



منشورات جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي – الجزائر

مجلة العلوم القانونية والسياسية

دورية نصف سنوية متخصصة محكمة دوليا

تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي - الجزائر

ISSN 2170_ 0435

في هذا العدد :

الموضوع	الأستاذ
أسباب إباحة جريمة التمييز في قانون العقوبات الجزائري	الدكتورة حسينة شرون - جامعة بسكرة
نتائج تطبيق برنامجي الإنعاش والنمو الاقتصاديين ما بين المنظور القانوني والتطبيق الواقعي	الدكتور خلف فاروق - جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي
إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب	الدكتور: ملاوي إبراهيم /الاستاذة: سعايدية حورية جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي
أثر تخصص القضاء الجنائي في تقدير الأدلة الجنائية	د / بلجراف سامية - جامعة محمد خيضر - بسكرة
العهد الانتخابية ومنطق تجديد البنى السياسية في الجزائر.	د. نورالدين تابلت - جامعة التكوين المتواصل الجزائر
دور المنظمات غير الحكومية في إرساء قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان	أ/يدر شنوف - جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي
دور مجلس المنافسة بمراقبة التجميعات الاقتصادية في القانون الجزائري.	أ/ العايب شعبان - جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية
حقوق القاضي في التشريع الجزائري	أ: جمال غريسي - جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي
الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية بين الثابت والمتغير	أ- زروقة إسماعيل - جامعة المسيلة - الجزائر
الاختصاص القضائي في منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة "دراسة مقارنة"	أ- أحلام حراش - جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي
دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية	أ- غنية نزلي - جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي .
النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر	أ. فريجات إسماعيل جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي.
التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة	أ/غنادرة عائشة - جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي
حق تقرير المصير وحق الانفصال في القانون الدولي المعاصر	أ/ بن عمر ياسين - جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي
آليات تحسين الموارد المالية للبلدية من أجل النهوض بالتنمية المحلية	أ. لطيفة بهي / أ. شهرزاد مناصر جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي
An Overview of Approaches to the Study of Foreign Policy	Dr. Sofiane Sekhri Algiers University, 3
سياسة الاستثمارات الأمريكية المباشرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	أ- نسيم حسين - جامعة الجزائر 3

العدد الثاني عشر — جانفي 2016



منشورات جامعة الشهيد حمّة لخضر - الوادي - الجزائر



مجلة العلوم القانونية والسياسية

دورية نصف سنوية متخصصة محكمة دوليا

تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمّة لخضر - الوادي - الجزائر

ISSN 2170_ 0435

العدد الثاني عشر — جانفي 2016

الرئيس الشرفي

أ.د عمر فرحاتي

مدير جامعة الشهيد حمّة لخضر

مدير المجلة

د.دراجي المكي

عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية

رئيس التحرير

د. دراجي المكي

مدير النشر

د. زعبي عمار

نائب مدير النشر

أ. عبد الحميد فرج

أعضاء هيئة التحرير

أ. خالد بقاص

أ. جراية الصادق

قني سعدية

من أعضاء الهيئة العلمية الاستشارية

- أ.د - عمر فرحاتي (جامعة الوادي)
أ.د - أبو بكر شهب (جامعة الوادي)
أ.د - أحمد عبد الرحمن الملحم (جامعة الكويت)
أ.د - جمال عبد الناصر مانع (جامعة عنابة)
أ.د - جون بيير كوربان (فرنسا)
أ.د - حسن الدوري (العراق)
أ.د - شفيق السامرائي (جامعة لاهاي - هولندا)
أ.د - شفيق سعيد (تونس)
أ.د - رقية العواشيرية (جامعة باتنة)
أ.د - عبد الرزاق زويينة (جامعة الجزائر)
أ.د - علي محي الدين علي القرة داغي (جامعة قطر)
أ.د - عمار بوضياف (جامعة تبسة)
أ.د - عمار جفال (جامعة الجزائر)
أ.د - عمر سعد الله (جامعة الجزائر)
أ.د - فريدة مزياي (جامعة باتنة)
أ.د - فوزي أوصديق (جامعة قطر)
أ.د - مازن ليلو راضي (جامعة دهوك)
أ.د - مبروك غضبان (جامعة عنابة)
أ.د - محمد الصغير بعلبي (جامعة عنابة)
أ.د - محمد الغالي (جامعة القاضي عياض - المغرب)
أ.د - محمد ناصر بوغزالة (جامعة الجزائر)
- أ.د - محمد مروان (جامعة وهران)
أ.د - محمد الناصر الواد (تونس)
أ.د - محمد يوسف الزعبي (جامعة البحرين)
أ.د - بوحنية قوي (جامعة قاصدي مرياح ورقلة)
أ.د - نادية فوضيل (جامعة الجزائر)
أ.د - وهبي محمد مختار (السودان)
أ.د - يلس شاوش بشير (جامعة وهران)
أ.د - صالح سعود (جامعة الجزائر 3)
أ.د - مسعود شعنان (جامعة الجزائر 3)
أ.د - محمد خنوش (جامعة الجزائر 3)
أ.د - مصطفى بلعور (جامعة قاصدي مرياح ورقلة)
أ.د - خليفي عبد النور (جامعة الجزائر 3)
أ.د - بدر الدين شبل (جامعة الوادي)
أ.د - فاروق خلف (جامعة الوادي)
أ.د - السعيد عقيب (جامعة الوادي)
أ.د - لزهر بديدة (جامعة الجزائر)
أ.د - آمنة سلطاني (جامعة الوادي)
أ.د - مضيعة بلهامل (جامعة قسنطينة)
أ.د - جروني فايزة (جامعة الوادي)

تتعاون المجلة مع أكثر من مائة محكم متخصص من داخل وخارج الوطن ممن لهم درجة

الأستاذية في التعليم العالي

توجه جميع المراسلات باسم السيد

رئيس تحرير مجلة العلوم القانونية والسياسية - جامعة الشهيد حمّة لخضر الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية بحي النور - ص ب 789 الوادي 39000 الجزائر

هاتف / فاكس: 032.10.62.22

البريد الإلكتروني: pg-droit@univ-eloued.dz

الموقع الإلكتروني: www.univ-eloued.dz



قواعد النشر في المجلة

- ألا يكون البحث منشورا أو مقديا للنشر بأي شكل من الأشكال .
- أن يكون البحث في نطاق اختصاص المجلة (العلوم القانونية والسياسية) ، وأن يتسم بالجدّة والإضافة .
- يشترط في البحوث ذات الصبغة النقدية التزام الموضوعية وتجنب العبارات الجارحة .
- أن يتراوح عدد صفحات البحوث من خمسة عشر صفحة إلى ثلاثين صفحة من الحجم A4
- أن يلتزم الباحث بمعايير البحث العلمي وقواعده مع مراعاة التصحيح الدقيق للبحث .
- أن يرقن بحثه بخط "تراديسيونال أرابيك" صفحات A4 ، وأن يستعمل حجم الخط 16 بالنسبة للمتن ، و12 بالنسبة للحاشية وفق صيغة وورد ، وأن تكون الحواشي والإحالات آخر البحث وفق ترقيم تسلسلي مع ذكر البيانات الكاملة للمصادر والمراجع المعتمدة .
- يرفق البحث بملخص في حدود مائة كلمة ، مع ترجمة إلى إحدى اللغتين الفرنسية أو الأنجليزية
- يرسل البحث عبر بريد المجلة الإلكتروني أو يرسل في قرص مضغوط CD مع نسختين ورقيتين عبر العنوان البريدي للمجلة .
- يرفق البحث بالسير الذاتية للكاتب متضمنة درجته العلمية ووظيفته وعنوانه الكامل (المهني - الشخصي) البريدي والإلكتروني ورقم الهاتف .
- تعرض البحوث على لجنة فحص أولى للنظر في مدى استيفائها لشروط النشر ، ثم توجه إلى التحكيم المتخصص بشكل سري
- ترسل المجلة وعدا بالنشر بمجرد وصول التقارير الإيجابية ، كما ترسل اعتذارا عن النشر إذا كانت التقارير غير إيجابية دون الالتزام بإعادة إرسال الأبحاث إلى أصحابها أو بيان مبررات الإمتناع عن النشر .
- يعطى الباحث في حالة نشر بحثه نسختين (02) من العدد الذي نشر فيه بحثه .
- تمتلك المجلة حقوق نشر البحوث المقبولة فيها النشر ، ولا يجوز نشرها لدى جهة أخرى إلا بعد الحصول على ترخيص رسمي من المجلة .
- لا يحق للباحث طلب عدم نشر بحثه بعد تحكيمه وقبوله نشره
- ما ينشر في المجلة يعبر عن رأي كاتبه ، ولا يمثل بأي حال من الأحوال رأي المجلة .
- يخضع ترتيب الموضوعات بالمجلة لاعتبارات فنية لا ترتبط برتبة الباحث ولا بمكانته العلمية .



قائمة المحتويات



مجلة العلوم القانونية والسياسية - العدد الثاني عشر - جانفي 2016

جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي - الجزائر

الصفحة	الأستاذ	الموضوع
7	الدكتورة حسينة شرون - جامعة بسكرة	أسباب إباحة جريمة التمييز في قانون العقوبات الجزائري
20	الدكتور خلف فاروق جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي	نتائج تطبيق برنامجي الإنعاش والنمو الاقتصاديين ما بين المنظور القانوني والتطبيق الواقعي
33	الدكتور: ملاوي إبراهيم الاستاذة: سعايدية حورية جامعة المري بن مهدي أم البواقي	إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب
53	د / بلجراف سامية - جامعة محمد خيضر - بسكرة	أثر تخصص القضاء الجنائي في تقدير الأدلة الجنائية
72	د. نورالدين تابلت - جامعة التكوين المتواصل الجزائر	العهد الانتخابية ومنطق تجديد البنى السياسية في الجزائر.
81	أ/يدر شنوف جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي	دور المنظمات غير الحكومية في إرساء قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان
99	أ/ العايب شعبان جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية	دور مجلس المنافسة بمراقبة التجميعات الاقتصادية في القانون الجزائري.
113	أ: جمال غريسي - جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي	حقوق القاضي في التشريع الجزائري
133	أ- زروقة إسماعيل - جامعة المسيلة - الجزائر	الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية بين الثابت والمتغير
164	الاستاذة : أحلام حرّاش جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي	الاختصاص القضائي في منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة "دراسة مقارنة"
176	أ- غنية نزلي جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي .	دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية الوطنية
193	أ. فريجات إسماعيل جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي.	النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر
227	أ/غنادرة عائشة جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي	التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة
242	أ/ بن عمر ياسين - جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي	حق تقرير المصير و حق الانفصال في القانون الدولي المعاصر
255	أ. لطيفة بهي أ. شهرزاد مناصر جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي	آليات تحسين الموارد المالية للبلدية من اجل النهوض بالتنمية المحلية
01	Dr. Sofiane Sekhri Algiers University, 3	An Overview of Approaches to the Study of Foreign Policy
21	أ- نسيمة حسين - جامعة الجزائر ³	سياسة الاستثمارات الأمريكية المباشرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

- ما ينشر في هذه المجلة يعبر عن رأي كاتبه ، ولا يعبر بأي شكل من الأشكال على رأي المجلة .
- يخضع ترتيب الموضوعات بالمجلة لاعتبارات فنية لا ترتبط برتبة الباحث ولا بمكانته العلمية



إفتتاحية العدد



يقول المثل "من جد وجد ، ومن زرع حصد ، ومن سار على الدرب وصل"
... هكذا تعلمنا من مدرسة الحياة ، وهو ما رسمناه منهجاً نسير عليه .. وكانت هذه
المجلة العلمية محطة من محطات التحدي في حياتنا العلمية ، فحاولنا الإجتهد ، وزرع أسس
ومنطلقات ، وسرنا على هذا الدرب ، وهنا نحن بفضل الله وصلنا إلى الهدف المنشود ألا وهو
إعادة المجلة إلى مسارها الطبيعي و مواكبتها للتواريخ الدورية التي من المفروض أنها كانت
تسير وفقها ، حيث حاولنا أن نعمل وفق رؤية شاملة وأهداف مرسومة تتواكب مع إمكاناتنا لكي
نحقق الهدف المنشود بكل نجاح حتى وإن صادفته بعض العوائق والصعاب
بل والأكثر من هذا وبفضل الثقة التي وضعها فيها أساتذتنا الكرام ، ها نحن نضاعف
أعداد المقالات في هذا العدد من المجلة ، نظرا لكثرة الطلبات التي وردت من الأساتذة لأسرة
التحرير لنشر مقالاتهم ، وهذا وإن دل على شيء فإنما يدل على المكانة التي أصبحت تتمتع
بها المجلة في الأوساط الجامعية من شتى أنحاء الوطن ، ..
وهذا لم يتأتى إلا بتضافر جهود الخيرين في كلية الحقوق والعلوم السياسية وعلى
رأسهم السادة أعضاء طاقم التحرير ، ومما لا شك فيه ، فإن الدعم المطلق للسيد مدير جامعة
الشهيد حمة لخضر بالوادي أ.د عمر فرحاتي لهذه المجلة وطاقمها ، ساهم بشكل كبير للوصول
بها إلى هذا العدد الثاني عشر ، وبما يحمله من دلالات ...
ليضاف هذا الإنجاز والنجاح إلى النجاحات التي عرفتها الكلية طيلة هذا الموسم
الجامعي على مختلف الأصعدة : بيداغوجيا ، علميا ، إداريا ولله الفضل من قبل ومن
بعد .

رئيس التحرير

د/ دراجي المكي

Publications de l'université d'el-oued

REVUE EL OULOUM QANONIA OUA SIYASIYA

Périodique académique ; semi annuelle , savante ;international ,émis
par la faculté de droit et de Sciences Politiques ,l'Université d'El 'oued

N° 12



جامعة الشهيد حممة لخضر - الوادي
Université Echahid Hamma Lakhdar - El-Oued



ISSN
2170-0435

An Overview of Approaches to the Study of Foreign Policy

Dr. Sofiane Sekhri
Senior Lecturer
Faculty of Political Science and International Relations
Algiers University, 3.

Abstract

The major purpose of this paper is to assess the various approaches to the study of foreign policy. In order to reach this academic endeavour, the paper defines foreign policy, it presents its main characteristics, and it discusses and reviews ten theoretical perspectives in the field of foreign policy analysis. The theoretical framework subject to evaluation comprises the Realist Paradigm, the Pluralist School, Decision-Making Approach, Roseneau's Pre-Theory, Bureaucratic Politics Approach, the Cognitive and Psychological Approach, the Domestic Politics Approach, Discourse Analysis Approach, Social Constructivism School and Structuralism.

Introduction:

Foreign policy is a process in which one international unit, usually a sovereign state, perceives and conducts a particular behaviour towards its external environment. This course of action goes through different steps, including:

1. The Determinants or the factors affecting foreign policy process.
2. Foreign Policy Orientation which implies official statements and the government discourse.

3. Decision-Making Process.
4. Foreign Policy Implementation which is the conduct of foreign policy orientation and state's aspirations, principles and objectives at the external level.

The analyst of foreign policy seeks therefore to investigate the existing correlation between the above-mentioned components of the foreign policy process, notably the concordance between foreign policy orientation and foreign policy implementation. On this issue, the foreign policy analyst, Deborah J. Gerner, links the work of foreign policy analysis with a range of tools and objectives, including:

1. Analysing the societal, governmental and individual inputs that affect foreign policy choices.
2. Ascertaining the facts regarding foreign policy decisions, policies declared publicly, actions taken, and the official and de facto relationships among state and non-state international actors.
3. Considering the consequences of foreign policy actions and assessing whether the goals were desirable and if they were achieved (1).

However, foreign policy is analysed from different outlooks. Some academics emphasise the state as the main actor in foreign affairs, whereas others stress non-state and sub-state entities. Some focus on the impact of domestic factors on foreign policy processes, whereas others emphasise the external milieus straddling the state and its entities. Some analysts stress decision-making processes as central to foreign policy study, whereas others investigate correlations between internal and external milieus as the main focus in their foreign policy analysis. Hence, this paper endeavours to examine the most influential approaches to the study of foreign policy in order to support

the student of foreign policy with a robust and a summarised theoretical framework.

The paper chose ten theoretical perspectives, including the Realist Paradigm, the Pluralist School, Decision-Making Approach, Roseneau's Pre-Theory, Bureaucratic Politics Approach, the Cognitive and Psychological Approach, the Domestic Politics Approach, Discourse Analysis Approach, Social Constructivism School and Structuralism.

I/ The Realist Paradigm:

Christopher Hill, the author of the famous book *The Changing Politics of Foreign Policy*, describes the ongoing existence of Realism in foreign policy analysis as "ironical given that foreign policy analysis grew up in reaction to the assumption of Classical Realism that the state was a single, coherent actor pursuing clear national interests in a rational manner" (2).

The reason behind the survival of Realism in foreign policy analysis is linked to the nature of foreign policy itself. No matter the nature of the political system, democratic or dictatorship, foreign policy agenda is usually regarded as a high-level dossier for a simple reason: Foreign policy deals with the state sovereignty and security, with other words, foreign policy agenda is a significant part of high-politics.

Unlike the Pluralist Approach, Realism believes that sovereign states are the only actors in foreign affairs. According to Realism, the behaviour of the sovereign state beyond its borders is motivated by state power and state interest (3). Realists noted states trend towards power accumulation and balancing in order to reach sub-regional, regional and worldwide order, and highlighted the fact that state elites have an interest in maximising the autonomy and security of the state.

“In politics, there is no lasting friend or lasting enemy”, this is the notion of Realism in foreign policy as friends and enemies are determined according to needs and interests. Therefore, the rational decision-maker in foreign policy is the one capable of maintaining and guaranteeing state interests through a pragmatic policy. Against this background, the main task of the user of Realism in foreign policy analysis is to explore where the interest of the state is in order to understand the nature of foreign policy orientations and actions.

The predominance of some of the Realists thoughts in foreign policy analysis, notably interest and power, does not undermine the significance of other conceptions which contradict with the Realist thesis, including norms, culture, identity, laws, international integration and supra-state institutions, which are often used in analysing states' external behaviours.

II/ The Pluralist School:

Pluralist analysis of foreign policy emphasises the importance of groups competing for influence. In this view, states are not the only important actors in the field of foreign policy. There are other groups including non-state bodies, sub-state units, organized crime networks, governmental and non-governmental entities, and multinational corporations, all vying for influence. With other words, Pluralists highlight the permeability of the state in foreign affairs.

In fact, as a theoretical framework, the Pluralist School is more related to international relations seeing that interactions in the international scene witnessed since the end of the Second World War the appearance of a number of international actors along with sovereign states.

Unlike international relations, foreign policy is the function of the sovereign state. Other international actors might have a foreign affairs agenda and foreign representations, but the diplomatic function, which is the main tool of foreign policy implementation, is in the main the work of the sovereign state. However, this assumption does not deny the increasing importance of non-state and sub-state entities in shaping and orientating the foreign policy of many sovereign states.

III/ Decision-Making Approach:

According to the Decision-Making Approach, the best explanation of state behaviour lies in a deep and full understanding of the decision-making unit, the processes of interaction within it, the relationships between its members, and the personal attributes, values and perceptions of decision makers (4). In their book, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin proposed shifting the analysis of foreign policy from an emphasis on the state's power and interests towards an emphasis on "decision-making" as the main unit of analysis (5). They further developed the Decision-Making Approach in a book entitled *Foreign Policy Decision-Making* in which they attempted to define decision-making and identify the key actors (6).

Snyder, Bruck and Sapin defined decision-making as a "process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative projects of one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by decision-makers" (7). The focus of the Decision-Making Approach is the organisational context of decision-making (8). Snyder, Bruck and Sapin perceived a difference between a "decisional unit" and "decision makers". They noted that there are units involved in the conduct of foreign affairs that appear to be the "self-evident"

or “common sense” decisional units to analyse, however, on closer inspection, there are difficulties inherent in this “self-evident” approach. These difficulties reflect the complexity of the decision-making process. Not all units, nor all people involved in a unit have equal weight in the decision-making process, nor are they consistently involved in all problem solving and decision-making activities (9).

Furthermore, the proponents of Decision-Making Approach assume that foreign policy analyst has ready access to large quantities of information on the decision-making process, neglecting the fact that any analysis involving the human dimensions of decision-making or attempting to investigate what was happening behind the scenes in the state decisional-units is a difficult task since foreign policy details are considered as a national security dossier.

Within the Decision-Making trend, Game Theory emerged with the intention of assessing strategic decisions on conflicts and cooperation through the use of calculations and mathematical models.

Game Theory considers foreign policy decision-makers as rational players who calculate the payoffs associated with the possible options and the envisaged moves.

The commonly used game theoretic models include the Zero-sum/Non-Zero-Sum Games, Prisoner’s Dilemma, Peace-War Game, Dictator Game, Theory of Moves, Trust Game, Chicken, Deadlock, Coordination Game, Matching Pennies, Cake Cutting and so on.

Despite the several contributions of game theorists, notably Steven Brams, Game Theory is uncommonly used as a key tool in foreign policy analysis since it requires a certain level of technical and mathematical

sophistication, which is rarely found in the field of humanities and social science (10).

IV/ Roseneau's Pre-Theory:

Another major contribution to the scholarship of foreign policy analysis was James Roseneau's "Pre-Theory" article in which he grouped the sources of foreign policy behaviour into five categories: (i) idiosyncratic, (ii) role, (iii) governmental, (iv) societal, and (v) systemic. Roseneau considered these five variables to be the key tools for understanding foreign policy (11). The first category includes the personal characteristics of a particular decision-maker such as his/her personal values and background. The second category encompasses the external behaviour of decision-makers stemming from the role he/she occupies. The third grouping examines the governmental structures which restrict or promote foreign policy choices. The fourth category includes the range of non-governmental or societal factors which have an impact on external behaviours. The final category encompasses any factors from the external environment which influence official decisions (12).

Certainly, the use of Roseneau's five variables in the study of foreign policy widens the scope of analysis and helps the exploration of many aspects of the foreign policy process; however, similar to the deficiency of the Decision-Making Approach in terms of data access, scarcity of data on many of Roseneau's variables demonstrates the limitations of Roseneau's proposal.

V/ The Theory of Bureaucratic Politics:

The Theory of Bureaucratic Politics was developed by Graham Allison in *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (13). Allison noted that politicians often rely on specialised bureaucratic networks due to uncertainties and fluctuations in government and due to the fact that

individual politicians may not have sufficient expertise in the field of foreign affairs. Thus, some scholars have shifted their analysis from focusing on the top decision-makers to addressing the role of bureaucracy, the bureaucratic structures and processes.

In developing his theory, Allison presented three models of decision-making: Rational Actor, Organizational Processes and Bureaucratic Politics. The Rational Actor Model emphasises the rationality of the decision-maker and foreign policy choices since it argues that rational governments aim to achieve definable state goals rooted in reasonable calculations. The Organizational Processes Model emphasises organisations since it considers foreign policy to be the result of interactions between groups of organisations within governmental structures. The Bureaucratic Politics Model argues that foreign policy choices are the result of intensive bargaining within the bureaucratic networks. Bargaining within the government bureaucracy is based on “pulling and hauling”. According to this model, bureaucrats, whose relative importance differs according to their position in the hierarchy of the government bureaucracy, are the most significant actors in orienting and executing foreign policy (14).

Bureaucratic structure and processes were also the main analytical tools used in the book by Leslie H. Gelb and Richard K. Betts on US involvement in Vietnam, entitled *The Irony of Vietnam: The System Worked* (15). The authors believed that the US involvement in Vietnam was irrational and had been a failure due to malfunctions in the US bureaucratic processes and misperceptions of the main bureaucratic actors (16).

Certainly, sophisticated bureaucratic networks are highly considered when formulating foreign policy in Western democratic regimes because (i) such networks exist and (ii) they are regularly consulted; however, the

existence of such sophisticated networks in developing and underdeveloped countries is questionable for the reason that Third World countries are usually poor in terms of technocratic institutions. Moreover, foreign policy decision making in Third World regimes is mainly formulated by one ruler or a clan of individuals, this makes the contribution of bureaucrats and technocrats irrelevant. Thus, the Theory of Bureaucratic Politics is merely useful to understanding foreign policy making in countries which are characterised by flexible decision-making processes and complex/sophisticated bureaucratic structures.

VI/ Cognitive Processes and Psychological Attributes in Foreign Policy Analysis:

Since the recognition of the importance of the personal attributes of decision-makers in foreign policy analysis by Snyder, Bruck and Sapin, and following Roseneau's call to look at the idiosyncratic aspects of decision-makers alongside the governmental, societal and systemic variables, individual-level theories which focus on the psychological make-up of decision-makers have begun to play a more prominent role in foreign policy analysis. According to Vivier Burr: "Cognitivism is the assumption that psychological processes such as thinking, perception and reasoning find expression in individual and interpersonal behaviour" (17).

Cognitive processes and psychological attributes were used as major analytical tools in foreign policy analysis as early as 1962 by Kal Holsti in "The Belief System and National Images: A Case Study" in the *Journal of Conflict Resolution* (18). Margaret Hermann studied the correlation between the personal characteristics of world leaders and foreign policy in "Effects of Personal characteristics of Political Leaders on Foreign Policy" (19), "Explaining Foreign Policy Behaviour Using the Personal Characteristics of

Political Leaders” (20) and “Personality and Foreign Policy Decision Making: A Study of Fifty-Three Heads of Government” (21).

Alexander George provided the field of foreign policy analysis with the concept of “The Operational Code” (22) while Robert Axelrod contributed the “Cognitive Mapping Approach” (23). Both approaches focus on a specific set of beliefs that interact with each other and affect the behaviour of decision-makers.

Similar to most individual-level theories, the psychology of decision makers remains widely used as an analytical tool in the study of foreign policy, notably when analysing the external behaviour of the countries that have been ruled by charismatic leaders.

Even though gathering details on the cognitive and psychological attributes of top decision-makers is problematical, the contributions of Kal Holsti and Margaret Hermann on cognitive processes and psychological features are commonly considered to be vital to the literature on foreign policy analysis, which explains the ongoing strength of this trend.

VII/ Domestic Political Explanation in the Analysis of Foreign Policy:

Another approach to foreign policy analysis has focused on the perception that decision-makers must cope simultaneously with domestic pressures and the external environment. According to Christopher Hill, “Foreign policy can never be abstracted from the domestic context out of which it springs. Without domestic society and the state there would be no foreign policy” (24).

Robert D. Putman has further developed the domestic political explanation of foreign policy in his concept of “two-level games” (25) and George Tsebelis has advanced the notion of “Nested Games” (26).

Raymond Hinnebusch and Anoushirvan Ehteshami presented the “Domestic Vulnerability Model” of foreign policy-making, which is based on the idea that the main threat to unstable regimes, notably in the Third World, is domestic. Consequently, foreign policy becomes a key instrument of domestic survival either through policies that revive a regime’s popularity and fill the legitimacy deficit, or through the deployment of external support to counter domestic opposition (27).

In his article on “Domestic Political Explanation in the Analysis of Foreign Policy”, Joe D. Hagan discussed the issue of foreign policy domestication and how leaders use foreign policy to mobilise the masses or legitimize a regime and its policies (28). Hagan argued that leaders assert their legitimacy in order to confront opposition. “This strategy is most often associated with the game of retaining power in which a leadership manipulates foreign policy issues. Leaders seek to enhance the domestic political position of the regime in a number of ways: (i) appealing to nationalism and imperialist themes, or “scapegoating” or “bashing” foreign elements; (ii) showing that leaders have a special capacity and wisdom for maintaining the nation’s security; and/or (iii) diverting attention away from divisive domestic problems (29).

Undeniably, domestic politics as well as internal needs and pressures, generally help the understanding of the state’s aggressive or cooperative deeds at the external level, however, since foreign policy is a complex process in which interacts both internal and external milieus, considering the domestic

background as the only source of the external state behaviour might mislead foreign policy analyst as it only provides half of the picture.

VIII/ Discourse Analysis in the Study of Foreign Policy:

Commonly, the nature of foreign policy discourse is shaped according to the nature of the political system and the characteristics of the state ruler. In this framework, there are several types of foreign policy discourse, including revolutionary discourse, radical discourse, peace discourse, offensive discourse, deceptive discourse, manipulative discourse, demagogic discourse...and so on.

An important effect of foreign policy language is the shaping of national identity. Through the language of foreign policy, nationals are defined and outsiders are represented as “other”. Therefore, foreign policy language is important precisely because it reinforces national and statist culture (30).

Ole Waever, David Campbell, Roxanne Doty and Henrik Larsen have all focused on analysing the language of foreign policy (31). Analysing discourses and statements relating to foreign policy might reveal both mind-sets and actions (32). Discourse Analysis can take into account not only the denotative, but also the connotative dimensions of language.

Nevertheless, political discourse is not often genuine as in politics words usually do not match deeds which shakes the accuracy and efficiency of political discourse as a reliable tool in foreign policy analysis.

IX/ Social Constructivism in Foreign Policy Analysis:

Social Constructivism has focused on the importance of the relationship between identity and foreign policy. According to Yücel Bouzdağlıoğlu, “despite the presence of different approaches within the constructivist research

program, constructivists, in general, share the idea that international politics is not solely driven by material forces States' interests, and consequently their behaviours, are influenced by social and intersubjective factors such as norms, culture, ideas and identity. Where they disagree with rationalists (and neo-realists) is the degree to which international policies is affected by these factors" (33). Alexander Wendt has also noted the debate about "the extent to which state action is influenced by structure" (34). He explains that the main argument of constructivists concerns the social rather than material nature of the structures of international politics and the importance of those structures in shaping identities and interests (35).

Mlada Bukovansky sees Social Constructivism advancing the argument that anarchy and power are insufficient explanations for state behaviour. According to this outlook, analysis of the social construction of state identities can broaden the understanding of state interests (36).

In an article entitled "Norms, Identity and culture in National security", Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt and Peter J. Katzenstein wrote that "state identity precedes and even accounts for interest because actors often cannot decide what their interests are until they know what they are representing - 'who they are' - which in turn depends on their social relationships" (37).

In their book on *Identity and Foreign Policy in the Middle East*, Shibley Telhami and Michael Barnett noted that the formation of state identities is an interactive process. International politics is "a social interaction in which the actors shape the structure of international society and are shaped by it" (38).

Ideas of Social Constructivism have been applied in many works on foreign policy analysis. In a book entitled *Turkish Foreign Policy and Turkish*

Identity, Yücel Bouzdağlıoğlu investigated whether the existence of cooperation or conflict in state behaviour depended on a rational calculation of costs and benefits or on the social identities of the relevant actors (39). In order to examine the issue, Bouzdağlıoğlu employed elements of Constructivism developed by Alexander Wendt and argued that state identity is a key factor in explaining a state's external behaviour, including anarchy or cooperation. The author focused the research on the formulation of the foreign policy preferences and interests of Turkey (prior to 2003) because of its unique position in the international system. He perceived Turkey not only to be on the border between "north and south" and "east and west", but also to be in a special position between the Muslim Middle East and the West. "It is a country with a predominantly Muslim population, but at the same time, it represents a unique version of a secular state" (40). In recent history, while having "fully identified itself with the West, especially with Europe, and established close relations with the USA ... Turkey maintained a very low profile in her relations with the Muslim Middle East" (41). Proponents of the Realist Paradigm might argue that Turkey's identification with the West was primarily motivated by security and economic interests. However, Bouzdağlıoğlu argues that Turkish foreign policy cannot be understood without analysing Turkish identity (42). Turkey behaved as it did because of the triumph of its Western-secular identity over its Middle Eastern identity.

Another book that examines the links between foreign policy and identity is *The Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Politics: Moscow, 1955 and 1999* by Ted Hopf (43). Through an empirical focus on Soviet foreign policy in 1955 and Russian foreign policy in 1999, Hopf demonstrates that a state's collection of identities affect the ways in which its decision-makers understand other states and interact with them in

international politics (44). Hopf believes that it is impossible for foreign policy decision-makers to escape the social cognitive structure of their society (45).

Thus, the proponents of Social Constructivism consider the social construction of the state as a key determinant in the foreign policy process simply because interstate relations are contingent on the way identity is constructed and states interests are determined by identity and national character.

The practicality of Social Constructivism in foreign policy analysis remains unsettled because of the ongoing debate between Realism and Social Constructivism; Realists claim that identity is determined by interests, whereas Social Constructivists claim that interests are shaped by identity, a controversy that sounds like the chicken-egg paradox on which came first: The chicken or the egg?

X/ Structuralism:

Structuralism considers “structure” as the main tool in foreign policy analysis. Two forms of Structuralism exist in the study of foreign policy:

1. In his Neo-Realist Approach, Kenneth Waltz rejected the consideration of the state behaviour at the external level as a result of the cruel human nature as he emphasised the role of major developments and changes within the anarchical international system in orientating and shaping states foreign policies. Accordingly, Neo-Realism is considered as one trend of Structuralism because it emphasises the structure of the international system as a significant factor in formulating the foreign policy process (46).
2. The other trend of Structuralism in the study of foreign policy is Dependency Approach, a theoretical thesis associated with the work of

Raul Prebisch, André Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Fernando Cardoso, Enzo faletto, Paul Sweezy, Celso Furtado, Anibal Pinto, Paul Baran, Samir Amin and Immanuel Wallerstein. Despite the existence of several thoughts within Dependency School, this theoretical trend considered the world capitalist system as decisive, that it is a hierarchy, not Realism's simple anarchy, and that, in this hierarchy, the economic dependence of late-developing states sharply constrains their sovereignty as developing/underdeveloped states are fragmented and penetrated and, therefore, are unable to conduct an active-independent foreign policy. Due to this complex situation, dependent states adopts two forms of foreign policy: (i) Pro-Core Foreign Policy characterised by hegemon-client relationships between the Core and the Periphery and (ii) Anti-Core Foreign Policy either to appease domestic opposition to dependence or to counteract dependence and reach complex interdependence or greater independence which is in point of fact unattainable due to structural dependence (47).

The use of "international structure" as the main tool in analysing foreign policy demonstrated its effectiveness in several Neo-Realists studies on Great Powers' foreign actions during the Cold War era, notably on the issue of arms race.

Dependency thoughts were also functional in explaining the foreign policy of several Third World countries, notably the countries that have been characterised by a complex post-colonial relationship with their former colonial masters.

Conclusion:

According to the above-discussed arguments and facts, it seems that establishing a fixed deduction about the adequacy and the practicality of each of these theoretical theses is not achievable. Manifestly, the practical utility of each of the previously discussed analytical tools depends on (i) the theme, (ii) the available data and (iii) the research sources.

On the other hand, the paper demonstrated that generating a common analytical framework for the study of foreign policy is not feasible as each foreign policy approach looks at foreign policy process from a particular angle. In fact, this is the dilemma of political science as a whole with all its sub-fields.

Undeniably, the paper did not offer a theoretical solution to this predicament; however, it provided an overview of the main approaches to the study of foreign policy and the choice is left to the researcher who decides the suitable approach for his/her work according to the nature of the subject matter or the accessible data on the topic.

Notes and References:

(1) Deborah J. Gerner: "The Evolution of the Study of Foreign Policy" in Laura Neack, Jeanne A.K Hey and Patrick J. Haney: *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*: Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall: 1995: P 18.

(2) Christopher Hill: *The Changing Politics of Foreign Policy*: London: Palgrave Macmillan: 2003: P 5.

(3) Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations: The Struggle For Power and Peace*: Fifth Edition, Revised: New York: Alfred A. Knopf: 1978: PP 4-15.

(4) Laura Neack, Jeanne A.K Hey and Patrick J. Haney: op.cit: P 19.

(5) See Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin: *Decision-Making as an Approach to the Study of International Relations*: Princeton: Princeton University Press: 1954.

(6) See Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin: *Foreign Policy Decision-Making*: New York: The Free Press of Glencoe: 1962.

(7) Ibid: P 90.

(8) Ibid: P 93.

(9) Ibid: PP 92-93.

(10) The most substantial academic contribution to the literature on Game Theory came from Steven J. Brams in a book entitled: *Game Theory and Politics*: New York: Free Press: 1975.

(11), (12) See James N. Roseneau: "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy" in R.B Farrel (ed): *Approaches to Comparative and International Politics*: Evanston, IL: Northwestern University Press: 1996: PP 27-92, James N. Roseneau: "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy" in James N. Roseneau: *The Scientific Study of Foreign Policy*: New York: The Free Press: 1979: PP 95-149, and James N. Roseneau: *The Scientific Study of Foreign Policy*: London: Frances Printer Publishers: 1980: PP 128-129.

(13), (14) See Graham T. Alison: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*: Boston: Little, Brown: 1971.

(15), (16) See Leslie H. Gelb and Richard K. Betts: *The Irony of Vietnam: The System Worked*: Washington, D.C: The Brookings Institutions: 1979.

(17) Vivien Burr: *An Introduction to Social Constructionism*: London and New York: Routledge: 1995: P 184.

(18) K.J. Holsti: "The Belief System and National Images: A Case Study" in *Journal of Conflict Resolution*: Yale University: New Haven, CT: 1962: PP 244-252.

(19) Margaret G. Hermann: "Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on foreign Policy", in Maurice A. East, Stephen A. Salmore and Charles F. Herman (eds): *Why Nations Act: Theoretical Perspectives For Comparative Foreign Policy*: Beverly Hills: Sage Publications: 1978: PP 49-68.

(20) Margaret G. Hermann: "Explaining Foreign policy Behaviour Using the Personal Characteristics of Political Leaders" in *International Studies Quarterly*: USA: 1980: PP 7-46.

(21) Margaret G. Hermann: "Personality and Foreign-Policy Decision-Making: A Study of Fifty-Three Heads of Government", in Steve Chan and Donald A. Sylvan (eds): *Foreign Policy decision-Making: Perception, Cognition and Artificial Intelligence*: New York: Praeger: 1984: PP 357-414.

- (22) K.J. Holsti: "The Operational Code Approach to the Study of Political Leaders: John Foster Dulles' Philosophical and Instrumental Beliefs": *Canadian Journal of Political Science*: Canada: 1970: PP 123-157.
- (23) See Robert Axelrod: *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*: Princeton: Princeton University Press: 1976.
- (24) Christopher Hill: op.cit: P 37.
- (25) Robert D. Putman: "Diplomacy and Domestic politics: The Logic of Two-Level Games": *International Organisation*: Vol 42: Harvard university: 1988: PP 427-460.
- (26) See George Tsebelis: *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*: Berkeley: University of California Press: 1990.
- (27) Raymond Hinnebusch and Anoushiranen Ehteshami: *The Foreign Policy of Middle East States*: Boulder and London: Lynne Rienner Publishers: 2002: P 10.
- (28) Joe D. Hagan: "Domestic Political Explanation in the Analysis of Foreign Policy" in Laura Neack, Jeanne A.K. Hey and Patrick J. Hanney (eds): op.cit: PP 117-131.
- (29) Ibid: P 129.
- (30) Christopher Hill: op.cit: P 9.
- (31) See Ole Waever: "The Language of Foreign Policy": *Journal of Peace Research*: Vol 27: N° 3: New York and Ann Arbor: 1990: PP 477-493, David Campbell: *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*: Minneapolis: University of Minnesota Press: 1992, Roxane Doxy: *Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations*: Minneapolis: University of Minnesota Press: 1996, and Henrik Lasen: *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe*: London: Routledge: 1997.
- (32) Christopher Hill: op.cit: P 9.
- (33) Yücel Bouzdağlıoğlu: *Turkish Foreign Policy and Turkish Identity: A Constructivist Approach*: New York and London: Routledge: 2003: PP 21-22.
- (34) Alexander Wendt: "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power politics": *International Organisation*: Harvard University: Spring 1992: P 391.
- (35) Ibid: P 392.

(36) Mlada bukovansky: “American Identity and Neutral Rights From Independence to the War of 1812”: *International Organisation*: Harvard University: Spring 1997: P 209.

(37) Ronald L. Jepperson, Alexander wendt and Peter J. Katzenstein: “Norms, Identity and Culture in National Security” in Peter J. Katzenstein (ed): *The Culture of National Security*: New York: Columbia University Press: 1996: P 59.

(38) Shibley Telhami and Michael Barnett: *Identity and Foreign Policy in the Middle East*: Ithaca and London: Cornell University Press: 2002: P 177.

(39), (40), (41) Yücel Bouzdağlıoğlu: op.cit: P 4.

(42) Ibid: P 9.

(43) See Ted Hopf: *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign and Policy: Moscow, 1955 and 1999*: Ithaca and London: Cornell University Press: 2002.

(44) Ibid: P XIV.

(45) Ibid: P 37.

(46) Gideon Rose: “Neoclassical realism and Theories of Foreign”: *World Politics, Volume 51, Issue 1:UK*: Cambridge University Press: Oct., 1998, PP 144-172.

(47) Sofiane Sekhri: “Dependency Approach: Chances For Survival in the 21st Century”: *African Journal of Political Science and International Relations*: Vol. 3 (5): SA: May 2009: PP 242-252. Available online at <http://www.academicjournals.org/AJPSIR>.

POLITIQUE DES INVESTISSEMENTS DIRECTS AMÉRICAINS DANS LA RÉGION D'AFRIQUE DU NORD ET MOYEN ORIENT

P/Nassima Hocine

سياسة الاستثمارات الأمريكية المباشرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

أ- نسيمة حسين

جامعة الجزائر 3

ملخص:

في السياق العالمي الحالي، ولدت احتياجات المستهلكين اهتماما كبيرا للحصول على الموارد. لم تعد المعركة تتعلق بالأقاليم وإنما صارت تستهدف رؤوس الأموال.

في هذه الديناميكية، و رغم بروز فاعلين جدد، لا تزال الولايات المتحدة الأمريكية تهيمن و تجعلها تجربتها في ميدان الرأسمالية على أعلى المنصة فيما يتعلق بإصدار الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

إن منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط هي إحدى أكثر المناطق مطمعا نظرا لمواردها، وهو ما تشهد عليه التدخلات الأجنبية والاضطرابات الأخيرة.

للولايات المتحدة العديد من الاتفاقيات وبرامج للاستثمار مع تلك المنطقة. ومع هذا، فإن هذه الأخيرة لا تستفيد سوى من جزء ضئيل من الاستثمارات الأجنبية المباشرة الأمريكية.

سوف يعرض مقالنا مختلف أدوات سياسة الاستثمار الأمريكية مع محاولة تسليط الضوء على أسباب قصورها في حالة منطقة شمال إفريقيا والشرق الأوسط فضلا عن سبل تحسين هذا الوضع.

Introduction

Dans un contexte mondial caractérisé par des besoins croissants et une recherche effrénée pour les ressources, les Etats-Unis d'Amérique dominant malgré la forte concurrence et l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène économique internationale.

Premier émetteur mondial d'IDE, a mis en place toute une politique pour saisir les opportunités de par le Monde.

Leur intérêt pour les importantes richesses que recèle la région Afrique du Nord et Moyen Orient (Middle East and North Africa - MENA)¹ s'est souvent manifesté à travers leurs interventions militaires dans la région, leurs démarches politiques et positions diplomatiques.

Sur le plan purement économique, plusieurs accords et programmes pour l'encouragement de l'investissement dans la région existent², mais le constat est que les résultats sont très réduits.

Quelles sont les raisons de la limitation de la portée de la politique d'investissements des Etats-Unis envers la région MENA et quelles pourraient être les voies de sa dynamisation ?

I- Politique américaine de commerce et d'investissement pour la région MENA :

Les Etats-Unis ont une batterie d'outils généraux (accords et programmes) pour le développement du commerce et de l'investissement avec le reste du Monde mais ils ont également mis en place des dispositifs spécifiques (régionaux) pour la promotion du commerce et de l'investissement avec des régions données comme c'est le cas pour la région MENA.

¹ Il n'y a pas de définition unifiée pour l'appellation « région MENA ». On a tendance à comprendre par cette appellation, le groupe des pays arabes. Or, on notera, selon les organismes et études, l'inclusion ou l'exclusion de pays comme Israël, l'Iran, la Turquie, Djibouti, Malte, le Soudan, la Mauritanie.

La Banque Mondiale y compte les pays suivants : Algérie, Bahreïn, Djibouti, Egypte, Iran, Irak, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Malte, Maroc, Oman, Qatar, Arabie Saoudite, Syrie, Tunisie, Emirats Arabes Unis, la bande de Gaza, Yémen.

Transparency international compte plutôt les pays suivants : Algérie, Bahreïn, Egypte, Iran, Irak, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Oman, Qatar, Arabie Saoudite, Syrie, Tunisie, Emirats Arabes Unis, Soudan, Yémen.

² Les exceptions à cette politique sont l'Iran et la Syrie qui tombent sous des sanctions américaines qui sont liées à son programme nucléaire pour l'Iran et à sa désignation comme Etat sponsor du terrorisme pour la Syrie. La relation à l'Iran a toutefois des chances d'évoluer suite à la signature de l'Accord sur le nucléaire.

1- Politique générale :

La politique générale des Etats Unis pour promouvoir le commerce et l'investissement, qui s'applique aux pays de la région MENA au même titre qu'aux autres pays et régions dans le monde, s'articule autour d'accords bilatéraux pour le commerce et l'investissement et de programmes gouvernementaux pour encourager le commerce et l'investissement (*Voir Annexe*).

La politique des Etats-Unis tient aussi compte de l'adhésion des pays concernés aux accords multilatéraux à travers lesquels les Etats-Unis parviennent à défendre voire imposer les règles du libre marché. Notamment de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

L'adhésion à cette organisation n'est pas explicitement posée comme condition pour la négociation d'accords sur le commerce et l'investissement avec les Etats-Unis comme les accords de libre échange. Toutefois, les accords en question se basent généralement sur les engagements pris dans le cadre de l'OMC et la qualité de membre à ladite organisation est considérée comme tremplin.

Treize (13) pays de la région MENA sur vingt et un (21) sont membres de l'OMC qui compte aujourd'hui 159 membres.

Les pays non membres sont l'Algérie, l'Iran, l'Irak, le Liban, la Libye, la Syrie et le Yémen, qui ont toutefois le statut d'observateur qui leur permet de suivre les discussions qui les concernent, et sont tous en discussions plus ou moins avancées pour une adhésion, à l'exception de la Syrie.

Les Etats-Unis incitent les pays non encore membres de ladite Organisation afin d'y adhérer, proposant leur assistance technique pour le processus d'accession, comme ce fut le cas pour l'Irak, le Liban et le Yémen.

a- Accords bilatéraux pour le commerce et l'investissement :

- Accords cadre pour le commerce et l'investissement (Trade and Investment Framework Agreements - TIFA) : Ce sont des accords entre les Etats-Unis et des pays tiers ou des groupes de pays qui offrent un cadre permanent de consultation pour les questions d'intérêt commun en matière de commerce et d'investissement.

Ils permettent de faciliter l'accès aux marchés et de suivre la mise en œuvre des accords multilatéraux (OMC) et préparent le terrain à une coopération plus développée. Ils sont non-contraignants mais peuvent conduire à la conclusion d'accords de libre échange. Actuellement, les Etats-Unis ont ce genre d'accords avec la plupart des pays de la région MENA.

- Traités d'investissement bilatéraux (Bilateral Investment Treaties - BIT) :

Ces accords mettent en place les règles de bases pour une protection mutuelle des investissements sur les territoires respectifs en assurant un traitement non discriminatoire des investissements par le pays hôte, prévoyant les cadres de règlements des contentieux liés aux investissements, etc.

Sur les 41 accords BIT signés par les Etats-Unis, 5 concernent des pays de la région MENA (le Bahreïn, l'Egypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie).

- Accords de libre échange (Free Trade Agreements – FTA) :

A travers ces accords, les pays parties éliminent entre eux les barrières tarifaires et non tarifaires pour le commerce des biens et

services. La réduction des barrières peut être étendue à d'autres domaines comme l'investissement, la propriété intellectuelle, les droits des travailleurs, la protection de l'environnement, etc.

Pour les américains, ces accords permettent de renforcer les réformes des économies des partenaires notamment en matière de transparence, de protection des droits de propriété intellectuelle, de procédures douanières, etc.

Sur les 17 accords FTA que comptent les Etats-Unis avec le reste du Monde, 5 sont conclus avec des pays de la région MENA qui sont : Bahreïn, Israël, la Jordanie, le Maroc et Oman.

Tout pays candidat au libre échange avec les Etats-Unis doit outre le fait d'être membre de l'OMC, avoir signé un accord TIFA antérieurement.

Des négociations pour d'autres accords de libre échange avec d'autres pays de la région ont connu des complications, tel que c'est le cas pour les négociations avec l'Egypte qui sont suspendues depuis 2005 pour des questions relatives notamment au respect des droits de l'homme et le respect de la propriété intellectuelle, ou le cas des négociations avec les Emirats Arabes Unis, suspendues depuis 2007, pour des divergences concernant les questions relatives au travail, l'accès au marché pour les services et les marchés publics.

b- Programmes américains pour le commerce et l'investissement :

- Mesures et programmes pour la promotion des exportations :

Les Etats-Unis ont une variété de mesures pour promouvoir leurs exportations, en fournissant l'information, le conseil, l'assistance,

financement des études de faisabilité, etc. Les principaux programmes de promotion des exportations sont l'Export import Bank et l'USTDA (Trade and Development Agency).

- Programmes de commerce préférentiel (Trade preference programs) :

Ces programmes apportent un traitement préférentiel, généralement sous forme de tarifs réduits ou d'exemption de taxes (duty free), à des importations des pays en développement pour promouvoir leur développement économique et leur croissance en stimulant les exportations et les investissements.

Parmi ces programmes : Les programmes généralisés de préférences (Generalized System of Preferences- GSP), qui sont les plus complets. Ils offrent un traitement tarifaire en hors taxes à certains produits importés de certains pays en développement sans réciprocité.

- Zones industrielles déterminées (qualifying industrial zones-QIZ) :

Cette formule concerne les pays ayant signé un accord de paix avec Israël, en l'occurrence, l'Egypte et la Jordanie, dans la mesure où elle leur permet d'exporter vers les Etats-Unis en hors taxe certains produits manufacturés dans des zones déterminées de leurs territoires à condition qu'ils contiennent un certain pourcentage en composition en provenance d'Israël.

- La Société d'investissements privés américains à l'étranger « Overseas Private Investment Corporation (OPIC) »

Il s'agit d'une agence autonome et autofinancée du gouvernement américain qui, mobilise des capitaux privés pour encourager et faciliter

l'investissement américain dans le reste du Monde et servir la politique étrangère américaine.

Elle aide les entreprises américaines à accéder aux marchés émergents en finançant les projets d'investissement à forte participation américaine à travers des prêts directs pour les petites et moyennes entreprises, des garanties d'emprunts et des assurances contre les risques politiques (couvrant les risques d'expropriation et de restrictions de convertibilité de la monnaie).

Pour la région MENA, l'action de l'OPIC porte davantage sur l'assurance contre les risques politique ...

Créé en 1971, l'OPIC a soutenu des investissements dans plus de 150 pays, pour plus de 200 milliards de dollars d'investissement à travers plus de 4000 projets, générant 74 milliards de dollars d'exportations américaines et soutenant plus de 275.000 emplois américains.

Pour l'année 2011, l'OPIC a généré une entrée nette de 269 millions de dollars. Durant la même année, cet organe a triplé le capital mobilisé le portant à 4,4 milliards de dollars, permettant entre autres la réponse des investisseurs à la situation issue dudit "printemps arabe".

Pour le renforcement du partenariat avec les pays de la région MENA, la Secrétaire d'Etat Clinton a indiqué à cette même période que l'OPIC allait apporter un montant allant jusqu'à 2 milliards de dollars pour encourager les investissements du secteur privé, notamment pour les PME.

2- Politique spécifique à l'adresse de la région MENA :

Face aux récents changements intervenus dans le monde arabe, les Etats-Unis oeuvrent, naturellement, à protéger leurs intérêts dans la région et à profiter des nouvelles opportunités qui s'offrent.

Pour cela, en plus des soutiens politiques et de l'assistance économique, notamment par le biais de l'aide au développement (USAID), ils estiment que l'un des outils essentiels pour la stabilité de la région est le renforcement du commerce et de l'investissement.

a- L'initiative U.S. Middle East Free Trade Area :

L'Administration Bush a lancé en 2003 un plan pour créer une zone de libre échange entre les Etats-Unis et le Moyen Orient (U.S. Middle East Free Trade Area - MEFTA) à l'horizon 2013.

La MEFTA avait pour but de soutenir la croissance économique au Moyen Orient à travers la libéralisation du commerce et de l'investissement sur les plans bilatéral et régional.

L'initiative incluait le soutien actif à l'adhésion à l'OMC, la négociation d'accords bilatéraux d'investissement (BIT) et d'accords de libre échange (FTA).

Ce plan a échoué à créer une zone de libre échange régionale mais a permis de parvenir à la conclusion de plusieurs accords bilatéraux, notamment 4 FTA et l'engagement de discussions concernant deux autres³.

³ Le seul FTA antérieur à cette initiative était celui conclu avec Israël en 1985. Depuis il y a 5 FTA.

Des membres du Congrès ont appelé à mettre en place de nouveaux accords de libre échange⁴ avec l’Egypte et la Tunisie et l’approfondissement des liens économiques avec la Libye⁵.

b - L’initiative Trade and Investment Partnership Initiative (MENA-TIP) :

En Mai 2011, Le Président Obama a annoncé l’initiative de partenariat pour le commerce et l’investissement avec la région MENA (Trade and Investment Partnership Initiative/ MENA-TIP).

L’initiative a pour objectif de faciliter le commerce au sein de la région, promouvoir le commerce et l’investissement avec les Etats-Unis et avec le reste du monde, et ouvrir la voie aux pays de la région MENA notamment ceux ayant engagé les réformes requises pour mettre en place un accord de commerce régional.

L’initiative MENA-TIP peut être considérée comme une partie de la contribution américaine aux efforts internationaux dans le domaine du commerce et de l’investissement dans le cadre du Partenariat de Deauville⁶.

Cependant, l’instabilité politique et sécuritaire de la région a dicté de temporiser.

Dans le cadre de cette initiative, les Etats-Unis ont engagé des actions avec l’Egypte, le Maroc, la Jordanie et la Tunisie, en concentrant la

⁴ Les Etats-Unis ont des accords de libre échange avec cinq (05) pays de la région Israël, le Bahreïn, la Jordanie, le Maroc et Oman.

⁵ Pays ayant connu des bouleversements liés audit “printemps arabe”.

⁶ Partenariat de Deauville : En mai 2011, le G8 a lancé le Partenariat de Deauville avec les pays arabes en transition” qui est un forum pour coordonner l’assistance aux pays en transition de la région MENA, Egypte, Jordanie, Libye, Maroc et Tunisie. Outre les pays du G8 il inclut l’Arabie Saoudite, le Qatar, le Koweït, les Emirats Arabes Unis et la Turquie, ainsi que plusieurs institutions financières internationales. Il vise des outils pour soutenir une croissance inclusive et durable de ces économies et peut permettre de coordonner les efforts avec les autres pays pour développer le commerce et l’investissement avec la région MENA.

coopération initialement sur l'investissement, la facilitation du commerce et le soutien aux PME et les pratiques réglementaires et la transparence.

• Maroc : En décembre 2012, les Etats-Unis ont annoncé la conclusion de deux accords avec le Maroc pour stimuler le commerce et l'investissement bilatéraux et régionaux :

- La déclaration conjointe sur l'investissement international, non contraignante vise à souligner l'engagement à adopter et maintenir un climat d'investissement ouvert et stable.

- La déclaration conjointe sur les services dans le domaine des TIC, non contraignante vise à montrer l'engagement dans le développement global des services dans le domaine des TIC.

Les Etats-Unis et le Maroc discutent de la conclusion d'un troisième accord sur le commerce, contraignant et complétant le FTA signé en 2004 notamment pour ce qui du commerce électronique.

• Jordanie : En janvier, 2013, les Etats-Unis ont annoncé la conclusion avec la Jordanie, comme avec le Maroc, de deux accords bilatéraux :

- une déclaration conjointe sur l'investissement international,

- une déclaration conjointe sur les services dans le domaine des TIC.

Les deux pays ont également conclu un accord sur les droits des travailleurs.

• Egypte : En janvier 2012, les Etats-Unis et l'Egypte ont annoncé leur intention de développer un plan d'action pour renforcer la relation

commerciale bilatérale, tout en identifiant les pas à suivre pour atteindre les objectifs dans trois domaines principaux :

- l'augmentation des exportations peut se faire en renforçant l'utilisation de l'Egypte des programmes GSP et QIZ.
- la promotion de l'investissement peut inclure des missions commerciales et des conférences pour l'investissement, une déclaration conjointe sur l'investissement et les services, et l'assistance technique.
- le renforcement du secteur égyptien des PME peut inclure le partage des meilleures pratiques, établir des centres d'affaires pour les PME en Egypte, et fournir les financements à travers l'OPIC pour encourager les prêts par les banques égyptiennes aux PME égyptiennes.

Les Etats-Unis peuvent négocier des déclarations conjointes avec l'Egypte.

- Tunisie : En 2011, les Etats-Unis et la Tunisie ont relancé les discussions du Conseil du TIFA, établi en 2002, qui s'est de nouveau réuni en 2012⁷.

c- Autres cadres de dialogue : On notera, que les Etats-Unis mènent également des discussions sur les questions relatives au commerce et à l'investissement avec les pays de la région MENA dans d'autres cadres comme celui du dialogue stratégique (c'est le cas pour Algérie).

d-Autres actions du Gouvernement américains en vue d'encourager l'investissement:

⁷ Sans que le pays ne soit concerné par le MENA TIP, il faut noter qu'avec l'Algérie, les discussions dans le cadre du TIFA ont été relancées en 2014 avant de tenir une rencontre du conseil de l'accord cadre en 2015 alors qu'il ne s'était pas réuni depuis 2004. Le TIFA entre les deux pays a été conclu en 2001.

Outre les différents programmes cités, le Gouvernement américain appelle à des réformes économiques des pays d'accueil de l'IDE en vue :

- d'améliorer la gestion des finances publiques, la transparence et la responsabilité gouvernementale, et la réglementation.
- de réduire les barrières commerciales,
- et de promouvoir l'intégration de la région dans l'économie globale.

A cet effet, les Etats-Unis encouragent les pays en question à coopérer avec le FMI et la Banque Mondiale ainsi que d'autres banques internationales de développement pour mettre en place des plans de réformes économiques.

Pour créer plus d'opportunités de commerce et d'investissement pour les compagnies américaines, le gouvernement américain n'hésite pas à défendre les intérêts de ces compagnies et de dialoguer activement avec les gouvernements étrangers quand il estime que les processus d'appels d'offres ne sont pas équitables et transparents⁸.

II – Portée de la politique américaine d'investissements dans la région MENA :

1- Faiblesse des IDE américains dans la région MENA :

Les Etats-Unis sont le premier émetteur d'IDE dans le Monde, tant en stocks qu'en flux.

Le stock d'IDE américains dans le monde en 2013 était de près de 4700 Milliards de dollars, soit deux fois supérieur à ce qu'il était en 2005. Les compagnies américaines détiennent 24% des stocks d'IDE dans le Monde. Elles

⁸ Département d'Etat.

possèdent à l'étranger autant de capital que les entreprises britanniques, allemandes et françaises réunies, qui sont pourtant respectivement 2^e, 3^e et 4^e investisseurs dans le Monde. Les IDE américains se placent loin devant ceux du Japon qui représentent 9,4% des flux mondiaux.

L'Europe demeure la région du Monde qui bénéficie de la plus grande part d'IDE dans le Monde. La région MENA représente une faible proportion des IDE américains.

Les stocks d'IDE américains dans le Monde se répartissent comme suit :

MENA	: 1%
Afrique sub-saharienne	: 1%
Asie-Pacifique	: 15%
Hémisphère occidental	: 28%
Europe	: 56%

La région MENA qui représente une part notable des importations des Etats-Unis en hydrocarbures, elle ne bénéficie, paradoxalement, que d'une infime partie des investissements américains.

Cette région ne représente que 5% du commerce des Etats-Unis et surtout seulement 1% de leurs investissements à l'étranger.

En 2011, le total des stocks d'IDE américains était de 4.200 Milliards de dollars, dont seulement 56 Milliards de dollars, soit à peine plus de 1%, étaient investis dans la région MENA⁹.

⁹ Source Département américain du commerce – Bureau de l'Analyse économique, via le rapport du CRS sur le commerce et l'investissement américains dans la région MENA (mars 2013).

Les investissements américains dans la région MENA sont concentrés dans un certain nombre de pays : l’Egypte, le Qatar, Israël, l’Arabie Saoudite, l’Algérie et les Emirats Arabes Unis¹⁰.

Egypte	: 14,58 Mds dollars
Qatar	: 8,10 Mds dollars
Israel	: 9,56 Mds dollars
Arabie Saoudite	: 8,65 Mds dollars
Algérie	: 5,21 Mds dollars
EAU	: 5,78 Mds dollars

2- Causes de la faiblesse des IDE américains dans la région MENA inhérentes à la politique américaine envers la région :

Les raisons du niveau très faible des IDE américains dans la région MENA sont variées et peuvent être classées en deux catégories selon qu’elles incombent au pays de départ que sont les Etats-Unis et leur politique en la matière, ou qu’il s’agisse de raisons liées aux pays d’accueil. Compte tenu de l’objet de notre étude, c’est la première catégorie qui intéresse notre sujet.

Ainsi, il est possible d’imputer la faible portée de la politique américaine d’investissement envers la région MENA aux causes suivantes :

¹⁰ Les principales firmes privées américaines investissant dans la région MENA sont selon la base de données établie par la firme Uniworld : Starbucks, Pitney Bowes, Polo Ralph Lauren, Sodexo, Coca-Cola, Hertz, Ritz Carlton, Tupperware, UPS, W.R. Grace & Company, Wachovia, 3M, Century 21, Curves, Dale Carnegie, Hewlett Packard, Johnson & Johnson, McDonalds, Microsoft, Motorola, Office Depot, Dun & Bradstreet, Estee Lauder, and Xerox, et plusieurs autres enseignes connues des domaines de la restauration rapide et de l’hôtellerie, ainsi que plusieurs companies activant dans le domaine des hydrocarbures, telles : Chevron, Exxon Mobil, Conoco Phillips, Occidental Petroleum, et Schlumberger.

- L'action de soutien au commerce et à l'investissement offerte par certaines agences gouvernementales américaines demeure à impact limité.

En effet, malgré l'encouragement politique et le soutien financier de l'OPIC, de l'Ex-Im Bank, et de la TDA, les compagnies américaines n'iront que là où elles voient le plus grand intérêt économique pour elles.

L'investisseur ne tient naturellement compte que de son intérêt en premier et avant tout, faisant ainsi abstraction des intérêts politiques qui peuvent motiver une administration donnée à promouvoir l'investissement dans un pays de la région ou même dans la région dans son ensemble.

- Les conditions qui accompagnent la conclusion de certains accords sont parfois difficiles à trouver voire absentes.

- C'est le cas pour la condition de qualité de membre de l'OMC pour les accords de libre échange.

- C'est aussi le cas pour la condition de respect des droits de l'homme qui, selon les américains, fait défaut dans certains pays.

- L'efficacité de la politique américaine d'investissement dans la région MENA est réduite par les hésitations de l'Administration et du Congrès américains face à certains choix à faire concernant :

- Les priorités régionales, entre les FTA en négociation avec la région MENA, d'une part, et le partenariat trans-pacifique (the Trans-Pacific Partnership -TPP) ou un potentiel partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement (Transatlantic Trade and Investment Partnership- TTIP), d'autre part.

- Les priorités au sein de la région MENA, entre les FTA par pays¹¹. Les niveaux des relations économiques et les relations politiques des Etats-Unis avec les pays de la région diffèrent.

Ces différences peuvent être générées par les relations des pays de la région avec Israël étant donné que des programmes sont clairement conditionnés par ces relations, comme c'est le cas pour le programme QIZ.

Elles peuvent également être liées aux perceptions des réformes comme c'est le cas pour les pays ayant vécu ledit « printemps arabe » et qui bénéficient désormais de programmes spécifiques.

- L'extension de l'investissement dans le court terme ou plutôt l'attente d'une amélioration de la stabilité politique dans certains pays de la région, au risque d'être dépassés par l'Union Européenne, la Chine ou la Turquie¹².

- Une approche régionale pour le développement du commerce et de l'investissement avec la région ou plutôt des approches par pays tenant compte des spécificités et des besoins de chaque pays.

Si de négocier des FTA par pays est plus pratique et a plus de chances d'aboutissement, certains analystes américains considèrent l'idée de négocier un accord sur le commerce et

¹¹ A ce dernier titre, les analystes du CRS estiment que l'Autorité de promotion du commerce (Trade promotion authority - TPA) aura sûrement à jouer un rôle majeur dans toute future négociation de FTA avec les pays de la région MENA.

¹² Les investissements internationaux dans la région ont reculé lors de la crise économique de 2009, mais ils ont immédiatement augmenté dès la reprise économique. Or, ils ont de nouveau été réduits depuis les troubles ayant eu lieu et se poursuivant à ce jour dans certains pays de la région.

l'investissement à caractère régional qui, selon eux, en plus de développer les relations de commerce et d'investissement entre les pays de la région MENA et les Etats-Unis, pourrait développer les liens économiques entre les pays de la région même.

Toutefois, les relations politiques entre les pays de la région MENA sont hétérogènes, notamment pour ce qui est des relations avec Israël. Il semble difficile de considérer une zone régionale de libre échange, qui inclurait de facto Israël, ce qui n'est pas envisageable pour l'Iran ainsi que pour nombre de pays arabes de la région.

- La coopération avec l'Union Européenne sur les questions de commerce et d'investissement dans la région MENA.

Dans son discours sur la région MENA, en mai 2011, le Président Obama a suggéré que les efforts américains de développement du commerce et de l'investissement dans la région MENA, devraient se faire en coopération avec l'UE.

Cette coopération pourrait être développée si un Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement est négocié entre les Etats-Unis et l'UE.

Toutefois, les approches respectives des Etats-Unis et de l'UE ont jusque-là été différentes. Les Etats-Unis ont négocié des FTA avec des pays donnés en ayant l'objectif d'aboutir à un accord de libre échange à caractère régional, alors que l'UE a dès le départ opté pour une approche régionale pour l'intégration économique.

Il y a aussi le fait que les Etats-Unis et l'UE ont jusqu'ici été en compétition sur le marché de la région où certains pays de l'UE sont depuis longtemps des partenaires traditionnels.

III – Perspectives de dynamisation de la politique de coopération pour l'investissement entre les Etats-Unis et les pays de la région MENA :

En vue de développer l'investissement direct américain dans la région MENA, plusieurs voies sont à exploiter. Des actions reviennent aux pays d'accueil, ceux de la région MENA, d'autres sont à engager par le pays de départ de l'investissement, soit les Etats-Unis, et d'autres actions sont à entreprendre en commun.

Il est possible, en matière de politique de l'investissement, de conclure de nouveaux accords, réactiver les mécanismes inactifs, développer les accords existants et mettre à jour les accords dépassés. Il faut pour cela :

- Activer les mécanismes TIFA qui existent et qui sont inactifs, comme ce fut récemment le cas pour la Tunisie et Algérie.
- Envisager d'initier de nouvelles discussions pour la conclusion de nouveaux accords TIFA, ce qui offrirait un terrain de dialogue pour développer le commerce et l'investissement.
- Développer les discussions au sein des TIFA existants afin d'arriver à terme à l'établissement de FTA, comme cela est suggéré par les analystes américains pour l'Egypte et les Emirats Arabes Unis¹³.

A noter à ce titre que la conclusion d'un FTA entre les Etats-Unis et l'Egypte ne pourrait apporter ses résultats sur l'économie égyptienne

¹³ CRS

qu'à long terme, ce qui ne répond pas aux problèmes économiques de l'Égypte à court terme, comme la dette publique.

D'autre part, sans des réformes complémentaires, les bénéfices d'un FTA peuvent être limités et certaines entreprises locales alors que les autres peuvent être affectées par la concurrence étrangère.

- Négociation de nouveaux BIT et de nouveaux FTA.

Toutefois, pour la négociation de nouveaux accords FTA, il faudrait réactiver l'autorité de promotion du commerce (Trade Promotion Authority-TPA) qui a expiré en 2007, et qui constitue le pouvoir accordé par le Congrès au Président afin d'introduire certains FTA et faire examiner leur mise en œuvre dans le cadre de procédures législatives accélérées à condition qu'ils remplissent certaines conditions statutaires dans leur négociation.

- Réviser les accords dépassés.

L'Administration américaine négocie des BIT sur la base d'un modèle régulièrement revu, dont la révision a été achevée en avril 2012, ce qui peut permettre d'impulser la négociation de nouveaux BIT.

Dans ce sens, les conseillers du Congrès américain suggèrent la mise à jour des BIT avec l'Égypte et la Tunisie.

Le modèle de BIT sert également de modèle pour les mesures concernant l'investissement dans les FTA.

Pour les analystes et conseillers du Congrès américain, les États-Unis peuvent considérer la révision et la mise à jour du FTA avec Israël qui est entré en vigueur en 1985 alors que le champ du commerce s'est, depuis, beaucoup étendu. Ils soulignent que cet Accord ne comprend pas

de mesures relatives au commerce électronique et les barrières techniques au commerce, qu'il a une couverture limitée des services et des droits de propriété intellectuelle, et qu'il a un effet limité sur le commerce des produits agricoles.

Les Etats-Unis projettent de parvenir à la conclusion d'au moins trois nouveaux protocoles pour le commerce et l'investissement avec la région à l'horizon 2017¹⁴.

Conclusion :

Malgré l'existence d'une importante politique américaine pour le renforcement de l'investissement et du commerce avec la région MENA, région à fort potentiel, il se trouve que l'investissement américain dans cette région est très réduit.

La portée limitée de la politique gouvernementale américaine est, certes, due à des raisons économiques pour ce qui relève des investisseurs, mais elle pourrait aussi s'expliquer par d'autres facteurs directement liés à cette politique elle-même et qui sont autant d'éléments juridiques que politiques.

Pour les facteurs juridiques, les américains assortissent la conclusion des accords de promotion de l'investissement de conditions qu'ils ne trouvent pas systématiquement auprès des pays de la région MENA.

Pour les facteurs politiques, les autorités américaines sont confrontées à des choix stratégiques qui ne sont pas toujours forcément favorables à la région MENA par rapport à d'autres régions, ou qui le sont moins pour certains pays par rapport à d'autres au sein même de la région. Par ailleurs, des

¹⁴ Département d'Etat.

considérations politiques conditionnent, dans une certaine dimension, l'élan américain de promotion des IDE vers certains pays de la région.

On retiendra, enfin, que :

- la dynamisation de la politique américaine des investissements dans la région MENA, nécessite une volonté partagée pour une action commune entre pays de départ et pays récipiendaire.

- la portée limitée de cette politique ne concerne pas tous les pays de la région MENA, puisque les relations de commerce et d'investissement américain sont bien plus développées dans certains pays de la région que dans les autres.

- plus que pour d'autres régions du Monde, l'élément politique à un impact direct sur les relations économiques entre les Etats Unis et les pays de la région

Bibliographie :

• Centre de Recherches en Economie Appliquée pour le Développement (CREAD) : « Les Etats-Unis et le Maghreb : Regain d'intérêt ? », Sous la direction de Abdenmour Benantar. Alger, Algérie, 2007.

- « Regain d'interet américain pour le Maghreb : quelques réflexions préliminaires », par Abdenmour Benantar.

- « Les initiatives américaines (MEPI, GME, BMENA) et le Maghreb », par Abdenmour Benantar.

- « Les investissements américains au Maghreb : Etat des lieux et perspectives », par Tahar Haroun.

- Congressional Research Service : “U.S. direct investment abroad : Trends and current issues”, by James K. Jackson, specialist in international trade and finance. Washington DC, United States of America, December 11, 2013.
- Congressional Research Service (CRS) Report : « US Trade and Investment in the MENA region : overview and issues for Congress ». By Rebecca M. Nelson, Analyst in International Trade and Finance, Mary Jane Bolle, Specialist in International Trade and Finance, Shayerah Ilias, Analyst in International Trade and Finance. Washington DC, United States of America, January 20, 2012.
- Congressional Research Service (CRS) Report : « US Trade and Investment in the MENA region : overview and issues for Congress ». By Shayerah Ilias Akhtar, Coordinator, Specialist in International Trade and Finance, Mary Jane Bolle, Specialist in International Trade and Finance, Rebecca M. Nelson, Analyst in International Trade and Finance. Washington DC, United States of America, March 4, 2013.
- US Department of State : Country fact sheet. Washington DC, United States of America.
- US Commercial Service, Department of Commerce : “Country Commercial Guides”. Washington DC, United States of America.
- US Department of State : “Investment Climate Statements”. Washington DC, United States of America.
- US Department of State : “Build a new stability in the Middle East and North Africa”. Washington DC, United States of America.
- US Department of State : Deauville partnership with arab countries in transition”
- United States Trade Representative (USTR) : “Middle East/ North Africa”. Washington DC, United States of America.

Annexe : Etat des accords et programmes relatifs au commerce et à l’investissement

entre les Etats-Unis et les pays de la région MENA :

Accord/ prog. Pays	OMC ¹⁵	SP	IFA	IT	TA	OPIC	USTDA	Ex-im bank
Algérie	observateur					+	+	+
A. Saou.	+					suspendu		+
Bahreïn	+					+		+
Djibouti	+					+	+	+
Egypte	+					+	+	+
EAU	+					suspendu		+
Irak	observateur					+	+	+
Iran	observateur					Interdit	Interdit	Interdit
Israël	+					+		+
Jordanie	+					+	+	+
Koweït	+					+		+
Liban	observateur					+	+	+
Libye	observateur							+
Malte	+					+		+

¹⁵ Les accords avec l'OMC relèvent des accords multilatéraux, mais ils sont ici mentionnés car les Etats-Unis en tiennent compte dans leur politique de commerce et d'investissement avec les pays tiers.

Maroc	+					+	+	+
Oman	+					+		+
Qatar	+					suspendu		+
Syrie	observateur					Interdit	Interdit	Interdit
Tunisie	+					+		+
B. Gaza						+	+	+
Yémen	observateur					+	+	+

Source : compilation de données du rapport du CRS sur le commerce et l'investissement américains dans la région MENA (mars 2013).

أسباب إباحة جريمة التمييز في قانون العقوبات الجزائري

الدكتورة حسينة شرون

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة بسكرة

الملخص:

جاء النص على جريمة التمييز في آخر تعديل لقانون العقوبات الجزائري سنة 2014، وقد نص المشرع على هذه الجريمة في ثلاثة نصوص، الأول متعلق بتحريم التمييز والعقاب عليه، والثاني انصب على أن هذه الجريمة يمكن أن تكون محلا للمتابعة إذا ما ارتكبتها شخص معنوي، أما نص المادة 295 مكرر 03 فقد خصصه المشرع الجنائي للأفعال التي تشكل استثناءات على جريمة التمييز، أي أسباب الإباحة الخاصة بهذه الجريمة، وقد خصصنا هذا البحث لتحليل هذه المادة الأخيرة، حيث حاولنا الإجابة على الإشكالية التالية: ما مدى الكفاية التشريعية في أسباب الإباحة المتعلقة بجريمة التمييز في قانون العقوبات الجزائري؟ وهذا من خلال بيان الأفعال المباحة في جريمة التمييز، ووقفنا على مختلف جوانب النقص التي اعترتها.

Abstract:

Discrimination crime subject has been treated in the last amendment of the Algerian penal law in 2014, where the Algerian legislature has indicated this crime in three texts; the first related to the criminalist of discrimination crime and its punishments, the second indicated that this crime could be the object of the follow-up if it is done by a moral person. However, the article n 295 bis 03 was devoted by the criminal legislature about the acts that constitute exceptions to this crime, means reasons of discrimination crime permissibility.

In this context, we tried through this paper to analyse this last article for indicating the permissible acts in this crime and stood the negative aspects in this article.

مقدمة:

تعتبر المساواة من المبادئ الأكثر استقرارا في دساتير العالم، حيث لا يوجد في الوقت الراهن من ينكر المساواة خصوصا بين أفراد الوطن الواحد على الأقل من الناحية الرسمية، وقد جاء الدستور الجزائري لينص صراحة على هذا المبدأ في المادة 29 منه، التي جاء فيها أن: "كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يُتدرج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي". ويلاحظ أن هذه المادة قد ربطت بين مبدأ المساواة وعدم التمييز، حيث منعت بشكل صريح أي تمييز مبني على المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي، وتركت المجال مفتوحا لأي نوع آخر من التمييز وفقا لما جاء في نهاية هذه المادة.

وإعمالا لمبدأ دستورية القوانين نجد أن كل القوانين يجب أن لا تخل بمبدأ المساواة، وأن تكرسه بشكل عملي، وإلا جاءت منافية للدستور، وبالرجوع لتعديل قانون العقوبات الجزائري سنة 2014⁽⁰¹⁾، نجد بأن المشرع الجنائي قد أدرج مجموعة جديدة من الأحكام والجرائم، منها ما متعلق بتعديل جرائم قديمة أو تعديل لعقوباتها، ومنها ما هو متعلق باستحداث جرائم جديدة، على غرار جريمة التمييز، التي لم يسبق أن أدرجت في قانون العقوبات الجزائري، حيث أفرد لها المشرع الجنائي المواد 295 مكرر 1، 295 مكرر 2، 295 مكرر 3.

ولعله بالتمعن في الأحداث العديدة والمتعاقبة في الساحة الوطنية، نجد أنه من الضروري تجريم فعل التمييز، حيث نشاهد اليوم أحداث غرداية المأساوية المبنية على تمييز ديني، وقد سبق ذلك العديد من الصراعات المتعلقة بمنطقة القبائل التي بني فيها التمييز على أساس عرقي إثني، كما أن هناك مسألة التمييز ضد المرأة، ذات البعد فوق الوطني، وكذا مسألة تهميش الفئات ذات الاحتياجات الخاصة، وتهميش بعض المناطق من التنمية على غرار مناطق الجنوب، وغيرها من الأحداث، التي أصبح لزاما التصدي لها بالكثير من الحزم، حيث أن المجتمع الجزائري يجمعه إرث مشترك من دين وثورة وتاريخ أكبر من أن تزعزعه هذه النزاعات المفتعلة، سواء كموروث استعماري أو ما يحصل اليوم من قوى غريبة أو حتى بعض القوى الداخلية التي تسعى لتحقيق مآرب ضيقة، ومن ثم نرى بأن تجريم كل أشكال التمييز ومعاقبة مرتكبيه ضرورة حتمية، لكي تسعد الأمة بما يجمع شتاتها.

غير أن المتمعن في نصوص هذه الجريمة المستحدثة يجد فيها بلا شك العديد من الاختلالات التي قد تحول دون تحقيق المشرع الجنائي لمبتغاه من وراء تجريم التمييز وسوف نركز في هذا المقال على الاستثناءات التي أوردها المشرع على جريمة التمييز في نص المادة 295 مكرر 3، وعلى ذلك تدور إشكالية الدراسة الأساسية حول ما يلي: ما مدى الكفاية التشريعية في أسباب الإباحة المتعلقة بجريمة التمييز في قانون العقوبات الجزائري؟

وينبثق عن هذا الإشكال مجموعة من التساؤلات الفرعية نوردتها فيما يلي:

- ما المقصود بجريمة التمييز؟

- ما هي حالات التمييز التي يعتبرها المشرع استثناء لا يطبق عليه قانون العقوبات؟

وعلى ذلك سوف تكون خطتنا مركزة في نقطتين أساسيتين، نتطرق في الأولى إلى ماهية جريمة التمييز، ثم نتقل بعد ذلك لدراسة مجمل الاستثناءات التي أوردها المشرع عند تجريمه للتمييز.
أولا / تعريف التمييز:

سوف نحاول في هذا المحور الأول التعريف بمصطلح التمييز من الناحية اللغوية، وكذا من الناحية الاصطلاحية.

1 - تعريف التمييز لغة:

كلمة التمييز مشتق من الأصل (م ي ز)، وقد جاءت في اللغة العربية بمعاني عديدة نذكر منها أن: التمييز من ماز الشيء أي عزله وفرزه، وكذا ميز تمييزا فتماز و تميز واستماز كله، يقال امتاز القوم إذا تميز بعضهم على بعض. ويقال ماز فلان أي فضله عليه، ويقال ماز الشيء عن الطريق أي نحاه وأزاله.

وامتاز الشيء أي انفصل عن غيره وانعزل، واستماز القوم تنحى عصابة منهم من ناحية، ويقال استماز عن الشيء تباعد عنه⁽⁰²⁾.

وجاهي القواميس الحديثة في معاني الفعل ميّز، يميّز تمييزا الشيء فرزه عن غيره، فضله على سواه، والميز هو الرفعة، والميز العنصري، هو نزعة تفضيل البيض على السود، وقد تزعمها حكام جنوب إفريقيا، وحلوا محل السكان الأصليين في أصل البلاد، وماز يميز ميّزا الشيء عزله وفرزه عن غيره، فضل بعضه عن بعض، يقال ماز الأذى عن الطريق أي نحاه وأزاله⁽⁰³⁾.

كما جاء في المصباح المنير في لفظ (م ي ز)، مزته أي عزلته وفصلته من غيره، وتميز الشيء أي انفصل عن غيره، ويقول الفقهاء سن التمييز والمراد هي السن التي إذا انتهى إليها الشخص عرف مضاره ومنافعه، وكأنه مأخوذ من ميزت الأشياء أي فرقتها بعد المعرفة بها، ويقول بعض الناس بأن التمييز قوة في الدماغ يستنبط بها المعاني⁽⁰⁴⁾.

و جاء لفظ التمييز في القرآن الكريم في عدة مواضع نذكر منها قوله تعالى: "ليميز الله الخبيث من الطيب" (من الآية 37 من سورة الأنفال) والمقصود بالتمييز هنا أن الله يميز أهل السعادة من أهل الشقاء وهو المقصود أيضا الفصل بين الكافر والمؤمن. ويميز يوم القيامة ما كان من عمل صالح في الدنيا، ثم تأخذ الدنيا بأسرها وتلقى في نار جهنم⁽⁰⁵⁾.

كما جاء في قوله تعالى: "وامتازوا اليوم أيها المجرمون" (الآية 59 من سورة يس) أي انفردوا أيها المجرمون عن المؤمنين عند اختلاطهم بهم، والمعنى أيضا تميز الكافرين عن المؤمنين في موقفهم، ويقال للمجرمين وامتازوا، أي انزلوا، من ماز غيره، يقال مزت الشيء من الشيء، إذا عزلته عنه ونحيت: معناه اعتزلوا اليوم يعني في الآخرة من الصالحين، وكونوا على حده، وانفردوا عن المؤمنين، وعزل الكافر عن كل خير، وقيل يمتاز المجرمون بعضهم عن بعض، فيمتاز اليهود فرقة، والنصارى فرقة، والمجوس فرقة، والصابؤون فرقة، وعبدة الأوثان فرقة، وقيل يمتاز المسلمون من المجرمين إلا أصحاب الأهواء فإنهم يكونون مع المجرمين⁽⁰⁶⁾.

وبالرجوع للغات الأجنبية، الفرنسية والانجليزية، نجد للتمييز مرادفات متعددة نذكر منها: Discrimination، Apartheid، Racisme (Racism)، وجاء في معاجم لاروس أن التمييز هو المعاملة المختلفة لفرد أو مجموعة من الأفراد، حيث توسم هذه المعاملة بأنها فصل، سواء فصل عنصري أو اجتماعي⁽⁰⁷⁾.

أما التمييز في اللغة الإنجليزية (Discriminate between A and B)، فمعناه أن ترى أو تحدث فرقا بين شخصين أو شيئين، ويفرق قانون الهجرة بين اللاجئين السياسيين والاقتصاديين، كما يعرف التمييز بأنه معاملة فرد أو مجموعة أفراد أسوأ من الغير، ويعتبر عملا غير قانوني كل تمييز ضد أي مجموعة إثنية أو دينية، والتمييز هو معاملة فرد أو مجموعة أفراد أسوأ من الغير بناء على أساس الجنس، العنصر، الدين... الخ⁽⁰⁸⁾. والتمييز أيضا هو أن ترى أو تستعرض فروقا بين أفراد أو أشياء، والتعامل مع شخص بإساءة أو تفضيل على الغير بشكل غير منصف⁽⁰⁹⁾.

من خلال التعريفات اللغوية السابقة، نخلص إلى أن التمييز له العديد من المرادفات، وأن كلمة التمييز منفردة غير قادرة على تأدية المعنى القانوني بوضوح، فالتمييز قد يكون فعلا محمودا أو مستهجنا بحسب الموضوع الذي يتعلق به، كما يعني مجرد الفصل، أو التفضيل، أو الإنهاء والإزالة، ولعل أقرب التعريفات اللغوية للتعريف القانوني ما ورد في المعاجم الإنجليزية التي تركز على المعنى الشائع للكلمة في الوقت المعاصر.

2 - تعريف التمييز اصطلاحا:

سوف نحاول فيما يلي البحث عن المعنى الاصطلاحي لكلمة التمييز بالتطرق إلى التعريفات القانونية، والقضائية ثم الفقهية.

أ - التعريف القانوني للتمييز:

مما لا شك فيه أن تجريم التمييز يعود بشكل أساسي للقانون الدولي، الذي ترجع له الأسبقية من كل القوانين الوضعية الداخلية في التطرق لهذا الموضوع، وهذا بسبب كل الحروب ذات الطابع العالمي التي راح ضحيتها الملايين، التي نشبت بلا شك بسبب مسألة التمييز بين مختلف الشعوب، سواء كان مبنيا على الاختلاف الديني أو العنقدي أو العرقي أو

الإيديولوجي أو غير ذلك من أسباب الاختلاف، بل بالعكس نجد أن هناك من القوانين الوضعية الوطنية التي كانت تركز التمييز إلى غاية وقت قريب (10).

ثم جاءت الاتفاقيات الدولية لتجزم التمييز بمختلف أشكاله، وعلى رأس هذه الاتفاقيات نذكر الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري⁽¹¹⁾، التي جاء في المادة الأولى الفقرة 01 منها أنه:

"1 - في هذه الاتفاقية، يقصد بتعبير "التمييز العنصري" أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة.

كما جاء في المادة 04 من ذات الاتفاقية أنه: "تشجب الدول الأطراف جميع الدعايات والتنظيمات القائمة على الأفكار أو النظريات القائلة بتفوق أي عرق أو أية جماعة من لون أو أصل إثني واحد، أو التي تحاول تبرير أو تعزيز أي شكل من أشكال الكراهية العنصرية أو التمييز العنصري، وتتعهد باتخاذ التدابير الفورية الإيجابية الرامية إلى القضاء على كل تحريض على هذا التمييز وكل عمل من أعماله، وتتعهد خاصة، تحقيقاً لهذه الغاية و مع المراعاة الحقة للمبادئ الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وللحقوق المقررة صراحة في المادة 5 من هذه الاتفاقية، بما يلي: "...، ونستطيع من خلال هاتين المادتين أن نعرف التمييز بأنه كل فعل أو دعاية أو تنظيم قائم على تفضيل أو إقصاء أي فرد أو جماعة بسبب النسب أو اللون أو الأصل الإثني أو القومي أو العرقي.

والملاحظ هنا أنه في القانون الدولي عادة ما يأتي لفظ التمييز مقترباً بلفظ "العنصري"، وهذا للتدليل على سلبية الفعل، فيكون بذلك كل تمييز عنصري مشكلاً لفعل مستهجن يقع على الدولة عبء مكافحته والتصدي له.

كما نلاحظ بأن التعريف جاء شاملاً لكل الحالات التي يكون عليها فعل التمييز سواء كان فعلاً أو دعاية أو تحريضاً أو عملاً عدائياً أو حتى اشتراكاً في هذه الأفعال، وفقاً لما نص عليه البند ب من المادة 04.

وبالرجوع لقانون العقوبات الجزائري نجد بأنه جاء في المادة 295 مكرر 1 في فقرتها الأولى أنه: "يشكل تمييزاً كل تفرقة أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس الجنس أو العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني أو الإعاقة ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة"، من خلال هذا النص نجد بأن المشرع أورد لفظ "التمييز" منفرداً دون أن يقرنه بلفظ "العنصري"، ونرى بأن المشرع قد أحسن

بعدم قرنه بهذا اللفظ، ذلك أن لفظ التمييز أوسع من مدلول العنصرية، التي لا نستطيع أن نسقطها على بعض حالات التمييز على غرار التمييز ضد المعوقين أو التمييز ضد المرأة، وغيرها.

والملاحظ الأساسية الواضحة أن هذا التعريف هو نقل حرفي لنص المادة الأولى من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ما عدا حذف كلمة عنصري، وتغيير كلمة تمييز بتفرقة التي لديها نفس الدلالة في الاصطلاح اللغوي الفرنسي والإنجليزي.

ويبقى أن نشير إلى أن التمييز في هذه المادة المقصود به مثلما هو الحال في الاتفاقية الدولية، هو كل تفرقة أو استثناء أو تقييد أو تفضيل فيه مساس بمبدأ المساواة وإخلال بحق من حقوق الإنسان أو حرياته الأساسية، بحيث يكون أساس هذا التفرقة أو التفضيل مؤسس على أحد الأسس المذكورة حصرا في قانون العقوبات وهي: الجنس أو العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني أو الإعاقة، وهذا في جميع شؤون الحياة العامة.

ب - التعريف القضائي للتمييز:

ذهبت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في حكمها الصادر في 23 جويلية 1968، بخصوص قضية اللغات في بلجيكا إلى أن المقصود بالتمييز هو: "التفرقة التعسفية أو غير المبررة، وأنه وفقا للمبادئ المنبثقة من الممارسات القضائية في عدد كبير من الدول الديمقراطية، فإن المساواة في المعاملة يتم انتهاكها إذا لم تجد التفرقة المبررات الموضوعية المنطقية، وينبغي أن يتم تقييد هذه المبررات على ضوء الهدف المنشود من التدبير المعني وما يترتب عليه من آثار مع مراعاة المبادئ التي تسود المجتمعات الديمقراطية..."⁽¹²⁾. من خلال هذا التعريف نرى تركيز المحكمة على أن التمييز يعد نقيضا للمساواة إذا لم يكن هذا التمييز مبررا تبريرا موضوعيا معقولا، وهو نفس ما ذهبت إليه محكمة العدل الدولية الدائمة بموجب رأيها الاستشاري الصادر في 07 أبريل 1935، في قضية مدارس الأقلية في ألبانيا، حيث قضت بأن: "المساواة لا تعني فقط المساواة الشكلية أمام القانون، فالمساواة بين الجميع يمكن أن تعلن جيدا في نصوص القانون، ومع ذلك ما زال في الواقع يمكن أن تكون هناك عدم مساواة مادية كنتيجة لاعتبارات اجتماعية واقتصادية أو ثقافية"⁽¹³⁾.

ج - التعريف الفقهي للتمييز:

بالرجوع للتعريفات الفقهية، نجد بأن التمييز من مصطلحات القانون الدولي، ومعناه كل تفرقة تقام على أساس العرق (التمييز العنصري)، الدين، المركز الاجتماعي، الجنسية، الاتجاه السياسي... الخ⁽¹⁴⁾.

وجاء في تعريف التمييز كذلك أنه ذلك الاعتقاد بأن هناك فروقا وعناصر موروثية بطبائع الناس و/أو قدراتهم وعزوها لانتمائهم لجماعة أو لعرق ما، بغض النظر عن كيفية تعريف مفهوم العرق، وبالتالي تبرير معاملة الأفراد المنتمين لهذه الجماعة بشكل مختلف اجتماعيا وقانونيا. كما يستخدم المصطلح للإشارة إلى الممارسات التي يتم من خلالها معاملة مجموعة معينة

من البشر بشكل مختلف ويتم تبرير هذا التمييز بالمعاملة باللجوء إلى التعميمات المبنية على الصور النمطية وباللجوء إلى تليفقات علمية، وهي كل شعور بالتفوق أو سلوك أو ممارسة أو سياسة تقوم على الإقصاء والتهميش، والتمييز بين البشر على أساس اللون أو الانتماء القومي أو العرقي⁽¹⁵⁾.

كما جاء في تعريف التمييز المحظور في حقوق الإنسان بأنه: "كل إجراء أو معاملة تنطوي على العناصر الآتية:

- التفرقة أو الاستبعاد أو التقييد أو التفضيل.

- بناء على اعتبارات العنصر أو اللون أو الدين أو اللغة أو الجنس أو الأصل الاجتماعي، أو غير ذلك من

الاعتبارات التي أشارت إليها المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁽¹⁶⁾.

بالنظر إلى كل التعاريف السابقة نجد بأنها منبثقة عما صدر في الاتفاقيات الدولية المعنية بمكافحة التمييز، ويمكننا أن نعرف التمييز تبعاً لذلك على أنه: "كل تفرقة في المعاملة بين الأفراد والجماعات فيه خرق لمبدأ المساواة، ولا يستند إلى مبرر موضوعي منطقي في القانون، ويمكن أن يكون هذا التفرقة بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الإثني الذي ينتمي إليه الفرد الممارس ضده أو لمصلحته هذا التمييز، مما فيه مساس بالحقوق المحمية في القانون".

ثانياً / التمييز غير المعاقب عليه في قانون العقوبات الجزائري:

نص المشرع في المادة 295 مكرر 3 على مجموعة من الاستثناءات المتعلقة بجريمة التمييز⁽¹⁷⁾، وهي تعتبر بمثابة أسباب إباحة، حيث لا يعتبر الفعل جريمة ولا يعاقب القانون عليه متى كان ضمن هذه الحالات، حيث جاء في هذه المادة أنه: "لا تطبق أحكام المادتين 295 مكرر 1 و 295 مكرر 2 من هذا القانون إذا بني التمييز:

1 - على أساس الحالة الصحية من خلال عمليات هدفها الوقاية من مخاطر الوفاة أو مخاطر المساس بالسلامة البدنية للشخص أو العجز عن العمل أو من الإعاقة وتغطية هذه المخاطر،

2 - على أساس الحالة الصحية و/أو الإعاقة وتمثل في رفض التشغيل المبني على عدم القدرة على العمل الثابتة طبياً وفقاً لتشريع العمل أو القانون الأساسي للوظيفة العمومية،

3 - على أساس الجنس، فيما يخص التوظيف، عندما يكون الانتماء إلى جنس أو لآخر حسب تشريع العمل أو القانون الأساسي للوظيفة العمومية شرطاً أساسياً لممارسة عمل أو نشاط مهني".

إن الملاحظ الأولية التي نبدتها على هذه الاستثناءات أنها جاءت منحصرة في التمييز عند التشغيل أو التوظيف، سواء على أساس الحالة الصحية للفرد أو الإعاقة أو الجنس، حيث أنه في الحالة الأولى يمكن أن يمارس التمييز ضد الشخص بسبب حالته الصحية، إذا كان الغرض من هذا التمييز هو الوقاية من مخاطر الوفاة أو المساس بالسلامة البدنية للشخص نفسه، أو حمايته من مخاطر الناجمة عن العجز عن العمل أو من الإعاقة، ويبدو أن هذا الاستثناء الأول فيه نوع من الغموض في الصياغة.

أما الحالة الثانية فيمكن أن يكون فيها التمييز مؤسسا على الحالة الصحية أو الإعاقة، وهي متعلقة برفض تشغيل الشخص المريض أو المعاق في الحالة التي يثبت فيها طبيا أنه غير قادر عن العمل، وفقا للشروط التي تنص عليها تشريعات العمل أو القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وهذا الاستثناء منطقي، ذلك أن التشغيل والتوظيف دائما ما يكون عنصر الكفاءة مطلوب لشغل الوظيفة، وهنا نحن نتحدث عن الكفاءة الجسدية وكذا العقلية، حيث لا يمكن توظيف أو تشغيل شخص عاجز بدنيا أو عقليا عن أداء الوظيفة المنوطة به، لذا عادة ما نجد أنه في مسابقات التوظيف أو التشغيل ما يشترط تقديم وثائق تثبت الصحة الجسدية والعقلية للمتقدمين لشغل منصب ما، ناهيك أن هناك بعض المؤسسات من تتكفل بنفسها بالكشف عن هؤلاء الأشخاص.

أما الاستثناء الثالث فهو متعلق بالتمييز على أساس الجنس، أي الذكورة والأنوثة، وهو متعلق كذلك بالتوظيف أو التشغيل، إذا ما كان القانون يبيح مثل هذا النوع من التمييز، فقد تكون هناك بعض المناصب النوعية التي تتطلب مثلا أن يكون المترشح ذكرا أو أنثى، كطلب مقدمة برامج مثلا في التلفزيون أو طلب طبيبة مثلا للكشف عن السيدات أو شرطية لتفتيش النساء، فالمهم هنا أن يكون قانون الوظيفة العمومية أو قوانين التشغيل تشترط هذا الصفة، بالنظر إلى خصوصية معينة يتطلبها المنصب المطلوب.

إذا من خلال ما سبق نلاحظ أن الاستثناءات جاءت متعلقة فقط بالحق في العمل والحق في تقلد وظيفة عامة، حيث يسمح بالتمييز بالنظر للحالة الجسدية التي يكون عليها الشخص، حيث لأن الحالة الجسدية تشمل الصحة البدنية والعقلية، والإعاقة، والبنية الفيزيولوجية للشخص، وتعتبر هذه الحالات أسبابا خاصة للإباحة متعلقة فقط بجرمة التمييز، ولا يمكن أن تمتد إلى غيرها من الجرائم، ونشير إلى أن هذه الأسباب الخاصة للإباحة يمكن أن تصنف ضمن ما أمر به القانون في الحالة التي تكون فيها الشروط التمييزية للتوظيف أو التشغيل إجبارية، ويمكن أن تصنف ضمن ما إذن به القانون في الحالة التي تجيز قوانين العمل أو التوظيف العمومي مثل هذه الشروط، وبالتالي لا يكون هناك داعيا لمثل النص، لوجود نص المادة 39 من قانون العقوبات التي جاء فيها أنه: "لا جريمة:

1 - إذا كان الفعل قد أمر أو أذن به القانون..."، أو يكتفي المشرع فقط بالإشارة في آخر المادة 295 مكرر 1

إلى أنه لا يشكل تمييزا كل فعل نص عليه القانون، وإلا سوف تفسر المادة 295 مكرر 3 على أنها استثناءات حصرية لا

يمكن للقاضي أن يخرج عنها أو يقيس عليها، وهذا الأمر غير منطقي إذ أن القاضي يجوز له التوسع في تفسير النص الجزائي إذا ما تعلق الأمر بأسباب الإباحة⁽¹⁸⁾.

أما إذا فسرنا نص المادة 295 مكرر 3 على أنها استثناءات حصرية، فإن هناك العديد من الاستثناءات التي أغفلها المشرع، نذكر منها بعض الحالات على سبيل المثال لا الحصر، منها ما جاء في الاتفاقيات الدولية، ومنها ما تضمنته نصوص القانون الداخلي.

فبالنسبة للاتفاقيات الدولية المصادق عليها من طرف الجزائر، نشير إلى ما جاء في المادة الأولى من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي جاء فيها أنه:

"2 - لا تسري هذه الاتفاقية على أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل بين المواطنين وغير المواطنين من جانب أية دولة طرف فيها.

3 - يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية بما ينطوي على أي مساس بالأحكام القانونية السارية في الدول الأطراف فيما يتعلق بالجنسية أو المواطنة أو التجنس، شرط خلوة هذه الأحكام من أي تمييز ضد أية جنسية معينة.

4 - لا تعتبر من قبيل التمييز العنصري أية تدابير خاصة يكون الغرض الوحيد من اتخاذها تأمين التقدم الكافي لبعض الجماعات العرقية أو الإثنية المحتاجة أو لبعض الأفراد المحتاجين إلى الحماية التي قد تكون لازمة لتلك الجماعات وهؤلاء الأفراد لتضمن لها ولهم المساواة في التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو ممارستها، شرط عدم تأدية تلك التدابير، كنتيجة لذلك، إلى إدامة قيام حقوق منفصلة تختلف باختلاف الجماعات العرقية، وشرط عدم استمرارها بعد بلوغ الأهداف التي اتخذت من أجلها.

فهذه المادة تشير إلى أن التمييز بين المواطنين والأجانب لا يشكل جريمة تمييز، ذلك أن أغلب الحقوق التي تسهر الدولة على حمايتها أو توفيرها تكون بالنسبة لمواطنيها وليست للأجانب، فهي توفر السكن والتعليم والوظيفة والجنسية والحماية الدبلوماسية والترشح في الانتخابات وحق التصويت وغيرها الكثير من الحقوق لمواطنيها، ولا يقع عليها لزاما توفير أي من هذه الحقوق للأجانب، إلا في حدود ما نصت عليه الاتفاقيات الثنائية أو الجماعية بخصوص حماية الأجانب، ونشير في هذا الصدد إلى أن كراهية الأجانب أمر مختلف عن التمييز المقبول بينهم وبين المواطنين في التمتع بالحقوق، ذلك أن التحريض على كراهية الأجانب والأفعال التي تمت بصلته لذلك تعتبر من قبيل التمييز غير المشروع، الذي تسعى الدول لمكافحته والوقاية منه.

كما تسمح هذه الاتفاقية كذلك بالتمييز بين المواطنين والأجانب فيما يتعلق بمنح الجنسية أو المواطنة أو التجنس، ذلك أن كل دولة حرة في وضع الشروط القانونية التي تراها مناسبة للرابطة التي تربطها بمواطنيها، فهناك من الدول من تمنح

الجنسية على أساس رابطة الدم من جهة الأب والأم أو من جهة واحدة، وهناك من تمنح الجنسية على أساس الإقليم، كما تختلف الدول فيما بينها فيما يخص شروط التجنس، والشرط الوحيد الذي يجب على الدولة مراعاته فيما يخص منح الجنسية أو المواطنة والتجنس هو خلو هذه الأحكام من أي تمييز ضد أية جنسية معينة.

أما البند الأخير من هذه المادة فنص على ما يسمى بالتمييز الإيجابي، حيث يمكن للدولة في إطار تأمين تقدم وترقية جماعة معينة أو تأمين احتياجات أفراد معينين بالنظر إلى وضعهم واحتياجهم، أن تضع بعض الإجراءات الاستثنائية لتأمين ذلك، شرط أن يزول هذا التمييز عند زوال علته، والأمثلة على ذلك كثيرة نذكر منها التمييز بين المواطنين لتحقيق التوازن في التنمية المحلية وذلك بإعطاء الأولوية في التنمية للمناطق المعزولة أو الفقيرة أو التي ليست لديها إمكانيات تمكنها من تحقيق التنمية المحلية، كما يمكن تمييز بعض الفئات الضعيفة في المجتمع ببعض الحقوق والامتيازات من أجل تمكين هذه الفئات من التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، على غرار التمييز بين المرأة والرجل في التوظيف أو الترشح، وتمييز المعوقين عن غيرهم في بعض الحقوق وغير ذلك من أنواع التمييز الإيجابي.

