبط الاداري الصادرة لتحقيق مصالح مالية للإدارة، فقد قضى بإلغاء القرار الاداري الذي اصدره احد العمدة المتضمن الزام كل من يرغب بالاستحمام على شاطئ البحر أن يدفع رسماً مالياً لأحدى مؤسسات الدولة المستأجرة للأكشاك المقامة على الشاطئ، بعد أن تبين ان الغاية من القرار لم تكن هي المحافظة على الاخلاق العامة، بل لغرض الحصول على موارد مالية للإدارة.⁹⁸

⁹⁶- قرار م د م لسنة 1958 أشار إليه: محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص466 .

⁹⁷- ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر 2004، ص403. وانظر: عبد العزيز عبد

المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2001، ص217.

⁹⁸- قرار م د ف، المؤرخ 19 / 5 / 1858، أورده خالد خالد رشيد الدليمي، الانحراف في استعمال السلطة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، 1998، ص79.

04 - امتناع الإدارة المحلية عن إصدار قرار لإجبار أحد الأفراد على إتيان تصرف معين

على السلطات المحلية واجب تجاه الأفراد، يتمثل في أداء ما كفله لهم القانون من خدمات شريطة أن تنطبق عليهم شروط استحقاقها، فإن توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك، حيث تكون الإدارة قد ارتكبت انحرافا بالسلطة إن هي امتنعت، أو تباطأت في أداء الخدمة، أي كان باعثها على ذلك.

فسلوك الإدارة في هذه الحالة يمثل انحرافا بالسلطة، حتى ولو كان دافع هذا السلوك الضغط على شخص لإجباره على أداء ما عليه من أموال للدولة⁹⁹، وعلّة وصف قرار الإدارة بالانحراف في هذا الشأن، هو أنها استعملت سلطاتها في غير ما أعدت له، حين قصدت تحقيق صالح عام لم يكلفها القانون بتحقيقه لكون ذلك من اختصاص سلطة إدارية أخرى. والهدف من إلغاء قرار الإدارة في هذه الحالة، هو إعلاء شأن القانون، حيث أن في سلامة تطبيقه تحقيق الصالح العام بصورة أكثر شمولاً.

لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الإدارة حيث استخدمت سلطة الضبط الإداري، لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزاماته التعاقدية.

وقد ألغت محكمة القضاء الإداري بمصر قرار لقم المرور بالامتناع عن تسليم أحد المواطنين رخصة سيارته، التي استوفى جميع شروط استخراجها، وذلك بهدف إجباره على سداد الرسوم المتأخرة عليه لإحدى الجهات الحكومية وفي هذه الدعوى وقع قلم المرور في تصور خاطئ، وهو أنه كجهة حكومية مكلف بالدفاع عن مصالح باقي الجهات الحكومية وفي استيفاء حقوقها لدى الأفراد، مستعملا في ذلك سلطته في منح أو منع استصدار تراخيص تسيير السيارات، وقد دفعه هذا الاعتقاد الخاطئ إلى الحلول محل الجهة الحكومية الدائنة، والتي كفل لها القانون من الوسائل، ما يمكنها من استيفاء حقوقها.¹⁰⁰

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا مذهب محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، حيث قررت أنه لا يجوز لجهة الإدارة رفض منح الترخيص لأسباب أخرى لا يدخل تقديرها في مجال اختصاصها.

⁹⁹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 382.

¹⁰⁰ - محمد حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، د م ج، الاسكندرية، مصر،

ثانيا: انحراف الادارة المحلية بسلطتها في مجال الوظيفة العامة

إن من السلطات التي يتمتع بها كل من رئيس البلدية، ووالي الولاية في مجال التوظيف هي سلطة اتخاذ الاجراءات التأديبية، وذلك بناء على سلطة التعيين التي يتمتعان بها، حيث تنص المادة 162 من قانون الوظيفة العامة 06-03 على: " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين."

وقد تنحرف الادارة المحلية ممثلة في الوالي أو رئيس البلدية عند اتخاذ قرار توظيف موظف ما، أو عند القيام بإجراء تأديبي لموظف يكون تحت سلطتهم، ونضرب أمثلة على ذلك:

01- توظيف رئيس البلدية أو الوالي لأحد أقاربه دون التقيد بإجراءات التوظيف

قد يقوم والي ولاية ما، أو رئيس بلدية ما بتوظيف لأحد أقاربه أو معارفه في منصب وظيفي بأحد مصالح الولاية أو البلدية، في حين تقدم لذلك المنصب من هو أكثر خبرة من الشخص الموظف، مما يوحي بأن طريقة التوظيف لم تتم على النحو الذي ضمنه القانون وهو عدم تحيز الادارة،¹⁰¹ واحترام مبدأ المساواة في تولي المناصب العامة وتكافؤ الفرص، وسبب هذا التوظيف هو استعمال الوالي أو رئيس البلدية لنفوذه في الادارة المحلية التي يشرف على تسييرها، وهذا النفوذ مكّنه من الانحراف بالسلطة، وعدم التقيد بإجراءات التوظيف المنصوص عليها قانونا، وقد نهى المشرع الدستوري الجزائري عن استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة من خلال المادة 25 من دستور 2020 التي تنص: " يعاقب القانون على استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة."

02 - انحراف رئيس البلدية أو الوالي بسلطة التأديب للموظف

كما أنه قد يقع كل من الوالي أو رئيس البلدية في الانحراف بسلطة التأديب، عندما يتعلق الأمر بصدور قرار تأديبي لموظف يقع تحت سلطته الرئاسية، ويكون سبب هذا القرار هو منازعة سابقة بينه وبين الموظف، أو لأن الموظف لا ينتمي إلى الحزب الذي ينتمي إليه

¹⁰¹ - تنص المادة 26 من دستور 2020 على : " الادارة في خدمة المواطن.

يضمن القانون عدم تحيز الادارة.

تلتزم الإدارة برد مغل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري. تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل.

رئيس البلدية، فيقع الموظف ضحية انتماء حزبي لا علاقة له بالوظيفة، مثال ذلك قرار نقل موظف من مكان إلى مكان آخر في البلدية، كتحويله من مكان عمله إلى مكان آخر بعيد عن مقر سكناه، كتوجيهه إلى العمل في فرع بلدية يبعد عن مقر سكناه ثلاثة كيلومتر، بعد أن كان يعمل في الفرع المقابل لمنزله، وفي مجال رقابة القضاء الإداري للانحراف بالاجراءات الصادر من الادارة تجاه الموظفين أخذ القضاء الإداري الفرنسي بنظرية التناسب- تناسب العقوبة مع الخطأ، كما يتأكد القاضي في حال كانت سلطة الادارة مقيدة من التوصيف القانوني للوقائع التي أدلت بها الادارة.¹⁰²

- أخيرا يرى الفقه القانوني الإداري أن مجالات الوظيفة العامة عموما والجزاءات التأديبية خصوصا، تعد ميدانا خصبا لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، ومن ذلك الانحراف بالسلطة في نقل الموظف، أو الاحالة على المعاش الذي يكون دافعه الانتقام أو التحايل على أحكام القضاء، أو التخطي في ترقية الموظف أو خفض درجات الموظف في تقريره،¹⁰³ فالأصل أن للإدارة سلطة تقديرية في توزيع موظفيها بين الوظائف والأماكن على النحو الذي يقتضيه حسن سير العمل وتحقيق اهداف الوظيفة العامة، فاذا عمدت الإدارة الى استعمال سلطتها في التوزيع بقصد اقضاء موظف عقابا له لخلاف مع رئيسه او نحو ذلك، فان قرارها يكون معيبا ويستحق الإلغاء، لأنه يمثل جزاء تأديبيا مقتعا لم ينص عليه القانون بدون سبب يسوغه¹⁰⁴.

الفرع الثالث: صورة انحراف رجل الادارة المحلية بالإجراءات وحالاتها (خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف)

يرى بعض من أهل الفقه القانوني أن الانحراف بالسلطة له صورتان فقط وهي الانحراف بالسلطة عن الهدف العام، والانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص، ويدخل

¹⁰² -Jean-François, Lachaume Héléne Pauliat, Stéphane Braconniere , Clotilde Déffigier, droit administratif Les grandes décisions de la jurisprudence, 16 édition mise à jour, 2014, p717.

¹⁰³ - لتقصي أكثر حول حالات الانحراف بالسلطة المتعلقة بالموظف العمومي راجع:

- عبد الحكم فودة، الخصومة الادارية، ج2، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2003، ص ص 57-70.

¹⁰⁴ - وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر، ان ((الجهة الإدارية هذه انخرقت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان الى اخر عن الغاية التي وضعت لها واتخذتها أداة للعقاب، وبذلك تكون قد ابتدعت نوعا من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون، وأوقعته على المدعي عليه بغير بسبب يبرره...)). د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، بغداد، 2010، ص 118.

الانحراف بالإجراءات في الصورة الثانية وهي الانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص ويستدلون في ذلك بأن الانحراف بالإجراءات؛ هي حالة من الحالات التي تتدرج ضمن صورة من صورتها الانحراف بالسلطة، وهي صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وحالة الانحراف بالإجراءات" تكون عندما تتخذ الإدارة قرارها وفقا لإجراءات أخرى غير الإجراءات المقررة قانونا لتحقيق أهدافها" ¹⁰⁵.

غير أنه هناك من اهل الفقه من يرى أن صور الانحراف ثلاثة؛ وتتمثل في الصورتين السابقتين، إضافة إلى صورة الانحراف بالإجراءات، ويرون أن الانحراف بالإجراءات *détournement de procédure*، هو أحد أشكال الانحراف بالسلطة، ¹⁰⁶ وفي هذا المضمار يعرفه محمد فوزي نويجي بأنه: " أحد الأشكال الجديدة للانحراف بالسلطة يحدث في مجال الإجراءات الإدارية، من خلاله تلجأ الإدارة إلى استعمال إجراء بعينه تراه أيسر من الاجراء المحدد لها قانونا لإنجاز هدف معين، فيصبح قرارها في هذه الحالة مشوبا بالانحراف بالسلطة عن طريق الانحراف بالإجراءات " ¹⁰⁷.

في حين يرى الفقه الفرنسي الانحراف بالإجراءات:

" هو عبارة عن سوء استخدام الإجراء" وهو ناتج عن استخدام السلطة إجراءً وعلاجاً قانونياً لتحقيق غاياتها، يختلف عن ذلك الذي كان من شأنه أن يسمح قانوناً لهذه السلطة بتحقيق أهدافها المقترحة" ¹⁰⁸ وقد ورد في موقع دالوز الفرنسي تعريف الانحراف بالإجراء كما يلي: " هو أحد أشكال الانحراف بالسلطة، ويكون عندما تلجأ الإدارة إلى إجراء غير ذلك المطبق عادة من أجل تجنب بعض الإجراءات الشكلية أو إزالة ضمانات معينة" ¹⁰⁹، وورد

¹⁰⁵ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص: 739، بتصرف.

¹⁰⁶ - P. Gonod, M. guyomar, *Détournement de pouvoir et de procédure*, R C.A, Dalloz, 2008, p 8.

¹⁰⁷ - محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر،

2016، ص: 491.

¹⁰⁸ - Maxime Charite, *Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif : Etude comparée de l'office des juges constitutionnel et administratif français*, Droit. Université d'Orléans, France, 2020, p188.

¹⁰⁹ - voir le site de Dalloz:

<https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000411> consulté le :

24-09-2022, à : 19h54, voir aussi : Jean-François, Lachaume Héléne Pauliat, Stéphane Braconniere , Clotilde Déffigier, *droit administratif Les grandes décisions de la jurisprudence*, 16 édition mise à jour, Dalloz, paris, 2014, p p699-704.

أيضا أنها هي: " تلك الحالات التي تنفذ فيها الهيئة الإدارية إجراءات أخرى، لا بناءً على المتطلبات القانونية ولكن فقط لغرض الحصول على مزايا مالية، أو لغرض آخر لم ينص عليه القانون"،¹¹⁰ وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار أحد عمد البلديات بفرنسا، حيث ألغى تعديل تصنيف الأراضي المملوكة للعمدة دون تحقيق، وبدون إجراء تحقيق النزاع بسبب المنفعة العامة.¹¹¹

ولقد تبنى القضاء الإداري الجزائري عيب الانحراف بالإجراءات في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 14-01-1989 بإبطال مقرر والي ولاية تيزي وزو على أساس عيب الإجراءات، ذلك أن الولاية لجأت إلى الأمر المؤرخ في: 20 فيفري 1974 المتعلق بالاحتياطات العقارية للبلدية قصد الاستيلاء على أرض المدعي، مع أن الهدف المقصود من طرفها هو إنجاز طريق ريفي الذي يكتسي طابع المنفعة العامة، بما في ذلك التصريح بالمنفعة العمومية، وكذا التعويض للمالكين، فالولاية انحرفت بالإجراءات بهدف عدم تعويض المالكين عن نزاع ملكيتهم.¹¹²

وتتميز صورة الانحراف بالإجراءات بعدة حالات ومن أهمها¹¹³: حالة استعمال رجل الإدارة المحلية سلطته لتحقيق مصلحة مالية، وحالة استعمال رجل الإدارة المحلية سلطته لنزع

¹¹⁰ - **Sri Nur Hari Susanto**, *Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep antara Sistem Hukum Anglo Saxon dan Sistem Hukum Kontinental)*, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 3 Issue 2, June 2020, p 11, ISSN. 2621-2781 Online, voir le sit :

<https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/7996>

¹¹¹ - **Jérémie Saiseau**, *Les collectivités territoriales face au risque de discrimination*, thèse doctorat, UNIVERSITE DE BORDEAUX, ECOLE DOCTORALE DE DROIT, France, 2018, p141, voir aussi :

- CE, 3 avril 1987, « Commune de Viry-Châtillon », LPA, 22 avril 1988, p. 10, note F. MODERNE. *Revue de droit immobilier*, 1987, p. 340..

¹¹² - قرار (الغرفة الإدارية) بالمجلس الأعلى صادر بتاريخ (14/01/1989 قضية بين فريق م ضد والي ولاية تيزي وزو)،
المجلة القضائية، العدد، 4، ص 186-183، 1993، الجزائر.

¹¹³ - إن حالات الانحراف بالسلطة في الإجراءات، أو ما يسميه بعض أهل الفقه بالانحراف بالإجراء، هي كثيرة جدا وربما لا يتسع المجال لذكرها، فكل عمل مادي جاء تنفيذا لقرار إداري أو عقد إداري، أو حدث من دون حتى إصدار قرار كهدم جدار آيل للسقوط قد يسبب سقوطه ضررا على المارة... الخ كل هذه الأعمال المادية قد يساء استخدام السلطة فيها أو قد ينحرف صاحب السلطة عن الإجراء القانوني الذي يخول له القيام بذلك العمل المادي، فيقع في الأضرار بالمواطن صاحب الحق، أو مجموعة من المواطنين الذين وقع عليهم العمل المادي، مما يخولهم رفع دعوى استعجالية لوقف التنفيذ، أو الإلغاء

الملكية للمنفعة العامة، وحالة استعمال رجل الادارة المحلية سلطته للاستيلاء المؤقت، وحالة استعمال رجل الادارة المحلية سلطته لإصدار خط تنظيم.

أولاً: حالة استعمال رجل الادارة المحلية سلطته لتحقيق مصلحة مالية

لا شك أن القانون قد منح الهيئات الإدارية المختلفة وسائل معينة للحصول على ما يلزمها من أموال تواجه بها حاجاتها، وليس لها في سبيل الحصول على تلك الأموال أن تلجأ إلى وسائل أخرى، ولكن الذي يحدث عملاً هو أن الإدارة حين تشتد بها الحاجة إلى الأموال تفضل الالتجاء إلى بعض الوسائل التي تملكها، والتي هي عادة أنجع وأيسر من الوسائل المحددة لهذا الغرض، وقد كثرت حالات الانحراف من هذا النوع حتى تكونت في الفقه الفرنسي نظرية جديدة هي: " نظرية الانحراف في سبيل المصلحة المالية للإدارة " ¹¹⁴.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي في مثل هذه الحالات: " قيام رئيس بلدية بمنع المستحمين من خلع ملابسهم أو ارتدائها على الشاطئ، وإجبارهم على استعمال حجرات مخصصة لذلك نظير رسوم، وهذا الإجراء ليس بدافع الحفاظ على الآداب العامة، وهو بالطبع هدف مشروع ويندرج ضمن صلاحيات رئيس البلدية، وإنما لتحقيق دخل مالي للبلدية (مجلس الدولة، 04 جويلية 1924، قضية *Beaugé*، المجموعة، 641) " ¹¹⁵.

وبنفس الطريقة يرتكب أحد المحافظين انحرافاً في السلطة، عندما يطيل بدون وجه حق الاستيلاء المؤقت لبناء مخصص للدرك، وذلك للسماح لذلك المرفق أن يدفع إيجاراً أقل من الإيجار العادي (مجلس الدولة 09 أفريل 1984، الشركة العقارية المرسلية، المجموعة 156) ¹¹⁶.

ثانياً: حالة استعمال رجل الادارة المحلية سلطته لنزع الملكية للمنفعة العامة

بدأت فكرة المنفعة العامة التي تخول الإدارة سلطة نزع أملاك الأفراد، محدودة ضيقة فهي في قانون 03 مايو 1841 الذي كان سند الإدارة في هذا الصدد حتى سنة 1935، ما

أو دعوى التعويض أو دعوى القضاء الكامل، وهو ما سنغطي عليه أمثلة في الباب الثاني في الفصل الثاني المتعلق بالرقابة القضائية على أعمال الادارة المحلية.

114 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 136 .

115 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 162.

116 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 193 .

كان يقصد بها إلا توفير العقارات اللازمة لسير مرفق عام، أو لحماية مال من أموال الدومين العام، ولقد اتسعت هذه الفكرة جدا، وشملت معظم الأغراض التي ترمي إلى النفع العام بأوسع معانيه.¹¹⁷

ولقد ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا في قراراتها الصادرة بتاريخ 23-02-1998 ملف رقم 157362 فريق ق.ع. ب ضد والي ولاية المسيلة أن نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية، ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية.

ولما كان ثابتا في القضية المعروضة عليها أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن، فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية.

وبالنتيجة قررت الغرفة إبطال المقرر المؤرخ في 26-12-1989 والمقرر المؤرخ في 25-12-1991 والمقرر المؤرخ في 19-03-1995.¹¹⁸

وإذا كان للإدارة سلطة تقديرية في نزع الملكية للمنفعة العامة مع دفع التعويض القانوني، إلا أن هذه السلطة خاضعة لرقابة القضاء للتأكد من استمرارية المنفعة العامة المراد تحقيقها بتلك الوسائل، وكذلك التأكد من مدى لزوم العقارات المزمع نزع ملكيتها لتحقيق النفع العام الذي لأجله لجأت الإدارة إلى ذلك الإجراء الاستثنائي.

فإذا كان ما رمت إليه الإدارة من وراء إصدار قرار نزع الملكية، هو تحقيق نفع مالي لها، فإنها تكون قد انحرفت عن قاعدة تخصيص الأهداف، ويكون قرارها الصادر بنزع الملكية مشوبا بالانحراف بالسلطة، حيث أن تحقيق نفع مادي للإدارة وإن كان يدخل في نطاق تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه ليس هو الهدف الذي من أجله منح المشرع الإدارة سلطة نزع الملكية وتطبيقا لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا أصدره محافظ، كان المقصود به تمكين البلدية

¹¹⁷- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 139 .

¹¹⁸- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2013، ينظر أيضا: القرار رقم: 157362، مؤرخ 23-02-1998، ص: 74، كما ينظر ق م د ج، رقم، سايس جمال، المرجع السابق، ج2، ص: 788-791.

من اكتساب ملكية بعض العقارات بطريق نزع الملكية بهدف إنشاء بعض المرافق البلدية الضرورية بها، حيث ألغى المجلس القرار استنادا إلى أنه مشوب بالانحراف بالسلطة، حيث كان مرماه تحقيق مصلحة مالية للبلدية، لا يختص المحافظ بتحقيقها¹¹⁹.

ثالثا: حالة استعمال رجل الإدارة المحلية سلطته للاستيلاء المؤقت

يعد الاستيلاء من الوسائل الخطرة التي تملكها السلطة الإدارية، والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية، وبالتالي فإنه من المتحتم أن تنفذ تنفيذا دقيقا في حدود القانون ودواعيه، والبواعث المشروعة لدى الإدارة لإعمال هذا الامتياز على خطورته، يمكن أن تجد تبريرها في أن الإدارة على بعض احتياجاتها، التي أعوزتها الوسائل العادية في الحصول عليها وقد يكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة، قد تهدد الأمن الداخلي أو الخارجي أو لمواجهة كارثة عامة.

وقد عرف بعض الفقهاء الاستيلاء بأنه عملية تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد وبارادتها المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي، يلزم هذا الأخير بموجبها بأن يقدم لها أو للغير خدمة معينة، أو عقارا معيناً أو منقولاً لاستخدامه أو تملكه، وذلك من أجل إشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة، في ظل الشروط المقررة قانوناً¹²⁰.

وقد تتحايل الإدارة على القانون فتلجأ إلى الاستيلاء المؤقت على عقار، بينما في الحقيقة تقصد نزع ملكيته، وهدفها من ذلك تحقيق مصلحتها المالية، لأن هذا الاستيلاء لا يحملها الأعباء المالية، التي تتكبدها في حالة لجوئها إلى إجراء نزع الملكية، فالإدارة في الاستيلاء المؤقت لا تلتزم إلا بدفع قيمة الخسائر الناجمة عن هذا الاستيلاء، كما أن تعويض الأفراد عن نزع ملكية عقاراتهم يكون فوريا، بعكس التعويض في حالة الاستيلاء المؤقت الذي يكون لاحقا، ومن ثم فإن الإدارة تفضل اللجوء إلى الاستيلاء المؤقت توفيراً للنفقات، وهدف

¹¹⁹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص: 222.

¹²⁰ - أمل المرشدي، مقال منشور بالشبكة العنكبوتية بعنوان: أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف. أنظر الرابط: <https://bit.ly/3jYUf5E> تم الولوج له بتاريخ: 2021/11/01 على الساعة 23:00.

الإدارة من ذلك بالطبع هو تحقيق مصلحتها المالية، وهنا يقع الانحراف بالسلطة، حيث أن الإدارة خرجت بالسلطة الممنوحة لها عن الإطار المحدد لممارسة تلك السلطة¹²¹.

وقد استعملت الإدارة الفرنسية سلطة الاستيلاء مدفوعة في ذلك بظروف الحرب، وما خلفته من مشكلات تمتد إلى معظم نواحي الحياة، لا سيما ما تعلق منها بالغذاء والمسكن إلا أن هذه السلطة باعتبارها سلطة استثنائية، كانت محددة دائما بالغرض الذي من أجله منحت وقد عني المشرع الفرنسي بتحديد تلك الأغراض، فإذا ما غفلت عنها الإدارة سهوا أو عمدا ألغى مجلس الدولة قرارها، لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري الصادر بالاستيلاء على كمية جبن مملوكة للطاعن، لأنه قام بتصدير كمية جبن غير مشروعة، وقد قرر مجلس الدولة¹²² في هذا الحكم: " وحيث إن قرار مدير التموين بالاستيلاء على كمية جبن مملوكة للطاعن إنما من أجل توقيع جزاء عليه لقيامه بتصدير كمية جبن بطريقة غير مشروعة و بالتالي فإن الإدارة تكون قد استعملت حقها في الاستيلاء من أجل غرض آخر يختلف عن الغرض الذي تقرر هذا الحق من أجله و بناء عليه فإن قرار الاستيلاء يكون مشوبا بالانحراف بالسلطة¹²³.

ويمكن حصر حالات الاستيلاء في الانواع التالية:

- **الاستيلاء على الأموال:** ويمكن أن يصب على المنقولات بهدف تملكها أو بهدف استعمالها فقط أو على العقارات، ولكن لا يكون في هذه الحالة سوى هدف استعمالها دون تملكها.
- **تسخير الأشخاص والخدمات الشخصية:** ويكون جماعيا أو فرديا كما يمكن أن يكون التسخير الموجه للأشخاص أو المؤسسات مجرد "تسخير للخدمات" ويتمثل في إلزام الشخص أو المؤسسة بتنفيذ الخدمات المطلوبة بوسائلها الخاصة مع احتفاظها بالنشاط المهني.

¹²¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص: 224-225.

¹²² - ق م د ج، الغرفة الرابعة، قرار رقم: 003601 بتاريخ 10 جوان 2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، لسنة 2002، ص: 20.

¹²³ - كريمة مزيان، دور القاضى الإدارى فى الرقابة على الهدف المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فى العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 2011، ص: 12، وقد أشارت إلى قرار مجلس الدولة الفرنسي:

- **الاستيلاء على العقارات:** وهنا لا بد من التفرقة بين الاستيلاء المؤقت الذي ينتهي بانتهاء مدة محددة وبين الاستيلاء على العقارات تمهيدا لنزع ملكيتها من أجل المنفعة العمومية، الذي تلجأ إليه الإدارة بسبب الحاجة الملحة للعقارات التي لا تسمح بانتظار اتمام إجراءات نزع الملكية.

- **تسخير المؤسسات:** ويشمل الوسائل المادية للمشروع وعماله ومحلاته وهو نوع من إتمام إجراءات نزع الملكية.

ولقد أكد القضاء الإداري الجزائري على تحريم الاستيلاء المؤقت من خلال المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في الجزائر بقوله: "الأصل قانونا هو تحريم اعتداء الإدارة على الملكية الخاصة، إلا أنه يجوز لها بموجب القانون وطبقا لإجراءات وشروط معينة، أن تلجأ إلى الاستيلاء على الملكية، ونزعها جبرا من صاحبها للمنفعة العامة.

إن صاحب الملكية الذي يرى في عملها عدم الشرعية المنطوية على الاعتداء يجوز له الاتجاه إلى القضاء المستعجل، للمطالبة أمام القضاء الإداري بتعيين خبير، ويكون القاضي المذكور مختصا للأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة ما دام ثبت من خلال الدعوى أن تصرف الإدارة يحتمل وصف حالة تعدي أو استيلاء¹²⁴.

ومن هذا المنطلق إذا كانت المواقع المشروعة لدى السلطة الإدارية لإعمال هذا الامتياز على خطورته تجد تبريرها في أن الإدارة المحلية مكلفة بإشباع حاجات الأفراد ورعاية المصلحة العامة بمظاهرها المتشعبة، فإنه يتعين عليها أن تصدر هذا الإجراء وفقا للأحكام والشروط المحددة قانونا، فمع تعدد إجراءات الاستيلاء على النحو السابق بيانه تبدو إمكانية وقوع **الانحراف بالإجراء** كبيرة، إذ قد يحدث أن تقوم الإدارة باستخدام أحد هذه الإجراءات لمواجهة حالة كان يتعين فيها استخدام إجراء آخر تهربا من شكليات معينة أو توفيراً للنفقات¹²⁵.

¹²⁴ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، بتاريخ 18 ماي 1985، ملف رقم: 41543، المجلة القضائية، عدد 01، 1989، ص:

262.

¹²⁵ - **صديقي نبيلة، الانحراف في استعمال الاجراء الاداري،** أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون

العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بن قايد، تلمسان، 2016. ص:133.

رابعاً: حالة استعمال رجل الإدارة المحلية سلطته كإصدار خط تنظيم

للإدارة وفقاً للقواعد العامة ترسيم حدود الشوارع في المدن والقرى، وذلك بإصدار خط التنظيم وهذا الخط يلزم الأفراد بأن يبنوا على أرضهم الفضاء، إلا بعد الحصول على إذن بذلك وأن لا يرمموا مبانيهم التي تقع داخل نطاق ذلك الخط، حتى إذا ما وقعت وتهدمت سهل على الإدارة ضمها الى الطريق العام، لأنها لن تدفع إلا ثمن الأرض والفضاء.¹²⁶

قد تستخدم الإدارة هذه السلطة كبديل لإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة الذي يكلفها مبالغ كبيرة وتهدف الإدارة من ذلك الى تحقيق نفع عادي، حيث تستطيع ضم الأراضي التي تدخل في حدود هذا الخط، دون أن تدفع سوى قيمة الأرض والفضاء، وإذا أقدمت الإدارة على ذلك فإن عملها يكون مشوباً بالانحراف بالسلطة، حيث أن الإدارة حادت عن الهدف الذي منحت لأجله سلطة إصدار خط التنظيم، وقصدت تحقيق نفع مادي، وذلك عن طريق وسيلة مقررة " الإكثار من خط التنظيم " مكان وسيلة أخرى مقررة " نزع الملكية للمنفعة العامة".

وقد يثور التساؤل عن المعيار الذي يتعين الارتكان إليه، لتحديد متى يجوز للجهة الإدارية أن تلجأ إلى إجراء خط التنظيم، ومتى يتعين عليها اللجوء إلى إجراء نزع الملكية؟ ولا شك أن المعيار الذي يمكن تطبيقه هنا، هو طبيعة الغرض المستهدف من العملية الإدارية وذلك لأن خطة التنظيم، تقررت من أجل رسم حدود الشوارع ومنع الأفراد من التجاوز والتعدي على الطريق العام، فإن قصدت الجهة الإدارية ذلك كان عملها مشروعاً، أما إذا استهدفت الجهة الإدارية افتتاح طريق جديد فإنه يتعين عليها اللجوء لاستخدام إجراء نزع الملكية، فإن هي استعاضت عنه بإجراء خط التنظيم فإن عملها يكون مشوباً بالانحراف بالسلطة.¹²⁷

وبناء على ما تقدم فإنه إذا كان الأصل هو حرية رجل الإدارة في اختيار وسيلة مواجهة الحالة، فإن مناط ذلك ألا يفرض عليه القانون وسيلة بعينها لتحقيق الغاية التي يريد الوصول إليها، وقد يرجع تجاهل رجل الإدارة للوسيلة المشروعة، لكونها أكثر تعقيداً أو مشقة، وقد تستغرق وقتاً أطول، فإذا اتبعت الإدارة إجراءات أخرى غير التي حددها القانون - كالاستيلاء

¹²⁶ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط7، القاهرة، مصر ص: 755، وكذلك

مؤلفه: نظرية التعسف، ص: 141 .

¹²⁷ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص: 229.

المؤقت - وهو الأكثر سهولة ويسرا،¹²⁸ فإنها تكون قد انحرفت وأساءت استعمال سلطتها في مجال الإجراءات.¹²⁹

ويأخذ الانحراف بالإجراء حالات شتى، فقد تتحرف الإدارة عن الإجراءات المقررة، قاصدة من ذلك تحقيق نفع مادي، كما في حالة الانحراف بسلطة إصدار خط التنظيم، أو الانحراف بسلطة الاستيلاء المؤقت، أو نزع الملكية للمنفعة العامة، كما قد تستعمل سلطات الضبط القضائي في غير ما أعدت له تحقيقا لهذا الغرض.

خامسا: حالة الانحراف بالاجراءات في مجال التأديب في الادارة المحلية

كما هو الحال مع الانحراف بسلطة الاستيلاء من قبل الادارة المحلية، الذي ذكرنا أنه من الفقهاء من أدخله في صورة الانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف، فذلك الحال مع حالة الانحراف بالسلطة في إجراءات التأديب الصادرة من الادارة المحلية، فهناك من يدرجها كحالة من حالات الانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص، ونحن نؤيد وضعها كحالة من حالات صور الانحراف بالاجراءات الكثيرة والمتعددة، والتي بها من الحالات ما يرجح نظرية وضع صورة الانحراف بالإجراء كصورة ثالثة من صور الانحراف بالسلطة.

وإضافة لما تقدم فإن الإدارة المحلية قد تتحرف بالإجراءات إذا ما كانت بصدد استخدام سلطتها في مجال تأديب موظفيها، أو نقلهم، أو وضع تقارير قياس كفايتهم، أو تتحرف

¹²⁸- نواف كنعان، القانون الإداري، ك2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص279.

¹²⁹- هذا ما يراه الأستاذ نواف كنعان وكثير من أهل الفقه القانوني الإداري، بأن الانحراف بالإجراءات وجه ثالث من أوجه صور الانحراف بالسلطة الى جانب الانحراف عن الهدف العام، وقاعدة تخصيص الأهداف، إلا أن هناك من رجال الفقه القانوني من يرون خلاف ذلك، وهو أن حالات الانحراف لا تعدو أن تخرج عن الوجهين: مخالفة المصلحة العامة، ومخافة قاعدة تخصيص الأهداف، وقد ذهب القضاء الإداري الجزائري نحو هذا المذهب تارة، وتارة أخرى خالفه، فبالنسبة لأخذه بالمذهب الأول يتجلى ذلك من خلال حيثيات القضية المنشورة أمام الغرفة الإدارية لدى المجلس الأعلى، بين فريق مخطوب (محمد-حاج علي - قاسي سليمان ...) وبلدية اقلي فعران ممثلة الهيئة التنفيذية للبلدية، كما ذهب أيضا إلى أن الانحراف بالإجراءات هو صورة من صور الانحراف بالسلطة...أنظر القرار الصادر عن (الغرفة الإدارية) بالمجلس الأعلى للقضاء الصادر بتاريخ 14/01/1989 الذي يقضي بإبطال مقرر والي ولاية تيزي وزو على أساس عيب الإجراءات، وقد أشرنا لهذا القرار سابقا.

بسلطتها في فصلهم لإلغاء الوظيفة،¹³⁰ كما قد ينحرف رجل الإدارة المحلية بسلطته في استخدام الوسائل المعنوية عند تقديم الخدمة العامة، أو بما يعبر عنه في الفقه الفرنسي بأخلاقيات الوظيفة العامة، والتي منها تقديم الخدمة في أسرع وقت ممكن دون تباطؤ ولباقة وحسن أدب مع المرتفقين، واحترام أوقات الدوام الرسمي في الدخول والخروج، لأجل وصول المرتفق إلى الخدمة والحصول عليها، دون إضاعة لوقته، ووضع الشارات التي يجب على الموظف وضعها ليتعرف المرتفق على الموظف الذي أدى له الخدمة، فيستطيع التشكي من تصرفاته إذا لم يقم الموظف بتأدية الخدمة على الوجه الحسن، كما أنه من الوسائل المادية التي يتوجب على الإدارة القيام بها لتحسين أدائها والتصدي لانحراف الموظفين بها، وضع سجل الملاحظات الخاص بأراء المرتفقين من الخدمات المقدمة وكذا سلوك الموظفين، ونجد في هذا الصدد أن هناك مراسيم وقرارات من الإدارة المركزية تأمر الإدارة المحلية بالالتزام بهذه الاخلاقيات كمثل المنشور الوزاري الصادر من وزير الداخلية سنة 1988 والموجه إلى الإدارة المحلية والذي يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، لتقويم أخلاقيات موظفيها وتحسين العلاقة بينها وبين المواطن،¹³¹ كما صدرت بعده

130 - سعد صليح، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، موسم 2004/2005، ص: 65.

131- قرار وزاري مؤرخ في 23 محرم عام 1409 الموافق 4 سبتمبر سنة 1988 يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم.

إن وزير الداخلية، يقرر ما يلي:

المادة 01: يضبط الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية جميع التدابير اللازمة لتيسير استقبال المواطنين وتوجيههم وإعلامهم.

أولا / استقبال المواطنين وتوجيههم

المادة 02: على كل مصلحة تستقبل المواطنين، في الاطار المنصوص عليه في المادة الأولى أعلاه، أن تهئ مجالاً يسمح بما يأتي :

- وصول المواطنين إليها مباشرة،

- سهولة حركة المرور،

- مراعاة قواعد النظافة والنقاوة والأمن، لما يجب أن تتوفر في المجال المذكور، زيادة على ذلك، جميع الأسباب التي تتيح للمواطن القيام بإجراءاته ومساعدته الإدارية في ظروف لائقة من الراحة.

المادة 03: يجب على المصالح المعنية بأحكام هذا القرار أن تقيم جهازاً ملائماً لتيسير توجيه المواطنين، ويتكون الجهاز المذكور من لوحة توضع قبالة مدخل المبنى، وأن يكون مرتباً له دون أية صعوبة أو عائق،

قرارات ومناشير وزارية أخرى؛ منها المنشور الوزاري رقم 2102 المؤرخ بـ 2012/11/14
المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية¹³²

ويشتمل على جميع البيانات المتعلقة بموقع الهياكل النظامية والميدانية المختلفة التي تهتم الجمهور، والتي تحدد هويتها بلوحات ملائمة تبين عنوانها بالضبط والمهام التي تضطلع بها، ويستكمل الجهاز بمأطورات تبين مختلف المنافذ وطرق الوصول الى المصالح.

المادة 04: يعين، كلما أمكن ذلك، ولاسيما في المدن الكبرى والمصالح ذات الأنشطة المتعددة، موظف له دراية كافية بالقواعد والاجراءات المتعلقة بالخدمات المقدمة، ويحظى بالتقدير لخصاله المهنية والإنسانية، قصد القيام بما يأتي:
- توجيه المواطنين عند الضرورة وتقديم يد المساعدة إن اقتضى الأمر للمواطنين الاميين والمعوقين،
- تقديم جميع المعلومات والمطبوعات المطلوبة التي لها علاقة بنشاط المؤسسة ومطلب المواطن.
- السهر على حسن سير المصالح التي لها صلة بالجمهور وعلى الانضباط العام،
- مسك دفتر التظلمات القانوني ووضعه في متناول أي شخص يطلبه.

المادة 05: يجب على كل موظف يمارس عملا ذا صلة مباشرة ودائمة بالجمهور أن يحمل شارة تبين هويته ومهمته بصورة واضحة وتكون مقروءة بدون صعوبة كما يلزم، زيادة على ذلك، بارتداء زي تحدد مواصفاته التقنية في تعليمته،
المادة 06: يجب على كل موظف في مصالح الولاية والبلدية مهما تكن درجته أو مهمته أن يسلك مع المواطن سلوكا سليما ولبقا وأن يكون على استعداد دائم لخدمته.
ويجب أن يكون دائما ذا مظهر لائق.

المادة 07: يمكن الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية أن يدخلوا تعديلات خاصة على أوقات العمل في المصالح التي تستقبل الجمهور، وذلك في الإطار العام لتنظيم ساعات العمل بموجب الإدارات والمصالح والهيئات العمومية.
و يجب أن تراعي في المواقيت المذكورة جميع الظروف الخاصة السائدة محليا.

المادة 08: يجب على كل مسؤول مصلحة أو هيكل معنى أن يضع نظاما يسمح بتعويض الموظف الغائب والمأمور للعمل المباشر مع الجمهور حالا وفي أية لحظة.
ثانيا / إعلام المواطنين

المادة 09: يضبط الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية كل إجراء يرمي الى تحسين اعلام الجمهور وينبغي في هذا الإطار أن تعلق بصورة مطردة داخل المبنى، وفي أماكن مناسبة ومفتوحة للجمهور بطاقات تلميحية ومستوفاة للأوراق والوثائق التي تتكون منها ملفات أي طلب على اختلاف أنواعه، يتعلق باختصاص المصلحة أو الهيكل المعني.

المادة 10: ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حرر بالجزائر في 23 محرم عام 1409 الموافق 4 سنة 1988. الهادي خضيري.

¹³² - يعتبر المنشور الوزاري رقم 2102 المؤرخ بـ 2012/11/14 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية، هو أحد الضمانات المهمة في مسيرة الادارة المحلية من الانحراف بالسلطة من جهة الأخلاق الادارية التي ينبغي على موظفي الادارة المحلية - سواء كانوا معينون أو منتخبون التحلي بها، حيث يتضمن المنشور الوزاري مجموعة من النقاط كلها تصب في الحفاظ على مشروعية أعمال الادارة المحلية والنأي بها عن الانحراف بالسلطة ونظرا لأهميتها فسوف نوردتها في الباب الثاني من هذه الدراسة لما لها من جانب تطبيقي في مواجهة الانحراف بالسلطة.

والتعليمية الرئاسية التي تدعو مسؤولي الإدارة المحلية إلى تيسير وتعجيل اجراءات معالجة ملفات المستثمرين المحليين.¹³³

المطلب الثالث: إثبات الانحراف بالسلطة المترتب عن أعمال الإدارة المحلية والجزاء المترتبة عليه

لأجل أن لا يستبد صاحب السلطة بسلطته، أو ينحرف بها عن الوجه الذي ينبغي له أن يتغياها، شرع المشرع الجزائري للمتضرر من أعمال الإدارة المحلية أن يتظلم أمام الإدارة نفسها كما أجاز له أن يطعن في أعمالها أمام القضاء الإداري (المحكمة الإدارية و المحكمة الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة)¹³⁴ مباشرة ودون تظلم مسبق، كما خول المشرع الجزائري للمتضرر من انحراف الإدارة في أعمالها أن يطلب التعويض عن ما أصابه من ضرر انحراف الإدارة بسلطتها، وذلك بإثبات الضرر الواقع من الإدارة، وذلك بإثبات انحرافها عن الهدف العام أو الهدف المخصص لها قانون، أو الاجراءات التي حددها القانون، إضافة إلى ذلك يجب على القاضي إذا تبين له انحراف الإدارة تطبيق الجزاءات القانونية التي سنها المشرع للمحافظة على المجتمع أو ما يعبر عنه بالحق العام.

الفرع الأول: طرق إثبات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

من المهام الأساسية المناطة بالقاضي الإداري، أنه يضمن أن الإدارة تسعى لتحقيق الغرض الذي من أجله منحت سلطتها، ومنه فإنه ينظر في الهدف الذي قصده الموظف أو المنتخب المحلي أثناء قيامه بأعماله، ولهذا يجب على القاضي أن يحدد الهدف أو الأهداف

¹³³ - التعليمية الرئاسية رقم 2021/02 الصادرة بتاريخ: 25 08-2021، والمرسلة كنسخة طبق الأصل من وزير الداخلية والجماعات المحلية إلى الولاية والولاية المنتدبون، والأمناء العامون للولايات ورؤساء الدوائر بتاريخ 2021/08/28.

¹³⁴ - تعتبر المحكمة الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الدعاوى التي يرفعها المواطن ضد البلدية أو الولاية، وفي حال أحس المواطن أن القرار الذي أصدرته المحكمة الإدارية لم ينصفه، خول له المشرع الطعن بالاستئناف أمام المحكمة الإدارية الاستئنافية، وذلك بناء على المادة 900 مكرر الجديدة، والواردة في القانون 13-22، وكذلك بناء على القانون العضوي 10-22 والذي ينص في المادة 04 منه على: " يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة والمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية. " حيث نصت المادة 02/179 على: " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية... ليكون مجلس الدولة قاضي نقض، وقاضي استئناف في دعاوى الالغاء وتفسير وتقدير المشروعية للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، حسب ما أشارت إليه المادة 03/900 من قانون 13-22.

التي يمكن أن تسعى إليها السلطة الادارية، والبحث عن الهدف الذي تسعى إليه الإدارة بالفعل، والذي يمكن أن يكون عن طريق الكشف الدقيق عليه، لأن الإدارة قد ترغب في إخفاء حقيقة الدوافع التي دفعتها إلى ذلك العمل.¹³⁵

كما أن للقاضي الإداري دور كبير في إثبات الانحراف بالسلطة الذي وقعت فيه الإدارة المحلية، ويختلف دوره بحسب ما إذا كانت الإدارة قد كشفت عن هدفها حين قيامها بعملها أم لم تكشف عنه، ففي حالة كشف الإدارة عن هدفها فإن دور القاضي الإداري يتمثل في المقارنة بين الهدف الذي سعت الإدارة إلى تحقيقه أثناء قيامها بعملها، وبين الهدف الذي حدده المشرع لها لتتغياها، فإذا تبين للقاضي أن هناك تقارباً أو انسجاماً بين هدف الإدارة وبين هدف المشرع فإن عملها يكون سليماً من عيب الانحراف بالسلطة، أما إذا وجد القاضي أن هناك تبايناً واختلافاً واضحاً بين الهدفين فإنه يحكم بإلغاء ذلك العمل سواء كان قراراً أو عقداً ادارياً، كونه مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة على اعتبار أن الإدارة قد استخدمت سلطتها لتحقيق هدف غير المحدد لها.¹³⁶

أما إذا لم تكشف الإدارة عن هدفها فتصبح عملية الإثبات أكثر صعوبة ويقع عبء الإثبات حينئذٍ على صاحب الدعوى الطاعن بوجود الانحراف في السلطة فعليه أن يثبت أن الإدارة قد انحرفت في استعمال سلطتها عن الهدف الذي حدده المشرع أو الغاية التي تبغيها المصلحة العامة.

ونظراً لصعوبة الإثبات على من وقع عليه انحراف الإدارة المحلية إذا ترك وحده أمام القاضي الإداري، فإن القضاء الحديث لمجلس الدولة الفرنسي مؤخرًا سهل على الأفراد مهمة إثبات الانحراف بالسلطة، وذلك تشجيعاً لهم في السهر على مبدأ سيادة القانون، وتقديراً لوضعهم كطرف ضعيف أمام طرف قوي¹³⁷، وذلك من خلال طلبه من الطاعن تقديم قرائن تشكك في سلامة القرار الإداري أو تقديم أدلة تفيد بأن الإدارة قد انحرفت في سلطتها في

¹³⁵ - *Yoan Sanchez, Le rôle des juges dans le contrôle de l'activité administrative Étude comparée du recours pour excès de pouvoir et de la judicial review, Ecole doctorale Sciences de l'homme et de la société, Universités D'orléans.France,2017, p536.*

¹³⁶ - عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص301، بتصرف.

¹³⁷ - صفاء شكر محمود، الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة، إساءة استعمالها، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر 2017، ص ص:242-243.

إصدار القرار الإداري ومن ثم يطالب القاضي الإدارة بإثبات صحة الهدف الذي سعت إليه وسلامة قرارها من عيب إساءة استعمال السلطة، وبذلك يتحول عبء الإثبات من الطاعن إلى الإدارة.

ولكون الانحراف بالسلطة في الإدارة عيباً خفياً كما قد ذكرنا ذلك في خصائص ومميزات الانحراف بالسلطة، فقد أطرّد القضاء الإداري على ضرورة قيام دليل الانحراف في ملف الدعوى، وأن يكون له أصل ثابت في أوراق الدعوى، فمجرد الادعاء بصدور القرار بدافع حقد شخصي، لا يعد دليلاً على هذا العيب، ما لم يؤيد صحته دليل مستمد من أوراق الدعوى، ويتوصل القاضي الإداري إلى دليل الانحراف بالسلطة من خلال الطرق الآتية:

أ- قد يستمد القاضي الإداري الدليل أو القرينة على إساءة استعمال السلطة من الأوراق أو المناقشات التي دارت قبل إصدار القرار المطعون فيه.¹³⁸
ب- وقد يتوصل القاضي الإداري إلى هذا العيب من طريقة إصدار القرار وتنفيذه أو من الظروف التي صاحبت إصدار القرار.

ج- وقد يطلب القاضي الإداري من الإدارة تقديم الإيضاحات لاستفساراته، وعلى الرغم من أن الإدارة غير ملزمة بذلك إلا أن عدم الاستجابة لاستفسارات القاضي الإداري يعد قرينة على الإساءة في استعمال السلطة من قبلها.

د- وقد يستخلص عيب الانحراف من خلال عدم الملاءمة الواضحة في القرار الإداري، كأن يرتكب الموظف خطأ بسيطاً لا يؤدي إلى فصله فتفصله الإدارة نهائياً، فإن في قرارها هذا عدم ملاءمة واضحة مما يجعله مشوباً بعيب الانحراف في السلطة.

وهذا ما أكدته مجلس الدولة المصري وأحكام محكمة القضاء الإداري من ذلك حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 18 يناير سنة 1953 الذي جاء فيه:

"إن كان للسلطة التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء من غير معقب عليها في ذلك، إلا أنه مناط مشروعية هذه السلطة ألا

138 - سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط01، 1955، ص314.

يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره...¹³⁹.

هـ- وقد يكون انعدام الدافع المعقول للقرار الإداري دليلاً على الانحراف في استعمال السلطة ومثال ذلك أن يصدر قرار بفصل خفير لم يمضِ بين تجديده تطوعه وفصله سوى بضعة شهور دون أن يثبت من الأوراق أنه حدث خلال هذه المدة أمر نسب إليه يمكن الاستناد به إليه في فصله.¹⁴⁰

و- كما يمكن للقاضي الإداري استخلاص وجود انحراف بالسلطة من قبل أحد موظفي الإدارة من خلال ما يدلي به الشاهد من شهادة رآها بعينه أو سمعها بأذنه، وفي اعتماد الشهادة كوسيلة إثبات قضت المحكمة الإدارية بمصر: " إنه يجب التعويل على الشهادة وعلى مدلولها طالما لم يقدّم الدليل على كيديتها، فتكون حجة اثبات وقوع المخالفة".¹⁴¹

الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية والقضائية المترتبة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

إن الأصل في أعمال الإدارة المحلية هو أنها تكتسي طابع المشروعية، وذلك من خلال استهدافها للمصلحة العامة، أو للهدف الذي حدده لها القانون، لكن قد تقوم الإدارة المحلية بأعمال تجانب فيها المصلحة العامة، أو الهدف المخصص لها، فنكون أمام أعمال إدارية سببت ضرراً للغير، ويتوجب على من وقع عليه ضرر الانحراف بالسلطة، أن يرفع مظلته إلى من خول له المشرع الفصل في تلك المظلمة عن طريق التظلم الإداري أمام الإدارة لتصحيح ذلك العمل الإداري المشوب بالانحراف بالسلطة أو سحبه، أو اللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري لإبطاله أو إلغائه، ويترتب أيضاً على الإلغاء للقرارات الإدارية المشوبة بالانحراف بالسلطة والمسببة ضرراً للغير التعويض عن تلك الأضرار، إلى جانب تطبيق العقوبات على الواقع في الانحراف الذي نهى عليه المشرع الجزائري في قانون العقوبات.

¹³⁹ - حكم محكمة القضاء الإداري في 18 يناير 1953، المجموعة س 7، ص 324.

¹⁴⁰ - سرمد رياض عبد الهادي، الأبعاد القانونية لدور القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2010، ص ص 68-70.

¹⁴¹ - صفاء شكر محمود، الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة، إساءة استخدامها، المرجع السابق، ص 254.

أولاً: الإلغاء الإداري لأعمال الإدارية المحلية المشوبة بالانحراف بالسلطة

ويقصد بالإلغاء الإداري، قيام السلطة الإدارية المحلية، بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها، ويكون بعد أن تدرك الإدارة خطأها عن طريق التظلم الإداري الذي يرفعه أمامها من وقع عليه الانحراف أو التعسف أو الإساءة، بمناسبة قيامها بعمل غير مشروع سبب له ضرر كما إصدارها لقرار إداري غير مشروع -أي مخالف لما نص عليه القانون- أو لمخالفته للهدف الذي كان يتوجب على الإدارة ابتغائه حين إصدارها للقرار الإداري وبالتالي فإن هذا الإجراء سيقطع الطريق على الشخص المعني بالقرار غير المشروع الطعن به قضائياً¹⁴².

وعليه فإذا صدر قرار إداري وثبت فيه الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها، ورفع المعني مثلاً تظلماً أمام جهة وصائية، جاز لهذه الهيئة بما يخول لها القانون من سلطة إلغاء القرار الإداري إلغاء إدارياً، فلا ينفذ مضمونه.

ومن الطبيعي القول، أن الإلغاء الإداري يوفر على المعني وقتاً وجهداً كبيرين، بل ونفقات أيضاً.

ولقد اعترف مجلس الدولة بموجب قرار صدر بتاريخ 28 /10/ 2010 ملف رقم 056947 للإدارة بإلغاء المقررات الإدارية المنشئة للحقوق، وهذا بعد توافر شرط التسبيب الجدي لقرار الإلغاء، وإصداره في آجال الطعن القضائي.

كما يمكن للرئيس الإداري في الإدارة المحلية، تعديل القرار أو العقد أو الاجراء الإداري الصادر منه أو من مرؤوسيه، إذا تبين له انحرافه عن المصلحة العامة أو عن الهدف الذي خصصه له القانون، وبهذا الاجراء يحافظ الرئيس الإداري في الإدارة المحلية التي هو فيها سواء كانت بلدية أو ولاية، على مشروعية أعمال الإدارة التي ترجع إليه مسؤولية الأعمال الصادرة منها.

¹⁴²- قادر أحمد عبد الحسيني، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي (دراسة مقارنة).

مقال منشور بتاريخ 2010/08/2 بالشبكة العنكبوتية، أنظر الرابط:

<https://www.iasj.net/iasj/download/19955b572a20628f> تم الولوج إليه بتاريخ: 26-10-2021 على

الساعة: 21:24 مساءً.

ثانيا: الإلغاء القضائي لأعمال الإدارية المحلية المشوبة بالانحراف بالسلطة

يعتبر الإلغاء القضائي أحد الجزاءات المترتبة على وقوع الإدارة في الانحراف بالسلطة، حيث يمكن لمن وقع عليه انحراف الإدارة بسلطتها أثناء قيامها بأعمالها أو بمناسبة التوجه للقضاء الإداري بعد أن يرفع أمام الإدارة تظلما إداريا، عن عمل إداري مشوب بالانحراف بالسلطة سبب له ضررا، ولم تستجب جهة الوصاية، فيلجأ للقضاء الإداري ويمكن له اللجوء مباشرة ودون رفع تظلم، وذلك في حال أجاز القانون ذلك، وفي هذه الحال فإن القاضي الإداري يفحص القرار المطعون فيه بشأن الهدف، فإن ثبت لديه الانحراف بالسلطة من خلال نص القرار أو من خلال ملف الدعوى أو من خلال توافر قرينة من التفرقة في المعاملة بين من تساوت مراكزهم القانونية، أو وجود قرينة انعدام الدافع المقبول، أو قرينة الشهادة، أو قرينة الموقف السلبي من الادعاء، أو قرينة ظروف وملابسات إصدار القرار أو العقد وتنفيذه¹⁴³، سارع الى التصريح بإلغاء القرار الإداري وتطبيقات ذلك في القضاء الإداري الجزائري كثيرة، وهو ما سنأتي على ذكر بعض تطبيقاته في القضاء الإداري في الباب الثاني من هذه الدراسة.

- 143 - لتفصيل أكثر حول وسائل إثبات الانحراف بالسلطة أمام القاضي الإداري ينظر:
- صفاء شكر محمود، الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة - إساءة استخدامها، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2017، ص231-286.
- صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص: 16-168.
- محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص: 469-472.
- زياد طارق خضير عباس، رقابة التناسب في القضاء الإداري، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم القانون، جامعة النيلين، جمهورية السودان، ص47-54.
- عبد الرحمن بدر عبد الرحمن زيد المنيفي، مقال بعنوان: إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة، مجلة القانونية كلية الحقوق (فرع الخرطوم)، جامعة القاهرة، ع 06، م 06، 2021، ص: 1993.
- زياد عادل، مقال بعنوان: إثبات عيب انحراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة العامة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، ع 07، م 01، 2017، ص: 157-175.

الفرع الثالث: الجزاءات التشريعية المترتبة عن الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

أولاً: حق التعويض عن أضرار الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

قد لا يكون إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف بالسلطة كافياً في مواجهة الآثار الضارة المترتبة عليه، فقد ينجم عن تنفيذ القرار في الفترة ما بين صدوره وحتى إلغائه أضرار تحيق بالأفراد لا يكفي لإزالتها مجرد إلغاء القرار المعيب، بل يجب أن يعقب هذا الإلغاء تعويض لجبر الضرر، فبالإلغاء والتعويض تصان حقوق الأفراد مما يلحق بها من حيف نتيجة للخروج على المشروعية، فإذا كان الإلغاء ينصب على جسد القرار فيعدهم، فإن التعويض ينصب على آثاره فيزيلها، وبالتالي يكون لكل منهما دوره في إرساء دعائم مبدأ المشروعية¹⁴⁴.

وبما أن المسؤولية الإدارية نابعة من تلكم المبادئ التي قامت عليها المسؤولية المدنية حيث نجد أن المادة 124 من القانون المدني تنص على: " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض."¹⁴⁵

فقد يصيب القرار الإداري الغير بضرر مادي أو بضرر معنوي، فلفظة (ضرر) لفظ عام غير مخصص، فيشمل كلا من الضرر المادي والأدبي.

ونصت المادة 131 أيضاً على " يقدر القاضي مدى التعويض عن الضرر الذي لحق المصاب."¹⁴⁶

ولقد أخذ القضاء الإداري بهذه المبادئ وطبقها على الإدارة التي كانت في القديم لا تسأل عن أعمالها.

فالانحراف بالسلطة خطأ ينشأ عن تنفيذ القرار المشوب به ضرر يولد لمن حاق به حقا في طلب التعويض، تكون الإدارة ملزمة بأدائه إذا ما شكل الانحراف بالسلطة خطأ مرفقياً ويؤديه مصدر القرار إذا ما اعتبر خطأ شخصياً¹⁴⁷.

¹⁵⁰ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص: 360.

¹⁴⁵ - الأمر 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 7، لسنة 1971.

¹⁴⁶ - محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزامات، أحكام الالتزام، دار الهدى عين

مليلة، الجزائر، 2010، ص: 77.

¹⁴⁷ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص: 362.

ففي حالة الخطأ الشخصي هناك موظف سيتحمل التعويض، وهو في الغالب غير مليء (معسر الذمة) أما في حالة الخطأ المرفقي فالمسؤولية تترتب عن الإدارة التي سوف تتحمل العبء عن الموظف المخطئ لتأمين تعويض المتضرر، ولا شك أن ذلك مصدر طمأنينة للمتضرر، وللإدارة حق تقرير رجوعها على الموظف المخطئ، إذا كان خطؤه عمدياً أو كان خطئه شخصياً، لا صلة له بالمرفق فتترتب المسؤولية الإدارية على الأخطاء المرفقية في حالات تختلف عن القانون المدني بالرغم من التداخل والترابط والتأثير المتبادل، بين قواعد القانون المدني والمسؤولية الإدارية، وهذا ناتج عن كون المسؤولية الإدارية قد استقت دورها من القانون المدني، فالقاضي الإداري يأخذ ما يتلائم من القواعد المدنية مع قواعد المسؤولية الإدارية، في سبيل إحقاق الحق، ولكن القاضي الإداري لا يكتفي بذلك، بل يدمج تلك القواعد بطابعه الإداري وذلك للمحافظة على خصوصية استقلال وذاتية القواعد الإدارية¹⁴⁸.

ومن هذه المبادئ التي وضعها القانون المدني حول المسؤولية بصفة عامة: أن التعويض يحدث إذا كان هناك ضرر ناتج عن خطأ عمدي، أو غير عمدي، حيث يجب أن تقوم العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وعلى المتضرر إثبات هذه العلاقة ليحكم له القاضي بالتعويض ويقدره.

ثانياً: عقوبات الانحراف بالسلطة المنصوص عليها في قانون العقوبات 66-156 المعدل والمتمم وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته 06-01.

01-عقوبات الانحراف بالسلطة المنصوص عليها في قانون العقوبات 66-156 المعدل والمتمم.

نص قانون العقوبات الجزائري 66-155 المعدل والمتمم، على العديد من النصوص القانونية التي تحوي إبراز المخالفات والعقوبات الرادعة لها ومن ذلك أخطاء الموظفين الإداريين وانحرافاتهم بالسلطة المنوطة بهم، سواء كان هؤلاء الموظفون ينتمون لإدارة عامة مركزية أو محلية، وهذا لأجل الحد من الانحرافات التي يقع فيها الموظفون ويشوهون بها صورة الإدارة العامة، سواء من جهة تعدي الموظف على الحريات العامة حيث نصت المادة 107 على "

¹⁴⁸ - سمير دنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانون المدني والإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس،

لبنان 2009، ص: 281.

يعاقب الموظف بالسجن من خمس إلى عشر سنوات إذا أمر بعمل تحكمي أو ماس سواء بالحرية الشخصية للفرد أو بالحقوق الوطنية للمواطن¹⁴⁹.

كما جاء النص في التعديل الأخير لقانون العقوبات الجزائري لسنة 2020 على محاربة جريمة التزوير سواء من المواطن، أو من الإدارة، سعيا منه لمحاربة الانحراف بالسلطة في الإدارة وكذا قطع أسبابها من المواطن، حيث شدد في العقوبة على جرائم التزوير المرتكبة من المواطن لأجل الحصول على الإعانات والمساعدات العمومية والإعفاءات الاجتماعية عن طريق اللجوء إلى التزوير أو التصريح الكاذب.

ووردت أحكام تنص على الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وغرامة بين 100 ألف و300 ألف دج لكل من يتحصل على إعانة مالية أو مادية من الدولة عن طريق التزوير في الوثائق أو التصريح الكاذب.

كما يعاقب كل من يحول الإعانات عن وجهتها بالحبس من سنتين إلى ثلاث سنوات وغرامة من 200 ألف إلى 300 ألف دج.

وينص المشرع على معاقبة الموظف المتواطئ بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وغرامة من 100 ألف إلى 500 ألف دج.

02- عقوبات الانحراف بالسلطة المنصوص عليها في قانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

لقد أورد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلى جانب قانون العقوبات، عقوبات أخرى على كل من ينحرف في استعمال سلطته عن المصلحة العامة ويستعملها لقضاء مصالحه الشخصية، سواء كان المنحرف بالسلطة موظفا عاما بالبلدية، أو منتخبا محليا بها أثر مصالحه الشخصية على المصلحة العامة، حيث قد يشكل الانحراف بالسلطة جرائم تمس بحقوق الأفراد والمجتمع ككل، وهذه العقوبات هي كالتالي:

أ- العقوبات المتعلقة بجرائم الانحراف بالسلطة الصادرة من موظفي الإدارة المحلية: لقد نص المشرع الجزائري في قانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

¹⁴⁹- نبيل صقر، قانون العقوبات معدل ومتمم بأحدث التعديلات بالقانون 01-09، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص62.

على الجزاءات المتعلقة بالجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة في المواد 33. 34. 36. 37. 38، حيث عاقب المشرع الجزائري على جريمة استغلال الوظيفة من خلال المادة 33 بالحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، وهي نفس العقوبة المقررة لجريمة الإثراء غير المشروع بنص المادة 37 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، كما عاقب المشرع على جريمة تعارض المصالح وجريمة تلقي الهدايا من خلال المادتين 34 و 38 تواليا من القانون نفسه بعقوبة السجن من ستة (06) أشهر إلى سنتين (02) وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج كل من ثبت تورطه في إحدى الجرائم، كما نص المشرع الجزائري في المادة 36 على عقوبة الموظف العمومي الخاضع لواجب التصريح بالتملكات ولم يقم بذلك شرط مضي شهرين (02) من تذكيره، وذلك بالسجن من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، وتأخذ جريمة التصريح غير الكامل أو غير الصحيح أو الخاطيء نفس أحكام العقوبات المقررة لجريمة الامتناع عن التصريح بالتملكات.

ب- العقوبات المالية المتعلقة بجرائم الانحراف بالسلطة في الصفقات العمومية للإدارة المحلية:

وهذه الجرائم تتمثل في: جريمة المحاباة، واستغلال النفوذ، للحصول على امتيازات غير مبررة، وقبض عمولات من الصفقات العمومية، وهي الأفعال المنصوص والمعاقب عليها بموجب أحكام المواد 26 بالنسبة لجريمتي المحاباة واستغلال النفوذ للحصول على امتيازات غير مبررة، والمادة 27 بالنسبة لقبض عمولات من الصفقات العمومية أو الرشوة في الصفقات العمومية، ومن خلال المادة 26 من القانون 06-01 نجد أن المشرع الجزائري عاقب على جنحتي المحاباة واستغلال النفوذ للحصول على امتيازات غير مبررة بـ الحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 1.000.000 دج، إلى 200.000 دج أما فيما يخص جريمة الرشوة في الصفقات العمومية فقد ضرب المشرع بيد من حديد من خلال نصه في المادة 27 على فرض عقوبة الحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة، وبغرامة من 1.000.000 دج، إلى 2.000.000 دج، في حين أن العقوبة كانت أخف من ذلك في ظل المادة 128 مكرر 01 الملغاة، حيث كانت جنائية عقوبتها السجن المؤقت من

خمس (05) إلى عشرين (20) سنة، وبغرامة مالية من 5.000.000 دج، إلى 1.000.000 دج .

وبناء على ما سبق ذكره، يمكن القول بأن الرؤية التي انتهجها المشرع الجزائري في استحداث جزاءات أخرى تكميلية في قانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته إضافة إلى تلك المعروفة في قانون العقوبات هي رؤية مناسبة كون العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات لم تعد وحدها كافية لمواجهة هذه الجرائم النابعة من انحراف الموظف أو المنتخب عن مقتضيات القانون والصالح العام، كما أن استحداث هذه الجزاءات في التشريع الجزائري، هو ضمان لمحاصرة ظاهرة الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية، والتضييق على كل منحرف بالسلطة بها، سواء كان موظفا بالإدارة المحلية أو منتخبا له مهام يؤديها فيها، كما أن هذه الجزاءات هي ضمان لعدم استفادة مرتكبي جرائم الانحراف بالسلطة من عائداتها الغير المشروعة.

خلاصة الفصل الأول

من خلال ما تم دراسته من تعاريف فقهية للانحراف بالسلطة، لاحظنا أن هناك عدم تناسق بين التعريفات فهناك من يعرف الانحراف بالسلطة على أنه عيب في ركن الغاية من القرار الإداري، وهناك من يرى بأنه خروج الإدارة عن الهدف العام أو الهدف المخصص، وهناك من يرى أن كل تجاوز للسلطة أيضا هو انحراف بالسلطة، كما هناك من الفقهاء من يرى أن الإدارة إذا خرجت عن مقتضيات القانون أو روحه تكون قد انحرفت بسلطتها، وفي خضم هذه التعريفات، توصلنا إلى تعريف لموضوع دراستنا وهو الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة بما فيها القرارات والعقود والأعمال المادية، فعرفنا انحراف الإدارة المحلية بسلطتها المتمثلة في أعمالها القانونية أو المادية أنه خروجها عن ما يقتضيه نص وروح القانون سواء في أدائها أو أهدافها وهنا نكون قد ميزنا الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة عن الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية التي تتمثل في خروج رجل الإدارة عن الغاية العامة أو المحددة قانونا عند إصدار قراره، وهنا نشير إلى أن الأعمال تشمل القرار، والقرار جزء من أعمال الإدارة ولا يشكل كل أعمال الإدارة، وعليه تعريف الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة سوف يكون حتما أشمل من تعريف الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية.

كما أبرزنا من خلال دراستنا لمميزات الانحراف بالسلطة، مجموعة من الخصائص التي تتميز بها ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، والتي لا تتسق اتساقا تاما مع خصائص عيب الانحراف بالسلطة في القرارات الادارية، وذلك يتضح من خلال دراستنا لخصائص عيب الانحراف بالسلطة في القرار الاداري ومقارنتها بالأعمال الادارية الاخرى سواء القانونية كالعقود الادارية أو الأعمال المادية لها، ونوهنا أيضا على إعادة النظر في إجماع أهل الفقه القانوني بأن من خصائص الانحراف بالسلطة في القرار الاداري بأنه عيب خفي وصعب الإثبات على من ادعاه أمام القضاء، و يصعب الاستناد عليه من طرف القاضي الاداري، وأيدنا تعميم رأي من قال- رغم قلته- بأن التسليم بهذه الخاصية لعيب الانحراف في القرار هو وصف مبالغ فيه، ولا يمكن جعله خاصية من خصائص هذا العيب، لأن ذلك يدعو إلى التسليم بمشروعية كل قرار يصدر من رجل الإدارة مهما كانت بواعث ونية مصدره، ومعلوم أن البشر محل خطأ ونسيان و تعثرهم الأهواء والنزوات التي قد تؤثر على قراراتهم أثناء قيامهم بأعمالهم في الإدارة العامة، ولو كانت تلك القرارات مقيدة عند اصدارها بما تقتضيه القوانين والأنظمة، ناهيك عن القرارات التي يتمتع فيها مصدر القرار بالسلطة التقديرية، والتي هي أقرب للانحراف من المقيدة بالقانون.

كما بينا أن أعمال الإدارة المحلية لا تنحصر في القرار الاداري الذي قد تكون نية مصدره خافية على المخاطب بالقرار، وقد يكون الباعث على إصداره غير المصلحة العامة، حيث وبصفة عامة حينما ننظر إلى أعمال الإدارة ككل، فإن هذه الخاصية لا يمكن الاعتماد عليها، بل ويجب إبعادها من نطاق أعمال الإدارة، لأن إعطاء هذه الخاصية لأعمال الإدارة سوف يفتح لنا مجالا لتغول وتعسف الإدارة العامة ومنها المحلية، تحت عنوان مشروعية أعمال الإدارة العامة وبحجة أنها تسعى لتلبية الحاجات العامة ولا يمكن أن توصم أعمالها بالانحراف لأن ذلك يهز من السمعة التي تتصف بها لدى المواطن، والتي يجب أن تتحلى بها وهي: الشفافية والنزاهة والمساواة والحياد الاداري لأجل تحقيق الصالح العام، ولذا يتوجب وصم ظاهرة الانحراف السلطة في أعمال الإدارة المحلية بأنه عيب جلي ويمكن إثباته من خلال القرائن والملابسات التي قد تبدو من خلال طريقة أداء العمل الاداري سواء كان عملا قانونيا، أو ماديا و الهدف المتوخى منه.

إضافة لما سبق أوضحنا أن حالات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية لا يمكن حصرها كمثل حالات الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية، حيث قد يمكن حصر حالات الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية، وذلك من خلال إيراد حالات الانحراف بالسلطة في القرار الإداري عن الهدف العام أو حالات الانحراف بالسلطة في القرار الإداري عن الهدف الخاص، أو حالات الانحراف بالسلطة في القرار الإداري عن الإجراءات والوسائل، ولكن لما يتعلق الأمر بحصر حالات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة القانونية والمادية، نجد أنفسنا أمام العديد من الحالات التي لا يمكن حصرها، سواء في مجال الأعمال القانونية القرارات والعقود، أو مجال الانحراف بالوسائل والإجراءات، حيث تتغير الأنماط والأساليب والوسائل والإجراءات التسييرية في الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية، فتجد إدارة تنتهج نهج أسلوب التسيير التقليدي مع تكيف نسبي للإدارة الالكترونية، وأخرى تنتهج نهج الإدارة الحديثة فكل أعمالها تسيير فقط النمط الالكتروني، ومعلوم أن من المبادئ التي تحكم المرفق العام هو مبدأ قابلية المرفق العام للتغير والتبدل، أو ما يعبر عنه بمبدأ التكيف، وهو ما يجعل حصر حالات الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة أمرا مستحيلا.

الفصل الثاني

الأسس التشريعية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

نتعرض في هذا الفصل إلى ذكر ما أورده المشرع الدستوري من نصوص قانونية تشكل ضمانات المشرع الجزائري لعدم انحراف الإدارة العامة بسلطتها، والتي منها الإدارة المحلية الجزائرية، حيث نذكر هذه النصوص مع التعليق عليها، وإبراز ما تم استحداثه في كل تعديل دستوري بخصوص المواد الصادرة لمواجهة الانحراف بالسلطة، كما نتطرق في المبحث الثاني إلى ما أورده المشرع من قوانين أخرى غير القانون الأساسي للبلاد في مواجهة ظاهرة الانحراف بالسلطة، وذلك بالتعرض إلى قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12، حيث نذكر ما جاء فيهما من نصوص قانونية تركز مبدأ المشروعية الإدارية، وتواجه ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، لنخلص في الأخير بأن الصلاحيات المناطة بالإدارة المحلية و الواجبات النصوص عليها في كلا القانونين والمناطة برجال الإدارة المحلية، ما هي إلا ضمانات أوردها المشرع الجزائري لأجل مواجهة انحراف الإدارة العامة بسلطتها عن الغاية التي لأجلها وجدت، وللمحافظة على مشروعية أعمال الإدارة المحلية الجزائرية التي نحن بصدد دراسة الانحراف في أعمالها، وعليه سنسلط الضوء في هذا الفصل على:

الأسس الدستورية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية كمبحث أول، ثم الأسس التشريعية لمواجهة الانحراف بالسلطة في قانون الجماعات المحلية الجزائرية، كمبحث ثان.

المبحث الأول

الأسس الدستورية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

لقد أولى المشرع الدستوري الجزائري اهتماما بالغا بشأن إصلاح الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية، وذلك من حيث تقريبها للمواطن، بل وخلق المهابة والوقار اللازم لها عن طريق وضع المبادئ التي تحكمها، وتصم أعمالها بالمشروعية، وذلك بداية من أول دستور سنة 1963¹⁵⁰ والذي لم يعمر سوى ثلاثة أسابيع، إلى دستور 1976 ثم 1989 حيث تميزت هذه المرحلة بوجود قضاء موحد يفصل في جميع القضايا ومنها المنازعات الإدارية، ثم بعد ذلك صدر دستور 1996 الذي أبان عن فترة جديدة في نظام الحكم من خلال تبنيه لازدواجية النظام التشريعي والقضائي، ثم توالى التعديلات لهذا الدستور والتي كان أهمها تعديل 2016 حيث أكد على احترام المبادئ العامة للإدارة كمبدأ المساواة ومبدأ الشفافية، هذين المبدأين الذين يشكلان جسر الثقة والأمان الذي يعبر من خلاله المواطن نحو تحقيق حاجاته ورغباته من الإدارة، فلولا ذلك الجسر لبقت الهوة بين الإدارة والمواطن سببا في كرهه لها وعدم ثقته فيها مما يفقدها هيبتها أمامه، بل ويزيد من انحراف الإدارة بسلطتها، وينمو في أركانها الفساد الإداري الذي يعتبر أحد المظاهر البارزة لانحراف الإدارة بسلطتها عن المصلحة العامة.

نعالج في هذا المبحث ضمانات الحماية من الانحراف بالسلطة في مرحلة القضاء الموحد وذلك من خلال ما ورد في دستور 1963 و 1976 و 1989 كمطلب أول، ثم نبرز ضمانات الحماية من الانحراف بالسلطة في مرحلة القضاء المزدوج وذلك من خلال ما ورد في دستور 1996 وتعديل 2016 وتعديل 2020 كمطلب ثان.

المطلب الأول: ضمانات الحماية من الانحراف بالسلطة في دساتير مرحلة القضاء الموحد

غداة حصول الجزائر على استقلالها سنة 1962 وجدت الجزائر نفسها بين طريقين، إما أن تختار بين الاستمرار في تطبيق التشريع والقضاء الفرنسي مدة معينة، إلى غاية إتمام هيكلها الإداري والقانوني الذي سيأخذ وقتا في تكوين الجزائريين الذين سيتولون هذه الوظائف،

¹⁵⁰ - JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE, 10 Septembre 1963, Constitution de la République Algérienne Démocratique et populaire (abrogée), Référendum du 08 septembre 1963, J. O. R. A. D. P, n° 64 l'année 1963, p 693.,

حيث حسم الأمر القانون 62-157 المؤرخ في 31-12-1962 وذلك بتمديد العمل بالتشريع والقضاء الفرنسي، إلا ما تنافى منهما مع السيادة الوطنية، حيث نصت المادة الثانية منه على: "كل النصوص والأحكام التي تمس بالسيادة الداخلية أو الخارجية للدولة أو المستوحاة من الفكر الاستعماري والتمييز العنصري، وكل النصوص أو الأحكام التي تمس بالممارسة العادية للحريات الديمقراطية تعتبر لاغية ودون مفعول"، وبموجب القانون رقم 63-218 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 43 سنة 1963 تم انشاء المجلس الأعلى ليمارس مهمة محكمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ومجلس الدولة فيما يخص المنازعات الادارية، وهو ما يوجي بتوجه الجزائر حينها نحو اتباع نظام القضاء الموحد نظرا لقلّة امكانتها البشرية رغم وجود ثلاث محاكم ادارية تحكم باختصاصات مخفضة حسب قول الدكتور أحمد محيو¹⁵¹ الذي يرجع هدف المشرع من اعتماد وحدة القضاء على مستوى أعلى الهرم القضائي ممثلا في المجلس الأعلى للقضاء، يتمثل في تبسيط الاجراءات وتسريع الفصل في القضايا ولتلافي مساوئ الازدواجية التي تؤدي إلى تنازع الاختصاص بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الاداري¹⁵².

نناقش في هذا المطب ضمانات الحماية من الانحراف بالسلطة في دساتير مرحلة القضاء الموحد والمتمثلة في دستور 1963 و 1976 و 1989.

الفرع الأول: الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 1963

لم يكن دستور 1963 بالدستور الذي يؤسس لنظام دولة، ولا يمكن وصفه بأنه دستور دولة، وذلك لأنه لم تتم نشأته عن طريق مجلس تأسيسي أو جمعية تأسيسية، وإنما كانت النشأة عندما أعطى الرئيس حينها أحمد بن بلة الضوء الأخضر للمكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني لمناقشة وتقويم مشروع دستور في جويلية 1963¹⁵³، مما انعكس على

¹⁵¹ - لتفصيل أكثر أنظر:

- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية، القسم الأول الاطار النظري للمنازعات الادارية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص ص 53-57.

- أحمد محيو، المنازعات الادارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، الجزائر، د م ج، 2003، ص ص 28-29.

¹⁵² - عمار بوضياف، القضاء الاداري في الجزائر، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص ص 55-58.

¹⁵³ - أنظر موقع الموسوعة الحرة ويكيبيديا عبر الرابط: bit.ly/3PZ1kkU تم الولوج إليه بتاريخ: 21-03-2022، على

الساعة: 20.02 د.

الدستور بالسلب فلم يأت منسجما والطموحات المتأملة منه، إنما كان عبارة عن برنامج حزبي للحزب الطلائعي آنذاك وهو جبهة التحرير في ظل الاشتراكية السائدة والتي تبناها الحزب¹⁵⁴.

أولا: ضمانات عدم التمييز واحترام مبدأ المساواة

ورغم النهج الذي تبناه دستور 63 والمتمثل في النهج الاشتراكي، وسيطرة حزب جبهة التحرير الوطني على جميع مفاصل الدولة والقرار، إلا أن ذلك لم يمنع وجود بعض المبادئ

¹⁵⁴ - يعنى بالنهج والنظام الاشتراكي: " هو ذلك النظام الاقتصادي والاجتماعي القائم على الملكية الجماعية لوسائل الانتاج وتحقيق عدالة اجتماعية، من خلال التوزيع العادل والمنصف للثروات الوطنية، ومن جملة المبادئ الاشتراكية: - الملكية العامة لوسائل الانتاج - التخطيط المركزي - الهدف تحقيق المنفعة العامة - تحقيق عدالة اجتماعية"....انظر في ذلك:

- بوعلام بوشاشي، مفاهيم اقتصادية وقانونية، دار هومة، الجزائر، 2007، ص:57.

وعلى ضوء تبني الجزائر حينها النهج الاشتراكي، ورد جاء في ديباجة دستور 1963 ما يوضح النهج الذي انتهجته الجزائر حينها، حيث كان الحزب الطلائعي حينها هو من يرسمه سياسة الدولة ويراقبها لأجل تحقيق الاشتراكية، حيث ورد النص في الديباجة كالتالي: " إن ضرورة قيام حزب الطليعة الواحد، و دوره المرجح في اعداد و مراقبة سياسة الأمة، هما المبدآن الجوهريان اللذان حملا على اختيار شتى الحلول لمعالجة المشاكل الدستورية التي تواجه الدولة الجزائرية و بذلك يتم ضمان السير المنسجم و الفعال للنظم السياسية المقررة في الدستور عن طريق جبهة التحرير الوطني التي :

- تعبى و تنظم الجماهير الشعبية، و تهذبها لتحقيق الاشتراكية.

- و تدرك و تشخص مطامح الجماهير الشعبية بالاتصال الدائم بها.

- و تعد و تحدد سياسة الأمة و تراقب تنفيذها.

و يتم إعداد هذه السياسة و تنشيطها و توجيهها من طرف أشد العناصر الثورية وعيا ونشاطا.

- كما تقيم جبهة التحرير الوطني تنظيمها و قواعدها على مبدأ المركزية الديمقراطية.

ان الحزب وحده باعتباره الجهاز المحرك الدافع الذي يستمد قوته من الشعب، هو الذي يستطيع أن يحطم أجهزة الماضي الاقتصادية، و يقيم مقامها نظما اقتصادية يمارسها الفلاحون العاملون، و الجماهير الكادحة بصورة ديمقراطية.

كما أنه على الشعب أن يسهر على استقرار الأنظمة السياسية للبلاد، هذا الاستقرار الذي هو ضرورة حيوية بالنسبة لمهام التشييد الاشتراكي التي تواجهها الجمهورية.

أما النظام الرئاسي و النظام البرلماني التقليديان للحكم، فلا يمكن لهما أن يضمنا هذا الاستقرار المنشود، بينما

النظام القائم على قاعدة هيمنة الشعب صاحب السيادة، و على الحزب الطلائعي الواحد، فإنه يمكنه أن يضمن ذلك الاستقرار بصورة فعالة.

إن جبهة التحرير الوطني التي تمثل القوة الثورة للأمة، تسهر على هذا الاستقرار، كما أنها ستكون خير ضمان لتجاوب سياسة البلاد مع المطامح العميقة للشعب.

كما ذكرت الفقرة 03 من المادة 10 من دستور 63 الاهداف الاساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والتي منها: "

تشبيد ديمقراطية اشتراكية، و مقاومة استغلال الانسان في جميع اشكاله...."

ونصت المادة 26 على: "جبهة التحرير الوطني تنجز أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية، و تشيد الاشتراكية في الجزائر."

التي تشكل ضمانات لمبدأ مشروعية أعمال الإدارة في هذا الدستور، وفي ذات الوقت تشكل هذه الضمانات وبمفهوم المخالفة حصنا منيعا ضد الانحراف بالسلطة، ونذكر من ذلك ما ورد في باب المبادئ والأهداف الأساسية للجمهورية في المادة 11 الفقرة 05: 155 " مقاومة كل نوع من التمييز وخاصة التمييز العنصري والديني"، حيث يوحي نص المادة بأن السلطة القائمة آنذاك كانت توجهها نحو تكريس مبدأ المساواة، ونبذ التمييز بشتى أصنافه، وينتج عن تطبيق هذا المبدأ أن الإدارة العامة سواء المركزية منها أو المحلية سوف تكتسي أعمالها صفة المشروعية وفي ذات الوقت سوف تقل مظاهر الانحراف بالسلطة فيها، وذلك لأن من صور الانحراف بالسلطة؛ الانحراف بالسلطة لتحقيق منفعة شخصية، أو للغير أو للمحاباة وهي صور تنتشر وتكثر عند الإخلال بمبدأ المساواة، ومن البديهي أنه إذا ضيق الخناق على مبدأ المساواة فسوف يعم مكانه التمييز بأنواعه، وحينما تنص المادة 12 على أنه: " لكل المواطنين من الجنسين نفس الحقوق ونفس الواجبات"، فإن ذلك يعني أن هناك توجه قوي نحو تكريس مبدأ المساواة بين النساء والرجال في الحقوق والواجبات، بما يعني أنه لكي لا تمتاز النساء عن الرجال وكذا الرجال عن النساء في الحقوق والواجبات، كحق تولي الوظائف العامة، أو حق الاستفادة من خدمات الإدارة العامة، وغيرها من الحقوق والواجبات، جاء النص على احترام مبدأ المساواة، ونبذ التمييز العنصري والديني في دستور 1963، وهذا لأجل إعطاء ضمانات للمواطنين تحميهم من تعسف وانحراف الإدارة العامة بالسلطة التي تتميز بها عن الأفراد، ولكي تعلم الإدارة العامة أيضا أنها مطالبة من المؤسس الدستوري بفرض التساوي في الحقوق والواجبات بين الجنسين، وضمان حقوق وحرية الأفراد دون أي تمييز.

155 - لقد صدر دستور 1963 بعد استفتاء 08 سبتمبر 1963 ولقد تم نشره بالجريدة الرسمية بتاريخ 10 سبتمبر 1963 في

العدد 64، ينظر العدد الصادر باللغة الفرنسية:

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE, 10 Septembre 1963, Constitution de la République Algérienne Démocratique et populaire (abrogée), Référendum du 08 septembre 1963, J. O. R. A. D. P, n° 64 l'année 1963, p.888.

ثانيا: ضمان احترام كرامة الإنسان

لقد كرس المؤسس الدستوري مبدأ آخر من المبادئ المهمة في مواجهة الانحراف بالسلطة، وهو مبدأ احترام كرامة الإنسان¹⁵⁶ من خلال صون عرضه وجسمه وعدم المساس بهما، ونعلم جيدا أن سلطة الإدارة أعلى من سلطة الأفراد، وهذا الامتياز المعطى لها لو لم يقيد باحترام هذه المبادئ المكرسة في الدستور، لأصبحت هذه السلطة مطلقة، ومعلوم أن السلطة المطلقة شر مطلق، لهذا جاء النص في الفقرة 06 في المادة 11 على: "استتكار التعذيب وكل مساس حسيّ أو معنوي بكيان الإنسان"، وقد أتبع ذلك المشرع ضمانات أخرى كعدم الاعتداء على حرمة المسكن، وسرية المراسلات، وعدم متابعة الأشخاص ولا توقيفهم

¹⁵⁶ جاء النص على كلمة الكرامة في المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه: "يولد جميع الناس أحرارا ومتساوين في الكرامة والحقوق. وقد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضا بروح الإخاء". وهنا يتضح أن الكرامة هي حق الفرد في أن تكون له قيمة وأن يُحترم لذاته، وأن يُعامل بطريقة أخلاقية، والكرامة هي موضوع ذو أهمية في كل من الأخلاق والأخلاقيات والقانون والسياسة كامتداد لمفاهيم عصر التنوير للحقوق الطبيعية والحقوق القانونية. كما يُستخدم هذا المصطلح أحيانا لوصف التصرفات الفردية مثل "التصرف بكرامة". أنظر موقع ويكيبيديا - الموسوعة الحرة، أنظر الرابط: <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%83%D8%B1%D8%A7%D9%85%D8%A9> تم الولوج إليه بتاريخ: 2022-03-25، على الساعة: 19.54د.

كما أن كلمة "الكرامة" جاءت في الإعلان سابقة لكلمة "الحقوق"، وذلك لأن الكرامة هي أساس كافة حقوق الإنسان. أنظر موقع الأمم المتحدة مقال منشور بتاريخ 2018-11-26 بعنوان: الإعلان العالمي لحقوق الانسان لماذا أدرجت الكرامة قبل الحقوق أنظر الرابط: <https://news.un.org/ar/story/2018/11/1022111> تم الولوج إليه بتاريخ: 2022-03-25، على الساعة: 20.06.

