عنوان المداخلة : الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية

إعداد طالب الدكتوراه : هاني الصادق **تحت اشراف الأستاذ : د/ كرام محمد الاخضر**
البريد الالكتروني : sadok-hani@univ-eloued البريد الالكتروني : docteurkiram@gmail.com
كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي

1. **ملخص الدراسة** ـ الملخص ـ الكلمات المفتاحية

تهدف هذه المداخلة إلى توضيح أهم محطات بحث الدكتوراه الموسوم بالانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية، من خلال عرض الإشكالية والمنهج والأهداف ثم الخطوط العريضة وصولا إلى النتائج المتوقعة .

الكلمات المفتاحية : الانحراف بالسلطة – القرارات الإدارية – الأعمال الادارية – الضبط الإداري .

تقديم موضوع البحث: الإشكالية ـ الأهداف ـ مفاهيم الدراسة ـ التعريفات الإجرائية .

إن سبب وجود الإدارة ونشأتها هو تحقيق المصلحة العامة، أو ما يخصصه القانون لها من هدف محدد عند إنشائها، وهو ما يجعل جميع أعمالها تدور في فلك المشروعية، فإن هي خالفت تصبح أعمالها تصب في دائرة اللامشروعية، أو بمعنى آخر تصبح أعمالها منحرفة عن الهدف العام وهو تحقيق المصلحة العامة، أو منحرفة عن الهدف الذي حدده القانون، وعليه يعتبر الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية، من الأسباب الأساسية في تنامي ظاهرة الفساد الإداري في بلادنا وجل بلدان العالم .

ومن البديهي أنه لا يمكن للفساد الإداري أن يمتد ويتوسع في جو تسوده الرقابة الإدارية والقضائية والسياسية ممثلة في الأحزاب والنقابات والجمعيات والمجتمع المدني، وبما أننا سنخصص دراستنا في هذا البحث حول الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية، نجد أنفسنا أمام التساؤل التالي :

ما مدى نجاعة النصوص القانونية في التصدي لظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية ؟

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الأطروحة إلى مجوعة من الأهداف والتي هي كالتالي :

- إنجاز بحث في تخصص قانون الجماعات المحلية.
- تسليط الضوء على ظاهرة غاية في الأهمية تعاني منها أغلب الإدارات عبر العالم، وخصوصا دول العالم الثالث .
- محاولة إيجاد حلول لظاهرة الانحراف بالسلطة في الادارة المحلية في الجزائر.
- استقراء القوانين المقارنة عبر العالم للاستفادة من التجارب المختلفة في مجال مواجهة ظاهرة الانحراف في استعمال السلطة محليا.
- تقديم توصيات لسد الفراغ القانوني وتقويم النصوص القانونية الموجودة .

الإجراءات المنهجية: خطوات العمل . المنهج وأدوات الدراسة . العينة .

سوف نعتمد في دراستنا هذه المنهج التحليلي إلى جانب استعمال بعض من دراسة المقارنة بين ما يقع في الدول التي تتبع نظام القضاء والقانون الإداري، كمثل الجزائر وفرنسا، على أن يكون الجزء الأول من الدراسة نظري، والجزء الثاني تطبيقي، والذي ستكون فيه الدراسة تحليلية، مع التعليق على بعض القرارات الإدارية، وتحليل اجتهادات القضاء الإداري المتعلقة بانحراف السلطة، وكذلك التطرق إلى المقارنة بين الدول المتبعة لنظام القانون والقضاء الإداري، نخص

بالذكر فرنسا مهد القانون والقضاء الإداري، وما توصل إليه الفقه والقضاء المقارن، في مجال الكشف عن الأدلة والقرائن التي تثبت الانحراف بالسلطة، رغم ما يكتنف هذا العيب من غموض وخفاء.

