

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة باتنة 1- الحاج لخضر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الإشكالات القانونية لتطبيق الحكم الراشد في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث (ل.م.د) في الحقوق
تخصص: الحكامة وبناء دولة المؤسسات

إشراف الأستاذة الدكتورة:
خلفة نادية

إعداد الطالبة:
شيشون عبلة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
بن عبد العزيز ميلود	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة -1	رئيساً
خلفة نادية	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة -1	مُشرفاً ومقرراً
فلاح عمار	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة -1	مناقشاً
نوادي عادل	أستاذ محاضر (أ)	جامعة سطيف -2	مناقشاً
اليازيد علي	أستاذ محاضر (أ)	جامعة أم البواقي	مناقشاً

السنة الجامعية: 2021-2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

" اِنْ اُرِیْدُ اِلَّا الْاِصْلَاحَ مَا اسْتَطَعْتُ ۗ وَمَا تَوْفِیْقِی
اِلَّا بِاللّٰهِ ۗ عَلَیْهِ تَوَكَّلْتُ وَاِلَیْهِ اُنِیْبُ "

(هود، الآیة 88)

شكر وامتنان

﴿ ربّ أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ ﴾

أشكر المولى عز وجل أن أنعم عليّ بإتمام هذا البحث ووفقني وسدد خطاي

كما أتقدم بخالص الشكر والامتنان للأستاذة الدكتورة

"خلفة نادية"

على كرم قبولها الإشراف على هذه الأطروحة وكريم نصحتها وتوجيهها

وتشجيعها فالله أسأل أن يجزيها عني خير الجزاء

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والتقدير للجنة المناقشة على قبولهم قراءة وتقييم

ومناقشة هذه الأطروحة

والشكر موصول لجميع أساتذتي بكلية الحقوق بجامعة باتنة-1-

كما أتقدم بالشكر إلى كل من مد لي يد العون لإتمام هذه الأطروحة

إهداء

إلى الوالدين الكريمن.... أطال الله في عمرهما ومتعهما بالصحة والعافية

إلى إخواني وأخواتي.... وفقهم الله جميعا

إلى رفيق دربي زوجي الحبيب.... حفظه الله

إلى فلذة كبدي "أنس"... أنار الله دربه

إلى كل الأحباب والأصحاب..... وإلى كل زملاء العلم والعمل

أهدي هذا العمل المتواضع راجية من المولى عز وجل التوفيق والسداد

الباحثة

قائمة أهم المختصرات

(ABREVIATIONS)

أولاً: باللغة العربية

ج: الجزء.

ج ر: جريدة رسمية.

د ط: دون طبعة .

د س ن : دون سنة نشر .

ص: الصفحة.

ص ص : من الصفحة ...إلى الصفحة... .

ط: طبعة.

ثانياً: باللغة الفرنسية.

N° : Numéro.

O.P.U : Office des Publications Universitaires.

P : Page.

VOL : Volume.

مقدمة

التعريف بالموضوع

لقد كانت للتوجهات والتغييرات العميقة التي حصلت في المنظومة الدولية خلال العقود الأخيرة من القرن الماضي الأثر البارز في ظهور الكثير من المفاهيم خاصة تلك المتعلقة بإصلاح أنظمة الحكم في العالم، ولعل من أبرزها وأكثرها انتشارا مفهوم الحكم الراشد، الذي دخل قاموس العلوم الاقتصادية، السياسية والقانونية باعتباره الحل الأمثل لمواجهة مختلف المشاكل والأزمات التي تعرفها الدول على المستوى الداخلي، لإرتباطه بممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع بطريقة عقلانية ورشيده ومسؤولة، وأصبح مطلباً تتشده الدول بهدف تحسين الأداء التنموي وتحقيق الرفاه لشعوبها.

ويظهر الإهتمام الكبير بالحكم الراشد على المستوى الدولي خاصة من قبل المؤسسات المالية المانحة ومختلف الباحثين والدارسين، حيث عرف إختلافا وتباينا واسعا حول تعريفه وتحديد مضمونه وأهدافه، وذلك باختلاف جوانب الحكم الراشد التي تم التركيز عليها، فالمؤسسات المالية المانحة والاقتصاديين يركزون على الجانب الاقتصادي للحكم الراشد الذي يعنى بالتنمية الاقتصادية وتحسين الأداء التنموي، وعلماء السياسة يركزون على الجانب السياسي لمفهوم الحكم الراشد خاصة ما يتعلق بإصلاح أنظمة الحكم، وعلماء الإجتماع يركزون على بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاليته عن الدولة، أما رجال القانون فيركزون على ضبط الإطار القانوني والتنظيمي للحكم الراشد.

إلا أن معادلة الحكم الراشد تقتضي المحصلة الكلية لمختلف الجوانب السياسية، الاقتصادية، الإجتماعية والقانونية، وهو بذلك يكون شكلا جديدا للحكم يختلف عن الأشكال التقليدية التي لم تكن تعرف منهجية تكامل أدوار المكونات الثلاث للحكم الراشد والمتمثلة في كل من الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

حيث يقوم الحكم الراشد على فكرة التقليص من دور الدولة وهيمنتها بمفهومها التقليدي، وإعادة توزيع معظم أدوارها على فاعلين جدد وعلى رأسهم المجتمع المدني والقطاع الخاص. فدور الدولة من منظور الحكم الراشد يقتصر على التنظيم والمراقبة في إطار تجسيد الإنتقال من مفهوم الدولة المتدخلة إلى الدولة المنظمة، وهنا يظهر دور المجتمع المدني

كشريك محوري للدولة في بلورة السياسات الوطنية وإعادة تصحيح علاقة الدولة مع المواطن، كما أن معادلة الحكم الراشد تقتضي إشراك القطاع الخاص في العملية التنموية من خلال اعتماد أسلوب الإقتصاد الحر وفتح مجال الخصوصية وترقية الإستثمار سواء الوطني منه أو الأجنبي.

ويوفر الحكم الراشد بيئة ملائمة وسليمة عن طريق عدة آليات أهمها سيادة القانون، الشفافية، المساءلة والمشاركة.

كما أن المنظمات الدولية سعت لإيجاد خصائص مشتركة للحكم الراشد والبحث عن الأولويات المناسبة لتطبيقها ووضع معايير ومؤشرات لقياس نوعية الحكم الراشد ولعل أهم تلك المعايير تلك المعتمدة من قبل البنك الدولي "المؤشرات العالمية لإدارة الحكم" (WGI)، باعتبارها من أكثر المعايير شمولية وأفضلها استخداما، وهي تعتمد ستة معايير؛ الإستقرار السياسي، المساءلة وإبداء الرأي، سيادة القانون، جودة التشريعات، محاربة الفساد وفاعلية الحكومة.

وتعتبر الدول العربية من الدول التي احتل الحكم الراشد فيها رأس الأولويات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، حيث لم تتمكن أغلب هذه الدول من تحقيق التنمية على الرغم من الإمكانيات والموارد المتاحة، والجزائر كواحدة من هذه الدول العربية تسعى إلى ترشيد الحكم قصد الوصول إلى الطريقة العقلانية الرشيدة في تسيير الشؤون العمومية وتحسين الأداء التنموي بها.

إلا أن عملية ترشيد الحكم في الجزائر تواجه العديد من الإشكالات التي تعيق تحقيق مطلب الرشادة في الحكم، منها إشكالات تكييف نموذج الحكم الراشد مع خصوصيات المجتمع الجزائري، إشكالات ضعف التنسيق السياسي وعدم التكامل الإقتصادي وكذا مشكلات ضعف بناء القدرات البشرية بالإضافة إلى إشكالات الإرادة السياسية وغيرها.

لكن تعد الإشكالات القانونية أهم المعوقات التي تحول دون تحقيق رشادة الحكم في مختلف المجالات، لأن تجسيد نموذج الحكم الراشد على أرض الواقع يحتاج إلى إستعداد تشريعي متكامل وإلى قوانين متناغمة يكمل بعضها بعضا ومحكمة تؤطر عملية ترشيد الحكم

في مختلف المجالات السياسية، الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية، حيث تتخلل المنظومة التشريعية الوطنية بصفة عامة مجموعة من الإشكالات القانونية التي تشكل عائقا أمام تكريس مبادئ ومعايير الحكم الراشد، وأدت إلى إضعاف أو تغييب كثير من معالم الحكم الراشد فيها كالمساءلة والشفافية والمشاركة والنزاهة وسيادة القانون.

أهمية الموضوع:

يحظى موضوع الحكم الراشد باهتمام العديد من الباحثين والمفكرين والسياسيين، حيث يبرز هذا الإهتمام على الصعيد الدولي من خلال أبحاث وتقارير مختلف المؤسسات الدولية (البنك الدولي، منظمة الشفافية العالمية، الأمم المتحدة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية...) أما على الصعيد الوطني فيبرز هذا الإهتمام من خلال الندوات والدراسات والبحوث العلمية الأكاديمية والملتقيات عبر التراب الوطني.

إلا أنه ورغم كل هذا الكم من الإهتمام والكتابات ليس هناك فيما نعلم من تناول بالدراسة الإشكالات القانونية التي تحول دون التطبيق الأمثل والجيد للحكم الراشد في الجزائر.

كما أن أهمية هذه الدراسة نابعة من أهمية الحكم الراشد كآلية تسعى من خلالها الجزائر لتحقيق التنمية المستدامة الشاملة، حيث تغوص هذه الدراسة في مختلف التشريعات الوطنية من أجل البحث عن المشكلات التي تشكل عائقا أمام تطبيقه، وذلك من أجل ترشيد المنظومة القانونية بما يتواءم ونموذج الحكم الراشد، وسن قوانين وتشريعات مناسبة وخاصة تقدم الإطار القانوني اللازم لعملية ترشيد الحكم في جميع المجالات السياسية، الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية.

دوافع اختيار الموضوع:

استقر اختيارنا على موضوع الإشكالات القانونية لتطبيق الحكم الراشد في الجزائر، رغبة منا للبحث في موضوع فرض نفسه على المستوى الدولي والإقليمي والوطني ودخل قاموسنا السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، وتغلغل في منظومتنا القانونية، والذي كمفهوم

إستصعب على الباحثين إيجاد تعريف موحد له وحصر أبعاده وتحديد أهدافه، وكأسلوب لتسيير الحكم تعذر تطبيقه على عدة دول ومنها الجزائر، وذلك لعدة أسباب ولعل أهمها على الإطلاق الإختلالات القانونية التي تعترى المنظومة التشريعية الوطنية في إطار عملية ترشيد الحكم، هذه الأخيرة التي أصبحت اليوم ضرورية أكثر من أي وقت مضى لمواجهة التحديات العالمية، كالعولمة والتجارة العالمية الحرة وسرعة انتشار المعلومات وكذلك لمواجهة التحديات المحلية خاصة تلك المتعلقة بتحقيق التنمية المستدامة.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى:

- تحليل واقع الحكم الراشد في الجزائر، بدءا بالتعرف على كيفية تكريسه على المستوى القانوني، مدى جودة النصوص القانونية وشموليتها ووضوحها وكفايتها لتأطير عملية ترشيد الحكم في الجزائر، ومحاولة معرفة أسباب عدم فعالية النصوص القانونية وتحديد أهم العراقيل التنظيمية التي تحول دون تحقيق الفعالية المنتظرة منها.
- اقتراح المعالجات القانونية والتنظيمية الممكنة على مستوى المنظومة التشريعية، لتفعيل وتطبيق الحكم الراشد في جميع المجالات السياسية، الإدارية، الإقتصادية والإجتماعية.
- الوقوف على إمكانية وتحديات نجاح الجزائر في تطبيق الحكم الراشد وتحقيق التنمية المستدامة.