كما أن الكرامة الإنسانية، تعني أن نعامل الإنسان على أنه غاية بنفسه، وليس وسيلة أو أداة، فالإنسان ليس شيئا، ولا يقارن بشيء، ومن هنا وجب التمييز بين مفهوم الإنسان وبين مفهوم الشيء، والكرامة الإنسانية هي مبدأ ثابت، لا ينقص ولا يجوز التنازل عنه تحت أي ظرف من الظروف. وهو أحد المبادئ الإنسانية العالمية المتعارف عليها بين الأمم والشعوب، ولذا أكدت عليها العهود والمواثيق الدولية، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وغيرها من العهود والمواثيق الدولية الصادرة عن المنظمات العالمية، مثل منظمة الأمم المتحدة ومنظمة اليونسكو، وغيرها من المنظمات التي اعتبرت أن الكرامة ركن أساسي وأصيل لدى كل البشر يتساوون فيه، أنظر حسن العطار، مقال بعنوان الكرامة الإنسانية منشور بمجلة إيلاف الإلكترونية، بلندن بتاريخ: 20-06-2020، أنظر الرابط: <https://elaph.com/Web/opinion/2020/06/1296305.html> تم الولوج إليه بتاريخ: 2022-03-25، على الساعة: 19.33د.

إلا بناء على القانون، وعدم الاعتداء على حرية الإعلام وحرية التعبير، وحرية الاجتماع، وهو ما ورد في المواد 14-15-19 من دستور 1963.¹⁵⁷

ثالثا: ضمانات احترام الحقوق والحريات العامة للمواطن

من الضمانات التي نص عليها دستور 1963، هي تلك التي تتعلق بحقوق الإنسان والمواطن، كضمانة الحياة اللائقة للمواطن¹⁵⁸، وضمانة حمايته من الاعتداء على حرمة مسكنه¹⁵⁹، كما يتضح جليا مدى تكريس الدستور للحقوق والحريات العامة للمواطن والتي تشكل أكبر ضمانات دستورية في مواجهة خطر انحراف الإدارة بسلطتها، حيث نصت المادة 11 على موافقة الدولة على المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان والمواطن الواردة في الاعلان العالمي لحقوق الإنسان¹⁶⁰، وما ورد فيه من حقوق وحريات عامة، حيث جاء نص المادة كالتالي: " توافقت الجمهورية على الاعلان العالمي لحقوق الإنسان و تتضمن الى كل منظمة دولية تستجيب لمطامح الشعب الجزائري و ذلك اقتناعا منها بضرورة التعاون الدولي " .

الفرع الثاني: الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 1976

يعتبر دستور 1976 مقارنة بالدستور الذي جاء قبله ولم يكتب له البقاء بحكم الظرف الخاص حينها، دستور أسس لمبادئ دولة اشتراكية تقوم على مشاركة الجماهير الشعبية في

¹⁵⁷ - تنص المادة 14: " لا يجوز الاعتداء على حرمة السكن، ويضمن حفظ سر المراسلة لجميع المواطنين"، كما تنص

المادة 15: " لا يمكن إيقاف أي شخص ولا متابعته إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون وأمام القضاة المعيّنين بمقتضاه وطبقا للإجراءات المقررة بموجبه"، و تنص المادة 19: " تضمن الجمهورية حرية الصحافة، وحرية وسائل الإعلام الأخرى، وحرية تأسيس الجمعيات، وحرية التعبير، ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع".

¹⁵⁸ - نصت المادة 16 من دستور 1963 على: " تعترف الجمهورية بحق كل فرد في حياة لائقة و في توزيع عادل للدخل القومي".

¹⁵⁹ - تنص المادة 14: " لا يجوز الاعتداء على حرمة السكن، و يضمن حفظ سر المراسلة لجميع المواطنين".

¹⁶⁰ - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - وثيقة تاريخية هامة في تاريخ حقوق الإنسان - صاغه ممثلون من مختلف الخلفيات القانونية والثقافية من جميع أنحاء العالم، واعتمدت الجمعية العامة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان في باريس في 10 كانون الأول/ ديسمبر 1948 بموجب القرار 217 ألف بوصفه أنه المعيار المشترك الذي ينبغي أن تستهدفه كافة الشعوب والأمم، وهو يحدد و للمرة الأولى، حقوق الإنسان الأساسية التي يتعين حمايتها عالميا، وترجمت تلك الحقوق إلى 500 لغة من لغات العالم، أنظر موقع الأمم المتحدة على الرابط التالي:

<https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights>

تم الولوج له بتاريخ 13-04-2022 على الساعة 18.09د، وقد وافقت الجزائر على هذا الاعلان بعد استقلالها سنة 1963 بموجب المادة 11.

تسيير الشؤون العمومية وخوضها النضال من أجل التنمية التي تستهدف خلق القاعدة المادية للاشتراكية ورغم تبني الجزائر حينها النهج الاشتراكي إلا أن ذلك لم يمنعها من استهداف انشاء مؤسسات قوية تتصف بالمشروعية في أداء أعمالها، ولأجل الوصول لتلك الغاية أورد دستور 76 ضمانات فعلية للوصول لتحقيق دولة المشروعية، عن طريق إنشاء مؤسسات تلبية رغبات وحاجات المواطنين، حيث نص الدستور على جملة من النصوص التي تشكل ضمانات فعلية في مواجهة انحراف الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية، التي اتضحت معالمها في دستور 76 الذي يعتبر أول دستور نص على تبني نظام الولاية،¹⁶¹ وتتمثل هذه الضمانات في:

1. ضمانة تحقيق الوظائف في الدولة للمصلحة العامة المادة 37
2. ضمانة توفر معيار الكفاءة والنزاهة والالتزام لمتولي الوظيفة العامة المادة 38
3. ضمانة عدم تعسف الإدارة العامة في استعمال سلطتها المادة 71
4. ضمانة وظيفة المراقبة لأعمال الإدارة المحلية المادة 183-190

أولا: ضمانة تحقيق الوظائف في الدولة للمصلحة العامة

من النصوص الواردة في دستور 1976 والتي تشكل ضمانة للمواطن من انحراف الإدارة العامة، ومنها الإدارة المحلية أثناء قيامها بأعمالها القانونية أو المادية، حيث وردت المادة 37 لأول مرة في دستور 76 والتي لم يتم النص عليها في الدستور الذي سبقه، تلك المادة التي تؤسس لاحترام مبدأ المشروعية عند قيام الموظف العام بأعماله الإدارية، من خلال استهداف الموظف العام المصلحة عند قيامه بالأعمال المتعلقة بوظيفته، ولا يستغل الوظيفة لأجل تحقيق مصالح خاصة، ف جاء وصف الوظائف العامة في نص المادة 37 على أنها تعد تكليفا وليست تشريفا، وذلك لما تحمله تلك الوظائف من مسؤوليات قد تنقل كاهل متوليها، لعظم مهامها وهي بذلك لا تشكل تشريفا، وإنما تعد تكليفا بمسؤوليات على صاحبها أن يتحملها كاملة، كما بينت المادة السبب الذي لأجله أنشئت الإدارة العامة ووظائفها وهو ذلك الهدف العام والمتمثل في

¹⁶¹- ورد النص في دستور 1976 في المادة 1/36 ما يلي: "المجموعات الإقليمية هي البلدية والولاية" في حين لم يتم النص على الولاية في دستور 1963 بل جاء النص على البلدية فقط في المادة 09 منه واحتفظ بالنظام الموروث ل15 عمالة والتي هي بمثابة الولاية، وفي سنة 1974 تم رفعها إلى 31 ولاية بعد أن تم قبل ذلك إصدار ميثاق الولاية بتاريخ 1969/03/26 الذي تلاه قانون الولاية بموجب الأمر 69-38 المؤرخ في 1969/05/23 (ج.ر.44)، تميّزت هذه المرحلة كسابقتها، بهيمنة الحزب الواحد في اختيار ممثلي الهيئة التداولية (المادتين 3 و137 من قانون الولاية الأمر 69-38).

المصلحة والمنفعة العامة، وذلك من خلال إلزام أعوان الدولة والذين يشكلون مجموع موظفي القطاع العام، بأن يأخذوا مصالح الشعب وكذا المنفعة العامة بعين الاعتبار وذلك بتقديم الخدمة لمستحقيها من العامة للجميع، ودون استثناء أو تمييز يطعن في نزاهة ومصداقية وشفافية الإدارة، كما نهى على أن تكون الوظيفة مصدرا للثراء، أو لتحقيق وخدمة المصالح الخاصة، ويستقى من نص المادة أن المؤسس الدستوري أراد أن يبرز من خلال دستور 76 عن نية السلطة الحاكمة آنذاك في التصدي والمحابرة لجميع مظاهر الانحراف بالسلطة، وذلك من خلال إلزام أعوان الدولة استهداف مصالح الشعب، والمنفعة العامة لا غير ويتضح أيضا من نص المادة أن من ابتغى من الموظفين غير مصلحة الشعب والتي تمثل المصلحة العامة، فقد وقع في الانحراف بالسلطة، وهو معرض لتحمل مسؤولية ما قام به من عمل مخالف للمصلحة العامة، ولقد ورد نص المادة 37 كالتالي:

" ليست وظائف الدولة امتيازاً بل هي تكليف.

على أعوان الدولة أن يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب والمنفعة العامة ليس غير ولا يمكن بحال من الأحوال، أن تصبح ممارسة الوظائف العمومية مصدراً للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة."

ثانياً: ضمانات توفر معيار الكفاءة والنزاهة والالتزام لمتولي الوظيفة العامة

إذا كانت الكفاءة هي القدرة والمهارة والاستعداد للإنجاز، والنزاهة هي مجموعة " القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل والالتزام بالسلوك القويم، كمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة عليا على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة، والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة الحكومية ومصالح في القطاع الخاص، إذ قد يخلق ذلك تعارضاً (تضارباً) في المصالح في مجالات عديدة، كالمناقصات أو العطاءات أو المواصفات أو الضرائب أو الرسوم الجمركية، مما يؤدي إلى احتمال حسم هذا التعارض بما يتماشى مع مصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة".¹⁶²

¹⁶² بلال البرغوثي، عزمي الشعبي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مكتب منظمة أمان لشؤون مكافحة

الفساد، ط04، فلسطين، 2016، ص 54-55.

وبناء على ما سبق ذكره، فقد ورد في دستور 76 ما يدل على أن المسؤوليات في الدولة، وتولي الوظائف لا تكون إلا بناء على توفر معايير الكفاءة، والنزاهة والالتزام، والاكتفاء بأجرة الوظيفة المسندة لهم لا أن تكون لهم مزايا يتقاضونها على تلك الوظائف، وكل هذه الشروط عبارة عن ضمانات أوردها المؤسس الدستوري لمواجهة انحراف الإدارة بالسلطة، حيث ورد في نص المادة 38 من دستور 1976 ما يلي: "تتاح المسؤوليات في الدولة للمواطنين الذين تتوفر فيهم مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام، ويعيشون من أجرتهم ليس غير، ولا يتعاطون، بصفة مباشرة أو عن طريق وسطاء، أي نشاط آخر يدر عليهم مالا."

ثالثا: ضمانات عدم تعسف الإدارة العامة في استعمال سلطتها

يعتبر موضوع التعسف بالسلطة هو أحد المواضيع المهمة التي لم يتم النص عليها في دستور 1963، حيث أن التعسف هو صورة من صور الانحراف بالسلطة، والتعسف بالسلطة يوحى على وجود نية متعمدة للانحراف بالسلطة، وهو ما يشكل جريمة بصفة مباشرة، ولذلك ورد النهي عن ذلك في الدستور؛ من خلال إقران فعل تعسف السلطة بمعاقبة القانون لهذا الفعل، حيث نصت المادة 72 على:

"يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة.

تضمن الدولة مساعدة المواطن من أجل الدفاع عن حريته وحصانة ذاته."

وتعتبر هذه المادة أول مادة وردت في دستور 1976 أدانت بشكل واضح وجازمت فعل الانحراف والتعسف والاساءة في استعمال السلطة، وهي أكبر ضمانات أوردها المشرع الدستوري لمواجهة الانحراف بالسلطة، وهي تبرز حقيقة مدى اهتمام الدولة آنذاك بمحاربة ظاهرة الانحراف والتعسف بالسلطة، حيث لم يكن قبل هذا الدستور من نصوص تعتبر الانحراف بالسلطة فعلا يستوجب العقوبة، ففي دستور 1963 الذي لم يعمر طويلا، لم يحتو على مثل هذه النصوص التي تركز مبدأ المشروعية في أعمال الإدارة، وتجعل موظفي الإدارة العامة يحترزون من الوقوع في برائن الانحراف أو التعسف بالسلطة.

وحفاظا على حقوق المواطن وحرياته نص دستور 76 على أن ممارسة التعسف في استعمال السلطة، يعرض صاحبه إلى العقوبة القانونية، وبما أن المادة أنطت فعل التعسف بالمعاقبة فإن ذلك يستلزم أن كل الأعمال التي تجعل صاحبها متعسفا بالسلطة، تؤدي بمرتكبها إلى العقوبة، ومنه يستنتج أيضا أن المشرع الدستوري جرم جميع الأفعال الماسة بحقوق

المواطنين وحرّياتهم، سواء كانت هذه الأفعال صادرة من أشخاص طبيعيين أو معنويين، والتعسف في استعمال السلطة هو جريمة في نظر القانون تستوجب العقوبة، وذلك لتوفر ركن العمد فيها، حيث يعلم المتعسف أنه مخالف للقانون في العمل الصادر منه، وهو بذلك قد انحرف عن مقتضيات وروح القانون، ومثال ذلك انحراف رجل الإدارة المحلية بسلطته أثناء تقديم الخدمة العمومية، التي هي من حق كل من تتوفر فيه الشروط القانونية، فيقوم بتقديمها لأشخاص لا تتوفر فيهم الشروط ويمنعها عن آخرين تتوفر فيهم الشروط، وبهذا يمس رجل الإدارة الذي قام بمثل هذا العمل بحقوق مواطنين خول لهم القانون حق الاستفادة من الخدمة من خلال حرمانهم من الخدمة، ويشكل هذا الحرمان تعسفا في استعمال السلطة من قبل رجل الإدارة، ولأجل المحافظة على حقوق المواطنين من المساس بها من قبل الإدارة نصت المادة 71 من دستور 1976 على: "يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحرّيات وعلى كل مساس بالسلامة البدنية أو المعنوية للإنسان".

رابعا: ضمانات وظيفة الرقابة على أعمال الإدارة المحلية

لقد ورد في دستور 1976 في الباب الثاني المعنون بالسلطة وتنظيمها مجموعة من الوظائف الخاصة بالدولة، والتي هي الوظيفة السياسية والتنفيذية والتشريعية والقضائية والرقابية، حيث اختص المؤسس الدستوري الوظيفة الرقابية بعدة مهام وصلاحيات وذلك من خلال نص المواد 183 إلى المادة 190، أما فيما يخص الرقابة المسلطة على أعمال الإدارة المحلية فلقد جاءت في سياق المادتين 184 و 185، حيث نصت المادة 184 على: "تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني و الدستور و قوانين البلاد. مهمة المراقبة هي التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام و تسيير الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وكذا تدارك النقص والتقصير والانحراف، والتمكين من قمع الاختلاس و كل الأعمال الإجرامية ضد الثورة الوطنية، وبالتالي ضمان تسيير البلاد في إطار النظام و الوضوح والمنطق.

تستهدف المراقبة أخيرا، التحقق من التطابق بين أعمال الإدارة والتشريع وأوامر الدولة"، وبناء على نص المادة 184 يمكن القول أن دستور 76 أبدى عن توجهه الجديد في مواجهة انحراف الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية، حيث يتضح من خلال النص أن الدولة في تلك الفترة تسعى لإعطاء الإدارة العامة، ومنها الإدارة المحلية الصورة التي تليق بها أمام

المواطنين من نزاهة وشفافية ومساواة، حيث كان الهدف الأساسي حينها بناء قطاعات فعالة تحظى باحترام المواطنين، وحقيقة لقد تم إنشاء مؤسسات عامة وطنية ومحلية، وتم تحصين الإدارة العامة من مظاهر الانحراف بالسلطة وكذا المجتمع ضد ظاهرة الفساد بهذه الرقابة، حتى أصبحت الإدارة في ذلك الوقت مضرباً للمثل في النزاهة والشفافية، بتحقيق تلك التحصينات المنصوص عليها في المادة 184 من تحر في الظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية في الإدارة المحلية، إضافة إلى تدارك النقص الحاصل في الإدارة والتقصير والانحراف، وبهذه التحصينات تكون الإدارة العامة وجميع أعمالها سواء الإدارة العامة المركزية أو الإدارة المحلية في موضع محمود من قبل جميع المواطنين، ولا يمكن لأحد أن يطعن في أعمال الإدارة، ويظل كل موظف إداري أو منتخب محلي خائفاً من هذه الرقابة، وبهذا يكون دستور 1976 قد أعطى ضماناً أخرى لا تقل أهمية عن الضمانات الأخرى الواردة في ذات الدستور، لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، كما لم يترك المؤسس الدستوري موضوع الرقابة على أعمال الإدارة مبهماً ومنغلقاً، بل وضح مفهومها وبين أهدافها، وبين المؤسسات التي يستهدفها، وبين الغرض والهدف منها، وذلك من خلال المادة 184، كما أضاف دستور 76 أنواع الرقابة المسلطة على أعمال الإدارة العامة والتي منها ما يمس موضوع بحثنا أعمال الإدارة المحلية، حيث ذكرت المواد الموالية لهذه المادة الرقابة السياسية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية، حيث تم التنصيص على الرقابة السياسية في المادة 185: " تمارس المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة و بأجهزة دائمة للدولة.

تتحقق المراقبة، في مدلولها الشعبي، واستجابة لمتطلبات الديمقراطية الاشتراكية، من خلال المؤسسات المنتخبة على جميع المستويات: المجلس الشعبي الوطني، المجالس الشعبية للولايات، المجالس الشعبية للبلديات و مجالس العمال"، وإضافة إلى الرقابة السياسية ورد ذكر الرقابة الإدارية المسلطة على الإدارة العامة من خلال ما نصت عليه المادة 186: " تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة، المراقبة السياسية المنوطة بها، و ذلك طبقاً للميثاق الوطني ولأحكام الدستور.

تمارس الأشكال الأخرى للمراقبة، على جميع المستويات والقطاعات في إطار الأحكام الخاصة بهذا الشأن والواردة في الدستور والتشريع."

ولقد نص دستور 76 على وجود رقابة قضائية تضمن للجميع حقوقهم المشروعة، بمعنى تضمن للإدارة كما تضمن للمواطن حقه المشروع، وهو ما يوحي بوجود رقابة على أعمال الإدارة من طرف القضاء إذا تم رفع دعوى ضدها من قبل من تعرض لتعسفها أو انحرافها والقضاء هو من يضمن استرداد حقه المشروع، حيث تنص المادة 164: " يضمن القضاء للجميع، و لكل واحد، المحافظة المشروعة على حرياتهم و حقوقهم الأساسية". ومن جملة الأشكال الأخرى للمراقبة، النص على إنشاء رقابة مجلس المحاسبة لتسيير المال العام.

لقد قام المؤسس الدستوري في دستور 1976 بالنص على إنشاء مجلس المحاسبة لأول مرة في تاريخ الجزائر بعد الاستقلال¹⁶³، وذلك لأجل القيام بالرقابة البعدية لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها وعليه أصبحت أعمال الإدارة المحلية المتعلقة بالتسيير المالي تحت مراقبة هذا المجلس المنشأ لضمان عدم انحراف الإدارة المحلية بسلطتها في التسيير المتعلق بالمال العام كتسيير ميزانية البلدية في شقيها التجهيز والتسيير، ولكن للأسف لم يتم إنشاء هذا المجلس فعليا إلا في سنة 1980، مما يوحي بأن هذه الرقابة لم يتم تفعيلها بعدما نص عليها في دستور 76 بل بدأت إداريا سنة 1995 عندما تم صدور الأمر 95-20¹⁶⁴.

¹⁶³- نصت المادة 190 من دستور 1976: " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها. يرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية. يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس و طرق تسييره و جزاء تحقيقاته."

¹⁶⁴- يعتبر مجلس المحاسبة هيئة إدارية وقضائية في ذات الوقت، ولقد خول المشرع الجزائري لهذه الهيئة مهام إدارية وأخرى قضائية بموجب الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة الصادر سنة 1995 وعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري منح له الاستقلالية بنص المادة 190 من دستور 1976، وهو ما كرسته جميع الدساتير الجزائرية الصادرة بعده ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في ممارسة مهامه، إلا أن هذه المؤسسة مازالت وإلى اليوم تحت هيمنة السلطة التنفيذية من خلال إعدادها لتقرير سنوي يسلم لرئيس الجمهورية يبقى حبيس الأدرج، مع محدودية الدور الاستشاري له، لتفصيل أكثر أنظر: مزيتي فاتح، مجلس المحاسبة الجزائري بين الاستقلال والتبعية، مقال منشور بتاريخ: 04-02-2022 بالمجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة حاج لخضر باتنة، ص ص 270-283.

الفرع الثالث: الضمانات الدستورية الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 1989

ورد في الفصل الرابع من دستور 1989¹⁶⁵ المعنون بالحقوق والحريات، مجموعة من الضمانات الدستورية التي تحفظ للمواطن حقوقه وحرياته، ومعلوم أن المساس بهذه الحقوق والحريات في غالب الأحيان، لا يكون إلا من الإدارة العامة التي تمتلك العديد من السلطات ومنها سلطات الضبط الإداري التي تمس حقوق وحريات المواطن في بعض الحالات، ولأن لا تستغل تلك الحالات ويقع انحراف الإدارة بسلطتها، وذلك بالمساس بتلك الحقوق والحريات، جاء النص على حرمة المساس بمجموعة من الحقوق والحريات والتي سنتعرض لأهمها والتي لها علاقة مباشرة بتكريس مبدأ المشروعية، وكيف تشكل ضمانات لعدم انحراف الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية بسلطتها عن الاهداف المنوطة بها.

أولاً: ضمانات قيام مؤسسات هدفها المصلحة العامة

لقد أورد دستور 89 ضمانات مهمة للمواطن لم يتم النص عليها دستور 76 وهي ضمانات قيام المؤسسات العامة في الدولة لأجل خدمة المواطن، وقد حدد المشرع فيما تتمثل هذه الغاية بنصه في المادة 08 من الدستور على: " يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي:

- المحافظة على الاستقلال الوطني.
- المحافظة على الهوية، والوحدة الوطنية.
- حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة.
- القضاء على استغلال الانسان لأخيه الانسان.
- حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس، أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة."

وعليه فإن كل انحراف من الإدارة العامة عن هذه الغايات المحددة دستوريا والتي كلها تمثل مصلحة الشعب والأمة، يجعل عملها يتسم باللامشروعية الادارية، مما يجعله عرضة للطعن فيه بالإلغاء، ولقد سبق النص في دستور 76 في المادة 12 على أن من أهداف

¹⁶⁵ - الأمر الرئاسي 89-18 المؤرخ في 22 رجب عام 1409 هـ الموافق 28 فبراير سنة 1989 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 21 فبراير 1989، ج ر ج د ش، عدد 09 المؤرخ في 23 رجب عام 1409، ص 234.

الاشتراكية: "دعم الاستقلال الوطني، إقامة مجتمع متحرر من استغلال الإنسان للإنسان"¹⁶⁶، كما نصت المادة 09 من ذات الدستور على حضر بعض الممارسات التي تشكل انحرافا بالسلطة، ونص المادة هو كالتالي: " لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي :

- الممارسات الإقطاعية، والجهوية، والمحسوبة،
- إقامة علاقات الاستغلال والتبعية،
- السلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر.

ثانيا: ضمانات احترام مبدأ الديمقراطية التشاركية وتكريس الرقابة السياسية لأعمال الإدارة

لقد برزت عند نهاية الثمانينات في الجزائر أحداث أدت بالسلطة الحاكمة آنذاك إلى إعادة النظر في المجالين السياسي والاقتصادي، حيث اتضحت معالم نظام الحكم الجديد القائم على إشراك الشعب في الحكم عن طريق فتح مجال التعددية الحزبية، فبعد أن كان نظام الحكم معتمدا على الأحادية في التسيير - حزب جبهة التحرير الوطني - جاء دستور 89¹⁶⁷ ليعلن بداية عهد ونظام جديد يتبنى نهج الديمقراطية التشاركية¹⁶⁸ أساسا لنظام الحكم، عوض النهج

¹⁶⁶ تنص المادة 12 من دستور سنة 1976 على: " ترمي الاشتراكية إلى تحقيق أهداف ثلاثة:

1- دعم الاستقلال الوطني .

2- إقامة مجتمع متحرر من استغلال الإنسان للإنسان.

3- ترقية الإنسان و توفير أسباب تفتح شخصيته و ازدهارها.

و تعود إلى مؤسسات الحزب و الدولة مهمة تحقيق هذه الأهداف المتكاملة المتلازمة." ومما يلاحظ في المادة أن الاشتراكية في دستور 1976 تشكل النظام الذي تقوم عليه الدولة، وعليه فالأهداف المبتغاة تحقيقها هي أهداف الاشتراكية وعليه فإن جميع مؤسسات الدولة تقوم على تحقيق أهداف الاشتراكية والتي من ضمنها دعم الاستقلال الوطني ولقد جاء النص على المحافظة على الاستقلال الوطني في المادة 08 من دستور 1989 الذي تبنى النظام الديمقراطي التشاركي وعدل عن الاشتراكية، كما نوه دستور 89 على القضاء على استغلال الانسان لأخيه الانسان وهي أيضا من أهداف النظام الاشتراكي.

¹⁶⁸ - يعتبر مفهوم الديمقراطية التشاركية حديث النشأة نسبيا، حيث يعود تاريخ ظهوره إلى ستينيات القرن الماضي في المجال الصناعي والاقتصادي، أين قامت الشركات الأمريكية بإشراك عمالها وإطاراتها في كيفية تنظيم وتسيير العمل وطرق الإنتاج فيها ومناقشة كل المسائل، مع السعي إلى اتخاذ القرارات المناسبة لها، بعدها تم تمديدها وتعميمها إلى الجانب السياسي تجاوزا لمساوئ الديمقراطية النيابية، لتفصيل أكثر ينظر: لزهر خشايمية، سمير حدادي، الديمقراطية التشاركية كأداة لتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة في الجزائر، مقال منشور بتاريخ 25-09-2021، بمجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة زيان عاشور، الجلفة، ص:270، عبر الرابط التالي:

الاشتراكي الذي كان سائدا، حيث نصت المادة 14 على: " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية."

تعد هذه المادة جديدة بالمقارنة مع ما ورد في دستور 1976 وما قبله، حيث جاءت لتبين النظام الذي تقوم عليه الدولة الجزائرية، فبعد أن كانت قد تبنت النهج الاشتراكي في كل من دستور 1963 وكذا دستور 1976¹⁶⁹، أصبحت - وبعد وقوع أحداث أدت بها إلى أن تغير من منهجها في الحكم- تتبنى مبادئ التنظيم الديمقراطي في دستور 1989 المبني على إشراك المواطنين في التسيير، مما يقلل من مظاهر الانحراف بالسلطة التي يكرسها عدم إشراك المواطن في الشؤون العمومية في التسيير المحلي، حيث نجد أن تسيير البلدية منذ سنة 1967 إلى غاية 1976 كان معتمدا على التسيير في نطاق الحزب الواحد، والذي كان قائما على النهج الاشتراكي، حيث تقل فيه فرص الإبداع وتكثر فيه التبعية لخطوط الحزب وبرامجه، مما يشكل تضيقا لحرية الفكر والتعبير، والعديد من الحريات التي جاء بها دستور 1989.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/315/14/3/164021> تم الولوج له بتاريخ 2022-04-30 على

الساعة 13:51 مساء.

¹⁶⁹ - تنص المادة الأولى من دستور 1976: " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ. الدولة الجزائرية دولة اشتراكية."

كما نصت المادة 10 من دستور 1963: " تتمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في:

- صيانة الاستقلال الوطني وسلامة الأراضي الوطنية والوحدة الوطنية.
- ممارسة السلطة من طرف الشعب الذي يؤلف طليعته فلاحون وعمال مثقفون ثوريون.
- تشييد ديمقراطية اشتراكية، ومقاومة استغلال الإنسان في جميع أشكاله، وضمان حق العمل ومجانبة التعليم، وتصفية جميع بقايا الاستعمار.
- الدفاع عن الحرية واحترام كرامة الإنسان.
- مقاومة كل نوع من التمييز وخاصة التمييز العنصري والديني.
- السلام في العالم.
- استنكار التعذيب وكل مساس حسي أو معنوي بكيان الإنسان.

ثالثا: ضمانات تفعيل مجلس المحاسبة كرقابة إدارية وقضائية على الأموال العمومية للإدارة المحلية

بعد أن جاء التنصيص على إنشاء مجلس المحاسبة في دستور 1976 في المادة 190 منه إلا أنها ظلت حبرا على ورق حتى سنة 1980 أين تم تأسيس مجلس المحاسبة فعليا ولكن كمؤسسة رقابية لا تتمتع بالاستقلالية وليس لها الدور القضائي، وفي دستور 1989 جاء النص على تأسيس مجلس المحاسبة من جديد، ولكن بصلاحيات أكبر، حيث أصبحت أعمال الإدارة المحلية المتعلقة بالتسيير المالي تحت مراقبة هذا المجلس، المنشأ لضمان عدم انحراف الإدارة المحلية بسلطتها في التسيير المتعلق بالمال العام، كتسيير ميزانية البلدية في شقيها التجهيز و التسيير، حيث يراقب مجلس المحاسبة رقابة بعدية لاحقة لكل أعمالها في جانب التسيير المالي لأعمالها القانونية المتعلقة بالمال العام، وذلك كي لا تقع الإدارة المحلية سواء البلدية أو الولاية في الانحراف بالسلطة في تسيير الأموال العمومية المخصصة لتلبية الحاجات العامة.

رابعا: ضمانات توسيع مجال الحقوق والحريات العامة

ويتضح هذا التوسع في الفصل الرابع من الباب الأول من الدستور، حيث يتضح ذلك من خلال الكم من النصوص الواردة فيه، حيث بلغ عدد المواد 27 مادة كلها تتعلق بالحقوق والحريات الخاصة بالإنسان كحق المسكن، وحق التملك، حق المساواة في تولي الوظائف، وحق المساواة في الانتفاع من خدمات المرفق العام، والتي تعتبر من الضمانات التي قدمها الدستور للمواطنين، للحفاظ على حقوقهم وحرياتهم التي يعتبر انتهاكها من طرف الإدارة انحرافا من الإدارة بسلطتها، ومن هذه الحقوق أيضا حق الملكية وعدم نزعها حيث نصت المادة 20: " لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون، ويترتب عليه تعويض قبلي عادل، ومنصف "، كما نجد أن المؤسس الدستوري نهى عن استهداف الموظف بوظيفته للمصالح الخاصة، أو السعي للثراء بها، وفي هذا نصت المادة 21: " لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

ونظرا لخطورة انحراف الإدارة بسلطتها عن المصلحة العامة أو عن الأهداف التي حددها القانون، نجد أن المؤسس الدستوري أولى أهمية لهذا الموضوع، حيث حافظ على نص المادة 72 الواردة في دستور 1976 والمتعلقة بتجريم فعل التعسف والانحراف بالسلطة، وذلك

لما للانحراف والتعسف من هدم لكيان الدولة والإدارة، وزعزعة لمصداقيتها والثقة الممنوحة لها من قبل المواطن، ولهذا قام المؤسس الدستوري بتقديمها، وأصبح رقم المادة في دستور 1989 هو 22 حيث جاءت دون تعديل في النص كالتالي: "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة".

كما نجد أن مبدأ المساواة أمام القانون، والذي يمثل أحد الأسس التي تقوم عليها الإدارة العامة المركزية منها أو المحلية، بل ويمثل الدرع الواقي لجميع أعمالها، حيث يحصنها ويغطيها بغطاء المشروعية، التي تكسبها المهابة والثقة والاحترام اللائق بها من قبل المواطنين، كما أن المساس بهذا المبدأ والتعدي عليه من طرف الإدارة العامة، سوف يجعل أعمالها عرضة للطعن بالإلغاء للانحراف بالسلطة و عدم المشروعية، مما يرجع سلبا على الثقة والنزاهة الموضوعية فيها، وهو مما يحط من قيمتها وهيبته، لأجل ذلك احتل هذا المبدأ المكانة المهمة في دستور 89 وذلك يبدو من خلال النص على المبدأ في أول الفصل الرابع المعنون بالحقوق والحريات، في حين جاء النص على ذات المبدأ في دستور 1976 في المادة 39 من الفصل الرابع المعنون بالحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن¹⁷⁰ غير أن نص المادة الذي ورد في دستور 89 أكثر دقة وتفصيلا في توضيح مبدأ المساواة ونبذ التمييز بشتى أصنافه، حيث ورد نص المادة¹⁷¹ 28 في دستور 89 على النحو التالي: " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي ". ويتضح جليا من خلال نص المادة 28 و

¹⁷⁰ تنص المادة 39 من دستور 1976 على احترام مبدأ المساواة حيث جاء النص التالي: " تضمن الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطنين.

كل المواطنين متساوون في الحقوق و الواجبات.

يلغى كل تمييز قائم على أحكام مسبقة تتعلق بالجنس أو العرق أو الحرفة."

¹⁷¹ نلاحظ أن المؤسس الدستوري في دستور 1989، قد قام بتقديم المادة التي تنص على سواسية المواطنين أمام القانون، وتنتهي عن ممارسة التمييز بشتى أنواعه، وذلك من خلال ورود المادة في نفس الفصل وهو الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات، ولكن مقدمة في الترتيب تحت رقم المادة 28، في حين كانت في نفس الفصل في دستور 1976 ولكن تحت رقم 39.

المادة 30¹⁷² أن المشرع الدستوري سعى إلى تكريس مبدأ المساواة أمام القانون، ووضح أن احترام هذا المبدأ يتمثل في نبذ ومقاومة كل أشكال التمييز، ويعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في المواثيق والعهود الدولية لحقوق الإنسان، وقد انبثق عن هذا المبدأ؛ مبدأ المساواة في الانتفاع من خدمات المرفق العام، ومبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وكل من هذين المبدأين يشكلان ضمانات حقيقية في مواجهة انحراف الإدارة العامة.

كما نجد أن دستور 89 إضافة إلى ما سبق قد أبدى عن توجهه نحو الحفاظ على المزيد الحقوق والحريات، بل ضمن احترامها واستمرارها وبقائها حيث نصت المادة 31 نصت على أن: " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة، وتكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين والجزائريات، واجبههم أن ينقلوه من جيل إلى جيل كي يحافظوا على سلامته، وعدم انتهاك حرمة".

ولم يكتف دستور 89 بالحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية للإنسان، بل ضمن أيضا الدفاع عنها سواء بطريق الأفراد أو الجمعيات، وذلك يظهر من خلال نص المادة 32 التي تنص على: " الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية، مضمون".

وعليه يمكن القول بأن دستور 89 جاء بالعديد من الحريات التي لم يتم التنصيص عليها فيما سبق، بل جاءت هذه الحريات متسقة مع التطورات الحاصلة في المجتمع الدولي، والاتفاقيات المبرمة بين الدول والمصادق عليها من قبل الدول الأعضاء، ومن جملة الاتفاقيات التي اتفق عليها المجتمع الدولي تكريس مبادئ الحريات العامة وعدم المساس بها، والتي باحترامها ترقى الشعوب والمجتمعات، ويتحقق الأمن والاستقرار والرفاه للمواطن، و تتحقق دولة الحق والقانون، التي تقوم على العدل والمساواة، كما أن العدالة لا تتحقق في ظل عدم احترام الدول ومؤسساتها لقيم الحق والقانون، والتي بها تكتسي جميع أعمالها صفة المشروعية وتلقى القبول من طرف مواطنيها، كما أن كل مخالفة لقيم الحق والقانون من طرف الدول أو السلط الحاكمة بها فإن ذلك سوف يجعل أعمالها تحت طائلة الانحراف بالسلطة مما يجعلها محلا

¹⁷² تنص المادة 30 من دستور 89 على: " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، و الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية".

للطعن الإداري أو القضائي، وفي حال انتشار ظاهرة الانحراف بالسلطة دون رقيب ولا رادع من السلطة التنفيذية أو القضائية، فحتمًا سوف نكون أمام ظاهرة اجتماعية خطيرة وهي تدمير الشعب وثورته ضد هذه النظم التي استفحل فيها الفساد بانحراف الإدارة عن أهدافها.

ووفقا لما سبق ذكره نجد أن دستور 1989 جاء بمجموعة من القيم والمبادئ المتعلقة بالحقوق والحريات العامة كمبدأ حرمة الإنسان¹⁷³، ومبدأ حرمة حياة المواطن الخاصة¹⁷⁴، ومبدأ احترام حرية المعتقد والرأي¹⁷⁵، وحرية التعبير وحرية إنشاء الجمعيات وحرية اختيار المواطن وحرية التنقل ومبدأ مساواة جميع المواطنين في تقلد الوظائف والحق في الرعاية الصحية والحق في العمل والحق في العمل النقابي.¹⁷⁶

¹⁷³ نصت المادة 33 من دستور 1989 على: " تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة الإنسان. ويحظر أي عنف بدني أو معنوي."

¹⁷⁴ تنص المادة 34 من ذات الدستور: " يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية."

¹⁷⁵ تنص المادة 35: " لا مساس بحرمة حرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي."

¹⁷⁶ لقد نص دستور 1989 على العديد من الحقوق والحريات العامة التي يتوجب على السلطات الإدارية جميعها ومنها الإدارة المحلية احترامها وعدم المساس بها، حيث يعتبر المساس بها هو مساس بمبدأ المشروعية الإدارية، والوقوع في الانحراف بسلطة الإدارة عن الأهداف العامة والمخصصة بالقانون، وقد وردت هذه الحقوق والحريات في دستور 1989 متتالية في الباب الأول المعنون بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، حيث وردت في الفصل الرابع الموسوم بالحقوق والحريات، والنصوص هي كالتالي:

المادة 37: " لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه، ويحميها القانون."

سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة.

المادة 38: " تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن.

فلا تفتيش إلا بمقتضى القانون، وفي إطار احترامه.

ولا تفتيش إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة."

المادة 39: " حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن."

المادة 40: " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به.

ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب.

المادة 41: يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، أن يختار بحرية موطن إقامته، وأن ينتقل عبر التراب الوطني. حق الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه مضمون له."

المادة 42: " كل شخص يعتبر بريئاً حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته، مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون."

المادة 43: " لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم."

المادة 44: " لا يتابع أحد، ولا يوقف أو يحتجز إلا في الحالات المحددة بالقانون، وطبقاً للأشكال التي نص عليها."

المطلب الثاني: ضمانات مواجهة الانحراف بالسلطة في دساتير مرحلة القضاء المزوج

1996-2016-2020

لقد ترتب على مصادقة الشعب على التعديل الدستوري لسنة 1996¹⁷⁷، دخول البلاد على الصعيد القضائي نظاما قضائيا جديدا، ألا وهو نظام الازدواجية، الذي يختلف من حيث

المادة 45: " يخضع التوقيف للنظر في مجال التحريات الجزائية للرقابة القضائية، ولا يمكن أن يتجاوز مدة ثمان وأربعين (48) ساعة.

يملك الشخص الذي يوقف للنظر حق الاتصال فورا بأسرته.

ولا يمكن تمديد مدة التوقيف للنظر، إلا استثناء ووفقا للشروط المحددة بالقانون و لدى انتهاء مدة التوقيف للنظر، يجب أن يجري فحص طبي على الشخص الموقوف، إن طلب ذلك، على أن يعلم بهذه الإمكانية."

المادة 46: " يترتب على الخطأ القضائي تعويض من الدولة.

ويحدد القانون شروط التعويض و كفياته."

المادة 47: " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب."

المادة 48: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون."

المادة 49: " الملكية الخاصة مضمونة.

حق الإرث مضمون.

الأموال الوقفية وأموال الجمعيات الخيرية معترف بها.

ويحمي القانون تخصيصها."

المادة 51: " الرعاية الصحية حق للمواطنين.

تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها."

المادة 52: " لكل المواطنين الحق في العمل.

يضمن القانون في أثناء العمل الحق في الحماية، والأمن، والنظافة.

الحق في الراحة مضمون، ويحدد القانون كفياته ممارسته."

المادة 53: " الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين."

المادة 54: " الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون. ويمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع."

المادة 55: " تحظى الأسرة بحماية الدولة والمجتمع."

المادة 56: " ظروف معيشة المواطنين الذين لم يبلغوا سن العمل، والذين لا يستطيعون القيام به والذين عجزوا عنه نهائيا مضمون."

177- لقد صدر سنة 1996 المرسوم الرئاسي 96-438 المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، المؤرخ في 07

ديسمبر 1996، ج ر ج د ش، عدد 76 المؤرخة في 27 رجب 1417هـ، الموافق لـ في 8 ديسمبر 1996، ثم تلاه التعديل

الدستوري رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر ج د ش، عدد 25 المؤرخة في أول صفر 1423، الموافق لـ

هياكله وإجراءاته عن نظام وحدة القضاء الذي ساد ولمدة طويلة داخل البلاد فطبق من الفترة الممتدة من 65 إلى نوفمبر 1996¹⁷⁸.

ويعتبر دستور 1996 هو أول دستور يعلن عن بداية عهد جديد في القضاء الجزائري، ألا وهو عهد الازدواجية القضائية التي تم النص على إنشائها تبعا لنص المادة 156 من الدستور¹⁷⁹، ثم تبع ذلك تعديلات دستورية أخرى كان أهمها تعديل 2016 الذي جاء بضمانات تركز مبدأ مشروعية أعمال الإدارة العامة وتواجه انحرافها، لم يرد النص عليها في الدساتير ولا التعديلات التي سبقت، كما أورد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 ضمانات مهمة لمواجهة انحراف الإدارة لم يتم النص عليها في التعديلات السابقة. عطا على ما سبق نستقرئ في هذا المطلب أهم الضمانات الواردة لمواجهة الانحراف بالسلطة في دساتير مرحلة القضاء الازدواجي، حيث نتطرق إلى:

- الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 1996
- الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 2016
- الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 2020

الفرع الأول: الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 1996

لقد جاء دستور 1996 بالعديد من النصوص والمواد القانونية التي تكون في مجموعها ضمانات دستورية للمواطن، يسعى من خلالها المشرع الدستوري الجزائري إلى تحصين أعمال الإدارة العامة، والتي من ضمنها إدارة الجماعات المحلية من الوقوع في الانحراف بسلطتها عن

أبريل 2002، ثم تلاه التعديل الدستوري رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ج ج د ش، عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، ويعتبر تعديلي 2002 متعلق بتكريس اللغة الامازيغية كلغة وطنية، أما تعديل 2008 فأهم ما فيه النص على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، وتغيير مصطلح رئيس الحكومة واستبداله بالوزير الأول، وبعض التعديلات الأخرى التي لا تضي لموضوع بحثنا الجديد، ولذلك لم نتطرق للتعديل الدستوري لسنة 2002 ولا 2008 بالدراسة في بحثنا.

¹⁷⁸ - **عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 81، بتصرف.**

¹⁷⁹ - نصت المادة 152 من دستور 1996 على: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة."

الهدف العام، والذي يتمثل في تحقيق المصلحة العامة، أو الأهداف الخاصة، والتي هي محددة بموجب نصوص القوانين، ومما يلاحظ في دستور 96 أن المشرع الدستوري الجزائري استحدث نصوصا جديدة لها أهميتها في جانب إضفاء المشروعية على أعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة المحلية الجزائرية بصفة خاصة، وهذه الضمانات هي:

1. ضمانة مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية
2. ضمانة مبدأ المساواة في الاستفادة من خدمات الإدارة العامة وتولي الوظائف
3. ضمانة ترشيد أعمال الموظف العام
4. ضمانة إنشاء رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة

أولا: ضمانة مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية

يعتبر مبدأ مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية من المبادئ التي جاء بها دستور 1996 وهو مبدأ يشكل أحد أسس مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة، ونظرا لأهمية هذا المبدأ جاء النص عليه في ديباجة الدستور، حيث ورد النص التالي: " إن الشعب الجزائري ناضل وبناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد "، كما نصت المادة 16 على: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."

ثانيا: ضمانة مبدأ المساواة في الاستفادة من خدمات الإدارة العامة وفي تولي الوظائف العامة

إن الاستفادة من خدمات المرفق العام وتولي الوظائف فيه، يعتمد على مبدأ المساواة وفق ما ورد في دستور سنة 1996، وهذا المبدأ يعتبر من المبادئ الأساسية المنبثقة من مبدأ المساواة أمام القانون، والذي يتفرع منه مبدأ المساواة في الاستفادة من خدمات المرفق العام، وكذا مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة فيه، وكذلك مبدأ الحياد الإداري، وكل من هذه المبادئ تعتبر ضمانة دستورية في مواجهة الانحراف بالسلطة، ومن النصوص التي جاء بها دستور 1996 مكرسا لهذا المبادئ نص المادة 29 التي ورد فيها: " كلّ المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يتدرّج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأى،

أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي"، والمادة 51 التي ورد فيها: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"، كما يعتبر النص على مبدأ عدم تحيز الإدارة، أو ما يعبر عنه بمبدأ الحياد الإداري من المبادئ والضمانات الجديدة التي لم يتم التطرق لها في الدساتير السابقة¹⁸⁰، وهذه الضمانة وردت في نص المادة 23 والتي تنص على: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، ومن خلال استقراءنا لهذه المادة، نجد أنها تعبر عن توجه جديد جاء به المشرع لأجل تكريس مبدأ المشروعية في أعمال الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية، من بعد أن كان هذا المبدأ " مهمشا في سنوات الاشتراكية، ومبدأ الحياد الإداري أوسع من مبدأ المساواة حيث يدخل في الميول الداخلية لمسيرى المرفق ويمنع استعمالها في التسيير وفي تقديم خدمات المرفق العام"¹⁸¹، وهو بذلك يشكل ضمانة حقيقية لمواجهة انحراف الإدارة بسلطتها عن الهدف الذي أنشئت لأجله، ويبدو أن تكريس المشرع الدستوري لمبدأ الحياد الإداري الذي كان غائبا في الدساتير السابقة هو نابع من تلك الصورة السوداء القاتمة، التي ارتسمت في أذهان المواطنين نحو الإدارة العامة، ومنها الإدارة المحلية التي يفترض فيها أنها لسان حال المواطن ومحط اهتماماته، حيث هي التي تعبر عن انشغالاته أمام الإدارة الوصية وتلبي رغباته وحاجاته بحكم قربها منه، إلا أن الوضع لم يكن كذلك في عهد النظام الاشتراكي وحكم الحزب الواحد، وتحسن بعض الشئ بعد التعددية الحزبية، إلا أن الوضع لم يدم طويلا، حيث ساءت الأوضاع بعد دخول الإدارة العامة المحلية في التجاذبات السياسية التي حدثت في مطلع التسعينيات، مما أفقدها تلك السمعة التي كان من المفترض أن تتمتع بها، وهي أن الإدارة العامة بمثابة الأب الذي يخدم جميع أبنائه

¹⁸⁰ - لقد جاء دستور 1996 في بابه الأول غير مختلف عن دستور 1989، إلا في زيادة مادة مهمة في الفصل الثالث من ذات الباب، حيث نجد أن المواد التي لم يقع عليها تغيير في دستور سنة 1996 وكان منصوص عليها في دستور سنة 1989 هي تلك المواد المتعلقة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، حيث بقيت خمس مواد كما هي دون تعديل، وكذلك الفصل الثاني المعنون بالشعب بقيت عشر مواد دون تعديل، أما الفصل الثالث فقد ورد فيه ثمان وعشرون مادة في حين دستور 89 كان قد احتوى على سبع وعشرون مادة فقط، و المادة الجديدة في دستور 1996 هي المادة رقم 23 والتي تنص على:

" عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون."

¹⁸¹ -نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، مذكرة ماجستير، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص:41،

بتصرف.

دون تمييز بينهم ولا تفریق أو انحياز لأحد على حساب آخر، وقد ارتسمت صورة الإدارة العامة في ذلك الوقت البائس بلون أسود قاتم، يدل على أن الإدارة أصبحت مكان للبيروقراطية والمحسوبية، والمحاباة والتعسف، والتمييز والولاءات الحزبية والطائفية والدينية، مما أوسع هوة عدم الثقة بين المواطن والإدارة، وأصبح المواطن لا يأمن بوائق الإدارة، نظرا لما يراه في أعمالها ويلمسه من تحيز أثناء تقديمها لخدماتها، فأصبحت الخدمات العامة خدمات خاصة تقدم لذوي النفوذ والمناصب، محروما من تلك الخدمات، التي الأصل فيها أن يستفيد منها هو وغيره من وتقدم لأجل اكتساب المعارف وقضاء الحوائج، في حين المواطن البسيط يجد نفسه ذوي النفوذ أو المال بنفس القدر، وأن لا يكون هناك تمييز بينه وبينهم في تلبية الحاجات العامة، كما أصبحت الإدارة المحلية عنوانا للتزوير في المناسبات الانتخابية، مما أفقد الإدارة هيبتها ونزاهتها أمام المواطن، وتوجب على المشرع النص على وجوبية احترام الإدارة لمبدأ الحياد الإداري، كي تقدم خدماتها بكل حياد وشفافية ونزاهة، ودون تحيز يطعن في مصداقيتها، ويهز من ثقة المواطن فيها.

ثالثا: ضمانات ترشيح أعمال الموظف العام

لقد ورد النص في المادة 21 من دستور 1996 على: " لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة." ويفهم من نص المادة أن الوظائف لا يمكن لمتوليها أن يقوم باستغلالها لتحقيق مكاسب غير مشروعة أو أهداف خاصة، كما يستقى من نص المادة أن الوظائف العامة إنما أنشئت لأجل تحقيق المصلحة العامة وكل استعمال لسلطة الوظيفة لتحقيق غرض آخر غير هذا الغرض يعد انحرافا بالسلطة، لهذا يمكن القول أن نص المادة 21 جاء ليعطي ضمانات جديدة للمواطن يطمئن بها عن سلوكيات الموظف العام، وأن سلوكه في وظيفته إذا أصبح مصدرا لثراءه، أو لتحقيق مصالح خاصة، فهو سلوك نهى عليه الدستور ويعرض صاحبه للمسائلة وفي حال الادانة للمعاقبة.

رابعا: ضمانات إنشاء القضاء الإداري لتقويم أعمال الإدارة العامة

لقد كان النظر في منازعات الإدارة في مرحلة القضاء الموحد، منوطا بالقضاء العادي (المجلس الأعلى)، مما ترتب عنه كثرة القضايا لدى هذا القضاء وطول أمد الفصل فيها، فعمد المشرع الدستوري في دستور 1996 إلى الفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري كي

يكون للمنازعات المتعلقة بالإدارة قاض متخصص، يحافظ على حقوق وحرية الأفراد من جهة ويقوم أعمال الإدارة العامة من خلال رقابته على أعمالها وتقييدها بمبدأ المشروعية، وإلغاء أعمالها القانونية إذا انحرفت عن الغاية التي أنشئت لأجلها، وعليه إن إنشاء قضاء متخصص لمنازعات الإدارة العامة يعد ضمانا من المشرع الدستوري تؤكد حرصه على تقويم أعمال الإدارة وتحسينها من الانحراف بالسلطة، ولقد أعلن دستور 96 عن تأسيس مجلس الدولة الذي يعتبر بداية نظام قضائي جديد ألا وهو القضاء الإداري من خلال نص المادة 156 التي تنص: " تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.....".

الفرع الثاني: الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 2016

أولا: ضمانات حماية الاقتصاد الوطني من التعسف بالسلطة

لقد أبان المشرع الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 عن نيته في التصدي ومواجهة كل مظاهر الانحراف بالسلطة في الإدارة العامة وذلك من خلال النص على الغايات التي تسعى لتحقيقها الإدارة العامة، ومنها الإدارة المحلية، والتي منها: " ضمانات حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس أو الرشوة، أو التجارة الغير مشروعة، أو التعسف، أو الاستحواذ أو المصادر غير المشروعة"، إن هذا النص الوارد في المادة 09 فقرة 07 من دستور 2016 ليوضح بما لا يدع مجالا للشك عن نية المشرع الدستوري في السمو بمكانة المؤسسات العامة أمام المواطنين، وزرع ثقة المواطن فيها من خلال التأكيد على الغايات التي تستهدفها المؤسسات العامة ومنها الإدارة المحلية والتي منها حماية الاقتصاد الوطني من التعسف في استعمال السلطة، وهو ما يعني حماية الإدارة العامة، ومنها الإدارة المحلية من الوقوع في الانحراف بالسلطة عند تناولها لمجال الضبط الإداري الجانب الذي يمس الاقتصاد الوطني، والذي يعد المساس به مساسا بالنظام العام الذي يهدد كيان الدولة في وجودها، وعليه فإن استحداث المشرع لمصطلح التعسف في نص الفقرة، لهو دلالة على تيقظ المشرع للأفعال المنحرفة التي يمارسها رجال الإدارة باسم الوظيفة التي يؤدونها والسلطة التي يمتلكونها، والتي لا تمت للمصلحة العامة بأوهى سبيل بل تهدد كيان الدولة ذاتها، وتمس بالنظام العام في أحد عناصره الحديثة، وهو عنصر

الاقتصاد الوطني الذي يسمو بالدولة وبمؤسساتها إذا ما تمت حمايته، ويطيح بها إذا تم المساس به وانتهاكه.

ثانيا: ضمانه حق حصول المواطن على المعلومات والوثائق والاحصائيات من الإدارة

لقد جاء النص في دستور 2016 على ضمانه جديدة لم يتم النص عليها في التعديلات والدساتير السابقة وتتمثل هذه الضمانة في حق الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات ونقلها، حيث نصت المادة 51 على: " الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن. لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني. يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق".

إن تكريس المشرع الدستوري الجزائري لهذا الحق يأتي ليؤكد مرة أخرى مدى حرص المشرع على كبح جماح الإدارة العامة عند قيامها بأعمالها تحت غطاء السرية، ومنع تسريب معلوماتها بحجة الحفاظ على السر المهني، وهدفها من كل ذلك هو التغطية على ما تقوم به أعمال هدفها تحقيق المصالح الخاصة، ولقد اتبع المشرع الجزائري في تكريس هذا الحق ما جاءت به الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالميا، حسب ما نصت عليه المادة 19 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، وكذا المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁸² التي ألزمت الإدارات العمومية بضرورة تمكين المواطنين من

¹⁸² - نصت المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة بـ 31 أكتوبر 2003 في الفقرة الفرعية ب على: " تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء، ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) - اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.

(ب). تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات؛ للاطلاع على بنود الاتفاقية من المصدر أنظر الرابط:

الحصول على المعلومات واتخاذ التدابير الكفيلة لممارستهم لهذا الحق، تعزيزا للشفافية وتصديا لانحراف الادارة بسلطتها عند قيامها بأعمالها، واعتبارا للأهمية القصوى التي يكتسبها حق الحصول على المعلومات في تعميق مبادئ المشروعية في أعمال الادارة.

ثالثا: ضمانات مواجهة انحراف الادارة في مجال حماية البيئة والمحيط

لقد أصبح من الواجبات المناطة بالإدارة العامة سواء المركزية منها أو المحلية واجب حماية البيئة والمحيط، وهو واجب يتعلق بحماية النظام العام والذي يتعلق بسلطات الضبط الاداري سواء على المستوى الوطني أو المحلي، ويتضح هذا الواجب من خلال نص المشرع الدستوري عليه في المادة 68 في دستور 2016 والتي تنص على أنه: " للمواطن الحق في بيئة سليمة.

تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة.

يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة."

ومن خلال نص المادة يتبين أن واجب حماية البيئة والمحيط من قبل الدولة ومؤسساتها العامة الادارية هو واجب قانوني ورد النص عليه في أسمى درجات الهرم القانوني، ألا وهو الدستور، كما أنه وبمفهوم المخالفة يوضح أن كل تقاعس عن حماية هذا الواجب يعد انحرافا بالسلطة، يستخلص من نص هذه المادة أن المشرع الجزائري قد جاء بعنصر جديد من عناصر الضبط الاداري العام، يتوجب على الادارة العامة العمل على حمايته ومجال الضبط البيئي، والذي يعتبر أحد العناصر الحديثة للضبط الاداري وأحد مقومات النظام العام.

رابعا: ضمانات إحداث أجهزة رقابية جديدة على أعمال الإدارة العامة لتحسينها من الانحراف بالسلطة

لقد ضمن المشرع الدستوري الجزائري في دستور 2016 آلية جديدة للرقابة على أعمال الادارة المحلية عند إشرافها على تنظيم الانتخابات المحلية، وذلك بإنشاء جهاز دستوري لمراقبة أعمال الادارة، وهذا الجهاز لا يحد من رقابة جهاز القضاء الاداري بل يبقياها، وهذا الجهاز هو

الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات¹⁸³، حيث ورد النص في المادة 194: "تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات"، ونعلم أن ما تنتجه الانتخابات النزيهة سوف يعود بالنفع على المواطنين، من تقلد الرجال الكفاء مقاليد السلطة في الإدارة المحلية الشيء الذي ينتج عنه قرارات تعود بالنفع العام للمواطنين، لا يعترئها حيف ولا انحراف بالسلطة الذي هو ديدن القادمين للسلطة تحت مظلة التزوير، والذين لا يملكون القدرة الكافية، ولا النزاهة المطلوبة، ولا الشفافية في قيامهم بأعمالهم، كما أعطى دستور 2016 إضافة جديدة في مجال الرقابة على أعمال الإدارة، وهي رقابة الجهاز المنشأ حديثاً ألا وهو؛ الهيئة الوطنية العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وقد أعطى في ديباجة الدستور لها اهتماماً واضحاً من خلال النص على:

"تعتبر الجزائر عن تمسكها بالعمل للوقاية من الفساد ومكافحته، وفقاً للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها".

¹⁸³ - نصت المادة 194 من دستور 2016 وهي جديدة مقارنة بما ورد في التعديلات والدساتير السابقة: "تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات.

ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية، بعد استشارة الأحزاب السياسية.

للهيئة العليا لجنة دائمة. وتنتشر الهيئة العليا أعضائها الآخرين فور استدعاء الهيئة الانتخابية.

تتكون الهيئة العليا بشكل متساو من:

- قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء، ويعينهم رئيس الجمهورية،

- وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني، يعينها رئيس الجمهورية.

تسهر اللجنة العليا على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وكذا الاستفتاء ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناخبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع.

تسهر اللجنة الدائمة للهيئة العليا على الخصوص على ما يأتي:

- الإشراف على عمليات مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية،

- صياغة التوصيات لتحسين النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم العمليات الانتخابية،

-تنظيم دورة في التكوين المدني لفائدة التشكيلات السياسية حول مراقبة الانتخابات وصياغة الطعون.
يحدد القانون العضوي كليات تطبيق هذه المادة. "

الفرع الثالث: الضمانات الجديدة لمواجهة الانحراف بالسلطة في التعديل الدستوري 2020

لقد أورد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020¹⁸⁴ عدة ضمانات جديدة لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية. حيث جاءت هذه الضمانات تحت إطار تعزيز الثقة في علاقة الإدارة العامة مع المتعاملين معها من المواطنين، ولأجل تقريب الإدارة من المواطن، وكى يسهل على الإدارة معرفة متطلبات مواطنيها سواء في مجال التنمية المحلية، أو في مجال المشاكل التي يعانون منها، ومن هذه الضمانات الجديدة المنصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد ضمانات ممنوحة للمواطنين لمواجهة انحراف الإدارة، و ضمانات أخرى مقيدة للإدارة للحد من انحرافها، كما جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بضمانة تفعيل الهيئات الرقابية الموجودة واستحداث أخرى جديدة.

أولاً: الضمانات الممنوحة للمواطنين لمواجهة الانحراف بالسلطة في الإدارة العامة

01- حق المواطنين في تقديم الملتزمات والشكاوى للإدارة العامة

لقد أشار المشرع الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى حق لم يشر له في التعديلات السابقة، ألا وهو حق المواطنين في تقديم ملتزمات وشكاوى إلى الإدارة العامة وذلك من خلال المادة 77 التي نصت على: " لكل مواطن الحق في تقديم ملتزمات إلى الإدارة، بشكل فردي أو جماعي، لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقه الأساسية.

يتعين على الإدارة المعنية الرد على الملتزمات في أجل معقول." ¹⁸⁵

¹⁸⁴ - الأمر الرئاسي الصادر في ج ر ج د، العدد 54 المؤرخة ب 28 محرم عام 1442هـ الموافق ل 16-09-2020 المتعلق بتعديل الدستور لسنة 2020.

¹⁸⁵ - لقد كرس المشرع الدستوري الجزائري حق المواطنين في تقديم ملتزمات للإدارة العامة في التعديل الأخير لسنة 2020، في حين نجد أن المشرع المغربي قد سبق المشرع الجزائري في هذا الأمر، حينما نص في دستور 2011 على أنه يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله. حيث تضمن الفقرة الثانية من الفصل 139 أنه " يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"، ينظر كتاب الديمقراطية التشاركية المحلية تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج، وهو كتاب يقدم حصيلة تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية الى غاية تاريخ 31 سبتمبر 2019، وهو صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية لوزارة الداخلية للمملكة المغربية، ينظر الرابط: <https://cutt.us/fNb4T>، تم الولوج له بتاريخ 25-10-2022، على الساعة 20:03 مساءً.

حيث اعتبر المشرع الدستوري الجزائري، تقديم ملتمس حول موضوع معين كتقديم ملتمس حول إضاءة طريق عمومي، أو تقديم ملتمس حول تشجير حي معين أو مجموعة من الأحياء هو حق من حقوق التي كفلها الدستور للمواطن وعليه لا يمكن للإدارة التعدي على هذا الحق الدستوري، وكل تعد يعتبر انحرافا بسلطتها عن الغاية التي أنشئت لأجلها وهي تحقيق المصلحة العامة، حيث أن تقديم المواطن للإدارة ملتمساته هو نوع من أنواع الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة، كما يعتبر في نفس الوقت ترشيد وتوجيه لها في جانب قد يكون قد خفي عنها، وبمجرد وصول التماس المواطن لها تصبح الإدارة العامة في موضع يطلب منها التحرك للقيام بما يحمله ذلك الالتزام من مصلحة عامة، وإلا كان سكوتها وعدم تحركها قرينة من قرائن انحرافها بالسلطة، وكذلك الشكوى التي يرفعها المواطن للإدارة العامة أيضا هي تمثل رقابة المجتمع لأعمال الإدارة، حيث عن طريقها تدرك الإدارة العامة مدى رضا المواطنين عن أعمالها، والرضا سوف لن يكون مادام هناك انحراف بالسلطة، وتكريس المشرع الدستوري لحق المواطن في تقديم الملتمسات والشكاوي للإدارة بشكل فردي أو جماعي، سوف يعزز الدور الرقابي للمواطنين على أعمال الإدارة، مما يجنبها الانحراف بسلطتها عن الاهداف التي لأجلها أنشئت.

02- حق المواطنين والمجتمع المدني في رقابة الإدارة العامة

لقد نص المشرع الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2020 على ضمانات مهمة في جانب تحقيق المشروعية وترشيد أعمال الإدارة العامة بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، ألا وهي أن الدولة ضامنة بسهرها على تفعيل دور المجتمع المدني والمواطن في مواجهة انحراف الإدارة من خلال تفعيل حق المواطنين، الذين يشكلون جمعيات المجتمع المدني، أو بصفتهم الشخصية حينما يقدمون شكاوى أو ملتمسات إلى الإدارة المحلية، تقدم إضافة في جانب التسيير للشأن المحلي، وفي هذا الصدد نصت المادة 10: " تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية."

03- حق المواطنين في ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية

من الحقوق الجديدة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 حق المواطنين في ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، حيث ورد النص ولأول مرة في التعديل الدستوري 2020 على هذه الضمانة في الفقرة 05 من المادة 09 من الدستور، وكان النص كالتالي: يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي: ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية" وبهذه الفقرة يتبين أن المشرع الجزائري قد اهتم بتحديد غايات المؤسسات العامة، لأجل أن لا تقع في الانحراف بالسلطة، وقد ضمن المشرع للمواطنين تحقيق مبدأ شفافية الإدارة العامة لأجل القضاء على ما قد يقع من فجوات وهوة بين المواطن والإدارة، جراء التصرفات والأعمال التي يكتنفها الغموض، والتي في غالب الأحيان تكون منفا لانحراف رجل الإدارة عن ما يجب عليه تحقيقه من هدف المصلحة العامة، أو هدف مخصص نص عليه القانون، وكى لا تهتز ثقة المواطن بينه الإدارة العامة، ومنها الإدارة المحلية، التي الأصل في نشأتها هو تلبية الحاجات العامة لمواطني الاقليم المحلي، ولأجل تحسين صورة الإدارة العامة أمام المواطنين، توجب تطبيق مبدأ الشفافية في الأعمال والمعاملات الإدارية، لأجل خلق تصور للمواطن نحو الإدارة العامة لا يكتنفه الغموض، بل يرى من خلاله الإدارة العامة وأعمالها بعين الوضوح والشفافية، بمعنى حينما تمارس الإدارة أعمالها لا تدع مجالاً للشكوك في ما تقوم به من أعمال.

ثانياً: الضمانات المقيدة للإدارة العامة لمواجهة الانحراف بالسلطة

01- واجب استهداف المصلحة العامة عند استحداث الوظائف وعند ممارسة المهام

إن ما قد ورد في التعديل الدستوري من ضرورة استهداف الإدارة للمصلحة العامة وابتعادها عن تحقيق المصالح الخاصة عند استحداث المناصب العامة، وكذلك عند ممارسة الموظف العام للمهام المناطة به سواء كان معيناً أو منتخبا، ونهي المشرع عن استعمال الوظيفة للحصول على امتيازات مالية ومادية وتحقيق المنافع الشخصية والخاصة، لهو ضمانة دستورية نحو الكافة؛ سواء المسؤولين عن عمليات التوظيف على المستوى الوطني المركزي والمحلي والذين هم مطالبين باستهداف المصلحة العامة لا المصالح الشخصية عند استحداث مناصب عمومية، وعند قيامهم بطلبات عمومية، كما هو ضمانة أيضاً للمواطنين كى يطمئنوا أيضاً بأن القانون خول لهم رفع التظلم الإداري أو الدعوى القضائية ضد قرار توظيف

أو طلب عمومي لم تستهدف فيه الإدارة المصلحة العامة، حيث نصت المادة 24 من التعديل الدستوري 2020 على: "يحظر استحداث أي منصب عمومي أو القيام بأي طلب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة.

لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، يجب على كل عون عمومي، في إطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح.

يجب على كل شخص يُعين في وظيفة عليا في الدولة، أو ينتخب أو يُعين في البرلمان، أو في هيئة وطنية، أو ينتخب في مجلس محلي، التصريح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها.

يحدد القانون كليات تطبيق هذه الأحكام."

ويتضح أيضا من خلال هذه المادة أن المشرع الدستوري أراد أن يغلق الباب على أصحاب المصالح الشخصية الذين يعينون في الوظائف العليا أو ينتخبون أو يعينون في البرلمان، أو في الهيئات الوطنية أو المحلية، كي يعلموا أن هناك رقابة على الممتلكات عند تولي المناصب وعند الخروج منها، لكي لا يستعمل أصحاب هذه المناصب سلطتهم لتحقيق مكاسب غير مشروعة وامتيازات باسم المنصب، وحسنا فعل المشرع الدستوري حينما نص على التصريح بالممتلكات كي يكرس معيار النزاهة والشفافية في متولي المناصب الإدارية.

02- واجب احترام المبادئ التي تحكم سير الإدارة العامة

لقد ورد النص في التعديل الدستوري لسنة 2020 على جملة من المبادئ التي يجب على الإدارة احترامها حيث تعتبر هذه المبادئ أسسا قانونية تقوم عليها الإدارة وتحكم سير أعمالها وهذه المبادئ هي مبدأ المساواة بما يحويه من حياد إداري ومساواة في الحصول على الخدمات ومساواة في تولي الوظائف¹⁸⁶، ومبدأ الاستمرارية، ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتبدل أو ما عبر عنه دستور 2020 بمبدأ التكيف المستمر، والمبدأ الجديد الذي أورده المشرع

¹⁸⁶ - تنص المادة 67 من التعديل الدستوري 2020: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء

المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين."

يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم."

الدستوري في دستور 2020 وهو مبدأ التغطية المنصفة للتراب الوطني وهو مبدأ يتعلق بالإدارة المركزية عند توزيعها للميزانية العامة للدولة وما يتعلق بها من مشاريع وبنى تحتية.

كما ورد النص الدستوري المتعلق بتحقيق الإدارة لضمانة مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة كضمانة منها للمواطن لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمالها، حيث نصت **المادة 67** على: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين."

كما نصت **المادة 27** على ذات احترام الإدارة لمبدأ المساواة في الحصول على الخدمات، واحترام الإدارة لمبدأ الاستمرارية والتكيف وذلك من خلال نص **المادة 27**: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز.

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة."

ويقتضي تطبيق مبدأ المساواة في الإدارة العامة قيامها بتحقيق الحياد الإداري وعدم تعسفها بسطتها، وقد ورد النص على النهي على التعسف بالسلطة، واحترام مبدأ حيادها في التعديل الدستوري 2016 في **المادتين 24 و 25** إلا أن المشرع الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2020 أضاف الجديد على هاتين المادتين، حيث نص على ضمانة عدم تعسف الإدارة وأضاف لها **استغلال النفوذ** كي يعلم كل من استغل منصبه لمصالحه الشخصية أنه قد ارتكب جرما يعاقب عليه القانون، ونص أيضا على ضمانة احترام الإدارة لمبدأ الحياد وأضاف إلزامية الرد على طلبات المواطنين التي تتطلب إصدار قرار في أجل معقول، وذلك سدا لباب انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية في الرد على طلبات المواطنين أو عدم الرد الذي قد يضيع حقوقا للمواطنين لا يمكن لهم تداركها، وقد وردت الصيغة الجديدة في **المادة 25** على النحو التالي: "يعاقب القانون على استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة." فجملة **استغلال النفوذ** وهي تأكيد جديد من المشرع الدستوري على محاربه لكل أشكال الانحراف الإداري، والتي منها استغلال النفوذ والتي وقع مؤخرا ويصدد تفعيلها العديد من المحاكمات لمن يشتبه بهم استغلال

نفوذهم ومناصبهم لتحقيق فوائد ومصالح خاصة لهم أو لذويهم¹⁸⁷، كما أصبح نص المادة 26 بعد أن كان النص في دستور 2016 هو: " عدم تحيز الإدارة يضمه القانون." صار النص في التعديل الأخير:

" الإدارة في خدمة المواطن.

يضمن القانون عدم تحيز الإدارة.

تلزّم الإدارة برد مغل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري.

تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل."

03- واجب الرد على ملتمسات وشكاوى المواطنين

من الضمانات الجديدة الواردة في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 والتي تعد ضمانات مهمة وفعالة لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة العامة المركزية منها والمحلية، حيث تشكل هذه الضمانات بالنسبة للإدارة المحلية، قيمة مضافة في تحقيق الشفافية والنزاهة في الإدارة، كما تشكل ضمانات للمواطن المحلي لمواجهة انحراف الإدارة المحلية، وهي واجب إلزام الإدارة بردها المغل بشأن الطلبات المرفوعة التي تستوجب إصدار قرار إداري وذلك في أجل معقول وكذلك الاستجابة لشكاوى المواطنين عن طريق الرد عليها هي الأخرى في أجل معقول، حسب ما نصت عليه المادتين 26 و 77 من التعديل الدستوري 2020، وهذين النصين في المادتين لم يتم النص عليهما في الدساتير السابقة مما يوضح نية المشرع الدستوري في إضفاء ضمانات أكبر للمواطن حول عدم انحراف الإدارة العامة، حيث تنص المادة 26 على: " الإدارة في خدمة المواطن.

يضمن القانون عدم تحيز الإدارة.

تلزّم الإدارة برد مغل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري.

¹⁸⁷ - لقد وقعت في أواخر سنة 2019 العديد من المحاكمات للعديد ممن طالتهم تهمة الفساد وتبيد المال العام واستغلال النفوذ، وتجلّى ذلك عبر ما نشرته وسائل الإعلام من محاكمات علنية لهؤلاء الأشخاص والذين كانوا بالأمر القريب إشارات عليا بالدولة وزراء ومستثمرين كبار.

تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل." وكذلك نصت المادة 77 على: " لكل مواطن الحق في تقديم ملاحظات إلى الإدارة، بشكل فردي أو جماعي، لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقه الأساسية. يتعين على الإدارة المعنية الرد على الملاحظات في أجل معقول." تعتبر المواد السابقة الذكر عبارة عن ضمانات دستورية لتحقيق مبدأ المشروعية في أعمال الإدارة بصفة عامة سواء المركزية منها أو اللامركزية المرفقية منها والإقليمية.

ثالثا: ضمانات تفعيل الهيئات الرقابية الموجودة واستحداث أخرى جديدة

01- تفعيل دور السلطة المستقلة لمراقبة الانتخابات

إن إنشاء مؤسسة مستقلة هدفها ومهمتها تحضير وتنظيم وتسيير الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وعمليات الاستفتاء والإشراف عليها في شفافية وحياد وعدم تحيز، سوف يوفر لنا الرجال الأكفاء النزهاء في التسيير، بمعنى أنه لن تكون هناك فرصة للمتسلقين باسم الأحزاب النافذة في السلطة، والذين لا يمتلكون المقدرة الكافية في التسيير، ولا النزاهة المطلوبة لتحقيق المصلحة العامة على الوجه الأكمل لها، دون انحراف بالسلطة أثناء القيام بالأعمال الإدارية المنصوص عليها، لهذا وجدنا أن دستور 2020 نص على إنشاء هذه الهيئة المستقلة في نص المادة 200،¹⁸⁸ كما ورد النص على صلاحياتها في المادة 202،¹⁸⁹ وذلك بالنص على ممارسة مهامها في شفافية وحياد وعدم تحيز، وهو تقدم ملحوظ من المشرع الدستوري إزاء ما تتطلبه العمليات الانتخابية، التي كان يكتنفها الغموض في تسييرها في مراحل سابقة لم تكن منظمة بهيئة مستقلة ونزيهة، فولدت لنا منتخبين لا تهمهم المصلحة العامة، كما تهمهم

¹⁸⁸ - نصت المادة 200 من التعديل الدستوري 2020 على: " السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مؤسسة مستقلة ."

¹⁸⁹ - ورد نص المادة 202: " تتولى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مهمة تحضير وتنظيم وتسيير الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وعمليات الاستفتاء والإشراف عليها.

تمارس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات عمليات التسجيل في القوائم الانتخابية ومراجعتها، وعمليات تحضير العملية الانتخابية، وعمليات التصويت والفرز والبيت في النزاعات الانتخابية حسب التشريع الساري المفعول.

تمارس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مهامها منذ تاريخ استدعاء الهيئة الانتخابية حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع. تمارس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مهامها في شفافية وحياد وعدم تحيز."

مصلحتهم الشخصية التي ترشحوا لأجلها، وعندما تفرز لنا صناديق الانتخاب رجالا يختارهم الشعب فعلا سوف يكونون أداة رقابة فعلية للشعب على أعمال السلطة.

02- تفعيل دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

وقد ورد النص في دستور 2020 على إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وبيان الدور المنوط بها من خلال المادة 204 و 205، حيث نصت المادة 204 على: " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هي مؤسسة مستقلة "، بما يفهم منه أن المشرع الدستوري أراد لهذه هذه المؤسسة أن تكون غير خاضعة لأية سلطة من السلطات الثلاث بالدولة؛ سواء التنفيذية، أو القضائية، أو التشريعية، كي تتمتع بالاستقلالية الحقيقية في عملها دون أية ضغوط من أية سلطة كانت وعلى رأسها التنفيذية التي كانت فيما سبق تبع لها، وهو ما يكرس حقيقة نية المشرع في القضاء على كل صور انحراف الإدارة.

وإضافة إلى التعريف بالهيئة بأنها هيئة رقابية لأعمال الإدارة وتتمتع بالاستقلالية، بما يعني حيادها التام وعدم تدخل أي سلطة في أعمالها الرقابية، نجد أيضا أن المادة 205 نصت على الصلاحيات والمهام المنوطة بهذه السلطة، والتي هي كالتالي:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها،
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة،
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية،
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها،
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد.

يحدد القانون تنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا

صلاحياتها الأخرى "

وهذه الصلاحيات والمهام المسندة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عبارة عن أهداف محددة في الدستور، والذي يمثل القانون الأسمى في سلم الهرم القانوني والذي يتوجب على كل إدارة عامة، ومنها الإدارة المحلية احترام وتطبيق ما حدده الدستور من أهداف لهذه المؤسسة، وبذا يكون المشرع الدستوري قد وفر أكبر ضمانات مؤسساتية تحارب وتواجه كل مظاهر الانحراف بالسلطة لجميع الإدارات العامة ومنها الإدارة المحلية، ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات والمهام المسندة للسلطة من خلال المادة 205 أعلاه.

03- استحداث المرصد الوطني للمجتمع المدني

لقد نصت المادة 213 على إنشاء هيئة جديدة تتعلق مهامها بانشغالات المجتمع المدني، ومعلوم أن هذه الهيئة هي هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية حيث تقدم آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني، وفي نفس الوقت يعتبر المرصد الوطني أداة رقابية فعالة لمواجهة انحراف الإدارة وذلك بما يمتلكه من صلاحيات المشاركة في تحقيق أهداف التنمية، وفي هذا الإطار نصت المادة 213 على : " المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية.

يقدم المرصد آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني.

يساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة ويشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية.

يحدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد ومهامه الأخرى.

ولقد لمسنا حقيقة دور المرصد الوطني في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، وذلك من خلال إنشاء الجمعيات المحلية بولاية الوادي، حيث وقع الانحراف بالسلطة والتعسف من قبل بلديات الوادي استنادا على انحراف مديرية التنظيم بالولاية التي فرضت مدة سنة كعمر للجمعيات المحلية، مما قيد حرية إنشاء الجمعيات، فقلت الجمعيات المحلية في الولاية بسبب هذا القرار المنحرف، وقد ظل هذا حال الجمعيات المحلية لسنوات طوال، إلى أن تظلمت أحد الجمعيات أمام عضو من أعضاء المرصد الوطني للمجتمع المدني، حيث تراجعت الإدارة المحلية عن هذا القرار، وفتِح المجال بعدها للجمعيات المحلية للانخراط في مجال تسيير الشأن

العام، بعد أن كانوا في معزل عن الدخول في مجال المشاركة في التنمية المحلية بمثل هذه القرارات التعسفية المنحرفة.

المبحث الثاني

الأسس التشريعية لمواجهة الانحراف بالسلطة من خلال قانوني البلدية 11-10

والولاية 12-07

لقد سعت الجزائر بعد استقلالها إلى وضع الأسس العامة للجماعات المحلية لأجل الوصول بها إلى تلبية حاجات المواطنين وتحقيق التنمية المحلية والتي بدورها تحقق التنمية وذلك من خلال سن قوانين للجماعات المحلية بداية من سنة 1967¹⁹⁰ إلى 2012¹⁹¹، كما

¹⁹⁰ - لقد كان أول ظهور لقانون البلدية سنة 1967 وهو الأمر الرئاسي 67-24، المؤرخ في 07 شوال 1376هـ، الموافق لـ 18 يناير 1967م المتضمن القانون البلدي، ج ر ج د ش، عدد 06، المؤرخ في 18 يناير 1967، حيث كانت أسباب ظهوره وفق ديباجة القانون التي كان عنوانها بيان الأسباب تتمثل في التالي: " لا تزال الجماعات المحلية، عقب نيل الاستقلال، تسير وفقا للقواعد التي ورثتها من النظام الاستعماري.

وإن التأسيس البلدي الموضوع لجماعات محلية تخدم طبقة ذات امتيازات، قد أصبح الآن في وضع لا يتلاءم مع متطلبات اختيارنا الاشتراكي، ولاسيما مع مهام التنمية الاقتصادية التي يفرضها ذلك الاختيار.

كما وإن البلدية وهي مسيرة في ظروف صعبة، ومجردة من كل مبادرة بناءة من أجل المساهمة في انجاز اهداف التنمية الوطنية أو من أجل تلبية الحاجات المحلية، ومحرومة من الموارد الضرورية للنفقات الناتجة من الاعباء التي يزداد ثقلها على مر الايام، ما كانت تتمتع بأي قاعدة ادارية أو اقتصادية او مالية أو بشرية لازمة لازدهارها. ولمعالجة هذا الوضع رأى مجلس الثورة اعطاء القيمة الحقيقية للمؤسسة البلدية وتحديد مبادئها الاساسية في الميثاق الذي صادق عليه في شهر أكتوبر سنة 1966.

وعلى أساس هذه المبادئ التي يتضمنها هذا الميثاق أعيد تنظيم أجهزة البلدية من أجل تمكين البلدية الجزائرية الجديدة من الاطار الذي يكون أكثر ملاءمة ومهمته الجديدة "

¹⁹¹ - لقد صدر من القوانين الخاصة بالإدارة المحلية بعد قانون سنة 1967 القوانين التالية:

01- قانون الولاية رقم 69-38 المؤرخ في 07 ربيع الاول 1389، الموافق 22 ماي 1969، ج ر ج د ش، عدد 44،

المؤرخة بـ: 07 ربيع الاول 1389 ، الموافق لـ 23 ماي 1969.

02- قانون البلدية رقم 90-08، المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق 7 أبريل 1990، ج ر ج د ش، عدد 15،

المؤرخة بـ: 16 رمضان 1410، الموافق لـ 11 أبريل 1990.

03- قانون 90-09 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أبريل 1990، ج ر ج د ش، 15

المؤرخة بـ: 16 رمضان 1410، الموافق لـ 11 أبريل 1990.

04- قانون البلدية رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق 22 يونيو سنة 2011، ج ر ج د، عدد

37- المؤرخة بـ: 03 يوليو 2011.

تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي، ووسيلة فعالة لاشتراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات ديمقراطية نظام الحكم في الدولة¹⁹²، حتى إن أحد الفقهاء قال " كلما استعانت السلطة بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية في نظام الحكم ذلك أن الديمقراطية إذا كانت تعني حكم الشعب لنفسه، فإن الإدارة المحلية تجسد هذا المبدأ¹⁹³. لقد خصت القوانين الصادرة بخصوص الإدارة المحلية، كل من البلدية والولاية بمجموعة من الصلاحيات والاختصاصات، سواء بالنسبة للهيئة التنفيذية، أو التداولية، أو الإدارية، وتعتبر هذه الصلاحيات أيضا قيودا على السلطة التنفيذية و التداولية والإدارية، حيث أن قيامها بأعمال أخرى غير التي حددها لها القانون هو خروج عن ما حدده لها القانون من اختصاصات وهو ما يعبر عنه بعبء تجاوز السلطة، والذي يمثل أيضا انحرافا بالسلطة عن مقتضيات القانون وما حدده من صلاحيات لها، أو انحرافا عن الاختصاصات التي حددها القانون لتحقيق أهداف مخصصة أو عامة.

ندرس في هذا المبحث بعض الضمانات المهمة الواردة في قانون البلدية لمواجهة انحراف بالسلطة في أعمال البلدية كمطلب أول، كما ندرس الضمانات المهمة الواردة في قانون الولاية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية كمطلب ثان.

المطلب الأول: ضمانات الحماية من الانحراف بالسلطة من خلال قانون البلدية 10-11

نتعرض في هذا المطلب إلى ذكر أهم الضمانات القانونية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية وذلك تبعا للنصوص الواردة في قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، حيث نذكر الضمانات الجديدة التي جاء بها المشرع الدستوري لمواجهة الانحراف بالسلطة في قانون 10-11 مقارنة بالقانون السابق له 08-90، ونبدأ بضمانة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ثم نذكر أهم ضمانات مواجهة الانحراف من خلال السلطة المقيدة لرئيس المجلس

05- قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012، ج ر ج د ش،

عدد44، المؤرخة بـ: 07 ربيع الثاني 1433 ، الموافق لـ 29 فيفري 2012.

¹⁹² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر 2010، ص 134.

¹⁹³ - عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات، الجامعية، 1984، ص 49 وما بعدها.

الشعبي البلدي بالنص على اختصاصاته كمثل للبلدية وكممثل للدولة، ونذكر مدى علاقة تحديد الصلاحيات لمواجهة الانحراف بالسلطة، وكيف يكون هذا التحديد للصلاحيات أساسا لتحريك الرقابة بأنواعها على ر م ش ب وعلى أعضاء المجلس وأعماله وعلى الهيئة في حد ذاتها، كما نبين ما أقره القانون من رقابة إدارية وقضائية ومجتمعية على مصالح البلدية.

الفرع الأول: ضمانات مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية

لقد ضمن المشرع الجزائري في ق ب 11-10 للمواطنين ضمانات قانونية لم يتم النص عليها في قانون البلدية الذي سبقه 90-08، حيث جاء النص في قانون 11-10 على البلدية هي مكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 02: " البلدية هي القاعدة الإقليمية للمركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية "، ويمكن أن نقف عند كلمة تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وذلك من خلال الحديث عن مدى تفعيل هذه الفقرة في الواقع العملي، حيث نعلم جيدا أن أحد أسباب وقوع الإدارة في الانحراف بالسلطة هو عدم إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية، والاستبداد بالرأي مما ينتج عنه قرارات لا تعود بالفائدة المرجوة منها كترخيص رئيس بلدية لصاحب مصنع للقيام بمزاولة نشاطه المضر بالصحة والملوث للبيئة في منطقة آهلة بالسكان، وفي هذا الصدد ونظرا لأهمية إشراك المواطنين في تسيير الشأن المحلي فقد خصص المشرع الجزائري في ق ب الباب الثالث بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، حيث أورد فيه أربع 04 مواد وهي المادة 11-12-13-14، حيث تنص المادة 11على: " تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين".

رغم ما جاء به المشرع الجزائري في قانون البلدية من توجه جديد في جانب إعلام المجلس الشعبي البلدي المواطنين واستشارتهم فيما يقوم به من أعمال التهيئة والتنمية حيث

أتاح استعمال الوسائط والوسائل الاعلامية المتاحة، ومما هو متاح في زمننا هذا تلكم الوسائط الاعلامية التي تبلغ الافاق وهي وسائل التواصل الاجتماعي والمتمثلة في المنصات الالكترونية والفيسبوك وتويتر والمسنجر والواتساب والنستغرام والتلغرام والفايبر.....الخ، إلا أنه رغم توفر هذه الوسائط إلا أننا نجد لحد الساعة أكثر الادارات المحلية ليس لديها الاهتمام الكبير بوسائل الرقمنة والاعلام الالكتروني والاستشارات الالكترونية حيث لا يزال الأسلوب التقليدي للإدارة المحلية الجزائرية معتمدا لحد الساعة في بعض الخدمات الإدارية، ولم يتم القضاء عليه نهائيا بعد، وعليه يبقى العبء يثقل كاهل الموظف، والذي هو بشر يخطئ ويصيب وتعثره نوازع ذاتية أحيانا عند تقديم الخدمة للمواطن، مما يجعل المواطن دوما يتمنى وجود الموظف المخلص لعمله، والذي يتمتع بصفات النزاهة والأمانة والثقة إلى جانب الكفاءة والجدارة، فالنزاهة والأمانة والثقة في الموظف تجعل المواطنين مطمئنين أمام خدمات الإدارة المحلية، بحكم ما بينهما من مكاشفة ومصارحة، غير أن الواقع الحالي لا يعكس لنا وجود هذه النماذج بكثرة، مما يسيء إلى الإدارة بصفة عامة، ويجعل المواطن يفقد ثقته بهذه الإدارة، نظرا لأن أكثر منتسبيها ممن يقدمون الخدمة للمواطن هم ليسوا على نفس الدرجة في تحمل عبء المسؤولية¹⁹⁴.