وبالرجوع للقانون الجزائري نجد أن هناك بعض القوانين التي تحمل تمييزا صريحا أو ضمنيا، ولنبدأ بالدستور مثلا الذي ينص على حماية حقوق وحرريات المواطنين في المواد من 29 إلى 59، أما الأجانب فلم يأتي التنصيص على حماية حقوقهم إلا في حدود ضيقة منها ما جاء في المادة 67 التي تنص على حماية الأجنبي في شخصه وأملاكه، والمادة 69 التي تضمن عدم طرد أو تسليم اللاجئ السياسي.

دائما وفي إطار النصوص الدستورية نشير إلى التمييز الذي أوردته المادة 31 مكرر المستحدثة بموجب القانون 08 – 19⁽¹⁹⁾ أنه: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة..."، وقد جاء تكريس هذا النص عمليا من خلال القانون 03-12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة⁽²⁰⁾، حيث جسد هذا القانون ما يسمى بمبدأ التمييز الإيجابي أو ما يسمى بنظام العمل الإيجابي أو التمييز المخالف أو الإجراءات الإيجابية، وهو نظام يسعى إلى إحداث نوع من المساواة بين الجنسين ليس على المستوى الشكلي، أي بمعنى النصوص القانونية، وإنما يهدف إلى ضمان تحقيق نتائج متساوية بين النساء والرجال في الواقع، وذلك من خلال ضمان حصة دنيا للنساء لتمثيلها في الهيئات المنتخبة، ويرجع السبب الرئيس في انتهاج هذا النظام إلى ضعف التمثيل النسوي على مستوى الهيئات المنتخبة⁽²¹⁾. ونشير هنا إلى إن هناك عديد التشريعات⁽²²⁾ التي انتهجت نظام الكوتا في الانتخابات لتعزيز التمثيل السياسي للمرأة سواء على مستوى المجالس المنتخبة أو أثناء التعيين في مناصب في الإدارة أو تخصيص مقاعد مخصصة لها في مسابقات التوظيف وغيرها، وهذا النوع من التمييز لا يعاقب عليه القانون، ولا يمكن أن يكون محلا لجرمة التمييز.

وفي مثال آخر للتمييز المبرر، نشير إلى التمييز عن طريق تفضيل المعوقين على غيرهم، خصوصا وأن القانون ينص على مثل هذا النوع من التفضيل، حيث تضمن القانون 02 – 09 المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم بالجزائر⁽²³⁾

العديد من المواد التي يسمح فيها بتفضيل المعوق على غيره، نذكر من هذه المواد على سبيل المثال لا الحصر ما جاء في المادة 32 من أنه: "يستفيد الأشخاص المعوقون الحاملون لبطاقة معوق تحمل إشارة "الأولوية" على الخصوص ما يأتي:

- حق أولوية الاستقبال على مستوى الإدارات العمومية و الخاصة.

- الأماكن المخصصة في وسائل النقل العمومي.

- الإعفاء من تكاليف نقل الأجهزة الفردية للتنقل

- تخصيص نسبة 4 % من أماكن التوقف في المواقف العمومية للشخص المعوق أو مرافقه". فنجد أن مثل هذه المعاملة التفضيلية لا يمكن أن تشكل بأي حال جريمة تمييز، ذلك أن القانون نص عليها صراحة، وهذا للمحافظة على مصلحة فئة معينة، هي فئة المعوقين وهذا بالنظر إلى وضعيتهم الخاصة بالمقارنة مع غيرهم من الأشخاص الأسوياء. من خلال هذه الأمثلة يتضح لنا جليا أنه لا يمكن المعاقبة على مثل هذا النوع من التمييز الذي أمر به القانون أو إذن به، ومن ثم جاءت المادة 295 مكرر 3 معددة لمجموعة من أسباب الإباحة التي نص عليها القانون أصلا، فكان كافي كما أشرنا سابقا أن يكتفي المشرع بالأحكام العامة الواردة في المادة 39 من قانون العقوبات.

خاتمة:

في ختام هذا البحث نشير إلى نص المادة 295 مكرر 03 من قانون العقوبات، الذي تضمن أسباب الإباحة الخاصة بجريمة التمييز، هو مجرد نص أضاف الكثير من التعقيد بخصوص هذه الجريمة، ذلك أنه إذا عملنا مبدأ الخاص يقيد العام، فإن نص المادة 39 من قانون العقوبات يصبح غير قابل للتطبيق بخصوص هذه الجريمة، وتصبح الحالات الواردة في المادة 295 مكرر 03 حالات حصرية للإباحة، وهو حصر فيه الكثير من النقص، لأن هذه الحالات جاءت مقتصرة على الإباحة بخصوص التمييز في التشغيل أو التوظيف فقط، وقد بينا بكل وضوح أن هناك الكثير من الحالات التي لا تشملها هذه المادة ويجيزها القانون الدولي والداخلي صراحة أو ضمنا التمييز، سواء تفضيلا أو منعا ضد الأفراد أو الجماعات.

أما إذا اعتبرنا الحالات الواردة في المادة 295 مكرر 03 محل الدراسة مجرد أمثلة، فإن المشرع كان بإمكانه الإحالة على نص المادة 39 من قانون العقوبات أو إضافة عبارة "لا يعتبر تمييزا كل فعل نص عليه القانون" لمضامين المادة 295 مكرر 01، ذلك أن الاستثناءات المتعلقة بجريمة التمييز لا تخرج عما أمر أو أذن به القانون، وبالتالي يمكن في هذه الحالة الاستغناء كليا عن النص محل الدراسة.

الهوامش:

- (01) القانون 14 - 01 المؤرخ في 04 فيفري 2014، المعدل والمتمم للأمر 66 - 156 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة بتاريخ 16 فيفري 2014.
- (02) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط 08، بيروت: مؤسسة الرسالة، 2005، ص 526. جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم (ابن المنظور)، لسان العرب، المجلد 06، القاهرة: دار المعارف، د س ن، ص 4307. محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، بيروت: مكتبة لبنان، 1986، ص 260.
- (03) علي بن هادية وآخرون، القاموس الجديد للطلاب، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1991، ص: 1177، وص 1175، وص ص: 986 - 987.
- (04) أحمد بن محمد علي الفيومي المقري، المصباح المنير: معجم عربي عربي، القاهرة: دار الحديث، 2003، ص 349.
- (05) إسماعيل بن عمر بن كثير القرشي الدمشقي، تفسير ابن كثير، دار طيبة، ج 04، 2002. محمد بن علي بن محمد الشوكاني، فتح القدير: الجامع بين في الرواية والدراية من علم التفسير، ج 02، بيروت: شركة دار الأرقم بن الأرقم، د س ن، ص 304.
- (06) ابن كثير، مرجع سابق، الجزء 06. محمد بن علي بن محمد الشوكاني، ج 04، مرجع سابق، ص 367.
- (07) Larousse, **Dictionnaire de Français**, Edition Larousse, France, 2001, P 125.
- (08) Oxford : **word power**, Published by Oxford university press, 2nd edition, 2010, P 229.
- (09) Oxford : **Learner's pocket dictionary**, Published by Oxford university press, 4th edition, 2008, P 127.
- (10) أنظر على سبيل المثال قوانين سمو الجنس الآري النازية، قوانين الفصل العنصري بجنوب إفريقيا، قوانين الأهالي التي طبقتها فرنسا على الجزائريين، قوانين كرس تمييز اللوني والعرق في بعض الولايات المتحدة الأمريكية.
- (11) الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، اعتمدها الجمعية العامة وعرضتها للتوقيع والتصديق بقرارها 2106 ألف (د) 20، المؤرخ في 21 ديسمبر 1965، تاريخ بدء نفاذه 4 جانفي 1969، طبقاً للمادة 19، صادقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 66-48 المؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1966.
- (12) جمال فاسمية، منع التمييز في القانون الدولي لحقوق الإنسان وآثاره، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2014، ص ص: 35 - 36.
- (13) أنظر تفصيل قضية مدارس الأقلية في ألبانيا في: جمال فاسمية، مرجع سابق، ص ص: 34 - 35. حسام أحمد محمد هندواوي، القانون الدولي العام وحماية حقوق الأقليات، القاهرة: دار النهضة العربية، 1997، ص 52.
- (14) Ibtisam Garam, **Terminologie juridique dans la législation Algérienne**, Blida : Palais des livres, 1998, P 101.
- (15) <https://ar.wikipedia.org>.
- (16) جمال فاسمية، مرجع سابق، ص 33.
- (17) نلاحظ أن هذه الاستثناءات هي نفسها الاستثناءات منصوص عليها في المادة 431 - 4 من القانون الجنائي المغربي المستحدثة بالقانون 24 - 03 الصادر في 11 نوفمبر 2003، أنظر أكثر تفصيلاً:
- Horia Absi, « **Le principe de non discrimination en droit Marocain** », Les journées franco-Marocaines, « **Lutte contre discrimination** », Montpellier, Avril 2008, Université Cadi Ayyad, Marrakech, 2011, P 84.
- (18) علاء زكي، النظرية العامة في تفسير قواعد القانون الجنائي، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2013، ص 274 وما بعدها.
- (19) القانون 08 - 19، المؤرخ في 17 ذو القعدة 1429 الموافق ل 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63، السنة 45، الصادرة في 18 ذو القعدة 1429 الموافق ل 16 نوفمبر 2008.
- (20) القانون العضوي 12 - 03، المؤرخ في 18 صفر عام 1433 هـ الموافق 12 يناير سنة 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، العدد 01، السنة 49، الصادرة في 20 صفر 1433 هـ، الموافق ل 14 يناير 2012.

- (21) حسينة شرون وعبد الحليم بن مشري، "الحقوق السياسية للمرأة في ظل قوانين الإصلاح السياسي في الجزائر"، مداخلة في الملتقى الدولي الأول حول: حقوق الإنسان في ظل التغيرات العربية الراهنة، جامعة أريس، بيروت: 05 - 07 أبريل 2013، ص 05.
- Amin Khaled Hartani, **Femmes et représentation politique en Algérie: virtualité constitutionnelles solutions normatives possibles**, *Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques*, Faculté de droit, Université d'Alger, Volume XLI, N°03, 2003, P P: 14 - 15.
- (22) محمد كنوش الشرعة ونرمين يوسف غوانمة، "الكوتا النسائية في النظام الانتخابي الأردني من وجهة نظر المرأة الأردنية"، مجلة أبحاث اليرموك، جامعة اليرموك (الأردن)، المجلد 27، العدد 1، 2011، ص 663 وما بعدها. ستينا لار سرود وريتتا تافرون، التصميم من أجل المساواة: النظم الانتخابية ونظام الكوتا الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة، ترجمة: عماد يوسف، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، 2007، ص 09 وما بعدها.
- SalahEddine Berrahou - El Houssain Abouchi, « **La discrimination positive : réflexion sur le principe de quota électoral au Maroc** », Les journées franco-Marocaines, « **Lutte contre discrimination** », Montpellier, Avril 2008, Université Cadi Ayyad, Marrakech, 2011, PP: 194 - 203.
- Horia Absi, OP Cit, PP : 88 - 89. Hubert Peres, « **La discrimination positive antre expériences étrangères et résistances Françaises** », Les journées franco-Marocaines, « **Lutte contre discrimination** », Montpellier, Avril 2008, Université Cadi Ayyad, Marrakech, 2011, PP: 172 - 173.
- Guy S. Goodwin-Gill, **Elections libres et régulières: nouvelle édition augmentée**, Union parlementaire, 2006, P 77.
- (23) القانون 02 - 09، المؤرخ في 25 صفر عام 1423 الموافق ل 08 مايو سنة 2002، المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين و ترقيةهم بالجزائر، الجريدة الرسمية، العدد 34، الصادرة بتاريخ 14 ماي 2002.

نتائج تطبيق برنامج الإنعاش والنمو الاقتصاديين ما بين المنظر القانوني والتطبيق الواقعي

الدكتور خلف فاروق

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة الشهيد حمّـة لخضر الوادي

ملخص

شرعت الجزائر منذ سنة 2001 في انتهاج سياسة ميزانية مالية توسعية لم يسبق لها مثيل، لا سيما من حيث الموارد المالية المخصصة لها، في ظل وفرة المداخيل الخارجية الناتجة عن التحسن المستمر في اسعار النفط، وذلك بوضع برامج الاستثمارات العمومية المنفذة او الجاري تنفيذها و الممتدة على طول الفترة من سنة 2001 الى نهاية سنة 2014 وقد اتخذت السلطات العمومية هذه السياسة لتدارك التأخر في التنمية الموروث عن الأزمة الاقتصادية والأمنية وكذا السياسية التي مرت بها البلاد لبعث حركية الاستثمار والنمو من جديد ولمعرفة آثار هذه السياسة المنتهجة من طرف الدولة يجب النظر الى مدى توافق النتائج المحققة مع تلك الاهداف المسطرة بعد مرور مدة من تنفيذ هذه البرامج، مع التناقض الكبير في المبالغ المرصودة من اسعار النفط والتي تُعد الممول الرئيسي لهذه البرامج، وهل ستمارس السلطات العمومية الجزائرية سياسة الانفاق العمومي مستقبلا.

Abstract

Algeria embarked in adopting an unprecedented expansionary budget policy (financial) since 2001 , especially in terms of its allocated financial resources , in light of the abundance of the external income resulting from the continuous improvement in oil prices, by setting the ongoing public investment programs from 2001 to 2014 , represented in these following programs :

- Supporting the economic recovery program (the tripartite project 2001-2004)
- the Supplementary program to support growth (the first quintuple project 2005-2009)
- The consolidation of economic growth program (the second quintuple project 2010-2014)

The public authorities have taken this policy to rectify the tardiness in development , that was attributed to the economic and security crisis (political) experienced by the country to revive the investment and growth kinetics again.

مقدمة:

شرعت الجزائر منذ سنة 2001 في انتهاج سياسة ميزانية مالية توسعية لم يسبق لها مثيل، لا سيما من حيث الموارد المالية المخصصة لها، في ظل وفرة المداحيل الخارجية الناتجة عن التحسن المستمر في أسعار النفط، وذلك بوضع برامج الاستثمارات العمومية المنفذة أو الجاري تنفيذها و الممتدة على طول الفترة من سنة 2001 الى نهاية سنة 2014 وقد تمثلت هذه البرامج في ما يلي:

- برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (أو المخطط الثلاثي من سنة 2001 إلى سنة 2004) الذي خصص له غلاف مالي أولي بمبلغ 525 مليار دينار (حوالي 7 ملايين دولار أمريكي) قبل أن يصبح غلافه المالي النهائي مقدرا بحوالي 1.216 مليار دينار (ما يعادل 16 مليار دولار) بعد إضافة مشاريع جديدة له وإجراء تقييمات لمعظم المشاريع المبرمجة.

- البرنامج التكميلي لدعم النمو (أو المخطط الخماسي الأول من سنة 2005 إلى سنة 2009) الذي قدرت الاعتمادات المالية الأولية المخصصة له بمبلغ 8.705 مليار دينار (أي ما يعادل 114 مليار دولار) بما في ذلك مخصصات البرنامج السابق (1.2016 مليار دينار) ومختلف البرامج الإضافية، لا سيما برنامجي الجنوب والهضاب العليا والبرنامج التكميلي الموجه لامتناس السكن المهش، والبرامج التكميلية المحلية، أما الغلاف المالي الإجمالي المرتبط بهذا البرنامج عند اختتامه في نهاية 2009 فقد قدر بـ 9.680 مليار دينار (حوالي 130 مليار دولار)، بعد إضافة عمليات إعادة التقييم للمشاريع الجارية ومختلف التمويلات الإضافية الأخرى.

- برنامج توطيد النمو الاقتصادي (أو المخطط الخماسي الثاني من سنة 2010 إلى سنة 2014) بقوام مالي إجمالي قدره 21.214 مليار دينار (ما يعادل حوالي 286 مليار دولار)، بما في ذلك الغلاف الإجمالي للبرنامج السابق.

وقد اتخذت السلطات العمومية هذه السياسة لتدارك التأخر في التنمية الموروث عن الأزمة الاقتصادية والأمنية وكذا السياسية التي مرت بها البلاد لبعث حركية الاستثمار والنمو من جديد.

وإذا كان هناك شبه إجماع حول ضرورة الدفع بوتيرة حركية الاستثمارات العمومية، واتفاق حول الأهداف المعلنة لسياسة الإنعاش الاقتصادي لا سيما ما تعلق منها بالنمو الاقتصادي والتشغيل والتنمية الشاملة، ولمعرفة آثار هذه السياسة المنتهجة من طرف الدولة يجب النظر الى مدى توافق النتائج المحققة مع تلك الأهداف المسطرة بعد مرور مدة من تنفيذ هذه البرامج، مع التناقض الكبير في المبالغ المرصودة من أسعار النفط والتي تُعد الممول الرئيسي لهذه البرامج، وهل ستمارس السلطات العمومية الجزائرية سياسة الإنفاق العمومي مستقبلا.

فما هي نتائج تطبيق برنامجي الإنعاش والنمو الاقتصادي ما بين المنظور القانوني والواقع التطبيقي

والميداني؟

المبحث الأول

مفهوم سياسة الإنعاش الاقتصادي.

لتحديد مفهوم سياسة الإنعاش الاقتصادي ومن خلال برنامجي الإنعاش والنمو الاقتصادي التي انتهجته الجزائر في الفترة الممتدة بين سنة 2001 الى غاية سنة 2014، يجب التطرق لتعريف سياسة الإنعاش الاقتصادي كمطلب أول، ثم نطلع على وسائلها كمطلب ثان، وأخيرا نتناول شروط تطبيقها في مطلب ثالث على التوالي.

المطلب الأول

تعريف سياسة الإنعاش الاقتصادي.

من بين المبادئ العامة في الاقتصادي الكلي، إمكانية استخدام سياسة الميزانية بصفة عامة لتعزيز الطلب الكلي وتحريك الاقتصاد إذا كان في حالة ركود، وتعتبر سياسة الإنعاش والنمو الاقتصادي إحدى أهم وسائل سياسة الميزانية التي إستخدمتها الدولة للتأثير على الوضع الاقتصادي في المدى القريب، ومن ثم فهي سياسة ظرفية بالدرجة الأولى، وتهدف إلى دعم النشاط الاقتصادي بوسائل مختلفة، تتمثل أساسا في الوسائل الميزانية بالإضافة إلى بعض الوسائل النقدية، وغالبا ما تكون هذه السياسة ذات توجه "كيتري"، حيث تبني برنامجا لتنشيط الطلب الكلي عن طريق الزيادة في الإنفاق الخاص أو العمومي الاستهلاكي أو الاستثماري قصد تحفيز الانتاج، وعن طريق تشجيع المؤسسات على الاستثمار لتلبية الزيادة في الطلب، وبالتالي دعم النمو وامتصاص البطالة، كما يمكن أيضا اعتبار سياسة العرض بمثابة سياسة إنعاش ما دام الغرض منها دعم الانعاش الاقتصادي والنشاطات لكن بتنشيط العرض على الرغم من كونها ذات طابع هيكلية أكثر منه ظرفية.⁽¹⁾

المطلب الثاني

الأرضية السياسية لبرنامجي الإنعاش والنمو الاقتصادي

يعتمد أسلوب الإنعاش الاقتصادي على تجسيد البوادر التي وجدت من اجلها أو تلك التي إليها يعزى ظهور الإنعاش لها وهي كالتالي:

أولا: فكرة تبني اختيار الوئام كأداة لإسترجاع الامن والاستقرارا.

ثانيا: فكرة الحكم الراشد كتقنية لإصلاح هياكل الدولة، فكرة التنمية المستدامة وفكرة التسويق السياسي للسوق الجزائري وأخيرا فكرة بعث مشاريع المنشآت القاعدية والهياكل الاساسية.

الفرع الأول/ فكرة الوئام:

وتندرج ضمن استراتيجية السلطة الهادفة الى تحقيق السلم والاستقرار ببعديهما الامني والسياسي وتحل هذه الفكرة محل الافكار السابقة المستعملة لحل المشكل الأمني، أي الحسم العسكري او التسوية عن طريق قانون الرحمة وهي تقترب لفكرة المصالحة والتي يقصد منها بلوغ آفاق أدنى لتسوية الحالة الامنية التي تسببت في تلطيخ السمعة الدولية للجزائر ويقصد من تنفيذ هذه الفكرة تحقيق الغايات التالية:⁽²⁾

- تحقيق استقرار الحكم والنظام السياسي.
- تحسين صورة الجزائر الخارجية.
- وضع حد للخسائر البشرية والمادية واستعادة الامن بكافة أبعاده.
- توفير الامن المطلوب بالمؤسسات.
- الاستجابة لانشغالات المستثمرين الذي عُرِفوا عن الاستثمار في السوق الجزائرية

الفرع الثاني/ فكرة الحكم الراشد:

وبرزت فكرة الحكم الراشد كتوصية قدمها البنك العالمي للبلدان التي تعيش مرحلة إنتقالية، أو تتجه نحو التنمية وقد عرفها البنك العالمي في تقريره الصادر لسنة 1997 على انها طريقة خاصة لإدارة وممارسة السلطة السياسة والاقتصادية الادارية قصد تسيير أحسن للشؤون العمومية وتبني نفس التعريف "FMI" (صندوق النقد الدول) ويعتبر الحكم الراشد حسب الصندوق الاطار الجديد لدور الدولة الذي تعرض لأزمة مفاهيم الدولة الحارسة، دولة الرفاهية، الدولة المتدخلة.

وارتأت سلطتنا الانعاش لتبني أسلوب الحكم الراشد كدور جديد للدولة ويقوم هذا الاسلوب على العناصر التالية:

- لا مركزية التنمية الاقتصادية والقرار الاقتصادي.
- ضمان سير النسق السياسي والإداري للدولة
- ضمان استقلالية السلطة القضائية وإحداث اصلاح عميق لقطاع العدالة.
- تأمين مشاركة حقيقية للشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين للدولة.
- تكوين وفاق مجتمعي حول الاختيارات الاساسية للتنمية.
- ضمان ثقافة تسيير الشؤون العمومية، خاصة تسيير المال العام.
- اصلاح هياكل الدولة من خلال تبسيط قواعد السير.
- أخلقت الحياة السياسية وترشيد استهلاك الطاقة.
- احترام حقوق الانسان والحريات العامة.
- مكافحة الرشوة والفساد.⁽³⁾

- تكريس حرية التبادل عن طريق إزالة الاستثمار، وتسريع مسار الخصخصة وإعادة رسم خارطة حق الملكية على نحو يتفق وهيمنة الرأسمال الخاص على القطاع الاقتصادي وتنمية العوامل التنافسية عبر تكوين المقدرات التنافسية ووضع سياسات صناعية ومالية ملائمة لها، وللدولة حق التنقل في الاقتصاد على سبيل الاستثناء في حالات العجز والضغط الاجتماعي او الاخلاقي لحماية المستهلك ويتم التدخل حتى في هذه الحالة بشكل غير مباشر، وتحفيزي في اطار الدور الضبطي للدولة. وتأسيسها على هاته المعايير ينسجم، مفهوم الحكم الراشد مع متطلبات العولمة التي تعمل على تحويل جذري للهيكل الاقتصادية على مستوى عالمي من حيث تكريس حرية التبادل والمنافسة وإزالة الحواجز الجمركية كما أنه يعتبر أحد الحلول الملائمة للتنمية.

الفرع الثالث/فكرة التنمية المستدامة:

وهي أحد الافكار الاساسية لبرنامج الانعاش الاقتصادي وتهدف هذه الفكرة الى خلق مزيج بين البيئة والتنمية من حيث كونهما هدفين مترابطين لا يمكن التضحية بأحدهما⁽⁴⁾ وفي هذا الصدد أنشأت السلطة مجلس أعلى للبيئة المستدامة بموجب المرسوم الرئاسي رقم (465/94) ويتكفل بالمهام التالية:

- تحديد الخيارات الوطنية الاستراتيجية الكبرى في مجال البيئة وترقية التنمية المستدامة.
- التقييم الدوري لتطور الوضع البيئي.
- اقتراح مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة ويتشكل المجلس من 12 وزيرا يمثلون القطاعات ذات الصلة بالبيئة والتنمية.

الفرع الرابع/فكرة التسويق السياسي للسوق الجزائرية:

- تجسد هذه الفكرة في تسخير الوسائل الدبلوماسية لأغراض اقتصادية حيث تسعى هذه الفكرة الى تحسين صورة الجزائر عبر ما يسمى بالماركتينغ السياسي⁽⁵⁾ والذي يتم في إطار تعداد المزايا التفاضلية في مختلف المحافل الدولية كما يلي:
- وجود سوق ضخمة تقدر بأكثر من 30 مليون مستهلك آنذاك واليوم بـ 38 مليون مستهلك.
 - وجود طاقة متوفرة بشكل مناسب لتمويل الاستثمار (والطاقة والمناجم)
 - انخفاض كلفة اليد العاملة والطاقة.
 - التقرب من مكان انتاج السلع وتموقع الجزائر في منطقة ذات أهمية جد استراتيجية بإعتبارها بوابة أوروبا.
 - وظهور قطاع خاص في طور الانعاش اضافة الى وجود قطاع فلاحي هام يشمل 20% من الدخل الداخلي.

وعلاوة على هذه المزايا التفاضلية وجود ترسانة قانونية تضمن حرية الاستثمار والمنافسة، وهناك نية لدى سياسة الانعاش لتعديلها قصد توفير أكبر قدر ممكن من الحماية والضمانات كما أن الدولة ملتزمة بتوفير المناخ الملائم للمستثمرين الاجانب وهذا التعهد الحكومي النادر في العلاقات الاقتصادية يعبر عن حرص السلطة على بعث اقتصادها.

الفرع الخامس/فكرة بعث المشاريع للمنشآت القاعدية والهيكل الأساسية:

يهدف أسلوب الانعاش الاقتصادي الى تحويل الجزائر الى ورشة اشغال لمشاريع المنشآت القاعدية والهيكل الأساسية، وفي سبيل هذا المسعى خصصت السلطة مبلغ 45 مليار دولار لتمويل الانعاش، وتضاف هذه البرامج الى المخططات البلدية للتنمية PCD والمخططات الولائية، ويعد الغرض من تحريك هذه الورشة المتوقفة من التسعين 1990 بفعل شح الموارد المالية.⁽⁶⁾

ويأمل من هذه المشاريع توظيف أكثر من 300 ألف عامل، ودعم الاستثمار المباشر.

وكان تمويل هذه المشاريع من الربيع النفطي الذي عد صمام الأمان بل عصب اقتصاد الجزائر.

وانطلاقا من هذه الأفكار الأساسية ظهر أسلوب الإنعاش كبديل لأسلوب التعديل الهيكلي، وقد مس هذا الأسلوب الهيكل الإداري للاقتصاد كما مس أنشطته الرئيسية.⁽⁷⁾

المطلب الثالث

وسائل تطبيق برنامج الإنعاش الاقتصادي

للقيام بهذا البرنامج، تستعمل الدولة عادة واحدة من الوسائل المتاحة لديها أو أكثر لتنشيط الطلب الكلي او العرض الكلي، أو الاثنين معا.

الفرع الاول/ تطبيق برنامج الإنعاش الاقتصادي بواسطة الطلب:

ويتم تطبيق برنامج الإنعاش الاقتصادي عن طريق واحدة أو أكثر من الوسائل التالية:

- التحويلات الاجتماعية المدفوعة للأفراد لمنح البطالة، مساعدات اجتماعية مختلفة...، أو تلك المتعلقة بدعم بعض السلع ذات الاستهلاك الواسع، وغيرها من أنواع التحويلات والتي تعتبر زيادة مباشرة أو غير مباشرة في الدخل المتاح، وبالتالي تحفيزا للطلب، وبما أنها تهدف إلى إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع.

- الإنفاق العمومي الكلي الاستهلاكي والاستثماري الذي يزيد من طلب الدولة نفسها على مختلف السلع والخدمات.

- مشروعات البنية التحتية كحل مؤقت لمشكلة البطالة، أين يمكن من خلاله توفير مناصب شغل مناسبة للعاطلين عن العمل.

- تخفيض الضرائب الذي يؤدي إلى زيادة الدخل الفردي وبذلك يتم تحفيز الاستهلاك وتحريك عجلة الاقتصاد وإنعاشه.

الفرع الثاني / تطبيق برنامج الإنعاش الإقتصادي بواسطة العرض:

وهذه السياسة تهدف عموماً إلى جعل إنتاج السلع والخدمات من طرف المؤسسات أقل كلفة وأكثر جاذبية، لذلك فإن تدخل الدولة الغير مباشر يكون الغالب بواسطة الوسائل المنتجة، مما يشجع على الاستثمار الخاص، وتتجسد أيضاً في القيام باستثمارات عمومية تهدف إلى تسهيل عمل المؤسسات وتشجيعها على الاستثمار وتوسيع نشاطاتها مثل النقل والاتصالات، ويمكن التعبير عن تلك السياستين بسياستي الطلب والعرض الميزانيتين⁽⁸⁾.

ويعتقد البعض أن سياسة الميزانية كالسياسة مالية بصفة عامة، تعد أكثر فعالية في البلدان النامية من وسائل السياسة الاقتصادية الأخرى لا سيما السياسة النقدية، وذلك نظراً لعدم وجود سوق مالية حقيقية (البورصة) في هذه البلدان، وهذا يجعل السياسة النقدية غير قادرة على تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية.

المطلب الرابع

شروط تطبيق برنامج الانتعاش الإقتصادي.

لكي تكون سياسة برنامج الإنعاش الإقتصادي فعالة يجب تجسيد ما يلي:

- يجب أن تتوفر للمؤسسات الوسائل اللازمة لزيادة إنتاجها خاصة القدرة على القيام باستثمارات جديدة، أي أن تكون هناك مرونة قوية للإنتاج بالنسبة للطلب.

- ان لا يكون هناك اتجاه قوي لتلبية الطلب بواسطة المنتجات الأجنبية أي يجب أن يكون الميل الحدي للإستيراد ضعيفاً.

- يجب أن لا يكون هدف المؤسسات زيادة هامش ربحها بدلاً من زيادة الكميات المنتجة لتلبية الطلب الإضافي.

ويمكن اختصار ذلك بالقول أن سياسة الإنعاش تكون فعالة إذا كان الناتج المحلي الخام الفعلي بدون تضخم كبير وبدون عجز خارجي هام، يقترب كثيراً من الناتج المحلي الخام المحتمل أو الكامن والذي يعني الاستعمال الكامل للقدرات الإنتاجية، وتبعاً لذلك يصبح من الضروري القيام بمقارنة بين الناتج المحلي الكامن والناتج المحلي الفعلي، أي حساب الفرق بينهما وهو ما يسمى بـ "فجوة" أو "أوكن" ويعتبر استعمال السياسة الميزانية التوسيعية أنه لا يسمح دائماً بإخراج الاقتصاد من الركود خاصة إذا كانت المديونية العمومية مرتفعة⁽⁹⁾.

المبحث الثاني

آثار سياسة الإنعاش الاقتصادي على معدل النمو .

إن سياسة الإنعاش الاقتصادي تهدف أساسا إلى حفز النمو الاقتصادي من خلال رفع الإنفاق الحكومي الاستثماري خلال فترة زمنية محددة، وبالتالي فهي تعتبر سياسة كينزية وآلية تأثيرها على النمو الاقتصادي تتم كما يلي: إن رفع الإنفاق الحكومي الاستثماري يؤدي إلى زيادة ارتفاع معدل النمو الاقتصادي مع العلم أن تحقيق هذه العلاقة يتطلب مرونة العرض الكلي، وتحاوبه مع الزيادة المسجلة في الطلب الكلي⁽¹⁰⁾.

وللتطرق لآثار برنامج سياسة الإنعاش على النمو الاقتصادي سنتناول مفهوم النمو ومحدداته كمطلب أول، ثم كيفية قياسه كمطلب ثان، وأخيرا ندرس تحليل النمو الاقتصادي في الجزائر في الفترة الممتدة ما بين سنة 2001 إلى غاية سنة 2014 كمطلب ثالث.

المطلب الأول

مفهوم النمو الاقتصادي ومحدداته.

النمو هو الزيادة المطردة أو المستمرة في إنتاج بلد ما خلال فترة أو عدة فترات طويلة من الزمن ، لذلك فهو يختلف عن التوسع الذي يعني الزيادة في الإنتاج لفترة قصيرة.

وكظاهرة اقتصادية يحظى النمو بمكانة مرموقة في علم الاقتصاد فهناك من حدده على أن تقسيم العمل يعد مصدرا رئيسيا للنمو ومنهم "آدم سميث"، أما بالنسبة للفقهاء الكلاسيكي فإن النمو يتوقف دائما حيث يبدأ المردود المتناقص للاقتصاد، ولهذا فإن هذا الفقه لم يأخذ بعين الاعتبار مسألة التطور التقني، أما على حد تعيين "روبرت سولو" سنة 1956 هو أن الزيادة في عوامل الإنتاج التي تؤدي دوما إلى نمو أضعف، ومن ثم فإن التطور التقني وحده هو القادر على إخراج الاقتصاد من حالة السكون وتوليد نمو طويل الأجل، لكن بالرغم من أهمية التطور التقني في النمو، فإن "سولو" لم يحاول تفسيره، إذ كان يحلل وهو يُقيّم تلك الأهمية بعد حساب كل من مساهمة العمل ورأس المال في النمو، حيث أن الجزء غير المفسر بمهدين العاملين هو التطور التقني، ومن ثم فإن جزء مهم من النمو يبقى بدون تفسير وهذا ما أدى إلى تسمية نظرية "سولو" في النمو بـ "نظرية النمو ذي المنشأ الخارجي" لكن في المقابل تؤكد دراسات أخرى للفقهاء "لأشو رومل ووزنغ" على وجود مرونة قوية نسبيا بين إرتفاع رأس المال العمومي والزيادة في إنتاج القطاع الخاص في البلدان المصنعة، أما في البلدان النامية فإن دراسة مماثلة قام بها الفقيه "أجنور ونابلي" لاختبار العلاقة بين مخزون رأس المال العمومي والاستثمارات الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا الشمالية بينت أن تلك المرونة كانت ضعيفة جدا، لكن حسب نفس الدراسة فإن النتيجة

الضعيفة ليس مردها إلى البنى التحتية في حد ذاتها وإنما إلى نوعية البيئة التي يعمل فيها القطاع الخاص، والتي غالبا ما تؤدي إلى إقصائه، بسبب سوء الحاكمية خاصة ، وليس من طرف رأس المال العمومي نفسه⁽¹¹⁾.

المطلب الثاني

كيفية قياس النمو الإقتصادي.

يستخدم عادة الناتج المحلي الخام كمؤشر أساسي لقياس أو تقييم تطور الدخل الوطني في اقتصاد ما (أي إنتاج السلع والخدمات) وهناك الناتج المحلي الخام السوقي الذي يمثل مجموع القيم المضافة للأعوان الاقتصاديين المقيمين في البلد المعني (زائد الرسم على القيمة المضافة وحقوق الجمارك) والناتج المحلي الخام غير السوقي الذي يقيم إنتاج الإيرادات العمومية، وذلك يرد قيمة هذا الإنتاج إلى تكاليفه ، وعليه فإن الناتج المحلي الخام يعبر عن مجموعة الناتج المحلي الخام السوقي والناتج المحلي الخام غير السوقي خلال فترة زمنية محددة في الغالب تكون مدتها سنة، وبإضافة إنتاج مواطني البلد المعني في الخارج إلى الناتج المحلي الخام نحصل على الدخل الوطني الخام أو الناتج الوطني الخام، ويستخدم هذا المؤشر في المحاسبة الوطنية، وكذا من طرف بعض المؤسسات الدولية مثل البنك العالمي ، ويكون مبلغ الدخل الوطني الخام قريبا من الناتج الوطني الخام أما الفرق بينهما فيتمثل في أن الدخل الوطني الخام يأخذ بعين الاعتبار المداخيل الأولية المدفوعة أو المتحصل عليها من بقية العالم (بمفهوم المحاسبة الوطنية).

ولحساب الدخل الوطني الخام يجب حساب بدلا منه الناتج الوطني الخام خلال سنتين كل سنة نسبة مئوية على حده ونسبة الزيادة بين السنتين تبقى مجرد قيمة إسمية إن لم يتم تحديد أثر الزيادة في المستوى العام للأسعار (التضخم) خلال فترة القياس، ومن ثم لا بد من إزالة أثر التضخم لقياس نسبة النمو الحقيقي.

المطلب الثالث

تحليل نتائج النمو الاقتصادي بالجزائر في الفترة الممتدة بين سنة 2001 إلى سنة 2014.

ولتحليل النمو الاقتصادي في الجزائر ما بين سنة 2001 وسنة 2014 أي مدة تطبيق البرنامج الوطني لدعم سياسة الإنعاش الاقتصادي من خلال البرنامج أو المخطط الثلاثي الأول والمخططين الخماسي الأول والثاني ، ولذلك سنتناول في الفرع الأول أن هناك نمو إجمالي متذبذب وضعف نسبيا وتفرغ ثان نمو خارج قطاع المحروقات في تحسن لكنه هش وفي الأخير كفرع ثالث نمو ذو طابع توسعي وإنتاجية ضعيفة⁽¹²⁾ ، وفي الفرع الرابع توضح حساب مضاعف الإنفاق العمومي.

الفرع الأول/ نمو إجمالي متذبذب وضعيفا نسبيا:

نلاحظ من خلال دراسة النمو أو معدل النمو للناتج المحلي الخام الإجمالي خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2001 إلى غاية 2014 ، ففي هذه الفترة تراوح معدل النمو بين (02%) كأدنى مستوى له سنة 2006 و (6.9%) كأعلى مستوى له في سنة 2003، ويعود سبب هذه التذبذب أساسا الى النمو غير المطرد للقيمة المضافة لقطاع المحروقات وبدرجة أقل لقطاعي الفلاحة والصناعة، ففي سنة 2006 ، وعلى الرغم من معدل النمو المرتفع نسبيا لمختلف القطاعات الرئيسية، لا سيما قطاع البناء والأشغال العمومية الذي سجل أعلى نسبة نمو له خلال الفترة المعنية (11.6%) فإن تأثير نسبة النمو السالبة لقطاع المحروقات (أي التراجع في نمو هذا القطاع نسبة (2.5) %) كان واضحا على نسبة النمو الإجمالي.⁽¹³⁾

ومن جهة أخرى فإن نسبة النمو الأعلى خلال نفس الفترة والمسجلة في سنة 2003 تُفسر أيضا بالارتفاع الملحوظ لمعدل النمو للقيمة المضافة لقطاع المحروقات (أعلى نسبة نمو له أثناء الفترة (2009/2001) وهي (8.8) % ، إضافة لقطاع الفلاحة الذي سجل خلالها أعلى نسبة نمو له والمقدرة بـ (19.7) %).

وفي المتوسط قدر نمو الناتج المحلي الخام الإجمالي خلال الفترة المعنية بنسبة (3.8) % وهو نمو ضعيف نسبيا كونه لا يختلف كثيرا عن ذلك المحقق في السنوات السابقة لفترة الدراسة (5.1) % ، (3.2) % ، (2.4) % في السنوات (1998-2000)، وبعيدا عن معدل (6 أو 7) % المتوقع قبل تنفيذ برنامجي الإنعاش الأول والثاني وهذا على الرغم من تجاوزه لنسبة النمو الطبيعي للسكان المقدرة بـ (1.6) % كمتوسط لنفس الفترة.

هذا التأثير الشديد لمعدل نمو قطاع المحروقات في الاتجاهين على معدل النمو الإجمالي يعد أمرا منطوقيا، حيث أن قطاع المحروقات لا يزال يعتبر أحد المكونات الرئيسية للناتج المحلي الخام في الجزائر (بنسبة تفوق 40%).⁽¹⁴⁾

الفرع الثاني/ نمو خارج المحروقات في تحسن لكنه هش:

يبدو النمو خارج المحروقات في تحسن نسبي ملحوظ مقارنة للنمو الإجمالي مع أنه لا يزال متواضعا نسبيا مقارنة بدول الشرق الأوسط إذ تراوح معدله بين (4.7) % في سنة 2005 (أدنى نسبة) و (9.3) % في سنة 2009 (أعلى نسبة) وبمتوسط (6.1) % لكل فترة الدراسة، وبذلك يمكن القول، مبدئيا إن النمو الاقتصادي في الجزائر خارج المحروقات كان شبه مطرد خلال هذه الفترة، إذ أنه لم يعرف تذبذبا كبيرا، وأن معدله لم ينزل تحت (5) % إلا في سنة 2005، أنه سجل تزايد ملحوظا ابتداء من سنة 2006، ليصل في سنة 2009 إلى أعلى نسبة له المدعمة خاصة بالمحصول الفلاحي الجيد الذي قدر خلال موسم (2009/2008) بـ (6.2) مليون قنطار.

ولا شك أن برامج الاستثمارات العمومية لعبت دورا حاسما في تحقيق هذه النتائج، إذ يمكن القول أنها أصبحت بمثابة المنشط الأول للقطاعات خارج المحروقات المعنية بتلك النتائج، وخاصة قطاع الأشغال العمومية والبناء المعني الأول بأهم المشاريع في تلك البرامج (بمعدل نمو 8.0% في المتوسط خلال الفترة)، إضافة إلى قطاع الفلاحة (بمعدل نمو 6.4% في المتوسط خلال الفترة) مع أن القطاع الفلاحي أدائه مرتبط بدرجة التساقط خلال الموسم وكذلك قطاع الخدمات بمعدل نمو (6.3%) في المتوسط خلال الفترة⁽¹⁵⁾.

ولذلك فإن هذا النمو يبقى هشاً ولا يعول عليه كثيرا في مجالي التشغيل والتنمية الشاملة، حيث أن نقطة ضعف أداء الاقتصاد الوطني خارج قطاع المحروقات تتمثل في القطاع الصناعي، حيث كانت نسبة النمو المتوسط له خلال الفترة في حدود (2.6%) (تراوحت بين (0.8%) في 2007 و (4.7%) في 2009)، وبذلك فإن مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الخام تبقى متذبذبة وضعيفة نسبيا، على الرغم من أن هذا القطاع يعتبر المحرك الرئيسي للنمو المستدام في مختلف الاقتصاديات المعاصرة.

الفرع الثالث / نمو ذو طابع توسعي وإنتاجية ضعيفة:

يُعتبر النمو في الجزائر ذو طابع توسعي أساسا، أي يعتمد على عوامل الإنتاج المتمثلة في النفقات برأس المال للدولة، وكذا اليد العاملة المكثفة والمشغلة في القطاعات المعروفة باستيعابها لأعداد كبيرة من العمال، لا سيما الأشغال العمومية والبناء إلى جانب الفلاحة والخدمات، بمعنى آخر أن النمو في الجزائر ليس نمواً مكثفاً، أي لا يركز على الاستعمال الفعال لقوى الإنتاج، والزيادة في إنتاجية العمل التي يبقى المحفز الأول لها الإبداع أو الابتكار. ومما تجدر الإشارة إليه أن الجزائر صنفت مؤخرا أنها البلد الأقل إبداعا في العالم، حيث صنفت بعد 125 دولة تم إدراجها في التصنيف التي تقوم به "الإينسيد" التي تعد من أكبر المدارس العليا للتجارة وأكثرها شهرة⁽¹⁶⁾ في العالم بمساهمة شركائها الخبراء وهناك من يشكك في مصداقية هذا التصنيف، إلا أنه لا أحد ينكر أن مسألة الإبداع تبقى إحدى الحلقات المفقودة في مختلف السياسات التنموية المنتهجة في الجزائر منذ الاستقلال والاستثمار في رأس المال المادي وحده يعتبر غير كافي، بل يجب توفر العنصر البشري الذي يمتاز بالإبداع والابتكار، وفي هذا الصدد فإن سياسة الإنعاش في الجزائر تعطي الانطباع بأن التنمية البشرية تدخل ضمن أهم أولوياتها، خاصة من خلال الموارد المالية الضخمة (حوالي 2048 مليار دينار) المخصصة لبناء وتجهيز آلاف المؤسسات التعليمية في قطاع التربية الوطنية ومئات الآلاف من المقاعد البيداغوجية ومئات المعاهد ومراكز التكوين والتمهين، إضافة إلى الهياكل والتجهيزات الخاصة بتطوير البحث العلمي والتكنولوجيات الجديدة والاتصال، ولكن يجب النظر إلى مدى مردودية هذا التعليم وأهميته في ميدان الشغل أو قيمة الشهادات المتحصل عليها، وإن كانت هذه الشهادات تؤهله لكي يكون منشأً للشغل وليس باحثا عن الشغل ودون ذلك لا مكان للحديث عن استثمار بشري حقيقي.

ولأخذ فكرة أداء الاقتصاد الوطني، يمكن حساب الإنتاجية المتوسطة للعامل عن طريق قسمة الناتج المحلي الخام على اليد العاملة النشطة المشغلة، كما يبدو أن النتيجة كانت متواضعة جد خلال الفترة من سنة 2006 إلى سنة 2009 إذ أن مساهمة العامل الواحد في الناتج المحلي الخام الإجمالي كان حوالي مليون دينار في المتوسط، باعتبار أن قطاع المحروقات لا يشغل العامل الواحد في الناتج المحلي الخام خارج المحروقات، يمكن تقديرها في المتوسط حوالي 628 ألف دينار في السنة⁽¹⁷⁾.

الفرع الرابع/ حساب مضاعف الإنفاق العمومي للفترة ما بين 2000 إلى سنة 2009.

بناء على المعطيات حول الدخل الخام المتاح، ونفقات الاستهلاك النهائية للعائلات، والادخار والأرقام الاستدلالية لأسعار الاستهلاك المستخلصة من الجداول الاقتصادية التجميعية المنشورة من طرف الديوان للإحصاء أعطى قيمة متوسطة تساوي (0.90)% وهذا معناه أن كل دينار تم ضخه في الاقتصاد ضمن الإنفاق العمومي أدى إلى تآكل الدخل الحقيقي العام بحوالي 10 سنتيمات من الدينار (0.098 دج)، وتفسير ذلك أن كل زيادة في الاستهلاك بالنسبة للزيادة في الدخل المتاح تقابلها في المتوسط زيادة في الاستيراد تفوق (80)%، أي أنه من كل ديناري إضافي للاستهلاك يتسرب منه حوالي (80) سنتيما منه للخارج لإستيراد السلع والخدمات والباقي أي حوالي (20) سنتيما فقط يوظف لشراء السلع والخدمات المحلية هذه النتائج يمكن اعتبارها كتدعيم لآراء بعض المحللين والخبراء الذين يعتبرون أن الاقتصاد خارج قطاع المحروقات يبقى في الأساس مييدا للثروة، إذ أنه فترض حسب رأيه ضخم أكثر من (15) % من الناتج المحلي الخام في الاقتصاد للحصول على النمو أقل بثلاث مرات مما كان ينتظر الحصول عليه، ومنه أن معدل النمو في الجزائر يبقى أقل من المتوسط العالمي وحتى الإفريقي.

خاتمة:

بعد تحليل النتائج المحققة في إطار تنفيذ برنامجي الإنعاش والنمو الاقتصادي والذي خصص له غلاف مالي 1.216 مليار دينار (ما يعادل 16 مليار دولار)، والبرنامج التكميلي لدعم النمو والذي خصص له 9.680 مليار دينار (ما يعادل 130 مليار دولار)، وبرنامج توطيد النمو الاقتصادي الذي خصص له 11.5340 مليار دينار (ما يعادل 155 مليار دولار)، ومن إنفاق الدولة لهذه المبالغ الكبيرة نستنتج أن أثر سياسة الإنعاش والنمو الاقتصادي على النمو لم يكن قويا بالدرجة المتوقعة، إذ تبين أن قطاع المحروقات لا يزال يمثل أحد المكونات الرئيسية للناتج المحلي الخام، وأن النمو خارج المحروقات على الرغم من معدله الهام نسبيا بقي هشاً، بإعتباره منشطاً إلى حد كبير بواسطة الاستثمارات العمومية في مجال البنى التحتية خاصة وأن مساهمة القطاعي الصناعات من خلال إنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية كان ضعيفا والتي تعد أساسا لكل نمو حقيقي ودائم في الجزائر.

فهذه النتائج المتواضعة نسبيا مقارنة بحجم الموارد المالية الموظفة تدل أن سياسة الإنعاش في الجزائر تواجه مشكلة نقص الفعالية بإعتبار أن الهدف منها هو تحقيق نمو خارج المحروقات حقيقي ومستمر، بحيث يكون أثره على التشغيل والتنمية في البلاد، والقضاء على التبعية الاقتصادية للخارج، ولن يتحقق هذا المثال إلا بإتباع الدولة سياسة تكوين وإعادة الاعتبار للمؤسسات العمومية الاقتصادية والقضاء على كل العراقيل التي تحول دون تقوية الجهاز الإنتاجي وتعبئة كل قدراته ليكون أكثر فعالية، مع توفير البيئة الملائمة المؤسساتية للمؤسسات الاقتصادية التي تشجع على الإبداع والأنشطة المنتجة للثروة في القطاعين الخاص والعمومي وتحقيق الإكتفاء الذاتي اقتصاديا.

الهوامش:

- (1) محمد مسعي، سياسة الانعاش الاقتصادي في الجزائر وأثرها على النمو، مجلة الباحث عدد 2012/10، جامعة قصدي مرياح ورقلة، ص 147.
- (2) عجة الجيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، طبعة سنة 2006، ص 463.
- (3) عجة الجيلالي، المرجع السابق، ص 463.
- (4) المرجع نفسه، ص 469.
- (5) المرجع نفسه، ص 471.
- (6) المرجع نفسه، ص 472 وما بعدها.
- (7) المرجع نفسه، ص 472.
- (8) عجة الجيلالي، المرجع السابق، ص 149.
- (9) عجة الجيلالي، المرجع السابق، ص 150.
- (10) نبيل بوفليح، مجلة دورية، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني عشر، ديسمبر 2012، دراسة تقييمية لسياسة الانعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة (2000-2010)، ص 256.
- (11) محمد مسعي، مرجع سابق، ص 152.
- (12) أ. صالح ناجية، أ. مخناش فتيحة، أثر برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميل لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي على النمو الاقتصادي (2001-2014) نحو تحديات آفاق النمو الاقتصادي المستدام والفعلي، جامعة سطيف 12/11 مارس 2013.
- (13) المرجع نفسه، ص 152.
- (14) أ. صالح ناجية، أ. مخناش فتيحة، المرجع السابق، ص 153.
- (15) المرجع نفسه، ص 153.
- (16) أ. صالح ناجية، أ. مخناش فتيحة، المرجع السابق، ص 154.
- (17) المرجع نفسه، ص 156.

إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته : دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب

الدكتور: ملاوي إبراهيم

الاستاذة: سعايدية حورية

جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي

ملخص:

إنَّ اهتمام الدول المغربية اليوم، بالإدارة المحليَّة كأسلوب تنظيمي من أساليب إدارة الخدمات العامَّة، ففها للبحث عن الآليات والوسائل التي من شأنها أن تطوِّر أداء جماعاتها المحليَّة، التي أثبتت عجزها عن تحقيق طموحات المواطنين وتلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب، حيث تشير جميع الدلائل إلى وجود تقصير، في الأداء غيوب المصداقية والشفافية، وتزايد مظاهر الخيبة وفقدان الثقة لدى الجمهور، الأمر الذي أدى إلى ضعف المشاركة وفقدان النزاهة، وبالتالي بروز مظاهر سوء الإدارة والائتمان والفساد، فعلى المستوى العملي، لم تعد المحال المحليَّة هي الفاعل الرئيسي في تحقيق التنمية المحليَّة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون مثل القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

لذا أصبح التزام الدول المغربية (الجزائر والمغرب) منهجية حوكمة الإدارة المحليَّة أمراً في غاية الأهمية، لما ينطوي عليه ذلك من تكامل أدوار لمجالس المحليَّة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، من خلال المشاركة والتشارك لإعادة رسم الأدوار لكل منها ليتسنى تحقيق التنمية المحليَّة ذات الكفاية والفعالية، والاستجابة للمواطنين وطموحاتهم، وفق ما تركز عليه الحوكمة من مميزات تعكس الشفافية والمساءلة والتشارك، في تحمل المسؤولية والمشاركة في رسم السياسات وتعزيز تولة القانون واللامركزية لتقريب صنع القرار من المواطنين.

Résumé

Aujourd'hui, les pays du Maghreb s'intéresse d'avantage à l'administration locale comme l'un des moyens d'organisation et d'administration des services publics. Cet intérêt officiel s'est traduit par la recherche de moyens de développement des performances de ces collectivités locales qui ont prouvé leur incapacité à être à la hauteur des aspirations des citoyens et à satisfaire leurs

besoins. Ainsi, tous les indicateurs révèlent l'absence de la crédibilité et de la transparence dans les actions menées par ces collectivités ce qui a renforcé la déception et la perte de confiance du public et a conduit au manque de participation et à la perte de l'intégrité, et donc l'apparition de la mauvaise gestion et de la corruption, Sur le plan pratique, les conseils locaux ne sont plus les principaux acteurs dans le développement local. D'autres acteurs tels que le secteur privé et les institutions de la société civile s'y sont substitués.

Raisons pour laquelle, l'engagement de les pays du Maghreb (Algérie et le Maroc) d'adopter une méthodologie de la gouvernance de l'administration locale est extrêmement important, car il vise à réaliser la complémentarité des des conseils locaux, du secteur privé et des institutions de la société civile, roles et ce, à travers la participation et le partage afin de redéfinir les rôles et les responsabilités de chacun d'entre eux, dans le but de réaliser un développement local efficace. Ainsi, la gouvernance reflète la transparence, le partenariat et la responsabilisation dans le but de réaliser la prospérité, la décentralisation et l'Etat de droit.

مقدمة:

شهدت السنوات الأخيرة اهتماماً متزايداً بموضوع الإدارة المحليّة، بأبعادها السياسيّة والإداريّة والاقتصاديّة والماليّة، وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين، ودورهم في عمليّة الحكم، وتقليص أدوار الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساتها، ومنح مؤسسات المجتمع المدنيّ والقطاع الخاص دوراً أكبر في عمليّة التنمية.

ولذلك لجأت الحكومات المحليّة في العديد من الدول المغاربية خاصة إلى تبني سياسات التّحول إلى القطاع الخاصّ لإعطاء دوراً أكبر لهذا القطاع في عمليّة تقديم الخدمات والتنمية المحليّة، والتركيز على مشاركة المجتمع المدنيّ، عن طريق استشارته والاستفادة من خبرته عند إعداد السياسات والقوانين المسيّرة للتنمية المحليّة، بحكم مؤهلاته وطبيعته نشاطاته.

وبناءً على ذلك، ظهرت الحاجة إلى الانتقال من نظام إدارة محليّة تسيطر فيه المجالس المحليّة المنتخبة إلى نظام إدارة محليّة يشارك فيه المجتمع المدنيّ والقطاع الخاص في تحمل المسؤوليات والسلطات والموارد، إلى جانب هذه المجالس.

ولأن الإدارة المحليّة نابعة من صميم الشعب، فهي وحدها التي تستطيع توسيع نطاق هذه المشاركة، فالمساهمة الشعبيّة هي روح الإصلاح المحليّة، والمحور الذي تركز عليه، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال جماعات محليّة فعّالة غير ممرّزة في إطار دولة موحدة تشكّل البلديّة خليتها الأساسيّة.

وبالطبع فإنّ بناء نظام متطور للإدارة المحليّة، لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصّة بذلك، وإنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور، الأمر الذي يتطلّب ملائمة النصّ مع ما يطلق عليه باسم الحوكمة.

وفي ضلّة هذه التغيرات والتحوّلات التي شهدتها نظام الإدارة المحليّة في العالم، سارعت الدول المغاربية من بينها الجزائر والمغرب إلى تعديل المنظومة التشريعيّة التي تسير جماعاتها المحليّة - التي أثبتت محدوديتها في معالجة الحالات الطارئة والاستثنائية التي عاشتها الكثير من الجماعات المحليّة، والتوترات التي طبعت الكثير من المجالس المحليّة، ما أثر سلباً على عجلة التنمية، الأمر الذي أفضى إلى غياليات وضمائم مبدأ الشفافية ممّا ولد الشك والريبة داخل الجمهور، فنجم عن ذلك تراجع نطاق المشاركة على جميع المستويات -، بما يستجيب إلى متغيرات المرحلة ومتطلباتها. وعيه يمكن طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى ساهمت المنظومة التشريعية الجديدة المسيّرة للجماعات المحلية في الجزائر والمغرب في إصلاحها؟.

للإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم محاور الموضوع إلى نقطتين أساسيتين: النقطة الأولى تدور حول تطور نظام الملتحات المحليّة في الجزائر من خلال المبحث الأول، أما النقطة الثانية خصصت لدراسة تطور الجماعات المحليّة في المغرب عبر المبحث الثاني.

المبحث الأول تطور نظام الجماعات المحليّة في الجزائر

عَظَمَتِ تَطَوُّرِ الْإِجْتِمَاعِ الْجَزَائِرِيِّ تَطَوُّراً مَطْرَداً أَمَلْتَهُ ضَرُورَاتٌ سِيَاسِيَّةٌ اِقْتِصَادِيَّةٌ وَاجْتِمَاعِيَّةٌ وَثَقَافِيَّةٌ، وَاعْتَمَدَ عَلَى اللامركزيّة في التسيير التي ظهرت لحل المسألة الديمقراطيّة في الدولة وتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في الشؤون المحليّة¹ لهم مباشرة، والتي كرسها الدستور ومواثيق وقوانين البلديّة والولايّة التي حولت لهم صلاحيّات في مختلف المجالات لتحقيق الأهداف السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة للإدارة المحليّة باعتبارها مفهوم حيويّ وأساسيّ من مفهومات الحوكمة المحليّة في الدولة الجزائريّة المعاصرة².

حيث أصبح نظام الجماعات المحليّة ضرورة من ضروريّات الحوكمة، ولما كانت الحوكمة المحليّة تجسد نموذجاً حقيقياً للديمقراطيّة المحليّة القائمة على التعدديّة والاستقلاليّة والمشاركة الواسعة في صنع القرار المحليّ لتحقيق الغنية المحليّة، استوجب ذلك ظواهر الأعباء بتجسيد الحوكمة المحليّة على جميع المستويات الاجتماعيّة والاقتصاديّة والسياسيّة، وهذه الأطراف هي الهيئات المحليّة، المجتمع المدنيّ المحليّ، والقطاع الخاص المحليّ.

وتقوم الهيئات المحليّة على وحدتيّين إلهما البلديّة والولايّة تجسد من خلالهما أسس الديمقراطيّة الاقتصاديّة والاجتماعيّة وقصوة وقبّام الديمقراطيّة الشعبيّة المحليّة بصورة خاصّة، ولقد بدأ الاهتمام بهذه الوحدات في الجزائر منذ الاستقلال³ فكان أول إصلاح لها عام 1967 للبلدية و1969 للولاية والتي وصل عددها إلى اليوم 1541 بلدية و48 ولاية.

وعليه ستتم دراسة هذه الأطراف منفصلة، وبصورة موجزة مع التّركيز على الإصلاحات الجديدة لهذه الجماعات، المطلب الأول البلديّة باعتبارها قاعدة اللامركزيّة، أما المطلب الثّاني فكان يُعالج الولاية كهيئة ثانيّة لإدارة المحليّة إلى جانب البلديّة:

المطلب الأول: البلديّة

نظراً لأهميّة البالغة للبلديّة في الجزائر وإلى دورها الفعّال في تحقيق التنمية المحليّة، بصفتها مؤسّسة دستوريّة⁴ مميّزة في ممارسة المواطنة وفعالاً لا يستغنى عنه في تهيئة وإدارة إقليم الدولة، فقد عرفت تطوراً مضطرباً منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وذلك بتطور الأوضاع السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة.

فبعلاقتها انتقالية فرضتها أوضاع الفراغ الناجم عن مغادرة الإطارات الأوروبية الجزائر دفعة واحدة بعد الاستقلال مباشرة، والتي سببت على أساس دستور 1963، وكذا المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 مايو 1963 الذي ألغى أكثر من نصف عدد البلديات ليسهل التحكم فيها⁵، وعهد تسييرها إلى لجان خاصة (Délégations Spéciales)، ثم لجنة "التدخل الاقتصادي والاجتماعي" ثم المجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي "منتهجة أسلوب التعيين⁶، مع اشتراط نوع لتمثيلية لفئات من المواطنين عن طريق مباشر أو غير مباشر، كانت هذه الإجراءات انتقالية تهدف إلى معالجة وضع استثنائي لا تسمح كل معطياته بتبني نظام انتخابي قد يستحيل تطبيقه آنذاك، امتدت هذه الفترة إلى غاية صدور الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967، والمتضمن القانون البلدي كأول قانون يعنى بتنظيم المجموعات المحلية، الذي كرس الانتخاب لأول مرة كس اهتمام الدولة بمبادئ اللامركزية الإقليمية باعتبار البلدية وحدة مركزية، مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصصها وحدها وقد جاء هذا القانون متأثر بنموذجين مختلفين، الأول يتمثل في التجربة اليوغسلافية حيث تمين طبقة العمال والفلاحون على تسيير الشأن المحلي، مكرسة بذلك النظرية الاشتراكية، أما النموذج الثاني فهو النموذج الفرنسي التي تتميز بإطلاق صلاحيات المنتخب.

وفي ظل مرحلة تميزت بمبادئ وتوجهات جديدة أرساها دستور 1989، بإلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية والانفتاح الاقتصادي، وكان لهذا النظام التعددي آثاره في الفضاء الجوّاري الذي تشكله البلدية، إذ كانت الظروف تتطلب قانوناً يستجيب إلى متغيرات المرحلة ومتطلباتها، صدر القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، والمتعلق بالبلدية.

وقد عرفت هذه المرحلة حالات استثنائية على مستوى البلديات، أظهرت محووية منظومة قانونية خلال العشريون سنة من تطبيق القانون 90-08 غير قادرة على تفكيك التوترات، وعدم تمكنها من تسوية المشاكل ذات النمط الجديد، الناجمة خاصة عن تعددية ماتزال في طريق النمو، وتحتاج إلى تعزيز⁸ أدى ذلك إلى تضارب مواقف المنتخبين وبنات من الصعب التوصل إلى الإجماع الذي يعتبر ضرورياً في اتخاذ القرارات التي تهدف إلى تلبية الحاجات الجماعية، ولقد بلغت هذه التناقضات ذروتها بسبب بعض العوامل يذكر منها:

1- تخضير الهيئة التنفيذية للبلدية لتولي وظائف التسيير التي تقتضي الخبرة لاسيما في مجال تعبئة الموارد المالية، وتسيير الأملاك والمحاسبة العمومية.

2- اهتمام بعض المنتخبين بتسيير المرافق العمومية الأساسية كالحالة المدنية أو صيانة الطرقات.

3- ضعف الاتصال من طرف المنتخبين المحليين الذين لا زالوا غير متشبعين بمقاربة جوارية.

4- الغموض والتداخل الذي يخجعلي بعض الصلاحيات المخولة للمنتخبين وعلاقتهم بالإدارة.

ومن هنا بات من الضروري إجراء تعديلات على المنظومة التشريعية المسيرة للبلدية 90-08 فبدأ التفكير في الانتقال إلى مرحلة تحديد الإدارة المحلية، وترقية استشارة المواطن ومشاركته في تسوية مشاكله وتحسين ظروف معيشته، لقد اجدها القانون في مرحلة حاسمة شرعت فيها الجزائر في وضع حيز التنفيذ، الإصلاحات العميقة التي قررها رئيس الجمهورية، الذي اهتمت خاصة لعصرنة الحوكمة وترقية دور مكانة المجالس المنتخبة في تسيير التنمية والشؤون العامة، في خطابه للأمة يوم 15 أبريل 2011 ودعمها بالتعليمات المعطاة خلال اجتماع مجلس الوزراء ليوم 02 ماي 2011⁹. وفعلاً تجسد هذا العمل من خلال إصدار القانون المتعلق بالبلدية في يونيو 2011 والقانون المتعلق بالولاية في فبراير 2012.

فجاء قانون البلدية 11-10 الذي يكتلهمية بالغة، لأنه يندرج في إطار إصلاحات الجماعات المحلية، وهذا ما أكده رئيس مجلس الأمة في خطابه بمناسبة افتتاح دورة الخريف 2010 حيث نبه إلى ضرورة تطوير وتحديد المنظومة القانونية والتنظيمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية وأساليب تسييرها حتى تتمكن البلدية والولاية من الاضطلاع بدورها، حيث يفيد في خطابه "أما قانون البلدية والولاية... أن هذين النصين القانونيين اللذين طال انتظارهما قد أصبح يشكّلان اليوم مطلباً أكثر من ضروري وعاجل...، مراجعة من شأنها أن تمكن البلديات من التطور وتحقيق التنمية على المستوى المحلي..."¹⁰.

هذا الإصلاح يمثل إحدى الحلقات الرئيسية في سلسلة الإصلاحات الأشمل، المتمثلة في إصلاح هيكل الدولة المعدل عنها سنة 1999، الهادف إلى إرساء دولة الحق والقانون فعلاً وممارسة، وتطوير الإدارة المحلية بما ينسجم مع أسس الديمقراطية المحلية، حيث تم تكليف لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 2000-372، المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، بما يأتي: "... دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم هيكل الدولة وسير الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية..."¹¹.

وكلقت للمجهودات الحكومية دوراً كبيراً في ترسيخ دعائم الحوكمة المحلية، من خلال مراجعة القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية على التوالي والانتها من إعداد المشروع التمهيدى للقوانين المتعلقة بالبلدية والولاية سنة 2007، وفي الحقيقة أن هذا القانون، قد مر بمراحل عدة من التوضيح والإجراءات والتشاور شاركت فيها كل السلطات والمنتخبون المحليون، وهذا موده إلى الأهمية التي تحظى بها البلدية¹².

ويهدف هذا القانون إلى ضم البلدية إلى قائمة الفاعلين في الإصلاحات التي تقوم بها الدولة، واتخاذ الحلول لكل المشاكل والمعالجات تعترض تسيير البلديات، والانتقال إلى مرحلة تحديد الإدارة المحلية، وترقية استشارة المواطن ومشاركته في تسوية مشاكله وتحسين ظروف معيشته، كما يهدف إلى وضع الأحكام الدستورية حيز التنفيذ للديمقراطية، اللامركزية، التعددية والكفائية الأساسية التي يتم بموجبها التحول من الإدارة المحلية التي تسييرها المجالس المنتخبة إلى حوكمة محلية يشارك في تسييرها المجتمع المدني والقطاع الخاص إلى جانب هذه المجالس.

- يحتوي القانون رقم 11-10 على 222 مادة¹³، موزعة على خمسة فصول، وهكذا فإن الهدف من مراجعة القانون المتعلق بالبلدية هو تكييف الإطار القانوني والتنظيمي والغاية منه:
- تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية عن طريق إشراك المواطن في تسيير شؤون بلديته، واستشارته حول خيارات أولويات التهيئة والتنمية لبلديته.
 - إدراج قطاعات جديدة في اختصاصات اللجان الدائمة في المجلس الشعبي البلدي، وذلك بالنظر إلى أهميتها في التنمية وارتباطها بصفة مباشرة بحياة المواطن وهي الاستثمار، والسياحة، والصناعة التقليدية، والصيد البحري.
 - تكريس الحق في التكوين بالنسبة إلى المنتخبين والموظفين البلديين.
 - حصر لجوء الوالي إلى توقيف المنتخب البلدي في الجرح والجنايات التي لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو من كاف محل تدابير قضائية تأكيداً لاستقلالية المجلس البلدي.
 - منع أي عضو في المجلس الشعبي البلدي من حضور الجلسات التي يتداول فيها المجلس في موضوع يخصه أو يخص أحد صوله، تأكيداً لشفافية أعمال المجلس.
 - للتكفل عن قرب بمصالح المواطن ألزم هذا القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإقامة الدائمة بإقليم البلدية.
 - تعديل طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، مع منح الأفضلية للنساء والشباب لاعتلاء هذا المنصب.
 - إضفاء صفة الترميمية على حفل تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - للحفاظ على ممتلكات البلدية، ودرءاً للفساد، وتجسيداً لمبدأ المسائلة، ألزم هذا القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي جددت عهده بتقديم عرض حال عن وضعية البلدية بالنسبة إلى العهدة المنقضية، أمام أعضاء المجلس المجدد.
 - إحالة تحديد كفاءات تحرير المداومات وتسجيلها وإجراءات إيداعها لدى الوالي ونشرها على التنظيم¹⁴.
 - ضمان بمقومة سير البلدية واستمرارية المرفق المحلي مهما كانت الظروف، كحالة شغور المجلس الشعبي البلدي إثر حله أو عند استحالة تنصيبه.
 - تيكس مبدأ ممارسة البلدية للرقابة الذاتية القبلية في إنجاز المشاريع عن طريق اشتراط الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي الإختصاصية على إقليم البلدية، تفادياً لعدم إتمام المشاريع الإنمائية بسبب ضعف الموارد المالية لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة.
 - تكريس مبدأ المابين البلديات، كشكل جديد للتنظيم يأخذ بعين الاعتبار بروز حاجات اجتماعية واقتصادية مشتركة بين عدد من البلديات.

- اعتماد حماية البيئة والحفاظ عليها كمبدأ من مبادئ التنمية المحلية، حيث اشترط هذا القانون، موافقة المجلس الشعبي البلدي لإنجاز أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية.
- تكريس الملحقات والملويبات البلدية، تجسيداً لمبدأ اللاتمركز وهذا من اجل تقريب الإدارة من المواطن.

المطلب الثماني: الولاية

بعد الاستقلال تم إحداث لجان ولائية جهوية "للتدخل الاقتصادي والاجتماعي"، بموجب الأمر رقم 62-16 المؤرخ في 09 أوت 1962¹⁵، تضم ممثلين المهتالمخ الإداري وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة الذي يرأس هذه اللجنة، التي رغم أهميتها لم يكن لها إلا دوراً استشارياً، حيث كان عامل العمالة صاحب السلطة فيها.

وبعد الانتخابات البلدية لسنة 1967 استخلاف اللجنة الولائية الجهوية "بمجلس عمالي اقتصادي واجتماعي"، بموجب الأمر 67-222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967 الذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وممثلين عن الحزب والنقابة والجيش¹⁶، لكن هذا المجلس بقي كذلك استشارياً، رغم دوره في الاقتراح ومتابعة المشاكل الاقتصادية والاجمعية بالولاية ومناقشتها، وبقي الوالي حائز لسلطات أوسع باعتباره ممثلاً للدولة وللعمالة وهذا في جميع المجالات.

بعد ذلك عرفت الجزائر تطورات كبيرة في المجال السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي أملت ضرورة مراجعة التنظيم الإداري الجزائري، حيث صدر الأمر 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 والمتضمن قانون الولاية، والذي أسس لأجهزة ثلاث وهي:

- المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة منتخبة.

- والمجلس التنفيذي، يتشكل من مديري مصالح الدولة تحت سلطات الوالي.

- والوالي، وهو مندوب الحكومة في الولاية ويجوز على سلطة الدولة بها، ويعينه رئيس الجمهورية¹⁷.

لقد كرس هذا القانون مفهوم الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال المجلس الشعبي الولائي المنتخب من قبل المواطنين، والذي تعززت صلاحيةاته بعد صدور دستور سنة 1976 حيث أصبح للمجلس وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية بنص المادة 185 منه والتي تجعل من المجلس الشعبي الولائي مختصاً في الرقابة الشعبية على المستوى المحلي.

ومع إقرار التعديلية السياسية، جاء القانون رقم 90-99 المتعلق بالولاية، والذي جعل الولاية تتشكل من هيئتين هما:

- المجلس الشعبي الولائي هو هيئة مداولة منتخبة، على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه¹⁸، ومتابعة مختلف البرامج التنموية على تراب الولاية.

- الهيكلية الإدارية، يتمتع بسلطات هامة كونه هيئة تنفيذية للمجلس، و ممثل الدولة من جهة وممثل الولاية من جهة أخرى، ويعينه رئيس الجمهورية.

وفي ظل الإصلاحات العميقة التي بادر بها رئيس الجمهورية بعد خطابه التاريخي يوم 15 أبريل 2011، الذي أكد فيه إرادته في تعميق المسار الديمقراطي، وتمكين المواطنين من مساهمة أوسع في اتخاذ القرارات التي تخص مستقبلهم، بتعزيز دور مختلف المجالس المنتخبة باعتبار المواطنين أكثر احتكاكاً بالإدارة واطلاعاً بانشغالهم¹⁹.

صدر القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الذي يندرج في إطار إصلاح الجماعات المحلية، التي بدأت بصدور القانون المتعلق بالبلدية المذكور سابقاً، وكآخر حلقة من نصوص الإصلاح، تضاف إلى الحلقات التي بدأت بإصلاح المنظومة القضائية لسنة 1999، بداية بتنصيب لجنة إصلاح العدالة في 20 أكتوبر 1999، وإصلاح هيكل الدولة لسنة 1999، بداية بإحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها في 22 نوفمبر 2000، وتعيين أعضائها، ثم تنصيبها في 25 نوفمبر 2000.

يحتوي القانون 07-12 على 181 مادة²⁰، موزعة على سبعة (07) أبواب، وهكذا فإن الهدف من مراجعة القانون المتعلق بالولاية هو تكييف الإطار القانوني والتنظيمي والغاية منه:

- تكريس الدّعتين الوطنيتين (العربية والامازغية) في مناقشات المجلس الشعبي الولائي على أن تحرر المداولات وجوباً باللّغة العربية.
- إدراج قطاعات التّربية والتعليم العالي والتكوين والتعليم المهنيين ضمن الصلاحيات التي يتناول بشأنها المجلس الشعبي الولائي وتخصيصها بلجنة دائمة.
- تكريس استقلالية المنتخبين وتعزيز حمايتهم في مواجهة مستخدمهم من خلال التّصيص على أشغال المجلس بجمعيته العامّة ولجانته المختلفة كمبرر للغياب عن العمل، وكذا التّصيص على استفادتهم من علاوات وتعويزات ملائمة.
- تعزيز حماية المنتخب واحترام قرينة البراءة بالتّصيص على توقيف المنتخب إلا في حالة تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف وحقّه في العودة إلى مزاولته مهامه في حالة صدور حكم بالبراءة من العدالة.

- إخضاع نفاذ مداوات قبول الهبات والوصايا الأجنبية إلى مصادقة الوزير المكلف بالداخلية بالنظر إلى إمكانية ربطها بشروط قد تمس بالسيادة الوطنية.
- تكريس حرية المبادرة للمجلس الشعبي الولائي في اقتراح إقامة مشاريع القوانين، ضمن المشاريع القطاعية السنوية.
- إضافة اختصاصات جديدة إلى تلك التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي، وهي السياحة، والغابات، الإعلام والاتصال، وهذا تجانساً مع التوجهات الكبرى للسياسة الاقتصادية والإعلامية، وبالنظر إلى أهمية هذه القطاعات في توفير ملاءمات ودفع عجلة التنمية محلياً، وكذا أهمية الإعلام والاتصال في التواصل مع المواطنين والتعريف بمجهودات الولاية التنموية في جميع المجالات في إطار التنمية المحلية.
- توسيع مجال تدخل المجلس الشعبي الولائي في حماية وترقية التراث غير المادي إلى المجال الفني لما له من تأثير في تكوين شخصية وترقية المواطن.
- إضافة صلاحيات حماية البيئة إلى مهام الولاية كجماعة إقليمية للدولة، لما يكتسبه هذا المجال من أهمية في التنمية والحفاظ على المحيط وصحة المواطن، انسجاماً مع سياسة الدولة المنخرطة في الجهود الدولية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- تكريس التعاون والتشاور بين هيئتي الولاية، من خلال إلزام الوالي باطلاع المجلس الشعبي الولائي على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس، و بين الوالي ومكتب المجلس بما في نقل الاعتمادات المالية داخل الميزانية.

المبحث الثاني تطور نظام الجماعات المحلية في المغرب

تعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية بالمغرب، حيث عرفت بوضع البنات الأولى للتنظيم الجماعي خاصة عن طريق المصادقة على الظهير المؤرخ في 02 مارس 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة، والذي أسفر لأول مرة عن إحداث 108 جماعة حضرية وقروية. إلا أن سنة 1960 عرفت العديد من الإصلاحات وشكلت الانطلاقة الأساسية للامركزية بالمغرب. وبالفعل، بتاريخ 23 جوان 1960، تم اعتماد أول ميثاق جماعي يعلن عن نظام تمهيدي لنظام اللامركزية، مع اختصاصات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج ووصاية قوية. وقد تزامن ذلك مع وضع أول دستور للمغرب سنة 1962 الذي كرس وجود الجماعات المحلية وفتح آفاقاً جديدة لنظام اللامركزية وذلك بإحداث جماعات محلية جديدة، ويتعلق الأمر بالعمالات والأقاليم، جاءت المقترحات المعلنه عن التأسيس الدستوري لسنة 1962 للجماعات الترابية في ثلاث فصول خصص لها الباب الثامن من الدستور تحت عنوان الجماعات المحلية، حيث نص الفصل الثالث والتسعون على أن الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي: العمالات والأقاليم والجماعات، ويكون إحداثها بالقانون. وهي الفاعل الرئيس دستورياً في تدبير المجال الترابي في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. ونص الفصل الرابع والتسعون على أن تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تديراً ديمقراطياً طبق الشروط التي يحددها القانون.

وقد منح المشرع بمقتضى الفصل الأول من ظهير نظام الجماعات الحضرية والقروية الشخصية المدنية والاستقلال المالي. وهي نفس الطبيعة القانونية التي منحها ظهير 1963 بشأن نظام تنظيم العمالات والأقاليم.

احتفظ المشرع الدستوري لسنة 1970 بنفس المقتضيات الواردة في دستور 1962، باستثناء بعض التعديلات الطفيفة من حيث الصياغة، مع إضافة مقتضى جديد هو الفصل الثالث الذي يمنح الصفة التمثيلية للمجالس الجماعية للمواطنين وتنظيمهم عندما نص على أن الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمجالس الجماعية والغرف المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم²¹.

أبقى دستور 1972 على نفس المقتضيات السابقة والواردة في دستور 1970، سواء في الجانب المرتبط بمكوناتها، أو في الجانب المتعلق بالصفة التمثيلية للمجالس الجماعية للمواطنين. إلا أن الفصل الخامس والأربعون من الدستور قد منح مجلس النواب سلطة وضع النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحليّة، وجعله من المواضيع التي تدخل في مجال القانون²².

وقد كان صدور ظهير 30 سبتمبر 1976 بمثابة الميثاق الجماعي الذي ينظم شؤون الجماعة²³ ويحدد مجال تدخل واختصاص مجلسها، هو أول قانون صدر في ظل دستور 1972، بعد حالة الجمود التام الذي عرفته مختلف المؤسسات التمثيلية نتيجة إعلان حالة الاستثناء سنة 1965 وما تلاها من أحداث.

فالدستور الجديد لسنة 2011²⁴ تضمن مبادئ جديدة وتغييرات عميقة في مجال اللامركزية بالمغرب حيث أعطى لها بعداً متقدماً يتمثل فيما يلي:

- تبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتبعية برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية.
- مبدأ التدبير الحر للشأن المحلي وقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق هذا المبدأ وإجراءات المراقبة والمحاسبة.
- تشجيع التعاون والشراكة وتأسيس مجموعات الجماعات من أجل إنجاز المشاريع التنموية وتدعيم التعاضد والتضامن فيما بين الجماعات.
- اعتماد الانتخاب المباشر لأعضاء مجالس الجهات.
- منح صلاحية تنفيذ مقررات مجالس الجماعات الترابية لرؤساء المجالس.
- تحديد اختصاصات مجالس الجماعات الترابية بناء على مبدأ التفرع في اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة فضلا عن الاختصاصات التي تنقلها لها الدولة.

• تحديد موارد الجماعات الترابية في موارد مالية ذاتية و موارد مرصودة من قبل الدولة تمكنها من ممارسة اختصاصاتها²⁵.

من خلال ما تم عرضه يتضح أن نظام الإدارة المحليّة في المغرب يقوم على ثلاث مستويات: الجماعة، الأقاليم والعمالات، الجهة، نعرض كل مستوى في مطلب مستقل:

المطلب الأول: الجماعة

شكلت الجماعة اللبنة الأساسية في سياسة اللامركزية وعرفت إصلاحات وتطورات نوعية ساهمت في سياسية اللامركزية وعرفت إصلاحات وتطورات نوعية ساهمت في تعزيز مكانتها وتقوية وظائفها ودورها كفاعل أساسي في السياسة العمومية المحلية، ويمكن الإشارة إلى أربع محطات في تطورها²⁶:

المحطة الأولى 1960:

أقر من خلالها المغرب نظام اللامركزية، تعكس الرؤية النموذجية لتنظيم الدولة في مرحلة ما بعد الاستقلال، وقد أثبتت الممارسة والتطورات التي عرفها المجتمع المغربي أن هذا الخيار كان سليماً إلى حد بعيد.

المحطة الثانية 1976:

شكلت الانطلاقة الحقيقية لنظام اللامركزية المغربية إذ سمحت ب بروز مجالس محلية منتخبة، ذات اختصاصات موسعة، تتمتع باستقلال إداري ومالي يمكنها من ممارسة الاختصاصات المنوطة بها.

المحطة الثالثة 2002:

عرفت هذه المرحلة تعزيزاً لمكانة الجماعة وبروزها على الساحة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كفاعل حاسم. كم تم إقرار مجموعة من المبادئ الحديثة في التسيير كالشراكة والتعاون ونظام المنتخب والوصاية فضلاً عن إقرار إمكانية اللجوء إلى طرق حديثة لتدبير المرافق العمومية المحليّة، إضافة إلى العودة إلى نظام وحدة المدينة.

المحطة الرابعة 2009:

تم من خلالها تمكين الجماعات من آليات حديثة للحكامة المحليّة وإدارة محلية بصلاحيات منصوص عليها في القانون، إضافة إلى دعم الشراكة والتعاون كطريقة ناجعة في تدبير التنمية من خلال إحداث شركات التنمية المحليّة أو من خلال مجموعات التجمعات الحضرية.

وتطبيقا لما جاء به دستور 2011 من مبادئ تركز الجماعات كتنظيم قاعدي للإدارة المحلية في المغرب صدر ظهير شريف رقم 1.15.85 الصادر في 07 جويلية بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، يحتوي على 283 مادة موزعة على ثماني أقسام²⁷، والذي جاء ليحسد جملة من المبادئ يمكن حصرها على سبيل المثال فيما يلي:

1- المبادئ الدستورية المؤطرة:

- مبدأ التدبير الحر الذي حول بمقتضاه لكل جماعة سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مقرراتها ومداولاتها.
- مبدأ التعاون والتضامن بين الجماعات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى.
- مبدأ التفريغ الذي اعتمد كأساس في إسناد الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة إلى الجماعة.
- تحويل السلطة التنظيمية للجماعة في مجالات اختصاصها، وداخل دائرتها الترابية.
- لمواكبة التوجهات الجديدة للتنظيم الترابي للمغرب، كان لزاماً استحضار التجارب السابقة والعمل على معالجة بعض المشاكل التي عرفت ممارستها بالجماعات ومن بينها:

2- معالجة الاختلالات في تدبير المجالس:

- التنصيب على انتخاب نواب الرئيس عن طريق اللائحة، وتمكين الرئيس من اقتراح لائحة نوابه.
- إقرار التصويت العلني كقاعة للتداول.
- حذف الحساب الإداري كمحطة تثير مشاكل وتشنجات وتعويضه بتقرير للتدقيق.
- تعزيز القدرات التدييرية للجماعة (التنصيب على مديرية أو مديرية عامة للمصالح، حسب الحالة).

3- تحسين أداء الجماعات ذات نظام المقاطعات:

- التنصيب على انتخاب فئة واحدة لأعضاء المجلس، وذلك بحذف فئة منتخبي المقاطعات.
- تدقيق صلاحيات رئيس مجلس المقاطعة وتوسيعها.
- ضمان موارد مالية للمقاطعات بحيث لا تقل عن نسبة مجموع المخصصات الإجمالية لفائدة مقاطعات الجماعة عن 10 في المائة من ميزانية الجماعة.

4- تكريس آليات التعاون بين الجماعات المحلية:

تم تعزيز آليات التعاون بين الجماعات فيما بينها ومع الجماعات المحلية الأخرى، لتدبير المرافق والتجهيزات المشتركة ولتحقيق مزيد من الفعالية في التدبير والتعاقد في الموارد والإمكانات، وذلك عن طريق إحداث مؤسسات التعاون بين الجماعات والمجموعات المحلية.

5- تمكين الجماعة من تفويض ممارسة بعض الاختصاصات إلى العمالة أو الإقليم:

نظراً لأن مسألة النجاح تطرح بحدة بالنسبة لعدد من الجماعات، خاصة منها الجماعات ذات الطابع القروي، حيث لا تستطيع تقديم الخدمات التي تدخل في اختصاصاتها بالنظر لصغر حجمها وقلة مواردها، فقد تم إقرار إمكانية قيام العمالة أو الإقليم بدور التعاضد بين الجماعات وذلك من خلال ممارسة بعض الاختصاصات بالتفويض من الجماعات، وذلك عن طريق التعاقد²⁸.

المطلب الثاني: العمالات والأقاليم

تم تكريس العمالة أو الأقاليم كجماعة محلية منذ سنة 1963 والتي كانت تضطلع بدور التنسيق والإشراف باسم الدولة بالدرجة الأولى، وأنه بالرغم من أن قانون 00-79 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم يعتبر متقدماً مع ظهور 1963، والذي أضاف مهام جديدة للمجالس الجماعية، وخفف من قائمة الأعمال التي تخضع للمراقبة القبلية لوزارة الداخلية. فإن مواكبة التحولات الاجتماعية التي تعرفها المغرب في الميادين الاجتماعية وداخل الوسط القروي أصبحت ضرورة ملحة حيث كانت العمالات والأقاليم الأضعف في نظام اللامركزية وأن قانون 2002 خصها بمجموعة من المقتضيات ضلت رمزية، حيث كانت لسلطة الوصاية صلاحيات واسعة على حساب هذه المجالس، سيما وأن الإصلاحات التي جاء بها دستور 2011 تعتبر مناسبة لتأهيل العمالة أو الأقاليم كي تلعب دورها كجماعة ترابية قائمة بذاتها بجانب الجهة والجماعة: ولقد أكد ظهور شريف رقم 1.15.84 الصادر في 07 جويلية 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، يحتوي على 221 مادة موزعة على سبع أقسام²⁹، أهم ما جاء فيها:

- اعتماد رؤساء مجالس العمالات والأقاليم أمرين بالصرف.
- اعتماد التصويت العلي كقاعدة لانتخاب أجهزة مجالس العمالات والأقاليم.
- مبدأ التدبير الحر في التسيير الذي يخول بمقتضاه لهذه الجماعة الترابية في حدود اختصاصاتها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مقرراتها، بالإضافة إلى تشجيع حضور ومساهمة المرأة.
- تطوير اختصاصات العمالات والأقاليم سواء منها المنقولة أو المشتركة مع الدولة، مع اعتماد مبدأ التدرج والتمايز لبلورة هذه الاختصاصات المشتركة والمنقولة واعتماد التعاقد كقاعدة لممارستها.
- العمالات والأقاليم أصبحت خاضعة لنفس المبادئ العامة في التسيير والتدبير المحلي الذي يستمد روحه من المقتضيات الدستورية وهي قواعد الحكامة.
- جعل القضاء الإداري، السلطة الشرعية الوحيدة الكفيلة بالنظر والحسم في كل ما يتعلق باختلالات مجالس العمالات والأقاليم.
- تمكين المجالس الإقليمية والعمالات من إحداث شركات للتنمية الإقليمية، ومن الموارد اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها وفقاً لمبدأ التفريع المنصوص عليه في الفصل 140 من دستور 2011.

- إشراك المجتمع المدني في تسيير ومراقبة الشأن الجهوي بتقديم عرائض يكون الهدف منها هو إدراج نقطة في جدول أعمال المجلس الجهوي³⁰.

المطلب الثالث: الجهة

مع ظهور التفاوتات بين المناطق وتنامي المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت الجهوية كضرورة ملحة لتجاوز الاختلالات فصدر الظهير الشريف المؤرخ في 16 جويلية 1971 الذي يعد أول ظهير ينظم الجهة بالمغرب، والذي قسم المملكة إلى سبع مناطق اقتصادية كبرى.

غير أن الجهة وفقا لهذا التنظيم لم تكن جماعة محلية ولا وحدة لامركزية وإنما كانت عبارة عن تجميع لعدد من الأقاليم المتجاورة وكان دورها استشاريا فقط فيما يتعلق ببرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبرامج إعداد التراب التي تهتم الجهة³¹

ومع تنامي المشاكل البنوية التي يعرفها المجال المغربي تم التأكيد على أهمية الجهة فتم الارتقاء بها إلى مستوى جماعة محلية بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1992، فجاء في باب العاشر من الفصل 94 على أن "الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون". كما تم تدعيم مركز الجهة أكثر في الدستور لسنة 1996 عندما نص في فصله 38 على أن ثلث أخماس مجلس المستشارين يتكونون من أعضاء تنتخبهم كل جهة من جهات المغرب هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية "وفي سياق تنامي الاهتمام بمؤسسة الجهة صدر ظهير التنظيم الجهوي المعدل والمتمم لظهير 1971 بتاريخ 2 ابريل 1997 الذي نظم تشكيل المجالس الجهوية وتسييرها واختصاصاتها وكذلك مجال الوصاية المفروضة. ويحدد هذا القانون اختصاصات ومصادر تمويل الجهة التي تعمل كجماعة محلية تتوفر على مجلس يتمتع بسلطة تداولية وإمكانية مراقبة السلطة التنفيذية³² (عامل مقرر الجهة) من خلال آلية تتسم بالابتكار والتجديد وتغلب جانب التشاور والأخبار والتعاون أما الوصاية فتمارس تحت مراقبة المحكمة الإدارية، في حين يضمن المجلس الجهوي للحسابات سلامة تدبير الميزانية والمالية³³.

ومن أجل عصرنه الجهة ضمن قائمة الفاعلين في تطوير الجماعات المحلية وترشيدها، صدر ظهير شريف رقم 1.15.83 الصادر في 07 جويلية القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، يحتوي على 256 مادة موزعة على ثمانية أقسام³⁴، يندرج هذا القانون في إطار تفعيل مقتضيات الدستور وخاصة الفصل 140 منه، ويسعى للاستجابة لمطامح الشعب المغربي ولتطلعاته نحو غدا أفضل. وهكذا يوفر إحداث وتنظيم الجهة مؤهلا إضافيا للقوى الحية للأمة للإسهام في تحقيق وتطور ونماء مغرب القرن الحادي والعشرين، وقد جاء بجملة من القواعد نذكر منها:

- الترشح لمنصب رئيس المجلس من بين المرتبين على رأس اللوائح الفائزة بقاعد حصريا.

- إيداع الترشيحات لرئاسة المجلس، خلال الخمسة (05) أيام الموالية لانتخاب أعضاء المجلس، لدى والي الجهة الذي يسهر على العملية.
- انعقاد جلسة انتخاب الرئيس، خلال 15 يوما الموالية لانتخاب أعضاء المجلس على الأكثر، بدعوة من الوالي، من بين ما يحدد فيها أسماء المترشحين لرئاسة المجلس.
- مراعاة مقارنة النوع في الترشيحات لنواب الرئيس والتنصيب على السعي لتحقيق مبدأ المناصفة في رئاسة اللجان.
- التنصيب على إمكانية تنظيم مجلس الجهة في فرق.
- إحداث على الأقل ثلاث لجان دائمة وإمكانية إحداث لجان مؤقتة.
- تخصيص رئاسة إحدى اللجان الدائمة للمعارضة.
- إحداث صندوق التضامن بين الجهات، يهدف إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوت بين الجهات.
- تفعيل صندوق الضمان الاجتماعي، والذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، ولاسيما في مجال الماء الصالح للشرب والكهرباء والسكن غير اللائق، الصحة، التربية وشبكة الطرق والمواصلات.
- تقيد الجهة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر في احترام تام لقواعد الحكامة ولا سيما في مجالات المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية، وتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية وترسيخ سيادة القانون³⁵.

1- تطور عدد الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم بالمغرب :

السنوات	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية	مجموع الجماعات
1959	66	735	801
1984	99	760	859

1544	1297	247	1992
1547	1298	249	1997
1497	1298	199	2003
1497	1298	199	2005
1503	/	/	2015
المجموع	الأقاليم	العمالات	السنوات
24	19	5	1956
34	31	3	1976
43	37	6	1981
59	41	18	1991
68	44	24	1996
71	45	26	1998
61	49	12	2004
62	49	13	2005

2- تطور عدد الجهات بالمغرب³⁶:

السنوات	الجهات
1971	07
2005	16
2015	12

من خلال ما تم عرضه يمكن القول أن نظام الجماعات المحلية في الجزائر والمغرب، قد عرفا تطوراً ملحوظاً بين مرحلة وأخرى، خاصة الإصلاحات الأخير للمنظومة القانونية التي عرفت الجزائر لسنة 2011 و 2012، والمغرب سنة 2015، والتي تركز من خلالها مبادئ الحوكمة خاصة منها المشاركة والشفافية والتعددية والديمقراطية... وغيرها، وهي مبادئ تسمح بالانتقال من نظام إدارة محلية تسييرها المجالس المنتخبة إلى نظام إدارة محلية يشارك في تسييرها المجتمع المدني والقطاع الخاص إلى جانب هذه المجالس، هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فالحكم على هذه الإصلاحات يحتاج إلى مرور وقت كافي لذلك نظرا لحدثة هذه القوانين، هذا من جهة ومن جهة أخرى كثيراً ما تصادف تطبيق القوانين في البلدان العربية مشكلة مركبة من شقين الشق الأول يكمن في جهل المواطن لهذه القوانين وعدم سعيه لمعرفة حقوقه وواجباته، والشق الثاني يكمن في تعسف الإدارة عند تطبيقها لهذه القوانين في تغليب مصلحتها على حساب مصلحة المواطن.

التهـميش:

¹ مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، منشورات مجلس الأمة (الإدارة المحلية، التكييف مع الواقع الوطني الجديد)، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الرويبة، 2004، ص 27.

² عبد الرحمن بلعياط، نظرة حول حقيقة كرنولوجيا نظام الإدارة المحلية، منشورات مجلس الأمة (الإدارة المحلية، التكييف مع الواقع الوطني الجديد)، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الرويبة، 2004، ص 05.

³ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 169.

⁴ المادة 5 من دستور الجمهورية الجزائرية المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

⁵ Benakezouh chabane, la Déconcentration en Algérie, du centralisme au déconcentrationisme, office des publications universitaires, Alger, 1984, p196.

⁶ Benakezouh chabane, De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et décentralisation, revue Idara (l'école nationale d'administration), Alger, N° 01, 2003, p169,170.

⁷ انعدام الإطار القانوني للبلدية إلى غاية سنة 1967 لا يعني انعدامها ككيان على مستوى الواقع التنظيمي المحلي في إطار التنظيم الإداري للدولة ككل، إذ عرفت الجزائر كيانا بلديا تمثل في البلدية الفرنسية التي ورثتها عقب الاستقلال والتي وجدت طبقا للقانون البلدي الفرنسي الصادر شهر أبريل 1884، أنظر:

- Claude collot, les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830 - 1962), éditions du CNR paris, office des publications universitaires Alger, 1987, P 94- 96.
- ⁸ مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، تقدم مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، رقم 205، الصادرة بتاريخ 28 مارس 2011، ص 11.
- ⁹ وزير الداخلية والجماعات المحلية، تقدم مشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، رقم 283، الصادرة بتاريخ 14 مارس 2012، ص 04، أنظر أيضا:
- وزير الداخلية والجماعات المحلية، المصادقة على النص القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، السنة الثانية، العدد 11، الصادرة بتاريخ 26 جوان 2011، ص 07.
- بيان مجلس الوزراء ليوم 02 ماي 2011، أنظر الموقع الإلكتروني: <http://www.el-mouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm>، تاريخ تصفح الموقع 24-07-2015.
- ¹⁰ تحت قبة البرلمان كلمات ومواقف، الجزء الثاني، منشورات مجلس الأمة، طبعة الديوان، روية، ماي 2013، ص 292.
- ¹¹ أنظر المآلة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 2000-372، المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، العدد 71، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000.
- ¹² وزير الداخلية والجماعات المحلية، عرض ومناقشة النص القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، السنة الثانية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 23 جوان 2011، ص 03.
- ¹³ القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.
- ¹⁴ أنظر المآلة 16 و 55 من القانون 11-10، وبناء على هذه الأحكام، صدر المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة بتاريخ 17 مارس 2013.
- ¹⁵ أمر رقم 62-16 المؤرخ في 09 أوت 1962، المؤسسة بموجبه في كل عمالة لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي، والذي ينص على مختلف الإجراءات الإدارية والمالية، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة بتاريخ 21 أوت 1962، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 67-07 المؤرخ في 07 جويلية 1967، الجريدة الرسمية، العدد 62، الصادرة بتاريخ 01 أوت 1967.
- ¹⁶ أنظر المادة 01 و 02 من الأمر رقم 67-222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، يؤسس بموجبه في كل عمالة مجلس عمالي اقتصادي واجتماعي، الجريدة الرسمية، العدد 89، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1967.
- ¹⁷ مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، تقدم مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، رقم 283، الصادرة بتاريخ 14 مارس 2012، ص 05.
- ¹⁸ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر-بين النظرية والتطبيق-، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 145، أنظر أيضا: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 196.
- ¹⁹ مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، تقدم مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، رقم 283، الصادرة بتاريخ 14 مارس 2012، ص 05.
- ²⁰ قانون رقم 12_07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.
- ²¹ الفصل الثالث من ظهير شريف رقم 701.0711 بتاريخ 31 يوليو 1970، المتعلق بإصدار لأمر بتنفيذ الدستور، أنظر الموقع الإلكتروني: <http://www.constitutionnet.org>، تاريخ تصفح الموقع: 14-11-2015.
- ²² الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المغرب، أنظر الموقع الإلكتروني: <http://www.pncl.gov>، تاريخ تصفح الموقع: 18/10/2015.
- ²³ حميد أبو لاس، مجال التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 17-08، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، العدد 06، 2009، ص 42.

- ²⁴ ظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 29 جويلية 2011، بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 5964، الصادرة بتاريخ 30 جويلية 2011.
- ²⁵ محمد مدني، وآخرون، دراسة نقدية للدستور المغربي لعام 2011، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المغرب، 2012، ص، 34-36.
- ²⁶ تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجهات، دورة أبريل 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس النواب، العدد 184، ص 82.
- ²⁷ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 07 جويلية بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية العدد 6380، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.
- ²⁸ تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجهات، دورة أبريل 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس النواب، العدد 184، ص 82.
- ²⁹ ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 07 جويلية بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية العدد 6380، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.
- ³⁰ تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم، دورة أبريل 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس النواب، العدد 183، ص 66-72.
- ³¹ المهدي بنمير، التنظيم الجهوي بالمغرب، دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، في سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، المغرب، 1997، ص 15.
- ³² تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات، دورة أبريل 2015، الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس النواب، العدد 181، ص 154-181.
- ³³ محمد بالمحجوب، التحدي الجهوي بالمغرب، في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، المغرب، 1998، ص 109.
- ³⁴ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 07 جويلية بتنفيذ القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية العدد 6380، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015.
- ³⁵ تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة، حول مشروع القانون التنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات، المرجع السابق، ص 159.
- 36 تطور عدد الجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم والجهات، الجريدة الرسمية للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المغرب، أنظر الموقع الإلكتروني: <http://www.pncl.gov> تاريخ تصفح الموقع. 18/10/2015 :

أثر تخصص القضاء الجنائي في تقدير الأدلة الجنائية

د / بلجراف سامية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة محمد خيضر - بسكرة -

Résumé

spécialisation des magistrats, l'une des lignes génératrices du plan de réforme de la justice cette démarche vise plusieurs objectifs à la fois D'une part, cela va permettre un traitement qualitatif des affaires criminelles, car les audiences seront diligentées par des juges qui connaissent bien leur sujet et maîtrisent parfaitement les actes et les procédures inhérentes, D'autre part, cela va permettre aussi de réduire tangiblement le nombre de pourvois en cassation et la désignation de juges anticriminels spécialisés est, par ailleurs, l'un des nouveaux instruments mis en œuvre par le ministère de la Justice dans l'optique de remédier, partiellement -au problème chronique- de l'encombrement de la juridiction suprême de l'ordre judiciaire , Certains voient dans une spécialisation véritable une voie d'avenir pour accélérer le traitement des dossiers les plus complexes t en matière pénales .

الملخص :

إن المستجدات الحاصلة في مختلف المجالات ، و التطورات العلمية أدت إلى ظهور أنواع جديد من الجرائم مما يقتضي ضرورة وجود قضاء متخصص و ذو كفاءة عالية ، و هو ما يمكن أن يساعد على التعامل مع ما يستجد من منازعات قد لا تستوعبها النصوص القانونية الموجودة ، حيث يسهل تخصص القاضي تسوية مختلف الملفات و السرعة في معالجتها خاصة في المجال الجزائي ، كما يؤدي إلى الوصول إلى عدالة ناجعة ، و لتحقيق هذا المسعى يمكن العمل على إعداد قضاء متخصص ، و تكوين قضاة متخصصين في مجالات عملهم ، يملكون من الإمكانيات و التكوين و التأهيل و التدريب ما يمكنهم من تسوية هذه المنازعات بفعالية و كفاءة .

مقدمة :

إن للقاضي دورا هاما في المنازعات أمام القضاء ، حيث يقوم بالتقصي عن الحقيقة و لا تتحقق هذه الغاية إلا بعد بحث شاق و جاد يرتكز على الدقة و التفكير الناضج ، ومن هنا تبدو أهمية دور القاضي الجزائي في ممارسة سلطته للوصول إلى الحقيقة ، فهناك تلازم بين القاضي و أدلة الإثبات فهو الذي يقدر قيمة هذه الأدلة و يتحدد دوره بحسب السلطة الممنوحة له فيكون دوره إما إيجابيا أو سلبيا .

ودور القاضي لا يقتصر فقط على تقدير أدلة الإثبات بل يمتد إلى تفريد العقوبة ، ويكتسي هذا الموضوع أهميته من اتصاله المباشر بتطبيق القانون ، وما لذلك من علاقة أكيدة بحق المتهم وحرية.

فالسطة التقديرية للقاضي تُرد على عناصر موضوعية ، و شخصية و قانونية ، و ينعكس حسن التقدير و سلامته على قدر الحماية التي يكفلها القضاء لحق المتهم في المحاكمة العادلة.