الدراسات السابقة:

هناك مجموعة من الدراسات المتفرقة والتي تناولت موضوع الدراسة من زوايا مختلفة نورد أهمها كما يلي:

- أطروحة الدكتوراه في القانون العام، للطالب رشيد غداوية والمعنونة بـ: " تطبيق الحكم الراشد في الجزائر " والتي نوقشت بجامعة الجزائر -1- للعام الدراسي 2014 / 2015.

وتناولت هذه الدراسة الإطار النظري لمفهوم الحكم الراشد وسبل إدماجه بالجزائر، كما بينت الآليات الكفيلة بتعزيز وتفعيل أسلوب الحكم الراشد الوطني وأثر ذلك على واقع التنمية الوطنية.

وقد استفدت من هذه الدراسة من خلال معرفة واقع تطبيق الحكم الراشد في الجزائر وبالتالي الإنطلاق للبحث ورصد أهم التحديات القانونية التي تحول دون تطبيق نموذج الحكم الراشد في الجزائر.

-أطروحة الدكتوراه في العلوم السياسية، للطالبة دباغي سارة، والمعنونة ب: " آليات وسياسات إرساء مبادئ الحكم الراشد وترقيته بالجزائر " والتي نوقشت بجامعة الجزائر-3- للعام الدراسي 2017/ 2018.

حيث تطرقت هذه الدراسة للحكم الراشد وعلاقته بالديمقراطية والتنمية، واستعرضت الأسس التطبيقية والآليات التفاعلية لبناء منظومة الحكم راشد وتحليل مؤشرات الحكم الراشد وبينت آليات وسياسات تطوير فواعل الحكم الراشد بالجزائر.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج لعل أهمها: أن أسباب تبني الجزائر لأسلوب الحكم الراشد وسعيها لإرساء مبادئه تكمن في رغبتها لتحقيق التنمية ومكافحه الفساد واستكمال مسار الإنفتاح السياسي.

وقد استفدت من معطيات هذه الدراسة للوقوف على أهم الآليات والسياسات التي وضعتها الدولة الجزائرية لإرساء الحكم الراشد.

-أطروحة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية للطالب أبرادشة فريد والمعنونة ب: " الحكم الرشيد في الجزائر في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية " والتي نوقشت بجامعة الجزائر-3- في جوان 2014.

حيث تناولت هذه الدراسة المهمة تحديد الإطار المفاهيمي والنظري للحكم الراشد، واقتрحت مجموعة من مداخل وآليات الإصلاح لبناء حكم راشد في الجزائر.

-كتاب الحكمانية " قضايا وتطبيقات"، لصاحبه الدكتور زهير عبد الكريم الكايد، والذي صدر سنة 2003، حيث يعتبر من المراجع الأولية في موضوع الحكم الراشد في العالم العربي.

وتناول هذا الكتاب مفهوم الحكمانية (الحكم الراشد) وأبعادها، ومن خلالها قدم نماذج لتطبيقات الحكمانية في دول عربية وغربية وقدم جملة من الاقتراحات لتجسيد الحكمانية على أرض الواقع.

صعوبات الدراسة:

كأغلب الدراسات الحديثة اعترضت الباحثة بعض الصعوبات؛ خاصة تلك المتعلقة باتساع موضوع الدراسة، الناتج عن تشعب مجالات وأبعاد الحكم الراشد والتي جعلت من الصعوبة بمكان حصر كل الإشكالات القانونية التي تحول دون التطبيق الأمثل لنموذج الحكم الراشد في الجزائر والإحاطة بها في دراسة واحدة، بالإضافة إلى ارتباطه من ناحية أخرى بالعديد من المفاهيم (الديمقراطية، حقوق الإنسان، التنمية، الفساد،.....الخ).
كذلك عدم انتظام مظاهر الحكم الراشد في الجزائر في قالب تشريعي واضح وموحد، دفعنا للبحث في مختلف القوانين التي تؤطر الحكم الراشد في بعده السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي.

الإشكالية:

إن قدرة الدولة الجزائرية على تنظيم شؤون ممارسة السلطة مع مواجهة التحديات التنموية المختلفة، يكون من خلال توفير بيئة قانونية تسمح بترشيد سياسات الدولة ومن ثم تحسين مستوى الأداء التنموي بها، ولا يتحقق ذلك إلا في معادلة الحكم الراشد.

ومن أجل دراسة أهم الإشكالات القانونية التي تواجه الجزائر في هذا المجال ننتقل من

الإشكالية البحثية التالية:

ما مدى ملائمة السياسات التشريعية الوطنية لتبني نموذج الحكم الراشد؟ وما هي

أهم التحديات القانونية التي تواجه تطبيقه؟

وتتدرج في إطار هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية:

- ما هي تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية؟
- هل وفق المشرع الجزائري في توفير بيئة قانونية ومؤسسية سليمة وملائمة لمتطلبات عملية ترشيد الحكم في جميع المجالات السياسية، الإدارية، الإقتصادية والإجتماعية؟
- ما مدى ملائمة الأسس النظرية لآليات التطبيق؟ بمعنى ما هي الأدوات القانونية الضرورية لتبني معايير وأسس الحكم الراشد في الجزائر؟
- ما هي الإصلاحات الواجبة للتطبيق لمعالجة هذه الإختلالات التي تعاني منها منظومة الحكم الراشد، تحقيقا للتنمية باعتبارها الهدف الأسمى الذي يسعى إليه ترشيد الحكم في الجزائر؟

المنهج المتبع:

إن طبيعة موضوع الدراسة تقتضي الإعتماد بشكل أساسي على المنهج الوصفي، لوصف أهم المظاهر القانونية للحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية، ووصف أهم الفراغات التشريعية التي تتخللها في هذا المجال، والتي بدونها لا يمكننا تحقيق البحث في موضوع الدراسة.

بالإضافة إلى توظيف المنهج التحليلي كمنهج أساسي أيضا، وذلك من أجل تحليل النصوص القانونية واستخراج الإشكالات القانونية الأساسية في مجال تطبيق الحكم الراشد في الجزائر.

كما يقتضي منا البحث الإستعانة ببعض أدوات المنهج التاريخي للوقوف على مختلف المبادرات والإصلاحات القانونية والتعديلات الدستورية التي تبناها المشرع منذ الإستقلال إلى يومنا هذا لمعرفة مدى تأثيرها على معالم الحكم الراشد في الجزائر.

خطة البحث:

بغرض معالجة هذا الموضوع قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى **بابين** كمايلي:

بعد المقدمة خصصنا الباب الأول للتطرق إلى " تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم" والمشمول على فصلين:
 الفصل الأول خصصناه للتعرف على "المرجعية القانونية والمؤسساتية للحكم الراشد في الجزائر"، وذلك من خلال تقسيمه إلى مبحثين مفصلين، تطرقنا في المبحث الأول الموسوم بعنوان "المنظومة القانونية للحكم الراشد في الجزائر" إلى أهم التشريعات التي تبنت الحكم الراشد على المستوى الوطني والدولي، وتناولنا في المبحث الثاني أهم المؤسسات التي كرسها المؤسس الدستوري لتفعيل الحكم الراشد في الجزائر، والتي قسمناها تبعاً لدورها في ترشيد الحكم إلى: "مؤسسات تكريس دولة الحق والقانون وتفعيل مبدئي الشفافية والمساءلة" و "مؤسسات تكريس الديمقراطية التشاركية والنهوض بالتنمية المستدامة".

وقد جاء الفصل الأول كأرضية ضرورية لبحت "الإشكالات القانونية لترشيد الحكم في الجزائر" في الفصل الثاني، هذا الأخير الذي تناولنا فيه الإشكالات القانونية التي تحول دون ترشيد الحكم في مختلف المجالات السياسية، الإدارية، الإقتصادية والإجتماعية، وهذا ما يعتبر موافقاً لأبعاد الحكم الراشد التي لا تخرج عن هذا التقسيم، وذلك من خلال مبحثين تطرقنا في المبحث الأول للإشكالات القانونية للترشيد السياسي والإشكالات القانونية للترشيد الإداري معاً للترابط الكبير بينهما، أما المبحث الثاني فبيننا فيه الإشكالات القانونية للترشيد الإقتصادي والإشكالات القانونية للترشيد الإجتماعي

أما الباب الثاني والمعنون بـ: " إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة، فقد قسمناه إلى فصلين، حيث خصصنا الفصل الأول لتبيان أهم إشكالات تجسيد وتفعيل آليات الحكم الراشد، بالتركيز خاصة على آلية إرساء دولة القانون وآلية الرقابة المالية وكذا آلية مكافحة الفساد، كونها الآليات ذات الصلة والأثر المباشر على تحقيق التنمية المستدامة، بإعتبار هذه الأخيرة الهدف الذي يسعى من وراءه ترشيد الحكم في الجزائر، في حين أن الفصل الثاني فقد عالجنه على الطريقة الأنجلوساكسونية، وذلك عبر تقديم بعض الإقتراحات والحلول الإصلاحية، حيث لم يخرج تحليلنا في هذا الفصل عن الإرتباط بما سبقت دراسته، أين تم التطرق إلى مختلف الإشكالات والإختلالات التي تحول

دون تحقيق حكم راشد في الجزائر، أما هذا الفصل فسيعالج هذه الإختلالات في محاولة لتحقيق التنمية المستدامة في جميع المجالات باعتبارها جوهر قيام الحكم الراشد (فصل ثاني).

وختمنا بحثنا هذا بخاتمة تضمنت أهم ما توصلنا إليه من نتائج وما ارتأينا تقديمه من اقتراحات.

الباب الأول:

تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية
الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

الباب الأول:

تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

أضحى الحكم الراشد شرطا أساسيا وجوهريا للنهوض بالتنمية السياسية، الاقتصادية، الإدارية والاجتماعية، فهو أداة فعالة للتصدي لمختلف التحديات التي تواجه الدولة والمجتمع على إثر عجز الأنماط التقليدية في تسيير شؤون الدولة والمجتمع.

لذلك احتل الحكم الراشد رأس أولويات الدولة الجزائرية، خاصة بعد أن أثبتت تجارب التنمية السابقة فشلها في تسيير أمور الحكم وعجزها عن تحقيق التنمية المجتمعية. حيث تعتبر الجزائر من بين الدول التي انتقل إليها مفهوم الحكم الراشد، وعملت على تبنيه في مختلف توجهات سياساتها العامة، من أجل مواجهة التحديات التنموية المختلفة والتكيف مع الأوضاع السائدة في العالم.

ولكي تبلغ هذه الغاية، كان لزاما عليها أن تترجم هذا التوجه على مستوى سياستها التشريعية، من خلال خلق بيئة قانونية ومؤسسية سليمة وملائمة لمتطلبات تجسيد الحكم الراشد على أرض الواقع.