كما نصت المادة 12: " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوارى المذكور في المادة 11 أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

يتم تنظيم هذا الإطار طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

وهذه المادة أيضا لم نجد لها أثرا على أرض الواقع المحلي وما يقوم به المجلس الشعبي البلدي تجاه المبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في

¹⁹⁴ - الصادق هاني، كرام محمد الاخضر، مقال منشور بتاريخ: 21/جوان/2021 بمجلة الاكاديمية للبحث القانوني، بعنوان: الرقمنة ودورها في التصدي للانحراف بالسلطة في أعمال، الإدارة المحلية الجزائرية (الواقع والمتطلبات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري بجاية، ص 08، والمقال منشور بمنصة ASJP على الرابط التالي:

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/175093>

تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، بل بالعكس رأينا من رؤساء البلديات من يقوم بتحديد المدة الزمنية لجمعيات الأحياء بسنة كي لا يتسنى للجمعية تطبيق مشروعها وبرنامجها وإبراز مبادراتها في التنمية والذي يتطلب لتحقيقه ميدانيا خمس سنوات، كما لاحظنا من رؤساء البلديات من لا يعير لمبادرات الجمعيات المحلية والتي تهدف إلى تحسين ظروف معيشة الحي أي اهتمام بل لا يرد على طلباهم المرفوعة له ويلتزم حيالها السكوت مما يضعف من عزيمة منتسبي تلك الجمعية التي تطوع أعضاؤها لخدمة المصلحة العامة للحي.

وفي اطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية نصت المادة 13 على: " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/ أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم."

وفي هذا الصدد وللأسف نجد أغلب رؤساء البلديات الذين يفترض فيهم تطبيق نص هذه المادة عند شروعهم وقيامهم بالأعمال التي تخدم المصالح المحلية، لا يعيرون اهتماما لجانب المشورة وإشراك المواطنين في تسيير الشأن العام، ومن البديهي أن استشارة الشخصيات المحلية والخبراء ورؤساء الجمعيات المحلية سوف يحقق التنمية المحلية المطلوبة، وفي نفس الوقت سوف ينادى بالبلدية من مظنة الشكوك بالانحراف بالسلطة من قبل مواطنيها، كما أن استشارة الشخصيات المحلية في شؤون البلدية أو الخبراء أو ممثلي الجمعيات المحلية سوف ينتج عنه قرارات هادفة وبعيدة عن الانحراف، وما يؤسف له أن هذه المادة حينما أعطت الخيار لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية الاستشارة والاستعانة بهؤلاء الأشخاص، لم تلزمه بذلك، أتاحت للكثيرين من رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالتفرد في اصدار القرارات التي كان من الواجب فيها الاستشارة أو الاستعانة بمن ذكرتهم المادة 13، والاستعانة بالخبراء والمشورة هو مبدأ جاء به الاسلام منذ 14 قرنا، وقد قال النبي وهو المعصوم من الله من كل زيغ وانحراف: " أشيروا علي أيها الناس " وما طلب نبينا صلى الله عليه وسلم المشورة من الصحابة إلا ليعلمنا مدى أهمية المشاورة والاستماع لآراء الآخرين لأجل الوصول إلى الآراء الصائبة وتفعيلها في ميدان الأعمال.

ولأجل تكريس الشفافية في الأعمال الخاصة بالمجلس ش ب نص المشرع في قانون البلدية 10-11 على إمكانية كل شخص ذي مصلحة طلب نسخة من المداولات، كما يمكن للجميع الاطلاع للجميع على مستخرجات مداولات المجلس من خلال لوحة الاعلانات المعلقة بالبلدية لأن المداولة بعد مصادقة الوالي عليها تعلق في البلدية للجمهور ليطلع عليها. نصت المادة 14 على: " يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية.

ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم."

إن ما نص عليه المشرع الجزائري في قانون البلدية من إمكانية اطلاع المواطنين عن مستخرجات أعمال المجلس الشعبي البلدي هو في حقيقة الأمر تحصيل لأعمال المجلس من الانحراف بالسلطة، حيث أن كل مداولة يقومون بها في الاجتماع الخاص بدورة ما غير تلك الدورات المتعلقة بمسائل النظام العام والحالات التأديبية، تعتبر وفق نص المادة 14 من حق المواطنين الاطلاع عليها، وقد نصت المادة 30 من قانون البلدية على أنه: " تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت اشراف رئيس م ش ب في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية 08 أيام المالية لدخولها¹⁹⁵ حيز التنفيذ طبقاً لأحكام هذا القانون"، ومنه يستخلص أن المواطنين معينين برقابة أعمال المجلس ش ب مباشرة سواء بالحضور الشخصي والذي يحدد عدد الحاضرين تبعاً لحجم القاعة وعدد الكراسي الموجودة فيها، ومن لم يستطع الحضور من المواطنين فيمكن له الاطلاع على مستخرجات أعمال المجلس من خلال الاطلاع عليها وهي معلقة في الأماكن المخصصة لذلك، ورغم إقرار المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية 10-11 للرقابة الشعبية المباشرة في نص المادة 14 و30، ورغم أن أعضاء المجلس يمثلون المجتمع المحلي وتم اختيارهم ليعبروا عن انشغالاته يحققوا مطالبه للوصول بالبلدية إلى تنمية محلية حقيقية، إلا أننا نلاحظ أن أغلب من يشغلون منصب عضو في م ش ب، قد يهتم بالمصلحة العامة في بادئ

¹⁹⁵—ورد في نص المادة 30 من قانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية، كلمة بدخوله وهو خطأ فيما يبدو لي مطبعي، لأن المداولات مؤنث والتعبير الصحيح لدخولها.

العهد، أو في الأيام الأولى، ثم لا يلبث حتى تتغير طريقته في العمل، فتصبح المصلحة العامة شيء ثانوي لا يسعى إليه إلا مكرها، ولهذا نص المشرع الفرنسي في المادة الأولى من القانون العام للجماعات المحلية على ميثاق المنتخب المحلي والذي ورد في البند الثاني منه: " يسعى الممثل المحلي المنتخب إلى المصلحة العامة وحدها، مع استبعاد أي مصلحة منها سواء كانت شخصية، بشكل مباشر أو غير مباشر، أو لأي مصلحة معينة أخرى.."¹⁹⁶ ورغم التنصيص على الرقابة الشعبية في شق إمكانهم الاطلاع على مستخرجات المداولات، إلا أن أكثر البلديات عندنا لا تعلق هذه المستخرجات، مما يقلل من الرقابة الشعبية على أعمال المجلس، فالرقابة الشعبية أكثر ضمانا للمشروعية الإدارية، وتكريسها في قانون البلدية سوف يكون أداة فعالة في تحصين أعضاء المجلس من الانحراف بالسلطة عند قيامهم بأعمالهم، وفي هذا الصدد نذكر بنموذج الرقابة الشعبية التونسية، المكرسة عن طريق الديمقراطية التشاركية والمشاركة الفعلية للمواطنين في أعمال وبرامج التنمية، وهو ما ورد في مجلة الجماعات المحلية

¹⁹⁶ -Code général des collectivités territoriales - Dernière modification le 01 mai 2022 - Document généré le 12 mai 2022, Article L1111-1-1 :

Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l'élu local.
Charte de l'élu local

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.

3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.

4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.

5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage

personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.

6. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.

7. Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale, à qui il rend compte des actes et décisions pris

dans le cadre de ses fonctions.

Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la présente charte.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités et les critères de désignation des référents déontologues.

بتونس في المواد من 29 الى 37¹⁹⁷، غير أنه عندنا لازال لحد الساعة لم يصل إلى وعي المواطن المحلي ولا إلى المنتخب المحلي أهمية المشاركة الفعلية في تحقيق التنمية الفعلية عن طريق الرقابة، أو الاشتراك في صنع القرار، ضف إلى ذلك لم يكن المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية 10-11 واضحا في إبراز كفاءات إشراك المواطن كمثل نظيره التونسي، الذي أعطى آليات المشاركة الفعلية ونص على احترامها من قبل المجالس المحلية ونص على أن

¹⁹⁷- لقد ورد النص في القانون الأساسي عدد 29، لسنة 2018، المؤرخ في: 09 ماي 2018، يتعلق بمجلة الجماعات المحلية التونسية، حول تفعيل مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي في القسم الخامس المعنون بالديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة في 09 مواد، بداية من المادة 29 الى المادة 37، ومما يلاحظ عند مقارنة الباب الثالث من قانون 11-10 المعنون بمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية الذي ورد فيه 04 مواد فقط ويلاحظ استعمال المشرع الجزائري لمصطلح يمكن مثل ما ورد في المادة 11 / 03 ويمكن في هذا المجال، على وجه الخصوص الوسائط استعمال الوسائط والوسائل الاعلامية المتاحة. كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين. وهو ما يترك مجال السلطة التقديرية للبلدية في النشر بالوسائل الاعلامية المتاحة أو عدم النشر أصلا ، فالمادة لم تلزم المجلس الشعبي البلدي بضرورة الاستعمال لهاته الوسائط والوسائل، كما أن عرض الحصيلة لا يعتبر واجبا على المجلس مما يفسح له المجال للكتف عن الحصيلة وعدم عرضها أمام المواطنين وهذا مما يهين أجواء الانحراف بالسلطة، وحينما نقارن بين ما جاء به المشرع الجزائري وما أورده المشرع التونسي في مجال مشاركة المواطنين واستعمال الوسائل الإلكترونية لإعلام المواطنين نجد أن المشرع التونسي قد خطا خطوات كبيرة في تحقيق المشاركة الفعلية للمواطنين وإعلامهم بشتى الوسائط التي لم يتركها للسلطة التقديرية للجماعة المحلية بل ألزمها باعتمادها وذلك في نص المادة 34 التي نصت على: "تلتزم الجماعات المحلية بضمان شفافية التصرف والتسيير وتتخذ كل الإجراءات والوسائل التي تسمح بالاطلاع على المعلومات..." كما نصت المادة 29 على ضرورة تطبيق آليات الديمقراطية التشاركية، وإشراك المواطنين فعليا في برامج التنمية حيث نص الفصل 29 على: "يخضع إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية وجوبا إلى آليات الديمقراطية التشاركية.

يضمن مجلس الجماعة المحلية لكافة المتساكنين والمجتمع المدني مشاركة فعلية في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها.

تتخذ الجماعة المحلية كل التدابير لإعلام المتساكنين والمجتمع المدني مسبقا بمشاركة برامج التنمية والتهيئة الترابية. تعرض مشاريع برامج التنمية والتهيئة الترابية على مصادقة المجالس المحلية المعنية بعد استيفاء الإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون.

يتم ضبط نظام نموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية بأمر حكومي باقتراح من المجلس الأعلى للجماعات المحلية، ويضبط المجلس المحلي المنتخب بالتشاور مع المجتمع المدني آليات الديمقراطية التشاركية وصيغها بناء على النظام النموذجي المذكور.

ترفض المجالس المحلية كل برنامج تنموي لا يحترم أحكام هذا الفصل.

كل قرار تتخذه الجماعة المحلية خلافا لمقتضيات هذا الفصل يكون قابلا للطعن عن طريق دعوى تجاوز السلطة."

أعمال المجالس دونها تقع تحت طائلة البطلان الإداري والقضائي، برفع دعوى تجاوز السلطة.¹⁹⁸

الفرع الثاني: ضمانات تحديد اختصاصات القائمين بأعمال البلدية (رئيس البلدية - المجلس الشعبي البلدي)

إن تحديد اختصاصات وصلاحيات كل من رئيس البلدية وكذا المجلس الشعبي البلدي في ق ب 10-11، يشكل ضمانات واضحة للمواطنين تطمئنهم بأن البلدية وما تقوم به من أعمال هي في حقيقة الأمر لأجل تلبية حاجياتهم التي نص عليها القانون، وفي ذات الوقت كي لا يترك المجال لمن خوله القانون صلاحية القيام بتلك المهام، للانحراف بالسلطة عن الغاية العامة أو المحددة قانوناً، فتحديد الاختصاص لرجل الإدارة المحلية في البلدية سواء كان منتخبا أو معيناً سوف يقلل من مساحة السلطة التقديرية له، والتي غالباً ما تشكل منفذاً لرجل الإدارة لتحقيق نزواته ورغباته الشخصية باسم ولحساب المصلحة العامة، وفي تقييد الاختصاص يقول الاستاذ عمار بوضياف: " إن السلطة المقيدة للإدارة لا شك أنها تحمي مبدأ المشروعية وتوفر ضمانات أكثر للأفراد من تعسف الإدارة"¹⁹⁹ نذكر في هذا الفرع الصلاحيات والمهام التي نص عليها قانون البلدية 10-11 لكل من رئيس البلدية كـممثل للدولة وكـممثل للبلدية والتي تعتبر تقييداً لسلطته، حيث يمثل ر م ش ب رئيس الهيئة التنفيذية في البلدية، وغالباً ما يكون معرضاً للانحراف بالسلطة أثناء قيامه بأعماله القانونية المتمثلة في إصدار القرارات وإبرام العقود، أو أثناء قيامه بأعمال مادية تنفيذاً لتلك الأعمال القانونية، فكل أعمال البلدية مرتبطة به ولو تعلق

¹⁹⁸ - جاء النص في الفقرة الأخيرة من الفصل 29 على: " كل قرار تتخذه الجماعة المحلية خلافاً لمقتضيات هذا الفصل يكون قابلاً للطعن عن طريق دعوى تجاوز السلطة. " بما يعني أن القرارات المتخذة دون إشراك الساكنة تكون قابلة للطعن بدعوى تجاوز السلطة أمام القضاء، أو ما يعبر عندها بالانحراف بالسلطة، وقد ورد في المحور الثاني من كتاب دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية المعنون ب: " هيئات الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية والسلطات المركزية واللامحورية من خلال مجلة الجماعات المحلية، " إن الجماعات المحلية تبقى خاضعة للرقابة السابقة وللرقابة المتزامنة وللرقابة اللاحقة سواء في مستوى التصرف الإداري أو المالي كما تتسلط على أعمالها رقابة إدارية تمارسها أجهزة متعددة، و رقابة قضائية تباشرها المحكمة الإدارية ومحكمة المحاسبات " دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية، تأليف: لطفي رقية، والسيدة عفيفة خنفوس، والسيدة عائشة الطرهوني لوتز، تونس 2020، ص 23.

¹⁹⁹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط 01، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص: 39.

الأمر بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، كما نتناول الصلاحيات التي حددها قانون 11-10 للمجلس الشعبي البلدي كقيود على سلطة هذا المجلس لأجل أن لا ينحرف بها عن تحقيق المصلحة العامة والأهداف المخصصة في القانون.

أولاً: تحديد صلاحيات ر م ش ب كضمانة للتصدي للانحراف بالسلطة في أعمال البلدية

نبدأ بذكر صلاحيات الهيئة التنفيذية في البلدية قبل ذكر صلاحيات الهيئة التداولية لما للهيئة التنفيذية من سلطة واسعة أمام الهيئة التداولية، بل لا يمكن للهيئة التداولية أن تؤدي مهامها بدون الهيئة التنفيذية التي تنفذ هذه المداوات عن طريق قرارات وعقود، كما أن رئيس الهيئة التنفيذية هو من يمثل الهيئة أمام القضاء، وهو المسؤول عن أعمال البلدية أمام القضاء ولقد خص قانون 11-10 رئيس م ش ب بالازدواجية في الاختصاص؛ حيث يمثل في أعماله البلدية تارة، كما يمثل الدولة تارة أخرى، وذلك حسب المهام والصلاحيات التي يمارسها والتي نص عليها القانون تحديداً كي لا ينحرف رئيس البلدية بسلطته عن المصلحة العامة، أو الهدف الذي خصه له القانون لتحقيقه.

ثانياً: ضمانات تحديد صلاحيات ر م ش ب كممثل للبلدية

لقد أورد المشرع الجزائري في قانون 11-10 المتعلق بالبلدية صلاحيات رئيس م ش ب كممثل للبلدية، سعياً منه إلى ضبط مهام رئيس البلدية، وكي لا يفتح مجال السلطة التقديرية لرئيس البلدية أثناء قيامه بمهامه، فالمهام والصلاحيات المنصوص عليها لرئيس م ش ب كممثل للبلدية هي مجموعة من السلطات المحددة قانوناً لرئيس البلدية كي تتصف الأعمال التي يتناولها بالمشروعية، وتتحصن من الطعن فيها بالانحراف بالسلطة، والصلاحيات والمهام المناطة برئيس م ش ب كممثل للبلدية والتي حددها المشرع الجزائري في قانون 11-10 في المواد 77 إلى المادة 84 والتي هي كالتالي:

01 - صلاحية التمثيل: يمثل ر م ش ب البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في القانون، ويمثل ر م ش ب البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية كما تشير إليه المادتين 77 و78 من ق ب، كما يمثلها أمام الجهات القضائية، وفي حالة تعارض مصلحته مع مصلحة البلدية، يقوم م ش ب بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد، كما نصت على ذلك المادة 84 من

ق ب²⁰⁰، وهذا كله حفاظا على سمعة البلدية من أن تهتز أمام المواطنين، ودرأ لأي شبهة تؤدي إلى الانحراف بالسلطة، حيث أوضح قانون البلدية الاجراء الذي يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو تتعارض مصالحه مع مصالح البلدية أن يتبعه قبل اجتماع مجلس المداولة، وذلك بأن يمتنع عن الحضور ويصرح بتعارض مصالحه مع مصالح البلدية باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أحد أصوله أو فروعها إلى الدرجة أو حضوره كوكيل، وعلى المجلس أن يعين أحد أعضائه لتمثيل البلدية أو إبرام العقود في مثل هذه الحال، كما لا يمكن لرئيس م ش ب أن يتولى تنفيذ القرارات الناجمة عن المداولة، وقد نصت المادة 60 على عدم إمكانية حضور عضو المجلس ش ب جلسات يتداول فيها حول موضوع يخصه، وعدت المداولة التي يحضرها عضو له مصلحة تتعارض مع مصالح البلدية باطلة بقوة القانون²⁰¹، وكذلك المادة 28²⁰² التي منعت حضور جلسات المجلس التي يتداول فيها حول موضوع يخصه، أو تكون له فيه مصلحة شخصية، وهذا حفاظا على نزاهة أعمال المجلس، و كي لا يستغل منصب رئاسة م ش ب لتحقيق مصالح شخصية لا تمت بالمصلحة العامة بصلة،

200- تنص المادة 84 من قانون 10-11 على: " عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعها إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلًا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود.

و لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتولى تنفيذ قرارات ناجمة عن المداولة ولا يحق له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة.

201- تنص المادة 60 من قانون البلدية 10-11 على: " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، وجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي.

202- تنص المادة 28: " يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه، بمفهوم أحكام المادة 60 من هذا القانون، ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك.

وكذلك لا يستغل أي عضو من أعضاء المجلس عضويته لتحقيق مصالح تتعارض مع مصالح البلدية.

02 - صلاحية ترأس المجلس الشعبي البلدي: وبهذه الصفة يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، ويعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها²⁰³، كما يسهر ر م ش ب على تنفيذ مداورات م ش ب ويطلع على ذلك²⁰⁴، ورغم ما نجده من اختصاص مقيد لسلطة ر م ش ب إلا أن ذلك لا يعني عدم انحراف رؤساء المجالس البلدية عن ما تم تحديده من صلاحيات للرئيس إزاء قيامه بأعمال اجتماعات المجلس بداية من الاستدعاء للأعضاء إلى غاية التعليق لنتائج المداورات في البلدية لاطلاع المواطنين على نتائج الدورة، فقد نجد من ينحرف بسلطته في الاستدعاء²⁰⁵ لأعضاء المجلس ليقوم بتمرير مشروع له فيه مصلحة شخصية له أو لأحد من أفراد عائلته أو مقربيه أو محاباة لأحد المسؤولين الذين طلبوا منه ذلك كي يجلب رضاهم أو ليستفيد منهم، وذلك باستدعاء كل الاعضاء على النحو الذي يقتضيه القانون، ولكن يتصل بالأعضاء الذين ينتمون إلى حزبه ويعرض عليهم جدول أعمال المجلس قبل الآجال المحددة قانونا والتي هي 10 أيام في الدورة العادية، وألا تتعدى اليوم في حالة الاستعجال، ويطلب منهم أن لا يعارضوا مشروعاً له فيه مصلحة، كما يتصل بالآخرين بطرق أخرى يعرض عليهم مزايا معينة يستفيدونها بسكوتهم عن ما يريد تمريره، وهكذا تمرر المشاريع التي يراد لها أن تمر حسب ما يراه الرئيس، باتصالات مسبقة وتفاهات واحتواء كل من سيشكل حجر عثر في تمرير ذلك المشروع قبل جلسة المداولة، ويبقى الحضور للجلسة فيما بعد أمراً شكلياً، ولتطبيق ما نص عليه القانون فقط، ولاكتساب صفة المشروعية لأعمال

²⁰³ - المادة 79 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²⁰⁴ - المادة 80 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²⁰⁵ - لقد ضبط قانون البلدية 10-11 جانب استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي كي لا يؤدي ذلك إلى وجود انحراف بالسلطة وينجم عنه استعمال الرئيس لسلطته في تسيير المداولة لأجل تحقيق مآربه الشخصية، حيث تنص المادة 21 من قانون 10-11 على: " ترسل الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي البلدي من رئيسه، وتدون بسجل مداورات البلدية. تسلم الاستدعاءات، مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكناهم قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام. يمكن تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل. وفي هذه الحالة، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات."

المجلس، في حين أن الانحراف بالسلطة قد وقع ولا أثر مادي يمكن إثباته لانحراف أعمال المجلس عن المصلحة العامة.

03- صلاحية تسيير وتنفيذ ميزانية البلدية²⁰⁶ : هناك العديد من الانحرافات التي يقع فيها ر م ش ب عند تنفيذ ميزانية البلدية، حيث قد يقع في الانحراف بسلطة إصدار سندات الطلب المتعلقة بنفقات البلدية، حيث يقوم بإصدار طلبات خاصة بلوازم الاستقبال، وفي حقيقتها هي مواد أخرى غير ذلك ربما يستعملها لمصالح البلدية في نقائص أخرى، وفي هذا نصت المادة: 189 يتم إبرام صفقات اللوازم والأشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية والمؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الإداري طبقا للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية. " ومنهم من يقوم بالاستفادة منها لمصلحته الشخصية كما ثبت عن أحد رؤساء بلديات ولاية الوادي الذي رفع به أحد التجار دعوى قضائية حول ثمن تموين البلدية بالمكسرات التي لم يتقاضى ثمنها بعد مرور سنة، وقد استعمل رئيس البلدية سلطته في طلب المكسرات من التاجر يوميا حيث يسهر مع أصدقائه في البلدية ليلا يتسامرون ويأكلون هذه المكسرات التي أثقلت كاهل البلدية عند طلب صاحبها الثمن، كما هناك من رؤساء البلديات من يقومون بتضخيم الفواتير لتحقيق مصالح شخصية لهم أو للغير لأجل محاباتهم أو طلبا لرضاهم، وكل ذلك يعد انحرافا بالسلطة.

04- صلاحية المحافظة على أملاك الدولة: لقد نصت قانون 10-11 على أن رئيس البلدية هو من لديه صلاحية المحافظة على الأملاك العامة التابعة لإقليم بلديته حيث نصت المادة 82 على ما يلي: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة م ش ب باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها..."، ومن خلال ما ورد في نص المادة فقد أسند لرئيس م ش ب القيام بمجموعة من التصرفات المتعلقة بالحفاظ على أملاك الدولة وهذه التصرفات تتمثل في ما يلي:

القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملاك البلدية من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها، كمثل إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات

²⁰⁶ - تنص المادة 81 على : " ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف".

والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا، ويلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية.

05- صلاحية التقاضي باسم البلدية ولحسابها: والتقاضي هنا أن يكون ر م ش ب هو من لديه الصفة في رفع الدعاوى القضائية ضد كل من يستولي على الأملاك العامة أو يقوم بتخريبها والإضرار بها، وهذه الصفة خولها له القانون لأجل تقوية مركزه في الدفاع عن المصلحة العامة ومواجهة كل انحراف بالسلطة من قبل إدارة عامة أخرى اعتدت على ملك عام يتبع البلدية أو مواطن استولى عليها، كما أنه يفهم من هذه الصلاحية، وبمفهوم المخالفة أنه لا يجوز له أن يستعمل سلطته في التعدي على الأملاك العامة وهو من نصبه القانون أمينا عليها.

06- صلاحية إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية: وهذا جانب مهم من الجوانب المناطة برئيس م ش ب إدارته، ويتطلب منه القيام بذلك عن طريق الاجتماع مع أعضاء المجلس في مداولة لإكساب أعمال إدارة مداخل البلدية وصرف نفقاتها صفة المشروعية وعدم الطعن فيها بالانحراف بالسلطة.

- يقوم رئيس م ش ب بالإعلان عن مناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها،
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط،
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية،
- السهر على المحافظة على الأرشيف،
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية،
- ابرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها.
- توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم حسب نص المادة 125 من ق ب²⁰⁷.
- إعداد اقتراح ميزانية البلدية على م ش ب ثم القيام بمتابعة تنفيذها.

²⁰⁷- تنص المادة 125 من قانون البلدية 11-10 على: " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية."

- السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية، بمتابعتها ومراقبتها وممارسة الوصاية عليها.

ثالثا: ضمانات تحديد صلاحيات ر م ش ب كممثل للدولة

كما ورد النص في قانون البلدية 10-11 على صلاحيات ر م ش ب كممثل للبلدية، تحقيقا لمبدأ المشروعية في أعمال رئيس البلدية، ونأيا بها من الانحراف بالسلطة، فقد أورد المشرع الجزائري في ذات القانون أيضا صلاحيات ومهام رئيس م ش ب كممثل للدولة كضمانات للتصدي للانحراف في استعمال السلطة المحتمل من قبل من تم انتخابهم كرؤساء للمجالس البلدية، وعليه قيدت صلاحيات ر م ش ب كممثل للدولة وفق المهام التالية:

هذه الصفة الدولة على مستوى البلدية، ويكلف بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.

حيث نصت المادة 96 من ق ب 10-11 على: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار صلاحياته، قرارات قصد:

- الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته،

- إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها،

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء،

- تفويض إمضائه".

- ضابط الحالة المدنية: وبهذه الصفة، يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية أو تفويض

إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا.

- يتخذ كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث كما يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات في حالة الكوارث، ويمكنه القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به.

- ضابط الشرطة القضائية: يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وذلك تحت سلطة النيابة العامة، في إطار تمثيله الدولة وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري يمكن لرئيس البلدية، عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً.

- كما يعمل على احترام حقوق وحرّيات المواطنين كما تشير إليه المادة 94 من قانون البلدية 10-11.

رابعاً: تحديد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي كضمانة للتصدي للانحراف بالسلطة في أعمال البلدية

إن المهام المناطة بالبلدية تحقيقها هي مهام لا يتم تحقيقها إلا بناء على مداوات يقوم بها م ش ب ويعطي رأيه فيها، حيث تتخذ المداوات بتصويت الأغلبية البسيطة للأعضاء الممارسين الحاضرين، مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات²⁰⁸، ويتم تنفيذها بصدور قرار من رئيس الهيئة التنفيذية، وهنا نلاحظ أن رئيس م ش ب لديه صوت ترجيحي في مداوات م ش ب، وهو الذي يقوم بتنفيذ أعمال المجلس بعد انعقاد دورته، ونظراً لأن المجالات التي يتداول فيها م ش ب هي اختصاصات محددة طبق ما أورده المشرع في قانون 10-11 المتعلق بالبلدية فإن ذلك يعني حرص المشرع الجزائري على أن تكون مداوات م ش ب معروفة سواء لدى من يتولى عضوية المجلس، أو لدى المواطنين، وهذا مما يقلل من الانحراف بالسلطة من قبل المجلس، حيث يعلم أعضاء المجلس وكذا المواطنين باطلاعهم لقانون البلدية، أن تهيئة حي سكني ما، تتطلب كي يستفيد منها حي من احياء البلدية، رأي مسبق ينتج عن مداولة من مداوات م ش ب، وليست صلاحية المنح في هذا لشأن من صلاحيات رئيس البلدية، وإلا انفتح مجال الانحراف بالسلطة لرئيس البلدية، فيمنح التهيئة لحيه أو لحي أحد معارفه أو مقربيه، أو لأجل تحقيق منفعة شخصية أخرى.

وعليه فإن من أهم المجالات والاختصاصات التي حددها القانون للمجلس ش ب هي كالتالي:

²⁰⁸ نصت المادة 54 من قانون البلدية 10-11 على: " باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ مداوات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحاً ."

01 - مداولات م ش ب في مجال التهيئة والتنمية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة

إن المداولات التي حددها المشرع الجزائري في ق ب 10-11 في مجال التهيئة والتنمية والتي ورد النص عليها في المواد 107 إلى 112 هي ضمانات قانونية قدمها المشرع الجزائري للمواطن كي تكون أعمال البلدية محصنة من الانحراف بالسلطة سواء عند قيامها بالأعمال القانونية أو المادية المتعلقة بالتهيئة والتعمير أو غيرها من الأعمال، فلو كانت صلاحية إصدار قرار يهدف إلى تنمية حي معين في إطار البرامج القطاعية للتنمية من حق م ش ب دون أخذ رأي مسبق عن طريق مداولة م ش ب، سوف يجعل القرار عرضة للطعن فيه إداريا أو قضائيا بالإلغاء بدعوى مجانبته للمصلحة العامة، وسوف يستند من طعن فيه على بواعث مصدر القرار وهي مصلحة خاصة لرئيس البلدية أو لمقريبه، الخ من حالات الانحراف بالسلطة، ولأجل سد الذرائع نص القانون على أن القرارات المتعلقة بالتهيئة والتنمية، لا بد أن تتخذ بناء على مداولات م ش ب، والمداولات في هذا الشأن تشكل ضمانات لعدم انحراف رئيس البلدية بسلطته وكذلك عدم انحراف المجلس في حد ذاته في مداولاته في هذا الجانب، لأن القرار الناتج عن مداولة هو رأي ناتج عن مشورة أغلبية أعضاء المجلس وبالتالي فهو محصن و بعيد عن الانحراف بالسلطة، إلا في بعض الحالات الشاذة كشرء ذم الأعضاء من قبل الرئيس في مداولة له فيها مصلحة خاصة، وهو أمر غير مستبعد إذا سادت لغة المصالح.

02- مداولات م ش ب في مجال رسم النسيج العمراني للبلدية ودورها في مواجهة الانحراف

بالسلطة للمجلس

يجب على المجلس ش ب عند قيامه بالمداولة التي يكون موضوعها رسم النسيج العمراني للبلدية مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول، وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية، وإلا كان العمل الذي يقوم به المجلس مشوبا بالانحراف بالسلطة بمخالفته القانون، وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية، وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية، مع تسديد الرسوم التي حددها القانون، وأوجب المشرع ساعة

وضع ومناقشة مخطط البلدية ونسيجها العمراني مراعاة المساحات المخصصة للفلاحة، وكذلك تجانس المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية.²⁰⁹

03- مداوات المجلس ش ب في مجال البيئة ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة

وبهدف المحافظة على البيئة أوجب قانون البلدية استصدار ترخيص من م ش ب كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على مخاطر²¹⁰، وفي مثل هذا الشأن قد يقع الانحراف في استعمال السلطة من طرف رؤساء البلديات لأجل تحقيق مصالح شخصية لهم، أو لذويهم من ذوي المشاريع التي تشكل خطرا على السكان والبيئة، والذين غالبا ما يكون لهم نفوذ في دواليب السلطة، وقد حدث أن أحد رؤساء بلديات ولاية الوادي قام بإصدار قرار يرخص فيه لصاحب مصنع بمزاولة نشاطه، رغم شكوى السكان من المصنع المتواجد بحيهم السكني، ورغم المضرة التي يسببها المصنع بالصحة العامة، وقد أصدر هذا القرار دون أخذ رأي مسبق من م ش ب، كما أن القرار لم يسجل في السجل المتعلق بالقرارات التي يصدرها رئيس البلدية، ولم يعلق في لوحة الاعلانات للجمهور، وإنما أصدره رئيس البلدية لغرض المحاباة لصاحب المصنع، حيث كان سبب إصداره هو الشكوى المقدمة من سكان الحي ضد المصنع، وقد أصدر م ش ب القرار ليُرَوِّدَ به مديرية البيئة بالولاية لأجل أن لا تقوم بإجراءات الغلق لهذا المصنع الذي اشتكى منه السكان، وهو ما يوضح نية الانحراف بالسلطة لتحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة، وفي مثل هذه الحالات يتضح أن مصدر هذا القرار أكيد له فيه مصلحة شخصية تعود بالنفع له أو لغيره من عائلته ومقربيه، وأن رئيس البلدية فضل المصلحة الخاصة، والمتمثلة في المزايا والمنافع المتحصلة من صاحب المصنع لفائدته الشخصية، ولفائدة البلدية حيث كان يقدم خدمة استقبال الوالي والوزراء في المنتجع الذي يملكه على حسابه الخاص، إضافة إلى أن صاحب المصنع كان ممثلا لأحد الهيئات الاقتصادية على مستوى الولاية والتي تنشط تحت

²⁰⁹-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 290.

²¹⁰- نصت المادة 114 من قانون البلدية 10-11 على: " يقضي انشاء أي مشروع يحتمل الأضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة."

رئيس منتدى رؤساء المؤسسات الوطني²¹¹ الذي يعتبر أكبر تجمع اقتصادي لرجال الأعمال الجزائريين في الجزائر حينها، ورئيسه على علاقة مباشرة برئيس الجمهورية، مما شكل لصاحب المصنع نفوذا لدى السلطات المحلية آنذاك، وانتهاك بذلك النفوذ القوانين وداس على المصلحة العامة، وأبطلت تدابير الضبط الإداري المحلي التي كان يجب أن تطبق على صاحب هذا المصنع، و المتمثلة في حفظ النظام العام بعناصره الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، حيث خالف ما ينص عليه قانون البلدية في مادته 114، وبعد أن طالبت معاناة سكان الحي من هذا المصنع لمدة 10 سنوات، وذلك لنفوذ صاحب المصنع في دواليب السلطة، وتأثيره في صانعي القرار، تم إزاحة هذا الضرر الذي لحق بالحي لسنوات بسبب انحراف السلطة المحلية وخروجها عن الهدف الذي أنشئت لأجله، عن طريق متابعة جمعية الحي للشكاوى أمام السلطات المحلية، إلى غاية سقوط صديقه رئيس منتدى رؤساء المؤسسات الذي كان يشكل له درعا واقيا له من الإدارة، حيث قامت جمعية الحي بمقابلة الوالي وعرض شكاواها أمامه والذي وعدهم باتخاذ الاجراءات اللازمة التي تحفظ للسكان حقهم، وفي الأخير تم تحويل نشاط المصنع من الحي، ويستخلص من هذه الحادثة، أنه لولا وجود الرقابة المجتمعية التي يمثلها

²¹¹ - لقد أسس مجموعة من المستثمرين أصحاب رؤوس الأموال منتدى رؤساء المؤسسات في أكتوبر 2000، بهدف المساهمة في إرساء روح المقاولاتية في الاقتصاد الجزائري والدفاع عن مصالح أرباب الأعمال، وهنا يتبين أن هذه المصالح الخاصة لأرباب الأعمال إنما كانت لأجل توفير الأرباح الطائلة لهم فقط ولو على حساب المصلحة العامة، ومثال ذلك مصنع الصهاريج البلاستيكية في بلدية قمار بولاية الوادي، حيث كان هذا المصنع يزاول نشاطه في منطقة أهلة بالسكان وهو ما ينبئ عن انحراف السلطة المحلية وتواطؤها آنذاك، بداية من رئيس البلدية إلى الوالي، ويتجلى ذلك من خلال الشكاوى المرسله لهم من السكان المتضررين من الروائح المنبعثة من المصنع في الجو، والتي سببت أضرارا لهم، حيث أصبح المصنع في الحي يهدد صحة السكان، ومصدر قلق وإزعاج وضوضاء وإخلال بالسكينة العامة لسكان الحي، إلى جانب أنه يشكل خطرا على الأمن العام، حيث انفجر ذات يوم برميل من البراميل التي يستعملها المصنع فأحدث هلعا وخوفا شديدا لدى سكان الحي، ولكن السلطة المحلية لم تقم بأي إجراء ضبطي حينها يحفظ الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام، بحكم أن هذا المصنع وبالذات يخل بالنظام العام بعناصره الثلاث، كما لم تقم بأي إجراء ضبطي يحافظ على البيئة العامة، ومنه يستخلص أن رئيس البلدية وكذا الوالي كانا تحت ضغط هذا المنتدى حينها والذي كان يمثل على مستوى الولاية صاحب المصنع وعلى المستوى الوطني علي حداد والذي يعتبر مقربا لأخ رئيس الجمهورية، حيث كانت القرارات تتسج وتحاك من أعلى هرم السلطة بحكم قرب رئيس المنتدى من أخ الرئيس الذي كان يدير دواليب السلطة حينها مع هذا الأخير المسمى علي حداد، الذي تولى رئاسة المنتدى في نوفمبر 2014...لتفصيل أكثر عن المنتدى أنظر موقع ويكيبيديا عبر الرابط: bit.ly/3tbAex1 تم الولوج له بتاريخ: 04-06-2022 على الساعة 09:07 د.

سكان الحي عن طريق جمعية الحي لبقى المصنع يزاول نشاطه المضر بالصحة العامة، ولما تحركت السلطة المحلية، لأنه سبق وأن رفعت العديد من الشكاوى إليهم من السكان ولكن ليست تحت اطار جمعية الحي، ولما أنشئت جمعية الحي، وأنهيت مهام رئيس المنتدى الوطني لرؤساء المؤسسات، وزج به في السجن بتهم تتعلق بالفساد، حينها بدا ضعف صاحب المصنع أمام الإدارة المحلية بالولاية، وأصبح على السلطة المحلية أخذ شكوى جمعية الحي بعين الاعتبار، لأن المشرع الجزائري خول للجمعية في حال عدم استجابة السلطة المحلية للشكوى أن يرفعوا دعوى الانحراف بالسلطة ضد الإدارة المحلية التي يشكل سكوتها في مثل هذا الحال تواطؤا وينم عن مصلحة شخصية تربط صاحب المصنع بالسلطة المحلية التي لم تتحرك لحماية الصحة العامة للسكان، وسوف نتطرق لدور الرقابة المجتمعية في الباب الثاني من هذه الدراسة.

04- تحديد نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة

لقد نصت المادة 122 من قانون البلدية 10-11 على أهم المجالات التي تتكفل بها البلدية في المجال التربوي والثقافي والاجتماعي، ففي المجال التربوي نصت على أن من مهام البلدية إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وتضمن صيانتها، كما يمكن للبلدية في حدود إمكانياتها اتخاذ التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الاطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني، وكذا المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة، كما يمكنها تقديم مساعداتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليّة.

كما يمكن للبلدية المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسليّة ونشر الفن والقراءة العمومية، والتنشيط الثقافي، والحفاظ عليها وصيانتها، كما يمكنها اتخاذ كل التدابير التي ترمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها، كما للبلدية أن تشجع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل، كما يمكنها حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة، وتنظيم التكفل بها في إطار

السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية، كما يمكنها المساهمة في المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة، كما أنه لها الحق في تشجيع وترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة، وأخيرا يمكن أن نقول أن كل هذه الصلاحيات المسندة للبلدية، إذا ما تم العمل بها فلا بد من مراعاة المصلحة العامة لمواطني إقليم البلدية عند قيامها بعمل من الأعمال المتعلقة بأحد المجالات المنصوص عليها في ق ب 10-11 كمجال التربية، أو مجال الحماية الاجتماعية، أو مجال الرياضة والشباب، أو مجال الثقافة والتسليّة والسياحة، وإن عدم تحقيق الهدف العام والذي يتمثل في المصلحة العامة أو تحقيق الهدف الخاص الذي نص عليه القانون، كهدف انشاء المدارس والذي يتمثل في نشر التربية والتعليم، وإذا ما كان الهدف المبتغى من الانجاز غير هذا فهو انحراف بالسلطة المخولة للبلدية عن الهدف الذي أنشئت له تلك المدرسة أو ذلك المرفق العام سواء كان مدرسة أو مكتبة أو ناد رياضي أو ثقافي... الخ .

05- تحديد صلاحية المحافظة على النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية

لقد اهتم المشرع الجزائري بمجال النظافة وحفظ الصحة وصيانة طرق البلدية وجعلها من الصلاحيات المناطة بالبلدية، وهذا كي تتقيد بها وتحققها على أرض الواقع، كما أنه في ذات الوقت يسهل على الإدارة الوصية رقابته في هذا الجانب، حيث لا مناص لها من تولي هذه الصلاحيات بعدما قيدها المشرع الجزائري بها في ق ب 10-11 وذلك بالنص عليها في المادتين 123 و124، حيث تنص المادة 123: "تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات:

- توزيع المياه الصالحة للشرب،
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها،
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها،
- مكافحة نواقل الأمراض المتفقلة،
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور،

- صيانة طرقات البلدية،

- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

كما نصت المادة 124: " تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن، و في حدود إمكانياتها وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ." وفي الأخير يمكن القول أن المشرع الجزائري اتبع في تحديده لاختصاصات المجلس طريقة ترتكز على وضع الاطار العام، على غرار المشرع الفرنسي، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، ذلك أن قانون البلدية يحيل في مواطن عدة على التنظيم²¹²، كما أن الصلاحيات الموكلة للمجلس تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة كما يستشف من المادة 111 و 184 من قانون البلدية.²¹³

الفرع الثالث: ضمانات مواجهة الانحراف بالسلطة لأعضاء المجلس ش ب في المداولات

لقد أوضح المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية 11-10 أن مداولات م ش ب قد يعتريها الانحراف بالسلطة سواء من الرئيس أو من أعضاء المجلس، وذلك من خلال نصه على تعيين م ش ب منتخب آخر غير الرئيس يمثل البلدية أمام القضاء وعند ابرام العقود، عندما تتعلق المداولة بموضوع تتعارض فيه مصالحه مع مصالح البلدية باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو أحد فروعه إلى الدرجة الرابعة، أو بصفته وكيلًا، وهذا لأجل الحفاظ على نزاهة عمل المجلس، ونأيا به من الانحراف بالسلطة، ولكي تكتسب جميع أعماله صفة المشروعية، وينزه المجلس من التداول في مواضيع شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة، وفي هذا الصدد نصت المادة 84 من ق ب على: " عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس

²¹² - المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10-10-1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنظافة والسكينة العامة.

²¹³ - محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، التنظيم الاداري، النشاط الاداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2013، ص 170-171.

الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي وباسم زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلا، يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي، أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود.

ويستخلص من نص المادة 60 من ق ب 11-10 على أنه لا بد أن يصرح كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي يكون في حالة تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بحالة التعارض التي تمنعه من الحضور لأعمال المداولة، وهذا التصريح يدرأ الشبهة عن أعمال المجلس، و يحقق النزاهة المطلوبة للمحافظة على المصلحة العامة، ويحصن أعمال المجلس من الانحراف بالسلطة، وفي هذا الصدد نصت المادة 60 على: " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي، ولا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتولى تنفيذ قرارات ناجمة عن المداولة ولا يحق له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة."

ومن خلال نص المادة يتضح أن المشرع لم ينزه ر م ش ب من الوقوع في الانحراف بالسلطة عند ترأسه لأعمال المجلس، فقد ينحرف الرئيس بسلطته أثناء المداولات، بحكم أنه هو من يترأس مداولات م ش ب، وصوته يعد صوتا مرجحا إذا تساوت الأصوات في موضوع معين تم التداول فيه، فقد يحدث أن يكون موضوع المداولة يصب في المصلحة الشخصية لرئيس م ش ب، وذلك حينما يكون لابن أو زوجة رئيس البلدية أو أحد أقاربه طلبا موضوعه الاستفادة من قطعة أرض لأجل الاستثمار الفلاحي بها، أو أي أمر يرجع بالفائدة الشخصية لرئيس المجلس أو أقاربه، كأن تتم مداولة بعنوان منح قطع أرض للمواطنين في إطار الامتياز

الفلاحي مثلا أو في إطار محيط سكني، ويستفيد ابن رئيس البلدية بالمنح، عن طريق سلطة أبيه، ويتم التداول في الموضوع وتتمر مثل هذه الاستقادات تحت عنوان المصلحة العامة للمواطنين بينما هي مقنعة فقط بهذا العنوان، والحقيقة أن الأعضاء في المجلس رضوا باستقادة ابن رئيس البلدية أو زوجه أو من هو قريب منه إرضاء له، ولأجل الحصول أيضا على مزايا ومنافع شخصية لهم في ذات المداولة أو مداوات أخرى، وقد ألغى القضاء الإداري قرار رئيس بلدية صدر تنفيذا لمداولة تتعارض فيها مصالحه مع مصالح البلدية وذلك باستقادة ابنه بقطعة أرض بعد مداولة أعضاء م ش ب.²¹⁴

المطلب الثاني: أهم الضمانات الواردة في قانون 07-12 لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية

تكتسي أعمال الولاية طابع المشروعية إذا ما صدرت طبقا لما نص عليه قانون 07-12 المتعلق بالولاية والمراسيم التنفيذية المتممة، سواء بالنسبة لأعمال السلطة التنفيذية التي يتولاها والي الولاية كمثل للولاية وممثل للدولة، أو أعمال الهيئة التداولية للمجلس الشعبي الولائي كمثل للشعب، أو أعمال المصالح الإدارية الأخرى بالولاية، غير أنه إذا ما لم تؤدي هذه

²¹⁴ - ينظر في ذلك قرار مجلس الدولة المؤرخ في 1999/05/03، وقد ورد فيه: "... - في شأن الدفع الثاني المأخوذ من قصور وتناقض الأسباب: حيث يستخلص من قراءة القرار المستأنف فيه، بأن قضاة المجلس سببوا قرارهم تسببيا كافيا، إذ قرروا بأنه لا يجوز استعمال السلطة لمنح أفضليات أو إستقادات للأقارب، كما لاحظوا بأن ذلك التصرف يعتبر تحويلا للسلطة لأغراض شخصية، مما يجعل هذا الدفع غير جدي، وينبغي أن لا يؤخذ به.

- في شأن الدفع الثالث المأخوذ من تجاوز السلطة: حيث من الثابت أن رئيس بلدية بركة منح قطعة أرضية مساحتها خمسمائة متر مربعا (2م500) للمسمى " ميلاس عبد الحق" بناء على المداولة المؤرخة في 1984/11/04، والتي صدرت تحت رئاسة " ميلاس موسى" أب المستفيد الذي كان رئيسا للبلدية في تلك الفترة، حيث يستخلص من القانون البلدي وكذا من الاجتهاد القضائي المستقر، بأنه لا يجوز استعمال السلطة لمنح أفضليات أو إستقادات للأقارب، وأن ذلك يعد تحويلا للسلطة لأغراض شخصية، وهذا ما هو ثابت في هذه القضية بالنسبة للفترة التي كان فيها " ميلاس موسى " أب " ميلاس عبد الحق " رئيسا للبلدية، حيث أن قضاة المجلس لما قرروا إلغاء القرار الإداري المؤرخ في 1987/03/22، ومحضر المداولة المؤرخ في 1985/07/26 لمخالفتها للقانون، قد أصابوا في تقدير الوقائع وفي 58 تطبيق القانون، ويتعين بالتالي تأييد القرار المستأنف فيه ".أنظر أ. جمال قروف، مقال منشور بتاريخ: 19-06-2018 بعنوان: رقابة قاضي الإلغاء على السلطة المقيدة للإدارة، مجلة دفاتر سياسية كلية الحقوق العلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص ص199، 198، أنظر الرابط:

<https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/19000/1/D1914.pdf>

تم الولوج له بتاريخ 28-05-2022 على الساعة : 16:21 د

الأعمال طبقا لنص القانون، أو جاءت مخالفة للأهداف المحددة في القانون، أو الهدف العام الذي لأجله أنشئت الولاية وهيئاتها، فإن ذلك يعني أننا سوف نكون أمام انحراف الولاية بسلطاتها عن الغاية التي لأجلها أنشئت.

وعليه فإننا نجد أن الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية يتجلى في مجاوزة الوالي لصلاحياته، أو عدم التزام الوالي بالسلطات والصلاحيات المخولة له قانونا، أو عدم التزام رئيس المجلس الشعبي الولائي بما قيده القانون من اختصاصات، أو عدم التزام المصالح الإدارية للولاية بما خوله لها القانون من صلاحيات، وذلك لأن كل ذي سلطة وصلاحيات مخولة له من قبل المشرع، لا يأتى جانبه في استعمال تلك السلطة أو الصلاحيات لتحقيق هدف خاص يعود بالنفع عليه هو، أو على أقاربه أو أصدقائه، أو أي شخص آخر يرتجي منه نفعاً عاجلاً أو آجلاً، أو لأجل التشفي والانتقام من خصومه، أو لأجل تحقيق غرض سياسي لا يمت للمصلحة العامة بأوهى سبيل، وعليه فعدم العمل بتلك السلطات أو الصلاحيات، أو القيام بها على نحو لا يقتضيه ولا يحقق المصلحة العامة أو ما حدده القانون من هدف، هو لا يربى عمل مشوب بالانحراف بالسلطة، ويقتضي مواجهته وإلغائه وطلب التعويض من القائم به إذا ما سبب ضرراً للمعني به.

ولأجل مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية، أصدر المشرع الجزائري عدة نصوص قانونية، تشكل في مضمونها ضمانات للمواطن في مواجهة انحراف الولاية بسلطاتها وتكريس مبدأ المشروعية في أعمالها، ولزرع ثقة المواطن في إدارة الولاية، وقد وردت هذه الضمانات في القانون الأساسي للدولة ألا وهو الدستور ثم في مجموعة من القوانين الأخرى كقانون الوظيفة العامة 06-03 وقانون مكافحة الفساد 06-01... الخ من القوانين والتنظيمات واللوائح، وندرس في هذا المطلب أهم الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة المقررة في قانون الولاية 12-07 وذلك من خلال الإشارة إلى الضمانات التي لم يسبق أن تطرق لها قانون الولاية السابق 90-09، ثم نتطرق إلى ضمانات تحديد الصلاحيات لكل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي ومصالح الولاية، ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة، ودور الرقابة الوصائية على الوالي وعلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي وعلى أعمالهم وعلى الهيئة، وعليه نبرز في هذا المطلب الضمانات التالية:

ضمانة تحديد قانون الولاية لصلاحيات وسلطات الوالي

ضمانة تحديد صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ضمانة تحديد صلاحيات مصالح الولاية

الفرع الأول: ضمانة تحديد قانون الولاية لصلاحيات وسلطات الوالي

يعتبر والي الولاية هو رئيس الهيئة التنفيذية للولاية، ومفوض الحكومة في تنفيذ سياساتها، ويعني ذلك أنه حينما يمارس أعماله القانونية أو المادية بناء على الصلاحيات المناطة به طبقا لقانون الولاية 07-12 يكون ممثلا للولاية تارة، و ممثلا للدولة تارة أخرى حيث نصت المادة 110 على ما يلي: " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة، وينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من الوزراء ".

إن تحديد قانون الولاية 07-12 لسلطات وصلاحيات الوالي، ليشكل ضمانة من المشرع الجزائري نحو المواطن يضبط بها أعمال الوالي القانونية منها والمادية في إطار تحقيق المشروعية الادارية، وعدم انحراف الوالي بسلطته عن الأهداف والغايات التي لأجلها أعطي تلك الصلاحيات، حيث يعد الاختصاص المقيد الأسلوب الأمثل لحماية حقوق و حريات الأفراد، باعتبار أن القاعدة القانونية حددت نطاق اختصاص الإدارة بطريقة دقيقة، بحيث لم تترك لها مجالاً للتعسف أو الانحراف.

كما أننا نجد أن صلاحيات الوالي وسلطاته طبقا لما أورده قانون الولاية 07-12 كثيرة ومتنوعة، بل إن قانون الولاية في حد ذاته لا يشكل المصدر الوحيد لهذه الصلاحيات، بل إلى جانب ذلك هناك قوانين أخرى كقانون البلدية وقانون الانتخابات وقانون التهيئة والتعمير... ومراسيم تنفيذية أخرى، ونصوص تنظيمية أشارت لبعض صلاحيات الولاية، كما أحالت العديد من المواد في قانون الولاية كإجراءات التطبيق إلى التنظيم، غير أننا نكتف في هذه الدراسة بأهم ما ورد في قانون الولاية من صلاحيات تشكل ضمانات قانونية في مواجهة انحراف الولاية بسلطاتها.

أولا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة

حُدِدَت صلاحياته بموجب المواد 110-123 من قانون الولاية، وتشمل:

- ينشط، ينسق ويراقب عمل هيئات عدم التركيز التابعة للدولة على مستوى الولاية ما عدا في المجالات المستثناة في المادة 111 ق. الولاية.

- يسهر على حماية حقوق وحرريات المواطنين، حيث نصت المادة 112: " يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون، وحسب نص المادة فإن حماية حقوق وحرريات المواطنين هي من صميم صلاحيات الوالي، ويتعين عليه حمايتها وصونها، وكل مساس منه لهذه الحقوق والحرريات هو انحراف بالسلطة.

- يسهر على حفظ النظام العام في الولاية ولأجل ذلك توضع مصالح الأمن تحت تصرفه، وقد نصت المادة 114: " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"، وهو بهذه الصلاحيات يتولى تدابير الضبط الإداري حيث يتمتع بالعديد من الصلاحيات لأجل الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية والمتمثلة في الحفاظ على الأمن العام، والصحة العامة، السكينة العامة، والعناصر الحديثة والمتمثلة في الحفاظ على الآداب والأخلاق العامة، والحفاظ على الاقتصاد الوطني، والحفاظ على المجال البيئي، والحفاظ على المنظر العام للمدينة، ولأجل الحفاظ على النظام العام زود المشرع الوالي بوسائل قانونية وتتمثل في إصدار القرارات التنظيمية والفردية، وكذلك وسائل بشرية حيث يمكنه تسخير قوات الدرك والشرطة، وكل من الوسائل القانونية والمادية إذا لم تستعمل لأجل تحقيق الهدف المحدد قانونا صار استعمالها من طرف الوالي يشكل انحرافا بالسلطة، وسنأتي على تطبيقات ذلك في الباب الثاني.

- يعمل على حفظ أرشيف الدولة، الولاية والبلديات، ويعتبر الأرشيف المرجع الورقي لكل أعمال الإدارة، ويتوجب على الوالي المحافظة عليه من كل الآفات والأخطار التي يمكن أن يتعرض لها، ويعد تهاون الوالي في الحفاظ على الأرشيف انحرافا بالسلطة، حيث قد يتهاون الوالي في حفظ الأرشيف لغرض شخصي، حيث قد تكون في ذلك الأرشيف وثائق تثبت حق أحد خصوم الوالي في قضية معينة كقضية العقار مثلا.

- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات في تراب الولاية، وفي هذا الصدد نصت المادة 113: " يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية " يتطلب تنفيذ القوانين من الوالي أن يكون حين إصداره للقرارات التي ينفذ بها القوانين مبتغيا ما نص عليه القانون من غاية محددة أو غاية عامة، مع مراعاة مبدأ المساواة ومبدأ الحياد الإداري، ومبدأ الشفافية وكذا النزاهة عند إصداره للقرارات التنظيمية أو الفردية،

- هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة لقطاعات ولايته، وفي هذا نصت المادة 107: " يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها.

وهو الأمر بصرفها " إن تنفيذ ميزانية الولاية أمر ليس بسيطاً بل لا بد فيه من اتباع الإجراءات القانونية الخاصة بكل نفقة والسعي دوماً نحو ترشيد النفقات، وعليه كل إخلال أو تبذير في جانب النفقات يعتبر انحرافاً بالسلطة.

02- صلاحيات وسلطات الضبط الإداري المخولة للوالي

وباعتبار الوالي ممثلاً للدولة على مستوى إقليم الولاية²¹⁵ فقد عهد المشرع الجزائري له مهمة وصلاحيات الحفاظ على النظام العام، في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة، لاسيما في مجال المحافظة على الأمن والصحة العامة والسكينة العمومية، كما ألزمه القانون اتخاذ كل الإجراءات التي يراها مناسبة لتحقيق النظام العام، ولأجل الوصول إلى ذات المقصد وبموجب المادة 114 من قانون الولاية 07-12 فإن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، كما يمكن الوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطنية المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير، وتوضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار الصلاحيات المخولة له، كما أجاز قانون البلدية للوالي أن يمارس سلطة

²¹⁵- يعتبر الوالي ممثلاً للدولة ومندوباً للحكومة على مستوى إقليم الولاية ولذا يعهد إليه بتنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه، كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية ولقد استثنى المشرع بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي، وهي تلك التي وردت في المادة 111 من قانون الولاية 07-12 والمتمثل في: العمل التربوي، والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيف العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطاتها حدود الولاية.

وما يمكن ملاحظته أن المادة 111 من قانون الولاية بعد أن ذكرت على سبيل الدقة والتحليل مجموعة من القطاعات من الفقرة (أ) إلى الفقرة (و) وجدناها في الفقرة (ز) اتبعت أسلوباً للإطلاق والشمولية إذ ورد فيها عبارة " المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية " ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات الاقتصادية العامة والجامعات والقضاء والعبرة في استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على مستوى الوطني وهيكلية واحدة. أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، المرجع السابق، ص261 بتصرف.

الحلول فيحل محل ر م ش ب، ويتخذ عوضا عنه كل إجراء يراه مناسباً للمحافظة على النظام العام على مستوى تراب البلدية، وهذا إذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الإجراءات اللازمة، وبعد اعذاره من طرف الوالي، حينها يتوجب على الوالي الحل محل رئيس البلدية وفرض الاجراءات التي تحافظ على النظام العام.

ومن المفيد التذكير أن صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة تتوسع أكثر في الظروف الغير العادية، وهو ما يفتح مجال الانحراف بالسلطة أثناء مزاوله صلاحية الحفاظ على النظام العام بعنوان تدابير الضبط الاداري، ومن تلك الحالات التي تتوسع فيها صلاحيات الوالي وتكون معرضة للانحراف بالسلطة الأعمال التي يتناولها إقرار حالة الطوارئ أو الحصار من قبل رئيس الجمهورية، حيث يمارس الولاية صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي، وهو ما أكدته نصوص كثيرة منها على سبيل المثال المرسوم المتعلق بإقرار حالة الطوارئ أو الحصار²¹⁶.

02- صلاحيات وسلطات الحفاظ على الحريات العامة المخولة للوالي

كما نجد أن المشرع الجزائري أناط بالوالي صلاحية السهر على حماية حقوق وحريات المواطنين في حدود اختصاصاته ووفق مقتضيات القوانين²¹⁷، حيث تنص المادة 112 من قانون الولاية على: " يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون " .

ومن جملة الحقوق والحريات التي يجب على الوالي حمايتها: حرية التنقل والدخول والخروج من التراب الوطني، وحرية إنشاء الجمعيات، وحرية التجمع والتظاهر السلمي، وحرية التعبير والوصول غلى المعلومات في الإدارة العامة...الخ

إن كل هذه الحريات هي عرضة للانتهاك ممن خوله القانون الحفاظ عليها وعدم المساس بها وذلك يتجلى في ما نراه من دعاوى مرفوعة ضد الإدارة المحلية وعلى رأسها الوالي

²¹⁶ - لقد تم تنظيم كل من حالتي الطوارئ وحالة الحصار بموجب مرسومين، وهما المرسوم رقم 196/91 المؤرخ في 04 جوان 1991 والمتعلق بحالة الحصار، والرسوم رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992 والمتعلق بحالة الطوارئ، والذي تم تمديده بموجب المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 06 فيفري 1993 والمتضمن تمديد حالة الطوارئ والذي ظل ساري المفعول الى غاية الغائه سنة 2011.

²¹⁷ - تنص المادة 112 من قانون الولاية على: " يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون " .

ضد قرارات تمس تلك الحريات العامة، ولكن عند صدور هذه القرارات تكون مقنعة بالحفاظ على النظام العام، وبعد فحص القاضي لها، يتبين له من خلال قرائن وملابسات صدور القرار أنه صدر بباعث شخصي لا علاقة للمصلحة العامة فيه، وإنما هدفه تحقيق مصلحة شخصية لمصدر القرار أو لأحد مقربيه أو لمن يرجى منه نفع شخصي، أو بدافع الانتقام لغرض شخصي أو سياسي أو ديني أو طائفي...الخ، والامثلة على ذلك كثيرة وكثيرة جدا، ونضرب مثال صدور قرار من الوالي يمنع فيه تواجد سلع الباعة على جنبات الطريق مما يعرقل سير الرابطين على الرصيف، ويطبق هذا القرار على مجموعة من النجار في حين بقي تاجر يزاول نشاطه باستمرار ولم يتم منعه من طرف الوالي، وقد اشتكى المواطنون منه أمام الوالي، ولكن الوالي لم يقم بأي إجراء يوحى بأن القرار الذي أصدره فيما سبق هو يعني الكافة ولا يثنى منه أحد، فصمت الوالي تجاه الشكاوى المرفوعة يعد انحرافا بالسلطة لأن السكوت في هذه الحالة يعتبر قرارا سلبيا تحاول من خلاله الإدارة الهروب من المسؤولية، ولكن قانون الاجراءات المدنية والادارية 08-09 قد اعتبر صمت الإدارة بمثابة قرار يمكن الطعن فيه أمام القضاء الاداري حسب ما نصت عليه المادة 830 من ق إ م د.²¹⁸

ثانيا: صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

يتولى الوالي تحت عنوان هذه الصفة تنفيذ القرارات الناتجة عن مداوات المجلس الشعبي الولائي . وهذا ما نصت عليه المادة 103 من قانون الولاية، ويلزم بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي السابقة، وتسيير مصالح الدولة على المستوى الولاية ويزود المجلس بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير ودوراته، ويسهر الوالي على إشهار مداوات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تم التداول حوله في المجلس.

²¹⁸ - تنص الفقرة 2 و 3 من المادة 830 من ق. إ. م. إ. على: "...يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض و يبدأ الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02) لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (2) المشار إليه في الفقرة أعلاه ."

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي كضمانة لمواجهة انحرافه

لقد ضبطت المواد 73-79 من قانون الولاية صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي، وذلك لأجل أن لا يستعمل سلطته في تحقيق غايات أخرى غير المسندة له، كما يساعد الوالي في أداء مهمه نواب وديوان؛ وتنص المادة 62 من قانون الولاية على طريقة تعيين النواب وعددهم في كل ولاية، وذلك تبعا لعدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الولائي، بحيث يختار رئيس المجلس نوابه ويعرضهم على المجلس للمصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة خلال 08 أيام من تاريخ تنصيبه، يلتزم النواب بالحضور الدائم ويوضعون لأجل ذلك في وضعية انتداب. أما عن الديوان فقد بينت المادة 68 من ذات القانون أن لرئيس المجلس ديوان يعمل على نحو دائم، يتشكل هذا الديوان من موظفي القطاعات التابعة للولاية، يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي ويضعهم الوالي تحت تصرفه، يكلف الديوان على الخصوص بتنظيم رزنامة رئيس المجلس الشعبي الولائي والعلاقات العمومية والتشريفية له، وهذا ما جاء بنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي²¹⁹.

وعن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي فيمكن إيجازها كما يلي:

- يرأس المجلس الشعبي الولائي، ومن ثم يستدعي أعضائه ويرأس اجتماعاته، ويطلعاه على تنفيذ مداولاته (المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217).
- يمثل المجلس في الاحتفالات التشريعية والتظاهرات الرسمية (المادة 72 من قانون الولاية).
- يرأس المكتب الدائم للمجلس (المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217).
- يتولى ضبط جلسات المجلس.
- يقترح اللجان الدائمة (المادة 34 ق و).
- يلتمس إنشاء لجان تحقيق (المادة 35 ق و).

²¹⁹ - مرسوم تنفيذي رقم 13-117، مؤرخ في 09 شعبان 1434 الموافق 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر ج د ش، عدد 32، المؤرخة بـ 14 شعبان 1434، الموافق لـ 23 يونيو 2013.

- يطلع الوالي على استقالة منتخب ولائي.
- يبلغ المجلس بالوضعية العامة للولاية لا سيما النشاطات المسجلة بها فيما بين دورات المجلس(المادة 71 ق و).
- يختار أعضاء ديوانه.

الفرع الثالث: مجالات اختصاص المجلس الشعبي الولائي والاحكام المنظمة لسيره

أولاً: مجالات اختصاص المجلس الشعبي الولائي

بقراءة المواد السالفة الذكر يبدو أن المجلس الشعبي الولائي لا يعمل على إعداد وتنفيذ مخططات التنمية المحلية فحسب، بل أنه يساهم في تنفيذ المخططات القطاعية العمومية وذلك من خلال ما يلي:

- تقديم المساعدة اللازمة للبلديات، خاصة في مجال التجهيز حين تتجاوز متطلباته قدرات هذه البلديات.
- العمل على تحقيق التنمية المحلية وتشجيع الاستثمار من خلال إعداد مخطط التنمية ومناقشته، تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين و مراكز التمهين والتعليم.
- الحفاظ على المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات.
- إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية و مراقبة تطبيقه.
- اتخاذ الإجراءات اللازمة في مجال التنمية الفلاحية، كتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية، محاربة الآفات والكوارث الطبيعية، تنمية الري، محاربة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، تزويد المناطق الريفية بالكهرباء وفك العزلة عنها.
- تهيئة الطرق والمسالك الولائية.
- إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط، الثانوي والمهني، تهيئتها و المحافظة عليها.
- المساهمة في برامج ترقية التشغيل .
- العمل على الحفاظ على الصحة العمومية وترقيتها ومحاربة الأوبئة.
- التكفل الاجتماعي خاصة بالفئات الهشة.

- إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية، الرياضية والترفيهية، حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي، العمل على تطوير السياحة وترقيتها.
- إنجاز البرامج السكنية وإعادة تطهير الحظيرة العقارية المبنية عن طريق الحفاظ على الطابع المعماري والقضاء على السكنات الهشة.
- يقدم آراءه واقتراحاته بشأن القوانين والتنظيمات المتعلقة بالولاية إلى الوزير المختص في ظرف ثلاثين يوما، والملاحظ بشأن هذه النقطة أن المشرع لم يحدد تاريخ بداية سريان هذا الأجل، هل من تاريخ دخول هذه النصوص حيز التنفيذ أو عند تنفيذها؛ إذ كثيرا ما لا تظهر الإشكالات المتعلقة بالنصوص القانونية إلا عند تنفيذها.
- لتمكن المجلس الشعبي الولائي من ممارسة هذه المهام بأكثر فعالية، نص المشرع في قانون الولاية المواد 33-37، كما هو الحال في قانون البلدية، على إمكانية إنشاء لجان دائمة، لجان خاصة و لجان تحقيق من بين أعضاء المجلس، تحكمها القواعد التالية:
 - يجب أن تعكس تشكيلة هذه اللجان التركيبية السياسية للمجلس.
 - تنشأ اللجان الدائمة والخاصة بناء على اقتراح من رئيس المجلس أو الأغلبية المطلقة لأعضائه.
 - تختص اللجان الدائمة بالمجالات المحددة في المادة 33 من قانون الولاية، وهي ذاتها مجالات اختصاصات المجلس.
 - تشكل اللجان الخاصة لدراسة مسألة محددة (مؤقتة).
 - يمكن للمجلس تشكيل لجنة تحقيق، بناء على طلب الرئيس أو 3/1 أعضاء المجلس الممارسين، للتحقيق في أي مسألة تدخل في اختصاص المجلس.
 - تزول اللجان الخاصة ولجان التحقيق بمجرد نهاية مهمتها.
 - تنشأ هذه اللجان سواء كانت دائمة، خاصة أو لجان تحقيق بموجب مداولة مصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

ثانيا: القواعد التي تحكم نظام مداولات المجلس الشعبي الولائي

إن كان المشرع قد خص لنظام المداولات تقسيما خاصا ورد بالفصل الثاني من الباب الثاني من قانون الولاية، إلا أن هذا الفصل لا يعد الوحيد المنظم لأحكام المداولات، وعليه

بقراءة قانون الولاية، وكذا النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي(المرسوم التنفيذي 13- 217) ²²⁰ يمكن ضبط الأحكام المتعلقة بالمداورات في النقاط التالية:

- يعقد المجلس الشعبي الولائي 04 دورات عادية في السنة، يجب أن تعقد هذه الدورات في أشهر مارس، جوان (يونيو)، سبتمبر وديسمبر، مدة الدورة 15 يوما على الأكثر.

- يمكن للمجلس أن يعقد دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي، أو في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

- يحدد تاريخ الدورات وجدول أعمالها بالتنسيق بين رئيس المجلس والوالي بعد استشارة أعضاء المكتب الدائم الذي يتشكل من رئيس المجلس، نوابه ورؤساء اللجان الدائمة (م.6 و 9 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي والمادتين 3/16، 28 ق و) ²²¹.

- ترسل الاستدعاءات إلى دورات المجلس مرفقة بمشروع جدول الأعمال من قبل رئيس المجلس أو نائبه المفوض بذلك 10 أيام على الأقل قبل تاريخ الدورة، ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال على أن لا تقل عن يوم واحد، وبعد الإرسال الإلكتروني بمثابة تبليغ صحيح (المادة 17 ق و) ²²².

- لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين المادة 19 ق و، وفي بيان كيفية تطبيق هذا النص نصت المادة 2/11 و 3 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي على: "تعتبر الأغلبية المطلقة كاملة بالحضور الفعلي لأكثر من نصف عدد الأعضاء الممارسين.

لا تؤخذ في الحسبان الوكالات التي منحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب النصاب. ولا يؤثر انسحاب عضو أثناء الجلسة في النصاب".

²²¹- تنص المادة 16 : " ترسل الاستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من

رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس.

وتدون في سجل مداورات المجلس الشعبي الولائي.

ويحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب "

²²²- نصت المادة 17 على: " يرسل الرئيس الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس

الولائي كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل

استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع "

وفي حال عدم توفر هذا النصاب خلال الاستدعاء الأول، يرسل استدعاء ثاني للأعضاء بفارق 05 أيام عن الأول، وتعد حينها مداوات المجلس صحيحة أيًا كان عدد الأعضاء الحاضرين، طبقا للفقرة الثانية من المادة 19 من قانون الولاية²²³.

- يحضر الوالي دورات المجلس وفي حال حدوث مانع له يحضر ممثله، طبقا للمادة 24 من ق. الولاية.

- جلسات المجلس علنية، ما عدا إذا تعلق الأمر بدراسة الحالة التأديبية للمنتخبين أو الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.

- تحرر مداوات المجلس باللغة العربية تحت طائلة البطلان.

- يساعد رئيس المجلس في سير أشغال كل دورة "مكتب دورة"، يتكون من عضوين (2) إلى أربعة أعضاء (04) يقترحهم رئيس المجلس خلال كل دورة و ينتخبهم المجلس، للمكتب أمانة تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس حسب المادة 29 ق و²²⁴، والمادة 13 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

- يتولى أمانة الجلسة موظف يعينه رئيس المجلس يتبع ديوانه.

- تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وعند تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

- يوقع الأعضاء الحاضرون والمفوضون بوكالة على سجل المداوات، ويرسل مستخلص عن المداولة في ظرف 08 أيام للوالي.

²²³ - تنص المادة 19 من قانون الولاية 12-07: " لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين.

وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فإن المداوات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل، تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين".

²²⁴ - تنص المادة 29: " ينتخب المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين (2) إلى أربعة (4) أعضاء لتسييره. وتتولى أمانة تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدة مكتب دورة المجلس الشعبي الولائي".

- تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون 21 يوما بعد إيداعها بالولاية(المادة 54 ق. و)²²⁵، غير أن المداوات المنصوص عنها في المادة 54 من ذات القانون لا تعد نافذة إلا إذا صادق عليها وزير الداخلية في ظرف شهرين (02) من تاريخ إيداعها، وتتعلق هذا المداوات بالميزانية والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه وتبادلته، اتفاقيات التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية (إن هنا لا بد من مصادقة صريحة من وزير الداخلية).

ثالثا: الانحراف بسلطة إجراء المداوات في المجلس الشعبي الولائي وضبطها من قبل
المشروع الجزائري في قانون الولاية 07-12

لقد نص المشروع الجزائري في قانون الولاية 07-12 على مجموعة من الضوابط التي تحكم نظام سير المداوات لأجل المحافظة على مشروعية القرارات الناتجة عنها، ومن ضمن هذه الضوابط نجد اهتمام المشروع بإعلام المواطنين بمحتوى هذه المداوات عن طريق النشر والتعليق في لوحة الاعلانات بالولاية حيث ورد النص على:

- يعلق مستخرج المداوات في المواقع المخصصة للإصاق وإعلام الجمهور بمقر الولاية خلال 08 أيام من تاريخ دخولها حيز التنفيذ إذا كانت تتعلق بأحكام عامة وتبلغ للمعنيين ضمن نفس الأجل إن كانت تتضمن أحكاما فردية، غير أن المداوات المتخذة في جلسة مغلقة لا يتم نشرها.

- كما حددت المادة 53 من قانون الولاية أوجه بطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي، وهي ذاتها أوجه بطلان مداوات المجلس الشعبي البلدي، وحينها يرفع الوالي دعوى قضائية يلتزم فيها البطلان أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في ظرف 21 يوما من تاريخ اتخاذ المداولة. أما إن اتخذت المداولة خرقا لأحكام المادة 56 من قانون الولاية، أي في حالة حضور رئيس المجلس أو أحد أعضائه مداولة تتعلق بمصالحهم، فهنا يمكن للوالي رفع دعوى البطلان (بطلان نسبي) خلال 15 يوما من اختتام دورة المجلس المرتبطة بهذه المداولة، ويمتد

²²⁵ - المادة 54: " مع مراعاة أحكام المواد 55 و 56 و 57 من هذا القانون، تصبح مداوات المجلس الشعبي

الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها " .

ضمن نفس الأجل، حق رفع دعوى البطلان في هذه الحالة لكل منتخب، أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك.

خلاصة الفصل الثاني

إن الآراء الفقهية المتولدة من نظرية الانحراف بالسلطة أساسها هو تلك النصوص القانونية التي نص عليها المشرع لمواجهة الانحراف بالسلطة الصادر موظفي أو منتخبي الإدارة العامة الوطنية منها أو المحلية، وبما أن دراستنا حول موضوع الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، خصصنا المبحث الأول للأسس الفقهية وما جاء به الفقه القانوني حول هذه النظرية من تعاريف وخصائص ومميزات وصور وحالات الانحراف بالسلطة، غير أن الأسس الفقهية لا تكفي لوحدها، فيجب معرفة وجهة نظر المشرع حول هذه النظرية التي بنى عليها الفقه آراءه و التي تشكل ظاهرة سلبية على أعمال الإدارة، يجب التصدي لها بالنصوص القانونية.

ولهذه الأسباب حاولنا في هذا الفصل الاجابة على التسائل التالي: ما هي الأسس القانونية التي اعتمد عليها المشرع الجزائري بداية من أسمى الوثائق القانونية في الجزائر وهي دستور 63 ودستور 76 ودستور 89 ودستور 96 والتعديلات الطارئة عليه حتى دستور 2020، إلى النصوص القانونية الصادرة في الجزائر المتعلقة بقانوني البلدية والولاية ؟

وأجبنا على هذا التسائل بإبراز النصوص القانونية التي جاء بها المشرع الجزائري في كل من القوانين المذكورة المدروسة والمتعلقة بمواجهة الانحراف بالسلطة، والتي قمنا بالتعليق عليها وإبراز مدى اهتمام المشرع الجزائري للتصدي لهذه الظاهرة الخطيرة، التي تمس بنزاهة ومصداقية الإدارة وسمعتها، وذلك من خلال تجريم هذه الظاهرة بداية من دستور 76 في المادة 72 التي نصت: " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"، وتبعها في ذلك جميع الدساتير المعدلة إلى غاية 2020 التي أضافت استغلال النفوذ في المادة 25 لتصبح يعاقب القانون على استغلال النفوذ والتعسف في استعمال السلطة"، وانتهاء بتحديد صلاحيات كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي في قوانين البلدية الصادرة منذ 67 إلى 2011، وكذلك الوالي في قوانين الولاية الصادرة منذ 69 إلى 2012، وتمثل كل النصوص المدروسة أسسا وضمانات قانونية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية.

الباب الثاني

آليات الرقابة على الانحراف

بالسلطة في أعمال الإدارة

المحلية الجزائرية

الباب الثاني

آليات الرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

لقد ضمن المشرع الجزائري رقابة المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة لأعمال الإدارة العمومية، ومنها الإدارة المحلية المتمثلة في البلدية والولاية، حيث نصت المادة 184 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على: " تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، وفي كيفية استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها." كما نص على مهام المؤسسات الدستورية، والتي أهمها الرقابة، وذلك لأجل تحصين الإدارة العامة، ومنها الإدارة المحلية من الوقوع بالانحراف بالسلطة، وتدعى الرقابة التي تتناولها المؤسسة الإدارية بالرقابة الإدارية والتي سنتناولها بالدراسة في (المبحث الأول) من هذا الباب، وفي حال رفع المتضرر تظلمًا للبلدية أو الولاية ولم تنصفه، جاز له التوجه إلى القضاء، وذلك حسب نص المادة 168 من دستور 2020 على: " ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية"، ونص قانون الاجراءات المدنية والإدارية 08-09²²⁶، حيث يحق لمن وقع ضحية انحراف الإدارة المحلية بسلطتها، أن يرفع دعوى قضائية استعجالية

²²⁶ - نصت المادة 800 من ق إ م إ على: " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفًا فيها."

كما نصت المادة 801 من ق إ م إ على: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في

1 - دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

2 - دعاوى القضاء الكامل،

3 - القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة."

يطلب من خلالها وقف تنفيذ القرار المنحرف ودون سابق تظلم أمام الإدارة ذاتها، وذلك إذا كان طلب الإلغاء سيؤدي إلى ازدياد الضرر، لما لدعوى الإلغاء من أجال قد تمس بأصل الحق الذي يطالب به المتضرر من انحراف الإدارة، وهذه الرقابة تدعى بالرقابة القضائية. حيث يطالب فيها ذو المصلحة المتضرر من أعمال الإدارة المحلية الإلغاء أو التعويض، أو كليهما من خلال دعوى القضاء الكامل، وهو ما سنتطرق له في(المبحث الثاني) من الفصل الاول من هذا الباب.

كما إن أنواع الرقابة المسلطة على الإدارة العامة المحلية، لا تتمثل في الرقابة التقليدية، والمتمثلة في الرقابة الإدارية والقضائية فحسب، بل هناك رقابة حديثة لها دورها في مواجهة انحراف الإدارة المحلية، ألا وهي الرقابة المجتمعية (المبحث الأول)، والرقابة الالكترونية (المبحث الثاني)، وهو ما سنتطرق إليه بالدراسة والتحليل في الفصل الثاني من هذا الباب.

الفصل الأول

الآليات التقليدية للرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

الجزائرية.

تكتسي أعمال الإدارة المحلية طابع أعمال السلطة العامة، والتي لها امتيازاتها عن أعمال الأفراد، حيث منح القانون الإداري للسلطات الإدارية ومنها الإدارة المحلية في علاقاتها القانونية بالأفراد حقوقا وامتيازات استثنائية، لا يتمتع ولا يجوز أن يتمتع بها الأفراد في علاقاتهم الخاصة فيما بينهم، فعلاقات الأفراد وهيئاتهم الخاصة فيما بينهم يسودها مبدأ المساواة في الحقوق والمراكز القانونية، ذلك المبدأ الذي يقره الدستور صراحة، أما السلطات الإدارية والتي منها الإدارة المحلية حين قيامها بنشاطها تدخل في علاقات مع الأفراد بوصفها سلطة عامة حاكمة، تملك وسائل الأمر والنهي والالزام ازاء الأفراد، وهي ما تسمى بامتيازات السلطة العامة.

ومن امتيازات السلطة المحلية اتخاذها للقرارات بإرادتها المنفردة، تغير بمقتضاها من مراكز الأفراد دون رضاهم، مثل قرار بلدية أو ولاية بغلق أحد المحلات لمخالفته شروط القانون، وقرار نزع الملكية للمنفعة العامة، وقرار نقل موظف أو تأديبه، كما تمتاز الإدارة المحلية بسلطة التنفيذ الجبري المباشر وبدون حكم قضائي مسبق، وعليه ومخافة انحراف الإدارة المحلية بهذه السلطة المخولة لها سن لها المشرع مجموعة من الرقابات، والتي تشكل ضمانات للأفراد كي تحفظ حقوقهم وحررياتهم، وفي نفس الوقت كي لا تتحرف الإدارة عن الهدف العام أو المخصص الذي أنشئت لأجله.

تتعلق دراستنا في هذا الفصل بأهم الآليات التقليدية للرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، وإبراز أهمية كل من الرقابتين الإدارية والقضائية واللتين يعتبران رقابتين قديمتي النشأة، مقارنة مع الرقابة المجتمعية والالكترونية، التي سنتطرق لها في المبحث الثاني حيث نوضح في المبحث الأول أهمية ودور الرقابة الإدارية في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية والولاية، وندرس في المبحث الثاني أهمية ودور الرقابة القضائية في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية والولاية.

المبحث الأول

الرقابة الادارية على الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية والولاية

تعتبر الرقابة الادارية هي إحدى آليات الرقابة القديمة النشأة على أعمال الإدارة حيث ظهرت بظهور الادارة، كما أنها كانت الرقابة الوحيدة المسلطة على أعمال الادارة، وهي رقابة ذاتية داخلية تعتمد على رقابة الرئيس لمؤوسه.

ولقد كانت الدول قديما تعتمد أسلوب الرقابة الداخلية في تسييرها لدواليب السلطة بنظام المركزية الادارية، بمعنى حصر جميع الوظائف الادارية بيد السلطة المركزية بالعاصمة، مما يستوجب في ظل هذا النظام وجود رقابة إدارية رئاسية على الأعمال، وعلى الأشخاص، وعلى الهيئات، لأجل ضمان مشروعية الأعمال التي تقوم بها الادارة، وعدم انحرافها عن تحقيق المصلحة العامة، أو ما حدده القانون لها من هدف خاص، وفي ظل تطور أنظمة الحكم في الدول، ظهرت اللامركزية كأسلوب ثان لتسيير الادارة و أصبح للرقابة الادارية مظهران، وهما الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، وقد ظهرت الرقابة الوصائية في ظل ظهور الأنظمة الديمقراطية.

والجزائر كغيرها من الدول ذات النظام الديمقراطي، والتي تتبع الأسلوب المركزي واللامركزي في تسيير الجماعات المحلية، تأخذ بمظهري الرقابة الادارية على أعمال الجماعات المحلية؛ وهي الرقابة الرئاسية والوصائية، وتعتمد هذين المظهرين من الرقابة على أعمال الإدارة في جميع الادارات والمؤسسات العامة، ومنها الإدارة المحلية التي هي محل بحثنا.

نسلط الضوء في هذا المبحث عن مدى تكريس المشرع الجزائري للرقابة الادارية على أعمال الادارة المحلية من خلال قانوني البلدية 11-10 والولاية 12-07.

كما أن الرقابة على أعمال البلدية، أو الولاية، تستلزم بديها المرور على الرقابة على الأشخاص، الذين هم مصدر الأعمال، ثم الرقابة على الأعمال، ثم الرقابة على الهيئة المكوّنة من أولئك الأشخاص، حيث تطرقنا في المطلب الأول للرقابة الادارية على الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية، وفي المطلب الثاني إلى الرقابة الادارية على الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية

إن الحديث عن دور وفعالية الرقابة الإدارية في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية، يسوقنا تباعا إلى الخوض في موضوع الرقابة الإدارية بمظهرها الرئاسية والوصائية، حيث ندرس في الرقابة الرئاسية مظهر الرقابة على الأشخاص أو المرؤوسين، والرقابة على أعمالهم، وندرس الرقابة الوصائية ومظاهرها والمتمثلة في الرقابة على أعمال رئيس المجلس بصفته مصدر للقرارات الإدارية، ومبرم لعقودها، وصاحب الحل والعقد في البلدية، كما أن أعضاء المجلس أيضا يتوجب أيضا مراقبتهم تحت ظل الرقابة الوصائية، لئلا ينحرفوا بالسلطة أثناء قيامهم بأعمال المداولات التي الهدف منها تحقيق المصلحة العامة للبلدية، لا تحقيق مصالح شخصية أو جهوية أو طائفية أو حزبية، إضافة إلى الرقابة الإدارية الموجهة لأعضاء المجلس، كما في ظل رقابة الوصاية يتوجب أيضا مراقبة المجلس كهيئة وذلك في حال أصبح المجلس يشكل خطرا على السيرورة الحسنة لأعمال المجلس، وعليه تتخذ الرقابة الإدارية على أعمال البلدية مظهرين أساسيين وهما؛ الرقابة الرئاسية، والرقابة الوصائية، ولقد كرس المشرع الجزائري هاتين الرقابتين من خلال قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفرع الأول: الرقابة الرئاسية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة على أعمال البلدية

تعتبر الرقابة الرئاسية هي أحد المظاهر المهمة للرقابة الإدارية التي كفلها المشرع الجزائري لرئيس البلدية من خلال قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، حيث نصت المادة 125 على: " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية "، وبهذه المادة تتضح السلطة الرئاسية لرئيس م ش ب على الإدارة الموضوعة تحت سلطته، وفي ذات الوقت تبرز من خلال النص أن هناك رقابة رئاسية تتبع السلطة الرئاسية المنصوص عليها، حيث بهذه الرقابة يمتلك رئيس البلدية سلطة إصدار الأوامر للتابعين له رئاسيا، وسلطة الأمر والنهي، والتعديل لأعمالهم وسحبها وإغائها، كما يمكنه الحل محلهم إذا اقتضت الضرورة، وفي ذات الوقت يقع على المرؤوسين من الموظفين واجب الطاعة والخضوع لرئيس البلدية، كما أن للوالي أيضا هذه السلطات أمام مرؤوسيه، ومن ضمنهم رئيس البلدية إذا كان ممثلا عن الدولة، وذلك كله لأجل المحافظة على المصلحة العامة والسير الحسن للإدارة.