فممارسة القاضي لسلطته التقديرية في وزن الدليل وتقدير الجزاء يوفر ضمانات أكيدة للمتهم ، وبقدر اتساع هذه السلطة و تمكُّنه منها تزيد هذه الضمانات ، فيحكم القاضي بناء على اقتناعه بصحة الدليل وكفايته لإدانة المتهم ، و يعاقب المتهم بالجزاء الذي يراه متناسبا مع خطورة فعله على المصالح المحمية من جهة ، و الخطورة الجنائية للمتهم من جهة أخرى في حدود الشرعية الجنائية .

و قد أصبح اليوم تخصص القاضي مطلبا أساسيا من مطالب السياسة الجنائية الحديثة ، فلم تعد مهمة القاضي تقتصر على تطبيق النص القانوني على الحالات المعروضة أمامه ، بل أصبحت شخصية الجاني و ظروف الجريمة محل اعتبار عند النطق بالحكم ، و لا يستطيع القاضي الجنائي الوصول إلى تقرير الجزاء المناسب و العادل للمتهم و الذي يراعي هذه الجانِب إلا إذا كان متمتعا بالتخصص المناسب ، و إذا كان التخصص مطلوبا في سائر العلوم و الوظائف فهو في المجال القضائي مطلب لا يمكن الاستغناء عنه .

و إعداد القاضي الجزائي يتطلب توفر مؤهلات تمكنه من أداء دوره في المجتمع ، مع ضرورة تكوينه تكويننا سليما متناسبا مع إمكانياته و توجهاته و المهمة التي أعد لها ، و هو ما سيؤدي بلا شك إلى تخريج نخبة من القضاة المتميزين القادرين على تولي مهامهم بكفاءة مما ينعكس إيجابا على جهاز القضاء و على المتقاضين أنفسهم و الذي سيشعرون بالرضا و بعدالة الأحكام الصادرة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن التخصص الدقيق في مجال الاختصاص الجنائي أصبح مطلبا لا يمكن التنازل عنه ، فالخبرة المتراكمة من سنوات العمل و التي يسبقها تكوين متخصص ودورات تدريبية أصبح ضرورة لا يمكن التغاضي عنها خاصة في ظل جهود عصرنة قطاع العدالة .

و تأتي هذه الورقة البحثية لإيضاح عمق أثر التخصص القضائي في القدرة على تقدير الأدلة الجنائية و الوصول إلى القناعة الوجدانية للقاضي .

و من هنا فإننا نهدف من وراء هذا البحث إلى إبراز قيمة التخصص القضائي الجنائي و الأثر الذي يُحدثه هذا التخصص على مبدأ مهم هو مبدأ القناعة الوجدانية للقاضي خصوصا في ظل انتشار صور جديدة للإجرام على غرار الجرائم الماسة بالمعالجة الآلية للمعطيات و غيرها ، و لا شك أن هناك تلازما بين التخصص القضائي و بين هذا المبدأ ، هذا التلازم يحتاج إلى دراسة معمقة لبيان هذا الأثر ، و سننطلق في هذه الدراسة من فرضية أن القاضي الجنائي كلما كان متخصصا كلما كان أكثر قدرة على تقدير الأدلة في مختلف القضايا التي تعرض عليه .

المحور الأول : ماهية تخصص القاضي الجنائي

أصبح تخصص القاضي الجنائي من أهم القضايا المطروحة عند الحديث عن عصرنة و تحديث قطاع العدالة ، بل أصبح الحديث اليوم عن التخصصات القضائية الدقيقة داخل الاختصاص القضائي الجنائي ، بالنظر إلى أن العمل القضائي يحتاج إلى خبرة و كفاءة لا تتوفر إلا لدى القاضي المتخصص .

أولا : تعريف تخصص القاضي الجنائي

يقصد بتخصص القاضي الجنائي ألا يقضي القاضي إلا في نوع واحد من المنازعات و هي المنازعات الجنائية دون أن يكلف بالجلوس في دوائر أخرى للفصل في منازعات مغايرة .¹

كما يعرف أيضا بأنه " قَصْرُ نظر القاضي المؤهل شخصيا على المسائل و المنازعات الجنائية ، و ذلك بعد إعدادة إعدادا خاصا يؤدي إلى إلمامه بالعلوم الجنائية الأساسية و المساعدة ، و استمرار ذلك مما يحقق له خبرة خاصة و اتساقا أفضل في مجرى الفصل في المسائل و المنازعات الجنائية سواء كان التخصص مطلقا أو مقيدا و نوعيا أو عاما و في أي مرحلة من مراحل تدرج السلك القضائي .²

كما يعرف تخصص القاضي بأنه استقلاله و تفرغه لنظر نوع معين من القضايا و عدم نظر غيرها و ذلك بعد تأهيله تأهيلا علميا نظريا و عمليا دقيقا و شاملا من خلال دراسته مختلف العلوم الجنائية و الاجتماعية و النفسية ذات الصلة بتخصصه بما يحقق غاية العدالة الجنائية .

و من هنا فان التخصص المنشود هو التخصص الذي يتفق و دور القاضي الجنائي في المجتمع الحديث ، فهو ليس أداة لمعالجة المعلومات القانونية و إعطاء الحلول للمشكلات المعروضة عليه و إنما يقوم بتحقيق غاية اجتماعية هي

إعادة تأهيل المحرم للحياة الاجتماعية لذلك نرى أن تشريعات الكثير من الدول تتجه اليوم إلى إنشاء محاكم خاصة كقضاء الأحداث و قضاء متخصصين في الجرائم الاقتصادية و المالية و قضاء لتطبيق العقوبات ...³

واستناداً إلى ذلك فلا يراد من تعيين قضاة للمحاكم الجزائية هو مجرد التوزيع الإداري العادل والمنظم لما هو متوافر منهم حسب احتياج محاكم التنظيم القضائي ومنها المحاكم الجزائية ، وذلك لسد الفراغ وتلافي بقائها دون قضاء ، إنما يجب أن يكون ذلك التعيين ملوساً بعناية ومخططاً له ومقتصراً على القضاة الذين سبق أن أعدوا لتلك المهمة ولهم إلمام كافٍ بالمسائل الجزائية.⁴

و مما لا شك فيه أن هناك الكثير من القضايا التي تحتاج إلى قضاة متخصصين يكونون أكثر قدرة على المواجهة و التفريد و كشف الحقيقة و إثباتها ، من أجل تحقيق أقصى ما تهدف إليه السياسة الجنائية الحديثة ، و الإلمام بمختلف العلوم تساعد القاضي على أداء عمله و لا يتم ذلك إلا في ظل مبدأ تخصص القاضي الجنائي .

ثانيا : أهمية تخصص القاضي الجنائي في تكوين قناعته الوجدانية :

إن القاضي الجنائي لا يمكنه أن يؤدي وظيفته في المجتمع بشكل فعال و إيجابي إلا إذا كان ملما بمجموعة من العلوم المساعدة حتى تتكون له ملكة قانونية جنائية مغدأة بأصول تلك العلوم غير القانونية التي يحتاج إليها في التعرف على أنماط المجرمين ، و لا يكفي في هذا المجال إطلاع على مختلف النصوص القانونية الموضوعية و الإجرائية .

و رغم ما تبدو عليه فكرة التخصص القضائي من أهمية إلا أن بعض الفقهاء يرون أن التخصص في هذا المجال تحديداً من شأنه أن يؤدي إلى جمود الذهن البشري و يؤدي إلى امتهانه ، و القضاء عليه و حصره في نطاق من شأنه أن يجمد قدرته على البحث ، الابتكار ، و التطور ، و الحركة ، والانزواء داخل محيط التخصص دون النظر إلى ما في باقي المجالات ، أما الذين يدافعون عن التخصص فيرون أنه أصبح ضرورة لا مفر منها في عصرنا الحالي ، فلم يعد بإمكان إنسان العصر الحديث أن يلم بالكثير من العلوم و التخصصات و بكافة فروع المعرفة التي كان يحيط بها الإنسان في الماضي عندما كانت هذه المعرفة محدودة ، كما يؤكد أنصار التخصص أنه يساعد على الإنتاج و إتقانه ، و قد أصبحت الحاجة اليوم إلى إجابة مطالب أكبر عدد من أفراد الشعب في الخدمات المختلفة تحتاج إلى تعبئة أعداد أكبر من المتخصصين ، و أصبح للتخصص هو السبيل الوحيد الذي يمكن به للدولة أن تُلبي هذه الخدمات ، و مما لا شك فيه أن بعض العلوم تحتاج أكثر من غيرها لعنصر التخصص فلا يمكن لها دوام الاستمرار و التطور بغير تخصص مشتغليها و تنفيذها .⁵

ونستطيع أن نلخص أهم المتغيرات الواقعية الداعية للتخصص في النقاط التالية :⁶

*. لقد كان للتطور العلمي دورا هاما في عملية تخصص القاضي الجزائي ، فامتداد أنماط التجارة الالكترونية أظهر لنا أنماطا جديدة من الجرائم لم يكن معروفا من قبل ، و هو من أهم الأسباب التي فرضت ضرورة تخصص القاضي الجنائي .

فالدليل العلمي شأنه شأن باقي أدلة الإثبات يخضع لتقدير القاضي ، و لا يمكن للخبير مهما كانت درجة دقة نتائجه و موضوعيتها أن يحتل مكانة القاضي في البحث على العدالة .⁷

* إن دور القاضي الجنائي لا يقتصر على استخلاص الوقائع و تطبيق القانون ، و إنما يمتد إلى فحص شخصية المتهم بواسطة البحث السابق عن الحكم الذي يقوم به متخصصون في الجوانب النفسية و الاجتماعية و البدنية ، فيقوم القاضي بدراسة هذا البحث ، و يجب أن يكون القاضي مؤهلاً تأهيلاً علمياً كافياً بمعلومات تكفل له الإلمام بكل تلك الأمور .

*. إن تخصص القاضي يمكنه من الإحاطة بالتشريعات المختلفة ، فالإلمام بكل النصوص القانونية وفي شتى المجالات أمر مستحيل ، فيجب أن يكون هناك تخصص دقيق للقاضي .

*. إن مهمة القاضي الجنائي اليوم لا تقتصر على مجرد البحث في الركن المادي و المعنوي للجريمة و العلاقة السببية بينهما ، بل عليه دراسة الظروف الخاصة بالجريمة و المجرم ، ثم تحديد الباعث على ارتكابها ، و هذا يتطلب إعداداً خاصاً للقاضي الجنائي لكي يصدر حكماً ملائماً مع ما تتطلبه السياسة الجنائية الحديثة .

*. إن القاضي الجنائي وفقاً للمفهوم الحديث ينبغي أن يكون ملماً بمجموعة من العلوم التي تساعد في إصدار الأحكام الدقيقة كعلم الإجرام و العقاب و علم النفس الجنائي و علم الاجتماع الجنائي و علم الأدلة الجنائية ، و هذا يعني أن تكون لديه قدرة على فهم تقارير الخبراء .

ثالثاً : مراحل إعداد وتأهيل القاضي الجنائي المتخصص

تتوقف كفاءة رجال العدالة لمواجهة الظواهر الحديثة و الوقائع المستجدة سواء تعلقت بالجرائم أو غيرها من جوانب المعاملات بين البشر على تطوير العملية التدريبية و الارتقاء بها و النهوض بأساليب تحقيقها لأهدافها ، و يقصد بالتدريب على المستجدات و النوازل عملية الممارسة الفعلية للكوادر القضائية على حسن توظيف نتائج ما تعلموه في مواجهة هذه المستجدات بشكل يكفل الوصول من خلالها إلى إصدار الحكم القضائي السديد و الأمثل و الرشيد و القادر على تحقيق العدالة بأقل تكلفة ممكنة .⁸

والمجتمعات اليوم في تطور مستمر لذا تحاول التشريعات المختلفة مواكبة هذا التطور و مجاراة ما يحدث فيها من متغيرات ، غير أن النص القانوني لا يمكنه أن يجد من السلوكات المخالفة للقانون خاصة المستجدات منها ، مما يفرض ضرورة وجود إطار بشري متكون تكويناً سليماً قادراً على تطبيق القانون تطبيقاً سليماً ومواكبة التقدم الذي يشهده المجتمع المعاصر والمستجدات التشريعية ، وتمكين القضاة وتهيئتهم لممارسة مهام جديدة ، وبما أن التخصص سمة العصر أصبح من الضروري

التركيز على التدريب التخصصي ، فالتدريب كما هو معلوم يساعد على جودة العمل القضائي وضمان كفاءة القاضي ، وبالتالي يعتبر مكون أساسي لتحقيق العدالة ووصولها إلى الكفاءة.

و من هنا فإن تخصص القاضي الجنائي يجب أن يمر بمرحلتين : مرحلة التكوين الأساسي قبل الدخول في المهنة ، ومرحلة التكوين المهني و يتم بعد الدخول في المهنة بواسطة الخبرة العملية التي يكتسبها من خلال تدرجه في الوظائف القضائية ، كما يمكن أن يستفيد من التكوين المستمر من خلال أداء الوظيفة و الدراسات النظرية و الدورات التدريبية التي تجري للقضاة ، و خلال مراحل التكوين يُلمُّ القاضي بالمعلومات القانونية النظرية التي تكفل تكوين ملكته القانونية كما يتوافر لديه الخبرة الفنية بتطبيقها .⁹

01. تدريب القاضي المتخصص :

التدريب عملية يكتسب فيها المتدرب المعارف و المهارات و الاتجاهات من خلال جهد منظم و مخطط بهدف تغيير سلوكه بشكل ايجابي مما يعكس على الارتقاء بمستوى أدائه في مجال عمله الحالي و المستقبلي .¹⁰

و من هنا فهو عبارة عن عملية اكتساب القاضي المعارف و الاتجاهات و الخبرات المختلفة المتعلقة بمهنته ، و كيفية أدائه لعمله بهدف رفع كفاءة القاضي ، و ضمان انسجام الأحكام القضائية و تزويد القضاة بالمعلومات التي تتناسب و تطور العمل القضائي .

02. تأهيل القاضي المتخصص :

يقصد بالتأهيل تحقيق زيادة في القدرات الشخصية إلى أقصى حد ممكن ، و تمكين القاضي من أداء وظيفته التخصصية بما يمكنه من تفريد العقوبة ، و تطبيق نظريات الدفاع الاجتماعي ، و دراسة شخصية المتهم وفقا لمتطلبات السياسة الجنائية الحديثة .

و يتم التأهيل بالمرور على ثلاث مراحل أساسية تتمثل في :

. مرحلة التأهيل النظري : حيث يجب إعداد القاضي و تأهيله عن طريق إلحاقه بمعاهد يتلقى فيها العلوم الجنائية و النفسية و الاجتماعية و القانونية المتخصصة .¹¹

. مرحلة التأهيل العملي : من خلال جملة المدارك و المعارف التي يكتسبها خلال أدائه لعمله وهو ما يُكوّن لديه خبرة عملية هذه الخبرة التراكمية التي تتكون لدى للقاضي بمرور سنوات أدائه لعمله ، وهو ما يكسبه تأهيلا عاليا و قدرة على التصدي لمختلف المنازعات و تسويتها بكفاءة.

. مرحلة التأهيل المستمر : فالتأهيل المستمر يكتسي أهمية بالغة ، ذلك أن التأهيل النظري مهما كانت درجة مستواه العلمي وتنوعه لا يمكن أن يضمن للقاضي إلا الحد المطلوب للدخول إلى القضاء ، في حين أن ما ينتظره بعد التخرج هو مسار طويل يتطلب تجديد المعارف ومتابعة متأنية لمختلف الاجتهادات والإطلاع باستمرار على المواضيع الحديثة.¹²

المحور الثاني : حدود القناعة الوجدانية للقاضي الجزائري في قبول الأدلة

إن الأسس التي تبنى عليها القناعة الوجدانية للقاضي يجب أن تكون أسسا علمية رصينة ، و هذه الأسس لا يمكن أن تتوفر إلا لدى قاض جنائي متخصص أعد و كَوّن لهذا الغرض ، و عمل في هذا المجال لفترة طويلة فاكتمت الخبرة بالممارسة في القضايا الجنائية ، فهذا الإعداد السليم وهذه الخبرة التي حصل عليها بالممارسة تُسهّل على القاضي تكوين قناعته في القضية المعروضة عليه ، واتخاذ القرار المناسب الأقرب إلى الحقيقة.¹³

غير أن حرية القاضي في الاقتناع بالأدلة المطروحة عليه كما سبق وأشرنا ، لا يجب أن تفهم على أنها حرية تحكيمية أو غير منضبطة ، فرغم ضرورة تخصص القاضي إلا أن حرته في الاقتناع لها أصول وضوابط وحدود يجب مراعاتها وإتباعها حرصا على صيانة و قدسية الحقوق وحسن تطبيق القانون.¹⁴

وتعتبر هذه القيود ضمانات هامة إزاء تحكم القاضي وانحرافه في ممارسة سلطته التقديرية للأدلة ، كما تشكل وسيلة لحماية القاضي نفسه ، وتلعب دورا أساسيا في تحقيق التوازن القانوني و الأخلاقي في المجتمع ، وتؤدي دورا نفسيا بالنسبة للجميع للاقتناع بعدالة القضاء ، و تعمل على الموازنة بين هذه السلطة من جهة ، وبين حماية الحقوق الفردية من جهة أخرى " .¹⁵

و تتمثل هذه الحدود في مجموعة من الضمانات المرتبطة بمبدأ حرية الاقتناع في حد ذاته ، و ضمانات متعلقة بعبء الإثبات ، و ضمانات مرتبطة بضمان اليقين القضائي للقاضي الجزائري .

أولا . ضمانات مرتبطة بمبدأ حرية الاقتناع :

إن حرية القاضي في قبول الدليل العادي للإثبات ليست حرية غير منضبطة بل هي حرية لها أصول وضوابط يجب إتباعها حرصا على حماية حقوق المتهم من إطلاقها ، ونستطيع أن نوجزها فيما يلي :

1 . تعليل و تسيب الأحكام القضائية:

ويقصد بأسباب الحكم الأساسيد الواقعية والقانونية التي بنى عليها القاضي حكمه ، و للتسيب أهمية كبيرة فهو وسيلة تعينه على الوصول إلى النتائج التي يعلنها في منطوق الحكم ، فتبعد عنه أية شبهة بتأثر عاطفي ، كما أن التسيب وسيلة

لمعرفة الأسباب التي بُني عليها الحكم فيمكن لمحكمة العليا التحقق من صحة الحكم و أساسه ، و بالتالي يجب أن تكون الأدلة متسقة مدونة ومفصلة ، فإذا لم تكن كذلك كان الحكم باطلا .¹⁶

وسلامة الاقتناع بالأدلة يؤدي إلى صحة تسبب الحكم ، و إلى القدرة على التحليل و الاستنتاج مما يوحي بالاطمئنان إلى صحة القضاء و إلى تحقيق العدالة .¹⁷

ويجب بطبيعة الحال التمييز هنا بين أحكام محاكم الجناح والمخالفات و أحكام محكمة الجنايات ، حيث أن تسبب الأحكام الصادرة عن محاكم الجناح والمخالفات هو مطلب من المطالب الأساسية التي وردت بمقتضى نص عام وهو المادة 379 من قانون الإجراءات الجزائية ، وتمارس المحكمة العليا رقابة مشددة تجاه الأحكام أو القرارات القضائية التي لا تراعى قواعد التسبب التي أقرها المشرع ، أما قرارات محكمة الجنايات فلا تلتزم بتسبب أحكامها .¹⁸

فإذا كان أساس المحاكمة الجنائية هو حرية قاضي الموضوع في إقامة الدليل الذي يرتاح إليه ضميره و يكون عقيدته و اقتناعه لتأصيل الاتهام أو نفيه ، إلا أنه يبقى واجبا تحت شعار إقامة الحيدة والموضوعية للعدالة في الدولة أن يدلل القاضي على صحة عقيدته ، بأن يشير إلى تحديد الدليل الذي استمد منه هذه العقيدة و الاقتناع ، وأنه دليل موجود أصلا في أوراق الخصومة ، و تمت مناقشته في الجلسة بحضور الخصوم ، و يعد ذلك كافيا لضمان سلامة حكمه شكلا من هذا الجانب دون أن يلزم بإظهار الصلة المنطقية بين الدليل والنتيجة المنطقية .¹⁹

2. الاقتناع اليقيني :

إن النتيجة التي يتطلبها اليقين القضائي في الإدانة هي وجوب تفسير الشك لمصلحة المتهم حيث يستمد أصوله من قرينة البراءة ، وتعتبر قاعدة الشك يفسر لمصلحة المتهم من أهم الضمانات الموضوعية لاقتناع القاضي ، فإذا لم تتوصل الجهة القضائية من خلال الأدلة المجتمعة لديها إلى اليقين بإسناد التهمة إلى المتهم المائل أمامها ، فإنه يتعين عليها أن تقضي بالبراءة .²⁰

3. الاقتناع بناء على دليل :

لم يحدد المشرع الأدلة في الإثبات الجنائي كما هو الحال في الإثبات المدني ، فللقاضي الاعتماد في حكمه على أي دليل كان ، لكن بعض قرائن الإثبات لا ترقى إلى مرتبة الدليل الذي يمكن الركون إليه واعتماده ، و من هذا القبيل أن سكوت المدعى عليه لا يعد إقرارا منه بما نسب إليه ، كما لا يعتبر غياب المتهم عن المحاكمة قرينة كافية للحكم عليه دون دليل .²¹

4. الاقتناع بناء على أدلة قضائية :

إن أهم ضمانات موضوعية الاقتناع الحر لدى القاضي تتمثل في الخصائص العامة التي تميز إجراءات المحاكمة ، أو ما يسمى بالتحقيق النهائي أثناء جلسة المحاكمة .²²

ويقصد بهذا الضابط وجوب استخلاص القاضي لقناعته من الأدلة القضائية ، أي تلك التي طرحت في الجلسة بحضور الخصوم وبصورة علنية ، وهذا الضابط لمبدأ حرية القاضي في الاقتناع يحقق العدالة ويكشف الحقيقة ويضمن الدفاع من خلال فتح باب المناقشة العلنية أمام الخصوم فيما يقدم من أدلة ، ولا يكفي في الأدلة أن تقدّم أثناء الجلسة ، وأن يُمكن الخصوم من مناقشتها بصورة علنية بل لابد للاستناد إليها من أن يكون لها أصل في أوراق الدعوى .²³

و هو ما أكدته المحكمة العليا في حكم لها بتاريخ 12 . 01 . 1982 " لا يمكن لقضاة الموضوع أن يؤسسوا قرارهم إلا على الأدلة المقدمة لهم أثناء المرافعات ، و التي تتم مناقشتها حضوريا و ذلك عملا بالمادة 212 من قانون الإجراءات الجزائية " .²⁴

5. طرح الدليل للمناقشة : يجب أن يستند القاضي في حكمه بالإدانة إلى دليل عرض في الجلسة على الخصوم وتمت مناقشته ، كما يجب أن يكون لهذا الدليل أصل في أوراق الدعوى فإذا لم يكن كذلك كان الحكم معيبا موجبا للنقض .²⁵

و يرجع ذلك إلى كون أن العلنية توفر ضمانا للمتهم بأن تمكنه من الدفاع عن نفسه ، و عدم طرح الدليل للمناقشة إجراء موجب للبطلان ، كما يجوز للقاضي أن يستكمل اقتناعه الذاتي بالتحقيق الذي يتخذه في الجلسة بسماع الشهود ، والخصوم بما يمكنه من استجلاء الحقيقة .²⁶

فقاعدة وجوب مناقشة الدليل تعتبر ضمانا هامة و أكيدة للعدالة حتى لا يحكم القاضي الجنائي بمعلوماته الشخصية أو بناءً على رأي الغير .²⁷

6. منع اللجوء إلى أدلة معينة :

حيث لا يجوز للقاضي أن يلجأ إلى أدلة معينة لتكوين عقيدته ، ومهما كانت القضية المطروحة عليه ، فالقاضي ليس حرا في تكوين عقيدته من كل دليل يقع بين يديه .

لأن مشروعية الأدلة²⁸ تعتبر حدا لا يمكن للقاضي أن يتجاوزه نظرا لما تقوم عليه الخصومة الجنائية من مبدأ حرية المتهم و تعزيز قرينة براءته ، و ليس فقط إطلاق حرية القاضي في الإثبات ممثلا سلطة الدولة في العقاب .²⁹

7. الاقتناع بناء على أدلة مشروعة :

فعلى القاضي الجنائي أن يستقي قناعته في الحكم من خلال أدلة مشروعة ، أما الأدلة التي جاءت وليدة إجراءات غير قانونية أو باطلة فلا يجوز الاعتماد عليها ، ويجب طرحها نهائيا لأن ما بني على باطل فهو باطل ، وآية ذلك أن المشرع يهدف إلى اقتضاء حق الدولة في العقاب من خلال إجراءات قانونية نظمها وقننها واستهدف منها تحقيق وتأمين ضمانات المتهم وأولها حقه المقدس في الدفاع عن نفسه ، وإذا كان الدليل معيبا وجب استبعاده من بين الأدلة ، فإذا لم تفعل المحكمة ذلك كان حكمها باطلا وإن استندت في إصداره إلى أدلة مشروعة إلى جانب الدليل الباطل .³⁰

فاقتناع القاضي القائم على الدليل الصحيح هو تطبيق للقواعد العامة التي توجب على المحاكم عدم الاعتراف إلا بالإجراءات المشروعة ، و إنه لا يكفي لسلامة الحكم أن يكون الدليل صادقا متى كان وليد إجراء غير مشروع لأن الإجراء الباطل يبطل الدليل المستمد منه ويبطل الحكم الذي بني عليه .³¹

فمسألة البحث على الدليل مقيدة باحترام حقوق الدفاع وقيم العدالة و أخلاقياتها و مقتضيات الحفاظ على كرامة الإنسان ، و هو ما لا يمكن أن يتأتى إلا إذا كان البحث عن الدليل قد تم باستخدام إجراءات مشروعة ، فالطرق غير المشروعة للتحقيق يترتب عليها حتما عدم مشروعية الدليل المستمد منها و عدم قبوله في الإثبات .³²

8. الاقتناع بناء على الإلمام بجميع الأدلة :

إذا كان القاضي حرا في اقتناعه ، فإن هذه الحرية لا تتأتى قبل استكمالها للتحقيق في الواقعة واستجماع أدلتها ، فلا يجوز له بتر التحقيق بدعوى إطالة أمد المحاكمة فليس له الاستغناء عن كل تحقيق منتج في الدعوى ومؤثر في سير القضية إلا بعد تمحيصه والرد عليه .³³

9. الاقتناع الذي يأترف بالمنطق ويسلّم به العقل :

يلتزم القاضي بأن يبني اقتناعه على عملية عقلية منطقية تقوم على الاستقراء و الاستنباط وينتهي في ختامها إلى نتيجة معينة ، فيجب ألا يفهم القاضي من مبدأ حرية الاقتناع أنه تحلل من مراعاة القواعد اللازمة لقبول أدلة الإثبات ، فهو حر في أن يعتقد أو لا يعتقد في قيمة الأدلة المطروحة ، و لكنه لا يملك التحكم في هذا الاعتقاد ، فاليقين المطلوب عند الاقتناع ليس هو اليقين الشخصي للقاضي المؤسس على هوى عواطفه ، و إنما هو اليقين القضائي الذي يصل إليه بالعقل والمنطق ، ذلك أن الأحكام تبنى على الجزم و اليقين و ليس على مجرد الظن و الاحتمال ، و أن القاضي ملزم في حال الشك أن يحكم بالبراءة.³⁴

إن حرية القاضي في اقتناعه بالأدلة و تقديره لها إنما هي التي تتماشى مع المنطق و العقل ، و هذا يعني أن ما اعتمده القاضي من أدلة يمكن أن يؤدي عقلا إلى النتيجة التي خلص إليها ، فاستقلاله في تقدير الأدلة مقيد بسلامة التقدير والاستدلال ، فإذا كانا غير سليمين أو كانا قائمين على أسس ضعيفة وركائز واهية فإن الحكم الصادر نتيجة ذلك يكون خاضعا لرقابة المحكمة العليا ، لتشير إلى مواطن الضعف في الحكم وتتلقي النقص فيه ، وذلك حرصا على صيانة الحق وحفاظا على قدسية العدالة وحسن تطبيق القانون .³⁵

ومما لا شك فيه أن الوصول إلى الاستنتاج السليم لا يقوم به إلا القاضي الجنائي المتخصص ، فالقاضي إذا لم يكن متخصصا فإنه لن يستطيع القيام بالاستنتاج المنطقي الذي يمكنه من اتخاذ القرار الصحيح .

ثانيا . ضمانات متعلقة بعبء الإثبات

إن من الآثار المهمة لمبدأ قرينة البراءة هو جعل عبء إثبات الاتهام الجنائي على كاهل سلطة الاتهام ، فيجب على النيابة العامة . بوصفها سلطة اتهام . أن تؤيد اتهامها للشخص بتقديم الأدلة الموجهة ضده للتدليل على ارتكاب الجريمة ، و أن المتهم لا يلزم بتقديم أدلة يثبت فيها براءته ، إلا أنه عليه فقط أن يرد على الأدلة الموجهة ضده ، بل على النيابة العامة و سلطات التحقيق أن تتولى جمع الأدلة التي في صالح المتهم و التي تبرئه.³⁶

حيث قضت المحكمة العليا في قرار لها بتاريخ 26 . 06 . 1994 " من المقرر قانونا أنه لا يسوغ للقاضي أن يبني قراره على الأدلة المقدمة له في معرض المرافعات و التي حصلت المناقشة فيها حضوريا أمامه .

و لما ثبت من القرار المطعون فيه أن قضاة المجلس أسسوا قرارهم بإدانة المتهم على كونه لم يقدم أية حجة كافية لتبرئته فإنهم بذلك قد عكسوا قاعدة عبء الإثبات التي تقع على عاتق النيابة العامة في المواد الجزائية ، ومتى كان كذلك استوجب إبطال قرارهم مع الإحالة " .³⁷

ومن المعلوم أن الإثبات الذي تلتزم به النيابة العامة يجب أن يرد على انطباق النص القانوني على الواقعة ، كما يرد أيضا على العناصر المادية للواقعة الإجرامية من سلوك إجرامي ونتيجة إجرامية وعلاقة سببية تربط النتيجة بالسلوك ، كما يرد الإثبات أيضا على الركن المعنوي للجريمة ، سواء كان عمدا أو خطأ ، و إقامة الدليل على تحمّل المتهم مسؤولية أعمال ارتكبها غيره في الحالات التي يجوز فيها ذلك.³⁸

ثالثا. ضمانات مرتبطة بضمان اليقين القضائي :

إن اليقين القضائي الذي تستند عليه المحكمة في حكمها تستمد جذوره من قرينة البراءة ، فإذا قضى بالإدانة فلا بد أن يكون هذا القضاء مبني على اليقين الذي ينفي الأصل وهو البراءة ، فالشك في الإثبات يعني إسقاط أدلة الاتهام ، و العودة إلى الأصل العام في المتهم وهو البراءة .³⁹

ويقوم اليقين القضائي على عنصرين :

* العنصر الشخصي: ويتمثل في ارتياح القاضي للإدانة .

* العنصر الموضوعي : و يقصد به أن يكون الدليل الذي اقتنع القاضي به يعد من أحسن الأدلة و أفضلها التي يمكن أن تبرهن على الواقعة ، أي أن الدليل يحمل في طياته معالم قوته في الإقناع .

و من هنا نصل إلى القول أنه : لا محل لدحض البراءة و افتراض عكسها إلا عندما يصل اقتناع القاضي بالدليل المقدم أمامه إلى حد الجزم واليقين ، و أن هذا الجزم واليقين ليس مطلقا بل نسبيا ، فالمطلوب أن يبني القاضي عقيدته على أساس احتمالات ذات درجة عالية من الثقة ، و لكن يجب أن لا يهزها أو يناقضها أي احتمال آخر ، فالإدانة لا يمكن إقامتها على مجرد الظنون أو التخمينات ، فالقول أن القاضي الجزائي يملك حرية تقدير الأدلة وفقا لمبدأ حرية القاضي في الاقتناع ليس معناه أنه يملك الحكم بالإدانة على غير أساس التثبت و اليقين .⁴⁰

فالقاضي يملك استبعاد الأدلة التي لا يطمئن إليها إذا تأكد أن هذا الدليل ضعيفا أو أنه يتقاطع أو يتعارض مع أدلة أخرى ، أو أنه لا ينسجم مع المنطق ، و أنه لا يفيد في إظهار الحقيقة المطلوبة ، و عملية استبعاد أو طرح الدليل لا يستطيع إنزالها نزلها الصحيحة إلا قاض متخصص لديه الخبرة و التجربة في مجال تخصصه أعد إعدادا علميا ونظريا و تطبيقيا للقيام بوظيفته.⁴¹

المحور الثالث : دور تخصص القاضي الجزائي في أعمال سلطته في تقدير الأدلة المادية والعلمية

الأدلة المادية هي تلك الأدلة التي يكون مصدرها عناصر مادية ناطقة بنفسها تؤثر في اقتناع القاضي بطريق مباشر ، و مصدرها عادة هي المعاينة و التفتيش و ضبط الأشياء .⁴²

و الأدلة المادية تشمل المحاضر التي يتم تحريرها في مرحلة التحري عن الجريمة ، و التي تأخذ صورة محضر الإثبات العادي ، كما تشمل أيضا القرائن المختلفة سواء كانت قرائن قانونية أو قضائية ، إضافة إلى الخبرة و التي تعتبر دليلا علميا يدور حول تقدير مادي أو قولي ، فهي ما يضعه أهل الخبرة من تقارير فنية مختصة بشأن رأيهم العلمي في وقائع معينة .

أولا : سلطة القاضي في تقدير المحاضر العادية :

إن الإثبات عن طريق المحررات يعتبر كدليل أو وسيلة إثبات يخضع لمبدأ الاقتناع القضائي، ويتعين أن يستمد القاضي هذا الاقتناع وفقا للقواعد العامة في الإثبات الجنائي ، وبالتالي فإن الدليل المستمد منها يخضع شأن كل الأدلة في المواد الجنائية لتقدير قاضي الموضوع ، فله أن يأخذ به أو يطرحه ، وذلك وفقا لمبدأ حرية القاضي في الاقتناع .⁴³

و عملية دراسة هذه المحاضر و تقدير قيمتها و اعتمادها أو طرحها تتطلب وجود قاض متخصص فعملية إثبات أو نفي ما هو موجود في هذه المحاضر تتطلب من القاضي الوصول إلى ما يثبت عكس ما هو موجود فيها من حقائق ، فإذا كان ما هو مذكور فيها يتقاطع مع أدلة و حقائق أخرى للقاضي اتخاذ ما يراه مناسبا لغرض الوصول إلى الحقيقة التي تمكنه من اتخاذ القرار الصحيح في القضية المعروضة ، و هذا يتطلب وجود قاض جنائي متخصص لديه القدرة و الإمكانية على اتخاذ القرار الصحيح في هكذا قضايا معقدة ، لا يستطيع حلها إلا من كان متخصصا في مجال عمله و أن يكون سبق و أن تم تأهيله للقيام بهذا الدور .⁴⁴

ثانيا : سلطة القاضي في تقدير الخبرة

وفقا لمبدأ القناعة الوجدانية للقاضي نستطيع القول بصفة عامة أن قاضي الموضوع غير مقيد بتقرير الخبير فله أن يأخذ به أو أن يطرحه وفقا لمدى اقتناعه بصواب الأسباب التي بُنى عليها أو الاعتراضات التي وجهت إليه ، فالأمر في تقدير رأي الخبير والفصل فيما يوجه إلى تقاريرهم من اعتراضات مما يختص به قاضي الموضوع ، و له في حدود سلطته التقديرية أن يأخذ بما يطمئن إليه منها .⁴⁵

وهذا ما أكدته الغرفة الجزائية لدى المحكمة العليا في إحدى قراراتها " إن تقدير الخبرة ليست إلا عنصر اقتناع يخضع لمناقشة الأطراف ولتقدير قضاة الموضوع " .⁴⁶

فرغم الدور الإيجابي للقاضي الجزائي في وزن الأدلة إلا أنه لا يمكن أن يقوم بدور الخبير والذي يعتبر دوره استشاريا بالنسبة للقاضي .⁴⁷

و سواء كانت الخبرة بطلب من القضاء أو غيرها فتبقى لها أهميتها مادام أن القائم بها مختص و في الميدان و تبقى الكلمة الأخيرة بشأنها للقاضي .

فلا يكون القاضي ملزما بالنتيجة التي توصل إليها الخبير في تقريره و الذي يقيّم مجرد رأي استشاري يَزِنُه القاضي مع الأدلة الأخرى المتوفرة في الدعوى ، ثم يقدر قيمته الثبوتية ، و هذه القيمة هي التي ترجح يقين القاضي و تدله على الحقيقة .⁴⁸

و لتخصص القاضي الجنائي أهمية كبيرة في تقدير قيمة رأي الخبير ، و قد سبق و أشرنا أن القاضي يجب أن يكون ملما بعلوم أخرى لها علاقة بالقانون الجنائي كعلم النفس الجنائي و علم الاجتماعي و علم الأدلة الجنائية و غيرها من العلوم التي يحتاج أن يكون على اطلاع بها ، و ذلك لكي يتمكن من مناقشة تقارير الخبراء و الفنيين ، فليس كل ما يقوله الخبراء يأخذ به قاضي الموضوع فللمحكمة أن تأخذ برأي الخبير و لها أن ترفضه إلا أنها عند الرفض يجب أن تستند إلى خبرة فنية تنفي ما جاء في التقرير الأول حتى يتسنى لها ترجيح إحدى الخبرتين .⁴⁹

ثالثا : سلطة القاضي في تقدير القرائن

إن القرائن باعتبارها استنتاج الواقعة المطلوب إثباتها من واقعة أخرى قام عليها دليل إثبات ، هي أثر من آثار نظام الأدلة القانونية الذي لا يتفق مع حرية القاضي الجنائي في البحث عن الأدلة و حرته في الاقتناع ، فالقاضي ملزم بالحكم بالقرائن القانونية القاطعة و لا يحكم على غير مقتضاها.

و القرائن تنقسم إلى قرائن قانونية وقرائن قضائية ، والقرائن القانونية لها دور كبير في الإثبات ، فالمشرع هو من أعطاها قيمة في الإثبات خاصة إذا تعلق الأمر بالقرائن القانونية القاطعة ، فهي تقلب عبء الإثبات ليقع على عاتق المتهم.

أما إذا كانت القرينة القانونية قابلة لإثبات العكس فيكون دورها في الإثبات أن تنقل عبء الإثبات من أحد طرفي الدعوى إلى الطرف الآخر .

أما القرائن القضائية فهي دليل غير مباشر لأنها لا تؤدي إلى إثبات الواقعة المراد إثباتها مباشرة وإنما يستنبط حدوثها من الوقائع الأخرى التي أحاطت بها ، والتي تؤدي إلى هذا الاستنباط بحكم الضرورة واللزوم العقلي.⁵⁰

و من هنا فإن عملية استخلاص الأمر المجهول و التوصل إليه بطريق الاستنتاج من الأمر المعلوم وليد عملية منطقية تحتاج إلى الدقة المتناهية و الإدراك اليقظ بدلالاتها ، و هذا يتوقف بدرجة كبيرة على إمكانيات القاضي العقلية و قدرته على التحليل و الاستنتاج ، و خير من يقوم بهذه المهمة هو القاضي الجنائي المتخصص الذي اختير لهذه الوظيفة لمواصفات خاصة به ، حيث أن عملية استجلاء الحقيقة من القرائن عملية خطيرة ، و قد تؤدي إلى الإضرار بالمتهم لأنها مبنية على الاستنتاج و هذا الأمر خاضع للصبوب والخطأ ، و الخطأ فيه جسيم باعتبار مساسه بأرواح الناس و حرياتهم و ممتلكاتهم مما يفرض ضرورة أن يقوم به قاض متخصص .⁵¹

المحور الرابع : دور تخصص القاضي في أعمال سلطته في تقدير الأدلة القولية

الأدلة القولية هي تلك الأدلة التي يكون مصدرها عناصر شخصية ، تتمثل فيما يصدر عن الغير من أقوال ، و تؤثر في اقتناع القاضي بطريق غير مباشر من خلال تأكده من صدق هذه الأقوال ، واقتناع القاضي بهذه الأدلة يتوقف على قناعته بصدق هذا الغير فيما يصدر منه ، و تنحصر هذه الأدلة في المجال الجنائي في الشهادة و الاعتراف .⁵²

أولا : سلطة القاضي في تقدير الاعتراف :

يعتبر الاعتراف أو الإقرار سيد الأدلة إذ يمثل شهادة المرء وإقراره على نفسه خاصة إذا ما جاء هذا الاعتراف طوعا واختيارا مستكملا شروطه القانونية .

ويقصد بالاعتراف القول الصادر عن المتهم و الذي يقر فيه بصحة نسبة التهمة إليه كلها أو بعضها .⁵³

ويخضع اعتراف المتهم لمبدأ الاقتناع القضائي ، والمحكمة هي التي تحدد قيمته وتقرر الأخذ به أو استبعاده ، وقد عملت المحكمة العليا باستمرار على تأكيد هذه القاعدة في الكثير من قراراتها حيث قضت أن " الاعتراف شأنه كشأن جميع عناصر الإثبات يترك حرية قاضي الموضوع ، وهذا طبقا للمادة 213 من قانون الإجراءات الجزائية " .⁵⁴

وقضت في حكم آخر بتاريخ 19 . 01 . 1988 " لما كان من الثابت في قضية الحال أن المتهم اعترف صراحة و في جميع مراحل البحث القضائي بالوقائع المنسوبة إليه مع إعطاء كل التفاصيل ... ، ومن ثمة فإن غرفة الاتهام في قرارها بألا وجه للمتابعة تكون قد تجاوزت سلطتها بل كان يجب عليها أن تحيل القضية إلى محكمة الجنايات ، و تترك لها مهمة تقدير الإقرار بعد أن يتم أمامها مناقشة كل الوقائع " .⁵⁵

كما استقر القضاء على أنه إذا كان بإمكان قضاة الموضوع استعمال سلطتهم التقديرية للوقائع فليس بإمكانهم تليس إدانتهم ضد متهم بناءً على تصريحات منفردة لمتهم شريك معه في نفس القضية ومن ثمة فإن القضاء بما يخالف هذا المبدأ يعد تطبيقا سيئا للقانون .⁵⁶

و بالرغم من أن القانون يبيح للقاضي الجنائي الحرية التامة في أن يستمد اقتناعه من أي دليل و بأي وسيلة مشروعة يراها موصلة للحقيقة ، إلا أنه لا يستطيع أن يبيح حكمه على أدلة غير مناسبة ولا مشروعة ، وخير من يقوم بوزن هذا الدليل و تقدير قيمته في إدانة أو عدم إدانة المتهم هو القاضي المتخصص ، فالخبرة المتراكمة للعمل في مجال تخصصي واحد ، و الإعداد العلمي له لهذه الوظيفة يجعله يقيّم الاعتراف و يناقشه من كافة جوانبه و أن إعداده و خبرته تمكنه من استنباط صحة هذا الاعتراف ، فالقاضي الجنائي المتخصص هو من يقوم بدراسة ملف الشخصية للمتهم للتأكد من حالته النفسية و

التأكد مما إذا كان الاعتراف منطقيا ، موافقا للحقيقة ، غير متعارض مع الأدلة الأخرى ، فإن كان كذلك فإنه سيصدر حكمه في القضية بما يتوافق مع ما تبغيه العدالة الجنائية في تحقيق أغراض العقوبة .⁵⁷

ثانيا : سلطة القاضي في تقدير الشهادة

الشهادة كدليل في المواد الجزائية تخضع في تقدير قيمتها لمبدأ قضاء القاضي بمحض اقتناعه ، إذ أن له أن يقدر هذه القيمة في حرية تامة دون رقابة عليه في ذلك ، فتقدير القاضي لقيمة الشهادة مسألة موضوعية لا تخضع إلا لتقيد المعقولية⁵⁸.

وهذا ما أكدته المحكمة العليا في أحد قراراتها : " إن تقدير الدليل بما فيه شهادة الشهود المناقش أمام المجلس في معرض المرافعات حضوريا ، يدخل في إطار الاقتناع الخاص لقاضي الموضوع " .⁵⁹

إن السلطة التقديرية الواسعة التي منحها القانون للقاضي في تقدير قيمة الشهادة تحتاج لقاض متخصص يستطيع استخدام هذه الثقة التي منحها له المشرع بشكلها العلمي الصحيح ، و بما يتوافق مع السياسة الجنائية الحديثة ، فالقاضي الجنائي المتخصص هو من يستطيع استخلاص الأدلة من أقوال الشهود بما يؤيد الواقع و ينفىها ، و هو المؤهل باستبعاد ما يراه غير صحيح ، و عملية تجزئة أقوال الشهود و القبول ببعض منها و طرح البعض الآخر هي الأخرى عملية صعبة تستوجب فيمن يقوم بها أن يكون متخصصا في القضاء الجنائي و سبق و أن تم إعداده للقيام بهذه المهمة .⁶⁰

الخاتمة :

لقد أصبح تخصص القاضي الجزائي من بين أهم القضايا المطروحة عند الحديث عن إصلاح قطاع العدالة ، و حين نتحدث عن التخصص فإننا نقصد بذلك التخصص الدقيق داخل التخصص الجنائي، و تخصص القاضي الجنائي له آثار واضحة سواء من حيث بحث شخصية المتهم ، أو من حيث تقدير الأدلة ، وكذلك من حيث تفريد العقوبة.

ومما لا شك فيه أن جلوس القاضي للنظر في قضايا متنوعة يؤدي إلى تشتته و التأخر في حسم القضايا بسبب كثرتها و تعدد مهام القاضي في المحاكم ، كما أن عدم تكوينه تكوينا مناسباً يمكنه من النظر في القضايا المطروحة أمامه يؤدي إلى عدم فعاليته و إتقانه نتيجة لعدم استيعابه لمتطلبات عمله ، و للوصول إلى هذه النتيجة لا بد من القيام بالإصلاحات التالية :

- ضرورة التركيز على إعداد القضاة الجنائيين بكل ما يتطلبه الأمر من متطلبات و معرفة قانونية و تكوين علمي لأن التخصص يؤدي إلى الفعالية و إتقان العمل ، مما يؤدي إلى زيادة مهارة القضاة الناتجة عن تكرار العمل الواحد .

- إن من أهم مقومات التخصص القضائي الخبرة العملية للقاضي حيث تساهم في بناء شخصية القاضي ، و تعتبر عاملا أساسيا لتخصصه ، مما يؤدي به إلى كشف السلبيات و الأخطاء و تجنب الوقوع فيها .
- إن القاضي الجنائي رغم ما يحتاجه من تخصص إلا أنه يحتاج أيضا إلى الإلمام بمختلف فروع القانون الأخرى الأساسية كالقانون المدني و التجاري و الإجراءات المدنية و التي لا يمكن أن يستغني عنها خلال مزاولته لعمله .
- ضرورة تطوير برامج التدريب و التأهيل من خلال عقد المؤتمرات و المنتديات و الندوات العلمية لتطوير كفاءات القضاة و مهاراتهم ، و ضرورة التركيز على التدريب العملي جنبا إلى جنب مع التدريب النظري .
- ضرورة تفعيل التعاون بين المعاهد القضائية بين الدول في مجال تأهيل القضاة و تدريبهم للسماح لهم بالإطلاع على مختلف التشريعات و القوانين و اكتساب الخبرات و المعارف .

التهميش:

- ¹. أحمد بن عبد الله بن محمد الرشوي ، تخصص القاضي الجنائي و أثره في التفريد القضائي للعقوبة التعزيرية ، رسالة ماجستير في مكافحة الجريمة ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية ، 1997 ، ص 18 .
- ². أحمد بن عبد الله الرشوي ، المرجع السابق ، ص 151 . 152 .
- ³. حسن حسن الحمدوني ، تخصص القاضي الجنائي دراسة مقارنة : الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، 2013 ، ص 81 ، 82 .
- ⁴. موقع جامعة كربلاء ، ضياء الجابر الأسدي ، المعهد القضائي ودوره في تخصص القاضي الجزائري . www.law.uokerbala.edu.iq تاريخ الزيارة 01 . 01 . 2016 .
- ⁵. أحمد بن عبد الله بن محمد الرشوي ، المرجع السابق ، ص 147 . 148 .
- ⁶. حسن حسن الحمدوني ، المرجع السابق ، ص 99 و ما يليها .
- ⁷. أشرف عبد القادر قنديل ، الإثبات الجنائي في الجريمة الالكترونية ، الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة ، طبعة 2015 ، ص 225 . 226 .
- ⁸. محمد السيد عرفة ، تدريب رجال العدالة و أثره في تحقيق العدالة ، مداخلة في مؤتمر القضاء و العدالة ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، 17 . 12 . 2005 ، ص 13 . 14 .
- ⁹. محمد عيد الغريب ، أثر تخصص المحاكم في الأحكام ، مداخلة في مؤتمر القضاء و العدالة ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، 17 . 12 . 2005 ، ص 56 .
- ¹⁰. حسن حسن الحمدوني ، المرجع السابق ، ص 108 ، 109 .
- ¹¹. فهد الكساسبة ، (وسائل وضوابط السلطة التقديرية للقاضي الجزائري في التفريد العقابي) ، مجلة دراسات علوم الشريعة و القانون ، المجلد 42 العدد 01 ، 2015 ، ص 348 .
- ¹². مشروع برنامج عربي استرشادي للتأهيل المستمر للقضاة ، صادر عن المركز العربي للبحوث القانونية و الاقتصادية ، بيروت لبنان ، ص 01 .
- ¹³. حسن حسن الحمدوني ، المرجع السابق ، ص 179 .
- ¹⁴. ممدوح خليل البحر ، (نطاق حرية القاضي الجنائي في تكوين قناعته الوجدانية) ، مجلة الشريعة و القانون ، مجلة علمية محكمة تصدر عن كلية الشريعة و القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد 21 ، يونيو 2004 ، ص 342 .
- ¹⁵. محمد عبد الكريم العبادي ، القناعة الوجدانية للقاضي الجزائري ورقابة القضاء عليها : دراسة تحليلية مقارنة " ، الأردن : دار الفكر ، 2010 ، ص 19 .
- ¹⁶. ممدوح خليل البحر ، المرجع السابق ، ص 343 .

17. محمد علي السالم الحلبي، (حرية القاضي الجنائي في الاقتناع الذاتي في قوانين مصر والأردن و الكويت) ، مجلة الحقوق ، تصدرها جامعة الكويت ، العدد 03 ، صادرة في سبتمبر 2007 ، ص 360 .
18. إعفاء محكمة الجنابات من تسبب قراراتها مستلهم من قاعدة تقليدية من شأنها تغليب سيادة العنصر الشعبي لدى هذه المحكمة ، فالمخلفون وكذلك القضاة الرسميون يعفون من ذكر الأسباب التي أفضت إلى الحكم ، وهذه القاعدة شكلت موضوع انتقاد كبير من طرف بعض الفقهاء . محمد مروان ، الجزء الثاني ، ص 505 وما يليها .
19. اغليس بوزيد ، تلازم مبدأ الإثبات الحر بالاقتناع الذاتي للقاضي الجزائري " دراسة تحليلية مقارنة بين القانون الجزائري والقانون المصري وبعض القوانين العربية " ، الجزائر : دار الهدى ، 2010 ، ص ص 125 ، 126 .
20. محمد مروان ، نظام الإثبات في المواد الجنائية في القانون الوضعي الجزائري ، (الجزء الثاني) ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999 ، ص 511 .
21. ممدوح خليل البحر ، المرجع السابق ، ص 347 .
22. محمد مروان ، المرجع السابق ، ص ص 490 ، 491 .
23. ممدوح خليل البحر ، المرجع السابق ، ص ص 348 ، 349 .
24. عبيدي الشافعي ، عبيدي الشافعي ، قانون الإجراءات الجزائية مذيّل باجتهاد القضاء الجنائي ، الجزائر : دار الهدى ، 2005 . ص 117 .
25. ممدوح خليل البحر ، المرجع السابق ، ص 350 .
26. اغليس بوزيد ، المرجع السابق ، ص 120 .
27. غانية خروفة ، (سلطة القاضي الجنائي في تقدير الخبرة) ، رسالة ماجستير في قانون العقوبات و العلوم الجنائية " غير منشورة " ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة ، السنة الجامعية 2008 . 2009 ، ص 99 .
28. استقر الفقه والقضاء المقارن إيضاحا لمعنى مشروعية الدليل أن الدليل غير المشروع ليس فقط الدليل الذي تم الحصول عليه بطريقة أو فعل محظور قانونا و إنما كذلك بكل فعل لا يتفق مع القواعد الجوهرية للإجراءات الجنائية و لا المبادئ العامة للقانون . أشار إليه بوزيد اغليس ، المرجع السابق ، ص 119 .
29. نفس المرجع و نفس الصفحة .
30. ممدوح خليل البحر ، المرجع السابق ، ص 353 .
31. محمد علي السالم الحلبي ، المرجع السابق ، ص 359 .
32. غانية خروفة ، المرجع السابق ، ص 101 .
33. ممدوح خليل البحر ، المرجع السابق ، ص 354 .
34. غانية خروفة ، المرجع السابق ، ص 102 .
35. ممدوح خليل البحر ، المرجع السابق ، ص ص 354 ، 355 .
36. نفس المرجع ، ص 360 .
37. أنظر (غ ج م ق 3 ملف رقم 71886 قرار مؤرخ في 26 . 06 . 1994) ، المجلة القضائية ، العدد 01 ، 1995 ، قسم المستندات و النشر للمحكمة العليا ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، صادرة في 1997 ، ص 259 .
38. ممدوح خليل البحر ، المرجع السابق ص 361 .
39. نفس المرجع ، ص 366 .
40. مراد بلوهلي ، (الحدود القانونية لسلطة القاضي الجنائي في تقدير الأدلة) ، رسالة ماجستير "غير منشورة في العلوم القانونية" ، تخصص علوم جنائية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2010 . 2011 . ص 24 .
41. حسن حسن الحمودوي ، المرجع السابق ص 182 .
42. بلوهلي مراد ، المرجع السابق ، ص 58 .
43. محمد عبد الكريم العبادي ، المرجع السابق ، ص 129 .
44. حسن حسن حمودوي ، المرجع السابق ، ص 192 .

⁴⁵ - jean larguier , **Procédure Pénale** , Paris : DALLOZ , édition 19,1999, pp 268 ,269 .

⁴⁶ . محمد مروان ، المرجع السابق ، ص 477 .

⁴⁷ - phocion papathanassiou , **Le Rôle De Juge répressif dans le droit pénal moderne vers un néo humanisme judiciaire** , paris :librairie du regueil sirey , sons édition, p 45 .

⁴⁸ . إغليس بوزيد ، المرجع السابق ، ص 142 .

⁴⁹ . حسن حسن الحمدوني ، المرجع السابق ، ص 194 .

⁵⁰ . عماد محمد أحمد ربيع ، **القرائن وحجبتها في الإثبات الجزائي** ، الأردن : الجامعة الأردنية ، بدون سنة نشر ، ص 100 .

⁵¹ . حسن حسن الحمدوني ، المرجع السابق ، ص 196 .

⁵² . مراد بلوهلي ، المرجع السابق ، ص 40 .

⁵³ . محمد عبد الكريم العبادي ، المرجع السابق ، ص 105 .

⁵⁴ . محمد مروان ، المرجع السابق ، ص 472 .

⁵⁵ . عبيدي الشافعي ، المرجع السابق ، ص 117 .

⁵⁶ . نفس المرجع ، ص 118 .

⁵⁷ . حسن حسن الحمدوني ، المرجع السابق ص ص 189 ، 190 .

⁵⁸ . محمد عبد الكريم العبادي ، المرجع السابق ، ص 113 .

⁵⁹ . محمد مروان ، المرجع السابق ، ص 476 .

⁶⁰ . حسن حسن الحمدوني ، المرجع السابق ، ص ص 190 ، 191 .

العهد الانتخابية ومنطق تجديد البنى السياسية في الجزائر.

د. نورالدين قابليت

جامعة التكوين المتواصل - الجزائر

الملخص:

إن الآليات الانتخابية القانونية التي تضعها أي دولة لضمان احترام الإرادة الشعبية وإشراك المواطنين في القضايا المصيرية عبر المؤسسات والهيئات المنتخبة، التي تضم خيرة المواطنين من النساء والرجال و من بين النخب القادرة على تحمل المسؤوليات والتكفل بانشغالات المواطنين وتجسيد تطلعاتهم بنزاهة وإتقان والتزام، مع البحث عن مسببات العزوف وغياب الثقة التي تتطلب إعادة النظر في طريقة الاختيار، هو ما يسعى هذا العمل البحثي إيجاداه من خلال مكاشفة المرحلة النيابية المكنت بالعهد الانتخابية ومدى قدرتها على تجديد النخب السياسية وفق مقتضيات منظومة الحكم الراشد، كم نسعى من خلال هذه المقاربة لرصد كل البؤر الضبابية في تلك الآليات ، حتى تكون العهد الانتخابية في مستوى التطلعات والآمال.

Abstract:

The respect of the popular will and the involving of the citizens in the crucial issues through institution and elected council which includes women and men among the elites capable of carrying responsibilities and to ensure the concerns of the citizens and the embodiment of their aspirations with integrity and proficiency and commitment, looking for the causes of aversion and lack of confidence that requires reconsideration of the method of the choice.

This requires insistence to support the good governance with a legal system to enlight all the obscure zones in the monotooing in order to make the elective mandate at the level of the aspirations.

1- توطئة:

توافق الخصائص والرهانات التنظيمية للعهد الانتخابية، بشكلها الحديث، تلك الأصول الفكرية المؤسسة لميلاد أطروحات العقد الاجتماعي، التي تتفق كلها أن الظاهرة التنظيمية . السياسية هي التعبير الضمني و الصريح على الالتزام المتبادل بين طرفين، الناخبين والمنتخبين، للتحويل من حالة القانون الطبيعي إلى حالة القانون الوضعي، الذي يفوض فيه الطرف الأول مهام الضبط و التشريع للطرف الثاني لفترة محددة نظير تمتعهما معا بفضائل العيش في عدالة و أمان.

تختلف الظواهر التنظيمية في خضم العهد الانتخابية باختلاف مستويات الفهم والالتزام لطرفي العقد، فالإقبال و العزوف، المشاركة و المقاطعة، الحضور والغياب، الوفاء والإخلال، الثبات والحراك، ما هي إلا ظواهر ناتجة عن جملة التصورات التي يبينها الأفراد حول العملية الانتخابية ككل وفق الالتزام المسبق، هل تفي بوعودها أم تخل وهل تحقق تطلعاتهم بتجديد نمط عيشهم لما هو أفضل أم تبقيه يراوح مكانه؟

لاشك أن خصوصية الفضائين، الزماني والمكاني، تضيف صبغة خاصة أيضا على مكونات العهد الانتخابية وهو ما يدعو للتساؤل: هل تعمل العهد الانتخابية في الجزائر على التجديد الإيجابي للبنى الاجتماعية السياسية أم أنها تتأثر سلبيا بتلك الظواهر نتاج الالتزام المختل والفهم السيء لهذا المظهر الحضاري؟

2- في التأسيس النظري للعهد الانتخابية في ظل السيرة الانتقالية:

محاولة التناول بالدراسة لظاهرة مثل العهد الانتخابية وفحص قدرتها على إعادة هيكلة المجتمع وتحديد بناه في حقبة محددة من تاريخه بإدماجه كل أنحاء الواقع المجتمعي، اقتصادية كانت، سياسية أم اجتماعية، على الحدثة الاصطلاحية لهذا المفهوم التغييري، لا يمكن أن تدعي لنفسها، مهما اجتهدت، حق السبق في هذا الحقل الاستيمولوجي.

ذلك أن المواضيع الدائرة حول تحديد العلاقة بين مؤسسات الحكامة ومؤسسات التمثيل من جهة، ثم العلاقة بين هاتين المؤسساتين وبنى مؤسسات المجتمع المدني بمختلف روافدها من جهة ثانية، كانت قد شكلت خط الاستمرارية الواصل بين علوم السياسة، القانون والاجتماع -بلاندييه، جورج 1986 -.

حتى أننا نجد في خط المابين - مناهجي "transdisciplinairity" لأطروحات المؤسسة القومية للدراسات الديمقراطية "national endowment for democracy" في الولايات المتحدة الأمريكية، التي دارت على شكل نقاشات حول مختلف تجارب الانتقال من أنماط التسيير الأحادية إلى الأنماط التعددية، على صفحات جريدة هذه المؤسسة، "جريدة الديمقراطية" journal of democracy، ما أفضى إلى ميلاد حقل استيمولوجي جديد يعنى استثناءً بدراسة الظاهرة الانتقالية transitology بمختلف تجلياتها و في شتى فضاءاتها - Agrikoliansky 1979 -Eric.

إلا أنه، وعلى اختلاف مناهج الدراسة ولا نمطية مسارات الانتقال بين تجربة و أخرى، فإننا نشهد ذلك الإختلاف الملحوظ، بين مختلف المقاربات، للاتفاق حول التقطيع الزمني لسيرورة الانتقال في ثلاث مراحل متباينة - 1986 Micheldobry :-

- مرحلة الانفتاح على معايير التعددية السياسية والحرية الاقتصادية،

- مرحلة البناء المؤسسي لهياكل الديمقراطية و هياكل السوق الحر،

- ثم مرحلة الترسخ الديمقراطي عبر الإرساء الثقافي لقيم التعددية السياسية والحرية الاقتصادية.

إسقاط هذه المصنوفة الزمنية على مسار الانتقالي الجزائري يدعونا للتسليم بموافقة العهدة الانتخابية الحالية لمرحلة الترسخ الديمقراطي والإرساء القيمي للتعددية السياسية والحرية الاقتصادية وذلك سواء من خلال التطابق الزمني لهذه العهدة في الواقع الانتقالي الجزائري مع المرحلة الثالثة للسيرورة الانتقالية على مستوى النظرية، أو سواء من خلال مبررات وجود العهدة الانتخابية كمرحلة استكانة للدعة والأمن، بعد مرحلة المخاض العسير والمضطرب لميلاد المؤسسات التعددية في الجزائر، أي بالتوافق التام مع تلك المرحلة المقصودة نظرياً والتي الحت على حتمية أن يتشبع كل الفاعلين الاجتماعيين فيها بقيم التعددية واحترام الحرية مع القدرة على رسم معالمها وحدودها للتمكن من بلوغ مراحل التطوير اللاحقة في أمن وسلام- على موسي رايح 2008- .

3-الانتخاب كفعل اجتماعي منتج للتنظيم:

من غير المعقول أن نتمكن من مقارنة موضوع كالعهدة الانتخابية ونتمكن من فحص قدرتها على تجديد البنى الاجتماعية السياسية من دون أن نرجع عن تلك الظروف التاريخية التي أرت النور للتنظيم الحدائي لهذه العلاقة الجدلية بين المجتمع والدولة، لتستقر على الأشكال التي هي عليها اليوم.

فمن رحم تلك المواجهة الفكرية، التي جمعت بين التيار المثالي، الذي آمن بأن التنظيم الاجتماعي ما هو إلا انعكاس لعلم الأفكار، و التيار المادي الذي يجزم بأسبعية الواقع و أن وجود الإنسان هو الذي يحدد وعيه وليس العكس، ولد الطرح التعاقدي الذي بني على مفترضات القطيعة بين الشيء المراد معرفته و موضوع المعرفة **Aron 1955** - **Raymond**.

فتنظيم التجمع البشري، في شكل تعاقدي ينقل الأفراد من الحالة الطبيعية إلى حالة المجتمع المدني الخاضع لسلمة القانون الوضعي، وهو الموضوع المعرفي الذي ألتف حوله العديد من رواد ما يعرف بنظريات العقد الاجتماعي.

ومهما يكن الاختلاف حول ترتيب الأولويات بالنسبة للقيم المثلى لهذا العقد الاجتماعي بين أهم الرواد،

حيث:

. يرى طوماس هوبز أن قيمة العقد في حمايته لحياة الأفراد؛

. و يرى جون لوك أن قيمته في ضمان ممتلكاتهم؛

. ويرى جون جاك روسو قيمته في الحفاظ على الصالح العام وسيادة الشعب.

فإن الغائية القصوى لهذا العقد، باتفاق جميع الأطراف، هي هذه الحرية الموجودة في فضيلة الاستقرار الناتج عن تفويض مهام الضبط لسلطة شرعية، تمثل الإرادة الجماعية و تسهر على توفير الحماية، ضمان الملكية الفردية و الحفاظ على الصالح العام في نفس الوقت.

العهد الانتخابية بشكلها التنظيمي الحداثي ما هي إلا أحد تمثلات هذا التفويض، فهي التعبير الضمني و الصريح على الالتزام المتبادل بين طرفين، الناخبين والمنتخبين، حيث يفوض فيه الطرف الأول، كمصدر لكل الشرعيات، مهام الضبط و التشريع للطرف الثاني لفترة محددة نظير تمتعهما معا بفضائل العيش في عدالة و أمان في ظل كيان تنظيمي هرمي هو الدولة.

نكون بهذا التعريف أمام ثلاث رهانات تنظيمية للعهد الانتخابية:

. موضوع العهد الانتخابية: وهي جملة المصادر الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية المعروضة للتنظيم على شكل نسقي في خضم العهد الانتخابية؛

. زمن العهد الانتخابية: وهي الفترة الزمنية المحددة سلفا، الغير قابلة للتقصير أو التمديد إلا بالعودة إلى الخيار الديمقراطي، التي يباشر خلالها المفوضين مهامهم التنظيمية.

. ردود أفعال الفاعلين الفرادى والمؤسستين تجاه مادة وزمن الإصلاح وخياراتهم العقلانية واللاعقلانية وفق ما يتوفر لهم من معطيات لبناء تصورهم حول سيرورة العهد الانتخابية.

4- في العوامل الجبرية و العوامل الاختيارية المؤثرة على السلوك الانتخابي:

تكون جميع الظواهر المتعلقة بسيرورة الحصول على التنظيم التمثيلي في شكله النهائي، كمحصلة لهذا التفاعل بين مختلف ردود الأفعال والمواقف السلوكية الصادرة على الأطراف المتعاقدة.

تكمن الصعوبة في تحديد أسباب هذه الظواهر في تعقد مهمة تحديد بواعث السلوك الإنساني وتنوع مبرراته بين ما هو قهري من إملاء مجموعة القوى الاجتماعية الجبرية المتداخلة وبين ما هو فردي منهجي من بنات الأفكار العقلانية للفاعل الاجتماعي - مزيان، عبد المجيد 1988-.

يكون السلوك الانتخابي، باعتباره أهم هذه الظواهر المنتجة للتنظيم، خاضع لنفس هذا المنطق التصوري المعقد الذي ينتهي بإصدار الفرد، الناخب أو المنتخب، لخيار من بين جملة من الخيارات المتاحة: الإقبال أم العزوف، القبول أم الرفض، التشجيع أم الشجب، الثبات أم الحراك، الوفاء أم الإخلال... الخ.

بالنسبة للطرح الحتمي المؤمن بأن تصرف الفرد لا يصدر عن إرادته الحرة، وأن جميع الأفعال الصادرة عنه ما هي في حقيقة الأمر إلا تعبير عن إرادة و روح الجماعة بقيمتها ومعاييرها القاهرة، فإن السلوك الانتخابي ما هو إلا أحد تجليات هذه الإرادة في تصرف الفرد و أن الخيار الفردي الانتقائي مشروط بظروفه الاجتماعية ومحدد بمنطلقاته القيمة و الثقافية التي لا يمكن تخطيها - 1998 Gilbert Boss -

فالناخب إن اختار من يمثله وينوب عنه في عملية تنظيم المجتمع فإن نجاعة هذا الخيار محدودة بمدى توافق خياره مع خيارات الجماعة التي ينتسب إليها، لذلك كانت خصوصية الناتج الانتخابي هو عدم الخضوع لنفس المنطق الحسابي القائل بأن الكل يساوي مجموع أجزائه، ذلك أن النتيجة النهائية للعملية الانتخابية لا تعبر عن تجميع للإرادات المنفردة وإنما هي أكبر من ذلك، لأنها أنتجت إضافة جوهرية لا تظهر عند كل الفاعلين المنفردين، هي إرادة الجماعة.

أما المنتخب، سواء في قراره للترشح لتمثيل الجماعة، في نجاحه في الاقتراع أم في التزامه بالوفاء بالوعد، ما إن اختير كممثل لهذه الجماعة، ففي جميع الحالات تكون إرادة الجماعة حاضرة؛ فقرار ترشح أي فرد وطموحه للصعود في المراتبية الاجتماعية إلى مقام المشرعين، محدد بمقامه الاجتماعي و مكانته داخل الجماعة أو الطبقة التي ينتمي إليها، أما حصوله على النصاب الكافي لتمثيل الجماعة والنجاح في الانتخاب فهو محصلة الانتماء إلى قوى اجتماعية تمتلك القدرة الكافية لفرض موازينها، كما يكون الوفاء بالوعد الانتخابية هو التعبير الصريح على الرغبة للاستمرار في تمثيل هذه الجماعة وإعادة إنتاجها فعلياً داخل المحفل التشريعي ودائرة صناعة القرار.

بشكل عام يمكن نعت الفرد، في لحظة إبداء الرأي تلك، على أنه منتج لتاريخه الاجتماعي، و طبيعة الخيار الصادر مرهون بالسياق الزمني . المكاني، الذي هو موجود تحت تأثيره، لذلك تميل الدراسة التوقعية، الرامية إلى إلقاء نظرة مستقبلية على نتيجة العملية الانتخابية، ومن ثمة شكل التنظيم الذي سوف يرسى عليه المجتمع، إلى الانطلاق في مكاشفة خصائص الجماعات والطبقات الاجتماعية لمعرفة حقيقة و بواعث السلوك الفردي وذلك باللجوء إلى تقنيات المسوح الاجتماعية، التحليل الإحصائي وسبر الآراء.

على عكس هذا المنطق الكلاسيكي، نجد أن المنطق الفردي المنهجية تنطلق من المعنى و التصور الذي يعطيه الفرد لفعله كمحدد لسلوكه الفردي، الذي يعطي بفعل التجميع كل ما هو اجتماعي.

فالقيم و المعايير الاجتماعية، التي تبدو على أنها قاهرة و فارضة لنفسها، ما هي في آخر الأمر إلا إمكانيات إضافية، متاحة للأفراد داخل الجماعة كوسائل تحت الطلب، فكل فرد يتمتع بحرية مطلقة لممارسة الأدوار التي يراها تناسب مع إستراتيجيته الفردية للوصول إلى غايته، هذه الإستراتيجية تسمح لكل فرد باستعمال تلك الإمكانيات المتاحة من أجل تعظيم و زيادة فوائده الناتجة عن العيش داخل التنظيم.

يكون الفرد في خضم العملية الانتخابية، وفقا لهذا الطرح، هو ناتج لتاريخه الفردي ، فالفرد في حال حصوله على صفة ناخب أو منتخب يمكن القول أنه تمكن من وضع اجتماعي اختياري نتج على المفاضلة الواعية و العقلانية بين جملة من الوضعيات والبدائل الأخرى الخاضعة لمنطق الربح و الخسارة.

كما تكون العملية الانتخابية في حد ذاتها عبارة عن توليفة من الأفعال، المعتقدات والمواقف الفردية الخاضعة لمبدأ العقلانية، وتكون نتيجتها بذلك هي القاعدة الاتفاقية، متمثلة في التنظيم، خلاصة الخيارات العقلانية.

لكن أليس حري بنا التساؤل كيف يبنى الخيار الانتخابي العقلاني الذي يقود إلى بناء الشكل التنظيمي النهائي، وهل يوجد سلوك انتخابي عقلاني واحد أم سلسلة من السلوكيات؟

يبنى السلوك الانتخابي العقلاني وفق المعنى الذي يعطيه للعملية الانتخابية بصفة عامة، بحيث يكون المحرك للإقبال على الانتخاب أو العزوف عنه هو تصوره حول مل تضيفه له من فائدة وما يمكن أن تشعبه من رغبات، بدون أن تكون هذه الرغبات بالضرورة مضادة لمصالح ورغبات الآخرين، فقد يكون انتخابه هو تصور بحصول المنفعة الجماعية كما يمكن أن يكون عزوفه تعبير عن اعتقاد بدفع ضرر عنه و عن جماعته، لذلك لا يمكن الجزم بأن ردود الفعل هي تعبير عن تفكير و إنما هي تعبير عن معنى محدد يعطيه الفرد لفعله.

يختلف السلوك الانتخابي القيمي عن السلوك الغائي وذلك لكون الأول هو تصرف الفرد بما يعتقد أنه أملاه عليه ضميره، معتقده الديني أو ما يعجبه بكل بساطة، لكن دون حساب عواقب هذا التصرف، فالفرد يكون أمام قيمة داخلية دينية مثلا تملي عليه أن ينتخب ويختار من يعتقد أنه أكثر أيمانا لأنه يحاسب عن خياره يوم القيامة بغض النظر عن المصلحة أو المضرة التي يمكن أن تنتج عن خياره في الدنيا أو خلال العهدة الانتخابية السارية. أما السلوك الانتخابي الغائي فهو قدرة الناخب الذهنية على وضع نفسه في آفاق مستقبلية و تقدير حجم الفائدة ودرجة المضرة الناتجة عن خياره.

يكون السلوك الانتخابي غائي استعمالي عندما تكون وسائل الانتخاب مفصولة عن غاياتها فلا حساب هنا لشرعية الوسائل وجميع السلوكيات مركزة على الحصول عن أكبر قدر من الفائدة من خلال إصدار الخيار الأفيد للفرد و للجماعة من بين جملة من الخيارات المتاحة.

كما يكون هذا السلوك غائي إجرائي عندما يخضع الخيار لسلسلة من الإجراءات قبل اتخاذه وذلك نتيجة غياب الرؤية حول من هو الأقدر على جلب المنفعة وما هي ردود أفعال المترشحين الآخرين إن هو أخطأ الاختيار و هو ما يدفع به لجملة من الإجراءات والمناورات لبناء الخيار الأنفع.

آخر الأنماط السلوكية العقلانية هو ما يتعلق بالقدرة والكفاءة من قبل الناخب على تجميع المعطيات التي يبني عليها خياره بما يضمن له أقصى درجات المنفعة فيكون الخيار نفعي محدود عندما تغيب الشفافية المطلقة حول جملة الخيارات المتاحة ليكتفي بالمقبولية النسبية بين هذه الخيارات، ويكون الخيار نسبي مطلق عندما يحظى الناخب بقدرة ذهنية معتبرة ومعلومات وافية وكافية حول الظروف المحيطة بجميع الخيارات المتاحة لذلك يكون القرار في صالح الخيار الأكثر مردودية والأقل تكلفة.

5-العهد الانتخابية في السياق الاجتماعي . السياسي الجزائري:

إن إسقاط هذه المصفوفة ذات المحددات الثلاث المتعلقة بموضوع و زمن العهد الانتخابية ثم السلوكات وردود الأفعال الصادرة عن مختلف الفاعلين تدعونا إلى اكتشاف خصوصيات الحالة الجزائرية عن كثب وعن فحص قدرتها على تحديد البنى الاجتماعية السياسية:

فمن حيث الخصوصية المتعلقة بزمن ومادة العهد الانتخابية؛ يمكن تسجيل الخصوصيات التالية:

. وافقت العهديات الانتخابية الأخيرة ذلك الواقع الانتقالي الذي نقل الجزائر من نظام أحادي إلى نظام تعددي وفق التحقيقية الزمنية:

مرحلة الانفتاح على معايير التعددية السياسية و الحرية الاقتصادية؛

مرحلة البناء المؤسساتي لهياكل الديمقراطية و هياكل السوق الحر؛

ثم مرحلة الترسخ الديمقراطي عبر الإرساء الثقافي لقيم التعددية السياسية و الحرية الاقتصادية.

. تزامن هذه العهديات الانتخابية، وخاصة الأخيرة منها، مع أزمة سياسية داخلية حادة، لتتلوها أزمة اقتصادية عالمية أكثر حدة وهو ما جعل السلطة الشرعية تولى الأهمية للأمن والاستقرار كمواضيع لهذه العهديات الانتخابية بدون منازع وهو ما

يضع منطقتها التعاقدية في آفاق "هوبزية" حيث تكون أسمى قيم العلاقة الانتخابية بين الناخب والمنتخب هو توفير شروط الاستكانة للدعة والأمن - Gilbert Boss 1999-.

. التدفق الكبير للنصوص التنظيمية الزاهية في اتجاه الانسحاب التدريجي للدولة من الفضاء الاقتصادي ثم التريث كاستجابة رد فعلية على نتائج الأزمة المالية العالمية، التي تبقى أحد أهم أسبابها الغياب الشبه كلي لسلطات الضبط، وهو ما يجعلنا نحضر لحالة من التعايش للمكانزمات المؤسسة للاقتصاد المخطط وتلك التي هي من صلب الاقتصاد الحر.

أما على مستوى الخصوصيات المتعلقة بردود أفعال أهم الفاعلين فلقد شهدت بدايات العهدة الانتخابية المتزامنة مع المرحلة الانفتاح على الديمقراطية والبناء المؤسساتي إقبال كبير على العملية الانتخابية من قبل جميع الفاعلين الأفراد والمؤسستيين من أحزاب وجمعيات المجتمع المدني وذلك كمؤشر عن التطلع لحياة أفضل و الحاجة إلى حياة آمن، وخير مثال الإجماع الحاصل خلال انتخاب سنة 1999 .

ثم لتفقد العملية الانتخابية في الجزائر من بريقها لتحل محلها جملة من الظواهر الجديدة كعزوف الناخبين عن التصويت وغياب المنتخبين عن حضور جلسات مختلف المجالس بالإضافة إلى الحراك الأفقي للمناضلين والمنتخبين ما بين التشكيلات الحزبية المختلفة.

إنه لمن المحازفة ونقص الحذر القول بأن عامل ما هو بذاته السبب الرئيسي لهذه الظواهر ذلك أنه لا يوجد من قانون لعلم التغيير الاجتماعي وإن وجد فسوف يعتب بقانون للتاريخ. إلا أن الوفاء إلى الأطروحات السابقة حول كيفية صياغة الخيار الانتخابي يشجعنا أن نعتقد بأن السبب الرئيسي في هذا الشرخ بين الناخب والمنتخب هو توفر الوسائل الأساسية لدى الناخب، من تقنيات للإعلام والاتصال ووسائل التثقيف السياسي، لكي يصل إلى رؤية أوضح لصياغة القرار العقلاني الغائي نظير استمرار وبقاء الفاعلين المؤسستيين، من أحزاب سياسية وجمعيات المجتمع المدني، التحرك داخل نطاق الشرعيات العقيمة من خلال صياغة الخطاب الشمولي وفق المنطق الحتمي لقيم القبيلة والعشيرة والجهة والتاريخ وهو أبعد ما يكون عن المقتضيات البراغماتية للعقد الاجتماعي.

6- الخاتمة:

إن قدرة العهدة الانتخابية، في صورتها الحدائية كعقد ملزم بين طرفين، ناخب ومنتخب، على إعادة تشكيل البنية الاجتماعية و السماح ببروز قوى و نخب اجتماعية سياسية جديدة، قادرة على إيجاد الحلول المستحدثة للمعضلات التي تواجه المواطنين بشكل دوري، مرهونة بمدى سلامة و شرعية الآليات و الوسائل المحيطة بظروف بناء هذا العقد الملزم بين الطرفين. فمتى كانت إجراءات الانتقاء سليمة و شفافة، تدعمت المكانة التمثيلية للمنتخب وبذلك يمكن الجزم بشرعية المسعى التأسيسي للمنتخب الممثل و بنخبوية دوره داخل البنى السياسية.

التهميش:

- 1/ عبد الإله البلداوي، باحث في الدراسات الاستراتيجية والامنية تحت عنوان: ادارة الازمات (العراق نموذجا).
- 2/ على موسي رايح، أطروحة دكتوراه: "السيرورة الانتقالية ومنطق تجديد البنى الاجتماعية-المهنية في الجزائر"، تحت إشراف الأستاذ الدكتور بوزيرة خليفة، السنة الجامعية 2008/2007 ص 41.
- 3/ محمودي عبد القادر، الثورات (؟) العربية (الادراك والاستجابة)، دار قرطبة للنشر والتوزيع: الجزائر، ط2، 2012، ص 17/1.
- 4/ بلاندييه، جورج.- الاثروبولوجيا السياسية، ترجمة ابي صالح جورج.- بيروت المركز القومي للانماء، 1986.
- 5/ مزيان، عبد المجيد.- النظريات الاقتصادية عند ابن خلدون.- الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، ط2، 1988.
- 1-Aron Raymond,. Électeurs, partis et élus. In: Revue française de science politique, 5e année, n°2, 1955. pp. 245-266.
- 2-Gilbert Boss, La portée du contrat social chez Hume et Spinoza, Munich, 1998, pages 27.
- 3-Agrikoliansky Eric, B. Manin, Principes du gouvernement représentatif. In: Politix. Vol. 10, N°38. Deuxième trimestre 1997. pp. 160-166.
- 4-Michel Dobry .sociologie de crises politiques .Le dynamique des mobilisation multisectorielles.Presse de la Sorbonne /p138.1986
- 5-RIVIERE, C..- Introduction à l'anthropologie.- Paris, Hachette, 2ème Ed. 1999.- p.96.
- 6- BALANDIER, G..- Anthropologie politique.- Paris, PUF, 4ème Ed, 1984.- p.106- [2]. أنظر

دور المنظمات غير الحكومية في إرساء قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان

أ/بدر شنوف

جامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي

ملخص

تلعب المنظمات غير الحكومية - سواء الدولية منها أو الإقليمية أو المحلية - اليوم دوراً هاماً في مجال إرساء وتطوير قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، سواء على مستوى المساهمة في وضع قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، أو في تطوير مضامين بعض القواعد واستحداث قواعد جديدة، أو التعريف بالوثائق الدولية لحقوق الإنسان والتدريب على كيفية ممارستها، أو تعزيز آليات الرقابة على تنفيذ هذا القانون، الأمر الذي عكس مركزها كآلية جديدة على الصعيد الدولي لتطوير حقوق الإنسان، كل ذلك في ظل محدودية النصوص القانونية التي تسمح لهذه المنظمات للقيام بهذا الدور.

Résumé

Les Organisations non gouvernementales – soit qu'ils sont internationales, régionales ou locales – jouent, Aujourd'hui, un rôle très important dans le développement de règles de droit international des droits de l'homme, tant au niveau de la contribution à l'élaboration des règles du droit international des droits de l'homme, ou dans le développement du contenu de certaines règles et l'introduction de nouvelles règles, ou la définition de documents internationaux des droits humains et de la formation sur la façon d'exercer, ou de renforcer les mécanismes de contrôle sur la mise en œuvre de cette loi, ce qui va refléter sa position en tant que nouveau mécanisme à l'échelle international pour le développement des droits de l'homme, tout en remarquant la limité des dispositions juridiques qui permettent à ces organisations de mener à bien ce rôle.

مقدمة

يشهد المجتمع الدولي اليوم تطوراً ملحوظاً في عدد الفاعلين في الحياة الدولية، بعد أن ظل هذا الوصف حكراً على الدول والمنظمات الدولية الحكومية لسنوات عديدة، وذلك من خلال إقامة العلاقات والتعاون الدولي في مختلف المجالات.

غير أن تشابك المصالح وزيادة الاهتمامات الدولية، وبالتالي زيادة التزامات الدول والمنظمات الحكومية، جعل هذين الأخيرين في مشقة من أمرهما للاضطلاع بكل ما يفرضه عليهما القانون الدولي من التزامات، الأمر الذي فسح المجال واسعاً لكيانات دولية جديدة فرضت نفسها على الواقع الدولي، وهي المنظمات غير الحكومية، لتعزيز الوظيفة القانونية للدول المقررة في المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية من جهة، ومن جهة ثانية الكشف عن تقاعس الدول في القيام بالالتزامات التي تفرضها عليها أحكام القانون الدولي.

وباعتبار موضوع حقوق الإنسان والحريات الأساسية هو الأكثر قداسة في المواثيق الدولية، وهو في ذات الوقت الأكثر تعرضاً للانتهاك من قبل الدول، كان لزاماً على المنظمات غير الحكومية أن تركز نشاطها عليه، لذلك تحصي التقارير اليوم العديد من المنظمات التي تهتم بهذا الموضوع.

وعليه سوف نحاول في هذه الدراسة تسليط الضوء على بعض أنشطة المنظمات غير الحكومية في مجال حقوق الإنسان، وذلك من خلال استعراض وتحليل أنشطة المنظمات الفاعلة، معتمدين في ذلك على المنهج الوصفي التحليلي.

والسبب الذي دفعني لإجراء هذه الدراسة هو محاولة إبراز حقيقة الدور الذي تقوم به تلك المنظمات، للتوصل إلى ما إذا كان يمكن اعتباره تدعيماً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وذلك من خلال طرح الإشكال التالي: إلى أي مدى تعتبر المنظمات غير الحكومية كآلية جديدة لتطوير القانون الدولي لحقوق الإنسان؟.

إن الإجابة عن هذا التساؤل تفرض علينا صياغة الفرضيتين التاليتين ومحاولة إثبات صحتها:

- أن المنظمات غير الحكومية ساهمت في صياغة وتطوير القانون الدولي لحقوق الإنسان.
 - أن المنظمات غير الحكومية دعمت آليات الرقابة على تنفيذ القانون الدولي لحقوق الإنسان.
- لذلك سوف نقسم هذه الدراسة إلى مبحثين، نتناول في الأول مساهمة المنظمات غير الحكومية في إرساء القانون الدولي لحقوق الإنسان، وفي الثاني تعزيز الرقابة على تنفيذ القانون الدولي لحقوق الإنسان.

المبحث الأول

مساهمة المنظمات غير الحكومية في إرساء القانون الدولي لحقوق الإنسان

نشير أولاً إلى أن السند القانوني الذي يسمح بتأسيس المنظمات غير الحكومية، وهو المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على: "الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية"، والمادة (22) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لاسيما الفقرتين 01 و02 منها.

كما نشير إلى القواعد القانونية التي تعطي الحق للمنظمات غير الحكومية للنشاط في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان، وهي المادة (71) من ميثاق الأمم المتحدة، وبعض المواد في اتفاقيات حقوق الإنسان لاسيما فيما يتعلق بآليات الحماية، وكمثال على ذلك الفقرة 02 من المادة (22) من اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل والمادة (45) من ذات الاتفاقية.

وبناء على ذلك ساهمت المنظمات غير الحكومية، ولازالت تقوم بدور فعال في إرساء وبناء صرح القانون الدولي لحقوق الإنسان في أكثر من مناسبة، حيث تعددت مساهماتها وتنوعت من التعريف به ونشر قواعده على نطاق واسع، مروراً بالمبادرة إلى تطوير قواعده، وصولاً للمشاركة في صياغة بعض قواعد هذا القانون، على نحو سنوضحه كما يلي:

المطلب الأول: التعريف بالقانون الدولي لحقوق الإنسان

تلعب منظمات غير الحكومية بناءً على وظيفتها الأولى دوراً هاماً في التعريف بواجبات المواطن وحقوقه، وهو دور عظيم الأهمية باعتباره وسيلة لترويج المعرفة بحقوق بني البشر أو الدعوة إلى احترامها، وفي هذا الإطار يعلق السيد: "روني كاسا" - وهو رئيس سابق للجنة حقوق الإنسان - على دور المنظمات غير الحكومية في التعريف بحقوق الإنسان في بيان قدمه للمؤتمر الدولي للمنظمات غير الحكومية المنعقد بباريس سنة 1968 في إطار الاحتفال بالذكرى العشرين لصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالقول: "أن المنظمات تمثل حلقة اتصال بين بني البشر من رجال ونساء عاديين وجميع أعضاء المجتمع الدولي، من ناحية، وبين الهيئات الرسمية القومية والدولية من ناحية أخرى"⁽¹⁾.

حيث كانت هذه المنظمات أول من جعل مبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان معروفاً على نطاق واسع في دوائر ليست على اطلاع كاف أو غير مطلعة على الإطلاق عن طريق القنوات الرسمية، فهي التي تحيط الرأي العام علماً بأي خطوات محتملة إلى الإمام أو أي إنجازات إيجابية، كما تنبه إلى العقبات والصعوبات التي تواجهها قضية حقوق الإنسان، وليس هذا فحسب، بل كثيراً ما نبهت هذه المنظمات غير الحكومية حتى الهيئات الرسمية دولية كانت أو قومية إلى كثير من الحقائق والمساوئ والثغرات وانتهاكات حقوق الإنسان المعروفة بالفعل أو المستترة وهو الأمر الأكثر شيوعاً⁽²⁾.

ولتحقيق هذه الغاية تستعمل المنظمات غير الحكومية العديد من الوسائل العلمية والإعلامية، مثل نشر المطبوعات العلمية؛ كالكتب والمجلات والدوريات، والرحلات التي يقوم بها رؤساء المنظمات غير الحكومية لإقامة الندوات والمؤتمرات والاجتماعات تعتبر من قبيل التعريف بالقانون الدولي لحقوق الإنسان⁽³⁾.

وللتدليل على هذا الكلام نستعرض مثلاً دور المعهد العربي لحقوق الإنسان، الذي يعتبر منظمة غير حكومية مستقلة تأسست سنة 1989 بمبادرة من المنظمة العربية لحقوق الإنسان واتحاد المحامين العرب، وهو يتمتع الآن بصفة غير حكومية ذات علاقة رسمية استشارية لدى اليونسكو منذ سنة 2005⁽⁴⁾.

وينص نظام هذه المنظمة في بند الأهداف أن المعهد العربي لحقوق الإنسان، يهدف إلى نشر الوعي بحقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية، ونشر ثقافة حقوق الإنسان والديمقراطية في البلدان العربية⁽⁵⁾، وقد نص النظام على وسائل لتحقيق تلك الأهداف وهي:

- تطوير نشاطات التدريب والتربية على حقوق الإنسان، من خلال تنظيم الدورات التدريبية والمؤتمرات.
 - القيام بأبحاث حول حقوق الإنسان عامة وفي المنطقة العربية بصفة خاصة.
 - تطوير دور الإعلام في نشر ثقافة حقوق الإنسان.
 - تدعيم قدرات المنظمات غير الحكومية العربية والمجتمع المدني في البلدان العربية.
 - تيسير تبادل المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان.
 - تطوير حقوق المرأة والطفل في المنطقة العربية.
- أما على الهيئات الفاعلة ذات الصلة باهتمامات المعهد فينص النظام على التعامل مع الفئات التالية:
- المنظمات الغير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.
 - المؤسسات التربوية.
 - الأجهزة التنفيذية والقضائية والتشريعية.
 - فئات خاصة كالمرأة والأطفال.

ولترجمة هذه الأهداف في الميدان قام المعهد بعدة برامج ونشاطات منها:

الفرع الأول: في مجال التدريب والتربية على حقوق الإنسان

قام المعهد بعدة دورات تدريبية موجهة إلى أعضاء ومنظمات حقوق الإنسان، بما فيها المنظمات العاملة في مجال حقوق المرأة والطفل والتنمية، وفئات أخرى من المستفيدين مثل المحامين والصحافيين والقضاة والطلبة.

الفرع الثاني: في مجال التوثيق والمعلومات

أنشأ المعهد مكتبة متخصصة ثلاثية اللغة (عربي، فرنسي، إنجليزي) تجمع المراجع المتعلقة بحقوق الإنسان عامة والمنطقة العربية خاصة، وقد قام بإنجاز وتشغيل مجموعة من قواعد المعلومات البيبليوغرافية لتوفير المعلومات بسهولة لمستخدمي المكتبة، وقد شرع المعهد سنة 1995 في تأسيس الشبكة العربية للتوثيق والمعلومات في مجال حقوق الإنسان بالتعاون مع عدد من المنظمات العربية، وتصدر هذه الشبكة رسالة "أهرينات نيوز".

الفرع الثالث: في مجال الاتصال والنشر

ينشر المعهد نتائج الأبحاث والدراسات التي يقوم بها، بالإضافة إلى أعمال وتوصيات المؤتمرات التي ينظمها، كما يصدر مجموعة من الدوريات؛ أهمها المجلة العربية لحقوق الإنسان.

المطلب الثاني: تطوير القانون الدولي لحقوق الإنسان

لم يتوقف دور المنظمات غير الحكومية في التعريف بالقانون الدولي لحقوق الإنسان ونشر قواعده فحسب، بل تعدت ذلك إلى المطالبة بتطوير هذا القانون، إن على مستوى مضمون القواعد القائمة، أو توسيع مجال الحماية لفئات معينة ومجالات محددة. فبمجرد صدور الصكوك الدولية الأولى لحقوق الإنسان لاحظت تلك المنظمات تناقضات وتباين في التطبيق من طرف الدول، كما لاحظت تعطيل تطبيق بعض حقوق الإنسان بحجة السيادة الوطنية، مما نتج عنه انتهاكات خطيرة وتراجع في مستوى التمتع ببعض الحقوق، الأمر الذي جعلها تبذل جهوداً مضيئة لمعالجة تلك الانحرافات، وتغطية النقص الذي تميزت به بعض الوثائق الدولية في مجال حقوق الإنسان، ونلمس ذلك الدور من خلال التطرق إلى النقاط التالية:

الفرع الأول: الدعوة إلى إعادة النظر في نظرية السيادة الإقليمية القائمة على عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول

هذه السيادة هي حق معترف به للدول في ميثاق الأمم المتحدة (م7/2)، لكن الكثير منها أصبحت تستعمل هذا الحق كمنية لانتهاك حقوق الإنسان وترفض التدخل تحت غطاء عدم التدخل في الشؤون الداخلية.

هذا الأمر الذي استدعى بعض المنظمات غير الحكومية إلى عقد مؤتمر دولي حول القانون والأخلاق الإنسانية في باريس سنة 1987، والذي أصدر لائحة حول "الاعتراف بواجب المساعدة الإنسانية والحق في المساعدة"، وقد تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب التوصية رقم: 43/131 سنة 1988، والتي أضفت شرعية على تدخل المنظمات غير الحكومية بتحديد مكانتها في ترقية وتطبيق المساعدة الإنسانية، كما صدرت لائحة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي تحت رقم: 688 بتاريخ: 1991/04/15 تكرر التقدم الذي أحرزه مبدأ التدخل الإنساني ما دامت تنص على إعطاء حق التدخل في الشؤون الداخلية للدول رغم غياب عبارة "التدخل"⁽⁶⁾.

كما نشير أيضاً إلى ندوة مركز "فريد ريتش ناومان ستيفينج" المنعقدة في واشنطن سنة 1992، من طرف مجموعة من المنظمات غير الحكومية ومراكز الأبحاث حول "تطوير دور الأمم المتحدة في بناء النظام الدولي الجديد"، والتي تطرقت إلى نفس الموضوع، حيث جاء في إحدى توصياتها الختامية ما يلي: "أن الدولة التي تنتهك حقوق الإنسان تخلع عن نفسها قداسة سيادتها، لأن السيادة مفهوم ينسحب في الوقت نفسه على المواطن وعلى الخارج، وعندما يتم انتهاك الشق السيادي المتعلق بالعلاقة بين الدولة ومواطنيها، فإن الشق السيادي المتعلق بالعلاقة بين الدولة والدول الأخرى يسقط آلياً، لذلك فإن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول لا يمكن الاحتماء به لدفع المشاغل الدولية المشروعة إزاء انتهاكات حقوق الإنسان، الأمر الذي يحتم إعادة النظر في التوازن القائم بين مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ومبدأ المشاغل الدولية المشروعة إزاء انتهاكات حقوق الإنسان، بحيث تميل الكفة لصالح المبدأ الثاني على حساب المبدأ الأول"⁽⁷⁾.

الفرع الثاني: إعلان بانكوك للمنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان

تمكنت هذه المنظمات من عقد مؤتمر إقليمي في بانكوك شمل المنظمات غير الحكومية المهتمة بحقوق الإنسان في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، وذلك تحضيراً للمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الذي سيعقد لاحقاً في فيينا في الفترة الممتدة من 10_12 جوان 1993، حيث اشتركت فيه أكثر من 100 منظمة غير حكومية.

وقد توج هذا المؤتمر بإصدار إعلان بتاريخ: 1993/03/27 تضمن العديد من المطالبات والتوصيات المرفوعة للمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في كثير من المجالات نذكر منها:

__ عدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة، فلا يحق لأية دولة أن تعترف ببعضها وتغض الطرف عن البعض الآخر، سواء كانت تلك الحقوق سياسية أو مدنية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، كما أشار الإعلان إلى أن انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية كثيراً ما يتم بحجة تغليب التنمية الاقتصادية على حساب حقوق الإنسان.

__ إعطاء بُعد جديد للحقوق الاقتصادية، من خلال إبراز الحق في التنمية لأنه لا فائدة من التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والشعوب تعاني من الجوع والفقر والبطالة، حيث حث الإعلان مؤتمر الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان على أن يعتمد

اتفاقية تنص على الحق في التنمية تجسد الإعلان الموجود حالياً (الإعلان الصادر سنة 1986)، وتخطو قدماً نحو اعتماد إعلان يتعلق بحقوق المدافعين عن حقوق الإنسان.

— الدعوة إلى تفعيل حقوق الطفل، حيث لا زالت هذه المنظمات ترصد الانتهاكات الخطيرة لحقوق هذه الفئة رغم انضمام الدول لاتفاقية حقوق الطفل، وأكد الإعلان على أن تنفيذ حقوق الطفل في البقاء والحماية والتنمية والمشاركة كما تجسدها اتفاقية حقوق الطفل، يجب أن تحرص عليه كل دولة أشد الحرص بغض النظر على اعتبارات القدرة الوطنية والأمن الوطني.

— التوصية بإعادة النظر في تعاريف حقوق الإنسان القائمة، بما في ذلك تعريف التعذيب وإدراج الاغتصاب والمهجرة القسرية بوصفها جرائم حرب، والاعتراف بالحق في أن يكون المرء حراً من أي استغلال جنسي بما في ذلك المضايقة الجنسية وسفاح القربى والاتجار والدعارة⁽⁸⁾.

ونتيجة هذه الجهود تمكنت هذه المنظمات غير الحكومية من المشاركة في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المنعقد تحت رعاية الأمم المتحدة، لتقديم الوثيقة الختامية التي تضمنت تلك التوصيات، وقد أخذ الكثير منها بعين الاعتبار من طرف المؤتمرين.

الفرع الثالث: دور الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في إعادة تعريف السلم

وقد كان الغرض من ذلك هو خلق حالة من السلم الإيجابي، استناداً إلى التعاون الدولي والمساواة في توزيع الموارد واحترام حقوق الإنسان، حيث عرفت السلم بأنه: "لا يعني غياب الحرب فحسب، بل أيضاً عملية جوهرية للتعاون بين كافة الدول والشعوب، بالاستناد إلى احترام الحرية والاستقلال والسيادة الوطنية والمساواة وحقوق الإنسان، وكذلك بالاستناد إلى توزيع منصف وعادل للموارد تلبية لحاجيات الشعوب"⁽⁹⁾، والنتيجة التي تحققت أن هذا التعريف اعتمده المؤتمر العالمي للصليب الأحمر بشأن السلم في بلغراد في: جوان 1975.

الفرع الرابع: جهود منظمة العفو الدولية من أجل إلغاء عقوبة الإعدام

تتويجاً للجهود الحثيثة التي تقوم بها منظمة العفو الدولية من أجل إلغاء عقوبة الإعدام - وإن كنا لا نتفق معها في الرأي -، تمكنت من عقد مؤتمر دولي لإلغاء عقوبة الإعدام الذي شارك فيه حوالي 200 عضو من إفريقيا وآسيا وأوروبا والشرق الأوسط والأمريكيتين، انتهى بإصدار إعلان ستوكهولم بتاريخ: 1977/12/11، الذي تضمن عدة نقاط أشارت أن عقوبة الإعدام هي قمة العقوبات القاسية والالانسانية، وأوصت بإبعاد هذه العقوبة على المرأة الحامل باعتبار الجنين بريء، كما طالب هذا الإعلان الدول إما بإلغاء هذه العقوبة أو على الأقل حصرها في الجرائم الخطيرة جداً⁽¹⁰⁾.

من خلال ما سبق يتأكد الدور الفعال للمنظمات غير الحكومية في تطوير وتحديث قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان.

المطلب الثالث: المشاركة في صياغة قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان

إن مساهمة المنظمات غير الحكومية في وضع قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان تأكدت في عدة مناسبات وفي أكثر من مجال، وللقوف على هذه الحقيقة نستعرض أربعة أمثلة كما يلي:

الفرع الأول: دور الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر في إرساء اتفاقية جنيف لعام 1864 بشأن تحسين حال الجرحى العسكريين في ميدان القتال

تضمنت هذه الاتفاقية مبادئ أساسية كالحق في الحياة والسلامة الجسدية واحترام الفرد الإنساني خلال النزاعات المسلحة، كانت تعتبر قبل هذا التاريخ من قبيل المجاملات أو الأخلاق الدولية، فبفضل هذه الحركة قُنتت هذه الأفكار في اتفاقية جنيف لعام 1864 بشأن تحسين حال الجرحى العسكريين في ميدان القتال، معززة بذلك حماية حقوق الإنسان حتى في حالة النزاعات المسلحة⁽¹¹⁾.

وما تجدر الإشارة إليه من خلال هذا النموذج أن عمل المنظمات غير الحكومية قد يتجاوز المشاركة في وضع القواعد لتكون تلك المنظمات هي المتخذة لمبادرة وضع قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان.

الفرع الثاني: دور منظمة العفو الدولية في إرساء اتفاقية مناهضة التعذيب لعام 1984

نلاحظ ذلك من خلال المبادرة التي دعت إليها هذه المنظمة سنة 1972، المتمثلة في القيام بحملة دولية للتنديد بالتعذيب، انتهت بعقد مؤتمر دولي في باريس سنة 1973، ضم العديد من الخبراء وممثلي الحكومات والحركات الجمعوية وخرج بحملة من التوصيات، أهمها الدعوة إلى إبرام اتفاقية دولية مناهضة التعذيب وطرح مشروع بذلك، كان محل دراسة لاحقاً من طرف لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة القانون الدولي، ثم تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة مشروع الاتفاقية بمصادقتها عليه، وأصبح يُعرف باتفاقية الأمم المتحدة مناهضة التعذيب لعام 1984⁽¹²⁾.