وفي هذا الإطار سعى المشرع الجزائري لتكييف المنظومة القانونية الوطنية لتتماشى مع تطورات سياسة الحكم الراشد على المستوى الدولي، ومحاولة تصحيح الوضع الداخلي للاستجابة لمختلف المطالب المجتمعية، من خلال التكريس القانوني والمؤسسي لمبادئ ومعايير الحكم الراشد (الفصل الأول)، إلا أن واقع التطبيق والممارسة يصطدم بعدة إشكالات قانونية تعيق عملية ترشيد الحكم في الجزائر (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

المرجعية التشريعية والمؤسسية

للحكم الراشد في الجزائر

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

الفصل الأول:

المرجعية القانونية والمؤسسية للحكم الراشد في الجزائر

يعد تطبيق الحكم الراشد من أولويات الدولة الجزائرية، باعتباره أحد أهم الشروط الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة، ونتيجة لذلك فقد شغل مفهوم الحكم الراشد حيزا واسعا في مجال السياسة التشريعية الوطنية.

وفي هذا الإطار، سعت الجزائر لتطوير ترسانتها القانونية وتعزيز إطارها المؤسسي لإرساء مبادئ الحكم الراشد، مواكبة للتطورات العالمية وتحقيقا للإندماج المتناسق في محيطها المباشر والمجتمع الدولي.

وتأكيدا لإرادتها في إحداث هذا التطور وارساء لمبادئ الحكم الراشد، أقرت عدة تشريعات (المبحث الأول) وأنشأت العديد من الهيئات والمؤسسات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المنظومة التشريعية للحكم الراشد في الجزائر

لكي تحقق الدولة الجزائرية أهداف الحكم الراشد، كان لا بد أن تضي عليها حماية قانونية وتوفر لها الضمانات التي من شأنها أن تجسد الأهداف المرجوة، هذا ما سنحاول معرفته من خلال التطرق لتجليات الحكم الراشد في الجزائر على مستوى النصوص الدستورية والاتفاقات والمعاهدات الدولية وكذا التشريعات الوطنية.

المطلب الأول: التأصيل الدستوري لمعايير الحكم الراشد

إن مفهوم الحكم الراشد والذي يرتبط أساسا بالديمقراطية التشاركية، بدأ بالظهور في السنوات القليلة الماضية، سيما بعد الانفتاح الديمقراطي الذي عرفته الجزائر عقب دستور 1989، وتم تكريسه من خلال مختلف الآليات المتعلقة بتعزيز الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر¹، وكان آخرها التعديل الدستوري لعام 2020.

¹ - عجابي صبرينة، دولة القانون في ظل الحكم الراشد، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية وحدة الرغاية، الجزائر، دط،

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

لكننا لا نجد في كافة دساتير الجزائر، أي إشارة صريحة إلى الحكم الراشد كمنظومة مستقلة ومتكاملة المبادئ، وعوضا عن ذلك نلمح الإشارة إلى بعض من أهم مبادئ الحكم الراشد.

حيث تمثل مبادئ الحكم الراشد مجموعة الخصائص التي يجب توفرها في الحكم ليكون راشدا، ويمكننا من خلالها قياس وتقييم مدى تطبيق الحكم الراشد في الدول، ويختلف تحديد هذه الخصائص باختلاف التعاريف والهيئات التي توردها¹، إلا أن هناك خصائص رئيسية مشتركة بين أغلب مقاييس الحكم الراشد والمنظمات الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) والدول المانحة (مثل الولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوروبي)²، وهذه المبادئ هي: المشاركة، المساواة، الاستقرار السياسي، سيادة القانون، جودة التشريع، فاعلية أداء الحكومة و محاربة الفساد*.

لذلك نحاول تتبع التعديل الدستوري لعام 2020، من خلال القراءة المتأنية لمضامينه للتأكد ما إذا كان قد تضمن هذه الخصائص أم لا، حيث أن وجود هذه الأخيرة في الدستور تجعل منها مكتسبة للشرعية، وتصبح جزءا من قواعد الدستور الملزمة التي توجب وضع القوانين والتنظيمات لترجمتها على أرض الواقع في الجزائر.

وتأكد معنا أن التأصيل الدستوري لمعايير الحكم الراشد يشمل عدة جوانب يمكن اختزالها كما يلي:

¹ -دباغي سارة، آليات وسياسات إرساء مبادئ الحكم الراشد وترقيته بالجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، العلوم

السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم الساسية، جامعة الجزائر 3، 2018، ص 37

² -بسام بن عبد الله البسام، الحوكمة في القطاع العام، الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2016، ص 66

* في دراسة حديثة للحوكمة أجراها البنك الدولي على مستوى 230 دولة، تم تحديد هذه الخصائص الأساسية السنة للحكم الراشد من قبل الفقه دانيال كوفمان Daniel Kaufmum وزملائه (Maissmo Mastruzzi , Aart karry) من البنك الدولي.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

الفرع الأول : الاستقرار السياسي

يعد الاستقرار السياسي أساس التنمية الاقتصادية والبشرية، وهدفا مهما تسعى إليه كل الأنظمة، فاستقرار الحكومات وعدم تغييرها بشكل متكرر خلال فترة زمنية قصيرة، يسمح للحكومات بالتخطيط الاستراتيجي وتنفيذ الخطط، فهو بذلك يساهم في تحقيق الكفاءة في أداء الحكومات وتحقيق الأهداف التنموية للدولة¹.

وتظهر معالم الاستقرار السياسي في نظام الدولة الجزائرية من خلال:

أولاً: وجود نظام واضح لتداول السلطة

جاء في نص ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020، باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الدستور، أن الدستور فوق الجميع وهو يكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات دورية حرة و نزيهة.

وبالتالي فقد اعتبر المشرع الجزائري الانتخابات الحرة والنزيهة أساسا لمشروعية التمثيل الديمقراطي، حيث ألزم السلطات العمومية بالحياد التام وعدم التمييز بين المترشحين وفق المادة 56 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ التي تنص على أنه لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الحق في أن ينتخب أو ينتخب، وحدد طريق الاقتراع العام المباشر والسري لانتخاب رئيس الجمهورية لعهد رئاسية مدتها 5 سنوات في حدود عهدتين على الأكثر متتاليتين أو منفصلتين (المادة 88).

كما حدد الدستور مهام رئيس الجمهورية وحصر سلطاته وصلاحيته كما حدد كيفية استخلافه في حالة تعذر أداء مهامه أو وفاته أو استقالته.

كما أوكل المؤسس الدستوري الجزائري، للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مهمة تحضير وتنظيم وتسيير الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وعمليات الاستفتاء والإشراف عليها، على أن تمارس هذه المهمة في شفافية وحياد وعدم تحيز².

¹- بسام بن عبد الله البسام، المرجع السابق، ص68

²-انظر الفصل الثالث من الباب الرابع من التعديل الدستوري لسنة 2020

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

ولترسيخ الدور المركزي للأحزاب السياسية عمده دستور 2020 إلى تحديد المبادئ التي يجب أن تتأسس عليها، وتوضيح مهامها، والارتقاء بإطارها التشريعي إلى قانون عضوي يحدد كليات إنشائها والى قانون تنظيمي يحدد أنشطتها ومعايير تمويلها العمومي، والتصميم على عدم إمكانية حلها إلا بمقتضى قرار قضائي¹.

وتوخيا لتخليق الحياة السياسية تم حسم مسألة الترحال البرلماني من خلال تجريد كل عضو منتحب في أحد مجلسي البرلمان من عهدته الانتخابية، في حال غير طوعية انتمائه السياسي الذي انتخب على أساسه وهذا من شأنه إعادة الاعتبار للممارسة السياسية².

ثانيا : تنظيم السلطات و الفصل بينها

أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 على مبدأ الفصل بين السلطات، وتناول هذه المسألة في الباب الثالث منه، تحت عنوان تنظيم السلطات والفصل بينها، حيث نلاحظ أن عبارة "الفصل بينها" مضافة، فلم يرد ذكرها في الباب الثاني من التعديل الدستوري السابق لسنة 2016 حيث كان العنوان كما يلي "تنظيم السلطات".

إذا اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على الفصل بين السلطات كأساس لنظام الحكم، وسنبين ذلك من خلال توضيح مكانة واختصاصات كل سلطة على حدى:

1- **الانبثاق الديمقراطي للحكومة³**؛ هاته الأخيرة التي تضطلع بممارسة السلطة التنفيذية، حيث يعين رئيس الجمهورية وزير أول على رأس الحكومة في حال أسفرت الانتخابات عن أغلبية رئاسية أو رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية.

¹-انظر المادتين 57 و 58 من التعديل الدستوري لسنة 2020

²-انظر المادة 120 الفقرة الأولى و الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020

³-تم استبدال عبارة السلطة التنفيذية التي تم استعمالها منذ تعديل 1989 حتى تعديل سنة 2016، بكلمة الحكومة بموجب

تعديل 2020

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وتتصب الحكومة بعد حصولها على موافقة المجلس الشعبي الوطني المعبر عنها بالتصويت بالأغلبية على مخطط عمل الحكومة.¹

وفي هذا الإطار يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة السلطة التنظيمية كاملة، ويعين في الوظائف المدنية للدولة الخارجة عن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية، كما يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية، بالإضافة إلى ترأسه اجتماعات الحكومة، ويسهر كذلك على توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة وتوزيع الصلاحيات بين أعضائها.²

إن جملة هذه الصلاحيات تمكن الحكومة من تحديد سياسة الدولة وتنفيذها.

2- قيام سلطة برلمانية ذات اختصاصات واسعة؛ حيث تم تكريس نظام الثنائية البرلمانية (نظام المجلسين) مجلس شعبي وطني تعتبر الحكومة مسؤولة أمامه، بالإضافة إلى مجلس الأمة.

على هذا الأساس يمارس البرلمان السلطة التشريعية ويراقب عمل الحكومة وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، في أكثر من 30 مجالاً.³ وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2020 استحدث حكم جديد يكون بموجب عضو البرلمان محل متابعة قضائية عن الأعمال الغير المرتبطة بمهامه البرلمانية، حيث لا تعفيه الحصانة البرلمانية منها،⁴ وهذا في نظرنا جاء لوضع الحصانة الممنوحة للنائب البرلماني في إطارها المناسب والملائم والمتعلق أساساً بتسهيل قيامه بمهامه التمثيلية لا غير.

¹ - انظر المواد من 103 الى 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020

² - انظر المادة 112 من التعديل الدستوري 2020

³ - انظر المادة 139 و 140 من التعديل الدستوري 2020

⁴ - انظر المادة 130 من التعديل الدستوري 2020

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

أيضا أقر الدستور الجزائري حق المعارضة البرلمانية في المشاركة الفعلية في الحياة السياسية.¹

3- قضاء مستقل²؛ لا يخضع إلا للقانون، ويقوم على مبادئ الشرعية والمساواة، مهمته حماية المجتمع وحرّيات وحقوق المواطنين طبقا للدستور.

كما يحظى القاضي بالاستقلالية ويتمتع بالحصانة أثناء تأدية عمله وهو مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية أدائه لمهمته.