ندرس في هذا الفرع مظاهر الرقابة الرئاسية المسندة لرئيس البلدية، وفق ما نص عليه قانون البلدية 10-11، وبما أن الرقابة الرئاسية لها عدة مظاهر تعرف بها والمتمثلة في؛ الرقابة

على الأشخاص، والرقابة على الأعمال، والرقابة على الهيئات، نبرز كل وجه من أوجه هذه الرقابة، وأثره في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية.

أولاً: الرقابة على الأشخاص المعينين ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية

يتمتع رئيس البلدية بسلطة الرقابة الرئاسية تجاه مرؤوسيه من الموظفين الذين يلونه في السلم الوظيفي بناء على نص المادة 125 من ق ب 10-11²²⁷، و تتجلى مظاهر هذه السلطة في توظيف وتعيين رئيس البلدية للموظفين التابعين للبلدية، وتوزيعهم على المصالح الإدارية المختلفة، وتمتد هذه السلطة إلى سلطة ترقية الأعوان، وتقويم مستوى ونوعية عملهم²²⁸، كما له سلطة نقلهم وتأديبهم²²⁹، وتوقيفهم²³⁰، وهذه السلطات ليست امتيازاً لرئيس البلدية، وإنما نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون، فإذا حاد عنه أصبح من حق المرؤوس أن يتظلم إدارياً من القرار الذي مسه بالضرر، كما يمكنه أن يطعن فيه أمام القاضي الإداري استناداً للانحراف بالسلطة.²³¹

²²⁷ - تنص المادة 125 على: "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية."

²²⁸ - نصت المادة 101 من ق أ ع و ع على: " تعود سلطة التقويم والتقدير للسلطة السلمية المؤهلة".

²²⁹ - نصت المادة 176 من ق أ ع و ع 03-06 على: "يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، بعد سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة. وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة، تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون، بعد مرور سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة." ويستفاد من نص المادة أن العقوبات التي من الدرجة الأولى والثانية يمكن اتخاذها من طرف الرئيس الإداري، والتي يمثلها في البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث بنص المادة يمكن له تسليط عقوبة من الدرجة الأولى والتي نص عليها ق أ ع و ع 03-06 في المادة 178: " تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"، أو الثانية والتي أوضحتها المادة 179: " يعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

01- المساس، سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة،

02- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 أدناه."

²³⁰ - تنص المادة 174 من ق أ ع و ع 03-06: " في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً".

²³¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط 01، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص: 15 بتصرف.

تخول النصوص القانونية²³² الرئيس الإداري لأي إدارة عامة ومنها رئيس البلدية، العديد من الصلاحيات والسلطات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس بدءا من سلطة التعيين، وانتهاء بسلطة الفصل أو العزل مروراً بسلطات الترقية والتأديب كالتنزيل في الدرجة الوظيفية وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها شخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني.

وبناء على ما سبق يمكن القول بأن تلك السلطة الممنوحة لرئيس البلدية ابتداء من سلطة إصدار قرارات التعيين لموظفي البلدية، وما يتبعه من قرارات يصدرها رئيس البلدية في إطار صلاحياته والمتعلقة بالمسار المهني للموظفين، كقرار التحويل، أو قرارات التأديب؛ كالإنذار، والتوبيخ، والعقوبات الأخرى المقررة قانوناً إلى غاية قرار الفصل، هي في حقيقة الأمر قرارات ناتجة عن سلطة رئاسية ولها دور كبير في تقويم الموظف وتصحيح مساره المهني، فقد يحدث أن يكون في إدارة البلدية موظفاً يتقاضى الرشاوى مقابل أدائه لمهامه الوظيفية، والتي هو ملزم بتأديتها قانوناً للجميع بدون تمييز أو تحيز، ودون أية ميزة منه على طالبها، ولأجل محاربة ظاهرة الانحراف بالسلطة من قبل الموظفين في البلدية، خول القانون لرئيس البلدية بما له من سلطة رئاسية على الموظفين تأديب الموظف المخل بالواجبات الوظيفية بالعقوبة المناسبة، والمتمثلة في معاقبته بعقوبة من الدرجة الأولى ولتي تتمثل في: التنبيه، أو الإنذار الكتابي، أو التوبيخ، أو معاقبته بعقوبة من الدرجة الثانية، والمتمثلة في التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام، أو الشطب من قائمة التأهيل، وذلك حسب

²³² - نقصد بالقول **النصوص القانونية** مجموعة القوانين التي نصت على السلطة الرئاسية بصفة عامة كمثل قانون الوظيفة العامة **06-03**، والقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية **85-59**، حيث نصت **المادة 47** من قانون الوظيفة العمومية **06-03** على: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه. لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه". ونصت **المادة 52** من على: " يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه." ونصت **المادة 20** من المرسوم الرئاسي المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية **85-59** على: " يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي، إن اقتضى الأمر، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط، أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة."

ما نصت عليه المواد²³³ 160-161-234 - 162²³⁵ - 163²³⁶ - 164²³⁷ - 165²³⁸ من ق أ ع و ع²³⁹، والتي لا تتطلب الاحالة على مجلس التأديب إذا كان الموظف قام بهذا الفعل لأول مرة

²³³- تنص المادة 160 : " يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية ."

²³⁴- تنص المادة 161 : " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام ."

²³⁵- تنص المادة 162 : " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين ."

²³⁶- تنص المادة 163 : " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات:

- 1الدرجة الأولى:

-التنبيه،

-الإذار الكتابي،

-التوبيخ.

- 2الدرجة الثانية:

-التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام،

-الشطب من قائمة التأهيل.

- 3الدرجة الثالثة:

-التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام،

-التنزيل من درجة إلى درجتين،

-النقل الإجباري.

- 4الدرجة الرابعة:

-التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة،

-التسريح."

²³⁷- تنص المادة 164 : " يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك، على عقوبات

أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه."

²³⁸- تنص المادة 165 : " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى

والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من

اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبتّ في القضية المطروحة عليها في

أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها ."

والرشوة التي طلبها ليست مبلغا ماليا وإنما عبارة عن تحفة فنية صغيرة مثلا ليست غالية الثمن، فمن باب التصدي للانحراف بالسلطة من قبل رئيس البلدية تجاه الموظف الذي وقع في الانحراف بالسلطة، معاقبته بعقوبة تتناسب والجرم المرتكب، حيث يستطيع رئيس البلدية توجيه إنذار أو توبيخ للموظف حسب ما يتلائم والحالة التي وقع فيها من حالات الانحراف بالسلطة، أما لو كان الجرم أكبر، وكان الفعل الذي قام به ليس لأول مرة، فعندها يتوجب على الرئيس الإداري للموظف إحالته على اللجنة المتساوية الأعضاء كلجنة تأديبية لتتظر في العقوبة اللازمة التي يستوجبها فعل الموظف، كما يبقى الرئيس الإداري هو من يصادق في الأخير على مقرر العقوبة بالختم والامضاء، ويمكن لرئيس البلدية في إطار تأديب الموظف تحويله أو توجيهه من مكان عمله إلى مكان آخر يراه هو الأنسب له، كما أن سلطة التحويل التي يمتلكها رئيس البلدية للموظفين تحت ظل الرقابة الرئاسية هي أيضا سلاح فعال في مواجهة انحراف الموظف المستغل لمنصبه لتحقيق منافع شخصية أو للغير قصد المحاباة، دون استهدافه للمصلحة العامة.

ومما ينبغي أن نشير إليه أن هذه الرقابة رغم أهميتها ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة الصادر من قبل موظفي البلدية، وما تمتاز به الرقابة الرئاسية على الرقابة القضائية هو سرعة التصدي والمواجهة الآتية للانحراف بالسلطة الصادر من المرؤوسين، وهذه الميزة نابعة من ما يمتلكه الرئيس تجاه المرؤوس من سلطة التأديب والتقويم للمرؤوسين، وقد يساء استخدامها من قبل الرئيس الإداري أيضا، فقد يحدث مثلا أن رئيس بلدية ما يستعمل سلطة تأديب على موظف تابع له رئاسيا وينحرف بهذه السلطة عن المصلحة العامة، فيقوم رئيس البلدية مثلا بمقتضى هذه السلطة، بتسليط عقوبة النقل على موظف بينه وبين الموظف المنقول خصومة سابقة، أو لغرض الانتقام منه كي لا يستفيد من ترقية مثلا، وهذه القرارات يبطلها القضاء الإداري عند رفع المتضرر منها دعوى إلغاء القرار لانحرافه بالسلطة.

²³⁹ - الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427، الموافق 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج د ش، عدد46، المؤرخة بـ20 جمادى الثانية 1427، الموافق لـ 16 يوليو 2006.

ثانيا: الرقابة على أعمال المرؤوسين ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية

تهدف الرقابة الرئاسية إلى ضمان انتظام تقديم الخدمة العامة للمواطن لأجل تحقيق المنفعة العامة لجميع المواطنين في أحسن الظروف، وفي وقت قياسي، ولأجل هذا خول القانون لرئيس البلدية بصفته الرئيس الإداري لموظفي البلدية ممارسة الرقابة الادارية على أعمال مرؤوسيه من موظفي المصالح الادارية بالبلدية، وذلك لأجل المحافظة على مبدأ المشروعية في الأعمال التي تصدرها البلدية، وبغرض حسن سير الجهاز الإداري للبلدية، وفعاليتها وضمن عدم انحرافه عن مقتضيات القانون يقوم الرؤساء الاداريين بها، وعلى رأسهم رئيس البلدية عادة بتوجيه أوامر أو تعليمات أو منشورات ترسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل على الوجه الصحيح، حيث بتلك التعليمات والتوجيهات تصحح الأخطاء، وتصوب الانحرافات، ويصححون مسارهم الوظيفي عند انحرافهم عن مقتضيات القانون وروحه، حيث يصدرن تعليمات تتضمن توجيهات وأوامر تتعلق بضبط سلوكيات الموظفين الذين يتبعونهم في سلم الهرم الوظيفي لتقويمها وجعلها أكثر اتساقا وانسجاما وملائمة مع مقتضيات الصالح العام ذلك إن المرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع والطاعة للقانون واللوائح والنظم العامة في الدولة بل هو ايضا ملزم قانونا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإداري، وإطاعته وتنفيذها في حدود القانون.

كما تشكل الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوسين ضمانا قانونية في مواجهة انحراف المرؤوسين بالسلطة، من خلال " رادع خاص للموظف المخالف حتى لا يعود إلى ارتكاب المخالفات مستقبلا، وتحقيق رادع عام لغيره من الموظفين الذين تسول لهم أنفسهم ارتكاب المخالفات التأديبية"²⁴⁰، ويوضح لنا قانون الوظيفة العامة مظاهر هذه الرقابة التي تتجلى في سلطة التوجيه والاشراف على العمل وهي ما يعبر عنه بالرقابة السابقة للرئيس الاداري، وكذلك

²⁴⁰ - حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الاداري، دار وائل للنشر، ط1، عمان الأردن، 2011، ص: 290-291، أشار إليه:

صفاء شكر محمود، الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة، إساءة استعمالها-دراسة مقارنة - دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2015، ص: 189.

الرقابة اللاحقة للرئيس الإداري والمتمثلة في سلطة التعقيب والمصادقة والتعديل والحلول، وكذلك الجزاءات المترتبة عن الرقابة عن الأعمال.

وعطفا على ما سبق ذكره، يمكن لنا القول بأن الهدف من تفعيل وتكريس المشرع الجزائري لهذه الرقابة هو خلق إدارة تخدم المصلحة العامة، بكل شفافية ونزاهة وحياد، بل يمكننا القول أن الغاية من تكريس المشرع للرقابة الرئاسية هو تأمين الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية من الانحراف بالسلطة أثناء قيامها بأعمالها، حيث بواسطتها يضمن المواطن احترام البلدية لمبدأ المشروعية، لأن من يعمل دون مراقبة سوف يقع في الانحراف بالسلطة عمداً، أو عن غير عمد، بينما من يعمل ويدرك بأنه مراقب من رئيسه الإداري، سوف يحاول أن يعمل دون أن يخطئ.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية

إذا كانت الرقابة الرئاسية هي رقابة الرئيس لمروؤسيه وهي رقابة مفترضة ولازمة ولا تحتاج إلى نص قانوني كي يوضحها، لأنها من موجبات النظام المركزي، فإن الرقابة الوصائية عكس ذلك تماما، فهي: " رقابة إشراف، لا تمارس ولا يكون لها وجود، إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف، ويبين عناصرها وأدواتها القانونية، ذلك لأنه لا وصاية دون نص"²⁴¹.

وعليه فالرقابة الوصائية هي تلك الصلاحيات والسلطات التي يقرها القانون لأشخاص السلطة المركزية، أو ممثليهم على المستوى المحلي، لمراقبة أعضاء وأعمال وهيئات الجماعات المحلية، (كمثل رقابة الوالي كمثل للولاية على أعمال وأعضاء وهيئة المجلس الشعبي البلدي) وتتمثل أهداف هذه الرقابة في: حماية المصلحة العامة، والمحافظة على وحدة كيان الدولة والنأي بالبلدية من الانحراف بالسلطة بإلزامها احترام مبدأ المشروعية.

أولاً: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة

إن السلطة الممنوحة لأعضاء م ش ب في مجال عملهم بموجب قانون البلدية هي سلطة مستقلة، حيث يتمتع م ش ب بالاستقلالية، غير أن هذا لا يعني إعفاء فئة المنتخبين وعدم

²⁴¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 39.

خضوعهم للرقابة، كي يتصرفوا كيفما شاؤوا ويعملوا ما يشتهون دون رقيب ولا حسيب، بل هم كأشخاص يخضعون لأنواع من الرقابة حددها القانون، كما تخضع أعمالهم وهيئتهم لهذه الرقابة، حيث للوالي كهيئة وصاية على أعمال م ش ب أيضا سلطة الرقابة على أعضاء م ش ب وذلك يتضح من خلال سلطة الإيقاف للعضو المنتخب بناء على نص المادة 43 من ق ب 10-11²⁴².

حيث يستخلص من نص المادة أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية هو المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، ووقفا أيضا عند نص المادة 40 نجد أن المشرع الجزائري قد أحسن صنعا حينما نص في المادة 30 من القانون السابق 90-08 على شرط تسبب قرار التوقيف من الوالي بعد استطلاع رأي م ش ب، لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن الاجتماع المسبق من طرف م ش ب وقرار الحالة هو عبارة عن تسبب للقرار يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة، أو أعضاء المجلس المعني من معرفة الأسباب الحقيقية التي من أجلها صدر القرار²⁴³، ويستمر الإيقاف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة فإن ثبتت براءة الموقوف عادت له العضوية ثانية بحكم القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بموجب مداولة من المجلس أو بموجب قرار من الوالي.

وبناء على ما سبق نلاحظ أن المادة 43 من قانون البلدية 10-11 لم تشترط تسبب القرار الصادر من الوالي، ولا استطلاع رأي المجلس ش ب، في حين المادة 30 من ق ب 90-08 ذكرت ذلك، وهو ما يجعل القرار الصادر من الوالي يتسم بالوضوح ويمكن الطعن فيه

²⁴²- تنص المادة 43 من قانون 10-11 على: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة"، وقد كانت المادة 32 من قانون البلدية السابق 90-08 تنص على: " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه،

يصدر قرار التوقيف المعطل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية."

²⁴³- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 285.

في حال كان السبب المذكور في القرار لا أساس له من الصحة، وفي نفس الوقت إن إصدار القرار من الوالي يكون سهلا ومتيسرا نظرا لوجود مداولة سابقة في الموضوع، وهذا مما يحافظ على مصداقية المجلس وسيروته، فلا يستطيع العضو المتابع قضائيا البقاء في منصبه يزاول مهامه، بحكم أن الوالي لا يعلم بمتابعته القضائية، وهذا ما حدث فعلا

لرئيس م ش ب لأحد البلديات توابع قضائيا في قضايا تمس المال العام، وعلم أعضاء المجلس ش ب بذلك، ولم يتوقف هذا الرئيس عن القيام بأعماله في البلدية رغم صدور قرار يدينه من القضاء، بل بقي يزاول المهام كرئيس م ش ب بل تمادى في انحرافه بالسلطة، حيث تصدى وخالف ما نص عليه القانون أثناء مزاولته لمهامه، حيث حرم أحياء من التزود بشبكة الكهرباء ومنح آخرين لهم به صلة، فقام أربعة أعضاء من المجلس بمراسلة الوالي وإعلامه بأن رئيس م ش ب متابع في قضية تتعلق بالفساد، فلم يستجب الوالي إلا بعدما أخطر من رئيس المجلس القضائي بأنه مدان بسنة سجن نافذ وغرامة مالية، عندها أصدر الوالي قرار التوقيف²⁴⁴، وبهذه القضية يتبين أن نص المادة 43 لم يكن دقيقا في كيفية إصدار الوالي قرار

²⁴⁴ - وتفاصيل هذه الواقعة حسب الموقع الإلكتروني لجريدة آخر ساعة والتي جاءت بعنوان **تعسف وانحراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في استعمال صلاحياته** هي كالتالي: حيث يظهر في عريضة وجهها أربعة أعضاء بالمجلس الشعبي البلدي لبلدية عين الزيتون يطالبون من خلالها والي ولاية أم البواقي بتطبيق **المادة 43** من القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية في حق رئيس البلدية، بعد ثبوت إدانته من طرف محكمة عين مليلة بعام حبسا نافذا وغرامة مالية، وبحسب نص العريضة فإن هؤلاء الأعضاء يتساءلون عن ما يحدث في بلدية عين الزيتون من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي من تصرفات انتقامية ضد فئة من مواطني البلدية بسبب صراعات انتخابية جعلته ينتهج سياسة التهميش والحقرة من خلال استبعاد " مشته فم العنبة" و"مشته لفجوج" من برنامج توسيع الشبكة الكهربائية، والتي تدخل ضمن برنامج مناطق الظل ثم عمد إلى إبعاد عائلة " خميسي" بمشته جرجور من توسيع شبكة الصرف الصحي، وقيامه بهذه الأعمال بشكل منفرد دون استشارة أعضاء المجلس متأثرا بالصراعات الانتخابية، والمتابعات القضائية، كما يتساءل الأعضاء عن سبب عدم تطبيق القانون ضد رئيس المجلس المدان قضائيا مؤخرا بمحكمة عين مليلة، بعد متابعته في قضية عقود التشغيل، مطالبين من والي الولاية استعمال صلاحياته التي خولها له القانون، لاسيما المادة 43 من قانون البلدية التي تنص على: التوقيف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنابة أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، ويضيف الأعضاء أنهم سيقاطعون كل أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي إلى غاية تطبيق روح المادة 43 من القانون البلدي، وبعد 11 يوما من نص الشكوى المعلنة في الجريدة، يحرر خبر توقيف الوالي لرئيس البلدية، ويصدر الخبر كالتالي: أصدرت السلطات الولائية لام البواقي في بحر الاسبوع قرارا يقضي رئيس المجلس الشعبي البلدي لعين الزيتون (ك.م) عن ممارسة مهامه إلى حين الفصل النهائي في القضية المتابع بها تطبيقا لروح المادة 43 من القانون رقم: 11-10 المؤرخ في: 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية ويأتي هذا القرار بعد اخطار وجهه النائب العام لمجلس قضاء ام البواقي

التوقيف للمتابع قضائيا في القضايا المذكورة في المادة 43، وعليه توجب المحافظة على الفقرة الأخيرة من المادة 30 من ق ب 90-08 لأنها لم تترك مجالا لبقاء العضو المتابع في المجلس.

- **الإقصاء:** تقدم البيان أن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية ومن ثم يجب أن تسقط عنه ويستخلف عنه ويستخلف بالمرشح الموالي في نفس القائمة واستنادا لما ورد في المادة 44 من قانون 10-11،²⁴⁵ والمادة 33 من قانون البلدية السابق 90-08²⁴⁶ فإن المشرع أوجب إعلان المجلس الشعبي البلدي عن هذا الإقصاء ويثبت فيما بعد بموجب قرار من الوالي.

ثانيا: صور الرقابة الوصائية على الانحراف بالسلطة في أعمال المجلس الشعبي البلدي

من الضمانات التي جاء بها المشرع الجزائري في قانون 10-11 أنه نص على أن مداورات المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ إلا بعد إطلاع سلطة الوصاية عليها بما يعني وجوبية مصادقة الوالي أو رئيس الدائرة إذا تم تفويضه من طرف الوالي، حيث نصت المادة 57: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداورات المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات،

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

-اتفاقيات التوأمة،

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."²⁴⁷

للسلطات العمومية يفيد بوجود حكم جزائي صادر عن محكمة عين مليلة يقضي بإدانة رئيس بلدية عين الزيتون المسمى (ك.م) بعقوبة عام حبس نافذ و100 مليون سنتيم عن قضية تتعلق بالفساد، أنظر رابط جريدة آخر ساعة الالكتروني: bit.ly/3CmoPQE تم الولوج له بتاريخ 18-08-2022 على الساعة: 15:53د.

²⁴⁵- نصت المادة 44 من قانون البلدية 10-11: " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار."

²⁴⁶- نصت المادة 33 من قانون البلدية السابق 90-08: " يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة. ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء. يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء . "

²⁴⁷- المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية.

كما خول قانون 10-11 الوالي أن يبطل بقرار وبقوة القانون المداولات المتخذة خرقا للدستور، وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات، حسب المادة 58 من ق ب 10-11، ويفترض أن كل عمل من الأعمال التي يقوم بها أعضاء المجلس ش ب في ظل مداولات المجلس، لا بد وأن يكون مطابقا للقانون والتنظيمات، فلا يمنح مثلا رئيس المجلس أو عضو من أعضاء المجلس أو أحد أقاربهم قطعة أرض ويحرم منها من هو في حاجة إليها، فهذا يعد انحرافا بالسلطة، وقد تصدى لهذا الانحراف المشرع في المادة 60 من قانون البلدية 10-11.²⁴⁸

وبناء على ما سبق نجد أن المشرع الجزائري خول لسلطة الوصاية - الوالي - سلطة رقابية على أعمال أعضاء المجلس ش ب، وذلك لأجل ضمان مشروعية الأعمال وعدم انحرافها عن المصلحة العامة ومقتضيات القانون، وتتمثل هذه السلطة الرقابية في الصور التالية: رقابة التصديق ورقابة الالغاء و رقابة الحلول.

01- رقابة التصديق: وهي أحد صور الرقابة التي يمارسها الوالي على أعمال م ش ب وتأخذ هذه الرقابة شكلين وهما:

- أ- **التصديق الضمني:** حيث نص المشرع الجزائري في قانون البلدية 10-11 في المادة 56 على: " مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية "، حيث أكسب المشرع هذه المداولات التي مضى عليها 21 يوما بعد ايداعها لدى الولاية قابلية التنفيذ بقوة القانون، دون انتظار لرأي أو قرار الوالي، وهذا كي لا يقع تعطل للمصالح العامة التي تم التداول فيها من قبل أعضاء م ش ب.
- ب- **التصديق الصريح:** نظرا لأهمية بعض المداولات، نصت المادة 57 من ق ب 10-11 على ضرورة المصادقة صراحة أي بالتأشير عليها بتأشيرة مقبول، بمعنى لا تنفذ تلك المداولات

²⁴⁸ - تنص المادة 60: لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معتل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي".

التي لا تحمل تأشيرة القبول من الوالي، وبهذا الشرط تتحقق رقابة الوصاية على أعمال المجلس والتي الهدف منها إضفاء طابع المشروعية على هذه الأعمال، والنأي بها عن سبيل الانحراف عن المصلحة العامة أو المصلحة التي حددها القانون، والمداولات التي يشترط القانون ضرورة مصادقة الوالي عليها، محددة تبعا لنص المادة 57 التي تنص:

" لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

ومع ذلك فقد عمد المشرع الجزائري من خلال نص المادة 58 من ق ب 11-10 إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري وذلك حينما عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما²⁴⁹.

02- رقابة الإلغاء: وتتمثل في رقابة الوالي لمداولات م ش ب، وفي ذات الوقت الرقابة على قرارات الصادرة تنفيذا لهذه المداولات، فالوالي بهذه السلطة- سلطة الإلغاء- يتصدى للانحراف بالسلطة الواقع على مداولات م ش ب، حيث يلغي مداولات وقرارات البلدية لبطلانها المطلق أو النسبي:

أ- البطلان المطلق: حيث تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي نصت عليها المادة 59 من ق ب 11-10، وذلك لأحد الأسباب التالية:

أ-1- مخالفة القانون: ويقصد بالقانون المعنى الواسع له، حيث يشمل كل من: الدستور، الاتفاقيات الدولية، القانون الصادر عن البرلمان، التنظيم الصادر عن الإدارة العامة، الرئاسية والتنفيذية، القرارات الوزارية والتنظيمية... الخ، وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات م ش ب إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية²⁵⁰، وعدم انحراف الإدارة بسلطتها عن

²⁴⁹- تنص المادة 58: " عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها."

²⁵⁰- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ص: 186.

مقتضيات القانون، وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة، وعدم الخروج عليه ولا عن روحه.

أ-2- المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها: وعليه كل مداولة يكون بها مساس برئيس الجمهورية أو أحد رموز الدولة وشعاراتها كالعلم الوطني تكون باطلة بنص هذه المادة.

أ-3- المداولات المحررة بغير اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة:

كما أن تحرير مداولة من مداولات المجلس بغير اللغة العربية يعتبر مساس بهوية الأمة وهي أيضا بنص هذه المادة تعد باطلة بنص القانون.

ويستخلص مما سبق أن كل مداولة تم إجرائها مخالفة للقانون، أو كان بها مساس برموز الدولة وشعاراتها أو تم تحريرها بغير اللغة العربية، فهي عمل مشوب بالانحراف بالسلطة وهي باطلة بحكم القانون و على الوالي أن يصرح ببطانها، وإلا جاز رفع دعوى الإلغاء أمام الفاضي الإداري ضدها من قبل أي مواطن.

ب- البطلان النسبي: دعما لنزاهة التمثيل الشعبي ولكي يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين، وينأى بأعماله عن الانحراف بالسلطة، ويبعد أعضائه عن كل شبهة أثناء قيامهم بأعمالهم المتعلقة بالتمثيل في مداولات المجلس، وحتى يلزمهم فقط بالتداول فيما هو عام ويمس المصلحة العامة، لا ما هو خاص ويحقق مصلحة ذاتية²⁵¹، حيث نصت المادة 60 من ق ب 11-10 على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم الرئيس، لهم مصلحة فيها بصفة شخصية، أو بالنسبة لأزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم، إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء، وقد أبطل والي ولاية تيزي وزو مداولة للمجلس ش ب لبلدية تيزي راشد لعدم تحقيق المداولة المصلحة العامة، حيث كانت المصادق عنها من أعضاء المجلس ش ب تحوي اقتناء خمس خطوط هاتفية يزود بها الأعضاء لأجل تفادي مشكل الاتصال الذي يعاني منه أعضاء المجلس التنفيذي ومساعدوه خاصة في تتقلهم لمراقبة مختلف المشاريع الموجودة عبر قرى البلدية، ويرروا ذلك بضرورة

²⁵¹ - أنظر كل من:

محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص: 193.
عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط02، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص: 288.

الخدمة، ولما عرضت المداولة على الوالي لم يصادق عليها، وأبطل المداولة، لتقديره أن هذه المداولة لا تحقق المصلحة العامة وإنما تحقق مصالح شخصية لأعضاء المجلس التنفيذي لسيدى راشد²⁵².

03-رقابة الحلول: من المعلوم أن الإدارة المحلية خول لها القانون أن تقوم بالأعمال بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا، طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، ولكن قد يحدث أن لا تقوم الإدارة المحلية بالعمل المنوط بها، وقد ينجم عن ذلك التخلي إخلال بالنظام العام والأمن العام وتعد على المصلحة العامة، مما يتيح لسلطة الوصاية الحلول محل السلطة الممتنعة عن أداء مهامها، حيث يشكل ذلك الامتناع انحرافا بالسلطة عن المصلحة العامة.

وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد يسمح بها - استثنائيا - في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 101 من قانون البلدية 10-11 التي تنص على: " عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار"، وسلطة حلول الوالي تنصب أساسا على المواضيع التالية:

- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذ لم يسجلها المجلس،
- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك، طبقا للمواد: 102، والمادة 183 من ق ب 10-11، والإذن بالنفقات اللازمة، حسب المادة 183 منه.
- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام، طبقا للمادتين 94 و 100 من ق ب 10-11.

ثالثا: الرقابة على م ش ب كهيئة ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في البلدية

لم يعد قانون البلدية الحالي 10-11 يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في القانون البلدي الأول الأمر رقم 67-24 المادة 112، حيث يقتصر الوضع على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية

²⁵² - القرار الولائي رقم 386، المؤرخ في 2009/6/1، يلغي المداولة الصادرة من بلدية تيزي راشد، الصادر من طرف مصالح مديرية الإدارة المحلية لولاية تيزي وزو.

المعنوية للبلدية قائمة، والحالات التي حددها القانون 10-11 والتي تشكل سببا لحل المجلس أصبح عددها أكثر من الحالات التي نص عليها قانون 08-90 فبعد أن كانت أربع حالات في القانون السابق²⁵³ أصبحت في قانون 10-11 ثمان حالات وهي تلك الحالات المنصوص عليها في المادة 45 حيث تنص على: " يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."

إذا تحققت إحدى الحالات المذكورة سابقا، فإن قرار الحل يكون بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية بعد تقرير يقدمه وزير الداخلية حسب المادة 47 من ق ب²⁵⁴،

²⁵³- نصت المادة 34 من قانون البلدية 08-90 على: "يحل ويجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله في الحالات الآتية:
. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء و بعد تطبيق أحكام المادة 29،
. في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي،
. في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية،
. في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان."
²⁵⁴- تنص المادة 47 من قانون البلدية 10-11 على: " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ".

والمادة 49 التي تحدد كليات الحل²⁵⁵، وبالتالي فإن حل المجالس الشعبية البلدية هو اختصاص حصري لرئيس الجمهورية، ومنه يستخلص أن المجلس الشعبي البلدي كهيئة منتخبة لا يخول لها القانون أن تعمل ما تشاء، فتقع في الانحراف بالسلطة، وتنتهك مبادئ المشروعية في أعمالها، وإنما هي مراقبة في أعمالها وفي أعضائها ومراقبة هي كهيئة كي لا تقع في مضنة الانحراف بالسلطة.

المطلب الثاني: الرقابة الادارية على الولاية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة

تنقسم الرقابة الادارية المسلطة على موظفي ومنتخبي الولاية إلى رقابة رئاسية والتي تتمثل في رقابة الرئيس الاداري على مرؤوسيه، ورقابة وصائية وتتمثل في رقابة سلطة الوصاية على الأعضاء المنتخبين وعلى أعمالهم وعلى الهيئة المكونة منهم، وكلا هاتين الرقابتين تعتبران أدوات لمواجهة الانحراف بالسلطة في الولاية.

نسلط الضوء في هذا المطلب على نوعي الرقابة الادارية، ودورهما في مواجهة الانحراف بالسلطة في الولاية، ومدى تكريس المشرع لهذين الرقابتين لمواجهة الانحراف بالسلطة بالولاية

الفرع الأول: الرقابة الرئاسية للوالي على الموظفين وأعمالهم في الولاية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة

يمتلك الوالي بناء على قانون الولاية 12-07 رقابتين على الموظفين والمنتخبين وهذه الرقابتين هما الرقابة الادارية الرئاسية على الموظفين التابعين له سلميا، والرقابة الوصائية على

²⁵⁵ - تنص المادة 49 على: " في حالة حل المجلس الشعبي الولايتي يعين الوزير المكلف بالداخلية وبناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد. تنتهي مهمة المندوبية الولاية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولايتي الجديد. تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

البلدية، كما له إمكانية تفعيل صلاحيات المفتشية العامة للولاية لرقابة الهيئات المحلية التابعة للولاية.²⁵⁶

أولا: الرقابة الرئاسية للوالي على موظفي الولاية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة

تعد الرقابة الرئاسية المخولة للوالي بناء على السلطة الرئاسية التي منحها له القانون والمتمثلة في أنه يمارس سلطته على جميع الموظفين في الولاية وهذا حسب المادة 127 من القانون الولاية 07-12 والتي تنص: " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزء منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك ". وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها²⁵⁷، نجد أن من أجهزة الإدارة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، ورؤساء الدوائر.

²⁵⁶ - ولقد حدد المرسوم الرئاسي 94-216، المؤرخ في 14 صفر 1415، الموافق لـ 23 يونيو 1994، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ج ر ج د ش، عدد 48، المؤرخ 18 صفر 1415، الموافق 27 يوليو 1994، ص 09، صلاحيات المفتشية العامة حيث جاء النص عليها من المادة 02 الى 04 والتي هي كالتالي:

تتولى المفتشية العامة في الولاية تحت سلطة الوالي ما يلي:

-التقويم باستمرار لعمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعية تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية وهذا قصد تفادي النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها وتحسين نوعية الخدمات لصالح المواطن.

- السهر على الاحترام الدائم للتنظيم والتشريع المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات السالفة الذكر.

- توهل زيادة على ذلك بناء على طلب الوالي للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الأجهزة والهياكل والمؤسسات الواردة في المادة الأولى من المرسوم أعلاه.

-إعداد حصائل دورية عن أعمالها، كما تبلغ تقارير التفتيش التي يحررها المفتشون عقب انتهاء مهامهم إلى الوالي مع إرسال ملخصات منها دوريا إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

من خلال المهام المسندة للمفتشية العامة للولاية نجد أن لهذا الجهاز الرقابي الموضوع تحت سلطة الوالي دورا مهما

في مكافحة انحراف بالسلطة الواقع في البلديات التابعة للولاية، ولكن للأسف في الواقع العملي لم نجد آثارا لرقابة هذا الجهاز كتوقيف موظف من قبل م ش ب أو من قبل الوالي أو وجود تقارير منشورة على الأقل في الولاية ، فكل التقارير إذا وجدت تبقى إما لدى الوالي أو وزير الداخلية دون آثار تعالج الانحراف بالسلطة .

والوالي بصفته رئيس إدارة الولاية يسهر على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقب نشاطها من خلال سلطة التوجيه المخولة له والتي يعبر عنها بالرقابة السابقة²⁵⁸، والتي من خلالها يمكن للوالي أن يصدر الأوامر والتعليمات الشفهية أو الكتابية لمرؤوسه المباشرين، كما يمكنه إصدار المنشورات المتعلقة بشرح نصوص تنظيمية؛ كالمراسيم والقرارات الصادرة عن السلطة مركزية كوزير الداخلية والموجه للولاية للتنفيذ، فيقوم الوالي على إثرها بإصدار منشور يوضح فيه النقاط الغامضة في المرسوم التنفيذي أو القرار إلى الموظفين التابعين له رئاسيا، والذين هم معنيين بالقرار كي يسهل عليهم فهمه وتنفيذه، كما يملك الوالي سلطة تنظيم وتوزيع

257 - ينص المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 14 صفر عام 1415، الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر ج د ش، عدد 48، المؤرخ 18 صفر 1415، الموافق 27 يوليو 1994 في المادة الأولى منه على: " يهدف هذا المرسوم إلى تحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وضبط مهامها وتنظيمها في المادة الأولى منه على: يهدف هذا المرسوم إلى تحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وضبط مهامها وتنظيمها " ونصت المادة الثانية على: تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعات تحت سلطة الوالي على ما يأتي:

- الكتابة العامة،

- المفتشية العامة،

- الديوان،

- رئيس الدائرة"، وقد نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي 22-02 على: " تلغى أحكام المادة 3، والفصل الخامس من المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 14 صفر 1415، الموافق 23 يوليو 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها"، كما صدر القرار المؤرخ في 14 ذي الحجة عام 1443 الموافق 13 يوليو سنة 2022، يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس التنفيذي للولاية

258 - يمتلك والي الولاية في إطار السلطة الرئاسية على موظفيه، رقابة قبلية على الموظفين وتسمى رقابة قبل الانجاز وتتمثل في رقابة الموظف قبل توظيفه، وقبل بدؤه في ممارسة مهامه، وتبدأ من مرحلة الاختيار، وذلك باختيار الموظف الذي يتمتع بالكفاءة والنزاهة والمؤهلات العلمية والصحية للوظيفة المراد شغلها، وبتحقيقها يستطيع الرئيس الإداري سواء كان واليا أو غيره أن يضمن حسن سير المرفق العام بوضع الموظف المناسب في المكان المناسب، كما أن هناك رقابة أخرى يمتلكها الوالي بعد توظيف الموظف، وهي ما يعبر عنها بالرقابة المتزامنة مع التنفيذ، حيث بها يراقب الوالي الموظف مدى التزام الموظف بالتعليمات الإدارية الموجهة إليه ومدى تطبيقها، وغالبا ما يفوض الوالي هذه الرقابة إلى رئيس المصلحة الموجه إليه الموظف، ليقيمه عن قرب، ويعود إليه بالتقييم في آخر السنة، وتسمى هذه المرحلة بالنسبة للموظف بمرحلة التريص، والتي على ضوءها يتم ترسيمه في المنصب أو يتم تسريحه، وهناك رقابة أخرى يمتلكها الوالي تجاه مرؤوسيه وتسمى بالرقابة اللاحقة أي بعد أن يقوم الموظف بعمله، حيث بموجب هذه الرقابة يعرف الوالي أن الأهداف المناطة بالموظف تنفيذا تمت حسب مقتضيات القانون، أم أن الموظف لا يسعى إلى تحقيق هذه الأهداف بل يتكاسل أو يتحايل عند التنفيذ مما يستدعي من الوالي أعمال السلطة التأديبية المخولة له لتقويم انحراف الموظف، ومن الوسائل التي يقيم بها الموظف بعد أن يقوم بعمله: الشكاوى والتظلمات المرفوعة من قبل الموظفين الذين يعملون معه، أو شكاوى المواطنين اليومية، أو ما يتم تسجيله في سجل الملاحظات، بمكتب الاستقبال بالإدارة.

المهام على المرؤوسين وسلطة التنظيم الداخلي وتنظيم ما لم يصدر في شأنه نص قانوني، وهو من يمتلك سلطة تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية، وفي هذا الإطار يمكن للوالي في إطار رقابته على الانحراف بالسلطة المحتمل الوقوع فيه من قبل مرؤوسيه، توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون لاسيما الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العامة حيث نصت المادة 160: "يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية." كما نص المشرع الجزائري في ذات القانون على العقوبات التأديبية التي يطبقها الرئيس الإداري ضد مرؤوسيه في حال الإخلال بالواجبات الوظيفية، وذلك يتضح من خلال المادة 163 التي تنص: " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات:

1- الدرجة الأولى:

-التنبيه،

-الإنذار الكتابي،

-التوبيخ.

2- الدرجة الثانية:

-التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام،

-الشطب من قائمة التأهيل.

3- الدرجة الثالثة:

-التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام،

-التنزيل من درجة إلى درجتين،

-النقل الإجباري.

4- الدرجة الرابعة:

-التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة،

-التسريح.

ونجد أن المشرع خول للوالي أن يطبق العقوبات التي هي من الدرجة الأولى والمتمثلة في التنبيه و الإنذار الكتابي والتوبيخ، وكذا العقوبات التي هي من الدرجة الثانية دون أخذ رأي

اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، التي تجتمع كمجلس تأديبي، وهذه الصلاحية تمكن الوالي من متابعة مرؤوسيه والتصدي لانحرافهم بالسلطة بشكل آني وفوري، حيث يعالج الانحراف في وقت قصير، أما العقوبات الأخرى فتتطلب وقتا لأخذ رأي اللجنة والتي حدد لها القانون آجالا وهي 45 يوما للبت في القضية المطروحة أمامه حسب المادة 165 من ق أ و ع 03-06²⁵⁹.

كما يحق للوالي في إطار تأديب الموظف²⁶⁰ الذي أخل أو تخلى عن واجباته المهنية، ونعني بالإخلال بالواجبات المهنية؛ الانحراف عن ما شرعه القانون من واجبات يستلزم على الموظف احترامها، والتي وردت في ق أ و ع 03-06 من المادة 40 إلى المادة 54²⁶¹.

259 - نصت المادة 165 من ق أ و ع 03-06 على: " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها".

260 - نصت المادة 162 من ق أ و ع 03-06 على: " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".
كما نصت المادة 161 على: " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامته الخاطئ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام".

261 - لقد جاء النص في ق أ و ع 03-06 على واجبات الموظف من خلال المواد التالية:
المادة 40 : يجب على الموظف، في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

المادة 41 : يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز.

المادة 42 : يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة.

كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.

المادة 43 : يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم. ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه.

غير أنه يرخص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفقا لكيفيات تحدد عن طريق التنظيم.

كما يمكنهم أيضا إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية.

وفي هذه الحالة، لا يمكن الموظف ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال، إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

كما أن سلطة التقويم التي منحها القانون للوالي تجاه مرؤوسيه²⁶²، تخول له إمكانية منح المكافآت للموظفين²⁶³ الذين يرى أنهم يبذلون قصارى جهدهم في أداء الخدمات المناطة بهم

المادة 44 : بغض النظر عن أحكام الفقرة الأولى من المادة 43 أعلاه، يمكن الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين، ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم. تسهر السلطة المؤهلة على ضمان مصلحة الخدمة وتتخذ أي إجراء مناسب إذا اقتضت الحاجة ذلك. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

المادة 45 : "يمنع على كل موظف، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، أية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة، وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي".

المادة 46 : " إذا كان زوج الموظف يمارس، بصفة مهنية، نشاطا خاصا مريحا، وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة، إذا اقتضت الضرورة ذلك، التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة. يعد عدم التصريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه إلى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر".

المادة 47 : كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه.

لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه.

المادة 48 : يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.

المادة 49 : على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها.

يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبا إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية.

المادة 50 : يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه.

المادة 51 : يجب على الموظف، ألا يستعمل، بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة.

المادة 52 : يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه.

المادة 53 : يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون مبالغة.

المادة 54 : يمنح على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام، هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه.

²⁶² - نصت المادة 97 من ق أ و ع 03-06 : يخضع كل موظف، أثناء مساره المهني، إلى تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة.

²⁶³ - لقد جاء النص في الفصل السابع المعنون بالأوسمة الشرفية والمكافآت من ق أ و ع 03-06 في المادة 112 : يمكن أن يسلم الموظفون أوسمة شرفية ومكافآت في شكل ميداليات استحقاق أو شجاعة وشهادات وزارية. تحدد طبيعة الأوسمة الشرفية والمكافآت وخصائصها وكيفيات منحها عن طريق التنظيم.

على أحسن وجه ويقومون بواجباتهم الوظيفية وفق ما يقتضيه القانون، ولا يعترى عملهم انحراف بالسلطة لتحقيق مصالح شخصية أو مصالح أخرى غير المصلحة العامة، وهذا التشجيع الناتج عن الرقابة الرئاسية للوالي على موظفيه إنما الهدف منه تشجيع الموظفين الآخرين كي يحتذوا حذو الموظف المكرم الذي قام بواجباته ولم يقصر في أداء عمله، وهو يعتبر طريقة غير مباشرة في التصدي للانحراف بالسلطة الذي يقع فيه بعض الموظفين.

ثانياً: الرقابة الرئاسية للوالي على أعمال الموظفين ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة

تلعب الرقابة الرئاسية المبسطة على أعمال المرؤوسين من قبل الوالي والمستخدمين بإدارة الولاية، دوراً مهماً في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وإذا كان الدستور الجزائري لسنة 1989²⁶⁴ قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى الأساسية، فإن الدستور الحالي قد اعتبر المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة، مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها²⁶⁵.

وعليه فمن المهام المناطة بالوالي كرئيس لمؤسسة دستورية، الرقابة على أعمال الموظفين الإداريين التابعين له رئاسياً، لضمان حسن سير الولاية وتحقيق الأهداف التي أنشئت لأجلها، ومن المعلوم أن الموظفين الذين يعملون بالولاية هم بشر معرضون للخطأ والانحراف عن الغاية التي وُظفوا لها، والفعل المنحرف هو عمل يقوم به الموظف يترتب عليه إلحاق الأذى والضرر بالآخرين وممتلكاتهم الخاصة والعامة، وبما أن الموظفين ليسوا على درجة واحدة من الوعي والشعور بالمسؤولية، حيث يوجد فيهم من يخل بواجباته المهنية من باب التكاسل أو الخطأ الغير المتعمد، ومنهم من يعمل بطرق احتيالية، ليحقق مكاسب ومنافع شخصية له أو لغيره أو لأقاربه لا يبتغي في أداءه لعمله المصلحة العامة وإنما هدفه الوحيد هو تحقيق مصلحته التي تعود عليه بالنفع ولو على حساب مصالح الآخرين، فكل هذه الأخطاء قد ترد من الموظفين الإداريين التابعين لسلطة الوالي الرئاسية، مما يتوجب على الوالي مراقبة

264 - نصت المادة 152 من دستور 89 على: المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل

التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها.

265 نصت المادة 184 من التعديل الدستوري 2020 على: تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة

العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، وفي كفاءات استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها.

أعمال مرؤوسيه من الموظفين، وذلك بما يخوله له القانون من سلطة رئاسية، تستوجب تقويم كل من انحرف عن أداء واجباته الوظيفية، و تأديبه وإذا اقتضى الحال مقاضاته، وكل ذلك وفق ما ينص عليه القانون الأساسي للوظيفة العامة 03-06-2006²⁶⁶.

كما يمكن للوالي في إطار ترسيخ مبدأ المشروعية على أعمال الولاية، والتصدي لانحراف الرؤساء الإداريين الذين يمتلك عليهم السلطة الرئاسية، أن يبسط رقابته على أعمالهم من خلال فحص مشروعية أعمالهم، وملائمتها للمشروعية الداخلية والخارجية، وذلك بعد فحصها من الناحية الشكلية والموضوعية، حيث يمكنه توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا وكذلك سحبها أو إلغاؤها أو تعديلها.

سحب القرار المشوب بالانحراف بالسلطة: يمكن للوالي بما له من سلطة رئاسية على رؤساء المصالح التابعة له إداريا، أن يسحب قرارا كان قد صدر من أحد مصالحه مشوبا بعييب من عيوب المشروعية الداخلية للقرار؛ كعييب الغاية، أو عند مخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف، كما يمكن للوالي أيضا سحب القرار الذي صدر من أحد مرؤوسيه، كرئيس الدائرة أو رئيس البلدية عندما يكون الأخير ممثلا للدولة وإذا كان القرار الذي تم صدوره مخالفا للقانون.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة على أعمال الولاية

كما للرقابة الرئاسية دورها في التصدي لانحراف بالسلطة الصادر من الموظفين الإداريين في البلدية أو الولاية، فكذا أيضا للرقابة الوصائية دورها في مواجهة انحراف المنتخبين الذين تخضع أعمالهم لرقابة الوصاية، والمتمثلة في رقابة الوالي ووزارة الداخلية على أعمال المنتخبين المحليين سواء الرقابة على الأشخاص أو الرقابة على الأعمال أو الرقابة على الهيئات.

²⁶⁶ - نصت المادة 160 من ق أ و ع 03-06 على: يشكل كل تخذ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية.

ونصت المادة 161: يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام.

كما نصت المادة 162: تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين. والسلطة التي لها صلاحية التعيين هي الوالي في الولاية.

أولاً: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية

تنص المادة 40 من قانون 07-12 على: " تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك. يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة"، ومن خلال نص المادة يتبين أن الرقابة التي تقع على أعضاء المجلس إنما هي رقابة وصاية، وتمارس عليهم من طرف الجهة الوصية وهو وزير الداخلية، وتظهر هذه الرقابة في الأشكال التي نصت عليها المادة وهي: الاقالة الحكيمة، والايقاف، والاقصاء، والمانع القانوني.

01- الإيقاف: يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الاسباب التي حددها القانون، وتبعا للإجراءات التي رسمها، ونظمت أحكامه المادة 45 من ق و 07-12²⁶⁷ فأوجب أن كل عضو في المجلس تعرض لمتابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس بناء على قرار معلل من وزير الداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، وعليه فإن قرار التوقيف يجب أن يستند على الأركان الآتية:

أ- **ركن السبب:** حيث يجب أن يكون السبب قانونيا لتوقيف المنتخب الولائي، حيث يقتصر على المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة على شرطين:

²⁶⁷ نصت المادة 45 من ق و 07-12 على: يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية

- أن تتصب الجريمة على المال العام أو الشرف، لكن ما هو الوضع بالنسبة للجرائم الأخرى؟

- أن يترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة.

ب- **ركن الاختصاص:** يعود توقيف عضو م ش و إلى وزير الداخلية.

ج- **ركن المحل:** يتمثل محل التوقيف في الأثر أو النتيجة المباشرة لقرار التوقيف، وهو تعطيل عضوية المنتخب، أي عدم تمكينه من مهامه كمنتخب لفترة محددة (الامتناع عن حضور الدورات...الخ)، ومدة التوقيف مؤقتة تبدأ من تاريخ صدور القرار من وزير الداخلية، وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

د- **ركن الشكل والإجراءات:** يكون القرار مسببا، وذلك بذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو، وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي، أما من حيث الاجراء؛ فيجب أن تجرى مداولة بخصوص التوقيف.

هـ- **ركن الغاية أو الهدف:** يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان يهدف إلى الانتقام، أو تحقيق أغراض سياسية وحزبية، فإنه يكون معيبا بعيب الانحراف بالسلطة، كما يجعله باطلا.²⁶⁸

02- الاقصاء يتم هذا الاجراء عن طريق قرار من وزير الداخلية بعد رأي المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة حيث تنص الماد 46 من ق و على: يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، تضمه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الاقصاء بموجب مداولة، ويثبت هذا الاقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية " كما يرجع سبب الاقصاء أيضا إلى وجود المنتخب الولائي في حالة من حالات عدم القابلية التي نص عليها قانون الانتخابات، أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض، طبقا للقانون الأساسي لذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته.

²⁶⁸ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص ص: 146-147.

ثانيا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية

لأجل أن لا يقوم أعضاء م ش و بأعمال لا تحقق المصلحة العامة، وينحرف بها الأعضاء عن الغاية التي لأجلها انتخبوا، بسط المشرع الجزائري من خلال ق و 07-12 رقابة وصائية على أعمال م ش و للحفاظ على مشروعية أعمال المجلس والنأي بها عن الانحراف بالسلطة، وأسندت هذه الرقابة إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية، حيث يمارس على أعمال م ش و عدة صور من الرقابة الوصائية والمتمثلة في: التصديق والالغاء والحلول.

أ- رقابة التصديق: نصت المادة 54 من ق و 07-12 على التصديق الضمني للمداولات والتي تمثل أعمال المنتخبين من الوالي بعد ايداعها بالولاية مدة 21 يوما حيث نصت المادة على: " مع مراعاة أحكام المواد 55 و 56 و 57 من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من ايداعها بالولاية.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.

وبهذا التصديق الضمني يكون المشرع الجزائري قد أعطى ضمانا أخرى للمنتخبين في دوام سيرورة وتنفيذ أعمال المجلس وعدم انقطاعها، والمحافظة على السيرورة الحسنة لأعمال المجلس، وذلك من خلال عدم ايقاف تنفيذ المداولات التي مر على ايداعها بالولاية 21 يوما، فالأعمال التي يقوم بها م ش و تتطلب التنفيذ، لا أن تترك حبرا على ورق لا تعود بالفائدة على المجتمع المحلي، لأن أغلب أعمال المجلس هي مداولات تخدم جانبا أو مجموعة من الجوانب المهمة في الولاية سواء كان ذلك الجانب هو جانب التنمية الاقتصادية أو الفلاحة والري أو جانب التهيئة والتعمير أم جانب التربية والتعليم والشؤون الاجتماعية، وعرققتها تعد من قبيل عرقلة احتياجات الشأن المحلي.

كما أن المشرع الجزائري إضافة إلى نصه على التصديق الضمني نص أيضا على التصديق الصريح نظرا لأهمية بعض المداولات في المادة 55 والتي تنص على : لا تنفذ

إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران(2)،
مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات،

-التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله،

-اتفاقيات التوأمة،

- الهبات والوصايا الأجنبية

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 55 إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما ألزم الوالي بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية.

ب- رقابة الإلغاء والبطلان: تعتبر رقابة الإلغاء أو البطلان أحد الرقابات التي نص عليها ق و 07-12، ويتضح ذلك من خلال ما نصت عليه المادتين 56 و 57²⁶⁹ حيث تعد رقابة الإلغاء من الرقابات المسلطة على أعمال م ش و والتي تعد السلاح الحامي لمبدأ المشروعية، والسيف المصلت لمواجهة انحراف أعمال م ش و عن الغاية التي لأجلها شرعت المداولات، ألا وهي تحقيق المصلحة العامة من خلال تحريك عجلة التنمية المحلية بالولاية.

ثالثا: الرقابة على الهيئة ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية

تتمثل الرقابة على الهيئة في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له،

²⁶⁹- نصت المادة 56: " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع. وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة "، ونصت المادة 57 على: " يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة. ويمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل خمسة عشر (15) يوما بعد إلصاق المداولة.

ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه.

وبالنظر للمادة 48 من ق و 07-12²⁷⁰ تجدها قد حددت حالات الحل والتي تكون من هيئة الوصاية الممثلة في وزير الداخلية حسب ما نصت عليه المادة 47 من ق و 07-12²⁷¹، وعند حل م ش و بناء على أحد الحالات المذكورة في المادة 48 يترتب أن يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي الحل، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة له قانونا، إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتجرى انتخابات تجديد المجلس ش و في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل حسب نص المادة 50 من ق و 07-12²⁷².

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الانحراف في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

لقد خول المشرع الجزائري للإدارة المحلية مجموعة من الصلاحيات والمهام وذلك لأجل القيام بتلبية حاجات المواطنين، وتحقيق المصلحة العامة التي أنشئت لأجلها، ولأجل ذلك زودها بامتيازات السلطة العامة، والتي منها سلطة الأمر والنهي والمنح والمنع والنزع والاستيلاء المؤقت، وكل هذه الأنشطة التي تقوم بها الإدارة المحلية، هي أنشطة إدارية تدور بين أعمال

²⁷⁰- تنص المادة 48 من ق و 07-12 على : " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب. "

271- تنص المادة 47 على : " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. "

²⁷²- تنص المادة 50 على: " تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية. تحدد كميّات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم. "

قانونية تتمثل في القرارات الادارية والعقود الادارية، وأعمال مادية تتمثل في تلك الوسائل والاجراءات التي تستعملها الادارة المحلية وهي بصدد تنفيذ قراراتها أو عقودها.

وبما أن الإدارة المحلية ليست بالآلة الصماء التي تعمل دون الوقوع في الخطأ أو التجاوز والانحراف بالسلطة، وإنما هي إدارة كغيرها من الإدارات العامة يسيرها بشر، تحكمهم العواطف والأهواء، ومعرضون للخطأ والنسيان، والانحراف بالسلطة والتعسف بها، والاساءة في استعمالها، وهو ما يستدعي مراقبتها من طرف القاضي الاداري، حينما تكون بصدد قيامها بأعمالها، ولا تتحرك هذه الرقابة إلا بناء طلب من وقع عليه ضرر انحرافها أو تعسفها في استعمال سلطتها.

ندرس في هذا المبحث، الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في أعمال للبلدية كمطلب أول، ثم ندرس الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية، كمطلب ثان، وفيهما نبرز مدى نجاعة النصوص القانونية المتعلقة بتكريس هذه الرقابة وتحقيقها لمبدأ المشروعية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في أعمال للبلدية

تنقسم أعمال الإدارة المحلية بصفاتها سلطة عامة، إلى أعمال تباشرها بالإرادة المنفردة حيث تصدر من جانبها فقط، كما هو الحال بالنسبة للقرارات الادارية، وأعمال أخرى تشترك إرادتها مع إرادة أخرى عند إصدارها وهي الأعمال القانونية الصادرة من جانبين، والمسماة بالعقود الادارية، وسميت هذه الاعمال بالقانونية لأنها تصدر عن إرادة الادارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح والأنظمة، بقصد ترتيب آثار قانونية معينة عليها، كإنشاء مركز قانوني أو إلغائه أو تعديله²⁷³، وبما أنه ليس كل قرار يصدر عن السلطة المختصة هو قرار منزه عن خطأ وانحراف مصدره عن المصلحة العامة، أو الهدف المحدد قانونا، فإن ذلك يستدعي مخاصمة القرار وإبراز انحرافه عن المصلحة العامة لدى القاضي الاداري الذي خول له المشرع سلطة التحقيق في قراراتها وإلغائها إذا ما انحرفت عن المصلحة العامة، كما تقوم

²⁷³ - لتفصيل أكثر حول الأعمال القانونية للإدارة العامة أنظر:

- حمدي عطية مصطفى عامر، الأعمال القانونية للسلطة الادارية، القرار الاداري، العقد الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2015.

البلدية بأعمال أخرى لا تصنف من قبيل الأعمال القانونية كهدم جدار آيل للسقوط أو القيام بأعمال هدم بناية لأحد المواطنين تنفيذا لقرار سابق.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في الأعمال القانونية للبلدية

أولاً: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المنحرفة للبلدية

تقتضي أعمال البلدية لأجل القيام بمهامها المنصوص عليها في القانون 10-11، إصدار القرارات الإدارية بنوعها التنظيمية والفردية، على أن تراعي حين إصدارها لهذه القرارات مبدأ المشروعية، غير أنه أحيانا تكون تلك القرارات مجانية للهدف العام الذي أنشئت لأجله الإدارة المحلية، أو تكون منحرفة عن الهدف الذي خصصه لها القانون، وذلك راجع إلى أن من يقوم بإصدار هذه القرارات هو بشر يعتز به الخطأ والسهو والنسيان، كما أنه يمتلك نزوات وعواطف، قد تتحرف به عن تحقيق المصلحة العامة، فيتجه إلى تحقيق مصلحة شخصية له، أو لأحد أقربائه أو لغيره، أو يكون الدافع سياسيا أو دينيا أو طائفيا، أو لأجل الانتقام والتشفي... إلخ من الدوافع الذاتية التي لا تمت بالمصلحة العامة، ولا بالأهداف المحددة بالقانون بصلة.

01- الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في القرارات التنظيمية الصادرة من البلدية

يتميز القرار التنظيمي أو اللائحي عن الفردي، كون القرار اللائحي غير موجه بدقة، وعلى سبيل التحديد لشخص أو لفئة، وإنما تضمن قواعد عامة ومجردة ويسري على المخاطبين متى توافرت فيهم الشروط المذكورة في القرار أو استوفوا الاجراءات المحددة فيه. ولا ينتهي القرار اللائحي بمجرد تطبيقه على حالة واحدة بعينها، ولكن يبقى ساريا متجددا حسب كل حالة معينة طالما لم يسحب من جانب الإدارة، ولم تبادر بإلغائه، وأبرز مثال على ذلك؛ أن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا لائحيا، يمنع فيه الباعة المتجولون من ممارسة التجارة في شوارع محددة، فهذا القرار غير موجه لشخص محدد، بل اتسم بالعمومية والتجريد، وهذا خلافا للقرار الفردي الذي اتسم بالخصوصية والتوجيه والتدقيق،²⁷⁴ وفي هذا الصدد قد يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي القرار التنظيمي وفي ظاهره يبدو أنه لأجل تحقيق المصلحة العامة، ولكن ينطوي على تحقيق هدف شخصي يتمثل في تحقيق الهدوء والسكينة لسكان ذلك الحي فقط، والذي يسكن فيه رئيس البلدية، ويتضح الانحراف بالسلطة

²⁷⁴ - عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر 2007، ص:

عندما يمنع القرار الباعة المتجولون ممارسة التجارة في هذا الشارع ويرخص لهم في شارع آخر أهل بالسكان، ولا يمكن إلغاء مثل هذا القرار التنظيمي المنحرف عن المصلحة العامة إلا بعد رفع دعوى من قبل أحد المتضررين بالقرار، والذي رخص فيه رئيس البلدية للباعة المتجولين بمزاولة نشاطهم في شارع ومنع آخرين بشوارع أخرى تحكمه نفس الظروف أو ربما الزحام الموجود في الشارع الواقع عليه المنع أكثر منه من الشارع الآخر بما يفند حجة الحفاظ على النظام العام، حيث بمجرد رفع دعوى الإلغاء للقرار التنظيمي الذي انحرف فيه رئيس البلدية عن هدف تحقيق السكنية العامة والتي هي من تدابير الضبط الإداري التي يختص بها رئيس البلدية، لأجل الحفاظ على النظام العام، تتحرك الرقابة القضائية للقاضي الإداري للكشف عن مدى تحقق المشروعية في القرار الصادر من البلدية، كما يحق له النظر في مدى الملائمة بين المحل والسبب، حيث يشترط القاضي الإداري أن يكون الإجراء المتخذ متناسبا مع أهمية الوقائع التي أدت إلى وجوده²⁷⁵، وفي هذا الصدد نتطرق لقرارات تنظيمية صدرت عن رؤساء مجالس شعبية بلدية في مجال الضبط الإداري انحرفوا فيها عن مقتضيات المحافظة عن النظام العام، وتم إلغاؤها من قبل القاضي الإداري استنادا منه على وقوع مصدرها في الانحراف بالسلطة، ومن أمثلة ذلك:

القرار الصادر عن الغرفة الإدارية المجلس الأعلى سابقا بتاريخ: 1976/11/20 قضية السيد كماش وأكسوس ضد بلدية بودواو، وتتخلص وقائعها أنه على أثر مداولة المجلس الشعبي البلدي لبلدية بودواو أصدر رئيس المجلس قرار يحضر فيه بيع المشروبات الكحولية على مستوى تراب البلدية بتاريخ: 1975/09/30.

²⁷⁵ يرى أكثر أهل الفقه القانوني أن رقابة الملائمة أو التناسب ورقابة المشروعية، في قرارات الضبط الإداري هما فكرتين غير متناقضتين، حيث أن رقابة المشروعية في قرارات الضبط، تستلزم نظر القاضي أيضا في مدى ملائمة وتناسب موضوع القرار والسبب الصادر من أجله، لتفصيل أكثر أنظر:

- صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الإداري، المرجع السابق، ص: 195-202

- عصام عبد الوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، مصر 1970، ص429.

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2003، ص 145.

- نعيم عطية، النظرية العامة للحرية الفردية، رسالة دكتوراه، الدار القوية للنشر، القاهرة، 1965، ص 188-189.

ومما جاء فيه في حيثيات هذا القرار ما يلي: " وحيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي وإشراف السلطة العليا لممارسة سلطات الضبط المخولة له قانونيا، وإن أهداف الضبط الإداري البلدي تتمثل في حماية حسن النظام العام والأمن والصحة العامة، وبما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي غير ملزم بتسبب قراراته يجب أن تكون هذه الأخيرة قد اتخذت بناء على أسباب كافية من جهة، ولكن من جهة أخرى ومهما كانت الأسباب والدواعي، فإن تعليق بيع المشروبات الكحولية بصفة نهائية مثل ما أمرت به سلطات البلدية يشكل عقوبة لا يحق إلا للمحكمة اتخاذها.

لهذا فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مختص باتخاذ مثل هذا القرار.

و بالنظر كذلك أن المداولة المؤرخة في 10/09/1975 والتي أرساها قرار المجلس الشعبي البلدي ب17 صوتا، منع بيع واستهلاك المشروبات الكحولية على مستوى تراب البلدية، باطلة بحكم القانون، وبالنتيجة ألغى المجلس الأعلى القرار المطعون فيه.

ولقد صدر قرار عن نفس الغرفة مماثل يتعلق بقرار إداري ضبطي صادر عن بلدية عين البنيان، يقضي هو الآخر بمنع استهلاك وبيع المشروبات الكحولية، وتم تسبب القرار أن حالة السكر صارت تخل بالنظام العام وشكلت حالة من عدم الأمان لدى أفراد المنطقة، وبعد إحالة الدعوى إليها قررت الغرفة الإدارية إلغاء القرار الإداري المطعون فيه.²⁷⁶

ويتضح من خلال القرار الصادر عن ر م ش ب الذي يقضي بمنع استهلاك وبيع المشروبات الكحولية الصادر عن بلدية بودواو، أو الصادر عن بلدية عين البنيان، أن قرارات كل من رئيسي م ش ب المتخذة بناء على مداوات المجلس كان الهدف منها الحفاظ على النظام العام، وهي قرارات تنظيمية خاصة بتدابير الضبط الإداري، وهذه القرارات تمنع استهلاك وبيع المشروبات الكحولية، بما يعني غلق محلات بيع المشروبات الكحولية إلى أجل غير مسمى، وهو ما يدخل في اختصاص القضاء، حيث القاضي وحده من خول له المشرع الجزائري هذه الصلاحية، وبالتالي فإن التعدي على اختصاص الغير هو عيب من عيوب المشروعية الخارجية للقرار الإداري، وهو ما يعبر عنه بتجاوز السلطة، مما يعرض القرار للبطلان من قبل القاضي، وفي هذا الصدد نطرح التسائل التالي: إذا كان المشرع الدستوري

²⁷⁶ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط02، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص ص: 287-

288، والوجيز في القانون الإداري، ط6، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص: 509.

كرس مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية لأجل تكريس مبدأ المشروعية في أعمال الإدارة المحلية، والنأي بها عن الانحراف بالسلطة، وذلك من خلال إعطاء صلاحيات أكبر للمنتخبين الذين يمثلون المجتمع المحلي، وإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات، فلماذا نجده يلغي قرارات تم إصدارها بناء ووفق مقتضيات الدستور الذي نص على أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته²⁷⁷، كما أن الشعب هو مصدر كل سلطة ويمارس هذه السلطة بواسطة ممثليه المنتخبين²⁷⁸، كما حدد الدستور الغايات التي يجب على المؤسسات العمومية ومنها الإدارة المحلية أن تتغياها، وكذلك الممنوعات التي يجب عليها الامتناع عن إتيانها²⁷⁹ وأبقى سلطة اتخاذ القرار النهائي في مجال المنع لاستهلاك مشروبات

²⁷⁷ - نصت المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: " تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني". ونصت المادة 19 من التعديل الدستوري 2020 على: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

²⁷⁸ - نصت المادة 07 من التعديل الدستوري الأخير على: " الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده"، ونصت المادة 08 على: " السلطة التأسيسية ملك للشعب.

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة".

²⁷⁹ - لقد جاء النص في التعديل الدستوري 2020 على الغايات التي يجب على المؤسسات العمومية أن تستهدفها وهي ما ورد في المادة 09 التي تنص على: " يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي:

- المحافظة على السيادة والاستقلال الوطنيين، ودعمهما،
 - المحافظة على الهوية والوحدة الوطنيتين، ودعمهما،
 - حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة،
 - ترقية العدالة الاجتماعية،
 - ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية،
 - القضاء على التفاوت الجهوي في مجال التنمية،
 - تشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية،
 - حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس، أو الرشوة، أو التجارة غير المشروعة، أو التعسف، أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة أو تهريب رؤوس الأموال".
- كما نصت المادة 11: تمتنع المؤسسات عن القيام بما يأتي:

مضرة بالفرد والمجتمع كالمشروبات الكحولية لنفسه فقط؟ ألا يعد ذلك تدخلا في صلاحيات م ش ب الذي يمثل المجتمع المحلي ويسعى للمصلحة العامة وحفظ النظام العام؟ وهل إلغاء القاضي الإداري لقرارات منع استهلاك وبيع المشروبات الكحولية، سوف يحقق فعلا المصلحة العامة، أم قد يشكل إخلالا بالنظام العام؟ وانتهاكا لمبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، هذا ونعلم أن المشرع الجزائري ومنذ دستور 2016 إلى التعديل الأخير 2020 يسعى من خلال ما أورده من نصوص نحو الإشراف الفعلي للمواطنين في تسيير الشأن المحلي فنجد في دستور 2020 قد دعا إلى إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وذلك بالنص في المادة 10 على : " تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية." ²⁸⁰

كما ورد ذلك أيضا في القانون المتعلق بالبلدية 11-10 حيث جاء عنوان بابه الثالث: باب مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ووردت فيه المواد التي تدعو إلى إشراك المواطنين في تسيير الشأن العام المحلي من خلال المواد 11-12-13-14.

ومما نلاحظه أيضا في قرارات الغلق الفردية أن هناك انحراف من رؤساء المجالس الشعبية البلدية من خلال إصدارهم لقرارات تنظيمية تتعلق بالغلق غير المحدد المدة، وهذا ما يسهل للقاضي إلغاء القرار لمخالفته للقانون كالمادة 46 من قانون 04-02 المحدد لمهام والممارسات التجارية²⁸¹، حيث لا يحق للوالي المختص إقليميا الغلق لأكثر من 30 يوما، وإلا كان قراره معرضا للإلغاء أمام القاضي الإداري لانحرافه عن إجراءات الغلق التي نص عليها

• الممارسات الإقطاعية، والجهوية، والمحسوبيّة،

• إقامة علاقات الاستغلال والتبعية،

• السلوك المخالف للأخلاق الإسلامية وقيم ثورة نوفمبر.

ومن خلال نص المواد أعلاه يتضح أن المشرع الدستوري أعطى للمجلس المنتخب سلطة تمثيل الشعب وهو مصدر كل سلطة، ونجد أن بعض القرارات الناتجة عن مداوات وأغلبية مطلقة من مجلس منتخب يتصدى لها القاضي بالإلغاء لعدم اختصاص المجلس في إصدار تلك القرارات المتعلقة بالنظام العام كمنع استهلاك وبيع المشروبات الكحولية مما يعرقل مسار الإصلاح بالبلدية ويضعف من قوة المجلس المنتخب وصلاحياته ويعطل صلاحية التمثيل الشعبي.

²⁸⁰ - انظر المادة 10 في التعديل الدستوري الأخير 2020.

²⁸¹ - قانون رقم 04-02 مؤرخ في 5 جمادى الأولى 1425 الموافق 23 يونيو 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية (معدل و متمم)، ج ر ج د ش ج، عدد 41، المؤرخة ب 09 جمادى الأولى 1425، الموافق ل 27 يونيو 2004.

القانون²⁸²، كما لاحظنا أن القاضي الإداري الجزائري قد غير موقفه إزاء قرارات الغلق التي تصدرها السلطة المحلية حفاظا على النظام العام، وذلك من خلال القرار رقم 044612 المؤرخ بـ 15-04-2009 في قضية والي ولاية تيزي وزو ضد (ج س) حيث جاء مبدأ القرار كالتالي: "إن الإخلال بالنظام العام وسكينة الجوار الناتج عن تحويل محل بيع مشروبات كحولية إلى مكان للدعارة، يشكل مخالفة جسيمة للقانون، وبالتالي فإن طلب الوالي الرامي إلى غلق المحل نهائيا يعد مؤسسا".²⁸³

01- الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في القرارات الفردية للبلدية

يصدر رئيس م ش ب قرارات تتعلق بالأفراد كقرار منح رخصة بناء أو قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، أو قرار غلق محل، وقرار أو هدم أو الاستفادة بقطعة أرض صالحة للبناء، وكثيرة هي القرارات الفردية التي يصدرها م ش ب والمتعلقة بالمواطنين والتي بناء عليها يستفيد المواطن بأحد الحقوق الممنوحة له قانونا أو يحرم منها، حسب ما تقتضيه المصلحة العامة أو ما يحدده القانون من هدف مخصص، وفي هذا السياق نعطي أمثلة عن تلكم القرارات الفردية التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الصلاحيات الممنوحة له قانونا، والتي يتوجب عليه عند إصدارها استهداف المصلحة العامة، أو ما يحدده القانون من هدف مخصص، ولكن لدوافع شخصية، أو اعتبارات سياسية، أو لأجل تحقيق منفعة ذاتية، أو للأقرباء، أو للغير، أو لأجل الانتقام، يقع مصدر القرار في الانحراف بالسلطة.

ومن الأمثلة عن تلكم القرارات المنحرفة التي أبطلها القضاء؛ قرار تنازل م ش ب بعد مداولة عن قطعة أرض لأحد المواطنين، بعد تقسيم القطعة الأرضية التي استفاد منها مواطن

²⁸² نصت المادة 46 من قانون 04-02 على: " يمكن للوالي المختص إقليميا، بناء على اقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة، أن يتخذ قررا بواسطة قرار، إجراءات غلق إدارية للمحلات التجارية لمدة لا تتجاوز ثلاثين (30) يوما في حالة مخالفة القواعد المنصوص عليها في أحكام المواد 10 و 11 و 13 و 14 و 20 و 22 و 23 و 24 و 25 و 26 و 27 و 28 و 53 من هذا القانون.

يكون قرار الغلق قابلا للطعن أمام العدالة".

وفي حالة إلغاء قرار الغلق يمكن العون الاقتصادي المتضرر المطالبة بتعويض الضرر الذي لحقه أمام الجهة القضائية المختصة. لتفصيل أكثر في قرارات الغلق الإداري وكيفية الطعن فيها بوقف التنفيذ أو الإلغاء أو التعويض يراجع:

- لحسين بن الشيخ آث ملويا، تطبيقات المنازعات الإدارية، ج 2، دار هومة، الجزائر، 2018، ص 33-45

²⁸³ ق م د ج، رقم 044612 المؤرخ بـ 15-04-2009، قضية والي ولاية تيزي وزو ضد (ج س) ص: 368 أشار إليه:

جمال سايس، المرجع السابق، ج 3، ص 1641.

آخر في وقت سابق، وهي قضية (ب. ط) ضد بلدية القبة²⁸⁴، التي تدور وقائعها حول نقل الملكية، حيث أن العارض استفاد بناء على مداولة بلدية القبة المؤرخة في: 05-11-1980 مصادق عليها من طرف والي الولاية في: 20-09-1981 من قرار التنازل غير مؤرخ عن قطعة أرضية تقع بشارع بوطالب قدور وتبلغ مساحتها 770م² مقابل مبلغ 300.000 دج. حيث أن المستأنف عليه الأول استفاد هو الآخر من عقد تنازل مؤقت مؤرخ: 1988/02/28 بموجب مداولة صادرة عن بلدية القبة في 1983/10/26 تحت رقم 100 على قطعة أرضية تبلغ مساحتها 373م.

حيث تبين أن بلدية القبة صادقت بمداولتها المؤرخة في 27/10/1983 على تجزئة هذه الأرض إلى حصتين كرسيت فيها عدم منح الحصة الأولى منها الحاصلة لرقم 16 والبالغة مساحتها 406م² إلى العارض، في حين استفاد المستأنف عليه الأول من الحصة الثانية الحاملة لرقم 16 مكرر والبالغة مساحتها 373م²، إلا أن العارض رفض هذا التقسيم رغم استعداد المستأنف عليه الثاني لتسوية وضعيته عليها.

ويلاحظ مجلس الدولة على محضر الاجتماع المؤرخ في: 27-10-1983 أن المستأنف كان عضوا من بين أعضاء م ش ب لبلدية القبة الذين شاركوا في المداولة المذكورة.

حيث أنه وطبقا للمادة 104 من الأمر 67-24 الصادر في 18/01/1976 المتضمن القانون البلدي²⁸⁵ المعدل والمتمم، تقبل الابطال القرارات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء

²⁸⁴ - ق م د ج، رقم 2307، المؤرخ ب 01-07-2003، قضية (ب ط) ضد بلدية القبة، مجلة مجلس الدولة 2003، عدد 04، ص: 119، أشار إليه:

- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، المرجع السابق، ص: 1131-1132.

- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الاداري في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص: 37.

²⁸⁵ - نلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري منذ أن أصدر قانون البلدية الأول سنة 1967 إلى غاية صدور قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، لم يتخل عن فكرة إبعاد عضو المجلس الشعبي البلدي من المداولة التي له فيها مصلحة شخصية أو بصفته وكيل، لأجل منع الوقوع في الانحراف بالسلطة، وهذا يتضح من خلال النصوص الواردة في قوانين البلدية لسنة 1967 و 1990 و 2011، حيث نجد أن المادة 104 من القانون البلدي 67-24 تنص على: " تقبل الابطال القرارات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذوو المصلحة فيها إما شخصيا وإما بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع "، كما نصت المادة 45 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ، الموافق

المجلس الشعبي البلدي ذوو المصلحة فيها إما شخصيا وإما بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع".

ومما نلاحظه من خلال الوقائع والإجراءات، وجود انحراف بالسلطة في قرار التنازل للمستأنف عليه الأول (أ س)، ويتضح ذلك أولا من خلال تواريخ مداوات بلدية القبة والمتعلقة بقرار التنازل على القطعة الأرضية محل الخصام، حيث تمت المداولة الأولى والتي استفاد فيها العارض (ب ط) من قطعة أرضية مساحتها 770 م² من خلال عقد تنازل غير مؤرخ صادر بناء على مداولة بلدية القبة بتاريخ: 1980/11/05 مصادق عليها من طرف والي الولاية بتاريخ 1981/09/20.

ليستفيد المستأنف عليه الأول (أ س) بقطعة أرضية تبلغ 373 م² من نفس القطعة الأرضية التي استفاد منها (ب ط)، بناء على مداولة بتاريخ: 1983/10/26 حيث استفاد المستأنف عليه (أ س) منها بقرار تنازل مؤقت بتاريخ 1988/02/28 ليستفيد بعدها بعقد نهائي بتاريخ 1993/08/23.

وبعد تاريخ استفادة المستأنف عليه (أ س) بقرار التنازل المؤقت بيوم واحد، قامت بلدية القبة بإجراء مداولة يوم 1983/10/27 تم فيها تقسيم القطعة الأرضية التي استفاد منها العارض (ب ط) قبل إلى حصتين الأولى منها تحمل رقم 16 ومساحتها 405 م² ومنحت للعارض، واستفاد المستأنف عليه الأول من الحصة الثانية والتي تبلغ مساحتها 373 م²، إلا أن العارض رفض التقسيم رغم استعداد المستأنف عليه الثاني لتسوية وضعيته عليها، ويتضح من خلال هذا الإجراء الأخير نية المجلس الشعبي البلدي في الانحراف بالسلطة والمتمثلة في تقسيم القطعة الأرضية بعد منحها، وليتضح فيما بعد أن المستأنف عليه الأول (أ س) عضو من أعضاء المجلس البلدي لبلدية القبة مما يؤكد فرضية الانحراف بالسلطة في المداوات المؤرخة بتاريخ 1983/10/26 و 1983/10/27، وذلك من خلال مخالفة عضو م ش ب لما نص عليه

07 أبريل 1990، على: " تصبح محل بطلان المداوات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها.

يلغى الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية. كما انه يمكن أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة."، ونصت المادة 60 من قانون البلدية 11-10 على ذات الفكرة وقد تطرقنا للمادة في الفصل الثاني ومن الباب الأول من بحثنا.

القانون البلدي 67-24 في مشاركته في مداولة له فيها مصلحة شخصية، كما تتضح نيته في الانحراف بالسلطة في محاولته القيام بإجراء تسوية وصلح مع المستفيد الأول. كما ورد في آخر حثيات قرار مجلس الدولة:

حيث أنه طبقا للمادة 793 من ق م والمادتان 15 و 16 من الأمر رقم 75-74 الصادر في: 1975/11/12، المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، فإن الملكية لا تنتقل سواء فيما بين المتعاقدين، أو في حق الغير، إلا إذا روعيت اجراءات الشهر العقاري.

حيث أنه ما دامت أنه هذه الاجراءات لم تتبع في عقد التنازل الذي يتمسك به المستأنف فإنه لا يمكن له الاحتجاج به باعتبار أن ملكية القطعة الأرضية لازالت البلدية التي تستطيع أن تتصرف فيها.

ونعقب على هذه الحثية أن قرار التنازل الصادر عن بلدية القبة بناء على مداولة والذي استفاد منه العارض (ب ط)، وتمت المصادقة على المداولة من قبل والي الولاية، مما يضيء المشروعية على قرار الاستفاد، ورغم عدم الإشهار لعقد التنازل، فإن ذلك لا يعني إلغاء قرار ناتج عن مداولة وسليم في جميع أركانه وإجراءاته، ومعلوم أن شهر العقد هو من صميم أعمال البلدية، وعدم شهر البلدية للعقد هو خطأ لا يتحمله المستفيد من عقد التنازل الصادر بناء على مداولة، وعليه كان يجب على قضاة مجلس الدولة إلغاء قرار التنازل الثاني، ولو كان مشهرا لأنه مخالف للقانون، وما بني على باطل فهو باطل.

أ- قرار منح قطعة أرض مشوب بالانحراف بالسلطة ورأي الغرفة الادارية بالمحكمة العليا بعدم اختصاصها في الفصل في التعسف في استعمال السلطة

حيث يتضح اجتهاد القاضي في عدم تخصصه في مثل هذه القرارات وذلك من خلال القرار رقم 86081 المؤرخ بـ 07-04-1991 في قضية (س. ه) ضد رئيس م ش ب لبلدية قصر البخاري²⁸⁶، حيث أن موضوع القرار: الطعن ضد قرار عن م ش ب بمنح قطعة أرض

²⁸⁶ - قرار رقم 86081 الصادر عن الغرفة الادارية بالمحكمة العليا بتاريخ 07-04-1991 ، المرجع نشرة القضاة، 1995، العدد48، ص:205 ، أشار إليه:

سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري - قرارات المحكمة العليا - قرارات مجلس الدولة- مسرد ألفبائي للكلمات الدالة، ط 01، ج2، منشورات كليك ، الجزائر ، 2013، ص:667.

بتاريخ 03-06-1988 أمر بوقف تنفيذ القرار عن طريق الدعوى الاستعجالية - دعوى لإبطال قرار م ش ب - استئناف أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا - رفض الاستئناف وتأييد قرار المجلس طبقا للمادة 247 من ق ا م (قبل تعديلها).

حيث كان المبدأ لدى المحكمة كالتالي: إن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تفصل في أول وآخر درجة في الطعون الخاصة بتجاوز أو تعسف في استعمال السلطة من قبل هيئة إدارية وفقا للمادة 274 من ق ا م السابق.

حيث جاء في حيثيات القرار ما يلي: حيث أن الطاعن طلب في الدعوى الأولى إبطال القرار الصادر عن سلطة إدارية، أي عن م ش ب لقصر البخاري.

حيث أن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء البليدة صرحت بحق بعدم اختصاصها كونها لا تستطيع على ضوء القانون أن تفصل في التعسف في استعمال السلطة أو القانون الناجم عن قرار إداري.

ومنه يستخلص أن قرارات البطلان لا يمكن أن تصدر من قضاء أول درجة وإنما تصدر من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا التي تفصل في أول وآخر درجة في الطعون الخاصة بالبطلان وذلك حسب ما نصت عليه المادة 246 من ق ا م 90-23 المؤرخ في 18 غشت 1990 حيث نصت المادة على: " تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا ونهائيا:

01-الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية المركزية.

02-الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون فيها من اختصاص المحكمة العليا" .

وعليه فإن ق ا م السابق منع على قضاة الدرجة الأولى النظر في دعاوى البطلان المتعلقة بالقرارات الإدارية، وخول ذلك الاختصاص للغرفة الإدارية العليا للمحكمة الإدارية كصاحبة اختصاص كأول وآخر درجة في قرارات الإبطال.

وقد تراجع عن هذا الاجتهاد المشرع الجزائري وأعطى الاختصاص لقضاة أول درجة، من خلال ما نص عليه قانون الاجراءات المدنية والادارية 08-09 الصادر في 25 فيفري 2008 في المادة 801²⁸⁷ التي تنص: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

2 - دعاوى القضاء الكامل،

3 - القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة."

كما إن نص المادة 275 من ق إ م السابق جعلت شرطا لقبول دعوى الالغاء للقرار الاداري يتمثل في وجوب وجود تظلم إداري سابق للدعوى وإلا رفضت الدعوى أمام القاضي وذلك حسب نص المادة التالي: " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدرت القرار نفسه ."

وقد تراجع عن ذلك المشرع الجزائري في ق إ م إ 08-09 حيث لم يصبح هذا الشرط ضروريا، ويمكن للمتضرر أن يتوجه مباشرة للقضاء برفع دعوى إلغاء القرار المنحرف. ومن خلال ما سبق ذكره من تطور في اجتهاد المشرع الجزائري وتسهيله للمتضرر من قرارات وعقود الادارة في الطعن أمام القضاء الاداري مباشرة، دون قيد التظلم الولائي والرئاسي الذي كان شرطا في قانون الاجراءات المدنية السابق، وهو ما يفتح المجال لكل من تضرر من أعمال الادارة، بأن يقوم برفع دعوى القضاء الكامل طالبا التعويض من القرار المتضرر منه بكل يسر دون انتظار رد الادارة من التظلم الذي كان وجوبيا في ق ا م السابق، وهو ما يشف عن قصد المشرع الجزائري في تيسير وتفعيل إجراءات الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة.

²⁸⁷- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر 1429، الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج د ش، عدد 21 المؤرخة بـ 17 ربيع الثاني 1439، الموافق لـ 23 أبريل 2008.

ب- الانحراف بالسلطة في قرار وقف أشغال البناء أو قرار الهدم أو منح رخصة بناء ثم سحبها الصادر من قبل رئيس البلدية.

ومن ضمن القرارات الفردية التي يصدرها رئيس م ش ب قرار رخصة البناء وقرار وقف اشغال البناء، وفي هذا الصدد نتطرق لقرار بلدية برج البحري ضد (س ح) المتعلق بوقف أشغال محل رخصة بناء²⁸⁸.

القرار رقم: 078902 المؤرخ في: 2013/01/31 بلدية برج البحري ضد (س. ح) وقف أشغال محل رخصة بناء.

حيث اعتمد القاضي الإداري في إلغائه للقرار على مخالفته لما جاء به التشريع من خلال: المرسوم تنفيذي رقم 91-176²⁸⁹، والمرسوم تنفيذي رقم 06-03²⁹⁰، والمرسوم تنفيذي رقم 09-307²⁹¹، حيث كان المبدأ:

لا يجوز للإدارة إصدار قرار بوقف أشغال كانت محل رخصة بناء، لعدم توفر الإدارة على هذه السلطة، يعد اتخاذ مثل هذا القرار تعديا لعدم مشروعيته.

لا تأثير لنص قانوني جديد على رخصة بناء مسلمة وفق مقتضيات نص قانوني سابق.
الملاحظة: نلاحظ أن القاضي الإداري اعتمد في إلغائه قرار توقيف الأشغال على السبب التالي: وهو أن رئيس البلدية لا يمتلك هذه الصلاحية، وقد انحرف بسلطته وخالف القانون، وقد ورد في حيثيات القرار:

²⁸⁸ - ق م د ج، رقم: 078902 المؤرخ في: 2013/01/31 بلدية برج البحري ضد (س. ح)، ينظر الموقع الإلكتروني

لمجلس الدولة عبر الرابط التالي:

https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/078902_31.pdf

تم الولوج له بتاريخ: 16-10-2022، على الساعة: 22.00 مساء.