ومن هذا المنطلق سوف يتم تناول الباب الأول والمعنون بـ : **الأسس الفقهية والقانونية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية** في فصلين، حيث يناقش الفصل الأول الأساس الفقهي لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية، ومنه نتطرق إلى مبدأ المشروعية، وهو مطابقة جميع الأعمال الادارية للقوانين والتشريعات، والاستثناءات الواردة على أعمال الادارة المحلية، والتي تؤدي بها إلى عدم التقيد بالقوانين أثناء مزاولتها لأعمالها وإصدارها لقراراتها، ما يجعل عملها يدور في فلك المشروعية من جهة تحقيق الصالح العام، واللامشروعية من جهة مخالفتها للغاية التي أنشئت لأجلها، ونركز في هذه الدراسة على القرارات التي يصدرها الوالي، ورئيس البلدية، والتي لها علاقة بالحقوق والحريات العامة للأفراد، كقرارات منع التجمهر، ومنع المسيرات، ومنع استعمال مكبر الصوت وقرارات نزع الملكية، وهدم المنازل وكذا التراخيص، كالترخيص بالبناء في منطقة زراعية، وترخيص عقد اجتماع لحزب سياسي ما، أو جمعية سياسية ...الخ.

كما أن أعمال الادارة المحلية لا تنحصر في القرارات والإجراءات المادية فحسب، بل من أعمالها أيضا إبرام العقود الإدارية، كعقد الامتياز، وعقد الإشغال العمومية، عقد التوريد، عقد النقل ...الخ.

وقد يشوب عمل الادارة عند إبرامها للعقود انحراف بالسلطة في الإجراءات السابقة لإبرام العقد أو في العقد في حد ذاته، أو بعد ابرام العقد في حالة الظرف الاستثنائي مثلا .

أما الفصل الثاني فسنعرج فيه إلى التشريعات والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، بداية من الدستور إلى التشريع العادي، والتي تجرم فعل الانحراف بالسلطة، وهل هذه القوانين كافية لمواجهة ظاهرة الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية، أم يعتريها النقصان؟ .

وأما الباب الثاني سنتناول فيه الجانب العملي والتطبيقي وعنوانه: **الآليات العملية لمواجهة الانحراف بالسلطة في أعمال الإدارة المحلية الجزائرية** وستكون الدراسة فيه تطبيقية، وسنتبع فيها المنهج التحليلي وذلك بدراسة أنواع الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية المحلية، من رقابة سابقة ولاحقة، لكل من الرقابة الرئاسية، والرقابة الوصائية، ومدى نجاعة كل منهما في القضاء على ظاهرة الانحراف بالسلطة، أو التعسف الإداري، وما هي الحلول والآليات الرقابية الممكن استحداثها لضمان عدم انحراف الإدارة بسلطتها.

ومن هذه النقاط نتطرق إلى موضوع الانحراف بالسلطة في قرارات الضبط في الولاية وكذا البلدية ومدى رقابة القضاء الإداري عليها وهل يمكن للقاضي الإداري إلغاء القرارات الصادرة عن الادارة انحرفت فيها عن الغاية التي حددها لها القانون، على الرغم من أن هذا الانحراف لا يمكن الوصول إليه وإثباته، إلا بعد الحصول على أدلة وقرائن قوية، تثبت أن نية مصدر القرار هي الانتقام، أو دوافع ذاتية أخرى، أو حزبية، أو عرقية أو دينية، أو عشائرية، في حين أن الظاهر من القرار أنه يستهدف المصلحة العامة.

كما سنتناول في موضوع الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الحديث عن مدى فعالية القوانين المرصودة لترشيد أعمال الادارة المحلية كقانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 والنأي بها عن الانحراف بالسلطة من خلال التعرض لقانون 06-01 المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا العقوبات التي أقرها المشرع الجزائري للحد من

ظاهرة الانحراف بالسلطة، ومدى نجاح المشرع في تناولها، كما سنبحث مدى توفيق القاضي الإداري في التصدي لعيب الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية.

4. خلاصة النتائج

نأمل أن نصل من خلال دراسة هذا الموضوع إلى نتائج مفيدة في حلحلة مشكل الانحراف بالسلطة محليا، وما نتج عنه من ظاهرة عمّت أغلب الإدارات العمومية، ونخص بالذكر الإدارة المحلية الجزائرية، وهو ظاهرة الفساد الإداري الذي يشكل العائق الأكبر أمام التنمية المحلية حيث يتراءى لنا عدة نتائج:

- يشكل الاتجاه بالإدارة نحو الطابع الرقمي ضمانا لعدم الوقوع في الانحراف بالسلطة، فرقمنة جميع وثائق الادارة المحلية وكل تعاملاتها مع الأفراد يؤدي لتفادي البيروقراطية، والقضاء على المحسوبية، والرشوة، وكذلك لتطبيق المبادئ التي تقوم عليها الادارة المحلية الرشيدة.
- يكفل استخدام النظم الذكية في تسيير الادارة المحلية، بواسطة تطبيقات وبرامج في الحاسوب وكذا الجوالات حديثة الصنع، حيث تعمل تلك التطبيقات على تقديم الخدمة للمرتفق، دون أن يكلف نفسه عناء الذهاب إلى الإدارة، والمزاحمة في الطوابير، وأخذ يوم إجازة من مكان عمله، لإدراك حق من حقوقه، كاستخراج شهادة ميلاد، أو رخصة بناء....الخ، وذلك يكون طبعا بعد استيفاء الشروط المطلوبة من الإدارة، تجاه طالب الخدمة، حيث تتوفر له الخدمة في الحين والآن، بكل يسر وفي أقل وقت ممكن وبجودة عالية، لا يعتريها الخطأ ولا النسيان ولا الانحراف بالسلطة.
- يؤدي تمكين المواطنين من ممارسة الديمقراطية التشاركية، باستخدام الوسائل والآليات الحديثة والمتمثلة في الاستشارات الالكترونية في جميع القرارات المهمة والقضايا الحساسة، إلى ضمان الحصول على قرارات صائبة، وغير منحرفة تهدف الى تحقيق المصلحة العامة، وكذا بعث فكرة الانتخابات الالكترونية عند انتخاب المجالس المحلية، والتي لا أحد يمكنه أن يشكك في مدى صدقيتها ونزاهتها والتي ستفرز لنا من يتولى مهام إدارة الإدارة المحلية، حيث سيكون الرجل المناسب في المكان المناسب، والذي ستكون جميع قراراته وأعماله محاطة بمبدأ المشروعية.
- ينتج اعتماد مبدأ الشفافية انتقالاً من نظام السلطة المحلية إلى نظام الحوكمة المحلية، حيث يتم تحسين واجهة التواصل بين الادارة المحلية والمواطن عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي الحديثة والفعالة والتي لها أكبر كم من المتابعين، وعليه تكون الرقابة الشعبية لأعمال الإدارة، رقابة حقيقية ولها قيمتها في توجيه وترشيد أعمال الإدارة المحلية.

5. الصعوبات التي واجهها الطالب.

تعترض البحث في موضوع الانحراف بالسلطة في أعمال الادارة المحلية الجزائرية، بعض الصعوبات التي ربما تكون حجر عثر في تحقيق ما نصبو إليه من نتائج، وهذه المعوقات تتمثل في الآتي :

- قلة المراجع الحديثة في الموضوع، بحكم عدم وجود دراسات سابقة عربية، وجزائرية في هذا الموضوع .
- ندرة المراجع الأجنبية التي تناولت موضوع الانحراف بالسلطة محليا في مقابل توافر كم هائل من الدراسات التي تناولته مركزيا، مما يوقعنا ما بين خيارين صعبين: الأول ظهور موضوع الدراسة كموضوع مستهلك من منظور الدراسات المركزية، والثاني اعتبار الموضوع من الموضوعات الحديثة بالنظر إلى تناوله في الإطار المحلي .
- تمنع خصوصية الموضوع وارتباطه بأخطاء الادارة وتصرفات المسؤولين، من الحصول على الوثائق أو القرارات التي من شأنها المساهمة في دعم نتائج الدراسة وتأكيدها .

6. المراجع:

المصادر :

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 المعدل بـ: القانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 والقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، والقانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 14.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

القوانين :

- قانون 01/06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته .

المراسيم :

- المرسوم الرئاسي رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن .
- المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة .

المراجع باللغة العربية :