في المقابل يكرس الدستور الجزائري الحماية للمتقاضي في مواجهة تعسف القاضي.³

ثالثا: الديمقراطية التشاركية

أصبح اعتماد الديمقراطية التشاركية أكثر من ضرورة بعد تغيير وظائف الدولة وظهور فواعل جدد وجب استيعابهم وتمكينهم من المساهمة في تدبير الشأن المحلي العام،⁴ لإعمال وتجذير تطبيق الديمقراطية، من خلال إصلاح نواقص الديمقراطية التمثيلية وتجاوز سقطاتها ونقاط ضعفها.⁵

وقد نص المؤسس الدستوري في تعديل 2020 على أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني،⁶ وهنا نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري أقر الديمقراطية التشاركية كريدف للديمقراطية التمثيلية من خلال إشراك كل المواطنين والمجتمع المدني في تسيير الشؤون

¹ - انظر المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2020

² - تم استبدال عبارة السلطة القضائية بكلمة القضاء بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي نرى فيه اخفاق للمشرع الدستوري، من منطلق أن القضاء يعبر عن وظيفة أكثر من سلطة .

³ - انظر المواد 163، 164، 165، 172، 173، 174، من التعديل الدستوري 2020

⁴ - بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الجزائر، دار الحامد للنشر و التوزيع،

عمان، 2015، ص45

⁵ - المرجع نفسه، ص43

⁶ - انظر المادة 16، فقرة 3 من التعديل الدستوري 2020

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

العامة،¹ ربما في محاولة منه لترميم العجز الذي تفرضه نتائج العملية الانتخابية في خلق مجالس تمثيلية لا تعبر عن رأي الأغلبية المطلقة.²

كما أن الفقرة التاسعة عشر من ديباجة الدستور الجزائري والمستحدثة بموجب تعديل 2020، تنص على ضرورة الإشراف الفعلي لفئة الشباب في عملية البناء والمحافظة على مصالح الأجيال القادمة، باعتباره يشكل طاقة هائلة، تتمتع بالقدرة على رفع التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد، وذلك بضمان تكوين نوعي له تتكفل به مؤسسات الدولة والمجتمع.³

الفرع الثاني: سيادة القانون و جودة التشريعات

إن العلاقة بين مبدأ سيادة القانون وجودة التشريع هي علاقة تلازم، من منطلق أنه لا يمكن تكريس سيادة القانون إلا إذا كانت تشريعات الدولة جيدة الصناعة والصياغة، محددة وواضحة المعالم.

كما يعد التشريع الجيد أداة لدعم وتعزيز الحكم الراشد، وذلك من خلال ترسيخ القواعد القانونية كأداة للوصول إلى التنمية المستدامة والمحافظة على مبدأ سيادة القانون.⁴

أولاً - سيادة القانون

"كل المواطنين سواسية أمام القانون" هكذا بدأ المؤسس الدستوري الجزائري نص المادة 37 من دستور 2020، في إشارة منه لتبني مبدأ سيادة القانون، والذي يعتبر من أهم مبادئ الحكم الراشد فهو يعتبر عنصراً مهماً في تحقيق العدالة بين الأفراد والمنظمات، ويعد من أهم الحقوق الأساسية للفرد.⁵

¹ - انظر ديباجة التعديل الدستوري 2020، فقرة 11 و المادة 10 منه.

² - بوحنية قوي، المرجع السابق، ص 76

³ - انظر الفقرة 19 من ديباجة دستور 2020

⁴ - ليث كمال نصراوي، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية

العالمية، كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص، العدد(2)، 2017، ص383

⁵ - بسام بن عبد الله البسام، المرجع السابق، ص 70

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وفي هذا السياق تم التأكيد بقوة على مبدأ سيادة القانون، والتزام جميع الأشخاص بالامتثال لقوانين الجمهورية واحترام الدستور باعتباره القانون الأسمى في البلاد، واعتبار نشر القواعد القانونية والتنظيمية كمبادئ ملزمة.¹

كما أن مبدأ سيادة القانون يتعدى كونه تنظيمًا إداريًا أو قانونيًا، ليكون حقا من حقوق الأفراد،² حيث تلتزم جميع السلطات والهيئات العمومية بالعمل على توفير الظروف الملائمة لتفعيل حرية المواطنين وتمتعهم بحقوقهم الأساسية والمساواة بينهم ومشاركتهم الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.³

ثانيا: جودة التشريعات

تكمن مهمة التشريع في تنظيم الحياة في المجتمع، فتعدد ضروب النشاط الإنساني في المجتمع الحديث وتضخم حاجاته وتعارض مصالح الأفراد وتشابكها، تستلزم وضع القواعد القانونية التي تحكمها، مع ضمان التنسيق والإنسجام بين هذه القواعد، واستبعاد ما قد يعتريها من تعارض، مع حسن صياغتها.⁴

وبالتالي فإن الأجهزة التشريعية والحكومة مطالبة بجودة إعداد وتحرير القاعدة القانونية بشكل يسمح بتطبيقها وتنفيذها على الوجه الصحيح والمطلوب.

ولما كان مفهوم الحكم الراشد يبشر بنظام حكم وأسلوب لصنع السياسية ويتميز بإحترام سيادة القانون، والشفافية في صنع القرار، وتشجيع المشاركة في الحياة العامة، فإن المحك العملي لقياس الحكم الراشد من خلال مؤشرات عملية وإجرائية محددة، ينطلق من البناء التشريعي للدولة، أي عملية صنع السياسة التشريعية، فكما كانت صناعة التشريع

¹ انظر المادة 78 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري 2020

² - بسام بن عبد الله البسام، المرجع السابق، ص 70

³ - انظر المادة 35 من التعديل الدستوري 2020

⁴ - محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية-الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، ط 16، 2008، ص132

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

تشاركية، وتتلى بالشفافية، وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم، كلما كانت داعمة لمنظومة الحكم الراشد¹.

وبالتالي يمكننا القول أن مظاهر الحكم الراشد هي في ذاتها مقومات التشريع الجيد، فالمشاركة تمكن النواب من صنع التشريعات وتمكن المواطنين من الوصول إلى النواب والتأثير فيهم، وسيادة القانون تمكن النواب من التشريع ووضع القواعد، أما الشفافية والمحاسبة فهي الصفات الأصلية للعمل البرلماني².

وسوف نتطرق لمقومات الجودة التشريعية التي كرسها المؤسس الدستوري الجزائري، وذلك على مستويين: الأول على مستوى الصناعة التشريعية والثاني على مستوى الصياغة التشريعية

1- مقومات جودة الصناعة التشريعية

يمكننا تتبع مقومات جودة الصناعة التشريعية التي كرسها المشرع بموجب التعديل الدستوري الأخير كمايلي:

أ- تعزيز مشاركة النواب في العملية التشريعية؛ وذلك من خلال توافر ثلاث شروط أساسية:

-كفاية الوقت المتاح للنائب لدراسة القضايا موضوع التشريع

تنص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة أشهر.

ونحن نعتقد أن هذه المدة كافية إن تم استغلالها كما يجب في إعداد القوانين ومناقشة القوانين المعروضة على البرلمان بما فيها مشروع الميزانية الأساسية للدولة.

إضافة إلى إمكانية الاجتماع في دورة غير عادية بطلب من 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

¹ علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، إطار مقترح للدول العربية، الورشة الإقليمية بعنوان : برنامج ادارة الحكم

في الدول العربية، مصر، دط، 2005، ص7

² المرجع نفسه، ص8

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

- الحصانة و أخلاقيات رسالة العهد البرلمانية :

تنص المادة 129 من تعديل الدستور 2020 على أن "عضو البرلمان يتمتع بالحصانة بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامه". وهذه من بين الضمانات الدستورية التي تساعد على تحقيق استقلالية النائب البرلماني وتأييده لمهامه البرلمانية دون مضايقة.

كما أن الدستور الجزائري في أحكامه المتعلقة بالسلطة التشريعية والعهد البرلمانية وفي أحكام المادة 125¹ والمادة 127² بصفة خاصة، يؤسس لأخلاقيات وقيم رسالة العهد البرلمانية³، والتي تعد ضابطة لتأدية النائب لمهامه التمثيلية والتشريعية على أكمل وجه.

-المهارات والقدرة الفنية للنائب في مجال صناعة التشريع

أحال الدستور الجزائري تحديد شروط قابلية انتخاب نواب البرلمان بالمجلس الشعبي الوطني إلى التنظيم، ولم ترد فيه أي إشارة واضحة تركز على كفاءة المترشح العلمية والفنية وقدرته في التحكم في القواعد اللغوية السليمة باعتبار أن صناعة التشريع تعتبر الاختصاص الأصيل لنواب البرلمان.

وحتى في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2021⁴، في المادة 191 منه اشترط أن يكون ثلث (1/3) مترشحي القائمة على الأقل ذوي مستوى جامعي، في حين كان من المفروض حسب رأينا أن يضع شرط المستوى التعليمي الجامعي للجميع وان تعذر

¹ - تنص المادة 125 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن "عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، لا يمكن الجمع بينها وبين عهدات أو وظائف أخرى.

² - تنص المادة 175 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن "النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريدته من عهده إن اقترف فعلا يخل بشرفها"

³ - عجابي صبرينة، حوكمة المجالس المنتخبة(المشاركة في التشريع الجزائري)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 184.

⁴ - انظر الأمر رقم 01-21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر 17، 10 مارس 2021.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

تحل محله الخبرة المهنية، في حين يكون (1/3) المترشحين متحصلين على شهادات جامعية في تخصص القانون.

كذلك لا يخضع نواب البرلمان لأي تكوين له علاقة مباشرة بصناعة وصياغة التشريع. ب- تمكين مشاركة القوى الإجتماعية في صناعة التشريع؛ بمعنى درجة وكفاءة تواصل البرلمان مع هيئات وقوى المجتمع (كالأحزاب وهيئات المجتمع المدني)، من ناحية وتمكين مشاركة الأفراد من ناحية أخرى في التعبير والتأثير على عملية إعداد التشريعات¹. ومن أهم المؤشرات الملموسة لهذا التوجه والتي كرسها المشرع في الدستور الجزائري المعدل سنة 2020، هي تمتع المعارضة البرلمانية بحق المشاركة الفعلية في الأعمال التشريعية (الفقرة الرابعة من المادة 116).

ج- انفتاح المجلس وعلمية الجلسات؛ تقتضي جودة التشريع انفتاح البرلمان على المجتمع، بدءا بانفتاحه على وسائل الإعلام وعلى الأحزاب وجمعيات المجتمع المدني، مروراً بشفافية عمل اللجان بانفتاح اجتماعاتها على المختصين والأكاديميين وعلى الأطراف المعنية بالقانون محل الدراسة، وكذا وسائل الإعلام، وإمكانية نشر محاضرها².

وفي هذا السياق نجد المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير التي نصت على أن جلسات البرلمان علنية، كما أكدت على إلزامية نشر المحاضر البرلمانية.

2- مقومات جودة الصياغة التشريعية

لا شك أن وضوح التشريع وفهم معانيه يولد الثقة لدى الأشخاص ويحقق الإستقرار في المعاملات، ويمنح الأفراد الشعور بالأمن القانوني ويمكنهم من تطبيق القواعد التشريعية والإلتزام بنصوصها على أكمل وجه، وبالتالي تحقيق الغاية التي توخى المشرع تحقيقها³.

¹- علي الصاوي، المرجع السابق، ص9

²- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري-مقاربة تحليلية مقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، دط، 2015، ص331

³- مروان محمد محروس المدرس، رقابة القضاء الدستوري على الصياغة التشريعية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص، عدد 2، ج1، 2017، ص496

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وفي هذا السياق نجد نص الفقرة الرابعة من المادة 34 التي استحدثها المشرع الجزائري بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 والتي ألزمت الدولة بالسهر عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات، على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره، وذلك في إطار تحقيق الأمن القانوني.