حيث استلهمت الأمم المتحدة في أشغالها لاحقاً من التوصيات الصادرة عن ذلك المؤتمر، أما عن مشروع الاتفاقية الذي تقدم به المؤتمر، فقد وسعته لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، من خلال تشكيل فريق عمل ضم ممثلين عن منظمة العفو الدولية واللجنة الدولية للقانونين، والذي كُلف بدراسة المشروع وإعداد النص النهائي للاتفاقية، وأُنجز فريق العمل عمله وسلم المشروع للجنة حقوق الإنسان، وهو المشروع الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة، وهو ما يمثل اليوم اتفاقية مناهضة التعذيب لعام 1984.

الفرع الثالث: دور المنظمات غير الحكومية في صياغة اتفاقية الأمم لحقوق الطفل (1989)

ما قامت به المنظمات غير الحكومية أثناء الأعمال التحضيرية المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل المبرمة بتاريخ: 1989/11/20 بمقتضى القرار رقم: 25/44، والتي دخلت حيز النفاذ في: 1990/09/02، حيث نجحت لأول مرة أكثر من 50 منظمة دولية غير حكومية في التأثير على وفود الدول المشاركة في اللجان التحضيرية لإعداد تلك الاتفاقية، وذلك بفضل تفاعلها وانسجامها مع ممثلي الدول، إذ أنها خلقت جواً من الصداقة والتعاون قائمين على الاحترام المتبادل، مما ساعدها على تمرير أفكارها الواردة في توصياتها واقتراحاتها الشفوية والمكتوبة⁽¹³⁾.

ويمكن أن نبرز الدور الفعال للمنظمات الدولية غير الحكومية في إعداد هذه الاتفاقية من خلال المحطات التالية:

- وضعها لإطار قانوني دولي جديد خاص بفئة الأطفال من خلال التكتل الذي أقامته مجموعة من المنظمات غير الحكومية سنة 1983، متخذة من مدينة جنيف بسويسرا مقراً لها من أجل إعداد مشروع اتفاقية حقوق الطفل وتكفلت منظمة اليونسيف بتمويل هذا التكتل.

- أنها ساهمت في استئناف المفاوضات بين وفود الدول المشاركة في إعداد الاتفاقية، حيث كانت تلجأ إليها تلك الوفود كلما استحال عليها مواصلة النقاش، ففي هذه الظروف كانت تأتي بحلول توفيقية للقواعد التي حدث بشأنها خلاف بين وفود الدول.

- تمكنت من فرض الكثير من مشاريع مواد الاتفاقية، هي اليوم جزء منها تشمل المواد: 01، 12، 13، 14، 21، 28، و38، وتأكيداً لذلك يقول السيد: "نجمال كانتويل" بأن المنظمات غير الحكومية لم تقم بدور اقتراح مواد الاتفاقية فحسب، بل لعبت دوراً أساسياً في الجوانب الإجرائية للاتفاقية⁽¹⁴⁾.

-أنها استطاعت تجسيد المبادئ العامة لحقوق الطفل في الاتفاقية مرحلياً وتدرجياً ابتداء من سنة 1980، وفق ما تسمح به موافقة الدول التي كانت تجتمع لمناقشة مقترحات هذه المنظمات، ثم اعتماد في كل مرة لجزء من الاتفاقية في إطار فريق العمل الذي كان يرفعها فيما بعد إلى لجنة حقوق الإنسان للنظر فيها، ومن ثم فقد ولدت هذه الاتفاقية بعد مخاض عسير دام 10 سنوات⁽¹⁵⁾.

إلا أن هذه المنظمات لم تتمكن من إدراج جميع مقترحاتها في الاتفاقية، مثل تحديد سن الطفل للمشاركة في النزاعات المسلحة ب: 18 سنة، حيث تبنت الدول المشاركة في المفاوضات بدلاً من ذلك سن 15 سنة، طبقاً لما ورد في اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949، والبروتوكولين الإضافيين لسنة 1977⁽¹⁶⁾، كما أن بقية القواعد المتعلقة بحماية الطفل في النزاعات المسلحة التي تضمنتها الاتفاقية لم تكن وفق ما اقترحتها هذه المنظمات، ولذلك جاءت النصوص المتعلقة بهذا الموضوع متسمة بالضعف مقارنة مع القواعد التي وردت في اتفاقيات جنيف لعام 1949.

ونتيجة لهذه المساهمة الفعالة في إعداد اتفاقية حقوق الطفل من طرف المنظمات غير الحكومية، فقد تمكنت هذه الأخيرة من انتزاع دور مهم في تفعيل وتنفيذ هذه الاتفاقية، حيث ألزمت المادة (2/22) من الاتفاقية الدول الأعضاء بتوفير ما تراه مناسباً للتعاون مع أي جهود تبذلها الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية المختصة أو المنظمات غير الحكومية المتعاونة مع الأمم المتحدة لحماية طفل يسعى للحصول على مركز لاجئ سواء رافقه والده أو لم يرافقه، أما المادة (45) من ذات الاتفاقية فقد منحت المنظمات غير الحكومية المركز الاستشاري، والحق في الاطلاع على التقارير التي ترفعها الدول الأعضاء في الاتفاقية إلى لجنة حقوق الطفل لدراساتها ومناقشتها وإعداد ملاحظات بشأنها ورفعها للجنة حقوق الطفل.

الفرع الرابع: دور منظمة "أكبات الدولية" في صياغة البروتوكول الاختياري المتعلق ببيع الأطفال

هذه المنظمة من بين المنظمات الدولية غير الحكومية التي تهتم بقضايا الاتجار بالأطفال، وقد قامت بدور أساسي في دعم وصياغة البروتوكول الاختياري المتعلق ببيع الأطفال، وللتعرف على مساهمتها في إعداد هذا البروتوكول يمكن الإشارة إلى المسائل التالية:

- كانت بداية جهودها الرامية لترجمة حقوق الطفل ميدانياً ومكافحة الاستغلال الجنسي للأطفال، في الدعوة إلى عقد مؤتمر عالمي لمكافحة الاستغلال الجنسي والتجاري للطفل، حيث تمكنت من عقد المؤتمر الأول في العاصمة السويدية ستوكهولم سنة 1996، والمؤتمر العالمي الثاني بيوكوهاما في اليابان عام 2001، الخاص بمكافحة الاستغلال الجنسي والتجاري للطفل، الذي قدمت فيه الحكومات تقاريرها عن التقدم المحرز خلال 05 سنوات، حيث جددت فيه الحكومات التزامها بمواجهة الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال⁽¹⁷⁾، وعقد المؤتمر الثالث في ريودي جانيرو بالبرازيل خلال الفترة الممتدة من 28/25 نوفمبر 2008، حيث شارك فيه حوالي 3000 عضو من ممثلي الحكومات والمجتمع المدني والأمم المتحدة.

- ساهمت هذه المنظمة وغيرها من المنظمات الدولية غير الحكومية التي كانت تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة في الإعداد نصوص هذا البروتوكول من خلال:

أ/- تحديد المقصود من بيع الأطفال، فهو أي فعل أو تعامل يتم بمقتضاه نقل طفل من جانب أي شخص أو مجموعة الأشخاص إلى شخص آخر لقاء مكافأة أو أي شكل آخر من أشكال العوض.

ب/- يقصد باستغلال الأطفال في البغاء، استخدام طفل لغرض أنشطة جنسية لقاء مكافأة أو أي شكل آخر من أشكال العوض.

ج/- تحديد المقصود من استغلال الأطفال في المواد الإباحية، فهو تصوير أي طفل بأي وسيلة كانت يمارس حقيقة أو بالمحاكاة أنشطة جنسية صريحة أو أي تصوير للأعضاء الجنسية للطفل.

د/- توصيف الأفعال والأنشطة التالية بالجرائم سواء ارتكبت محلياً أو دولياً أو كانت ترتكب على أساس فردي أو منظم: عرض أو تسليم أو قبول طفل بأي طريقة كانت لغرض من الأغراض التالية: الاستغلال الجنسي للطفل، نقل الأعضاء الطفل طلباً للربح، تسخير الطفل لعمل قسري إنتاج أو توزيع أو نشر أو استيراد أو تصدير أو عرض أو بيع أو حيازة مواد إباحية متعلقة بالطفل.

ه/- مسؤولية الدول الأطراف عن اتخاذ التدابير اللازمة التي تجعل هذه الجرائم موجبة للعقوبات المناسبة، والتي تضع في الاعتبار خطورة طابعها، والقيام باتخاذ الإجراءات الرامية إلى تحديد مسؤولية الأشخاص الاعتباريين عن الجرائم المحددة أعلاه.

و/- ممارسة الولاية القضائية الوطنية على الجرائم المبينة أعلاه، عندما ترتكب في إقليم الدولة أو على متن سفينة أو طائرة مسجلة في تلك الدولة، ويجوز لكل دولة طرف أن تتخذ من التدابير ما تراه مناسباً لإقامة ولايتها على هذه الجرائم.

ي/- تتخذ الدول الأطراف كل الخطوات اللازمة لتعزيز التعاون الدولي الثنائي والمتعدد الأطراف لمنع وكشف وتحري ومقاضاة ومعاينة الجهات المسؤولة عن أفعال تنطوي على بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء والمواد الإباحية والسياحة الجنسية.

من خلال هذه النماذج يتبين أنه بوسع المنظمات غير الحكومية أن تتجدد من أجل تفعيل قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، وأنها تستطيع أن ترسي قواعد في أنواع مختلفة من المواثيق الدولية.

والخلاصة التي نخلص إليها أن المنظمات غير الحكومية أصبحت تلعب دوراً هاماً، كففاعل جديد في المجتمع الدولي في مجال إرساء قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، سواء على مستوى التعريف بالوثائق الدولية لحقوق الإنسان والتدريب على كيفية ممارستها، أو في تطوير مضامين بعض القواعد واستحداث قواعد جديدة، أو المساهمة في وضع قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، كل ذلك في ظل محدودية النصوص القانونية التي تسمح لهذه المنظمات للقيام بهذا الدور.

المبحث الثاني

تعزيز الرقابة الدولية على تنفيذ القانون الدولي لحقوق الإنسان

قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان شأنها شأن بقية قواعد القانون في الفروع الأخرى، لا تجد طريقها للاحترام والتطبيق من طرف الدول، ما لم تُستحدث أجهزة وآليات مخلولة بصلاحيات محددة، تضمن لها التفعيل العملي في الميدان، لمراقبة الدول في مدى تنفيذها للالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

وقد اعتمدت لهذا الغرض عدة وسائل وأجهزة دولية وإقليمية ومحلية للإشراف والرقابة على تنفيذ القانون الدولي لحقوق الإنسان، منها ما يتسم بالطابع المدني كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، والجمعية العامة للأمم المتحدة، ومحكمة

العدل الدولية، واللجان المتفرعة على الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، ومنها ما يتميز بالطابع الجنائي كالمحاكم الجنائية الدولية الخاصة، والمحكمة الجنائية الدولية الدائمة.

إلا أنه بالرغم من هذا التعدد والتنوع في الوسائل والآليات، لازلنا نلاحظ الانتهاكات المتكررة لحقوق الإنسان في الكثير من مناطق العالم، مما جعل العديد من المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية غير الحكومية تدق ناقوس الخطر، وتطالب بالإسراع إلى ضرورة تفعيل وتعزيز وسائل الرقابة على تنفيذ اتفاقيات حقوق الإنسان.

وفي هذا الصدد بذلت المنظمات غير الحكومية جهوداً معتبرة وقدمت مقترحات جادة، سواء تعلق الأمر بتدعيم وتعزيز آليات الرقابة الموجودة وتفعيلها، أو اقتراح استحداث آليات رقابة جديدة على نحو يمكن أن نتطرق له من خلال النقاط التالية:

المطلب الأول: تدعيم آليات الرقابة على تنفيذ القانون الدولي لحقوق الإنسان

تقوم المنظمات الدولية غير الحكومية بعدة أنشطة في سبيل تعزيز وتدعيم آليات الرقابة الدولية والإقليمية على تنفيذ القانون الدولي لحقوق الإنسان، وذلك من خلال وسائل مختلفة نذكر منها:

الفرع الأول: إعداد التقارير

ترخص بعض اتفاقيات القانون الدولي لحقوق الإنسان للمنظمات الدولية غير الحكومية بأن تعد تقارير موازية لتلك التي تعدها الحكومات بشأن مدى تنفيذ اتفاقيات حقوق الإنسان في البلد المعني، حيث يتم من خلالها دعم المعلومات الواردة في تقارير الدول الأطراف في هذه الاتفاقيات أو دحضها⁽¹⁸⁾.

وكمثال على ذلك نجد الفقرة (ب) من المادة (45) من اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل تنص على: "دعم تنفيذ الاتفاقية على نحو فعال وتشجيع التعاون الدولي في الميدان الذي تغطيه الاتفاقية:

(ب) تحيل اللجنة حسبما تراه ملائماً إلى الوكالات المتخصصة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة أو الهيئات المتخصصة الأخرى، أية تقارير من الدول الأطراف تتضمن طلباً للمشورة أو المساعدة التقنيتين، أو تشير إلى حاجتها لمثل هذه المشورة أو المساعدة مصحوبة بملاحظات اللجنة واقتراحاتها بصدد هذه الطلبات أو الإشارات إن وجدت مثل هذه الملاحظات أو الاقتراحات...".

وتكمن أهمية التقارير التي تُعدّها المنظمات غير الحكومية بطلب من إحدى اللجان الموكّل لها مراقبة تنفيذ اتفاقية ما، في أنها تعد مصداً إضافياً للحصول على المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان في الدولة التي تنظر اللجنة في تقريرها، بحيث

تمكن هذه الأخيرة من التثبت من صدقية أو زيف ما ورد في تقرير الدولة⁽¹⁹⁾، باعتبار أن تلك المنظمات تستقي معلوماتها من الميدان.

قيام المنظمات غير الحكومية بإعداد التقارير المتعلقة بحقوق الإنسان، ليس مرهوناً دائماً بطلب الأجهزة واللجان الدولية التي تسهر على مراقبة تنفيذ حقوق الإنسان، فقد تقوم بذلك العمل بمبادرة منها ومن تلقاء نفسها، حيث تعد التقارير وتنشرها على أوسع نطاق في وسائل الإعلام لاطلاع الرأي العام والهيئات الدولية على انتهاكات حقوق الإنسان في هذه الدولة أو تلك.

وأهمية هذا الأسلوب تتمثل في كونه وسيلة للفت نظر أجهزة الرقابة الدولية إلى خروقات حقوق الإنسان، ولذلك فهي تعد الآلية الأكثر إخراجاً للدول التي تتستر على تلك الخروقات، وتقدم تقارير مزيفة على حقيقة ما يجري على أرض الواقع.

وهو ما تقوم به على سبيل المثال منظمة العفو الدولية، التي تعد تقارير دورية تتضمن واقع حقوق الإنسان في مختلف أنحاء العالم، حيث أشارت في تقريرها لسنة 2009⁽²⁰⁾ المتعلق بالشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى الكثير من القضايا في مجال حقوق الإنسان في الدول العربية، وقد تناولت ذلك ضمن خمسة بنود تتعلق بالعنف ضد النساء والفتيات، واللاجئين والمهاجرين غير الشرعيين، والإقصاء والتمييز والحرمان، ثم تكميم الأفواه، وأخيراً حقوق الإنسان والعالم الخارجي.

وما يهمنا هنا ما ذكر عن الجزائر في هذا التقرير، حيث أشار إلى أن الحكومة الجزائرية أحكمت رقابتها على المهاجرين غير الشرعيين، وسنت قوانين جديدة تسمح بالطرد الفوري للأجانب الذين دخلوا البلد بصورة غير شرعية، كما ورد أن الذين تحولوا من الإسلام إلى اعتناق المسيحية الإنجيلية يتعرضون للاضطهاد، على الرغم من أن الدستور يكفل حرية الضمير، وفي هذا البلد واصلت السلطات تعطيل أي تحقيق في الانتهاكات الجسيمة المرتكبة إبان الصراع الداخلي الذي دار في التسعينات من القرن الماضي.

ما يلاحظ على هذا التقرير أنه لم يتعرض إلى وضع حقوق الإنسان في إسرائيل والأراضي المحتلة إلا من خلال إشارات بسيطة لذر الرماد على العيون، الأمر الذي يمس بمصدقية هذه التقارير، لأنها في بعض الأحيان تكون متحيزة ومضللة وتنطوي على كثير من التهويل، لكن بالرغم من ذلك لا تخلو من أية فائدة في رصد واقع حقوق الإنسان في مختلف دول العالم.

الفرع الثاني: التعاون والتنسيق مع الحكومات

تقوم المنظمات الدولية غير الحكومية بالتعاون والتنسيق مع الحكومات في بعض ميادين القانون الدولي لحقوق الإنسان، التي تشمل مجموعة القضايا الكاملة التي طرحتها اتفاقياته المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث يمكن أن تساهم هذه المنظمات في عملية إعداد التقارير التي تقع على عاتق الدولة الطرف⁽²¹⁾.

ففي بعض البلدان تمت استشارة هذه المنظمات في إعداد تقرير الدولة الطرف في اتفاقية حقوق الطفل وأدرجت مساهمتها في التقرير الرسمي للدولة الطرف، ويتخذ هذا التنسيق عدة أشكال تشمل مراسلة المنظمات غير الحكومية لطلب معلومات حول تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولين الاختياريين، أو عقد اجتماعات مع هذه المنظمات لطلب آرائها أو مناقشة مسودة التقرير، أو إنشاء لجان مشتركة بين منظمات الحكومة والمنظمات غير الحكومية من أجل إعداد مسودة التقرير، ولكن في معظم البلدان الأخرى لا تحظى المنظمات غير الحكومية بهذا المركز.

المطلب الثاني: المساهمة في تطوير آليات الرقابة الدولية

تقوم المنظمات غير الحكومية على صعيد آخر بطرح اقتراحات وبدائل تهدف إلى تطوير آليات ووسائل الرقابة الدولية، انطلاقاً من النقص والضعف الذي تميزت به وسائل الحماية المقررة، حيث لم تفلح الوسائل القائمة في صيانة حقوق الإنسان بصفة جيدة.

ففي كثير من المناسبات طالبت تلك المنظمات بإجراء تحسينات محددة في قدرة الأمم المتحدة، وبإنشاء آليات جديدة من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان بفعالية، حيث تقدمت المنظمات غير الحكومية المجتمعة في بانكوك للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان بعدة بدائل، تتضمن وسائل حماية ذات طابع مدني، وأخرى ذات طابع جنائي ضمنها في البيان الختامي الذي رفع لمؤتمر الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان، وقد تبنت الأمم المتحدة لاحقاً العديد من تلك الوسائل، لكن ما يهمنا في هذا المجال الوقوف على مستوى تطور الدور الذي تقوم به هذه المنظمات على الصعيد الدولي، ومن تلك الاقتراحات نذكر:

- إنشاء منصب مفوض سامي لشؤون حقوق الإنسان داخل الأمم المتحدة، باعتباره سلطة جديدة رفيعة المستوى يحقق استجابة وتربطاً وتنسيقاً أكفأ وأسرع للأمم المتحدة من أجل حماية حقوق الإنسان، وهي التوصية التي لاقت القبول من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة، حيث أنشأت هذا المنصب بموجب القرار رقم: 141/48 بتاريخ: 1993/12/20.

- تحسين عمل هيئات وآليات الرصد القائمة والمنشأة بموجب اتفاقيات.

- دعم إنشاء أدوات وآليات إقليمية فعالة لحقوق الإنسان، مع توفير ضمانات واضحة باستقلالها وكفاءتها وتوفير فرص الوصول العام إليها، بما في ذلك من جانب المنظمات غير الحكومية.
- السماح رسمياً للمنظمات غير الحكومية بأن تقدم تقارير موازية لتقارير الحكومات بشأن حقوق الإنسان.
- إنشاء محكمة دولية دائمة لحقوق الإنسان ذات ولاية قضائية ملزمة على كل قضايا انتهاكات حقوق الإنسان.
- إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة تنظر في الجرائم الدولية (جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، والجرائم ضد السلم)، وهو المطلب الذي دعا له أيضا ائتلاف المنظمات غير الحكومية من أجل محكمة دولية الذي عقد اجتماعاً في نيويورك بتاريخ: 1995/02/15 لهذا الغرض⁽²²⁾؛ وقد لاقت هذه التوصية أيضاً القبول من طرف الأمم المتحدة وتحقق هذا المطلب بموجب الموافقة على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المنعقد في روما المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية بتاريخ: 1998/07/17، والذي دخل حيز النفاذ بتاريخ: 2002/07/01.

المطلب الثالث: دور الجمعيات الجزائرية في الرقابة على احترام حقوق الإنسان

الإطار القانوني الذي يعطي الحق بتكوين الجمعيات في الجزائر هو المادة (41) من دستور 1996 المعدل في سنة 2008، والقانون رقم: 31/90 المؤرخ في: 1990/12/04 المتعلق بالجمعيات، الذي ألغي وحل محله القانون رقم: 06/12 المؤرخ في: 2012/01/12 وبناءً عليه تأسست عدة جمعيات تنشط في مجال حقوق الإنسان نذكر منها على سبيل المثال:

الفرع الأول: الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان (L.A.D.D.H)

تأسست في: 30 جوان 1985 وأعيد بعثها من جديد سنة 1989، تقوم برصد انتهاكات حقوق الإنسان ونشرها وإعلام الرأي العام المحلي والدولي بها، وهي الآن تتمتع بصفة العضوية في الفدرالية الدولية لرابطات حقوق الإنسان⁽²³⁾.

الفرع الثاني: الرابطة الجزائرية لحقوق الإنسان (L.A.D.H)

تأسست سنة 1987 من طرف مناضلي الثورة القدامى، وهي تتلقى الدعم والتمويل من طرف الدولة⁽²⁴⁾، تقوم بالدفاع عن حقوق الإنسان وترقيتها من خلال قيامها ببحوث ومراقبة المحاكمات والانتخابات وتبعية الانتهاكات، تتمتع بصفة المراقب لدى اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (منظمة حكومية) والعضوية لدى المنظمة العربية لحقوق الإنسان (منظمة غير حكومية)، وصفة المراسل لدى الفدرالية الدولية لرابطات حقوق الإنسان⁽²⁵⁾.

الفرع الثالث: جمعية ترقية المواطنة وحقوق الإنسان (A.P.C.D.H)

تأسست بتاريخ: 2002/03/01 وهي تدافع عن حقوق ضحايا الإرهاب وضحايا المأساة الوطنية، والبحث عن حلول لمشكلة المفقودين، وعلى الصعيد العملي تنشط الجمعية في مجال ترقية الحق في المواطنة ونشر ثقافة السلم داخل المؤسسات التربوية ورفع التقارير للسلطات المعنية⁽²⁶⁾.

ما يمكن ملاحظته أن دور هذه الجمعيات في دعم الرقابة على احترام حقوق الإنسان ظل محدود الأثر، لما نرى ونسمع عن تجاوزات لحقوق الإنسان وربما يرجع ذلك للأسباب التالية:

- أن هذه الجمعيات تنشأ بموجب ترخيص من السلطات العمومية المعنية، والتي تضع لها عادة الخطوط الحمراء لنشاطها وتحديد مجال عملها، وهو ما جعل منظمة العفو الدولية تعلق على هذا الوضع بالقول: "إن قانون الجمعيات الخيرية يوسع السيطرة الحكومية على تأسيس وعمل وتمويل المنظمات غير الحكومية"⁽²⁷⁾.

- أن الكثير من هذه المنظمات تتلقى الدعم والمساعدة من قبل الدولة، وبالتالي التحكم في نشاطها وتوجيه عملها وفق ما يخدم مصلحة السلطات.

- أن عددها الهائل ينتج عنه تضارب وتداخل في وظائفها، مما يجعل السلطة لا تتعامل بالجدية اللازمة مع تقاريرها ومطالبها.

من خلال ما سبق نخلص إلى القول أن مساهمات المنظمات غير الحكومية في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان، امتدت لتشمل القواعد الإجرائية المتضمنة آليات الرقابة على تنفيذ هذا القانون، حيث وقفنا على مساهماتها في تدعيم آليات الرقابة الموجودة، والمشاركة في استحداث آليات رقابة جديدة، مما يعطي صورة عن تعدد وتنوع إضافات المنظمات غير الحكومية في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان.

الخاتمة

إن ما تقوم به المنظمات غير الحكومية - سواء الدولية منها أو الإقليمية أو المحلية- في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان بصفة خاصة والقانون الدولي بصفة عامة، يعكس مركزها كآلية جديدة في المجتمع الدولي لتطوير حقوق الإنسان، لما ساهمت به من إضافات متميزة في وضع حقوق الإنسان موضع احترام وتنفيذ من قبل الدول، هذا من جهة، ومن جهة ثانية تطوير مضامين بعض القواعد والمساهمة في استحداث قواعد جديدة، سواء منها الموضوعية أو الإجرائية، كل ذلك بالرغم من محدودية النصوص القانونية التي تنظم عمل هذه المنظمات.

ولتفعيل هذا الدور وتوجيهه نقترح التوصيات التالية:

- العمل على إيجاد نظام قانوني دولي ينظم عمل هذه المنظمات، بما يضمن الاستفادة منها كشريك للدول وللمنظمات الدولية الحكومية لعدم كفاية القواعد الحالية.

- توسيع صفة المراقب لدى الجمعية العامة للأمم المتحدة لعدد إضافي من هذه المنظمات، والتي أثبتت فعاليتها في مجال حقوق الإنسان.

- تفعيل دور المنظمات غير الحكومية في المؤتمرات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، والتي تشرف عليها الأمم المتحدة.

- تعزيز تواجد المنظمات غير الحكومية في الأجهزة واللجان الأمامية المعنية بالرقابة على تنفيذ موثيق حقوق الإنسان.

التهميش:

- (1) المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد الرابع، سنة 1990، ص، 236.
- (2) العربي وهيبة، "المنظمات غير الحكومية كفاعل جديد في تطوير القانون الدولي والعلاقات الدولية"، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004)، ص، 76.
- (3) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.
- (4) موقع المعهد العربي لحقوق الإنسان.
- (5) المرجع نفسه.
- (6) العربي وهيبة، مرجع سابق، ص، 66.
- (7) بشار الجعفري، منظمة الأمم المتحدة والنظام الدولي الجديد (دراسة موثقة)، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، ط1، 1994، ص، 47.
- (8) إعلان بانكوك للمنظمات غير الحكومية، مجلة حقوق الإنسان الجزائر، رقم 04، سبتمبر 1993، ص، 43.
- (9) المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 29، جانفي - فيفري 1993، ص، 107.
- (10) يحيوي نورة بن علي، حماية حقوق الإنسان في القانون الدولي والقانون الداخلي، دار هومة، الجزائر، ط2، 2006، ص، 95. 96.
- (11) المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد الأول، ماي - جوان 1988، ص، 223.
- (12) العربي وهيبة، مرجع سابق، ص، 140.
- (13) عمر سعد الله، المنظمات الدولية غير الحكومية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص، 182.
- (14) المرجع نفسه، ص، 183.
- (15) المرجع نفسه، ص، 184.
- (16) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.
- (17) عمر سعد الله، مرجع سابق، ص، 186.
- (18) عمر سعد الله، مرجع سابق، ص، 190.
- (19) محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان - المصادر ووسائل الرقابة-، ج1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2008، ص، 260.
- (20) موقع منظمة العفو الدولية.
- (21) عمر سعد الله، مرجع سابق، ص، 193.
- (22) العربي وهيبة، مرجع سابق، ص، 141.
- (23) شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص، 135.

(24) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(25) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(26) المرجع نفسه، ص ص، 136. 137.

(27) عمر سعد الله، مرجع سابق، ص ص، 72. 73.

دور مجلس المنافسة بمراقبة التجميعات الاقتصادية في القانون الجزائري.

أ/ العايب شعبان

جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية -

ملخص

تخضع التجميعات الاقتصادية لمراقبة مجلس المنافسة متى حصلت على وضعية هيمنة التي تؤدي بدورها إلى المساس بالمنافسة، و تستثنى من المراقبة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تسعى إلى بلوغ حد من القوة الاقتصادية، وتشكل بذلك المراقبة آلية توازن بين المصلحة الاقتصادية ومصلحة باقي المؤسسات في السوق، وتكون بذلك المراقبة احتياطية وسابقة الهدف منها تجنيب السوق آثار وضعية الهيمنة التي يصعب تجاوزها فيما بعد.

Résumé:

Les concentrations économiques sont soumises au contrôle du Conseil de la concurrence, lorsqu'elles sont susceptibles de porter atteinte à la concurrence en renforçant une position dominante. Ainsi, un tel contrôle est préventif. Il intervient en amont en vue de parer à une position dominante.

مقدمة:

تقوم الصناعة والتجارة في الاقتصاديات الليبرالية على مبدأ المنافسة الحرة أي الإعتراف للخواص بحرية الدخول إلى السوق وضمان المبادرة الخاصة، وإنطلاقا من هذا الأساس برز التجميع الاقتصادي كوسيلة تؤدي إلى القضاء على المشاكل الاقتصادية مثل مشكل التأهيل وتحديات المنافسة الأجنبية وتحقيق التنمية الاقتصادية، وكل ذلك في إطار سعي المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلى تحقيق القوة الاقتصادية، لاسيما إذا تعلق الأمر بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة أين يفرض عليها واقع قبول التجميع الاقتصادي أو الحكم عليها بالفناء في ظل نظام تنافسي غير منظم.

وبالمقابل من ذلك يعتمد في تطوير اقتصاديات الدول الليبرالية على قوة المؤسسات في سوقها المحلية نتيجة إنسحابها من الحقل الاقتصادي، الأمر الذي زاد في أهمية ومشروعية التجميع الاقتصادي إلى درجة إعتبارة ميزة العصر الحديث.

لكن، ورغم فائدة التجميع على المؤسسات المتجمعة والاقتصاد الوطني قد يؤدي إلى الإضرار بالمنافسة كلما تأثرت مصلحة المؤسسات المنافسة لأن الواقع أثبت أن التجميع الإقتصادي يؤدي إلى نتائج عكسية بواسطة تكوين وضعية هيمنة الذي يمكنه من السيطرة على السوق.

إنطلاقاً من سبب تنتج عدة مصالح متضاربة جراء إنشاء تجميع إقتصادي، لذلك فرصت مختلف التشريعات على هذا النوع من العمليات مجموعة من الإجراءات يقوم بها جهاز حماية المنافسة، يراعي فيها مختلف المصالح حسب طبيعة كل سوق لذلك تختلف خصائصها من مشروع دولة إلى أخرى، وعليه تطرح الإشكالية التالية: هل كرس المشرع الجزائري دور مجلس المنافسة في مراقبة التجميعات الإقتصادية بشكل يوازن فيه بين مختلف المصالح في السوق؟.

بالنظر الى الإشكالية قسم الموضوع إلى قسمين:

أولاً- إختصاص مجلس المنافسة بمراقبة التجميع الإقتصادي

ثانياً- حدود مراقبة مجلس المنافسة للتجميع الإقتصادي

أولاً- إختصاص مجلس المنافسة بمراقبة التجميع الإقتصادي

إن التجميعات الاقتصادية محل المراقبة؛ هي التي تضعها النصوص القانونية ضمن هذا الإطار استناداً لمعايير محددة، لاستثناء العمليات التي ليس لها أثر على المنافسة، وتعد مراقبة هذه العمليات احتياطياً ومسبقاً بهدف عدم بلوغ بعض المؤسسات مستوى من القوة الاقتصادية يجعلها في وضع مهيمن، في المقابل يهدف حظر الممارسات المقيدة لحرية المنافسة عند أو بعد وقوعها ويخضع هذا الحظر إلى الرقابة اللاحقة التي تمارسها الهيئات المكلفة بذلك.

أدرج المشرع الجزائري بموجب قانون الأسعار¹ أحكام خاصة بمراقبة التجميعات الإقتصادية اتصفت بالنقص من عدة جوانب أهمها عدم وجود نصوص قانونية تنظم الجهاز المكلف بمنح التراخيص، لاسيما وأنه لم يصدر القانون الخاص المتوقف عليه تطبيقها، وبذلك يعتبر الأمر المتعلق بالمنافسة² أول قانون أنشأ مجلس المنافسة كآلية لحماية السوق على الرغم من أن طبيعته القانونية كانت محل خلاف بين من أعتبره سلطة ادارية مستقلة وهيئة شبه قضائية لأنه لم يفصل في ذلك بصفة نهائية³ أين نصت المادة 16 منه على التالي: « ينشأ مجلس المنافسة يكلف بترقية المنافسة وحمايتها، يتمتع مجلس المنافسة بالاستقلال الاداري والمالي ».

نظراً لأهمية الوظيفة المسندة لمجلس المنافسة أعيد النظر فيه بموجب الأمر رقم 03 - 03 المتعلق بالمنافسة⁴ الذي ألغى الأمر المذكور أعلاه، حيث نصت المادة 23 منه على ما يدل بأنه سلطة ادارية مستقلة كالتالي: « ينشأ لدى رئيس الحكومة سلطة ادارية تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة"، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي «، لم يتوقف المشرع الجزائري عند هذا الحد وإنما نلمس تطور في المركز القانوني لمجلس المنافسة من خلال التعديلات المتتالية لقانون المنافسة

حيث صرح نص المادة 23 منه بأن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة كالتالي: « تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة ».

باعتبار مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة أعترف له المشرع بمجموعة من السلطات في مجال التجميع الاقتصادي بداية من تلقي الإخطارات من المكلفين بذلك قانونا، والتحقيق مع التجميع الاقتصادي، واستنادا على ذلك يتم تقييمه.

1- تلقي الإخطار بالتجميع الاقتصادي

يعتمد قانون المنافسة الجزائري نظام المراقبة السابقة لجميع عمليات التجميع الاقتصادي ويتضح ذلك من خلال ما تنص عليه المادة 17 كالتالي: « كل تجميع من شأنه المساس بالمنافسة... يجب أن يقدمه أصحابه الى مجلس المنافسة...»، وهو بذلك يكرس الاخطار الالزامي قبل تأسيس العملية المعنية على عكس القانون المصري الذي أكد بموجب نص المادة 44 من اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية⁵ على ضرورة الإخطار بالتجميع بعد نفاذه في السوق، لكن أثبتت التجربة فشل هذا النظام إذ تراجعت عنه أغلب تشريعات العالم مثل ما فعل المشرع الفرنسي بموجب قانون⁶ N.R.E. وأكد ذلك نص المادة 96 من قانون عصرنه الاقتصاد⁷ كالتالي:

« L'opération de concentration doit être notifiée à l'autorité de la concurrence avant sa réalisation ».

تشابه كذلك موقف المشرع التونسي والمغربي مع نظام المراقبة المعمول به في القانون الجزائري وهذا ما يتبين من نص المادة 9 من القانون التونسي⁸ ونص المادة 10 من القانون المغربي⁹.

أخذت معظم تشريعات الدول بنظام المراقبة السابقة لعمليات التجميع الاقتصادي لأنه يعتبر أكثر النظم فاعلية؛ فهو يمكن أجهزة المراقبة من تقييمها والبحث عن أثارها السلبية وتقييدها قبل دخولها الى السوق وبذلك يتمشى موقف المشرع الجزائري مع المتغيرات الدولية في هذا المجال.

2- التحقيق مع التجميع الاقتصادي

يهدف التحقيق إلى جمع المعلومات الكافية عن عملية التجميع الاقتصادي المخاطر بها، بداية يتأكد المجلس من التصريحات الموجودة في الطلب ثم يكملها في حال عدم كفايتها لذلك يوقع أصحاب العملية تصريح بصحتها بالنظر لأهميتها¹⁰ ويتأكد المقرر المكلف بالتحقيق من مطابقتها مع الواقع بطريقة موضوعية بواسطة تقديم طلب إيضاح يحتوي على معلومات و/أو سندات إضافية تكون ضرورية¹¹.

يجر المقرر بذلك تقريرا أوليا يتضمن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ويبلغ رئيس المجلس التقرير إلى الأطراف المعنية والوزير المكلف بالتجارة وجميع من له مصلحة لإبداء ملاحظات مكتوبة في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر التي تعتبر نفس المدة التي يتخذ فيها المجلس قراره¹². يمكن اعتبار هذه الإجراءات مرحلة أولية في التحقيق لأنها تتشابه مع الفحص المبدئي الذي تنص عليه أحكام القانون الفرنسي والأوروبي والتي تهدف إلى تقييم المشروع ومعرفة مدى توافقه مع المنافسة الحرة وهذا ما تنص عليه المادة 430 الفقرة 05 من القانون التجاري الفرنسي¹³، حيث ألزمت سلطة المنافسة بالإنتهاء من ذلك خلال 15 يوما يمكن مدها إلى 15 يوما أخرى بناء على طلب المؤسسات المعنية لإبداء رأيهم فيه.

تفحص مثلا المفوضية الأوروبية كافة الوثائق والمستندات الملحقة بالإخطار في إطار القانون الأوروبي¹⁴ ويمكن لها طلب إيضاحات من الأطراف المعنية و الأخذ بملاحظات الدول الأوروبية وفقا لنص المادة 11 الفقرة 03 منها، وحدد نص المادة 10 الفقرة الأولى مدة خمسة وعشرون يوما من تاريخ إستلام الإخطار للتوصل إلى حل مبدئي، وتدرس المفوضية مدى توافق الصفقة مع السوق الأوروبية في هذه المرحلة ويتم نشر تقرير أولى في الجريدة الرسمية يشمل: وقائع الإخطار، وأسماء المشروعات المخطرة، ووصف الصفقة، والقطاعات الاقتصادية المتعلقة بها وفقا لأحكام المادة 11 الفقرة 03 من نفس اللائحة، ويهدف هذا الاجراء إلى اعلام الغير بها تطبيقا لذلك يمكن للمفوضية الأوروبية إصدار قرار عدم خضوع الصفقة للتنظيم الأوروبي، أما إذا أثار الفحص المبدئي وجود اخلال بالمنافسة يمكن الإنتقال إلى الفحص المعمق طبقا لأحكام المادة 09 الفقرة 02 من نفس اللائحة.

يتضح من ذلك أن الفحص المعمق يتوقف على عدم كفاية المعلومات المتوصل إليها في الفحص المبدئي، وبالرجوع إلى القانون الجزائري يمكن لمجلس المنافسة القيام بكل الأعمال المفيدة التي تدرج ضمن اختصاصه لاسيما كل تحقيق أو دراسة أو خبرة بواسطة المصالح و الاشخاص المخول لهم ذلك، وتطبيقا لما سبق تنص المادة 34 من قانون المنافسة على التالي: « يمكن أن يستعين مجلس المنافسة بأي خبير أو يستمع إلى أي شخص بإمكانه تقديم معلومات له، كما يمكنه أن يطلب من المصالح المكلفة بالتحقيقات الاقتصادية لاسيما تلك التابعة للوزارة المكلفة بالتجارة إجراء كل تحقيق أو خبرة حول المسائل التي تدرج ضمن اختصاصه». كما تنص المادة 49 مكرر من قانون المنافسة على نفس المعنى كالتالي: « علاوة على ضباط وأعاون الشرطة القضائية المنصوص عليهم في قانون الاجراءات الجزائية، يؤهل للقيام بالتحقيقات المتعلقة بتطبيق ومعاينة مخالفة أحكام هذا الامر الموظفون الآتي ذكرهم:

- المستخدمون المنتمون إلى الاسلاك الخاصة بالمراقبة التابعون للإدارة المكلفة بالتجارة

- الأعاون المعنيون التابعون لمصالح الإدارة الجبائية

- المقرر العام والمقررون لدى مجلس المنافسة ».

يلاحظ من ذلك أن مهمة التحقيق على مستوى المجلس ممنوحة للمقرر العام والمقررون تباشر بطلب من رئيس المجلس والاستعانة بمختلف الاشخاص والهيكل التي لها علاقة بالمنافسة ما هو إلا توسيع لعملية التحقيق ودخول مرحلة التحليل الموضوعي المعمق لتحديد السوق المعنية وبيان الآثار المحتملة والتدابير العلاجية الممكنة وإقتراحها ويتشابه ذلك مع ما

تنص عليه المادة 6 - 450 L من القانون التجاري الفرنسي¹⁵ إذ يمكن للمقرر العام لدى سلطة المنافسة توظيف الأعوان اللازمون لدى وزارة الاقتصاد لإجراء التحقيق القمعي وذلك بتقديم طلب لوزير الاقتصاد.

بالرجوع لنص المادة 54 و 55 من قانون المنافسة الجزائري يقوم المقرر عند إحتتام التحقيق بإيداع تقرير معلل لدى مجلس المنافسة يتضمن المآخذ المسجلة ومرجع المخالفات المرتكبة وإقتراح القرار نفس المعنى تؤديه نص المادة 18 من اللائحة الأوربية¹⁶ التي تخص التحقيق المعمق، فإذا ما أرادت اللجنة الأوربية: إتخاذ تدابير عدم توافق الصفقة مع السوق الأوربية أو الموافقة المشروطة عليها أو فرض غرامات مالية ترسل للأطراف المعنية قائمة تشمل كافة أوجه الاعتراض على الصفقة.

يمكن إتباع إجراءات البحث السابقة الذكر للحصول على تقرير أولي وآخر موضوعي معمق قصد وضع منهجية قانونية خاصة بمراقبة التجميعات الاقتصادية في النظام الجزائري تتشابه مع التشريع الفرنسي والأوربي بخصوصيات وطنية تسمح بإتخاذ القرار المناسب وفق التحقيقات المتوصل إليها.

يلاحظ أن المشرع الجزائري كرس من خلال نص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 05 - 219 حرصه على التوفيق بين سلطات التحقيق الممنوحة لمجلس المنافسة وكفالة حق المؤسسات المعنية في المحافظة على أسرارها الاقتصادية، حيث نصت الفقرة الأولى منها على التالي: « يمكن أن تطلب المؤسسات المعنية أو ممثلوها المفوضون، بأن تكون بعض المعلومات أو المستندات المقدمة محمية بعبارة " بسرية الأعمال" يجب أن ترسل أو تودع في هذه الحالة المعلومات والمستندات المعنية بصفة منفصلة وتحمل فوق كل صفحة منها عبارة " سرية الأعمال".

3- تقييم مجلس المنافسة للتجميع الاقتصادي المقترح

تشغل إجراءات التحقيق مكانة مهمة في تقدير عملية التجميع الإقتصادي المقترح، في ظلها يتعرف مجلس المنافسة بتأثيرات العملية المعنية على المنافسة و ذلك السبب الرئيسي في فرض نظام المراقبة السابقة على هذا النوع من العمليات، لكن هذا لا يكفي لتحقيق أهداف قانون المنافسة¹⁷ لذلك يتطلب الأمر الإعتراف القانوني بدور مجلس المنافسة في تقييمها ولا يتجسد ذلك إلا بمنحه مجموعة من الصلاحيات تجعل منه الخبير في هذا المجال.

يتولى مجلس المنافسة في الجزائر أمر تنفيذ المؤسسات لأي تجميع إقتصادي في السوق من خلال النتائج التحليلية المتوصل إليها وذلك ما تنص عليه المادة 19 من قانون المنافسة كالتالي: « يمكن مجلس المنافسة أن يرخص بالتجميع أو يرفضه بمقرر معلل بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بالقطاع المعني بالتجميع. ويمكن أن يقبل مجلس المنافسة التجميع بشروط من شأنها تخفيف أثار التجميع على المنافسة، كما يمكن للمؤسسات المكونة للتجميع أن تلتزم من تلقاء نفسها بتعهدات من شأنها تخفيف أثار التجميع على المنافسة...». يتضح من خلال نص المادة المذكورة أعلاه أن المشرع لم يضع معايير محددة لتقييم التجميعات الاقتصادية، وبطريقة ضمنية يكون قد أعترف لمجلس المنافسة بسلطة تقديرية تفتح له مجال البحث عن معايير إفتراضية تتلاءم مع أهداف قانون المنافسة.

أ- غياب تحديد قانوني لمعايير تقييم التجميعات الاقتصادية

تعكس قرارات مجلس المنافسة النتائج التي توصل إليها من جراء عملية التحقيق لذلك أشتراط المشرع ضرورة تبريرها لكنه لم يضع معايير محددة لذلك مما يسهل للحكومة أمر تغييره بعد إعادة رفع الطلب أمامها وفق أحكام المادة 21 من قانون المنافسة تحت مبررات المصلحة العامة أو الخاصة، وبذلك يكون عمل مجلس المنافسة محدود لغياب مبررات قانونية يستند إليها في عملية التقييم خاصة وأنه لا تكفيه "نسبة 40% من المبيعات أو المشتريات المنجزة في سوق معينة" كمؤشر لرفض أو قبول أي تجميع إقتصادي لأنه مجرد أساس لإخضاعها للمراقبة. وما يؤكد السلطة التقديرية لمجلس المنافسة نص المادة 19 المذكورة أعلاه الذي منح لمجلس المنافسة إمكانية التفاوض مع المؤسسات المعنية في حالة التجميع الثابت عنه آثار سلبية على المنافسة، ولغرض التخفيف منها يمكنه إقتراح شروط أو قبول التجميع بناء على إلتزامها بتعهدات، ويلاحظ من ذلك عدم تحديد المشرع للشروط التي يمكن إقتراحها على المؤسسات المعنية مما يؤكد تمتعه بالسلطة التقديرية¹⁸.

كرس المشرع التونسي مثلا أحكاما مخالفة للقانون الجزائري في هذا الشأن لأنه ذكر معايير تقييم التجميعات الإقتصادية بموجب نص المادة 9 مكرر من قانون المنافسة والأسعار¹⁹ كالتالي: « ينظر مجلس المنافسة في مدى مساهمة مشروع التركيز الإقتصادي أو عملية التركيز الإقتصادي في التقدم التقني أو الإقتصادي قصد ضمان التعويض الكافي عن الإخلال بالمنافسة كما يجب أن يأخذ المجلس في تقييمه لمشروع التركيز الإقتصادي أو عملية التركيز الإقتصادي بعين الإعتبار ضرورة تعزيز أو الحفاظ على القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية إزاء المنافسة الدولية»، لكن ما يعاب على المشرع التونسي عدم إعطائه أهمية لعمل مجلس المنافسة بهذا الخصوص بإعتباره مجرد إستشارة تقدم الى وزير التجارة وفق نص المادة 9 مما يجعل رأيه غير مؤثر في عملية التجميع الإقتصادي.

ب- إعمال السلطة التقديرية لمجلس المنافسة في تقييم التجميع الاقتصادي

خلت أحكام قانون المنافسة الجزائري من معايير تقييمه لعملية التجميع الإقتصادي لاسيما أن المرسوم التنفيذي رقم 2000-315 المتعلق بتحديد مقاييس تقدير مشاريع التجميع والتجميعات²⁰ قد ألغي، لكن بالمقابل من ذلك يمكن لمجلس المنافسة إستعمال سلطته التقديرية التي تبين من خلال نص المادة 19 المذكورة أعلاه وذلك بإعطاء العملية التنافسية أولوية عند إتخاذه لأي قرار بإعتباره الغرض الأساسي الذي من أجله أنشأ القانون فيكون بذلك مجلس المنافسة آلية تحد من الآثار السلبية الناجمة عن عملية التجميع الإقتصادي، لكن هذه الآثار لا تكون دائما سلبية بل عكس ذلك قد تخدم التقدم الإقتصادي من خلال تعويض الأضرار اللاحقة بالمنافسة.

ب1- تحديد الضرر الواقع على المنافسة

لا يكفي مجلس المنافسة عند تقدير آثار عملية التجميع الإقتصادي على المنافسة بدراسة نصيب المؤسسات المعنية، وإنما يجب عليه الامام بجميع معطيات السوق التنافسية؛ والتي تمثل في نصيب باقي المؤسسات المتنافسة فيه وأهمية الاستثمارات

التي تمت بواسطة المشروعات أطراف التجميع الإقتصادي ومدى تقدمهم التكنولوجي وما إذا كانت هذه العوامل تؤدي الى تبعية عملائهم بصفة مؤكدة وهي ممارسات في مجملها تشكل وضعية الهيمنة على السوق وبدورها تعكس الوجه السليبي للعملية بواسطة المساس بالمنافسة²¹.

أنصرف رأي مجلس المنافسة الفرنسي²² في هذا الشأن إلى إعتبار قدرة المؤسسات على إختراق السوق في ظل قيام التجميع الإقتصادي بتكوينه لعوائق حسيمة معيارا يؤكد الجانب السليبي لها كأن يتطلب مثلا إختراق السوق إستثمارات شديدة الضخامة، زيادة على ذلك لم يمتنع إعتقاد وضعية تعزيز وخلق مركز مسيطر على السوق وفقا لنص المادة 38 الفقرة 2 من الأمر المتعلق بحرية المنافسة و الاسعار كمييار لقياس أضرار المنافسة في السوق لكن ليس بصفة إنفرادية، وعليه يمكن لمجلس المنافسة في الجزائر إعتقاد نسبة 40 % من المبيعات أو المشتريات المنجزة في سوق السلع والخدمات لقياس مساس التجميع بالمنافسة مع الأخذ في الإعتبار أولوية القطاع الإقتصادي في التنمية وعليه يتضمن تحليل العملية الجوانب التالية²³:

- تحديد السوق ذات الصلة من حيث الموقع الجغرافي والسلع والخدمات على النحو المبين سابقا.
- وصف المنتجات المتنافسة فعلا أو يمكن أن تتنافس.
- المؤسسات التي يمكن أن تهدد بالمنافسة.
- الحصة النسبية والأهمية الاستراتيجية لهذه المؤسسات فيما يخص أسواق المنتجات.
- إحتمال حدوث عملية دخول جديدة ووجود حواجز فعالة أمام عمليات الخول الجديدة.
- بناء على ما سبق يتطلب من مجلس المنافسة عند إستعماله لسلطته التقديرية مراعاة مدى مساهمة التجميع في التقدم الإقتصادي وعدم النظر من زاوية الضرر اللاحق بالمنافسة فرغم ما يحمله من سلبيات على المنافسة إلا أن إيجابياته في تحقيق المزايا ووفرات الحجم يجعل من عنصر "تحقيق التقدم الإقتصادي" يوازن في نتائج العملية المعنية بتعويضه الأضرار اللاحقة بالمنافسة.

ب2- مساهمة التجميع في التقدم الإقتصادي

تقوم التجميعات الإقتصادية بتعويض الأضرار اللاحقة بالمنافسة عن طريق تنمية القدرة التنافسية على المستوى الدولي؛ وذلك بتدريب المؤسسات الجزائرية على تحمل أعباء المنافسة الدولية في إطار عولة الإقتصاد والتجارة، وهذا المعنى نستنتجه من نص المادة 42 من قانون المنافسة المغربي²⁴ كالتالي: « ينظر مجلس المنافسة، فيما إذا كان مشروع التركيز أو عملية التركيز يساهم في التقدم الإقتصادي مساهمة كافية لتعويض الأضرار اللاحقة بالمنافسة ويراعي المجلس القدرة التنافسية للمنشآت المعنية بالمقارنة مع المنافسة الدولية»، كما راعى أيضا هذه الخصوصيات في الممارسات المقيدة للمنافسة حيث تنص المادة 32 الفقرة 4 من نفس القانون على التالي: « لا يمكن أن تتخذ التدابير المذكورة إلا إذا كانت الممارسة المعنية تلحق مساسا

خطيرا وفوريا باقتصاد البلاد أو اقتصاد القطاع المعني بالأمر أو المنشآت المتضررة»، وهذا ما يجعل قانون المنافسة يتماشى مع الغرض الذي أنشأ من أجله.

بالرجوع إلى قانون المنافسة الجزائري بعد تعديل 2008 أضاف المشرع نص المادة 21 مكرر الذي كرس فيها إعفاء قانوني لبعض التجميعات الاقتصادية من تطبيق حد 40 % من المبيعات والمشتريات المنجزة في السوق المعنية كالتالي: « لا يطبق الحد المنصوص عليه في المادة 18 أعلاه على التجميعات، التي يمكن أن يثبت أصحابها أنه تؤدي لاسيما إلى تطوير قدراتها التنافسية أو تساهم في تحسين التشغيل أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق يتبن من ذلك أن المشرع راعى تطبيق الحد المنصوص عليه في نص المادة 18 من قانون المنافسة وذلك مع وجود دلائل تبين دور التجميع في التطور الاقتصادي كالعامل وتدعيم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أو تشجيع الإستثمار في بعض المناطق الجغرافية والحيوية أو خلق مناصب الشغل²⁵.

كما أضاف المشرع لنص المادة 19 فقرة تلزم طلب إستشارة مجلس المنافسة للوزير المكلف بالقطاع المعني بالتجميع الذي يكون أدرى بالنشاط الاقتصادي الذي يعمل على تطبيقه في إطار السياسة الاقتصادية العامة، كما منح المشرع ترخيص قانوني للتجميعات الاقتصادية التي تستند إلى تطبيق نص تشريعي أو تنظيمي فيمكن مثلا أن يقرر نص قانوني الموافقة على شكل للتجميعات في ظل نشاطات معينة قد تراها الدولة ضرورية للتنمية والتطور الاقتصادي²⁶، وبذلك يكون المشرع قد قيد السلطة التقديرية لمجلس المنافسة فيما يتعلق بالإيديولوجية الاقتصادية للدولة الجزائرية وفي هذا السياق تنص المادة 7 - L 437 من القانون التجاري الفرنسي²⁷ إذ يمكن للوزير المكلف بالاقتصاد إعادة النظر في عملية التجميع الاقتصادي إذا قررت سلطة المنافسة الترخيص بها وذلك خدمة للصالح العام المتمثلة في مراعاة الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدولة الفرنسية.

ثانيا- حدود مراقبة مجلس المنافسة للتجميع الاقتصادي نص المشرع الجزائري بموجب قانون المنافسة على ما يحول للحكومة سلطة الترخيص للتجميع الاقتصادي متي أقتضت ذلك المصلحة العامة بمفهومها الواسع، وكل إجراء يرخص للتجميع الاقتصادي يهدف إلى تحقيق المصلحة الاقتصادية العامة سواء صدر عن الحكومة أو مجلس المنافسة أو أي جهة أخرى، لكن المشرع الجزائري خص الحكومة بذلك لأن مفهوم المصلحة العامة مرن وقابل للتطور حسب الأوضاع الاقتصادية السائدة في مرحلة ما إذ يجب أن تحتفظ به الدولة خدمة لدورها الاقتصادي والاجتماعي²⁸ كما لا يتصور إبعاد الدولة كليا وفتح الحرية الاقتصادية التامة إنما يجب الإبقاء على مظاهر السلطة العام.

أعترف المشرع الجزائري كذلك بموجب النصوص التأسيسية لبعض سلطات الضبط القطاعية بمراقبة التجميع الاقتصادي نظرا لحيوية هذه القطاعات وكل ذلك في إطار الإهتمام بالاقتصاد الوطني، وتلك هي حدود عمل مجلس المنافسة.

1- تدخل الحكومة للترخيص بالتجميع الإقتصادي

يبرر إحداث سلطات إدارية مستقلة إنسحاب الدولة من ممارسة النشاط الإقتصادي²⁹ وحصر دورها الأساسي في ضمان مصالح الاطراف المختلفة في السوق وذلك ما يفسر منح مجلس المنافسة سلطة أصلية للترخيص بالتجميعات³⁰، وكإستثناء حول المشرع الجزائري السلطة العامة نفس الاختصاص وفق أحكام نص المادة 21 من قانون المنافسة كالتالي: « يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع. »

يوجد غموض عند قراءة النص باللغة العربية لعدم وضوح مسؤولية تحريك المراقبة أمام الحكومة، لأنه بالتبعية لمعنى النص يكون محرك المراقبة نفسه المسئول عن تقدير المصلحة العامة وإقرار وجودها، فهل تكون من الطاقم الحكومي مجتمع باعتباره يرخص تلقائيا أم تحصر المهمة في شخص الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع لوروده كشرط عام في نص المادة المذكورة أعلاه ، بالرجوع للنص باللغة الفرنسية يتضح المعنى أكثر أين جاءت صياغة النص كالتالي:

«Lorsque l'intérêt général le justifie, le Gouvernement peut, sur le rapport du ministre chargé du commerce et ministre dont relève le secteur concerné par la concentration, autoriser d'office ou à la demande des parties concernées, la réalisation d'une concentration rejetée par le Conseil de la concurrence. »

يتبين من ذلك أن المراقبة تحرك من الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع عند وجود مصلحة عامة، أو بناء على طلب من الاطراف المعنية عند وجود مصلحة خاص، يمكن بذلك تجاوز قرار المجلس بالرفض بواسطة تقديم تقرير للحكومة التي تمثل سلطة الدولة موزعة على الوزارات بواسطة طلب مشترك بين وزير التجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع، لأنهما يملكان معلومات كافية عن وضع التجميع على إعتبار تقديمهما لإستشارة سابقة أمام المجلس وبذلك حفظ المشرع دورهما في رسم السياسة العامة للإقتصاد الوطني فهما المسيلان عن ضبط السوق وللحكومة بعد ذلك إعتقاد نص المادة 21 مكرر كأساس لتمرير مخططات التنمية الوطنية والمحلية باستعمال آلية التجميعات الإقتصادية حيث تنص على التالي: « .. بالإضافة إلى ذلك لا يطبق الحد المنصوص عليه في المادة 18 اعلاه على التجميعات التي يمكن أن يثبت أصحابها أنها تؤدي لاسيما إلى تطوير قدراتها التنافسية أو تساهم في تحسين التشغيل أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق » .

تتمشى سلطة ترخيص الحكومة مع ما منحه قانون المنافسة للسلطة التشريعية التي يمكنها إعفاء بعض المجالات من مجال المراقبة خاصة التي تتطلب التنمية كقطاع الفلاحة الذي يعاني من مشاكل لأن نسبة الصادرات في هذا المجال لا يتجاوز نسبة 3% حيث تنص المادة المذكورة أعلاه على التالي: " ترخص تجميعات المؤسسات الناتجة عن تطبيق نص تشريعي أو تنظيمي " يجوز للوزير المكلف بالإقتصاد إعادة النظر في التجميع الإقتصادي إذا قررت سلطة المنافسة عدم الترخيص بها وأقتضت المصلحة العامة ضرورة ذلك طبقا لنص المادة L430 من القانون التجاري الفرنسي وهذا ما يتمشى مع موقف المشرع الجزائري. رغم الفائدة الإقتصادية لهذا الإجراء يجب على المشرع التدخل بوضع ضوابط إجرائية تخص تدخل الدولة في مجال مراقبة التجميعات الإقتصادية قصد عرقلة القرارات السياسية التي يمكن للسلطة العامة إتخاذها نتيجة مرونة معيار المصلحة.

2 - مراقبة سلطات الضبط القطاعية للتجميع الإقتصادي

تبرز أهمية إيضاح الاختلاف بين مقتضيات إخضاع التجميعات الإقتصادية للمراقبة العمودية والأفقية في تجاوز التداخل المؤدي إلى التنازع في الاختصاص بين سلطات الضبط القطاعية ومجلس المنافسة ويحدث ذلك في حالة وجود أحكام موحدة في القانونين، الأمر الذي يفرض حالة تجميع إقتصادي مرفوضة من طرف مجلس المنافسة ومرخص به من السلطات الأخرى المخول لها ذلك أو العكس³¹.

كرس القانون التونسي نفس أحكام القانون الجزائري فيما يتعلق بمراقبة بعض عمليات التركيز الإقتصادي التي يمكن أن تخضع لترخيص وزير التجارة إستنادا لأحكام قانون المنافسة وإلى ترخيص السلطات الإدارية المستقلة بموجب قوانين الاستثمار³²، أستوجب ذلك تدخل مجلس المنافسة التونسي³³ للفصل في مدى تدخل سلطتين إداريتين بصفة متوازنة لأنه يؤدي الى تعارض أحكام القانونين وخلص إلى التالي: "1- وجود تباين في مجال الرقابة: الرقابة المسطرة من طرف وزير المالية والبنك المركزي التونسي هي رقابة فنية مالية تراعي مدى تماشي مشاريع التركيز مع الاهداف المالية المرسومة، أما رقابة الوزير المكلف بالتجارة بعد اخذ رأي مجلس المنافسة فهي رقابة على حرية المنافسة في السوق.

2- الإختلاف في المقاييس: عملية الاندماج عبارة عن بداية لنشاط جديد يستوجب الترخيص شأنها في ذلك شأن احداث مؤسسة جديدة.

3- الاختلاف في الشروط: إن الشروط التي اقرها الفصل 10 من القانون المتعلق بمؤسسات القرض للحصول على ترخيص تختلف عن الشروط الواردة بالفصل 07 (جديد) من قانون المنافسة و الأسعار لتسليط المراقبة على عمليات التركيز الإقتصادي.

4- التباين في الهدف: رقابة وزير المالية قد لا تمتد إلى الجوانب المتعلقة بالتوازن العام للسوق أو ضمان منافسة كافية فيه. وقد رأى المجلس أن الترخيص المسند من قبل وزير المالية لا يغني عن ضرورة الحصول على ترخيص الوزير المكلف بالتجارة."

بالرجوع إلى القانون الجزائري إذا تمت مثلا عملية تجميع إقتصادي بين مؤسسات تأمين دون موافقة لجنة الإشراف على التأمينات تحرك الإجراءات التأديبية ضدها³⁴ لأن ذلك بداية لنشاط جديد يستوجب الترخيص شأنها في ذلك إحداث مؤسسة جديدة، وبالمقابل لا يتطلب ذلك تدخل مجلس المنافسة إلا في حال الإخلال بالمنافسة وفق مقتضيات قانون المنافسة. تتحقق لجنة الإشراف على التأمينات من مدى مساهمة التجميع للسياسة المالية و الأهداف التي يقوم عليها النشاط وهي مراقبة فنية تقنية بينما يقوم عمل مجلس المنافسة على الإخلال بالمنافسة في السوق، وبذلك لا يوجد تداخل بين النصوص القانونية المؤسسة لسلطات الضبط القطاعية ومجلس المنافسة فيما يخص مراقبة التجميعات الإقتصادية وهي حدود عمل مجلس المنافسة.

خاتمة

إنطلاقا مما سبق نصل إلى أن النظام القانوني الحالي لمراقبة التجميعات الإقتصادية في الجزائر يكرس متطلبات المراقبة التي تستوجب الإعتراض لمجلس المنافسة بمختلف السلطات التي تمكنه من الإحاطة بجميع المعلومات المتعلقة بالعملية المعنية لإتخاذ القرار المناسب مع خصائص المنافسة في السوق.

بالإضافة إلى أنه كرس دور الدولة من خلال مساهمتها في توجيه التجميع حسب البرامج الإقتصادية المسطرة، وبخصوص القطاعات الإقتصادية الحيوية أعترف لبعض سلطات الضبط القطاعية بمراقبة التجميع مثل قطاع التأمينات والكهرباء والغاز وتلك حدود عمل مجلس المنافسة، الأمر الذي يشكل التوازن بين مصلحة المنافسة ومصلحة الاقتصاد الوطني، لكن هل وجود قواعد قانونية كافي لمراقبة التجميعات الإقتصادية في السوق الجزائرية؟.

ومن الدراسة أعلاه، يجب مراجعة النظام القانوني لمراقبة التجميعات الإقتصادية في الجزائر بناء على التوصيات التالية:

- الزيادة في موارد مجلس المنافسة في ظل تعدد مهامه.
- تكريس بنك معلومات من الناحية القانونية، وإنشائه واقعا يساعد على الربط بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية الأخرى والحكومة، من أجل تجاوز عقبة تنازع الإختصاص.
- التفصيل في إجراءات تدخل الحكومة لاسيما أن مفهوم المصلحة العامة واسع جدا، قصد ضمان إستقلالية مجلس المنافسة.

- جعل رأي مجلس المنافسة عنصرا من تقييم طلب الترخيص في ملفات التجميع التي تقتضي ترخيص سلطات الضبط القطاعية.

- ضرورة تدخل مجلس المنافسة بفقهاء لتدبير المفاهيم الغامضة؛ كالتجميع الإقتصادي والسوق ووضع الهيمنة، وربطه لإتفاقات مع الأجهزة الرائدة في هذا المجال، من خلال المشاركة في الدورات التدريبية والتكوينية مثلا، وربط علاقات مع أجهزة المنافسة الأجنبية كمجلس المنافسة التونسي، للإقتضاء بتجربته.

التهميش

¹ - نصت المادة 31 من القانون رقم 89 - 12، مؤرخ 5 يوليو 1989، يتعلق بالأسعار، ج ر عدد 29، صادر بتاريخ 19 يوليو 1989، على التالي: « كل فعل يرمي إلى تجميع المؤسسات قصد التحكم الفعلي في جزء هام من السوق الوطنية ينبغي على أصحابه الحصول على ترخيص مسبق، تحدد كفاءات تطبيق هذا المبدأ بموجب قانون خاص ».

² - أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي سنة 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 09، صادر بتاريخ 22-02-1995. (ملغى)

³ - ثار الخلاف أيضا حول الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة الفرنسي، قبل صدور أمر 1 ديسمبر 1986، راجع : MICHEL Bedamon, Droit Commercial, 2^{ème} Ed, Dalloz, 1994, p. 407.

⁴ - أمر رقم 03 - 03، مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، صادر بتاريخ 20 - 07 - 2003، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08 - 12، مؤرخ في 25 جوان سنة 2008، ج ر عدد 36، صادر بتاريخ 02 - 07 - 2008، والقانون رقم 10 - 05، مؤرخ في 18 أوت سنة 2010، ج ر عدد 46، صادر بتاريخ 18 - 08 - 2010.

⁵ - قانون مصري رقم 03 لسنة 2005، مؤرخ في 10 فيفري 2005، يتعلق بحماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، ج ر عدد 2 مكرر، راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.eca.org.eg.

⁶ - أنظر:

LEGEAIS Dominique, Droit commercial et des affaires, Armand Colin, Paris, 2009, p.320.

⁷ - أنظر: La loi Française n° 2008- 776 du 04 Aout 2008 de modernisation de l'économie الإلكتروني، راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.légifrance.Gov.fr.

⁸ - قانون تونسي رقم 64 لسنة 1991، يتعلق بالمنافسة والأسعار، منقح ومتمم، راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.marchépublic.gouv.tu، تم الإطلاع بتاريخ: 31 - 03 - 2012.

⁹ - قانون مغربي رقم 99 - 06، يتعلق بحرية الأسعار والمنافسة، مؤرخ في 5 يونيو سنة 2000، صادر بتاريخ 6 يونيو 2000، راجع الموقع الإلكتروني التالي: www.mhu.gov.ma.

¹⁰ - أنظر: الملحق الأول بالمرسوم التنفيذي رقم 05 - 219، مرسوم تنفيذي رقم 05 - 219، مؤرخ في 22 جوان سنة 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع الإقتصادي، ج ر عدد 43، صادر بتاريخ 22 - 06 - 2005.

¹¹ - أنظر : نص المادة 08 من المرجع نفسه.

¹² - أنظر: نص المادة 52 الفقرة 2، من الامر رقم 03 - 03، يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

¹³ - أنظر: Code de commerce français, 2014, www.LégiFrance.gouv.fr.

¹⁴ - أنظر:

Règlement CE n° 139- 2004, Conseil de l'Union Européenne du 20 Janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, www.ec.europa.eu/trade.

¹⁵ - أنظر:

Le code de commerce français, op.cit

¹⁶ - أنظر:

Règlement CE n° 139- 2004, op.cit.

¹⁷ - كمال عبد الرحمن، "المبادئ القانونية التي تحكم المنافسة ومنع الاحتكار"، مركز الدراسات البرلمانية المصرية، مجلس الشعب، الأمانة العامة، مارس 2004، ص 03.

¹⁸ - أيت منصور كمال، "مراقبة التجميعات الاقتصادية في القانون الجزائري"، أعمال الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، يومي 05 و06 ماي 2013، ص4.

¹⁹ - قانون تونسي رقم 64 لسنة 1991، يتعلق بالمنافسة والأسعار، المرجع السابق.

²⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 2000-315، مؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2000، يحدد مقاييس تقدير مشاريع التجميع أو التجميعات، ج ر عدد 61، صادر بتاريخ 18 - 10-2000.(ملغى)

²¹ - لينا حسن ذكي، قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار: دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والأوروبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 278.

²² - أنظر:

Avis du 19 - 02 - 1991, Rachat de la société teri par la société Wavin, Rapp., 1991, p.179.

²³ - راجع: القانون النموذجي بشأن المنافسة، سلسلة دراسات الانكثاد بشأن قضايا المنافسة و سياسات المنافسة، الأمم المتحدة، جنيف، 2000، ص 50، راجع الموقع

الإلكتروني التالي: www.unctad.competition

²⁴ - قانون مغربي رقم 99-06، يتعلق بحرية الأسعار والمنافسة، المرجع السابق.

²⁵ - أيت منصور كمال، "مراقبة التجميعات الاقتصادية في القانون الجزائري"، المرجع السابق، ص7.

²⁶ - المرجع نفسه، ص8.

²⁷ - مسعد جلال، "مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2009، ص 222.

²⁸ - أنظر:

COLLA Enrico, " Le contrôle de la concurrence et des concentration dans la distribution en Europe : une approche comparative ", Negocia , Paris, 2003, pp. 01-19.

²⁹ - راجع:

Conseil d'Etat Français, les autorités administratives indépendantes, rapport public, E.D.C.E , n° 52, 2001,p. 278.

³⁰ - أنظر:

AREZKI Nabila, Contentieux de la Concurrence, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Magister en Droit, Option Droit Public des Affaires, Université ABDERRAHMANE Mira , Faculte de Droit, Bejaia, 2011, p. 81.

³¹ -

ZOUIAMIA Rachid, " De l'articulation des rapports entre le Conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit algérien", Idara, n° 33,pp 31-54.

³² - تنص مثلا المادة 10 من القانون عدد 65 لسنة 2001، مؤرخ في 10 جويلية سنة 2001، يتعلق بمؤسسات القرض، على أنه: « تخضع للترخيص المشار إليه بالفصل

7 من نفس القانون : - كل عملية اندماج بين مؤسسات القرض

— كل اقتناء الحصص من رأسمال مؤسسة قرض من شأنه أن يؤدي إلى التحكم فيها وفي كل الحالات كل عملية تقتضي إلى حيازة نسبة تساوي أو تفوق نسبة 10 % من حقوق الاقتراع وكل عمل ينجر عنه إحالة قسط هام من موجودات مؤسسات القرض من شأنها أن تقتضي إلى تغيير في تركيبها المالية، ويجب أن يحظى التقدير الواقع من قبل مؤسسات القرض المعنية لضبط مبلغ رأس مال المؤسسة والناتج عن عملية الاندماج بموافقة البنك المركزي التونسي عملا بأحكام الفصل 13 من هذا القانون».³³

³³ - رأي مجلس المنافسة التونسي، عدد 52109، صادر بتاريخ 24 نوفمبر 2005، حول مدى خضوع المؤسسات المالية وخاصة منها مؤسسات القرض لإجراءات مراقبة التركيز الاقتصادي المنصوص عليها بقانون المنافسة والأسعار.

³⁴ - إرزيل الكاهنة، "دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007، ص ص 111-127.

حقوق القاضي في التشريع الجزائري

الأستاذ: جمال غريسي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الشهيد حمدة لخضر بالوادي

الملخص

من خلال هذا المقال الذي تم تسليط الضوء فيه على حقوق القاضي في التشريع الجزائري، والتي وجدناها متمثلة حسب اجتهادنا في الحقوق المعنوية والحقوق المادية والحقوق الدستورية، وهذه الحقوق بجميع أنواعها وتفصيلها الموجودة إن توفرت حقيقة للقاضي وجسدت فعليا في أرض الواقع من طرف المشرع الجزائري فإنها تضمن نزاهة القاضي وحياده في وظيفته، وتكفيه لأداء واجبه بكل ثقة واطمئنان بعيدا عن جميع الإغراءات، وتحميه كذلك من جميع المؤثرات الخارجية التي يتعرض لها من طرف الأفراد والسلطات الأخرى وهو ينظر في المنازعات المعروضة عليه بين المتقاضين للفصل فيها بالحق فيعطي المكانة الحقيقية لجهاز العدالة في الدولة.

RESUME

Nous focalisons dans cet article sur les droits dont dispose le juge dans la législation algérienne. En effet, nous constatons que le juge algérien jouit de droit moral, droit de fonds, et droit constitutionnel. Le juge va exercer sa fonction avec intégrité, et être neutre à conditions que le législateur lui accorde tous ces droits. En outre, ces droits permettent au juge d'assumer son devoir sacré avec sérénité sans être influencé par des individus ou d'autres pouvoirs, et statuer sur les litiges entre les parties. Ainsi, la justice occupera une position importante au sein de l'Etat.

إن وظيفة القضاء في الدول الحديثة هو تطبيق القانون لا مخالفته أو معارضته، والقضاء رسالة تقييم العدل بين الناس فتعطي لكل ذي حق حقه وتنصف المظلوم من الظالم والمستضعف من الجائر وتبذل كل جهد في سبيل تحقيق العدالة. و المسؤول عن بسط العدالة في المجتمع هم القضاة الذين يتولون ويحكمون مناصب في القضاء، وهم ينتمون إلى السلطة القضائية.

وإذا كان القضاء يلعب دورا هاما في حماية حقوق الإنسان وذلك بفضل رقابته التي تعتبر من أهم ضماناته، كان من الأولى أن يتمتع القاضي بهذه الحقوق.

وإذا كان من واجب القاضي نحو الدولة والمجتمع أن يحفظ الحقوق ويصون الحريات ويحقق العدل والمساواة، وأن يحفظ للقضاء هيئته ومكانته، فإن من واجب الدولة والمجتمع نحو القاضي أن توفر أسباب الحياة الكريمة والمستوى اللائق الذي يعينه على النهوض بواجبه القضائي في ثقة واطمئنان، وهذا الأمر حرصت عليه التشريعات الوضعية .

والقاضي الذي توفرت فيه شروط القضاء وتولى منصبه فتجرد عن أهوائه وتخلي عن مصالحه في سبيل تحقيق العدل استحق من التقدير والاحترام الشيء الكثير، ولا بد أن يتمتع بحقوق توفر له الظروف المناسبة للفصل في قضايا الناس بالعدل، وهذه الحقوق متمثلة في الحقوق المعنوية والحقوق المادية والحقوق الدستورية.

وعليه نطرح التساؤلات التالية: هل هذه الحقوق التي حُدِّدتها المشرع للقاضي تكفيه لأداء واجبه القضائي؟ وهل تحميه من جميع المؤثرات الخارجية التي يتعرض لها وهو ينظر في القضايا المعروضة عليه للفصل فيها؟ وهل هذه الحقوق تحفظ مكانته وهيئته وتضمن له الحياد والنزاهة في عمله؟

وحتى نجيب على هذه التساؤلات رأينا الزامية تسليط الضوء على الحقوق الممنوحة للقاضي من طرف المشرع الجزائري، وذلك من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: الحقوق المعنوية للقاضي

المبحث الثاني: الحقوق المادية للقاضي

المبحث الثالث: الحقوق الدستورية للقاضي

وعليه سنبدأ التفصيل في هذه المباحث الثلاثة:

المبحث الأول

الحقوق¹ المعنوية للقاضي

إذا كان القاضي يحفظ الحقوق كان أولى أن يتمتع بها وذلك بأن نشيد له أساسا من الاطمئنان النفسي والوظيفي وبأن نؤمّه معنويا وأن نرفع عنه كل ضغط قد يتعرض له أو خطر قد يلقاه² وهو ما يعرف بالحقوق المعنوية.

وهذه الحقوق المعنوية التي يتمتع بها القاضي متمثلة في توفير حق البقاء والاستقرار في الوظيفة وعدم عزله إلا بسبب يوجب ذلك ضمانا لهيئته وحفاظا على كرامته بين الناس.

ويجب على الدولة كذلك حماية القاضي من أي اهانة أو تهديد أو اعتداء قد يتعرض له من طرف الأفراد أو جهات أخرى واعانتة في تنفيذ أحكامه، وعليها تحمّل تبعات الأحكام التي يصدرها.

وستنطرق إلى هذه الحقوق المعنوية الممنوحة للقاضي بأكثر تفصيل من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الحق في الاستقرار

المطلب الثاني: الحق في الحماية من الاساءات والاعتداءات

المطلب الأول

الحق في الاستقرار

إن لحق الاستقرار في وظيفة القضاء أهمية في نفوس القائمين بالعدل، لأنه يبعث الارتياح وييث الطمأنينة للحفاظ على وظيفتهم والاستمرار فيها، وهذا حتى يبقى القاضي واثقا في عمله، مطمئنا على رزقه وأداء واجبه³ أحسن أداء لتحقيق العدالة في المجتمع.

ولقد جاءت التشريعات الحديثة عن طريق المواثيق والمعاهدات والمؤتمرات والاعلانات لتؤكد جميعها حرصها على منح حق الاستقرار للقاضي، وهو ما نص عليه مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاينة المجرمين المنعقد في ميلانو من 26 أغسطس إلى 6 ديسمبر في المادة 11 منه على: "يضمن القانون للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليهم وظائفهم واستقلالهم وأمنهم.....".

وهذا الحق أكدّه كذلك هذا المؤتمر في المادة 12 منه بنصها: "يتمتع القضاة سواء أكانوا معينين أو منتخبين بضمان بقائهم في منصبهم إلى حين بلوغهم سن التقاعد الالزامية أو انتهاء الفترة المقررة لتوليهم المنصب، حيثما يكون معمولا بذلك".

أما المشرع الجزائري فقد أقر هذا الحق للقاضي في المادة 1/26 من القانون الأساسي للقضاء سنة 2004⁴ بقوله: "ضمن استقرار قاضي الحكم الذي يمارس عشر سنوات خدمة فعلية ولا يجوز نقله أو تعيينه في منصب جديد بالنيابة العامة أو بسلك محافظي الدولة أو بالإدارة المركزية لوزارة العدل ومؤسسات التكوين والبحث التابعة لها أو المصالح الإدارية للمحكمة العليا أو مجلس الدولة أو أمانة المجلس الأعلى للقضاء إلا بناء على موافقته". وهذه الضمانة المذكورة في المادة 26 مقررّة لفائدة بعض قضاة الحكم فقط، ولا تستفيد منها الفئات الأخرى⁵.

من هذا نلاحظ أن المشرع الجزائري قد قصر في حق الفئات الأخرى، وذلك بعدم تمتعهم بحق الاستقرار في عملهم على الرغم من كفاءتهم وقدراتهم الكبيرة ومستواهم العلمي وخبرتهم في ميدان القضاء. وعليه حسب رأينا فإن على المشرع أن يعيد النظر في هذه المادة، وذلك بمنح بعض الفئات الأخرى غير قضاة الحكم التمتع بحق الاستقرار في الوظيفة.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن المشرع لم يكتف بالاستثناءات المتعددة المذكورة إذ جعل حق الاستقرار لا يدوم بالنسبة للقضاة المعيّنين به سوى خلال الفترة الفاصلة بين الحركات السنوية للقضاة، حيث يمكن للمجلس الأعلى للقضاء نقل قضاة الحكم متى توافرت شروط ضرورة المصلحة أو حسن سير العدالة⁶، مع العلم أنه في حالة نقل قضاة الحكم أيا كانت فترة أقدميتهم، يتعين عليهم قبول الوظيفة في المنصب المقترح سواء تضمن ترقية أو تنزيل⁷، ويجوز للقاضي المعني في هذه الحالة بعد الالتحاق بمنصب عمله الجديد أن يقدم تظلمًا أمام المجلس الأعلى للقضاء في أجل شهر من تاريخ تنصيبه ويفصل المجلس في التظلم في أقرب دورة له⁸.

أما المادة 16 من القانون الأساسي للقضاء سنة 1989⁹ المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 05/92 المؤرخ في 14 أكتوبر 1992 المتضمن القانون الأساسي للقضاء فقد نصت على أهم حق يتمتع به القاضي وهو حق الاستقرار بقولها: "حق الاستقرار مضمونًا لقاضي الحكم الذي مارس عشر سنوات من الخدمة الفعلية، ولا يجوز نقله أو تعيينه في منصب جديد بالنيابة أو الإدارة المركزية أو المصالح العليا إلا برضاه".

فظرا لأهمية هذا الحق بالنسبة للقضاة ذكره المشرع ورّبه في الدرجة الأولى على رأس الحقوق التي يتمتع بها القضاة، وكأنه أراد بهذا الحق إضفاء حصانة إدارية على القضاة ليدخل في نفوسهم الأمن والاستقرار ويرفع عنهم يد السلطة التنفيذية فلا يكونوا محلا للنقل المكاني أو النوعي إلا برضاهم¹⁰.

وحق استقرار القاضي يُمَدّ خطوة هامة لتدعيم استقلاليتة، وذلك لأن القاضي الذي يخاف من ضياع منصبه لا يمكن أن يحقق العدل ولا العدالة للمتقاضين¹¹.

وإذا لم يكن القاضي مطمئنًا على منصبه، آما على مصيره، فلا يُرجى منه حياد، ويفقد بعدم حياده الاستقلال اللازم لممارسة العمل القضائي، ولذلك قيل بحق إن مداومة الوظيفة أو استقرارها هو أقوى العوامل تدعيما لروح القضاة في

الاستقلال، وفي اقبالهم على واجبه الشاق في إدارة العدالة دون خوف من الميل، وقيل كذلك إن تأكيد دوام الوظيفة - بتأمين القاضي على كرسيه - يبعد عنه شبح التهديد والتخويف من جانب السلطتين¹².

هذا ويترتب على حق استقرار القاضي في وظيفته عدم جواز ابعاده عن منصبه القضائي، سواء عن طريق توقيفه، أو نقله تعسفا من جهة قضائية إلى أخرى حسب رتبته وذلك في غير الأحوال وبغير الكيفية المنصوص عليها قانونا.

ولاشك أن نقل القضاة في غير الحالات القانونية يبقى السلاح الخطير الذي يهدد استقلاله، وينعكس أثره على حسن سير عملهم، ولهذا كان حق الاستقرار في الوظيفة من أهم الضمانات التي ترمز حقا إلى استقلال القضاء من جهة ومن جهة ثانية حماية القاضي من تعسف الإدارة¹³.

ولقد جاء في تقرير المحكمة العليا المقدم أمام الندوة الوطنية للقضاة أن مبدأ الاستقرار يوفر الطمأنينة في الحياة العملية لقضاة الحكم¹⁴.

كما أنه يُفهم كذلك من نص المادة 16 السالفة الذكر استبعاد أعضاء النيابة العامة وعدم تمتعهم بحق الاستقرار وذلك لطبيعة عمل النيابة العامة في حد ذاتها، حيث نجد أن قاضي النيابة يخضع لإدارة ومراقبة رؤسائه وسلطة وزير العدل، فعمل النيابة العامة ذو طبيعة مزدوجة¹⁵.

غير أن حق الاستقرار وإن كان مخلولا لقضاة الحكم إلا أنه ليس بالمبدأ المطلق، فلقد جاء في بيان الأسباب مايلي: " يقصد بهذا المبدأ تحقيق استقرار القاضي الأمر الذي يضمن له الحماية والاستقلالية لما يضمن عدم نقله إلا بناء على طلبه أو بناء على ترقية قبلها أو نتيجة إجراءات تأديبية يُقرها المجلس الأعلى للقضاء"¹⁶.

من هذا البيان يتضح أنه ورد على هذا المبدأ استثناءات¹⁷ تتمثل في:

1- النقل بناء على رغبة المعني ورضا منه.

2- النقل بناء على ترقية.

3- النقل التأديبي.

4- النقل الاستثنائي.

من كل الذي سبق نرى أن المشرع الجزائري نصّ على أهم حق معنوي يتمتع به القاضي وهو حق الاستقرار، وهو في الحقيقة حماية له وخطوة هامة لتدعيم مبدأ استقلال القضاء، لكن النقص الذي يبقى يعتري المشرع في هذا الحق، أنه لم يمنحه لكل فئات القضاة، بل منحه إلا لقضاة الحكم فقط، وهذا حسب رأينا تقصير كبير من المشرع في منح حق الاستقرار، وعليه إعادة النظر في ذلك ليحقق العدل بين جميع فئات القضاة.

المطلب الثاني

الحق في الحماية من الاساءات والاعتداءات

لقد أولى المشرع الجزائري كغيره من التشريعات رعاية كافية للقضاة فخصص لهم من الأحكام ما يحفظ كرامتهم ويصون حرمتهم، وحرّم كل فعل من شأنه الاعتداء عليهم أو اهانتهم وجعل من النصوص ما يحفظ حيادهم ويعددهم عن كل ضغط أو تأثير.

فقد نصت المادة 144 من قانون العقوبات الجزائري على مايلي: "يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة من 500 إلى 5000 دج كل من أهان قاضيا أو موظفا أو قائدا أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الاشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم أو بالكتابة أو بالرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو اعتبارهم أو الاحترام الواجب لسلطتهم".

من قراءتنا لهذا النص نرى أن المشرع جمع طوائف عديدة من الموظفين في نص واحد، وجعل نفس العقوبة لمرتكي فعل الاهانة، وكان الأحرى بالمشرع أن يعطي الصفة القضائية حَقَّها وأن يعتبرها ظرفا لتشديد العقوبة، وأن يخصّص للقضاة دون غيرهم من موظفي الدولة أحكاما متميزة تنطبق عليهم، وهذا لأن مبدأ أفضلية حماية القضاة عن غيرهم يجد أساسه القانوني في أن القضاة يتصرفون باسم المجتمع ولصالحه ومقصدهم تطبيق القانون ورفع لوائه عاليا، كما أنهم عرضة للاعتداء والاساءة أكثر من غيرهم لذا كان لزاما أن تبسط لهم حماية خاصة تمكّنهم من أداء رسالتهم في بسط العدالة بين الناس، وتُجدهم عن كل بطش أو اعتداء أو اساءة إليهم، وتعتبر اهانة القضاة اهانة للمجتمع كله لأنهم وكلاء عنه في اقتضاء حقه في العقاب وتطبيق القانون الذي ينبغي استكمالاً لقواعد الحماية تمييزهم عن غيرهم في المجال الجزائري باعتبار الصفة التي يحملونها ظرفا مشددا في العقاب¹⁸.

ولقد جاءت نصوص الدساتير والقوانين الأساسية للقضاء مؤكدة على حق القاضي في الحماية، فقد نصت المادة 148 من دستور 1996 على أن: "القاضي محمي من أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه"¹⁹.

أما المادة 29 من القانون الأساسي للقضاء لسنة 2004 فقد جاء فيها: "بقطع النظر عن الحماية المترتبة على تطبيق أحكام قانون العقوبات والقوانين الخاصة يتعين على الدولة أن تقوم بحماية القاضي من التهديدات أو الاهانات أو السب أو القذف أو الاعتداءات أيا كانت طبيعتها، والتي يمكن أن يتعرض لها أثناء قيامه بوظائفه أو بمناسبةها، حتى بعد الاحالة على التقاعد"²⁰.

من النصوص أعلاه، ومن نص المادة 144 قانون العقوبات السابقة، يتبين أن المشرع كفل حماية جنائية للقاضي سواء تمّ فعل الاعتداء أثناء مباشرة الوظيفة أو بمناسبة، وهذا لا شك يُعدّ صورة من صور الحماية المعنوية له بتوسيع مجال التجريم ليشمل الاعتداءات المرتكبة ضد القاضي أثناء أوقات العمل أو بعدها²¹، ونظن أن الإهانة المقصودة في النصوص المذكورة متمثلة في سوء الأدب وذلك بالحط والانقاص من قيمة القاضي أو شتمه أو سبه أو تحقير وظيفته أو جرح كرامته سواء بالقول أو الإشارة أو الكتابة أو الرسم، ولا يشترط في الإهانة أن يتوعد بارتكاب جريمة مستقبلا، بل يكفي أن يصدر عنه من الأقوال أو الأفعال أو الإشارات أو الرسم ما يمس بكرامة القاضي وينال من شرف وظيفته، وتكييف هذه الحالات يعود كامل صلاحيته للمحكمة المختصة التي تتبع العرف الجاري به العمل في تجريم هذه الحالات²².

أما التهديد فقد عرفه الفقه أنه: "توجيه عبارة أو ما في حكمها إلى المجني عليه عمدا يكون من شأنها إحداث الخوف عنده من ارتكاب جريمة أو افشاء أو نسبة أمور مخدشة بالشرف إذا وجهت بالطريقة التي يعاقب عليها القانون"²³.

من هذا يتبين أن التهديد قد يتوافر ولو لم يُصدّر على الجاني عبارات على الإطلاق بأن قام بإشارات رمزية توحى بفعل التهديد، وقد ذهبت محكمة النقض المصرية إلى عدم اشتراط ركن القصد الجنائي في ارتكاب جريمة التهديد بقولها: "ويتوافر القصد الجنائي في جريمة التهديد متى ثبت أن الجاني ارتكب التهديد وهو يدرك أثره من حيث ايقاع الرعب في نفس المجني عليه وأنه يريد تحقيق ذلك الأثر وذلك بغض النظر عما إذا كان الجاني قد قصد إلى تنفيذ التهديد ومن غير حاجة إلى التعرف على الأثر الفعلي الذي أحدثه التهديد في نفس المجني عليه"²⁴.

ولقد ذكرت المادة 145 من قانون العقوبات شكلا آخر للإهانة بقولها: "تعتبر اهانة ويعاقب عليها على هذا الاعتبار قيام أحد الأشخاص بتبليغ السلطات العمومية بجريمة وهمية أو تقريره أمام السلطة القضائية بأنه مرتكب جريمة لم يرتكبها أو لم يشترط في ارتكابها".

والحكمة التي توخاها المشرع في نظرنا لتجريم هذه الأفعال تعود إلى حرصه الشديد على عدم تضليل جهاز العدالة، وحفظ هيبة القضاء داخل المجتمع، وهذا حتى لا يستخف الأفراد بجهاز القضاء ويجعلوه موضع بلاغاتهم الكاذبة وقراراتهم الوهمية، وحتى لا يغرق القضاء في البحث عن دلائل وتكييف لجرائم لا أساس لها من الصحة والواقع.

والمشرع قصد بهذا التجريم حماية القضاة لئلا يضيع جهدهم وأوقاتهم في البحث عن جرائم وهمية، فينصرفوا للفصل في جرائم موجودة في الواقع²⁵.

أما المادة 148 من قانون العقوبات فقد حددت العقوبة لمرتكب الاعتداء بالعنف من سنتين إلى خمس سنوات سواء تعلق الأمر بالقضاة أو غيرهم من الموظفين.

أما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد حددت العقوبة من خمس إلى عشر سنوات إذا ترتب على الاعتداء بالعنف إسالة دم أو مرض أو تمّ بناء على سبق الاصرار أو التردد، أما الفقرة الثالثة منها فقد حددت العقوبة من عشر سنوات إلى عشرون سنة إذا ترتب على الاعتداء بالعنف أو تشويه أو بتر أحد الأعضاء أو عجز عن استعماله أو خلع البصر أو أية عاهة أخرى مستديمة.

أما إذا أدى العنف إلى الموت دون أن يكون للفاعل نية في احداثه تكون العقوبة السجن المؤبد، وإن كان قصد ذلك فالعقوبة الاعدام²⁶.

من كل الذي سبق يتضح لنا بجلاء أن القاضي في التشريع الجزائري أحيط من الناحية الجزائية بسياج من الحماية ضد أي خطر قد يلحقه من جانب الأفراد، فحَصَّن ضد كل أشكال الاساءات والاعتداءات التي قد تعترضه من أي نوع كان.

المبحث الثاني

الحقوق المادية للقاضي

لما كان شخص القاضي في المنظومة القضائية هو حجر الأساس، وسائر جهاز القضاء تابع له، كان من حقه أن يحاط بالعناية الخاصة وأن يحفظ مكانته عن الابتذال والخدش والاستضعاف، ولعل أبرز مظاهر هذه العناية تظهر في ضرورة تمتعه بالحقوق المادية، وذلك بتوفير الكفاية المعيشية له ولأسرته بتخصيص مرتب كاف له كيلا تمتد يده إلى أموال الناس²⁷ أو يحتاج في قوته إلى غيره فيستسلم لهم فيترك العدل في الحكم حياء أو طمعا، وهذا أعظم خطرا على هيبة القضاء وسلطته وحتى لا يتطلع كذلك إلى الهدايا والرشوة²⁸.

وكذلك تظهر في ضمانات ترقية القضاة في عملهم، وهذا لأن الترقية تشكل الوسيلة الأكثر ضمانا للتأكد من صلاحية شخص ما في تولي مناصب قضايا أعلى درجة من المنصب الذي يشغله، وحتى يحس القاضي بمكانته وقيمه لدى الدولة فيعمل على تقديس واجبه، وهذا حتى يحقق الأمن والاستقرار في المجتمع.

وستتطرق إلى الحقوق المادية الممنوحة للقاضي بأكثر تفصيل من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الحق في المرتب

المطلب الثاني: الحق في الترقية

المطلب الأول

الحق في المرتب²⁹

لقد أدركت النظم والتشريعات الحديثة أهمية هذا الحق في حياة القضاة فخصّصت رواتب معتبرة لهذه الفئة حتى يعطوا جهودهم في خدمة قطاع العدالة.

ولقد نصت على هذا الحق المادة 21 من الإعلان العالمي لاستقلال القضاء الذي أصدره المؤتمر العالمي لاستقلال العدالة التابع لمنظمة الأمم المتحدة المنعقد في مدينة مونتريال الكندية خلال الفترة من 6 إلى 10 يونيو 1982 بقولها: "يجب أن تكون مرتبات القضاة ومعاشاتهم كافية ومناسبة لأوضاعهم ولكرامة مسؤوليات مناصبهم وأن يجري تعديلها بانتظام وفقا لارتفاع معدلات الأسعار"³⁰.

وكذلك أقره فقهاء القانون الوضعي عندما قالوا: "إن على الدولة أن تكفل للقضاة حياة مادية كريمة تصون لهم استقلالهم ونزاهتهم وكرامتهم، وخاصة أنه محظور عليهم الاشتغال بأعمال لا تتفق ومنصب القضاء كالتجارة أو غيرها من المهن"³¹.

وقد عالج المشرع الجزائري هذا الحق، فمنح للقضاة رواتب وتعويضات وامتيازات أخرى بالإضافة إلى ذلك خصّهم بمرسوم تنفيذي يحدد كفاءات سير مهنتهم وكيفية منح مرتباتهم³².

وإذا كانت التشريعات الحديثة ومنها التشريع الجزائري، أجمعت على أنه لا يجوز للقاضي أن يمارس أية وظيفة أخرى عمومية كانت أم خاصة تدرّ عليه ربحا أو الاشتغال بالتجارة سواء باسمه الخاص أو بأسماء مستعارة، ذلك أن ممارسة القاضي للأعمال التجارية تفقده أهم خاصية في العمل القضائي ألا وهي الحياد وتجعله عرضة لدعاوى كثيرة تُرفع ضده من قبل المتعاملين معه وهو ما يفقد القضاء مهابة بين المتقاضين فضلا على أن التجارة تشغل الفكر وتشتت الذهن³³.

فقد نصت المادة 1/17 من القانون الأساسي للقضاء سنة 2004 على: "يمنع على القاضي ممارسة أية وظيفة أخرى عمومية كانت أم خاصة تدرّ ربحا عليه، غير أنه باستطاعته ممارسة التعليم والتكوين طبقا للتنظيم المعمول به بترخيص من وزارة العدل"، أما المادة 18 من نفس القانون فقد نصت على: "يمنع على قاض مهما يكن وضعه القانوني أن يملك في مؤسسة بنفسه أو بواسطة الغير تحت أية تسمية مصالح يمكن أن تشكل عائقا للممارسة الطبيعية لمهامه أو تمس باستقلالية القضاء بصفة عامة".

من هذه النصوص نفهم أنه من واجب القاضي أن يكتفي بالمرتب الذي تقلّده له الدولة، ولا يجوز له ممارسة أي وظيفة أو عمل تجاري يدرّ ربحا عليه، لكن باستطاعته ممارسة التعليم والتكوين بإذن خاص من وزير العدل.

وحتى لا ينشغل القاضي بالتفكير في مشكلات الحياة اليومية، لا بد أن يُحَصَّن ماديا بالحصول على مرتب ومكافآت مناسبة لعمله ضمانا لحياده ولاستقلال القضاء.

وإذا كان مرتب القاضي ضمانا أساسية من ضمانات حسن أداء القضاء، لا بد أن يكون على قدر كبير من الكفاية، حيث يواجه مطالب الحياة ويتفق مع مظهر القاضي وسمو رسالته وجلال مهمته³⁴، وهذا ما حرص عليه المشرع الجزائري في نص المادة 27 من القانون الأساسي للقضاء سنة 2004 بقوله: "يتقاضى القضاة أجرة تتضمن المرتب والتعويضات ويجب أن تسمح نوعية هذه الأجرة بضمان استقلالية القاضي وأن تتلاءم مع مهنته"، أما المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 75/90 المؤرخ في 27 فبراير 1990 المحدد لكيفيات سير مهنة القضاة وكيفية منح مرتباتهم فقد نصت على: "يتقاضى القضاة مرتبا يتم حسابه وفقا للجدول الملحق"³⁵.

من النصوص أعلاه يتبين أنه واجب على الدولة أن تمنح أجورا ومرتبات كافية لمعيشة القاضي وأسرته، وهذا حتى تُهيَّأ له أسباب الحياة الكريمة والمستوى اللائق الذي يُعِينه على النهوض بواجبه في ثقة واطمئنان.

هذا دائما وفي إطار زيادة أجور ومرتبات القضاة وتحسينها في الجزائر طالبت النقابة الوطنية للقضاة خلال اللقاءات الجهوية التي نظمتها في بعض الولايات على لسان رئيسها بمراجعة الأجور وفق المعايير العالمية³⁶، وكذلك المطالبة بتحسين وضعيتهم الاجتماعية وظروف عملهم ومنحهم نفس الامتيازات التي يتمتع بها الموظفون السامون في الدولة، وأكدوا على تحسين أداء القاضي بحمايته ماديا على نحو يحفظ كرامته للوصول إلى قضاء مستقل ومحيد كأساس لدولة القانون، كما طالبت النقابة أيضا على لسان رئيسها بإلزامية حماية القاضي ماديا، وذلك بمساواة رواتب القضاة مع باقي السلطات الأخرى في الدولة، وهو ما أكده رئيس النقابة خلال اللقاء الجهوي الأول الذي عقدته النقابة الوطنية للقضاة بوهران بقوله: "بأن القضاة يمثلون السلطة القضائية ومن ثمة ينبغي معاملتهم في مجال الأجور بنفس مرتبة السلطة التشريعية والتنفيذية حيث من المفروض أن يكون أجر رئيس المحكمة العليا مواز للأجر رئيس الحكومة ورئيسي غرفتي البرلمان"³⁷.

ونحن بدورنا نرى أن المطالبة برفع مرتبات القضاة من طرف نقاباتهم ومعادلتها لسائر موظفي الدولة أو أكثر هو مطلب شرعي وجدير بالاهتمام والرعاية، وهذا لأن معظم النظم والتشريعات الحديثة في العالم تُعطي للقضاة مرتبات أعلى من سائر موظفي الدولة وهذا حتى: "يطمئن القضاة لأحوالهم فلا تشغلهم أعباء الحياة، ولا تعكّر صّفوهم تكاليف المعيشة ولا يتطلع منهم أحد إلى أن يستبدل بكرسيه على منصة القضاء وظيفة أخرى مهما علا شأنها، ولا أن يضيف إلى أعبائه أعمالا أخرى مهما ارتفع دخلها، وبالتالي يمكنه مقاومة الضغوط التي قد تمارس عليه، ولا يقع أسيرا لمصالحه الشخصية، ومن ثم يطمئن الناس إلى عدل قضائهم"³⁸.

وعليه نجد أن المشرع الجزائري قد حرص قدر المستطاع منح القضاة مرتبات وامتيازات كافية له ولأسرته تقيه من قبول الهدايا والرشوة وتحفظ كرامته ونزاهته، فيقوم بأداء واجبه القضائي في ثقة واطمئنان بعيدا عن جميع الإغراءات.

المطلب الثاني

الحق في الترقية³⁹

إذا كانت الترقية هي إحدى الحقوق الأساسية للقاضي، فينبغي أن تستند إلى عوامل موضوعية خاصة متمثلة في المقدرة والنزاهة والخبرة ومراعاة الأقدمية، وهو ما حرصت عليه النظم والتشريعات الحديثة في نص المادة 13 من مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المنعقد في ميلانو سنة 1985 بقولها: "ينبغي أن يستند نظام ترقية القضاة حيثما وجد مثل هذا النظام إلى العوامل الموضوعية ولا سيما الكفاءة والنزاهة والخبرة".

أما المشرع الجزائري فقد حرص كباقي التشريعات على منح حق الترقية للقضاة في الوظيفة، وهذا لما يضيفه عليهم من روح التنافس والاجتهاد بما يحقق الدقة في القضايا ويعطي لجهاز العدالة المكانة اللائقة له، فوضع المشرع ضوابط تتم على أساسها الترقية كالأقدمية والخبرة والكفاءة، وهو ما سوف نعالجه من خلال القوانين الأساسية للقضاء الصادرة عنه.

لقد جاءت نصوص القانون الأساسي للقضاء سنة 1969 خالية من تحويل المجلس الأعلى للقضاء أمر ترقية القضاة سوى ما أشارت إليه المادة 39 منه بنصها: "بدي المجلس الأعلى للقضاء رأيه كذلك في كل مشاوره بشأن المسائل العامة المتعلقة بالقضاء وبوضعية القضاة". من هذا النص يتبين أن للسلطة التنفيذية كامل الصلاحية في ممارسة الترقية دون أن تلزم بعرض الأمر على المجلس الأعلى للقضاء باعتبار أن ما يصدر عنه لا يعلو مرتبة الرأي أو الاقتراح⁴⁰، وعليه نلاحظ في هذه المرحلة أن القاضي لم يكن محاطا بالرعاية والحماية في مجال الترقية لعدم وجود المعيار المعتمد عليه عمليا، وكذلك تجريد المجلس الأعلى للقضاء من سلطة اتخاذ القرار واعتباره هيئة استشارية.

أما القانون الأساسي للقضاء سنة 1989 فقد حدّد المعيار الذي تبنّاه المشرع في ترقية القضاة من خلال نص المادة 25 منه بقولها: "ترقية القضاة مرهونة بالجهود المقلّمة كما وكيفا بالإضافة إلى درجة انضباطهم.....". من هذا النص يتبين أن المشرع وضع ضوابط لترقية القضاة وحدّها كما يلي⁴¹:

- 1- الجهود الكمي للقاضي
- 2- الجهود الكيفي للقاضي
- 3- درجة انضباط القاضي

أما المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 57/90 المؤرخ في 27 فبراير فقد أضافت ضابط آخر للترقية وهو أقدمية القاضي وذلك باشتراط التسجيل في قائمة الأهلية، وهو إجراء سنوي يترتب عليه ترتيب المعنيين للترقية ترتيبا استحقاقيا وذلك بعد أن يستوفي هؤلاء الحد الأدنى المطلوب من سنوات الخدمة، والذي يتأرجح بين سنتين وثلاث

سنوات بحسب المجموعة والرتبة، أما المادة 2 من نفس المرسوم فقد اعترفت للقاضي بالحق في الترقية من درجة إلى أخرى ضمن ذات الرتبة والمجموعة وذلك بعد انقضاء سنتين ونصف.