²⁸⁹ - ينظر المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل و المتمم، يحدد كيفية تحضير شهادات التعمير و تسليمها، ج ر ج د ش، عدد 25، المؤرخة بـ 15 ذو القعدة 1411، الموافق لـ 29 ماي 1991.

²⁹⁰ - أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427، الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج د ش، عدد 46، المؤرخة بـ 20 جمادى الثانية 1427، الموافق لـ 16 يوليو 2006، ص: 03.

²⁹¹ - مرسوم تنفيذي رقم 09 - 307 مؤرخ في 3 شوال 1430 الموافق 22 سبتمبر 2009، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 91 - 176 المؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991 الذي يحدد كيفية

تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر ج د ش، عدد 55، المؤرخة بـ 08 شوال 1430، الموافق لـ 27 سبتمبر 2009، ص: 04.

" حيث أن القرار المطعون فيه بالإلغاء هو مشوب بانحراف السلطة، ما دام وأن الأسباب المذكورة غير صحيحة، فهو أيضا مخالف للقانون، بحيث أنه لا يجوز للإدارة إصدار قرار بتوقيف الأشغال إلا بعد معابنتها لمخالفة قواعد العمران ورخصة البناء وتحضير محضر من طرف السلطات المختصة وعرضها على العدالة".²⁹²

- و لقد كرس اجتهاد مجلس الدولة الجزائري لسنة 2016 مفهوم الانحراف بالسلطة من خلال إبراز أن الخروج على الصلاحيات هو انحراف بالسلطة، وذلك يتجلى من خلال قراره الصادر من الغرفة الثالثة تحت رقم: 111401، والمؤرخ في 20 أكتوبر 2016، قضية بلدية عين البيضاء ضد (ب ح)، حيث كان مبدأ القرار كالتالي:

" لئن كان منح الرخص والشهادات وسحبها (السحب في الآجال المعقولة) في مادة التعمير والبناء، من صلاحيات الإدارة، فإن تجميد رخصة البناء بعد منحها يعد تجاوزا للصلاحيات لأنه غير منصوص عليه قانونا ويعد انحرافا بالسلطة".²⁹³

- كما قد تتحرف البلدية في إصدار قرار الهدم، كمثل ما أصدره رئيس أحد البلديات بهدم محل تجاري بحجة أنه يشكل خطرا على النظام العام، جلسة مجلس الدولة العدد 10 - 2012 - رقابة مدى مشروعية قرار هدم بلدي

القرار رقم 064475 المؤرخ في 28-07-2011 (الوقائع موضحة في القرار)

²⁹² نجد من خلال هذا القرار أن القاضي الإداري قد حكم على الإدارة بالانحراف، وذلك استنادا لمخالفتها للقانون، وذلك من خلال تعليقه لإلغاء القرار بالقول: " حيث أن القرار المطعون فيه بالإلغاء هو مشوب بانحراف السلطة ما دام وأن الأسباب المذكورة غير صحيحة، فهو أيضا مخالف للقانون بحيث أنه لا يجوز للإدارة إصدار قرار بتوقيف الأشغال، إلا بعد معابنتها لمخالفة قواعد العمران ورخصة البناء، وإحضار محضر قضائي من طرف السلطات المختصة وعرضها على العدالة، القرار منشور بموقع مجلس الدولة الجزائري، تحت رقم 078902 المؤرخ في 31/01/2013 بلدية برج البحري ضد (س. ح) وقف أشغال محل رخصة بناء، ينظر الرابط التالي:

<https://www.conseildetat.dz/ar/search/node/%D8%A5%D9%86%D8%AD%D8%B1%D8%A7%D9%81>

تم الولوج له بتاريخ: 09-09-2022، على الساعة: 12:54 د، مساء.

²⁹³ - ق م د ج، الغرفة الثالثة، رقم: 111401، المؤرخ: 20 أكتوبر 2016، بلدية عين البيضاء ضد (ب ح)، ينظر موقع

مجلس الدولة الإلكتروني عبر الرابط التالي:

https://conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn%C2%B0111401-a.pdf

تم الولوج له بتاريخ: 02-07-2022، ومن خلال هذا القرار والقرار الذي سبقه نستنتج أن القضاء الإداري جعل كل من تجاوز السلطة والتعسف انحرافا بالسلطة وهو الرأي الذي أيدناه عند الحديث عن مفهوم الانحراف بالسلطة لدى الفقه الغربي والعربي.

قرار ولائي بمنح محل - نشاط تجاري منتظم، قرار بلدي بالهدم - عدم إثبات الخطر على الأمن العام - تجاوز للسلطة.

المبدأ: إن قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدم محل تجاري مخصص لشخص موجب قرار ولائي منتظم لازال قائما، ومنشأ لحقوق دون تدعيمه بحضر معاينة المخالفة الناجمة عن إنجاز صاحبه بناء فوضوي أو عن قيامه بنشاط أو تصرف يشكل خطرا على الأمن العام، لتبرير عملية الهدم، يعد غير مشروع ومشوب بعيب تجاوز السلطة²⁹⁴، ويتضح من خلال

ثانيا: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في العقود الادارية الصادرة عن البلدية

تمتلك إدارة البلدية إلى جانب سلطتها في إصدار القرار الاداري، سلطة وصلاحيات أخرى لا تقل أهمية عن سلطة وصلاحيات إصدار القرار وهي سلطة إبرام العقود الادارية، والتي تعتبر أيضا امتيازات من امتيازات السلطة العامة، حيث خول لها القانون سلطة إبرام العقد مع أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص، وخول لها سلطة التعديل والفسخ من جانبها، ومن الطبيعي ان استعمال البلدية لهذه السلطات من شأنه بطريقة ما، أن يؤثر على حقوق المتعاقد معها لذا ينبغي على الإدارة وهي في إطار استعمالها لهذه الامتيازات، ألا تتحرف في ممارستها والا فإن للمتعاقد الحق في التظلم عن طريق الطعن أمام اللجان الادارية المختصة، أو اللجوء إلى القضاء الاداري عن طريق دعوى القضاء الكامل طالبا التعويض، استنادا لعيب انحراف البلدية بالسلطة، والذي يظهر بوضوح عند استخدام البلدية لسلطتها التقديرية في ممارسة الامتيازات المقررة لها أثناء وبعد إبرام العقود والتي كان ينبغي فيها أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة، ولكي لا يضيع حق المتعاقد مع البلدية أو المترشح للعمليات التعاقدية التي تعلن عنها البلدية، خول المشرع الجزائري للمتضرر من القرارات الادارية المنفصلة عن العقد كقرار المنح المؤقت أو قرار بداية الاشغال، الطعن فيهما أمام القضاء الاداري، ابتداء بالمحكمة الادارية وانتهاء إلى مجلس الدولة، كآخر درجة من درجات التقاضي، وتتمثل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المحلية في رقابة الالغاء، ورقابة التعويض.

ولقد خول قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام 15-247 للمتعاقد مع الإدارة والذي مسه ضرر الانحراف بالسلطة الصادر من البلدية أن يرفع دعوى القضاء الكامل،

²⁹⁴ - ق م د ج، رقم 064475 المؤرخ في 28-07-2011 استئناف بلدية قسنطينة قرار صادر عن الغرفة الادارية لمجلس قضاء قسنطينة متعلق بهدم محل تجاري لأحد الأشخاص، مجلة مجلس الدولة عدد 10، 2012، ص ص 131-132.

لتعويض الضرر الذي أصابه من انحرافها عن الاجراءات التي حددها القانون في طريقة الاعلان عن العقود المتعلقة بالصفقات العمومية أو الاستشارات، او انحرافها عن الاجراءات القانونية المتعلقة بالتنفيذ، وترفع هذه الطعون ابتداء أمام المحاكم الادارية التي تقع بها المصلحة المتعاقدة - البلدية- حسب نص المادة 800 و801 من ق إ م إ ، ويطعن في قرارات البلدية المتعلقة أيضا بالعقود وذلك لأجل إخضاعها لمبدأ المشروعية ومواجهة لانحرافها، وصدا لتعسفها وتغولها على حقوق المتعاقدين معها، كما ضمن المشرع الجزائري لمن وقع عليه ظلم انحراف البلدية أو الولاية، في إجراءات الاعلان عن العقود أو تنفيذها، الطعن أمام الهيئات الادارية المختصة، وجعل ذلك غير واجب بالنسبة لمن أراد أن يتجه للطعن أمام المحكمة الادارية مباشرة، وله أن يستأنف أمام المحكمة الادارية الاستئنافية، حسب ما جاء به دستور 2020 المادة 179²⁹⁵، والذي كرس الدرجة الثانية في التقاضي من خلال النص على المحاكم الادارية للاستئناف.

وفي هذا الإطار نجد أن دعوى التعويض هي من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة تهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية التي قامت بها الإدارة المحلية، وتدخل في إطارها الصفقات العمومية التي تكون فيها الولاية أو البلدية طرفا فيها .²⁹⁶

وفي هذا الإطار قضى مجلس الدولة الجزائري في قرار له تحت رقم: 014637 مؤرخ في: 2004/06/15 بما يلي²⁹⁷: " حيث أنه يستخلص من الوثائق والمستندات المودعة في الملف

²⁹⁵- تنص المادة 179 من التعديل الدستوري 2020 على: " تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد، ويسهران على احترام القانون. تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري.

يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس التولية ومحكمة التنازع، وسيورها واختصاصاتها .

²⁹⁶- محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، د.ع.ن.ت، عناية، 2014، ص: 09، بتصرف وانظر أيضا: محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، د ع ن ت، عناية 2009، ص: 218.

²⁹⁷- ق م د ج رقم 014637 مؤرخ في، 2004/06/15، قضية بلدية العلة ضد (ق ع)، م م د 2004، عدد5، ص:132.

بأنه وبتاريخ: 2001/06/04 أعلنت البلدية المستأنفة عن مناقصة وطنية مفتوحة قصد إنجاز دراسة معمارية لمجمع مدرسي، ومسكن وظيفي، على مستوى قوطاجي تجزئة 440 مسكن بالعلمة، ومهلة إبداع الملفات قد حدد بـ 15 يوما ابتداء من أول نشر في الجريدة، والمستأنف عليه وبصفته مهندسا معماريا لديه مكتب دراسات، قام بإيداع عرض مرفقا بكافة الوثائق الخاصة بذلك، وعدد مكاتب الدراسات التي شاركت في المناقصة قد بلغ اثنا عشر مكتبا.

وأنه بتاريخ: 2001/06/26 اجتمعت لجنة التقييم وقامت برفض 10 من 12 عرضا المقدمة محتفظة بكل من عرض المستأنف وعرض السيد (ص.ط) وبتاريخ: 2001/11/03 تفاجأ الاثنان بالإعلان عن مناقصة مفتوحة تخص تلك الصفقة وتدعو المقاولين للتقرب إلى مكتب الدراسات التابع للسيد (ع. ف) الذي رفضت لجنة التقييم عرضه في اجتماعها المؤرخ في: 2001/06/26، فقدم السيد (ص، ط) والمستأنف شكوى ضد رئيس المجلس الشعبي لبلدية للعلمة، وبما أن المستأنف لم يتلق أي رد بالإيجاب قام برفع دعوى أمام قضاء الدرجة الأولى ملتصا التعويض المادي والمعنوي وحتى ما فاتته من كسب خاصة وأن المستأنف لم يتقدم إلى المشاركة في صفقات أخرى، والبلدية بذلك ارتكبت مخالفة لأنه عملا بأحكام المادة 110 من المرسوم التنفيذي 91-434 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المرسوم الملغى، يجب أن تختار من بين المرشحين الذين قبلوا من طرف لجنة تقييم العروض.

كما قد يقع الانحراف بالسلطة من قبل البلدية حينما تعلن عن صفقة أشغال أو استشارة ويمنح الصفقة أحد المترشحين، ويبرم العقد ويقوم بما عليه من التزامات، ويسلم المشروع المطالب بإنجازه، ويستلم شهادة حسن الانجاز وبدون تحفظات، ولكن تتعذر في الاخير البلدية بعدم وجود الغلاف المالي المخصص لهذه العملية، أو بعدم كفايته ففي مثل هذه الحالة نكون أمام انحراف بالسلطة من قبل رئيس البلدية الذي أعلن عن الصفقة أو الاستشارة، وأبرم العقد وأمر بالعمل وليس له غلاف مالي يغطي العملية، وفي مثل هذه الحال يتعرض المتعاقد إلى ضرر من طرف الإدارة المتعاقدة بسبب الامتناع عدم تأدية مبلغ الأشغال للمتعاقد، ويحق للمتعاقد رفع دعوى للحصول على المبلغ المالي، أو في حال النص في العقد على أجل محدد ووصل الأجل ولم يتم السداد، أو وقع ضرر أثناء العمل تسببت فيه الإدارة، والدعاوي المتعلقة بالحصول على مبالغ مالية معينة كثيرة جدا تكاد تغطي على بقية المنازعات، الأخرى ومن بين القضايا في هذا المجال التي نظر فيها مجلس الدولة الجزائري، قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية ثنية الأحد ضد (ز د) ملف رقم: 20289 فهرس رقم: 870 في قراره المؤرخ

في: 2005/07/12 المتعلق بتسديد مبلغ الأشغال، حيث قضى المجلس أن البلدية لا تستطيع التذرع بعدم توفر السيولة المالية لامتناع تسديد مبلغ الأشغال التي طلبتها، ولا تستطيع البلدية الشروع في أشغال لا تتوفر مسبقا على الاعتمادات الكافية.²⁹⁸

وقد عبر مجلس الدولة عن مثل هذه الحالات من الانحراف بالسلطة الصادر من البلدية تجاه المتعاقد معها، والذي أنجز المشروع المناط به إنجازا ثم لم تسدد له البلدية مبلغ الأشغال بتملص البلدية عن أداء التزاماتها، وذلك في القرار رقم: 016150 المؤرخ في 21 سبتمبر 2004، قضية مديرية التربية ضد بلدية الرحوية، حيث ورد في حيثيات القرار النص التالي:

من حيث الموضوع: حيث أنه يستخلص، من المستندات والوثائق المودعة في الملف بأن المقاول (ب. ل) قد كلف بإنجاز أشغال ترميم على مستوى المدرسة الابتدائية شيخاوي عبد القادر بالرحوية، وأن اتفاقية الأشغال وقع عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الرحوية ومدير البناء والتعمير لولاية تيارت.

وأنه بتاريخ 13/8/1996 وقع رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الرحوية على أمر بالخدمة وطلب من المقاول من خلاله بمباشرة الأشغال.

وأنه عند مطالبة تسديد الأشغال التي أنجزها والتي تم تسلمها دون تحفظ، رفضت بلدية الرحوية التسديد بحجة أنها سددت قسطا من هذه الأشغال، التي وقعت على عاتقها وأنه على مديرية التربية للولاية تسديد ما تبقى من المبلغ للمقاول، مؤكدا بأنه تم انعقاد اجتماع على مستوى الدائرة وأن مديرية التربية تعهدت بتسديد مقابل فاتورة المقاول المستأنف عليه.

حيث أن أشغال الترميم طلبتها بلدية الرحوية وأن الأمر بالخدمة من أجل إنجاز الأشغال وقع عليه رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الرحوية ومدير التعمير والبناء بصفته هيئة مكلفة بالمراقبة والمتابعة التقنية.

وان بلدية الرحوية لم تقدم أي محضر اجتماع أو أي وثيقة كتابية أخرى من شأنها إعفائها من تسديد الأشغال التي أنجزها المقاول (ب ل) لحسابها لأن ترميم المدارس الابتدائية

²⁹⁸ - ق م د ج رقم: 20289، المؤرخ في: 2005/07/12، قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية ثنية الأحد ضد (ز د)، مجلة مجلس الدولة 2005، العدد 7، ص: 86، أشار إليه: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، المرجع السابق، ج3، ص ص: 1396-1397.

تخضع للبلديات عملا بأحكام المادة 97 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالبلديات.

ومن ثم فإنه يتعين إلزامها بأن تدفع مبلغ 668.665.74 دج الذي يطالب به المقاول للأشغال التي أنجزها على مستوى المدرسة الابتدائية شيخاوي عبد القادر، مما يتعين إلغاء القرار المستأنف وفصلا من جديد إلزام بلدية الرحوية بتسديد مقابل الفاتورة أعلاه.²⁹⁹

وأخيرا يمكن القول أن ضمانات مراقبة القضاء الإداري لانحراف البلدية بسلطتها في إجراءات إعلان وتنفيذ والعقد، قد لا يحقق غاية الطاعن أمام الإدارة، بحكم أن الإدارة قد تمتنع عن تنفيذ القرار الصادر من القضاء والذي يصب في مصلحة المتعاقد معها، ويظل ما أصدرته الإدارة من قرار هو محل النفاذ ويبقى ساري المفعول، ويكلف المتعاقد خسائر قد تستمر لمدة طويلة، كما أن نفوذ الإدارة قد يحول من مسار القرارات المتخذة من قبل القضاء الإداري.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في الأعمال المادية للبلدية (الانحراف بالإجراءات)

ذكرنا في الفصل الأول من الباب الأول من الأطروحة تعريف الأعمال المادية وقلنا أنها هي مجموعة الأعمال الإدارية التي تقوم بها الإدارة المحلية بصدد القيام بوظيفتها الإدارية دون أن تقصد إحداث أثر قانوني عليها، مثال ذلك هدم منزل آيل للسقوط، والأعمال الفنية التي يقوم بها موظفو الدولة مثل البناء وغيره وكذلك التعليم، وتنفيذ الأوامر، والقرارات المختلفة، أو جر سيارة متوقفة في الطريق العام.

كما أن تنفيذ الأوامر قد يكون بناء على قرار قد سبق إصداره، وتكون الأعمال المادية المتعلقة به أحيانا سابقة للقرار كالأعمال التحضيرية لقرار نزع الملكية، أو الأعمال التحضيرية لإصدار قرار تأديبي، وقد يكون العمل المادي أثناء تنفيذ القرار أو العقد الإداري كمثل عقد بناء مرفق يتطلب هدم وتسوية المكان المبتغى للبناء.

²⁹⁹ - ق م د ج، رقم: 016150، المؤرخ في 21 سبتمبر 2004، قضية مديرية التربية ضد بلدية الرحوية، للاطلاع على

تفاصيل القرار ينظر الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الجزائري، عبر الرابط:

https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn016150-a.pdf تم الولوج له بتاريخ 13-

09-2022 على الساعة: 09:22 د صباحا.

أو بعد تنفيذ القرار أو العقد، ونعطي مثالا عن ذلك: انحراف رئيس البلدية بسلطته في اجراءات تأديب الموظفين و انحراف رئيس البلدية بسلطته في تحقيق هدف مالي للإدارة و انحراف رئيس البلدية بسلطته في إصدار خط التنظيم، ونعطي أمثلة عن اجتهاد مجلس الدولة في مثل هذه القضايا المشوبة بالانحراف بالسلطة، ونتطرق الى السند القانوني الذي استند عليه القاضي الاداري لإلغاء هذه القرارات.

أولا: انحراف رئيس البلدية بسلطته في اجراءات تأديب الموظفين

من التطبيقات القضائية للقضاء الاداري الجزائري في مجال إلغاء قرارات التأديب الصادرة عن البلدية والمشوبة بعيب الانحراف بالإجراء قرار مجلس الدولة رقم 39 المؤرخ 2000/01/31 قضية (ع ، م) ضد بلدية الميلية.³⁰⁰ حيث جاء في حيثيات القرار ما يلي:

حيث أن المستأنف(ع، م) أوقف من عمله كعون عمومي بالمجلس الشعبي البلدي بالميلية بقرار مؤرخ في 1995/07/26 طبقا للتعليمة الوزارية رقم 384 المؤرخة في 1993/05/10 الشارحة للمرسوم التنفيذي رقم 54/93 المؤرخ في 1993/02/16 والمحدد لبعض الالتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين، بدون أن يمكن من حقوق الدفاع الدستورية ولمدة غير محددة.

حيث أن نفس المرسوم السالف الذكر يحدد مدة التوقيف من 15 يوما إلى ستة أشهر، والحال أن المستأنف أوقف المدة المقررة قانونا، مما يجعل قرار التوقيف مشوبا بعيب تجاوز السلطة ويعرضه للبطلان.

ملاحظات:

مما لاحظناه في حيثيات القرار أن مجلس الدولة أن ألغى قرار التوقيف الصادر عن البلدية وذلك استنادا إلى عيب تجاوز السلطة، وكان الأصوب أن يقول: مما يجعل قرار

³⁰⁰ - لحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج الأول، ط4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع،

الجزائر، 2006، ص: 247، وينظر أيضا:

- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، المرجع السابق، ج2، ص ص: 969-970.

التوقيف مشوبا بعيب الانحراف بالإجراءات لمخالفته الإجراءات المنصوص عليها في المرسوم رقم 54/93 المؤرخ في 16/02/1993 المحدد لبعض الالتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين³⁰¹.

ومما لاحظناه أيضا في اجتهادات مجلس الدولة سواء ما تحصلنا عليه ورقيا أو في الموقع الالكتروني لمجلس الدولة، أن المجلس قلما يستند في إلغاء قرار على عيب الانحراف بالسلطة ومن خلال عملية بحثنا في الموقع بعد كتابتنا لكلمة انحراف، وجدنا قرار واحدا فقط استند فيه قضاء مجلس الدولة على عيب الانحراف بالسلطة، في حين لما بحثنا في كلمة تجاوز ظهرت لنا مجموعة من القرارات التي استند على عيب تجاوز السلطة فيها ولما درسناها تبين لنا أن القرارات الملغاة إنما هي مشوبة فعلا بعيب الانحراف، مما يوحي بأن قضاة مجلس الدولة لا يزالون يحاولون الابتعاد عن اتهام الإدارة بالانحراف، وكذلك أيضا على مستوى المحاكم الإدارية وجدنا نفس الاتجاه في قرارات المحاكم الإدارية، وقد اتصلنا برئيس المحكمة الإدارية لولاية الوادي وطرحنا عليه سؤال يتعلق بعدم وجود قرارات يستند فيها القاضي الإداري إلى عيب الانحراف بالسلطة كسبب إلغاء القرار المشوب بالانحراف بالسلطة، فكان رده: "أنا نكتفي في الإلغاء بالاستناد إلى عدم المشروعية فقط"³⁰².

ثانيا: الرقابة القضائية على انحراف رئيس البلدية بسلطته في تحقيق هدف مالي للإدارة لم ينص عليه القانون

من الأمثلة على الانحراف بالإجراءات التي يقع فيها رؤساء البلديات لتحقيق منفعة مالية للبلدية ولم ينص عليها القانون، الانحراف بالسلطة لرئيس إحدى بلديات ولاية الوادي، الذي أصدر قرارا لموظفيه بعدم استخراج شهادات الحالة المدنية للمواطنين إلا بعد إثبات تخلص فاتورة الماء عن طريق وصل التسديد، ومن الأمثلة أيضا للانحراف بالإجراء الواقع في البلديات؛ الانحراف بالإجراء في نزع الملكية لأجل تحقيق هدف مالي للبلدية، ومعلوم أن مثل هذه القرارات يصدرها الوالي بعد طلب من البلدية.

³⁰¹ - مرسوم تنفيذي رقم 93-54 مؤرخ في 24 شعبان 1413، الموافق لـ 16 فبراير 1993 يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ج ر ج د ش، عدد 11، المؤرخة بـ 17 فبراير 1993، الموافق لـ 25 شعبان 1413، ص: 05.

³⁰² - مقابلة مع رئيس المحكمة الإدارية لولاية الوادي يوم 18 جويلية 2022، على الساعة 10.30 د، صباحا.

وقد كان لرقابة القضاء الإداري الجزائري الدور الفاعل في مواجهة الانحراف بالإجراء الصادر من البلدية سواء كان القرار أصدرته البلدية ذاتها كقرار بلدية إصدار شهادات الحالة المدنية بعد إظهار وصل تسديد الماء، أو كانت البلدية السبب من وراء إصداره كقرارات نزع الملكية، ونعطي أمثلة تطبيقية عن الانحراف بسلطة نزع الملكية لأجل المنفعة المالية للبلدية من خلال القرار الصادر عن المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 23 فيفري 1998 في قضية فريق (ق.ع. ب) ضد والي ولاية المسيلة³⁰³ الذي قضت فيه بإبطال القرارات الثلاثة الصادرة عن والي ولاية المسيلة المتمثلة في: قرار التصريح بالمنفعة العمومية المؤرخ في 26 ديسمبر 1989، قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية المؤرخ في 25 ديسمبر 1991، قرار نقل الملكية المؤرخ في 19 مارس 1995.

وكما ذكرنا سابقا أن أغلب قرارات القاضي الإداري المشوبة بالانحراف بالسلطة يستند في إلغائها إلى عيب تجاوز السلطة، أو عيب مخالفة القانون، ابتعادا من اتهام الإدارة بالانحراف وقد علقنا على هذا التوجه سابقا، وبالنسبة لرأي القاضي الإداري حول القرارات المشوبة بالانحراف بالإجراء في قضية فريق (ق.ع. ب) ضد والي ولاية المسيلة فقد لاحظنا أيضا إبطال المحكمة العليا لهذه لقرارات الوالي مؤسس على عيب مخالفة القانون وهو ما يثبت رأينا السابق في عدم زهاب القاضي الإداري إلى الاستناد إلى عيب الانحراف بالسلطة، والذي يظهر في وجهين مختلفين.

حيث يتمثل الوجه الأول الانحراف بالسلطة قصد تحقيق مصلحة عدة أشخاص وليس من أجل تحقيق مصلحة عامة، فالولاية قامت بنزع ملكية القطعة الأرضية قصد تجزئتها وإعادة بيعها لصالح الخواص، وبالتالي فالبلدية لن تقوم بتنفيذ مشروع من مشاريع ذات الصلة بالمنفعة العمومية.

أما الوجه الثاني وهو محل اهتمامنا فيتمثل في كون نزع الملكية هو من أجل تحقيق مصلحة مالية للبلدية وحدها، إذ يبيعها لتلك الأرض بعد تجزئتها إلى قطع سوف تتلقى مقابل ذلك مبالغ مالية من المستفيدين، فالأمر لا يتعلق بالصالح العام بل بعملية تجارية الهدف منها

³⁰³ - ق غ إ م أ ق، رقم: 157362، المؤرخ بـ 23/02/1998، ص: 190 أشار إليه : سايس جمال، المرجع السابق، ص788.

ملاً خزينة البلدية. وبذلك تكون الولاية قد انحرفت بسلطتها مع الإشارة أن المحكمة العليا سببت قرار الإبطال كما يلي:

"حيث أن فريق (ق. ع. ب) استأنفوا القرار الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 1995 عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة، الذي رفض دعواهم لعدم التأسيس والرامية إلى إبطال مقرر التصريح بالمنفعة العمومية المؤرخ في 26-12-1986 ومقرر نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المؤرخ في 25-12-1991 ومقرر نقل الملكية المؤرخ في 19-03-1995 حيث أنهم يتمسكون كذلك بأن القطعة الأرضية المنزوعة الملكية من أجل المنفعة العامة قد جزئت ووزعت على خواص لبناء مساكن فردية.

حيث أنه وبناء على المادة 01 من الأمر 76-48 المحدد لقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية: "يعد نزع الملكية طريقة استثنائية لامتلاك العقارات أو الحقوق العينية العقارية تمكن الأشخاص المعنوية ومختلف الهيئات من إنجاز عملية معينة في إطار مهامها لأجل المنفعة العمومية".

حيث أنه من جهة أخرى فإن القانون 91-11 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة ينص في مادته 02 على أنه "لا يكون نزع الملكية ممكناً إلا إذا جاء تنفيذاً لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية.

حيث أنه وفي قضية الحال يستخلص من عناصر الملف أن القطعة محل نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية قد جزئت للسماح لخواص بناء مساكن فردية وهذا ما يخالف النصين المذكورين أعلاه لا سيما المادة 02 من قانون 91-11 التي تنص على نزع الملكية من أجل إنشاء تجهيزات جماعية وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية. وأنه يتعين بالنتيجة الاستجابة لطلب المستأنفين"

وعلى الرغم من أن تحقق المصلحة المالية للخزينة العامة في هذه الحالة أمر مشروع إلا أن قرار المنفعة العامة الذي يؤدي إلى نزع الملكية، ليس هو الوسيلة القانونية لتحقيق هذه المصلحة، وبما أن الإدارة حادت عن الغرض الذي أرادته المشرع حينما منحها سلطة ممارسة هذا الامتياز، فإن قرارها يكون معيباً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء، وقد لا يقف تجاوز الإدارة لحدود

المشروعية عند حد الانحراف والتعسف في استعمال إجراء نزع الملكية بل يمتد إلى إجراءات وامتيازات أخرى حولها المشرع للإدارة قصد تحقيق المصلحة العامة منها إجراء الاستيلاء.

ثالثا: الانحراف بالإجراء في البلدية لإصدار خط التنظيم

تملك الإدارة وفقا للقواعد العامة سلطة إصدار خط التنظيم من أجل رسم حدود الشوارع في المدن والقرى، ومنع تجاوز الأفراد وتعليقهم على الطريق العام. ويجد إجراء خط التنظيم أساسه القانوني في القانون الجزائري، في نصوص قانونية عديدة، منها القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، إلى جانب المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-427 المحدد لشروط ولكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة³⁰⁴.

غير أن الملاحظ أن المشرع الجزائري عالج إجراء خط التنظيم تحت اسم مختلف هو الاصطفاة والتصنيف والذي يقصد به إثبات الحدود الفاصلة بين الطرق العمومية والملكيات المجاورة.

حيث نصت المادة 30 من قانون الأملاك الوطنية على أن: "هدف الاصطفاة هو إثبات تعيين الحدود الفاصلة بين الطرق العمومية والملكيات المجاورة".

أما المادة 121 من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 فجاء نصها كما يلي: "يسمى ضبط حدود الأملاك العامة في مجال الطرق تصفيقا والتصنيف هو العمل الذي تضبط به الإدارة حد طرق المواصلات وحدود الملكيات المجاورة".

وهو نفس ما انصبت عليه المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 سالف الذكر. إن الجدير بالإشارة في هذا الإطار أن التحديد المترتب على اعتماد خطوط التنظيم يلزم الأفراد بعدم البناء على الأرض الواقعة داخل حدود خط التنظيم إلا بعد الحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة. كما يلزمهم كذلك بالا يرمموا مبانيهم التي تقع داخل نطاق هذا

³⁰⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 2 صفر 1434 الموافق 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج ر ج د ش، عدد 69، المؤرخة ب 5 صفر 1434، الموافق ل 19 ديسمبر 2012.

التحديد حتى إذا ما وقعت أو تهدمت سهل على الإدارة ضمها إلى الطريق العام لأنها لن تدفع إلا ثمن الأرض الفضاء.

1976 نجد أنها تقرر مبدأ هاماً، وهو أن إجراء خط التنظيم يترتب حق ارتفاع على العقارات المجاورة لخط التنظيم يسمى ارتفاع خط التنظيم، هذا الارتفاع يترتب عليه التزام مالك العقار بأن لا يقوم بأي عمل فوق الجزء الذي يتجاوز حدود خط وعندما يتهدم العقار فإن الجهة الإدارية تقوم بدفع التعويض عن الجزء الذي تم اقتطاعه وإضافته إلى الطريق العام كما لو كان بمثابة أرض فضاء. وعلى هذا الأساس كثيراً ما تقوم الإدارة باستخدام سلطتها في إصدار خط التنظيم كبديل لإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة الذي يكلفها أعباء مالية كبيرة. وباعتبار هذه الوسيلة أسهل مثلاً للإدارة من وسيلة نزع الملكية حيث تستطيع الإدارة بموجبها أن تضم الأراضي التي تدخل في حدود خط التنظيم دون أن تدفع سوى قيمة فإن الإدارة غالباً ما تلجأ إليها هرباً من الإجراءات الطويلة التي تستخدمها وسيلة نزع الملكية وتوفيراً للنفقات.

ومن ذلك أيضاً ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في قرار لها بتاريخ 31 جانفي 1987 وقد جاء فيه: "... ومن حيث أنه متى صدر القرار باعتماد خط التنظيم من جهة الاختصاص بذلك قانوناً، فإن هذا القرار يبقى منتجاً لآثاره القانونية بالنسبة للقيود المفروضة على حق ملاك الأجزاء البارزة من خط التنظيم حتى يتم نزع ملكية هذه الأجزاء بقرار يصدر في هذا الشأن على النحو الذي ينظمه قانون نزع الملكية رقم 577 لسنة 1954 ... ولا يكون ثمة وجه للقول بأن القرار باعتماد خط التنظيم هو بمثابة قرار بتقرير المنفعة العامة في مفهوم تطبيق أحكام قانون نزع الملكية المشار إليه"³⁰⁵.

يتضح من مضمون هذه القرارات ارتكازها على مبدأ واحد وهو اختلاف إجراء خط التنظيم وتميزه عن إجراء نزع الملكية بأنه غير ناقل للملكية العقارية الخاصة، وأنه لا يجوز اكتساب ملكية عقار إلا بواسطة إجراء نزع الملكية وأن إجراء خط التنظيم تقرر فقط من أجل ضبط ورسم حدود الشوارع والطرق العامة، وبالتالي فقد أوضحت هذه القرارات فكرة وجود إجراء آخر كان يتعين استخدامه من أجل مواجهة الحالة المعروضة بدلاً من الإجراء المعتمد فعلاً، وفي ذلك دليل على وجود الحراء على الرغم من عدم إفصاح وتصريح قضاة المحكمة به.

³⁰⁵ <http://www.Kdaiaeldwla.com/edaria>

بدلا من الإجراء المعتمد فعلا، وفي ذلك دليل على وجود انحراف بالإجراء على الرغم من عدم إفصاح وتصريح قضاة المحكمة به.

أما فيما يتعلق بتطبيقات القضاء الإداري الجزائري لهذه الصورة، فعلى حد بحثنا لم نتحصل على أي اجتهاد قضائي يوضح لنا موقفه بمناسبة انحراف الإدارة في استعمال إجراء التصنيف (خط التنظيم)، غير أنه بالرجوع إلى النصوص التشريعية المنظمة لهذا الإجراء يظهر أن المشرع الجزائري اتخذ مسلكا موازيا لما سار عليه المشرع والقضاء الفرنسيين، فقد قرر في نص المادة 30 من قانون الأملاك الوطنية³⁰⁶ أن: "مخطط الاصطفاة يعتمد على الطرق الموجودة ولا يمكن أن يؤدي إلى تغيير محور الطريق أو تفرعه".

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية المنحرفة للولاية

يعتري أعمال الولاية عند قيامها بنشاطاتها الإدارية في بعض الأحيان انحراف بالسلطة عن الهدف العام الذي أنشئت من أجله والذي هو تقديم الخدمات العامة الإدارية لجميع المواطنين على حد سواء دون تمييز أو محاباة طرف على حساب طرف آخر، و ذلك كله يصب في السعي إلى تحقيق حياة الرفاه للمواطنين، والوصول إلى تحقيق تنمية محلية شاملة و مستدامة، كما يحدث أن يقع انحراف بالسلطة في تحقيق هدف خاص حدده لها القانون، كمثل إصدار رخصة بناء لأحد الخواص للقيام بإنشاء مصنع تحققت فيه جميع الشروط القانونية المطلوبة من احترام للبيئة والسكينة والصحة العامة والأمن العام، فيمنع منها لأجل إعطاء ذات الرخصة لشخص آخر كي لا ينافسه... الخ من القرارات الإدارية التي يتطلب استصدارها شروطا معينة فتتحرف الإدارة بسلطتها في استصدار هذه القرارات فتمتنع أو تسكت عن الرد أو تطيل أمد الرد مما يعرض الطالب للقرار للضرر أحيانا، وكل ذلك يعد انحرافا بالسلطة من الولاية تجاه المواطن، نتعرض في هذا المطلب إلى بعض أنواع الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية بداية بالأعمال القانونية والمتمثلة في القرارات التنظيمية والفردية، ثم العقود الإدارية، ثم نتناول الانحراف بالإجراء في الأعمال المادية للولاية.

³⁰⁶ - قانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج د ش، عدد 52، المؤرخة ب 02 ديسمبر 1990، ص 1661، المعدل والمتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج ر ج د ش، عدد 44 الصادرة في 03 أوت 2008، ص 10.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة للأعمال القانونية للولاية

ذكرنا فيما سبق أن الأعمال القانونية للإدارة تتمثل في الأعمال التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة وتتجه فيها إلى إحداث أثر قانوني سواء بإحداث مركز قانوني لم يكن قائما، أو تعديل مركز قانوني موجود، أو إلغاء مركز كان قائما، وهذه القرارات تنقسم إلى نوعين حيث يظهر نوع القرار حسب المخاطبين به فإذا كان المخاطب به فردا فهو قرار إداري فردي، وإذا كان المخاطبون به جماعة من الأفراد، فهو قرار تنظيمي، كما تقوم الولاية إلى جانب إصدارها للقرارات، بإبرام العقود الإدارية التي تشترك فيها إرادة الإدارة مع إرادة المتعاقد معها، ويصدر العقد بناء على الشروط المنصوص عليها في نصوص العقد، حيث يتوجب على الإدارة مراعاتها وعدم الخروج والانحراف عن مقتضيات العقد، وإلا كانت العقد مشوبا بالانحراف بالسلطة من قبل الولاية.

أولا: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المشوبة بالانحراف بالسلطة للولاية

لأجل حسن سير إدارة الولاية زود قانون الولاية إدارة الولاية وعلى رأسها الوالي بصلاحيات إصدار القرارات التنظيمية، وكذلك إصدار القرارات الفردية، وذلك من خلال ما نصت عليه المادة 124³⁰⁷ و 125³⁰⁸ من ق و 07-12، وأثناء قيام إدارة الولاية بهذه الأعمال القانونية قد تنحرف عن الغاية التي لأجلها أنشأت، فتصدر قرارات لا تتعلق بالمصلحة العامة، وإنما يكون الهدف من إصدارها تحقيق مصلحة خاصة لمصدر القرار، أو خروج مصدر القرار عن مقتضيات القانون سواء كان ذلك عن عمد أو غير عمد.

01- الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية المشوبة بالانحراف بالسلطة للولاية

لقد خول المشرع لإدارة الولاية سلطة إصدار القرارات التنظيمية، وذلك حرصا منه على حسن سير الإدارة وبلوغها للأهداف المحددة لها، ولكن قد يساء استخدام هذه السلطة وذلك بتحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بأوهى سبيل، أو قد يخرج مصدرها عن

³⁰⁷ - تنص المادة 124 من ق و 07-12 على: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب."

³⁰⁸ - وتنص المادة 125 من ق و على: "تنتشر القرارات المتضمنة للتنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما. وفي الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها. وتدمج ضمن مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية."

مقتضيات القانون، فلا يلتزم بما نص عليه القانون من شروط لإصدار القرار، كمخالفة أركان قيام القرار، كوجود عيب في الشكل والاجراءات أو عيب في الاختصاص، أو عيب مخالفة السبب أو المحل أو الغاية.

- أمثلة تطبيقية عن القرارات التنظيمية التي تصدرها الولاية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة ومدى الرقابة القضائية عليها .

لقد خول ق و 07-12 لوالي الولاية في إطار سلطات الضبط المخولة له إصدار قرارات تنظيمية لأجل الحفاظ على الصحة العامة، وذلك اتضح من خلال ما قام به الولاية في بداية تفشي وباء كورونا كوفيد 19 حيث صدرت العديد من القرارات التنظيمية والتي الهدف منها الحفاظ على الصحة العامة لمواطني المجتمع المحلي، غير أن هذه القرارات قد يقع الانحراف بالسلطة فيها، وذلك بمنع كل التظاهرات الثقافية والرياضية وكذا جميع التجمعات، وغلق الأماكن التي تشكل تجمعا للمواطنين كالملاعب والقاعات، ولكن في ظل هذه القرارات التي تمنع التجمعات، نجد بعض الولاية في فترة انتخابات المجالس المحلية، يغض الطرف عن تجمعات الأحزاب المتعلقة بالحملات الانتخابية، وذلك عن طريق السكوت عنهم وعدم متابعتهم، وهو ما يجعل قرار المنع معرضا للطعن بالإلغاء من قبل من تضرر منه استنادا إلى عيب الانحراف بالسلطة، وقد ضبط القانون غاية إصدار مثل هذه القرارات بوجوبية استهداف تحقيق النظام العام³⁰⁹، والذي أحد عناصره الحفاظ على الصحة العامة للمواطنين بدون تمييز، وعليه كل قرار يصدره الوالي في مجال الضبط لا يحافظ فيه على النظام والأمن والسلامة، والسكينة العمومية هو عرضة للطعن فيه من قبل ذوي المصلحة بالإلغاء، وإن كان القرار له تبعات وضرر على المخاطبين به فيطعن فيه بدعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض).

كما خول القانون للوالي إلى في إطار الضبط الإداري إصدار قرارات تنظيمية تمنع التجول ليلا، وذلك لأجل الحفاظ على الأمن العام في حال وجود حالة طوارئ تستدعي ذلك، وتكون هذه القرارات مشوبة بالانحراف إذا لم يكن السبب إلى إصدارها قائما، كما أن إصدار الوالي قرار الحجر الصحي ليلا لمدة معينة (عدم خروج المواطنين من منازلهم وعدم التنقل ليلا) لا يحقق الهدف المنشود وهو الوقاية من انتشار الوباء، لأن أكثر الناس يلتزمون ببيوتهم

³⁰⁹ - نصت المادة 114 من ق و 07-12 على: " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة

العمومية. "

ليلا، وعدم تطبيق هذا القرار في النهار، هو مدعاة للطعن فيه بالانحراف بالسلطة أمام القضاء لوجود عيب في ركن السبب، فسبب القرار هو لأجل الحد من انتشار وباء كورونا كوفيد 19، والوباء ليس له وقت ينتشر فيه دون وقت آخر، وعليه يمكن لذوي المصلحة الطعن فيه أمام القضاء الإداري، وقد حدث مثل هذا الطعن في فرنسا من طرف جمعية حقوق الإنسان التي رفعت دعوى ضد الوزير الأول الذي أصدر مرسوم الحجر الصحي ومنع التجوال ليلا مستندا لإجراءات وتدابير مكافحة وباء كوفيد 19، لأجل الحفاظ على الصحة العامة والسكينة العامة، وقد ألغى مجلس الدولة القرار استنادا لعيب الانحراف بالسلطة، كما قد يقع الانحراف بالسلطة من الوالي عند إصداره قرارات تنظيمية كمثل: قرارات تنظيم الأسواق، أو قرارات منع الباعة المتجولين من البيع في جنبات الطريق، أو منع الباعة من إخراج سلعهم أمام المحلات وغلق أماكن مرور المواطنين في الرصيف، فيجب أن تكون مثل هذه القرارات تشمل جميع بلديات الولاية، فلا يمكن إصدار قرار تنظيمي موجه لجميع الباعة على مستوى إقليم الولاية، وبلدية من البلدية غير مشمولة بالقرار، أو بلدية تطبق القرار وأخرى لا تطبق ولم يتخذ ضدها أي إجراء، بما يعني أن القرار المتخذ مشوب بالانحراف بالسلطة، لعدم اشتغال القرار للكافة.

وهكذا كل القرارات التنظيمية إذا صدرت يجب أن تكون موجهة للجميع دون استثناء، ولا يمكن معاملة بلدية ما بالتسامح أمام عدم تطبيق القرار في حين البلديات الأخرى التابعة للولاية طبقت القرار بحذافيره، مما يعرض القرار للطعن القضائي بالإلغاء بسبب الانحراف، لعدم تطبيق القرار على الكافة، واستثناء بلدية دون الأخرى، مما يعزز مبدأ عدم الحياد الإداري، وتطبيق التمييز الذي نهى عليه المشرع الدستوري في نص دستور 2020 في المادة 26 التي تنص: " الإدارة في خدمة المواطن، يضمن القانون عدم حياد الإدارة...."

02- الرقابة القضائية على القرارات الفردية المشوبة بالانحراف بالسلطة للولاية

في إطار القيام بمهامه التي خولها له القانون يقوم الوالي بإصدار قرارات تتعلق بالأشخاص حيث تؤثر هذه القرارات في المركز القانونية للأفراد إما بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاءه، كقرار تعيين موظف فهو ينشئ به مركزا قانونيا للشخص المعين أو قرار ترقية فهو يعدل به المركز القانوني للموظف، أو قرار فصل وتسريح موظف فهو قرار ينهي به مركزا قانونيا للموظف، كما أن القرارات الفردية التي يصدرها الوالي لا تتمثل فقط في مجال التوظيف

فهناك قرارات في مجال التهيئة والتعمير كقرار رخصة البناء أو الهدم أو قرار نزع الملكية أو قرار الاستيلاء... الخ

غير أن هذه القرارات التي يصدرها الوالي أيضا قد يشوبها الانحراف بالسلطة كغيرها من القرارات الإدارية الأخرى، ولذلك حدد أيضا القانون عن طريق النصوص القانونية سواء الواردة في ق و 07-12 أو النصوص التنظيمية التي ذكرها ق و الشارحة للكيفيات والاجراءات التي يتم العمل بها لإصدار قرار نزع الملكية مثلا أو قرار الترخيص لمصنع يزاول نشاطا مضرا بصحة السكان، لا يمكن الترخيص له في منطقة أهلة بالسكان.

-أمثلة تطبيقية عن قرارات فردية صادرة من الولاية مشوبة بالانحراف بالسلطة ألغاهها القاضي الإداري:

قرار أصدره والي ولاية سطيف بعزل موظف من عمله مستندا على تغيبه غير المبرر وعدم احترام مواقيت العمل والخروج من مكان العمل بدون إذن وسوء السلوك. وعند الاستئناف أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، قضت الغرفة بإبطال قرار العزل الصادر من الوالي وقد ورد في حيثيات قرار المحكمة العليا ما يلي: حيث أنه لا يتضح من وثائق الملف أنه قد تم تبليغ الملف التأديبي للمستأنف، وأنه لم يتمكن من الاطلاع عليه في الآجال لضمان الدفاع عن نفسه. حيث أن والي ولاية سطيف ذكر أن المستأنف هرب ووثائق إدارية ولكن المستأنف قد توبع من أجل هذه الافعال واستفاد من البراءة بمقتضى حكم محكمة سطيف مؤرخ في 09-02-1994.

حيث أن المستأنف قدم طعنا أمام اللجنة الولائية في 10-04-1993 ولكن قضيته لم تفحص إلا في 21-09-1993 أي خارج أجل الشهرين وليس (6) أشهر كما تؤكد الإدارة المنصوص عليه في المادة 130 فقرة 3 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 28-03-1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لموظفي المؤسسات والادارات العمومية. أنه يتعين بالتالي إلغاء القرار المستأنف.

وبعد التصدي والفصل من جديد إبطال المقرر المؤرخ في: 06-11-1993 المتضمن عزل المستأنف مع جميع آثاره القانونية.

كما ألغى مجلس الدولة قرار فردي ولائي يتضمن إلغاء مقرر إعانة الدولة لفائدة مواطن بعد أن أصدر رئيس دائرة سكيكدة بعد التفويض من والي ولاية سكيكدة قرار يتضمن

إعانة الدولة لفائدة هذا مواطن، حيث ورد القرار تحت رقم: 056947، وبتاريخ: 28 أكتوبر 2010، ومن الغرفة الثالثة بالقسم الثاني.

حيث ورد في بداية القرار المبدأ التالي: " متى كانت صحة مقرر إلغاء المقرر الإداري الفردي المنشئ لحقوق تتوقف على إصداره خلال أجل أربعة أشهر المفتوح للطعن القضائي ضده وتأسيسه على أسباب جدية، فإن المقرر المتضمن إلغاء مقرر إعانة الدولة لفائدة مواطن والصادر بعد مرور مهلة الطعن القضائي المحددة قانونا ودون أي تسبب يمس بالحقوق المكتسبة ولذا يعد مشوبا بعيب التعسف ومعرض للإبطال " ³¹⁰.

وورد أيضا في قرار مجلس الدولة رقم: 055416 المؤرخ في: 2010/11/25 والي ولاية البويرة ضد (م س ب أ) بحضور مديرية الفلاحة، مستثمرة فلاحية، والمتعلق بإلغاء مجلس الدولة لقرار سحب أصدره الوالي بعد قراره المتعلق بحقوق الانتفاع في مستثمرة فلاحية، بعد انقضاء أجل السحب، وكان مبدأ القرار كالتالي: لا يمكن للوالي سحب قراره المتعلق بحقوق الانتفاع في مستثمرة فلاحية بعد انقضاء أجل السحب، إلا عن طريق القضاء، حيث اعتمد القاضي الإداري على النصوص القانونية التالية:

القانون رقم: 87-19 المادة 28³¹¹، والمرسوم تنفيذي رقم: 90-51³¹² المادة 04، وهكذا في جميع قرارات مجلس الدولة التي يواجه فيها انحراف للإدارة المحلية، نجده يؤسس لعدم مشروعية القرار المتخذ من الوالي أو رئيس م ش ب بنصوص قانونية، ثم بعد ذلك يلغي القرار، حيث تكون هذه النصوص الركيزة القانونية لرقابة القاضي الإداري ولمواجهته لانحراف الإدارة.

³¹⁰ - ق م د ج رقم ق 056947، ولاية سكيكدة ضد (ع. ح) مؤرخ في 2010/10/28، أنظر الرابط التالي: https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretm056947-a.pdf تم الولوج له بتاريخ: 09-09-2022 على الساعة: 22:58 د مساء.

³¹¹ - قانون رقم 87-19 مؤرخ في 17 ربيع الثاني 1408، الموافق لـ 08 ديسمبر 1987 يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، ج ر ج د ش، عدد 50، المؤرخة بـ 18 ربيع الثاني 1408، الموافق لـ 09 ديسمبر 1987، ص: 1918 - 1924.

³¹² - مرسوم تنفيذي رقم 90-51 مؤرخ في 10 رجب 1410، الموافق لـ 06 فيفري 1990، يحدد كيفية تطبيق المادة 28 من القانون 87-19 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987، والذي يضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم، ج ر ج د ش، عدد 06، المؤرخة بـ 11 رجب الموافق لـ 07 فيفري 1990، ص: 276.

وفي مجال القرارات الفردية التي يصدرها الوالي والمتعلقة بالانحراف بالإجراءات، نجد أن القاضي الإداري لما بسط رقابته على **القرارات المتعلقة بنزع الملكية** قام بإلغاء مجموعة من القرارات التي يصدرها الولاية باسم المنفعة العامة، والمشوبة بالانحراف بالإجراءات، ونعطي مثالا عن ذلك: القرار الصادر بتاريخ 14 جانفي 1989 من الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى الذي كان فيه أكثر وضوحا في التصريح دون غموض بالانحراف بالإجراءات وذلك في قضية فريق (م) ضد والي ولاية تيزي وزو عندما أبطل المقرر الصادر في 18 نوفمبر 1986 عن والي ولاية تيزي وزو لكونه مشوبا يعيب الانحراف بالإجراءات.

وتتمثل وقائع القضية في أنه: بتاريخ 18 نوفمبر 1986 اتخذ والي ولاية تيزي وزو **مقرا لصالح بلدية أقوي فغران** على أساس النصوص المسيرة للاحتياجات العقارية البلدية، ثم تم إخبار المدعين مشروع شق طريق ترابية في ملكيتهم على مساحة 10500 متر مربع، غير أن المقرر المذكور لم يتعرض لذكر موقع ولا أبعاد الطريق المزمع إنجازها، وبتاريخ 25 مارس 1967، رفع المدعون دعوى إبطال أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى ضد مقرر الوالي أعلاه على أساس الإنحراف بالإجراءات وأثاروا ما يلي: بما أن مشروع شق الطريق يكتسي طابع المنفعة العمومية، كان من الضروري أن يتخذ الوالي قراره على أساس الأمر المؤرخ في 26 ماي 1976 **المتعلق بترع الملكية للمنفعة العمومية**، وليس على أساس الأمر المؤرخ في 20 فيفري 1974 **المتعلق بالاحتياجات العقارية البلدية** التي تنص على أن جميع الأراضي ومهما كانت طبيعتها تعد أراضي مخصصة للبناءات السكنية فقط.

في حين أثار والي ولاية تيزي وزو ما يلي: إن القطعة الأرضية المدرجة في **الاحتياجات العقارية لبلدية أقوي فغران** تسمح ببناء مساكن ومشاريع ذات منفعة عمومية وأن تشق هذه الطريق الترابية ضروري لإنجاز المخطط العمراني للبلدية.

ولقد أبطل المجلس الأعلى قرار الوالي على أساس عيب الانحراف بالإجراءات، ذلك أن الولاية لجأت إلى الأمر المؤرخ في 20 فيفري 1974 **المتعلق بالاحتياجات العقارية البلدية** **قصد الاستيلاء** على أرض المدعين مع أن الهدف المقصود من طرفها هو إنجاز طريق ريفي، وبما أن إنجاز الطريق الريفي هو من الأعمال المتعلقة بالمنفعة العامة كان من الواجب اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية للمنفعة العمومية بما في ذلك التصريح بالمنفعة العمومية وكذا

تعويض المالكين، فالولاية انحرفت بالإجراءات بهدف عدم تعويض المالكين عن نزع ملكيتهم، ولقد سبب المجلس الأعلى قراره كما يلي:

"حيث أن المنفعة العمومية تتوفر في كل عملية تستجيب لحاجيات تكتسي طابع النفع العام، ولا سيما من خلال إنجاز مخططات وطنية أو محلية للتنمية. حيث أن القطعة الأرضية تم الاستيلاء عليها مخصصة حسب مقتضيات المقرر المطعون فيه لشق طريق.

حيث يستخلص من أقوال والي ولاية تيزي وزو ورئيس المجلس الشعبي البلدي أن القطعة الأرضية المذكورة مخصصة لاستقبال بنايات ومشاريع عمومية لا سيما البنايات السكنية.

حيث أن مشروع شق طريق ترابية سيتم بالتالي تحريفه عن هدفه الأصلي وبذلك تكون الإدارة قد ارتكبت ووقعت في الانحراف بالإجراءات.

حيث أن القطع الأرضية المتنازع عليها مخصصة من جهة أخرى حسب الأولوية لإشباع الحاجيات العائلية للمالكين في محال البناء وهذا الإجراء الضروري المسبق الواجب التثبيت قبل النطق بالإدراج في الاحتياطات العقارية تم تجاهله. حيث يستخلص من جميع ما سبق أن الطاعنون محقون فيما ذهبوا إليه من مطالبتهم اعتمادا على الوجه الذي أثاروه بإبطال المقرر المطعون فيه.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري أيضا في مجال إلغاء قرارات نزع الملكية المشوبة بالانحراف بالإجراء قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا³¹³:

ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا في قرار لها صدر بتاريخ: 1989/02/23 ملف رقم 157362 فريق (ق ع ب) ضد والي ولاية قسنطينة:

" أن نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتتعلق بإنشاء تجهيزات جانبية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية.

³¹³ - ق غ إ م أ، رقم 157362، المؤرخ بـ 1989/02/23 فريق (ق ع ب) ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، العدد الأول، 1998، ص 190.

ولما كان ثابتا في القضية المعروضة عليها أن القطعة الأرضية محل النزاع التي تحت البلدية قد حولت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية.³¹⁴

- وفي قرار آخر أبطل القاضي الإداري قرارا ولائيا لانحرافه بالإجراء في نزع الملكية، حيث جاء في نتيجة القرار:

وبالنتيجة قررت الغرفة إبطال المقرر المؤرخ في 1989/12/26 والمقرر المؤرخ 1991/12/31 والمقرر المؤرخ في 19-03-1995.³¹⁵

ثانيا: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في العقود الإدارية للولاية

من الأعمال القانونية التي تقوم بها الولاية إلى جانب القرارات الإدارية بنوعها التنظيمية والفردية، هناك أعمال تشترك إرادتها عند القيام بها مع إرادة الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ولا يمكنها القيام بها لوحدها، وهذه الأعمال سماها المشرع بالعقود الإدارية، وتبقى الإدارة تتميز حتى في ظل إبرام العقود بمجموعة من السلطات أمام المتعاقد، كسلطة اختيار المتعاقد بناء على شروطها، وسلطة فسخ العقد، وسلطة تعديل العقد، وكل هذه السلطات قد تتحرف الإدارة بها قبل تنفيذ العقد، أو أثناء تنفيذه أو بعد إبرام العقد وعليه سوف نسلط الضوء على ما ضبط به المشرع الجزائري سلطات الولاية في إبرام العقد كي لا تتحرف بها عن المصلحة العامة أو عن تحقيق مقتضيات القانون.

وبحكم أن الوالي هو من يبرم العقود الإدارية الخاصة بالولاية، فإن الوالي قد يقع في الانحراف بالسلطة أثناء عمليات الإعلان عن العقود الإدارية التي يتطلبها السير الحسن لمصالح الولاية وخدماتها، وذلك بالقيام مثلا بالإخلال بالتزامات الإشهار أو المنافسة، التي تخضع لها عمليات إبرام الصفقات العمومية، كما أن المشرع الجزائري وحفاظا على حقوق المتعاقدين من تعسف وانحراف إدارة الولاية، اعتمد ولأول مرة مبدأ المنح المؤقت للصفقة في المادة 43 والتي أوجبت نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة في نفس الجرائد التي نشر فيها إعلان الصفقة مع تحديد السعر وأجال الانجاز، والمعايير التقنية والبشرية، وبذلك يكون هذا

³¹⁴ -عمار بوضياف، دعوى الالغاء في قانون الاجراءات المدنية والادارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط 01، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص:207.

³¹⁵ - المجلة القضائية، العدد الأول، 1998، ص:190.

الإجراء قد أضفى شفافية أكثر بإعلان الفائز مؤقتا بالصفقة مع ذكر معايير الانتقاء، وما يقابلها من تنقيط، وهذا لتمكين المتنافسين من تقديم طعونهم، وتم تثبيت هذا الإجراء بموجب المرسوم الرئاسي 10-236 بمقتضى المادة 49/02³¹⁶، كما أضفى المرسوم الرئاسي 15-247³¹⁷ نقاها أخرى لها أهميتها في جانب الاعلان كوجوبية إعلان في النشرة الرسمية للصفقات العمومية، التي ورد النص عليها في المادة 65³¹⁸، كما وسع المرسوم الرئاسي 15-247 من مجالات الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة، وذلك كله تكريسا لمبدأ الشفافية في

³¹⁶ نصت الفقرة 02 من المادة 49 من المرسوم الرئاسي 10-236 المتعلق بقانون الصفقات العمومية على: " يدرج إعلان المنح المؤقت للصفقة في الجرائد التي نشر فيها إعلان المناقصة، عندما يكون ذلك ممكنا، مع تحديد السعر، وأجال الإنجاز وكل العناصر التي سمحت باختيار صاحب الصفقة " .

³¹⁷ مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 2 ذي الحجة 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج د ش، عدد 50، المؤرخة بـ 06 ذي الحجة 1436، الموافق لـ 20 سبتمبر 2015.

³¹⁸ نصت المادة 65 من قانون 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على: " يحرر إعلان طلب العروض باللغة العربية وبلغة أجنبية واحدة، على الأقل. كما ينشر، إجباريا، في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي(ن.ر.ص.م.ع) وعلى الأقل، في جريدتين يوميتين وطنيتين موزعتين على المستوى الوطني. يدرج إعلان المنح المؤقت للصفقة في الجرائد التي نشر فيها إعلان طلب العروض، عندما يكون ذلك ممكنا، مع تحديد السعر وأجال الإنجاز وكل العناصر التي سمحت باختيار حائز الصفقة العمومية.

يمكن إعلان طلبات عروض الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية الموضوعة تحت وصايتها والتي تتضمن صفقات أشغال أو لوازم ودراسات أو خدمات يساوي مبلغها تبعا لتقدير إداري، على التوالي، مائة مليون دينار (100.000.000 دج) أو يقل عنها وخمسين مليون دينار (50.000.000 دج) أو يقل عنها، أن تكون محل إشهار محلي، حسب الكيفيات الآتية:

*نشر إعلان طلب العروض في يوميتين محليتين أو جهويتين، و

*إلصاق إعلان طلب العروض بالمقرات المعنية:

-للولاية،

-لكافة بلديات الولاية،

-لغرف التجارة والصناعة، والصناعة التقليدية والحرف، والفلاحة للولاية،

- للمديرية التقنية المعنية في الولاية".

ولقد أحسن المشرع الجزائري حينما نص وجوبية النشر في النشرة الرسمية للصفقات العمومية وهو منصة إلكترونية مخصصة لإعلان الصفقات وهو إجراء يكرس الشفافية والنزاهة في جانب الاعلان عن الصفقات، وسوف نتحدث عنه في الفصل الثاني من هذا الباب، كأحد الآليات الحديثة للرقابة الادارية الالكترونية، وربط هذه المنصة هو:

[https://mounakassatdz.com/annonces?page=1&search=§eurs\[\]=6](https://mounakassatdz.com/annonces?page=1&search=§eurs[]=6)

التعامل في مجال الصفقات العمومية، وقد اوجب المشرع على المصلحة المتعاقدة التي تريد إبرام صفقة عمومية أن تتخذ إجراءات معينة و ذلك سواء عند الإشهار أو المنافسة؛ وذلك من خلال نشر إعلان الصفقة إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي (ن ر ص ع م) وعلى الأقل جريدتين يوميتين وطنيتين محليتين أو جهويتين، وأخضع إعلان المنح المؤقت لنفس إجراءات النشر المتطلب في قرار إعلان الصفقة العمومية.

وأي إخلال بأي إجراء من هذه الإجراءات السابقة الذكر يفتح الباب لكل من له مصلحة في اللجوء إلى أن يرفع طعنا لدى لجنة الصفقات المختصة، حسب المادة 82 من المرسوم الرئاسي 15-247 والتي تنص:

"زيادة على حقوق الطعن المنصوص عليها في التشريع المعمول به، يمكن للمتعهد الذي يحتج على المنح المؤقت للصفقة أو الغائه أو إعلان عدم جدوى أو إلغاء الاجراء في إطار طلب العروض أو إجراء التراضي بعد الاستشارة أن يرفع طعنا لدى لجنة الصفقات المختصة". كما يمكن لمن وقع عليه الضرر بعد ابرام العقد أن يتوجه إلى القضاء المستعجل للطعن في ما وقع عليه من انحراف وتعسف بالسلطة من قبل الولاية، كما لا يحق للولاية ممثلة في الوالي أن تفرض عقوبة تدخل في اختصاص جهة قضائية أخرى (جزاءات جنائية)، وإلا فإن أعمالها حين ذاك تدخل تحت طائلة الانحراف بالسلطة، كما لا يكون بإمكان الولاية استعمال سلطتها لاتخاذ إجراءات من شأنها المساس بحق المتعاقد، وهذا ما يدخل ضمن صور الانحراف بالسلطة وقد جعلها الفقه من صور الانحراف بالإجراءات.

وبناء على ما تقدم نجد أن إدارة الولاية قد يحدث أن تقع عند قيامها بإجراءات العقد الإداري أن تتحرف بسلطاتها التي خولها لها القانون، كأن تقع في التمييز في المعاملة بين المترشحين لإنجاز عقد صفقة أو استشارة كانت قد أعلنت عنها، سواء عند عملية الإعلان عن العقد الإداري، أو عند فتح الأظرفة الخاصة بالصفقة أو الاستشارة المعلن عنها، أو بعد الفتح، أو أثناء إبرام العقد أو تنفيذه، أو بعد ابرامه، حيث يتم منح المترشح المستوفي للشروط والأكثر نقاطا، الاستشارة أو الصفقة أو التفويض، حسب الاحتياج الذي تعلن عليه الإدارة، ولكن عن طريق إجراءات سابقة لا بد وأن تكون الإدارة العامة قد استنفذتها، وإلا كان العقد باطلا، ومعرضا للإبطال الإداري والقضائي، وللمتعاقد المتضرر الخيار في رفع الطعن أمام أية جهة يختارها، ولصون الولاية من الانحراف بالسلطة عند ابرام العقد الإداري ولأجل عدم وقوع الإدارة في الانحراف بالسلطة في عمليات فتح الأظرفة، نص المشرع الجزائري في قانون الصفقات

وتفويضات المرفق العام 15-247 على أحقية حضور المترشحين في هذه المرحلة، ليتأكدوا بأنفسهم بأنهم قد استوفوا جميع الوثائق المطلوبة، أم أن ملفاتهم ناقصة فعلا، وفي هذا نصت المادة 09 من المرسوم 10-05 المتمم للقانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد على: " يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والنزاهة والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية " فقد يقع أن يتهم المترشح الإدارة بعد عملية الفتح، وعند غيابه عن مجريات عملية الفتح التي له الحق في حضورها، بأنها هي من أضاعت أو أنقصت وثيقة أو وثائق من ملفه عمدا، لتمنح الصفقة أو الاستشارة أو التفويض للمتعامل الذي آثرته لأسباب ومآرب أخرى لا تمت بالمصلحة العامة بصلة، ولا يفض هذا الاتهام، وهذه الظنون، إلا الحضور الفعلي للمترشح وقت فتح الأظرفة لدراسة الملفات، لتكون عملية الفتح للأظرفة، ودراسة ملفات الترشيح واضحة ولا يكتنفها الغموض، فحضور المتعاملين يجعل العملية قائمة على الشفافية والنزاهة، ويكون الانتقاء فيما بعد في عملية التقييم، وفق معيار أحسن سعر مع الجودة وتأدية الخدمات، وتبعا للشروط المنصوص عليها في دفتر الشروط، وقد ضبطت هذه الإجراءات، سواء السابقة لقيام العقد الإداري، أو أثناء إبرام العقد الإداري، أو بعده، قانون 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وعليه يعتبر قانون الصفقات هو أساسا من الأسس القانونية لمواجهة انحراف الولاية في مجال العقود الإدارية، ومرجعا يستند إليه القاضي الإداري لمعرفة هل البلدية أو الولاية احترمت ما نص عليه القانون من إجراءات القيام بالعقد الإداري سواء القبلية أو أثناء الانجاز أو بعد الانجاز، أم خالفت مقتضيات القانون وانحرفت عنه.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في الأعمال المادية للولاية (الانحراف بالإجراءات)

قد تقع الولاية عند قيامها بأعمالها المادية سواء عندما تكون تلك الأعمال تنفيذا لقرار إداري كقرار هدم أو نزع ملكية أو قرار غلق محل تجاري، أو عند تنفيذها لعقد إداري قد تقع حوادث لم يكن يتوقعها المتعامل الاقتصادي أو المقاول المكلف بالإنجاز، ولم تكن أيضا إدارة الولاية تتصور وقوعها، كمثل أن تقوم الولاية بإبرام عقد لبناء منشأة أو مرفق يتبع لإدارة الولاية، وعند اقتراب موعد التسليم، وقع زلزال جعل البناية تسقط بالكامل، وأبت إدارة الولاية أن تقوم بسداد ثمن الانجاز نظرا لتعرضه للهدم الطبيعي وأرجعت سبب الهدم عدم احترام معايير البناء،

فيحق للمقاوم في هذه الحال أن يطعن أمام اللجنة المختصة بالولاية، أو يطعن أمام القضاء الإداري بدعوى القضاء الكامل والذي يطلب من خلاله إلغاء قرار الولاية، والتعويض عن الأضرار الناتجة عن تنفيذ القرار.

أولاً : الرقابة على إجراءات الاستيلاء الصادر من الولاية

قد تتحرف الإدارة بسلطة الاستيلاء، والذي يظهر غالباً في شكل استبدال الإجراءات، ومثال لهذه الصورة هو لجوء الإدارة المختصة (الولاية) إلى استعمال إجراء الاستيلاء من أجل بناء مرافق عامة بدل إتباع الإجراء القانوني السليم، وهو نزع الملكية للمنفعة العامة، وفي هذا الشأن أصدرت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى قراراً بتاريخ 1965/07/02 في قضية شركة عين فخارين ضد الدولة³¹⁹، ويظهر من خلال القرار أنه بعد ما قامت الإدارة بالتصريح بالمنفعة العمومية أصدرت قرار الاستيلاء حتى تضع يدها على الأموال دون استيفاء شرط التعويض.

كما حاولت المحكمة العليا في عدة مناسبات الحد من تصرفات الإدارة التي كانت تتعسف في نقل الملكية بدون تقديم التعويض القانوني، أو إيداع مبلغ في الخزينة العمومية كما كشف القضاء الإداري الجزائري عن مبدأ يقضي بأن وضع اليد على الأموال من قبل الإدارة بدون القيام بإيداع مبلغ التعويض، يشكل اعتداء مادياً.

ثانياً: الرقابة على إجراء نزع الملكية الصادر من الولاية

قد تتطلب بعض الأعمال المسندة للولاية القيام بإجراءات نزع الملكية من أجل تحقيق مصلحة عامة للمجتمع المحلي، كشق طريق لأجل تسهيل حركة المرور، أو لأجل القيام ببناء مرفق عمومي ضروري لاحتياجات المواطن اليومية كبناء مستشفى أو مدرسة، أو غيرها من المرافق الضرورية، وقد وضع القانون شروطاً وإجراءات للقيام بهذه العمليات، حيث نصت المادة 60 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على: " الملكية الخاصة مضمونة. لا تنتزع الملكية إلا في إطار القانون، ويتعويض عادل ومنصف.

³¹⁹ - لتفصل أكثر حول القرار أنظر:

- صديقي نبيلة، الانحراف في استعمال الاجراء الإداري، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بن قايد، تلمسان، 2016، ص:158.

- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، د م ج، الجزائر، 1992، ص:194.

حق الإرث مضمون.

الأمالك الوقفية وأمالك الجمعيات الخيرية معترف بها، ويحمي القانون تخصيصها " .³²⁰ وفي هذا الإطار ظهرت مجموعة من النصوص القانونية تؤطر عمليات نزع الملكية، الخاصة بالمنفعة العامة، كما تضمن الحقوق الخاصة لمنزوعي الملكية عن طريق وضع شروط وإجراءات يجب أن تمر عليها عمليات نزع الملكية، وإلا ظلت قرارات نزع الملكية معرضة للطعن فيها أمام القضاء الإداري بالإلغاء والتعويض، وقد جاء قانون 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 محددًا للمبادئ العامة التي تضبط سير عمليات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية³²¹ ، وقد استكمل هذا النص التشريعي بنص تنظيمي، وهو المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 يوليو 1993³²² و قد عدل هذا النص بموجب المرسوم التنفيذي 05-248 المؤرخ في 27 أبريل 2005³²³ ، وقد حدد هذا القانون القواعد التي تخضع لها إجراءات نزع الملكية، والتي تهدف أساسًا إلى حماية ملكية الأفراد من الانحراف بالسلطة الذي قد يقع من الوالي، والذي قد يمس بمصادقية الإدارة ويجرد عملية نزع الملكية من روحها وهي المنفعة العامة، وتعتبر هذه الإجراءات من المسائل المتعلقة بالنظام العام، بحيث تؤدي مخالفتها لإبطال قرارات الإدارة أمام القضاء الإداري، بعد أن يبسط عليها رقابته بناء على الطعون المرفوعة إليه من المتضررين من قرارات نزع الملكية، كما يؤدي أيضا الانحراف بسلطة نزع الملكية إلى قيام مسؤولية الولاية ونشوء حق التعويض على المتضرر.

³²⁰ - المادة 60 من مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ج د ش، عدد 82، المؤرخة ب 15 جمادى الأولى 1442، الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، ص: 16.

³²¹ - قانون رقم 91-11، مؤرخ في 12 شوال 1411، الموافق لـ 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر ج د ش، عدد 21، المؤرخة ب 23 شوال 1411، الموافق لـ 08 ماي 1991.

³²² - المرسوم التنفيذي 93-186، المؤرخ في 07 صفر 1441، الموافق لـ 27 يوليو 1993، يحدد كيفية تطبيق القانون 90-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر ج د ش، عدد 54، المؤرخة ب 12 صفر 1414، الموافق لـ 01 أوت 1993.

³²³ - مرسوم تنفيذي رقم 05-248، مؤرخ في 03 جمادى الثانية 1426، الموافق لـ 10 يوليو 2005، يتم المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 07 صفر 1441، الموافق لـ 27 يوليو 1993، ج ر ج د ش، عدد 48، المؤرخة ب 03 جمادى الثانية 1426، الموافق لـ 10 يوليو 2005، يحدد كيفية تطبيق القانون 90-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر ج د ش، عدد 54، المؤرخة ب 12 صفر 1414، الموافق لـ 01 أوت 1993.

- تطبيقات عن إلغاء القضاء الإداري لقرارات صادرة من الوالي متعلقة بنزع الملكية يشوبها الانحراف بالإجراء:

- ومن بين قرارات القضاء الإداري التي واجه بها القاضي الإداري الانحراف بالسلطة في إجراءات نزع الملكية في القرارات المتخذة من الولاية، نجد القرار رقم 62458 المؤرخ في 10 - 03-1991 حيث جاء في نص القرار ما يلي: "من المقرر أن الوالي يحدد بموجب قرار نزع الملكية قائمة القطع أو الحقوق العينية العقارية المطلوب نزع ملكيتها، إذ كانت هذه القائمة لا تنجم عن التصريح بالمنفعة العمومية ومن ثم فإن مقرر الوالي في قضية الحال لنزع الملكية من أجل حيازة الأراضي لإنجاز طريق يربط بين قريتين دون أن يشير إلي تحقيق المنفعة العامة ولا إلى مقرر مصرح بالمنفعة العامة يعد مخالفا للمقتضيات القانونية المشار إليها أعلاه"³²⁴

- وقد أبطل القاضي الإداري أيضا قرارا صادرا من والي ولاية تيزي يتعلق بنزع ملكية أرض كائنة ببلدية سوامة والمملوكة للسيد (ع و) لأجل المنفعة العامة لاستغلالها مفرغة عمومية، قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، رقم 80812، المؤرخ في 18-02-1991 قضية (ع و) ضد (ب س ومن معه).³²⁵

حيث جاء في حيثيات موضوع القرار ما يلي: "وأنه إذا كان نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يستدعي إجراء تحقيق مسبق كما تقتضيه لمادة 03 من الأمر رقم 76-48 الصادر في 25/05/76 فإن هذا الشرط تقرر لأجل إحاطة المشروع بكل الضمانات القانونية والواقعية لعدم الاضرار بمصالح الجماعة ومصالح المواطن.

وأن رفض المطعون ضدهما تبليغ محتوى محضر المحافظ المحقق للطاعن والذي يكون قد أبدى رفضه لإقامة هذا المشروع وفق أرض الطاعن للأسباب المذكورة أعلاه، يشكل مخالفة للقواعد المقررة للأمر رقم 76-48 الآنف الذكر والنصوص التابعة له ويتعين نتيجة لذلك إبطال المقرر المطعون فيه.

³²⁴ - ق غ إ م ع رقم : 62458، الصادر بتاريخ: 10-03-1991، المجلة القضائية 1993، العدد 01، ص: 139، أشار

إليه: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، المرجع السابق، ج 02، ص: 496-497.

³²⁵ - جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، المرجع نفسه، ج 02، ص: 677-669.

خلاصة الفصل الأول

إن ما تقوم به الإدارة المحلية ممثلة في إدارة البلدية والولاية من أعمال قانونية كإصدارها للقرارات الفردية والتنظيمية، أو إبرامها للعقود الإدارية بينها وبين الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، قد يعتريه انحراف بالسلطة من قبل من خول لهم القانون سلطة إصدار القرار أو إبرام العقد، كما قد تقع الإدارة المحلية في الانحراف بالسلطة أثناء قيامها بأعمالها المادية التي تكون تنفيذًا لقرار صادر أو لواقعة معينة أفضت إلى حدوث ذلك العمل المادي دون سابق قرار، وبناء على أن الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية وفي الإدارة العمومية بصفة عامة، لا يمكن أن يحدث إلا عن طريق الموظفين أو المنتخبين الذين أسندت لهم مهام وصلاحيات حددها القانون، ولكي تكون أعمال هؤلاء سواء القانونية أو المادية تصب في إطار تحقيق المصلحة العامة، أو الهدف الذي حدده القانون، أحاط المشرع الجزائري أعمالهم برقابتين أساسيتين ومهمتين وهما الرقابة الإدارية التي تمثل الرقابة الداخلية للإدارة، والرقابة القضائية والتي تمثل الرقابة الخارجية للإدارة، وكلتا هاتين الرقابتين هما رقابتين قديمتين، ولكن المشرع الجزائري زود كل رقابة منهما بآليات وطرق كي تسهل عملية الرقابة على الانحراف بالسلطة، وفي نفس الوقت يتم مواجهتها والتصدي لها للحفاظ على هيبة الإدارة وصورتها الحسنة المتمثلة في خدمة الجميع بدون تمييز ولا محاباة، وخدمة المصلحة العامة لا المصالح الشخصية الضيقة، وقد تطرقنا في هذا الفصل إلى ذكر كيفية القيام بالتنظيم الإداري أمام الرئيس الإداري المصدر للقرار المتظلم منه، سواء كان رئيس البلدية أو الوالي، أو أمام سلطة الوصاية بالنسبة لرئيس البلدية والذي هو والي الولاية، في حال لم يتراجع الأول عن قراره، حيث يمكن للوالي سحب القرار وعدم تطبيقه، وفي حال لم تسحب الإدارة المحلية بلدية كانت أو ولاية قرارها يمكن للمتضرر من القرار أو العقد الإداري أن يرفع دعوى قضائية ضد من تسبب له في الضرر وذلك طلب إلغاء القرار والتعويض عن الضرر.

وبهذا يكون للقضاء الإداري دور مهما وأساسيا في مواجهة الانحراف بالسلطة الصادر من البلدية أو الولاية، ولكن هذا الدور قد يضعف عندما لا تتوفر وسائل الإثبات للمتضرر من عمل الإدارة المحلية، فلا يحصل المتضرر على ما يريد من الإدارة التي انحرفت بسلطتها،

بحجة أن القرار الإداري الصادر من الإدارة يكتسي الصحة وطابع الحجية وعلى من يدعي عكس ذلك أثباته.

لهذا توجب اللجوء إلى وسائل رقابية أخرى تعزز وتقوي دور القاضي الإداري في الرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، حيث ظهرت كل من الرقابة المجتمعية، ثم تلتها الرقابة الالكترونية التي جعلت أعمال الإدارة المحلية في منأى عن الانحراف بالسلطة، نسلط الضوء على هذين الرقابتين الحديثتين في الفصل الثاني من هذا الباب.

الفصل الثاني

الآليات الحديثة للرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

بعد أن تطرقنا في الباب الأول إلى الأسس الفقهية والقانونية لظاهرة الانحراف بالسلطة للتعريف بهذه الظاهرة التي باتت تنخر جسم الإدارة المحلية، تلك الإدارة التي لها علاقة يومية مع المواطنين، بل هي أكبر إدارة من حيث تأدية الخدمات للمواطن، وأكثرها تعاملًا معه، وهي مع هذه الميزة التي تمتاز بها عن الإدارات العمومية الأخرى، معرضة للانحراف بالسلطة أكثر من غيرها، ولهذا وضع المشرع الجزائري آليات للرقابة على انحراف الإدارة العمومية ومنها الإدارة المحلية، لتقويم زيغها وانحرافها، ولترشيد أعمالها في نطاق تحقيق مبدأ المشروعية، حيث كانت الرقابة السائدة فيما قبل انفتاح الإدارة على المواطنين³²⁶ هي رقابة الإدارة لأعمالها وموظفيها عبر رؤسائها، وهي ما يعبر عنها بالرقابة الإدارية الرئاسية، حيث لا توجد رقابة وصائية في عهد حكم الحزب الواحد، بل هناك هدف واحد من الرقابة وهو ضمان الموظف خدمة الحزب والدولة³²⁷، وإلى جانب الرقابة الإدارية على أعمال وموظفي الإدارة هناك الرقابة

³²⁶ - لقد كانت الإدارة العامة في الجزائر منذ سنوات الاستقلال، إلى غاية نهاية الثمانينات ليس لها رقابة من قبل المواطنين أو جمعيات المجتمع المدني أو الهيئات الرقابية كالتالي تم إنشاؤها مؤخرًا، وبدأت الرقابة المجتمعية والهيئاتية تأخذ مكانها في تقويم أعمال الإدارة في نهاية الثمانينات، ويمكن أن نضع تاريخ صدور المرسوم الرئاسي 88-131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن هو الحد الفاصل بين الإدارة البيروقراطية، والإدارة الحديثة، التي أصبح للمواطن فيها مكانة أثناء قيامها بأعمالها وسير شؤونها، ثم كرس ذلك دستور 1989 من خلال نصه في ديباجة الدستور على: " إن الشعب الجزائري ناضل ولا يزال يناضل دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية..."، وكذلك المادة 16 التي تنص: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية." وهنا نجد أن المشرع نص على توجه جديد في إدارة الدولة، فبعد أن كان تمثيل الشعب من طرف حزب واحد، انفتحت التعددية الحزبية من خلال دسترة فتح مجال الحرية في إنشاء الجمعيات السياسية (الأحزاب) واختيار الشعب لممثليه عبر هذه الأحزاب، وبهذا حقق المشرع الجزائري نجاحاً كبيراً في الوصول إلى إدارة حديثة عن طريق مشاركة المواطنين عبر ممثليهم في الأحزاب المختلفة المشارب، لتبدأ الرقابة الفعلية على أعمال الإدارة المحلية، وتبدأ الإدارة في الجزائر عهداً جديداً يتمثل في عهد الديمقراطية التمثيلية.

³²⁷ - نصت المادة 21 من المرسوم رقم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، على: " يجب على العمال أن يلتزموا بخدمة الحزب والدولة.

القضائية، وكلا هاتين الرقابتين يعتبران آليتان تقليديتان، بحكم وجودهما القديم النشأة، سواء في الجزائر أو في غيرها من دول العالم، وقد خصصنا الفصل الأول لهذا الباب، لدراسة النصوص القانونية الجزائرية الواردة في تفعيل هاتين الرقابتين لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية ولقد جاءت هذه الدراسة في الفصل الأول بعنوان: الرقابة التقليدية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وأما الفصل الثاني فقد خصصنا الدراسة فيه في جانب مهم آخر، لا يقل أهمية عن الفصل الأول، وهو دراسة ما نص عليه المشرع الجزائري من آليات حديثة للرقابة على أعمال الإدارة المحلية، حيث سنتطرق في المبحث الأول إلى النصوص القانونية الجزائرية التي تركز الرقابة المجتمعية والهيئاتية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لدراسة النصوص القانونية الجزائرية المكرسة لرقابة حديثة أيضا، ألا وهي الرقابة الالكترونية ومدى مواجهتها لظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية.

وعليه جاءت خطة الفصل الثاني كالتالي:

المبحث الأول: الرقابة المجتمعية والهيئاتية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية.

المبحث الثاني: الرقابة الالكترونية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية.

ويجب عليهم أن يساهموا بكفاءة وفعالية في الأعمال التي تباشرها القيادة السياسية، ويحترموا سلطة الدولة ويفرضوا احترامها، ويراعوا مصالح الأمة ويدافعوا عن مكاسب الثورة"، وهذه المادة توضح مدى تمكن الحزب في تسيير دوليب الحكم، ومنها الإدارة المحلية، حيث لا يمكن أن يتولى أحد المسؤولية ما لم يكن تابعا ومنتميا للحزب، ويخدم أهداف الحزب، ونجد أيضا من خلال ملاحظتنا على نص المادة عدم ورود الحفاظ على المصلحة العامة، والتي هي أساس بقاء الدولة، وعليه يمكن لنا القول أن المرحلة التي استقلت فيها الجزائر وإلى غاية صدور المرسوم 88-131، تعتبر مرحلة إدارة الحزب للإدارة، والمرحلة التي تليها هي مرحلة الانفتاح على المواطن واحترام حرياته.

المبحث الأول

الرقابة المجتمعية والهيئاتية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

لقد اتضحت معالم التوجه إلى إشراك المواطن وممثليه في تسيير الشؤون العمومية ومنها الشأن المحلي، عند صدور دستور 1989³²⁸، مما فسح المجال فيما بعد لتكريس رقابة المواطنين وجمعيات المجتمع المدني لأعمال الإدارة المحلية، فعندما نص المشرع الدستوري في المادة 16 من دستور 89 على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية" كان واضحا في إقرار مساهمة المواطنين في الشأن المحلي، كما بدأ يؤسس لتوجه جديد بعد الديمقراطية التمثيلية³²⁹ في نظام الحكم يتمثل في الديمقراطية التشاركية³³⁰، التي تعتمد إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وبالخصوص الشأن المحلي.

³²⁸ - لقد بدأ التوجه نحو تقريب العلاقة بين الإدارة والمواطن يتضح قبل دستور 1989، وذلك عندما تم إصدار المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 المنضمّن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن. ج ر ج د ش، عدد 27، المؤرخة بـ 6 يوليو 1988، حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي: " ينظم هذا المرسوم العلاقات بين الإدارة والمواطنين" كما ورد في هذا المرسوم ضمانات للمواطن في مواجهة انحراف الإدارة وتعسفها تجاه المواطن، حيث نصت المادة 05 على ما يلي: " يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة، تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية و المدنية و التأديبية التي يتعرض لها المتعسف."

³²⁹ - تعتبر الديمقراطية التمثيلية توجه سياسي، جاء بعد التوجه الاشتراكي الذي كان سائدا في الحقبة ما قبل سنة 1989، حيث كُرس المنهج الاشتراكي ابتداء من دستور 1963 الذي لم يعمر طويلا، ثم تبناه دستور 1976 وبقي إلى غاية ظهور دستور 1989، الذي جاء عقب أحداث 08 أكتوبر 1988، والذي أبرز ما جاء فيه؛ هو ذلك التوجه الجديد للدولة، وهو تطبيق الديمقراطية التمثيلية مع إشراك المواطن في الشأن المحلي عن طريق ممثليه المنتخبين في المجالس المنتخبة المحلية والوطنية. ³³⁰ - إن توجه الدولة نحو تطبيق الديمقراطية التشاركية بدأ بوضوح في دستور 2016، لتفصيل أكثر حول التشاركية الديمقراطية أنظر:

- حروز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة حالة ولاية المسيلة - أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل م د في العلوم السياسية، تخصص دراسات محلية وإقليمية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020.

- بختة دندان، تجليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، مقال منشور بتاريخ 27-04-2022 بمجلة الحقوق والعلوم الانسانية، م 15 العدد 01 لسنة 2022.

- لزه خشامية، سمير حدادي، الديمقراطية التشاركية كأداة لتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة في الجزائر، مقال منشور بتاريخ 25-09-2021، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة.

نسلط الضوء في هذا المبحث على مدى نجاعة النصوص القانونية الجزائرية في تكريس رقابة المواطنين والجمعيات المحلية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، تحت عنوان: رقابة المواطنين والجمعيات المحلية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، كمطلب أول، ثم دور الهيئات القانونية المستحدثة في الرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية كمطلب ثان.