هذه الإضافة الأكثر من ضرورة والتي تشكل ضمانة هامة لحماية الحقوق والحريات في الجزائر، خاصة في ظل الغموض وصعوبة الفهم الذي يكتنف النصوص التي تنظمها، حيث نجد مثلا أن المشرع الجزائري يستعمل عبارات فضفاضة، وأبرز مثال على ذلك كثرة استعماله لمصطلح النظام العام كسبب لتقييد ممارسة الحقوق والحريات دون تحديد المقصود بهذا المصطلح.

وهذا دليل ربما على وعي المشرع الدستوري الجزائري بآثار الصياغة التشريعية المعيبة التي تسهم في عرقلة الجهود الوطنية لتطبيق الحكم الراشد وتحقيق التنمية، فالعلاقة بين القانون والتنمية والتي هي علاقة تفاعل وتناغم - تتعدم بسبب ضعف القواعد القانونية في صياغتها والتعبير عنها¹.

الفرع الثالث: المساءلة و محاربة الفساد

تعد العلاقة بين المساءلة ومحاربة الفساد علاقة تكاملية، حيث لا يمكن محاربة الفساد دون مساءلة، كما أنه لا أهمية للمساءلة إذا لم تصب في إطار المحاسبة ومكافحة الفساد. حيث تعد المساءلة آلية مهمة من آليات مكافحة الفساد، فهي معيار ضابط لأداء المؤسسات وتقويم هذا الأداء من خلال المحاسبة التي تخضع لها على يد السلطات التشريعية أو القضائية أو الجهات المختصة في مكافحة الفساد².

¹ - ليث كمال نصرأوين، المرجع السابق، ص383

² - بوزيد سايج، "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، المجلد 10، عدد 10، 2012، ص59

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

أولاً-المساءلة:

بخصوص المساءلة وإعطاء الحساب كركيزة أساسية للحكم الراشد، تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري كرس قاعدة تلازم ممارسة المسؤوليات والوظائف العمومية بالمحاسبة، خاصة في إطار ما يسمى بالرقابة البرلمانية وذلك من خلال:

-**ملتمس الرقابة:** الذي تم حصره على نواب المجلس الشعبي الوطني، وحدد نصاب التوقيع عليه في سبع الأعضاء على الأقل وضرورة التصويت عليه من أغلبية ثلثي (2/3) النواب، والتأكيد على استقالة الحكومة عند المصادقة عليه.

وتجدر الإشارة أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، قد وسع مجال رفع ملتمس الرقابة ليشمل الاستجواب أيضا إضافة إلى بيان السياسة العامة.¹

-**لجان النيابة لتقصي الحقائق:** والتي سمح المؤسس الدستوري الجزائري بتشكيلها من أغلبية الأعضاء أي من المجلسين، وفي أي وقت للتحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، إلا أنه استثنى التحقيق في الوقائع التي تكون محل إجراء قضائي، وذلك حسب رأينا لمنع تدخلها في اختصاصات السلطة القضائية.

-**عرض حصيلة عمل الحكومة:** حيث يجب على الوزير الأول² أو رئيس الحكومة³ حسب الحالة، تقديم بيان عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني والذي يخصص جلسة سنوية لمناقشة عمل الحكومة حيث يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني، والذي بموجبه يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة،

¹ - انظر المادتين 161، 162 من تعديل الدستور 2020

² - في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية يعين رئيس الجمهورية وزير أول على رأس الحكومة، انظر المادة 105 من تعديل 2020

³ - في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، انظر المادة 110 من تعديل 2020

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

حسب الحالة، استقالة الحكومة، وهذا في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني وقبول رئيس الجمهورية لهذه الاستقالة.¹

وتجدر الإشارة انه يجب على الحكومة أن تقدم أيضا عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية على غرفتي البرلمان، وهكذا فقد تم توسيع مجال مساعلة الحكومة ليشمل أيضا مجال النفقات العمومية.²

-ضمان مكانة متميزة للمعارضة البرلمانية

تتمتع المعارضة البرلمانية بحق المشاركة الفعلية في الأعمال التشريعية ومراقبة نشاط الحكومة بصفتها شريكا أساسيا في المجلسين بالإضافة إلى حق إخطار المحكمة الدستورية.³ وتوخيا لتعميم المساعلة على جميع المواطنين ورفع الاستثناءات، تم حصر مجال حصانة البرلمانين فقط بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامهم،⁴ وذلك بموجب تعديل 2020.

وبذلك تم تجريد البرلمانين من أية حصانة خارج هذا الإطار مما يسمح بمتابعتهم قضائيا⁵ بعد تنازلهم الصريح عن الحصانة، أو بموجب قرار رفع الحصانة صادر عن المحكمة الدستورية وهذا اختصاص تم إسناده للمحكمة الدستورية، بعد أن كان سابقا من اختصاص غرفتي البرلمان.⁶

ثانيا-محاربة الفساد:

"تعتبر الجزائر عن تمسكها بالعمل للوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها"⁷.

¹- انظر المادة 111 من تعديل الدستور 2020

²- انظر المادة 156 فقرة 1، مع العلم هذه المادة مستحدثة بموجب تعديل 2020

³- انظر المادة 116، فقرة 3 و5 من تعديل الدستور 2020

⁴- انظر المادة 129 من تعديل الدستور 2020

⁵- انظر المادة 130 والمستحدثة بموجب تعديل دستور 2020

⁶- انظر المادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 2016

⁷- انظر الفقرة 13 من ديباجة تعديل دستور 2020

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

إن هذه الفقرة من ديباجة الدستور الجزائري والمستحدثة بموجب تعديل 2020، والتي تعد جزءاً لا يتجزأ من الدستور تؤكد عزم المؤسس الدستوري الجزائري على تطبيق الاتفاقيات الدولية بشأن محاربة الفساد والوقاية منه، خاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

وجدير بالذكر أنه وتطبيقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي صادقت عليها الجزائر بتحفظ بتاريخ 31 أكتوبر 2003 بموجب المرسوم الرئاسي 04-128 المؤرخ في أبريل 2004، صدر القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، وتلته بعد ذلك دسترة هذه الهيئة ضمن إطار المؤسسات الاستشارية في الدولة والتي تم استبدالها بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 حتى تتمكن من تأدية المهام الرقابية، إضافة إلى المهام الاستشارية وبالتالي تفعيل دورها في مكافحة كل أشكال الفساد والتي سوف نتطرق لها بتفصيل أكثر في المبحث الثاني من هذا الفصل ضمن المؤسسات الفاعلة في تكريس الحكم الراشد في الجزائر.

مما سبق، فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد تضمن عدة مبادئ من مبادئ الحكم الراشد، ولكنها بحاجة لو تكون فاعلة ومترجمة على أرض الواقع، وأن يتم تبنيها والأخذ بها في كافة التشريعات الوطنية.

المطلب الثاني: انخراط الجزائر في المسعى الإفريقي والدولي لتكريس الحكم الراشد

لمسايرة تطورات الحكم الراشد على المستوى الإفريقي والدولي صادقت الجزائر على عدة اتفاقيات في هذا المجال، ولعل أبرزها كان الإنضمام إلى الاتحاد الإفريقي والمصادقة على مختلف البروتوكولات والاتفاقيات المنبثقة عنه، بالإضافة إلى اتفاقيات الشراكة الجزائرية الدولية في مجال الحكم الراشد.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

الفرع الأول: انضمام الجزائر للإتحاد الإفريقي باعتباره خلية للتفكير في مسائل الحكم الراشد
تم تأسيس الإتحاد الإفريقي في 26 مارس 2001، كمنظمة إفريقية قارية، ليحل محل منظمة الوحدة الإفريقية التي أنشئت في 25 ماي 1963، هاته الأخيرة التي أدت مهمتها المرتبطة بالقضاء على الإستعمار وآثاره، ولكنها أصبحت غير قادرة على مجابهة تحديات العصر، لذلك جاء تأسيس الإتحاد الإفريقي كهيكل يمكنه التعامل مع حاجات القارة السائدة، واعتباره وسيلة وأداة للتعاون والتضامن الدوليين تهدف إلى تنسيق السياسات المشتركة في مجال الأمن والتنمية الإقتصادية.¹

والجزائر كونها دولة من دول القارة الإفريقية وعضو في منظمة الوحدة الإفريقية، فإنه من المنطقي أن تكون من أعضاء ومؤسسي الإتحاد الإفريقي، هذا الإتحاد الذي يولي اهتماما كبيرا بسياسة الحكم الراشد، وهذا ما أشارت إليه مبادئ القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي، وتم تأكيدها في مختلف محطات الإتحاد الإفريقي الرسمية، والجزائر لم تتخلف عن اللحاق بعجلة الإتحاد الإفريقي من خلال الموافقة والتصديق على مختلف وثائقه، ويمكن تتبع ذلك كمايلي:

أولا: انضمام الجزائر ومصادقتها على البروتوكولات والإتفاقيات المنبثقة عن الإتحاد الإفريقي

1- الموافقة على القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي

بمقتضى القانون رقم 01-02 المؤرخ في 09 ماي 2001؛ والذي تضمن الموافقة على القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي الموقع في لومى بالطوغو بتاريخ 11 يوليو 2000.² حيث وبموجب هذا القانون التأسيسي وحسب المادة الثالثة منه، يسعى الإتحاد الإفريقي لتعزيز المبادئ والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية والحكم الرشيد.

¹ - بوغزالة ناصر، الجزائر والإتحاد الإفريقي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، مجلد 48، عدد 1، ص7.

² - انظر الجريدة الرسمية عدد 27، المؤرخة في 13 ماي 2001

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

كما أنه يستند في عمله لجملة من المبادئ (في المادة الرابعة منه)، من بينها مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد.

2- المصادقة على البروتوكولات والاتفاقيات والمواثيق المنبثقة عن الإتحاد الإفريقي أ- البروتوكولات

- بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للإتحاد الإفريقي؛ المعتمد بدوربان في 9 يوليو 2002،¹ والذي صادقت عليه الجزائر بتاريخ 09 يوليو 2002، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-48 المؤرخ في 29 يناير سنة 2003.

حيث يعتبر مجلس السلم والأمن الإفريقي أحد أجهزة الإتحاد الإفريقي، يتولى مهمة تحقيق السلم والأمن في القارة الإفريقية، من منطلق ضرورة توفر الأمن كعامل مهم في تحقيق التنمية المستدامة واعتباره شرطا أساسيا لتطور افريقيا وإزدهارها.² والذي تم التأكيد فيه على الإلتزام بتحقيق الأمن والإستقرار في القارة الإفريقية والنهوض بعجلة التنمية وتعزيز الحكم الراشد.

حيث أنه من بين الأهداف التي أنشأ من أجلها مجلس السلم والأمن حسب الفقرة (و) من المادة (3) من البروتوكول؛ هي دعم الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.³

- بروتوكول المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية بشأن البرلمان الإفريقي؛ المحرر في سرت (ليبيا) يوم 02 مارس 2001،⁴ والذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-91 المؤرخ في 03 مارس 2003.

حيث تعد الجماعة الاقتصادية الإفريقية منظمة تابعة لدول الإتحاد الإفريقي، تضع أسس التطور والتعاون المتبادل لإقتصاديات الدول الإفريقية.