ويترتب على ترقية القاضي من مجموعة إلى مجموعة، ومن رتبة إلى أخرى امتياز مادي يتمثل في التعويضات التي حددها المرسوم المذكور⁴².

وعليه نقول فإن هذا القانون قد حقق بعض المكاسب مقارنة مع القانون الأساسي للقضاء سنة 1969، وهذا بوضعه وتحديد ضوابط الترقية التي نصت عليها المادة 35 منه، وكذلك يجعل المجلس الأعلى للقضاء كهيئة استشارية وله سلطة تقديرية.

أما المرسوم التشريعي سنة 1992 المعدل والمتمم للقانون الأساسي للقضاء سنة 1989 فقد أبقى على معظم قواعد الترقية المحددة في القانون، وأحدث تغييرا في بعضها فقد رسخ هذا المرسوم التشريعي القواعد المتضمنة النظام السلمي وأسس الترقية وصلاحيات رؤساء الهيئات القضائية والنواب العامين في تنقيط القضاة، وهذا المرسوم لم يشر لإلغاء أو تعديل ابتداء من المادة 33 إلى غاية المادة 1/42، غير أن الإبقاء على هذه القواعد لم يمنع التعديل من إحداث تغيير في نسق نظام الترقية، فقد جاءت المادة 80 المعدلة بنصها على: "مع مراعاة أحكام المادة 2/3 أعلاه يختص المجلس الأعلى للقضاء بالنظر في ملفات المترشحين للترقية..."، مما يُفهم منه أن الترقية في المناصب المذكورة حصرا بالمادة 2/3. ولقد جاء هذا التعديل كذلك بإعلانه عن إلغاء الفقرة 2 من المادة 42 والتي ألزم بمقتضاها القاضي بقبول الوظيفة في المنصب المقترح عليه وجرده من حقه في التأجيل.

وحسب رأينا فإن إلغاء هذه الفقرة يعتبر مساسا لمكانة القاضي وذلك بفرض الترقية عليه في أي منصب ومنعه من حقه في حالة رفضه تأجيل الترقية، ولم يكتف التعديل بتغيير تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وتقليصه عدد القضاة فيه⁴³ وإضفاء الطابع الاستشاري عليه، بل ذهبت أحكامه ممددة العمل بالمادة 109⁴⁴. ومما زاد في هذه الأحكام الانتقالية خطورة أن دور المجلس في هذه المرحلة لم يتعد حد المشورة والرأي، وبذلك يكون هذا التعديل قد كوّن هيمنة السلطة التنفيذية ببسط يدها في مجال ترقية القضاة على المناصب العليا داخل المؤسسة القضائية وهو ما يتنافى مع قاعدة مبدأ استقلال القضاء وحماية القاضي.

أما القانون الأساسي للقضاء سنة 2004 فلم يأت هو كذلك بتغييرات كثيرة بل أبقى على ضوابط الترقية الموجودة في القانون الأساسي للقضاء سنة 1989، لكنه أدخل هيئات جديدة في تصنيف سلك القضاة وكذلك في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء، وهذا نظرا للازدواجية القضائية التي تبناها دستور 1996.

لقد جاءت المادة 51 من هذا القانون لتحديد المعايير التي اتخذها المشرع في ترقية القضاة بقولها: "ترقية القضاة مرهونة بالجهود المقدمة كما ونوعا بالإضافة إلى درجة مواظبتهم"، وهي نفسها المعايير السابقة المحددة في المادة 35 من

القانون الأساسي للقضاء سنة 1989، لكن المشرع في المادة 2/51 من القانون الأساسي للقضاء سنة 2004 أضاف لتسجيل القضاة في قائمة التأهيل مع مراعاة الأقدمية التقييم الذي تحصلوا عليه أثناء سير مهنتهم، وكذلك التقييم المتحصل عليه أثناء التكوين المستمر والأعمال العلمية التي أنجزوها والشهادات العلمية المتحصل عليها، وهذه الفقرة تضمن حماية أكثر للقاضي في مجال الترقية لأنها راعت كل الجهود والأعمال التي يقوم بها القاضي، إضافة إلى التكوين والشهادات العلمية المتحصل عليها والتي تبين كفاءة وأهلية القاضي في الوسط القضائي.

أما الفقرة 3 من المادة 51 من نفس القانون فقد نصت على طريقة تقييم القضاة ويكون ذلك عن طريق تنقيطهم، وأضافت الفقرة 4 من نفس المادة بتبليغ القاضي بنقطته ليصبح يعرف مجهوده المقدم في القضاء، وهذه نقطة إيجابية أخرى وفيها ضمان أكبر لحماية القاضي أقرها هذا القانون ولم تكن موجودة في القوانين السابقة.

أما المادتان 52 و53⁴⁵ من نفس القانون فقد حددت أسلوب تنقيط القضاة لتقدير كفاءتهم في مناصبهم القضائية، ونلاحظ أن الفقرة 5 من المادة 56 من نفس القانون قد منحت حق الاخطار للمجلس الأعلى للقضاء لتسوية وضعية القاضي المنتدب بصفة استثنائية وفي ذلك حماية للقاضي يجعل هيئة مختصة به تهتم بتسوية وضعيته، وكذلك رد الاعتبار لهذا المجلس في التدخل لترقية القضاة بعدما هُشم دوره في القوانين السابقة.

أما المادة 57 من نفس القانون فقد نصت على أنه بإمكان وزير العدل انتداب قاض في وظيفة من الوظائف المقابل لمجموعته، وعليه أن يخطر المجلس الأعلى للقضاء في أقرب دورة له لتسوية وضعية القاضي المعني بهذا الانتداب باعتباره المختص بشؤون القضاة وهذا توخيا للموضوعية والعدالة وتحقيقا للحماية الإدارية للقاضي.

وعليه يتبين لنا من هذا القانون أنه أدخل هيئات جديدة في تصنيف سلك القضاة وهو شيء طبعي يتمشى مع الازدواجية القضائية التي تبنّاها المشرع في دستور 1996، وكذلك حدد المعايير والضوابط التي تتم بها الترقية، وحقّق أهم مكسب وهو رد الاعتبار للمجلس الأعلى للقضاء بعد تهميشه في القوانين السابقة.

وتأسيسا على ما تقدم فإننا نرى أنه على الرغم من المكاسب التي حققتها نصوص القوانين الأساسية للقضاء التي جاء بها المشرع الجزائري وذلك بتحديد المعايير وضوابط الترقية التي أقرتها كل التشريعات الحديثة، فإنها لا تخلو من سلبيات وذلك بمنحها سلطات واسعة للهيئة التنفيذية في مجال ترقية القضاة داخل المؤسسة القضائية وهو ما يتنافى مع حماية القاضي في منح هذا الحق باعتبار المسؤول الأول عنه هو المجلس الأعلى للقضاء المختص بشؤونهم والدفاع عن مكسباتهم.

المبحث الثالث

الحقوق الدستورية

لما كان تصرف القاضي ومسلكه لصيقا بصفته ورسالته، ولما كانت رسالة القضاء توجب على القاضي سلوكا معيناً في حياته العامة والخاصة على السواء حفاظاً على كرامة القضاء وهيبته⁴⁶، كان لابد على القاضي التمتع بحق حرية التعبير وحق الاجتماع وتكوين الجمعيات والانضمام للنقابات لتمثيل مصالحهم والدفاع عن حقوقهم واتخاذ الاجراءات اللازمة لحماية استقلالهم القضائي، وهذه الحقوق نصت عليها المادة 20 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان عام 1948 بقولها: "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية ولا يجوز ارغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما"، أما الانضمام إلى النقابات فقد نصت عليه المادة 4/23 من نفس الاعلان بقولها: " لكل شخص الحق في أن ينشئ وينضم إلى نقابات حماية لمصلحته".

وللدفاع عن حقوق الأفراد وحرصاً على استقرارهم وترقيتهم، حرصت الأنظمة القضائية على تحديد مرجع للقضاة تتمثل في هيئة قضائية عليا، ويسمى المجلس الأعلى للقضاء في التشريعات الوضعية، والذي يجب أن يتشكل من القضاة أنفسهم للقيام بشؤونهم والدفاع عن حقوقهم الأساسية.

وستنطرق إلى الحقوق الدستورية الممنوحة للقاضي بأكثر تفصيل من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: الحق في التجمع

المطلب الثاني: حق اللجوء إلى المجلس الأعلى للقضاء

المطلب الأول

الحق في التجمع

إن الحق في التجمع من الحقوق المهمة سواء للقضاة أو الأفراد، لأنه يعتبر عنصراً أساسياً في الحياة السياسية والاجتماعية لأية دولة⁴⁷، وهذا لأنه تدخل تحته حرية الاجتماعات وحرية تكوين الجمعيات والانخراط فيها شرطاً أساسياً لممارسة الأفراد حقوقهم السياسية والنقابية بما يؤدي إلى إشاعة مناخ التعددية السياسية في المجتمع.

وعليه فمن حق كل فرد تكوين جمعيات مع آخرين والانضمام إليها من أجل الدفاع عن مصالحه أو آرائه، ومن ذلك حق تأسيس الأحزاب السياسية والنقابات مع احتفاظ هذه الأحزاب والنقابات بحقها في ممارسة نشاطها بحرية ودون قيود غير تلك التي ينص عليها القانون للضرورة⁴⁸.

وقد تضمنت الدساتير الأجنبية والعربية بالتفاصيل حق الأفراد في تكوين الجمعيات بمختلف أنواعها بما في ذلك الجمعيات السياسية والنقابية⁴⁹.

أما المشرع الجزائري فقد نص على حرية الاجتماع وإنشاء الجمعيات في جميع الدساتير الصادرة عنه، فقد نصت المادة 39 من دستور 1989 على أن: "حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن"⁵⁰، وهذا الحق المتمثل في حرية المشاركة في الاجتماعات وإنشاء الجمعيات أكدته المادتان 41 و43 من دستور 1996.

أما حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي فقد أدرجها المشرع أول مرة في دستور 1989، وهذا بعد اعترافه بمبدأ الفصل بين السلطات وكذلك إقراره للتعددية الحزبية، فقد نص في المادة 40 منه على أن حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به مع الإشارة إلى أنه لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقلال البلاد وسيادة الشعب.

وإذا كانت كل التشريعات اعترفت بحق الاجتماع وإنشاء الجمعيات فإنها أقرت كذلك أهم حق من حقوق التجمع وهو حق إنشاء النقابات، بحيث لا تحرم أي إنسان عامل من الانضمام إلى اتحادات مهنية أو حتى إنشاء هذه الاتحادات المكونة على شكل نقابات تكفل للعامل حقه المهني الاجتماعي، فتحميه هذه الأخيرة من تعسف السلطة الوصية كالإدارة وأرباب العمل والقائمين على الشغل، وقد تنصب النقابات كهيئة دفاع عن هذا العامل في حالة المعاملة السيئة لشخصه من الإدارة الوصية، كما أن النقابات تدافع عن مستوى وظروف العمل لئلا ترتأ بأمنها غير مناسبة لصحة أو لئبنة هذا العامل، وهذا الحق نصت عليه المادة 8 من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بقولها: "حق كل فرد بتشكيل النقابات والانضمام إلى ما يختار منها في حدود ما تفرضه قواعد التنظيم المهني وذلك من أجل تعزيز وحماية مصالحه الاقتصادية والاجتماعية..."⁵¹، وهذا الحق أكدته المادة 22 من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية بقولها: "لكل فرد الحق في حرية المشاركة مع الآخرين بما في ذلك تشكيل النقابات أو الانضمام إليها لحماية مصالحه..."⁵².

وإذا كانت كل النظم والتشريعات قد اعترفت بحق تشكيل النقابات وأقرته في الدساتير والاعلانات والاتفاقيات الدولية نظرا لأهميته في الدفاع عن مصالح الأفراد وحماية حقوقهم وحررياتهم، نجد المشرع الجزائري قد اعترف بهذا الحق ونص عليه في جميع الدساتير، فقد نصت المادة 56 من دستور 1996 على أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين⁵³.

وإذا كان المشرع قد نص على هذا الحق في جميع الدساتير كما رأينا، فإنه أقرو للقضاة في قوانينهم الأساسية باعتباره من أهم حقوقهم وضمانه لاستقلالهم وحصانته.

فقد نص المشرع في المادة 32 من القانون الأساسي للقضاء سنة 2004 على هذا الحق بقوله: "الحق النقابي معترف به في حدود الأحكام المنصوص عليها في المادتين 7 و12 من هذا القانون العضوي"⁵⁴. ومن هنا أصبح بإمكان القضاة ممارسة الحق النقابي بواسطة نقابة تتولى الدفاع عن حقوقهم في حدود الأحكام المنصوص عليها قانونا، فالنقابة على

هذا النحو تجمع مهني اجتماعي يرمي إلى المحافظة على استقلال مهنة القضاء والدفاع عن القضاة فيما يتعلق بحقوقهم المادية والمعنوية.

هذا ويبقى الحق النقابي ليس مطلقا للقاضي يمارسه كيف يشاء، بل قيده المشرع ببعض القيود يتعين على القاضي مراعاتها عند ممارسته لهذا الحق، وهو ما أورده المادة 12 من القانون الأساسي للقضاء سنة 2004 بقولها: "يمنع على القاضي القيام بأي عمل فردي أو جماعي من شأنه أن يؤدي إلى وقف أو عرقلة سير العمل القضائي، ويمنع على القاضي المشاركة في أي إضراب أو تحريض عليه، ويعتبر ذلك إهمالا لمنصب عمله دون الإخلال بالمتابعة الجزائية عند الاقتضاء"⁵⁵، وكذلك ما ورد بالمادة 11 من نفس القانون والتي تلزم القاضي بمبدأ هام وهو المحافظة على سرية المداوالات.

من هذه النصوص يكون المشرع قد منح الحق النقابي للقاضي، لكنه منعه من القيام بأي احتجاج أيا كان سببه ونوعه، وذلك باعتبار السلطة القضائية ذات سيادة، ولا يمكن أن تحتج ضد الدولة.

من كل الذي سبق نجد أن المشرع الجزائري قد منح الحق في التجمع وما يدخل تحته من حرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات، وكذلك حق إنشاء النقابات للقضاة وغيرهم للتعبير عن آرائهم والدفاع عن مصالحهم، ولأهمية هذا الحق في نظر المشرع نص عليه قانونيا ودستوريا، لكن يبقى عليه أن يُجسده فعليا في أرض الواقع ليحقق آماني ورغبة القضاة في الدولة.

المطلب الثاني

الحق في اللجوء إلى المجلس الأعلى للقضاء

إن ضمان استقلالية وحياد القضاء يستوجب إقامة مجلس أعلى للقضاء يضطلع وفقا لنص الدستور باتخاذ قرارات تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي والسهر على احترام أحكام القانون الأساسي للقضاء وعلى رقابة انضباط القضاة⁵⁶.

والمجلس الأعلى للقضاء ليس نقابة بل هيئة دستورية تتولى الدفاع أساسا على استقلالية وكرامة المهنة، ولأن حماية القاضي ومراقبته تكمن في هيئة المجلس الأعلى للقضاء، وغني عن البيان أن أهمية هذه الهيئة لا تظهر من خلال ما نص عليه دستور 1996 في مواد من 154 إلى 157، وإنما في المهام المنوطة به، إذ أنها الوحيدة دون سواها التي خول لها الفصل في كل ما يتعلق بوظيفة القاضي ومراقبته ونظرا لأهمية هيئة المجلس الأعلى للقضاء في مسار تحقيق مبدأ استقلال القضاء، وباعتباره أهم ضمانة لحماية حقوق القاضي فقد أفرد له المشرع الجزائري لأول مرة قانون عضوي⁵⁷ مستقل عن القانون الأساسي للقضاء يتولى تنظيمه، وهذا يعتبر مكسبا إيجابيا ويمنح عناية خاصة للسلطة القضائية، ويعد المجلس الأعلى للقضاء

ذا تشكيل مختلط لأنه يتكون من بعض القضاة وأعضاء من خارج الجهاز القضائي ويضطلع بمهام متعددة تتمحور حول إدارة مركز القضاء وتقديم آراء استشارية إلى رئيس الجمهورية ووزير العدل في المواضيع المتعلقة بالعدالة⁵⁸.

أما تحديد تشكيل المجلس الأعلى للقضاء⁵⁹ فيتم وفق الغرض الذي يبتغيه المشرع من وراء انشائه، ومن خلال المادة 155 من دستور 1996 نفهم أن الغرض من إنشاء المجلس الأعلى للقضاء هو إدارة المسار المهني للقضاة من تعيين ونقل وترقية وتأديب، وهو ما أدى بالمشرع إلى أن يخول له اختصاصات في هذا المجال⁶⁰.

ومهما يكن الهدف المبتغى من إنشاء المجلس الأعلى للقضاء، فإن دعم استقلال السلطة القضائية طبقا للمادة 138 من دستور 1996 التي تنص على أن: "السلطة القضائية مختصة"، تتطلب عدم تحويل رئيس الجمهورية حق تعيين شخصيات بعيدة عن العمل القضائي، أو تقليص ذلك الحق اكتفاء بحقه في تعيين كل من الرئيس الأول للمحكمة العليا والنائب العام لديها والذين يصبحون أعضاء في المجلس بقوة القانون، أما عن توكيل رئاسة المجلس الأعلى للقضاء إلى رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطات الثلاثة في الدولة، وإدراكا لأهمية هذا الجهاز وتقديرا لدوره فمن شأنه أن يضمن استقلال القضاء إذا لم يستعمل لأغراض أخرى لا تخدم مرفق العدالة⁶¹.

أما فيما يخص حق القضاة في اللجوء إلى المجلس الأعلى للقضاء فقد نصت عليه المادة 33 من القانون الأساسي للقضاء سنة 2004 بقولها: "يحق للقاضي الذي يعتقد أنه متضرر من حرمانه من حق يقره هذا القانون العضوي، أن يخطر مباشرة بعريضة المجلس الأعلى للقضاء وعلى المجلس الأعلى أن يفصل في العريضة في أقرب دورة له". يتضح من هذه المادة المذكورة أنها كوّنت بوضوح مبدأ على درجة كبيرة من الأهمية، وهو أنها منحت القاضي حق اللجوء مباشرة إلى المجلس الأعلى للقضاء باعتباره السلطة الوحيدة المخول لها حق النظر والفصل في ملفات القضاة بخصوص التعيين والترقية والنقل والنظر في التظلمات... الخ، بحيث أجازت للقاضي في حالة شعوره بأنه متضرر في حق مقرر له قانونا أن يتجاوز وزارة العدل ويلجأ مباشرة لمخاطبة المجلس الأعلى للقضاء، وعلى هذا الأخير أن يفصل في عريضة القاضي المرفوعة إليه في أقرب دورة له⁶².

من هذا يتبين بوضوح أن المشرع الجزائري قد منح القضاة حق اللجوء إلى المجلس الأعلى للقضاء في حالة تعرضهم للخطر أو عند إصابتهم بأضرار أو عند المساس بحقوقهم، وهذا لأن المجلس الأعلى للقضاء يعتبر من أهم ضمانات حقوق القاضي واستقلال القضاء.

ومما زاد كذلك في أهمية هذه الهيئة هو إقرارها لأول مرة في التشريع الجزائري بقانون عضوي مستقل يتولى تنظيمها، وهذا يعد مكسبا إيجابيا للسلطة القضائية، وهكذا فإن المجلس الأعلى للقضاء أصبح يعد الجهاز الذي يساعد على تحقيق وضمنان استقلالية السلطة القضائية ويشكل في آن واحد الهيئة التأديبية للقضاة، وهو بهذا يعتبر حجر الأساس لعدالة محايدة ومستقلة.

الخاتمة

نخلص بعون الله وتوفيقه من خلال هذا المقال الموسوم: "بحقوق القاضي في التشريع الجزائري" إلى أهم النتائج التالية:

- 1- منح المشرع حق الاستقرار لقضاة الحكم فقط، وحرّم باقي الفئات القضائية الأخرى، وهذا تقصير منه في منح هذا الحق.
- 2- نجد أن المشرع قد بسط حماية لازمة للقضاة ضد الاساءات والاعتداءات عليهم، فنحّص لهم كثير من النصوص المختلفة، وهذا نظرا للأمر الذي يفرضه ويحتمه الواقع في النظم الوضعية.
- 3- حرص المشرع قد المستطاع على منح القضاة لمرتبات وامتيازات كافية تحفظ وتصور كرامتهم ونزاهتهم فيقوموا بأداء واجبهم في ثقة واطمئنان مبتعدين عن جميع الاغراءات.
- 4- اقرار المشرع لحق ترقية القضاة وتقييده بضوابط ومعايير محددة وهذا حتى يضمن على القضاة روح التنافس فيعطوا المكانة الحقيقية لجهاز العدالة.
- 5- منح المشرع حق التجمع للقضاة وما يطوي تحته من حقوق وحرّيات، وهذا حتى يُعبّروا عن آرائهم ويدافعوا عن حقوقهم ومصالحهم إن هضمت، وما زاد هذا الحق أهمية في التشريع الجزائري هو النص عليه في القانون والدستور.
- 6- حماية القاضي واستقلاله لن يتحقق إلا بوجود هيئة قضائية عليا ممثلة في المجلس الأعلى للقضاء يلجأ إليه القضاة للدفاع عن مصالحهم.

وعليه إذا تمتع القاضي بهذه الحقوق فإن من واجبه نحو المجتمع أن يحفظ الحقوق ويصون الحريات ويحقق العدل والمساواة بين الناس، وأن يحفظ مكانة وهيبة السلطة القضائية باعتبارها المسؤولة عن بسط العدالة في الدولة.

التهميش:

- 1- انظر تعريف الحقوق :- هاني سليمان الطعيمات، حقوق الانسان وحرياته الأساسية، دار الشروق، عمان، الأردن، د.ط، ص21-35.
- 2- انظر: عمار بوضياف، الحماية القانونية للقاضي في التشريع الجزائري، (رسالة دكتوراة)، معهد الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 1994، ص401.
- 3- محمد مصطفى الزحيلي، التنظيم القضائي في الفقه الإسلامي وتطبيقه في المملكة العربية السعودية، دار الفكر، دمشق، د.ط، 1982، ص65.
- 4- الصادر بموجب قانون عضوي رقم 11/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، الجريدة الرسمية، عدد 57، سنة 2004.
- 5- راجع هذه الفئات المذكورة:
- بوشير محمد أمقران، النظام القضائي الجزائري، د.م.ج، الجزائر، د.ط، 2007، ص88.
- 6- انظر المادة 2/26 من ق.أ.ق سنة 2004.
- 7- بوشير محمد أمقران، المرجع السابق، ص90.
- 8- المادة 3/26 من ق.أ.ق سنة 2004.
- 9- الصادر بموجب القانون رقم 21/89 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989.
- 10- انظر: عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة، الجزائر، ط1، 2003، ص136.
- 11- مروك نصر الدين، حصانة القاضي في القانون المقارن والجزائري والشريعة الإسلامية، مجلة المجلس الإسلامي الأعلى، الجزائر، عدد4، 2000، ص230، 231.
- 12- محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، -دراسة مقارنة- د.د.ن، د.ط، 1991، ص172.
- 13- انظر: مروك نصر الدين، المرجع السابق، ص231.
- 14- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، ص136.
- 15- المرجع نفسه، ص138، 139.
- 16- المرجع نفسه، ص139.
- 17- راجع أكثر تفصيل هذه الاستثناءات الواردة في البيان، المرجع السابق، ص140-142.
- 18- انظر: عمار بوضياف، الحماية القانونية للقاضي في التشريع الجزائري، ص402، 403.
- 19- وهي نفسها نص المادتين 139 من دستور 1989 و 2/173 من دستور 1976.
- 20- وهي نفسها نص المادتين 19 من ق.أ.ق سنة 1989 و المادة 9 من ق.أ.ق سنة 1969.
- 21- انظر المرجع السابق، ص404.
- 22- انظر المرجع نفسه، ص404.
- 23- رؤوف عبيد، جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، دار الفكر العربي، القاهرة، ط8، 1985، ص428.
- 24- المرجع نفسه، ص423.
- 25- انظر: عمار بوضياف، الحماية القانونية للقاضي في التشريع الجزائري، ص406.
- 26- انظر نص المادة 5/148 من قانون العقوبات الجزائري.
- 27- وهبة الزحيلي، نظام الاسلام، دار قتيبة، د.م، ط2، 1993، ص253.
- 28- انظر: صبحي محمدي، تراث الخلفاء الراشدين في الفقه والقضاء، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط1، 1984، ص175.
- 29- انظر تعريف المرتب:
- غالب بن عبد الكافي القرشي، أوليات الفاروق في الإدارة والقضاء، ج2، مؤسسة الكتاب الثقافية، بيروت، ط1، 1990، ص635.
- 30- محمد كامل عبيد، المرجع السابق، ص376، 377.
- 31- نصر فريد واصل، السلطة القضائية ونظام القضاء في الاسلام، المكتبة التوفيقية، مصر، ط2، 1403، ص229، 230.
- 32- انظر المرسوم التنفيذي رقم 75/90 المؤرخ في 27 فبراير 1990، الجريدة الرسمية، العدد9، 1990.
- 33- انظر: عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، ص178.

- 34- انظر: محمد كامل عبيد، المرجع السابق، ص378،379.
- 35- انظر الجدول الملحق الخاص بحساب مرتبات القضاة، الجريدة الرسمية، عدد9، 1990.
- 36- انظر: م صالح، نقابة القضاة تطالب بمراجعة الأجور وفق المعايير العالمية، جريدة الخبر، السبت 10 نوفمبر 2007، العدد5146، ص24.
- 37- محمد درقي، راتب رئيس المحكمة العليا يجب أن يساوي أجرة رئيس الحكومة، جريدة الخبر، السبت 10 نوفمبر 2007، العدد5164، ص24.
- 38- محمد كامل عبيد، المرجع السابق، ص379.
- 39- انظر تعريف الترقية في الوظيفة: عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، ص112.
- 40- انظر: المادة 2/18 من ق.أ.ق سنة 1969.
- 41- راجع أكثر تفصيلهذه الضوابط:
- عمار بوضياف، الحماية القانونية للقاضي في التشريع الجزائري، ص129-142.
- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، ص119-121.
- 42- انظر المواد من 12 إلى 17 من المرسوم التنفيذي رقم 75/90.
- 43- انظر المادة 63 من المرسوم التشريعي 1992 المعدل والمتمم للقانون الأساسي للقضاء سنة 1989.
- 44- راجع المادة 109 من ق.أ.ق سنة 1989.
- 45- انظر نص المادتين 52 و53 من ق.أ.ق سنة 2004.
- 46- محمد كامل عبيد، المرجع السابق، ص365.
- 47- غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الانسان وحرياته الأساسية، دار الثقافة، عمان، د.ط، 1997، ص149.
- 48- المرجع نفسه، ص150.
- 49- انظر أكثر تفصيل حق انشاء الجمعيات في الدساتير العربية:
- فريجة هيام، حقوق الدول العربية بين التعبير الذاتي والاستجابة للواقع الدولي،(رسالة ماجستير)، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1996/1995، ص61.
- 50- انظر المادة 19 من دستور 1963، والمادتين 55 و56 من دستور 1976.
- 51- غازي حسن صباريني، المرجع السابق، ص281.
- 52- المرجع نفسه، ص302.
- 53- انظر المادة 20 من دستور 1963، والمادة 60 من دستور 1976، والمادة 53 من دستور 1989.
- 54- انظر نص المادة 21 من ق.أ.ق سنة 1989.
- 55- انظر نص المادة 10 من ق.أ.ق سنة 1989.
- 56- بوجمة صويلح، دراسة قانونية في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 7، 2004، ص122.
- 57- انظر القانون العضوي رقم 12/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية، العدد57،2004.
- 58- بوبشير محند أمقران، المرجع السابق، ص342.
- 59- راجع تشكيل المجلس الأعلى للقضاء المادة 3 من القانون العضوي رقم 12/04 السالف الذكر.
- 60- راجع هذه الصلاحيات:
- المادتين 155 و156 من دستور 1996، والمواد من 18 إلى 20 من القانون العضوي رقم 12/04 السابق، والمواد من 78 إلى 82 من ق.أ.ق سنة 1989 المعدل بالمرسوم التشريعي سنة 1992.
- 61- بوبشير محند أمقران، المرجع السابق، ص346.
- 62- مروك نصر الدين، المرجع السابق، ص236.

الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية بين الثابت والمتغير

زروقة إسماعيل

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة المسيلة - الجزائر

ملخص

تتضمن الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية مجموعة متعددة من المنطلقات التي تميزها عن غيرها من السياسات الأمنية الأخرى ، التي تؤثر بشكل مباشر وحتمي في عملية تطبيقها وممارستها ، أي تعبر عن تصور شامل للقواعد الضرورية الواجب الرجوع إليها ، واعتمادها في تحديد المسار الرئيسي الواجب إتباعه ، فمنذ أول حرب إسرائيلية عام 1948 إلى غاية يومنا هذا ، فإن الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية تعيد النظر في إدراكها وقراءاتها للمخاطر والتهديدات ، فبعد أن كانت قد تعودت على نمط معين من الحروب مع دول محددة ، أصبحت تتأرجح بين تهديدات لا تماثلية ، وتهديدات جديدة أكثر حدة .

Summary

The Israeli Security strategy contains groups of the hypotheses that distinguish it from other security policies , That directly affect the process of application , That reflect the necessary rules , The adoption in the identification of the main route to be followed, since the first Israeli War in 1948 until this day , The strategy of the Israeli security reconsider aware of the risks and threats , After that had been used to a certain pattern of wars with specific states, has become between the threats which asymmetric and new threats more acute .

مقدمة

إن المعضلة الأمنية الإسرائيلية لم ترتبط مع قيام دولة إسرائيل عام 1948 ، فعدم توافر الأمن والإحساس بالأمان هو وليد ظروف تاريخية تعود جذورها إلى آلاف السنين منذ دخولهم فلسطين بقيادة يوشع بن نون وبداية الخلافات الحادة بينهم وبين القبائل التي كانت تعيش في المنطقة، وسقوط دولة يهوذا أمام البابليين سنة 587 ق.م، وتشيتتهم إلى جماعات ترامت في أنحاء العالم في مجتمعات أجنبية عليهم، وهو ما انعكس على العقلية الإسرائيلية باحتلال الجانب الأمني مكانة الصدارة في الفكر الإسرائيلي

إن أحد أهم أهداف السياسة الإسرائيلية ، يتمثل في تأمين تفوقها النوعي وتنمية عناصر قدرتها العسكرية ، بمختلف أصنافها القتالية على المستويين التقليدي والنووي ، مما يجعلها متفوقة دائما ، فاستخدام القوة العسكرية يعتبر بالنسبة لمعظم الحكومات الإسرائيلية استمرار للسياسة بوسائل أخرى ، وهو ما يؤكد رئيس الوزراء الإسرائيلي السابق " بنيامين ناتياهو " ، بقوله : " إن القوة العسكرية هي مؤسسة لا بديل عنها للمحافظة على أمن إسرائيل على الأقل في المستقبل المنظور " ، إن جدلية الحرب في السياسة الإسرائيلية تعبر عن الضرورة الإستراتيجية التي تملها السياسة العليا ، والتي تطمح إلى خلق بيئة إقليمية من الدول العربية و الإسلامية ، التي تتعايش مع إسرائيل بعيدا عن التفكير في مواجهتها عسكريا ، و لهذا نطرح الإشكالية التالية : إلى أي مدى استطاعت الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية فرض نجاعتها في الحفاظ على بقاء الدولة في ظل التهديدات المتجددة التي تواجهها ؟.

1- طبيعة دولة إسرائيل ومفهوم السياسة الأمنية الإسرائيلية

إن أدق وصف يطلق على إسرائيل ويلخص كيانها هو أنها مؤسسة عسكرية، حيث يقول " شيث خطاب " موضحا مدى اهتمام إسرائيل بالجانب الأمني: "إن إسرائيل معسكر كبير يضم كل الطاقات المادية والمعنوية الإسرائيلية، يبدأ فيه التدريب المنظم لكل إسرائيلي حين يصبح عمره اثني عشرة سنة...، إن الخدمة العسكرية في إسرائيل من المهدي إلى اللحد"، كما يضيف " إسحاق رابين " قائلا: "إنه من دون النجاح في المجال العسكري فإنه لا معنى للكسب السياسي" ، وهو ما جعل وزير الدفاع الإسرائيلي السابق " moshie dayan " في خطاب ألقاه سنة 1969 يعبر بصراحة عن قضية الأمن بقوله: "منذ أربعة آلاف سنة والشفاه جميعا تردد السؤال التالي: ما الذي سيحدث؟"، وهي إشارة واضحة إلى المعتقد اليهودي حول سؤال سيدنا إبراهيم لله عن المستقبل وإجابة الله بطمأنة إبراهيم حول مصيرهم ومستقبلهم.

1-1 الكيفية التي أقيمت بها دولة إسرائيل

إن فكرة إقامة دولة إسرائيل ليست وليدة سنة 1947 أو 1917 أو 1897 بل هي تعود إلى جذور التاريخ القديمة، حيث كانت فكرة إعادة بعث الدولة اليهودية، وتحقيق (الوعد الإلهي) حلم كل يهودي استنادا إلى ما ورد في

التوراة والتلمود، مدعمة بأفكار الحركة الصهيونية التي بدأت مع كتابات "moses hess" وتحديدًا كتابه "روما والقدس" عام 1862 الذي دعا فيه إلى بعث القومية اليهودية في القدس بعد تحريرها.

فإن إعلان دولة إسرائيل في 14 ماي 1948 صرح "Ben Gurion" بالدم والنار سقطت اليهودية وبالدم والنار تعود ثانية⁽¹⁾، وهو ما يفسر ذلك الربط الوثيق بين حروب إسرائيل وبين العمل المقدس، لأن قائد هذه الحروب هو يهوه إله إسرائيل.

وفي هذا المعنى يقول "موشي جورين" حاخام جيش الدفاع الإسرائيلي إبان الجولة الثالثة في جوان 1967: "إن حروب إسرائيل الثلاث مع العرب سنوات 1948، 1967، 1956، إنما هي حروب مقدسة دارت أولها لتحرير إسرائيل، وقامت الثانية لتثبيت أركان دولة إسرائيل أما الثالثة فقد كانت لتحقيق كلمات أنبياء إسرائيل، ومن أجل تحرير وتثبيت وتحقيق أمن إسرائيل نؤمن بالقتال."⁽²⁾

إن الهدف من هذه الحروب هو تجسيد لجغرافيا إسرائيل الكبرى (فالتوراة) تنص على أن: "في ذلك اليوم قطع الرب مع أبرام ميثاقاً قائلاً: لنسلك أعطي هذه الأرض من نهر مصر إلى النهر الكبير نهر الفرات"⁽³⁾ وقد فسر "جيري فولويل" عبارة من النيل إلى الفرات بأن الأرض الموعودة هي العراق وسوريا وتركيا والسعودية ومصر والسودان وجميع لبنان والأردن والكويت .

وبالتالي ما تحقق لحد الآن هو إعادة إنشاء دولة إسرائيل في القسم الغربي من إسرائيل التاريخية ريثما يتم ضم الأجزاء الأخرى، وهذه هي السمة البارزة في كيفية ولادة هذه الدولة، حيث أنها صنعت تصنيعاً وغرست غرساً في قلب دول معادية، تجسيدا لتصورات ورؤى المفكرين الإسرائيليين الذين نجحوا في الاستفادة من الوضع الدولي آنذاك إلى جانب توظيف مجموعة من العوامل الداخلية، وهو ما يفسر اختيارها من بين مجموعة من البدائل المقترحة لإقامة هذه الدولة مثل أوغندا، الأرجنتين وغيرها، فهي لم تقم على مناجم من ذهب أو على بحر من البترول، بل كل السبب الرئيسي في اختيارها هو الجانب المعنوي العقائدي أكثر من أي شيء آخر، وهو ما يؤكد ذلك اليقين عند "Ben Gurion" من أن قيام الدولة اليهودية في فلسطين أمر مفروغ منه، والمشكلة الوحيدة أمامه هي: متى الإعلان عن قيامها؟ وليس المشكلة بالنسبة له هي أمن الدولة بعد إعلان قيامها، فقد تولى هو مبكراً بناء القوة القادرة على ضمان هذا الأمن وفرضه .

فشكلت الحركة الصهيونية مجموعة من التنظيمات المسلحة قبل تأسيس دولة إسرائيل قامت بالعديد من العمليات العسكرية، كانت أبرزها منظمة "الهاجانا" التي تأسست سنة 1921 في مدينة القدس وهي من المنظمات الصهيونية الرئيسية، إضافة إلى "البالمخ" الذي يعتبر تنظيمًا صهيونيًا عسكريًا خالصًا، ويدعى "جند العاصفة" وقد تأسس سنة 1941 وهو القوة الضاربة لعصابات "الهاجانا" ومن أبرز قادته "yigal aloon" إسحاق رابين، "حاييم برليف" "دافيد أليعازر" وغيرها من التنظيمات، التي كانت تعتمد على مجموعة من المبادئ خلال عملها المسلح من ضمنها: "الغاية"

تبرر الوسيلة " فيعتقدون ": أن الغاية تبرر الوسيلة وعلينا-ونحن نضع خططنا- ألا نلتفت إلى ما هو خير وأخلاقي بقدر ما نلتفت إلى ما هو ضروري ومفيد."

فقيام دولة إسرائيل وفق ظاهرة هي في صميمها ظاهرة غريبة أي الاستعمار الاستيطاني الاحلالي، كان نتيجة العجز في الاعتماد على نفسها في تكوين الدولة، ونتيجة للسند الخارجي الذي قدم لها من قبل الدول الكبرى والذي كان أيضا نتيجة لأسباب عديدة أهمها:

- 1- محاولة هذه الدول وخاصة الاتحاد السوفيتي (سابقا) التخلص من الأعداد الكبيرة لليهود المتواجدين على أراضيه.
- 2- تحول الجماعات اليهودية إلى جماعات وظيفية تشكل مصدر تهديد لهذه الدول، نتيجة خدمة هذه الجماعات لمصالحها دون مصالح الدولة المتواجدة فيها.
- 3- ممارسة سياسة فرق تسد على الدول العربية وخلق توازن قوى جديد في المنطقة من خلال زرع إسرائيل وسط الأمة العربية ، وهو ما وضعه "جورشوم شوكن" بقوله: "إن تقوية إسرائيل يساعد الدول الغربية على المحافظة على التوازن و الاستقرار في الشرق الأوسط، وأن على إسرائيل أن تلعب دور كلب الحراسة، وليس هناك خوف من أن تمارس إسرائيل سياسة عدوانية تجاه الدول العربية، إذا كان ذلك لا يتعارض مع رغبات الولايات المتحدة وبريطانيا، ولكن ولسبب ما إن فضلت الدول الغربية أن تغلق عيونها فبالإمكان الاعتماد على إسرائيل بالقيام بمعاينة واحدة أو أكثر من الدول المجاورة ، التي تجاوزت تصرفاتها حدود اللياقة المسموح به(4) "هذا ما جعل الحركة الصهيونية في مؤتمر "بال-بازل" في سويسرا عام 1897 تحدد الهدف الرئيسي من الحركة وهو العودة إلى فلسطين.

فكان وصول هذه الجماعات الوظيفية إلى مراكز حساسة لدى الدول الكبرى خاصة بريطانيا ، سببا في صياغة وعد بلفور في 02 نوفمبر 1917 ومن ضمن ما جاء في نصه: "إن حكومته جلالته [الملك البريطاني آنذاك] تنظر بعين العطف لتأسيس وطن قومي للطائفة اليهودية في فلسطين و ستبذل قصارى جهودها لتحقيق هذا الهدف على أن يكون مفهوما بكل وضوح " ، وهذا ما تحدث عنه "YIGAL Aloon" بقوله: "إننا لا بد من المحافظة على صداقة الدول الكبرى وعلى رأسها الدول التي من شأنها تزويدنا بوسائل القتال والمساعدات السياسية والمعونات الاقتصادية"(5)، فكان التشجيع على الهجرة من بين الخطوات الأولى في بناء إسرائيل وهذا ما تحدث عنه "Ben Gurion" بقوله: "انتصار إسرائيل النهائي سيتحقق عن طريق الهجرة اليهودية الكثيفة ثم يضيف: "إن بقاء إسرائيل يعتمد فقط على توفر عامل واحد وهو الهجرة الواسعة إلى إسرائيل" (6)، وهو ما حدث فعلا وأصبح المجتمع الإسرائيلي يضم أقليات كثيرة تتحدث أكثر من لغة ترتب عليه إلزامية البقاء في حالة حرب مع العرب لصرف الانتباه عن التناقضات الموجودة داخل المجتمع ، والتي أفرزت تسيد الثقافة الأوروبية على باقي الثقافات الأخرى، وهو ما تحدث عنه "ماكس نورد": "سنحافظ على الثقافة الأوروبية التي

تشرنها خلال الألفي سنة الأخيرة، ولا يسعنا إلا أن نهنأ بالنصائح للتحويل إلى آسيويين ونتحول من حيث تاريخ الإنسان الطبيعي والثقافة إلى آسيويين بقدر ما تحول الأنكلوسكسون في أمريكا إلى هنود حمر. (7)

أدت نهاية الحرب العالمية الثانية عام 1945 إلى إفراز قطبين مهيمنين على الساحة الدولية، الاتحاد السوفيتي الاشتراكي والولايات المتحدة الأمريكية الليبرالية، فكان هدف الاتحاد السوفيتي من دعم إسرائيل هو نشر الشيوعية في آسيا والحد من انتشار الليبرالية ونفس الشيء بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، وهذا ما أدى بالاعتراف بها من طرفها أول إعلانها، كما كان الدعم الفرنسي واضحا في اكتساب السلاح النووي خاصة، إضافة إلى تسخير المؤسسات الدولية لخدمة الأغراض الإسرائيلية، كدور الأمم المتحدة في إصدار قرار تقسيم فلسطين سنة 1947، قرار مجلس الأمن رقم 242.

إن غرس هذه الدولة في وسط مجموعة من الدول الراضية تماما لهذا الوجود أدى إلى تولد هاجس أممي، عنوانه الرئيسي إمكانية زوال هذه الدولة في أية لحظة، إذا ما شنت هذه الدول مجتمعة هجوما عليها، وهو ما أدى إلى تبني سياسة أمنية معينة هدفها خلق دولة إسرائيل ثم الحفاظ عليها ثم توسيعها من أجل إنشاء إسرائيل الكبرى من نهر النيل إلى نهر الفرات، فأدركت إسرائيل منذ نشوئها أنها جسم غريب في منطقة متجانسة، وهذا ما عبر عنه 'Moshie Dayen' بقوله: "نحن قلب مزروع في منطقة ترفضه الأعضاء الأخرى تاريخيا ودينيا وحضاريا، وليس أمامنا إلا استخدام المضادات الحيوية بصفة مستمرة لكي نبقى"، هذا كله تحت ذريعة "أرض بلا شعب لشعب بلا أرض" (8)، وبالتالي تولد عداء ذا طابع وجودي وليس حدودي مع هذه الدول، ما أدى إلى عجز إسرائيل عن إقامة علاقات طبيعية بينها وبين دول المنطقة، الأمر الذي انعكس على السياسة الأمنية الإسرائيلية من خلال إدراك استحالة وجود سلام شامل في المنطقة، والبقاء دائما على أهبة الاستعداد لاندلاع الحرب في أية لحظة ممكنة، وفي هذا الصدد يقول "shimon peres": إن وحدة العرب تزيد من طاقتهم العسكرية دون أن تضعف من عداوتهم لإسرائيل، وعلى ذلك فلا أمل أن يقوم بيننا وبين الوحدة العربية أي نوع من السلام. (9)

السبب الرئيسي في رد الفعل العربي هو ذلك الحلم بأن عصر الاستعمار قد ولى، وأن الدول الواقعة تحت وطأته سوف تتحرر لا محالة وتحقق بذلك الوحدة العربية المنشودة، بحصول كل الأقطار العربية على استقلالها، سواء كانت تعاني من الاستعمار المباشر أو الانتداب مثل فلسطين.

فكانت الصدمة بالنسبة للفلسطينيين الحالمين باستعادة حريتهم وجلاء بريطانيا عن أرضهم، بوجود أكثر من نصف أرضها تحت سيطرة مستعمر أشد وطأة وتنكيلا من سابقه، إذ يقول "ثيودور هرتزل": "إننا سننصهر في أي مجتمع إذا مكثنا فيه مدة بأمان وهذا ليس من صالحنا.."، فالصلات التي تربط إسرائيل بمختلف القوى الكبرى والذي من شأنه أن يؤدي إلى استمرارية الانتداب والوصاية على المنطقة، والتعرض لمحاولات البلقنة التي من شأنها إضعاف الصف العربي والحفاظ على إسرائيل القوة الأكبر في المنطقة .

المتتبع لأحداث ولادة دولة إسرائيل يستنتج أن الدور العربي دائما كان رد فعلا للمشاريع الإسرائيلية ، التي كانت تمتاز بالوضوح والدقة سواء من حيث الأهداف أو من حيث الجانب الزمني، والدليل على هذا خطاب "تيودور هرتزل" في 29 أوت 1897 عقب المؤتمر الصهيوني الأول في بازل السويسرية بقوله: "إنني في مؤتمر بازل قد خلقت الدولة اليهودية...ولكني لم أجرؤ على أن أقول ذلك علنا وإلا ضحك العالم ساخرا مني بما في ذلك أغلبية اليهود...ربما في خلال خمس سنوات، وبالقطع خلال خمسين سنة سيدرك العالم وأغلبية اليهود، أنني لم أكن أهزل...ولن يضحكوا ساخرين مني عندئذ ، وهو ما تحقق بالفعل.

1-2 مفهوم الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية

يشكل الأمن أحد المفاهيم الأكثر تعقيدا في الدراسات السياسية والدولية، وذلك لتشابك عناصره من جهة، وارتباطه بخارطة إدراكية لقراءة وتفسير الحالات أو المجالات أو الظواهر من جهة أخرى. فالأمن هو حالة من الإدراك النسبي للاستقرار والفوضى، ولهذا يقتضي التعامل معه كظاهرة حركية حيوية متعددة الأبعاد والفواعل والغايات وسريعة التشكل وغير ثابتة من حيث منطق الفهم أو التفسير.

ارتبط مفهوم الأمن في البداية بالمنطق الواسطي الدولي، وكان مفهوما تقليديا بسيطا يتمحور حول غياب التهديدات العسكرية للدولة، والمهددة للسيادة. حيث يعرفه "Barry Buzan" وهو من كبار المتخصصين في موضوع الأمن على أنه: "العمل على التحرر من التهديد"، أما "Henry Kissinger" فيرى أن الأمن هو: "أي تصرف يسعى المجتمع عن طريقه لتحقيق حقه في البقاء". "Survival" عن طريق البحث عن القوة والمزيد من القوة *getting power*، والحفاظ على هذه القوة في تزايد مستمر *increasing power*، ثم إظهار هذه القوة *demonstrating power*، وهذه الزاوية التي ينظر منها الواقعيون لموضوع الأمن، وبالتالي احتزاله في مفهوم القوة، ولكن مع الحركية والديناميكية المستمرة التي يشهدها العالم أصبحت هذه النظرة ضيقة ولا تستطيع استيعاب التحولات والمستجدات التي تطرأ على الساحة الدولية، وبالتالي بدأنا نتجه إلى تبني نظرة أوسع لموضوع الأمن، فتجاوز الجوانب العسكرية ليشمل جوانب جديدة، عجزت النظرة التقليدية لإدراكها، فأصبحنا نتحدث عن المجتمع كوحدة تحليلية، والأمن المجتمعي الذي يتعلق بالجوانب الاقتصادية و البيئية والديموغرافية، بل ذهبنا إلى أبعد من ذلك إذ أصبح الأمن الآن يهتم بالفرد الإنسان تحت ما يسمى بالأمن الإنساني، الذي لا يقتصر على المنطق الدولي أو على الحاجة للاستقرار السياسي بل لضمان حاجيات الكيان ومنطق الوجدان وهذا ما تحدث عنه 'Amartya sen' في كتابه "Developpement " "As freedom أن الأمن هو: "في كرامة الإنسان وشرف وصحة الإنسان".

أما الاستراتيجية الأمنية فهي مجموعة من المبادئ والأسس والتصورات والإدراكات التي تهدف في مجموعها إلى الحفاظ على الأمن القومي، والذي لم يعد يعني في مفهومه التقليدي إلى: "الحفاظ على الحدود من العدو الخارجي"، بل

ألقى التطور التكنولوجي الرهيب عامل الحدود والجانب العسكري، فبعد أن كنا نتحدث عن الأمن الصلب المنحصر في الإستراتيجية العسكرية، أصبحنا نتحدث عن الأمن الاقتصادي، والأمن البيئي والأمن الثقافي، حتى بلغنا مرحلة عالية من التقدم أصبحت الدول فيه تبحث عن الأمن التكنولوجي والأمن المعرفي .

وبالتالي فالاستراتيجية الأمنية تسعى إلى استخدام كل العوامل والتنسيق بينها، من أجل توجيه الدولة إلى تحقيق الأهداف العليا، فالأمن القومي في رأي " Barry buzan " هو قدرة الدول على الحفاظ على هويتها المستقلة و وحدتها الوظيفية، وبالتالي التركيز على القيم المركزية والتي تتضمن في مجملها: البقاء الدولاتي، الاستقلال الوطني، الوحدة الترابية، الرفاه الاقتصادي، الهوية الثقافية. ...

نأتي الآن للاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية ونقول أنه ليست لدى إسرائيل استراتيجية أمنية مصاغة صياغة رسمية بشكل نهائي، تحتوي على مجموعة من المبادئ والأسس والتصورات التي تمت كتابتها وإتباعها أثناء مختلف المراحل التي مرت بها الدولة، وهذا ما جعل "داني شالوم" في صحيفة هاتسوفيه يكتب مقالا في 30 جوان من عام 1999 عنوانه: " من هو المسؤول عن تحديد نظرية الأمن الإسرائيلي؟"، إنما هي أطروحات فكرية تتعلق بأهمية وجود الدولة وضرورة الحفاظ عليها، ثم تدعيم مستقبلها وتأمين استمرار وجودها ولما كان تأمين هذه المتطلبات يعتمد في أحد أهم عناصره على الاعتبارات الأمنية لتحويل الأمل المنشود إلى واقع ملموس كان الهدف الرئيسي من هذه السياسة الأمنية هو الإجابة عن سؤال مصري لإسرائيل: كيفية تحقيق الأمن لشعب قليل العدد يواجه كثرة معادية في مساحة ضيقة، مواردها محدودة وهو ما أدى إلى الأخذ بعين الاعتبار هذه المسائل أثناء بلورة هذه السياسة.

فشارك في رسم ملامح هذه السياسة العديد من قادة المجتمع الإسرائيلي الذين كانوا ضمن المؤسسة العسكرية خاصة، أمثال "ben gurion"، الذي يعتقد أن القوة هي الأساس في الحفاظ على إسرائيل، إلى جانب الاستناد على القوى العظمى، فيقول " بأن السذج وحدهم هم الذين يحترمون صوت العقل، وهم يتعاملون مع العلاقات الدولية فسياسة إسرائيل يجب أن تقوم على اعتبارات الأمن وحدها وهي: الهجرة، دولة بلا حدود، ضرورة تطويق العرب ومساندة الدول الكبرى." (10)

كذلك أفكار "Moshei Dayen" الذي تحدث صراحة عن مفهوم الأمن، وكيف تنظر إسرائيل لهذا المفهوم، وهو ما ورد في تصريحه بقوله: "ماذا نعني بالأمن؟ إنه وبصراحة ضم الأراضي، ومن الخطأ الإعلان عن هذا الضم، إذ أن من الحكمة أن نضم الأراضي أولا ثم نعلن عن ذلك"، ثم يضيف " يجب أن لا نسمح للعرب بتعيين حدود إسرائيل ولن تكون إيلات هي حدودنا الجنوبية وإنما شرم الشيخ، ولن تكون المظلة هي حدودنا الشمالية ولكن القنيطرة وستبقى غزة إسرائيلية، بينما تمتد حدودنا الغربية في أعماق سيناء إننا نخلق خريطة جديدة وحدود جديدة، إننا نخلق إسرائيل." (11)

فمعظم القادة العسكريين أمثال "shimon peres" و "aloon yigal" و "Ereal sharoon"، وغيرهم ساهموا كل واحد من زاويته في إثراء السياسة الأمنية الإسرائيلية حسب ما كان يتصوره، وهذا ما انعكس على "sharoon" إذ يعتبر صاحب أوسع نظرية للأمن الإسرائيلي ويقسم محاور الصراع مع الأعداء إلى ثلاثة كبيرة، وهي: محور العرب الذين يشكلون حزاما حول إسرائيل، ومحور الدول العربية الهامشية على محيط الدائرة الإقليمية، والمحور الثالث وهو الأوسع ويشمل تركيا وباكستان والخليج الفارسي وإفريقيا.

إضافة إلى المؤسسة العسكرية نجد أن مراكز الفكر think tanks لها دور فعال في بلورة سياسة أمنية فعالة، فهي مؤسسات تجمع مجموعة من الخبراء وهي مؤسسات خاصة، تصنف بالصيغة القانونية على أنها مؤسسات مستقلة غير حزبية ولا تهدف للربح، فهي تضطلع بمهام عديدة أهمها:

* القيام بالأبحاث والتحليلات حول المشاكل السياسية.

* تقديم المشورة حول الهموم السياسية العاجلة.

* تقييم البرامج الحكومية.

* تفسير السياسات للوسائل الإعلامية الالكترونية والمطبوعة وبذلك يسهل على عامة الناس تفهمها وكسب الدعم للمبادرات السياسية.

* تزويد الحكومة بالموظفين السياسيين من الخبراء عند تغيير الحكم.

وكان بداية انتشار هذه المراكز في الولايات المتحدة الأمريكية، من أشهرها american enterprise rand corporation، institute، وغيرها... لتشمل العديد من الدول المتقدمة، وإسرائيل على غرار هذه الدول قامت باستحداث مراكز فكر ودراسات مثل مركز Jaffee center for strategic studies: الذي أنشأ عام 1977 في جامعة تل أبيب، ويتم تمويله من المجموعات اليهودية في الولايات المتحدة، ويصدر العديد من الدراسات والبحوث في المجالات السياسية والعسكرية والاقتصادية، إضافة إلى مجلة سنوية باسم التوازن العسكري في منطقة الشرق الأوسط، كذلك المركز متعدد الاختصاص Hertzylia والذي تأسس عام 1994 إذ يعتبر مؤسسة أكاديمية خاصة، ومعهد بيغن/السادات لدراسات السلام الإستراتيجية وغيرها من المراكز الأخرى.

تعمل مراكز الفكر الإسرائيلية على تحليل ودراسة القضايا موضوع الساعة، وتقديم النتائج لصانع القرار في الإدارة الإسرائيلية، كما تقوم باستشراف للمسائل المستقبلية. ففي المؤتمر السادس لمركز Hertzylia سنة 2006 على سبيل المثال جاء في الملخص التنفيذي لهذه الدورة، على أن التحدي الجوهرى الأخطر المطروح على الأجندة الإستراتيجية الإسرائيلية هو سعي إيران للحصول على القنبلة النووية، فصناعة السياسة الأمنية في إسرائيل مسألة شائكة وفي غاية التعقيد والتشابك والتداخل تساهم فيها جميع الفواعل سواء كانت المؤسسات السياسية كالحكومة والكنيست، أو المؤسسة العسكرية

أو مراكز البحث والتفكير وحتى وسائل الإعلام، من أجل صياغة سياسة فعالة و قادرة على تحقيق الأمن القومي والحفاظ عليه .

2- المتغيرات المؤثرة في السياسة الأمنية الإسرائيلية

لقد تميزت الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية بالعقلانية في تحديد الأهداف والغايات، وهذا نابع من إدراك حكيم لكيفية التوفيق بين مختلف الأبعاد والمتغيرات التي تحكم هذه السياسة، رغم أنها لم تكن تمتاز باستقلالية تامة في إدارة مختلف المراحل، وذلك لعدم تمكنها من ذلك، فكان اللجوء في بعض الأحيان إلى البيئة الدولية لتدارك القصور والضعف الذي كان يعترض طريق الإسرائيليين في تعزيز مكانتهم إقليمياً ودولياً.

لأن هذه المتغيرات سواء كانت الداخلية منها أو الخارجية فهي عبارة عن سلاح ذو حدين، تحمل إيجابيات من جهة وسلبيات من الجهة الأخرى، ومن ثم فالقرار العقلاني والرشيده هو في كيفية استغلال هذه المتغيرات من أجل رسم سياسة أمنية فعالة وهو ما نحاول في هذا المبحث التطرق إليه من خلال تقسيمه إلى شطرين، متغيرات داخلية كالبعد الجغرافي والديموغرافي والاقتصادي والتكنولوجي، إضافة متغيرات خارجية والمتمثلة في بنية المجتمع الدولي ومكانة إسرائيل فيه، واستخدامها لمختلف الفواعل لكسب التأييد.

1-2 دور المتغير الداخلي

أ - البعد الجغرافي: إن تواجد إسرائيل كحلقة وصل بين بحرين بالغي الأهمية المتوسط والأحمر وربطها بين ثلاث قارات كجسر بري وبحري وجوي جعل "ben gurion" يقول: "إن الأمن يعني أيضا غزو البحر والجو كما يعني الأرض، ويجب أن تتحول إسرائيل إلى قوة بحرية هامة، وقد أكدت هذه الحاجة تلك المقاطعة الاقتصادية التي فرضها العرب، وغلق قناة السويس في وجهنا." (12)

وهو ما يفسر اهتمام السياسة الإسرائيلية بمنطقتي مدخل خليج العقبة وباب المنذب، وشراء ثلاثة غواصات دولفين ألمانية قادرة على إطلاق الصواريخ من تحت سطح البحر وبرز ذلك "shimon peres" بقوله: " يجب أن تهتم أوروبا بنا بسبب ما تملكه أيدينا، فموقعنا الممتاز يعتبر قوة تمكننا من أن نسد الطريق في وجه القومية العربية، وأن نكون بديلا لقناة السويس وأن نشكل ضغطا على الدول المنتجة للنفط وتلك التي تنقله." (13)

فإسرائيل تملك القدرة على تهديد أي واحدة من الدول المحيطة بها مباشرة و الوصول إلى مراكزها الحيوية في وقت قصير لهذا يلجأ سلاح الطيران الإسرائيلي للمقاتلات عوضا عن الطائرات الإستراتيجية طويلة المدى، وذلك يوفر على إسرائيل تكاليف طائلة. الميزة نفسها تجعل إسرائيل تواجه صعوبة الدفاع عن جميع الجهات في حالة هجوم معاد شامل

ومفاجئ فتم تبني مبدأ "الحرب الوقائية" preventive war حتى لا تدع للعرب فرصة لتحضير أي هجوم منسق عليها، قد يكون في نجاحه نهايتها كدولة.

كما أن مساحة إسرائيل عشية إعلانها كدولة عام 1948 لم تكن تتربع سوى على مساحة 20700 كلم² على شكل مثلث بالغ الطويل وشديد النحول، مما أعطى لإسرائيل شكلا غير طبيعي، الأمر الذي لا يؤمن لها كما يسمى في الإستراتيجية "بالعمق الاستراتيجي". الذي أثر بدوره وبصورة مباشرة على سياسة إسرائيل الأمنية فدفعها إلى أن ترفض القتال على أرضها رفضا تاما، لقرب مراكزها الحساسة من الحدود وتبني مبدأ نقل المعركة إلى أرض العدو، فدفعها ذلك إلى التوسع نحو حدود طبيعية أكثر أمنا بحثا عن ما يسمى في الإستراتيجية "بالحدود الآمنة" كلما اقتضت الضرورات الأمنية وذلك بهدف السيطرة على مناطق حيوية وإستراتيجية سواء لأغراض اقتصادية أو عسكرية أو سياسية فيقول في هذا الصدد " : " yigal aloon " إن الحدود الآمنة هي تك الحدود السياسية التي تركز على عمق إقليمي وموانع طبيعية، مثل المياه والجبال والصحراء والممرات الضيقة التي تحول دون تقدم جيوش برية مزودة بالمدركات وهي الحدود التي تمكن من اتخاذ وسائل الإنذار الفعالة ضد اقتراب الطائرات المعادية من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنها الحدود التي يمكن أن تستخدم كقواعد مناسبة للقيام بهجوم مضاد" (14)

وبالتالي فإن مفهوم الحدود الآمنة لدى إسرائيل مفهوم ديناميكي نسبي غير ثابت ونهائي يتغير بتغير الظروف الذاتية والموضوعية التي تعيشها إسرائيل من أجل الحصول على المزيد من الأراضي والتوسع لإقامة إسرائيل الكبرى المنشودة . ولهذا اجتهد بعض المسؤولين الإسرائيليين في تفسير عبارة الحدود الآمنة باستخدام ألفاظ جديدة، فاستعمل وزير الخارجية الإسرائيلي "أبا إيبين" في تصريح له بالقدس بتاريخ 1969/06/05 عبارة "الحدود التي يمكن الدفاع عنها"، وهي عبارة شاعت بعد ذلك في التصريحات الإسرائيلية إلى أن أضافت إليها "غولدا مائير" وصف "الحدود الرادعة".

إن تواجد إسرائيل في بيئة جغرافية تتميز بطبيعة صحراوية وسلاسل جبلية وسهول ومناطق مزروعة وكثبان رملية، يتطلب من القوات الإسرائيلية أن تكون لديها الجاهزية على التنقل، لأن الطبيعة الصحراوية تؤدي إلى صعوبة الدفاع عن مواقع ثابتة، كذلك صعوبة القيام بالعمليات النهارية، وسهولة قطع خطوط الإمدادات والمواصلات والاتصالات.

ب- البعد الديموغرافي: إن ما تملكه الدول من كثافة سكانية كبيرة يعتبر نقطة قوة لها، خاصة إذا كانت هذه الكثافة تخضع لمبدأ النوع، فهي تساهم بشكل مباشر في بناء الدولة في جميع القطاعات سواء الاقتصادية أو العسكرية، فعند نشوب الحروب مثلا تكون الدولة في أمس الحاجة إلى أكبر عدد من المقاتلين تستطيع من خلالها حسم المعركة لصالحها، وهذه هي المعضلة التي تعاني منها إسرائيل أثناء حروبها مع العرب، فمنذ تأسيس دولة إسرائيل إلى غاية يومنا هذا لا يتجاوز عدد السكان الموجودين بإسرائيل ثمانية ملايين، مقارنة بأكثر من ثلاث مئة مليون عربي، فهذه المقارنة الكمية البسيطة تظهر التفاوت الهائل بين العرب وإسرائيل لصالح العرب .

ومن ضمن العدد الإجمالي للسكان في إسرائيل نجد أن الجيش الإسرائيلي العامل نحو 168 ألف جندي (رجال ونساء) إضافة إلى 404 ألف جندي احتياط يمكن استدعائهم للخدمة العامة خلال 48-72 ساعة من مختلف المجالات التي يعملون فيها. فلا تسمح هذه الأعداد القليلة مقارنة بالجيش العربي من جهة، وخوفا من تأثر الاقتصاد الإسرائيلي من جهة أخرى إلى خوض حروب طويلة المدى فتعمد بذلك إلى انتهاج أسلوب "الحرب الخاطفة"، والاتكال على قدرة الجيش الإسرائيلي وسرعته في التعبئة العامة عند اندلاع الحرب، وهو ما حدث فعلا في مختلف الجولات بين إسرائيل والعرب، إلا أن إسرائيل وهي تحاول أن تكون دولة إقليمية كبرى، أدركت أن لدور الديموغرافيا جانب كبير في ذلك، فانتهجت أسلوب تشجيع الهجرة لحشد أكبر عدد من اليهود إلى فلسطين لزيادة طاقة إسرائيل الاقتصادية والعسكرية، فضلا عن تلبية مخططات إسرائيل التوسعية، فالهجرة اليهودية تولد ضغوطا قوية باتجاه البحث عن الحيز المكاني أو المجال الحيوي .

إن أهمية العامل الديموغرافي بالنسبة لإسرائيل يتجلى في الجانب التكنولوجي والعسكري حيث تشير بعض الدراسات إلى أنه من بين 100 ألف مهاجر يهودي سوفيتي يوجد 40 ألف من المهنيين من المستويات العالية، بينهم نسبة كبيرة من المهندسين ما يقارب 200 عالم متخصص في العلوم التكنولوجية التي تؤثر على مختلف الصناعات.

ج - البعد الاقتصادي: يؤدي الاقتصاد الإسرائيلي دورا أساسيا في بناء دولة قوية ولها مكانة إقليمية متميزة، فيعتبر اقتصاد حرب منذ نشأته مسخر للصناعة الحربية وتطويرها، وجعلها الأكثر تدميرا وقوة في منطقة الشرق الأوسط، فدفع هذا إلى إنشاء مصانع حربية (الأسلحة والعتاد) في كل مكان من تل أبيب، حيفا والقدس، أدى إلى اكتفائها ذاتيا بما تنتجه من أسلحة خفيفة وهاونات ، كما قامت بعقد اتفاقيات شراكة ثنائية مع دول مثل فرنسا* لصناعة الطائرات ، حتى أصبحت مصدرة لعدد من دول أوروبا، ودول افريقية وبعض دول الشرق الأقصى، ويعتمد الاقتصاد الإسرائيلي على الدعم الخارجي خاصة الولايات المتحدة الأمريكية، وما تضيفه الأيدي المهاجرة إليها من تقنية عصرية و متطورة، خاصة الصناعة ذات التقنية العالية "hightech" إضافة إلى الدعم البريطاني لسلاح الدروع والمدفعية والبحرية، كذلك كل من تشيكوسلوفاكيا سابقا، إيطاليا وألمانيا وغيرها.

فكانت إسرائيل تحرص على اقتناء كل ما هو جديد وحديث في مجال الأسلحة خفيفة كانت أم ثقيلة، حتى تضمن "التفوق النوعي" الدائم والمستمر على حساب الدول العربية، على غرار ما هو حاصل بالنسبة لقوة الاقتصاد الإسرائيلي مقارنة بالدول العربية إذ نجد أن اقتصاد إسرائيل يحقق نسبة من الأرباح وعلى درجة عالية من التطور ينافس حتى بعض دول أوروبا، فهناك من يصنفه في خانة العالم المتقدم عكس الاقتصادات العربية الريعية، مما يجعله قادر على دفع فاتورة وتكلفة أي حرب معينة مهما كانت باهضة، وكان تخلي بعض الدول عن إمدادها بدبابات متطورة، سببا في إصدار قرار عام 1970 بصناعة دبابة حربية، وكان أول تشغيل لها عام 1979 وسميت بـ: "ميركافا" وكان تطويرها تدريجيا إلى غاية الجيل الرابع منها عام 1995، فأصبحت بمثابة الأسطورة التي تخافها الدول العربية .

إن التطور المستمر في الصناعة العسكرية يؤدي إلى تقليص الخسائر البشرية أثناء الحروب ، والبحث دائما عن ما يسمى بـ "le risque zéro" : وهو ما يطلق عليه في الثورة الجديدة في الشؤون العسكرية "بالحرب بدون ضحايا . " (15)

فأصبحت إسرائيل بفضل الصناعة المتطورة من بين الدول التي تملك آلات عسكرية عالية الجودة بامتياز ، انعكست على الجندي الإسرائيلي إيجابا من جهة وسلبا على الجنود الأخرى من جهة أخرى.

د- **البعد التكنولوجي** : إن التطور التكنولوجي الرهيب الذي حدث في القرن 20 مس جميع جوانب الحياة، وأدى إلى اكتشاف العديد من التقنيات التي أعادت ترتيب الحسابات في العديد من مناطق العالم، فتفجير كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي للقنبلة النووية أدى إلى الدخول في شكل جديد من سباق التسلح، فالتحقت دول أخرى مثل فرنسا سنة 1960 إلى النادي النووي، إضافة إلى دول أخرى.

بدأت أطماع إسرائيل للحصول على التكنولوجيا النووية منذ قيامها عام 1948، ولأول مرة ظهرت هذه النية بعد الاعتداء الثلاثي على مصر عام 1956، إذ ظهر أن من جملة شروط التعاون الفرنسي- الإسرائيلي في مهاجمة مصر، هو إمداد فرنسا لإسرائيل بأسرار الذرة وموادها الأولية المتيسرة لديها، فكان الدعم الفرنسي الذي أتاح للعلماء الإسرائيليين الوصول إلى التكنولوجيا النووية ، فيقول "بيير بيان" مؤلف كتاب "قنبلتان": "إن إسرائيل تمكنت من إنتاج أول قنبلة قبل حرب الأيام الستة وبالتحديد سنة 1966 وهذا ما يذهب إليه كثير من خبراء الذرة استنادا إلى تحليلات أجروها .

وتميزت السياسة النووية الإسرائيلية بأربعة مبادئ :

أولها: مبدأ الغموض النووي، أي عدم السماح لأي دولة أو منظمة أو هيئة رسمية أجنبية من الاطلاع على حقيقتها النووية، وفي هذا الصدد يقول "moshei dayan": إسرائيل ليست قوة نووية، ولن تكون الدولة الأولى التي ستدخل السلاح النووي إلى منطقة الشرق الأوسط، لكنها لن تكون الثانية التي تفعل ذلك"، وذلك خوفا من النتائج السلبية أمام الرأي العام الدولي، وإعطاء ذريعة للدول العربية نحو اكتساب هذا السلاح.

ثانيا: مبدأ الاحتكار النووي للحفاظ على احتلال التوازن النووي في المنطقة لصالح إسرائيل بالوسائل غير الشرعية ، كتورط جهاز المخابرات الإسرائيلي في اغتيال "يحيى المشد" أحد أكبر علماء الذرة العرب، أو توجيه ضربة عسكرية من أجل تدمير مشروع لاكتساب مثل هذه التكنولوجيا، كما حصل مع مفاعل "أوزيراك" العراقي سنة 1981 أو التهديد بفعل ذلك مستقبلا مع إيران.

ثالثا: مبدأ الاستعداد لأسوأ الحالات، وهو مأخوذ من العقيدة العسكرية الأمريكية أي جعل السلاح النووي كخيار وملاذ أخير، إذا ما كانت إسرائيل في حالة انهزام عسكري يهدد بزوالها وفق إستراتيجية "العقرب" بتدمير منطقة الشرق الأوسط كلها بما فيها إسرائيل.

رابعا: وأخيرا مبدأ رفض مبادرات الحد من التسليح ونزع السلاح، وهو موقف ثابت ومستمر منذ معاهدة الحد من انتشار الأسلحة النووية سنة 1968، فإسرائيل ترفض رفضا تاما ومطلقا الانضمام والتوقيع عليها، بحجة أن المنطقة المتواجدة فيها تضم دولا معادية لها، ممكن في أي لحظة أن تشن عليها هجوما، فهي إذا منطقة تعاني من عدم الاستقرار.

إن اكتساب إسرائيل للسلاح النووي أدى إلى انفرادها بالسيطرة على أسلحة الدمار الشامل في منطقة الشرق الأوسط، مما أتاح لها إقامة "حدود الخوف" أمام العرب، وتطبيق سياسة "الردع النووي" تمكنها من ممارسة أسلوب الإملاء على العرب، وهو ما تحدث عنه "moshei dayan" بعدم قدرة إسرائيل على مجارة الدول العربية في سباق التسليح التقليدي الذي قد يؤدي إلى عدم تحملها لانعكاسات ذلك على اقتصادها بصفة خاصة والمجالات الأخرى بدرجة أقل، بقوله: "إن إسرائيل وصلت إلى أقصى حدود القدرة على استيعاب كمية إضافية من الأسلحة التقليدية، ويجب أن نحاول الوصول إلى خيار ذري، حتى يعرف العرب أننا نستطيع أيضا تدميرهم، إذا نشأ وضع أصبح فيه وجود الدولة عرضة لخطر كبير" ويضيف: "لا نستطيع أن نظور إلى ما لا نهاية أجيالا عديدة من الطائرات، ونحول البلد بأكمله إلى مخزن سلاح واحد كبير، نحن مضطرون إلى التشديد على نوعية السلاح لا على كميته، وعلينا التزود بسلاح مدمر، يخدم كعامل ردع إزاء الدول العربية، وأنا لا نستطيع اللحاق بكميات السلاح الضخمة التي تزودت بها الدول العربية وعلينا من الآن السير في طريق آخر". (16)

حتى على المستوى الإقليمي تحاول إسرائيل دائما مراقبة الأنشطة النووية الموجودة في المنطقة، وما تفعله الآن ضد إيران، وما تحاوله بالتعاون مع الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة للسلاح النووي الباكستاني، إلى الدعوة لسياسة حماية أمريكية على البرنامج النووي الباكستاني، إضافة إلى التعاون الإسرائيلي الهندي في أبحاث الصواريخ وأقمار التجسس العسكرية، خير دليل على ذلك، ناهيك عن قصف ما اعتبرته إسرائيل مفاعل نووي سوري، أقيم بالتعاون مع كوريا الشمالية مؤخرا، فكان إمتلاك إسرائيل للسلاح النووي بمثابة النقلة النوعية في الإستراتيجية الإسرائيلية من مستوى الردع التقليدي إلى مستوى أشدة فاعلية وتأثير وهو الردع النووي، وهو ما يفسر ذلك الربط الوثيق بين العلم والتكنولوجيا والسياسة الأمنية، إذ يقول "عاموس بير لموثر" عضو سابق في مؤسسة الطاقة الذرية الإسرائيلية: "في إسرائيل كان العلم دائما مرتبطا بقوة مع الأمن، فمنذ عام 1947 نظمت الهاجانا فروع علمية ضمت خيرة العلماء، والذين أصبحوا جزءا من العاملين في وزارة الدفاع وطوروا البحوث في المجالات العسكرية والنووية.

2-2 دور المتغير الخارجي

ونقصد به مجموع العوامل التي تفرزها البيئة الخارجية، والتي تنعكس بشكل مباشر أو غير مباشر في بلورة السياسة الأمنية، فالكثير من القرارات والسلوكات والسياسات للدول على المستوى الخارجي، لا يمكن تفسيرها إلا في إطار كونها رد فعل اتجاه ما تستقبله الدولة من أفعال من البيئة الخارجية، ولهذا السبب نجد تجاوب وانسجام بين الفعل ورد الفعل، فإذا استقبلت الدولة فعل سلمي تعاوني فيكون رد فعلها مماثل، والعكس صحيح . إلا أن هذه القاعدة ليست عامة، فهي تحكمها محددات عديدة من بينها: بنية المجتمع الدولي، ومكانة الدولة في هرمية النظام الدولي، ونوعية تحالفاتها الدولية، وما ينتج عنها من معاهدات واتفاقيات دولية، إضافة إلى دور الفواعل غير الدول كاللوبيات المؤثرة في السياسة الدولية وغيرها من المحددات الأخرى.

إن المجتمع الدولي يضم دولاً ذات سيادة متساوية من منظور القانون الدولي، ولكنها تتفاوت من حيث حجمها وشدة تأثيرها ولهذا فالميزة التي تصف هذا المجتمع الدولي أنه فوضوي ، كما سماه "hedley bull" في كتابه "المجتمع الفوضوي" "the anarchical society" ، فكل الدول هي في حالة تنافس قد يصل في بعض الأحيان إلى الصراع، وقد يصل في بعض الأحيان الأخرى إلى تعاون، بغرض تحقيق مصالحها، وهو ما نلمسه في السياسة الأمنية الإسرائيلية، بأنها في ظل هذه الفوضى تسعى دائماً إلى الزيادة المستمرة في شروط أمنها واستقرارها، تصل إلى سياسة الرغبة في الهيمنة seeking hegemony security كما يرى: "john mearsheimer" إن الدول تسعى إلى تحقيق الهيمنة الجهوية لمنع دول أخرى من تحقيق هيمنة جهوية منافسة. وهو ما يفسر احتكار إسرائيل للتكنولوجيا النووية في المنطقة، وعدم السماح لدولة أخرى لاكتسابها، كذلك الحفاظ على التطور والتقدم الاقتصادي مقارنة بالدول المجاورة، لكن هذا ليس بفضل الإمكانيات الإسرائيلية الذاتية فقط، فهذه الدولة كما رأينا في كيفية نشأتها قد استفادت من دعم خارجي كبير ومؤثر، بفضل علاقاتها وتحالفاتها النوعية، فالأمن الإسرائيلي مثلاً ثابت من ثوابت السياسة الخارجية الأمريكية، وهو ما جعل الرئيس الأمريكي السابق "Greoge bush sun" يصرح عند زيارة إسرائيل في الذكرى الستين لتأسيسها بأن: "من الخطأ الاعتقاد بأن عدد الإسرائيليين ستة ملايين، لأن العدد الحقيقي هو ثلاثمائة و ستة ملايين أي بإضافة عدد الأمريكيين" (17). وهي إشارة واضحة إلى المكانة المقدسة التي تحتلها إسرائيل في الأجندة الخارجية الأمريكية، حتى أن بعض السياسيين والأكاديميين يطرحون الإشكالية حول "من يؤثر في من؟"، هل إسرائيل هي التي تؤثر في الولايات المتحدة الأمريكية أم العكس؟، وهذا ما جعل "john mearsheimer" و "stephen walt" في كتابهما الشهير "the israeli lobby and the us foreign policy" يتحدثان عن العلاقة الضبابية بين كل من واشنطن وتل أبيب، ودور "AIPAC" "Imerican israeli public affairs committee" في التأثير سواء على السلطة التشريعية من جهة و التنفيذية من جهة أخرى ، لاتخاذ القرار الأمريكي الداعم والحافظ للأمن القومي الإسرائيلي. (18)

فقبل أن تتحول المنظمات اليهودية إلى تنظيم رسمي سنة 1960 كانت تضم حوالي 35 مؤسسة يهودية أمريكية موالية لإسرائيل، وتعمل على توطيد المصالح الإسرائيلية في الولايات المتحدة الأمريكية وفي منطقة الشرق الأوسط. يتجلى في بدايات التعاون بينهما، فقد بلغ حجم التعاون في عهد الرئيس الأسبق جونسون سنة 1966 في المجال العسكري: 92 مليون دولار، وهو ما يعادل حجم المعونات التي قدمتها أمريكا لإسرائيل منذ قيامها عام 1948 ، وهو ما انعكس بشكل مباشرة على حرب الستة الأيام عام 1967 من إلحاق الهزيمة بالجيش المصري والأردني والسوري والاستيلاء على الأراضي، وهو أحد الأهداف الرئيسية للسياسة الأمنية الإسرائيلية، التي تعززت سنة 1981 باتفاقية تعاون تقضي بتمكين البلدين من التعاون وتقديم كل طرف يد المساعدة للآخر لمواجهة التهديدات الأمنية في المنطقة بأكملها من الاتحاد السوفيتي والقوى الإقليمية في المنطقة، وقد تم تحديد أهداف هذه الاتفاقية في نقاط 3 هي:

1- إجراء مناورات بحرية وجوية مشتركة في البحر المتوسط.

2- تضع إسرائيل تحت تصرف أمريكا كافة التسهيلات المتعلقة بالنشاطات الحربية.

3- التعاون في مجال البحوث العسكرية لصناعة الأسلحة.

لم تكتف إسرائيل بهذا القدر من التنسيق مع الولايات المتحدة الأمريكية، بل انضمت إلى مبادرة الدفاع الاستراتيجي *strategic defense initiative sdi* عام 1983، من أجل تحسين وتطوير الصناعات العسكرية الإسرائيلية. يمكن أيضا الإشارة إلى التحالف الإسرائيلي التركي الذي تعود جذوره إلى سنة 1950، حيث قامت إسرائيل بإنشاء محطة الموساد في تركيا من أجل التدريب التقني و الاستخباراتي، و المجالات الأمنية الأخرى.

وقد تعزز هذا التحالف بعد الزيارة السرية التي قامت بها "غولدا مائير" وزيرة الخارجية الإسرائيلية إلى تركيا آنذاك، حيث تم التوقيع في أعقاب هذه الزيارة على اتفاق سري بين رئيسي وزراء الجانبين "ben gurion" و "عدنان مندريس" سنة 1958، للوقوف في وجه النفوذ السوفيتي . لم تكتفي إسرائيل بتحالفاتها الدولية لتكريس سياستها الأمنية بل اتجهت إلى التوقيع على اتفاقيات سلام مع بعض دول الطوق لإخراجها من اللعبة السياسية والأمنية، وتركيز الصراع في أقل عدد من الجبهات، وهو ما تجلّى فعلا في اتفاقية كامب ديفيد الشهيرة التي تم التوقيع عليها في 26 مارس 1979، وهو نفس اليوم الذي شهد توقيع مذكرة تعاون أمريكية إسرائيلية بين وزير دفاع البلدين. بعد توقيع اتفاقيات السلام بين إسرائيل وبعض دول الطوق، تغيرت ملامح البيئة الأمنية، حيث أصبحت إسرائيل قلقة من أخطار تأتي من دول ليست لها معها حدود مشتركة مثل العراق قبل غزوه، والآن إيران نتيجة إمتلاكهما صواريخ باليستية وصواريخ كروز قادرة على اختراق الحدود الآمنة وضرب العمق الاستراتيجي الإسرائيلي. 20

3- المراحل التي مرت بها الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية

إن السياسة الأمنية الإسرائيلية مرت بفترات مختلفة من مراحل الصراع، فبعد أن كانت البداية مع حروب متماثلة يكون كلتا طرفيها دول، تحولت إلى بداية نوع جديد من الحروب اللاتماثلية في شكل مقاومات شعبية منسجمة ومنظمة ومدربة بشكل كافي لمواجهة أقوى جيش في الشرق الأوسط. إضافة إلى ظهور قوى جديدة مهددة للكيان الإسرائيلي من خارج المنطقة العربية، والمتمثلة في إيران، أدت إلى تغيير طبيعة المعادلة في المنطقة، نظرا لما تحمله من جانب فكري وعقائدي، أو لما تمتلكه من قدرات عسكرية وتكنولوجية، قادرة على فرض توازن قوي في المنطقة مستقبلا، عكس البرنامج النووي العراقي الذي تم وأده وهو في المهد قبل أن يرى النور. فالتغيرات المستمرة للأحداث يستوجب متابعة ومسايرة من طرف السياسة الأمنية الإسرائيلية باستحداث استراتيجيات جديدة، بغية إعطاء الأمل للمواطن الإسرائيلي للشعور بالأمن.

1-3 الحروب النظامية

إن التحدي الأول لإنشاء دولة إسرائيلية هو كيفية مواجهة دول معادية لهذه الفكرة، والأمر الحتمي الذي ترتب عن ذلك هو قيام حروب تماثلية بين جيوش عربية من جهة والجيش الإسرائيلي من جهة أخرى.

• **حرب 1948:** كانت أهمية الجولة الأولى عام 1948 تكمن في أنها حجر الأساس وجوهر الإستراتيجية الإسرائيلية فلقد وجدت إسرائيل نفسها منذ قيامها في 14 ماي 1948 أمام مجموعة من التحديات، فضلا عن إحاطتها بدول معادية [دول الطوق] الأمر الذي انعكس على السياسة الأمنية الإسرائيلية.

إذ تم التحول والانتقال السريع من الدفاع إلى الهجوم الوقائي، وامتلاك زمام المبادرة أي القيام بالفعل دون الاقتصار على رد الفعل، وذلك لسببين اثنين هما :

1- غياب الحدود التي يمكن الدفاع عنها نظرا لفقدان إسرائيل العمق الاستراتيجي الذي يحمي الأهداف الحيوية للدولة.

2- التفوق الكمي للعرب الذي يمثل في الإستراتيجية المبدأ الأول من مبادئ الحرب، وفي هذا الصدد يقول "آرييل ليفتا": "في الفترة ما بين حرب 1948، و حتى عام 1955، ساد لدى القيادة الإسرائيلية الافتراض بأن الحرب مع العرب إذا ما اندلعت فستكون بمبادرة عربية فقط، لذلك طلب من الجيش الإسرائيلي الاستعداد والتأهب لصد هجوم (العدو) أولا وبعد ذلك فقط وبأسرع وقت ممكن نقل الحرب إلى أرضه، وبالتالي كان الهدف الأول من السياسة الأمنية الإسرائيلية هو الانتقال من إستراتيجية الدفاع إلى إستراتيجية الحرب الوقائية والحرب الاستباقية.

واستغلت إسرائيل انعدام إستراتيجية أو تخطيط عسكري عربي لهذه الحرب فكانت النتيجة أن مني الجيش العربي بهزيمة كانت سببا في التوقيع على معاهدة الدفاع العربي المشترك بين كل من سوريا، لبنان، الأردن، العراق و السعودية سنة 1950 من اجل الانتقام لهذه الهزيمة . فلقد كان التركيز في حرب 1948 من الجانب التكتيكي على استخدام المشاة وحدهم، مع السعي لنقل المعركة إلى أراضي الخصم، وكان هذا التكتيك يعتمد على استخدام الهجمات الليلية والكمائن والتسلل [هجمات الكومندوس خلف الخطوط] وكانت القدرة الحركية الإسرائيلية مقيدة بشكل حاد بطبيعة الأرض ونقص الآليات، وطبيعة قتال المشاة، الذين شكلوا جيش الدفاع الإسرائيلي "Israeli defense forces" في 26 ماي 1948 بدمج المنظمات العسكرية التي رأيناها سابقا. (19)

• **حرب 1956:** حاولت إسرائيل بعد الجولة الأولى استخلاص العبر والدروس العسكرية ومحاولة تجنب المطبات التي وقعت فيها، بالتخلي عن مبدأ الدفاع ورسم عقيدة عسكرية تركز على الحرب الاستباقية، وهذا ما برره "yigal" "baloon" بقوله: "إن الأخذ بإستراتيجية دفاعية خالصة تسمح للعدو بأن يختار بكل حرية زمان ومكان وأسلوب هجومه، معناه تعويض إسرائيل لأفدح الأخطار، إن الرد الوحيد على أي تهديد بالهجوم هو المبادرة الشاملة من جانب إسرائيل بهجوم مضاد إجهاضي إذا استدعى الأمر، بهدف تحطيم قوات العدو، ولذا فإن جيش الدفاع الإسرائيلي يجب أن يتقدم إلى الحد الضروري لضمان هزيمة قوات العدو، وخلق وضع إستراتيجي جديد يوفر حدودا أكثر أمنا لمواجهة أي هجمات مستقبلية واحتلال أراضي العدو واستبقائها إلى أن يتم تحقيق السلام و تحديد الحدود الإستراتيجية الدائمة،(20) وهو ما حدث في حرب 1956 الذي كان الهدف منها حسب "Ben gurion" تحقيق ثلاثة أهداف هي:

1- تحطيم قوى العدو في جزيرة سيناء.

2- تحرير جزء من أراضي الأجداد الموجودة تحت سيطرة أجنبية.

3- ضمان حرية الملاحة في خليج العقبة وقناة السويس.

فكانت إسرائيل قد حصلت على السلاح من دول أجنبية خاصة فرنسا، ومن ضمن الأسلحة طائرات ميستير، ومن ثم إدخال القوة الجوية للدعم الناري في أرض المعركة، إضافة إلى إشراك المزيد من المظليين في الحرب فتم إسقاط 400 مضلي على الطرف الشرقي لممر متيلا ، ظنا من إسرائيل أنها استطاعت تجميع قوة تقوم بهجوم مضاد لإحباط هجوم مصري متوقع، وهو ما تحدث عنه "تيسفي لانير" الباحث في مركز الدراسات الإستراتيجية بجامعة تل أبيب، بقوله: "لقد خاضت إسرائيل حملة سيناء 1956 بمفهوم سياسي وإن لم يكن معلنا وهو أن الحرب ينبغي استغلالها من أجل توسيع الحدود إلى ما وراء تلك التي تحددت في قرار التقسيم، وتسوية ما يعتبر في نظر إسرائيل أخطاء إقليمية نجمت عن اتفاقيات الهدنة منذ عام

1949" (21)، فكان من ضمن عقيدتها العسكرية في الجانب التكتيكي الجديد استخدام الدبابات نظرا لاختلاف ساحة الحرب عما كانت عليه في 1948، إذ أنها في جولة 1956 تقابلت على صحراء مكشوفة تستطيع الدبابات والآليات التحرك عليها. وعند انتهاء الحرب كانت العبرة لدى الإسرائيليين تكمن في مدى نجاعة الهجوم الوقائي أو الحرب الوقائية وصحة مبدأ نقل المعركة إلى أرض العدو.

إلا أن فكرة الاستعانة بالقوى الخارجية كما حدث بالنسبة لبريطانيا وفرنسا بدأت تضمحل وتعوض بفكرة ضرورة الاعتماد على الذات، إذ ما تحشاه إسرائيل في حالة الاستعانة بقوى كبرى، هو فشل المشروع التوسعي نحو إسرائيل الكبرى، نظرا لما يترتب على ذلك من احتمالات ممارسة ضغوط عليها، يمكن أن تحد من حرية حركتها، مثلما حدث في هذه الجولة عقب انتهاء الحرب، إذ تدعي إسرائيل أن الولايات المتحدة الأمريكية مارست ضغوطا عليها أدت إلى انسحابها من كل الأراضي التي احتلتها وحرمتها من ثمار النصر.

● **حرب 1967:** لقد كان العنوان العريض لإستراتيجية إسرائيل العسكرية عقب حرب 1956 هو "الأسباب المبررة للحرب"، الذي يقوم على تحديد الخطوط الحمراء والذي يمثل تجاوزها مبررا يؤدي إلى قيام إسرائيل بشن حرب وقائية دون انتظارها، وإدراك القيادة الإسرائيلية لوجوب الاعتماد على الذات وليس فقط الاعتماد على التحالفات الخارجية، فكان الهدف الرئيسي من حرب 1967 هو الحصول على حدود قابلة للدفاع عنها، فقام سلاح الجو الإسرائيلي بالضربة الأولى، وانهارت القوات العربية البرية في وجه القوات المدرعة الإسرائيلية الضخمة وسريعة الحركة، فتم مهاجمة 27 مطارا مصرية وسوريا وأردنيا، وتدمير معظم الطائرات بهذه المطارات، وبهذه الطريقة استطاعت إسرائيل توفير السيطرة الجوية، وركزت جهودها بعد ذلك لدعم أعمال قواتها البرية.

إذ أنه في هذه الحرب ولأول مرة استطاعت إسرائيل كسب عمق إستراتيجي أدى إلى الاعتقاد بأن كل الحروب التي سوف تلي هذه الجولة ستكون خارج حدودها وهو ما رسخ فكرة الحدود الآمنة، والإشادة بأهمية القوات الجوية لدرجة أنه أصبح يطلق عليها وصف "الذراع الطويلة". وتجدر الإشارة إلى أنه قبل "Six day war" بقليل كانت إسرائيل قد اكتسبت السلاح النووي وهو ما انعكس على النفسية لدى صانع القرار الإسرائيلي سواء كان السياسي أم العسكري، ومن ثم على السياسة الأمنية الإسرائيلية من خلال الاعتقاد بأن إسرائيل هي أول دولة في منطقة الشرق الأوسط استطاعت الوصول إلى التكنولوجيا النووية العسكرية، وازداد اقتناع المخططين في الجيش الإسرائيلي أكثر من أي وقت مضى، بأنهم أصابوا في صياغة أشكال الحرب الحديثة وأساليبها ونتيجة لذلك أصبح الجيش الإسرائيلي بين 1967-1973 أكثر اعتمادا على الدبابة مع تخفيف الاعتماد على المشاة والمدفعية.

وكاستخلاص لحرب 1967 صرح "Moshe dayen" قائلاً: "لقد أصبح الدفاع عن حدود إسرائيل أسهل بكثير مما كان عليه في السابق"، وهي نفس الفكرة التي دافع عنها الجنرال "إسرائيل طال" بقوله: "بعد حرب الأيام

السته طراً تحول حاسم ورئيسي على الوضع الاستراتيجي لدولة إسرائيل، فقد خلق عمقا استراتيجيا إذ أصبحت قناة السويس بمثابة حدود، وكذلك نهر الأردن، وأصبحت هضبة الجولان بأيدينا." (22) إن وصف جولة 1967 بحرب الستة أيام كان دلالة على إستراتيجية الحرب الخاطفة المطبقة خلال الحرب، وهذا ما تجذبه إسرائيل في حروبها مع العرب، لقدرة إسرائيل على التعبئة في فترة قصوى من 48-72 ساعة، وحتى لا تنعكس سلبا على الاقتصاد الإسرائيلي.

فلقد تبنت إسرائيل في هذه المرحلة إستراتيجية تقوم على مبدأي "الردع و الدفاع" على اعتبار أن خطوط وقف إطلاق النار الجديدة تؤمن لها عمقا استراتيجيا يمكنها من امتصاص الضربة الأولى وهو ما أكده "yigal aloon" قائلاً: "وضعية دفاعية تمكن الجيش الصغير من صد جيوش عربية غازية إلى حين استدعاء الاحتياط، مما يتيح الوقت للقيام بحرب وقائية في وجود دلائل على هجوم عربي ضخم."

فكانت الحدود الآمنة الجديدة طويلة و بعيدة عن مراكز تجمع السكان، حيث جنود الجيش الاحتياطي فهذا ما أدى بإسرائيل إلى اتباع إستراتيجية دفاعية، وتنشئ مخازن للطوارئ وأن تبني كذلك تحصينات خط بارليف، وكذلك عوائق في منطقة الجولان حتى يتمكن الجيش الإسرائيلي الصغير من الدفاع عن الحدود الطويلة التي اكتسبتها عقب حرب 1967.

وهذا ما جعل القادة العسكريين الإسرائيليين يعتقدون أنهم قادرون على امتصاص الضربة الأولى ثم احتوائها ثم الرد عليها، وهذا ما يبرر تصريح "إسرائيل طال": "وهكذا تبينا وللمرة الأولى في تاريخنا، فكرة أننا لسنا مجبرين على خوض حرب هجومية، لأن الوضع الجديد يسمح لنا بخوض حرب دفاعية أي نستطيع أن لا نكون غير مهاجمين، إلا أننا من جهة أخرى اضطررنا إلى الاستناد على مفهوم الدفاع الثابت بصفة مؤقتة، وبهذا أصبح لدينا في النهاية عمقا استراتيجيا ومن ثم لم نعد مضطرين أن نعتمد في أمننا في حالة الحرب على الهجوم وأصبحنا نستطيع التصرف -كشعب عادي- وخوض حرب دفاعية وإتباع أسلوب الدفاع المتحرك إذا اقتضى الأمر في المرحلة الافتتاحية للحرب، ثم التحول للإستراتيجية الهجومية مرة أخرى." (23)

● **حرب 1973 :** (يوم الغفران) لقد كانت الجولة الرابعة من الحروب العربية الإسرائيلية المتواصلة تختلف اختلافا كبيرا عن سابقتها، حيث أخذ العرب زمام المبادرة في هذه المرة، وكانت حربا متماثلة بين جيشين نظاميين، وهناك من المحللين من يعتقدون أنها آخر حرب نظامية.

لقد شن العرب الحرب وهم يملكون طاقة لا يستهان بها من وسائل الدفاع الجوي، ولم تتمكن الدبابات الإسرائيلية من اقتحام الأراضي العربية بسرعة، كما حدث في الحروب السابقة، حيث أن هذه الحرب بقيت محصورة في رقعة جغرافية من الأرض وأدت إلى عدم تأمين القدرة على السيطرة الجوية من جهة، وفشل تطبيق عقيدة استخدام الدبابات وحدها، بسبب فاعلية كل من الصواريخ المضادة للدبابات والصواريخ المضادة للطائرات.

فكانت الدروس العسكرية المكتسبة من حرب 1973 سببا في إقناع الإسرائيليين بالتحول من عقيدة استخدام الدبابات زائد القوة الجوية كعامل حسم داخل المعركة، إلى عقيدة تعتمد على أسلحة من مختلف الأصناف ، ولكن الغريب في هذه الحرب هو أن أجهزة الاستخبارات الإسرائيلية كانت على علم بالحشود العسكرية العربية على الجبهتين المصرية والسورية وهذا ما يفسره تعزيز الحدود باللواء السابع المدرع، وزرع الألغام وحفر الخندق المضاد للدبابات ولكن سوء التقدير السياسي والعسكري من جانب الاستخبارات الإسرائيلية في إعلان التعبئة العامة في الوقت المبكر واستبعاد فكرة قيام كل من مصر وسوريا بشن حرب واسعة من هذا القبيل، نتيجة تخوفهما من قوة الردع الإسرائيلية المتفوقة، فلقد أثبتت حرب أكتوبر 1973 وجود ثغرات في الإستراتيجية الإسرائيلية، وهو ما جاء في التقرير الخاص الذي أعدته اللجنة الفرعية التابعة للجنة القوات المسلحة في الكونغرس الأمريكي، وهو ما أكده أيضا "إيتان هيفر" عند انتقاده للقادة العسكريين الذين أداروا الحرب بقوله: "كانوا منذ اللحظة الأولى واثقين بأن الطائرة والدبابة تحلان المشكلة . " (24)

ولكن ما لم تلغه هذه الحرب هو إستراتيجية "الردع التقليدي" لأنها عادت لتتخذ مكانا رئيسيا فيها فيما بعد، وهذا ما أكده الجنرال "موردخاي جور" عما إذا كان الجيش الإسرائيلي قد استعاد قوته الرادعة فأجاب: "إذا حللنا الفكرة منذ يوم الغفران وحتى اليوم، بالإمكان الجزم بأننا استعدنا قوة الردع هذه ولا أريد المبالغة فيها، ولا الاعتماد عليها أكثر من اللازم"، وهذا ما تجلّى فعلا من خلال القيام بمراجعات للإستراتيجية الإسرائيلية أدت إلى إدخال تغييرات جديدة من بينها:

1- تطوير منظومة الاستخبارات والاستطلاع لتوفير المعلومات الدقيقة حتى يمكن تفادي المباغته مرة أخرى، مع ضرورة تحقيق تعاون كامل في ذلك مع الولايات المتحدة الأمريكية.

2- عدم الاعتماد على جهاز إنذار واحد والأخذ بمبدأ الاعتماد على أكثر من جهة استخباراتية.

4- التأكيد على استمرار العمل بقانون "نقل الحرب إلى أرض العدو" في أقرب فرصة ممكنة.

4-التعبئة السريعة لقوات الاحتياط، بالحجم الذي تحتاجه إسرائيل في الوقت المناسب.

3-2 الحروب اللاتماثلية

بعد توقيع بعض الدول العربية لمعاهدات سلام مع إسرائيل أصبحت المعضلة الإستراتيجية التي تواجه السياسة الأمنية الإسرائيلية هي المقاومة، سواء كانت الفلسطينية أو اللبنانية والمتمثلة في حزب الله. * حرب سلامة الجليل لبنان 1982: في عام 1981 وبالتحديد في شهر جويلية قامت منظمة التحرير الفلسطينية بإطلاق صواريخ الكاتيوشا على المدن الشمالية في الجليل، دامت حوالي 10 أيام، نجمت عنها خسائر مادية ومعنوية، سبقتها محاولة اغتيال السفير الإسرائيلي في لندن في 03 جوان 1982، وانتقال منظمة التحرير من الأردن إلى لبنان، فكان المبرر الإسرائيلي لاستخدام " الحرب الاستباقية"، فشنت في 04 جوان 1982 هجمات جوية ضد أهداف منظمة التحرير في لبنان فكان رد الفعل من

منظمة التحرير هو إطلاق المزيد من الصواريخ الكاتيوشا، فكانت بمثابة "ذريعة الحرب" لشن هجوم إسرائيلي واسع يوم 06 جوان 1982 أطلق عليه اسم عملية "السلام من اجل الجليل" وكان هذا الهجوم حرب لاختبار آلة حربية جديدة في ميدان قتال مختلف عن الميدان في حرب أكتوبر 1973، مما جعله حافزا لإيجاد خطة تكتيكية جديدة قادرة على حسم المعركة.

لقد كانت الطبيعة الجبلية عائقا أمام نجاعة الدبابات الإسرائيلية إذا أجبرتها الطبيعة الجغرافية أن تقاتل متفرقة، كذلك انعدام الخبرة على القتال في المناطق المأهولة والمبنية، أدى إلى دخول الإسرائيليين دون المشاة، إلا أن استخدام مختلف الأسلحة خاصة المدفعية الإسرائيلية الجديدة، والطائرات بدون طيار التي ساهمت في استطلاع الأهداف المعادية وتحديدتها بدقة، إضافة إلى الحوامات الأمريكية الصنع [طراز كوبرا، هيوز...]، كان لها الدور البارز في حسم الحرب لصالح الإسرائيليين.

إن الهدف الرسمي المعلن من الحرب كان تطهير منطقة شمال إسرائيل لمسافة 25 ميلا، إلا أن العملية سرعان ما تطورت، وخرجت عن إطارها المعلن لتصل إلى الضاحية الجنوبية في بيروت. وأهم ما يمكن استخلاصه في هذه الحرب هو:

1- تصاعد السمة العدوانية للإستراتيجية الإسرائيلية، وهو ما تحدث عنه وزير الدفاع الأسبق "وايزمان" من خلال ضرب المراكز الرئيسية لدى الخصم والتحول من احتلال التخوم إلى احتلال العواصم.

2- الإبقاء على إستراتيجية "الحرب المحدودة" وتعبئة جزءا فقط من قوات الاحتياط عكس ما تقتضيه الحرب الشاملة من تعبئة شاملة.

3- التأكيد على مبدأ "الحرب الاستباقية" كإحدى الركائز الرئيسية للإستراتيجية الإسرائيلية.

4- استخدام الحرب بالوكالة "proxy war" التي استخدمت لأول مرة عندما شكلت إسرائيل قوة لبنانية موالية، تتولى نيابة عنها أعمال تأمين الحزام الحدودي مع تقديم المعونة لها.

• **حرب جويلية 2006:** إن الحرب على لبنان في 2006 جرت في وضع دولي مختلف تماما، جعلها تتميز عن الحروب الأخرى، فهي أول حرب تخوضها إسرائيل بعد نهاية الحرب الباردة، وانهايار القطبية الثنائية، وبروز الولايات المتحدة الأمريكية كقوة عظمى "as a hyper power" وإعلانها للحرب على الإرهاب، وبروز دول كقوة جديدة صاعدة مثل إيران.