المطلب الأول: الرقابة المجتمعية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

يلعب المجتمع المدني دورا مهما في مراقبة أداء المرافق وكذا الهيئات المحلية المنتخبة حتى لا تزيع عن خدمة الصالح العام³³¹، ولقد ثبت للمشرع الجزائري بعد مرور عقدين من الزمن أن الرقابة الإدارية وكذا القضائية، لا يمكنهما أن يتصديا لوحدهما لخطر الانحراف بالسلطة الذي أصبح يهدد كيان الإدارة العامة، وبما أن أساس قيام الرقابة الإدارية هي تلك التظلمات والشكاوى المرفوعة لها، وأساس قيام الرقابة القضائية هي تلك الطعون المرفوعة ضدها، وكلا هاتين الوسيلتين - التظلم والطعن - تشكلان الأداة التي وضعها المشرع في أيدي المواطنين أفرادا كانوا أو جمعيات، للمحافظة على حقوقهم وحررياتهم التي كفلها لهم، وعليه فكر المشرع الجزائري في تحفيز دور المواطنين والجمعيات في مراقبة أعمال الإدارة العمومية ومنها الإدارة المحلية، بعد أن كان دورهم مقتصرًا على من يمثلهم في المجالس المنتخبة، وذلك عن طريق النص على إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ووجوبية إطلاعهم على مداورات المجالس الشعبية سواء البلدية أو الولائية، والاستعانة بجمعيات المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي، فبعد أن كانت الرقابة على الإدارة من طرف المواطنين والجمعيات غير مباشرة، ويمثلها الحزب الواحد في البداية (الديمقراطية الاشتراكية)، تطورت إلى رقابة المواطنين والمجتمع المدني التي تمثلها الأحزاب (الديمقراطية التمثيلية)، وبعد أن رأى المشرع الجزائري عدم كفاية هذه الرقابة بنمط الديمقراطية التمثيلية، ووجود خلل في التمثيل، إتجه إلى نمط

-مولود عقبوبي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مقال منشور بتاريخ 01-06-2016، مجلة القانون، العدد6، معهد العلوم القانونية والسياسية، المركز الجامعي، بغليزان.

³³¹ - عصام بنحسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية، على ضوء مجلة الجماعات المحلية، مجمع الاطرش للكتاب المختص تونس، 2020، ص63.

(الديمقراطية التشاركية) والمتمثلة في الإشراف الفعلي للمواطنين والجمعيات في تسيير الشأن المحلي، وذلك بحضورهم والتعبير عن آرائهم والمساعدة في إصدار القرارات السديدة التي تحقق التنمية المحلية الرشيدة.

نسلط الضوء في هذا المطلب على الرقابة المجتمعية في مرحلة الديمقراطية الاشتراكية والتمثيلية، والرقابة المجتمعية في مرحلة الديمقراطية التشاركية.

الفرع الأول: الرقابة المجتمعية على الإدارة المحلية في مرحلة الديمقراطية الاشتراكية و التمثيلية (من 1963 إلى 1996)

لقد ورثت الجزائر بعد استقلالها مجموعة من القوانين التي كانت تشكل النظام القانوني الفرنسي، لتسيير جميع الإدارات بالجزائر ومنها إدارة العمالات، وإدارة البلديات ولقد اعتمدت الجزائر بعد استقلالها على هذه القوانين، كي تسيير هذه الإدارة الموروثة غير أن القوانين لوحدها لا تكفي إذا لم يكن هناك موظفين أكفاء للتسيير، لقد كانت المرحلة الأولى التي تحملت فيها الجزائر أعباء تسيير الإدارة العمومية ومنها الإدارة المحلية مرحلة حرجة وخطرة، حيث لا وجود للإمكانيات المادية ولا البشرية الكفوة في التسيير، مما جعل الدولة حينها تستعين بالعمال والفلاحين في تسيير الشأن العام تحت شعار الاشتراكية التي أساسها إشراك الفلاحين والعمال.

أولاً: الرقابة المجتمعية على الإدارة العامة في مرحلة الديمقراطية الاشتراكية في دستور 1963³³²

لقد ظهرت الرقابة على أعمال الإدارة بالجزائر حينما استلمت الجزائر بعد الاستقلال مقاليد تسيير الشؤون الإدارية، ومنها تسيير الإدارة المحلية التي ظلت تسييرها بالتركة القانونية التي تركها المستعمر، حيث بقي العمل بالنصوص القانونية التي كانت تعمل بها فرنسا في الجزائر، واستثبتت النصوص الماسة بالسيادة الوطنية،³³³ حيث كانت الرقابة على أعمال الإدارة المحلية مرتبطة بتحقيق توجه الدولة آنذاك وهو تحقيق أهداف الحزب الواحد، والتي هي المحافظة على النهج الاشتراكي للدولة، حيث ورد في الفقرة 12 من ديباجة دستور 1963،³³⁴ ما يبرز مكانة الحزب ودوره الرقابي على سياسة الأمة من الانحراف.

³³² - الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 07 شوال 1386، الموافق لـ 17 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج د ش، العدد 06، المؤرخة بـ 07 شوال 1386، الموافق لـ 18 يناير 1967، معدل ومتمم.

ملاحظة: لقد تم تعديل الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 عدة مرات، بموجب أوامر وقوانين وهذه التعديلات هي كالتالي:

الأمر رقم 68-532، المؤرخ في 28 سبتمبر 1968، يتضمن تعديل المقطع الأول من المادة 108 من الأمر رقم 67-24، ج ر ج د ش، العدد 82، الصادر في 11 أكتوبر 1968، بموجب الأمر رقم 76-42 المؤرخ في 14 ماي 1976 يتضمن تعديل المادة 39 من الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 1967، ج ر العدد 40، الصادر في 18 ماي 1976، وبموجب القانون رقم 79-05، المؤرخ في 23 جوان 1979 يتضمن تعديل الأمر 67-24، ج ر العدد 26، الصادر في 26 جوان 1979، وبموجب القانون رقم 81-09، المؤرخ في 04 جوان 1981، يتضمن تعديل الأمر 67-24، ج ر العدد 27، الصادر في 07 جوان 1981.

³³³ - جاء في المادة الثانية من القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962: "أن الأحكام المخالفة للسيادة الداخلية والخارجية، والتي لها طابع استعماري وتمييزي وتلك المخالفة للحريات الديمقراطية تعتبر لاغية".

³³⁴ - لقد ورد في الفقرة 12 من ديباجة دستور 1963 النص التالي: "إن ضرورة قيام حزب الطليعة الواحد، و دوره المرجح في إعداد ومراقبة سياسة الأمة، هما المبدآن الجوهريان اللذان حملا على اختيار شتى الحلول لمعالجة المشاكل الدستورية التي تواجه الدولة الجزائرية، و بذلك يتم ضمان السير المنسجم و الفعال للنظم السياسية المقررة في الدستور عن طريق جبهة التحرير الوطني التي:

- تعبئ و تنظم الجماهير الشعبية، و تهذبها لتحقيق الاشتراكية.
- و تدرك و تشخص مطامح الجماهير الشعبية بالاتصال الدائم بها.
- و تعد و تحدد سياسة الأمة و تراقب تنفيذها.
- و يتم إعداد هذه السياسة و تنشيطها و توجيهها من طرف أشد العناصر الثورية وعيا ونشاطا.

كما نصت المادة 10 على الأهداف الأساسية للدولة حينها، والتي منها تشييد ديمقراطية اشتراكية،³³⁵ ويلاحظ على دستور 1963 أنه لما فتح المجال لإنشاء الجمعيات والنقابات وضمن حرية الرأي والإعلام، وأعطى الحق للعمال في المشاركة في تدبير المؤسسات، ضبطها باحترام القانون³³⁶، حيث نصت المادة 22 على هذه الضوابط القانونية: " لا يجوز لأي كان أن يستعمل الحقوق والحريات السالفة الذكر في المساس باستقلال الأمة وسلامة الأراضي الوطنية والوحدة الوطنية ومؤسسات الجمهورية ومطامح الشعب الاشتراكية، ومبدأ وحدانية جبهة التحرير الوطني." بما يعني أن الحقوق والحريات التي أعطيت للمواطنين والجمعيات إنما هي مقيدة بعدم الخروج على نهج الحزب في تطبيق الديمقراطية الاشتراكية، بما يعني أن المواطنين وجمعيات المجتمع المدني مقيدة رقابتهن للمؤسسات العمومية بخدمة النهج الاشتراكي الذي يسعى الحزب إلى تكريسه في ذلك الوقت، فالحزب هو من يحدد سياسة الأمة، ويراقب عمل المجلس الوطني والحكومة، حسب نص المادة 24.³³⁷

- كما تقيم جبهة التحرير الوطني تنظيمها و قواعدها على مبدأ المركزية الديمقراطية"

335- نصت المادة 10 من دستور 1963 على: " تتمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في:

- صيانة الاستقلال الوطني و سلامة الأراضي الوطنية و الوحدة الوطنية.

- ممارسة السلطة من طرف الشعب الذي يؤلف طبيعته فلاحون و عمال و متقنون ثوريون.

- تشييد ديمقراطية اشتراكية، ومقاومة استغلال الانسان في جميع اشكاله، وضمان حق العمل ومجانية التعليم، و تصفية جميع بقايا الاستعمار.

-الدفاع عن الحرية و احترام كرامة الانسان.

-مقاومة كل نوع من التمييز وخاصة التمييز العنصري والديني.

-السلام في العالم.

- استنكار التعذيب وكل مساس حسي أو معنوي بكيان الانسان.

336- لقد نص دستور 1963 على مجموعة من الحقوق والحريات، وذلك يبرز من المادة 12 إلى المادة 22، حيث نصت

المادة 19 على: " تضمن الجمهورية حرية الصحافة، وحرية وسائل الاعلام الأخرى، وحرية تأسيس الجمعيات، وحرية التعبير، ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع."

ونصت المادة 20: " الحق النقابي، وحق الاضراب، ومشاركة العمال في تدبير المؤسسات معترف بها جميعا، وتمارس هذه الحقوق في نطاق القانون."

337- تنص المادة 24: " جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة، و توجي بعمل الدولة و تراقب عمل المجلس الوطني والحكومة." مما يلاحظ في دستور 1963 ورود مصطلح الأمة بدل الدولة، وذلك راجع إلى فكرة القومية العربية السائدة حينها،

والتي كان ينادي بها أصحاب الفكر التحرري آنذاك، وعلى رأسهم الرئيس المصري جمال عبد الناصر، تبعه الرئيس العراقي صدام حسين، والليبي معمر القذافي، والتونسي بورقيبة، وكان كل هؤلاء القادة ومعهم الرئيس الجزائري بن بلة تجمعهم مقولة "

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح جليا أن الرقابة على أعمال الإدارة المحلية في السنوات الأولى من استقلال الجزائر، كانت معتمدة على ما يقترحه الحزب من مسؤولين، ليكونوا أعضاء في المجلس الوطني، لتمثيل المواطنين والرقابة نيابة عنهم على أعمال الحكومة، أو في البلديات والعمالات أما بالنسبة للإدارة المحلية، فلقد كان الارث الذي ورثته الجزائر من المستعمر في مجال تسيير الإدارة المحلية صعبا وثقيلًا، حيث لم تكن للجزائر حينها موظفين أكفاء يستطيعون تسيير ما تم وراثته من إدارة محلية، كان موظفي الاستعمار هم من يسيرونها، كما لم تكن للجزائر إطارات تستطيع سد الفراغ الحاصل في جانب تسيير المؤسسات ومنها الإدارة المحلية، فأغلب الشعب حينها يتكون من عمال وفلاحين، أما المثقفين فهم قلة قليلة، ولا يمكنها ملء الفراغ الحاصل، مما حدا بالمشرع آنذاك إلى إشراك العمال والفلاحين، والاستعانة بهم في تسيير الشؤون العمومية ومنها إدارة الشؤون المحلية، كما أن الفقر والجهل المتفشيان كليهما كانا عاملين أساسيين في قلة وجود الرقابة على أعمال الإدارة العمومية، وذلك لتلك النظرة السلبية التي كان ينظر بها المواطن إلى الإدارة العمومية بصفة عامة، حيث يراها أنها إدارة موروثة من الاستعمار الفرنسي، كما أن من أسندت إليهم مهام تسييرها بعد الاستقلال، وبحكم أن أغليبتهم غير مثقفين ومحدودي المستوى التعليمي، أغلبهم استهوتهم أنفسهم في حب السلطة ومكاسبها، فلم يقدموا صورة حسنة نحو الإدارة، مما زاد في عزوف المواطن عنها، لذلك كان المواطن غير مهتم بها، بل يرى أنه لا حاجة له بها، معتمدا على جهده الشخصي في التقوت والعيش، وما الإدارة بالنسبة إليه إلا مضيعة لوقته وفي العمل التكسبي، وتعتبر هذه المرحلة من المراحل الصعبة التي مرت عليها الإدارة المحلية، حيث أن غياب الأوربيين عن

أمة عربية واحدة ذات رسالة خالدة"، وهو ما يتضح في المادة 02 من دستور 1963 التي تتحدث عن الجزائر كجزء من الأمة العربية، والتي تنص: " وهي جزء لا يتجزأ من المغرب العربي والعالم العربي و أفريقيا." ولقد بدأ التخلي عن هذا المصطلح يظهر في دستور 1976 حيث استبدل مصطلح الأمة، بمصطلح الدولة من خلال ديباجة الدستور ونصوصه، فلقد ورد في الديباجة في الفقرة الأولى: " لقد استعاد الشعب الجزائري استقلاله بعد كفاح طويل، وحرب تحريرية خاضها بقيادة جبهة التحرير الوطني وجيش التحرير الوطني، فكانت حربا ضارية سيخلفها التاريخ ملحمة من ملاحمه الكبرى التي ميزت انبعاث شعوب العالم الثالث. ومنذ الاستقلال اندفع الشعب الجزائري بكل حزم، في بناء الدولة و تشييد مجتمع جديد، أساسه القضاء على استغلال الإنسان للإنسان، وغايته ازدهار شخصية الفرد وترقية الجماهير الشعبية، في إطار الاختيار الاشتراكي"، كما نصت المادة الأولى منه على: " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ، الدولة الجزائرية دولة اشتراكية."

الإدارة أوقعت حالة خطيرة في الإدارة،³³⁸ حسب ما نص عليه بيان الأسباب للقانون البلدي 67-24،³³⁹ ففي هذه المرحلة كان الاهتمام الأكبر باستمرارية الإدارة، وعدم توقف خدماتها، حيث كان معيار النزاهة والالتزام بمبادئ الحزب والثورة، هما المعياران الأساسيان في اختيار المسؤولين الإداريين، ورغم ما حصل من ترقيع لأجل استمرارية الإدارة إلا أن بوادر الانحراف بالسلطة قد أخذت حيزا كبيرا حتى في هذه المرحلة، حيث تذكر ديباجة قانون الولاية 69-38³⁴⁰ على أن هناك من كان من الموظفين يخدم مصالحه الخاصة لا المصلحة العامة.³⁴¹

ثانيا: الرقابة المجتمعية على الإدارة المحلية في مرحلة الديمقراطية الاشتراكية في دستور 1976

لقد بقي دستور 1976 محافظا على النهج الاشتراكي الذي سبق وأن تبناه النظام الجزائري القائم بعد الاستقلال، حيث جاء النص على " أن الاختيار الاشتراكي لا رجعة فيه"³⁴²

³³⁸ - لقد عبر عن هذه المرحلة ببيان الأسباب، الوارد في قانون البلدية 67-24 تحت عنوان: نشأة الإدارة البلدية الحالية ومشاكلها، حيث ورد في الفقرة 12 ما يلي: إن المغادرة الضخمة والفجائية لموظفي البلديات الأوربيين مع فقدان الاطارات الجزائرية المتضلعة في شؤون الإدارة البلدية، قد أوقعت البلديات في حالة خطيرة جدا.

339- الأمر رقم 67 - 24 المتضمن قانون البلدية.

³⁴⁰ - الأمر رقم 69 - 38، المؤرخ في 07 ربيع الأول 1389، الموافق لـ 22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج د ش، عدد 44، المؤرخة بـ 07 ربيع الأول 1389، الموافق لـ 07 مايو 1969.

³⁴¹ - لقد ورد في مقدمة قانون الولاية الأمر 69-39 وصف الوضعية التي كانت عليها الإدارة: " فالوظيفة العمالية، وهي جديدة وفتية، طالما هزتها عوامل عدم الاستقرار الناجمة عن إرادة الحكم الفردي في إخضاعها لأغراضه الخاصة وحدها، لم تتمكن من القيام بمهمتها على الوجه الكامل تجاه السكان الذين أعياهم الكفاح المستميت في مدى سبعة أعوام، ما دامت تلك المهام غير نابعة من تصميمها.

وإلى جانب عدم الاستقرار هذا الذي أصبح نظاميا يضاف نقص الاطارات وتعقيد الاجهزة الادارية وثقلها، وانعدام التنسيق ذلك كله كان يشكل العوامل التي ما لبثت أن كان لها تأثيرات سيئة على تنفيذ البرامج الأولى للتجهيزات الوطنية إذ أعطت للإدارة صورة غير صورتها. "

³⁴² - ورد نص الاختيار الاشتراكي لا رجعة فيه، في الفقرة الثانية من ديباجة دستور 1976 كالتالي: " إن المصادقة الشعبية على الميثاق الوطني في استفتاء 27 يونيو 1976، قد أتاحت من جديد، فرصة أخرى، للثورة الجزائرية كي تحدد مذهبها وترسم استراتيجيتها على ضوء الاختيار الاشتراكي الذي لا رجعة فيه... "

كما نصت المادة 10 على: " الاشتراكية اختيار الشعب الذي لا رجعة فيه، كما عبر عن ذلك بكامل السيادة في الميثاق الوطني. وهي السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني."

ولكن ما يميز هذه المرحلة هو أن الديمقراطية الاشتراكية التي هي من أهداف الحزب الطلائعي والدولة، في دستور 1963 اتسع تصورهما لتصبح مكرسة في المجالس المنتخبة المحلية التي جاء النص عليها في المادة 07 و08 من دستور 76³⁴³، بعد أن ظهرت في قانون البلدية 67-24 وقانون الولاية 69-38³⁴⁴ الذي أبان ولأول مرة عن التسمية الجديدة للولاية، حيث كانت قبل تسمى بالعمالة³⁴⁵ وعرفها في مادته الأولى على أنها: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تُكوّن أيضا منطقة إدارية للدولة"، وتتكون الولاية من هيئة تداولية منتخبة هي المجلس الشعبي الولائي، ومجلس تنفيذي للولاية تعينه الحكومة".

كما تميزت هذه المرحلة كسابقتها، بهيمنة الحزب الواحد في اختيار ممثلي الهيئة التداولية المادتين 03 و137 من قانون الولاية الأمر 69-38³⁴⁶، مما يعزز فكرة إبقاء المشرع الدستوري على نمط الديمقراطية التمثيلية الأحادية، إلا أنه في هذه المرة سعى لتكريسها وفق أطر جديدة ترفع من المستوى الرقابي على أعمال الإدارة المحلية وهي:

³⁴³- نصت المادة 07: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية و تتحقق فيه الديمقراطية.

كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات."

ونصت المادة 08: "تمثل المجالس الشعبية المنتخبة، بحكم محتواها البشري، القوى الاجتماعية للثورة.

تتكون الأغلبية، ضمن المجالس الشعبية المنتخبة، من العمال والفلاحين

يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال

أثناء ممارسة نشاطه المهني."

³⁴⁴- الأمر رقم 69 - 38، المؤرخ في 07 ربيع الأول 1389، الموافق لـ 22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر ج

ج د ش، عدد 44، المؤرخة بـ 07 ربيع الأول 1389، الموافق لـ 07 مايو 1969.

³⁴⁵- لقد ورد في آخر فقرة في مقدمة قانون الولاية 69-38: " فلا شك أن الوقت قد حان، للعمل على تشييد مؤسساتنا بصفة جامعة، وتنظيم الجماعة التي هي محور الاتصال بين الأمة والبلدية، ألا وهي العمالة والتي أصبحت تدعى من الان فصاعدا "الولاية".

كما ورد في المقدمة: " أن 05 فبراير 1967 هو أول يوم الذي تم فيه تنصيب المجالس الشعبية البلدية الأولى، التي هي أول وأهم مرحلة لتجديد مؤسساتنا."

³⁴⁶- تنص المادة 03 من قانون الولاية 69-38: " يتولى إدارة الولاية، مجلس منتخب بطريق الاقتراع، العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة، ويديرها وال. " ، ونصت المادة 137 على: " لكي يحقق تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية يؤسس مجلس تنفيذي للولاية، ويكون هذا المجلس تحت سلطة الوالي ويشكل من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية، وتكون له كتابة عامة."

01- تمثيل المواطنين في تسيير الشؤون العامة يكون عبر المجالس الشعبية المنتخبة.³⁴⁷

02- تتكون المجالس الشعبية من العمال والفلاحين.³⁴⁸

03- وجوبية توفر معيار الكفاءة والنزاهة والالتزام في ممثلي الشعب.³⁴⁹

كما أن دستور 1976 جاء بالجديد في مجال الرقابة على أعمال الإدارة من حيث تفعيل دور المواطنين في الرقابة على أعمال الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية، كبحا لجماح تغولها وتصديا لكل انحراف بالسلطة قد يقع من موظفيها، وذلك يتمثل في تجريم المؤسس الدستوري ولأول مرة فعل الانحراف بالسلطة والتعسف، والنص على مواجهتها في المادة 72 من الدستور والتي تنص " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"³⁵⁰ ، كما نصت المادة 37 على: " ليست وظائف الدولة امتيازاً بل هي تكليف.

على أعوان الدولة أن يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب والمنفعة العامة ليس غير، ولا يمكن بحال من الأحوال، أن تصبح ممارسة الوظائف العمومية مصدراً للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة."

ومن خلال نص المادة يتضح أن دستور 76 مقارنة بالدستور الذي سبقه أعطى أهمية كبيرة لموضوع تولي الوظائف في الدولة، وذلك ربما يرجع للفترة التجريبية التي حدثت بعد الاستقلال، ابتداء من أواخر 1962 وحتى ظهور دستور 1963 وإلى غاية سنة 1976 حيث ارتأى المؤسس الدستوري، أن الإدارة العمومية أصبحت ملجأ للكثير من الانتهازيين،

³⁴⁷ - تنص المادة 07 من دستور 1976 على: " المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، و الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية و تتحقق فيه الديمقراطية."

كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية و لمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات.

³⁴⁸ - تنص المادة 08: " تمثل المجالس الشعبية المنتخبة، بحكم محتواها البشري، القوى الاجتماعية للثورة.

تتكون الأغلبية، ضمن المجالس الشعبية المنتخبة، من العمال و الفلاحين."

يعتبر عاملاً كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني."

³⁴⁹ - تنص المادة 09: " يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام يتنافى تمثيل الشعب مع الثراء أو امتلاك مصالح مالية."

³⁵⁰ - تنص المادة 72 من دستور 1976: " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة.

تضمن الدولة مساعدة المواطن من أجل الدفاع عن حريته وحصانة ذاته."

وأصحاب المصالح الشخصية، مما هز من ثقة المواطن بالإدارة التي سخرت لخدمته، حيث وجد الشرع أن الكثير ممن يتولون الوظائف الإدارية، ينحرفون في أداء أعمالهم عن المصلحة العامة، فمنهم من يخطئ لقلة معرفته بالتسيير في الشأن الإداري، ومنهم من يسيء استخدام السلطة المنوطة به، وكل ذلك يعد انحرافا بالسلطة، يفسد صورة الإدارة أمام المواطن، ويهز من مصداقيتها ونزاهتها، ولقد انتشرت حينها مظاهر الانحراف بالسلطة، ودبت في جسم كثير من الإدارات العمومية حينها، ومنها الإدارة المحلية، وسكوت المشرع عن هذه المظاهر سوف يجعل مرتكبوها في مأمن من المحاسبة عند انحرافهم الخطئ أو العمدي بالسلطة، مما يوسع من دائرة الانحراف لتشمل الرئيس والمرؤوس، عندها يكون المشرع سببا في عدم استقرار مؤسسات الدولة، بعدم نصه على تجريم مظاهر الانحراف بالسلطة كالتعسف واستغلال الوظيفة لتحقيق مصالح أخرى لم ينص عليها القانون، وتدخل البلاد في منعرج خطير قد يسبب الفوضى والاخلال بالنظام العام للدولة، لهذا كان من الضروري على المؤسس الدستوري التصدي مبكرا لهذه الظاهرة قبل استفحالها ووقوع الأسوء، وذلك ما حصل عن طريق دسترة ضوابط لأخلاقيات الموظف العام، والتي حسب نص المادة 37:

- عدم اعتبار الوظيفة تشريف بل هي تكليف ومسؤولية.
- عدم استغلال الوظيفة لتحقيق مآرب شخصية.
- عدم جعل الوظيفة وسيلة للثراء.

وبهذه الضوابط يفتح المؤسس الدستوري باب الرقابة بأنواعها على أعمال الموظف الإداري، والتحقق من مشروعيتها سواء عن طريق الرقابة الداخلية والتمثلة في رقابة الرئيس على أعمال المرؤوسين، أو رقابة الوصاية، أو الطعن فيها أمام القضاء، كما أن رقابة المواطنين عن طريق ممثليهم في المجالس المنتخبة هي الأخرى أداة للتقليل من اتساع رقعة الإنحراف بالسلطة في الإدارة العمومية، ومنها الإدارة المحلية التي ضُبطَ موظفوها باستهداف المصلحة العامة عند ممارسة وظائفهم، وعدم استغلالها لقضاء مصالحهم.

إن المرحلة التي تلت دستور 1976 كانت مرحلة انتعاش الرقابة المجتمعية، وصدور ترسانة من القوانين التي تدعم الكثير من الحقوق للمواطن كحق المعاملة الحسنة للمواطن من طرف الموظف العمومي، وحق استقباله خير استقبال، وحق التشكي من

الممارسات المنحرفة في الإدارة، وحق الرد الفوري على طلباته، ورغم أن نظام السلطة حينها لا يزال على المذهب الاشتراكي، فمن المراسيم التي كان لها عظيم الأثر على انفتاح الإدارة على المواطن، مرسوم 88-131³⁵¹ الذي جاء بالعديد من الحقوق للمواطن وكذا مجموعة من الواجبات التي يجب على الإدارة احترامها، وكلها تصب في إطار تقريب الإدارة من المواطن، كما صدر بعد ذلك قرارات وزاريين من وزير الداخلية موجّهين إلى الجماعات الإقليمية حينها، يهدف من ورائها وزير الداخلية إلى تقريب العلاقة بين المواطن والإدارة والرد على طلبات المواطن دون تباطؤ ولا تأخير، وحسن استقباله،³⁵² حيث بتاريخ

³⁵¹ - مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408، الموافق 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر ج د ش، عدد 27، المؤرخة ب 27 ذي القعدة 1403، الموافق 06 يوليو 1988.

³⁵² - نظرا لأهمية هذين القرارين الذين أصدرهما حينها وزير الخارجية الهادي لخضير من الناحية القانونية، حيث يشكلان أحد المصادر القانونية لمواجهة انحراف الإدارة المحلية وترشيد، حيث القرار الأول كانت بنوده كلها متعلقة باستقبال المواطنين كلياتها وإجراءاتها وطرقها وكيفية توجيه المواطنين، بما يضمن سرعة الاستجابة لطلبات المواطن وقضاء حاجاته في أقل وقت وبشفافية تامة، مما يسد الباب على كل موظف للانحراف بسلطته، وكذا القرار الثاني الذي أصدره وزير الخارجية له قيمته القانونية أيضا في التصدي لانحراف الإدارة، لذلك سوف نعرض بعض المواد المهمة التي لها دور كبير في مواجهة الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية:

المادة 04: "يعين، كلما أمكن ذلك، ولاسيما في المدن الكبرى والمصالح ذات الأنشطة المتعددة موظف له دراية كافية بالقواعد والإجراءات المتعلقة بالخدمات المقدمة، ويحظى بالتقدير لخصاله المهنية والانسانية، قصد القيام بما يأتي:

- توجيه المواطنين عند الضرورة وتقديم يد المساعدة إن اقتضى الأمر للمواطنين الاميين والمعوقين،
- تقديم جميع المعلومات والمطبوعات المطلوبة التي لها علاقة بنشاط المؤسسة ومطلب المواطن.
- السهر على حسن سير المصالح التي لها صلة بالجمهور وعلى الانضباط العام،
- مسك دفتر النظم القانوني ووضعه في متناول أي شخص يطلبه."

المادة 05: " يجب على كل موظف يمارس عملا ذا صلة مباشرة ودائمة بالجمهور، أن يحمل شارة تبين هويته ومهمته بصورة واضحة، وتكون مقروءة بدون صعوبة، كما يلزم زيادة على ذلك، بارتداء زي تحدد مواصفاته التقنية في تعليمة." وهذا النص يلزم أعوان الإدارة المحلية أن يكونوا حاملين للشارة التي يمكن للمواطن التعرف على من قدم له الخدمة، بما يعني أن عملية الرقابة على أداء الموظف في عمله تكون سهلة من قبل المواطن فيصعب على الموظف أن ينحرف بالسلطة المناطة به تجاه المواطنين، لأنه إن انحرف سوف يكون سهلا على المواطن أن يشكو شفويا من ممارسات الموظف أمام مسؤوله الإداري مباشرة أو يكتب ذلك في الدفتر المعد للنظم المودع في البلدية.

المادة 06: " يجب على كل موظف في مصالح الولاية والبلدية مهما تكن درجته أو مهمته أن يسلك مع المواطن سلوكا سليما ولبقا وأن يكون على استعداد دائم لخدمته.

ويجب أن يكون دائما ذا مظهر لائق."

04 سبتمبر 1988 أصدر وزير الداخلية السيد الهادي لخضيري إلى رؤساء الجماعات المحلية (الولاية ورؤساء البلديات) قرارا يهدف الى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين،³⁵³ وقرارا آخر في نفس اليوم، يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم واعلامهم³⁵⁴، وقد احتوى القراران مجموعة من البنود التنظيمية التي تنظم عمل الادارة في جانب تيسير وتسهيل إجراءات المراسلات والعلاقات بين المصالح المحلية والمواطن، وشروط استقبال المواطنين في الادارة المحلية وكيفية توجيه المواطنين وإعلامهم، وكلها تعتبر ضوابط تحد من انحراف الادارة، وأهم النقاط الواردة في القرارين تتمثل في:

- تسليم الوثائق الادارية التي يطلبها المواطن فورا ما لم يكن هناك نص صريح يحدد أجلا قانونيا لتسليمها.
- تعجيل رفض أي طلب أو تسليم أية وثيقة، ماعدا أي استثناء ينص عليه التنظيم المعمول به صراحة، بالاستناد الدقيق الى الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتعلق بذلك.
- يبلغ المواطن بشأن طلبه كتابيا مع إرجاع ما قدمه، إن اقتضى الأمر من ملف أو وثيقة أو ورقة.
- تحديد تدابير وإجراءات استقبال المواطنين ومسؤولية الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في ذلك، وهو دور مهم ومحوري في مواجهة انحراف الادارة المحلية بسلطتها تجاه المواطن،

المادة 09: " يضبط الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية كل اجراء يرمي الى تحسين اعلام الجمهور وينبغي في هذا الاطار أن تعلق بصورة مطردة داخل المبنى، وفي أماكن مناسبة ومفتوحة للجمهور بطاقات تُلخِصية ومستوفاة للأوراق والوثائق التي تتكون منها ملفات أي طلب على اختلاف أنواعه، يتعلق باختصاص المصلحة أو الهيكل المعني."

³⁵³- قرار مؤرخ في 23 محرم 1409، الموافق 04 سبتمبر 1988، يرمي الى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، ج ر ج د ش، عدد39، المؤرخة بـ17 صفر عام 1409، الموافق لـ 28 سبتمبر 1988.

³⁵⁴- قرار مؤرخ في 23 محرم 1409، الموافق 04 سبتمبر 1988، يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم واعلامهم، ج ر ج د ش، عدد 39، المؤرخة بـ 17 صفر 1409، الموافق لـ 28 سبتمبر 1988.

- النص على واجب الموظف في حسن معاملة المواطن واحترامه، واحترام تطبيق هذا الواجب سوف يحسن الصورة الذهنية نحو الإدارة تجاه الكثيرين، الذين أرهقتهم بيروقراطية وسوء استقبال موظفيها لهم.

- إمكانية الولاية ورؤساء المجالس الشعبية إدخال تعديلات على أوقات العمل في المصالح التي تستقبل الجمهور بطريقة تتلاءم والظروف الخاصة السائدة محليا.

- الطلب من الولاية ورؤساء المجالس البلدية اتخاذ كل الاجراءات التي تهدف إلى تحسين إعلام الجمهور.

ثالثا: الرقابة المجتمعية على الإدارة المحلية في مرحلة الديمقراطية التمثيلية المنفتحة في

دستور 1989

لقد كانت فترة نهاية الثمانينات مرحلة حرجة في تاريخ الدولة الجزائرية، حيث برزت الأزمة المالية بانهيار أسعار البترول، وألقت الأزمة الاقتصادية بظلالها في الجزائر، وكانت مطية لأزمة سياسية، تمثلت في خروج الشعب في مظاهرات كبرى، متدمرا من الوضع الاقتصادي والسياسي مما جعل الرئيس الجزائري الشاذلي بن جديد حينها يعلن عن اصلاحات سياسية جديدة، تمثلت أهمها في فتح المجال لحرية الرأي والتعبير، وحرية إنشاء الجمعيات، والأحزاب وقد كرس ذلك كله في دستور 1989، فقد ظهر توجه جديد في سياسة الحكم وهو توجه تكريس الديمقراطية التمثيلية الفعلية،³⁵⁵ حيث نصت المادة 16 من دستور 89 ولأول مرة عن مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة،³⁵⁶ إن ما كرسه دستور 89 في نصوصه من انفتاح الإدارة على المواطن، ليوحي عن بداية نظام جديد في الحكم والتسيير، ذلك النظام الذي أساسه الديمقراطية التمثيلية المنفتحة على الأحزاب، يكون المواطن فيه مساهما ومشاركا عن طريق ممثليه من المنتخبين الحقيقيين،

³⁵⁵ - نقصد بالتوجه نحو تطبيق الديمقراطية التمثيلية الفعلية؛ بإشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، عن طريق ممثليه في الأحزاب التي يختارها هو بكل شفافية ونزاهة، والتي تولد ممثلين أكفاء يختارهم الشعب لتسيير الشأن المحلي والوطني، حيث تكون إرادة المواطن حرة في اختيار ممثليه، وغير مجبر في اختيار ممثليه من حزب واحد، كمثل ما كان عليه الحال في مرحلة الأحادية.

³⁵⁶ - نصت المادة 16 على: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ."

كما تحسنت العلاقة في هذه الفترة بين الإدارة والمواطن، عن طريق إشراكه في تسيير الشؤون المحلية عن طريق ممثليه،³⁵⁷ وذلك نابع من اعتراف المشرع الجزائري للمواطن بالعديد من الحقوق والحريات، التي أعادت له الثقة في الإدارة من جديد، وهي حق تأسيس الأحزاب، وحق إنشاء الجمعيات، حيث صدر قانون الجمعيات لسنة 1990 والذي يعتبر أكثر انفتاحا على حقوق وحريات المواطن مقارنة بالذي سبقه الأمر 71-79،³⁵⁸ حيث فتح المجال لنشاط الجمعيات الاجتماعية والسياسية،³⁵⁹ وكل هذه الحريات شكلت رقابة سياسية حقيقية من الأحزاب على أعمال الإدارة المحلية، أما فتح مجال مشاركة الجمعيات السياسية فقد كون رقابة مجتمعية على أعمال الإدارة المحلية، وسوف تكون هذه الرقابة آلية ناجحة أخرى زيادة على الرقابة الإدارية والقضائية على انحراف الإدارة المحلية بسلطتها تجاه المواطنين.

لقد كان دستور 1989 بداية إعلان عن مرحلة جديدة لنظام الحكم في الجزائر، وهي مرحلة الانتعاش الحقيقي للحريات العامة وازدهارها، ومنها حرية التعبير وإنشاء الأحزاب والجمعيات، حيث كانت هذه المرحلة بداية بروز الحركة الجمعوية الحقيقية في الجزائر، حيث تم فيها ترقية العمل التطوعي والنضالي ضد أي شيء يؤدي إلى التهميش والاقصاء، كما كانت البداية الفعلية للتحوّل الديمقراطي عن طريق المجتمع المدني الذي فُسِحَ له المجال ليتحرك بدون قيود الحزب الواحد والفكر الاشتراكي،³⁶⁰ حيث انتهى عهد الأحادية، وبدأ عهد التعددية

³⁵⁷ - من الاهتمامات التي أفصح عنها المؤسس الدستوري في دستور 1989، تفعيل دور المواطنين والجمعيات في بناء مؤسسات الدولة، حيث بدأ واضحا توجه المؤسس الدستوري من خلال ما جاء في الديباجة ومن خلال المادة 16، حيث ورد في ديباجة الدستور: "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد".

³⁵⁸ - صدر قانون الجمعيات لسنة 1971 بناء على الأمر رقم 71-79 المؤرخ في 15 شوال عام 1391 الموافق لـ 3 ديسمبر 1971 المتعلق بالجمعيات، ج ر ج د ش، عدد 105، المؤرخة بـ 06 ذو القعدة 1391، الموافق لـ 24 ديسمبر 1971.

³⁵⁹ - صدر قانون الجمعيات لسنة 1990 بناء على القانون رقم 90-31 المؤرخ في 17 جمادى الأولى عام 1411، الموافق لـ 4 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات، ج ر ج د ش، عدد 53 المؤرخة بـ 18 جمادى الأولى 1411، الموافق لـ 5 ديسمبر 1990.

³⁶⁰ - نادية خلفة، مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية، دراسة تحليلية قانونية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2003، ص 115، بتصرف.

والإشراك الفعلي للمواطنين، عن طريق فتح المجال لهم ليكونوا أحزابا وجمعيات، تعبر عن آرائهم وتطلعاتهم، ومن خلالها يصبح لهم حق الاشتراك في تسيير الشؤون العمومية، وهو ما يسمى بالديمقراطية التمثيلية، والتي يترتب عنها رقابة ممثلي هذه الأحزاب والجمعيات لأعمال الإدارة، فَيَقِلُّ الانحراف والتعسف في استعمال السلطة في الإدارة، بوجود رقابة تمثل المجتمع، وتسهر على تحقيق المصلحة العامة، حيث نتج بعد اعتماد دستور 1989 إنشاء 60 حزبا وأكثر من 25000 جمعية، وكل هذه الأحزاب والجمعيات نشأت تحت غاية أساسها التطوع لخدمة المصلحة العامة، ولقد كان للمشروع الجزائري في هذه المرحلة الدور البارز في تكريس دور الأحزاب، والجمعيات والمواطن في المشاركة في بناء دولة المؤسسات، من خلال إشراك منتخبي الشعب المنتمين للأحزاب، في تسيير المجالس المحلية والوطنية، وكذلك استشارة الجمعيات في الشؤون العمومية وتدعيم حرية إنشاء الجمعيات، فلقد نصت المادة 30 من دستور 89 على: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في:

الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية"³⁶¹، كما نصت المادة 32: "الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية، مضمون" إلى جانب حق الجمعيات في الدفاع الفردي عن الحريات الفردية والجماعية، وضمان الدستور لهذا الحق، فقد أعطى دستور 89 ضمانا للجميع بأن حق إنشاء الجمعيات من الحقوق المضمونة للمواطن، حيث نصت المادة 39 على: "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع، مضمونة للمواطن"، كما نصت المادة 40 على: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به.

ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب."

من خلال استقراء النصوص القانونية السابقة الذكر، يتضح بما لا يدع مجالا للشك أن دستور 1989 مقارنة بدستوري 36 و76 يعتبر الدستور الذي أبان عن مرحلة جديدة من مراحل

³⁶¹ - مرسوم رئاسي رقم 89-18، المنشور بموجب الأمر رقم 89-18، المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر ج ج د ش، عدد 09، المؤرخة بـ 23 رجب 1409، الموافق لـ 01 مارس 1989.

تطور نظام لحكم في الجزائر، ألا وهي مرحلة الديمقراطية التمثيلية الفعلية، ومرحلة ازدهار الحقوق والحريات، حيث فتح المجال لمشاركة المواطنين عبر ممثليه من الأحزاب والجمعيات في جانب التنمية الوطنية والمحلية، وهو بذلك يخالف دستور 1976، الذي اعتمد في تنظيم العلاقة بين المواطن والسلطة الحاكمة على النهج الاشتراكي وعلى الأحادية الحزبية، ورغم وجود الجمعيات والنقابات، وإدخالها في نسق التسيير للشؤون العمومية، ولكن كانت مقيدة بفكر وأراء الحزب، فلا يمكنها الخروج عن توجهات الحزب، وإلا عدت مخالفة للقانون ويتم إيقاف نشاطها وحلها، ولا تبقى إلا التي تمثل صوت الحزب، في الجانب الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فكل الآراء والافكار التي يدلي بها ممثلو الجمعيات لا بد وأن تتسق ونهج الحزب الواحد وأن لا تخالف النهج الاشتراكي للدولة، ولم تنشأ جمعيات ذات طابع سياسي في تلك المرحلة، لأن الدساتير السابقة- دستور 63 ودستور 76 لم يرخصا بذلك، حفاظا على النظام الذي تتبعه الدولة آنذاك وهو النظام الاشتراكي، وباعتماد دستور 1989 تم فتح مجال إنشاء الجمعيات بشتى ألوانها السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، فقد أظهر هذا الدستور تحرر الدولة من النظام الاشتراكي، وكذلك من الأحادية الحزبية، وأعلن عن ميلاد عهد الحريات والتعددية الحزبية وإنشاء الجمعيات دون ارتباطها بمنهج الحزب أو منهج الدولة.

ومما يمكن ملاحظته في مرحلة ظهور الديمقراطية التمثيلية، أن الرقابة المجتمعية أصبح لها وزن وثقل بارز على أعمال الإدارة المحلية، حيث أصبحت لا تصح المداولات إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الممارسين وتتم تحت رقابة مجموعة من أعضاء م ش ب، أو المجلس ش و، حسب المجلس، وكلهم منتخبون من طرف الشعب، ويمثلون المواطن وانشغالاته فعليا، وليس كمثل ما كانت عليه المرحلة السابقة، مرحلة الأحادية الحزبية، حيث تجرى المداولات في ظل أعضاء ينتمون إلى حزب واحد، وربما يخدمون مصالح الحزب بمداولاتهم، فيستفيد الأعضاء المنتمون لمحافظة الحزب، بناء على أوامر من المحافظة مثلا، أو يستفيد أعضاء يتبعون لنقابة الحزب، بناء على أوامر فوقية أو لمجرد تعاطف أعضاء المجلس ش ب، أو م ش و، مع أعضاء النقابة، بحكم أنهم زملاء في النضال الحزبي.

كما أن أعضاء وأعمال وهيئة المجلس ش ب، والمجلس ش و، في ظل ظهور الانفتاح السياسي وتحقق الديمقراطية التمثيلية، سوف لن تبقى تحت هيمنة سلطة نابعة من حزب واحد، تخاف حين قيامها بأعمالها من قرارات أشخاصه الفوقية، حيث لا سلطان لإرادتهم ولا إبداع ولا

ابتكار، بل سينتج وضع جديد يختلف عن ما كان عليه من بيروقراطية وانحراف بالسلطة، كما أن هذه المظاهر سوف لن تجد لها مكانا في أعمال المجالس البلدية والولائية، فالأعضاء لهم أحزاب ينتمون إليها وكل حزب له برنامجه الذي اختير لأجل تحقيقه، فيصعب على ذوي المصالح أن ينحرفوا بالسلطة، لتحقيق مصالح شخصية لهم، أو لغيرهم محاباة لهم، أو تحقيق مصالح حزبية، أو غيرها من المصالح التي لا تمت بالمصلحة العامة بسبيل. فقد يكون المجلس متكونا من مجموعة من الأعضاء متعددي المشارب والتوجهات، مما يشكل رقابة كل واحد منهم على الآخر، وحتى لو نجح حزب بأغلبية المقاعد، فإن ذلك لا يعني أنه سوف يتحكم في زمام التسيير كيف يشاء، فالأحزاب التي لم تتجح سوف تقف لمن نجحوا بالمرصاد وسوف تترقبهم من قريب عن طريق الحضور للمداولات، أو من بعيد عن طريق ما يصدر عنهم من قرارات وعقود إدارية، حيث ينتظرون فرصة انحرافهم عن المصلحة العامة ليبرزوا أنفسهم أمام المجتمع، أنهم الأخلص والأنزه والأجدر والأكفأ في تسيير شؤون البلدية أو الولاية ممن هم موجودون حاليا، وهذا ما حدث فعلا في بداية مرحلة الديمقراطية التمثيلية، غير أن هناك عيوب ومثالب أخرى ظهرت فيما بعد على هذا النهج الذي انتهجته الدولة في تسيير الشؤون العمومية، حيث أصبح أغلب الأحزاب عبارة عن مطية للانتهازيين وأصحاب المصالح للوصول بها إلى السلطة، والانحراف بها عن المصلحة العامة حيث الشعار المصلحة العامة والهدف الحقيقي من وراء ترشحهم، هو المصلحة الخاصة، وخدمة أنفسهم وذويهم ومن يوالونهم، أو ينتسبون إليهم، مما شكل وضعاً جديداً في المجتمع، ألا وهو عزوف المواطنين عن الانتماء للأحزاب أو حتى التصويت عليهم في الاستحقاقات الانتخابية. عندها توجب على الدولة النظر في تغيير نمط تسيير الشؤون العمومية، فجاءت ملامح التغيير الجديد متمثلة في إتباع أسلوب جديد في التسيير وهو أسلوب الديمقراطية التشاركية، والذي سيفرز نمطا جديداً في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وهو رقابة المواطنين والجمعيات الفعلية.

رابعاً: تكريس المشرع الدستوري الجزائري للرقابة المجتمعية على الإدارة المحلية في دستور 1996

لقد جاء دستور 1996 محافظاً ومكرساً للتوجه الذي تبنته الجزائر في دستور 1989 والتمثل في اتباع أسلوب الديمقراطية التمثيلية في تسيير الشؤون العمومية³⁶²، وذلك عن طريق إشراك المواطنين في تسيير الشأن المحلي أو الوطني ولكن عبر ممثليه في الأحزاب التي يختارها، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 16 من دستور 1996 والتي لم يقع عليها تعديل ووردت بنصها في دستور 1989³⁶³

كما نصت المادة 159: "تضطلع المجالس المنتخبة بمهمة الرقابة في مدلولها الشعبي"³⁶⁴ ومنها ضمان مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية³⁶⁵، مما يبرز المكانة التي أولاها المؤسس الدستوري لدور المواطن والجمعيات كشريك في تسيير الشؤون العمومية والتي تتجلى بصفة بارزة في أعمال الإدارة المحلية بحكم قرب هذه الإدارة من المواطن، وتعلقها بتقديم الخدمة له، وإشباع حاجياته، ولأن ترك مثل هذه الإدارة تعمل دون إشراك المواطنين

³⁶² نصت الفقرة الثامنة من ديباجة دستور 1996 على: إن الشعب الجزائري ناضل وبناضل دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد"، وكذلك نصت الفقرة الثامنة من ديباجة دستور 1989 على نفس الفقرة، بما يعني أن المشرع الدستوري حافظ على نفس توجه الدولة السابق في إطار تسيير المواطن للشؤون العمومية، بمعنى المحافظة على نهج الديمقراطية التمثيلية، غير أن المشرع في دستور 1996 ضبط حرية إنشاء الأحزاب بعدة ضوابط جاز ما حصل في بداية التسعينات من انحراف بالسلطة لبعض الأحزاب حينها.

³⁶³ نصت المادة 16 من دستور 1989 على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وكذلك نص المادة 16 من دستور 1996 هو نفسه نص المادة 16 من دستور 89.

³⁶⁴ - لقد حافظ المشرع الدستوري على نص المادة التي وردت في دستور 1989 تحت رقم 149 بنصها:

"تضطلع المجالس المنتخبة بمهمة الرقابة في مدلولها الشعبي"

³⁶⁵ - لقد نص المشرع الدستوري على مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية في دستور 1996 من خلال ديباجة الدستور، ونعلم أن الديباجة هي جزء من الدستور بل لها قيمة المواد القانونية الواردة فيه، كما أن الديباجة من خلالها تعرف سياسة الدولة ومبادئها واهتماماتها، ومن الاهتمامات التي أفصح عنها المؤسس الدستوري في دستور 1996 تفعيل دور المواطنين والجمعيات في بناء مؤسسات الدولة، حيث ورد في الديباجة على "إن الشعب الجزائري ناضل وبناضل دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد"، كما نصت المادة 16 على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

والجمعيات، في تسيير الشأن العام المحلي، قد يؤدي بها إلى الانحراف بالسلطة، وإشراك المواطن والجمعيات في تسيير الشأن العام المحلي قد ضبط آلياته المشرع الدستوري في المادة 14 والتي تنص على: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية". وهذه الآلية هي المجلس المنتخب سواء المحلي أو الوطني، واختيار الأكفأ والأجدر عن طريق انتخابات نزيهة وشفافة سوف يعزز حقيقة مكانة الإدارة لدى المواطن، عن طريق تفعيل آليات الرقابة على أعمال الإدارة المحلية بمشاركة المواطن في المراقبة والتسيير مما يجعل الإدارة في توجس دائم من اللوج إلى منحرج الانحراف بالسلطة، وما أشرك المشرع الدستوري المواطنين والجمعيات في تسيير الشؤون العمومية، إلا لمعرفة المسبقة بأن كل سلطة إدارية إذا تركت لوحدها، ولم تراقب أعمالها، فسوف تتحرف بها عن المصلحة العامة أو عن ما حدده القانون لها من هدف خاص، وذلك مصداقا لقول القائل:

" السلطة المطلقة مفسدة مطلقة" ³⁶⁶ و " من أمن العقوبة أساء الأدب". ³⁶⁷

الفرع الثاني: الرقابة المجتمعية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية في مرحلة الديمقراطية التشاركية (من 2016 إلى 2020)

لقد كان لدستور 2016 الدور البارز في إيضاح وإبراز مبدأ الديمقراطية التشاركية في الجماعات المحلية وذلك من خلال النص صراحة في المادة 15 على أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، وقد صدر بعد ذلك مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية الأخرى التي يدعو من خلالها المشرع والمنظم على احترام مبدأ التشاركية.

نسلط الضوء في هذا الفرع على تكريس المشرع الجزائري للديمقراطية التشاركية والرقابة المجتمعية في مرحلة دستور 2016، وكذلك مرحلة دستور 2020.

³⁶⁶ - تنسب هذه المقولة إلى اللورد البريطاني أكتون في نهاية القرن التاسع عشر، حيث يقول: " السلطة مُفسدة والسلطة

المطلقة فساد مطلق، والرجال العظام غالبا ما يكونون رجالا سيئين".

³⁶⁷ - تنسب هذه المقولة لابن المقفع، مترجم كتاب كليلة ودمنة، للفيلسوف الهندي بيدبا.

أولاً: تكريس المشرع الجزائري للديمقراطية التشاركية والرقابة المجتمعية في مرحلة دستور 2016

يعتبر مصطلح الديمقراطية التشاركية من المصطلحات السياسية التي يعرف بها نظام الحكم في الدولة، ويعنى بالديمقراطية التشاركية " تلك العملية التي تشمل جميع صور اشتراك وإسهامات المواطنين في توجيه عمل أجهزة الحكومة، أو أجهزة الحكم المحلي، أو لمباشرة القيام بالمهام التي يتطلبها المجتمع، سواء كان طابعها استشارياً أو تقريرياً، أو تنفيذياً، أو رقابياً، وسواء كانت المساهمة مباشرة أو غير مباشرة"³⁶⁸، ويرى البعض أن الديمقراطية التشاركية هي شكل من أشكال تقاسم وممارسة السلطة لأجل تدعيم مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات السياسية.³⁶⁹

لقد اهتمت الجزائر بالديمقراطية التشاركية بشكل كبير إبان الإصلاحات السياسية الحاصلة سنة 2011، بعد قيام الثورات العربية، والتي تجسدت أكثر في التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي أبرز فيه المشرع الدستوري التوجه نحو اعتماد الديمقراطية التشاركية كأسلوب جديد في تسيير الشؤون العمومية، ومنها الجماعات المحلية، حيث تعد الإدارة الأقرب للمواطن، والأكثر احتكاكاً به، لما لها من مسؤولية تجاهه في تحقيق تطلعاته في التنمية المحلية، وعليه فالمرتع الخصب لقيام الديمقراطية التشاركية هو الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية، ولهذا تحنل فكرة تكريس الديمقراطية التشاركية وتفعيلها مكانة وأهمية بالغة، من الجانب الحكومي، ومن الجانب الشعبي، خصوصاً بعد الإصلاحات سالف الذكر، التي تم فيها الاعلان على ضرورة التركيز على الديمقراطية التشاركية، والتسيير اللامركزي في قانوني

³⁶⁸ - حرووز عبد اللطيف، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة حالة ولاية المسيلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص: 83

³⁶⁹ - برايح عبد المجيد، الديمقراطية التشاركية، مقال منشور بمجلة القانون، المجتمع والسلطة، عدد خاص أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها، (06 و 07 أبريل 2011) ص101، تم الاطلاع عليه من خلال المنصة الرقمية ASJP، بتاريخ: 2022-08-30 على الساعة 07:22 د، للاطلاع أكثر أنظر الرابط:

<https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/153/1/1/7003>

البلدية 10-11³⁷⁰ وقانون الولاية 07-12،³⁷¹ عن طريق الأخذ في عين الاعتبار كل تفاصيل إصلاح البلدية، باعتبارها أساس للحكامة والتنمية، كما تم التأكيد على إصلاح المجالس الشعبية الولائية، باعتبار الولاية فضاء مكمل للبلدية في مجال تقديم الخدمة العمومية، ومكان لممارسة الديمقراطية المحلية، ومشاركة المواطن.

كما أن المشرع الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 نص على أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، وذلك من خلال المادة 15 التي تنص: " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطيّ والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية "

ومن خلال الفقرة الأخيرة للمادة 15 تبرز المقاربة الجديدة التي يدعو لها المشرع الدستوري، وهذه المقاربة أساسها تطبيق مبدأ الديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون العمومية المحلية، ولقد طبقت هذه المقاربة منذ نهاية الستينات في الدول الانجلوسكسونية، وأثبتت نجاعتها، وشرعت في تطبيقها دول العالم العربي مؤخرا منها المغرب³⁷² وتونس³⁷³ وفي

³⁷⁰ - لقد ورد الباب الثالث من قانون البلدية 10-11 بعنوان: مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ووردت فيه أربع مواد تعزز مبدأ المشاركة، وقد ذكرنا هذا سابقا مع الشرح، وهذه المواد هي: 10-11-12-13
³⁷¹ - نصت المادة 36 من ق و 07-12 على: " يمكن لجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته."

كما نص ق و 07-12 على وجوب إعلام المواطنين عن طريق التعليق في أماكن الإصاق المخصصة لإعلام الجمهور، والمواقع الإلكترونية وذلك في المادة 18: "يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولا سيما الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها."

³⁷² - لقد جاء النص على تطبيق الديمقراطية التشاركية في دستور المغرب لسنة 2011، نص الفصل 01:
" نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطات، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة. تستند الأمة في حياتها العامة على ثوابت جامعة، تتمثل في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الروافد، والملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي .

التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة ". أنظر رابط دستور المملكة المغربية التالي:
<https://bit.ly/2tdsFGz> تم الولوج له بتاريخ 18-09-2022 على الساعة 18:36 مساء.

الجزائر ورد النص على تطبيق الديمقراطية التشاركية في قانوني البلدية 11-10، وقانون الولاية 12-07 قبل أن يتم النص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2016، وربما كان البدء بقانون البلدية، لأن نواة قيام الدولة يبدأ من البلدية التي عبر عنها المشرع في الدستور بالجماعة القاعدية للدولة.³⁷⁴ كما نصت المادة 17 على: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية." ولأجل ضبط المرافق العامة ومنها الإدارة المحلية، وجعلها تتماشى ومتطلبات الجمهور وتحسين خدماتها واستجابتها لشكاوى المواطنين، أصدر المشرع المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام.³⁷⁵

³⁷³ - نص المؤسس الدستوري التونسي على الديمقراطية التشاركية في أول دستور بعد ثورة الشعب على حكم الرئيس بن علي، وهو دستور 2014 وذلك في الفصل 139 في الباب السابع المعنون بالسلطة المحلية: " تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية، ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون"، في حين نجد أن دستور 2022 لم ينص على ذلك واكتفى بممارسة الجماعات المحلية للمصالح المحلية حسب ما يضبطه القانون، وقد أشارت مجلة الجماعات المحلية على مبدأ التشاركية في سير الجماعات المحلية وقد تحدثنا عنه سابقا.

³⁷⁴ - نصت المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية." وهذه المادة من المواد التي لم يمسهما التعديل منذ دستور 1989 حيث ورد نص المادة 15 كالتالي: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية" وقيت المادة على حالها، لم تعدل إلى غاية تعديل 2020 حيث استبدلت كلمة الإقليمية بالمحلية، وأضيف لها فقرة أخرى، فأصبح نص المادة كالتالي: " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية.

بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة."

³⁷⁵ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 26 ربيع الأول 1437 الموافق لـ 07 يناير 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر ج د ش، عدد 02، المؤرخة بـ 03 ربيع الأول 1437 الموافق لـ 13 يناير 2016، حيث ورد في النص على أهداف هذا المرصد في المادة 04 التي تنص: " يكلف المرصد في مجال استفادة المواطنين من المرفق العام، بدراسة واقتراح كل تدبير يرمي، على الخصوص إلى ما يأتي:

- ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتهم وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام،
- العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام،

- العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام،
- المساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها.

وفي إطار تكريس المشرع الجزائري للرقابة المجتمعية، وإشراك المواطن في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، لأجل ترشيد أعمال الإدارة والابتعاد بها عن خطر الانحراف بالسلطة، والوصول إلى إدارة محلية تصدر قراراتها صادرة في كنف الشفافية وبمشاركة مواطنيها، ولكي لا تكون الإدارة المحلية سببا في تدمير المواطنين، ومطية لخلق الفوضى جراء انحرافها عن الغاية التي أنشئت لأجلها، أصدر المشرع الجزائري المرسوم التنفيذي رقم 16-190، الذي يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات الادارية³⁷⁶. وما تطرق المشرع الجزائري إلى إصدار نص قانوني حول الاطلاع على مداوات م ش ب والقرارات الادارية التنظيمية، إلا لمعرفته بالخطر المحدق بالبلدية في حال تكتمت على مداواتها، لأن التكتم على أعمال المجلس مدعاة إلى الانحراف بالسلطة، ودليل على سوء نية في الإدارة في أعمالها، ومن خلال اطلاع المواطنين على المداوات والقرارات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي، تقل فرص الانتهازيين في الانحراف بالسلطة، فلا يتحقق لهم تنفيذ مخطط التنمية بما فيه من مخططات التهيئة والتعمير على حسب مصالحهم ومصالح أقربائهم أو عشيرتهم أو جهتهم، فعين المواطنين ترقب أعمالهم سواء بالحضور في مداوات المجلس للاطلاع عن مجريات المداوات، أو طلب نسخة عن المداوات للوقوف على مكامن الانحراف بالسلطة أثناء قيام المجلس بالمداولة، كما نص المرسوم 16-190 على اتخاذ كل التدابير للاطلاع المواطنين على المداوات من خلال تعليقها في البلدية، أو نشرها عبر المنصات

كما نصت المادة 05 على: " يكلف المرصد ، في مجال عصرنة المرفق العام، بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام. وبهذه الصفة ، يقترح كل تدبير من طبيعته أن:

-يحفز تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها،

-يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات

المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم."

³⁷⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 25 رمضان 1437، الموافق لـ 30 يونيو 2016، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات الادارية، ج ر ج د ش، عدد47، المؤرخة بـ 07 شوال 1437، الموافق لـ 12 يوليو 2016.

الرقمية، حسب نص المادة 02 من المرسوم،³⁷⁷ وكل هذه الوسائل هي آليات رقابية مسخرة في يد المواطن ليسلط رقابته على أعمال الإدارة المحلية.

ثانيا: تكريس وتفعيل المشرع الجزائري لمشاركة المواطنين والجمعيات في تسيير الشأن المحلي في مرحلة التعديل الدستوري 2020

من خلال قراءتنا للنصوص القانونية الصادرة في مرحلة التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 نجد أن المشرع الجزائري قد أعطى مكانة أكبر لدور المواطنين والمجتمع المدني في المجالس المحلية المنتخبة، وفي تسيير الشؤون العمومية بصفة عامة، كما تبع صدور التعديل الدستوري الأخير، صدور عدة مراسيم رئاسية ونصوص تنظيمية تتركس مبدأ المشاركة وفي ذات الوقت المراقبة المجتمعية على أعمال الإدارة المحلية.

01- تكريس وتفعيل مشاركة المواطنين والجمعيات في تسيير الشأن المحلي في تعديل 2020

لقد أولى المشرع الدستوري أهمية أكبر مما كان قد أولاها للجمعيات في الدساتير السابقة، ففي التعديل الأخير لسنة 2020³⁷⁸ نجد أن المشرع الجزائري قد وضع جمعيات المجتمع المدني ضمن الأولويات التي سيعتمد عليها في بناء دولة قوية، وذلك عن طريق بناء مؤسسات الدولة التي يشترك في تسييرها المواطنون والمجتمع المدني، ويتجلى ذلك من خلال الاضافة التي وردت في نص ديباجة التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020، حيث نصت الفقرة

³⁷⁷ - تنص المادة 02 من المرسوم 16-190 على: " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير الرامية إلى تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية.

وفي هذا الاطار، يجب على المجلس الشعبي البلدي استعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية." من خلال نص المادة نلاحظ أن المشرع أوجب المجلس الشعبي البلدي استعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية، ولكن السؤال المطروح إذا كان أعضاء المجلس ش ب هم مجموعة من المنتخبين، وإذا تخلى هؤلاء المنتخبون عن هذه المهمة ما هو الجزاء؟ وفي النص لم يحدد المشرع على من تقع المسؤولية في حال لم يقوم أعضاء ش ب بهذه المهمة، وعليه كان يستحسن أن تناط هذه المهمة بالمصالح الادارية بالبلدية والتي يمثلها الأمين العام، مع تحديد الجزاء في حال المخالفة، كي يكون لهذا النص أثره الإيجابي.

³⁷⁸ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 يتعلق بالتعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ج ج د، عدد 82، المؤرخة ب 15 جمادى الأولى 1442هـ، الموافق 30 ديسمبر 2020.

11 من الديباجة على: " إنَّ الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو متمسك بسيادته واستقلاله الوطنيين، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد، في إطار دولة قانون جمهورية وديمقراطية ويتطلع أن يجعل من الدستور الإطار الأمثل لتعزيز الروابط الوطنية وضمان الحريات الديمقراطية للمواطن.³⁷⁹"

كما نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على أهمية المجتمع المدني من خلال المادة 16 والتي تنص: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني."

كما نصت المادة 19 على أهمية المجلس المنتخب وتتمثل هذه الأهمية في أنه يمثل مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ومنها الشؤون المحلية، حيث جاء ورد النص كالتالي: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."

ومن باب تشجيع المشرع في دستور 2020 على إنشاء الجمعيات، وتسهيل طريقة اعتمادها التي كانت تلاقي بيروقراطية كبيرة من طرف الإدارة العمومية وبالخصوص من طرف مسؤولي الإدارة المحلية الذين لا يحبذون مشاركة الجمعيات في عمليات التسيير الخاصة بالشأن المحلي، وبالأخص جمعيات الأحياء، لأن هذه الجمعيات لها علاقة مباشرة بالمواطنين وبانشغالات سكان الأحياء، وباعتمادها سوف تنقل لهم انشغالات ونقائص الأحياء التي هم على دراية تامة بها، مما يستدعي رئيس البلدية التحرك لمواجهة وحل تلك الاشكالات

379 - أنظر ديباجة المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتعلق بالتعديل الدستور 2020 السابق الذكر.

المعروضة عليه، والقليل النادر من يبحث عن هذه الجمعيات ليتعاون معها في حل مشاكلها، لهذه الأسباب كانت أغلب البلديات لا تحبذ وجود جمعيات تنشطها وتساعدتها في تحقيق التنمية المحلية، فأغلب رؤساء البلديات يرون جمعيات الأحياء بمنظور سلبي يتمثل في أنها جمعيات متخصصة في الطلبات فقط، مما يبرز أنهم يخافون من رؤية الجمعيات، لأنهم ليست لهم إرادة حقيقية في خدمة المواطنين، كما كانوا يدعونهم قبل فوزهم بانتخابات المجلس حينما كانوا يستجدون الأصوات كي تنتخب عليهم ليفوزوا برئاسة المجلس، وهكذا هم أغلب من يطلبون السلطة لأجل السلطة والمصالح الشخصية الضيقة، يخافون من وجود جمعيات تدافع على حقوق المواطنين وتراقب أعمالهم، وفي هذا الصدد نذكر مثالا تطبيقيا في إحدى بلديات ولاية الوادي حيث كون مجموعة من الشباب في سنة 2020 مجموعة من الجمعيات المحلية الخاصة بأحياء البلدية، وعقدت الاجتماعات وتم تكوين هذه الجمعيات، ولما وصلوا مرحلة إيداع الملف بالبلدية رفضت لهم البلدية ملفاتهم لأنهم وضعوا في القانون الأساسي مدة جمعيتهم 03 سنوات وطلبت منهم البلدية أن يغيروا المدة إلى سنة واحدة، وإلا رفضت طلباتهم، وهذا انحراف بالسلطة واضح ومخالفة للقانون الذي لم يحدد مدة للجمعيات، ولم يتم حل هذا الاشكال إلا بعد رفع شكوى إلى رئيس البلدية، ومواجهته بطلب نص قانوني يحدد المدة التي طلبتها البلدية، كما رفعت الشكوى لعضو المرصد الوطني للمجتمع المدني لولاية الوادي الذي اتصل أيضا برئيس البلدية، ورغم هذه الجهود لأجل ترشيد أعمال البلدية بخصوص معالجة ملفات الجمعيات في جانب مدة نشاط الجمعيات، إلا أننا وجدنا الاستجابة كانت بطيئة، حيث قبل ملف واحد لهذه الجمعيات بالمدة التي وضعتها ثلاث سنوات، وهذا يوحي بسوء نية البلدية في الرفض لطلبات الجمعيات، كما يدفع بأعضاء الجمعية إلى اليأس والقنوط من العمل التطوعي الجمعي، وقد رأينا فعلا عزوف كبير من طرف الشباب في تكوين الجمعيات المحلية -لجان الأحياء- ومنشأه من عدم تشجيع البلدية لتكوين الجمعيات، وعدم دعمها لها، بل محاربتها ومحاولة القضاء على كل جمعية تشكل لها حجر عثر أثناء قيامها بأعمال البلدية بشكل يعتريه الانحراف بالسلطة كالقيام بأعمال التهيئة الخاصة بإنشاء شبكة الصرف الصحي أو شبكة خطوط الكهرباء أو شبكة الغاز في حي يسكن به أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وإهمال حي آخر كان من الأولى أن يستفيد من أشغال التهيئة، قبل ذلك الحي وهنا يبرز دور الجمعية في مواجهة قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ولقد خول التعديل الدستوري 2020 للجمعيات قوة في جانب الاعتماد من طرف البلدية. يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات. لا تحل الجمعيات إلا بمقتضى قرار قضائي ."

كما نجد أن المشرع في دستور 2020 قد أشرك المجتمع المدني في مهام الرقابة على الإدارة المحلية، التي اختص بها هيئات أنشأها لمراقبة وتقويم الإدارة العمومية، منها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تم إصدار المرسوم 05-22 الذي يحدد وينظم هذه السلطة بتاريخ 05 ماي 2022، كما تم في 20 جويلية 2022 تعيين أعضائها من قبل رئيس الوزراء.

ولقد جاء النص على مهام السلطة الوطنية العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في الباب الرابع من التعديل الدستوري لسنة 2020 تحت عنوان مؤسسات الرقابة، حيث نصت المادة 205 على:

- تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام الآتية:
- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها،
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة،
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كـّ لما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية،
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.

كما أدمج المجتمع المدني أيضا في الهيئة الاستشارية التي لها دور كبير في التنمية الاقتصادية، حيث ورد في الباب الخامس ذكر: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حيث نصت المادة 209 على أن: " المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إطار للحوار والتشاور والاقتراح والاستشراف والتحليل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، يوضع لدى رئيس الجمهورية".

وهو كذلك مستشار الحكومة.

كما أنط المشرع الدستوري للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مهمة توفير إطار لمشاركة الجمعيات ومنها جمعيات ولجان الأحياء في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وورد ذلك في الباب الرابع بعنوان مؤسسات الرقابة حيث نصت المادة 210: " يتولى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، على وجه الخصوص، مهمة :

- توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في إطار التنمية المستدامة،
- ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين،
- تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراستها،
- عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة".

من خلال ما سبق عرضه نرى أن المشرع الدستوري قد اعتنى أكثر مما مضى بمسألة الجمعيات والمجتمع المدني بصفة عامة، وذلك لما تمتلكه هذه الجمعيات من قدرة ومكنة في جانب التنمية والتطوير للجماعات الاقليمية، كما أن المشرع الدستوري الجزائري أبان عن موقفه المؤيد والموافق لما نصت عليه المواثيق الدولية التي دعت إلى حرية إنشاء وتكوين الجمعيات، وقيدت الدول بعدم تعسف الادارة تجاهها بالحل، وتركت الأمر يعود لسلطة القضاء، عن طريق قرار قضائي، بعد ترك فرصة للجمعية في الدفاع عن نفسها، وهو ما حوته القوانين المعدلة في شأن الجمعيات سواء في التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020، أو قانون الجمعيات 12-06 الحالي³⁸⁰ أو الذي سيصدر في قادم الأيام كقانون معدل له³⁸¹، ونرجو أن يكمل التعديل القادم

³⁸⁰- قانون رقم 12 - 06 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر ج د ش، عدد 02، المؤرخة ب 21 صفر 1433، الموافق لـ 15 يناير 2012.

³⁸¹ - لقد تم الانتهاء من مسودة قانون الجمعيات والذي سوف يعرض في أول دورة للبرلمان في شهر سبتمبر المقبل لسنة 2022، والذي سيعزز فيه دور الجمعيات ومنها الجمعيات المحلية، وذلك من خلال اعتمادها من خلال التصريح وعدم حلها إلا عند طريق القضاء، فيصبح لها قوة أمام السلطة المحلية، وليست كما كانت قبل مجرد أداة في السلطة المحلية تستعملها كيف تشاء، والجمعية لا تستطيع مواجهة الادارة مخافة من عقوبة الحل من قبل الادارة المحلية، كما يذكر بأن الجمعيات في مشروع قانون الجمعيات الجديد، زودت بدور محوري في ترشيد أعمال الادارة المحلية وذلك، بإلزام الجماعات المحلية بإشراكها

نقائص ما هو موجود حاليا والذي لم يرق للتطلعات والآمال المرجوة، ولم يحقق ما يؤمل فعلا من الجمعيات تحقيقه، كعين ساهرة على حقوق وحرية المواطن، ومواجهة الإدارة العامة وبالخصوص الإدارة المحلية حين انحرافها بالسلطة وتغولها على هذه الحقوق وانتهاكها، وما ظهر في الآونة الأخيرة من جمعيات لا يزال لا يرقى أيضا للمأمول، فمازالت المصالح الخاصة سبب انحراف الكثير من الانتهازيين في جمعيات المجتمع المدني، وتظهر هذه الفئة بوضوح في المناسبات، وتغيب في عند الدفاع على حقوق انتهكت من طرف الإدارة، نمت إلى علمهم أو أبلغهم بها مواطن تضرر من عسف الإدارة، ومنهم من يزعم أنه يدافع عن حق المواطن حينما تتعسف الإدارة في حقه، ولكن يستعمل أسلوب الابتزاز سواء على الإدارة المتعسفة ليبتز منها مصلحته الشخصية، أو يبتز المواطن ليرجع له حقه المهضوم ، وأمثال هؤلاء هم كثيرون، ولا تكاد تخلو منهم جمعية.

وعليه توجب على أعضاء الجمعية إذا رأوا في عضو منتم لجمعيتهم يقوم بمثل هذه السلوكيات المشينة للجمعية، التبرؤ منه والتبليغ به وفضحه أمام السلطات الأمنية والمحلية، كي لا تصبح الجمعيات مرتعا للانتهازيين الفاسدين.

كما أن المصالح الأمنية تلعب دورا مهما في التحقيقات الإدارية، وفي رفض مثل هؤلاء المتسلقين، الذين سيتكلمون باسم المواطن في اجتماعات ومداولات المجالس الشعبية المحلية، مدعين أنهم يدافعون عن المصلحة العامة، وهم لغيرها انتسبوا للجمعية.

02- دور النصوص التشريعية والتنظيمية في تكريس رقابة المواطنين على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

أ- قانون الإدارة المحلية (البلدية والولاية) ودوره في تكريس الرقابة المجتمعية على الانحراف بالسلطة

عند المقارنة بين ما ورد في القانون البلدي 90-08 وقانون الولاية 90-09 مع قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07، نجد أن القانون البلدي 90-08 هو أول من كرس مشاركة المواطنين وجمعيات المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية، وفق مقتضيات

في كل الأعمال ذات الصلة بالتنمية المحلية، وبهذه الصلاحيات، يكون لها دور رقابي فعال على أعمال المجالس المحلية، من خلال التصدي لجميع مظاهر الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية والولاية. .

الديمقراطية التمثيلية في عهد التعددية الحزبية، وذلك يتضح من خلال نص المادة 23: " يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات وأن يأخذ نسخة منها على نفقته "، كما نصت المادة 84 على: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية" في حين لم ينص قانون الولاية" غير أن قانون الولاية 09-90 الصادر في نفس اليوم لم يرد فيه نص يدعو إلى إشراك المواطنين والجمعيات كمثل ما ورد في قانون 08-90، وهو ما يدل على أن فضل السبق في تشريع المشاركة المجتمعية في مرحلة التعددية الحزبية، كان لقانون البلدية 08-90، كما يعتبر قانون البلدية 10-11 الذي صدر سنة 2011 أكثر انفتاحا نحو تطبيق مبدأ التشاركية من الذي سبقه، أما قانون الولاية 07-12 فلم يكن مثل قانون البلدية 10-11 في نصه على التشاركية، حيث يتضح النقص الفادح في التصييص عليها، وذلك يتضح في وجود باب خاص في قانون لبلدية وهو الباب الثالث المعنون مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، بينما لا نجد ذلك في قانون الولاية، بل يمكن القول ورغم النص من قبل المشرع الجزائري على 04 مواد تنص على تطبيق مبدأ التشاركية، إلا أن ذلك يبقى دون المستوى المطلوب مقارنة بما نص عليه المشرع التونسي في مجلة الجماعات المحلية حول إشراك المواطنين وإعلامهم بشؤون تسيير الشأن المحلي³⁸²، إن نص المشرع على تطبيق بدأ الديمقراطية التشاركية الفعلية، يجعل قرارات الإدارة المحلية بعيدة عن الانحراف بالسلطة، وأبعد منها إلى خلق الفوضى وعدم الاستقرار، الذي ينتج من عدم رضا المواطنين على هذه القرارات المتخذة دون أن يكون لهم علم بها، ولا يد في صنعها.

وهناك العديد من قصص النجاح لمن طبقوا مبادئ الديمقراطية التشاركية حول العالم على المستوى المحلي، ونذكر على سبيل المثال؛ أدخلت العديد من المدن، مثل باريس، ميزانيات تشاركية، حيث يمكن للمواطنين التصويت على كيفية استخدام أجزاء من ميزانية المدينة، كما توجد أمثلة قيمة على المستوى الوطني، في بريطانيا، تم إجراء أكثر من 30 عملية ديمقراطية

³⁸² - لقد جاء النص على تفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية في القسم الخامس بمجلة الجماعات المحلية، حيث عنوان القسم هو الديمقراطية التشاركية والحكومة المفتوحة ويحوي 09 فصول، بما يعني اهتمام المشرع التونسي لهذا المبدأ..

تداولية في جميع أنحاء البلاد على مدى السنوات الثلاث الماضية، وقد تمثلت في دعوة مواطنين تم اختيارهم عشوائياً للمشاركة في المناقشات وتقديم توصيات حول مواضيع مختلفة، بدءاً من تغيير المناخ إلى التعافي من وباء Covid-19.³⁸³

وبخصوص مدى تكريس المشرع الجزائري لمبدأ الديمقراطية التشاركية في الجماعات المحلية، كانت من خلال قانون البلدية 10-11، فبعد اطلاعنا على النصوص التي جاءت في الباب الثالث بعنوان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهي أربع مواد تتمثل في المادة 11 و 12 و 13 و 14 وجدنا أن كل هذه المواد لم يتم النص فيها على إشراك المواطن بصيغة إلزامية، وإنما وردت بصيغة الخيار حيث نجد المشرع استعمل كلمة "يمكن" ولم يستعمل "يجب"، وهنا يتضح أن المشرع لم يلزم البلدية ولا الولاية بوجوبية استشارة المواطنين حين قيامها بالأعمال التي تستوجب الاستشارة، كمداولات المجلس، حيث يتبين ذلك من خلال نص الفقرة 03 و 04 من المادة 11: "ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين" فاستعمال كلمة "يمكن" يفسح المجال لمن له السلطة أن يختار مثلاً ما يناسبه في الاعلان فيستغني بالإعلان في لوحة اعلانات البلدية عن النشر الالكتروني في وسائل التواصل الاجتماعي، أو النشر في منصة إلكترونية خاصة بالبلدية مثلاً، ومعلوم أن توسيع مجال النشر لأعمال البلدية سوف يقلل من انحرافها بالسلطة، ولكن وللأسف ما نلتزمه يومياً في الواقع العملي غير ذلك، فالمداولات التي فرض القانون اطلاعها على المواطنين، بتعليق جدول الأعمال في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال 08 أيام من انعقادها،³⁸⁴ وما يؤسف له أن النص واضح يدعو للشفافية في الأعمال من خلال إعلام الجمهور بأعمال المداولات، ولكن ما وجدناه أن الكثير من البلديات لا تطبق هذه النص القانوني، رغم صدور المرسوم التنفيذي رقم 16-190 الذي يحدد كفايات الاطلاع على

³⁸³ *Participatory Democracy: the Importance of Having a Say When Times are Hard . Three questions to Julia Keutgen, interview –8 june2021, Voir le site : bit.ly/3QZUbR7*

³⁸⁴ نصت المادة 30 من قانون البلدية 10-11 على: " تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقاً لأحكام هذا القانون."

مستخرجات مداولات م ش ب والقرارات البلدية، وهذا التكتم عن المداولات إنما يكشف عن سوء نية البلدية في تسييرها لأعمالها، وتعتميتها الاعلامي دليل على تغطيتها على ما تقوم به من انحراف بالسلطة في مخططات التنمية بالبلدية، وغيرها من الأعمال، وكان على المشرع أن يلزم البلدية وكذلك الولاية بإعلام المواطنين وإشراكهم في عملية اتخاذ القرارات الناشئة عن المداولات، أو القرارات التنظيمية الأخرى التي لها علاقة بالمواطن، لا أن يترك لها الخيار في الاستشارة من عدمها، ولقد أحسن المشرع التونسي حينما نص على وجوبية استعمال آليات التشاركية الديمقراطية في إعداد برامج التنمية والتهيئة، بمعنى إعلام وإشراك المواطنين والمجتمع المدني في مسائل التنمية³⁸⁵ في حين نجد أن المشرع الجزائري نص على أعمال مبدأ التشاركية، في أعمال تسيير الشأن المحلي من غير تشديد ويظهر ذلك في عدم استعمال المشرع لأسلوب الإلزام من خلال عدم ذكر الجزاء المترتب على مخالفة عدم إشراك المواطن وإعلامه، حيث نجد مثلا نص المادة 11 من ق ب 10-11 يحث ولا يلزم على اتخاذ المجلس

³⁸⁵ - نص الفصل 29 من مجلة الجماعات المحلية بتونس على: " يخضع إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية وجوبا إلى آليات الديمقراطية التشاركية.

يضمن مجلس الجماعة المحلية لكافة المتساكنين وللمجتمع المدني مشاركة فعلية في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها وتقييمها.

تتخذ الجماعة المحلية كل التدابير لإعلام المتساكنين والمجتمع المدني مسبقا بمشاريع برامج التنمية والتهيئة الترابية.

تعرض مشاريع برامج التنمية والتهيئة الترابية على مصادقة المجالس المحلية المعنية بعد استيفاء الإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون.

يتم ضبط نظام نموذجي لآليات الديمقراطية التشاركية بأمر حكومي باقتراح من المجلس الأعلى للجماعات المحلية، ويضبط المجلس المحلي المنتخب بالتشاور مع المجتمع المدني آليات الديمقراطية التشاركية وصيغها بناء على النظام النموذجي المذكور.

ترفض المجالس المحلية كل برنامج تنموي لا يحترم أحكام هذا الفصل.

كل قرار تتخذه الجماعة المحلية خلافا لمقتضيات هذا الفصل يكون قابلا للطعن عن طريق دعوى تجاوز السلطة"، ولقد صدر بعد ذلك الأمر الحكومي عدد 401 لسنة 2019، المؤرخ في 6 ماي 2019 المتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية، حيث ورد في الفصل الأول منه ما يلي: " يهدف هذا الأمر الحكومي إلى تنظيم أعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية وذلك خاصة من خلال تسجيل مكونات المجتمع المدني المعنية بالشأن المحلي وتجميع آرائها وتساؤلاتها وآراء وتساؤلات المتساكنين والإجابات عنها بمنظومة إلكترونية تسهل التواصل بينها وبين الجماعة المحلية. تدار قواعد بيانات المنظومة المشار إليها طبق قواعد الشفافية والأمان وحماية المعطيات الشخصية."

الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية³⁸⁶ كما أن المشرع لم ينص على جزاء يترتب على مخالفة مثل هذا الاجراء، فبالزامية المشرع للبلدية إعلام المواطن عن كافة أعمال البلدية التي تتعلق بشؤونه واستشارته، سوف نكون أمام تحقق الرقابة المجتمعية الحقيقية على أعمال المجلس وأعمال البلدية، فيكون المواطن حينها عضوا فاعلا في عملية اتخاذ القرارات التسييرية بالبلدية من خلال الإدلاء بآرائه والتعبير عن رغباته ومتطلباته، وكما هو معلوم أن الإدارة تقوم على أربعة ركائز وتتمثل في التنبؤ والتخطيط والتنفيذ والرقابة، وكل هذه العناصر مرتبطة ببعضها البعض ولا يمكن فصلها عن بعضها، فالقانون حينما يدعو إلى مشاركة المواطن في شؤون التسيير المحلية المتعلقة به، توجب على السلطة الادارية صاحبة إصدار القرار من رئيس م ش ب ووالي الولاية إشراك المواطنين في المداولات المنعقدة، سواء كانوا أفرادا ذوو خبرة واختصاص في الشأن الموضوع للتشاور، أو كانوا جمعيات محلية، يمثلون

386- نصت المادة 11 على: " تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين". ونصت المادة 12 على: " قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوارى المذكور في المادة 11 أعلاه،

يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

يتم تنظيم هذا الإطار طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما". ونصت المادة 13 على: " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/ أو كل

ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانته بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم". ونصت المادة 14: " يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس

الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية.

ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه.

تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم". وقد أتينا على ذكر هذه المواد وشرحها في الباب الأول في الفصل الثاني منه.

الأحياء أو جمعيات تمثل المجتمع المدني حيث لهم حق الحضور من مرحلة التنبؤ والمتمثلة في الاستشارة التي يقوم بها المجلس ش ب، كما لهم حق الرقابة في مرحلة إعداد التنمية والتهيئة، كي لا يقع الانحراف بسلطة توزيع هذه المخططات إلى أماكن غير الأماكن التي تستلزم الكثافة السكانية فيها تهيئتها، فرقابة المواطنين والمجتمع المدني لأعمال المجلس ضمانه فعليه لسيرورة الإدارة نحو تحقيق الأهداف المحددة قانونا، كما أنها ضمانه قانونية لعدم انحرافها عن تحقيق المصلحة العامة.

أما عن تكريس المشرع الجزائري لرقابة المجتمع والمواطن على أعمال الولاية فنجد أن النصوص القانونية الواردة في قانون الولاية 07-12 هي قليلة وغير كافية مقارنة بقانون البلدية 10-11 الذي بوب لها بابا خاصا وعنوانه بمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وما لاحظناه على قانون الولاية أنه لم يول لموضوع الرقابة المجتمعية الاهتمام اللازم، حيث نجد المشرع نص على خمس مواد فقط، ثلاث منها تتعلق بإعلام المواطن بالمداولات ومادتين نصتا على تنسيق م ش و في بعض الجوانب مع الجمعيات، وهو ما ورد في المواد 18-19-32-98 97³⁸⁷ من قانون الولاية 07-12، وعليه يمكن القول أن النصوص الواردة في مجال إشراك

³⁸⁷- تنص المادة 18 من قانون الولاية 07-12 على: " يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولا سيما الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها."

وتنص المادة 31: " مع مراعاة أحكام المادة 32 أدناه، يلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي، المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ومقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى."

ونصت المادة 32 على حق كل مواطن ذي مصلحة أن يطلع على مداولات م ش و: "مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية الملزمة باحترام الحياة الخاصة للمواطن وبسرية الإعلام والنظام العام، يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته."

وتنص المادة 97: " يساهم المجلس الشعبي الولائي في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية معنية."

ويطور كل عمل يرمي إلى ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالاتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية ويقترح كل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه. "

المواطن في تسيير الشئون العمومية في قانون الولاية قليلة وغير كافية مقارنة بقانون البلدية 10-11، وهذا تقصير من المشرع في تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية، الذي يهدف إلى إشراك المواطن وجمعيات المجتمع المدني في اتخاذ القرارات التي هدفها خدمة المجتمع المحلي، وفي حال كان هذا الإشراك محدودا كمثل ما ورد في نص قانون الولاية، فإن مجال الانحراف بالسلطة سوف يتسع، مما يترتب عنه عدم رضا المواطنين على القرارات المتخذة، من غير أن يكون شريكا في إصدارها وقد يتحول عدم الرضا إلى احتجاجات، وربما تتطور إلى أعمال عنف وفوضى وإخلال بالنظام العام في الولاية.