¹- انظر الجريدة الرسمية عدد 06، المؤرخة في 29 يناير 2003، ص4

²-محمد جعوب، دور مجلس السلم والأمن الإفريقي في تسوية النزاعات في افريقيا، مجلة مدارات سياسية، 2017، ص 67

³- انظر الجريدة الرسمية عدد 06، المؤرخة في 29 يناير 2003، ص6

⁴- انظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 05 مارس 2003، ص9

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

وقد جاء في ديباجة بروتوكولها الإداري، أن الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية الأطراف في المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية، ومن بينهم دولة الجزائر، تعقد العزم على تعزيز المبادئ الديمقراطية والمشاركة الشعبية وتقوية المؤسسات والثقافة الديمقراطية وكفالة الحكم الرشيد¹.

وتظهر رغبة هذه الدول في تجسيد مبادئ الحكم الرشيد من خلال نص المادة الثانية والمتضمنة إنشاء البرلمان الإفريقي، والذي يكون أعضاءه جميع الدول الإفريقية بما فيهم الجزائر، من خلال تشجيع حسن الإدارة والشفافية والمساعدة في الدول الأعضاء².

كما أنه وفي إطار ممارسة البرلمان الإفريقي لسلطاته الإستشارية وفق المادة 11 من هذا البروتوكول، يجوز له أن يبحث أو يناقش أو يعرب عن رأيه حول المسائل الخاصة بإحترام حقوق الإنسان وتعزيز المؤسسات والثقافة الديمقراطية وكذلك تقوية الحكم الرشيد وسيادة القانون³.

ب- الإتفاقيات

- اتفاقية اللجنة الإفريقية للطاقة؛ المعتمدة بلوزاكا(زامبيا) في 11 يوليو 2001، والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-92 المؤرخ في 03 مارس 2003. حيث تم إنشاء اللجنة الإفريقية للطاقة كآلية للتنسيق والتشاور بين الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية الإفريقية في مجال الطاقة، من منطلق الحاجة إلى تنسيق الإجراءات التي تتخذها البلدان الإفريقية، من أجل تنمية مصادر الطاقة وإيجاد حلول مشتركة لمختلف المشاكل المتعلقة بإستغلال واستخدام الطاقة بصورة فعالة ورشيدة، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁴.

¹- انظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 05 مارس 2003، ص10

²- انظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 05 مارس 2003، ص11

³- انظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 05 مارس 2003، ص12

⁴- انظر الفقرة الثامنة من ديباجة اتفاقية اللجنة الإفريقية للطاقة الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 05 مارس 2003،

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وفي هذا الإطار سعت اللجنة لإستخدام الطاقة لتطوير وتدعيم التنمية الإقتصادية من خلال موائمة وترشيده برامج التنمية وإستخدام الطاقة في الدول الإفريقية.¹

-**اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته**²؛ المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003 والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10 أبريل 2006.

وقد تم عقد هذه الإتفاقية بين الدول الأعضاء في الإتحاد الإفريقي من منطلق وعيهم بالعواقب الوخيمة للفساد والإفلات من العقاب على الإستقرار السياسي والإقتصادي والإجتماعي والثقافي في الدول الإفريقية، وآثاره المدمرة على التنمية الإقتصادية والإجتماعية، واعترافا منها أن الفساد يقوض المساءلة والشفافية في إدارة الشؤون العامة وكذلك التنمية الإجتماعية والإقتصادية في القارة.

وهي تهدف في المقام الأول؛ إلى تشجيع وتعزيز قيام الدول الأطراف بإنشاء الآليات اللازمة في إفريقيا لمنع الفساد وضبطه والمعاقبة والقضاء عليه وعلى الجرائم ذات الصلة، في القطاعين العام والخاص وتوفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة.

وهي في ذلك كله تستند على احترام المبادئ والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية وسيادة القانون والحكم الرشيد.

- **مؤتمر الهيئات القضائية الدستورية الإفريقية**؛ الموقع بالجزائر في 08 مايو 2011، والذي صادقت الجزائر على نظامه الأساسي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-110 المؤرخ في 22 مارس سنة 2016.

حيث ذكر في ديباجة نظامه الأساسي، بأن النص التأسيسي للإتحاد الإفريقي يكرس إرادة رؤساء الدول والحكومات في الإتحاد الإفريقي في مجال الإرتقاء بحقوق الإنسان

¹- انظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 05 مارس 2003، ص17

²- انظر الجريدة الرسمية عدد 24، المؤرخة في 16 أبريل 2006، ص04

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

والشعوب وحمايتها، وتعزيز المؤسسات، ودعم الثقافة الديمقراطية وترقية الحكم الراشد ودولة القانون.

كما ذكر أيضا بالأدوات القانونية الأخرى ذات الصلة، لاسيما الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وإعلان الجزائر، وإعلان لومى، والميثاق الإفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم الراشد.

ويهدف إلى استكمال مختلف الآليات التي أحدثها الإتحاد الإفريقي لإرساء دولة القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان.

كما أكد على أن تجسيد هذه الأهداف يرتبط ارتباطا وثيقا بمدى استقلالية القضاة الذين سيشكلون هذا الفضاء، ونزاهتهم لضمان نجاحه وديمومته.¹

ج- الميثاق الإفريقي حول الديمقراطية والانتخابات والحكم؛ المعتمد من طرف رؤساء دول وحكومات الإتحاد الإفريقي بأديس أبابا (اثيوبيا) في 30 يناير سنة 2007، والذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-255 المؤرخ في 27 سبتمبر 2016. والذي جاء في ديباجته؛ وإذ نسترشد بالرسالة المشتركة لتعزيز وتقوية مؤسسات الحكم الرشيد والوحدة والتضامن القاريين، ونلتزم بتعزيز القيم والمبادئ العالمية للديمقراطية والحكم الرشيد وحقوق الإنسان والحق في التنمية، وإذ نعرب عن عزمنا على تعزيز وترسيخ الحكم الرشيد من خلال إضفاء الصبغة المؤسسية على الشفافية والمساءلة والديمقراطية القائمة على المشاركة².

وفي هذا الإطار يسعى الميثاق الإفريقي خاصة إلى تعزيز التزام كل دولة طرف، بالقيم والمبادئ العالمية للديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، واحترام الدستور وسيادته تكريسا لمبدأ

¹- انظر الجريدة الرسمية عدد 19، المؤرخة في 27 مارس 2016. ص04

²- انظر الجريدة الرسمية عدد 59، المؤرخة في 09 أكتوبر 2016. ص04

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

سيادة القانون، وتعزيز تنظيم الانتخابات الدورية والشفافة والحرّة والعادلة لإقامة سلطة وحكومة شرعيتين.¹

ثانيا: انضمام الجزائر للآليات العملية والتقييمية لتكريس التصور الإفريقي للحكم الراشد

الجزائر كغيرها من الدول الإفريقية كانت سباقة إلى الانضمام إلى المبادرة الإفريقية (NEPAD) وآلياتها العملية وذلك إدراكا منها لأهميتها في تحقيق الأهداف التنموية وتفعيل المعايير ومبادئ الحكم الراشد.

1-انضمام الجزائر لمبادرة النيباد والأجندة الإفريقية 2063

أ- مبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا (NEPAD):

الجزائر وباعتبارها من دول القارة الإفريقية ونظرا لوزنها وتقلها السياسي والاقتصادي في المنطقة كانت السباقة لطرح وتبني مبادرة "النيباد" مع مجموعة من دول القارة الإفريقية، إيماننا منها بضرورة تحقيق التكامل بين هذه الدول.

فإطلاق هذه المبادرة لم يكن لأجل إقامة تحالفات وحسب²، بل تهدف لإعادة هيكلة إفريقيا وتخليصها من التخلف وتعزيز التنمية المستقلة والنهوض بالحكم وتعزيز النمو الاقتصادي والإستثمار في الشعوب الإفريقية ومواجهة التحديات الحالية التي تواجه القارة الإفريقية والتي تتمثل في الفقر المتزايد والتخلف والمرض والإنقسامات وضعف وهشاشة الدولة، ومصطلح "النيباد" هو اختصار لمبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا.³

¹ - انظر المادة الثانية من الميثاق الإفريقي، الجريدة الرسمية عدد 59، المؤرخة في 09 أكتوبر 2016، ص05
² - زهاري زواويد، يمينة مفاتيح، المشاريع الإستثمارية الواعدة في ظل الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا "نيباد"، تحديات الحاضر ورؤى المستقبل، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 05، 2020، ص 19
³ - أحمد نصير، يونس زين، الحكم الراشد ضمن توجهات المبادرة الجديدة لتنمية القارة الإفريقية "النيباد"، حالة دولة الجزائر، مجلة المقريري للدراسات الاقتصادية والمالية، المركز الجامعي أفلو، المجلد 03، العدد 1 خاص، 2019، ص 31.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

والنيباد حسب الوثيقة الأساسية المنبثقة عنها؛ عبارة عن تعهد من قبل الزعماء والقادة الأفارقة تستند إلى رؤية جماعية مشتركة واقتناع جازم بضرورة النهوض بالقارة الإفريقية ووضعها على طريق التنمية المستدامة وذلك بالإعتماد على معايير وأبعاد الحكم الراشد كأساس لإنجاح المبادرة.¹

حيث انبثقت هذه المبادرة من التفويض الممنوح لرؤساء خمسة دول تتمثل بكل من الجزائر، مصر، نيجيريا، السنغال، جنوب إفريقيا، من منظمة الوحدة الإفريقية² في نهاية سنة 2000 وبداية سنة 2001.

ب-الأجندة الإفريقية 2063:

خلال الاحتفالات بالذكرى 50 لتأسيسه؛ أطلق الإتحاد الإفريقي رؤية جديدة للقارة الإفريقية تحت عنوان: "أجندة 2063" وقد حددت لنفسها هدفا وهو "إفريقيا التي نريد"، وقد عرضت هذه الخطة من قبل 54 عضوا من الإتحاد على أنها دعوى للعمل في جميع المجتمعات الإفريقية، لبناء قارة مزدهرة ومتحدة، والتي تقوم على قيم ومستقبل مشترك³.

وتعد "أجندة إفريقيا 2063" بمثابة الإطار القاري أو خطة العمل الإستراتيجية الحاكمة لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة في إفريقيا وقد تم إطلاقها عام 2013، وتم تقسيم هذا الإطار إلى خمس خطط تنفيذية فرعية بواقع (10) سنوات لكل منها.

¹ - غداوية رشيد، تطبيق الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015، ص 274.

² - أحمد نصيرة، يونس زين، المرجع السابق، ص 31.

³ - مصر، إفريقيا 2063، أنظر الموقع:

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وارتكزت هذه الأجندة في مضمونها على سبعة تطلعات رئيسية ونحو عشرين هدفا وأولوية لتحقيقها وتدور هذه التطلعات والأهداف في مجملها حول تحقيق التنمية المستدامة والشاملة في إفريقيا على مختلف المستويات، وتتمثل في ما يلي¹:

- إفريقيا تنعم بالإزدهار القائم على النمو الشامل والتنمية المستدامة.
- قارة متكاملة ومتحدة سياسيا ومعتمدة على المثل العليا للوحدة الإفريقية الشاملة ورؤية النهضة الإفريقية.
- إفريقيا يسودها الحكم الراشد والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والعدالة وسيادة القانون.
- إفريقيا قارة مسالمة وآمنة
- إفريقيا ذات هوية ثقافية قوية وتراث وقيم وأخلاقيات مشتركة.
- الاعتماد على الطاقات الكامنة للشعوب الإفريقية لتحقيق التنمية ولاسيما الشباب والمرأة والإعتناء بالأطفال.
- جعل إفريقيا قوية وموحدّة ومؤثرة كلاعب وشريك دولي

2- الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء واللجنة الوطنية للحكم الراشد.