1. **حمدي ياسين عكاشة،** موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار أبو المجد للطباعة،ج1، الهرم، مصر، 2001 .
2. **سامي جمال الدين،** الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القاضي الإداري، دعوى الإلغاء منشأة المعارف، الاسكندرية سنة 1991
3. **سليمان محمد الطماوي،** نظرية التعسف في استعمال السلطة --الانحراف بالسلطة- دارسة مقارنة- ط3، مطبعة جامعة عين شمس مصر،1978.
4. **صاحب مطر خباط،** ضمانات التوازن بين السلطة والحرية في إجراءات الضبط الاداري، دار الجامعية الحديثة، 2014.
5. **عبد الحكيم فودة،** الخصومة الادارية، بطلان وانعدام وسحب القرار الاداري، سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، و التعسف في استخدام السلطة – الجزء الثاني – منشأة المعارف الإسكندرية، 2003 .
6. **عبد العزيز عبد المنعم خليفة،** الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرارات الإدارية، دراسة فقهية مدعمة بأحدث أحكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية 2001 .
7. **عبد الله بو قفة،** السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد – دراسة مقارنة تاريخية قانونية سياسية – دار الهدى عين مليلة، الجزائر 2006.
8. **عمار بوضياف،** القرار الإداري – دراسة تشريعية قضائية فقهية – دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر 2007.
9. **لحسين بن الشيخ آث ملويا،** المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، ط4،دار هومة، الجزائر2006.
10. **محمد فوزي نويجي،** الجوانب النظرية والعلمية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون،2016.

المراجع باللغة الأجنبية :

1. ***André dé laubadere , Jean Claude Venizia Yves Gaudemet*** *traité de droit administratif, tome 1 , dalloz , paris 1984.*
2. ***Jean-François ,Lachaume Hélénne Pauliat , Stéphane Braconniere , Clotilde Déffigier*** *, droit administratif Les grandes décisions de la jurisprudence, 16 édision mise à jour,2014.*
3. ***Jean-François BrissonAude Rouyére****,droit administratif université de bordeaux 2004.*
4. ***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,*
5. ***M. Arthur*** *, séparation des pouvoirs et séparation des fonction , Rev . dr. pub.1903.*
6. ***Waline****, trait de droit administratif, paris , 1963 .*
7. ***André de Laubadère Jean-Claude*** *Droit administratif ,Venezia Yves Gaudemet (Auteur) manuel.*
8. ***André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet*** *TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF. Tome 1, Droit administratif général : Organisation et action de l'administration, La juridiction administrative, 15ème édition.*
9. ***M.Lowbard,*** *Droit administratif .Dalloz : 4ème ed 2001*
10. ***P.weilet D.Pouyaud****, Droit administratif : (que sais je ?) : 16ème ed 1994.*
11. ***LE DROIT ADMINISTRATIF FACE AU PRINCIPE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE, Brahim DALIL THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT*** *Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense.*

البحوث والمذكرات

- **جلطي عمر**، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، سنة 2016.
- **الحاج الطاهر زهير**، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة تخرج من المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السابعة عشر، 2006-2009، الجزائر.
- **دادو سمير**، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة مقدمة لنيل الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو 2012 .
- **سعد صليلع**، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005.
- **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.

المداخلات

- فريدة أبركان، القاضي الإداري والحريات العامة، مداخلة في الملتقى الدولي الثالث حول دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، بالمركز الجامعي بالوادي 2010.

مقالات :

- **بهلولي أبو الفضل محمد و فوغولو الحبيب** مقال بعنوان مبدأ حياد الموظف العمومي في العملية الانتخابية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص أفريل 2011.
- **حميد هنية**، عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة) مجلة المنتدى القانوني قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق، جامعة بسكرة العدد الخامس، مارس 2008 .
- **حسام راتب القاعد**، الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف، كأحد صور الانحراف في استعمال السلطة، مقال منشور بإحدى المجلات العربية موجود على الشبكة العنكبوتية.
- **عائشة سلمان**، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 72، أفريل 2007.
- **قادر أحمد عبد الحسيني**، مقال منشور بتاريخ 2010/08/2 بالشبكة العنكبوتية بعنوان : انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي (دراسة مقارنة).
- **محمد الهيني**، عيب الانحراف في استعمال السلطة على ضوء الفقه والاجتهاد القضائي الإداري، مقال منشور في موقع العلوم القانونية www.marocdroit.com .
- **مسعود شيهوب**، امتيازات الإدارة أمام القضاء، مقال منشور في مجلة الفكر القانوني(مجلة دورية تصدر عن اتحاد الحقوقيين الجزائريين) العدد الرابع نوفمبر 1987.

مجلات وجرائد :

- **مجلة مجلس الدولة**، الاعداد4، 5، 9.
- **المجلة القضائية**، الأعداد 98/1، 93/1، 92/3، 89/3، 93/4.
- **جريدة الشرق الأوسط** باريس، الجمعة 22 ربيع الثاني 1430 هـ 17 ابريل 2009 العدد 11098.