ب- القانون التوجيهي للمدينة رقم 06-06 ودوره في تكريس الرقابة المجتمعية على الانحراف بالسلطة

نص القانون التوجيهي للمدينة 06-06 على إشراك المواطنين بصفة مباشرة أو عن طريق الجمعية في تسيير الشؤون المحلية، حيث نصت المادة 02 وفي الفقرة 04 منها على: " التسيير الجوارى؛ الذي بموجبه يتم بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن، بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجمعوية، في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطه المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها،..". والمادة 14 التي نصت على مساهمة الحركة الجمعوية في تسيير شؤون المدينة وترقية الحكم الراشد، وبخصوص إقامة شراكة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات في إطار وضع سياسة تسيير المدينة حيز التنفيذ.

ج- اللوائح التنظيمية ودورها في تكريس الرقابة المجتمعية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

أما بخصوص اللوائح التنظيمية التي أصدرتها الإدارة المركزية المتعلقة بإصدار أوامر للإدارة المحلية تتعلق بالتطبيق الفعلي للتشاركية الديمقراطية، نجد إرسالية رئيس الوزراء عبد العزيز جراد إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية ومنه للولاة ورؤساء المجالس المحلية

تنص المادة 98 على: " يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان.

ويقدم مساعده ومساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية والخاصة بالشباب."

المتعلقة بالاستماع لشكاوى المواطنين وإنشاء سجل خاص لهذه الشكاوى مرقم من المسؤول الإداري أو من يفوضه، ويوضع للمواطنين ويرسل منه نسخة منه للرئاسة مرتين في الشهر.³⁸⁸ كما أرسل وزير الداخلية مراسلة في شهر ماي 2022 إلى الولاة ورؤساء المجالس المحلية يحثهم فيها على تطبيق مبدأ التشاركية الفعلية مع المواطن في تسيير الشؤون العمومية.³⁸⁹

³⁸⁸ - أصدر السيد الوزير الأول مراسلة إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تدعو إلى التفتح أكثر على انشغالات المواطنين والاستماع إلى شكاواهم وهذه المراسلة صدرت بعنوان: **بخصوص متابعة شكاوى المواطنين**، تحت رقم 355 و أ بتاريخ: 25 جويلية 2020 وهذا نصها:

في إطار متابعة التكفل بشكاوي المواطنين وتنفيذا لتعليمات السيد رئيس الجمهورية، فإنكم مكلفون بالإيعاز إلى السيدات والسادة الولاة لحملهم على فتح سجل للشكاوى على مستوى كل ولاية، وكل ولاية منتدبة، وعلى مستوى كافة الإدارات المحلية الملحق بها.

وبهذا الشأن، يجب أن يكون هذا السجل مرقما وموقعا بالأحرف الأولى من قبل المسؤول الأول للإدارة المعنية أو من قبل مفوضه، على ان تتم موافات رئاسة الجمهورية بنسخة منه مرتين في الشهر على سبيل الاستغلال. وأني أولى أهمية بالغة للتطبيق العاجل لهذه التعليمات. الوزير الأول عبدالعزيز جراد.

³⁸⁹ - لقد ورد في فحوى المراسلة المرسله من وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية إلى السادة والسيدات الولاة، والتي موضوعها حق الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية والصادرة تحت رقم 2022/629 المؤرخة ب 10 جوان 2022 التوصيات التالية:

- حث جميع المصالح المختصة على المستوى المحلي، على النشر الواسع لمحتوى التعليمات عبر كامل إقليم الولاية، باستعمال مختلف وسائل الإعلام الرسمية المتوفرة، بما فيها الدعائم الرقمية؟ العمل على مرافقة المواطنين الراغبين في الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية وتمكينهم من تكريس هذا الحق، حسب ما نص عليه المرسوم التنفيذي سالف الذكر؛

- الحرص على ضمان نشر وتبليغ القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي، لاسيما عبر إقليم البلدية،

- السهر المنتظم والمستمر على إرسال تقارير شهرية تتعلق بطلبات الاطلاع على القرارات البلدية،

حسب الجدول المرفق طي هذا الإرسال؛

- إخطار مصالح الإدارة المركزية بجميع الصعوبات المحتمل معاينتها في هذا الإطار، والتي قد تعيق سبيل تنفيذ محتوى هذه التعليمات.

بناء على ما سبق ذكره، وبالنظر لأهمية البالغة التي تكتسيها القرارات البلدية في مسار التنمية المحلية وترقية الشؤون العمومية، وقصد تجسيد وتكريس حق الاطلاع عليها، أطلب منكم السهر على الاحترام الصارم لهذه التعليمات.

د- الرقابة المجتمعية ودورها في تحريك الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

تعتبر جمعيات المجتمع المدني النشطة أداة ناجحة في تحريك الدعاوى القضائية المتعلقة بالتصدي للانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية أمام القضاء الإداري ولها أهميتها البالغة في مواجهة انحراف القرارات التي يصدرها ممثلوا الإدارة المحلية وتقويمها، ونعطي أمثلة على ذلك ما حدث في فرنسا إبان انتشار جائحة كوفيد حيث أصدر حاكم منطقة الرون، قرارات تنظيمية تنص على وجوبية ارتداء قناع واقٍ للأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن 11 عامًا على الطرق العامة أو في الأماكن المفتوحة للجمهور في مدينتي ليون وفيلوريان وقد طعن في هذا القرار أمام القضاء الإداري إحدى جمعيات المجتمع المدني وتوصلوا إلى إصدار قرار من مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 06 سبتمبر 2020 يقضي بإلزام حاكم الرون بتعديل قراراته الصادرة في 31 أغسطس 2020 باستبعاد التزام ارتداء القناع الذي فرضه على المواطنين على فئة ممارسي الأنشطة البدنية أو الرياضية، وتعليق تنفيذ القرارات الصادرة في 31 أغسطس 2020.

حيث يستخلص من نص القرار؛ أنه لولا دفاع جمعيات المجتمع المدني على بعض الحقوق الفردية للمواطنين، والتي كانت سببا في مواجهة انحراف السلطة، لبقيت القرارات التنظيمية الصادرة من حاكم المدينة سارية المفعول³⁹⁰.

- كما جاء في قرار آخر لمجلس الدولة الفرنسي رقم 457520 المؤرخ بـ 29 أكتوبر 2021 أن إحدى جمعيات المجتمع المدني رفعت دعوى ضد القرار الصادر من رئيس الوزراء في ظل جائحة كوفيد المرسوم المؤرخ 14 أكتوبر 2021 المعدل للمرسوم الصادر في 01 جوان 2021 المتعلق بتحديد الإجراءات العامة اللازمة لإدارة إنهاء الأزمة الصحية حيث طالب الجمعيات بإلغاء ما يقضي بوجوبية استعمال الدفتر الصحي الذي يترتب عليه الفحص الدوري لكل مواطن لأجل الوقاية من كوفيد 19، واستندت في دعواها الرامية إلى إلغاء المرسوم على أن هذا الاجراء يقوض مبدأ عدم التمييز، ومبدأ عالمية التأمين الصحي الإلزامي، لأنه يقدم

³⁹⁰- ق م د ف رقم 443751، المؤرخ بـ: 06 سبتمبر 2020، أنظر رابط موقع مجلس الدولة الفرنسي:

<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-09-06/443751>

تم الولوج له بتاريخ 19-05-2022 على الساعة 08:32 د صباحا.

معاملة مختلفة بين القصر غير الملقحين الذين سيستفيدون دائماً من تعويض اختبارات الفحص، والبالغين غير الملقحين، الذين لن يعودوا قادرين على ذلك الاستفادة منه؛ كما أن هذا الاجراء ينتهك المادة 07 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية³⁹¹، حيث يعتبر عدم سداد تكاليف اختبارات الفحص بمثابة عقوبة ، وبالتالي لا يمكن فرضها دون نص تشريعي؛

-يتجاهل قانون (الاتحاد الأوروبي) رقم 953/2021 الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس في 14 يونيو 2021 لأنه يمنع الوصول الشامل والميسور التكلفة إلى اختبارات فحص-Covid-19؛

-لا يتناسب هذا الحكم مع هدف حماية الصحة العامة المتبع لأنه لا يجعل من الممكن الحد من انتشار وباء Covid-19.

حيث أصدر مجلس الدولة قراره الاتي:

المادة 01: إلغاء المرسوم عدد 1343-2021 المؤرخ في 14 أكتوبر 2021 المعدل للمرسوم رقم 2021-699 المؤرخ 1 يونيو 2021،

المادة 02: تدفع الدولة للجمعية - VIA طريق الشعب، والسيدة ... G مبلغ 500 يورو لكل منهما بموجب المادة 1-761 L. من قانون القضاء الإداري.

سيتم إرسال نسخة إلى رئيس الوزراء.³⁹²

³⁹¹ - الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات العامة، أنظر الرابط الالكتروني:

<http://hrlibrary.umn.edu/arab/euhrcom.html> تم الولوج له بتاريخ 19-09-2022 على الساعة: 22:12 د

³⁹² - قرار م د ف رقم 457520 مجلس الدولة ، بتاريخ 2021/10/29، غير منشور ، تم الاطلاع عليه عبر الرابط

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000044310571> تم الولوج له بتاريخ 19-09-2022

على الساعة: 22:32 د، ليلا

المطلب الثاني: رقابة الهيئات المستحدثة بعد دستور 2020 على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

لقد استحدثت المشرع الجزائري العديد من الهيئات التي تعتبر وسائل رقابية على أعمال الإدارة العمومية بصفة عامة، والإدارة المحلية بصفة خاصة، حيث من هذه الهيئات ما نص على إنشائه الدستور كالمرصد الوطني للمجتمع المدني، والهيئة الوطنية العليا للوقاية من الفساد ومكافحته، ومنها ما تم إنشاؤه بموجب مرسوم رئاسي كوسيط الجمهورية والمفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية.

الفرع الأول: رقابة الهيئات المستحدثة ذات العلاقة بالمجتمع المدني على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

لقد نص المشرع الجزائري على إنشاء مجموعة من الهيئات الرقابية والتي لها علاقة بالجماعات المحلية، وهذه الهيئات منها ما تم النص عليه في دستور 2020 ومنها ما تم النص عليه بمرسوم رئاسي، وكلا هذين لهما أهميتهما في الرقابة على الانحراف بالسلطة لأعمال الإدارة المحلية، فكل هذه المؤسسات تعتبر مؤسسات قانونية منشأة لأجل التصدي للانحراف بالسلطة في الإدارة العامة الجزائرية ومنها الإدارة المحلية، ولأجل الحفاظ على مبدأ المشروعية في أعمال هذه الإدارات العمومية.

أولاً: المرصد الوطني للمجتمع المدني كهيئة دستورية رقابية على أعمال الجماعات المحلية 01- رقابة المرصد الوطني للمجتمع المدني على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية - أعمال البلدية

لقد تميز دستور 2020 على باقي الدساتير السابقة، بميزة لها أهميتها في مجال رقابة ورصد أعمال الإدارة المحلية، وتقويم انحرافها، ألا وهي ميزة إنشاء هيئة دستورية جديدة لرقابة أعمال الهيئات الإدارية ومنها الإدارة المحلية وهي المرصد الوطني للمجتمع المدني. حيث قام المشرع الدستوري الجزائري، ودعمًا لنشاط الجمعيات وتأييدها بالنص على إنشاء هيئة جديدة لم تكن في الدساتير السابقة للجزائر، وهي هيئة مكلفة بجمعيات المجتمع المدني، سميت بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ومن مهامها التي نص عليها الدستور؛ تقديم الآراء والتوصيات المتعلقة بانشغالات المجتمع المدني، ومنها جمعيات ولجان الأحياء إلى

رئيس الجمهورية، بحكم أن هذه الهيئة هي هيئة استشارية تابعة لرئيس الجمهورية، وفي هذا الإطار جاء النص في التعديل الدستوري 2020 على هذه الهيئة ومهامها في المادة 213 التي نصت على: المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية.

يقدم المرصد آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني. يساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة وبشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية. يحدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد ومهامه الأخرى"

حيث تم بموجب نص المادة 213 إنشاء المرصد الوطني للمجتمع المدني، وذلك لأجل ترقية الديمقراطية والمشاركة في تحقيق أهداف التنمية الوطنية، ومن خلال تحليل وقراءة الأهداف المناطة بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، يتجلى أن المؤسس الدستوري بإنشائه هذه الهيئة، إنما يسعى إلى تفعيل دور المجتمع المدني وإعطائه المكانة اللائقة به، والتي تتمثل في السعي به إلى تحقيق التنمية الوطنية التي لا تتحقق إلا بوجود تنمية محلية، وهذه التنمية المحلية لا تتحقق إلا بمشاركة المواطنين والجمعيات المحلية في إعطاء الاقتراحات البناءة، والمساهمة في أوقات احتياج الإدارة المحلية لظهير لها يساعدها على القيام بأعباء تلبية الحاجات العامة والنوازل الطارئة، ويتضح جليا من خلال تشكيلة المرصد الوطني³⁹³، أنه جهاز قائم لأجل تفعيل دور المجتمع المدني ابتداء في التنمية المحلية، وانتهاء بالتنمية الوطنية التي أساسها تقويم الأعمال الإدارية التي تقوم بها الإدارة المحلية (البلدية والولاية) ومراقبتها وتقويمها، من خلال مواجهة كل مظاهر الانحراف بالسلطة الصادر من موظفيها.

³⁹³ - يتشكل المرصد الوطني حسب نص المادة 05 يعين رئيس المرصد من بين الكفاءات الوطنية بموجب مرسوم رئاسي. وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها، كما نصت المادة 06: "يتشكل المرصد من الرئيس وخمسين (50) عضوا، مناصفة بين الرجال والنساء، ويتوزعون كما يأتي:

1- ثلاثون (30) عضوا من الجمعيات، من بينهم عشرة (10) أعضاء من الجمعيات الوطنية، وعضوان (02) من الجمعيات المعترف لها بطابع المنفعة العمومية،

2- ثمانية (08) أعضاء من الكفاءات الوطنية للمجتمع المدني، من بينهم أربعة (04) أعضاء من الجالية الوطنية بالخارج يختارهم رئيس الجمهورية من بين ذوي الاختصاص في مجال عمل المرصد،

3- اثنا عشر (12) عضوا يمثلون النقابات والمنظمات الوطنية والمهنية والمنظمات والمؤسسات المدنية الأخرى."

02- رقابة المرصد الوطني للمجتمع المدني على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية - أعمال الولاية

إضافة إلى الهيئات الرقابية الأخرى التي جاءت بها الدساتير السابقة ابتداء من الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات، والهيئة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته جاء دستور 2020 بهيئة المرصد الوطني للمجتمع المدني، تلك الهيئة التي يدل اسمها على الدور الرقابي الذي تمارسه على شتى الهيئات الإدارية، ومنها إدارة الولاية، حيث يمكن لكل مواطن أن يتصل بهذه الهيئة ويبلغها عن الانحراف الموجود بإدارة الولاية، إذا توفرت له سبل إثبات ذلك الانحراف، لأن المرصد يعتبر هيئة مستقلة تمارس مهامها في ظل الحياد والنزاهة والشفافية من أجل ترقية قيم المواطنة والمساهمة في التنمية المحلية التي تقوم على ركيزة مراقبة أعمال الإدارة.

ثانيا: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كهيئة رقابية دستورية على الانحراف بالسلطة في أعمال الجماعات المحلية (البلدية والولاية)

لقد تم بموجب دستور 2016 أحداث هيئة دستورية رقابية جديدة على أعمال الإدارة، إلى جانب مجلس المحاسبة الذي نص عليه في دستور 1976 ولم يفعل إلا في بداية التسعينات، وهذه الهيئة هي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته³⁹⁴، حيث يفترض أن لهذه السلطة دور محوري مع المواطنين والجمعيات في الوقاية ومحاربة الانحراف بالسلطة كمظهر من أبرز مظاهر الفساد، وقد نصت المادة 181: " المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة

394 - تنص المادة 202 من دستور 2016 على: تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية.

تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية.

استقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها وموظفيها اليمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيًا كانت طبيعته، التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم. "

ونصت المادة 203 على مهام الهيئة: " تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، والمساهمة في تطبيقها.

ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، والنقائص التي سجلتها في هذا المجال والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء."

بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها"، ولقد تم استبدال اسم هذه الهيئة إلى اسم سلطة في دستور 2020 حيث أصبحت التسمية: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ولقد ورد النص على استقلالية هذه السلطة من خلال المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 والتي تنص على: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".³⁹⁵

كما ورد النص على مهام هذه السلطة من خلال المادة 205 والتي تنص على: "تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام الآتية:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها،
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة،
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية،
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها،
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد.

يحدد القانون تنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا صلاحياتها الأخرى".³⁹⁶

³⁹⁵ - المادة 204 من التعديل الدستوري 2020.

³⁹⁶ - المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ولقد صدر القانون المنظم لهذه السلطة، وهو قانون رقم 22-08، مؤرخ 04 شوال 1443، الموافق 05 مايو سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر ج د ش، عدد 32، المؤرخة بـ 13 شوال 1443، الموافق لـ 14 مايو 2022.

الفرع الثاني: رقابة الهيئات القانونية الأخرى ذات العلاقة بالمجتمع المدني على أعمال الجماعات المحلية (البلدية والولاية)

لقد كان للتعديل الدستوري الأخير 2020 الفضل في إنشاء هيئة دستورية جديدة لها علاقة مباشرة بالمجتمع المدني كما لها علاقة بمراقبة ورصد الإدارة العمومية ومنها الإدارة المحلية وهي هيئة المرصد الوطني للمجتمع المدني، كما جدد أيضا الهيئة العليا للشفافية ومكافحة الفساد، وأصبحت تسمى بالسلطة وزودها بسلطات جديدة، غير أنه وفي هذه المرحلة أعاد الرئيس إحياء مؤسسة وسيط الجمهورية، وأنشأ هيئة رقابية جديدة على أعمال الإدارة المحلية وهي وسيط الجمهورية والمفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية.

أولا: رقابة وسيط الجمهورية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

تعتبر هيئة وسيط الجمهورية³⁹⁷ هي أيضا هيئة رقابية لجميع أعمال الإدارات العمومية ومنها إدارة الجماعات المحلية، وقد أنشئ وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 21 جمادى الثانية 1441 الموافق لـ 15 فبراير 2020 الذي يتضمن وسيط الجمهورية³⁹⁸.

كما يعتبر وسيط الجمهورية إلى جانب أنه هيئة دستورية بموجب نص المادة 200 من دستور 2020، وهو هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم من تعسف وانحراف السلطة، كما أنه يساهم ضبط عمل وسير المؤسسات والإدارات العمومية وفق مقتضيات القانون.

وقد خول المشرع الدستوري لوسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين.

³⁹⁷ - وسيط الجمهورية هي هيئة تأسست في الجزائر بتاريخ 23 مارس 1996 وألغيت في 2 أغسطس 1999، ثم تم انشاؤها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 21 جمادى الثانية 1441 الموافق لـ 15 فبراير 2020 الذي يتضمن إنشاء وسيط الجمهورية، وقد عالجت هذه الهيئة منذ إنشائها أكثر من 95 ألف قضية كانت مطروحة على مستوى هيئة وسيط الجمهورية، وبعد استقالة رئيس الجمهورية الأسبق اليمين زروال والتحاق الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، الذي ألغى بعض المؤسسات الهامة في مشروع البرنامج الذي أتى به، منها المجلس الأعلى للشباب، والمجلس الأعلى للتربية، وكذا هيئة وسيط الجمهورية، وأحيا هذه الهيئة الأخيرة، الرئيس الحالي عبد المجيد تبون بموجب المرسوم الرئاسي 20-45 السالف الذكر.

³⁹⁸ - مرسوم رئاسي رقم 20-45 مؤرخ في 21 جمادى الثانية 1441، الموافق لـ 15 فبراير 2020 الذي يتضمن وسيط الجمهورية، ج ر ج د ش، عدد9، المؤرخة بـ 25 جمادى الثانية 1440، الموافق لـ 19 فيفري 2020.

وقد جاء في الموقع الإلكتروني لموقع وسيط الجمهورية: " إن الرؤية التي كانت وراء إنشاء هذه الهيئة رؤية واقعية ومسؤولة تؤمن بضرورة تحسين الخدمة العمومية، من خلال مبادئ تطبيق الحكم الراشد، ومحاربة البيروقراطية والتعسف الإداري."³⁹⁹

ولكن ما نلاحظه على هذه الهيئة هو أنها عبارة عن هيئة تصالحية بين الإدارة والمواطن، لم تقدم منذ إنشائها سنة 1996 حتى سنة إلغائها 1999 ما يمكن أن يكبح جماح وتغول وتعسف وانحراف الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية القريبة للمواطن، ونأمل أن يؤدي إحياء هذه الهيئة في هذه المرحلة تحقيق الهدف المبتغى من انشائها.

ثانيا: رقابة المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

على غرار المفتشية العامة للمالية المنشئة قديما⁴⁰⁰، أضاف مؤخرا المشرع الجزائري هيئة رقابية جديدة سميت بالمفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية، وهي من الهيئات الرقابية المكلفة برقابة أعمال الإدارات العمومية للدولة ومنها الإدارة المحلية، ولقد تم إنشاؤها بناء على المرسوم الرئاسي رقم 540/21 المؤرخ في 28 ديسمبر 2021، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية و تنظيمها و سيرها⁴⁰¹، وهي هيئة رقابية موضوعة تحت سلطة رئيس الجمهورية، حيث تشكل جهازا للتفتيش والرقابة الاستعجالية، في كل وقت، على سير مصالح الدولة، لاسيما الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية والجماعات المحلية، وكذا تنفيذ السياسات العمومية وتقييمها.

³⁹⁹ - أنظر الموقع الإلكتروني لوسيط الجمهورية عبر الرابط: <https://mediateur.el-mouradia.dz/> تم الولوج له بتاريخ 20-08-2022 على الساعة: 22:31 د، مساء.

⁴⁰⁰ - لقد تم إنشاء المفتشية العامة للمالية سنة 1980 وذلك بمقتضى المرسوم رقم 80-53، المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق أول مارس 1980، والمتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، وقد صدر سنة 2008 المرسوم التنفيذي 08-272، المؤرخ في 06 رمضان 1429، الموافق لـ 06 سبتمبر 2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر ج د ش، عدد 50 المؤرخة بـ 07 رمضان 1429، الموافق لـ 07 سبتمبر 2008، ص13.

⁴⁰¹ - مرسوم رئاسي رقم 21-540 مؤرخ في 23 جمادى الأولى 1443 الموافق لـ 28 ديسمبر 2021، يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر ج د ش، عدد 98، المؤرخة بـ 23 جمادى الأولى 1443، الموافق لـ 28 ديسمبر 2021. ص05.

ويأتي إنشاء هذه الهيئة الرقابية الجديدة بعد أن طفحت العديد من مظاهر الانحراف بالسلطة، أمام العن، حتى أصبحت حديث العام والخاص، مما جعل رئيس الجمهورية يقرر وضع حد لانتشار هذه الظاهرة، بتكوين هذه الهيئة التي أسندت لها مهام مراقبة المصالح الإدارية والجماعات المحلية، وزودت بصلاحيات واسعة في هذا المجال.

وهو ما عكس سياسة الدولة في مواجهة ومحاربة ظاهرة الانحراف بالسلطة في شتى الإدارات العمومية، وبالخصوص الإدارة المحلية التي لها علاقة مباشرة بالمواطنين واحتياجاتهم اليومية، كما تهدف هذه الهيئة الحديثة النشأة إلى تكريس الشفافية واستعادة ثقة المواطن في إدارته التي أنشأت لتلبية حاجاته ورغباته.

ويأتي استحداث هذه المفتشية العامة لأجل مراقبة مدى تنفيذ المسؤولين ومنهم الولاة ورؤساء البلديات للقوانين والتنظيمات والقرارات، التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وذلك عن طريقهم قيام هذه المفتشية بالتحريات الميدانية، حيث يجريها مفتشون يتم إيفادهم إلى مختلف الولايات، وكذا البلديات والمؤسسات العمومية لكل القطاعات، باستثناء الدفاع الوطني والأعمال القضائية، وسوف تكون هذه الهيئة إذا ما مارست صلاحياتها كاملة سدا منيعا أمام تغول الإدارة وانحراف موظفيها عن المصلحة العامة، وتتدخل المفتشية العامة من خلال مهام الرقابة التي يمكن أن تكون إما فجائية أو معلنا عنها و زيادة على ذلك، كما يمكن لهذه الهيئة أن تكلف من طرف رئيس الجمهورية بأي مهمة تحقيق، أو تحر في مسائل خاصة، أو استثنائية، حسب ما ينص عليه المرسوم الرئاسي المحدد لصلاحياتها وتنظيمها و سيرها، كما أن هذه الهيئة ومن خلال اطلاعها المباشر على كيفية التسيير على المستوى المحلي و اتصالها بكافة شرائح المجتمع، في سياق تحرياتها، ستكون بمثابة العين الساهرة على تنفيذ القرارات الحكومية وتطبيق قوانين الجمهورية، في إطار تقييم متواصل لأداء القائمين على تجسيد السياسات العمومية.

ولأجل تيسير المهام المسندة لهذه الهيئة الحديثة، تم تمكينها بمجموعة من الصلاحيات التي تؤهلها للاطلاع على نشاط الهياكل محل التفتيش أو المراقبة، حيث تتوج كل مهمة بتقرير يوجه إلى السيد رئيس الجمهورية.

01- صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية التي نص عليها

المرسوم الرئاسي رقم 540/21

لقد أعطى المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي 540/21 للمفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية، عدة صلاحيات وذلك لتمكينها من مواجهة انحراف الإدارة العامة ومنها الإدارة المحلية، حيث وردت هذه الصلاحيات في المادة 02 التي تنص على: " المفتشية العامة، الموضوعة تحت سلطة رئيس الجمهورية، جهاز للتفتيش والرقابة الاستيعابية في كل وقت، على سير مصالح الدولة، لا سيما الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية والجماعات المحلية وكذا تنفيذ السياسات العمومية وتقييمها.

وفي هذا الإطار، تكلف بتأدية مهام التفتيش والرقابة، لاسيما فيما يخص:

- تطبيق التشريع والتنظيم اللذين يحكمان سير مصالح الدولة، لا سيما المؤسسات والهيئات العمومية، وكذا الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها،
- تطبيق تعليمات رئيس الجمهورية وتوجيهاته وتنفيذها في مجال تنظيم وتحسين نوعية تسيير مصالح الدولة والجماعات المحلية،
- سير المؤسسات والهيئات العمومية المفوض لها مهمة المرفق العام، وكذا كل هيئة مستفيدة من المساهمة المالية للدولة،
- شروط إنجاز المشاريع الاستثمارية ذات الأهمية الوطنية ووضعها قيد التنفيذ والاستغلال،
- نوعية الخدمات المقدمة من مختلف مصالح الدولة والجماعات المحلية بالنظر إلى احتياجات وتطلعات المرتفقين والمواطنين".

02- تنظيم المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية حسب المرسوم الرئاسي

رقم 540/21

نصت المادة 06 من المرسوم الرئاسي 540/21 المتعلق بالمفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية على: "يشمل تنظيم المفتشية العامة الهيكل الآتية :
- الأمانة الإدارية والتقنية،

- قسم متابعة تطبيق تعليمات رئيس الجمهورية ومراقبة تطبيق القوانين والأنظمة،
 - قسم مراقبة سير وأداء ونوعية خدمات الهياكل والمؤسسات والهيئات العمومية والجماعات المحلية،
 - قسم المراقبة المالية والاقتصادية،
 - قسم مراقبة الصفقات العمومية،
 - قسم متابعة إنجاز المشاريع الاستثمارية ذات الأهمية الوطنية،
 - قسم التنظيم والمنهجية وآليات التفتيش والمراقبة.
- يحدد التنظيم الداخلي للأقسام المذكورة أعلاه، بموجب قرار من الأمين العام لرئاسة الجمهورية" ونصت المادة 11 من المرسوم الرئاسي 540/21 على: " تتدخل المفتشية العامة من خلال مهام التفتيش والرقابة التي يمكن أن تكون إما فجائية أو معلنا عنها. ويمكن أن تكلف، زيادة على ذلك، من رئيس الجمهورية بأي مهمة تحقيق أو تحر في مسائل خاصة أو استثنائية."

المبحث الثاني:

الرقابة الالكترونية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية

منذ ظهور فكرة رقمنة الإدارة وبداية سريان العمل بها في الدول التي قطعت شوطا كبيرا في مجال الرقمنة، اتضح جليا وبما لا يدع مجالا للشك، أن الرقمنة الإدارية قضت على جانب كبير من الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، كما أنها وطدت وأصر الثقة بين الإدارة والمواطن، حيث ساهمت في تحسين وتلميع صورة الإدارة العامة أمام المواطن، وذلك لما كونه من رقابة لا تعترتها نزوات الانسان وأهواؤه، فهي رقابة لا تميز بين قوي وضعيف، ولا أبيض على أسود، إنها الرقابة الالكترونية التي لا تحابي المخطئ ولا المسيء إذا ما انحرف بسلطته، حيث بها تتحقق للإدارة غاياتها، وتصبح كل أعمالها واضحة شفافة للجميع، بل وتجعل مكانتها تسمو، وأعمالها تكون بمنأى عن الادعاء عليها بالانحراف بالسلطة.

نسلط الضوء في هذا المبحث عن مدى تفعيل المشرع الجزائري للرقابة الالكترونية على أعمال الجماعات المحلية، ثم ندرس مدى تفعيل المشرع الجزائري للرقابة الالكترونية الذكية على أعمال الجماعات المحلية، حيث جاءت الدراسة على النحو التالي:

- المطلب الأول: الرقابة الالكترونية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية.

- المطلب الثاني: الرقابة الالكترونية الذكية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية.

المطلب الأول: الرقابة الالكترونية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية

في ظل التطور السريع الذي يشهده العالم في جانب استخدام التكنولوجيا الحديثة في عمل الإدارة، ودخول آليات ونظم الرقمنة الحديثة في كافة مستويات الإدارات العامة، ومنها الإدارات المحلية، ولأجل مواكبة التطورات الحديثة في العالم، حيث أصبح العالم كله قرية واحدة، لا مكان فيه لمن لم يواكب مستجداته سعت الجزائر كغيرها من دول العالم، إلى تكريس وتفعيل أنظمة الرقمنة الإدارية في جميع الإدارات العمومية، ومنها الإدارة المحلية، وذلك بسن قوانين تدفع نحو تطبيق الرقمنة الإدارية، ولكن هذه القوانين والتشريعات الجزائرية ورغم دخول الجزائر أنظمة الإدارة الالكترونية، لا تزال عاجزة على مواكبة التطورات الحاصلة في عالم الرقمنة، ومن بين النقائص قلة النصوص القانونية التي تفعل الرقابة الالكترونية على مستوى الإدارة المحلية (البلدية والولاية)

الفرع الأول: الرقابة الالكترونية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في البلدية

يعتبر قانون البلدية 11-10 من القوانين التي أبرزت عن توجه المشرع الجزائري إلى تحقيق إدارة محلية تستجيب لمتطلبات الواقع الذي بدأ يغزوه التعامل الالكتروني، حيث وبالمقارنة مع قانون البلدية السابق والحالي، نجد أن المشرع كان مواكبا لمستجدات العصر في التسيير الإداري، كما أن الاستعمال المقنن لأجهزة الرقابة الالكترونية من أجل مراقبة أعمال وموظفي الإدارة المحلية هو في الحقيقة ترشيد لها ومحاولة للابتعاد بها عن الانحراف بالسلطة.

أولاً: الإدارة الإلكترونية ودورها في التصدي للانحراف بالسلطة من قبل المنتخبين والمعينين في البلدية

بالنظر إلى النصوص الواردة في قانون البلدية السابق 90-08 وقانون البلدية الحالي 11-10، نجد أن المشرع الجزائري في القانون الحالي طور من أساليب التسيير الإداري، وحث على استعمالها، مما جعل البلديات تستعمل أسلوب الإدارة الإلكترونية في جل عملياتها الإدارية، وذلك لما يوفره التسيير الإلكتروني للأعمال الإدارية من مال ووقت وجهد وشفافية.

كما أن الإدارة الإلكترونية أثناء تطبيقها، وللوصول إلى تحقيق النتائج المرجوة منها والتي من أهمها ترشيد أعمال الإدارة المحلية، والنأي بموظفيها وأعمالهم عن الوقوع في براثن الانحراف بالسلطة، يتوجب أن تكون ضمن هذه الإدارة الإلكترونية رقابة إلكترونية آلية، بمعنى لا تقوم بالخدمة إلا إذا توفرت الشروط المطلوبة، سواء كانت وثائق إلكترونية كالهوية الرقمية أو وثائق ممسوحة ضوئياً، أو الرقابة عن طريق المراقبة بأجهزة الرصد والمراقبة الإلكترونية، وذلك بالتصوير الفوري مع التسجيل لجميع الموظفين وأعمالهم أثناء فترات العمل، كما أن النشر عبر الوسائل الإلكترونية في منصة إلكترونية مخصصة بالبلدية أو في وسائل التواصل الاجتماعي لأعمال المجلس البلدي، سوف ينتج عنه رقابة من المواطنين لأعمال المجلس ناتجة عن استعمال وسائل النشر الإلكتروني وبالتالي نكون أمام رقابة إلكترونية متاحة لجميع مسؤولين ومواطنين.

01- انحراف رئيس المجلس الشعبي البلدي ودور الرقابة الإلكترونية في مواجهته

قد يقع الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية من قبل رئيس المجلس ش ب، وذلك في الأعمال القانونية المناطة به، والمتمثلة في القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية، كما قد يقع التعسف بالسلطة وإساءة استخدامها في العقود الإدارية من قبل رئيس م ش ب الذي له سلطة إبرامها وفسخها، كما قد ينحرف ر م ش ب بسلطته أثناء قيامه بأعمال مداوات المجلس، بإبراز نقاط المداوات للأعضاء المستدعين لدورة مجلس، وإخفاء نقطة معينة له فيها مصلحة شخصية، وعند حضورهم وفي بداية الجلسة يسلم لهم سجل المداوات للإمضاء كحضور في الجلسة، ويقوم رئيس المجلس ش ب بعد ذلك بإضافة نقطة لم يتم فيها التداول،

وهذه النقطة فيها انحراف بالسلطة من قبل رئيس المجلس ش ب، ليمر مشروعاً ما له فيه مصلحة شخصية، ويقع ذلك تحت تأثير سلطته على الأمين العام كاتب الجلسة، لأنه لو عرضت تلك النقطة على المجلس أثناء المداولة لن يصادق أو يصوت عليها المجلس بالأغلبية المطلقة، فيلجأ للتحايل عليهم في إمضاءات الحضور، وبما أن نظام الإدارة التقليدية يفسح المجال في مثل هذه الحالات للوقوع في الانحراف بالسلطة من قبل رئيس م ش ب، وذلك عن طريق الإضافة لتلك النقطة بعد الجلسة في محضر المداولة، أو ترك إلزام الأعضاء بالإمضاء على المداولة، ثم جمع عدد من المداولات في السجل بعد كتابتها في السجل بالشكل الاحترافي والطلب من جميع الأعضاء بعد ذلك الإمضاء في السجل الذي لا يمكن كتابته في الحين بالشكل الاحترافي، فيقع أن يدرج م ش ب نقاطاً أخرى لمصلحته دون أن يعلم بها الأعضاء حين إمضاءهم لأن أغلب الأعضاء لا يحبون قراءة مجموعة من الصفحات تأخذ وقتاً للاطلاع عليها بحذافيرها، فحين ذاك يقع الانحراف بالسلطة من رئيس البلدية في تحقيق مصلحته الشخصية على المصلحة العامة، كما يقع الانحراف بالسلطة من الأعضاء الذين كان يجب عليهم قراءة مضامين المداولات بكل جزئياتها، وهنا يظهر فضل النشر الإلكتروني في المنصات الإلكترونية التابعة للبلدية والذي سوف يقضي على مثل هذه الانحرافات الواقعة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الأعضاء الذين معه في المجلس.

02- الرقابة الإلكترونية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة الصادر من أعضاء المجلس الشعبي البلدي

قد يحدث أن عضواً من أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحضر مداولة من المداولات وتكون المداولة له فيها مصلحة لأحد أقاربه، فيحضر المداولة دون أن يصرح بأنه هو أو أحد أقاربه له فيها مصلحة شخصية، وقد منع القانون من خلال المادة 60 من ق ب 10-11 حضور أي عضو من أعضاء المجلس المداولة التي له صلة مباشرة أو غير مباشرة، لأجل عدم استعمال السلطة والنفوذ لتحقيق المصالح الشخصية⁴⁰²، كما أن تطبيق نظام الإدارة

⁴⁰² نصت المادة 60 من قانون البلدية 10-11 على: " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

التقليدية لا يمكننا من معرفة أن العضو المشارك في المداولة هو عضو له فيها مصلحة أو لأحد أقربائه فيها مصلحة، مما يجعله في حالة تعارض المصالح، بينما استعمال أسلوب الإدارة الالكترونية عن طريق نشر جدول الأعمال في الموقع أو المنصة الالكترونية للبلدية، سوف يجعل لكل مواطن إمكانية الرقابة على الأعضاء وأعمالهم سهلة وميسورة، حيث من خلال الرقابة الالكترونية تتضح علاقة كل عضو بالمداولات المنعقدة، ويمكن الاحتجاج ومنع كل عضو من حضور تلك المداولة التي له فيها علاقة مباشرة أو غير مباشرة، وعليه فإن الرقابة الالكترونية هي رقابة في يد الجميع من مسؤولين إداريين يراقبون بها سير الأعمال، كما أنها وسيلة في يد المواطنين ينظرون من خلالها إلى الكيفيات التي جرت عليها المداولات، وما هي الأعمال المنجزة، والتي هي طور الانجاز.

03- الرقابة الالكترونية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة الصادر من موظفي البلدية

ليس الموظف في البلدية أو في غيره من مؤسسات الدولة آلة صماء تعمل وفق نسق تراتبي منزه من الأخطاء والانحراف بالسلطة، بل بالعكس كثير هم الموظفون الذين تتملكهم نزواتهم حين قيامهم بأعمالهم الادارية، فيقومون بتأدية الخدمة وفق ما يمليه عليهم هواهم، لا وفق ما تمليه عليه ضوابط وأخلاقيات الوظيفة، فيؤدون مهامهم وفق ما تقتضيه المصلحة الخاصة، لا وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، لأجل هذا توجب مراقبة الموظف وتقويم أعماله وفق آلية رقابية تجعله يحس بأن الرقابة المسلطة عليه أثناء قيامه بعمله هي رقابة ترصد أعماله في كل أوقات العمل منذ لحظة الدخول حتى لحظة الخروج من العمل، وقد أثبتت الرقابة الالكترونية فعاليتها في مراقبة جميع سلوكيات الموظف أوقات العمل، وذلك يتضح من خلال الأجهزة الالكترونية التي أصبحت تستخدم في الإدارة، كجهاز كشف الحضور والغياب، أو ما يعرف بجهاز بصمة الاصبع أو الوجه، وكذلك أجهزة الرصد والمراقبة التي تعلق في جميع المصالح الادارية، لترصد عمل الموظف أثناء دوامه اليومي،

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي. في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي".

كما أنها أجهزة لها خاصية التسجيل، فقد يقع خطأ أو انحراف بالسلطة من موظف ما بإحدى المكاتب الإدارية بالبلدية، فيتم استدراكه، ومواجهة الموظف به، وتقويم عمل الموظف وتأديبه إذا تطلب الأمر، بناء على رقابة إلكترونية لا تحابي أحدا أثناء وقوع الخطأ ولا تتستر على أحد، مما يعكس الانضباط والمشروعية على أداء الإدارة المحلية ويسرع في الوصول إلى الأهداف التي حددها القانون لها، كما أن بهذه الرقابة الإلكترونية على موظفي البلدية سوف تتحقق النزاهة والشفافية والمساواة، ويتحقق مبدأ المشروعية في القرارات الصادرة من رئيس البلدية تجاه مرؤوسيه من رؤساء الإداريين والموظفين، فتقل ظاهرة الانحراف بالسلطة سواء في أداء الخدمة العمومية من الموظف تجاه المواطن، أو الانحراف بالسلطة من الرئيس الإداري تجاه الموظف سواء في سلطة التوجيه أو التأديب.

إن الانهالك والتعب المتحصل للمواطن كما للإدارة في ظل الإدارة التقليدية لهو واقع يدعو إلى التغيير الفوري للنمط القديم في الإدارة واستبداله بالنمط الجديد، فلا يستوي أن تكون إدارة تسير بدون ورق كإدارة أخرى أساس سيرها الورق فهي تشكل عبئا على نفسها وعبئا على المواطن من خلال ما يقوم به من استخراج للوثائق وما يتطلبه من ذهاب وإياب، وتردد على إدارات أخرى، قد يضيع فيه المواطن عمله ووقته لأجل إتمام ملف يحصل به على رخصة بناء أو رخصة سياقة أو شهادة من الشهادات التي تصدرها البلدية، كل هذا الانحراف الحاصل من إدارة البلدية مرجعه التهرب من استعمال أسلوب الرقمنة الحقيقي، فالإدارة الإلكترونية الفعالة هي تلك الإدارة التي لا يحتاج فيها المواطن التنقل إليها لقضاء حاجياته، وإنما يقضي حاجته وهو جالس في منزله ويلمسه زر يجد الوثيقة أمامه، إن شاء أرسلها عن طريق المنصة الإلكترونية للبلدية التي طلبتها منه، وإن شاء حفظها في هاتفه الذكي، كي يستعملها مرة أخرى عند الطلب.

ثانيا: الرقابة الإلكترونية ودورها في التصدي للانحراف بالسلطة في أعمال البلدية

إن وجود إدارة إلكترونية تتحكم في سير أعمال البلدية لهو وحده يشكل ضمانا حقيقية في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية، إلا أن تفعيل الرقابة الإلكترونية وتنشيطها يكون عبر نشر كل ما تقوم به البلدية في المنصة الإلكترونية المخصصة للبلدية، وربط جميع المصالح الداخلية بالبلدية ببعضها البعض، وربط المصالح الإدارية الداخلية بالمصالح الخارجية

التي لها علاقة بالبلدية سواء المحلية منها أو المرفقية، وكذا ربط طلبات المواطنين ببرامج الكترونية تقوم بمعالجة الطلبات، وفق نسق رقمي شفاف ونزيه، فكل هذه الاعمال الادارية الالكترونية، هي في الحقيقة تشكل في ذاتها رقابة إلكترونية على أعمال الإدارة من الانحراف بالسلطة، فلا يتم إصدار قرار تنظيمي أو فردي إلا بناء على معطيات معينة تكون رقمية، تجعل إصدار ذلك القرار لا يتطلب وقتا وجهدا كمثل ما تتطلبه الإدارة التقليدية، مما يغلق مجال الانحراف بالسلطة لدى أصحاب المصالح الشخصية حين تأدية مهامهم، فخدمات الإدارة الكترونية سريعة ودقيقة وشفافة ونزيهة، في حين أن الإدارة التقليدية خدماتها بطيئة، وتأخذ وقتا طويلا يضيعه المواطن في الإدارة لأجل قضاء حاجاته منها، كما أن كثرة الوثائق التي تطلب من الإدارة التقليدية، تكون حاجزا لدى البعض في طلب الخدمة، وأحيانا تتطلب الخدمة إلى جانب كثرة الأوراق وطول الانتظار في استخراجها، إجراءات معقدة قد يفقد المواطن فيها حقه لمجرد خطأ في الاجراءات، أو لنزوة شخصية من موظف، يود استلام رشوة لأجل تأدية الخدمة، أو تحقيق منفعة شخصية له أو لغيره... وهي من المظاهر التي تنتشر في غياب الرقمنة، وقد جاء في التقرير السنوي لسنة 2019 لمجلس المحاسبة حول استخدام الرقمنة في بعض بلديات الواقعة بالغرب الجزائري ما يلي: " إن استخدام المعلوماتية في مصلحة الحالة المدنية للبلدية كان له، إجمالا، أثر إيجابي على نسبة كبيرة من السكان، غير أن بعض العراقيل لا زالت تحول دون الاستغلال الأمثل للسجل الوطني الآلي للحالة المدنية، وتتعلق هذه الصعوبات على الخصوص، بنقص في التجهيزات، وعجز في تأهيل المستخدمين، وكذا الاستغلال الضعيف للملحقات الإدارية وعدم ربط البعض منها بالألياف البصرية، بالإضافة إلى التأخر في ربط بعض الإدارات بالسجل الوطني."⁴⁰³

01- الرقابة الالكترونية من خلال قانون البلدية 11-10 ودورها في تكريس الرقابة على الانحراف بالسلطة في البلدية

إن المشرع الجزائري في قانون البلدية أراد مواكبة التطور التكنولوجي بنصه على استعمال المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول

⁴⁰³ - تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ج ر ج د ش، عدد75، المؤرخة بـ 07 ربيع الثاني 1441، الموافق لـ 04

ديسمبر 2019، ص252

خيارات وأولويات التهيئة والتنمية ومنها استعمال الوسائط والوسائل الرقمية، وذلك حسب المادة 11 من قانون البلدية 11- 10 والتي تنص على:

" تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون .

ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة".

كما يجب تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين".

إلا أننا نلاحظ رغم هذه المواكبة التشريعية لمتطلبات الإدارة الالكترونية، إلا أنه لا يزال يعترها النقص وعدم الاحاطة اللازمة لما يجب تحقيقه للوصول الحقيقي للإدارة الالكترونية، والتي تجعل تقويم أعمال الإدارة المحلية، أمرا ميسورا وسهلا ويقضي على كل مظاهر الانحراف بها، حيث الرقابة على الأعمال ليست رقابة بشر تملكهم النزوات والأهواء والدوافع الشخصية، إنما الرقابة الموجودة في عهد الإدارة الالكترونية هي الرقابة الالكترونية ذاتها، التي لا تميز بين مسؤول وموظف بسيط ولا يعترها عيب التمييز بين المواطنين، أو المحاباة أو المحسوبية أو الوساطة، إنها الرقابة الرقمية العادلة .

ومما لاحظناه أيضا في نص المادة 11 من ق ب 11-10 هو عدم النص بأسلوب إلزامي من المشرع الجزائري، على استعمال الوسائل الالكترونية في التسيير الإداري، وهو ما يولد إدارة غير ملتزمة بنص القانون، حيث تجد نفسها غير ملزمة، فكلمة "يمكن" في اللغة العربية مصدرها الإمكان وهو الاستطاعة، بمعنى يستطيع المجلس الشعبي البلدي في مجال إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كالبوابة الإلكترونية والفيسبوك وتويتر واليوتيوب... وغيرها من وسائل التواصل الاجتماعي.

وكان الأجدر بالمشرع الجزائري عوض استعمال كلمة "يمكن"، التي تترك الخيار لرجل الإدارة في الاستعمال أو عدم استعمال هذه الوسائل، أن يضع بدلها كلمة "يجب" والتي تفيد الإلزام، عندها يصبح النص القانوني ملزما لرجل الإدارة اتباع هذه الوسائل، ولا يترك له مجالاً ليعمل فيه سلطته التقديرية، التي سوف تتجه طبعاً إلى ما تعودت عليه من التكتّم وعدم الشفافية الإدارية، كما أن النص بالإلزام لن يكون كافياً لوحده ما لم يتبع بجزاء لمخالف.

كما يجب النص ضمن لجان المجلس الشعبي البلدي، على لجنة الاتصال وتكنولوجيات الإعلام، كمثل ما جاء النص عليه في المادة 33 من قانون الولاية 12-07، والتي تنص على: "يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات الإعلام، تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل ويمكنه أيضاً تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية".⁴⁰⁴

إن تكريس المشرع الجزائري لفكرة الإدارة الإلكترونية أو ما يعبر عنه برقمنة الإدارة، إنما يهدف من ورائها إلى تحقيق مبدأ المشروعية في أعمال الإدارة بصفة عامة، ومنها إدارة البلدية القريبة من المواطن، والتي احتياجه لها أكبر من غيرها من الإدارات العمومية، كما أن وجود نظام إدارة إلكترونية بالبلدية يعني وجود رقابة إلكترونية تتأى بالبلدية عن شبهات الانحراف بالسلطة، وهو ما حدى بالمشرع في الآونة الأخيرة إلى تفعيل آلية الرقمنة في كل إدارة على حدى، ومنها إدارة البلدية التي أبدى المشرع من خلال قانون البلدية 11-10 توجهه نحو تفعيل الرقمنة وذلك بالحث على استعمال وسائل الرقمنة في إعلام الجمهور بمداومات المجلس الشعبي البلدي في المادة 11⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ - المادة 33 من قانون الولاية 12-07.

⁴⁰⁵ ورد في الفقرة الثانية من المادة 11: " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...". ومن التدابير المعروفة والأكثر صدى وانتشاراً في وقتنا الحالي هي النشر عبر وسائل النشر الإلكتروني - منصة الإلكتروني، موقع فايسبوك أو تويتر أو واتساب... الخ

02- الرقابة الالكترونية من خلال المرسوم التنفيذي 16-190 ودورها في تكريس الرقابة على الانحراف بالسلطة في البلدية

لقد نص المرسوم التنفيذي رقم 16-190، الذي يحدد كفاءات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات الصادرة عن البلدية، في المادة 02 على: " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير الرامية إلى تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون العمومية،

وفي هذا الاطار يجب على المجلس الشعبي البلدي استعمال وتطوير كل الدعام الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية ".⁴⁰⁶

إن إلزام المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي 16-190 البلدية على استعمال كل الدعام الرقمية لنشر مداواتها وإعلام المواطنين حول تسيير الشؤون العمومية، يعني أن المشرع يريد تحقيق مبدأ الشفافية والنزاهة والمساواة على أعمال البلدية، وذلك من خلال إلزامها بالنشر الإلكتروني عبر الوسائل الرقمية سواء كانت منصة إلكترونية خاصة بالبلدية أو عبر وسائل التواصل الاجتماعي، وهذه الوسائل سوف توفر رقابة من ذات النوع بما يعني وجود رقابة إلكترونية يستطيع الوصول إليها الجميع من المسؤول الإداري إلى المواطن البسيط، حيث في هذا النوع من الإدارة تكون الرقابة على أعمال البلدية سهلة وميسورة، لا يحتاج لأجل مراقبة أعمالها إلى تعليق المداوات على باب قاعة الاجتماعات، أو تعليق نسخة منها على لوحة الاعلانات الخاصة للجمهور بالبلدية، فهذه كلها اجراءات تقليدية، تكلف البلدية مبالغ مالية باهضة في جانب الورق وما يتبعه من حبر، أما اعتماد الأسلوب الرقمي في إدارة البلدية، فإنه سوف يحقق ربحا للبلدية، من خلال ادخارها للكثير من المال المخصص للورق والحبر، لأنها عوضا عنه تستعمل الرقمنة التي لها امتيازاتها وفوائدها الجمة من ناحيتين ناحية أعمال الإدارة، ومن ناحية المواطن، فبالرقمنة تتحقق الرقابة الالكترونية التي تستخدم التكنولوجيا الحديثة في مراقبة أداء الموظف والإشراف عليه وتقييمه بشكل مباشر وفوري، كما بالرقمنة يسهل تقويم

⁴⁰⁶ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 25 رمضان 1437 الموافق 30 يونيو 2016 يحدد كفاءات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر ج د ش ، العدد 41، المؤرخة ب 0 شوال 1437 الموافق 12 يوليو 2016، ص 8.

أخلاقيات الموظف العمومي وترشيدها والتي تسعى الحكومة اليوم إلى استصدار قوانين خاصة في هذا الشأن، حيث ورد في مخطط الحكومة لسنة 2021 تحت بند ترسيخ القيم الأخلاقية وتجديد الإطار القانوني المطبق على الموظفين العموميين ما يلي: " ستعمل الحكومة في هذا الإطار، على وضع منظومة قانونية للوقاية من تضارب المصالح في الحياة العامة، وبهذه الصفة، ستسهر على تطوير آليات جديدة للوقاية والمراقبة، من أجل ضمان نزاهة الموظفين العموميين والتسيير الجيد للأموال العمومية، وكذا إقامة علاقة بين المواطن والدولة قائمة على مبادئ المسؤولية وواجب المساءلة، ولاسيما من خلال وضع ميثاق الأخلاقيات والآداب المتعلقة بالموظفين العموميين، وكذا الإطار التنظيمي المتعلق بحركة مستخدمي التأطير قصد حظر عدم قابلية نقل المسؤولين، الذي يشكل خطرا للتجاوزات والانتهاكات.⁴⁰⁷

03-فوائد ومساوئ الرقابة الالكترونية على البلدية :

أ- فوائد الرقابة الالكترونية على البلدية:

تتم الرقابة الإلكترونية وفق أسلوبين حديثين، والثاني منهما أحدث من الأول، وهما أسلوبا الرقابة الإلكترونية العادية، والرقابة الإلكترونية الذكية.

وما هو بصدد التطبيق في الجزائر اليوم هو نظام وأسلوب الإدارة الإلكترونية العادية، حيث نجد الإدارة المحلية في الجزائر بدأت تسير وفق مقاربة رقمنة الإدارة، فأدخلت أجهزة الإعلام الآلي جميع إداراتها، فكل بلدية من بلديات الوطن أصبحت تستخرج شهادات الحالة المدنية عن طريق مكتب الشباك الإلكتروني بالبلدية، أو يستخرجها المواطن بنفسه من منزله عبر الدخول لمنصة وزارة الداخلية، والولوج عبر نافذة الحالة المدنية عن بعد، وكذلك مجموعة كبيرة من الخدمات عبر بوابة الخدمات عن بعد عن طريق الولوج لنافذة الشباك عن بعد، ولكن لأجل أن لا تبقى هذه الخدمات ممرضة في منصة وزارة الداخلية توجب إنشاء منصات إلكترونية خاصة بكل بلدية على مستوى الوطن، ليقبل الضغط على المنصة الوزارية، وبهذه الخدمة الإلكترونية عبر منصة البلدية سوف تقل مظاهر الانحراف

⁴⁰⁷ - ينظر إلى مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية (سبتمبر 2021)، ص 21، الموقع

الإلكتروني للوزير الأول، أنظر الرابط : <https://bit.ly/3LYKAZm>

تم الولوج له يوم 03-10-2022 على الساعة 12.57 ليلا.

بالسلطة الصادرة من موظفي ومنتخبي البلدية لأن العوامل التي كانت تدفع نحو الانحراف قضي عنها بالرقمنة، كما لا مجال للانحراف بالسلطة وجميع الخدمات تحت رقابة إلكترونية آلية، لا تؤدي الخدمة إلا بناء على معطيات رقمية، فلا تدخل في حساباتها المصالح الشخصية ولا يتم شراء ذمتها كما يتم مع الأشخاص الموظفون في الإدارة، فهي إدارة رقمية لا تحابي أحدا ولا تفرق بين المواطنين، وأعمالها كلها تتم وفق نسق آلي شفاف ونزيه .

كما تعتمد الرقابة الإلكترونية العادية على مراقبة أداء الموظف عن طريق تتبع جميع حركاته أثناء شروعه في العمل إلى غاية الانتهاء منه عن طريق تركيب أجهزة الرصد والمراقبة في أماكن عمل الموظفين، فكل تصرف يكون به الموظف منحرفا بسلطته عند قيامه بأعماله، يسهل على الرئيس الإداري ملاحظته وتتبعه من خلال جهاز الرصد الذي يراقب ويسجل كل ما يحدث في مكان العمل، حيث يستطيع المدير في حال لم يلاحظ السلوك المنحرف للموظف، وبعد أن تصله الشكوى من الموظف أن يرجع للتسجيل ويكتشف بنفسه الانحراف الواقع من الموظف وهذه الرقابة الإلكترونية على أعمال الموظفين، لها فوائد كبيرة في مواجهة الانحراف بالسلطة الصادر عن موظفي الإدارة، فبمجرد وجود جهاز الرصد والمراقبة والمتمثل في كمر المراقبة في الإدارة، تجد الموظف لديه إحساس بأنه مراقب في كل لحظة من لحظات العمل فيظل متوجسا من هذه الرقابة الإلكترونية ويحاول أن لا يقع منه خطأ أو انحراف بالسلطة، قد يكلفه الكثير مع الرئيس الإداري الذي يتابع ما يحدث في كل إدارة تتبع له سلميا.

وقد أثبتت هذه الرقابة فعاليتها في جميع الإدارات العامة، ومنها الإدارة المحلية، حيث تشكل أجهزة الرقابة والرصد الإلكترونية في جميع مصالح البلدية، عامل لترشيد أعمال الموظفين، والتصدي لجميع مظاهر الانحراف بالسلطة في أعمالهم بشكل كبير، فالأجهزة الإلكترونية تراقب تصرف المواطن وأداء الموظف للخدمة، حيث بها تضمن حقوق كل من الموظف والمواطن.

إن ما تقدمه الرقابة الإلكترونية - التي ما تزال هي الأخرى لم تتحقق عندنا في الجزائر التحقق اللازم- من فوائد جلية على الإدارة المحلية وتقويم انحرافها، وترشيد أعمالها يمكن حصره في الإيجابيات التالية:

- سهولة الوصول إلى المعلومات وتقنين الدخول إليها.

- إمكانية نشر اللوائح والإجراءات الخاصة بالخدمات الإدارية ومعايير تقييمها وإتاحة الاطلاع عليها إلكترونياً.
- إمكانية تحديد المسؤولية بالتعرف على متخذي القرار والقدرة على المحاسبة عند ارتكاب الأخطاء.
- إتاحة قنوات اتصال متعددة لتبادل المعلومات.
- التمكن من إنهاء الخدمات إلكترونياً عبر الشبكة المعلوماتية، وذلك بوضع معلومات كاملة عن الإجراءات الإدارية ومتطلباتها مما يسهل عملية المتابعة.
- إمكانية وضع مشاريع القوانين والأنظمة على المواقع الإلكترونية مما يسهل معرفتها من كافة أطراف الخدمة.
- تعزيز مبدأ المحاسبة والمسائلة الإدارية.
- الاعتماد على وسائل تقنية تُقدم معلومات كافية وسريعة عن الأداء الفعلي للأفراد والمنظمة على حد سواء.
- تقديم المعلومات المهمة من خلال تقارير مختصرة ودورية تقف على الأخطاء وتصحيحها في وقت مبكر.
- تحول دون الإهمال والسرقات والتبذير وسوء الاستخدام بما يحافظ على موارد المنظمة.
- تقوم على تأكيد الثقة، وهذا ما يقلل من الجهد الإداري المطلوب للمراقبة.
- تتمتع بدرجة عالية من الأمان لتوفرها على المعرفة التامة بكل مستجدات العمل، مما يقلص من المفاجآت ويوفر مستلزمات مواجهتها.
- تتمتع بنطاق واسع حيث أنها تساعد على انخراط الجميع في معرفة كل ظروف عمل المنظمة.
- إعطاء التنبؤ بشكل الكتروني من خلال البرامج الرقابية المستخدمة دون الحاجة لمتدخل بشري (المفتش).
- كما أن هذه المزايا التي تتميز بها الرقابة الإلكترونية العادية، لا يعني أنها لا تحتوي على سلبيات ومآخذ تؤخذ عليها، فمن السلبيات الملاحظة عليها نجد :
- تفنقر الرقابة الإلكترونية للمتفاعل الإنساني الذي هو الأساس في كل تطوير حقيقي في الإدارة سواء تعلق الأمر بالموظفين أو الأنظمة أو المعايير أو غيرها.

- تثير الرقابة الالكترونية انزعاجا شديدا لدى البعض لعلمهم بأن الإدارة تراقب نشاطاتهم أولا بأول، لا سيما وأن البرمجيات الجديدة أصبحت تسجل أنشطتهم عبر الأنترنت.⁴⁰⁸
- كما قد تتسبب بعض الخدمات الالكترونية في التعطل وعدم تأدية الخدمة للمواطنين لانقطاع في الأنترنت، أو انقطاع في الكهرباء.

الفرع الثاني: الرقابة الالكترونية ودورها في التصدي للانحراف بالسلطة في الولاية

لقد أبرز المشرع الجزائري في قانون الولاية 12-07 أهمية المداولات التي يقوم بها أعضاء المجلس الشعبي الولائي من خلال الأمر بنشرها وإعلام المواطنين بها عبر أية وسيلة إعلام يمكن أن تصل بها إلى المواطن، ومنها وسائل النشر الالكتروني، حيث نصت المادة 18 على: " يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولا سيما الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها".

نسلط الضوء في هذا الفرع على الرقابة الالكترونية على الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية من خلال قانون 12-07، ثم نتبعه بالرقابة الالكترونية على الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية من خلال قوانين أخرى.

أولا: الرقابة الالكترونية على الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية من خلال قانون 12-07

لقد نصت المادة 33 من قانون الولاية 12-07، على: "يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات الإعلام تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل، ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية".⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ - ورده خلاف، الرقابة الالكترونية في مكافحة الفساد الإداري، مقال منشور بتاريخ 28-01-2022 بالمجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، جامعة محمد الأمين دباغين، سطيف 02، م 06، العدد 03، ص: 61.

⁴⁰⁹ - المادة 33 من قانون الولاية 12-07.

كما نجد في نفس الوقت قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ضمن نصوصه يفتقد إلى نص تشريعي يدعو رأس الإدارة المحلية والمتمثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي إلى إشراك المواطنين في عملية التنمية عن طريق استشارتهم بوسائل الاتصال الحديثة التي ذكرناها في معرض حديثنا عن البلدية في المادة 11 من ق ب 10-11، فعدم النص على إشراك المواطنين وإعلامهم عن طريق وسائل الاعلام الالكترونية هو نقص فادح في نصوص قانون الولاية الذي كان من المفترض أن يماثل قانون البلدية في هذا الجانب، فأشراك المواطنين وإعلامهم بشؤونهم عن طريق وسائل النشر الالكتروني هي الآلية الحديثة لتطبيق الديمقراطية التشاركية التي تسعى الدولة من خلالها إلى إشراك المواطن في عملية اتخاذ القرارات التي تخصه، والنص على هذه الآلية سوف يخلق الثقة بين المواطن والادارة ويقرب العلاقة بينهما مما يخلق الأجواء التي يسودها الاستقرار والطمأنينة، والعكس سوف يحقق فجوة وهوة بين المواطن والادارة مما يخلق عدم الثقة والاختلاف، والاحتجاجات والاخلال بالنظام العام والدخول في الفوضى وعدم الاستقرار.

كما لاحظنا في قانون الولاية 12-07 عدم وجود نص قانوني في قانون الولاية يلزم المجلس الشعبي الولائي وإدارة الولاية بنشر جميع أعمالها في مواقع النشر الالكترونية - كالمنصة الالكترونية الخاصة بالولاية- سواء كانت الأعمال قرارات إدارية ناتجة عن مداوات المجلس ش و، أو قرارات تنظيمية أخرى لها صلة بالمواطنين، أو الاعلان عن عقود إدارية تنوي الولاية القيام بها أو قامت بها لأجل إطلاع المتعاملين الاقتصاديين الذين يودون المشاركة في تلك العقود، ولكي يكون المواطنون على علم بالعقود المراد إنجازها والمنجزة، كي تسهل عملية الرقابة الالكترونية من خلال المواقع الالكترونية التي تنتشر فيها الولاية، سواء كان مصدر هذه الرقابة سلطة الوصاية، وزارة الداخلية، أو المواطنين والمجتمع المدني، وعليه نقترح أن يتم النص على إلزامية النشر مداوات المجلس ش و والقرارات التنظيمية التي تعني المواطنين في موقع أو منصة إلكترونية خاصة بالولاية، لكي تكون جميع أعمال الولاية تحت رقابة كل من يتابع الموقع من إدارة أعلى أو المواطنين، وكل هؤلاء يشكلون بربابتهم عبر الوسائل الرقمية رقابة إلكترونية، إلى جانب تلك الرقابة الحديثة والمتمثلة في رقابة التطبيقات الالكترونية التي يعبر عنها برقابة الذكاء الاصطناعي. حيث لا مجال للخطأ والانحراف بالسلطة.

إن ما نص عليه المشرع الجزائري حول إعلام المواطنين بجدول أعمال دورة المجلس الشعبي الولائي عن طريق جميع وسائل الاعلام، ولاسيما الإلكترونية منها حسب نص المادة 18 من ق ب 07-12، هو دلالة على مدى تيقظ المشرع الجزائري للأهمية التي يكتسبها النشر الإلكتروني لأعمال الدورة، وما يخلفه من رقابة لها أثرها في مواجهة الانحراف بالسلطة المحتمل من قبل أعضاء المجلس الشعبي الولائي حين قيامه بالمداولات التي ينشأ عنها إصدار قرارات من الوالي تصب في إطار تحقيق التنمية المحلية، وخدمة المواطنين ورفاههم، حيث ورد في نص المادة 18 من قانون الولاية 07-12: " يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولا سيما الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها."

كما فتح المشرع المجال للولاية في إعلام الجمهور بمداولات م ش و خلال 08 أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، عن طريق التعليق في لوحات الاعلام المخصصة لذلك بالولاية، و عبر كل وسيلة إعلام أخرى، وهنا يمكن للولاية الاعلام عن طريق الوسائل الإلكترونية، عبر النص الرقمية لها إن كان لها منصة، أو عبر أي موقع الكتروني تستعمله ويعرفه المواطنون أن لها كالفاسبوك، أو تويتر، أو الواتساب... الخ من الوسائل والوسائط الإلكترونية، حيث نصت المادة 31: " مع مراعاة أحكام المادة 32 أدناه، يلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي، المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ومقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى" .

إن وجود نصين بقانون الولاية لا يلزمان إدارة الولاية باتباع أسلوب الرقمنة في إعلام المواطنين بأعمال الولاية، لهو تشريع ينبغي إعادة النظر فيه، لتخصيص مكانة أكبر لتكريس المشاركة الحقيقية للمجتمع المدني لسيط رقابته على أعمال الولاية، عن طريق إلزامها النشر عبر المواقع الإلكترونية، سواء كانت مواقع التواصل الاجتماعي، أو المنصات الإلكترونية المخصصة لها، والإلزام تتبعه عقوبة في حال عدم التنفيذ لأن أكثر الأفراد ترددهم العقوبة، وكما يقول المثل " من أمن العقوبة أساء الأدب" ، وعليه فإن الولاية كإدارة عامة محلية يسيرها الوالي بمعية المجلس الشعبي الولائي إذا لم يلزمهم القانون باستعمال الوسائل الإلكترونية في

إعلام المواطنين بأعمال الولاية، فإن مجال الإنحراف بالسلطة يبقى مفتوحا، ما لم يضبط بالنص على عقوبات على كل من خالف النصوص الملزمة بالنشر الإلكتروني للأعمال والمداومات التي تقوم بها الولاية، ونأمل أن يأخذ هذا الأمر بجديّة من قبل المشرع وأن ينتبه لهذه النقطة في قانون الجماعات المحلية الذي سيصدر لاحقا.⁴¹⁰

ثانيا: الرقابة الإلكترونية على الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية من خلال النصوص الأخرى

إن الناظر للترسانة القانونية التي تتمتع بها الجزائر، ليدرك تمام الإدراك أنما ما تزخر به الجزائر من منظرين قانونيين لهو حقيقة كنز لا ينضب، غير أن الإشكال الذي تعاني منه الجزائر بالأمس واليوم لا يتمثل في القوانين، وإنما يتجسد في التطبيق الفعلي لتلك القوانين، فبالنسبة للرقمنة في الجزائر وتقنياتها، نجد أن المشرع الجزائري لم يدخر جهدا في إصدار القوانين التي تدفع بالرقمنة نحو جميع مفاصل الأجهزة الإدارية في الدولة ومنها الإدارة المحلية الجزائرية، لكن للأسف هناك دوما كما ذكرنا سابقا من لا تساعده فكرة الرقمنة، بل تقضي على مغانمه وطموحاته، مما يجعل بعضا من رجال الإدارة لا يحبذون المسار نحو هذا الاتجاه بل ويعطلونه، وهذا ما حدث مع المرسوم الرئاسي 19-317 المؤرخ في 26 نوفمبر 2019 المتضمن إنشاء وكالة وطنية لتطوير الرقمنة، هذا المرسوم الذي كان يحمل آفاقا كبيرة نحو رقمنة جميع الإدارات العامة الجزائرية ومنها الإدارة المحلية، ولكن للأسف لم يتم تفعيل هذا المرسوم وظل حبرا على ورق.⁴¹¹

⁴¹⁰ - لقد كان من المنتظر أن يصدر قانون الجماعات المحلية أواخر هذه السنة 2022 ويبدو أن العمل على إصداره أجل إلى بدايات 2023 حسب بيان اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 09-10-2022 والذي ورد في مخرجاته: " الشروع الفوري في مراجعة قانوني البلدية والولاية، بشكل عميق، يسمح بأداء أفضل وتقديم أحسن الخدمات للمواطنين، مع تحديد دقيق للمسؤوليات"، أنظر رابط الموقع الإلكتروني للوزير الأول: <https://2u.pw/zj38V> تم الولوج له بتاريخ 15-10-2022 على الساعة 01.50 د صباحا.

⁴¹¹ - الصادق هاني، الرقمنة ودورها في التصدي للانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية(الواقع والمتطلبات)، مقال منشور بتاريخ 21-01-2021، بالمجلة الأكاديمية للبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، ص:675، مقال منشور في منصة ASJP على الرابط التالي:

<https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/72/12/3/175093>

01- مشروع قانون انشاء الوكالة الوطنية للرقمنة في الجزائر، مشروع مهم ولم يفعل

في إطار تكريس سياسة رقمنة الإدارة بصفة عامة، وعلى الخصوص الإدارة المحلية، صدر المرسوم الرئاسي رقم 19-317 المؤرخ في 26 نوفمبر 2019 المتضمن إنشاء وكالة وطنية لتطوير الرقمنة، وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها⁴¹²، وقد جاء النص على مهام هذه الوكالة وصلاحياتها، ضمن المادة 05 من المرسوم التي نصت على أن:

"تكلف الوكالة بتصميم الاستراتيجية الوطنية لتطوير الرقمنة واقتراحها على الحكومة بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات والقطاع الاقتصادي والمجتمع المدني.

وتكلف بضمان متابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لتطوير الرقمنة، وبهذه الصفة تتولى المهام الآتية :

- إقامة تآزر بين مخططات الأعمال وتنسيق أعمال الدوائر الوزارية والمؤسسات والهيئات الفاعلة في مجال الرقمنة.
- إنجاز دراسات استشرافية تتعلق بتطوير الرقمنة وضمان اليقظة التكنولوجية لحساب الوزير الأول.
- إنجاز كل دراسة خبرة لحساب الحكومة وتقييم مخططات الأعمال والبرامج في مجال الرقمنة.
- تقييم فعالية الوسائل والاستثمارات العمومية المسخرة في ميدان الرقمنة.
- اقتراح على الحكومة كل الأعمال الرامية إلى تنمية الموارد البشرية والكفاءات الوطنية اللازمة لتطوير الرقمنة.
- اقتراح بالتشاور مع الأطراف الفاعلة كل مبادرة تهدف إلى ترقية المؤسسات الناشئة المبتكرة في مجال الرقمنة وتكنولوجيات الإعلام والاتصال.
- إعداد تقارير دورية تتعلق بتطور مؤشرات تطوير الرقمنة واتخاذ كل التدابير والأعمال الرامية إلى تحسينها وعرضها على الحكومة.
- اقتراح أدوات التمويل المخصصة لتطوير الرقمنة على الوزير الأول.

⁴¹² - المرسوم الرئاسي رقم 19-213 المؤرخ في 29 ربيع الأول 1441 الموافق لـ 26 نوفمبر 2019، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لتطوير الرقمنة، وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، ج ج د ش، عدد 74، المؤرخة في 04 ربيع الثاني 1441 الموافق لـ 01 ديسمبر 2019.

- اقتراح سياسة للتعاون الدولي في مجال الرقمنة على الوزير الأول.
- التعاون مع المؤسسات والمنظمات الدولية المماثلة في مجال الرقمنة، طبقا لتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- تقديم تقارير دورية للوزير الأول حول مدى تقدم الأعمال والحصائل السنوية ومتعددة السنوات عن نشاطها في مجال تطوير الرقمنة⁴¹³.

02-المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام

ومن ضمن مساعي المشرع الجزائري التي تتدرج في إطار تعزيز الرقابة الإلكترونية، والوقاية من الانحراف بالسلطة، أصدر المشرع الجزائري بعض القوانين التي تركز الرقابة الإلكترونية على أعمال الإدارة المحلية، على جزء مهم من أعمال الإدارة المحلية وهو أعمال الصفقات العمومية، حيث ورد في المرسوم الرئاسي 15-247 مجموعة من النصوص القانونية التي تركز وتدعو إلى تطبيق الرقمنة على أعمال الصفقات العمومية، حيث ورد في الفصل السادس من الباب الأول بعنوان الاتصال وتبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية، حيث نص القسم الأول على الاتصال بالطريقة الإلكترونية وذلك من خلال المادة 203 التي تنص: "تؤسس بوابة إلكترونية للصفقات العمومية، تسير من طرف الوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، كل فيما يخصه، ويحدد، في هذا المجال، قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بتكنولوجيات الإعلام والاتصال صلاحيات كل دائرة وزارية.

يحدد محتوى البوابة وكيفية تسييرها بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية ". كما تم النص في القسم الثاني على تبادل المعلومات بالطريقة الإلكترونية وذلك من خلال المادة 204 والتي تنص: " تضع المصالح المتعاقدة وثائق الدعوة إلى المنافسة تحت تصرف

⁴¹³ - المادة رقم 05 من المرسوم الرئاسي رقم 19-317، المؤرخ في 26 نوفمبر 2019، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لتطوير الرقمنة وتحديد مهامها وتنظيمها وسيورها، ج ر ج د ش، عدد 74، المؤرخة في 04 ربيع الثاني 1441 أول ديسمبر 2019.

المتعهدين أو المرشحين للصفقات العمومية، بالطريقة الإلكترونية، حسب جدول زمني يحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية.

يرد المتعهدون أو المرشحون للصفقات العمومية على الدعوة إلى المنافسة بالطريقة الإلكترونية، حسب الجدول الزمني المذكور سابقا. كل عملية خاصة بالإجراءات على حامل ورقي يمكن أن تكون محل تكييف مع الإجراءات على الطريقة الإلكترونية.

تحدد كليات تطبيق أحكام هذه المادة بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية ". كما نصت المادة 205 على: " تستعمل المعلومات والوثائق التي تعبر على البوابة لتشكيل قاعدة بيانات، في ظل احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها. وبهذه الصفة، يتم حفظ ملفات الترشيحات للمتعهدين لاستعمالها في الإجراءات اللاحقة. وزيادة على ذلك، لا تطلب من المتعهدين الوثائق التي يمكن المصلحة المتعاقدة طلبها بطريقة إلكترونية."

كما نصت المادة 206: " يمكن المصلحة المتعاقدة، لاختيار أحسن عرض من حيث الامتيازات الاقتصادية في حالة صفقات اقتناء اللوازم وتقديم الخدمات العادية، اللجوء: - لإجراء المزاد الإلكتروني العكسي، بالسماح للمتعهدين بمراجعة أسعارهم أو عناصر أخرى من عروضهم القابلة للقياس الكمي. - للفهارس الإلكترونية للمتعهدين، في إطار نظام اقتناء دائم، تنفيذ لعقد برنامج أو عقد طلبات.

تحدد كليات تطبيق أحكام هذه المادة بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية". ومن خلال استقراء المواد الثلاث نخلص إلى أن المشرع الجزائري قام برقمنة إجراءات القيام بالصفقات العمومية سواء في البلدية أو الولاية، وذلك لأجل التصدي ومواجهة انحراف الإدارة بالسلطة، حيث يترتب على العمل بالطريقة التقليدية وجود انحراف بالسلطة، وقد يكون خفيا فلا يستطيع معرفته المواطن البسيط، ولأجل هذا تم إنشاء منصة الكترونية، تمر عليها جميع عمليات النشر الإلكتروني الخاصة بالصفقات العمومية، كما أنها تكون تحت أنظار الإدارة المركزية، وأنظار المواطنين، بما يحقق النزاهة والشفافية وذلك بطريق الرقابة الإلكترونية للصفقات العمومية.

المطلب الثاني: متطلبات الرقابة الإلكترونية الذكية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية الجزائرية

تعتبر الرقابة الإلكترونية الذكية، رقابة إدارية حديثة أوسع وأشمل وأدق وأقل تكاليفا ووقتا من الرقابة الإلكترونية العادية، حيث بتطبيق برامج الإدارة الإلكترونية الذكية، تصبح الإدارة ليس لها وقت محدد في العمل، فأوقات العمل تصبح 24/24 ساعة، كما أنه ليس للإدارة مكان محدد، وإنما مكانها هو كل جهاز رقمي متصل بالإنترنت، حيث الإدارة وخدماتها موجودة عبر موقع الكتروني ذكي يعمل بلمسة زر من قبل المواطن، وهو في منزله تتحقق له طلبياته التي خوله إياها القانون، وهذا النوع من الإدارة ما زالت الجزائر لم تصل إليه بعد، ويتطلب سنوات من التحضير الفكري لموظفي الإدارة والمواطنين وكذا التحضير اللوجستي والمتمثل في قوة تدفق الانترنت والربط التام لجميع الإدارات مع بعضها البعض وبالأخص الإدارة المحلية التي ترتبط وثائقها بالعديد من الوثائق المرتبطة بإدارات أخرى، حيث يمكن للمواطن طلب رخصة البناء أو الهدم أو أي ترخيص يصدر من البلدية أو أي قرار يخصه في أقل من دقيقة واحدة وهو في منزله، لا يكفه ذلك الطلب سوى لمسة في هاتفه الذكي أو حاسوبه الشخصي، ولا مجال للانحراف بالسلطة في مثل هذا النوع من الإدارة فالإدارة الرقمية الذكية، لها برامجها التي لا يمكن أن يعترضها انحراف بالسلطة كمثل ما يمكن وقوعه مع البشر الذين تتملكهم الأهواء والنزوات الشخصية التي تجعلهم ينحرفون بأعمالهم عن المصلحة العامة، نسلط الضوء في هذا المطلب عن متطلبات المادية للوصول إلى رقابة إلكترونية ذكية على أعمال الإدارة المحلية، ثم نتطرق في الفرع الثاني إلى المتطلبات القانونية للوصول إلى رقابة إلكترونية ذكية على أعمال الإدارة المحلية.

الفرع الأول: المتطلبات المادية واللوجستية للوصول إلى رقابة إلكترونية ذكية على أعمال الجماعات المحلية

إن وصول كثير من دول العالم المتقدم إلى تطبيق نظم الإدارة الإلكترونية الذكية في جميع إداراتها العامة والخاصة، لم يكن بين عشية وضحاها وإنما كان بفضل مجموعة من الجهود المتظافرة في جانبي التحضير المادي والتشريعي لهذا التحول الرقمي الذكي.

وقد بذلت الجزائر جهودا أيضا في جانب التحضير المادي والتشريعي لأجل اللحاق بركب التحول الرقمي الذكي، وندتمس هذا التحضير في الإدارة المحلية الجزائرية من خلا رقمنة العديد من الخدمات التي يحتاجها المواطن بشكل يومي.

لقيام إدارة إلكترونية ذكية في الإدارة المحلية؛ يتوجب القيام بالعديد من الاجراءات وتوفير العديد من الوسائل، لأن الحديث عن الوصول إلى إدارة إلكترونية ذكية يتطلب مجهودات مضاعفة عن ما نحن فيه اليوم، فلا يكفي الوصول إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية، بل يتوجب أيضا التحضير الذهني لعقلية المجتمع المحلي، وذلك بالقضاء على نسبة الأمية في المجتمع، لكي يكون التعامل من طرف المواطن مع جهازه الذكي سواء كان هاتفا أو لوحة إلكترونية ذكية لا يكتفه سوء فهم من المتعامل، كما يتوجب أيضا تقوية وسائل البث والاتصال، من خلال تقوية تدفق الانترنت على مستوى الوطن، وانجاز مراكز حسابات خاصة بحفظ المعلومات وتأمينها والمحافظة عليها بالجزائر، فلا يمكن الدخول في عالم الإدارة الإلكترونية الذكية ومعلوماتنا لدى الغير، كما أن الاعتماد الكامل على التكنولوجيا يزيد من المخاطر وبالتالي لابد من توفير معايير وإطار عام لأمن المعلومات، تختلف باختلاف أهمية الخدمات الذكية المقدمة، خاصة أن أمن المعلومات مهدد بالبرامج الخبيثة التي تستهدف وتضرب الأجهزة الإلكترونية، فالجهاز الإلكتروني الذي يقوم المواطن من خلاله بخدماته مع الحكومة يمكن أن يحوي برامج خبيثة يمكنها الاستيلاء على بياناته الشخصية، وبياناته المصرفية، لذا على الحكومات أن تأخذ بعن الاعتبار موضوع حماية البيانات، فإن أي خطأ ف هذا الإطار سيجعل المواطن يفقد الثقة بالتطبيقات والخدمات الإلكترونية.⁴¹⁴

ورغم الجهود العملية التي قامت بها وزارة الداخلية سابقا في مجال السعي بالإدارة المحلية نحو الرقمنة، غير أنه يبقى النقص هو السمة الغالبة في تطبيق الفعلي للرقمنة في الإدارات المحلية بالجزائر، وهو ما وقفنا عليه عند طرحنا سؤال حول النقائص المتعلقة بالرقمنة في البلدية على أمين عام سابق لإحدى بلديات ولاية الوادي، فأجاب أنه "هناك قلة تأطير

⁴¹⁴ - أيمن سعد الدين محمد، برامج استخدام الأنظمة الذكية في الإدارة والتخطيط الاستراتيجي، مطبوعة متعلقة بالتكوين في إطار التبرص قصير المدى بالخارج لإطارات وموظفي الجامعة، وقد كان الباحث أحدهم، حيث تلقى تكويننا توج بشهادة من مقر المنظمة العربية للتنمية الإدارية لجامعة الدول العربية بالقاهرة، بتاريخ 26-28 نوفمبر 2019.

لموظفي البلدية في جانب الرقمنة وأضاف قائلاً : " نعاني من قلة الموظفين المختصين في جانب استعمالات الحاسوب، وناهيك عن بعض البرامج والتطبيقات الخاصة برقمنة وثائق معينة، كما أن هناك العديد من الوثائق التي لم تلحقها الرقمنة، كرخصة السياقة بالبلدية، إضافة إلى وجود ثقل وبطء في الإنترنت، مما يسبب إرباكا في العمل الإداري أحيانا"، كما ذكر أن هناك معوقا آخر مهم، " وهو الخوف الكبير من القرصنة وسرقة المعلومات والتلاعب بها وكذا الابتزاز بها"⁴¹⁵ ، كما يلاحظ عدم وجود رسكلة ودورات تدريبية لموظفي سلك الإدارة العامة المحلية لمواكبة تطورات الإدارة الرقمية، كما أن أجهزة الإعلام الآلي وجميع التجهيزات المطلوبة للرقمنة غير متناسبة مع متطلبات الرقمنة الحقيقية للإدارة المحلية، حيث لا تفي الأجهزة سواء نوعية الحواسيب، أو كوابل نقل الانترنت أو مراكز الاستقبال والبث، بالعرض المنشود، وكل ما نجده من معوقات فنية للرقمنة في إدارة البلدية نجده أيضا ينطبق كذلك على إدارة الولاية، وهذا راجع في مرحلة سابقة من التخوف الكبير من طرف السلطة التنفيذية المركزية من عدم التحكم في الأمن المعلوماتي الذي يعتبر أحد مظاهر السيادة، لأن مراكز تجميع المعلومات والتي تدعى بمراكز الحسابات هي ليست ملكا للدولة الجزائرية، وعليه فإن سرية معلومات مواطنيها أمر يعنيها، وحتى تصل إلى تأمين معلوماتها، لا بد لها من إنشاء هذه المراكز بالجزائر وتقوم هي بتسييرها، وهو ما يطلق عليه بالأمن السيبراني وهو عبارة عن مجموع الوسائل التقنية والتنظيمية والإدارية التي يتم استخدامها لمنع الاستخدام غير المصرح به وسوء الاستغلال واستعادة المعلومات الإلكترونية ونظم الاتصالات والمعلومات التي تحتويها "⁴¹⁶.

وبالمقارنة مع ما قامت به دولة قطر على الصعيد الميداني لتطبيق إدارة رقمية تلبي حاجات مواطنيها أينما كانوا وكيفما كانوا، فإننا نجد أن ما قامت به دولة قطر في إطار سياسة حكومة قطر الرقمية لسنة 2020 قد حققت به نجاحا باهرا، حيث نجد في إطار عمل الخدمات الحكومية عبر الهاتف المحمول، أنه تم إعداد وثيقة إطار عمل الخدمات الحكومية

⁴¹⁵ - مقابلة مع الأمين العام السابق لبلدية قمار المتصرف المستشار المتقاعد السيد: عبد الحميد مصباحي يوم 30-01-2020 على الساعة 06.30 مساء، كما أجرينا في هذا الصدد مقابلات مع الأمين العام عبد الحميد لشلح والأمين العام الحالي أحمد بجوطي.

⁴¹⁶ - ينظر موقع معلومات مباشر، الرابط : <https://bit.ly/307fpo4> والذي أشار الى تقرير الاتحاد الدولي للاتصالات التابع للأمم المتحدة، تم الولوج للرابط يوم السبت 26/09/2020 على الساعة 18.41.

عبر الهاتف المحمول خصيصا لمساعدة الجهات الحكومية، في تصميم ونشر الخدمات عبر الهاتف المحمول، استنادا إلى أفضل الممارسات والمعايير الدولية،⁴¹⁷ وهذه الخدمات الإدارية هي خدمات إلكترونية ذكية يستطيع المواطن فيها قضاء حاجاته من الإدارة دون الذهاب إليها، ودون انتظار طويل للوصول إليها، فبلمسة واحدة على هاتفه تتحقق له الخدمة المطلوبة، سواء كانت وثيقة إدارية من البلدية، أو قرارا أو عقدا إداريا، أو عملا ماديا يعطى له فيه أجل الخدمة متى تتم له.

وفي هذا الصدد نجد أن دولة الإمارات العربية المتحدة، وعلى سبيل المثال إمارة دبي، قد خطت خطوات كبيرة أيضا في جانب الرقمنة، حيث نجد أنه ولأجل تطبيق إدارة لا ورقية، أطلق سمو الشيخ حمدان بن محمد بن راشد آل مكتوم ولي عهد دبي، رئيس المجلس التنفيذي في فبراير 2018 مبادرة بهدف رقمنة جميع المعاملات الحكومية الداخلية والخارجية، لتصبح لا ورقية بنسبة 100% بحلول ديسمبر 2021، كما يترجم سعيها المستمر للتعاون مع جميع الجهات الحكومية بإمارة دبي، لتوظيف الخدمات الذكية في تطوير منظومة العمل الحكومي، وتعزيز فعاليتها وسلاستها "⁴¹⁸.