تعد الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء بمثابة المحرك الأساسي للديناميكية الإصلاحية الإفريقية، فبفضل هذه الآلية تسعى الدول الإفريقية لإتباع مسار سياسي للتحليل والنقاش، بغية الخروج بتوصيات لتحسين مجالات الإدارة، والديمقراطية والإقتصاد، ومن جهة أخرى فإن الإنضمام إلى الآلية لا يعد إلزاميا ويدخل هذا في إطار تطلع إفريقيا إلى تطبيق قواعد الحكم الراشد، بحيث تصبح الحكومات الإفريقية على قدر معتبر من الشفافية ومن تحقيق دولة الحق والقانون وهذا ما سيزيد من مصداقيتها².

¹ محمود زكريا محمود إبراهيم، أجندة إفريقيا 2063.. مابين المرتكزات والتقدم المحرز (دراسة)، مقال منشور على الموقع: <https://pharosstudies.com/?p=7620>

² أحمد بوقليلة، الدبلوماسية الجزائرية ومبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا (نيباد)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012/2011، ص 95.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وتعد الجزائر من الدول المؤسسة للآلية، حيث بادر بإنشائها رئيس الجمهورية الجزائري إلى جانب نظيره رئيس جنوب إفريقيا والرئيس النيجيري، وكانت من البلدان الأوائل التي انضمت إليها تلقائياً بأبوجا (نيجيريا)، وكانت الجزائر ثاني بلد بعد روندا، كرست فيها الآلية أشغالها في 23 نوفمبر 2004¹.

إن انضمام الجزائر إلى الآلية الإفريقية من قبل النظراء في 3 مارس 2003، يترجم الأهمية التي توليها للدور المحرك للحكم الراشد في ترقية التنمية الوطنية وتحديث المجتمع بصفة عامة، وقصد الترجمة العملية لهذا الالتزام وضعت انطلاقا من سنة 2004 الآليات الضرورية لإطلاق المسار الوطني للتقييم الذاتي².

ولأن عملية التقييم هي عملية جد معقدة ومكلفة، تم تنصيب لجنة وطنية للحكم الراشد، بتاريخ 12 مارس 2005، وضمت اللجنة ممثلين عن هيئات الدولة، والأطراف الاقتصادية والاجتماعية الفاعلة، والمنظمات غير الحكومية³.

وكلفت اللجنة بإعداد مشروع التقرير حول التقييم الذاتي، وبرنامج العمل التمهيدي في مجال الديمقراطية والحكامة السياسية والإقتصادية والمؤسسية وكذلك التنمية الإقتصادية والاجتماعية.

وتم عرض تقرير الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء حول الحكم الراشد في الجزائر بأكرا (غانا) في جويلية 2007، خلال الدورة السابقة لمنتدى رؤساء دول وحكومات الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء⁴.

¹ - سعايدية حورية، تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العملية، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد السادس، العدد الأول، 2019، ص ص 55،56.

² - المرجع نفسه، ص 56.

³ - بوقليلة أحمد، المرجع السابق، ص ص 95،96.

⁴ - سعايدية حورية، المرجع السابق، ص 56.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

ولقد أكد الوزير المنتدب الجزائري، المكلف بالشؤون أن هذا التقرير: ". يعد أكثر التقارير شفافية وتكاملا.."، وتمت عملية الشروع في تنفيذ هذا البرنامج من قبل المؤسسات الوطنية والأطراف المعنية بعد بضعة أيام من تقديم تقرير المراجعة، كما أكد أنه يرتكز على محور رئيسي يتمثل في "... تكريس أسلوب الحكم الراشد في تسيير شؤون الدولة، لاسيما من خلال الإسراع في مواصلة تجسيد المشاريع الكبرى لإصلاح العدالة وهياكل الدولة ومهامها... وهي إحدى أعمق الإصلاحات التي عكفت عليها الجزائر..."¹

الفرع الثاني: اتفاقيات الشراكة الجزائرية الدولية المرتبطة بالحكم الراشد

سعت الجزائر إلى تعزيز حضورها ونفوذها في محافل الأمم عبر عمليات الشراكة القائمة على المصالح المتبادلة في إطار الإنسجام مع خياراتها السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية ودعم توجهاتها في مجال الحكم الراشد

أولاً: اتفاقية الشراكة بين الجزائر وفرنسا في مجال الحكم الراشد والإصلاح الإداري

تندرج العلاقات الثنائية الجزائرية الفرنسية في إطار ما يسميه الفقه الدولي؛ بالتعاون من أجل التنمية، والذي يقضي بضرورة مساعدة الدول الأقل تطورا من قبل المستعمر السابق، من أجل تحقيق التنمية، كما يمكن أن تكتسي هذه العلاقات الجزائرية الفرنسية أهمية من ناحية المصالح الإقتصادية والثقافية التي تجمع البلدين.

ويمكن أن تتجسد هذه العلاقات عبر تسميات مختلفة من بينها تسمية "المعاهدة" و"الإتفاقية"، وفي هذا الصدد تم إبرام اتفاقية جديدة شاملة بين الجزائر وفرنسا بمناسبة زيارة الدولة للرئيس نيكولاس ساركوزي للجزائر والتي أطلق عليها تسمية "اتفاقية الشراكة"²، وتم

¹ - سعادية حورية، المرجع السابق، ص 58.

² - عميروش فتحي، مفهوم الشراكة في الإتفاقيات الثنائية الجزائرية الفرنسية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية،

جامعة مولود معمري تيزي وزو، المجلد 9، العدد 2، 2014، ص ص 283-284

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

التوقيع على بروتوكولها الإداري والمالي المتعلق بوسائل التعاون بالجزائر في 04 ديسمبر 2008¹.

حيث تعد هذه الإتفاقية امتدادا لإتفاقية التعاون الثقافي والعلمي والتقني المؤرخة في 11 مارس 1986، وتم بمقتضاها تدعيم وتوسيع ميادين التعاون الثنائي بين البلدين في عدة مجالات ومن بينها: الحكم الراشد والإصلاح الإداري².

ثانيا: إتفاقية الشراكة بين الجزائر ومعهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث (UNITAR)

تم التوقيع على إتفاق تعاون بين الجزائر ومعهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث، المتعلق بإنشاء المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (Cifal Maghreb) بالجزائر، بتاريخ 18 أكتوبر 2011 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-428 المؤرخ في 11 ديسمبر 2011³.

حيث أنه من بين أهم مهام هذا المركز هو ضمان الخبرة في مجال الحكم الراشد المحلي⁴،

وفي هذا السياق اعتبرت وزارة الشؤون الخارجية أن هذا التعاون يعبر عن إرادة الجزائر في احتضان مركز اقليمي هام للتكوين ليكون بمثابة قطب مميز للمساهمة الفعالة والملموسة في القواعد الحديثة للحكومة⁵.

¹- انظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 16 مارس 2008 ص04

²- انظر الفقرة الأولى من المادة الأولى من إتفاقية الشراكة، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 16 مارس 2008 ص04

³- انظر الجريدة الرسمية عدد 68، المؤرخة في 14 ديسمبر 2011، ص5

⁴- انظر الموقع <https://www.interieur.gov/index.php/ar/22-05-14-24-03-2016/html> تم الإطلاع

عليه يوم 2019/12/30 على الساعة 07: 13

⁵- انظر الموقع <https://www.djazairess.com/eldjournhouria/22314> تم الإطلاع عليه يوم 2020/01/12

على الساعة 43: 6

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

المطلب الثالث: القوانين والمراسيم التنظيمية التي تبنت الحكم الراشد في محاولة لنقل المفهوم على المستوى الوطني

تطبيقا لمختلف الاتفاقيات الإفريقية والدولية التي صادقت عليها الجزائر في مجال الحكم الراشد تم التنصيص على مبادئ الحكم الراشد في أحكام الدستور الجزائري، الأمر الذي أوجب ضرورة تجسيدها أيضا على مستوى التشريعات الوطنية من خلال مختلف القوانين والمراسيم التنظيمية

الفرع الأول: القوانين

في إطار تطبيق الحكم الراشد على المستوى الوطني لا يوجد هناك أي قانون صريح يتناول الحكم الراشد بشكل مستقل، وإنما تمت الإشارة إليه في بعض القوانين بصفة غير مباشرة ويمكننا استعراض أهم هذه القوانين كمايلي:

أولاً: القانون التوجيهي للمدينة 06-06؛¹

يعتبر القانون التوجيهي للمدينة 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، أول تشريع جزائري تحدث عن الحكم الراشد، حيث تطرق لمفهومه على المستوى المحلي، في المادة الثانية منه المتعلقة بالمبادئ العامة لسياسة المدينة، في الفقرة السابعة منها والتي نصت على أنه: "الحكم الراشد الذي تكون بموجبه الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية"².

ثانياً: القانون المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها 05-13؛

أكد القانون المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها 05-13 المؤرخ 23 يوليو 2013، على احترام مبادئ الحكم الراشد والإلتزام بتنفيذها من خلال النص على:
-التزام المسيرين الرياضيين بمبادئ الحكم الراشد³

¹- انظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2006.ص16

²- انظر المادة الثانية من القانون 06-06، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2006.ص18

³- الفقرة الثانية من المادة 61 من القانون 05-13، الجريدة الرسمية عدد 39، المؤرخة في 31 يوليو 2013، ص10

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

- مساهمة الإتحادية الرياضية الوطنية في تربية الشباب والمحافظة على الحكم الراشد¹
- ضمان الإتحادية الرياضية الوطنية مهام الخدمة العمومية، لاسيما من خلال احترام مبادئ وقواعد الحكم الراشد والإلتزام بتنفيذها²
- احترام مبادئ الحكم الراشد في إطار المسؤولية المتبادلة بين الوزارة المكلفة بالرياضة والإتحادية الرياضية الوطنية³
- خضوع منح إعانة الدولة أو الجماعات المحلية لكل هيكل للتنظيم والتنشيط الرياضيين، إلى احترام البنود التعاقدية وكذا إلى مبادئ الحكم الراشد.⁴

ثالثا: القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 15-21

- يسعى القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 15-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، إلى ترقية الحكم الراشد وذلك في إطار تحقيقه للتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والعلمية والتكنولوجية للبلاد.⁵

الفرع الثاني: المراسيم التنظيمية

- نتطرق أولا إلى المراسيم الرئاسية ثم إلى المراسيم التنفيذية التي كرس أسلوب الحكم الراشد

أولا: المراسيم الرئاسية

- المرسوم الرئاسي رقم 09-107 المؤرخ في 17 مارس 2009⁶، والمتضمن إحداث أبواب وتحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول، حيث أحدث هذا المرسوم ولأول مرة

¹ - المادة 90 من القانون 05-13، الجريدة الرسمية عدد 39، المؤرخة في 31 يوليو 2013، ص 14

² - الفقرة السادسة عشر من المادة 91 من القانون 05-13، الجريدة الرسمية عدد 39، المؤرخة في 31 يوليو 2013، ص 14

³ - المادة 96 من القانون 05-13، الجريدة الرسمية عدد 39، المؤرخة في 31 يوليو 2013، ص 15

⁴ - المادة 175 من القانون 05-13، الجريدة الرسمية عدد 39، المؤرخة في 31 يوليو 2013، ص 24

⁵ - الفقرة الرابعة من المادة 07 من القانون 15-21، الجريدة الرسمية عدد 71، المؤرخة في 30 ديسمبر 2015، ص 08

⁶ - انظر الجريدة الرسمية عدد 18، المؤرخة في 22 مارس 2009، ص 9

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

في جدول ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول، بموجب المادة الأولى منه باب رقمه 11-37 وعنوانه: "النفقات المتعلقة بتسيير لجنة الحكم الراشد".