إن قيام الثورة الإسلامية الإيرانية عام 1979 على يد الإمام "الخميني" أدت إلى انشقاق وتصدع حركة أمل الشيعية التي أسسها الإمام "موسى الصدر" في عام 1974، والتي أدت إلى ارتباط حزب الله بالمنابع العقائدية والفكرية

لولاية الفقيه . وهذا ما أكده البيان الصادر عن الحزب يوم 16 فيفري 1985، أن الحزب ملتزم بأوامر قيادة حكيمة وعادلة تتجسد في ولاية الفقيه، وهذا ما أثار حفيظة الدوائر السياسية الإسرائيلية والأمريكية تجاه ظروف نشأته وطبيعة دوره، وعلاقاته الخارجية مع كل من إيران وسورية.

إن حزب الله يمتلك مؤسسات دينية، اجتماعية، سياسية وعسكرية فهو حزب متعدد الأوجه ، له نظرة شاملة لجميع نواحي الحياة، وهو ما أكده الشيخ "نعيم قاسم" بقوله: "الحزب إسلامي قبل أن يكون مقاوما، والتزامه العقائدي هو الذي دفعه ليرفض الاحتلال ويقاوم إسرائيل، فهو يحمل منهجا للحياة بشموليتها ولا يقتصر واجبه على ناحية دون أخرى، وإن برزت أولوية الجهاد على غيرها. حتى أن البعض أصبح يتحدث عن "دولة حزب الله"، أي دويلة ضمن الدولة اللبنانية، نظرا لما يمارسه في المجال السياسي، الاجتماعي والثقافي، فضلا عن المؤسسات التعليمية التي تنشر فكرا ونظرة خاصة تجاه إسرائيل والمؤسسات التمويلية التي تدير الحزب، وهو ما تعتبره إسرائيل محاولة بناء مجتمع مضاد ومهدد لأمنها ووجودها، بمعنى الإشارة إلى أن هذا التنظيم لبناني الموقع إيراني الفكر والمعتقد، حيث قال الشيخ "نعيم قاسم": "بما أن العديد من المواقع قد تغير فيجب أن نكون مرنين ونغير مواقفنا أيضا... ولكن معارضتنا لإسرائيل هي جوهر إيماننا وهذا ما لن يتغير مطلقا(25)".

إن بدأ العمليات العسكرية الإسرائيلية على حزب الله، تأثر بعدة قضايا رئيسية مثلت في مجموعها أسباب الحرب، وهي كالتالي:

1- نجاح عملي أسر الجنود الإسرائيليين في كل من فلسطين ولبنان، واعتبرت العمليتين بمثابة ضربة للإجراءات الأمنية و للقدرات الاستخباراتية التي تتمتع بها إسرائيل، وبالتالي يجب الرد عليها بمبرر حق الدفاع الشرعي الذي يستند على المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة ، التي لا تنتقص الحق الطبيعي للدفاع عن نفسها، في حالة إذا ما اعتدي عليها.

لقد كتبت صحيفة "سان فرانسيسكو كرونكل" الأمريكية مقالا أبرزت من خلاله أن هذه الحرب تم الإعداد لها منذ أكثر من سنة، وهناك من يعتقد أنه تم الإعداد لها منذ الانسحاب الإسرائيلي عام 2000، وحصول الاستخبارات الإسرائيلية على معلومات تفيد بان حزب الله يزداد تسلحا يوما بعد يوم.

2- تأمين الحدود الشمالية لإسرائيل وذلك من خلال إعلان إسرائيل أنها ستقيم منطقة عازلة أو "حزاما أمنيا" في الشمال لمنع عودة حزب الله إليه ووقف إطلاق الصواريخ من الجنوب اللبناني، إذ بعد الانسحاب الإسرائيلي من جنوب لبنان عام 2000، حل محله حزب الله وليس الجيش اللبناني والذي هو مجهز بالآلاف من صواريخ الكاتيوشا والصواريخ طويلة المدى، وهذا ما تعتبره إسرائيل تهديدا دائما لأمنها.

3- القضاء على محور الشر (حزب الله، إيران، سوريا، حماس) لقد شهدت نهاية عام 2000 وصول اليمين المتطرف الأمريكي بقيادة بوش الابن إلى السلطة، أو ما يسمى بتيار المحافظين الجدد واليمين الإسرائيلي المتطرف بقيادة شارون في

بداية عام 2001، وبالتالي كانت الأوضاع مواتية لإقامة مشروع الشرق الأوسط الجديد، وهذا ما جعل وزيرة الخارجية الأمريكية كوندوليزا ريس تصف ما يجري في حرب لبنان بأنه مخاض لولادة شرق أوسط جديد، حيث أنها لم تكتف بمنح إسرائيل ضوءاً أخضرًا لشن هذه الحرب، بل كانت كما يقول البعض حرباً بالوكالة "proxy war".

4- سد عجز الميزانية الإسرائيلية التي شهدتها سنة 2006، مما أدى إلى اعتبار الحرب فرصة ذهبية لتعويض هذا العجز، من خلال الدعم الذي سوف تحظى به إسرائيل من طرف الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا ما يبرر الطرح الذي يتبناه بعض المحللين السياسيين والاستراتيجيين أنه ليس من مصلحة إسرائيل القضاء نهائياً على كل من حزب الله وحماس، بل أن وجودها يساعد على مواصلة جلب الدعم الخارجي، والتعاطف الدولي معها وهذا ما لحظناه قبل بداية الحرب من أنها أول حرب تقوم بها إسرائيل من دون أي ضغط دولي، بل على العكس من ذلك، هنالك مباركة و مساندة ودعم لها وهذا ما حدث في قرار مجموعة الدول الثمانية (G8) الذي اعتبر الحرب الإسرائيلية بمثابة حق الدفاع عن النفس.

5- جلب لبنان إلى حظيرة التطبيع، وذلك بالقضاء على الحزب الرفض لوجود إسرائيل وإعادة ترتيب الخريطة السياسية الداخلية في لبنان، بشكل يجعل من الممكن تحويل هذه الدولة المعادية إلى دولة تربطها اتفاقية سلام.

لقد تميزت المواجهة العسكرية خلال الحرب بخصائص منفردة جعلتها مختلفة اختلافاً جوهرياً عن كل المواجهات العسكرية الإسرائيلية-العربية منذ قيام إسرائيل، لتشمل هذه الاختلافات كل من التخطيط والإعداد والتدريب والإدارة لهذه المواجهة فيمكن تقسيم الاستراتيجيات العسكرية الإسرائيلية في هذه الحرب إلى مرحلتين، المرحلة الأولى غلبة عليها الغارات الجوية والقصف المدفعي المكثف، بينما المرحلة الثانية هي المزاجية بين القصف والاجتياح البري، ولكن هذا الفصل بين المرحلتين ليس فصلاً صارماً ولكن مع تطبيق مبدأ تداخل المراحل، أي من الممكن أن تتداخل بعض عناصر كل مرحلة مع مرحلة أخرى، وذلك بما يخدم أهداف الحرب.

فبعد نجاح عملية "الوعد الصادق" في 2006/07/12، مباشرة وفي نفس اليوم قامت الطائرات الإسرائيلية بغارات واسعة على مناطق لبنانية كقرية كفرشوبا ومزارع شبعاء، إضافة إلى قصف مدفعي عنيف لجنوب لبنان، وهذا ما يدل على أن المؤسسة العسكرية الإسرائيلية كانت لديها بالفعل رغبة للقيام بعمليات ضد لبنان، ولكنه لا ينف التوسع والعجلة التي اتسمت بها العملية العسكرية. لقد كانت العمليات الجوية تصبوا إلى تحقيق هدفين رئيسيين هما اغتيال قادة حزب الله في منازلهم ومكاتبهم، والعمل على تدمير مراكز القيادة والسيطرة التابعة للحزب. ولكن إفراط إسرائيل في استعمال القوة الجوية والأضرار التي نجمت عنها جعلت مجلس الأمن يقوم بتوقيف الهجوم في 10 أوت 2006 بموجب القرار رقم 1701 الداعي إلى وقف الأعمال الحربية في لبنان. وفي اليوم الموالي من صدور هذا القرار أي 2006/08/13 وافقت الحكومة الإسرائيلية عليه ولكنها لم تحترمه بدليل الغارات الجوية التي شنتها، وتدعيمها بالحملة البرية، وتعرض الضاحية الجنوبية لبيروت لعشرين صاروخاً أطلقتها البوارج والطائرات الإسرائيلية لكن بدون نتائج وأهداف نوعية على أرض الميدان، مما أجبر الجيش

في 5 أوت على بداية الانسحاب من المناطق التي احتلها في الجنوب، وبداية التفكير وإعادة النظر في الكثير من النظريات المطبقة خلال الحرب.

لقد كان حزب الله يحرص طوال فترة الحرب للحفاظ على ثلاثة أهداف أساسية هي:

أولاً: امتصاص الضربات العسكرية الإسرائيلية بأنواعها المختلفة سواء كانت الجوية أو البحرية أو الأرضية بواسطة المدفعية الموجهة ضد قادة ومنشآت الحزب، ورغم أن لبنان بأسره كان عرضة لهذه الضربات إلا أن التعميم الكامل الذي فرضه حزب الله على معلومات الأهداف الحيوية للحزب، سواء في الضاحية الجنوبية لبيروت، أو في جنوب لبنان جعل الضربات الإسرائيلية تخفق في تحقيق أهدافها.

ثانياً: التصدي للهجمات البرية ومحاولة الاقتحام، مثلما حدث في اليوم الثاني من الحرب عبر التصدي لقوة برية إسرائيلية، حاولت التوغل في الأراضي اللبنانية عند موقع الراهب.

ثالثاً: مواصلة القصف الصاروخي للعمق الإسرائيلي وهي النقطة التي راهنت الإدارة الإسرائيلية للقضاء عليها، وبالتالي كانت أهم مظهر من مظاهر الحرب، وقد أدرك حزب الله هذا جيداً ومارس إستراتيجية "step by step" أي إستراتيجية خطوة خطوة، حيث كان يهدف إلى الحفاظ على زيادة عدد الصواريخ المنطلقة من الجنوب اللبناني، وهو ما تحدث عنه "حسن نصر الله" بقوله: إننا في هذه الحرب نمارس معادلة مفادها "العمق بالعمق"، أي كلما تصعدون نصعد، فلقد حرص زعيم الحزب على توفير المصدقية لتصرّحاته، ولعل ما حدث مع البارجة ساعر5، وتزامن إطلاق الصواريخ عليها من طراز C-802 صيني الصنع مطور إيراني، وهي المرة الأولى التي تصاب فيها بارجة سلاح البحرية منذ عام 1967، بعد عملية إغراق الغواصة إيلات.

بعد نهاية الحرب مباشرة، بدأت العديد من الأسئلة تبحث عن الأسباب التي أدت إلى عدم تحقيق إسرائيل لأهدافها، فكان الحديث عن عوامل الفشل في الجانب السياسي، والعسكري التكتيكي وحتى الاقتصادي، وبالتالي فشل في السياسة الأمنية عامة، وهذا ما نحاول إبرازه من خلال الأسباب التالية:

1- قيادة مدنية فاقدة للخبرة والحنكة العسكرية، فمن المعروف أن رئيس الوزراء "يهود أولمرت" و وزير دفاعه "عمير بيرتيس"، أنه ليس لهما سجل عسكري حافل بالترويع والقتل مثل باقي القيادات الإسرائيلية، فلقد كانت علاقة "يهود أولمرت" بالجيش تندرج ضمن إطار أداء الواجب الوطني في شكل الخدمة الإجبارية فقط التي أدت إصابته فيها إلى تحويله كمراسل عسكري، وهو ما انعكس على إدارته للمواجهة العسكرية .

2- التسرع في قرار إعلان الحرب، حيث كان بدون دراسة كافية، وإعطاء الوقت اللازم للإعداد والتخطيط وهذا ما تحدثت عنه الصحافة الإسرائيلية بعد تسرب بعض الأخبار إليها من المجلس المصغر للوزراء، من أن "شيمون بيريز"

كان الوحيد المعترض عن قرار الحرب، وسأل "دان حالوتس" رئيس الأركان من أنه فهم الخطوتين الأولى والثانية ولكنه لم يفهم الثالثة والرابعة فكان رد "حالوتس" من أن الخطوة الثالثة مرتبطة بالخطوة الثانية، وأن الرابعة مرتبطة بالثالثة، وكلها مرتبطة بما يحدث على الواقع.

3- دخول إسرائيل للحرب بعقلية الحروب التقليدية، إن ما حدث على الأرض بين إسرائيل وحزب الله هو ما يسمى في الإستراتيجية بحروب الجيل الرابع

(4 Generation of war 4th GW) والتي تقوم بها حركات اجتماعية ذات قواعد شعبية عريضة شديدة التأصل داخل مجتمعاتها، ضد دول وجيوش نظامية أقوى منها، تستخدم من خلالها تكنولوجيات الاتصال و وسائل الإعلام، لدعم عملياتها القتالية، وليست عبارة عن حرب عصابات (Guerilla warfare) التي تقودها جماعات من المتمردين ضد أنظمة قائمة.

4- الإفراط في استعمال سلاح الجو، أو كما يسميه الإسرائيليون الذراع الطويلة، التي هي سبب صنع ذكريات جميلة بقيت عالقة في أذهانهم، بالعودة إلى حرب 1967 وتحقيق فوز ساحق وخاطف من دون خسائر بشرية في الميدان، فالإستراتيجية الإسرائيلية تقوم على إحدى المبادئ التي تقول بضرورة أن هذا سوف يمهد للعملية البرية وبدخول سهل إلى الجنوب اللبناني . (26)

• **حرب غزة 2008:** لقد كانت حرب غزة 2008 جولة جديدة من جولات الصراع مع إسرائيل، والتي أتت بعد أقل من ثلاث سنوات من حرب جويلية 2006. حاولت من خلالها إسرائيل تحقيق العديد من الأهداف من ضمنها: القضاء على قوة المقاومة الفلسطينية المتنامية في غزة، إعادة إطلاق الصواريخ على إسرائيل بعد انتهاء فترة الهدنة، استعادة "جلعاد شاليط" الجندي الإسرائيلي المختطف من طرف حماس، وغيرها من الأسباب الأخرى لكن السبب الرئيسي من الحرب، هو استعادة قوة الردع الإسرائيلية التي تضررت في حرب جويلية 2006 ، وبالتالي فمن الواضح أن قدرة حماس العسكرية ليست في نفس المستوى مع حزب الله، هذا ما سيمكن من استعراض للقوة العسكرية، وإظهار قدرتها في خوض حرب على أية جهة قد تشكل تهديدا لمستقبل وجودها.

لكن رغم سقوط أزيد من 1300 قتيل في 23 يوم من الحرب، لم يكن من بينهم إلا 48 فقط من المقاتلين من كتائب القسام وبعض المقاتلين من الفصائل الأخرى، وهذا ما يدل على أن المقاومة الفلسطينية استعانت كثيرا بتجربة حرب 2006 من خلال دراسة قوة العدو، وهو ما تحدث عنه السيد "حسن نصر الله" في ذكرى عاشوراء بقوله: "لقد زدنا إخواننا في غزة بالمعلومات التي تمكنهم من الصمود أمام الكيان المحتل، وما يلاحظ من تشابه بين حرب جويلية 2006 وحرب ديسمبر 2008، يمكن إدراجه في النقاط التالية:

1- من حيث الأهداف: مع بداية الحرب 2008 عقد رئيس الوزراء "يهود أولمرت" إلى جانب "يهود براك" وزير الدفاع و وزيرة الخارجية "تسيبي ليفي" لقاء صحفيا قالوا فيه: "إن العملية تهدف إلى تحسين الواقع الأمني لأهالي الجنوب بشكل جذري ، وهو ما يدل على الغموض في أهداف الحرب مثلما حدث تحديدا في حرب جويلية 2006.(27)

2- من حيث المدة الزمنية: استمرت حرب ديسمبر 2008، 23 يوما كاملة وهي مدة طويلة جدا، أثبتت من خلالها المقاومة الفلسطينية قدرتها على الصمود و التصدي وهو نفس ما حدث في حرب 2006، حيث استمرت الحرب 33 يوما.

3- من حيث القدرة التدميرية الإسرائيلية: أثبتت حرب غزة أن مستوى دموية إسرائيل ليس له علاقة بنوعية العدو وإنما راجع إلى أمور راسخة في أذهان الإسرائيليين مفاده أن لا سلام مع العرب، حيث تعتبر هذه الحرب أكثر حروب المنطقة تدميرا وأبشعها من خلال استهداف المدنيين ليبدأ الحديث عن جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية، وجرائم إبادة الجنس البشري وذلك بالعودة إلى القانون الأساسي لمحكمة روما 1998، واتفاقية جنيف الرابعة الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين خلال الحرب، واتفاقية تعريف العدوان لعام 1974 وغيرها من الاتفاقيات.

4- من حيث رد فعل المقاومة: استطاعت المقاومة في غزة البالغ عدد أفرادها 15 ألف مقاتل من الإبقاء على قدرتها في إطلاق الصواريخ طوال مدة الحرب، ويعد هذا أهم مظهر من مظاهر الصمود التي كانت إسرائيل تحاول القضاء عليه، للظفر بنصر يخفف من حدة ضغط الرأي العام، ويكون بمثابة انجاز تستطيع من خلاله القيادة الإسرائيلية استثماره في الانتخابات القادمة.

5- من حيث إفشال التوغلات البرية: تمكنت فصائل المقاومة من إفشال العديد من عمليات التوغل البرية التي قامت بها القوات الإسرائيلية التي كانت تعتقد أنها بسهولة تستطيع الوصول إلى أي نقطة في غزة، لكن استبسال المقاومين حال دون ذلك وهو ما يذكرنا بالأداء البطولي لحزب الله، رغم أن إسرائيل اعتبرت أن حماس استخدمت في حربها الدروع البشرية.

إن حرب غزة 2008 عززت تلك الإخفاقات التي مست مرتكزات الإستراتيجية الإسرائيلية مثل سقوط نظرية الحرب الخاطفة لاستمرار الحرب في هذه المرة 23 يوما وبالتالي اهترت هذه النظرية مرتين خلال ثلاثة سنوات إضافة إلى سقوط مبدأ نقل المعركة إلى أرض العدو، فقد أثبتت صواريخ حماس قدرتها على تهديد المواطن الإسرائيلي، وكذلك عدم نجاعة سلاح الجو والتركيز عليه بشكل كبير لحسم المعركة ، فرغم القوة التدميرية الهائلة، إلا أن صواريخ حماس مازالت تسقط في الأرض الإسرائيلية وتسببت في خسائر اقتصادية مباشرة قدرت بحوالي 1150 مليون دولار بمتوسط 50 مليون دولار

يومياً، إضافة إلى خسائر غير مباشرة في كل من قطاع السياحة، وتعبئة جنود الاحتياط، وخسائر ناجمة عن مقاطعة المنتوجات المصدرة، حيث في مجموعها تقدر بحوالي 1350 مليون دولار .

ولكن بالمقابل استفادت الإستراتيجية الإسرائيلية كثيرا من دروس حرب 2008، ويمكن تلخيص أهم النقاط

فيما يلي:

- 1- إقامة تدريبات ومناورات كثيرة للجنود العاملين و جنود الاحتياط، والتي شارك في بعضها قوات أمريكية، ركزت في جوهرها على تأمين الدفاع الجوي في مواجهة الصواريخ المعادية، وكيفية تأمين الجبهة الداخلية.
- 2- التركيز على وضع أهداف إستراتيجية محددة، والتخلي عن وضع أهداف سياسية تمكن الشعب بذلك من محاسبتها، وربما يكون ثمن ذلك المناصب السياسية للقادة، مثل وضع هدف مطايطي كالقضاء على حماس نهائيا.
- 3- ضرورة الاعتماد على مبدأ العمليات المشتركة "combined operation" بدل التركيز على سلاح الجو وهو ما حدث فعلا خلال الحرب في 2008، إذ لاحظنا أن سلاح البحرية الإسرائيلية كان له دور كبير في إطلاق النار على قطاع غزة.
- 4- عدم وضع جدول زمني للعمليات العسكرية، وبالتالي إذا لم تنته الحرب في هذه المدة تصبح بمثابة مؤشر على هزيمة الجيش الإسرائيلي، وهو ما ينعكس على شعور المواطن الإسرائيلي بلا أمن.
- 5- ضرورة التعتيم الإعلامي من خلال منع القادة العسكريين من إعطاء تصريحات صحفية ومنع الصحفيين الإسرائيليين والأجانب من الدخول إلى ساحة الحرب.

3-3 البرامج النووية

لقد لعب السلاح النووي منذ اكتشافه دورا إستراتيجي في تشكيل معالم العلاقات الدولية، إذ تسعى كل الدول لاكتسابه من أجل فرض هيبتها واحترامها، فلقد أصبح معيارا لقوة الدولة من ضعفها، وهو ما أدركته إسرائيل مبكرا، فقامت بالتعاون مع دول صديقة للحصول على هذه التكنولوجيا، وبالتالي الدخول إلى النادي النووي في منطقة جد إستراتيجية تمتاز بتشابك مصالح الدول الكبرى، وحدة الصراعات فيها وبالتالي كان لا بد أن تسعى السياسة الأمنية الإسرائيلية للحفاظ على هذه الهيمنة من خلال إفشال كل محاولات الوصول إلى هذا السلاح.

- البرنامج النووي العراقي: في ليلة عيد العنصرة [عيد الأسابيع] عام 1981 قامت طائرات سلاح الجو الإسرائيلي بقصف المفاعل النووي العراقي "اوزيراك"، فأثارت هذه العملية موجة شعور من الفرح والارتياح، بجانب استنكارات داخلية وعالمية، أدت إلى انقسام الإسرائيليين بين مؤيد لهذه العملية ومعارض لها وهذا ما نجد عنده "بيغن" كقناعة راسخة بأن قصف المفاعل النووي العراقي حال دون إمكانية وقوع محرقة نازية إضافية، عكس الطرف الآخر الذي اعتقد أن العملية لم تكن لازمة بل إن إسرائيل ورطت نفسها في حالة حساسة كانت في غنا عنها.

لكن الحملات الدعائية الإسرائيلية في وسائل الإعلام الأوربية استطاعت خلق مناخ دعائي للتمهيد للهجوم الجوي على المفاعل النووي، بحجة أن بغداد هي عاصمة العالم العربي النووية ، فكان عبور الطائرات الحربية الإسرائيلية فوق الأجواء الأردنية والسعودية دون أن ترصدها الرادارات، والقيام بضربة استباقية بامتياز، ساهم فيها مضي ما يزيد عن سنة من اندلاع الحرب بين العراق وإيران، أي انشغال العراق بالجهة الإيرانية. إن الهدف من هذه العملية القضاء على هدف استراتيجي حيوي يمنع العدو من امتلاك هذه التكنولوجيا والتي تمثل تهديدا للاحتكار النووي الإسرائيلي، زد على ذلك إثبات أن لإسرائيل القدرة على ضرب أي موقع تختاره في مجالها الجيو استراتيجي وأنها القوة العسكرية الفعالة في المنطقة من أجل إقناع العرب أنها في مرمى حجر منها، وهذا ما ذهب إليه تيسير الناشف بقوله: "إن إسرائيل بجيازتها لهذه النوعية والكمية من الأسلحة لا بد أنها تقصد أن تحقق أيضا أهدافا إستراتيجية بعيدة المدى والأثر، تتعلق بالشرق الأوسط وتتجاوز هذه المنطقة." (28)

ولكن رغم هذه العملية النوعية التي قامت بها إسرائيل فإنها لم تسلم من الرد العراقي الذي كان عن طريق قصفه لإسرائيل بصواريخ أرض- أرض من نوع "skud-B" العراقية برؤوس تقليدية، رغم البعد الجغرافي عن إسرائيل، أدى إلى حدوث زعر معنوي في إسرائيل واهتزاز الأمن القومي خاصة في جانبه المتعلق بالحدود الآمنة، الصواريخ أرض-أرض طراز "skud-B" تتخطى الحدود ولا تعترف بها، وهو ما أدى إلى انكشاف العمق الاستراتيجي لأول مرة ، بعدما كان يعتقد الإسرائيليون أنهم اكتسبوا حدود آمنة يمكن الدفاع عنها.

فأثار هذا القصف الصاروخي جدلا كبيرا في إسرائيل، بين أنصار الحدود الآمنة وبين الراضين لها خاصة أن الصواريخ تتوفر بكثرة لعدد من الدول العربية، وهي قادرة على حمل رؤوس نووية، وهو ما دعا إليه القادة في إسرائيل لوضع تصورات جديدة للعقيدة العسكرية الإسرائيلية منها:

1- رؤية "shimon peres" حيث قال: "إن السبيل الوحيد لضمان مستوى معقول من الأمن القومي في هذا العصر، عصر الصواريخ أرض-أرض والقدرات النووية، هو إقامة نظام إقليمي للرقابة والرصد، فإذا نفذ ذلك سنجد أن مفهوم "العمق الاستراتيجي" لم يعد له معنى، فالصواريخ بعيدة المدى وأسلحة الدمار الشامل، قد حولت جبهة الداخل إلى جبهة أمامية ، إن الرقابة الواسعة (أقمار صناعية، أعمال مراقبة) هي البديل عن مفهوم "العمق الاستراتيجي" إن الأمن أي منع الحرب وإقامة حدود ثنائية آمنة، ستكون القضية المهيمنة في الطور الأول الانتقالي." (29)

2- رؤية "نتنياهو" فلقد ألح على اعتماد "مبدأ الردع" ضد أية قوة معادية سواء من دول الطوق أو حتى من الدول البعيدة جغرافيا عن إسرائيل بقوله: "أن ما يمكن تحقيقه في الشرق الأوسط هو السلام المبني على الردع والقوة، لذا ففي الشرق الأوسط، يعتبر الأمن هو العنصر الحيوي للسلام ولا بديل عنه، هذه الترتيبات الأمنية بغض النظر عن

مدى نجاحها لن تكون كافية يوم أن يقرر أعداء إسرائيل خرق المبادئ المتفق عليها والشروع في حرب ضدها
" (30).

وكانت نتيجة حرب الخليج الثانية، أنه لا يمكن لدولة نووية كإسرائيل أن تلقي قنبلة ذرية ردا على إطلاق صواريخ تقليدي، وقد أدت الضربة الصاروخية العراقية لإسرائيل دون الرد عليها، إلى إضعاف صورتها كقوة رادعة، وكانت قوة الردع الإسرائيلية تعتمد على سلاح الجو، ويعتقد الإسرائيليون الآن أنه لا يجوز الاعتماد عليه فقط، وأن عليهم أن يجدوا وسائل ردع تقليدية أخرى. وعلى هذا الأساس يقترح الجنرال "تال": "بناء ذراع إستراتيجية جديدة في إسرائيل تعتمد على الصواريخ أرض-أرض وليس فقط على الطائرات كثقل موازي لتزود العرب بمختلف أنواع صواريخ "skud" والقادرة على حمل رؤوس نووية. "وكان من ضمن الخيارات الإسرائيلية إنشاء نظام دفاعي صاروخي ميداني لحماية إسرائيل من أي هجوم بالصواريخ سواء كانت التقليدية أو النووية، وبالتالي فينبغي عليها أن تمتلك عمقا استراتيجيا بحريا جديدا، يعرف أعداء إسرائيل بقدرتها على الرد في حال مهاجمتها. ولكن رغم كل ما سبق فإن القضاء النهائي على البرنامج النووي العراقي لم يكن عن طريق القوات الإسرائيلية كما حصل في 1981، بل كان على يد القوات الأمريكية في جانفي 1991 ليتوقف البرنامج النووي العراقي عند هذا الحد.

خاتمة :

منذ قيام دولة إسرائيل عام 1948 كان مصطلح الأمن هو المفردة التي تتعدد مجالات استخدامها أكثر من أي مفردة أخرى، سواء لدى القادة السياسيين أو العسكريين أو حتى لدى الأكاديميين في الجامعات و مراكز الفكر، أدى بهذه الدولة إلى صياغة سياسة أمنية تضمن لها بقائها و استمراريتها. تعتبر الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية في مجالها الجيوبوليتيكي الحيوي متغيرا تابعا لمجموعة من المتغيرات التي ساهمت في بلورتها، و يتعلق الأمر بكل من المتغيرات الداخلية و الخارجية، إن أداء الاستراتيجية الأمنية الإسرائيلية في مختلف مراحلها ليس مطلبها رسميا فقط بل هو مطلب العديد من القوى المجتمعية، التي تنادي بضرورة إبقاء إسرائيل الدولة التي لا تقهر في المنطقة. ما يلاحظ على هذه الاستراتيجية هي أنها تمتاز بالثبات و التغيير في نفس الوقت، فهي من جهة في حركية و ديناميكية مستمرة لمعالجة النكبات و الاهتزازات التي تعانيها، ومن جهة أخرى فهي تحافظ على المبادئ العامة و الخطوط العريضة لها، والتي هي مجموعة من التصورات و الإدراكات للتهديدات التي تتعرض لها إسرائيل مع الحفاظ على سلوكياتها العدوانية تجاه مختلف فواعل المنطقة.

التهميش :

- 1- مصطفى يوسف اللداوي، الإرهاب الصهيوني في ظل القانون الدولي، الجزائر، دار قرطبة، الطبعة الأولى، 2005، ص 134.
- 2- Israel, journal of Palestine studies, vol 11N0, (summer 1982), p 248 .
- 3- محمد حسنين هيكل، المفاوضات السرية بين العرب وإسرائيل، القاهرة، دار الشروق، الطبعة الأولى، 2001، ص 221.
- 4- سلمان رشيد سلمان، السلاح النووي والصراع العربي الإسرائيلي، بيروت، دار ابن خلدون، الطبعة الأولى، 1978، ص 10-11.

- 5- - عبد الوهاب المسيري، الأيديولوجية الصهيونية، دراسة حالة في علم اجتماع المعرفة، مجلة عالم المعرفة، العدد 06، 1988، الكويت، ص94.
- 6- - محمد السيد سليم، دور العوامل الخارجية في الصراع العربي الإسرائيلي، مجلة السياسة الدولية، العدد172، أبريل 2008، ص43.
- 7- - عبد القادر محمد فهمي، مدخل إلى دراسة الإستراتيجية، عمان، دار مجدلاوي، الطبعة الأولى، 2006، ص249.
- 8- Barry Buzan, A new Framework for analysis, lynne riennen publishers ,united state of America, 1998, p22
- 9- - عبد النور بن عنتر، البعث المتوسط للأمن الجزائري، الجزائر، أوربا والحلف الأطلسي، الجزائر، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، 2005، ص14.
- 10- -Efram Inbar, Israeli national security (1973-1996), annals of American academy of political and social science, vol 555, January 1998, p62.
- 11- -Gil Meron, Isreal's national security and the myth of exceptionalism, political science quarterly, vol 144, N°3, (autumn 1999), p409.
- 12- - jonathan marcus, the politics of israeil's security, international affairs royal institute of international affairs, vol 65; N°25 spring 1989, p113.
- 13- - نادر فرحاني، الإمكانات البشرية والثقافية العربية، العرب ومواجهة إسرائيل احتمالات المستقبل، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2000، ص713.
- 14- - محمد خوجة، الانعكاسات العسكرية والسياسية للثورة الجديدة في الشؤون العسكرية، أطروحة دكتوراه في العلاقات الدولية، الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007، ص210.
- 15- - عصام فاهم العامري، خصائص ترسانة إسرائيل النووية وبناء الشرق الأوسط الجديد، دراسة في الوظيفة الإقليمية والدولية لإسرائيل خلال الأعوام القادمة، أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 1999، ص ص55، 63.
- 16- - shai feldman, l'extension du TNP et la maitres des armements nucléaire-an moyen orient, politique étrangère, N°6666, Mars 1995, p614.
- 17- - كريس براون، فهم العلاقات الدولية، الامارات العربية المتحدة، مركز الخليج للأبحاث، الطبعة الأولى، 2004، ص84.
- 18- - مصطفى صايح، السياسة الأمريكية تجاه الحركات الإسلامية -التركيز على إدارة جورج ولكربوش، أطروحة دكتوراه في العلاقات الدولية، الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007-2008، ص ص222-235.
- 19- - حسن نافعة، الانحياز: علاقات أمريكا بإسرائيل المتحفة، مجلة شؤون عربية، العدد 43، سبتمبر 1985، ص221.
- 20- - بطرس بطرس غالي، بين جذور الصراع ومستقبل السلام، مجلة السياسة الدولية، العدد 172، أبريل 2008، ص13.
- 21- - té'ev schiff, fifty years of isreali security, the central role of defense system, middle east journal, vol 53, N°3 (summer, 1999), p434.
- 22- - سيدني دي بيلي، الحروب العربية الإسرائيلية وعملية السلام، ترجمة الياس فرحات، بيروت، دار الحرف العربي، الطبعة الأولى، 1992، ص133.
- 23- - Oded yinion, a strategy for Israel in the nineteen eighties, journal of judaism and zionism, N°14 (winter 1982), p75
- 24- - أبو بكر الدسوقي، حزب الله النشأة والدور والمستقبل، مجلة السياسة الدولية، العدد 166، أكتوبر 2006، ص94.
- 25- - دانيال سويلمان، قواعد جديدة للعبة- إسرائيل وحزب الله بعد الانسحاب من لبنان، ترجمة عماد فوزي شعبي، بيروت، الدار العربية للعلوم، الطبعة الأولى، 2004، ص21.
- 26- - عبد الحليم حمود، الوعد الصادق أسطورة تهزم أسطورة، بيروت، دار الهلال، 2007، ص53.

- 27- -Antony h.cordesman, the gaza war: a strategic analysis, centre fo strategic and international studies, february 2009, p14
- 28- - ممدوح أنيس فتحي، "العقيدة العسكرية الإسرائيلية بين الاستمرار والتغير"، مجلة السياسة الدولية، العدد 125، (جويلية 1996)، ص229.
- 29- - ممدوح أنيس، أبعاد نظرية الأمن الإسرائيلي بعد التسوية الشاملة، مجلة السياسة الدولية، العدد 124، ابريل 1996، ص231.
- 30- - جعفر ضياء جعفر ونعمان سعد الدين النعيمي، الاعتراف الأخير: حقيقة البرنامج النووي العراقي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2005، ص127.

الاختصاص القضائي في منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة ”دراسة مقارنة“

الاستاذة : أحلام حرّاش

جامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي

ملخص:

تحتل منازعة التعويض عن نزع الملكية مكانة مهمة، باعتبار أنها اهم الضمانات لحماية الملكية الخاصة، وكغيرها من الدعاوى فهي تتطلب جملة من الشروط، حتى يتم الفصل فيها، لعل اهمها أن ترفع الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة التي لها صلاحية النظر في المنازعة و إلا تم رفضها دون النظر في الموضوع .

إن مسألة الاختصاص في هذه المنازعة تعد من المسائل المعقدة، و إسناد النظر فيها يختلف من نظام قانوني لأخر إذ أن لكل نظام مبرراته وكذا نقائصه.

Abstract

Lawsuit of Compensation for Expropriation for the public interest occupies a significant standing. As it is one of the most important guarantees of the protection of private property. Like other lawsuits, it requires a set of conditions in order to deal with it. Apparently, the main condition is that it must be filed to a court of law that has jurisdiction over the subject otherwise it will be refused and ruled out without even looking at the matter.

Because jurisdiction in a dispute of compensation for the expropriation of real property for public benefit is one of the difficult and thorny issues, it differs from one system to another. Each system has its own justifications and drawbacks.

المقدمة

كانت الأرض بالنسبة للإنسان، رهانا للحياة في أول الأمر، ثم أصبحت رمزا للقوة و السيادة، الأمر الذي نعى لدى الانسان فكرة التملك الفعلي، حيث أن الملكية العقارية كانت و لا تزال عبر كل العصور، هي المصدر الأول للصراع، وهو الشيء الذي جعل الاهتمام ينصب على وضع تشريعات خاصة لتنظيم هذه العمليات.

ف نجد أغلب الدساتير الوضعية اعترفت بحق الملكية للأفراد، كما أنها سطرت جملة من التدابير لحماية هذه الاخيرة من إعتداءات الغير، و بالتالي يحق لكل فرد في الجماعة ان يمارس حق الملكية بكل صوره، سواء من حيث استعماله او استغلاله او التصرف فيه و هذا في اطار ما يسمح به القانون.

غير أن هذه الدساتير نفسها سمحت أيضا بالمساس بهذا الحق، لاعتبارات معينة حيث اعترفت بحق الدولة في نزع الملكية للمنفعة العامة، و نظمتها عن طريق قوانين مما جعلها الية من اليات تكوين الرصيد العقاري، و لكن مقابل ضمانات صارمة .

وعليه يمكن القول أن نزع الملكية هو عملية استثنائية لاكتساب أملاك، و حقوق عقارية تكون مقرونة بإجراءات محددة، ضمانة لحقوق الافراد مما يحتم على الادارة التقيد بهذه الاجراءات، و إلا أعتبر تصرفها خارج اطار المشروعية .

إن المتفحص للأنظمة يرى أنها اختلفت في تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في قضايا نزع الملكية، وبخاصة دعاوى التعويض المتعلقة بها ، فأسندها البعض للقضاء العادي، و البعض الآخر للقضاء الإداري، وبين هذا وذاك وحب معرفة الجهة القضائية التي أسند اليها النظام القانوني الجزائري ، النظر في منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة، كما وحب مقارنتها مع نظام مختلف للوقوف على النقاط الايجابية، و السلبية في التوجه الذي أخذ به المشرع الجزائري ، و على هذا الأساس سنتطرق لدراسة النظام القانوني التونسي، لبيان الجهة المختصة بالنظر في هذه المنازعة من خلال الإجابة على الاشكالية التالية: ما هي الجهة المختصة بالنظر في منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة، العامة في التشريعين الجزائري و التونسي ؟

ولالإجابة عن الاشكالية ارتأينا تقسيم الورقة البحثية كالآتي :

المبحث الاول : القضاء المختص بمنازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري.

المطلب الاول : طبيعة منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العمومية.

المطلب الثاني : تحديد الجهة المختصة للفصل في منازعة التعويض عن نزع

الملكية للمنفعة العمومية،

المبحث الثاني : القضاء المختص بمنازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة

العمومية في النظام القانوني التونسي

المطلب الاول : توزيع قواعد الاختصاص القضائي في منازعة التعويض عن نزع

الملكية للمنفعة العمومية

المطلب الثاني : مدى دستورية اسناد قواعد الاختصاص للقضاء العادي

المبحث الاول : الجهة المختصة بمنازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العمومية في القانون الجزائري

يعد الاختصاص من المسائل الجوهرية في سير الدعوى القضائية و يقصد به ولاية القضاء، بالفصل في القضايا المطروحة امامه وفقا لمعايير النوع و الموقع الاقليمي، فيقال ان معيار تمكن رجل القانون من اختصاصه يعتمد على مدى معرفته بالاجراءات، التي تعد المفتاح لكل دعوى باعتبار ان اول ما يناقشه القاضي مسألة الاختصاص، حيث وجب على المتقاضى ان يدرك تماما الجهة التي خولها القانون النظر في دعواه نوعيا او اقليميا .

المطلب الاول : طبيعة منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العمومية

حدد الفقهاء عدة معايير لتوزيع الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء العادي و الاداري، و لعل من بين اهم المعايير نجد المعيار العضوي الذي يعتبر كل نزاع كان احد اطرافه شخصا عموميا نزاعا اداريا، يعود الفصل فيه للقضاء الاداري في حين ان المعيار المادي يركز على طبيعة النشاط فمتى كان النشاط يتسم بوجود امتيازات للسلطة العامة كانت النزاع اداريا.

و باستقراء النصوص القانونية نرى أن المشرع الجزائري قد أخذ بالمعيار العضوي من خلال نص المادة 800 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية¹.

و بالنظر الى للجهة التي تصدر قرار قابلية التنازل الذي يحتوي بدوره على قيمة التعويض الممنوح للمنزوع ملكيته، نجدها تتمثل في الوالي الذي يعد ممثلا عن الدولة في عملية نزع الملكية للمنفعة العامة، على مستوى اقليم الولاية .

و تطبيقا للمعيار العضوي فطبيعة النزاع المتعلق بالمنازعة في قيمة التعويض عن نزع الملكية، يعد نزاعا اداريا و بالتالي يفصل فيه من طرف القضاء الإداري .

المطلب الثاني: تحديد الجهة المختصة للفصل في منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العمومية

لتحديد الجهة القضائية المختصة بأهمية بالغة كونها تمكن رافع الدعوى من تجنب رفضها، و يعد توزيع الاختصاص في عملية نزع الملكية من بين المسائل المعقدة، كون الأمر يتعلق بالملكية، وهذه الأخيرة مجالها القانون المدني، الشيء الذي يؤدي للإعتقاد أن الأمر يتعلق بمنازعة عادية يختص بها القاضي العادي على أساس أنه حامي الملكية الخاصة.

إلا أن المتفحص للمنظومة القانونية المنظمة لنزع الملكية في الجزائر، يرى أن لا القانون 11/91² الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية و لا مرسومه التنفيذي 186/93³ المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 افريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية لمنفعة العمومية، نصا بصفة صريحة على القضاء المختص بالتعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة، و اكتفيا بالنص على الجهة المختصة دون تحديدها لا نوعيا و لا محليا⁴. حيث جاء النص في المادة 30 من القانون 11/91 مقتصرًا على مصطلح "الجهة المختصة" على غرار المرسوم التنفيذي 186/93 الذي استعمل مصطلح "القاضي المختص" عند تعرضه لمسألة الاختصاص.

وعليه و أمام هذا الوضع لا بد من الرجوع الى القواعد العامة في الاجراءات لتحديد الجهة المختصة ، عكس ما كان سابقا حيث أن الأمر الملغى 48/76⁵ المتضمن تحديد قواعد نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية في مادته 16 أسند الاختصاص الى القضاء الإداري ، ممثلا في الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي الذي تقع في دائرة اختصاصه الأملاك المنزوعة ، مما يعني أن الحكم الصادر عنها يكون قابل للاستئناف أمام الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى⁶.

وعليه نجد المشرع قد نص بصريح العبارة على القضاء المختص في الأمر الملغى، و هذا بإسناد الاختصاص في منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة للقضاء الاداري⁷. أخذا بالمعيار العضوي باعتبار الادارة أحد اطراف النزاع .

و اما قانون الاجراءات المدنية و الادارية الذي يعد الأساس فيما يخص التقاضي، فهو كذلك أخذ بالمعيار ذاته لتحديد اختصاص القضاء الاداري من خلال المادة 800 منه، وعلى اعتبار أن التعويض عن نزع الملكية محدد في قرار قابلية التنازل ، فان الدعوى ستوجه ضد الوالي مصدر القرار⁸ قصد المنازعة في التقدير الاداري للتعويض⁹.

وتطبيقا للمعيار العضوي فإن الاختصاص النوعي لدعوى التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة، يكون للقضاء الاداري مجسدا ابتداءيا في المحكمة الادارية المختصة حسب نص المادة 801 من قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، حيث تفصل هذه الاخيرة في المنازعة بحكم قابل للاستئناف امام مجلس الدولة .

في حين ان الاختصاص الاقليمي، يؤول للمحكمة الادارية التي يقع في دائرتها موطن المدعى عليه، و ان لم يكن له موطن معروف فيؤخذ بأخر موطن له، اما في حالة اختيار الموطن فان الموطن المختار، هو من يؤخذ به لتحديد الاختصاص انطلاقا من المادة 803 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية، التي تحيل الى المادتين 37 و 38¹⁰ من ذات القانون، مما يجعل الاختصاص الاقليمي في منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة هو موطن المدعى عليه، على خلاف ما جاء به الامر الملغى 48/76 الذي حدد ضابط الاختصاص الاقليمي بالجهة التي يقع في دائرتها العقار المنزوع، لكن الملاحظ ان دعوى التعويض توجه ضد الوالي باعتبار انه صاحب الاختصاص في اصدار قرار قابلية للتنازل، و هو مقيد باختصاص اقليمي، مما يعني انه سيصدر هذه القرارات بالنسبة للأماكن الموجودة في نطاق ولايته، و منه يكون الاختصاص في دعوى التعويض للجهة القضائية التي يقع في دائرتها العقار المنزوع، و يرى الدكتور خالد بعوني، ان الاشكال يمكن ان يطرح في حالة توجيه الدعوى ضد المستفيد بصفة مستقلة، عن الوالي و يكون لهذا المستفيد موطن مختار خارج الولاية، وهنا ينتقل الاختصاص لجهة قضائية تختلف عن مكان وجود العقار¹¹.

وبالتالي كان من الافضل ان يراعى المشرع موقع العقار بان تحيل المادة 803 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية، للمادة 40¹² منه بالإضافة لإحالتها للمادتين 37 و 38 من نفس القانون .

يلاحظ من خلال تحليل النصوص القانونية الخاصة بنزع الملكية ان المشرع الجزائري لم يفرد نصوص خاصة لمنازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة و بخاصة مسألة الاختصاص، انما احالها للقواعد العامة اي انه اخضعها لنفس القواعد الاجرائية رغم تميزها عن باقي المنازعات المتعلقة بالتعويض عن مسؤولية اشخاص القانون العام¹³،

لذلك وجب على المشرع تدارك هذا النقص بالنص على الجهة المختصة للفصل في هذه المنازعة، كما ان اسناد هذه المنازعة للقاضي الاداري تستلزم تكوينه في المادة العقارية بحيث يكون ملم بما فيه الكفاية بالمحيط الاداري، الامر الذي يساعده على تكوين عقيدته و إلا اصبح حكمه في القضية ناقصا.

وبالرغم من بساطة المعيار العضوي في تحديد الاختصاص إلا أن هذه المنازعة مازالت لحد الان ترفع في كثير من الاحيان أمام القضاء العادي باعتبار الأمر يتعلق بحق الملكية و التعويض عنها .

اما فيما يخص القرارات القضائية نرى أن الأساس القانوني الذي يعتمد عليه القاضي لتبرير اختصاصه من عدمه غير مستقر، فتراه في بعض القضايا يعتمد على القوانين الخاصة بنزع الملكية، و تارة قانون الاجراءات المدنية سابقا .

ومن ذلك ما قضى به المجلس الأعلى في قضية بتاريخ 1984/05/26 بين (ك، أ) و"وزير الداخلية" و"والي ولاية الجزائر" حيث أسس حكمه على الأمر 48/76 غير أنه في قضية أخرى نجد القاضي أسس عدم اختصاصه على نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية، وكذا المادتين 03 و 17 من الأمر 48/76 حيث جاء في قرار المحكمة العليا "..... و لاسيما المادتين 03 و 17 من هذا القانون (48/76) فإن دعوى المنازعة في نزع الملكية من أجل المنفعة العامة

يفصل فيها من طرف المجلس و في إطار الشروط المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية فإن النزاع يدخل في اختصاص الجهة القضائية الإدارية¹⁴

كذلك ما قضت به المحكمة العليا بمناسبة نظرها في قضية تتعلق بالتعويض¹⁵ عن نزع الملكية، حيث طرحت عليها مسألة اختصاص القاضي المدني بالتعويض عن نزع الملكية حيث ردت المحكمة العليا :

" عن الوجه الأول : الذي يعاب على القرار المطعون فيه عدم الاختصاص، و تجاوز السلطة كونه قضي للمطعون ضده بالتعويض، مع أن من قام بنزع ملكية هذا الأخير هي الإدارة، و أن الجهة المختصة بالفصل في التعويض هي القضاء الإداري،

و بالرجوع الى القرار المطعون فيه، يتضح ان قضاة المجلس ، و بخصوص الرد عن دفاع الطاعن صرحوا أن الارض موضوع النزاع بعد نزعها وزعت في اطار تجزئة لآخرين بأثمان و لم تكن للمنفعة .

إن هذا التعليل الذي انتهجته الجهة الاستئنافية غير كاف لتبرير وجهة نظرها فيما قضت به، لكونه يتناقض وأحكام القانون 11/91 المؤرخ في 27 افريل 1991 المحدد لقواعد نزع الملكية من اجل المنفعة العامة المعدل و المتمم، الذي يعطي الاختصاص بنظر دعوى التعويض في حالة نزع الملكية للقضاء الاداري دون سواه ،

و حيث نخلص مما سبق ان قضاة الموضوع لما تمسكوا باختصاصهم متجاهلين للمقتضيات التشريعية المذكورة ، يكونون قد اعابوا قرارهم المطعون فيه بتجاوز السلطة مما يستوجب نقضه و ابطاله و ذلك دون الحاجة لمناقشة الوجه الثاني¹⁶ .

و عليه فالمحكمة العليا ذهبت في اجتهادها الى أن القضاء الاداري، هو المختص في منازعة التعويض عن نزع الملكية، لا أنه يعاب على قرارها الأساس القانوني الذي اعتمدت عليه، وهو القانون 11/91 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من اجل المنفعة العمومية في حين أن هذا القانون لم يحدد الجهة القضائية المختصة لا نوعيا و لا محليا¹⁷ .

لذا كان على المحكمة العليا أن تؤسس قرارها على المادة 07 من قانون الاجراءات المدنية في ذلك الوقت¹⁸ .

كما أكد مجلس الدولة على أن دعوى التعويض عن نزع الملكية، تدخل ضمن منازعات القضاء الكامل، وهي بذلك تكون من اختصاص الغرف الادارية على مستوى المجالس القضائية، حيث جاء في احدي القضايا " حيث أن وزير السكن يتمسك بعدم اختصاص الغرفة الإدارية، على انه كان يتعين حسبه مقاضاة الوزير باعتباره ممثلا للدولة مباشرة أمام مجلس الدولة، طبقا للمادة 274 من قانون الاجراءات المدنية،

لكن وحيث ان النزاع الحالي يتعلق بدفع التعويض للمالكين محل نزاع الملكية و الذي يقيم مسؤولية الدولة يدخل بحكم طبيعته، ضمن منازعات القضاء الكامل، طبقا لنص المادة 07 من قانون الاجراءات المدنية و بالتالي فان المستأنف غير محق في اثاره الدفع بعدم الاختصاص الذي يعتبر وجه غير مؤسس و يتعين بالنتيجة رفضه.¹⁹

و بالتالي فالأمر لا يتعلق فقط بكون الاختصاص يؤول للقضاء الإداري، بل أيضا بتحديد القاضي الإداري المختص فمهما كانت طبيعة السلطة مصدرة القرار الإداري فالمحكمة الادارية هي المختصة.

تجدر الاشارة أن مجلس الدولة أكد في العديد من القضايا على مسألة الاختصاص الاقليمي، و اعتبرها من النظام العام و يجوز اثارها في اية مرحلة.²⁰

من خلال ما تقدم نلاحظ أن التطبيقات أكدت على أن الاختصاص القضائي، في مسألة نزاع الملكية، تعود للقاضي الإداري فيما يخص دعوى التعويض عن نزاع الملكية للمنفعة العمومية، حيث تختص المحكمة الادارية بالفصل فيها بموجب حكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة حسب المادة 800 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية، بعد الغاء قانون الاجراءات المدنية على اعتبار أن كليهما يكرس المعيار العضوي في تحديده للاختصاص .

إن الاخذ بهذا المعيار يجعل من القاضي الإداري هو حامي الملكية الفردية ضد تعسف الادارة، بمناسبة الفصل في دعوى التعويض عن نزاع الملكية للمنفعة العامة، إلا أن هذا التوجه فإن كان له ما يبرره في دعاوى الإلغاء فتطبيقه في دعوى التعويض، يطرح اشكالات حول تمكن القاضي الإداري من المنازعة العقارية، وميله الفطري للإدارة، حيث يعرف بأنه قاضي الادارة و هو الشيء الذي يقلص من الحماية الممنوحة للمتقاضي.

المبحث الثاني : القضاء المختص بمنازعة التعويض عن نزاع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني التونسي

باستقراء النصوص القانونية التونسية المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة، يدرك أن نظام التعويض في منازعة هذه الاخيرة ليس مرتبط فقط بتعدد النصوص القانونية في هذا المجال، و إنما مرتبط أيضا بالقانون العام لنزع الملكية نفسه، حيث عرفت منازعة التعويض عن نزاع الملكية للمنفعة العامة تطورا ابتداء من صدور قانون عدد 85 المؤرخ في 11 اوت 1976²¹، المتعلق بمراجعة التشريع المتعلق بالانتزاع للمصلحة العمومية*.

الذي خضع بدوره لتعديل تجسد بالقانون رقم 26 لسنة 2003 المتعلق بتنقيح وإتمام القانون رقم 85 لسنة 1976 المؤرخ في 11 اوت 1976 المتعلق بمراجعة التشريع المتعلق بالانتزاع للمصلحة العمومية.

المطلب الاول : توزيع قواعد الاختصاص القضائي في منازعة التعويض عن نزاع الملكية للمنفعة العمومية

القاعدة العامة التي اعتمدها المشرع التونسي حسب ما نص عليها القانون الاساسي رقم 38 لسنة 1996 المؤرخ في 30 جوان 1996²² المتعلق بتوزيع الاختصاص بين المحاكم العدلية^(**)، والمحكمة الادارية و أحداث مجلس لتنازع الاختصاص ، و هذا في بابه الأول الفصل الأول حيث أن المحكمة الادارية تختص بالنظر في دعاوى مسؤولية الادارة، المنصوص عليها بالقانون 40 لسنة 1972 المؤرخ في 01 جوان 1972²³ بما في ذلك الدعاوى المتعلقة بالاستيلاء على العقارات وكذا مسؤولية الدولة .

و منه يتبين أن النزاع الاداري الخاص بالتعويض عن أعمال الادارة الضارة يتميز بالازدواجية²⁴، من حيث الجهة صاحبة الاختصاص فنجد القضاء العادي²⁵ يختص بالنظر في المنازعة في بدايتها، ثم ينتقل الاختصاص لولاية المحكمة الادارية في أطوار لاحقة، و قد كان قانون 85 لسنة 1976 المتعلق بمراجعة التشريع المتعلق بالانتزاع للمصلحة العمومية يكرس هذا المبدأ بصفة صريحة حيث نص في الفصل 30 على أنه " يكون النزاع ابتدائيا من اختصاص المحكمة الابتدائية التي توجد بدائرتها الأملاك. و إستئنافيا وتعقبيا لدى المحكمة الادارية طبق أحكام القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في غرة جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الادارية"²⁶.

و الجدير بالذكر أن القانون 85 لسنة 1976 منح الاختصاص للنظر في منازعة التعويض الخاصة بنزع الملكية للمنفعة العامة ابتدائيا للقضاء العادي و إستئنافيا وتعقبيا للقضاء الاداري أما بخصوص الاختصاص الاقليمي فينعتد للمحكمة الابتدائية التي توجد بها الأملاك وهذا بالنص الصريح للمادة.

لكن يؤخذ على الاتجاه أن الاحكام التي تصدر بمناسبة النظر في منازعة التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة، تتسم بالتناقض في غالب الاحيان نتيجة تباين الاجتهادات بين القضاء العادي و القضاء الاداري.

و أمام ظهور الاشكاليات التي خلفها الاخذ بتقسيم الاختصاص، بين جهتي القضاء العادي و الاداري أثناء النظر في نفس المنازعة وهذا من خلال تباين الاجتهادات القضائية، بالإضافة الى ارهاق المتقاضين وتحمله أعباء جسدية ومادية نتيجة وجود المحكمة الادارية في العاصمة، ونظرا لأن القانون العادي في نظر الجميع هو حامي الحقوق والحريات والملكية الفردية، فلقد رأى الكثير من الفقهاء ان سبب عقد الاختصاص للقضاء العادي يعود الى ضمان عدالة التعويض عن نزع الملكية .

و أمام هذه التحديات فقد اختار المشرع التونسي بعد تعديله لقانون رقم 1976/85 بواسطة قانون عدد 26 لسنة 2003²⁷ ان يوحد الاختصاص القضائي ويجمعه لدى القضاء العادي حسب نص الفصل 30 (جديد) " تختص المحاكم العدلية بدرجاتها الميمنة بمجلة المرافعات المدنية والتجارية بالدعاوى المرتبطة بالانتزاع للمصلحة العمومية باستثناء دعوى تجاوز السلطة. وتختص المحكمة الابتدائية التي توجد بدائرتها العقارات المنتزعة بالنظر ابتدائيا في الدعاوى المذكورة.

وتصدر هذه المحكمة في بحر الثلاثة أشهر الموالية لتاريخ أول جلسة تعين لها القضية حكما يقضي بضبط غرامة الانتزاع وبالإذن للمنتزع بالتحوز بالعقار المنتزع بعد تأمين الغرامة المحكوم بها بالخزينة العامة للبلاد التونسية ويسحب تلك الغرامة في حدود القيمة المضبوطة وفق الفصل 11 (جديد) من هذا القانون مع مراعاة أولوية الدائن²⁸

وبالتالي نجد أن المشرع التونسي اقتدى بالمشرع الفرنسي، الذي أسند منازعات نزاع الملكية الى القضاء العادي، ابتداء من قاضي فرد بجهة الدرجة الاولى "قاضي نزاع الملكية" ثم غرفة لنزع الملكية على مستوى مجلس الاستئناف ثم الغرفة المدنية الثالثة على مستوى محكمة النقض²⁹.

إذن المشرع التونسي يكون بهذا قد حذا حذو، المشرع الفرنسي، في تعديله الأخير لتشريع نزاع الملكية، حيث حول كل النزاعات المتعلقة بالتعويض عن نزاع الملكية إلى القاضي العادي بالرغم من أن هذه النزاعات تعتبر نزاعات إدارية أصيلة وهذا الخيار يطرح تساؤل حول دستورية هذا التعديل.

المطلب الثاني : مدى دستورية اسناد قواعد الاختصاص للقضاء العادي

إن توزيع قواعد الاختصاص مقنن بواسطة قانون اساسي 38 لسنة 1996 وليس بواسطة قانون عادي، والقاعدة العامة أن النزاعات ذات الطبيعة الادارية هي من اختصاص القاضي الإداري إلا اذا قرر المشرع خلاف ذلك³⁰ بحيث أن قرار المشرع اسناد النظر في نزاع اداري الى القضاء العادي بموجب قانون يعتبر مخالفا لمقتضيات الدستور.

ويبدو أن هذا الاتجاه في إسناد الاختصاص للقضاء العادي جاء موقفا خاصة اذا راعينا المنظومة القضائية في الدولة التونسية حيث يتركز القضاء الاداري في العاصمة مما يجعله بعيدا عن المواطن البسيط و يرهق كاهله، و بالإضافة الى ذلك فقد رأى الاستاذ ناجي البكوش من خلال بحثه في قرارات المحكمة الادارية، إن القضاء الاداري دائما يحط من قيمة التعويض الممنوح بمناسبة نزاع الملكية للمنفعة العامة حيث لم يجد قرار يرفع هذه القيمة، و بالتالي فالقضاء العادي هو الأفضل بالنسبة لهذه النزاعات³¹.

لكن وجب على المشرع التونسي ان يصحح الخرق الدستوري المتعلق بتوزيع الاختصاص .

الخاتمة

تحتل دعوى التعويض مركزا مهما ضمن دعاوى نزاع الملكية، لما تشكله من حماية لأهم ضمانات نص عليها المشرع لحماية الملكية الخاصة إلا وهي التعويض العادل و المنصف

ودعوى التعويض كغيرها من الدعاوى تتطلب جملة من الشروط حتى يتم الفصل في المنازعة، لعل أهمها ان ترفع الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة التي لها صلاحية و سلطة الفصل في نزاع معين على نحو صحيح، حيث يقابله عدم

الاختصاص الذي يفهم منه فقدان الجهة القضائية لصلاحيه الفصل في المنازعة المطروحة امامها إذ يعد الإختصاص في دعوى التعويض عن نزع الملكية من المسائل المعقدة، نظر لاختلاف النظم القانونية، و طرق أسناد الاختصاص فمنها من يسندها للقضاء العادي، والبعض الآخر يسندها للقضاء الاداري كما رأينا سابقا.

من خلال الورقة البحثية، تبين لنا أن المشرع الجزائري استقر من خلال النصوص القانونية العامة، وكذا الاجتهادات القضائية، على إسناد منازعة التعويض للقضاء الاداري، على خلاف المشرع التونسي الذي بعد تعديله الاخير للقانون المنظم لعملية نزع الملكية، فقد أسند الاختصاص في هذه المنازعة للقضاء العادي، مساير بذلك المشرع الفرنسي، حيث لاحظنا ان لكل نظام مبرراته لتحديد الجهة المختصة لكن هذا لا يمنع ان لكل نظام نقائصه، اذ ان القاضي الاداري في الجزائر عند فصله منازعة التعويض عن نزع الملكية يكون غير ملم بكل جوانب المنازعة العقارية مما يجعل حكمه ناقصا، في حين ان المشرع التونسي باسناده للمنازعة للقضاء العادي يكون قد اخرجها من نطاق القضاء الاداري الذي يعد صاحب الاختصاص الأصيل كون الادارة طرف في هذه المنازعة، خاصة و ان الطريقة التي نقل بها الاختصاص، من القضاء الاداري الى القضاء العادي، تعد غير دستورية، و عليه نقترح ان يتم اسناد هذه المنازعة لقاضي مختص يطلق عليه قاض نزع الملكية يكون متمكن من الجانب العقاري، و ملم بالمحيط الاداري، و لا ضرر ان يكون تابع للقضاء الاداري، كون الادارة طرف في هذه العملية .

التهميش

¹ القانون 08/09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية، الجريدة الرسمية عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 افريل 2008.

² القانون 11/91 المؤرخ في 12 شوال 1411 هـ الموافق ل 27 افريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من اجل المنفعة العمومية المتمم الجريدة الرسمية عدد 21

³ المرسوم التنفيذي 186/93 المؤرخ في 27 جويلية 1993 يحدد كفايات تطبيق القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 افريل 1991 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية لمنفعة العمومية الجريدة الرسمية عدد 51

⁴ خالد بعوي، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، 2011، ص 301

⁵ الأمر رقم 48/76 المؤرخ في 25 جمادى الأول 1396 هـ الموافق ل 25 ماي 1976 المتضمن تحديد قواعد نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية الجريدة الرسمية عدد 44 " الغي هذا الأمر بموجب المادة 34 من القانون 11/91 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية"

⁶ تنص المادة 32 من الامر 48/76 على انه " لا يمكن الطعن في قرار نزع الملكية الا عن طريق الطعن بالالغاء امام المجلس الاعلى "

⁷ كانت المنازعة المتعلقة بنزع الملكية قبل 1976 تمتاز بالازدواجية حيث كان القاضي الإداري يختص في دعاوى الإلغاء أما دعاوى التعويض فينظر فيها القاضي العادي لكن بعد صدور الأمر 48/76 فقد تم إلغاء هذه الازدواجية و أصبحت كل المنازعات التي تطرحها عملية نزع الملكية من اختصاص القاضي الإداري، انظر le contra du juge en matière d'expropriation" para a la revue du conseil "Hanifi mokhtaria étude intitulé , d'Etat N : 5 /2005 page 38

خالد بعوني ، المرجع السابق، ص 302

⁸ أحلام حراش ، منازعات قرارات نزع الملكية في القانون الجزائري ،مذكرة ماجستير جامعة عنابة ،2012، ص 81

⁹ خالد بعوني ، المرجع السابق، ص 302

¹⁰ المرجع نفسه ، ص 303

¹¹ المرجع نفسه ، ص 304

¹² تنص المادة 40 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية على انه " فضلا عما ورد في المواد 37-38-46 من هذا القانون ، ترفع الدعاوى أمام الجهات القضائية المبينة أدناه دون سواها.

1 - في المواد العقارية أو الأشغال المتعلقة بالعقار ، أو دعاوى الإيجارات بما فيها التجارية المتعلقة بالعقارات ، والدعاوى المتعلقة بالأشغال العمومية ، إما المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها العقار ، أو المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال....."

¹³ أحلام حراش ، المرجع السابق ، ص 78

¹⁴ جاء في القرار "..... حيث أنه إذا كانت المادة الأولى من الأمر 48 /76 المؤرخ في 1976 /05/25 تنص على أن نزع الملكية يعد طريقة

استثنائية لاكتساب الأملاك أو الحقوق العقارية ، فإن المادة 1 /25 و المادة 26 من الأمر الأنف الذكر تنصان على أن التعويض يغطي قيمة العقارات و القيمة

الناجمة عن إخلاء التجار و الحرفيين بقصد إعادة إيوائهم . أو عن الحرمان من الانتفاع و على أن تختص الجهة القضائية الإدارية بنظر المنازعة الناجمة عن ذلك "

لتفاصيل أكثر المجلة القضائية ، العدد 01 ، سنة ،1990الصادرة عن قسم الوثائق للمحكمة العليا، الجزائر ، ص 192. 195.

¹⁵ قضية الوكالة الولائية للتسيير و التنظيم العقاريين لولاية البويرة ضد (ز،ص)، القرار 475823 بتاريخ 12 نوفمبر 2008 مجلة المحكمة العليا عدد 01،

2009 ، ص 209-213

¹⁶ المرجع نفسه ، ص 212

¹⁷ خالد بعوني ، المرجع السابق، ص 305

القرار الفاصل في المنازعة رقم 12368 المؤرخ في 2002 /06/25 بين وزير السكن ضد ورثة (س،ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد 03 ، سنة 2003 ، ص

182.183.

¹⁸ باعتبار انه كان القانون ساري المفعول انذاك

¹⁹ قضية وزير السكن صد ورثة حليني، مجلة مجلس الدولة العدد 04 لسنة 2003 ص 65

²⁰ خالد بعوني، المرجع السابق، ص 306

انظر ايضا القرار الفاصل في المنازعة رقم 199379 والي ولاية تيزي وزو ضد ورثة معتوق بوسعد ومن معه

(⁸) يطلق المشرع التونسي على عملية نزع الملكية للمنفعة العامة مصطلح الانتزاع للمصلحة العامة و ارى ان مصطلح النزاع اقرب من الناحية القانونية لذا فقد استعملته لتوحيد المصطلحات .

²¹ قانون عدد 85 لسنة 1976 مؤرخ في 11 أوت 1976 يتعلق بمراجعة التشريع المتعلق بالانتزاع للمصلحة العمومية.

²² قانون أساسي عدد 38 لسنة 1996 مؤرخ في 30 جوان 1996 يتعلق بتوزيع الاختصاص بين المحاكم العدلية والمحكمة الإدارية وإحداث مجلس لتنازع

الاختصاص

لأكثر تفاصيل انظر مصطفى صخري، المرافعات المدنية والتجارية والإدارية و الجبائية دراسة نظرية وتطبيقية في القانون التونسي والقانون المقارن، تونس 2001 ص 368 وما بعدها

(^{**}) المحاكم العدلية مصطلح يطلق على المحاكم العادية و بالتالي فالمقصود بالقضاء العدلي هو القضاء العادي.

²³ قانون عدد 40 لسنة 1972 مؤرخ في غرة جوان 1972 يتعلق بالمحكمة الإدارية

²⁴ احمد الورقالي الجديد في قانون الانتزاع للمصلحة العمومية، التقرير التمهيدي للدورة الدراسية، المعهد الاعلى لقضاء، ص 15

²⁵ المرجع نفسه، ص 14

²⁶ الفصل 30 من القانون عدد 85 لسنة 1976 المتعلق بمراجعة التشريع المتعلق بالانتزاع للمصلحة العمومية

²⁷ قانون عدد 26 لسنة 2003 مؤرخ في 14 افريل 2003 يتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 85 لسنة 1976 المؤرخ في 11 اوت 1976 المتعلق بمراجعة التشريع

المتعلق بالانتزاع للمصلحة العمومية

²⁸ انظر الفصل 30 (جديد) من القانون 26 لسنة 2003

²⁹ احمد الورقالي المرجع السابق، ص 16 انظر ايضا

Jecaeu lime morand – beviller op 243

³⁰ ناجي البكوش المرجع السابق، ص 126

³¹ المرجع نفسه، ص 127

دور الإدارة الإلكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية

أ- غنية نزلي

جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي .

الملخص

إن إدخال مفهوم الإدارة الإلكترونية كآلية لتقديم الخدمة العمومية أصبح أمر حتمي على الحكومة الجزائرية لتتوافق مع التطورات العالمية السريعة، وذلك لما لها من دور في تحسين الأداء وسرعة الإنجاز وفعالية التنفيذ، لتتمكن بذلك من ترقية المهام والأنشطة المقدمة من طرف الهيئات الإدارية تلبية لحاجيات المواطنين وذلك بهدف تحقيق مفاهيم تمثل في مضامينها مرتكزات الحكم الرشيد .

ومن أجل ذلك عمدت الحكومة الجزائرية إلى تطبيق الخدمات العامة الإلكترونية، خاصة بالمرافق العمومية المحلية لأنها الأقرب إلى المواطن، فاستخدام هذه المرافق للتكنولوجيا الحديثة سيؤدي إلى تحسين جودة خدماتها وتلبية أكثر لحاجيات المواطن.

Summary

The introduction of the concept of e-governance as a mechanism to provide the public service has become an imperative on the Algerian government to conform with the rapid global developments, and because of its role in improving the performance and speed of achievement and effectiveness of implementation, to be able to do the upgrade tasks and activities provided by the governing bodies to meet the needs of citizens in order to achieve concepts represent the pillars of good governance implications.

To this end the Algerian government has applied to the electronic public services, especially local public facilities because they are closest to the citizen, use of the facilities of modern technology will improve the quality of its services and more to meet the needs of the citizen.

مقدمة :

لقد عرفت الجزائر على غرار دول العالم، عدة تغييرات شملت مختلف نواحي الحياة خاصة من الناحية الإدارية، كما تأثرت كباقي دول العالم بظاهرة العولمة الأمر الذي شكل تحديا أمام الإدارة العامة الجزائرية بضرورة مسايرة مختلف التطورات التي أفرزتها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وربطها بمجال الخدمة العمومية، للالتحاق بركب الدول المتقدمة الناجحة في هذا المجال، وبالتالي عصنة الإدارة العامة باتخاذ إجراءات تقنية وتشريعية للتحويل نحو الإدارة الالكترونية، ستؤدي إلى تسيير وتفعيل العمل الإداري وتقديم الخدمات العمومية بأفضل شكل و في أقل وقت، في محاولة للقضاء على البيروقراطية التي تعيق تلبية حاجيات المواطنين من طرف المرافق العمومية .

وبما أن المرافق العمومية المحلية هي الأقرب إلى المواطن فان استخدامها للتكنولوجيا الحديثة سيؤدي إلى تحسين جودة خدماتها وتلبية أكثر لحاجيات المواطن وهو الهدف الذي تسعى إليه جميع الدول.

من خلال هذا الطرح تتضح ملامح إشكالية بحثنا كما يلي: إلى أي مدى تسهم الإدارة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمة العمومية بالمرافق العمومية المحلية في الجزائر؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية الأسئلة الفرعية التالية :

1. ما المقصود بالإدارة الإلكترونية والخدمة العمومية ؟
2. كيف ساهمت وأثرت الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية بالمرافق العمومية المحلية ؟
3. ما هي أهم المعوقات التي تواجه تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر ؟
4. ما هو مستوى الخدمات بالمرافق العمومية المحلية بعد تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر؟

ولمعالجة هذا الموضوع ارتأينا إتباع الخطة التالية :

أولا : الأطر المعرفية للإدارة الإلكترونية والخدمة العمومية.

ثانيا : إسهامات الإدارة الإلكترونية بالمرافق العمومية المحلية وأثرها في ذلك.

ثالثا : التحديات التي تواجه الدولة في تطبيق الإدارة الإلكترونية .

أولا : الأطر المعرفية للإدارة الإلكترونية والخدمة العمومية :

ستتطرق في هذا المحور إلى توضيح مفاهيم العناصر الرئيسية لهذا الموضوع ألا وهي الإدارة الإلكترونية والخدمة العمومية .

1/ مفهوم الإدارة الإلكترونية :

1 - 1 تعريف الإدارة الإلكترونية : للإدارة الإلكترونية العديد من المفاهيم، يمكن إيجاز أهمها في ما يلي :

لقد عرف البعض الإدارة الإلكترونية بأنها استخدام وسائل الاتصال التكنولوجية المتنوعة و المعلومات في تيسير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة الإلكترونية ذات القيمة و التواصل مع طالبي الانتفاع من خدمات المرفق العام بمزيد من الديمقراطية، من خلال تمكينهم من استخدام وسائل الاتصال الإلكترونية عبر بوابة واحدة¹.

وهناك من ينظر إلى الإدارة الإلكترونية نظرة تقنية و اجتماعية، أي نظام تقني يستعمل لخدمة المجتمع بأسلوب فعال وعليه فإن الإدارة الإلكترونية تعني إعادة ابتكار الأعمال والإجراءات الحكومية بواسطة طرق جديدة، عن طريق إدماج المعلومات و تكاملها و إمكانية الوصول إليها عن طريق الموقع الإلكتروني، بحيث عرفها البعض الآخر بأنها مجموعة الأنشطة العمومية التي تعتمد على الانترنت و الاتصالات الإلكترونية عبر جميع طبقات ومستويات الحكومة لتقديم جميع الخدمات و المعاملات للأفراد ، و الحصول على المعلومات في شتى المجالات بيسر و سهولة².

كما عرفها البعض أيضا على أنها "مقدرة الحكومة على تحسين الخدمات التي تقدمها إلى المواطن من خلال استخدام التكنولوجيا"³ .

أما البنك الدولي، فقد عرف الإدارة الإلكترونية بأنها : " مصطلح حديث يشير إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل زيادة كفاءة وفعالية وشفافية ومساءلة الحكومة فيما تقدمه من خدمات إلى المواطن ومجتمع الأعمال، وتمكينهم من المعلومات، بما يدعم كافة النظم الإجرائية الحكومية، ويقضي على الفساد، وإعطاء الفرصة للمواطنين للمشاركة في كافة مراحل العملية السياسية والقرارات المتعلقة بها والتي تؤثر على مختلف نواحي الحياة⁴.

وعرفها آخرون بأنها (وهو التعريف الأقرب إلى بحثنا) : الانتقال من انجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة من الطريقة التقليدية اليدوية إلى الشكل الإلكتروني من أجل استخدام أمثل للوقت والمال والجهد، بمعنى آخر؛ فالإدارة الإلكترونية هي انجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة الانترنت دون أن يضطر العملاء الانتقال إلى الإدارة شخصيا لإنجاز معاملاتهم، مع ما يترافق مع ذلك من إهدار للوقت والجهد والطاقات، فهي تقوم على مفهوم جديد ومتطور يتعدى المفهوم الحديث "اتصل ولا تنتقل" وتنقله خطوة للأمام بحيث يصبح "ادخل على الخط ولا تدخل في الخط"⁵.

إذن ومن خلال التعاريف آنفة الذكر، يتضح أن الإدارة الإلكترونية تعتمد أساساً على استخدام خليط من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في القيام بجميع العمليات الإدارية الخاصة بمؤسسة ما، وذلك بهدف تحسين أداءها وتعزيز مركزها التنافسي⁶.

1 - 2 أهداف الإدارة الإلكترونية : إن الأهداف العامة للإدارة الإلكترونية عديدة ويمكن أن نحصنها في ما يلي :

أ) تقديم خدمات جديدة ومتطورة :

مما لا شك فيه أن الإدارة الإلكترونية تهدف في النهاية لتقديم الخدمات إلى الجمهور بشكل لائق وبمواصفات تتفق وجودة الإدارة الإلكترونية ذاتها، لذلك فإن مخططي برامج الإدارة الإلكترونية يراعون محاور عديدة يمكن من خلالها تحسين مستوى الخدمة المقدمة للجمهور، ومن هذه المحاور محاولة تجاوز الأخطاء التي يقع فيها الموظف العادي عند قيامه بعمله، ذلك أن الحاسب الآلي وحسب البرنامج وقاعدة البيانات المزود بهما يعطيان نتائج يقينية لا مجال للخطأ فيها، وهو ما يحقق سهولة في إنجاز المعاملات الخاصة بالأفراد أو الشركات أو المؤسسات سيما وأن نظام الإدارة الإلكترونية يختصر إجراءات كثيرة ومراحل متعددة⁷.

ب) التقليل من البيروقراطية :

بعد ثورة المعلومات والاتصالات التي تعيشها البشرية، ظهرت بوادر ما يسمى بطريق المعلومات السري، والذي عن طريقه يمكن للشخص الذي يرغب في معلومات معينة أن يحصل عليها في ثوان معدودة من خلال شبكات الانترنت ومقوماتها المتمثلة في كابلات الألياف البصرية والحوايب،... إلخ كل هذه الإمكانيات بما فيها طريق المعلومات السريع يستفيد منها القائمون على شبكات الإدارة الإلكترونية، وذلك من أجل تقليل نسبة التعقيدات الإدارية التي يمر بها القرار الإداري أو المعاملات الخاصة بالأفراد، وذلك من خلال تخفيف البيروقراطية واختصار مراحل إنجاز المعاملات وعدد الدوائر المساهمة في إنجاز طلبات ومصالح الجمهور⁸.

ج) تسهيل المعاملات لعملاء الإدارة الإلكترونية :

تظهر هذه التسهيلات من خلال وجود أسلوب موحد للتعامل مع كل من يرغب في الحصول على خدمات هذه الإدارة، وهذا ما يضيفي الشفافية على هذه التعاملات، ذلك أن الشخص الذي يرغب في قضاء طلبه يجب عليه إتباع إجراءات محددة، وبالتالي لا يمكن لمعامل آخر اختصار هذه الإجراءات أو ترك مرحلة من مراحلها، ولكن الجميع متساوون في إتباع هذه الإجراءات، كذلك فنظام الخدمات الإلكترونية يقوم على مدار الساعة، بمعنى أن صاحب الشأن يمكنه الدخول على شبكة الإدارة الإلكترونية في أي وقت للحصول على الخدمة التي يرغب فيها⁹.

د) الشفافية : إن دعم الشفافية بداخل الإدارة يعمل على بث الطمأنينة والأمان والثقة في نفوس المواطنين، مما يؤدي بالإدارة العامة أن تعمل بوضوح تام بعيدا عن الشكوك، فالإدارة الإلكترونية تدعم الشفافية وتقلل من الرشاوي .

2/ مفهوم الخدمة العمومية الإلكترونية:

كما أن التحول نحو الإدارة الإلكترونية أضفى معنى غير كلاسيكي على مفهوم الخدمة العمومية؛ صاحبه تحول نوعي في نموذج الخدمة العمومية المقدم، إضافة إلى ذلك أصبح التحول نحو الإدارة الإلكترونية يمثل توجهها عالميا ، يشجع على تبني نظم الخدمات الإلكترونية؛ التي من بينها الخدمة العمومية الإلكترونية، فماذا نقصد بالخدمة العمومية .

2 - 1 تعريف الخدمة العمومية :

إن مصطلح الخدمة العمومية الإلكترونية مصطلح حديث بالنسبة للجزائر بصفة خاصة والدول العربية بصفة عامة لكن بالرغم من ذلك فإن للخدمة العمومية الإلكترونية العديد من التعريفات نذكر منها :

عرف بعض الباحثين الخدمة العمومية الإلكترونية بأنها : "قدرة الأجهزة العمومية على تبادل المعلومات فيما بينها من جهة، وتقديم الخدمات للمواطنين و القطاع العام من جهة أخرى، وذلك بسرعة و تكلفة منخفضة عبر شبكات الإنترنت، مع ضمان سرية و أمن المعلومات المتناقلة في أي وقت و أي مكان "10.

وعرفها البعض الآخر بأنها : "كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من قبل الحاكمين، لأن تأدية هذه الوظيفة أمر ضروري لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي وهي من طبيعة لا تجعلها تتحقق إلا بفضل تدخل الحكام "11.

كما تعرف الخدمات العمومية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا بأنها "نشاط يؤثر في الصالح العام بشرط تحديده من طرف المشرع "12.

حيث أن مصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية رغباتهم وإشباع حاجياتهم المختلفة، ولهذا يركز الدكتور ثابت عبد الرحمان إدريس في تعريفه للخدمة العمومية على أساس محورين 13 وهما :

أ/ تعريف الخدمة العمومية كعملية :

يمكننا اعتبار الخدمة العمومية التي تقدمها المرافق العمومية على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تنطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات، حيث أن المدخلات ثلاثة أنواع وهي التي يجرى عليها عمليات التشغيل لكي تنتج الخدمة المطلوبة وهذه المدخلات هي :

الأفراد : يعتبر المواطن طالب الخدمة من مرفق عام أحد أنواع المدخلات في عملية الخدمة العامة، فمثلا عندما يدخل مريض إلى المستشفى، فإن عملية تقديم العلاج لهذا المواطن بذاته تعتبر خدمة عمومية، ويجري هذا الأمر على مختلف الخدمات العامة التي تجرى على المواطن في حد ذاته كخدمات السفر والمحاكمة... إلخ.

الموارد : يمكننا أن نعتبر مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العمومية المقدمة من طرف المرافق العامة؛ أي أن عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء وليس على الأفراد، وتسمى عمليات الأشياء المملوكة، كالخدمات العامة المختلفة في خطوط السكك الحديدية .

المعلومات : يقصد بالمعلومات كأحد المدخلات في عمليات الخدمة العمومية، عمليات تشغيل المعلومات، ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة، كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وكمثال على ذلك خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات 14 .

ب/ تعريف الخدمة العمومية كنظام :

إن الخدمة التي تقدمها المرافق العمومية كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل على ما يلي :

- نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة (Service operation system) وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على المدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة .
- نظام تسليم الخدمة : (Service delivery) ووفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة، ثم التسليم النهائي للخدمة، وإيصالها للمواطن طالب الخدمة 15 .

ولتوضيح مفهوم الخدمة العامة كنظام يمكن تقديم أحد الأمثلة انطلاقا من الخدمات التي تقدمها المرافق العامة في المجتمع، فقد يتوجه مواطن لتسجيل سيارته أو استخراج رخصة لها، فبداية يقوم بتقديم مختلف الوثائق والأوراق اللازمة لدى مكتب الخدمة، ويسدد ما هو مطلوب من نقود لمثل هذه الوثائق في الخزينة، وعليه الانتظار قليلا لكي تنتهي الخدمة، التي يقوم بها الموظفين المخصصين لهذه المهمة 16 .

2 - 2 تعريف منظمات الخدمة العمومية :

تقوم المؤسسات الحكومية بمهام متنوعة، تلبية لرغبات الأفراد، وإشباع حاجياتهم المتعددة على اختلاف أنواع مطالبهم، مما استدعى الأمر ضرورة وجود منظمات عامة يتركز عملها على تقديم الخدمات العامة للمواطنين .

تعريف المنظمة العامة : نقصد بالمنظمة العامة كل هيئة أجهاز يقوم بإنتاج أو توفير خدمة عامة، بغرض إشباع حاجة عامة من حاجات المجتمع 17 .

وهناك بعض الدراسات تعرف المنظمات العامة انطلاقا من تعريف المرفق العام، إذ ترى بأن المرفق العام هو: منظمة تقوم بأداء خدمة عامة، وتسيطر عليها الدولة (18).

وبالتالي فالمنظمة العامة هي عبارة عن مرفق عام، يكرس وجود خدمات عامة، تقدمها الجهات الحكومية، لتلبية لحاجيات المواطنين وكسب رضاهم، كما تسيير وفق أطر تنظيمية وقواعد قانونية محددة .

2. 3 أهمية الخدمات العمومية :

يعتبر موضوع الخدمات العمومية من الموضوعات الهامة والحيوية التي نالت وما زالت تنال اهتماما من قبل العديد من الاقتصاديين والكتاب المتخصصين في هذا المجال فمما لا شك فيه أن مستوى الرفاهية التي ينعم بها الأفراد في أي مجتمع من المجتمعات بغض النظر عن الفلسفة الاقتصادية التي يؤمن بها وبغض النظر عن درجة نموه الاقتصادي، سوف تتوقف على حجم الخدمات العامة المقدمة ومستوى جودة تلك الخدمات والذي يتوقف بدوره على حجم الموارد الاقتصادية المخصصة لذلك ومستوى الأداء داخل هذا القطاع (19).

ولاشك أن العمل على تحسين حجم وجودة هذه الخدمات سوف يساهم مساهمة فعالة في زيادة معدل النمو الاقتصادي ورضا المواطن وتعلقه بقيادته، ولكي يتم ذلك يجب تطبيق وظائف الإدارة العامة بفعالية في مجال الخدمات العمومية بهدف توفير الخدمة المطلوبة في المكان والوقت المناسبين ومراعاة مدى حاجة المواطن لها، من ثم كان التخطيط الواقعي والاستراتيجي لها أمرا أساسيا للدولة الوظيفية واقتصادها فعندما يصبح ذلك التقديم مكلفا وغير ناجعا فإن ذلك يؤثر على جودة مستوى معيشة المواطنين وعلى تنمية الوطن.

حيث بالإضافة إلى التكلفة الاقتصادية فإنه كثير من الدول خصوصا النامية لم تكن هذه الخدمات ملائمة بما يكفل تحقيق التقدم الاقتصادي والتطور الاجتماعي اللذان يفتحان الباب أمام فرص أكبر لخلق ثروات وتحسين مستويات المعيشة ولذلك فإن أهمية الخدمة العمومية تتلخص في ما يلي :

. إن الخدمات العمومية هي جوهر الحياة بالنسبة للمواطن ومرتكزات التقدم للمجتمع:

فالفرد يحتاج إلى الصحة، التعليم، الماء، الكهرباء والسكن، محيط نظيف... إلخ لكي يكون إنسان ذو تأثير إيجابي في المجتمع، حيث كلما توفرت هذه الخدمات في المجتمع بالكمية والنوعية المناسبة كلما دل ذلك على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية حيث تعتبر جوانب حيوية للتنمية الشاملة .

. الخدمات العمومية تدعم موقف الحكومة أو القائم على تقديمها إذا كانت تقدم بطريقة ترضي المواطن:

حيث أن الحكومات سواء على المستوى المركزي أو المحلي تلتزم ببعض الإنجازات والمشروعات التي تمثل متطلبات المواطنين وكلما جسدت هذه الأخيرة كان هناك وفاء للالتزامات من قبل الحكومة وينعكس ذلك على كسب ثقة الجمهور.

. تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي: إن الاستقرار بكل أشكاله له تأثير على نمو وتطور المجتمعات فهو يوفر المناخ الملائم للعمل والإنتاج ويسهم في تسريع الإنجاز التنموي في كافة أبعاده، والسلطة في أي مجتمع من خلال فعالية أدوارها الوظيفية هي التي تمسك بالحد الأدنى والمطلوب من الإجراءات لتحقيق هذا الاستقرار وتتجلى أهم محددات الاستقرار في تأمين الخدمات العمومية: العمل، السكن، الرفاه الاجتماعي، الأمن بكل أبعاده، بالإضافة إلى العدالة الاجتماعية والتوزيعية واستمراريتها في تقديمها لعموم المجتمع 20.

. مستوى الخدمات العمومية المقدمة هو معيار لمدى التنمية في المجتمع 21:

كانت مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية سابقا تركز على مستوى الدخل والناتج القومي ومعدل دخل الفرد، وأصبحت اليوم مؤشرات جديدة هي التي يتم بها قياس مدى تقدم المجتمعات وهي مؤشرات التنمية البشرية من صحة، تعليم، سكن... إلخ .

كما أن الحكم النهائي على أي حكومة يكون من خلال فعالية الخدمات التي تقدمها فالدول وهي تصارع لتلبية الطلبات المتزايدة للمجتمع كثيرا ما تجد نفسها عاجزة عن التعاطي مع المهام الراهنة وهو ما أدى بها إلى البحث عن ترتيبات جديدة للشراكة مع هيئات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص بغية الرفع إلى أقصى حد من مستويات الخدمات المقدمة لمواطنيها.

2. 4 أنواع الخدمات العمومية.

تختلف الخدمات العمومية وتنوع حسب الوحدات التي تنتجها أو تديرها سواء على المستوى الوطني أو المحلي كما تصنف حسب مدى أهميتها بالنسبة للأفراد والمجتمع أو حسب طبيعتها أو حسب القائم على تقديمها حيث تقسم إلى:

خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته مثل الخدمات الصحية، التعليمية وهي خدمات يتعين أداءها مهما ارتفعت تكلفتها، وذلك لأن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على الوجه الأكمل يعرض سلامة المجتمع وأمنه وصحة أفرادها للخطر.

خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية: تستفيد منها قطاعات من الأهالي والأفراد، ويعم نفعها على المجتمع بأسره، وبالرغم من أنها ليست بالخدمات الضرورية لحياة الأفراد، ومع ذلك يتعين تشجيعهم عليها ومنها المكتبات العامة، المتاحف، المنتزهات... إلخ، ومثل هذه الخدمات لا يتوقع تحقيق ربح من إيراداتها حتى لا يرتفع مقابلها إلى الحد الذي يعزف الأهالي عنها، حيث قد يكلف المستفيدون من الخدمة بأداء المقابل والذي يفترض فيه بالضرورة تغطية تكلفة الخدمة المؤداة.

كما يمكن تقسيم الخدمات العمومية من حيث قدرة السوق على إشباعها وتلبيتها فهناك خدمات يستطيع نظام السوق إشباعها (القطاع الخاص) جزئياً؛ أي بكميات أقل من الاحتياجات الحقيقية لأفراد المجتمع مثل خدمات النقل، الصحة، التعليم... إلخ، حيث يطلق عليها اقتصادياً بالخدمات شبه العامة أو الجديرة بالإشباع، والبعض الآخر يفشل نظام السوق في إشباعها كلية، حيث أن غالبية هذه الخدمات يستحيل أو يصعب استبعاد أحد أفراد المجتمع من استهلاكها مثل الأمن، العدالة، الحدائق، الطرق... إلخ، ويطلق عليها بالخدمات العامة الصافية²².

وفي الحالة العامة فإن الخدمات العمومية تنقسم إلى قسمين أساسيين هما الخدمات الاقتصادية والخدمات الاجتماعية .

. الخدمات العمومية الاقتصادية: وهي التي يكون هدفها هو تحقيق مصلحة عامة اقتصادية مثل الإمداد بالمياه، الكهرباء، النقل العمومي... إلخ، وتدار على أسس اقتصادية.

. الخدمات الاجتماعية: وهي تملك الخدمات التي تشبع حاجات اجتماعية، وهذه الأخيرة هي تلك الحاجات التي يفشل نظام السوق في إشباعها كلية، لأنها تتمتع بخصائص منفردة منها، ولا تخضع لظاهرة الاستهلاك التنافسي أو الاشتراك في الاستهلاك، الأمر الذي يستلزم تدخل الدولة لإنتاج هذه الخدمات وتقديمها لأفراد المجتمع والبحث عن الوسائل الملائمة لتمويلها.

وهناك عدة عوامل لتقديم الخدمات وفقاً للمنطقة المخدومة ومستواها العمراني وعدد السكان والمساحة والكتلة العمرانية والعلاقة بين مستوى الخدمة والمنطقة المخدومة، لذلك يجب أن يتم تخطيطها بشكل يحقق ترابط عضوي بين أجزاء المدينة ويسهل على المواطن الحصول على الخدمة بسهولة وحسب حاجته لها ونوع وطبيعة الفئة العمرية المستفيدة منها، ومن أجل تقديم مختلف هذه الخدمات يجب أن تتوفر الموارد اللازمة لتمويل هذه الخدمات من مصادرها المختلفة الضرائب، الرسوم، القروض، الإعانات... إلخ .

كما يمكن تقسيم الخدمات العمومية بالاعتماد على معايير أخرى وهي كما يلي:

. الخدمات المجانية: والتي يحصل عليها الأفراد بدون مقابل يساوي تكلفة هذه الخدمة.

- الخدمات المدفوعة الثمن: التي يلزم المستفيدون بدفع ثمنها وعادة ما يرتبط هذا النوع بالخدمات الاقتصادية والتي يتكلف بها القطاع الخاص ومع ذلك يبقى تدخل الدولة ضروري من أجل ضمان حصول الأفراد على هذه الخدمات سواء من حيث تحديد السعر، أو الدعم أو مراقبة النوعية بما يلبي حاجيات الأفراد بصفة كاملة 23.

ثانيا : إسهامات الإدارة الإلكترونية بالمرافق العمومية المحلية وأثرها في ذلك :

لقد تبنت الجزائر مشروع الجزائر الإلكترونية، حيث يهدف هذا الأخير إلى التحول نحو الإدارة الإلكترونية، وقد تم تطبيق الإدارة الإلكترونية في العديد من المرافق العمومية المحلية بغية ترشيد وترقية الخدمة العمومية، ومن ثم تحقيق التنمية المحلية وتنمية الوطن بشكل كامل، وعلى الرغم من بعض العراقيل التي تعيق سير هذا المشروع إلا أن الجهود التي تقدمها الدولة في هذا المجال في تحسن مستمر، وهذا ما سنوضحه في النقطتين التاليتين : (مقال التكنولوجيا الحديثة والخدمة العمومية)

1/ إسهامات الإدارة الإلكترونية في تحسين جودة خدمات المرافق العمومية المحلية :

لتكنولوجيا المعلومات الحديثة دورا رئيسيا في إحداث تطورات مختلفة في مجال تقديم الخدمات للمواطنين، حيث ساهمت الإدارة الإلكترونية في العديد من الدول إلى تطوير مراحل وأساليب العمل الإداري وكذا توفير المعلومات في الوقت المناسب وبأقل تكلفة، بالإضافة إلى أن تطبيق الإدارة الإلكترونية سيضفي صبغة الجودة على الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية، وبالرغم من أن نموذج الخدمة العمومية الإلكترونية في الجزائر يعرف مراحلها الأولى، إلا أن تطبيقها قد منح إسهامات وإنجازات على واقع الخدمة المقدمة للمواطن بشكل نسبي، وبهذا الصدد سنحاول عرض تطبيقات الإدارة الإلكترونية في بعض المرافق كما يلي :

1/ مؤسسة البريد والمواصلات:

لقد تم تطبيق الإدارة الإلكترونية في قطاع البريد والمواصلات لتسهيل المعاملات المالية من دفع الحوالات البريدية وتسهيل النظر في الحسابات البريدية الجارية وطلب نماذج الصكوك البريدية و المخالصات وقبول كل المواد البريدية المسجلة من: رسائل مسجلة ورسائل بريدية ورسائل مؤمن عليها وعلب مؤمن عليها ورسائل مؤمن عليها ورسائل دولية، وقيم للمخالصات والتحصيل، بالإضافة إلى الاستفادة المباشرة من الحساب البريدي الجاري من نقاط أو مكاتب البريد والإيداع في الرصيد من كل نقاط الوطن، بالإضافة إلى ربط كافة بنوك الوطن ببعضها البعض.

بالإضافة إلى بطاقة السحب المغناطيسية (la carte ccp) وهي الخطوة الأهم في التحول للخدمة العامة الالكترونية بمؤسسة بريد الجزائر، حيث تم تسهيل وتسريع العملية للمواطن للاستفادة المباشرة من رصيده المالي من كل نقاط الوطن وفي أي وقت، كما تهدف أيضا هذه البطاقة إلى تقليل الضغط على الشبايك التقليدية .

وهذا ما أكدته السيدة - زهرة دردوري- وزيرة البريد و تكنولوجيايات الإعلام والاتصال يوم الاثنين 2014/02/10 لدى تدخلها على هامش عملية تفتيش منشآت تابعة لقطاعها بولاية وهران فقالت: "أن القطاع بصدد القيام بعمليات التحديث و تحسين الخدمة العمومية لا سيما من خلال توفير أفضل الخدمات للمواطنين".

كما أبرزت أنه بغرض تخفيف الضغط على ال 116 مكتب بريدي بوهران تم تخصيص 22 شباك آلي لسحب الأوراق النقدية (الصراف الآلي) وتوزيع 98 محطة للدفع الإلكتروني بين المكاتب فضلا عن ثلاثة مكاتب متنقلة للمناطق النائية²⁴.

2/ مؤسسة الضمان الاجتماعي :

من بين تطبيقات مؤسسة الضمان الاجتماعي للإدارة الإلكترونية خدمات بطاقة الشفاء الإلكترونية للتأمينات الاجتماعية، التي تسمح بالتعرف على هوية المؤمن اجتماعيا و ذوي الحقوق، من خلال تسهيل مستحقات المؤمن لدى مصالح الضمان الاجتماعي أو الصيدليين وذلك لأن البطاقة تحتوي على شريحة إلكترونية دونت فيها كل المعلومات التي تسمح بالتعرف على المرضى و ذوي الحقوق، ومن خلال المعلومات المدونة على الشريحة يسمح للأفراد بالحصول على مستحقاتهم في التعويض و بذلك تم استحداث بطاقة الشفاء الإلكترونية محل بطاقة التأمينات الاجتماعية السابقة، واختصرت الإجراءات الإدارية التي كانت تجر المريض للتنقل إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي وتسليمهم للوصفة الطبية بغية حصوله على مستحقاته بعد فترة، حيث يتمكن المريض من استفاء حقوقه مباشرة بعد تسليمه لبطاقة الشفاء سواء كان ذلك عند الطبيب أو الصيدلي، علما بأنه تم تعميم الإنترنت الخاص ببطاقة الشفاء في الجزائر يوم: الأحد 03 فيفري 2013، حيث أصبح أي مؤمن يستطيع الاستشفاء من أي مكان في القطر الوطني .

3/ في مجال التعليم العالي:

لقد لعبت الإنترنت دورا كبيرا في مجال التعليم العالي وذلك من خلال ربط الجامعات بعضها ببعض من خلال برامج (Logicielle)، بالإضافة إلى إنشاء رقم تسلسلي إلكتروني خاص بكل طالب على مستوى الوطن، حيث أنه بمجرد الضغط على ذلك الرقم يظهر ملف إلكتروني به كل الوثائق اللازمة بطريقة الماسح الضوئي 7 scanner وفي حالة انتقال طالب من جامعة إلى جامعة (Transfère) يكون الأمر سهلا دون تعقيد على مسؤولي الجامعات، أيضا يمكن استخدامه داخل الجامعة في حد ذاتها من خلال ربط الكليات بعضها ببعض، بالإضافة إلى ربط كل مكاتب الكليات بعضها ببعض مع المكتبة المركزية أو المكتبات الخارجية الشيء الذي من شأنه أن يسهل عملية البحث والمطالعة²⁵، كما تسهل عملية اتصال الجامعات الوطنية بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي من خلال بعض المقترحات أو دراسة ملفات ترقية و تعيين عروض التكوين... إلخ، كما تجدر الإشارة هنا إلى استفادة فئة الباحثين من المنتجات العلمية (مذكرات ليسانس وماجستير وماستير ودكتوراه) وذلك من خلال الدخول إلى المواقع الأكاديمية وتحميل الكتب الإلكترونية .

كما لعبت الانترنت دورا مهما في الجامعات من خلال إيصال المعلومات والإعلانات لهيئة التدريس وكذا الطلبة والموظفين عن طريق البريد الإلكتروني أو المواقع الإلكترونية الخاصة بالجامعات، بحيث يتم تبليغ الأساتذة أو الطلبة عن أي معلومة تخصه (اجتماعات، جداول التدريس، إستدعاءات، تكليف بالحضور، جداول التدريس... إلخ)، أو أي حدث يخص الجامعة (ملتقيات، احتفالات، أيام إعلامية... إلخ)، مما سرع وسهل عملية إيصال المعلومات والإعلانات لكل من له علاقة بالجامعة .

هذا فضلا عن دور الإنترنت في عملية التسجيلات الصيفية للطلبة الناجحين بشهادة البكالوريا، بحيث يستطيع الطلبة أن يقوموا بالتسجيل الأولي عبر الأنترنت من أي مكان متواجدين فيه دون الذهاب إلى الجامعة .

4/ مصالح الحالة المدنية بالبلدية :

تعتبر عملية تخفيف الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن ضمن الورشات الكبرى التي باشرتها الدولة، ولتحسين الخدمات وتخفيف الإجراءات الإدارية؛ اتخذت السلطات العمومية جملة من التدابير من شأنها أن تسمح بتسهيل الأمور للمواطن ورفع العوائق البيروقراطية من أجل تقليص الشرح الموجود بين الإدارة والمواطن، وفي انتظار المراجعة القريبة لقانون الحالة المدنية، تم الشروع في وضع عدة آليات لتطوير الإدارة وتكييفها مع التقدم التكنولوجي، وهي ديناميكية أطلقت قبل عدة أشهر على غرار رقمنة سجل الحالة المدنية، حيث انطلقت عملية تجريبية على مستوى بلديتي حسين داي وباب الواد بالجزائر العاصمة قبل تعميمها تدريجيا على كامل التراب الوطني .

كما وضعت الدولة الخطوة الأولى في طريق العصرية بافتتاح أول بلدية الكترونية بالجزائر سنة 2011، البلدية الالكترونية المرتكزة أساسا على التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال بالمقر الفرعي الإداري لحي 500 مسكن بباتنة، حيث ستسمح هذه العملية بسحب الوثائق الإدارية خلال ثوان فقط على مستوى الشباك الإلكتروني، وهي تقنية تجسد أيضا إمكانية إعداد وتسليم الوثائق على مستوى فروع البلدية، دون أن يضطر المواطن للتنقل إلى مقر الحالة المدنية الرئيسي بالبلدية²⁶.

هذه البلدية الالكترونية الممثلة كتجربة رائدة، تستطيع أيضا إصدار في نفس الظروف، شهادات الزواج و الوفاة، في انتظار تمديد العملية إلى كل الوثائق الإدارية الصادرة من طرف البلدية .

ومن تطبيقات الحكومة الجزائرية للإدارة الإلكترونية إطلاق وزارة الداخلية لمشروع المواطن الإلكتروني²⁷ في أواخر سنة 2013، ومفاد هذا المشروع اختصار أرشيف المواطن في رقم واحد يتبعه مدى الحياة، فمن خلال هذا الرقم يمكن للمواطن استخراج جميع الوثائق الإدارية وفق نظام إلكتروني بالبلدية، وهذا ما يخفف معاناة المواطنين الجزائريين من استخراج الوثائق التي طالما كانت هاجسا أمامهم .

كذلك لقد تم تطبيق الإدارة الإلكترونية من خلال استخراج مختلف وثائق الحالة المدنية مثل: شهادات الميلاد رقم 13، والتي تم تعميم استخراجها على مستوى بلديات القطر الوطني بداية 2014، إذ يتسنى للمواطنين القاطنين في بلديات غير البلديات المولودين بها استخراج شهادة الميلاد الخاصة بهم من أي بلدية أخرى، بالإضافة إلى استخراج الوثائق التعريفية البيومترية على غرار جواز السفر وبطاقة التعريف الإلكترونية التي تمتد صلاحيتها مدى الحياة، والتي سيباشر استخراجها في المستقبل القريب من طرف البلديات بغية تقريب الخدمات للمواطن وتقليل الضغط عن الدوائر .

ولم يقتصر استخدام الشبكات الداخلية - الإنترنت - على هذه القطاعات بل طال جميع القطاعات والمؤسسات الخاصة والعامة نظراً للفوائد الجمة التي تقدمها .