الفرع الثاني: المتطلبات القانونية لمواكبة مشروع الإدارة الذكية لمواجهة جميع مظاهر الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية

من خلال اطلاعنا على مجموع النصوص المتعلقة بترقية الإدارة من إدارة تقليدية تعتمد النظام الورقي في معاملاتها الإدارية، وكذلك الارشيف الورقي في حفظ معلوماتها، إلى إدارة إلكترونية، تعتمد فيها على القيام بمهامها عن طريق الاعلام الالي، ووسائله الالكترونية التابعة له كالرسائل الالكترونية، والمتابعة للملفات عن طريق البرامج الالكترونية، والقضاء على استعمال الورق في أعمال الإدارة، نجد أنه توجب على المشرع تحيين وتعديل النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة الالكترونية، وإعادة النظر فيها من خلال إلزام الإدارة باستعمال أسلوب

⁴¹⁷- أنظر سياسة حكومة قطر الرقمية عبر موقع وزارة الاتصالات والمواصلات بقطر، عنوان رابط الموقع:

<https://bit.ly/3czgOIZ> تم الدخول للموقع يوم السبت 2020/09/27 على الساعة 24.21 صباحا،

⁴¹⁸- انظر موقع دبي الذكية، على الرابط التالي: <https://www.smartdubai.ae/ar/> تم الولوج إليه بتاريخ:

2020/06/06، على الساعة: 12.04 د

الإدارة الإلكترونية، والنص على العقوبات والجزاءات الردعية المسلطة على المخالف، وذلك لأن ترك الخيار للموظف أو المنتخب كرئيس البلدية، في استعمال أسلوب النشر الإلكتروني، للمداولات والقرارات التنظيمية الصادرة منه سوف يجعله يختار أسلوب التعليق في لوحة الإعلانات المخصصة للجمهور في إدارته، وهو بهذا الاجراء يستطيع أن ينحرف بسلطته في مداولات، أو قرارات تكون له فيها مصلحة شخصية، ولا يمكن لجمهور المواطنين الاطلاع على هذا الانحراف وذلك لأن أكثر المواطنين تحبهم أعمالهم عن الحضور إلى البلدية، والاطلاع عن نسخ المداولات المعلقة في البلدية، وقد حاول المشرع سد هذه الثغرة من خلال قانون البلدية بالنص على بعض الاجراءات التي تتصدى لهذا الانحراف بالسلطة، كمثل تصريح رئيس م ش ب بوجوده في وضعية تعارض مع مصالح البلدية، ولا يحضر المداولة التي تعالج هذا الموضوع حسب نص المادة 60 من ق ب 10-11 وكذلك الأمر بالنسبة للأعضاء، ولكن هذا الاجراء لا يمكن تطبيقه في بعض الحالات حيث قد تكون هناك مصلحة لأحد أقرائه من جهة الزوجة، ولا يعلم بها أحد إلا عند توسيع قاعدة النشر، بالذهاب إلى النشر الإلكتروني، حيث المعلومة تنتشر لدى كل المواطنين.

وبناء على ما سبق ذكره نخلص إلى أن قانون البلدية لم يعط أهمية كبيرة لجانب النشر الإلكتروني للمداولات، بل ترك الخيار للبلدية في استعمال هذا الأسلوب أو عدم استعماله، وعليه يتوجب تعديل هذه النصوص بسن قوانين ملزمة لاتباع أسلوب الرقمنة في جميع أعمال الإدارة، والزامية النشر الإلكتروني لمداولات وقرارات المجلس، كما يجب النص في ق ب 11-10 ضمن لجان المجلس الشعبي البلدي، على لجنة الاتصال وتكنولوجيات الإعلام، كمثل ما جاء النص عليه في المادة 33 من قانون الولاية 12-07، والتي تنص على: "يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات الإعلام، تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل، ويمكنه أيضا تشكيل لجان

خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية " ⁴¹⁹ إضافة إلى النقص التشريعي في قانوني البلدية والولاية في جانب مواكبة الإدارة الالكترونية، التي تعتبر إحدى أهم ركائز تحقيق الإدارة الالكترونية الذكية يجب أيضا أن تتلائم التشريعات الأخرى وفق مقتضيات ومتطلبات مشروع الإدارة الالكترونية الذكية، ونعطي مثلا على ذلك؛ إصدار تشريعات خاصة بحجية التواقيع الالكترونية عبر الهوية الرقمية لإثبات شخصية الموقع، وحمايتها من التغيير في محتواها، وتعميم هذه الآلية على جميع الإدارات العامة ومنها الإدارة المحلية كما يتطلب أيضا من المشرع الجزائري، إصدار قوانين وتشريعات تنظم حماية المعلومات الخاصة أو استخدامها من قبل الجهات التي تحتفظ بمعلومات شخصية عن الأفراد، بحيث لا يطلع عليها إلا الأشخاص المخولين لذلك، مع إعادة صياغة التشريعات الجنائية، وذلك لتوقيع العقوبات الرادعة لجرائم السرقة المعلوماتية ولجرائم التخريب المتعمدة، لذلك لا بد من تناسق وانسجام القوانين والتشريعات المرتبطة بنظم المعلومات مع نظام الإدارة الالكترونية الذكية.

إن تطبيق الإدارة المحلية الجزائرية لمثل هذا النوع من الإدارة الالكترونية الذكية يستوجب تمهيدا قانونيا لهذا المنحى الجديد، حيث تستبدل فيه عدة قوانين تخص الإدارة الالكترونية العادية، كمثل التواقيع الإلكترونية، وتعوض بقوانين جديدة تركز التوجه إلى الإدارة الالكترونية الذكية، ونعطي مثلا على ذلك: استبدال النصوص القانونية التي تركز التوقيع الالكتروني، بنصوص تركز للمسة الذكية، أو الهوية الرقمية كمثل ما قامت به الإمارات العربية المتحدة، وذلك لا يجب أن يكون إلا بعد أن تكمل الجزائر مسارها في الوصول إلى إدارة إلكترونية حقيقية، حيث أن الإدارة الذكية هي مرحلة متعلقة بتحقيق الإدارة الالكترونية.

وفي جانب تحقيق الجزائر لمشروع الإدارة الالكترونية، نجد أن الجزائر قامت بخطوات في هذا المجال، غير أن هذه الخطوات لا زالت لم ترق بعد للمستوى الذي يمكن فيه البدء في مسار تطبيق الإدارة الذكية، ففي التطور القانوني في جانب تكريس الإدارة الالكترونية، نجد أن المشرع الجزائري وصل إلى إصدار قانون يسوي بين الاثبات الورقي والالكتروني، كالقانون 10-05 المتعلق بحجية إثبات التوقيع الالكتروني والمحركات الالكترونية المعدل والمتمم

⁴¹⁹ المادة 33 من القانون 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، والصادر بالجريدة الرسمية، عدد 12، المؤرخة في 07 ربيع الثاني 1433، الموافق لـ 29 فبراير 2012، ص 11.

للقانون المدني الجزائري، الذي أبان فيه المشرع مواكبته لمتطلبات سير الإدارة الحديثة حينها، حيث أصبحت الوثائق الالكترونية والتوقيع الالكتروني بدل الأوراق والتوقيع اليدوي، والانتقال من النظام الورقي في الإثبات إلى النظام الإلكتروني، فسوى المشرع الجزائري بهذا القانون بين حجية الإثبات بالكتابة في الشكل الإلكتروني، وحجية الإثبات بالكتابة في الشكل الورق، بشرط إمكانية التأكد من هوية الشخص الذي أصدرها، وأن تكون معدة ومحفوظة في ظروف تضمن سلامتها طبقا لنص المادة 323 مكرر التي تنص: " وينتج الإثبات بالكتابة في الشكل من تسلسل حروف أو أوصاف أو أرقام أو أية علامات أو رموز ذات معنى مفهوم مهما كانت الوسيلة الإلكترونية المستعملة ومهما كانت طرق إرسالها.⁴²⁰

ولقد قنن التوقيع الالكتروني بالمرسوم التنفيذي 07-261 المتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات، بما فيها اللاسلكية الكهربائية، وعلى مختلف خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، حيث نظم هذا المرسوم نشاط التصديق الالكتروني، من خلال إخضاعه إلى نظام الترخيص الوارد في المادة 39 من القانون 2000-03، كما نصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 07-261 على أن عملية إعداد واستغلال خدمات التصديق الالكتروني مرهونة بمنح ترخيص تسلمه سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، وزاد المشرع الجزائري الكثير من التوضيح حول التوقيع والتصديق الالكترونيين وما يتعلق بهما من خلال نص القانون رقم 15-04، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين⁴²¹، وحسب نص المادة 23 من الأمر رقم 08-02⁴²² فيما يخص الاكتتاب؛ أنه

⁴²⁰ - القانون 05-10، المؤرخ في 20 جوان 2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ 26 سبتمبر 1975، والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر ج د ش، العدد 44، المؤرخة بـ 26 جوان 2005، المادة 323 و323 مكرر 1، ص 24.

⁴²¹ - القانون 15-04، المؤرخ في 01 فيفري 2015 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج ر ج د ش، العدد 06، المؤرخة في 10 فيفري 2015، ص 6-25.

⁴²² - أمر رقم 08 - 02 مؤرخ في 21 رجب عام 1429، الموافق 24 يوليو سنة 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر ج د ش، عدد 42، المؤرخة بـ 24 رجب 1929، الموافق لـ 27 يوليو 2008.

يتعين على الأشخاص المعنويين والشركات التابعة لمديرية كبريات المؤسسات اكتتاب تصريحاتهم وتسديد الضرائب المدينين بها عبر الطريق الالكتروني.⁴²³

أما فيما يخص قواعد الأمن المطبقة على النشاطات المتصلة بالتجهيزات الحساسة حدد المرسوم تنفيذي 16-61 المتمم والمعدل للمرسوم التنفيذي رقم 09-410⁴²⁴ ويهدف هذا المرسوم في المادة الأولى والثانية الى تحديد قواعد الأمن المطبقة على النشاطات المتعلقة بالتجهيزات الحساسة وكذا شروط وكيفية ممارسة هذه النشاطات ويقصد بالتجهيزات الحساسة كل عتاد يمكن أن يمس استعماله غير المشروع بالأمن الوطني وبالنظام العام.

ومن بين الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، تلك التي تمس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات المحددة في قانون العقوبات،⁴²⁵ وأي جريمة أخرى ترتكب أو يسهل ارتكابها عن طريق منظومة معلوماتية، أو نظام للاتصالات الإلكترونية، كما ورد في القانون رقم 09-04،⁴²⁶ الذي ينص في شقه المتعلق بمراقبة الاتصالات الإلكترونية، على الحالات التي تسمح باللجوء إلى المراقبة الإلكترونية، كما يحدد القانون من جهة أخرى قوانين الإجراءات

⁴²³ - الأمر رقم 08-02، المؤرخ في 24 جويلية 2008، المتعلق بقانون الموازنة التكميلية لعام 2008، ج ر ج د ش، العدد 41 الصادر في 17 جويلية، 2008، المادة، 12ص.

⁴²⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 16-61، مؤرخ في 02 جمادى الأولى 1437، الموافق لـ 11 فبراير 2015، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 09-410 المؤرخ في 23 ذي الحجة 1430 الموافق لـ 10 ديسمبر 2009، يحدد قواعد الأمن المطبقة على النشاطات المنصبة على التجهيزات الحساسة، ج ر ج د، عدد 09، المؤرخة بـ 08 جمادى الأولى 1437، الموافق لـ 22 رمضان 1375، الموافق لـ 17 فبراير 2016، ص:07.

⁴²⁵ - الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق لـ 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر ج د ش، عدد 4، المؤرخة بـ 21 صفر 1386 الموافق لـ 11 جوان 1966، وقد تم تعديله عدة مرات وآخر تعديل صدر هو : القانون رقم 21-14، مؤرخ في 28 ديسمبر 2021 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 يونيو 1966 والمتضمن 1 قانون العقوبات، ج ر ج د ش، عدد 99، المؤرخة بـ 29 ديسمبر 2021

⁴²⁶ - القانون رقم 09-04 المؤرخ في 04 أوت 2009، المتعلق بالقواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية، العدد 47، المؤرخة في 26 أوت 2009، ص 05-08.

المتعلقة بتفتيش المنظومات المعلوماتية وتطرق النص أيضا إلى التزامات مانحي خدمات الانترنت⁴²⁷.

إن كل هذه القوانين الصادرة لأجل تكريس نظام الإدارة الإلكترونية في جميع الإدارات العمومية، ومنها الإدارة المحلية، الهدف منها، خلق إدارة إلكترونية في جميع المرافق الإدارية، لأجل تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة عن طريق إنشاء رقابة إلكترونية متاحة للجميع، تزرع الثقة في أوساط المواطنين تجاه الإدارة المحلية، عن طريق مواجهة جميع مظاهر انحراف بالسلطة، كما أن التطبيق الناجح لمبادئ نظام الإدارة الإلكترونية في الإدارة المحلية، سوف يجعل الانتقال إلى تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية الذكية أمرا غير صعب المنال، وذلك لوجود قاعدة البيانات التي تحتاجها أنظمة الإدارة الإلكترونية الذكية.

خلاصة الفصل الثاني

تعتبر الرقابتان الإدارية والقضائية، رقابتين أساسيتين لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، وهما رقابتان قديمتان قدم وجود ونشأة الإدارة العامة، وقد كان لهما الدور الفعال في مواجهة الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية الجزائرية. ظهر ذلك جليا منذ بداية تأسيس مجلس الدولة الفرنسي، والقرارات التي أصدرها تصديا ومواجهة لعسف الإدارة وانحرافها، وبقي الأمر كذلك إلى غاية القرن العشرين حيث بدأت تظهر سياسات وأنظمة جديدة في تسيير الحكم، تختلف عن ما كانت عليه في السابق. وكغيرها من دول العالم توسعت أنظمة الرقابة في الجزائر تحت ظل تطبيق مبدأ الديمقراطية التشاركية لتشمل رقابة المواطنين، والجمعيات والهيئات المؤسسة لهذا الغرض حيث أصبح للمواطن الحق المشاركة في القرارات التي تتخذها الإدارة المحلية، كما له الحق في الاطلاع على أعمال المجالس المنتخبة، كمداولات م ش ب، ومداولات م ش و، وقد أعطى المشرع الجزائري للمواطن حق حضور هذه المداولات التي تعقدتها البلدية، والاستماع إلى ما يدور فيها من مناقشات.

⁴²⁷ - بن زعمة عبد القادر، الحكومة الإلكترونية كأداة للتطوير الإداري بالإدارة المحلية بلدية الجزائر الوسطى نموذجا، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 03، 2018، ص: 58.

ولقد أولى التعديل الدستوري لسنة 2020 أهمية كبيرة للرقابة الهيئاتية من خلال إنشاء رقابة هيئة المرصد الوطني للمجتمع المدني، والذي يلعب فيه المرصد دور المراقب والمشارك في التنمية المحلية والوطنية، كما فعّل أيضا السلطة العليا للشفافية لمكافحة الفساد ومواجهته وقد أبرزنا دورها في مواجهة ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية من خلال المبحث الأول من الفصل الثاني.

أما المبحث الثاني فكانت الدراسة فيه حول ما قد سنه المشرع الجزائري من قوانين تدعو إلى اعتماد أسلوب الرقمنة، أو ما يعبر عنه بالإدارة الإلكترونية، وذلك لما لهذا النمط من فعالية في الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، حيث يؤدي اعتماد نمط الرقمنة في الإدارة إلى وجود رقابة إلكترونية داخلية ذاتية، ورقابة إلكترونية خارجية مفتوحة للجميع من مواطنين، ومسؤولين لهم حق الوصاية على الإدارة المحلية، وباعتبار أن الرقابة الإلكترونية أثبتت فعاليتها في غالبية دول العالم، فقد سارعت الجزائر إلى تكريسها في إدارتها العامة وبالخصوص الإدارة المحلية.

وخلصنا إلى أن المشرع الجزائري رغم ما قام به من جهود لدفع عجلة تقدم الإدارة بصفة عامة ومنها المحلية محل دراستنا، إلا أن التطور السريع الذي يشهده العالم في مجال رقمنة الإدارة، ووصول بعض الدول إلى تحقيق إدارة إلكترونية ذكية يجعل من النصوص القانونية الموجودة، لايزال ينقصها التحديث والتحديثين لمواكبة هذا التطور الحاصل في العالم اليوم، وفي ذات الوقت سوف يرجع بالفائدة على الإدارة المحلية بإغلاق أبواب الإدارة التقليدية التي تعتبر أحد أهم المنافذ الرئيسية لكل من يمتلك سلطة في الإدارة كي ينحرف بها عن الهدف الذي لأجله أعطي تلك السلطة.

وتوصلنا في الأخير إلى أن الجزائر لا زالت لم تصل بعد إلى تطبيق ما تتطلبه الإدارة الإلكترونية، ويتوجب على المشرع الجزائري استكمال المنظومة القانونية التي تكرر وتفرض وجود إدارة محلية إلكترونية حقيقية، لننتقل بعدها إلى إدارة ذكية بعيدة عن كل مظاهر الانحراف بالسلطة، وكل ما يخدش صورتها ويهز من ثقتها أمام المواطنين.

خاتمة

خاتمة:

يعتبر الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية أحد أخطر مظاهر الفساد الإداري بالجزائر، حيث كان ولا يزال يسيء إلى صورة الإدارة العامة ككل، وذلك بحكم قرب هذه الإدارة من المواطن، وعلاقته اليومية بها، من حيث احتياجاته لها، ومن حيث أن أساس وجودها، وهو خدمة المواطنين وتحقيق مصالحهم، وما الامتياز الذي ميزها به المشرع إلا لأجل تحقيق تلك المصلحة، فمكنة إصدار القرارات التنظيمية والفردية وإبرام العقود الإدارية، والقيام بالأعمال المادية، ما هي إلا امتيازات وسلطات زودت بها لأجل خدمة المصلحة العامة للمجتمع المحلي، ولكن وللأسف أحيانا نجد من يستعمل هذه السلطات لتحقيق مصالح خاصة لا تمت بالمصلحة العامة بسبيل، ولقد تصدى المشرع الجزائري لهذه الظاهرة الخطيرة بسن النصوص والقوانين التي تواجه هذا الانحراف بالسلطة أيا كان مصدره، سواء كان صادرا من إدارة مركزية أو محلية.

وفي بحثنا هذا قمنا باستخراج أهم القوانين وأسماها التي تواجه الانحراف بالسلطة في جميع الإدارات العمومية الجزائرية، ثم انتقلنا مباشرة إلى قانوني البلدية والولاية لنجري عليهما مسحا شاملا لاستخراج كل القوانين التي لها علاقة بمواجهة الانحراف بالسلطة، وقد جعلناها أسسا لمواجهة الانحراف بالسلطة، وقمنا بالتعليق على جميع النصوص التي استقيناهما من الدساتير الجزائرية، وقوانين البلدية والولاية بالجزائر.

ومن خلال التعليقات على تلك النصوص والاجتهادات الفقهية، اتضحت لنا عدة رؤى وأفكار، غير ما تم النص عليه، فنطرحها من باب الإفادة وندلل على مدى صحتها، لأن الموضوع الذي تناولناه، كثرت فيه الآراء الفقهية والفلسفية، وفي كثير من الأحيان نجد آراء مختلفة تماما، مما يتطلب منا تحديد موقفنا منها مع البرهنة على صحته.

كما جاءت الدراسة في الفصل الثاني لتسلط الضوء على أهم صور الرقابة المسلطة على الانحراف بالسلطة، وقد فصلناها إلى فصلين: فصل كانت الدراسة فيه عن النوعين التقليديين للرقابة وهما الرقابة الإدارية والقضائية، والفصل الثاني: تطرقنا فيه إلى نوعين حديثين من الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهما: الرقابة المجتمعية على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، والنوع الثاني وهو أحدث أنواع الرقابة المسلطة على الإدارة العامة ومنها المحلية، ألا وهو الرقابة الالكترونية، وقد بينا دور المشرع الجزائري

في تكريس هذه الرقابة على أمل أن تتمكن بلادنا من الانتقال إلى نمط الرقابة الإلكترونية الذكية.

ومن خلال ما تم دراسته في موضوع الانحراف بالسلطة، توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، حيث نبدأ أولاً بذكر أبرز النتائج والمتمثلة في الآتي بيانه:

- لا ينحصر الانحراف بالسلطة في صورتها الانحراف بالسلطة عن الهدف العام والانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص، وإنما لدى الانحراف بالسلطة صورة ثالثة تتمثل في الانحراف بالاجراءات، وهذه الصورة لا يمكن إدراجها ضمن صورة الانحراف عن الهدف المخصص لما تحويه من حالات كثيرة ومتعددة، سواء من ناحية الانحراف بالإجراء المتعلق بالأعمال المادية، أو من ناحية الانحراف بالإجراء المتعلق بالناحية المعنوية كسلوك وأخلاق الموظف.

- لا يمكن حصر حالات الانحراف بالسلطة المتعلقة بالهدف العام، أو الهدف المخصص، أو الاجراءات، وذلك راجع إلى مبدأ التكيف والتغير الذي يحكم الادارة، فما يصلح اليوم في جانب التسيير في الادارة قد لا يصلح غدا، ومثال ذلك التحول الذي تشهده الادارة نحو الرقمنة، فرض معطيات جديدة في جانب التسيير، قد ينتج عنه انحراف بالسلطة ذو طبيعة رقمية.

- عدم مواكبة النصوص القانونية لمستجدات الادارة الرقمية، مما ينتج عنه انحراف بالسلطة يكتسي طابع المشروعية، ومثال ذلك ما يتضمنه قانون البلدية وقانون الولاية من نصوص لا تحث على المشاركة الحقيقية للمواطنين وجمعيات المجتمع المدني في اتخاذ القرارات التي تخصهم، وكذلك قانون الجمعيات 12-06 الذي لا يزال يجد في ثناياه سيطرة الادارة المحلية على سير ونشاط الجمعية وحجر الابداع وروح الابتكار فيها.

- انعدام وجود إطار قانوني ينظم أخلاقيات المنتخب المحلي، حيث لم نجد من خلال مجموعة النصوص الصادرة من المشرع، مدونة تجمع مجموعة من الضوابط الاخلاقية التي يجب أن يتحلى بها المنتخب المحلي لئلا يمعن في الولوج إلى منزلق الانحراف بالسلطة.

- طابع عدم الالزامية في النصوص القانونية الجزائرية المعنية بالتوجه نحو رقمنة الادارة المحلية يقلل من فعاليتها في تحقيق الهدف الذي شرعت من أجله، حيث أن النصوص الموجودة غير ملزمة للمخاطبين بها، وتركت الخيار لهم في العمل بها أو عدم العمل كمثل ما

جاء في نص المادة 12 من قانون البلدية في باب مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية التي تنص: "يمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الاعلامية المتاحة." فكان الأجر استعمال كلمة يجب بدل يمكن، ضف إلى ذلك النقص الموجود في القوانين التي تركز العمل بنمط الادارة الرقمية.

- أسباب بقاء وتفشي ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية، هو وجود الكثير من المسؤولين الاداريين الذين ليست لديهم الرغبة في التوجه نحو مسار رقمنة الادارة وهؤلاء هم صنفان؛ صنف حسن النية، ومرد عدم رغبته فيها راجع لضعفه في التكوين الرقمي، وصنف آخر سيئ النية، يود أن تبقى الادارة دون تحول نحو الرقمنة، ومرد عدم رغبته في تطبيق الرقمنة، هو فوات وضياع المنافع التي كان يحققها من اتباع أسلوب الادارة التقليدية، حيث يستطيع في ظل هذه الادارة تقديم الخدمة للمعارف وحرمان آخرين منها ويمكن أن تتحقق به مصالحه الشخصية بحكم ما يتولاه من وظيفة ومنصب.

- قلة الرقابة الالكترونية لأعمال موظفي ومنتخبي الادارة المحلية، يكرس ويفتح المجال للانحراف بالسلطة، فالرقابة الالكترونية هي من تخلق الخوف والرهبه في الموظف أو المنتخب حينما يعلم ويرى بأنه مراقب، وبها تتحقق المشروعية في الأعمال وتكرس العدالة والمساواة والشفافية، حيث بها تقضى الخدمة دون عناء انتظار ولا تدخل وسيط، وإنما تقضى الخدمة بلحظة زر على الحاسوب أو الهاتف، كما أنه لا مجال للانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية عند تطبيق الادارة الالكترونية الذكية، وقد أثبتت فعاليتها في الدول التي طبقتها كالإمارات العربية المتحدة وقطر والسعودية في الدول العربية.

ومن خلال هذه النتائج التي توصلنا لها، ولأجل الوصول إلى إدارة محلية تلبى حاجات المواطنين في كنف المشروعية، ودون انحراف بالسلطة في أعمالها، نرى بتطبيق التوصيات التالية:

- ضرورة تصنيف انحراف الادارة المحلية بسلطتها من العيوب الغير خفية لأن صاحبه مخالف فيه نصوص القانون وروحه، فالتعسف والاساءة في استخدام السلطة وتجاوز السلطة كلها مظاهر للانحراف وكلها ليست خفية بل تتجلى بمخالفة صاحبها للقانون، ولو كان دافعه الانتقام والتشفي، أو تحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره، وجعل هذا العيب من النظام العام ليقوم القاضي من تلقاء نفسه بإثارته، ولا يحتاج فيه إلى ذي المصلحة، لكي يعلم كل من

ينحرف بسلطته أن هناك رقابة قضائية مباشرة عليه، لأنه يمس بالنظام العام، وبالتالي فالجرم المرتكب يمس المجتمع كله.

- ندعوا إلى انشاء مدونة خاصة بأخلاقيات المنتخب المحلي، والتي تحكم سلوكه على غرار ما هو معمول به في قطاع الجمارك والتعليم العالي والتربية، وعلى غرار ما قامت به بعض الدول في العالم العربي والغربي، حيث أحسن المشرع الفرنسي فعلا حينما وضع اهتماما كبيرا لأخلاق المنتخب المحلي، في أوائل نصوص القانون العام للجماعات الإقليمية المعدل في 01-05-2022، حيث نص في المادة الأولى منه على ميثاق أخلاقيات المنتخب المحلي، وما فعل ذلك إلا لكي لا ينحرف المنتخب المحلي بسلطته عن مقتضيات الصالح العام.

- ندعوا إلى إضافة مادة في كل من قانون البلدية وقانون الولاية، و تهدف هذه المادة إلى تفعيل الحقيقي للتشاركية الديمقراطية، حيث يكون النص الأول متعلقا بإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات التي تخصه، والنص الثاني يتعلق بتفعيل دور جمعيات المجتمع المدني وبالخصوص جمعيات لجان الأحياء، والجمعيات المختصة، وإشراكهم واستشارتهم في شؤون التنمية المحلية، وكلا هذين النصين يكونان تحت الباب المتعلق بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية والولاية.

- يعد نموذج تحكم الجماعات المحلية في تحديد عمر الجمعيات انحرافا بالسلطة لذا ندعوا إلى تعديل قانون الجمعيات 06-12، وإعطاء صلاحيات أكثر لرؤساء الجمعيات ورؤساء لجان الأحياء، و وجوبية النص في قانون الجمعيات على أن عمر الجمعية لا تحدده البلدية ولا الولاية، وإنما يرجع للجمعية وبرامجها ومدى تنفيذها لبرنامجها.

- تعديل قانوني البلدية والولاية بما يتوافق والزامية التوجه نحو الإدارة المنفتحة للجمهور والجمعيات، من خلال النص على إلزامية النشر الإلكتروني لجميع قرارات ومداولات المجلس ش ب، و المجلس ش و.

- فرض تفعيل المنصة الإلكترونية الموحدة، حيث تنشأ من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وتزود بها كل من البلدية والولاية، لتنتشر فيها جميع اعمالها، وذلك لأجل الحد من الانحراف بالسلطة الواقع في قاعات مداولات البلدية والولاية، والمكاتب الادارية المغلقة التابعة لهما.

- تحديث التشريعات والقوانين المتعلقة بتكريس الادارة الالكترونية، وفرض التوجه نحو تطبيق الادارة الالكترونية، عن طريق مواد ملزمة مع النص على الجزاء للمخالف، بما في ذلك تعديل المادة 11 من قانون البلدية 10-11 في فقرتها الثالثة باستبدال كلمة يمكن بصيغة الجوب، تحت طائلة المتابعة لتصبح المادة كلها تبدأ كلمة يجب على هذا النحو: " يجب تحت طائلة المتابعة القضائية، إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية المحلية عن طريق النشر في المنصة الالكترونية للبلدية، كما يمكن ولأجل توسيع قاعدة النشر لضرورات تتطلبها المصلحة استعمال جميع وسائل التواصل الاجتماعي في النشر.

يجب على المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض في آخر السنة يبرز فيه نشاطه السنوي وينشر هذا العرض وجوبا في البوابة الالكترونية للبلدية. "

" يجب تحت طائلة المتابعة القضائية، تفعيل المنصة الالكترونية وتنشيطها من خلال وضع جميع خدمات البلدية التي لا تتطلب الحضور عبر البوابة"، وكذلك الأمر بالنسبة لقانون الولاية 07-12، يتطلب أيضا تعديلا تركز فيه الادارة الالكترونية في الولاية بصيغة الالتزام وتحت طائلة المتابعات القضائية، كمثل التعديلات التي ذكرناها في ق ب 10-11.

- تطوير الجوانب اللوجستية للإدارة، مما يجعلها قادرة على اللحاق بركب الادارة الحديثة حيث لا يمكن الحديث عن تحديث النصوص القانونية المتعلقة بالتحول نحو رقمنة الادارة لأجل التصدي لانحراف الادارة، والادارة في حد ذاتها ينقصها تأطير الموظفين وتكوينهم، وينقصها التجهيز بالوسائل الملائمة والتي تتماشى ومتطلبات الرقمنة، كما أنه ليس من الممكن أن تكون إدارة إلكترونية مجدية، وقوة تدفق الانترنت ضعيفة ودون المستوى المطلوب، وعليه يتوجب إلى جانب التحضير المعنوي للموظفين والمواطنين لاستيعاب مدى ضرورة التحول السريع نحو الرقمنة، التحضير اللوجستي والمادي للوصول إلى إدارة إلكترونية حقيقية، تلبي حاجات المواطنين في أقل وقت ممكن ودون جهد، ولهذا يتوجب القيام:

- تقوية تدفق الانترنت لكي تكون الادارة الالكترونية عند مستوى الطموح المأمول منها وهو الوصول إلى إدارة محلية إلكترونية ذكية، بعيدة عن تحكم الأهواء والدوافع والنزوات الشخصية.

- تدريب وتكوين الموظفين الإداريين والمنتخبين على طرق استعمال الأسلوب الرقمي في المعاملات اليومية مع المواطن، كي يقضى على الفجوة الموجودة بين المواطن والإدارة.

- تفعيل دور الاعلام لخلق وعي إلكتروني شعبي، عن طريق الدعاية والاعلام لإيصال معلومات حول كيفية التعامل مع البوابات الإلكترونية الخاصة بالجماعات المحلية، وكيفية استخراج الشهادات والقرارات، والمشاركة في الاستفتاءات الإلكترونية، والترشح للمشاركة في الصفقات والاستشارات المعلنة في البوابة، وكل الخدمات التي تخصهم دون عناء التنقل للإدارة.

وبناء على ما سبق ذكره يمكن لنا أن نقول أن ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية يمكن القضاء عليها في حال وجود إدارة إلكترونية حقيقية، تتحقق فيها المتطلبات الميدانية والتشريعية اللازمة، والتي بها تفعل الرقابة الإلكترونية على أعمال الإدارة المحلية ليست في ساعات الدوام اليومي المعروفة بـ 08 ساعات، وإنما رقابة 24/24 ساعة تلك الرقابة الدائمة التي لا تفتُر، ولا تحابي، ولا تنتقم، ولا تتعطل بعوامل الأوبئة والأزمات كمثل ما وقع أيام تفشي جائحة كورونا- كوفيد19.

وفي الأخير يمكن القول بأن هذه الدراسة هي نتاج واقع أليم يمر عليه المواطن يوميا أثناء توجهه للإدارة المحلية، سواء البلدية أو الولاية، لقضاء حاجاته ومصالحه التي خول له القانون الحصول عليها، ولكن وللأسف يصطدم بواقع بائس ومرير، يتمثل في اصطدامه بتلك الظاهرة الخطيرة التي تفشت في عموم موظفي الإدارة العمومية، ومنها الإدارة المحلية الجزائرية، ألا وهي ظاهرة الانحراف بالسلطة بجميع صورها وحالاتها، مما حدا بنا إلى الكتابة في هذا الموضوع، ومعالجة ما نص عليه المشرع الجزائري وما كرسه من رقابة لمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة، وقد اتضحت لنا من خلال بحثنا في الموضوع اشكاليات أخرى تتطلب الإجابة عنها، والتي نرجوا أن تكون موضوع بحث للباحثين فيما يستقبل من الأيام، ومن هذه الاشكاليات: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في مواجهة انحراف الإدارة المحلية في مجال العقود الإدارية والمحافظة على المال العام؟ وما مدى فعالية المفتشية العامة للإدارات العمومية والجماعات المحلية في مواجهة الانحراف بالسلطة في البلدية؟ وهل كان للمفتشية العامة للإدارات العمومية والجماعات المحلية دور فاعل في مواجهة الانحراف بالسلطة في الولاية؟

أخيرا أرجوا أن أكون قد وفقت في المساهمة في وضع لبنة أخرى في صرح البحث القانوني في الجزائر، تكون مرجعا للطلبة الباحثين، وكذلك المتخصصين في مجال الجماعات المحلية، تفتح لهم آفاق البحث في بحور علوم القانون الاداري الذي لا تنتضب. كما نأمل أن تكون النتائج التي توصلنا إليها نبراسا للمشرع الجزائري في تحسين المنظومة القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية.

هذا وما كان في البحث من صواب فمن الله، وما كان من زلل فمن نفسي والشيطان ولا يسعني إلا أن أعيد قول الأول:

إِنْ تَجِدْ عَيْبًا فَسُدِّ الْخَلًّا *** جَلَّ مَنْ لَا عَيْبَ فِيهِ وَعَلَا

والحمد لله على جميل فضله وإحسانه، وأشكره على أن وفقني في إتمام هذه الاطروحة والتي أرجوا من الله أن تكون مصدرا للنفع والاستفادة لكل طالب وباحث.

تمت بحمد الله وحسن توفيقه بتاريخ: 2022-10-19

الباحث: الصادق هاني

قائمة

المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر القانونية

أ-الدساتير الجزائرية :

01- دستور 1963:

- صدر دستور 1963 (الملغى) بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد64، المؤرخة بـ 10 سبتمبر 1963، الصادرة باللغة الفرنسية:

- *Constitution de la République Algérienne Démocratique et populaire (abrogée). Référendum du 08 septembre 1963. J. O. R. A. D. P. n° 64 de l'année 1963, p 888.*

يذكر أنه لم تكن هناك نسخة رسمية باللغة العربية للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلا ابتداء من يوم 29 ماي سنة 1966، مما يعني عدم وجود ترجمة رسمية لدستور سنة 1963.

02- دستور 1976:

- الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر ج ج د ش، العدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، معدل ومتمم.

03- دستور 1989:

- مرسوم رئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر ج ج د ش، عدد 09، المؤرخة بـ 23 رجب 1409، الموافق لـ 01 مارس 1989.

04- دستور 1996 مع تعديلاته إلى غاية 2008 :

- مرسوم رئاسي 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج د ش، عدد 76 المؤرخة في 27 رجب 1417، الموافق لـ في 8 ديسمبر 1996، المعدل ب: القانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر ج ج د ش، عدد25، المؤرخة في أول صفر 1423 الموافق لـ 14 أبريل 2002، والقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج د ش، عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

05- دستور 2016:

- القانون رقم 16-01، مؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437هـ، الموافق 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج ر ج د ش، عدد 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق لـ 07 مارس 2016.

06- دستور 2020

- مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 يتعلق بالتعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ج د، عدد 82، المؤرخة بـ 15 جمادى الأولى 1442هـ، الموافق 30 ديسمبر 2020.

ب- الدساتير الأجنبية:

01- دستور المملكة المغربية لسنة 2011

02- دستور الجمهورية التونسية 2022

03- أمر رئاسي عدد 578 لسنة 2022 مؤرخ في 30 جوان 2022 يتعلق بنشر مشروع

الدستور الجديد للجمهورية التونسية موضوع الاستفتاء المقرر ليوم الاثنين 25 جويلية

2022، الرائد الرسمي عدد: 74 المؤرخ بـ: 30-06-2022.

02- الاتفاقيات الدولية:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة 31 أكتوبر 2003، ينظر الرابط الإلكتروني:
<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/20-24June2016/VI603601a.pdf>

- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات العامة، ينظر الرابط الإلكتروني:
<http://hrlibrary.umn.edu/arab/euhrcom.html>

- الاعلان العالمي لحقوق الانسان، ينظر الرابط الإلكتروني:
<https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/>

03- القوانين والأوامر والمراسيم واللوائح التنظيمية:

أ- القوانين:

01- قانون رقم 87-19 المؤرخ في 17 ربيع الثاني 1408هـ، الموافق لـ 08 ديسمبر

1987 يتضمن ضبط كيفية استغلال الاراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية وتحديد

- حقوق المنتجين وواجباتهم، ج ر ج د ش، عدد 50، المؤرخة بـ 18 ربيع الثاني 1408، الموافق لـ 09 ديسمبر 1987، ص ص: 1918 - 1924.
- 02- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر ج د ش، عدد 15، المؤرخة بـ: 16 رمضان 1410، الموافق لـ 11 أبريل 1990.
- 03- قانون رقم 90-09، المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر ج د ش، 15 المؤرخة بـ: 16 رمضان 1410، الموافق لـ 11 أبريل 1990.
- 04- قانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج د ش، عدد 52، المؤرخة بـ 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج ر ج د ش، عدد 44 الصادرة في 03 أوت 2008.
- 05- قانون رقم 90-31 المؤرخ في 17 جمادى الاولى عام 1411، الموافق لـ 4 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات، ج ر ج د ش، عدد 53 المؤرخة بـ 18 جمادى الاولى 1411، الموافق لـ 5 ديسمبر 1990.
- 06- قانون رقم 91-11، مؤرخ في 12 شوال 1411، الموافق لـ 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر ج د ش، عدد 21، المؤرخة بـ 23 شوال 1411، الموافق لـ 08 ماي 1991.
- 07- قانون رقم 05-10، المؤرخ في 20 جوان 2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ 26 سبتمبر 1975، والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر ج د ش، العدد 44، المؤرخة بـ 26 جوان 2005، المادة 323 و323 مكرر 1، ص 24.
- 08- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر 1429، الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج د ش، عدد 21 المؤرخة بـ 17 ربيع الثاني 1439، الموافق لـ 23 أبريل 2008.
- 09- قانون رقم 09-04 المؤرخ في 04 أوت 2009، المتعلق بالقواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج ر ج د ش، العدد 47، المؤرخة في 26 أوت 2009.
- 10- قانون رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج د ش، عدد 37- المؤرخة بـ: 03 يوليو 2011.

- 11- قانون رقم 12 - 06 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر ج د ش، عدد 02، المؤرخة بـ 21 صفر 1433، الموافق لـ 15 يناير 2012.
- 12- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ج د ش، عدد 44، المؤرخة بـ: 07 ربيع الثاني 1433 الموافق لـ 29 فيفري 2012.
- 13- قانون رقم 15-04، المؤرخ في 01 فيفري 2015 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج ر ج د ش، العدد 06، المؤرخة في 10 فيفري 2015.
- 14- القانون رقم 21-14، مؤرخ 23 جمادى الأولى 1443، الموافق لـ 28 ديسمبر 2021، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 يونيو 1966 والمتضمن قانون العقوبات، ج ر ج د ش، عدد 99، المؤرخة بـ 24 جمادى الأولى 1443 الموافق لـ 29 ديسمبر 2021.
- 15- قانون 22-07 المؤرخ في 04 شوال 1443، الموافق 05 مايو سنة يتضمن التقسيم القضائي، ج ر ج د ش، عدد 32، المؤرخة بـ 13 شوال عام 1443، الموافق لـ 14 يوليو 2022.
- 16- قانون رقم 22-08 المؤرخ في 04 شوال 1443، الموافق 05 مايو سنة 2022 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر ج د ش، عدد 32، المؤرخة بـ 13 شوال 1443، الموافق لـ 14 مايو 2022.
- 17- قانون 22-10 المؤرخ في 09 ذي القعدة 1443 الموافق لـ 09 جوان 2022 يتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر ج د ش، عدد 41، المؤرخة بـ 16 ذي القعدة 1443، الموافق لـ 16 جوان 2022.
- 18- قانون 22-13 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق لـ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن لقانون الاجراءات المدنية والادارية، ج ر ج د ش، عدد 48، المؤرخة بـ 18 ذي الحجة عام 1443، الموافق لـ 17 يوليو 2022.
- ب- الأوامر الرئاسية:

- 1- الأمر رقم 67 -24، المؤرخ في 07 شوال 1386، الموافق لـ 17 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية، ج ر ج د ش، العدد 06، المؤرخة بـ 07 شوال 1386، الموافق لـ 18 يناير 1967، معدل ومتمم.
- 2- الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 07 ربيع الاول 1389، الموافق 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية ج ر ج د ش، عدد 44، المؤرخة بـ: 07 ربيع الاول 1389، الموافق لـ 23 ماي 1969.
- 3- الأمر رقم 71-79 المؤرخ في 15 شوال عام 1391 الموافق لـ 3 ديسمبر 1971 المتعلق بالجمعيات، ج ر ج د ش، عدد 105، المؤرخة بـ 06 ذو القعدة 1391، الموافق لـ 24 ديسمبر 1971.
- 4- الأمر 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395، الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر ج د ش، عدد 78، المؤرخة بـ 24 رمضان 1395 الموافق لـ 30 سبتمبر 1975.
- 5- الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427، الموافق 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج د ش، عدد 46، المؤرخة بـ 20 جمادى الثانية 1427، الموافق لـ 16 يوليو 2006.
- 6- الأمر رقم 08-02، المؤرخ في 21 رجب 1429، الموافق لـ 24 جويلية 2008، المتعلق بقانون الموازنة التكميلية لعام 2008، ج ر ج د ش، العدد 41، المؤرخة بـ 24 رجب 1429، الموافق لـ 27 جويلية، 2008.

ج- النصوص التنظيمية:

01- المراسيم الرئاسية:

- 1- مرسوم الرئاسي رقم 80-53، مؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق أول مارس 1980، والمتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، ج ر ج د ش، عدد 10، المؤرخة بـ 17 ربيع الثاني 1400، الموافق لـ 04 مارس 1980
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 81-267 المؤرخ في 10-10-1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنظافة والسكينة العامة، ج ر ج د ش، عدد 41، المؤرخة بـ 13 أكتوبر 1981 الموافق لـ 15 ذي الحجة 1401.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 85-59 المؤرخ في أول رجب 1405، الموافق 23 مارس 1985، المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر ج د ش، عدد 13، المؤرخة بـ 02 رجب 1405، الموافق لـ 24 مارس 1985.

- 4- مرسوم رئاسي رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 الموافق 04 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر ج د ش، عدد 27، المؤرخة ب 27 ذب القعدة 1403 الموافق 06 يوليو 1988.
- 5- مرسوم رئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 28 شوال 1431، الموافق 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج د ش، عدد 58، المؤرخة ب 28 شوال 1431، الموافق ل 07 أكتوبر 2010.
- 6- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 2 ذي الحجة 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج د ش، عدد 50، المؤرخة ب 06 ذي الحجة 1436، الموافق ل 20 سبتمبر 2015.
- 7- مرسوم الرئاسي رقم 16-03 مؤرخ في 26 ربيع الأول 1437، الموافق ل 07 يناير 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر ج د ش، عدد 2، المؤرخة ب 03 ربيع الأول 1437 الموافق ل 13 يناير 2016.
- 8- مرسوم الرئاسي رقم 19-317، مؤرخ في 26 نوفمبر 2019، المتضمن إنشاء وكالة وطنية لتطوير الرقمنة وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، ج ر ج د ش، عدد 74، المؤرخة ب 04 ربيع الثاني 1441، الموافق ل أول ديسمبر 2019.
- 9- مرسوم رئاسي رقم 20-45 مؤرخ في 21 جمادى الثانية 1441، الموافق ل 15 فبراير 2020 الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ج د ش، عدد 9، المؤرخة ب 25 جمادى الثانية 1440، الموافق ل 19 فيفري 2020.
- 10- مرسوم رئاسي رقم 20-46 مؤرخ في 21 جمادى الثانية 1441، الموافق ل 15 فبراير 2020 الذي يتضمن تعيين وسيط الجمهورية، ج ر ج د ش، عدد 9، المؤرخة ب 25 جمادى الثانية 1440، الموافق ل 19 فيفري 2020.
- 11- مرسوم رئاسي رقم 21-540 مؤرخ في 23 جمادى الاولى 1443، الموافق ل 28 ديسمبر 2021، يحدد صلاحيات المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر ج د ش، عدد 98، المؤرخة ب 23 جمادى الاولى 1443، الموافق ل 28 ديسمبر 2021.

02- المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 90-51 مؤرخ في 10 رجب 1410، الموافق ل 06 فيفري 1990، يحدد كيفية تطبيق المادة 28 من القانون 87-19 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987، والذي يضبط

- كيفية استغلال الاراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم، ج ر ج د ش، عدد06، المؤرخة ب 11 رجب الموافق ل 07 فيفري 1990.
2. المرسوم التنفيذي رقم 90-285، المؤرخ في 29 سبتمبر 1990 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ج ر ج د ش، عدد 42 المؤرخة ب 01 محرم 1415، الموافق ل 29 يونيو 1990.
3. المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل و المتمم، يحدد كفيات تحضير شهادات التعمير و تسليمها، ج ر ج د ش، عدد 25، المؤرخة ب15 ذو القعدة 1411، الموافق ل 29 ماي 1991.
4. المرسوم التنفيذي 93- 186، المؤرخ في 07 صفر 1441، الموافق ل27 يوليو 1993، يحدد كفيات تطبيق القانون 90-11 الذي، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر ج د ش، عدد 54، المؤرخة ب 12 صفر 1414، الموافق ل 01 أوت 1993.
5. المرسوم التنفيذي 94-177، المؤرخ في 16 محرم 1415، الموافق ل 26 يونيو 1994، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 90-285، المؤرخ في 29 سبتمبر 1990، الذي يحدد قواعد تنظيم الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ج ر ج د ش، عدد 42، المؤرخة ب 19 محرم 1415، الموافق ل 29 يونيو 1994.
6. مرسوم تنفيذي رقم 08 - 272، مؤرخ في 6 رمضان 1429، الموافق 6 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج د ش، عدد50، المؤرخة ب 07 رمضان 1429، الموافق ل 07 سبتمبر 2008.
7. مرسوم تنفيذي رقم 08-273، مؤرخ في 6 رمضان 1429، الموافق 6 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر ج د ش، عدد50، المؤرخة ب 07 رمضان 1429، الموافق ل 07 سبتمبر 2008.
8. مرسوم تنفيذي رقم 08-274، مؤرخ في 6 رمضان 1429، الموافق 6 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياته، ج ر ج د ش، عدد50، المؤرخة ب 07 رمضان 1429، الموافق ل 07 سبتمبر 2008.
9. مرسوم تنفيذي رقم 09 - 307 مؤرخ في 3 شوال 1430 الموافق 22 سبتمبر 2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91 - 176 المؤرخ في 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991 الذي يحدد كفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة

- التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر ج د ش، عدد 55، المؤرخة بـ 08 شوال 1430، الموافق لـ 27 سبتمبر 2009.
10. مرسوم تنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 2 صفر 1434 الموافق 16 ديسمبر 2012، يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج ر ج د ش، عدد 69، المؤرخة بـ 5 صفر 1434، الموافق لـ 19 ديسمبر 2012.
11. مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر ج د ش، عدد 15، المؤرخة بـ 05 جمادى الأولى 1434، الموافق لـ 17 مارس 2013.
12. مرسوم تنفيذي رقم 13-117، مؤرخ في 09 شعبان 1434 الموافق 18 يونيو 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر ج د ش، عدد 32، المؤرخة بـ 14 شعبان 1434، الموافق لـ 23 يونيو 2013.
13. مرسوم تنفيذي رقم 16-61، مؤرخ في 02 جمادى الأولى 1437، الموافق لـ 11 فبراير 2015، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 09-410 المؤرخ في 23 ذي الحجة 1430 الموافق لـ 10 ديسمبر 2009، يحدد قواعد الأمن المطبقة على النشاطات المنصبة على التجهيزات الحساسة، ج ر ج د ش، عدد 09، المؤرخة بـ 08 جمادى الأولى 1437، الموافق لـ 17 فبراير 2016.
14. مرسوم تنفيذي رقم 16-190 مؤرخ في 25 رمضان 1437، الموافق لـ 30 يونيو 2016، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات الادارية، ج ر ج د ش، عدد 47، المؤرخة بـ 07 شوال 1437، الموافق لـ 12 يوليو 2016.
15. المرسوم التنفيذي رقم 22-02، المؤرخ في أول رجب 1443، الموافق لـ 02 فبراير 2022، يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر ج د ش، عدد 09، المؤرخة بـ 02 رجب 1443، الموافق لـ 03 فبراير 2022.

د- اللوائح التنظيمية

- 1- قرار وزاري مؤرخ في 23 محرم 1409، الموافق 04 سبتمبر 1988، يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم واعلامهم، ج ر ج د ش، عدد 39، المؤرخة بـ 17 صفر 1409، الموافق لـ 28 سبتمبر 1988.

- 2- قرار وزاري مؤرخ في 23 محرم 1409، الموافق 04 سبتمبر 1988، يرمي الى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، ج ر ج د ش، عدد 39، المؤرخة بـ 17 صفر عام 1409، الموافق لـ 28 سبتمبر 1988.
- 3- القرار الوزاري المؤرخ في 14 ذي الحجة 1443، الموافق 13 يوليو 2022، يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس التنفيذي للولاية، ج ر ج د ش، عدد 66، المؤرخة بـ 06 ربيع الأول 1444، الموافق لـ 02 أكتوبر 2022.
- 4- التعليمات الرئاسية رقم 2021/02 الصادرة بتاريخ: 25 08-2021، والمرسلة كنسخة طبق الأصل من وزير الداخلية والجماعات المحلية إلى الولاية والولاية المنتدبون، والأمناء العامون للولايات ورؤساء الدوائر بتاريخ 28 سبتمبر 2021
- 5- تعليمات الوزير الأول لسنة 2020، المؤرخة بـ 25 جويلية 2020، تحت رقم 155/ و أ، المرسله لوزير الداخلية بخصوص متابعة شكاوى المواطنين.
- 6- منشور وزاري رقم 2102 المؤرخ بـ 2012/11/14 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية مرسل للولاية ورؤساء الدوائر والبلديات.

ه-قوانين عربية

- 04- أمر حكومي عدد 401 لسنة 2019 مؤرخ في 6 ماي 2019، يتعلق بضبط شروط وإجراءات أعمال آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها بالفصل 30 من مجلة الجماعات المحلية، ر ر ج ت، عدد 39، المؤرخة بـ 14 ماي 2019.
- 05- قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

و- قوانين باللغة الاجنبية:

06- *Code général des collectivités territoriales - Dernière modification le 01 mai 2022 - Document généré le 12 mai 2022.*

07- *Journal officiel de la république algérienne, 10 Septembre 1963, Constitution de la République Algérienne Démocratique et populaire (abrogée), Référendum du 08 septembre 1963, J. O. R. A. D. P, n° 64 l'année 1963.*

ثانيا: الكتب

أ- الكتب المتخصصة باللغة العربية

- 01- حمدي عطية مصطفى عامر، الأعمال القانونية للسلطة الادارية، القرار الاداري، العقد الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2015.
- 02- سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010.
- 03- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة"، مطبعة جامعة عين شمس، ط3، دار الفكر العربي، مصر 1978.
- 04- صفاء شكر محمود، الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة، إساءة استعمالها، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر 2017.
- 05- عبد الحكم فودة، الخصومة الادارية، ج2، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2003.
- 06- فؤاد محمد موسى عبد الكريم، فكرة الإنحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، د ط، 1997.
- 07- محمد الصغير بعلي، الادارة المحلية الجزائرية، د ع ن ت، عنابة، 2013.
- 08- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
- 09- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 10- محمد حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، د م ج، الاسكندرية، مصر، 1989.
- 11- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، دار النهضة العربية، مصر 1986.
- ب- الكتب العامة باللغة العربية**
- 12- ابراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الاداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الاداري، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر 2003.
- 13- أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، دار الفكر للطباعة ونشر والتوزيع، بيروت، لبنان، بدون سنة النشر.
- 14- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- 15- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، د م ج، ط6، الجزائر 2005.

- 16- بلال البرغوثي، عزمي الشعبي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مكتب منظمة أمان لشؤون مكافحة الفساد، ط04، فلسطين، 2016.
- 17- بوعلام بوشاشي، مفاهيم اقتصادية وقانونية، دار هومة، الجزائر، 2007.
- 18- جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، لبنان، 2010.
- 19- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري - قرارات المحكمة العليا - قرارات مجلس الدولة - مسرد ألفبائي للكلمات الدالة، ط1، ج1، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
- 20- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، - قرارات المحكمة العليا - قرارات مجلس الدولة - مسرد ألفبائي للكلمات الدالة، ط1، ج2، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
- 21- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، - قرارات المحكمة العليا - قرارات مجلس الدولة - مسرد ألفبائي للكلمات الدالة، ط1، ج3، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
- 22- حسين فريجة، شرح المنازعات الادارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2011.
- 23- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2010، ص ص:15-16.
- 24- حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الاداري، دار وائل للنشر، ط1، عمان الأردن.
- 25- الخليل ابن احمد الفراهيدي، كتاب العين، معجم لغوي، ط1، مكتبة لبنان، بيروت، 2009.
- 26- سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القاضي الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1991.
- 27- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 28- سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 29- سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، قضاء الإلغاء - الكتاب الأول - دار الفكر العربي، ط7، مصر 1996.
- 30- سمير دنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانون المدني والإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان 2009.
- 31- صاحب مطر خباط، ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر 2015.
- 32- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرارات الإدارية، دراسة فقهية مدعمة بأحدث أحكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2001.

- 33- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 34- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
- 35- عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1983.
- 36- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 2012.
- 37- عصام بنحسن، مدخل لدراسة السلطة المحلية، على ضوء مجلة الجماعات المحلية، مجمع الاطرش للكتاب المختص، تونس، 2020.
- 38- علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1 دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- 39- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط6، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 40- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر 2010.
- 41- عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر 2007.
- 42- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- 43- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول الاطار النظري للمنازعات الإدارية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2013.
- 44- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر ط1، 2013.
- 45- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط02، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 46- عمار بوضياف، دعوى الالغاء في قانون الاجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط01، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2009.
- 47- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط01، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 48- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط01، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 49- عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات، الجامعية، 1984.
- 50- عمور سلامي، المنازعات الإدارية، مطبوعة جامعية لطلبة السنة الثالثة، كلية الحقوق بن عكنون، السنة الدراسية 2002-2003.

- 51- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 52- لحسين بن الشيخ آث ملويا، تطبيقات المنازعات الادارية، ج2، دار هومة، الجزائر، 2018.
- 53- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، ط4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 54- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، ط4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 55- لطفي رقية، والسيدة عفيفة خنفوس، والسيدة عائنة الطرهوني لوتز، دليل الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية، تونس 2020.
- 56- ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية 2000
- 57- ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر 2004.
- 58- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، م3، دار الجيل، لبنان، بدون سنة النشر.
- 59- محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، التنظيم الاداري، النشاط الاداري، د ع ن ت، عنابة 2013.
- 60- محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، د ع ن ت، عنابة، 2014.
- 61- محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- 62- محمد رفعت عبد الوهاب، وحسين عثمان، القضاء الإداري، ك2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- 63- محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزامات، أحكام الالتزام، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2010 .
- 64- محمد عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، مصر 1991.
- 65- محمد علي جواد، القضاء الإداري، كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، بغداد، 2010.
- 66- محمد علي محمد عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، دراسة فقهية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013.
- 67- محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعلمية للضبط الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016.
- 68- محمود الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 69- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

- 70- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الادارية، الانظمة القضائية المقارنة والمنازعات الادارية، ج01، د م ج، الجزائر 2005.
- 71- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، دار المعرفة، مصر، 1979.
- 72- نبيل صقر، قانون العقوبات معدل ومتمم بأحدث التعديلات بالقانون 01-09، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 73- نواف كنعان، القانون الإداري، ك2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.

ثالثا: المراجع الأجنبية

1. *Code général des collectivités territoriales - Dernière modification le 01 mai 2022 - Document généré le 12 mai 2022.*
2. *Gilles le berton , L'origine des cas D'ouverture le recours pour exés de pouvoir d'après les remontrances des parlements au XVIII siéde , R,d, P, Paris, 1986.*
3. *Jean-François, Lachaume Héléne Pauliat, Stéphane Braconnière , Clotilde D'effigier, droit administratif Les grandes décisions de la jurisprudence, 16 édition mise à jour,2014.*
4. *Jean-Marie Auby et Roland Drago, Traité de contentieux administratif, T.2, 3em éd., L.G.D.J., Paris, 1984.*
5. *M. Laferrrière, Préface au Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2^{ème} éd, Berger-Levrault, Paris,1896.*
6. *Marcel Waline, traité de droit administratif , 9e édition ,paris, 1963.*
7. *Odent (R.), Contentieux administratif, t. 2, Dalloz, Paris, 2007.*
8. *Participatory Democracy: the Importance of Having a Say When Times are Hard . Three questions to Julia Keutgen, interview –8 june2021, Voir le site : bit.ly/3QZUbR7.*
9. *Roger Bonard, précis droit administratif, part cencrad, Recueil, paris, 1933.*
10. *Serge Guinchard, Thierry Debardle, Lexique des termes juridiques est à jour, dans sa 25e édition, des textes, Éditions Dalloz, paris, 2017.*
11. *xavier dubrè de boulois, Les annales de droit 2022,droit administratif , éditions Dalloz, paris,2021.*

رابعا: الرسائل الجامعية

01- أطروحات الدكتوراه

أ- باللغة العربية

- 01- أحمد موسى عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة القاهرة، مصر، 1988.
- 02- بن زعمة عبد القادر، الحكومة الالكترونية كأداة للتطوير الإداري بالإدارة المحلية بلدية الجزائر الوسطى نموذجا، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، 2018.
- 03- حرحوز عبد اللطيف، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر - دراسة حالة ولاية المسيلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2020.
- 04- سرمد رياض عبد الهادي، الأبعاد القانونية لدور القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2010.
- 05- صديقي نبيلة، الانحراف في استعمال الاجراء الإداري، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بن قايد، تلمسان، 2016.
- 06- عصام عبد الوهاب، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، مصر 1970.
- 07- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 08- محمد مرغني، نظرية التعسف في الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1972.
- 09- ممدوح عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة، 1999.
- 10- نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، رسالة دكتوراه، الدار القوية للنشر، القاهرة، 1965.
- 11- وردة خلاف، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرارات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، جامعة محمد الأمين دباغين، 2014 .

ب- باللغة الأجنبية

- 01- *Jérémie Saiseau, Les collectivités territoriales face au risque de discrimination, thèse doctorat, université de bordeaux, école doctorale de droit, France, 2018.*

- 02- *Maxime Charite, Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif : Etude comparée de l'office des juges constitutionnel et administratif français, Thèse doctorat , Université d'Orléans, France, 2020.*
- 03- *Katy Sibiril, La notion d'intérêt en droit administratif français, - pour obtenir le titre de docteur de L'université de Bretagne occidentale Mention : Droit Public Ecole Doctorale des Sciences de l'Homme ,Brest, 2015.*
- 04- *Yoan Sanchez, Le rôle des juges dans le contrôle de l'activité administrative Étude comparée du recours pour excès de pouvoir et de la Judicial review, Thèse doctorat, Ecole doctorale Sciences de l'homme et de la société, Universités D'orléans.France,2017*

02- مذكرات ماجستير

- 01- **خالد خالد رشيد الدليمي،** الانحراف في استعمال السلطة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، 1998.
- 02- **سعد صليح،** الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، 2005.
- 03- **زياد طارق خضير عباس،** رقابة التناسب في القضاء الإداري، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم القانون، جامعة النيلين، جمهورية السودان، 2018.
- 04- **فاطمة الزهراء فيرم،** الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القسم العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2004/2003.
- 05- **كريمة مزيان،** دور القاضي الإداري في الرقابة على الهدف المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011.
- 06- **نادية خلفة،** مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية، دراسة تحليلية قانونية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003.
- 07- **نادية ضريفي،** تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة ماجستير، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

خامسا: المقالات

أ- مقالات باللغة العربية

01- أمل المرشدي، أوجه انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، مقال منشور بالشبكة العنكبوتية بعنوان أنظر الرابط: <https://bit.ly/3jYUf5E/> تم الولوج له بتاريخ: 2021/11/01 على الساعة 23:00.

02- بختة دندان، تجليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي في الجزائر، مقال منشور بتاريخ 2022-04-27 بمجلة الحقوق والعلوم الانسانية، م 15 العدد 01 لسنة 2022.

03- سناء بولقواس، خصوصية إلغاء القرارات الادارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، مقال منشور بتاريخ 20216-02-13 بمجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد:13، ص: 310، أنظر رابط منصة ASJP على العنوان الالكتروني التالي : <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/62442>

04- الصادق هاني، كرام محمد الاخضر، الرقمنة ودورها في التصدي للانحراف بالسلطة في أعمال، الإدارة المحلية الجزائرية (الواقع والمتطلبات)، مقال منشور بتاريخ: 2021/21/جوان/2021 بمجلة الاكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري بجاية، ص 08، والمقال منشور بمنصة ASJP على الرابط التالي:

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/175093>

05- زياد عادل، إثبات عيب انحراف الإدارة العمومية في استعمال السلطة العامة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، ع07، م 01، 2017.

06- عبد المجيد براج، الديمقراطية التشاركية، مقال منشور بمجلة القانون، المجتمع والسلطة، عدد خاص أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الرشيد وتطبيقاتها، (06 و 07 أبريل 2011) ص 101، تم الاطلاع عليه من خلال المنصة الرقمية ASJP، بتاريخ: 30-08-2022 على الساعة 07:22 د، للاطلاع أكثر أنظر الرابط:

<https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/153/1/1/7003>

07- عبد الرازق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة المصري السنة الثالثة، يناير 1952.

08- عبد الرحمن بدر عبد الرحمن زيد المنيفي، إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة، مقال منشور بمجلة القانونية، كلية الحقوق (فرع الخرطوم)، جامعة القاهرة، ع 06، م 06، 2021.

09- العربي مداح، بالهوارى جميلة، تحول القضاء الإداري في مجال إثبات الانحراف بالمصلحة العامة، مقال منشور بتاريخ: 2020/02/17 بمجلة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية لمركز الجامعي أحمد زيانة غليزان، الجزائر، العدد:02، ص: 85، أنظر رابط منصة ASJP على العنوان الالكتروني التالي: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/137949>

- 10- قادر أحمد عبد الحسيني، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)،** مقال منشور بتاريخ 2010/08/2 بالشبكة العنكبوتية، أنظر الرابط: <https://www.iasj.net/iasj/download/19955b572a20628f>
- 11- كمال رحماوي، ضوابط تأنيح الموظف العام في القانون الجزائري،** مقال منشور بتاريخ 08-09-1999 بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، جامعة يوسف بن خدة، أنظر الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/96885->
- 12- لزهرة خشايمية، سمير حدادي، الديمقراطية التشاركية كأداة لتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة في الجزائر،** مقال منشور بتاريخ 25-09-2021، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة.
- 13- محمد الهيني، عيب الانحراف في استعمال السلطة على ضوء الفقه والاجتهاد القضائي الإداري ،** مقال منشور في موقع العلوم القانونية، www.marocdroit.com . وانظر الرابط : https://alqanunal3am.blogspot.com/2019/08/blog-post_65.html
- 14- مزيتي فاتح، مجلس المحاسبة الجزائري بين الاستقلال والتبعية،** مقال منشور بتاريخ: 04-02-2022 بالمجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة حاج لخضر باتنة. <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/315/14/3/164021>
- 15- مولود عقبوبي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر،** مقال منشور بتاريخ 01-06-2016، مجلة القانون، العدد6، معهد العلوم القانونية والسياسية، المركز الجامعي، بغيليزان.
- 16- وردة خلاف، الرقابة الالكترونية في مكافحة الفساد الإداري،** مقال منشور بتاريخ 28-01-2022 بالمجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، جامعة محمد الأمين دباغين، سطيف 02 ، م06، العدد03، ص:61.

ب- مقالات باللغة الأجنبية:

- 01- Christelle ballandras – rozet, réflexion Sur la dimensions morale détournement de pouvoir, Article publié dans le journal Ajda -, n 41/2007, hebdomadaire 03 /12/2007, Dalloz.**
- 02- Guillem Ripoll, La sauvegarde de l'intérêt général : le rôle de la clarté des objectifs dans la motivation de service public et l'acceptation des comportements contraires à l'éthique, Dans Revue Internationale des Sciences Administratives 2022/1 (Vol. 88), pages 49 à 65.**
- 03- M. Arthur, séparation des pouvoirs et séparation des fonction , Rev. dr. pub.1903.**

- 04-** *Nadine DANTONEL-COR, L'évolution de la notion de collectivité territoriale au prisme de la recomposition des territoires locaux, IRENEE / Université de Lorraine 2018/1 N° 40 | pages 281 à 297 ISSN 1290-9653 DOI 10.3917/civit.040.0281 Article disponible en ligne à l'adresse : - <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2018-1-page-281.htm>.*
- 05-** *P. Gonod, M. guyomar, Détournement de pouvoir et de procédure, R C.A, Dalloz, 2008.*
- 06-** *Sri Nur Hari Susanto Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep antara Sistem Hukum Anglo Saxon dan Sistem Hukum Kontinental), Administrative Law & Governance Journal. Volume 3 Issue 2, June 2020,p 11, ISSN. 2621-2781 Online ; voir le sit : <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/7996>*
- 07-** *Y. MADIOT, Vers une territorialisation du droit, RFDA, n° 3, 1995, p. 947.*

سادسا: القرارات القضائية والتقارير والمقابلات

01- القرارات القضائية

أ- باللغة العربية

- 01-** - ق م د ح، الغرفة الثالثة، رقم:111401، المؤرخ: 20 أكتوبر 2016، بلدية عين البيضاء ضد (ب ح)، ينظر موقع مجلس الدولة الالكتروني عبر الرابط التالي: https://conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn%C2%B0111401-a.pdf
- 02-** ق م د ج، رقم: 078902 المؤرخ في: 2013/01/31 بلدية برج البحري ضد (س. ح)، ينظر الموقع الالكتروني لمجلس الدولة عبر الرابط التالي: https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/078902_31.pdf
- 03-** ق م د ج، رقم 064475 المؤرخ في 28-07-2011 استئناف بلدية قسنطينة قرار صادر عن الغرفة الادارية لمجلس قضاء قسنطينة متعلق بهدم محل تجاري لأحد الاشخاص، مجلة مجلس الدولة عدد10، 2012، ص ص 131-132.
- 02-** ق م د ج رقم056947، المؤرخ: 2010/10/28، ولاية سكيكدة ضد (ع. ح)، مجلة مجلس الدولة عدد10، 2012، ص ص 105-106، موقع مجلس الدولة الالكتروني، أنظر الرابط التالي: https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn056947-a.pdf
- 03-** ق م د ج رقم 044612 المؤرخ ب 15-04-2009، قضية والي ولاية تيزي وزو ضد (ج س)، المرجع: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، ج3، ط3، منشورات كليك، الجزائر 2013، ص ص 1641-1642.

- 04- ق م د ج رقم: 20289، المؤرخ في: 12-07-2005، قضية (رئيس م ش ب لبلدية ثنية الأحد) ضد (ز د)، مجلة مجلس الدولة 2005، عدد7، ص86.
- 05- ق م د ج رقم 014637 المؤرخ: 15-06-2004، قضية بلدية العلما ضد (م ع)، مجلة مجلس الدولة 2004، عدد5، ص:132.
- 06- ق م د ج رقم 016150، المؤرخ: 21 سبتمبر 2004، قضية (مديرية التربية) ضد بلدية الرحوية، مجلة مجلس الدولة 2005، عدد7، ص.80.
- 07- ق م د ج، رقم: 2307، المؤرخ: 01-07-2003، قضية (ب ط) ضد بلدية القبة، مجلة مجلس الدولة 2003، عدد 4، ص:119.
- 08- ق م د ج، الغرفة الرابعة، قرار رقم: 003601 بتاريخ 10 جوان 2002، مجلة مجلس الدولة 2002، العدد2، ص:20.
- 09- ق م د ج، الغرفة الأولى، قرار رقم: 006460، المؤرخ بـ 23 سبتمبر 2002، ينظر موقع مجلس الدولة الإلكتروني عبر الرابط:
<https://www.conseildetat.dz/ar/arretn%C2%B0006460-apdf>
- 10- ق غ إ م أ، رقم: 157362، المؤرخ : 23-02-1998، قضية فريق (ق ع ب) ضد والي ولاية المسيلة، المجلة القضائية 1998، العدد01، ص:190.
- 12- ق غ إ م أ، رقم: 86081 المؤرخ: 07-04-1991، قضية (س ه) ضد ر م ش لبلدية قصر البخاري، نشرة القضاة 1995، العدد48، ص:205.
- 13- ق غ إ م أ، رقم: 57808، المؤرخ: 14-01-1989، قضية بين (فريق م) ضد والي ولاية تيزي وزو، المجلة القضائية 1993، العدد 04، ص ص:183.
- 14- ق غ إ م أ، رقم: 41916، المؤرخ: 18 ماي 1985، قضية (م أ) ضد م ش ب لبلدية عنابة، المجلة القضائية 1990، عدد2، ص:209.
- ت- قرار المحكمة الادارية العليا بمصر في 11/06/1972، قضية رقم: 1154، لسنة14، ن ق مجموعة لسنة 17.

أ- باللغة الأجنبية:

- 01- Conseil d'État - Juge des référés, N° 457520, Lecture du vendredi 29 octobre 2021, Inédit au recueil Lebon, voir le site :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000044310571>
- 02 – C E, 3 avril 1987, « Commune de Viry-Châtillon », LPA, 22 avril 1988, p 10

ب - التقارير

- 01- تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ج ر ج د ش ج، عدد75، المؤرخة بـ 07 ربيع الثاني 1441، الموافق لـ 04 ديسمبر 2019، ص252.
- 02- مخطط عمل الحكومة لسنة 2021 من أجل تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية، ص21 ، الموقع الالكتروني للوزير الأول، أنظر الرابط : <https://bit.ly/3LYKAZm>
- 03- كتاب الديمقراطية التشاركية المحلية تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج، وهو كتاب يقدم حصيلة تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية الى غاية تاريخ 31 سبتمبر 2019، وهو صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية لوزارة الداخلية للمملكة المغربية، ينظر الرابط: <https://cutt.us/fNb4T>.

ج- المقابلات والتربصات بالخارج

1. مقابلة مع رئيس المحكمة الادارية بولاية الوادي يوم 28 جويلية 2022.
2. مقابلات مع الأمين العام الحالي لبلدية قمار السيد أحمد بجوطي خلال سنتي 2021-2022 .
3. مقابلة مع الأمين العام السابق لبلدية قمار عبد الحميد لشلح خلال سنة 2020.
4. مقابلة مع الأمين العام السابق لبلدية قمار المتصرف المستشار المتقاعد السيد: عبد الحميد مصباحي يوم 30-01-2020 على الساعة 06.30 مساء.
5. تربص تكويني للباحث في إطار التربصات قصيرة المدى بالخارج لإطارات وموظفي الجامعة، مكان التكوين مقر المنظمة العربية للتنمية الادارية لجامعة الدول العربية بالقاهرة، عنوان التربص: برامج استخدام الأنظمة الذكية في الإدارة والتخطيط الاستراتيجي، بتاريخ 26-28 نوفمبر 2019، الأستاذ المدرب د/ أيمن سعد الدين محمد وقد توج الباحث بشهادة تكوين في الموضوع السابق الذكر.

سابعاً: المواقع الالكترونية

1. موقع المصحف الإلكتروني <https://quran.ksu.edu.sa/tafseer/tabary/sura3-aya110.html> بجامعة الملك سعود
2. <https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/LEGITEXT000006070633.pdf> الموقع الرسمي للحكومة الفرنسية لنشر التشريعات واللوائح والمعلومات القانونية
3. https://pt.wikipedia.org/wiki/Roger_Bonnard موقع ويكيبيديا ترجمة حياة روجي بونار
4. <https://www.dalloz.fr> موقع دالوز الفرنسي للكتب القانونية
5. https://alqanunal3am.blogspot.com/2019/08/blog-post_65.html موقع القانون العام المغربي مقال بعنوان الاتجاهات التقليدية لدى مجلس الدولة الفرنسي و محكمة النقض المغربية في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة

6. <https://bit.ly/307fpo4> موقع مقال الباحث في_المجلة الاكاديمية للبحث القانوني
7. <https://bit.ly/3czgOIZ> موقع وزارة المواصلات القطرية وبه موضوع عن حكومة قطر الرقمية
7. <https://bit.ly/3PZ1kkU> موقع الموسوعة الحرة ويكيبيديا
8. <https://elaph.com/Web/opinion/2020/06/1296305.html> موقع جريدة إيلاف الالكترونية
8. https://emirate.wiki/wiki/%C3%89douard_Laferri%C3%A8re موقع إمارات ويكي
9. https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9on_Aucoc من موقع ويكيبيديا
9. https://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9on_Aucoc موقع موسوعة اللغة العربية ترجمة مورييس هوريو
10. <https://mimirbook.com/ar/be02d785b34> موقع ويكيبيديا ترجمة الفقيه رولاند دراجو
11. https://fr.wikipedia.org/wiki/Roland_Drago موقع رئاسة الجمهورية الجزائرية
11. <https://mediateur.el-mouradia.dz/>
12. [https://mounakassatdz.com/annonces?page=1&search=§eurs\[\]=6](https://mounakassatdz.com/annonces?page=1&search=§eurs[]=6) موقع إلكتروني متخصص في إعلان المناقصات والمزايدات
12. [https://mounakassatdz.com/annonces?page=1&search=§eurs\[\]=6](https://mounakassatdz.com/annonces?page=1&search=§eurs[]=6) جامعة الملك
13. <https://quran.ksu.edu.sa/tafseer/tabary/sura3-aya110.html> سعود المصحف الإلكتروني
13. <https://quran.ksu.edu.sa/tafseer/tabary/sura3-aya110.html> المنصة الالكترونية الإداري في ASJP
14. <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/137949> منصة بعنوان مجال اثبات الإنحراف بالمصلحة العامة.
14. <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/137949> : ASJP موقع نشر المقالات العلمية
15. <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/175093>
16. https://www.conseildetat.dz/ar/arretn%C2%B0006460-apdf_ml موقع مجلس الدولة الجزائري قضية مديرية التربية ضد البلدية
16. https://www.conseildetat.dz/ar/arretn%C2%B0006460-apdf_ml مجلس الدولة الجزائري وبه قرار
17. https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn016150-a.pdf مجلس الدولة الجزائري وبه قرار
17. https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn016150-a.pdf مجلس الدولة رقم 056947 ولاية سكيكدة ضد ح
18. https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn056947-a.pdf موقع القانون المغربية
18. https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn056947-a.pdf موقع محاضرات في القانون الإداري البلجيكي
19. <https://www.elkanounia.com/2020/02/Administratif.html>
19. <https://www.elkanounia.com/2020/02/Administratif.html> موقع قانوني فرنسي
20. <https://www.google.com/search?client=opera&q=%09cour+de+droit.net%2Fdroit+administratif-en+Belgique-a126354210%2F&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8> موقع دبي الرقمية
20. <https://www.google.com/search?client=opera&q=%09cour+de+droit.net%2Fdroit+administratif-en+Belgique-a126354210%2F&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8> موقع الامم المتحدة وبه الاعلان العالمي لحقوق الإنسان
21. <https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/LEGITEXT000006070633.pdf> موقع المغرب القانوني
21. <https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/LEGITEXT000006070633.pdf> موقع العلوم القانونية للمغرب
22. <https://www.smartdubai.ae/ar/>
22. <https://www.smartdubai.ae/ar/> موقع القانون العام
23. <https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/> موقع الوزير الأول الجزائري
23. <https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/>
24. www.marocdroit.com
24. www.marocdroit.com
25. www.marocdroit.com
25. www.marocdroit.com
26. https://alqanunal3am.blogspot.com/2019/08/blog-post_65.html
26. https://alqanunal3am.blogspot.com/2019/08/blog-post_65.html
27. <https://www.premier-ministre.gov.dz/ar/>
27. <https://www.premier-ministre.gov.dz/ar/>

فهرس المواضيع

فهرس المواضع:

| | |
|----|--|
| 1 | مقدمة: |
| | الباب الأول |
| 13 | الأسس الفقهية والقانونية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية |
| 14 | الفصل الاول |
| 14 | الأسس الفقهية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية |
| | المبحث الأول |
| 15 | الأسس الفقهية لمواجهة الانحراف بالسلطة في الفقه الغربي والعربي |
| 15 | المطلب الأول: التعريف بالانحراف بالسلطة وتمييزه عن المصطلحات المشابهة |
| 16 | الفرع الأول: تعريف الانحراف بالسلطة |
| 17 | الفرع الثاني: تمييز المصطلحات المشابهة والمتداخلة مع مصطلح الانحراف بالسلطة |
| 24 | المطلب الثاني: الانحراف بالسلطة في الفقه الغربي |
| 25 | الفرع الأول: الانحراف بالسلطة في الفقه الفرنسي |
| 28 | الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة في الفقه البلجيكي |
| 30 | المطلب الثالث: تعريف الانحراف بالسلطة في الفقه العربي |
| 31 | الفرع الأول: الانحراف بالسلطة في الفقه المصري |
| 33 | الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة في الفقه الجزائري |
| | المبحث الثاني |
| 41 | خصوصيات الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية |
| 42 | المطلب الأول: مميزات الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية |
| 43 | الفرع الأول: الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية عيب احتياطي وشخصي أمام القضاء |
| | الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية عيب خفي وصعب الاثبات أمام القضاء الاداري |
| 48 | |

| | |
|-----|--|
| 52 | الفرع الثالث: الانحراف بالسلطة في الادارة المحلية مقترن بالسلطة التقديرية لها ولا تغطيه الظروف الاستثنائية |
| 57 | المطلب الثاني: صور وحالات الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية |
| 57 | الفرع الأول: صورة انحراف رجل الادارة المحلية عن المصلحة العامة وحالاتها |
| 65 | الفرع الثاني: صورة مخالفة رجل الادارة المحلية لقاعدة ومبدأ تخصيص الأهداف وحالاتها |
| 74 | الفرع الثالث: صورة انحراف رجل الادارة المحلية بالإجراءات وحالاتها (خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف) |
| 86 | المطلب الثالث: إثبات الانحراف بالسلطة المترتب عن أعمال الادارة المحلية والجزاء المترتبة عليه |
| 86 | الفرع الأول: طرق إثبات الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية |
| 89 | الفرع الثاني: الجزاءات الادارية والقضائية المترتبة على الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية |
| 92 | الفرع الثالث: الجزاءات التشريعية المترتبة عن الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية |
| 96 | خلاصة الفصل الأول |
| | الفصل الثاني |
| 99 | الأسس التشريعية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية |
| | المبحث الأول |
| 100 | الأسس الدستورية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية |
| 100 | المطلب الأول: ضمانات الحماية من الانحراف بالسلطة في دساتير مرحلة القضاء الموحد |
| 101 | الفرع الأول: الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 1963 |
| 105 | الفرع الثاني: الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 1976 |
| 112 | الفرع الثالث: الضمانات الدستورية الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 1989 |
| 119 | المطلب الثاني: ضمانات مواجهة الانحراف بالسلطة في دساتير مرحلة القضاء المزدوج 1996-2016-2020 |
| 120 | الفرع الأول: الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 1996 |
| 124 | الفرع الثاني: الضمانات الواردة في مواجهة الانحراف بالسلطة في دستور 2016 |
| 128 | الفرع الثالث: الضمانات الجديدة لمواجهة الانحراف بالسلطة في التعديل الدستوري 2020 |

المبحث الثاني

- 137 الأسس التشريعية لمواجهة الانحراف بالسلطة من خلال قانوني البلدية 11-10 والولاية 12-07
- 138 **المطلب الأول:** ضمانات الحماية من الانحراف بالسلطة من خلال قانون البلدية 11-10
- 139 **الفرع الأول:** ضمانات مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية
- الفرع الثاني: ضمانات تحديد اختصاصات القائمين بأعمال البلدية (رئيس البلدية- المجلس الشعبي البلدي)
- 145
- 158 **الفرع الثالث:** ضمانات مواجهة الانحراف بالسلطة لأعضاء المجلس ش ب في المداولات
- 160 **المطلب الثاني:** أهم الضمانات الواردة في قانون 12-07 لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الولاية
- 162 **الفرع الأول:** ضمانات تحديد قانون الولاية لصلاحيات وسلطات الوالي
- 167 **الفرع الثاني:** صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي كضمانة لمواجهة انحرافه
- 168 **الفرع الثالث:** مجالات اختصاص المجلس الشعبي الولائي والاحكام المنظمة لسيره
- 173 **خلاصة الفصل الثاني**

الباب الثاني

- 175 آليات الرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية
- الفصل الأول**

- 177 الآليات التقليدية للرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية.
- المبحث الأول**

- 178 الرقابة الادارية على الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية والولاية
- 179 **المطلب الأول:** الرقابة الادارية على الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية
- 179 **الفرع الأول:** الرقابة الرئاسية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة على أعمال البلدية
- 185 **الفرع الثاني:** الرقابة الوصائية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال البلدية
- 194 **المطلب الثاني:** الرقابة الادارية على الولاية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة
- الفرع الأول: الرقابة الرئاسية للوالي على الموظفين وأعمالهم في الولاية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة
- 194
- 201 **الفرع الثاني:** الرقابة الوصائية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة على أعمال الولاية

المبحث الثاني

- 206 الرقابة القضائية على الانحراف في أعمال الادارة المحلية الجزائرية
- 207 **المطلب الأول:** الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في أعمال للبلدية
- 208 الفرع الأول: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في الأعمال القانونية للبلدية
- 225 الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في الأعمال المادية للبلدية
- 232 **المطلب الثاني:** الرقابة القضائية على الأعمال الادارية المنحرفة للولاية
- 233 الفرع الأول: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة للأعمال القانونية للولاية
- الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة في الأعمال المادية للولاية (الانحراف بالإجراءات)

243

247

خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني

- 249 الآليات الحديثة للرقابة على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية

المبحث الأول

- 251 الرقابة المجتمعية والهيئاتية على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية

- 252 **المطلب الأول:** الرقابة المجتمعية على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية

- الفرع الأول: الرقابة المجتمعية على الادارة المحلية في مرحلة الديمقراطية الاشتراكية و التمثيلية (من 1963 إلى 1996)
- 253

- الفرع الثاني: الرقابة المجتمعية على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية في مرحلة الديمقراطية التشاركية (من 2016 إلى 2020)
- 269

- المطلب الثاني:** رقابة الهيئات المستحدثة بعد دستور 2020 على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية
- 289

- الفرع الأول: رقابة الهيئات المستحدثة ذات العلاقة بالمجتمع المدني على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية
- 289

- الفرع الثاني: رقابة الهيئات القانونية الأخرى ذات العلاقة بالمجتمع المدني على أعمال الجماعات المحلية (البلدية والولاية)
- 293

المبحث الثاني:

| | |
|-----|---|
| 297 | الرقابة الالكترونية على الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية |
| | المطلب الأول: الرقابة الالكترونية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية |
| 298 | |
| 298 | الفرع الأول: الرقابة الالكترونية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في البلدية |
| 310 | الفرع الثاني: الرقابة الالكترونية ودورها في التصدي للانحراف بالسلطة في الولاية |
| | المطلب الثاني: متطلبات الرقابة الالكترونية الذكية ودورها في مواجهة الانحراف بالسلطة في الادارة المحلية الجزائرية |
| 317 | |
| | الفرع الأول: المتطلبات المادية واللوجستية للوصول إلى رقابة إلكترونية ذكية على أعمال الجماعات المحلية |
| 317 | |
| | الفرع الثاني: المتطلبات القانونية لمواكبة مشروع الإدارة الذكية لمواجهة جميع مظاهر الانحراف بالسلطة في الادارة المحلية |
| 320 | |
| 325 | خلاصة الفصل الثاني |
| 328 | خاتمة: |
| 336 | قائمة المصادر والمراجع |
| 359 | فهرس المواضيع: |

المخلص:

تهدف هذه الدراسة إلى تشخيص مشكلة عامة كانت ولا تزال تعاني منها الإدارة المحلية الجزائرية، ألا وهي ظاهرة الانحراف بالسلطة، من خلال التعريف بها وبصورها وحالاتها والقوانين الصادرة في مواجهتها، وذلك من خلال اتباع المنهج التحليلي والاستعانة بأسلوب المقارنة بين الواقع الحالي للإدارة المحلية الجزائرية، وبعض النماذج للدول المتقدمة في مواجهة الانحراف بالسلطة. لنخلص في الأخير إلى أن سبب انتشار ظاهرة الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية راجع إلى نقص الوازع الديني والأخلاقي الذي يُكوّن للموظف بالإدارة المحلية أو المنتخب المحلي رادعا له عن الوقوع فيها، كما أن الوازع القانوني يلعب دورا مهما في مواجهة الانحراف بالسلطة في الإدارة المحلية، من خلال إصدار نصوص قانونية تسير متطلبات الواقع، بدءا من إصدار ميثاق لأخلاقيات الموظف والمنتخب المحلي، إلى تحيين وتعديل النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة التقليدية (الإدارية والقضائية) ووصولاً إلى تحيين نصوص القوانين المتعلقة بالرقابة الحديثة (المجتمعية والالكترونية).

الكلمات المفتاحية: الانحراف بالسلطة؛ الإدارة المحلية؛ الموظف؛ المنتخب.

Abstract:

This study aims at diagnosing a general problem that the Algerian local administration was and still suffers from, which is the phenomenon of deviation in power, by giving it definitions, images, cases, and the laws issued to confront it. The study adopted the analytical comparative method in which the comparison between the current reality of the Algerian local administration, and some models of developed countries used in facing the deviation in power are presented.

Finally, the study reached the following conclusion: the reason for the spread of the phenomenon of deviation in authority in the local administration is the lack of religious and moral scruples that deter the employee in the local administration or the local elected from falling into it.

The legal scruple also plays an important role in facing the deviation of authority in the local administration, through the issuance of legal texts in line with real-world requirements, starting from issuing a charter of ethics for the employee and the local elected, to updating and amending the legal texts related to traditional oversight (administrative and judicial) and updating the texts of laws related to modern oversight (societal and electronic)

Keywords: *Deviation of authority; Local Administration; The employee; The elected.*