2/ أثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية :

إن إدماج التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال في المرافق العمومية المحلية في النموذج السابق يوفر فرصاً حقيقية وثمينة لتحسين أداء الإدارة وخدماتها الموجهة للمواطنين، حيث تسمح هذه التكنولوجيا بتوطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن وذلك من خلال ما يلي :

- تقديم خدمات عن بعد دون التنقل إلى الشبائيك، وبدخول سهل يسمح بتجاوز المسافات الجغرافية وأوقات الفتح والغلق .
- تحسين خدمات الإدارة من حيث نوعيتها وسرعتها .
- إمكانية تسوية بعض الإجراءات الإدارية، وتوجيه وإعلام المواطن وإطلاعهم على كافة المعلومات المتعلقة بها .
- الانتقال من الإدارة المباشرة وجها لوجه إلى الإدارة عن بعد .
- تخفيف أعباء كثرة الوثائق بالإدارات .
- اختصار مجهود الموظفين .
- تطبيق الإدارة الإلكترونية يوفر الشفافية .
- التخفيض من حدة المركزية، وذلك من خلال إدارة ومتابعة مختلف الإدارات وكأنها وحدة مركزية²⁸ .
- تطبيق الإدارة الإلكترونية سوف يعالج مشكلة تعاني منها أغلب المؤسسات في عملية الحفظ والتوثيق، مما يؤدي إلى عدم الحاجة لأماكن التخزين وتضييع الوقت في البحث عن المعلومات في أرشيف بالي يعتريه الغبار²⁹ .
- ربح الوقت؛ فالعمل المبرمج إنمائه خلال أسبوع في الإدارة التقليدية، سينهيه الموظف خلال ساعات فقط في ظل الإدارة الإلكترونية وهذا بفضل مساعدة الأجهزة الإلكترونية المزودة بالبرمجيات وشبكات الإنترنت .

ثالثاً : التحديات التي تواجه الدولة في تطبيق الإدارة الإلكترونية :

لقد أصبحت الإدارة الإلكترونية مطمح جميع الدول لما لها من دور أساسي في ترشيد الخدمة العمومية وبالتالي الوصول إلى الحكم الراشد وكذا التنمية المحلية، وهذا ما سعت له الدولة الجزائرية جاهدة لترقى بمستوى خدماتها إلى مستوى خدمات الدول المتطورة، إلا أن تطبيق الإدارة الإلكترونية بالجزائر وتجسيدها على أرض الواقع لا يزال محدودا وتواجهه عدة معوقات نذكر منها :

- أمية المواطن للتقنيات الإلكترونية و صعوبة التواصل عبر التقنية الحديثة.
 - غياب الدورات التكوينية و رسكلة موظفي الإدارة و الأجهزة التنظيمية في ظل التحول الإلكتروني.
 - إشكالات البطالة الناجمة عن تطبيق الإدارة الإلكترونية و حلول الآلة محل الإنسان هذا الأخير الذي يرفض التحول الإلكتروني خوفا على منصبه.
 - عدم وجود بيئة عمل إلكترونية محمية وفق أطر قانونية مثل غياب تشريعات قانونية تحترم اختراق برامج الإلكترونية و تحدد عقوبات رادعة لمرتكبيها.
 - غياب تشريعات قانونية تؤدي إلى التحقق من هوية العميل و ما يتعلق بعصر الخصوصية و السرية في التعاملات الإلكترونية.
 - ارتفاع تكاليف تجهيز البنى التحتية للإدارة الإلكترونية.
 - قلة الموارد المالية لتقديم برامج تدريبية و الاستعانة بخبرات معلوماتية في ميدان تكنولوجيا المعلومات ذات الكفاءة العالية.
 - ضعف الموارد المالية المخصصة لمشاريع الإدارة الإلكترونية، ومشاكل الصيانة التقنية لبرامج الإدارة الإلكترونية، هذا فضلا عن مشكل تمويل الجماعات المحلية بصفة عامة .
 - التخوف من التقنيات الحديثة و عدم الاقتناع بالتعاملات الإلكترونية خوفا عما يمكن أن تؤديه من مساس و تهديد لعنصري الأمن و الخصوصية في الخدمات العامة مثل التحويلات الإلكترونية و التعاملات المالية عن طريق بطاقة الائتمان حيث من مظاهر أمن المعلومات بقاءها و عدم حذفها أو تدميرها و الأمن المعلوماتي الذي يركز على:
- وجود نقص في تقديم الخدمات الخاصة بالبطاقة المغناطيسية و كذا التغطية للشبكة الذي يمنع المواطنين من الوصول إلى خدمات شبكة الانترنت التي تقدمها المؤسسة فمثلا لو أخذنا قطاع البريد و المواصلات كنموذج لوجدنا عدة عراقيل في هذا القطاع بحيث تعد بطاقة السحب المغناطيسية الخطوة الأهم في التحول للخدمة العامة الإلكترونية بمؤسسة بريد الجزائر، إلا أن هذه البطاقة تعاني من نقص في استخدامها على مستوى الشبابيك، بحيث لم تبلغ هذه العملية التوقعات المنتظرة، أيضا من العراقيل التي تواجه هذا القطاع انتهاء صلاحية البطاقة المغناطيسية التي تعكسها شكاوى المواطنين نتيجة تعطيل مصالحهم مما يؤدي إلى ضرورة العودة للسحب التقليدي، وكذا مشكلة نقص في تغطية الشبابيك الخاصة بالموزعات الآلية للنقود الورقية في العديد من المناطق .

الخاتمة :

نخلص مما سبق، أن الإدارة الإلكترونية بالجزائر حققت نجاح نسبي على مستوى المرافق العمومية المحلية، وساهمت في تحسين العديد من خدماتها، لأنه من الصعب القول أن الإدارة الإلكترونية بالإدارات العمومية بصفة عامة وبالمرافق العمومية المحلية بصفة خاصة فاشلة، لأن الدولة الجزائرية لا تزال مبتدئة في هذا المجال وفي طريقها لتحويل الإدارة من إدارة تقليدية إلى إدارة إلكترونية مقارنة بالدول المتطورة، سواء على مستوى الوطن العربي أو على مستوى العالم، حيث عرفت خدمات المرافق العمومية المحلية عدة تطورات مقارنة بالسنوات السابقة رغم العوائق التي تعوق تجسيد الإدارة الإلكترونية تجسيدا كاملا .

بالإضافة إلى ذلك فإن التحول نحو الإدارة الإلكترونية لتحقيق التنمية المحلية سيكون تحول مرحلي، كما يبقى في حاجة إلى مقومات على الدولة أن تقوم بها لمواكبة الدول المتقدمة في تطبيق الإدارة الإلكترونية، وسنبين هذه المقومات في شكل توصيات كما يلي :

- ضرورة التكوين المتواصل للإطارات العاملين بالمرافق العمومية مواكبة لتكنولوجيا المعلومات .
- ضرورة مواصلة الجهود بعد التطبيق الأولي للإدارة الإلكترونية من أجل التطوير المستمر .
- مناقشة التشريعات والأنظمة والقوانين اللازمة لضمان أمن وسلامة تبادل الوثائق والمعلومات ووضع الأسس والمعايير التي تحكم التوثيق الإجرائي للتعاملات الإلكترونية .
- وجوب التزام المرافق العمومية المحلية بتقديم الخدمة العمومية وفق النصوص القانونية ذات الصلة مثل: الوساطة، الاستقبال، التوجيه والإعلام و الاتصال بالمواطنين.
- مراعاة البيئة العربية عند تطبيق الإدارة الإلكترونية لضمان نجاحها .
- تعميق الوعي بمفهوم الإدارة الإلكترونية وأهميتها من خلال تنظيم أيام دراسية بالجامعات وندوات بالمراكز الثقافية لكل بلدية .
- تخصيص ميزانية لمشاريع الإدارة الإلكترونية .

التهميش :

- ¹ هيم الفيلكاوي ، الحكومة الإلكترونية ، مجلة الحرس الوطني ، الكويت العدد 19، السنة الخامسة ، نوفمبر 2002، ص : 50 .
- ² محمد المتولي ، إدارة الموارد البشرية لتطبيق الحكومة الإلكترونية في دول عربية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظّمته شرطة دبي من : 24 إلى 26 أفريل 2003 ص : 18.
- ³ عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، بيروت، دار الغرب الإسلامي، 2006، ص182 .
- ⁴ <http://europa.eu.int>.
- ⁵ حسين باكير، المفهوم الشامل لتطبيق الادارة الالكترونية، مجلة آراء حول الخليج، مركز الخليج للأبحاث، الإمارات، عدد 23 ، أوت 2006، منشور على الموقع الإلكتروني : alibakeer.maktoobblog.com
- ⁶ موسى عبد الناصر. محمد قريشي، مساهمة الإدارة الإلكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي (دراسة حالة كلية العلوم والتكنولوجيا بجامعة بسكرة . الجزائر)، مجلة الباحث، عدد 2011/09، جامعة بسكرة، ص89.
- ⁷ عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، دار الفكر الجامعي، ط 1، مصر، 2003 ، ص99 .
- ⁸ نفس المرجع، ص 106 .
- ⁹ نفس المرجع، ص 109 - 110 .
- ¹⁰ محمود صدام جبر، الموجة الإلكترونية القادمة، مجلة الإداري، عمان، العدد : 91، ديسمبر 2002، ص : 21.
- ¹¹ Jaques Chevalier, le service public, Paris, press universitaire de France, 1971, p 21
- ¹² السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2004، ص 31.
- ¹³ ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة، دون بلد النشر، الدار الجامعية، 2001، ص 455 . 460 .
- ¹⁴ عبد الكريم عشور، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري (قسنطينة)، 2010/2009، ص 41 .
- ¹⁵ ثابت عبد الرحمان إدريس، مرجع سابق، ص 457 . 458 .
- ¹⁶ عبد الكريم عشور، مرجع سابق، ص 43 .
- ¹⁷ ثابت عبد الرحمان إدريس، مرجع سابق، ص 29 .
- ¹⁸ علي زغدود، المؤسسات العمومية والإدارية ، تعريفها، طبيعتها القانونية، الشخصية المعنوية، الجزائر، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية، دون تاريخ نشر، ص 13.12.
- ¹⁹ سعيد بن عبد العزيز عثمان، اقتصاديات الخدمات و المشروعات العامة، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2000، ص 13.
- ²⁰ عادل ياسر ناصر الكنعاني، السلطة السياسية و دورها في تحقيق الاستقرار الاجتماعي و السياسي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني : www.alhadhariya.net
- ²¹ نفس المرجع .
- ²² سعيد بن عبد العزيز عثمان، مرجع سابق، ص 42 .
- ²³ علي حدادو، إمكانية خصوصية قطاع الخدمات العمومية - حالة قطاع المواصلات الجزائرية-، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة الجزائر، 2003، ص 53.
- ²⁴ ضرورة تحسين الخدمة العمومية في قطاع البريد و تكنولوجيايات الإعلام و الاتصال»، جريدة الخبر اليومي، منشور بتاريخ : 2014/02/14 .
- ²⁵ بوعافية السعيد، « أقسام ومصالح المكتبة الوطنية». مقياس: تسيير وتنظيم أنظمة المعلومات، محاضرة، أقيمت على طلبة السنة الأولى جذع مشترك علوم إنسانية) جامعة محمد خيضر - بسكرة- كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاجتماعية والإنسانية، 2013/01/10.
- ²⁶ عصرتة الإدارة العمومية الجزائرية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني :

²⁷ العربي بوعمامة، رقاد حليلة، الإتصال العمومي والإدارة الإلكترونية، رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مقال منشور بمجلة الدراسات والبحوث الإجماعية، جامعة الوادي، العدد 09، ديسمبر 2014، ص 43.

²⁸ مجيد شعباني، منوبة مزوار، الإدارة الإلكترونية للجماعات المحلية آلية لتحسين جودة الخدمة المقدمة، مداخلة مقدمة في المنتدى الدولي آليات تطوير أداء الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، المنظم من طرف جامعة البلدة 2، المنعقد يومي 20 و21 أكتوبر 2014، ص 18.

²⁹ نفس المرجع، نفس الصفحة.

النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر

أ. فريجات إسماعيل

جامعة الشهيد حمّة لخضر، الوادي.

الملخص:

تعتبر مسألة إدارة وتسيير الجماعات الإقليمية من أهم القضايا السياسية والاقتصادية، وذات تأثير على التنمية المحلية، على اعتبار أن الجماعات الإقليمية تستجيب كفضاء للمشاركة الشعبية ومنطلقا لكل عمل تنموي، الأمر الذي يحقق الرقابة الشعبية ويؤدي إلى التأثير في القرار المحلي.

أولت الجزائر نظام الجماعات الإقليمية أهمية كبرى، بالاعتراف الدستوري لها، وترجمت ذلك في منظومتها القانونية المتعاقبة في ثلاث محطات، تتواءم ومميزات المراحل التي عاشتها البلاد، وقد أعتبرت خلالها من القضايا الأساسية لها، ومُحِتِ صلاحيات متعددة ومتنوعة أملا في تحقيق أهدافها، ولبلوغ ذلك فقد تمثل تطبيقها في البلدية والولاية منذ الاستقلال، ونرى أن كيفية تنظيمها وإدارتها مؤثر هام وأمر بالغ الأهمية في إنجاح مهامها وتحقيق فعاليتها، ومدى تكريسها لقواعد التسيير الحديثة، من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بها (النظام القانوني) وقدرتها على الاستجابة لذلك.

Résumé:

La question de l'administration et de la gestion des collectivités locales sont le principes questions politiques et économiques qui influent sur le développement local, en tant que cette administration territorial répondent comme un espace pour la participation populaire et la base pour tous les travaux de développement, ce qui portera le contrôle populaire et conduire à influencer la décision locale.

A donné Algérie collectivités locales système d'une grande importance, la reconnaissance constitutionnelle de son, et traduit dans le droit de son système trois stations successives, adaptés aux caractéristiques des étapes que le pays a connu, il a été considéré parmi les base ses questions, et a accordé de nombreuses et variées des pouvoirs dans l'espoir d'atteindre leurs objectifs et à

réaliser qu'il représente l'application dans la municipalité et de l'Etat depuis l'indépendance, et de voir que la façon d'organiser et de gérer un indicateur important d'une très importante et est dans le succès de ses fonctions et atteindre leur efficacité et leur dévouement aux règles de la gestion moderne, à travers des textes juridiques relatifs analyse (cadre juridique) et sa capacité à y répondre.

مقدمة:

لقد شهدت الجماعات الإقليمية في الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا نظير أدوارها التنموية المتعاضمة، هذا لكونها فضاء يؤدي إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في الحكم من جهة، وتقليص ادوار الدولة ومد القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في التنمية المحلية من جهة ثانية، كما انه من بين العوامل المتحركة في تنامي دورها أيضا ما يتعلق بالعوامل الدولية والمتجلية أساسا في انتشار الفكر الديمقراطي والمشاركة السياسية ودعائم دولة الحق والقانون، التي تدعو إلى إشراك المواطن المحلي في جميع القضايا التي تم الشأن المحلي حتى يكون أكثر إسهاما في التعاطي معها.

إن اعتبار الجماعات الإقليمية كأداة من أدوات التنمية، يتجلى في تعبيرها الحقيقي عن تلبية حاجيات المواطنين، وكشريك فعال إلى جانب الدولة والقطاع الخاص في تفعيل التنمية المحلية، يتطلب تحقيقها ترسيخ حوكمة محلية جيدة، وتوطيدها يمر عبر إيجاد حلول ناجعة لمعضلة الديمقراطية ومعوقات التنمية المحلية، فالجماعات الإقليمية في العالم التي نجحت في قيادة التنمية الاقتصادية والاجتماعية هي المتوفرة على القدرة والكفاءة في تنظيم وتعبئة كل الفاعلين حول مشاريع التنمية المحلية وفي إطار الحوكمة المحلية.

إن ترسيخ الحوكمة المحلية الراشدة لا بد له من إيجاد سياسة جديدة تؤطر السلوك السياسي والاجتماعي للهيئات المنتخبة والإدارة والمواطن والفاعلين المحليين الآخرين، مما يعني أن ذلك يتطلب وضع أدوات وآليات تعاون بين الدولة والسلطات اللامركزية ومختلف الفواعل المحليين بشكل يساهم في التنمية ويؤثر في اتخاذ القرارات.

ويتجسد دعم الحوكمة المحلية من خلال ترقية وتطوير الجماعات الإقليمية على كافة الأصعدة يترجمه نظامها القانوني، الذي يحدد إطارها ويضبط سلوكها في إطار المشروعية مما يعمل على تحقيق الأهداف المنشأة لأجلها، لذا وفي هذا المسعى سنهتم بدراسة الجانب القانوني المؤطر للجماعات المحلية في الجزائر، بالإجابة على الإشكالية المتمثلة في مدى مساهمة المشرع الجزائري من خلال القواعد المنظمة للجماعات الإقليمية في تمكينها بالأدوات اللازمة والكفيلة بتسييرها بحرية واستقلالية لأداء مهامها وتحقيق أهدافها؟.

المبحث الأول: الأساس القانوني للجماعات الإقليمية

تحتل الجماعات الإقليمية مكانة مرموقة في النظام الإداري الجزائري، لقيامها بمهام وادوار فعالة في تحقيق الأهداف المرجوة منها، هذا لثراء نظامها القانوني الذي مدها بالشخصية المعنوية وحرية التدبير والتسيير، لتحقيق استقلالها النسبي في إطار السياسة العامة للدولة ووفق متطلبات الحوكمة ومبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، لذا سنتولى بيان المفهوم القانوني للجماعات المحلية، وكذا التطور القانوني لها من خلال تفحص الكيفية المعالجة بها في المنظومة القانونية لها منذ الاستقلال حتى الإصلاح الذي طالها مؤخرا، ضمن حزمة الإصلاحات السياسية التي شهدتها البلاد بعد خطاب رئيس الجمهورية في افريل 2011.

المطلب الأول: المفهوم القانوني للجماعات الإقليمية

لا يعد نظام الجماعات الإقليمية أو الحكم المحلي ابتكارا جديدا أو حديثا للإنسان، بل انه لازم البشرية منذ العصور القديمة إلى أيامنا هذه، وان لم يتخذ شكله المعروف حاليا إلا بعد قيام الدولة الحديثة أواخر القرن الثامن عشر للميلاد، هذا النظام عرف قبولا وانتشارا كبيرين من طرف الدول، نظرا للأهمية التي بات يمثلها في تفعيل التنمية المحلية والوطنية، من خلال تحقيق الأمن والاستقرار المعدين كعاملين رئيسيين في جذب الاستثمار وإقامة وتمتين العلاقات مع الدول في شتى المجالات من جهة، بالإضافة إلى اعتباره خير تطبيق للديمقراطية المحلية من جهة ثانية، الأمر الذي أكسبه مركزا ممتازا في الأنظمة الإدارية لهذه الدول، كما انه بات مؤشرا مهما على الحوكمة.

تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور اللامركزية الإدارية، وقد مورست في مختلف أشكال التنظيم الإداري للدول ذو الهندسة المتراوحة بين المركزية واللامركزية الإدارية، وعلى اعتبار انه لا يمكن تصور وجود للامركزية الإدارية دون مركزية، ولا تسليم بأن هناك مركزية مطلقة أو لامركزية مطلقة، فإنها تأخذ بها كل دولة بحسب مميزاتها وظروفها الخاصة، وبالتالي من غير الممكن الإشارة إلى نقطة معينة باعتبارها الدرجة الفضلى أو القياسية في تبنيتها.

تعرف الإدارة المحلية أو الجماعات الإقليمية بأنها⁽¹⁾:

- توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة، وتمارس الهيئات المحلية الوظائف تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية⁽²⁾.
- هو النظام الذي يقوم على أساس جغرافي، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب⁽³⁾.

- وقد انتهت هيئة الأمم المتحدة إلى تعريف الحكم المحلي: بأنه مجموعة الأجهزة المحلية (فنية وتنفيذية) أيًا كانت صورتها أو على اختلاف مستوياتها الموجودة في إطار الدولة، وفي مستوى أدنى من الحكومة المركزية القومية في الدولة الموحدة أو أدنى من حكومة الولاية في الدولة الفيدرالية، وتتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي فيه سلطة محلية منتخبة كلها أو معظمها، وتمارس اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض في الاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور أو القوانين⁽⁴⁾.

- مما سبق يمكن تعريفها، كما يلي⁽⁵⁾: هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، بين السلطة المركزية وسلطات إدارية محلية منتخبة ومستقلة، تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة.

على ضوء التعريفات السابقة وباستخلاص النقاط المشتركة بينها، يستفاد من خلالها أن الجماعات الإقليمية لا تقوم إلا بتوفر أركانها المتمثلة في الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، وأن يُعهد بالإشراف على هذه المصالح المحلية إلى مجالس محلية منتخبة ومستقلة، وتخضع هذه الأخيرة لرقابة السلطة المركزية وإشرافها، بالمقابل نجد البعض يرى أن مفهومها يتسع ليشمل كل الجهات التي تقدم الخدمة العمومية على مستوى الأقاليم، بغض النظر عن طبيعتها، وعليه فقد اعتبر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) حين قيامه بتصنيف نماذج اللامركزية، أن نمط عدم التركيز إحداها، وما سماه نمط اللامركزية التابع (subordinate)⁽⁶⁾، ذات الأمر يعتنقه بعض علماء الإدارة حين يستعملون لفظ الإدارة المحلية للدلالة على كافة الجهات التي تتولى تقديم الخدمة في نطاق مكاني معين من إقليم الدولة، أي انه يقوم عندهم على أساس مكاني جغرافي، دون النظر للطبيعة القانونية لها، والمعلوم أن نظام الإدارة المحلية لا يقوم على اعتبارات جغرافية فحسب، وإنما هنالك مقومات ضرورية أخرى لقيام هذا النظام ووجوده، كما أن مما تجدر ملاحظته أن الاعتبارات الجغرافية وحدها لا تغير في طبيعة أو ماهية الأعمال ولا تؤثر على جوهرها⁽⁷⁾.

ويرمي تطبيق نظام الجماعات الإقليمية إلى عدة أهداف نوجزها في الآتي:

- تحقيق الديمقراطية والمشاركة الشعبية في الحكم.
- النهوض الاقتصادي والاجتماعي والسياسي على مستوى الأقاليم.
- توزيع الأعباء والمسؤوليات بين الدولة والجماعات الإقليمية.
- الابتعاد عن التنميط الإداري في الأداء باحترام الخصوصيات المحلية.
- تحقيق عدالة توزيع الأعباء المالية بين الأقاليم.

المطلب الثاني: المعالجة القانونية لنظام الجماعات الإقليمية في الجزائر

تأخذ الجزائر بنظام الجماعات الإقليمية منذ الاستقلال وتمثل تطبيقه في نظامي البلدية والولاية، تبنته لإشراك الشعب في البناء والتسيير من خلال المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وتحميدا لفكرة حكم الشعب نفسه بنفسه، والذي كان أحد أهم مبادئ ثورة أول نوفمبر⁽⁸⁾، وكذلك لإحداث القطيعة مع الإدارة الاستعمارية التي ما فتأت تستغل الإدارة في عمومها لخدمة مصالحها المكرسة للبقاء والسيطرة، إلا أنه وخلال الفترة التي يمكن وصفها بالانتقالية والتي تلت خروج المستعمر الفرنسي - والتي لم يصدر فيها تنظيما خاصا بالمحليات واستمرت حتى 1967-، شهدت الإدارة المحلية فراغا رهيبا نتاج الهجرة الجماعية للموظفين والإداريين الأوروبيين، الأمر الذي أثر سلبا على أدائها في بدايتها، إلا أنه أجريت تدابير إصلاحية عديدة لمعالجة المشكلات الإدارية الناجمة عن ذلك، وعلى إثرها فقد تم تقليص عدد البلديات ليصبح (676) بلدية، لذلك وفي ذات الإطار ستعرض المنظومة القانونية التي نظمت الجماعات الإقليمية منذ الاستقلال بشيء من الإيجاز، كما يلي:

الفرع الأول: في الدستور

عرفت الجزائر أربع دساتير متتالية، تناولت جميعها الجماعات الإقليمية، لذا فقد نص:

- دستور 1963: اعتبر البلدية اللبنة الأساسية وقاعدة اللامركزية، في المادة (9) منه التي نصت على: "إن المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية"⁽⁹⁾، كما قد سار على نفس المنهج الميثاق الوطني لسنة 1964.

- دستور 1976: استمر المؤسس الدستوري الاهتمام بالإدارة المحليّة من خلال الميثاق الوطني ومن خلال هذا الدستور أيضا، فاعترف بالولاية أيضا كجماعة إقليمية إلى جوار البلدية، حيث نصت المادة (36) منه على أن: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة".

- دستور 1989: تابع الأخذ بنظام الجماعات الإقليمية من خلال نصوصه من خلال المواد (14)، (15)، و(16)، مؤيدا اللامركزية والمجلس المنتخب كإطار للتعبير عن الإرادة الشّعبية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بتبني صريح للديمقراطية المحليّة، ومعتبرا البلدية والولاية كجماعات محلية دون غيرها.

- دستور 1996: نقل عن سابقه نفس البنود، ليستمر في تبيين واعتبار الجماعة الإقليمية من القضايا الأساسية في الدولة وذات مكانة رفيعة ومتميزة، وإن كان يمكن التكفل أفضل من حيث التفصيل والإثراء.

- مشروع تعديل الدستور 2016: ورد في المشروع التمهيدي لتعديل الدستور الصادر عن رئاسة الجمهورية في 2015/12/28 بعض البنود المتعلقة بالجماعات الإقليمية، ولعل أبرز ما يمكن تسجيله هو أنه حافظ على مستوياتها باعتبار البلدية والولاية دون سواهما كوحدتين إقليميتين، ولم يترك مكنة لإيجاد هيئات إقليمية أخرى على غرار الإقليم أو

الجهة التي باتت مطلبا ملحا للتنمية، وكما استمر في الإشارة إليها بمفردات وتسميات مختلفة كالجماعات المحلية والجماعات الإقليمية والتنظيم المحلي، وقد كرس في المادة (114 ف3) مبدأ المشاركة وانفتاح الجماعة المحلية على محيطها بغية معالجة نقائص الديمقراطية التمثيلية بإشراك كافة الفواعل من خلال الديمقراطية التساهمية والتي نصت على: "تشجع الدولة الديمقراطية التساهمية على مستوى الجماعات المحلية"، أما في مادته (119 مكرر) فقد جاء بان مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية والتقسيم الإقليمي تعرض أولا على مجلس الأمة معتمدا في ذلك على طبيعة وصفة أعضائه المنحدرين من المجالس المحلية المنتخبة ومعرفتهم الدقيقة بأولويات وإشكاليات هذه الجماعات، وهو مسلك مؤيد ويعلي من شأنها ومكائنها، فنصت على أنه: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة"، كما أعطى ضمانا إضافية سياسية تتعلق بنزاهة وشفافية الانتخابات المحلية من خلال اللجنة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في المادة (170 مكرر 2 ف5)، بالقول: "تسهر اللجنة العليا على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناخبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع".

الفرع الثاني: في القانون

عرفت الجماعات الإقليمية ثلاث محطات تشريعية تتعلق بتنظيمها، بدءا من سنة 1967 بقانون البلدية الصادر بالأمر رقم (24/67)، ثم بالأمر رقم (38/69) المتعلق بالولاية، وقد شهدا تعديلا خلال سنة 1981 بالقانون (09/81) المؤرخ في 1981/07/04 على مستوى البلدية، وعُدَّ قانون الولاية بالقانون (02/81) المؤرخ في 1981/02/14، وصدر في سنة 1990 القانون الثاني المنظم للجماعات المحلية للبلدية والولاية (08/90) و(09/90) على التوالي المؤرخين في 1990/04/07، وانتهت عند القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، والقانون (07/12) المتعلق بالولاية الجديدين، لتساير الواقع السياسي، الاجتماعي، والاقتصادي للبلاد، خلال فترة الأحادية حتى 1989 وبعده في ظل التعددية السياسية تماما بعد صدور دستور 1989، لذلك سنبين أهم الخصوصيات التي ميزت كل قانون منها بشيء من الاختصار، كما يلي:

أولا: قانون الجماعات الإقليمية في ظل الأحادية السياسية

يتعلق الأمر بقانوني البلدية والولاية والصادرين بالأمر رقم (24/67) للبلدية، والأمر رقم (38/69) الخاص بالولاية، وقد صدرا بعد فترة انتقالية قاربت (05) سنوات.

1- الأمر رقم (24/67) المتعلق بالبلدية⁽¹⁰⁾ يعتبر باكورة القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر المستقلة، ويتجلى من خلاله الانفصال عن المنظومة الفرنسية ويحقق الاستقلال كاملا، وقد عزز من مكانة البلدية وأوكل لها مهام سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وثقافية، واعتبرها حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري⁽¹¹⁾، وفقا لهذا القانون كان تنظيم البلدية يقوم على ثلاث هيئات، متمثلة في:

أ- المجلس الشعبي البلدي: الذي يتكون من (09) إلى (39) عضواً ينتخبون بالاقتراع العام المباشر السري، من طرف ناخبي البلدية.

ب- رئيس المجلس التنفيذي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه.

ت- المجلس التنفيذي البلدي: يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى عدد من النواب لمساعدته وينتخبون من طرف المجلس الشعبي البلدي.

2- الأمر رقم (38/69) المتعلق بالولاية⁽¹²⁾

يعد القانون الثاني والمكمل لتنظيم الجماعات الإقليمية، كما يعتبر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، ولقد جاء مؤسس على مبادئ الثورة، طبقاً للمطامح العميقة للشعب في تسيير شؤونه الخاصة، وإرادته التي طالما أكدها وهي أن يبت بنفسه في مستقبله⁽¹³⁾، وعلى ضوءه تهيكلت الولاية في الهيئات التالية:

أ- المجلس الشعبي الولائي: الهيئة التداولية المنتخبة بالاقتراع العام المباشر السري، وتعدده بين (35) و(55) عضواً.

ب- المجلس التنفيذي للولاية: يوضع تحت تصرف الوالي، يتولى تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، يتشكل من مديري ومسؤولي مصالح الدولة في إقليم الولاية.

ت- الوالي: حائز سلطة الدولة في الولاية، ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء، يعين بمرسوم⁽¹⁴⁾.

ثانياً: قانون الجماعات المحلية في ظل التعددية السياسية

بعد صدور دستور 1989 ونظراً للتوجه الجديد، صدر قانون البلدية والولاية سنة 1990 بالقانون رقم (08/90) والقانون رقم (09/90) المتعلقين بالبلدية والولاية على الترتيب.

1- القانون رقم (08/90) المتعلق بالبلدية⁽¹⁵⁾

جاء متوجهاً للإصلاحات الدستورية ونتيجة لها وكذا اعتناق التعددية السياسية، تضمن ميزات إيجابية تمثلت بمنح اختصاصات واسعة جداً لرئيس المجلس الشعبي البلدي كممثلاً للبلدية وللدولة أيضاً، كما مكن المواطنين من الرقابة، بحضور الجلسات مع إعطاء المبادرة للرئيس في عديد المجالات، إلا أن اختلالات كثيرة طبعته كجعله الوالي رقيباً ما بمنحه صلاحيات وصائية كبيرة، مع غياب الرؤية في مصادر التمويل وعدم وضوح كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بنص المادة (48)

منه، وما ميز تطبيقه خلال هذه المرحلة هو لجوء المجالس المفرط لسحب الثقة، وأخرى تتعلق بوضعية البلاد السياسية والأمنية، مما اثر سلبا على أدائها سيما وأنها كانت عرضة للحل من طرف الوصاية، مما يمكننا القول حينها أن الجماعات الإقليمية لم تكن لها أية قيمة أو مكانة تذكر، وطبقا للمادة (13) من ذات القانون تشكل البلدية من هئتين أساسيتين هما: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- القانون رقم (09/90) المتعلق بالولاية⁽¹⁶⁾

صدر القانون المنظم للولاية استجابة لطبيعة المرحلة وتماشيا مع الأوضاع السياسية الجديدة، وقد تميز بكونه أعطى صلاحيات هامة للمجلس الشعبي الولائي بمجالات متعددة، تجسدت في نصوص المواد من (55) إلى (88) منه، إلا أنه ونظرا لثقل الوصاية من جهة وكذلك تقييده بالقوانين المنظمة لمختلف القطاعات جعلت منه جهة استشارية لا غير، مع المركز الممتاز للوالي المزدوج الوظيفة وعلاقته بالحكومة المركزية، أصبحت الولاية كجهة عدم تركيز تابعة أكثر منها جماعة محلية مستقلة، وبنص المادة (08) من هذا القانون تشكل الولاية من هئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي⁽¹⁷⁾.

ثالثا: قانون الجماعات الإقليمية الجديد

ويتمثل في قانوني البلدية والولاية الجديدين الصادرين في إطار الإصلاح، وذلك بالقانون رقم (10/11) المتضمن قانون البلدية، والقانون رقم (07/12) المتعلق بالولاية.

1- القانون رقم (10/11) المتعلق بالبلدية

جاء على أنقاض القانون السابق الملغى 08/90 والذي وصف بأنه غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على مستوى بلدي بالقول "بأنه منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات.."⁽¹⁸⁾، كما أنه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل أحكامه لا تستجيب للتحديات التي تواجهها الجماعات الإقليمية، ولا الاختلالات والمشاكل الجديدة والناجمة عن التعددية، فيما جاء القانون الجديد وفق رؤية جديدة تنظيمياً وتسييراً ليساير التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مع تعزيز صلاحيات المجلس المنتخب، وتكامل الدور بينه والدولة، وكذا تحديد العلاقة بينهما، مما يسمح للجماعات الإقليمية للقيام بدورها كشريك وفاعل أساسي في التنمية، من خلال مدّها بالوسائل والأدوات الضرورية للقيام بذلك، خاصة تجسيد البرامج التنموية، وأن القانون سيرتقي بها للمساهمة في حل الإشكالات وتذليل المعوقات بعصرنتها، وجعل المواطن لُب اهتمامها⁽¹⁹⁾، وتمثلت هيئاته فيما عدته المادة (15) من هذا القانون، تحت عنوان هيئات البلدية وهيكلها كالتالي: " تتوفر البلدية على : - هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.

- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

2- القانون رقم (07/12) المتعلق بالولاية

قصد المشرع من إصلاحه مجموعة أهداف تمثلت في مجملها سد الثغرات القانونية ومعالجة الاختلالات التي ظهرت مع التطبيق، وتحميد أدق لصلاحيات هيئات الولاية المزدوجة التمثيل، محاولة لفك الارتباط والتشابك في الصلاحيات بين هيئتيها من جهة، ولجمع التكامل والتناسق بينهما هدفاً يسعى لتحقيقه ووضع السبل المناسبة لذلك من جهة ثانية⁽²⁰⁾، من حيث الهيئات فقد حافظ المشرع على نفس التشكيلة هذا بنسخه للمادة (08) من القانون (09/90) الملغى، في المادة (02) من القانون (07/12) الجديد، بالقول:

" للولاية هيئتان هما: - المجلس الشعبي الولائي، - الوالي".

المبحث الثاني: تنظيم وتسيير الجماعات الإقليمية

تحوز الجماعات الإقليمية على استقلال نسبي عن الدولة، يؤهلها للقيام بجملة صلاحيات تمكنها من المبادرة والإدارة الحرة، دون تدخل من الغير ويتجلى ذلك في أسلوب تنظيمها وكذا آليات وأدوات تسييرها.

المطلب الأول: تنظيم الجماعات الإقليمية

يتمثل تطبيق الجماعات الإقليمية في الجزائر في نظامي البلدية والولاية، والمحددتين بنص الدستور في المادة (1/15) منه، والتي نصت على أن: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، لتخلع بذلك المشروعية على أية جماعة تقام في هذا الإطار تماماً كما كان مع محافظة الجزائر الكبرى.

للإشارة فقط فقد عاصر ميلاد قانوني البلدية والولاية الجديدين الإصلاحات السياسية التي باشرتها الدولة سنة 2011، هذا مع أن أمر تعديلهما وإصلاحهما كان هدفاً منذ بداية الألفية الثالثة، لكن الظروف الأمنية لم تكن متوفرة أو ملائمة بحسب وزير الداخلية والجماعات الإقليمية دحو ولد قابلية⁽²¹⁾، لذا يجدر بنا التساؤل عن إمكانية إيجاد قانون تقني في بحث للجماعات المحلية، تستبعد فيه لمسة السياسي ورغباته على حساب ذلك.

يقوم نظام الإدارة المحليّة وفق مبادئ ديمقراطية إدارية وعلى أسس الحكم الراشد، وبالتالي فقد سادت الاعتبارات الديمقراطية في تنظيمهما وتسييرهما تحقيقاً للديمقراطية وجماعية التسيير⁽²²⁾، لذا سنتطرق لتنظيم الجماعات الإقليمية في مطلب

أول ونعقبه بآخر لتسييرها، على ضوء ما سبق سنتولى التطرق للبلدية تعريفا وتشكيلا، ثم نأتي على الولاية لبيان نفس العناصر، ونعرج لتبين مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري وعلاقته بالجماعات الإقليمية، كما يلي:

الفرع الأول: تنظيم البلدية

تعتبر البلدية المستوى الأول للجماعة الإقليمية في الجزائر، ويكتسي تنظيمها على قدر من الأهمية ويعتبر محمدا في نجاحها وتوليها مهامها بكل فعالية ونجاعة.

أولا: تعريف البلدية

هي وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدة سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا⁽²³⁾، وعرفتها المادة (01) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون"، فهي تعتبر أهم إدارة جوارية، والمواطن كثير الاحتكاك بها دائم الاتصال بمصالحها بغرض تلبية سائر احتياجاته⁽²⁴⁾، وأهم ما ميز قانون البلدية الساري العمل به:

- اعتبار الأمين العام هيئة من هيئات البلدية وفقا للمادة (15) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، الأمر الذي يعد وإعلاء لمكانة ممثل المركزية على مستوى البلدية، وهو تدخل لا يخدم اللامركزية بمزاحمته رئيس المجلس الشعبي البلدي في المهام، مما يشكل تراجعاً واضحاً في مفهوم اللامركزية والتسيير الحر للجماعات الإقليمية⁽²⁵⁾.
- إلغاء تقنية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، مما يقلل من التأثير المتبادل بين المجلس ورئيسه الذي تعزز موقعه.
- استحداث ضمن إدارة البلدية نظام المندوبيات والملحقات البلدية، من المادة (133) إلى المادة (138) من قانون البلدية.
- استمرار غموض وعدم دقة الكيفية التي يختار بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، في قانوني البلدية و قانون الانتخاب، الشيء الذي يعطي للإدارة موضع للتأثير في النتائج.

ثانيا: هيئات البلدية

وتتمثل في المجلس الشعبي البلدي ورئيسه والهيئة المستحدثة المتمثلة في الأمين العام، كما يلي:

1- المجلس الشعبي البلدي:

المجلس المحلي أو المجلس الشعبي المنتخب هو جهاز مكون من مجموعة من الأفراد توكل إليهم مسؤولية وضع السياسات المحلية وتولي مسؤوليات الإشراف عن تنفيذها⁽²⁶⁾، فهو يتكون من منتخبين يتم اختيارهم من سكان البلدية، بالاقتراع العام السري والمباشر، لمدة عضوية خمس سنوات كاملة، ويتناسب عدد أعضائه بحسب عدد ساكني البلدية، وما نلاحظه في هذا القانون انه رفع من عدد أعضاء المجالس إلى (13) كحد أدنى بعد أن كان سبعة (07) في سابقه، ليزيد من فرص المشاركة للمواطنين المحليين في التسيير المحلي من جهة وكذا توزيع العمل بداخله بشكل أفضل وأكثر عدلا من جهة أخرى، وعليه فقد نصت المادة (79) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب على تشكيل المجلس الشعبي البلدي ونصيب كل مجلس من المقاعد.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ومن كافة الحساسيات داخله، على خلاف المادة (48) من القانون السابق الملغى، التي تتيح للقائمة الحائزة على أغلبية المقاعد فقط من اختياره، ومن خلال استقراء المادة (65) من قانون البلدية الجديد ونص المادة (80) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بالانتخاب، والمنظمتين لكيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، نجد أنفسنا أمام تضارب بين أحكامهما، مما يضيء على الوضع ضبابية ويزيده غموضا، وبالاستناد لبعض المعايير نجد أن المادة (80) من القانون العضوي (01/12) هي الأحق بالتطبيق⁽²⁷⁾، بالرغم من ذلك فهي عاجزة عن التكفل بكافة الحالات المتوقعة، مما دعا الإدارة تتدخل لحل الإشكال فأرسلت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى الولاية برقية رقم (3538) الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 2012، تشرح فيها كيفية تطبيق المادة (80) من القانون العضوي (01/12) المتضمن نظام الانتخاب⁽²⁸⁾، وخاصة في الإشكال الذي أغفلته، أي وجود قائمة واحدة تحوز نسبة (35)٪ من المقاعد، وذلك في حال عجز مرشح هذه القائمة ثقة الأغلبية المطلقة للأعضاء في الدور الأول، فيعقب بدور ثان خلال (48) ساعة، على أن يسمح لجميع القوائم تقديم مرشحا لها، ويعلن الفائز بأغلب الأصوات رئيسا، ولقيت تطبيقها الميداني في آخر انتخابات محلية الجراة يوم 29 نوفمبر 2012، إلا أن هذه التعلية فسرت المادة (80) على نحو خالف مضمونها، مما خلق جدلا قانونيا وفقهيا وإداريا واسعا، ونرى أن هذه المسألة في حاجة إلى إصلاح سريع ودقيق.

3- الأمين العام للبلدية:

استحدثت كهيئة جديدة إلى جانب الهيئات التقليدية في البلدية، سيحدد التنظيم شروط تعيينه وأيضا حقوقه وواجباته بحسب المادة (127) و(128) من قانون البلدية، وأوكلت له صلاحيات عدة، من بينها ممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي (المادة 29)، وينشط الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس (المادة 125) وفصلت (المادة 129) مهامه، بالإضافة إلى أدواره في المالية وعضويته في اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

الفرع الثاني: تنظيم الولاية

الولاية هي المستوى الأعلى من البلدية ومحيطها الإداري يضم مجموعة منها، تضطلع بأدوار متعددة وتنظيمها يساهم في تحقيق أغراض إيجادها ضمن النظام الإداري الجزائري.

أولاً: تعريف الولاية

هي الوحدة الإدارية الإقليمية الثانية التي تعلو البلدية، وهي ذات طبيعة مزدوجة كونها تمثل الدولة من جهة باعتبارها هيئة غير مرموقة للدولة لتتعدد لها، وهي جماعة إقليمية ومجالاً لمشاركة المواطنين من جهة ثانية، كما تعد فضاءً ومجالاً لتنفيذ السياسات العمومية المختلفة التي تنفذها الدولة، وقد عرفتها المادة (01) من القانون (07/12) النافذ والمتعلق بالولاية على أنها: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير المرموقة للدولة.."، لتعزز ارتباطها بالدولة من خلال الوالي ممثلها على مستوى الولاية واعتمادها كجهة لامركزية أيضاً، تعمل على المساهمة في التنمية إلى جانب الدولة وتعتبر كواصلة بين الإدارة المركزية واللامركزية.

ثانياً: هيئات الولاية: حددت المادة (02) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية هيئات الولاية، في:

1- المجلس الشعبي الولائي:

هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية⁽²⁹⁾، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونهم ورعاية مصالحهم، يختارهم سكان الولاية بالاقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي، مشروطاً بتمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل لمدة (5) خمس سنوات، ويتراوح عدد أعضائه بحسب المادة (82) من القانون (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب بين (35) و(55) عضواً، بالتناسب مع عدد السكان في الولاية.

2- الوالي:

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية، أي ممثل المركز على مستوى الإقليم وامتداد لها، وهو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية⁽³⁰⁾، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية بها، كما يعد من المناصب السامية أو العليا للدولة، يحظى بمكانة مرموقة ومركز علمي عند السلطة الإدارية المركزية نظراً للمركز المشغول والوظائف المناطة به، وقد كرست المادة (110) ذلك بالقول: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة".

يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية دون استشارة أو توجيه من أية جهة أخرى، هذا طبقاً للمادة (78) من الدستور في فقرتها التاسعة حين أكدت: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:..... 9- الولاية".

تنهى مهامه بذات الطريقة التي تم تعيينه بها، أي بمرسوم رئاسي من سلطة التعيين، ومما يجب التنويه به هو عدم وجود قانون أساسي خاص بالولاية يضبط مركزهم القانوني، فانه لا يحق لهم الطعن في قرارات إلغاء وظائفهم وإنهاء مهامهم، لكن المادة (123) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، بشرت بان مرسوما سيحدد القانون الأساسي لسلك الولاية، لينهي الجدل القائم حول بيان النظام القانوني المنظم لهم.

الفرع الثالث: مركز المقاطعة الإدارية ضمن التنظيم الإقليمي اللامركزي

في إطار السعي للارتقاء بالخدمة العمومية وإزالة العراقيل أمام حسن وجودة تقديمها، فبعدما كان الحديث يجري عن ولايات منتدبة تم تبني نظام المقاطعات الإدارية، وهذا بإصدار المنظم للمرسوم الرئاسي رقم (140/15) المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، وبالمرسوم التنفيذي رقم (141/15) المؤرخ في 2015/05/28 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها⁽³¹⁾.

المقاطعة الإدارية هي وحدة إدارية جديدة تدعمت بها الإدارة العامة الجزائرية، استحدثت بموجب الإصلاحات السياسية والإدارية الأخيرة بعدد (10) في ولايات الجنوب⁽³²⁾، التي تمتاز بخصوصيات جغرافية وسيادية وأخرى اقتصادية وثقافية، على أن تعمم لاحقاً لتشمل سنة (2016) ولايات الهضاب العليا في مرحلة أولى وتحتتم بإحداث مقاطعات إدارية في ولايات الشمال سنة (2017)، تهدف لتجويد وترقية الخدمة العمومية من خلال الاستجابة لمصالح وحاجيات المواطنين المتزايدة بكفاءة وبنوعية في المكان والزمان المناسبين، وقد أثير الجدل حول طبيعتها القانونية، فبالنظر إلى مرسوم إنشائها وكذا المنظم لسيرها سابق الذكر، يتبين جلياً أنها إحدى أفرع السلطة المركزية كهيئة عدم تركيز إضافية، وهي بذلك جزء أو قسم من الولاية وان لم يرد النص عليها ضمن هيكلها، وتتسم بان إنشاءها وتعديلها أو إلغائها يدخل ضمن مجال التنظيم، وهي بهذا المركز ستؤدي حتماً لتوسيع تواجد الدولة على مستوى الإقليم وتقوية لحضورها، الأمر الذي يؤثر بالسلب على نظام الجماعات الإقليمية ويزيد من ضعفها ويعكس بلا مواربة رغبة المركز في الإمساك بزمام الأمور وعن قرب، بذلك يصح أن نستعير وصفها بالدائرة الكبيرة من ما كان يروج لها رسمياً وإعلامياً سابقاً بالولاية المنتدبة كما قال السيد "بشير فريك"⁽³³⁾، لذا فهي لا تعدو إلا أن تكون تطبيقاً لنظام عدم تركيز في الإدارة العامة، من قبيل المصالح الخارجية للوزارات والدائرة والدائرة الإدارية، بالمحصلة هي مجرد تنظيم في داخل النظام المركزي وليست من اللامركزية الإقليمية في شيء.

المطلب الثاني: تسيير وإدارة الجماعات الإقليمية

تقوم الجماعات الإقليمية على فكرة الاستقلال في المبادرة والتدبير والتسيير الحر، وفق مبادئ ديمقراطية التشاركية بإشراك كافة فواعل المجتمع المحلي ومقتضيات الحوكمة المحلية، وعلى هذا الأساس فالمجلس الشعبي المنتخب يمتلك آليات وقواعد قانونية للتسيير يتحرك بمقتضاها، وتمثل في القواعد الضابطة لسير عمله من خلال دوراته ومداولاته (الفرع الأول)، وكذلك لجانه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دورات المجلس الشعبي المنتخب ومداولاته

يعبر المجلس المحلي المنتخب على جماعية التسيير، مما يحقق ديمقراطية الإدارة ويبين على أهمية وجوهه فكرة الإدارة المحلية، وبما أنها في الجزائر تتواجد على مستويين من المجالس المحلية المنتخبة، سنتطرق أولاً للتأطير القانوني لدورات ومداولات للمجلس الشعبي البلدي ثم نعقبه بالمجلس الشعبي الولائي ثانياً.

أولاً: دورات ومداولات المجلس الشعبي البلدي

1- دورات المجلس الشعبي البلدي: يجتمع المجلس البلدي في دورات عادية وأخرى غير عادية، بحسب الظروف والحالات الموجبة لذلك.

أ- الدورات العادية: يعقد المجلس الشعبي البلدي جلساته في دورة عادية كل (02) شهرين بحسب المادة (16) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، ولا تتعدى مدة كل دورة (05) خمسة أيام لتصبح (06) ست دورات في السنة، مقابل (04) أربع دورات ولمدة (15) خمسة عشرة يوماً في القانون السابق⁽³⁴⁾، الأمر الذي يجعل المنتخب المحلي البلدي على اتصال دائم ومتفاعل مع الشأن المحلي، مع انه لم يضبط تاريخ انعقاد هذه الدورات وان حددها مرة كل شهرين.

يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي الاستدعاءات لدورات المجلس وتسلم مرفقة بمشروع جدول الأعمال⁽³⁵⁾، بواسطة ظرف محمول إلى الأعضاء بمقر سكنهم، قبل (10) عشرة أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام، و لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، فان لم يجتمع المجلس لعدم اكتمال النصاب، تعد المداولات المتخذة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين فيها، بعد الاستدعاء الثاني المرسل بفارق (05) خمسة أيام كاملة على الأقل، و يمكن لكل عضو حصل له مانع حال دون حضوره الجلسة أو الدورة بأكملها، أن يوكل كتابياً عضواً آخرًا من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه، ولا يجوز لأي عضو أن يحمل أكثر من وكالة، هذه الأخيرة يتم إعدادها بسعي من الموكل أمام أية سلطة مؤهلة، ويتم تحديد مضمونها صراحة من حيث الجلسة أو الدورة المحررة من أجلها، والتي لا تصح إلا من خلالها.

ب- الدورات غير العادية: يجوز للمجلس الشعبي البلدي الانعقاد في دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو (3/2) ثلثي أعضائه من الوالي (المادة (17) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية)، إلا أنه ملزم للانعقاد بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية، والمرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى على أن يخطر الوالي فوراً، بغية تتبع الأوضاع السائدة والتدخل بقرارات وتتبع أحوال المواطنين في التصدي لذلك، على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ كافة السبل والتدابير ليلبغ أعضاء المجلس بذلك، بتسليم الإستدعاءات على جناح السرعة على ألا يقل عن يوم واحد (المادة (3/21) من قانون البلدية).

2- مداولات المجلس الشعبي البلدي

المداولة هي التصرف القانوني الذي يمارس المجلس الشعبي البلدي الاختصاصات الموكولة له، وهي أسلوب حديث في الإدارة المحلية، إذ يتم خلالها تدارس ومناقشة الشؤون المحلية، بعد بحث وتقصي ودراسات واستشارات معدة سلفاً، بغية الوصول للتوافق المنشود منها لأفضل الآراء وأجمع الحلول.

- يجتمع المجلس الشعبي البلدي للتداول بمقر البلدية وجوباً، إلا أنه في حال القوة القاهرة المعلنة التي تحول دون الدخول للمكان المخصص لذلك، جاز له الاجتماع في مكان آخر من إقليم البلدية، وله أن يجتمع خارج إقليم البلدية بمكان يعينه الوالي، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة (19) من قانون البلدية).

- يتداول المجلس الشعبي البلدي بداية بالموافقة على مشروع جدول الأعمال، كما يجوز له تعديل أو إضافة أية نقطة فيه، وتكون مداولاته وأشغاله علانية مما يتيح لمواطني البلدية متابعة أشغالها ولكل مواطن معني بموضوعها، إلا أنه يمكن التداول سرياً عند دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، أو ما تعلق بالمسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام (المادة (26) من قانون البلدية).

- رئيس الجلسة منوط بتسييرها وضبط مناقشاتها، ويتولى فيها الأمين العام ضمان أمانة الجلسة تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة (29) من قانون البلدية).

- النصاب القانوني للجلسات هو أغلبية الأعضاء الممارسين، في حين التصويت على المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين، مع ترجيح صوت الرئيس في حال التساوي، إلا أنه اشترط أغلبية مطلقة كما في المادة (180) وما بعدها من قانون البلدية المتعلقة بالتداول حول الميزانية وضبطها، وكذلك المادة (70) المتعلقة بالتصويت على نواب الرئيس، والمادة (32) في التصويت على لجان المجلس الشعبي البلدي.

- تجرى وتحرر المداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغتين العربية وجوباً المادة (53) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، على أن توقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، بعد تدوينها في

سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من قبل رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتودع لدى الوالي بسعي من رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال (08) ثمانية أيام من التصويت مقابل وصل استلام.

- تعلق المداوات في الأماكن المخصصة للملصقات، وإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام خلال (08) الثمانية أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ، باستثناء ما تعلق موضوعها بالحالات التأديبية للأعضاء أو تلك المتعلقة بالنظام العام، حتى يتمكن مواطنو البلدية وكل ذو مصلحة من الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: دورات ومداوات المجلس الشعبي الولائي

ينعقد المجلس الشعبي الولائي في دورات عادية وأخرى غير عادية، للتداول في القضايا المختصة فيها قانوناً، لذا سنتطرق لنظام دوراته ومداواته على الترتيب.

1- دورات المجلس الشعبي الولائي: يملك عقد دورات عادية وأخرى استثنائية، كما يلي:

أ- الدورات العادية: يعقد المجلس الشعبي الولائي (04) أربع دورات عادية، متفرقة في السنة وجوبا خلال أشهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر، مدة كل دورة (15) خمسة عشر يوماً⁽¹⁴⁾ المادة (14) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية).

- يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإرسال الإ استدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا بالبريد الإلكتروني، قبل (10) عشرة أيام كاملة على الأقل من تاريخ الاجتماع في مقر سكنهم مقابل وصل استلام يثبت ذلك، مرفوقاً بمشروع جدول الأعمال وتدون في سجلات مداوات المجلس الشعبي الولائي.

- باستدعاء أعضاء المجلس يلصق جدول أعمال الدورة⁽³⁶⁾، عند مدخل قاعة المداوات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وفي مقار الولاية والبلديات التابعة لها، وفي الموقع الإلكتروني للمجلس⁽³⁷⁾.

- بالأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين تجرى اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، ولا تؤخذ في الحسبان الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب النصاب، كما لا يؤثر انسحاب عضو أثناء الجلسة في النصاب⁽³⁸⁾، وإذا لم يتحقق ذلك أجّلت اجتماعات المجلس، على أن تكون صحيحة بعد الاستدعاء الثاني، بغض النظر عن عدد الحاضرين الذي يشترط أن تكون المدة الفاصلة بين هذا الاستدعاء وتاريخ المداولة (05) خمسة أيام كاملة على الأقل.

- يجوز لكل عضو حصل لهانع لحضور الجلسة أو الدورة أن يوكل زميله كتابياً لينوبه في التصويت، ويتم إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لذلك.

- في كل دورة ينتخب المجلس الشعبي الولائي مكتباً للدورة، بناء على اقتراح من رئيسه، يتكون هذا المكتب من عضوين إلى أربعة أعضاء لتسيير الدورة، تساعده في ذلك أمانة الجلسة يتولاها موظف من بين الموظفين الملحقين بديوان المجلس يختاره الرئيس.

ب- الدورات الاستثنائية (غير العادية): يمكن للمجلس الشعبي الولائي الانعقاد في دورات استثنائية غير عادية، إذا اقتضت ذلك الشؤون المحلية، ذلك بطلب من رئيس المجلس أو الوالي أو ل(3/1) لثلاث أعضاء المجلس أن يطلبوا ذلك أيضا (المادة (15) من قانون الولاية)، وينعقد بقوة القانون في دورة غير عادية في حال الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، ليتداول ويجابه الظروف بإصدار قراراته مساندة منه للوضع السائد.

يسرع رئيس المجلس على تبليغ الإستدعاءات للأعضاء في أجل لا يقل عن (01) يوم واحد، باتخاذ كافة التدابير اللازمة لذلك، على أن تختتم الدورة الاستثنائية باستنفاذ جدول أعمالها، و بانتهاء الظروف الموجبة لانعقادها وجوباً في حالة الظروف الطبيعية أو التكنولوجية.

2- مداولات المجلس الشعبي الولائي

- يعقد المجلس الشعبي الولائي مختلف دوراته في المقرات المخصصة للمجلس، وفي حال وجود قوة قاهرة تمنع وتحول دون الدخول للمقر المخصص لذلك، اجتمع في أي مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي، هذا ما ورد في المادتين (22) و(23) من قانون الولاية (07/12)، والحكمة أن لا تتعطل الشؤون العامة لهذه الأسباب⁽³⁹⁾.

- يشترط القانون وتحت طائلة البطلان أن تحرر المداولات باللغة العربية، إلا أنه أجاز أن تجرى بلغة وطنية، ما يفهم منه إمكانية إجرائها باللغة الأمازيغية بكل تنوعاتها اللسانية، استناداً للمادة (3 مكرر) من دستور 1996، الذي جعل منها لغة وطنية إلى جانب اللغة العربية اللغة الوطنية والرسمية، على إثر التعديل الدستوري بالقانون (03/02) لسنة 2002⁽⁴⁰⁾، وتم تعزيزها بموجب المادة (03) بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 وذلك بتزويتها إلى لغة وطنية ورسمية.

- يمكن للوالي أو ممثله أن يتدخل خلال سير الأشغال بطلب منه، أو بطلب من أعضاء المجلس دون تحديد نصاب معين لذلك.

- تجرى جلسات المجلس الشعبي الولائي بصفة علنية كقاعدة عامة، لتمكن المواطنين حضورها، تمييزاً لمبدأ الشفافية والرقابة الشعبية، فيتولى رئيس الجلسة إدارة الجلسات وضبط المناقشات داخلها، إلا أنه بإمكان المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسات مغلقة حين يتصدى للحالات التأديبية للمنتخبين أو في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

- التصويت على المداولات بالأغلبية البسيطة أي أغلبية الحضور أو الممثلين عند التصويت، وفي حال التساوي يكون صوت الرئيس مرجحاً.

- تتم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مداواته برفع اليد، ويوضح الموكلون من زملائهم مدلول تصويتهم شفاهة وبصوت عال، إلا أنه قد يلجأ إلى التصويت السري، ويكون ذلك بطلب من (3/2) ثلثي أعضاء المجلس (المادة 25) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي).

توقع المداوات أثناء الجلسة وجوباً من الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، بعدما تُحرر وتُسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر من طرف المحكمة المختصة إقليمياً، ثم يرسل مستخلص المداوات للوالي في اجل (08) ثمانية أيام مقابل وصل استلام.

الفرع الثاني: لجان المجلس الشعبي المنتخب

تساهم اللجان في إعداد وتحضير الأعمال والدراسات بغية تقديمها للمجلس تيسيراً لعمله، بل تأتي في صلب الممارسة الديمقراطية وتمييزاً للمشاركة، فللمجلس الشعبي البلدي عدد من اللجان وذات الأمر للمجلس الشعبي الولائي، وعليه سنتطرق لهذا الأخير ثانياً، على أن نسبقه بدراسة لجان المجلس الشعبي البلدي أولاً، كما يلي:

أولاً: لجان المجلس الشعبي البلدي

يشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة وأخرى خاصة من بين أعضائه لجان لدراسة مواضيع معينة، وتقديم التوصيات والمقترحات بشأنها.

1- اللجان الدائمة:

اللجان الدائمة هي تلك اللجان التي تلازم المجلس من بدايته إلى نهايته، أي جهاز دائم رغم إمكانية تغير أعضائها، مكلفة بدراسة وبحث الشؤون الدائمة التي تعرض على المجلس الشعبي البلدي كالمالية والشؤون الاجتماعية والفلاحة وغيرها... وتعد من الأولويات فتختار بعد الانتهاء من تحديد الهيئة التنفيذية للمجلس.

في قانون البلدية (08/90) السابق، مكنّت المادة (24) منه إنشاء لجان دائمة وأخرى مؤقتة في المجالس الشعبية البلدية وذلك بموجب مداولة، ومن بين أعضائه لدراسة القضايا التي تهم البلدية في مجالات الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتعمير، الشؤون الاجتماعية والثقافية، واشترط تناسب تكوينها مع التشكيلات السياسية للمجلس مع فتح الباب للمشاركة الشعبية من خلال إمكانية رئيس اللجنة الاستعانة بأي شخص يمكن الاستفادة منه (المادة 24) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية الملغى، وبخصوص القانون (10/11) فقد نُصِّت المادة (31) منه للجان الدائمة⁽⁴¹⁾، والمشروع كان واضحاً في تحديد مجالاتها وأنواعها وأعدادها لكل مجلس بلدي رابطاً ذلك بعدد السكان.

- يتم تشكيل اللجان الدائمة باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وبالأغلبية المطلقة للأعضاء بموجب مداولة المادة (32) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، على أن تعكس التمثيل النسبي مع إمكانية دمج أكثر من ميدان في لجنة واحدة، كما يجوز تفتيت ميدان واحد إلى تخصص أكثر من لجنة، هذا بحسب طابع البلدية بالتوافق مع عددها المحددة قانوناً⁽⁴²⁾، مع انه لم يتم تحديد عدد الأعضاء لكل لجنة.

- راعي تشكيل اللجان التمثيل العاكس للتشكيل السياسي للمجلس، هذا ما يضمن تعزيز المشاركة بشكل متساو، وعلى إثره تنقل الحساسيات السياسية من المجلس إلى اللجان، مما يخلق الاستقرار داخل المجلس وهذا ما يتماشى وديمقراطية الإدارة البلدية⁽⁴³⁾، كما قد فتح الباب للاستعانة بأشخاص ليسوا من الأعضاء على سبيل الاستشارة والاستفادة من خبراتهم وتخصصهم.

- تنتخب اللجنة من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً، ولا يمكن أن يرأس أي عضو أكثر من لجنة واحدة، كما لا يجوز للعضو أن يكون له العضوية في أكثر من لجتين دائمتين، وبعد رفع عدد أعضاء المجالس البلدية، بحيث أصبح أقلها تعدادا هو (13) عضوا بعدما كان (07) أعضاء في ظل القانون الملغي للبلديات التي يقل سكانها عن 10000 نسمة، وجعل (43) مقعدا للمجالس في البلديات التي عدد سكانها يفوق 200000 نسمة، وبالمقابلة بين عدد الأعضاء والعدد القانوني للجان الموافق له، نجد أنه مجلس بعدد أعضاء (13) و (15) يشكل ثلاث لجان، في حين مجلس بتعداد (19) عضواً ينشأ (04) أربع لجان، كما ينشأ (05) خمسة لجان مجلس بعدد (23) من الأعضاء، وقد حدد (06) ست لجان للمجالس المكونة من (33) و (43) عضواً، فهذا ما جعل إمكانية مشاركة جميع الأعضاء في أعمال اللجان بشكل يفيد عملها كما أجاز لعضوية في لجتين دائمتين لتغطية النقص، بالتالي فإن المشرع قد تعامل ايجابياً مع الأمر الذي طالما اعتُبر عاملاً مؤثراً على عمل المجلس بما فيه لجانه أيضاً.

- تعمل اللجان البلدية وفق نظامها الداخلي، الذي تعده في أول جلسة وتعرضه على المجلس ليصادق عليه، فيما كانت اللجان في القانون (08/90) معد وتصادق عليه دون العودة إلى المجلس، فيعتبر أمر محبذ خاصة إذا علمنا من أن المجلس هو من ينشأ ويعهد بالاختصاصات، فالأحرى أن يكون كجهة رقابية أيضاً.

تجتمع اللجنة بمقر البلدية كأصل عام واستثناءً التسري عليها أحكام المادة (19) من قانون البلدية، وتنعقد في جلسات غير علنية.

- تجتمع اللجان بطلب من رئيسها أو من أغلبية أعضائها وبعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁴⁾، لتدارس النقاط المدرجة بجدول أشغالها، بناء على استدعاء من رئيس اللجنة يوجه للأعضاء في آجال كافيته وبنصاب قانوني تعتمده اللجان وفقاً لنظامها الداخلي، تدون الاستدعاءات في محاضر اللجنة على أن تكون برمجة أشغالها بالتنسيق مع الأمانة العامة للبلدية، يمسك أمانة الجلسة موظف من البلدية.

- تُجرى أشغال اللجان خلال الفترات الفاصلة بين دورات المجلس، لتَضبط كل لجنة رزنامتها بما لا يتعارض واجتماعات المجلس في دوراته العادية، وفي حال الدورات غير العادية تُجمد أشغال اللجنة الجارية على أن تُستأنف بعد اختتام هذه الدورة⁽⁴⁵⁾.

2- اللجان الخاصة:

اللجان الخاصة أو المؤقتة هي تلك اللجان التي تشكل ظرفيا لغرض التحقيق أو دراسة شأن ذو طابع خاص، أي التي يتم تأليفها بواسطة المجلس بين الحين والآخر لأغراض طارئة عرضت عليه، ويقرر تأليف لجنة للتوسع في بحث هذه الأغراض لنتهي مهامها بانتهاء العمل المسند إليها وتقديمها للتقرير اللازم.

- تتشكل اللجنة الخاصة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، عن طريق مداولة المجلس التي تحدد موضوعها، وتاريخ نهاية المهمة والآجال الممنوحة لها، يصادق عليها المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، مع مراعاة التنسيب مع التكوين السياسي للمجلس أثناء تشكيلها.

- تقدم اللجنة الخاصة نتائج أشغالها أو تقريرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة 3/33) من قانون البلدية)، ولو أن الأجدى والأفضل أن تقدم اللجنة تقريرها للمجلس الذي أنشأها وحدد موضوعها وضبطها، مما يثير شبهات وشكوك في التستر على أعمالها بما قد يخفيه من فساد أو تجاوزات، هذا مع إضعافه للمجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁶⁾، ويقلل من قيمة اللجان في حد ذاتها، مما يؤثر أيضا على إرادة الأعضاء في جدية العمل، خاصة أن حصول الأعضاء على كافة الحقائق والمعلومات بأي قضية كانت، عاملاً مفيداً لعملية التنسيق داخل المجلس والتوافق أيضا⁽⁴⁷⁾.

ثانيا: لجان المجلس الشعبي الولائي

على غرار المجلس الشعبي البلدي حول القانون للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان، يسعى من خلالها الوصول إلى نتائج أحسن وأكثر حكمة في القضايا المنظور فيها، فيمكنه تكوين لجان دائمة وأخرى خاصة.

- نظم المشرع اللجان في المواد (33) إلى المادة (37) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، بشكل هتضب لم يلم بكافة عناصرها، تماماً كما هو الشأن بلجان البلدية الذي كان أكثر تفصيلاً ووضوحاً، تاركاً على ما يبدو ذلك للأنظمة الداخلية للمجالس.

- بموجب المادة (33) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية⁽⁴⁸⁾ التي أفادت بتشكيل اللجان الدائمة، فيتم تشكيلها بناء على اقتراح من رئيس المجلس أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه⁽⁴⁹⁾،

مع اشتراط التناسب بين الكتل السياسية واللجان المؤلفة فيه في تجسيد للمشاركة، بحيث لا تحرم الأقلية في الاضطلاع بالمساهمة في أجهزة المجلس في شكل يحقق تضافر الجهود.

تُعَد اللجنة نظامها للداخلي وتصادق عليه دون العودة للمجلس، كما تنتخب رئيساً من بين أعضاءها المنتمين للمجلس، دون أن يحدد القانون أو النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي عدد أعضاء لكل لجنة، وكذا نظام أشغالها وحصاد أعمالها.

- نصت المادة (33) من قانون الولاية (07/12) على اللجان الخاصة، وذلك بإمكانية تشكيلها في كل ما تعلق بالمسائل الأخرى المهمة للولاية، أي تلك التي لم يتم تحديدها في صلب المادة في مجالات اللجان التسعة (09)، والتي أقرت بتشكيل لجان خاصة بنفططريقة، وأداة تشكيل اللجان الدائمة مع مراعاة التمثيل النسبي للمجلس سيءاسياً، مع اعتبار أنها منحلة بانتهاء أشغالها.

- أضاف المشرع في إطار تشكيله للجان الخاصة لجنة للتحقيق (المادة (35) من قانون الولاية)، تكون بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو (3/1) ثلث أعضائه الممارسين، تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين بمداولة تحدد موضوع التحقيق والآجال الممنوحة لذلك، على أن يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي ووزير الداخلية بذلك، فيما تساعد السلطات المحلية اللجنة في الوصول لغايتها بتمكينها ما يلزم لإنجاز عملها على أحسن الصور، وتقدم لجنة التحقيق حصيلة أعمالها للمجلس الشعبي الولائي بما انطوى على نتائج، ليتبع بمناقشة داخله بغية تدارس ما يجب اتخاذه عكس الوضع في المجلس الشعبي البلدي، بقي أن نشير انه يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي الدائمة أو الخاصة منها، إشراك أي شخص بدعوته لتقديم معلومات مفيدة، في إطار عمل اللجنة لخبرته أو تخصصه.

المبحث الثالث: صلاحيات واختصاصات الجماعات الإقليمية

تسند للجماعات الإقليمية أدواراً تنموية هامة تسعى في عمومها إلى تلبية الحاجيات المحلية، بتحسين الإطار المعيشي للأفراد وتسعى لتهيئة ظروف جذب الاستثمار، لذلك سنتولى بيان مهام واختصاصات البلدية ثم الولاية في مطلبين اثنين.

المطلب الأول: اختصاصات البلدية

تحوز البلدية على اختصاصات عدة ومتنوعة في قانون البلدية (10/11) وفي نصوص أخرى متفرقة، لذلك سنكتفي بتبيين اختصاصات المجلس الشعبي البلدي (الهيئة التداولية) للبلدية، فقد مكن المشرع المجلس الشعبي البلدي من اختصاصات واسعة من خلال مبدأ الاختصاص العام، نظمها القانون (10/11) المتعلق بالبلدية في أربع فصول من الباب الثالث، تحت عنوان صلاحيات البلدية من المادة (103) إلى المادة (124)، كما وردت هذه الاختصاصات متناثرة في المنظومة القانونية مغطية بذلك جوانب أخرى، وتتجلى تدخلاته في الميادين التالية:

الفرع الأول: في ميدان التهيئة والتنمية⁽⁵⁰⁾

يقوم المجلس الشعبي البلدي بإعداد برامج التنمية السنوية والمتعددة السنوات، تماشيًا مع عهده الانتخابية، يصادق عليها ويحرص على تنفيذها في إطار القانون والمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية (المادة (107) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية).

- تعد من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية، ويشترك في إجراءات إعداد تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها أيضًا.

- أوجب القانون خضوع إقامة أي مشروع استثماري، أو تجهيز قطاعي إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، خاصة فيما تعلق بحماية الأراضي الفلاحية والإضرار بالبيئة، مع تكليفه بالسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء على مستوى الإقليم، كما تسعى البلدية على الاستغلال الأمثل للتربة والموارد المائية وتسهر على حمايتهما أيضًا وذلك في المادتين (110) و(111) من قانون البلدية (10/11).

الفرع الثاني: في ميدان التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز

- تؤدي البلدية دورًا هلمورئيسيًا في ميدان التعمير، لذا فهي تزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها، بموجب مداولة مصادق عليها من المجلس الشعبي البلدي، من خلال:

- إعداد المخططات العمرانية: وتمثل في:

■ المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية: بفضلته يتم تحديد مناطق التجمعات السكنية والتجهيزات العمومية والمناطق اللازم حمايتها، فتقسم على إثرها البلدية إلى ثلاث قطاعات، تمثل في القطاعات المعمرة والمبرجة للتعمير وثلاثة قطاعات التعمير المستقبلية في أفق (20) سنة⁽⁵¹⁾.

■ مخطط شغل الأراضي: بمقتضاه يتم التحديد المفصل للمناطق المعنية باستعمال الأراضي وتحديد حقوق البناء، وتحديد كمية البناء الدنيا والقصى المسموح بها، وكذلك ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبلدية وتحديد الارتفاعات العامة، وتحديد الأحياء والشوارع ومواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها.

- الرقابة الدائمة لعمليات البناء: تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكل عمليات البناء في إقليم البلدية ومدى مطابقتها للتشريعات العقارية المعمول بها، مع التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، وخضوعها للترخيص من طرفها، وكل ما يتعلق بتسديد الرسوم المحددة قانونًا، كما

كلف أيضا باحترام الأحكام المتعلقة بمحاربة السكنات المهشة غير القانونية (المادة 115) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية).

- باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية والخاضعة لأحكام حماية البيئة، يستوجب موافقة المجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع يخل بالأضرار بالبيئة، هذا بحسب المادة (114) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

- البلدية مكلفة بحماية التراث العمراني والتاريخي، والمواقع التي لها قيمة طبيعية وأثرية أو جمالية، كما تحافظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وتسهر البلدية أيضا بالمحافظة على وعائها العقاري، وأن تعطي الأولوية لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وتسهر كذلك على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأموال العمومية للدولة.

- للبلدية أن تبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل، والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصها والمتعلقة بتسييرها وصيانتها، كما ترك لها أن تقوم أو تساهم في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء الأنشطة الاقتصادية أو التجارية أو الخدمات.

- تعمل البلدية على وضع شروط تحفيزية للترقية العقارية، وتساهم في ترقية برامج السكن، على أن تشجع وتنظم كل عمل يهدف إلى حماية وصيانة أو ترميم المباني أو الأحياء كل جمعية سكان تحقق هذه الغرض.

- تعمل البلدية على صيانة وتزويد شبكة طرقها التابعة لها بإشارات المرور.

- تساهم وتعمل البلدية على ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة، و صيانة المساجد والمدارس القرآنية على مستوى إقليمها.

- تهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، وتساهم في صيانة أماكن الترفيه والتسليّة والشواطئ.

الفرع الثالث: في المجال الاجتماعي⁽⁵²⁾

يشمل تدخل البلدية في مجالات التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب، بالإضافة إلى الثقافة والتسليّة والسياحة، أي ترمي إلى إشباع الحاجات الاجتماعية للمواطنين.

- التعليم: تتخذ البلدية كافة الترتيبات فيما تعلق بانجاز المدارس الابتدائية، طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على ضمان توفير النقل المدرسي، وبحسب قدرتها عند الاقتضاء ترقية تفتح

الطفولة الصغرى، والرياض والتعلم التحضيري والتعليم الثقافي والفني، مع تشجيع عمليات التمهير والعمل على خلق مناصب شغل.

- الشباب والرياضة والثقافة والسياحة: تتدخل بالمساهمة في انجاز منشآت وهياكل حوارية موجهة للأنشطة الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة، قصد تهيئة بيئة صالحة للشباب، ويمكن أن تستفيد بموجبها بمساهمة من الدولة، والبلدية مطالبة بتقديم مساعدتها لهذه الهياكل والأجهزة المكلفة بذلك، وأن تعمل البلدية كذلك على تنمية إمكانياتها السياحية، كما تقوم إلى جانب الدولة بإحياء الأعياد الوطنية والاحتفاء بالمناسبات التاريخية، خاصة الممجدة للثورة والمخلدة للأحداث المتعلقة بها.

- الحماية الاجتماعية: تتولى البلدية تقديم يد العون للفئات المحرومة والمعوزة (المهشّة)، في إطار السياسة العمومية الوطنية بغية حمايتها اجتماعياً، لاسيما في مجال الصحة والنظافة والتشغيل والسكن وكذا المساعدة الاجتماعية، كما تعمل على تشجيع وترقية الحركة الجموعية في جميع ميادينها خاصة المهتمة بالفئات المحرومة لاسيما ذوي الاحتياجات الخاصة.

- النظافة وحفظ الصحة: البلدية مكلفة وبالتعاون مع المصالح التقنية للدولة، باحترام معايير النظافة وحفظ الصحة وفي إطار القانون، فيما تعلق بالمياه الصالحة للشرب توفيراً ومتابعةً، والتصدي للأمراض المتنقلة، بالإضافة إلى تصريف النفايات وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، كما تسهر على الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

الفرع الرابع: في مجال الاقتصاد والمالية

وتشمل تدخلات البلدية الاقتصادية، وكذا إدارتها المالية، كما يلي:

- الاقتصاد: تُعد البلدية هي المحرك الأول للاقتصاد المحلي، وذات أهمية قصوى في خلق الثروة ومناصب الشغل، في إطار برنامجها التنموي والسياسة العامة للدولة حسب خصوصية إمكانياتها (فلاحية، صناعية، سياحية...)، تعمل على ترقيتها وتشجيع كل مبادرة أو عملية في هذا الجانب، وذلك باتخاذ إجراءات وتدابير لتهيئة البيئة الملائمة لجذب المستثمرين وتحفيز المتعاملين الاقتصاديين، وقد مكّنها القانون من وسائل تكفل لها دفع العجلة إلى الأمام لتحقيقه، ذلك فأجاز لها إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي.

- الإدارة المالية: باكتساب البلدية الشخصية المعنوية فهي تتمتع بذمة مالية مستقلة، مما يتيح لها سلطة الحصول على الموارد المالية اللازمة لذلك وتتصرف فيها، وهي مسؤولة عن تسييرها وأوجه إنفاقها على مشاريعها (الميزانية).

- للمجلس الشعبي البلدي دور هام في الميزاليقي، يقدمها رئيس المجلس للمصادقة عليها مادة بمادة وباباً ما باباً، سواء تعلق الأمر بالميزانية الأولية أو الإضافية، فالأولى يصادق عليها قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة المعنية، أما الإضافية فيستلزم أن يكون ذلك قبل 15 جوان من السنة الجارية بحسب المواد (181)، (182)، و(183) من قانون البلدية.

- تكون الميزانية محل حلول من الوالي في حال كانت الميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية، لكن وفق إجراءات أوضحتها المادة (133) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، كما يتدخل خلال تنفيذها لامتناس العجز كما ورد في المادة (184) من نفس القانون.

يُتَّهَمُ المجلس الشعبي البلدي في قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية بمداولة، بحسب المادة (166) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وفي المادة (188) منه يصادق أيضاً على الحساب الإداري للبلدية وحساب التسيير.

- يصوّت المجلس الشعبي البلدي وفي إطار القانون على الرسوم والأتاوى المسموح للبلدية بتحصيلها، لتمويل ميزانيتها ذلك من خلال نص المادة (2/168) من قانون البلدية، ونُسجِّلُ أن الدولة هي التي تدعم البلديات، بل هي المورد الرئيسي لأغلبها وهو ما رهن استقلالها.

المطلب الثاني: اختصاصات الولاية

للولاية القيام بوظائف ومهام تنموية عدة متنوعة تشمل جميع مجالات النشاط التي تهم سكان الإقليم، فطبيعتها المزدوجة كقاعدة إقليمية للدولة من جهة، ووحدة إدارية غير مكرزة من جهة ثانية، تكسبها مكانة رفيعة للقيام بادوار تنموية هامة، وسنسلط الضوء على مهام المجلس الشعبي الولائي (الهيئة التداولية) للولاية، وقد نصت المادة (1/51) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية على: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في جميع اختصاصه"، لذلك له مجال تدخل متنوع ومتعدد من خلال إطلاق الاختصاص له، وميادينها كما يلي:

الفرع الأول: في مجال الاختصاصات العامة

- تناولت المادة (77) الواردة تحت الفرع الأول والمعنون بالأحكام العامة، المجالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي، راسماً بذلك الخطوط الرئيسية لهذه الميادين، وهي كما يلي:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- الإعلام والاتصال.

- السياحة.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترفيتها.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحليّة.

يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يُنشئ مصالح عمومية تلبية لخدمات يطلبها الجمهور في ميادين عدة كالنقل العمومي، الطرق والشبكات المختلفة، المساحات الخضراء... (المادة 141) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية)، ويقرر كيفية تسيير المصالح العمومية الولائية، إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية أو بطريق الامتياز، في المواد (142) و(148) و(149) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

الفرع الثاني: في مجال التنمية الاقتصادية والفلاحة والري

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط لتنمية الولاية على المدى المتوسط، يُعتبر كإطار للترقية الاقتصادية يُبين من خلاله الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة، في إطار مشاريع الدولة ومخططات التنمية البلدية، يناقشه المجلس وييدي ملاحظاته حوله.

- على كل مهتكل ولاية يتم جمع كافة البيانات، والمعلومات والدراسات التي تخص الولاية اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً، ليُبنى عليها كل مخطط لتنمية المحليّة، وعلى الولاية أن تقوم برصد البيانات الدالة التي تبين نتائج على نمو كل قطاع بإعداد جداول سنوية.

- في إطار مخطط التنمية يقوم المجلس في المواد (82) و (83) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، ب:

● تحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويعبر عن رأيه في ذلك.

● يعمل على تسهيل الحصول على العقار الصناعي للمتعاملين.

● يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.

● يساهم في إنعاش نشاط المؤسسات العمومية الموجودة في الولاية، باتخاذ التدابير اللازمة لتنشيطها وتقوم بدورها التنموي.

● يعمل المجلس على تطوير التنسيق، والتعاون بين المتعاملين الاقتصاديين، ومؤسسات التكوين والإدارات المحليّة من أجل ترقية الإبداع في القطاع الاقتصادي.

● يعمل على خلق بيئة استثمارية بدعم أطر التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين.

- يبادر المجلس الشعبي الولائي، من خلال المواد (88)، (90)، (91) من قانون الولاية، ب:

● بكل ما يرتبط بالطرق من حيث أشغال تهيئتها، والمسالك الولائية بصيانتها والحفاظ عليها.

● ترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمار بالتنسيق مع المصالح المعنية.

● بكل ما يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية، خصوصا فك العزلة وتوصيل الكهرباء.

- يقوم المجلس بتصنيف الطرق والمسالك الولائية، وإعادة تصنيفها في إطار التنظيم الجاري به العمل.

لذا فيسند للمجلس دوراً هاماً تحفيزياً للنشاط الاقتصادي، ولجلب المستثمرين بتهيئة ما يليق من ظروف لا سيما الهياكل القاعدية، دفعا لعجلة التنمية الاقتصادية، وخلقا للثروة وتوفيراً للمناصب الشغل.

- في مجال الفلاحة والري للمجلس في إطار صلاحياته المعترف له دوراً هاماً وحيوياً، في ترقية النشاط الفلاحي والري، خاصة أن أغلب مناطق الدولة تتوفر فيه على مؤهلات طبيعية ومناخية ملائمة، يجعل من تدخله كفاعل محفز وعامل فارق في تنميته وتطويره، بمن يؤمّد جمّة محلياً ووطنياً، مما يشجّع على استصلاح الأراضي وتوطين سكان القرى بما يتوافق مع السياسة العامة، وبينتها المواد (84)، (85)، (86)، (87) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، كما يلي:

يُبادر المجلس بوضع إطار لتنفيذ كل مشروع يندرج ضمن حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.

- يعمل على تشجيع كل أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية، ويخلق مبادرات لمواجهة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتكفل بما يرمي إلى إنجاز تهيئة وتطهير وتنقية المجاري المائية على مستوى الإقليم، وهذا درءاً للمخاطر وتوقياً منها.

- يبادر المجلس بالتنسيق مع المصالح المعنية إلى حماية وتنمية الأملاك الغابية، بدعم عمليات التشجير وحماية التربة وإصلاحها.

- يساهم المجلس بمعية المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية، ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.

- يعمل المجلس على تنمية الري المتوسط والمصغر، كما يقوم بعدة البلديات مالياً وتقنياً في التزود بالمياه الصالحة للشرب، والتطهير، وإعادة استعمال المياه المتجاوزة الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

الفرع الثالث: في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي

- يشجع المجلس الشعبي الولائي على ترقية برامج التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين وخاصة الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

- يتولى المجلس الشعبي الولائي في إطار المعايير الوطنية:

- إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتكفل بصيانتها والحفاظ عليها، في إطار تطبيق الخريطة المدرسية والتكوينية.
- إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات.

- يسهر المجلس على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، ويدعم كل التدابير الرامية لإنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية.

- بالاتصال مع البلديات، يساهم المجلس على تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

- يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات في كل نشاط يهدف إلى:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتّحكّم في النمو الديموغرافي.
- حماية الأم والطفل.
- مساعدة الطفولة، والأشخاص المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة.
- مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمتحاجين.
- التكفل بالمشردين والمختلين عقليا.

- يساهم المجلس في إنشاء الهياكل القاعدية المتعلقة بالأنشطة الشبابية، والثقافية والرياضية والترفيهية، والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتنسيق مع البلديات والهيئات وكذا الجمعيات النشطة في ذلك، ليقدم المجلس مساعدته ومساهمته في هذه الأنشطة كما جاء في المادة (97) من قانون الولاية (07/12).

- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات ومصالح الدولة المعنية بذلك، وكل جمعية أو هيئة تهتم بحماية التراث الثقافي والفني لتاريخي والحفاظ عليه، كما تعمل على ترقية به بالتنسيق مع الجمعيات المعنية والمؤسسات، ويقترح كل التدابير الضرورية لتنميته والحفاظ عليه كما ذكرته المادة (98) من قانون الولاية (07/12).

- يحمي المجلس الشعبي الولائي الإمكانيات السياحية ويثمنها ويشجع الاستثمار فيها⁽⁵³⁾، خاصة أن الجزائر تزخر بإمكانات جبارة في هذا المجال، والتنوع الإيكولوجي يجعل من رسم إستراتيجية محلية ودور المجلس كفاعل بارز يعود بنتائج أكثر ايجابية.

- أجاز المشرع للمجلس إمكانية المساهمة في ترقية برامج السكن، ويعمل على إعادة وتأهيل الحظيرة العقارية والتّمتط العمراني، ويساهم في محاربة السكن المش وغير الصّحي مع المصالح المختصة في المواد (100) و(101) من قانون الولاية، ولأن برامج السكن تحتاج إلى تمويل ضخم تعجز المجالس الشّعبية الولائية على توفيره، إلا أنه ترك الباب مفتوحاً لهذه المجالس خطله التي تتوفر على مداخيل هامة في أن تساهم بشرط فيه، ضمن السياسة العمومية الاقتصادية والاجتماعية (المادة (2/73) من قانون الولاية).

الفرع الرابع: في المجال المالي

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية التي يعد مشروعها الوالي، قبل 31 أكتوبر بالنسبة للميزانية الأولية في السنة التي تسبق سنة تنفيذها، وقبل 15 جوان بالنسبة للميزانية الإضافية للسنة الجارية كما ورد في المادتين (164) و (165) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- يتم المصادقة على الميزانية وفق المجلس الشعبي الولائي باباً ما باباً ما ومادةً مادةً، ووفقاً للتوازن المطلوب وجوباً، بنص المواد (1/162) و (161) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

- عندما يظهر عجز في ميزانية الولاية فان المجلس مطلوب منه قانوناً اتخاذ كافة التدابير اللازمة، لامتناع هذا الخلل وضمان التوازن المطلوب في الميزانية، هذا بنص المادة (169) من قانون الولاية.

- الهبات والوصايا قد أوردتها قانون الولاية في المواد (133) و (134)، والتي يبت فيها المجلس الشعبي الولائي قبولاً أو رفضاً، المقدمة طبعاً للولاية سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات أخرى، كما يتداول المجلس بخصوص الهبات والوصايا المتعلقة بالمؤسسات العمومية المقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة دون الأخرى المجردة من ذلك.

الخاتمة:

توضع النظم القانونية لكي تحكم الروابط والعلاقات التي تنظم المجتمع، ومعلوم أن النصوص القانونية تجسد الاستجابة المنطقية لمتطلبات الجماعة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فالحاجة هي التي تخلق القانون وتدعو إلى إيجاد تنظيم قانوني وآخر، وبالنظر لقانون الجماعات الإقليمية في الجزائر فقد أوليت فيه اهتماماً وتبوءت مركزاً ريادياً، وتعد في هذا الشأن في وضع متقدم عن نظيراتها من الدول، بالرغم من النقص الذي يعتري بعض تفاصيله، وكذا العوامل غير المساعدة على إنجاح مهامها، والمعوقات الإدارية والقانونية والمالية، التي تعوق تقدمها وتجعل منها وجوداً شكلياً لا غير.

لذلك فقد تميزت الجماعات الإقليمية الجزائرية ب:

- تمثل تطبيقاً لجماعات الإقليمية في البلدية والولاية، وقد شكّلت ومازالت التعبير الصادق عن اللامركزية الإدارية في الجزائر منذ الاستقلال، وهي متجددة باستمرار ويجب أن تتجدد.
- المقاطعة الإدارية هي هيئة إدارية جديدة عرفها مؤخراً النظام الإداري الجزائري، ليست من اللامركزية الإقليمية في شيء وهي امتداد للسلطة المركزية، وتصنف كهيئة عدم تركيز.
- من الجوانب النظمية القانونية تجد أن هناك مؤسسات ديمقراطية تشكلياً وتسييراً، كما أنها تحوز على الاختصاص الكامل في الشؤون المحليّة، وتحترم قواعد نظام الجماعات الإقليمية.

- من الجوانب العملية تعيش الجماعات الإقليمية أزمة عميقة، تتمظهر في عدم التناسب بين مآليتها ومهامها، وُضعف إطارها البشري فنيوَعلياً، والرقابة الصارمة المسلطة عليها، مع غياب مشاركة شعبية حقيقية وفعالة، وأجواء سياسية يطبعها الانكماش وسيطر المركز على جميع مداخلها.
- ضعف تمثيل والإدارة مرده إلى نوعية التأطير البشري ومؤهلاته من المستخدمين والمنتخبين، وكما تعاني الإدارة من أنها تقليدية وترزح تحت وطأة البيروقراطية أيضاً، مما يؤثر على مستوى الخدمات.
- بالحصلة لا تنمية محلية إلا بحكومة محلية جيدة، تُحترم أسسها ويسود فيها القانون وتستهض فيها الشركاء وتوسع فيها المشاركة الشعبية.

- التوصيات :

- لإنعاش الجماعات الإقليمية عملياً، وجب تزويدها بأدوات واليات النجاح، فمن اللازم معرفة والقيام ب:
 - لبناء نظام متطور للجماعات الإقليمية لا يتم فقط بإصدار قوانين ومراسيم، بل بالانسجام بين ما تقدمه هذه القوانين، وبين ظروف ومقتضيات التطور، وأن الجماعات الإقليمية ليست مشكلة قانونية بحتة، بل تتعلق بالظروف السياسية الاجتماعية (البيئة السياسية)، وللواقع أهمية خاصة، وبخاصة المستوى الحضاري، والفواعل السياسية في البلاد والرأي العام وغيره...
 - إعادة النظر في النظام الانتخابي لتشكيل المجالس المحلية، بالاحتكام إلى نظام القائمة المفتوحة، وسد بعض ثغراته فيما تعلق بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ونظام التمثيل النسبي.
 - إعطاء صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي الولائي للشؤون المحلية في الولاية، وإبقاء مهام الوالي تقتصر على تمثيله للدولة فقط.
 - التخفيف من الوصاية المسلطة على المجالس الشعبية البلدية والتوجه نحو جعلها قضائية.
 - إعادة النظر والتفكير في المالية المحلية، ومدى دور أكبر في المجال الجبائي، كالاشتراك في تحديد الوعاء الضريبي والتحصيل و صرفها باستقلالية، وإمكانية فرض ضرائب محلية.
 - تأهيل المورد البشري لموظفي الجماعات الإقليمية في المجالات القانونية والتنظيمية والمالية، وكذا تحسين الاتصال والعلاقات العامة داخلها والتركيز على التكوين المستمر لموظفيها.
 - الالتجاء نحو تعميم الإدارة الالكترونية المحلية، للقضاء على مشاكل التسيير وتحقيق رضا المواطنين.
 - إعادة التنظيم الإقليمي بما يسمح اعتماد الإقليم أو الجهة كإطار مناسب للتنمية الجهوية.

وعليه فالجماعات الإقليمية وبالرغم مما خصها القانون من صلاحيات واهتمام، فهي لا تزال ترزح تحت سيطرة المركز وتفقد استقلالها اللازم للقيام بأدوارها كاملة، والمعروف انه ليس الإصلاح والتحسين يتم بالقوانين فقط بل بتهيئة البيئة

القانونية والسياسية والمالية والمؤسسية لإنجاحها، لذلك فهي لم تنل مركزها الوزان الفعلي حتى الآن وما زالت تعاني أزمة مبادئ.

التهميش:

- (1) يتم تداول عدة مرادفات أو مصطلحات للتعبير عن الجماعات المحلية في الأنظمة المقارنة، مثل: الإدارة المحلية، الحكم المحلي، الجماعات الإقليمية، اللامركزية الإقليمية، الإدارة الإقليمية، اللامركزية الترابية، للمزيد حول هذه المصطلحات، انظر: بوحيدة عطاءالله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (01)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005، ص 71.
- (2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 25.
- (3) مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص 4.
- (4) صبحي محرم، نظام الحكم المحلي، بحث منشور بسلسلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1961، ص 5.
- (5) اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الوادي، الجزائر، 2013-2014، ص 16.
- (6) تتمثل نماذج اللامركزية في ضوء مشروع الحكمانية اللامركزية، للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في: - نمط اللامركزية المستقل، - نمط اللامركزية شبه المستقل، - نمط اللامركزية التابع، - نمط اللامركزية المنفصل. لتفصيل أكثر، انظر: محمد محمود الطعامة، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005، ص 17-18.
- (7) للمزيد انظر: عبد المهدي مساعدة، مبادئ الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1977، ص 17 وما بعدها.
- (8) إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 5.
- (9) دستور 1963 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (64)، المؤرخة في 10/09/1963.
- (10) الأمر (24/67) المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (06)، المؤرخة في 18/01/1967.
- (11) ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد (01)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2009، ص 103.
- (12) الأمر (38/69) المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (44)، المؤرخة في 23/05/1969.
- (13) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2012، ص 355.
- (14) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني - مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1983، ص 273.
- (15) القانون (08/90) المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 11/04/1990.
- (16) القانون (09/90) المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 11/04/1990.
- (17) للمزيد أنظر: محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004، ص 116 وما بعدها.
- (18) عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 114-115.
- (19) للمزيد من التفاصيل أنظر: مجلة مجلس الأمة، العدد (47)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2011، ص 36-37.
- (20) اسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 60.
- (21) أشار السيد " دحو ولد قابلية " وزير الداخلية والجماعات المحلية الأسبق، على جاهزية قانون البلدية منذ سبتمبر 2001، لكن ظروف اللاستقرار التي عاشتها بعض مناطق الوطن حالت دون تقديمه للبرلمان. أنظر في ذلك: دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع قانون الإدارة المحلية الجديد، ندوة فكرية حول: مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص 103.

- (22) فريدة مياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه الدولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 59.
- (23) ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 104.
- (24) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 116.
- (25) محمد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (35)، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011، ص 196.
- (26) صفوان المبيضين، حسين طراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، طبعة 2011، ص 91.
- (27) لاعتبارات ثلاث تطبق المادة (80) من القانون العضوي المتعلق بالانتخاب لأنها تنسخ المادة (65) من قانون البلدية الجديد وتحجها، لأن القانون العضوي أعلى درجة من القانون العادي أولاً، وزمناً لصدور قانون البلدية في جوان من سنة 2011 بينما صدر القانون العضوي للانتخابات في جانفي لسنة 2012، وأخيراً فالقانون العضوي هو القانون الخاص وقانون البلدية هو القانون العام وتبعاً لقاعدة الخاص يقيّد العام فتطبق المادة 80 من القانون العضوي (01/12) المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (01)، المؤرخة في 2012/01/14.
- انظر في ذلك:
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 209.
- نور الهدى روجي، إصلاح الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون (10/11)، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013/2012، ص 38.
- (28) أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية أمام نواب المجلس الشعبي الوطني أثناء رده على تساؤلات النواب في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 2011/10/05، فيما يتصل بالقانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخاب، بأن المادة (80) منه المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمادة (65) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية الحالي، وهي المادة (69) من المشروع المتعلق بقانون البلدية قبل التعديل، كادت أن تحدث خللاً ما بين غرفتي البرلمان لولا تدخل رئيس الجمهورية، القاضي الأول للبلاد، الذي وعد باستدراك هذا الأمر على مستوى هذا القانون العضوي. للمزيد أنظر: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد (246)، منشورات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2011، ص 14.
- (29) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 237.
- (30) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 159.
- (31) - المرسوم الرئاسي (140/15) المؤرخ في 2015/05/27 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (29)، المؤرخة في 2015/05/31.
- مرسوم تنفيذي (141/15) المؤرخ في 2015/05/28 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (29)، المؤرخة في 2015/05/31.
- (32) المقاطعات الإدارية العشرة (10) المستحدثة في ولايات الجنوب، هي: تيميمون، برج باجي مختار، أولاد جلال، بني عباس، إن صالح، إن قزام، توقرت، جانت، المغير، المنيع. وفقاً للمرسوم الرئاسي (140/15) المتضمن إحداث مقاطعات إدارية.
- (33) بشير فريك، جريدة الخبر الجزائرية، الصادرة بتاريخ 2015/01/29.
- (34) المادة (11) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية السابق.
- (35) يحدد تاريخ وجدول أعمال الدورة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية. أنظر: المادة (20) من القانون (10/11) المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (37)، المؤرخة في 2011/07/03.
- (36) يحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها، بالتشارك مع الوالي وبمشاورة أعضاء المكتب، بحسب المادة (16 ف3) من القانون (07/12) المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (12)، المؤرخة في 2012/02/29.
- يتشكل مكتب المجلس الشعبي الولائي من: رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيساً، أما الأعضاء فهم نواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة بالمجلس، هذا بحسب المادة (28) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.
- (37) يبدو أن المشرع حرص على التكفل بإعلام الجمهور بشتى الوسائل المتاحة، وهذا مسلك مؤيد على اعتبار أن هاته الوسائل أصبحت تحوز اهتمام فئة كبيرة من المواطنين، ومنه تفعيل روح المشاركة عندهم.

- (38) المادة (11) من المرسوم التنفيذي (217/13) المؤرخ في 2013/06/18 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (32)، المؤرخة في 2013/06/23.
- (39) عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 223.
- (40) تم تعديله بالقانون (03/02) المؤرخ في 2002/04/10، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (25)، المؤرخة في 2002/04/14.
- (41) المادة (31) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية: "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي: الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تحيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.
- يحدد عدد اللجان كما يأتي:
- ثلاث لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو اقل.
 - أربع لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 20001 إلى 50000 نسمة.
 - خمس لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها بين 50001 إلى 100000 نسمة.
 - ست لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة."
- (42) أنظر: المادة (38) من المرسوم التنفيذي (105/13) المؤرخ في 2013/03/17 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (15)، المؤرخة في 2013/03/17.
- (43) عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 195.
- (44) المادة (2/36) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وكذلك: المادة (2/40) من المرسوم التنفيذي (105/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.
- (45) المادة (41) من المرسوم التنفيذي (105/13) المؤرخ في 2013/03/17 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.
- (46) للمزيد أنظر: عمّار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 195-196.
- (47) اسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 106.
- (48) المادة (33) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، تنص على: "يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ولا سيما المتعلقة بما يأتي: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تحيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية ولوقف والرياضة والشباب، التنمية المحليّة، التجهيز والاستثمار والتشغيل".
- (49) المادة (34) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، والمادة (1/37) من المرسوم التنفيذي (217/13) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.
- (50) تُعرّف التنمية المحليّة على أنّها حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع، وبناء على مبادرة منه إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر هذه المبادرة تلقائيا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية، لبعثها واستئثارها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية لهذه الحركة. أنظر: رابح سرير عبد الله، المجلس المحليّة كأداة للتنمية المحليّة، مجلة المفكر، العدد (07)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011، ص 83.
- (51) القانون (29/90) المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (52)، المؤرخة في 1990/12/02.
- (52) تولت المادة (122) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، حصر مهام البلدية الاجتماعية.
- (53) المادة (99) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية.

التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة

أ/غنادرة عائشة

جامعة الشهيد حمّة لخضر بالوادي

الملخص:

لطالما ساد الاعتقاد أن دور القاضي الإداري ينتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في النزاع المعروض عليه ، كما ساد الاعتقاد أن تنفيذ الأحكام القضائية موكول لجهة الإدارة دون سواها. غير أن انتشار مفهوم دولة القانون ، وتكريس مبدأ استقلال القضاء نتج عنه ، اعتبار أن مهمة القاضي الإداري لا تنتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في موضوع الدعوى ، بل أدى إلى إلزام الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام ، حيث أنه ما الفائدة من الاعتراف للأفراد بالحق في اللجوء للقضاء ورفع دعاوى ضد الإدارة ، وعليه عندما يحسم القاضي الإداري في النزاع تبادر جهة الإدارة بالامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها.

لهذا وضمنا لتنفيذ الحكم القضائي الصادر في الدعاوى الإدارية منحت للقاضي الإداري مجموعة من السلطات التي يستطيع بها حمل الإدارة على الرضوخ لحكمه وتنفيذه إياه . تمثلت هاته السلطات في البداية في تدخل القاضي الإداري عن طريق دعويين قضائيتين (دعوى الإلغاء والمسؤولية الإدارية لمخالفة حجية الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة) وهو ما أطلق عليها الفقه تسمية السلطات التقليدية ، لكن مع عدم فعالية هاته السلطات بمرور الوقت تدخل المشرع لمنح سلطات أخرى تعالج هذا التعنت بعدم التنفيذ تمثلت في سلطتي الأوامر التنفيذية وسلطة الغرامة التهديدية وهو ما أطلق عليه الفقه بتسمية السلطات الحديثة

Abstract :

For as long as it was believed that the role of the administrative judge ends once the permit governing the separation in the dispute before it, as it was believed that the implementation of judicial decisions is entrusted to the administrative body only. However, the spread of the concept of the rule of law, and reinforcing the principle of independence of the judiciary resulting from it, considering that the administrative judge job does not end once the

permit governing the separation in the merits of the case, it led to compel the Department to implement the provisions of the judiciary as one of the persons of public law, as it is the interest of recognition to individuals the right to asylum and to eliminate lawsuits against the administration, and when the administrative judge settle the dispute, initiated the administrative body to refrain from the implementation of the court ruling issued against them.

For this and to ensure implementation of the court ruling issued in the administrative proceedings administrative judge awarded a group of authorities that can carry out administration to bow to his rule and executed him. It represented these circumstances the authorities initially enter the administrative judge by the two proceedings (procedure annulment and administrative responsibility for violating the authoritative judicial judgments against the administration) Désignation de la jurisprudence surnommé autorités traditionnelles, But with the ineffectiveness of these circumstances the authorities over time entering the legislature to grant other authorities dealing with this intransigence, the non-implementation was the branches of executive orders and threatening the authority of the fine, which the so-called modern jurisprudence nominate authorities

مقدمة :

مما لا شك فيه أن تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة العامة ، ليس بالأمر السهل ، الذي يمكن تجاوزه بسهولة ، ذلك أن تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة ، واستحالة التنفيذ الجبري في مواجهتها ، جعل من مهمة التنفيذ صعبة ، إن لم نقل شبه مستحيلة ، لهذا وضمنا لتنفيذ الحكم القضائي الصادر في الدعاوى الإدارية ، منح للقاضي الإداري بداية سلطة التدخل لضمان التنفيذ وهذا من خلال دعوى الإلغاء ودعوى المسؤولية الإدارية عن مخالفة حجية الأحكام الصادرة ضد الإدارة لكن سرعان ما باتت هاته السلطات تقليدية ، مما دفع المشرع من منح سلطات جديدة تعزز من دور القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام الإدارية تمثلت في سلطتي الأوامر التنفيذية والغرامة التهديدية . مما يدفعنا طرح الإشكال التالي :

فيما تتمثل السلطات التقليدية للقاضي الإداري على حمل الإدارة على التنفيذ وماهي التوجهات الحديثة التي طرأت على هاته السلطات ومدى نجاعتها ؟

للإجابة عن هذا الإشكال سوف نتطرق اتبعنا الخطة التالية :

المبحث الأول : السلطات التقليدية للقاضي الإداري لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية

إن امتناع الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة في الدعاوى الإدارية الحائزة لحجية الشيء المقضي به ، يعد مخالفة للقانون ، يخول للمتضرر من هذا الامتناع اللجوء إلى القضاء مرة ثانية لإلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الشيء المقضي به عن طريق دعوى الإلغاء وتحميل الإدارة مسؤولية ذلك عن طريق دعوى المسؤولية الإدارية إذ تعتبر من السلطات أو الوسائل التقليدية المخولة للقاضي الإداري .

المطلب الأول : دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الشيء المقضي به :

لقد منح القضاء للمحكوم له إمكانية أن يرفع دعوى إلغاء القرار المخالف لحجية الشيء المقضي به وباعتبار أن دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الشيء المقضي به ، إذ لا تختلف عن دعوى إلغاء أي قرار إداري آخر ، مما يجعلنا لا نتطرق لكل ما يتعلق بها إلا في بعض العناصر التي تحتاج لذلك ، كما ارتأينا أن نعرض ما جاء في القانون المقارن على سبيل المقارنة كل ما اقتضت الحاجة لذلك . لهذا سنتطرق للمواضيع التالية :

الفرع الأول : مفهوم دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الشيء المقضي به : تلتزم الإدارة بحجية الشيء المقضي به باعتبارها مصدرا مهما من مصادر مبدأ المشروعية ، فإذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي بأي صورة من صور الامتناع ، فإن هذا يمنح للمحكوم له الحق في رفع دعوى جديدة بإلغاء قرار الإدارة في هذا الشأن .¹ وقد أكدت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في العديد من قراراتها حق المحكوم له رفع دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الشيء المقضي به إذ جاء في إحداها مايلي : " حيث اعتبرت أن عدم تنفيذ الإدارة لقوة الشيء المقضي به ، بالتأخير في التنفيذ أو المماطلة فيه يمنح للمحكوم له الحق في رفع دعوى تجاوز السلطة ضد هذا الإنكار للحجية ."²

كما أنه تجدر الإشارة ، أن للمحكوم له في دعوى إلغاء القرار المخالف لحجية الشيء المقضي به إمكانية طلب وقف تنفيذ القرار الصادر المخالف لحجية الشيء المقضي به ، وبإمكانه أيضا المطالبة بالتعويض عما يترتب على قرار الإدارة الإيجابي أو السلبي ، من ضرر شأنه في ذلك أي قرار إداري آخر³ .

الفرع الثاني : الاختصاص بالفصل في دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الشيء المقضي به : إذ ينعقد الاختصاص فيها لجهة القضاء الإداري (المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة) الذي أصدر الحكم الأصلي ، ذلك أن دعوى

إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي لها نفس طبيعة الدعوى المرفوعة لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه ، فإذا كان هذا هو الوضع الأصلي في القانون الجزائري ، فإن هناك وضعاً خاصاً في القانون الفرنسي ومضمون هذا الوضع هو أن الدعوى ، التي تنشأ بسبب امتناع الإدارة عن التنفيذ لا ترفع بالضرورة أمام نفس الجهة القضائية التي أصدرت الحكم الذي لم ينفذ ، بل القضاء العادي هو الذي ينعقد له الاختصاص في حالة ما إذا كان تصرف الإدارة عن استمرارها في تنفيذ القرار الملغي ، ذلك أن عملها يعد اعتداءً مادياً ، وتزول عنه صفته الإدارية ، فيعود الاختصاص به إلى القضاء العادي ، بينما الاختصاص بتقرير انعدامه يظل للقاضي الإداري ويرجع اختصاص القضاء العادي في هذه الحالة كما تقدم بيانه إلى أن فعل التعدي يقطع الصلة بين تصرف الإدارة والقانون ، ويكون الجزاء الطبيعي هو حرمان الإدارة من امتياز المحاكم الخاصة بها فتصبح كالفرد العادي وتتساوى معه في الخضوع للمحاكم العادية.⁴

الفرع الثالث : ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الشيء المقضي به : طبقاً لنص المادتين (829) و(907) من قانون الإجراءات المدنية الإدارية⁵ ، فإن الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري ، لا بد أن يرفع خلال الأربعة أشهر التالية لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره . وفي حالة ما إذا قدم المعني بالأمر تظلماً للجهة الإدارية ، وهو أمر جوازي . فإن سكوت هذه الأخيرة عن الرد خلال شهرين (02) من تاريخ تبليغ التظلم ، يعد بمثابة رفض ، وللمعني بالأمر مهلة شهرين (02) لرفع دعوى الإلغاء من تاريخ انتهاء الشهرين الأولين ، وفي حالة رد الجهة الإدارية صراحة عن التظلم خلال الأجل الممنوح لها ، والمقدر بشهرين (02) فللمعني بالقرار مهلة شهرين تبدأ من تاريخ تبليغ التظلم لرفع دعوى الإلغاء طبقاً لنص المادتين (830) و(907) من القانون السالف الذكر . ومن باب المقارنة في هذا الصدد ، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء في القانون الفرنسي هو شهران من تاريخ نشر القرار أو تبليغه⁶

مع الأخذ في الحسبان المواعيد السابقة ، فإن الأمر يقتضي التفريق بين حالة القرارات الصريحة وحالة القرارات الضمنية ، وأيضاً حالة القرارات المنعدمة :

أ- حالة القرارات الصريحة بالامتناع : وفيها تسري المواعيد الخاصة بدعوى الإلغاء ، ابتداءً من تاريخ نشر القرار إذا كانت تنظيمياً أو من تاريخ تبليغه إذا كان فردياً . وتسري هذه القاعدة أيضاً على القرارات الصادرة بالتنفيذ الناقص أو على غير ما قصد إليه الحكم . ويترتب على وجوب مراعاة المواعيد الخاصة بدعوى الإلغاء في حالة القرارات الصريحة بالامتناع أو التنفيذ الناقص أو السيئ للحكم القضائي ، وجب على المحكوم له المطالبة في كل مرة بإلغاء هذا الرفض ، وفي حالة عدم مراعاة هذه المواعيد ، فإن الرفض يصبح نهائياً ولن يكون بمقدور القاضي الإداري ، إلى أن يعرض المحكوم له ، بما يتناسب مع الضرر الحاصل ، جراء هذا الرفض .

ب- حالة القرارات الضمنية بالامتناع : وهذا ينبغي التفرقة بين فرضيتين : الأولى : أن لا يكون المحكوم له قد تقدم إلى الإدارة بطلب تنفيذ الحكم لصالحه ، وهو ما لا يشترطه القانون الجزائري ، ويشكل امتناع الإدارة في هذه الحالة

قرارا سلبيا من طبيعة القرارات المستمرة. وخاصية هذه القرارات أنه يجوز الطعن فيها في أي وقت ودون تقييد بالميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء،⁷ أما الفرضية الثانية: فتتعلق بحالة ما إذا كان المحكوم له، قد تقدم بطلب للتنفيذ وهو ما يتطلبه القضاء الفرنسي، إذ لا يشكل عدم التنفيذ طبقا لهذا القضاء عملا قابلا للإبطال، بل يجب دفع الإدارة إلى تنفيذ الحكم القضائي، وهذا بأن يطلب من الإدارة اتخاذ الإجراءات الضرورية لتنفيذ الحكم القضائي. ورفضها الصريح أو الضمني الممتد أربعة أشهر، هو الذي يمكن أن يحال أمام قاضي تجاوز السلطة.⁸

ت- حالة القرارات المنعومة: إذا كان القرار المخالف لحجية الشيء المقضي به قد تضمن تنفيذًا للقرار المقضي به، قد تضمن تنفيذًا للقرار المقضي بإلغائه، فإنه يعتبر في هذه الحالة منعدما بوصفه عملا من أعمال التعدي، حيث يجوز بالتالي الطعن فيه بأي وقت دون التقييد بمواعيد الطعن بالإلغاء، وسبب ذلك أنه لا يكتسب أي حصانة تجعله بمنحى من رقابة القضاء.⁹

الفرع الرابع: تأسيس دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لحجية الشيء المقضي به: إن تأسيس دعوى إلغاء القرار المخالف لحجية الشيء المقضي به في غالب الأحيان، على عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة. إذ أنه من المتفق عليه فقها وقضاء أن مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي به تعد مخالفة للقانون.¹⁰ ومن ثم فإن القرار الصادر بالمخالفة للحكم القضائي يعد مشوبا بعيب مخالفة القانون، ويتعلق هذا العيب بمحل القرار، وأخذًا بالتكليف المتقدم قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1985/12/21 بإلغاء قرار والي ولاية الجزائر الصادر بتاريخ 1984/04/16 القاضي بمنح محل لشخص آخر على أساس مخالفته للحكم القضائي الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1983/06/18 أي أن قرار الوالي هنا مشوب بعيب المخالفة الصريحة لحجية الشيء المقضي به، باعتبار أن حكم المجلس الأعلى بأحقية السيد (ع ب) بالمحل موضوع النزاع.¹¹

ومخالفة القانون ليس العيب الوحيد، الذي يمكن الإستيناد إليه في الطعن ضد القرارات الإدارية التي تتضمن خروجًا على التزامات الإدارة إزاء الأحكام القضائية، فمن هذه القرارات ما يمكن الطعن عليه بعيب الانحراف بالسلطة. ويتعلق هذا العيب بممارسة السلطة لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي من أجلها قررها القانون، ويظهر هذا العيب بصفة خاصة في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية¹²

المطلب الثاني: دعوى المسؤولية الإدارية عن مخالفة حجية الشيء المقضي به: أمام جمود الإدارة وسوء نيتها أو معارضتها لتنفيذ الحكم القضائي، يمكن للمتقاضى الحامل للحكم غير المنفذ أن يسلك طريق القضاء الكامل للحصول، على تعويض أساسه خطأ الإدارة في خرقها للشيء المقضي به هكذا يحكم القاضي الإداري على السلطة الإدارية بالتعويض على عدم التنفيذ الكلي، أو الجزئي و التنفيذ المتأخر للشيء المقضي به. وعليه سنتولى دراسة بعض العناصر لإبراز هاته السلطة في النقاط التالية:

الفرع الأول : أساس مسؤولية الإدارة عن مخالفة حجية الشيء المقضي به : استقرت أحكام القضاء الإداري على وجود نوعان من المسؤولية ، المسؤولية على أساس الخطأ والمسؤولية بدون خطأ :

أولاً : المسؤولية على أساس الخطأ : يشترط لإمكانية مساءلة الإدارة على أساس الخطأ ضرورة توافر أركان هذه المسؤولية . غير أن الإدارة قد تعفى من تحمل هذه المسؤولية في حالة وجود مبرر مشروع وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء .

أ- أركان مسؤولية الإدارة عن مخالفة حجية الشيء المقضي به :

حيث تقوم هذه المسؤولية على ثلاثة أركان هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر .

1- الخطأ : عرفه الدكتور ماجد راغب الحلو على أنه : " مخالفة لأحكام القانون تتمثل في عمل مادي أو في تصرف قانوني ، يأخذ صورة عمل إيجابي ، أو على هيئة تصرف سلبي ينشأ عند عدم القيام بما يوجب القانون . " ¹³ وبديهي أن الإدارة كشخص معنوي ، لا يمكن لها أن تخطأ وإنما يصدر الخطأ عن موظفيها الذين يعملون لحسابها ويعبرون عنها ، ويأخذ الخطأ في مجال مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي به صوراً متعددة تتفق عموماً مع الأحوال المختلفة للخطأ المرفقي وهي :

- التراخي في التنفيذ
- التنفيذ الناقص أو الجزئي
- رفض التنفيذ

2- الضرر : هو عبارة عن إخلال بمصلحة المضرور ذات قيمة مالية أو ذات أهمية ¹⁴ يستوي فيه أن يكون الضرر مادياً أو معنوياً ، فقد استقر القضاء في الجزائر على قبول طلب التعويض عن الضرر المعنوي .

3- العلاقة السببية : ويعني ذلك ضرورة وجود رابطة سببية بين خطأ الإدارة والمتمثل في مخالفة حجية الشيء المقضي به والضرر الحاصل للمضرور ويعبر عن ذلك باشتراط أن يكون الضرر مباشراً ، ويعد الضرر مباشراً متى كان بمثابة النتيجة الحتمية والمباشرة للأعمال المنسوبة إلى الإدارة ¹⁵

ثانياً : المسؤولية بدون خطأ: بجانب المسؤولية التي تقوم على أساس الخطأ أنشأ مجلس الدولة الفرنسي نوعاً آخر من

المسؤولية ، لا علاقة له بفكرة الخطأ ، وقد حذا حذوه القضاء الإداري الجزائري لتحديد بعض مجالات تطبيقات هاته

المسؤولية ¹⁶ وتقوم مسؤولية الإدارة بمجرد ثبوت العلاقة السببية بين الضرر وتصرف الإدارة المشروع الذي لا ينطوي على

خطأ . أين تنقرر المسؤولية بدون خطأ في مجال تنفيذ الأحكام القضائية في حالتين : الأولى استحالة التنفيذ العيني أو المادي

لحكم الإلغاء والثانية دواعي النظام العام ¹⁷

الفرع الثالث : تطبيقات القضاء الإداري في إقرار مسؤولية الإدارة عن مخالفة الشيء المقضي به : بالرجوع إلى

القضاء الإداري الجزائري و من خلال العديد من قراراته نجد أنه قد أقر مسؤولية الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام

القضائية ، وقد سائر في أحكامه ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي ، وأقر حق المتضرر من تصرف الإدارة باللجوء إلى القضاء الكامل لإقرار مسؤولية الإدارة عن ذلك الامتناع¹⁸

فقبل تأسيس مجلس الدولة الجزائري سنة 1998 نجد قرار صادر عن المحكمة العليا في 1979/01/20 يقرر مسؤولية الإدارة عن امتناعها عن تنفيذ الأحكام المدنية ، " حيث حكمت على الدولة بتعويض قدره 50.000 د ج ، بسبب امتناعها عن تسخير القوة العمومية لتنفيذ القرار الصادر عن مجلس قضاء الجزائر في 1975/05/25 ، والذي حكم على السادة قرومي ومراح مبلغ 8400 د ج إلى السادة بوشحط وسعيدني مقابل 28 شهرا إيجار محل تجاري " ¹⁹

- أيضا نجد قرار صادر عن المحكمة العليا رقم 115284 في 1997/04/13 " ... حيث جاء به : حيث أن رفض الامتثال لمقتضيات قرارات الغرف الإدارية للمجالس والمحكمة العليا الحائز لقوة الشيء المقضي فيه ، والذي يصدر عن سلطة عمومية يعد من جهة تجاوزا للسلطة ومن جهة أخرى عنصرا منتجا لمسؤولية السلطة العمومية ، وأنه طبقا لمقتضيات المادة 340 من قانون الإجراءات المدنية ، فإن المستأنف يمكنه رفع دعوى بهدف الحصول على التعويض إذا كان يرى أن المستأنف عليها ، رفضت القيام بالإلزام القضائي بالأداء الواقع على عاتقها .. " ²⁰

أما بعد تأسيس مجلس الدولة ، فقد صدرت عدة قرارات من هذا الأخير تؤكد إقراره مبدأ مسؤولية الدولة عن الامتناع أو التأخير في تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به والتي نورد منها

- قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2001/04/23 : " حيث جاء به : " وحيث أن التعويض المحكوم به تبرره القواعد العامة وخاصة المادة 124 من القانون المدني ، كون المستأنف سبب ضرر للمستأنف عليه من جراء الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي ، وهو تصرف خاطئ . " ²¹
- قرار مجلس الدولة رقم 4033 عن الغرفة الثالثة ، الصادر بتاريخ 2002/07/15 " ... حيث جاء فيه " حيث أن النزاع يتعلق بطلب تعويض المستأنفين عما فاتهم من كسب وما لحقهم من خسارة من جراء عدم قيام المستأنف عليها بتنفيذ الإلتزام ... وحيث أن التعويض المطالب به من طرف المستأنفين يتجاوز حدود الضرر الذي لحقهم . والمتمثل في عدم قيام البلدية بتنفيذ القرار القضائي ... وحيث أن امتناع هذه الأخيرة عن تنفيذ هذا القرار ... قد سبب حقا ضرارا معنويا للمستأنفين . " ²²

المبحث الثاني : السلطات الحديثة للقاضي الإداري لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية

إذا كانت السلطات التقليدية للقاضي الإداري من ابتكاره ، فإن المشرع الجزائري لم يتخلف عن تقنينها وأقر سلطات حديثة للقاضي الإداري تمكن المتقاضى من الحصول على حقه عند امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

الحائزة لحجية الشيء المقضي به ، وذلك أسوة بالمشرع الفرنسي وتمثل هاته السلطات في سلطة توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية ، وسلطة الأمر بالغرامة التهديدية . وعليه سوف نتناول هاتين السلطتين كالتالي :

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية

حتى لا يظل الأفراد (المحكوم لهم) تحت سلطة الإدارة أتاح المشرع لهم سبيلا يمكنهم من تلافي النتائج الضارة ، التي قد تترتب على تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضد الإدارة ، وذلك بإعتراف للقضاء الإداري سلطة الأمر لضمان تنفيذ أحكامه²³. أين تتنوع سلطة الأمر إلى نوعين ولا يمكن ممارستها تلقائيا ولكنها مقيدة بشروط أو ضوابط قانونية وهو ما سنراه من خلال النقاط التالية :

أولاً: الاعتراف التشريعي للقاضي الإداري بسلطة الأمر لضمان تنفيذ أحكامه:

لقد كان المشرع الفرنسي سابقا إلى الاعتراف للقضاء الإداري بتوجيه أوامر للإدارة ، بقصد ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضده ، وهذا بعد فترة طويلة من الحظر الذي أبداه مجلس الدولة إزاء هذه السلطة²⁴

ولذلك فإن المشرع الفرنسي ، تدخل بإصدار قانون رقم 125/95 الصادر بتاريخ 08 فبراير 1995²⁵ . وقد أعطى المشرع الفرنسي بموجب هذا القانون للقاضي الإداري بمختلف درجاته (المحاكم الإدارية، مجلس الدولة) سلطة توجيه أوامر صريحة إلى جهة الإدارة من إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري ، وقرن ذلك بإمكانية فرض غرامة تهديدية ضمانا لتنفيذ الأحكام الصادرة عن جهات القضاء الإداري²⁶

أما بالنسبة للقانون الجزائري ، فقد سار المشرع الجزائري أسوة بالمشرع الفرنسي إلى الاعتراف للقضاء الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه²⁷. وذلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من خلال المواد (978) ، (979) ، (981)²⁸ أين اعترف المشرع للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة في مجال تنفيذ الأحكام القضائية ، وقد جاء هذا الاعتراف التشريعي ، ليطوي حقبة طويلة سيطر فيها مبدأ عدم صلاحية القضاء الإداري الجزائري لتوجيه مثل هذه الأوامر إلى الإدارة

ثانيا : أنواع الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري لضمان تنفيذ الأحكام القضائية :

بالرجوع إلى القانون الفرنسي رقم 125/95 السالف الذكر ، فقد ميز المشرع الفرنسي بين نوعين من الأوامر التنفيذية هما : أوامر يوجهها في المرحلة السابقة على تنفيذ الحكم - أوامر يوجهها في المرحلة اللاحقة على الحكم وهو ما يقابله من أوامر يصدرها القاضي الإداري الجزائري طبقا لنص المادتين (978) ، (979) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية و هي :

أ- الأوامر السابقة على تنفيذ الحكم الأصلي : لقد اعترف قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر سابقة على تنفيذ الحكم الأصلي إلى كل شخص معنوي عام أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهة القضائية الإدارية باتخاذ التدبير المطلوب ، إذا تطلب الأمر أو الحكم إلزام هذه الهيئات بتدابير تنفيذية معينة كما هو ثابت بنص المادة (978) . أين تقابلها المادة (L911-1) من قانون رقم 125/95 الفرنسي.²⁹

ب- الأوامر اللاحقة للحكم الأصلي : لقد اعترف قانون الإجراءات المدنية والإدارية أيضا بسلطة توجيه أوامر لاحقة على الحكم الأصلي ، وذلك في حالة إغفال المدعي مطالبه بالأمر في إدعائه الرئيسي فصدر الحكم دون أن يتضمن أي أمر للإدارة ، يتدارك الطلب بعد الامتناع عن التنفيذ ، إذا ثبت رفض امتثال الإدارة للأوامر وفي هذه الحالة يوجه بناء على طلب صاحب الشأن أمر لاتخاذ قرار إداري جديد في أجل محدد³⁰ وذلك طبقا لنص المادة (979) من هذا القانون ، يقابلها في القانون الفرنسي السالف الذكر المادة (L911-4) .
تدعيما لهذه السلطة أجاز المشرع للقاضي الإداري في نص المادة (980) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن تدعم هذه السلطة بالأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريانها ، حيث جاء في نص هذه المادة مايلي : " يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه ، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها . " والتي تقابلها نص المادة (L911-5) من القانون الفرنسي السالف الذكر

ثالثا : شروط توجيهه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ أحكامه القضائية : يتطلب قانون الإجراءات المدنية والإدارية لإمكانية استخدام سلطة الأمر ذات الشروط المقررة في التشريع الفرنسي ومن أهمها :

أ- ضرورة طلب صاحب الشأن : يشترط وفقا للمادة (978) وما بعدها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لإمكانية توجيه أوامر للإدارة ، ضرورة تقديم طلب صريح من صاحب الشأن إلى الجهة القضائية ، التي تنظر الدعوى ، وهي إما مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية .

ب- ضرورة أن يتطلب تنفيذ الحكم أو الأمر أو القرار اتخاذ الإدارة تدبيرا معيناً : حيث لا محل لاستخدام سلطة الأمر ، إذا كان تنفيذ الأمر أو الحكم أو القرار لا يتطلب من الإدارة اتخاذ تدبير معين ، وقد يتمثل هذا التدبير في اتخاذ الإدارة إجراء معيناً كإصدار الإدارة قرار جديد³¹

ت- لزوم الأمر لتنفيذ الأمر أو الحكم أو القرار القضائي : وقد عبر عن ذلك صراحة في المادتين (978) و (979) من القانون السالف الذكر حيث جاء فيها : " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص . " وعلى ذلك فإنه يتوجب على القاضي أن يستخدم سلطة الأمر ، متى قدر أنها ضرورية لتنفيذ ما يصدر عنه من أحكام أو أوامر أو قرارات .

ث- قابلية الأمر أو الحكم أو القرار للتنفيذ : حيث لا مجال لاستخدام سلطة الأمر ، إذا كان الحكم غير قابل للتنفيذ ، ومن صور عدم القابلية أن يلغي الحكم المطعون فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة ومن صور ذلك ، أيضا أن تنشأ ظروف قانونية أو واقعية تجعل تنفيذ الحكم مستحيلا .³²

الفرع الثاني : سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية : إن التعرف على سلطة الأمر بالغرامة التهديدية للقاضي الإداري في مجال تنفيذ أحكامه ، يستدعي التعرض إلى جملة من النقاط الأساسية : أولها : التعرف على مفهوم الغرامة التهديدية ثانيا التعرف على مراحل تطور الاعتراف التشريعي بالغرامة التهديدية ثالثا شروط الحكم بها أو توقيعها أخيرا سنتناول موقف القضاء الإداري من الغرامة التهديدية .

أولا : مفهوم الغرامة التهديدية : لتحديد مفهوم الغرامة التهديدية ينبغي التعرض إلى تعريف الغرامة التهديدية وبيان أنواعها كما يلي :

1- تعريف الغرامة التهديدية : جل التشريعات لم تعرف الغرامة التهديدية تاركة ذلك للفقهاء القانونيين أين عرفت على أنها : " عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير ، ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه أو حتى بقصد ضمان حسن تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق ."³³

كما عرفها الأستاذ رمضان غناي كما يلي : " هي تقرير القضاء مبلغ مالي لفائدة الدائن وبطلب منه ، يضطر الممتنع عن التنفيذ بأدائه له عن كل فترة زمنية في تأخير تنفيذ الالتزام . هذه الفترة الزمنية قد تقدر بالساعات أو الأيام أو الأسابيع حسب طبيعة الالتزام ، على أنه جرى العرف القضائي على تحديدها بالأيام ."³⁴

2- أنواع الغرامة التهديدية : تتنوع الغرامة التهديدية بحسب ارتباطها بالحكم الأصلي إلى نوعين هما :

1/ غرامة سابقة على مرحلة التنفيذ (أي الحكم الأصلي) : حيث نصت المادة (980) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين (978) و (979) أعلاه أن تأمر بغرامة تهديدية ، مع تحديد تاريخ سريان مفعولها ."

2/ غرامة لاحقة على صدور الحكم الأصلي : فقد نصت المادة (981) من نفس القانون على أنه : " في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي ، ولم تحدد تدابير التنفيذ تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديد ، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بالغرامة التهديدية ."

ثانيا : تطور الاعتراف التشريعي بالغرامة التهديدية : مرت الغرامة التهديدية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة بمرحلتين وهما : مرحلة ما قبل الاعتراف التشريعي بالغرامة التهديدية ومرحلة الاعتراف بها تشريعا ، وباعتبار أن هاتاه

المراحل مر بها التشريع الفرنسي وحذا حذوه المشرع الجزائري ، كان لزاما علينا التطرق أولا في كل مرحلة من المراحل السالفة الذكر في كلا التشريعين .

أ- مرحلة ما قبل الاعتراف التشريعي للغرامة التهديدية :

لقد حذا المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي ولم يصدر قانون ينظم الغرامة التهديدية في مجال المنازعات الإدارية ، كما أجمع كل من القضاء العادي و الإداري في الجزائر على عدم جواز الحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة العامة ، وذلك لانعدام النص القانوني الذي يميز الحكم بالغرامة التهديدية .

ب- مرحلة الاعتراف التشريعي بالغرامة التهديدية :

مرت مرحلة الاعتراف التشريعي بالغرامة التهديدية في الجزائر بمرحلتين ، والتي يمكن تقسيمها إلى مايلي :

1/ الاعتراف التشريعي بالغرامة التهديدية قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية (09/08) : سار المشرع الجزائري على خطى المشرع الفرنسي ، وكرس الغرامة التهديدية في القانون المدني في نص المادتين (174، 175)³⁵ .

وقانون الإجراءات المدنية السابق (الملغى) في نص المادتين (340، 471)³⁶

كما نص عليها قانون رقم 04/90 المتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل في المواد (34، 35، 39)

كما أن القانون العضوي لمجلس الدولة³⁷ أخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية ، وذلك بموجب المادة (40) منه والتي جاء فيها : " تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية . " كما أخضعت الإجراءات أمام الغرف الإدارية لنصوص قانون الإجراءات المدنية ، وهو ما يستشف من نص المادة (168) من قانون الإجراءات المدنية الملغى .

2/ الاعتراف التشريعي بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية (09/08) : كان لزاما على المشرع الجزائري ، بعد اعترافه للقاضي الإداري بسلطة الأمر أن يعترف له بصلاحيته استخدام الغرامة لضمان ما يصدر من أوامر تنفيذية ، أين نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية (09/08) في بعض نصوصه على سلطة القاضي الإداري على توقيع غرامة تهديدية من أجل إجبارها على التنفيذ في المواد (980، 981) فإذا قدر القاضي الإداري على تنفيذ الحكم يتطلب توقيع غرامة تهديدية على الإدارة من أجل إجبارها على تنفيذ فإنه يجوز له أن يقضي بها .³⁸

ثالثا : شروط الحكم بالغرامة التهديدية من طرف القاضي الإداري : لقد نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية

وهي ذات الشروط التي يتطلبها التشريع الفرنسي وهي كالتالي :

أ- وجود حكم قضائي صادر عن إحدى جهات القضاء الإداري : وفقا لنص المادتين (980 و 981) من هذا القانون فإن استخدام أسلوب التهديد المالي يفترض بداهة وجود حكم أو قرار أو أمر صادر عن جهة قضائية إدارية ، وهي مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية . وترتبا على هذا الشرط تستبعد من نطاق تطبيق الغرامة التهديدية الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية . تقابلها نص المادة (L911-5) من قانون 125/95 الفرنسي السالف الذكر

ب- وجوب أن يتطلب تنفيذ الحكم اتخاذ الإدارة تدبيرا معينا : يعبر هذا الشرط عن الصلة الوثيقة بين سلطة الأمر وسلطة توقيع الغرامة التهديدية ، ويفترض هذا الشرط حتى يمكن للقاضي الإداري استخدام أسلوب الغرامة التهديدية أن يتضمن الحكم المطلوب تنفيذه التزاما على الإدارة بالقيام بعمل معين يتمثل في اتخاذ إجراء أو قرار محدد ، ويستوي أن يصدر الحكم بصدد أي دعوى من الدعاوى التي يختص بها القضاء الإداري . ولهذا السبب فإن الغرامة التهديدية قد تقترن بصدور أمر سابق على التنفيذ ، أي في الحكم الأصلي من الجهة القضائية الإدارية عملا بأحكام المادة (980) من القانون السالف الذكر والتي تقابلها المادة (L911-3) من التشريع الفرنسي السالف الذكر وقد تكون لاحقة له بعد ثبوت عدم التنفيذ لأي سبب كان عملا بأحكام المادة (981) والتي تقابلها المادة (L911-4 و L911-5) من التشريع الفرنسي السالف الذكر .³⁹

ت- قابلية الحكم للتنفيذ : مصدر هذا الشرط أنه لا تكليف بمستحيل ولا إجبار على شيء إلا إذا كان من الممكن القيام به ، وعلى ذلك فليس من المتصور أن يقوم القاضي الإداري باستخدام التهديد المالي اللاحق على صدور الحكم أو القرار إذا كان التنفيذ مستحيلا ، أي غير ممكن وتنوع الاستحالة المانعة من التنفيذ تبعا لمصدر الإجراء أو الواقعة المفضية إلى استحالته إلى نوعين : استحالة قانونية وأخرى مادية أو واقعية ومن الاستحالة القانونية إلغاء الحكم من طرف مجلس الدولة ومن الاستحالة الواقعية التي تمنع استخدام أسلوب التهديد المالي فقدان مستندات إدارية أو بلوغ المحكوم له سن التقاعد⁴⁰

ث- لزوم الغرامة التهديدية : إذا كان القضاء الإداري وفقا لنص المادتين (987 ، 979) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تقابلها في التشريع الفرنسي السالف الذكر المادتين (L911-1 و L911-2) ملزما بأن يأمر الإدارة باتخاذ قرار معين ، أو إصدار قرار بعد تحقيق جديد خلال أجل يقدره ، فإنه غير ملزم وفي جميع الأحوال ، بأن يقضي بغرامة تهديديه لضمان تنفيذ الإدارة الأوامر الصادرة عنه فقراءة نص المادتين (980 و 981) من هذا القانون تضيف الطابع الجوازي للغرامة التهديدية بخصوص الأوامر التنفيذية السابقة على مرحلة التنفيذ أو الاحترازية ، وأيضا الأوامر اللاحقة على الحكم الأصلي .

الخاتمة :

بالنظر للسلطات السالفة الذكر يتضح جليا مدى تطور القضاء الإداري في إيجاد حلول عملية وجدية للتخلص من تعنت الإدارة في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية ، وهذا يظهر جليا في عدم إقتصار القاضي الإداري على إلغاء القرار المخالف لحجية الشبي المقضي به الذي يفتح سلسلة كبيرة من الطعون ، وكذا دعوى المسؤولية الإدارية . التي جعلت الوضع أشبه بالصراع بين القضاء والإدارة ، لتظهر سلطات جديدة في أفق القضاء الإداري والمتمثلة في سلطتي الأمر و الغرامة التهديدية التي تعد مجالا خصبا لضمان التنفيذ الفعلي للأحكام الإدارية . وأخيرا يمكن القول أن القضاء الإداري أصبح بهذه التوجهات الحديثة في سلطاته قضاءا تنفيذيا ، وبالنتيجة سيغير من العلاقة الموجودة بين القاضي الإداري والإدارة ، وأن المرحلة التي تميزت بظهور القاضي موقف المتفرج ، نظرا لظاهرة تسلسل الطعون القضائية دون جدوى التنفيذ لم تعد موجودة .

التهميش :

- 1 - آمال يعيش تمام ، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012 ، ص 51 (غير منشورة).
- 2 - قرار المحكمة العليا ، الغرفة الإدارية ، الصادر بتاريخ 1979/01/20 ، (قضية بوشخط سحنون وسعيد المالكي ضد وزارة الداخلية ووزارة العدل ووالي ولاية الجزائر العاصمة)
- أشار إليه أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائق أنجق وبيوض خالد ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2003 ، ص 213 .
- 3 - عبد القادر عدو ، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر 2010 ، ص 189 .
- 4 - المرجع نفسه ، ص 190 .
- 5 - قانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، الصادر بالجريدة الرسمية ، بتاريخ 23 /04/ 2008 ، عدد 21 .
- 6 - المرجع نفسه ، نفس الصفحة
- 7 - المرجع نفسه ، ص 192 .
- 8 - جورج فوديل ، بيير دلفوليه ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الأول ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2001 ، ص 285 .

- 9- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 193 .
- 10 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2004. ص 526 .
- 11 - قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 43308، الصادر بتاريخ 1985/12/21، المجلة القضائية، عدد 03 الجزائر، 1989، ص 205 .
- 12 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، نفس الصفحة
- 13 - المرجع نفسه، ص 228 .
- 14 - آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 242
- 15 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 230
- 16 - عبد الرحمان بريك، المسؤولية بدون خطأ وأهم تطبيقاتها في القضاء الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011، ص 11 . (منشورة)
- 17 - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 244 .
- 18 - شفيقة بن صالوة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 272 .
- 19 - قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1979/01/20، (السادة قرومي ومرح ضد السادة بوشحط وسعيد)، غير منشور
- أشار إليه آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 259
- 20 - قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، رقم 115284، الصادر بتاريخ 1997/04/13، المجلة القضائية، العدد الأول، الجزائر، 1998 .
- 21 - قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، رقم 1007، الصادر بتاريخ 2001/04/23، (القطاع الصحي لبوفاريك ضد (ز ع))، غير منشور
- 22 - نقلا عن شفيقة بن صالوة، المرجع السابق، ص 273-274 .
- 23 - حمدي علي عمر، حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 125 .
- 24 - عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 114 .
- 25 - السعيد سليمان، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2004، ص 153 .
- 26 - حمدي علي عمر، المرجع السابق، نفس الصفحة.
- 27 - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 223 .
- 28 - تنص المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مايلي: " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، باتخاذ تدابير معينة، تأمر الجهات القضائية منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الإقتضاء." .
- تنص المادة 979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مايلي: " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية، باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد." .
- تنص المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مايلي: " في حالة عدم تنفيذ أمرا وحكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدها، ويجوز لها تحديدها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية." .
- 29 - آمال يعيش تمام، المرجع السابق، ص 278 .
- 30 - المرجع نفسه، ص 279 .
- 31 - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 225 .
- 32 - عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 146 .
- 33 - تعريف "christophe guttier" أورده :

- 15 - منصور محمد أحمد ، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 15 .
- 34 - رمضان غناي ، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية ، تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/04/08 ملف رقم 014989 ، (مقال منشور) ، مجلس الدولة ، عدد 04 ، الجزائر ، 2003 ، ص 147 .
- أشار إليه أيضا : سهيلة مزياني ، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري وإدارة عامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2012 ، ص 10 . (منشورة)
- 35 - الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 ، الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية ، بتاريخ 1975/09/30 ، عدد 78 . المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 يونيو 2005 ، الجريدة الرسمية ، بتاريخ 2005/06/26 ، عدد 44 .
- 36 - أنظر الأمر 154/66 المؤرخ في 1966/06/08 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية ، الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1966/06/09 ، عدد 47 .
- 37 - انظر القانون العضوي 13/11 المؤرخ في 23 شعبان 1432 ، الموافق لـ 26 يوليو 2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 مايو 1998 ، متعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، الجريدة الرسمية ، عدد 48 .
- 38 - عبد القادر عدو ، المرجع السابق ، ص 180 .
- تجدر الإشارة إلى أن التشريع المصري على خلاف المشروع الجزائري والفرنسي لم يجر الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة .
- 39 - عبد القادر عدو ، المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 230 .
- 40 - عبد القادر عدو ، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 157 - 158 .

حق تقرير المصير وحق الانفصال في القانون الدولي المعاصر

الاستاذ : بن عمر ياسين

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الشهيد حمّة لخضر الوادي

ملخص

اعتبر حق تقرير المصير من الحقوق الأساسية التي اتفق عليها المجتمع الدولي إبان ظهور حركات التحرر و الثورات التي تدعو إلى الاستقلال ، و لقد ارتبط هذا الحق بشكل كبير مع حق الشعوب في استقلالها ، إلا أن الأحداث التي شهدتها العالم بسبب سقوط جدار برلين و انهيار الإتحاد السوفياتي و ما صحبه من نتائج أدت إلى ظهور دويلات مستقلة على أساس طائفي أو عرقي ، كل هذا جعل من حق تقرير المصير يحمل معنى إضافي للمعنى الأصلي و هو حق الانفصال من الدولة الأم مما أدى إلى اختلاف المجتمع الدولي و نظار القانون الدولي في الاتفاق على هذا الحق .

Resumé

Le droit d'Auto-détermination considéré comme l'un des droits fondamentaux qui est accepté par la communauté internationale, ce droit apparait en temps des mouvements de la libération et les révolutions qui soullicitent de l'indépendance , les évènements après la deuxième guerre mondiale ainsi le chute du mur de Berlin et la division de l'union soviétique aident de l'emergence des petits états sur un base ethnique ou sectaire , cette situation donne le droit d'auto-détermination un nouveau concept, c' est Le droit de Séparation qui n'a pas été connus avant par la société internationale ce que fait une différence du point de vue entre les juristes et la société internationale

مقدمة

إن مع تطور القانون الدولي المعاصر و بروز معاهدات و موثيق حقوق الإنسان كمصادر أساسية في القانون الدولي المعاصر ، و ظهور انقسامات داخل كثير من الدول أدت في بعض الأحيان إلى ارتكاب مجازر و حروب ضد الأقليات العرقية و القومية أعطى لحق تقرير المصير دلالات و أبعادا جديدة تختلف عما كانت عليه في السابق ، إذ لم يعد السبب الوحيد لإقرار حق تقرير المصير هو وضع الشعوب تحت الاحتلال فهذا كان في السابق لكن في العصر الحديث فإن القانون الدولي أصبح يتجه إلى منح الأقليات الإثنية و العرقية و الدينية الحق في تقرير مصيرها

و يقصد بالأقليات التجمعات التي تحمل هوية واحدة عرقية أو دينية و تنضوي تحت دولة معينة فهذه الأقليات يكفل لها القانون الدولي حق تقرير المصير و الانفصال عن الدولة الأم لكن قد يتعارض هذا الحق مع حق الدولة في الحفاظ على سيادتها و وحدتها الجغرافية و عدم التجزئة و هو من واجباتها

و هو إشكال ينبع من تغيير لمفهوم حق تقرير المصير في القانون الدولي طراً نتيجة لتزايد الصراعات الداخلية ذات الخلفيات العرقية و الطائفية و التي غالبا ما يكون وراءها تدخلات خارجية مباشرة و غير مباشرة بستار حقوق الإنسان و الديمقراطية ، و هي عوامل أعطت في مجملها دلالات جديدة مستحدثة لمفهوم حق تقرير المصير ضمن شروط و معايير بعضها يتفق مع أحكام القانون الدولي ، و بعضها الآخر يكتسب شرعيته بحكم الأمر الواقع من واقع سياسي أو عسكري تدعمه القوى الدولية ذات النفوذ على الساحة العالمية

و تعالج الورقة إشكالية التوافق بين حق تقرير المصير للأقليات في الدول المتعددة الطوائف و حدود الحق في الانفصال من جهة و بين وحدة الدولة و سيادتها و عدم التدخل الأجنبي .

المبحث الأول : حق تقرير المصير في القانون الدولي

يعتبر حق تقرير المصير من المبادئ الأساسية في القانون الدولي العام و الذي اتفقت عليه الجماعة الدولية، و قد بدأ يأخذ مكانته في النصوص و الموثيق الدولية في أعقاب الحرب العالمية الثانية ثم ما فتأ أن تعزز أكثر فأكثر¹ من خلال نصوص و موثيق الأمم المتحدة و القرارات التي أصدرتها محكمة العدل الدولية ، و في هذا المبحث سنتناول الحديث عن مصادر حق تقرير المصير (المطلب الأول) ثم الحالات القانونية لحق تقرير المصير (المطلب الثاني)

المطلب الأول : مصادر حق تقرير المصير في المواثيق الدولية

يستند حق تقرير المصير مصدره من الاتفاقيات الدولية و الاقليمية إضافة إلى قرارات محكمة العدل الدولية و التي تعطىها قيمة إلزام معنويا .

الفرع الأول : الاتفاقيات الدولية

تعاقبت عدة قرارات صدرت من الجمعية العامة للأمم المتحدة تنص على حق تقرير المصير

أولا القرار رقم 1514 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 1960 والذي يعتبر المرجع الأساسي الذي يعود إليه الأصل في حق تقرير المصير و هو القرار الذي يعرف بالمنهي لحالة الإستعمار و الذي يقضي بمنح الاستقلال للشعوب المستعمرة و التي منها شعوب المغرب العربي الجزائر و تونس و المغرب ، و قد نص على حق الشعوب في تقرير مصيرها السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي على أن تتخذ خطوات قريبة لمنح الشعوب غير المستقلة استقلالها التام، وأن لا تتخذ أي ذريعة لتأخير ذلك، وخلاف ذلك يشكل إنكاراً لحقوق الإنسان الأساسية ويناقض ميثاق الأمم المتحدة ويعيق السلم والتعاون الدوليين² ، و أصبح هذا القرار هو السند الذي ترجع إليه الأمم المتحدة في كافة قراراتها اللاحقة بشأن حق تقرير المصير

ثانياً الشرعة الدولية للحقوق المدنية و السياسية الصادر عام 1966 و جاء في نص المادة الأولى منه : " إن لكل الشعوب الحق في تقرير المصير ، و لها بموجب هذا الحق أن تقرر بحرية وضعها السياسي ، و أن تسعى بحرية أيضا إلى تنميتها الإقتصادية و الاجتماعية و الثقافية " ³

ثالثاً إعلان الجمعية العامة الصادر عام 1970 و ذلك في القرار رقم "2625" الذي اتخذته بالإجماع في أكتوبر 1970م والذي تضمن التصريح الخاص بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ، و في هذا الإعلان تم الإقرار بـ :

- حق كل الشعوب في تقرير مصيرها من دون تدخل خارجي بما في ذلك تقرير وضعها السياسي و السعي إلى تنميتها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية

- إن تأسيس أو إنشاء دولة سيادة مستقلة أو الإندماج الحر مع دولة مستقلة أخرى يشكلان أنماطا مختارة من ممارسة حق الشعوب في تقرير مصيرها

رابعا البروتوكول الاختياري لشرعة الحقوق المدنية و السياسية الصادر عام 1977 و الذي يتضمن آلية تنفيذية لمتابعة هذا الحق ومراجعة الدول بصدده و التحقق من التزام الدول بتنفيذه

خامسا الإعلان الصادر عن المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المنعقد في فيينا بتاريخ 24-25 جوان 1993 الذي أقر على أحقية شعوبها في تقرير مصيرها و أكد أن لجميع الشعوب الحق في تقرير المصير ، و لها بهذا الحق الحرية في تحديد مركزها السياسي ، و أن تسعى بحرية إلى تحقيق نماءها الإقتصادي و الاجتماعي و الثقافي ... و يعد المؤتمر أن إنكار الحق في تقرير المصير يعد إنتهاكا لحقوق الإنسان ويؤكد أهمية التحقيق الفعلي لهذا الحق وفقا لإعلان مبادئ القانون الدولي⁴

الفرع الثاني : الإتفاقيات الإقليمية

إضافة إلى هذه القرارات فقد كان للدول الإفريقية أيضا موقفا واضحا تجاه الإقرار بحق تقرير المصير لا سيما و أن معظم الدول العربية و الافريقية عانت من حملات الاستعمار و مصادرة حق شعوبها في تقرير مصيرها و أهمها :

أولا إعلان الجزائر الصادر في جويلية 1976 الذي ينص على حق كل شعب في أن يقرر مصيره ، و أن يحدد وضعه السياسي بحرية تامة من دون أي تدخل خارجي أجنبي .

ثانيا نص المادة 20 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان لسنة 1981 و الذي يقرر أنه لكل شعب الحق في الوجود و لكل شعب حق مطلق و ثابت في تقرير مصيره و له أن يحدد بحرية وضعه السياسي و أن يكفل تنميته الاقتصادية و الاجتماعية على النحو الذي يختاره بمحض إرادته

إلى جانب الاتفاقيات الدولية و الإقليمية فقد كان لمحكمة العدل الدولية مساهمة والمتمثلة في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الذي اعتبر حق تقرير المصير مبدأ قانونيا ملزما في معرض تعرضها لقضية كل من ناميبيا 21 جوان 1971 ، الصحراء الغربية 16 أكتوبر 1975 ، تيمور الشرقية بتاريخ 30 جوان 1995⁵ .

المطلب الثاني : الحالات القانونية لحق تقرير المصير

من خلال قراءتنا للنصوص السابقة التي تؤسس لحق تقرير المصير يتضح لنا وجود نوعين من حق تقرير المصير :

الفرع الأول : حق تقرير المصير الخارجي

و نعني به حق تقرير المصير الذي تطالب الشعوب المستعمرة و هو الحق الذي نادى به إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة المنعقدة في عام 1960 في قرارها رقم 1514 الذي ناقشت فيه أوضاع الشعوب المستعمرة مثل الجزائر تونس و

المغرب ، و هذا الحق متفق عليه بالنسبة لأعضاء المجتمع الدولي و لا يثير أي تحفظ في إطار إقراره أو ممارسته بالرغم من أننا نلاحظ تعديا على هذا الحق في بعض المناطق مثل الاحتلال الإسرائيلي ، و كذلك التواجد المغربي في الصحراء الغربية .

و ارتبط حق تقرير المصير بالشعوب المستعمرة إلى غاية 1989 تاريخ سقوط جدار برلين و انهيار الاتحاد السوفياتي و نشوء حركات التحرر و ظهور طوائف و مجموعات على أساس الدين و العرق و الجنس في عدة دول و ظهور ما يعرف بـ "حق تقرير المصير الداخلي"

الفرع الثاني : حق تقرير المصير الداخلي :

و هو يعني حق أغلبية الشعب داخل الوحدة السياسية المثلثة لها في ممارسة السلطة وفقا لمبادئ القانون الدولي لإقامة شكل للحكم و المؤسسات الوطنية بصورة تتلاءم مع مطالب هذه الأغلبية⁶ و هو حق في أغلب حالاته يقود إلى تقرير المصير المؤدي للانفصال و يعتبر مرحلة متطورة لحق تقرير المصير ، فلم يعد يشير إلى حق الشعوب المستعمرة في تقرير مصيرها بل أصبح يهتم بمجموعة الأقليات العرقية أو الدينية التي تطالب بالانفصال عن الدولة الأم و تأسيس دولة مستقلة .

ويمكننا اعتبار حالة جنوب إفريقيا مثلا واضحا في تطبيق حق تقرير المصير و اختيار نظام الحكم إذ تمكنت الغالبية الإفريقية من إنهاء نظام الفصل العنصري و إقامة دولة مدنية ديمقراطية منهيمة به حالة التمييز العنصري .

المطلب الثالث : حق تقرير المصير و مفهوم الأقليات

عند الكلام عن حق تقرير المصير يتبادر إلى أذهاننا موضوع الأقليات في الدول الطائفية أو العرقية ، والقانون الدولي أمام هذه الحالة حريص على حماية سيادة الدول و المحافظة على وحدتها على أساس مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول ، واحترام سيادة الدول في تسييرها لشؤونها ، و لكن كيف نظر القانون الدولي لفئة الأقليات التي تطالب بحقها في تقرير مصيرها و الانفصال عن الدولة الأم ، مع العلم أنه أصدر إعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية الصادر في ديسمبر عام 1992⁷ .

فإذا اعتبرنا أن القانون الدولي يحترم مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول و احترام وحدتها و سيادتها فهو يرتبط ارتباطا وثيقا بضرورة احترام المواطنين داخل الدولة على حد سواء و تمتعهم بجميع الحقوق دون تمييز ، و لكن متى أصبحت الدولة تستخدم أجهزتها لمضايقة طائفة معينة من المواطنين لأسباب دينية أو عرقية أو جنسية ففي هذه الحالة يصبح من الضروري تدخل القانون الدولي لحماية المواطنين داخل الدولة .

الفرع الأول : مفهوم الأقليات

لقد ضمن القانون الدولي للأقليات الحقوق الأساسية لهم و خاصة في إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات إثنية أو قومية أو دينية الصادر عام 1992 ، فماذا يقصد بمصطلح الأقليات ؟

التعريف الأول : هي " مجموعة من مواطني دولة تختلف عن أغلبية المواطنين في الجنس أو الدين أو الثقافة مع شعورها بالتهميش أو الاستهداف و عدم تمتعها بالهيمنة على أي من المجموعات الأخرى مما يوجب حماية القانون الدولي لها"⁸

هذا التعريف يركز على تمتع الأقلية بصفة المواطنة و انتماءها للدولة مما ينفي فئة المهاجرين و الأجانب

كما يشير التعريف إلى اختلاف هذه الفئة عن بقية المواطنين في الجنس أو الدين أو الثقافة ، لكن ما يعاب على هذا التعريف هو وصف عدم الهيمنة على المجموعات الأخرى و الأصح هو مدى تمتع هذه الفئة و تساويها في الحقوق مع غالبية المواطنين من عدمه

تعريف اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة

"هي كل جماعة لها أصل عنصري ثابت و تقاليد دينية و لغوية و هي الصفات التي تختلف بصفة واضحة عن بقية الشعب الذي تعيش فيه و يجب أن يكون عددها كافيا للمحافظة على تلك التقاليد و الخصائص ، كما يجب أن تدين بالولاء للدولة التي تتمتع بجنسيتها"⁹

في تعريف آخر هي "كل جماعة غير مسيطرة و قليلة بالنسبة لبقية سكان الدولة التي تعيش فيها و التي يرتبط أفرادها فيما بينهم بروابط العرق و الدين و الثقافة و يتميزون بهذه الخصائص بشكل واضح و يتكاثف أفرادها من أجل الحفاظ على خصوصيتهم"¹⁰

مما سبق ذكره من التعاريف يمكن أن نختار تعريفا مؤداه

" هي جماعة من مواطني الدولة تختلف عن أغلبية المواطنين يشترك أفرادها في رابطة الدين أو العرق أو الثقافة و يعملون على الحفاظ على خصوصيتهم .

الفرع الثاني : خصائص الأقليات

إذا كانت الأقليات هي جماعة سكانية ترتبط بروابط مشتركة في الدين أو الثقافة أو الجنس و يعملون على الحفاظ على خصوصيتهم ، إلا أن ما يكسبها تعاطف المجتمع الدولي هو شعورها بالاضطهاد و عدم المساواة أمام بقية السكان

بسبب الجنس أو الثقافة أو الدين ، لكن ماهي صور هذا الاضطهاد الذي تمارسه الدولة ضد هذه الفئة ، هل يشترط العدوان بأفعاله المتمثلة في التقتيل و التعذيب و التهجير أم حتى الإقصاء من المشاركة السياسية والتمثيل في الحكومة ؟

إن الإعلان الصادر عام 1992 المتعلق بحقوق الأقليات ينص على تمتع هذه الفئة من جميع الحقوق السياسية و الاقتصادية و الثقافية و يحق لها تحقيق التنمية في هذه المجالات ، كما ينص على وجوب تمثيل لهذه الفئة في النظام السياسي للدولة و بالتالي فإن أي إقصاء لهذه الأقليات يكسب مطالبها صفة المشروعية .

تختلف حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات عن حقوق الشعوب في تقرير المصير ، فحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات حقوق فردية وغالبا ما يتم استخدام تعبيرات فردية على غرار " قوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات " و بالتالي فإن حقوق الأقليات في القانون الدولي في حد ذاتها ليست حقوق فئات و إنما الحقوق الفردية للأعضاء المنتمين لهذه المجموعة ، إلا أنه وإن كان لا يمكن التمتع بها في معظم الحالات إلا في إطار جماعي ، أما حقوق الشعوب فهي حقوق جماعية و حق تقرير المصير لها مكرس بموجب القانون الدولي¹¹

المبحث الثاني : حق تقرير المصير بمفهوم الانفصال في مقابل وحدة سيادة الدولة

يتعارض حق تقرير المصير بمفهوم الانفصال مع حق آخر أساسي نصت عليه ميثاق الأمم المتحدة و هو وحدة سيادة الدولة و حرمتها في إدارة شؤونها ، فكيف يتمشى حق تقرير المصير مع وحدة سيادة الدولة ؟ نتناول في هذا المبحث موقف القانون الدولي من حق تقرير المصير بمفهوم الانفصال (المطلب الأول) ثم نموذج عن السودان كحالة انفصال (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : موقف القانون الدولي من حق تقرير المصير بمفهوم الانفصال

إن إعلان علاقات الصداقة الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة يلزم الدول بمعاملة كافة المواطنين في إقليمها بشكل متساو دون تمييز على أساس العرق أو الدين أو اللون، فقد جاء الإعلان الصادر عام 1970 والذي تضمن التصريح الخاص بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة في مبادئه على حق تقرير المصير و نص في المبدأ الخامس أن من بين الوسائل المسموح بها في إطار ممارسة حق تقرير المصير :

- إقامة دولة مستقلة ذات سيادة
- الرغبة في حرية الانفصال عن الدولة أو الانضمام إلى دولة مستقلة
- التحول إلى نظام سياسي بحرية وفقاً لرغبة الشعوب

و في نفس الوقت أجازت الفقرة السابعة من نفس المبدأ للدول الحق في الدفاع عن سيادتها ضد حركات التقسيم أو الانفصال.

و بين الحق في تقرير المصير بمفهوم الانفصال و مبدأ عدم التدخل في سيادة الدول اختلفت الاتجاهات في موقفها من هذا الحق بين معارض للانفصال (الفرع الأول) و مؤيد (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : الإتجاه المعارض لحق تقرير المصير المؤدي للإنفصال

يرى اتجاه من الفقهاء أن حق تقرير المصير المنصوص عليه في المواثيق الدولية متعلق بحرية الشعوب التي تعرضت لاحتلال خارجي وهو ما يسمى بحق تقرير المصير الخارجي و لا يتعلق أبداً بحق تقرير المصير الداخلي الذي يرتبط بحركات جماعات انفصالية داخل الدولة من أجل إقامة دولة مستقلة ، حيث يذهب ALANDIS LANDS¹² إلى أن هذا النوع من الحق يؤدي إلى عدم الاستقرار في المجتمع الدولي عندما تطالب كل جماعة أو أقلية بالاستقلال و حق تقرير المصير ، و يؤكد على أهمية حصر حق تقرير المصير و ربطه بحركات تحرر الشعوب ضد الاستعمار .

و يرى مؤيدو هذا الاتجاه أن أقصى سقف المطالب التي يجب المطالبة بها من قبل الأقليات هو إيجاد تمثيل لها في النظام السياسي و الحرية في اختيار المركز السياسي داخل كيان الدولة و مؤسساتها ، و بهذا المعنى فإنهم يرون أن حق تقرير المصير يضمن للأقليات حق التمثيل في الحكومة المركزية ، و هو ما قد يقتضي بعض الأحيان منح الأقليات حكماً ذاتياً أو فيدرالياً ضمن حدود الدولة القائمة ، و هذا بخلاف الانفصال الذي يعتبرون أن القانون الدولي لا يعطي الحق للإنفصال عن الدولة الأم مستنديين إلى قرار الإحالة بشأن انفصال مقاطعة الكيبك الكندية في عام 1998 ، إذ طلب من المحكمة العليا بكندا الإجابة على ثلاثة أسئلة أهمها هل يوجد في القانون الدولي حق تقرير المصير يعطي لسكان الكيبك حق الإنفصال أحادي الجانب ؟

و كان جواب المحكمة بأن القانون الدولي لا يمنح الأجزاء المكونة لدولة ذات سيادة حقاً قانونياً للإنفصال أحادي الجانب عن الدولة الأم ، و أن حق تقرير المصير الذي يقره القانون الدولي لا ينشئ سوى حق تقرير المصير الخارجي في حالات المستعمرات و الاحتلال العسكري الأجنبي ، أو حينما يحال بين مجموعة محددة و حقها في الوصول للحكم ، و تضيف المحكمة أنه في جميع الحالات السابقة يتمتع الشعب المعني بحق تقرير المصير الخارجي إذا منع أن يمارس حقه داخلياً في تقرير المصير ، غير أن هذه الظروف لا تنطبق على الكيبك فلا يملك حق الإنفصال أحادي الجانب¹³ .

و يرى KOSCENIENNE أن حق تقرير المصير كان مرتبطا بالشعوب التي كانت تحت الإستعمار و هذه الشعوب هي التي حازت اهتمام الأمم المتحدة و السبب في ذلك يرجع إلى أن لها ممثلين في الأمم المتحدة و لها مكان وجود موحد في بقعة جغرافية موحدة

و بالتالي فهو ينكر حق الأقليات التي تتواجد في عدة دول ، أو التي ليس لها تمثيل في الأمم المتحدة

و بمفهوم المخالفة فإن تمتع هذه الأقليات بنفوذ سياسي و توفير تمثيل لها في الأمم المتحدة لا يمنع من مطالبتها بحق تقرير المصير ، و لكن هذا حسب رأينا لا يكفي لصحة الإدعاء بحق تقرير المصير بل ينبغي توفر شروط أخرى تؤكد صحة إدعاء هذه الجماعات أو الأقليات .

الفرع الثاني : الإتجاه المؤيد لحق تقرير المصير المؤدي للإنفصال

و هو اتجاه يدعم المطالبة بحركات الإنفصال على أساس حق تقرير المصير ، و استند أنصار هذا الاتجاه إلى قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 22 أوت 2010 بشأن استقلال كوسوفو عن صربيا و الذي اعتبر أن إعلان كوسوفو المنفرد الاستقلال عن صربيا في عام 2008 جاء موافقا لمبادئ القانون الدولي ، و جاء في قرار المحكمة أن إعلان الاستقلال لا يمثل انتهاكا للقانون الدولي العام¹⁴ .

و اعتبر أنصار هذا الاتجاه بأنه لاعتبار جدية و مصداقية المطالبات بحق الإنفصال يجب أن يضبط هذا الحق بشروط و هي :

أولا - الشعب : و هو صاحب الحق في تقرير المصير و يجمع الشعب بين أفراده عوامل مشتركة ثقافية ، دينية ، عرقية ... و كذلك التاريخ المشترك ، و هنا نتساءل عن صحة إطلاق تسمية الشعب للأقليات ، فإذا ماعدنا للتعريف فإن الأقليات كذلك يجمعها تاريخ واحد و ثقافة واحدة ، إلا أن ما يضيفي وصف الشعب لهذه الأقليات هو الكثافة السكانية المعتبرة لهذه الأقلية التي تطالب بالانفصال .

ثانيا - إنعدام التمثيل الوطني في الحكومة

و هو يفيد بإقصاء هذه المجموعة من المشاركة السياسية ، و هو شرط سلبي وهو ما يفهم من إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر عام 1970 بقولها : " لا شيء في هذا الإعلان يسمح بتشجيع أي عمل أو القيام به بشكل يؤدي إلى تجزئة الوحدة الإقليمية أو السياسية للدول المستقلة التي تسلك سياسة متلائمة مع مبدأ الحقوق المتساوية و تقرير المصير ، و بالتالي تكون حكومتها ممثلة لكل الشعب المنتمي إلى إقليمها دون أي تمييز عائد للعرق أو العقيدة أو اللون "

إن هذا الشرط ليس دقيق ، حيث نجد أحيانا في الأنظمة التسلطية قيام الحكومات بشراء ذمم بعض المحسوبين من هذه الفئة أو الجماعات ، كذلك نتساءل عن مدى اعتبار التمثيل في المجالس المنتخبة مثل البرلمان أم هو محصور في السلطة التنفيذية ؟

ثالثا - عدم مراعاة حقوق الإنسان

و نعني به قيام الحكومة بممارسات لاإنسانية ضد هذه الأقليات ، و يعد هذا الشرط مدخلا يسمح للدول بالتدخل في الشؤون الداخلية بداعي عدم احترام حقوق الإنسان ، فما هي الأفعال التي تستوجب الحق في الانفصال إذا ما تم ارتكابها و تسمح للأقلية بالمطالبة بالانفصال عن الدولة الأم ؟ هل يشترط في الأفعال التي تعد انتهاكا لحقوق الإنسان تكرارها على مدى سنين أم يكفي حتى اعتبار وقوعها في فترة زمنية معينة ؟

و نحن نضيف شرطا آخر إلى هذه الشروط و هو وجود النفوذ السياسي و التمثيل الدولي ، و هو في الواقع شرط يفرض نفسه عمليا إذ لا نتيجة من تحقق الشروط السابقة دون وجود تأثير سياسي و تمثيل دولي لهذه الأقليات ، فإذا كان لهذه الأقليات تمثيلا على مستوى الأمم المتحدة أخذت مطالبها بعين الجدية و الاعتراف .

- القيام باستفتاء تشرف عليه الأمم المتحدة

و هو الآلية التي يتم بها ممارسة حق تقرير المصير و الانفصال من عدمه و هو يعطي للشعب (الأقلية) حرية إبداء الرأي في الانفصال عن الدولة الأم أو البقاء

المطلب الثاني : السودان و مسألة الانفصال (دراسة حالة)

لقد أشرفت الأمم المتحدة على استفتاء تقسيم السودان إلى نصف شمالي و نصف جنوبي بعد انتشار حركة الاحتجاج في الجزء الجنوبي و مطالبة السكان بالانفصال وحتى لا تكون دراستنا نظرية أردنا تطبيق كل ما ناقشناه سابقا أماما حالة السودان ، و تقودنا حالة السودان إلى طرح تساؤل حول شرعية الانفصال بمعايير القانون الدولي ، وهل يعد انفصال جنوب السودان تطبيقا من تطبيقات حق تقرير المصير في القانون الدولي ؟

مدى مشروعية انفصال جنوب السودان على أساس حق تقرير المصير

كان تاريخ الانفصال الرسمي لجنوب السودان عن الدولة الأم بتاريخ 09 أوت 2011¹⁵ بعد مفاوضات طويلة كانت تحت غطاء الأمم المتحدة ، و الجدير بالذكر أن الأمم المتحدة باركت هذا الانفصال و كان بغطاء منها لكنها لم تحدد الصفة القانونية فهل كان مطابقا للقانون الدولي أم كان واقعا فرضته الظروف السياسية و العسكرية

يقتضي حق تقرير المصير وجود ثلاثة شروط أساسية تكلمنا عنها سابقا في الجزء الأول من البحث وهي - وجود شعب أقلية تجمعهم روابط مشتركة دينية أو عرقية .. يعيشون في رقعة جغرافية واحدة

- أن يكون حجم هذه الجماعة بالكثافة السكانية كبير

- تقوم الحكومة المركزية بممارسات لاإنسانية ضد هذه الأقلية مع حرمانها من التمثيل في الحكومة

فضمان حق الدولة في وحدتها الإقليمية و السياسية منوط بتوفير التمثيل للأقليات و احترام حقوق الإنسان تجاهها و بالمقابل تفقد الدولة حقها في الوحدة الإقليمية و السياسية في حالة عدم احترام هذه الشروط

و لمطابقة مشروعية جنوب السودان في الانفصال لابد أن نقف على الممارسات التي قامت بها الحكومة السودانية تجاه سكان دارفور جنوب السودان و التي يصفها مؤيدو الانفصال باللاإنسانية و تفشي مظاهر التمييز و الإضطهاد ضد فئة معينة و هو ما يحقق شرطا من شروط صحة المطالبة بالانفصال ، لكن هناك من يقول بأن هذا التمييز و الاضطهاد كان ردة فعل للحكومة للحفاظ على وحدة و سيادة الدولة من حركات التمرد و التي تتهم فيها الحكومة أطرافا خارجية بدعمها

و لكن من حقنا أن نطرح أسئلة هل كان ثمة إنعداما لتمثيل سكان الجنوب في النظام السياسي للسودان ؟ و هل كانت المطالبات باستقلال جنوب السودان عن الشمال منذ سنين أم كانت وليدة ظروف سياسية معينة ؟ و لو أننا سلمنا جدلا بصحة مطالبات سكان الجنوب بالاستقلال عن الدولة الأم فإنه من جهة أخرى لا يمكن التستر عن كون هذه المطالبات تمت من وراء دعم خارجي من دول أخرى و القانون الدولي في نصوصه يرفض التدخل الخارجي ضد حدة الدولة و استقرارها .

إن الإجابة على هذه الأسئلة يعطينا جوابا على مدى مشروعية الانفصال جنوب السودان عن شماله ، و لأننا لا نجد استقرارا للقانون الدولي في هذه المسألة فإن المبدأ يظل بعدم اتخاذ حق تقرير المصير ذريعة للانفصال عن الدولة الأم في ظل وجود حلول أخرى توافق بين مطالب الأقليات و بقاء وحدة و سيادة الدولة متمثلة في الحم الكم الذاتي كوسيلة تمنع من تفكك و انقسام وحدة الدول .

خاتمة

إن ما يمكن قوله في نهاية هذه الورقة هو أن حق تقرير المصير لم يعد محل اتفاق مثلما كان في السابق ، و هو ما أسفرت عليه التطورات الدولية ، وما يمكن استنتاجه في خاتمة بحثنا :

- أن القانون الدولي كان متحفظا تجاه الإقرار بحق الأقليات في تقرير مصيرهم عن طريق الانفصال إذ لم ينص صراحة على الحق في الانفصال بل غالبا ما كان يشير إلى أن الاهتمام بحقوق الأقليات لا يعني إطلاقا الإشارة إلى الحق في الانفصال و هو ما نصت عليه المادة الثامنة الفقرة الرابعة من الإعلان الخاص بحقوق الأقليات عام 1992 حيث نصت " لا شيء في الإعلان الحالي يمكن تفسيره مخولا القيام بأي عمل يتعارض مع غايات و مبادئ الأمم المتحدة "

- إن درجة تقدير حق تقرير المصير مرتبطة بطبيعة النظام و الدولة و مدى شرعية تمثيلها لمواطنيها ، فإذا كان النظام دكتاتوريا يعتمد سياسة التمييز في التعامل مع مواطنيه و لا يعطي كل أفراد و فئات المجتمع حقها في التمثيل السياسي فذلك يعني أنه نظام غير ديمقراطي و بالتالي يتم التعاطي مع مطالب هذه الأقليات بالاعتراف و الجدية كما يجب أن ننظر إلى تاريخ المطالبة بحق تقرير المصير بالنسبة لهذه الأقليات و مدى مصداقيته .

- لا يمكن اعتبار حالات الانفصال التي تمت مثل كوسوفو و جنوب السودان حالة عامة يقاس عليها كل المطالب التي تدعو للانفصال بل يجب التأكيد على خصوصية كل حالة على حدة و اختلاف ظروف و معطيات كل حالة .

- إن الاعتراف بالتمثيل لفئة الأقليات التي تطالب بالاستقلال من طرف غالبية المجتمع الدولي هو شرط أساسي لصحة الإدعاءات المطالبة بالانفصال و هو الذي يعطي الشرعية لصحة مطالب هذه الأقليات تجاه المجتمع الدولي

التهميش:

1 أحمد محمد طوزان : التحول في المفهوم القانوني لحق تقرير المصير بين تحقيق الاستقلال و الانفصال ، مقال منشور بمجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ، المجلد 29 العدد 3 ، 2013 .

2 إعلان منح الاستقلال للبلدان و الشعوب المستعمرة ، انظر مكتبة حقوق الإنسان جامعة مينوسوتا

للإطلاع على الإعلان كاملا زر الموقع <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b007.html>

3 نص الإعلان كاملا متاح باللغة العربية من الموقع الإلكتروني لمكتبة حقوق الإنسان بجامعة مينوسوتا الأمريكية ، انظر <http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b100.html>

4 و قد جاء في رأي المحكمة أن حق تقرير المصير كما يستنبط من ميثاق الأمم المتحدة و من ممارسات الأمم المتحدة له صفة إلزامية عامة و لا يمكن للدول الإتفاق على مخالفته

- 5 محمد عزيز شكري: حق تقرير المصير ، مقال منشور بموسوعة العلوم القانونية و الاقتصادية الصادر عن هيئة ا: http://www.arab-ency.com/index.php?module=pnEncyclopedia&func=display_term&id=14153&m=1 لموسوعة العربية بدمشق ، للاطلاع راجع الرابط التالي
- 6 محمد عزيز شكري : مرجع سابق
- 7 للإطلاع على نص الإعلان كاملا زر موقع مكتبة حقوق الإنسان جامعة مينوسوتا
http://www1.umn.edu/humanrts/arab/b020.html
- 8 أحمد وهبان : الصراعات العرقية و استقرار العالم المعاصر ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية 2001 ، ص 109 .
- 9 محمود أبو العينين : إدارة و حل الصراعات العرقية في إفريقيا ، الدار الجامعية للنشر و التوزيع و الطباعة ، ط 1 ، ليبيا ، 2008 ، ص ص 15 ، 16
- 10 بشير شايب : مفهوم الأقليات و عوامل نشوءها ، مقال منشور بالمجلة الإفريقية للعلوم السياسية
- 11 أسبيون إيدي : تعليق على إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية ، منشور في دليل الأقليات ، ص 8
- 12 شفيق المصري : المتطلبات القانونية لحق تقرير المصير ، مقال منشور في الهيئة الوطنية الأرمينية للشرق الأوسط ، بيروت 1997 .
- 13 فيصل عبد الرحمان علي طه : تقرير المصير و الانفصال ، مقال منشور على موقع القناة الفضائية السودانية الإلكتروني تاريخ 13 شباط 2011 ،
أنظر <http://www.sudantv.net/mag/submagadd.php?yy=MTczNjY>
- 14 للإطلاع على القرار كاملا راجع الرابط <http://www.unmultimedia.org/arabic/radio/detail/45849.htm>
- 15 انظر <http://www.bbc.co.uk/arabic/topics/sudan>

آليات تحسين الموارد المالية للبلدية من اجل النهوض بالتنمية المحلية

أ. لطيفة بهي

أ. شهرزاد مناصر

جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي

ملخص

لقد منح المشرع الجزائري للبلدية الاستقلال الإداري، والاستقلال المالي، وأقر لها موارد مالية من أجل القيام بكل المهام الموكلة لها، وعلى رأسها النهوض بالتنمية المحلية، غير أن مستوى التنمية المحلية في الجزائر شهد تدهورا كبيرا على مستوى أغلب البلديات، ويرجع ذلك إلى السبب الرئيسي وهو عدم كفاية الموارد المالية للبلديات، لذلك استحدثت السلطات العمومية مجموعة من الآليات الإصلاحية من أجل تدارك ذلك، غير أن هاته الأخيرة قد تكون غير كافية لتحقيق التنمية.

Abstract

Algerian legislature had given municipal administrative autonomy ,and financial independence , and approved its financial resources in order to do all the tasvse intrusted to them, chiefly the promotion of local development is that the local level of development in Algeria has been a significant deterioration, at the level of most municipalities, and due to the main reason it is adequate the financial resources fo the municipalities that have been developed, therefore public authorities introduced a range of mechanisms of reform in order to remedy it is these circumstances that the latter may be insufficient to achieve development.

مقدمة:

لقد شهدت الجزائر في الفترة الأخيرة مجموعة من الإصلاحات في مختلف المجالات، و تمخض عنها صدور مجموعة قانونية تنظم ذلك، وحظيت الجماعات الإقليمية بجانب كبير من الإصلاحات، وكان الهدف الأساسي من الإصلاحات التي شملت النظام الإداري والمالي للجماعات الإقليمية، تفعيل مشاركتها الحقيقية في إدارة التنمية الشاملة وبما أن البلدية تمثل القاعدة الإقليمية للامركزية، وهي الخلية الأساسية في الدولة، فهي مكلفة بتسيير الشؤون العامة

دخل إقليمها، كما تلعب دورا رئيسيا في دفع عجلة التنمية الوطنية، حيث أسندت لها مهمة إعداد وتنفيذ الخطة مالية البلدية بهدف النهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي، وذلك لأن مستوى التنمية المحلية في الجزائر شهد تدهورا كبيرا على مستوى أغلب البلديات، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها إدارية ومالية، كسوء التسيير والاستغلال وزيادة النفقات نقص الموارد المالية، وفي هاته الدراسة سنسلط الضوء على الجانب المالي لأنه يعتبر من أهم الأسباب الرئيسية التي أدت إلى عجز البلديات في الجزائر عن القيام بمهامها الأساسية على أكمل وجه، هذه الوضعية حثمت على السلطات العمومية الجزائرية ضرورة إعادة النظر في الموارد المالية للبلديات، والتفكير في مجموعة من الإجراءات والإصلاحات، حتى تتمكن البلديات من أداء دورها الأساسي التنموي، ولهذا حاولنا التساؤل حول: **مدى فعالية الإجراءات والآليات التي استحدثها المشرع الجزائري من أجل إصلاح وتحسين الموارد المالية للبلدية دعما للتنمية المحلية؟** سنحاول الإجابة على التساؤل عبر الخطة التالية:

المبحث الأول: الإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالموارد المالية الذاتية للبلدية وأثارها على التنمية المحلية.

المبحث الثاني: الإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالموارد المالية الخارجية للبلدية وأثارها على التنمية المحلية.

المبحث الأول: الإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالموارد المالية الذاتية للبلدية وأثارها على التنمية المحلية:

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال¹، وتختلف الموارد المالية الذاتية للبلدية في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنظام الاقتصادي المتبع، وتعتبر أهم مقوم من مقومات الإدارة المحلية وركنا أصيلا لقيامها، كما أنها تشكل دعامة أساسية لتكريس استقلالية البلدية²، ولقد حاول المشرع الجزائري سن مجموعة من القوانين التي تساعد البلدية على تحسين مواردها المالية الذاتية للتخلص من العوائق التي تقف في وجه تحقيق تنمية محلية فعالة.

المطلب الأول: الإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالمداخيل الجبائية والرسوم:

تعتبر الضرائب عبارة عن مدفوعات إجبارية ترتبط بنشاطات معينة³، كما عرفت الضريبة بأنه فريضة نقدية تقتطعه الدولة أو ومن ينوب عنها من أشخاص القانون العام من أموال الأفراد جبرا، وبصفة نهائية وبدون مقابل، وتستخدمه لتغطية نفقاتها⁴، وتحتل حصيلة الموارد الجبائية والرسوم مكانة مهمة في الموارد الخاصة بالبلدية، لأنها تشكل مصدر تمويل أساسي، وتتكون الضريبة من ضرائب مباشرة وهي التي تفرض مباشرة على رأس مال الفرد أو دخله دون التواء، ومطروح الضريبة يكون في هذه الحالة مثلا رأس مال المكلف بالضريبة للشركات، ودخل المكلف من رأس المال من كسب العمل، كالرواتب والأجور، من رأس المال مع كآرباح المهن الحرة، وأرباح الناجمة عن الاستثمار الصناعي والتجاري⁵، وغير مباشرة، ومن أهمها:

أ - الرسم على النشاط المهني: يعتبر من الضرائب المباشرة والذي أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1996⁶، وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري، والرسم على النشاط الغير تجاري يفرض على أي نشاط يمارس على إقليم البلدية، حيث يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا وتجاريا، أو أولئك الذين يزاولون نشاط غير تجاري وتساوي نسبة الرسم 2 % وذلك حسب ما جاء في المادة 06 من قانون المالية لتكميلي لسنة 2001، حيث يتم توزيع مداخيله كما يلي:

لصالح الولاية بنسبة 0.59%، أما البلدية فنسبتهما 1.3%، والصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11%، ويحدد وعاء هذه الضريبة من خلال المبلغ الإجمالي لرقم الأعمال والإيرادات المهنية خارج الرسم على القيمة المضافة المحققة خلال سنة⁷.

ب- الرسم على القيمة المضافة: هو ضريبة غير مباشرة تفرض على الاستهلاك والعمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري والحرفي، تتميز بأنها تدفع كلية من طرف المستهلك، وتسمح هذه الضريبة بتوفير إيرادات كبيرة لخزينة الدولة على مدار السنة، نظرا لاتساع تطبيقها ومواعيد تحصيلها الشهرية⁸، وقد نظمها المشرع من خلال القانون 39/90 المؤرخ في 1990/12/31 والصادر في قانون المالية لسنة 1991 المتعلق بالرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية⁹، ودخل حيز التنفيذ بموجب قانون المالية لسنة 1992، والذي ألغى النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، وقد الرسم على القيمة المضافة خضع لعدة تعديلات بموجب قوانين المالية اللاحقة.

حيث يفرض على الأشخاص الطبيعية والمعنوية، ويحسب على أساس قيمة المنتج ويتحملها آخر مستهلك للسلعة، تقدر نسبتها بين 07% ويفرض على العمليات المتعلقة بالسلع الضرورية الأولية، أو تلك التي لها طابع اجتماعي، ونسبة 17% تفرض على السلع والخدمات. يعد من أهم الرسوم الجبائية من حيث المداخيل، حيث تستفيد البلديات بنسبة 6%، مقابل 85 % للدولة و 9% للصندوق المشترك للجماعات المحلية¹⁰.

ج - الضريبة الجزافية الوحيدة: لقد نصت المادة 282 مكرر من قانون المالية لسنة 2007¹¹، على تأسيس ضريبة جزافية تحل محل النظام الجزائي على الضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني، ويخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيين الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاث ملايين دينار جزائري، ويحدد معدل الضريبة ب 6%، والأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمة التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاث ملايين دينار جزائري، ويحدد معدل الضريبة ب 12% وهذا حسب ما جاءت به المادة 282 مكرر 01 من القانون رقم 24/06 المتعلق بقانون المالية 2007.

وتوزع الضريبة الجزافية كما يلي:

ميزانية الدولة 50%، ميزانية البلدية بـ: 40%، أما ميزانية الولاية 05%، والصندوق المشترك للجماعات المحلية بـ 05%¹².

في إطار تحسين الموارد المالية للبلدية فلقد اقترحت اللجنة الوزارية التي تأسست بتاريخ 09 جويلية 2007 وهي لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجبائية المحليتين، تخصيص 50% من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية¹³.

إلا أن ما لحظناه هو عدم تطبيق الاقتراح بأكمله، لكن ارتفعت نسبة الضريبة المخصصة للبلدية، ولو بنسبة قليلة من خلال المادة 282 مكرر 05 من القانون المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، فقد نص على أن توزع نسبة الضريبة الجزافية كمايلي: ميزانية الدولة 49%، غرفة التجارة والصناعة التقليدية والمهن 0,24%، الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0,01%، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5%، ميزانية البلدية 40,25%، ميزانية الولاية 5%¹⁴.

د - **الرسم العقاري:** يعد هذا الرسم من الرسوم القديمة لقانون الضرائب المباشرة والرسوم لمماثلة والمفروض لصالح بلديات، حيث يفرض الرسم العقاري على كل الأملاك سواء كانت لأشخاص طبيعيين أو معنويين، ويعفى من هذا الرسم الدولة، والولايات، بلديات، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو العلمية أو التعليمية أو المؤسسات ذات النشاط الربحي، ويحسب الرسم العقاري على أساس القيمة الإيجارية الجبائية والتي تحدد حسب طبيعة الأرض المعنية¹⁵، تم تعديل الرسم العقاري بموجب المادة 43 من قانون 25/91 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1992 وينقسم الرسم العقاري إلى نوعين:

د-1- **الرسم العقاري على الأملاك المبنية:** يتم سنويا فرض الرسم العقاري على الأملاك المبنية التالية:

- المنشآت الموجهة لإسكان الأشخاص وإيداع الأموال أو تخزين المواد.
- المنشآت التجارية الواقعة في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الحافلات بما في ذلك توابعها، متمثلة في المخازن والمعامل اليدوية وورشات الصيانة.
- أرضية البنايات بأنواعها والأراضي التي تشكل توابع مباشرة ضرورية.
- الأراضي غير مزروعة المستعملة استعمالا تجاريا أو صناعيا مثل الورشات، وأماكن تخزين السلع والمواضيع الأخرى.

إن أساس فرض الضريبة على الرسم ناجم عن محصول قيمة إيجار الضريبة على المتر المربع للملكية المبنية مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة¹⁶، كما أضاف المشرع إجراء جديد فيما يخص هذا الرسم، وهو الزيادة في الرسم المتعلق برخص العقار، ولاسيما على مستوى التجمعات الكبرى، موازاة لإمكانية إقرار الزيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية، ومعلوم أن وزارة المالية كانت قد أقرت الزيادة ضمن قانون المالية للسنة ما قبل الماضية الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، أي الولاية والبلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية. كما أقرت تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات¹⁷.

د-2- أما الرسم العقاري على الملكيات الغير مبنية، فيفرض عليها مهما كانت طبيعتها مادامت غير معفية صراحة¹⁸، وتشمل:

- الأملاك الغير مبنية .
- الأراضي الزراعية .
- الأراضي الواقعة في القطاع العمراني أو القابل للتعمير .
- مناجم الملح والملاحات .
- المحاجر والمرامل .
- المناجم المكشوفة .

ويحسب الرسم العقاري على الأملاك الغير مبنية بالقيمة الايجارية مضروبة في المساحة الخاضعة للضريبة مضروبة في معدل الرسم، وفيما يخص معدل الرسم فقد حددته المادة 261 من قانون المالية لسنة 1992.

هـ - رسم التطهير: حيث أسس بموجب القانون رقم 08 / 12 الصادر في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 في مادته¹⁹ 332، ويؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على الملكية المبنية، ومنه يعتبر رسم التطهير ملحقا بالرسم العقاري فهو مرتبط باستفادة أصحاب الملكية المبنية من رفع القمامات يوميا .

و- الرسم على الذبح: هو ضريبة غير مباشرة تحصل كلها لفائدة البلديات التي تتم فيها عملية الذبح، ويتم تحصيل الرسم على الذبح عن كل كيلوغرام من الوزن الصافي للحم الحيوانات المذبوحة، وتحدد التسعيرة عن كل كيلوغرام من طرف القانون الساري المفعول وتختلف التسعيرة حسب كون اللحم ناتجا محليا عن الذبح أو مستوردا²⁰.

ز- رسم السكن: لقد نص قانون المالية لسنة 2002 على تأسيس رسم سنوي على السكن يفرض على المحلات ذات الطابع السكني أو الواقعة في البلديات مقر الدائرة وكل مجموع بلديات ولاية الجزائر وعنابة وقسنطينة ووهران، ويحدد مبلغ الرسم بـ 300 دينار بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، وبـ 1200 دينار جزائري على المحلات ذات الطابع المهني، ويحصل هذا الرسم من طرف مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز.²¹

ي) رسم الإقامة: حيث أقر المشرع رسم الإقامة لفائدة البلديات، ويكون عن طريق المداولة، يتم التصويت عليه من قبل أعضاء المجلس الشعبي البلدي، و يؤسس رسم الإقامة على الشخص وعلى اليوم الواحد من الإقامة، ولا يمكن أن يقل عن 50 دينار على الشخص ولا يتجاوز 100 دينار على العائلة²²، حيث يخص الرسم عن طريق مؤجر الغرق المفروشة وأصحاب الفنادق ومالكي المقرات المستعملة للسكان المعالجين بالمياه المعدنية أو السواح المقيمين في البلدية، و المدفوعة من طرفهم و تحت مسؤوليتهم لدى أمين خزينة البلدية²³.

المطلب الثاني: الإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالموارد و المداخل الغير جبائية:

وهي الموارد الناتجة عن الخدمات البلدية التي يمكن لها إنتاجها أو تقديمها، ومداخل الممتلكات ومنتجات الاستغلال والخدمات الصناعية والتجارية البلدية.

وسنوضح أهم الإجراءات الإصلاحية التي أقرها المشرع الجزائري في ما يخص ذلك:

أ - إيرادات الممتلكات: وبما أن البلدية تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي، فقد منحها المشرع جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، كما أجاز لها التصرف في ممتلكاتها مادامت هاته الأخيرة توفر دخل مالي دائم، فلها حق التصرف فيها عن طريق البيع، إذا رأت البلدية مصلحة فيها أحسن من اجارها لسبب كثرة الأعباء المثقلة عنها، أو عن طريق إيجارها.

ويتضمن مورد مداخل الممتلكات بالخصوص ما يلي:

- إيجار العقارات .

- حقوق الطرقات .

- أتاوي إشعار الأملاك العامة للبلدية أو الولاية .

- امتياز المقابر .

وتتمثل في الإيرادات التي تتحصل عليها البلدية من استغلال ممتلكاتها، وهي تشكل نسبة ضئيلة من إيرادات تسيير الجماعات المحلية، كما تختلف هاته النسبة حسب حجم البلدية وذلك وفق لممتلكاتها²⁴، حيث اقترحت اللجنة الوزارية المشتركة بأن تُخصص نسبة 50% من الضريبة على الناتج الخام الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات²⁵، لهذا فعلى البلديات أن تعيد النظر في مسألة إيجار ممتلكاتها، و ترفع من قيمة الإيجار.

ب- إيرادات الاستغلال: تشكل إيرادات الاستغلال المتمثلة في أسعار بعض الخدمات التي تقدمها البلديات نسبة ضئيلة من إيراداتها فهي لا تتجاوز 10% من مجموع إيرادات التسيير للبلدية، لكن رغم هاته النسبة الضئيلة إلا أنها تمثل أداة هامة للاستقلال المالي، نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلدية من جهة، وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى، سواء في تحديد مقاديرها عن طريق مداوات المجلس أو فيما يخص تحصيلها عن طريق أمين خزينة البلدية.

وبذلك يمكن أن يطلق على إيرادات الاستغلال بأنها الإيرادات الخاصة بالبلدية، أي التي تعود إليها بشكل كلي، وهذا عكس الإيرادات الجبائية التي لا تتمتع البلديات بأي صلاحيات حولها، سواء فيما يتعلق بتحديد مقدارها أو تحصيلها، غير أن حريتها ليست مطلقة فهناك بعض الجوانب القانونية التي تقرر كيفية تحديد أسعار هاته الخدمات بالإضافة إلى ضرورة موافقة الجهات الوصية عليها²⁶.

المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن الإجراءات الإصلاحية للموارد الذاتية للبلدية في تحسين مواردها المالية:

تعتبر هاته الإجراءات الإصلاحية لها فعالية مباشرة، و غير مباشرة في تحسين الموارد المالية للبلدية و بالتالي تساهم في تحقيق التنمية المحلية، من خلال الرسم على النشاط المهني فانه يساهم في تحسين الموارد المالية للبلدية، لأن نسبة مداخيل البلدية منه أكثر من نسبة مداخيل كل من الولاية والدولة.

أيضا فيما يخص الإجراءات الإصلاحية المتخذة من قبل اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بإصلاح المالية والجبائية المحليتين، برفع نسبة الضريبة إلى 50% لصالح البلديات، فعلى المشرع الجزائري أن يدرج هاته النسبة بموجب قانون المالية اللاحق لكي لا تكون حبر على ورق، لأن الإجراء له أثر مباشر في المساهمة في تحسين الموارد المالية للبلديات.

أما فيما يتعلق بالرسم على الإقامة له أثر مباشر في الرفع من موارد المالية للبلديات التي تحتوي على معالم أثرية أو تاريخية أو التي تعتبر بلديات سياحية، لأنه يؤسس على الشخص و على اليوم الواحد من الإقامة وعلى السواح المقيمين في البلدية.

فبالنسبة للرسم على القيمة المضافة نلاحظ أن نسبة كبيرة من الرسم للدولة مقابل نسبة ضئيلة حظيت بها البلدية، حيث لم يتخذ المشرع بخصوصه أية إجراءات إصلاحية.

ويعتبر إجراء اللجنة الوزارية المشتركة الخاص بتحديد نسبة 50% من الضريبة على الناتج الخام الخاص بالمداخيل التجارية لصالح البلديات له فعالية جد عالية في تحسين الموارد المالية للبلديات، لأنه يشجعها على أن تعيد النظر في مسألة إيجار ممتلكاتها، لأنها في الوقت الراهن توجر ممتلكاتها بأجر زهيد، و بالتالي لو يطبق الإجراء فعلا سيساهم في الرفع من قيمة الموارد المالية للبلديات.

المبحث الثاني: الإجراءات المتعلقة بالموارد المالية الخارجية للبلدية: إلى جانب تمتع البلدية بموارد مالية ذاتية فإنها وفي حالة عدم كفاية هاته الأخيرة تلجأ إلى الموارد الخارجية، المقدمة من قبل الدولة، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال المبحث الثاني، ونبين الإصلاحات التي اتخذتها الدولة الجزائرية جراء ذلك.

المطلب الأول: الإجراءات المتعلقة بإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري²⁷، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويعمل تحت وصاية وزارة الداخلية، تتكون موارد الصندوق من حصص الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية، حيث يقوم بتسيير وتمويل الصندوق البلدي للضمان والصندوق البلدي للتضامن، ويأخذ بعين الاعتبار عدد السكان والوضعية المالية للبلديات عند تقديم الإعانات²⁸.

● **إعانات الصندوق البلدي للتضامن:** يقوم الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية بتمويل الصندوق البلدي للتضامن، وذلك بتخصيص مبالغ مالية سنوية توجه إلى قسم التسيير في ميزانية البلدية من أجل تغطية النفقات الإلزامية، وهذا طبقا لنص المادة 212 من قانون البلدية، ويخصص الصندوق البلدي للتضامن إعانات أيضا خاصة بقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية، بحيث تعتبر النسبة المخصصة لإعانات قسم التجهيز 40% موزعة بين البلديات بنسبة 75% والولايات بنسبة 25%²⁹، وأيضا يقوم الصندوق البلدي بتقديم المساعدات الاستثنائية حيث خصص نسبة 5% من ميزانية صندوق التضامن لنوعين من الإعانات³⁰ وهي:

● - الإعانات الاستثنائية الخاصة لمواجهة وضعية مالية صعبة، في حالة لا تسمح الموارد الإجمالية للبلدية من تغطية النفقات الإلزامية .

حيث اقترحت اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بإصلاح المالية والحماية المحليتين، في هذا الخصوص منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية، وأيضا منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير و حراسة المدارس الابتدائية³¹.

- الإعانات الاستثنائية المقدمة للبلدية³²، لمواجهة وضعية غير متوقعة كالكوارث، وهذا ما أشارت إليه المادة 212 من قانون البلدية .

● **إعانات صندوق الجماعات المحلية للضمان:** فمذ عام 1955 يسير صندوق الجماعات المحلية للضمان من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بحيث تتكون إيرادات هذا الصندوق من المساهمات الإجبارية للجماعات المحلية³³، حيث حددت نسبة مساهمة البلدية في هذا الصندوق بـ: 2%³⁴، ويهدف إلى تعويض نقص القيم الجبائية لدى البلديات، والمتثلة في الفارق بين التقديرات والانجازات، أي لتعويض نقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هاته الإيرادات³⁵.

المطلب الثاني: الإجراءات المتعلقة بإعانات مخططات التنمية :

- **مخططات البلدية للتنمية:** فهي مخططات للتنمية سنوية ومتعددة السنوات لتنفيذ سياسية التهيئة العمرانية والتوازن الجهوي والتنمية المحلية³⁶، فكل بلدية لها مخطط تنموي يمول من طرف الدولة، وهو يهدف إلى تحقيق الحاجات الضرورية للمواطنين .

- **المخطط القطاعي للتنمية:** يعتبر مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، ومصدر التمويل هو ميزانية الدولة المحددة على مستوى كل قطاع، أي حسب الوزارات المعنية بالبرامج التنموية المسجلة في هذا المخطط .

● **البرامج الوطنية المرفقة بالبرامج الخاصة:** وهي مجموعة من البرامج الوطنية موجهة لتستفيد منها جميع البلديات ومنها برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي³⁷، وهو برنامج بادر به رئيس الجمهورية وامتد على مدى أربع سنوات، وأيضا برنامج صندوق الجنوب حيث يهدف هذا البرنامج إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية .

المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن الإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالموارد الخارجية للبلدية:

تعتبر الإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالموارد الخارجية للبلدية لها فعالية كبيرة ومباشرة على تحسين مواردها المالية، وذلك لأنها بفضل المساعدات المادية من قبل الدولة، استطاعت القضاء على عجز ميزانيتها، حيث صرحت مصالح مديرية المالية المحلية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية على أن 1249 بلدية التي سجلت عجزا سنة 1998 قد استفادت من دعم بقيمة 8 مليار دينار، ليتراجع إلى 3 مليار دينار خلال 2009 لصالح 417 بلدية، وبلغ هذا العدد 14 بلدية خلال 2010 بإعانة قدرت ب 134 مليون دينار، ليصل إلى القضاء النهائي عن عجز ميزانيات بلديات كافة الوطن، ولم تبقى أي بلدية عاجزة خلال 2011/2012:

خاتمة:

لقد تطرقت هاته الدراسة إلى رؤية وتحليل مختلف الموارد المالية الذاتية والخارجية التي تتمتع بها البلدية، ووضحت الإجراءات والآليات ومجموع الإصلاحات التي استحدثتها المشرع الجزائري من أجل تحسين الموارد المالية للبلدية، لأن هاته الأخيرة تعتبر ركيزة للتنمية المحلية، وتوصلت الدراسة إلى بعض النتائج ومن بينها.

01) أن التقديرات المالية للبلدية تختلف باختلاف الأنشطة الاقتصادية، و هذا الاختلاف يعبر عن عدم توزيع جهود التنمية بين مختلف البلديات والولايات عبر التراب الوطني، لذلك أصبحت ميزانية مختلف البلديات عاجزة، لهذا تكفلت الدولة الجزائرية بكل ديون البلديات، و في الوقت الحالي لا يوجد أي بلدية تعاني من المديونية، ويعتبر هذا الإجراء فعال لأن بواسطته تتمكن البلديات التي كانت تعاني من المديونية من تفادي مديونية جديدة، ويدفعها للعمل من أجل التنمية المحلية.

02) أن النظام الجبائي الحالي يتضمن اختلافات كبيرة في مستوى مداخيل مختلف الضرائب والرسوم، ونظام ضريبي في صالح المناطق الصناعية أو التجارية، ومنعدم في المناطق النائية، والمداخيل الضعيفة للرسوم الناجمة عن أملاك البلديات. ومداخيل الاستغلال، والإجراءات الإصلاحية المتخذة من أجلها غير فعالة، لأنها لم تطبق بعد ولم تدرج في قوانين المالية إلا القليل منها كما وضحناه سابقا، وبقيت مجرد حبر على ورق، ولهذا نجد أن معظم البلديات عاجزة على النهوض بالتنمية المحلية بالرغم من المساعدات المقدمة من قبل الدولة.

03) أن اقتراحات اللجنة الوزارية المشتركة لإصلاح المالية والجبائية المحليين غير مفعلة نهائيا إلا البعض القليل من الاقتراحات، حيث ترتب عليه بطئ التنمية المحلية عبر البلديات، وبناء عليه، خلصت الدراسة إلى بعض التوصيات ومن بينها:

01) على اللجنة الوزارية المشتركة لإصلاح المالية والجبائية المحليين أن تفعل اقتراحاتها وذلك بسنها ضمن قوانين المالية. خاصة في ما يتعلق بإجراءات الضريبة الجرافية، ورسم الإقامة.

02) على البلدية أن تبحث عن موارد تمويلية ذاتية تمكنها من التكفل بمهامها في مجال الإنفاق العام، لأنها لم تستطيع النهوض بالتنمية المحلية من خلال المساعدات المادية من قبل الدولة، فعليها إعادة تقيم مواردها، تشخيص دقيق لممتلكاتها و استغلال ثرواتها استغلال عقلاني. و الرفع من قيمة موارد الاستغلال الناتجة عن بعض الخدمات التي تقدمها، ينتج عنه الزيادة في إيراداتها المالية، لأن لها سيطرة ذاتية على هذا الرسم، وأن تفعل نظام التضامن بين البلديات لأنه يوجد بلديات نائية وبلديات صناعية و تجارية.

03) على الدولة الجزائرية أن تعيد النظر في توزيع الضرائب بصفة عامة بين الحكومة المركزية والبلديات، وذلك على أساس تخصيص كامل الضرائب ذات الطبيعة المحلية للجماعات المحلية، ومن خلال ذلك تتحسن وترتفع الموارد المالية للبلدية، وعلى المشرع أن يعيد توزيع نسب الرسم على القيمة المضافة ويمنح البلدية نسبة تماثل الدولة، من أجل النهوض بالتنمية المحلية، وكتيجة حتمية تكون هناك تنمية وطنية.

التهميش:

- ¹ - صفوان المبيض، حسين الطراونة، توفيق الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، 2011، ص 123.
- ² - مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987، ص 62.
- ³ - عبد الرزاق غازي النقاش، المالية العامة، وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001، ص 48.
- ⁴ - عناية غازي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيان، عمان، 1998، ص 72.
- ⁵ - منصور بن عمارة، لضرائب على لدخل الإجمالي، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 28.
- ⁷ - القانون رقم 12/01، المؤرخ في 19/07/2001، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، الجريدة الرسمية، عدد 38، الصادرة في 2001/07/21.
- ⁸ - ناصر مراد، الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 2، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2003، ص 28.
- ⁹ - القانون رقم 36/90، المؤرخ في 31/12/1990، المتعلق بالرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية، الجريدة الرسمية، عدد 57، الصادرة في 31/12/1990.
- ¹⁰ - محمد عبده بودريالة، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الدولة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003، ص 0114.
- ¹¹ - القانون رقم 24/06، المؤرخ في 26/12/2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية، عدد 85، الصادرة في 2006/12/27.
- ¹² - المادة 282 مكرر 05 من نفس القانون، ص 05.
- ¹³ - إصلاح المالية والجباية المحليتين، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، من الموقع الإلكتروني: <http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/firmItem.aspx?html> ، تاريخ زيارة الموقع: 2015/08/29.
- ¹⁴ - القانون رقم 10/14، المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية، عدد 78، الصادرة في 31 ديسمبر 2014.
- ¹⁵ - بلوفي عبد الحكيم، ترشيد نظم الجباية العقارية، مذكرة دكتوراه علوم تخصص تسيير، كلية العلوم لاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012/2011، ص 128.
- ¹⁶ - محمد عبده بودريالة، المرجع السابق، ص 110.
- ¹⁷ - سميرة بلعمري، تعليمات جديدة للأميار لشدّ الأحزمة وتفادي التبذير في صرف أموال البلديات، جريدة الشروق، الموقع الإلكتروني: <http://www.echoroukonline.com/ara/national/50806.html> ، بتاريخ: 2015/04/14.
- ¹⁸ - المادة 43 من القانون 25/91، المؤرخ في 16/12/1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية، عدد 65، الصادرة في 1992/12/18.

- 19 - القانون رقم 12/80، المؤرخ في 12/31/1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981، الجريدة الرسمية، عدد 54، الصادرة في 1980/12/31.
- 20 - الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال العجز والتحكيم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، الجزائر، 200، ص 64.
- 21 - المادة 67 من القانون رقم 11/02، المؤرخ في 2002/12/24، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، عدد 86، الصادرة في 2002/12/25.
- 22 - المادة 63 من الأمر رقم 02/08، المؤرخ في 24 يوليو 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية رقم 42، الصادرة في 27 يوليو 2008.
- 23 - المادة 65 من نفس القانون.
- 24 - عبد الله موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، ديسمبر 2007، ص 102.
- 25 - من نفس الموقع الإلكتروني السابق،
<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?html=1&s=4&lng=ar>
- 26 - عبد الله موفق، المرجع السابق، ص 101.
- 27 - المرسوم رقم 266/86، المؤرخ في 1986/11/04، المتضمن تنظيم وتسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 45، الصادرة في 1986/11/05، ص 1838.
- 28 - كريمة ربحي، زهية بركان، "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)"، المنتدى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة، من الموقع الإلكتروني www.mouwozof-dz.com، تاريخ الزيارة 01 سبتمبر 2015، ص 106.
- 29 - مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، العدد الثاني، 1996، ص 351.
- 30 - رشيد حمدي، "ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس"، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 61.
- 31 - من الموقع الإلكتروني السابق الذكر،
<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmItem.aspx?&lng=ar4&s=1>
- 33 - الطيب ماتلو، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة"، الندوة الفكرية حول مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الجزائر، 17 أكتوبر 2002، ص 43.
- 34 - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 18 جانفي 2012 يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 07، المؤرخة في 14 فيفري، ص 29.
- 35 - علي زيان محند واعمير، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، الندوة الفكرية حول تكيف نظام الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الجزائر، 17 أكتوبر 2002، ص 56.
- 36 - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 81.
- 37 - الطيب ماتلو، المرجع السابق، ص 45.