ثانيا- المراسيم التنفيذية

- المرسوم التنفيذي رقم 13-137 المؤرخ في 10 أبريل 2013¹، المتضمن إنشاء وسير المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي (سيفال-المغرب العربي) حيث جاء هذا المرسوم ليجسد اتفاق الشراكة بين الجزائر ومعهد الأمم المتحدة للتكوين بالجزائر في 18 أكتوبر 2011، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-428 السابق الذكر، وقد جاء في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 13-137 ما يلي " تنشأ مؤسسة عمومية للتكوين والخبرة في مجال الحكم الراشد المحلي تحت تسمية المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي، ويرمز له سيفال المغرب العربي وتدعى في صلب النص المركز".

ويعتبر أول مرسوم تنفيذي جسد الحكامة صراحة على المستوى المحلي، حيث يهدف معهد الأمم المتحدة للتكوين و البحث "اونيتار" الى بعث التعاون الدولي اللامركزي، بمعنى تعاون المجالس المحلية الوطنية مع المجالس المحلية الأجنبية، من اجل تحسين أداء المجالس المحلية الوطنية في مجال (الحوكمة) (ضمان الخبرة في مجال التسيير العمومي)، من خلال الاحتكاك بنماذج أجنبية و نقل خبراتها، من خلال التوقيع بين الجزائر و " اونيتار" على معاهدة لتأسيس "المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين بالجزائر"، والذي سيستفيد منه كل من تونس والمغرب وليبيا، بالإضافة إلى الجزائر من خدماته، وسيكون مقره بالجزائر، تكون قد حققت مكانة وحماية قانونية (الحوكمة) على المستوى المحلي².

¹- انظر الجريدة الرسمية عدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2013، ص4

²- سعادية حورية، المرجع السابق، ص52

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

-المرسوم التنفيذي رقم 13-423 مؤرخ في 18 ديسمبر 2013¹، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، والذي ينص في المادة 03 منه على أن تكلف مديرية سياسات النمو إضافة إلى مهام أخرى بمهمة اقتراح أدوات لتحسين الحكامة الاقتصادية والمالية.

-المرسوم التنفيذي رقم 14-104 المؤرخ في 12 مارس 2014²، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، والذي احدث بموجب المادة 04 منه في المطء "و" مديرية للحكامة المحلية، هاته الأخيرة التي تتولى تنظيم وتسيير الإدارة اللامركزية وضمان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

-المرسوم التنفيذي رقم 14-330 المؤرخ في 27 نوفمبر 2014³، الذي يحدد كفاءات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا قانونها الأساسي النموذجي، حيث تنص المادة 11 من هذا المرسوم على أن العلاقات بين الوزارة المكلفة بالرياضة والاتحادية الرياضية الوطنية تسيير وفق مبادئ الحكم الراشد.

¹- انظر الجريدة الرسمية عدد 65، المؤرخة في 22 ديسمبر 2013، ص 11

²- انظر الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 19 مارس 2014، ص 6

³- انظر الجريدة الرسمية عدد 69، المؤرخة في 03 ديسمبر 2014، ص 11

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

المبحث الثاني: المؤسسات الدستورية الجزائرية الفاعلة في ترشيد الحكم

يتوقف نجاح النظم الحديثة على مدى توجهها نحو الإستعانة بالمؤسسات الدستورية التي تعمل على مساعدتها في اتخاذ القرارات، والرفع من مستوى أداء الأجهزة الإدارية والعمل على محاولة إشراك الجماعة في اتخاذ القرارات وذلك تكريسا للمبادئ الديمقراطية¹، وسعيا نحو ترشيد أداء الحكم على جميع المستويات السياسية، الإقتصادية والإجتماعية. وفي هذا السياق أسس المشرع الدستوري الجزائري مجموعة من الهيئات والمؤسسات بهدف بناء وترسيخ الحكم الراشد في الجزائر، وهذا ما يستنتج من خلال نص ديباجة الدستور في هذه الفقرة :

"...ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج في تسيير الشؤون العمومية..."² والتي تتفق تماما مع سياسة الحكم الراشد التي تهدف أساسا إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني، في مقابل تقليص دور الدولة في الإدارة المباشرة لمؤسساتها.

وتتضح أكثر علاقة هذه المؤسسات بترشيد الحكم، حين ربطها المؤسس الدستوري الجزائري، بتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد.³ مما سبق يمكننا تناول ودراسة هاته المؤسسات تبعا لدورها في تكريس مبادئ الحكم الراشد والدفع بعجلة التنمية في الجزائر، حيث قمنا بتصنيفها إلى:

- مؤسسات تكريس دولة الحق والقانون وتفعيل مبدأي الشفافية والمساءلة
- مؤسسات تكريس الديمقراطية التشاركية والنهوض بالتنمية المستدامة

¹- عبد الرحمن بن جيلالي، عوانق قيام الحكم الراشد في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر، 2015، ص 317.

²- انظر الفقرة 11 من ديباجة الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

³- انظر الفقرة 11 من ديباجة الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

المطلب الأول: مؤسسات تكريس دولة الحق والقانون وتفعيل مبدئي الشفافية والمساءلة
بداية سنتناول المؤسسات الدستورية الفاعلة في تكريس دولة الحق والقانون (الفرع الأول)، باعتبار أن هذه الأخيرة تشكل البيئة الملائمة والمناسبة لإعمال آليتي الشفافية والمساءلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المؤسسات الدستورية الفاعلة في تكريس دولة الحق والقانون

تقوم دولة الحق والقانون على مبدئي سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، ولأنك أن وجود القانون العادل وتطبيقه على الجميع بدون تمييز أو محاباة هو شرط من شروط الحكم الراشد.¹

ولكي يطبق القانون وتحترم الحقوق والحريات، يتوجب وجود المؤسسات والهيئات المعنية بذلك.

ويتصفح الدستور الجزائري لسنة 2020، نجد أنه أوكل هذه المهمة إلى كل من المحكمة الدستورية والمؤسسة القضائية والمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

أولاً: المحكمة الدستورية:

تم استحداث المحكمة الدستورية بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، وأعلن رسمياً عن إنشائها يوم 18 نوفمبر 2021، لتحل محل المجلس الدستوري ابتداء من هذا التاريخ.²

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد هجر نظام المجلس الدستوري المعمول به منذ 1989 ذو الطابع السياسي ليتحول إلى محكمة دستورية ذات طبيعة قضائية، من منطلق إسناد عملية الرقابة على دستورية القوانين لهيئة قضائية (خاصة بعد إقرار آلية الدفع بعدم دستورية القوانين في الجزائر)، ويعد هذا بمثابة ضمان أساسية لحماية الحقوق

¹ محمد فهمي درويش، مرتكزات الحكم الديمقراطي وقواعد الحكم الرشيد، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 185.

² انظر الموقع: الجزائر-تشكيل أول محكمة دستورية-تضم 12-عضو <https://www.alaraby.co.uk/politics/>

تم الاطلاع عليه يوم 20 نوفمبر 2021 على الساعة 17: 7

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

والحريات، ورقابة عمل السلطات في جو من الاستقلالية، رغبة من المؤسس الدستوري الجزائري في بناء دولة القانون والحكم الرشيد.¹

سننظر بالدراسة لتشكيلة المحكمة الدستورية وشروط العضوية فيها إضافة إلى تحديد جهات إخطارها ومجال اختصاصها الرقابي.

1- تشكيلة وشروط عضوية المحكمة الدستورية :

أ- تشكيلة المحكمة الدستورية:

حددت المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2020 عدد أعضاء المحكمة الدستورية والمقدر بـ 12 عضواً، وهو نفس العدد الذي يشكل منه المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.²

ويتوزع الأعضاء الإثني عشر (12) عددياً كما يلي:

-تمثيل السلطة التنفيذية:

تمثل السلطة التنفيذية بأربعة (04) أعضاء يختارهم ويعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة الدستورية، والذي حبذا لو ترك أمر تعيينه للانتخاب من قبل جميع أعضاء المحكمة الدستورية حتى تتمتع باستقلالية أكبر.

-تمثيل السلطة القضائية:

تمثل السلطة القضائية بعضوان (02) يتم انتخابهما من طرف قضاة المحكمة ومجلس الدولة بالتساوي، إذ تمثل كل جهة قضائية بعضو واحد ضمن تشكيلة المحكمة الدستورية، وهنا المؤسس الدستوري أخذ بالانتخاب بدلا من التعيين، وبالرغم من ذلك فإن القاضيان معينان بحكم منصبهما مما يعد تعييناً حكماً، كما لم تحدد المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2020 كيفية انتخاب العضوان.

¹ ابن علي زهيرة، استحداث المحكمة الدستورية بدلا من المجلس الدستوري في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن حدة الجزائر، المجلد 58، العدد 04، 2021، ص 295

² انظر المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

تمثيل الهيئة الناخبة (أساتذة القانون الدستوري):

تضم تشكيلة المحكمة الدستورية ستة (06) أعضاء ينتخبون بالاقتراع العام من أساتذة القانون الدستوري، غير أن هذا الصنف من أعضاء المحكمة الدستورية يطرح العديد من التساؤلات حول كيفية تحديد أساتذة القانون الدستوري، حيث لم تشترط المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تخصص القانون الدستوري في العضو بل اشترطت خبرة في القانون مع تكوين في القانون الدستوري دون تحديد طبيعة التكوين والجهة المشرفة عليه ومدته.¹

وتجدر الإشارة أنه تم إقصاء تمثيل البرلمان بغرفتيه من تشكيلة المحكمة، خلافا لما كان عليه المجلس الدستوري وفق التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذا يعني استبعاد السلطة التشريعية من ممارسة الرقابة على دستورية القوانين تكريسا لاستقلالية القضاء الدستوري في الجزائر، وكذلك من منطلق عدم جدوى عملية الرقابة الذاتية والتي ستنصب على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية نفسها، كما نشير هنا أيضا إلى أن مشاركة أعضاء من الهيئة التشريعية في الرقابة الدستورية من شأنه أن يضع مهمة المحكمة الدستورية تحت ضغوط متبادلة بين السلطات.²

ورغم استقلالية المحكمة الدستورية عن السلطة التشريعية إلا أنها تبقى خاضعة لرئيس الجمهورية الذي يتحكم في تعيين أعضائها بصفة مباشرة وغير مباشرة، كما أنه لا توجد ضمانات دستورية حقيقية تجعل قضاة المحكمة الدستورية في منأى عن تأثير سلطة رئيس الجمهورية.

¹ -غربي أحسن، قراءة في تشكيلة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الخامس، العدد الرابع، 2020، ص ص 557-568.

² -بن علي زهيرة، المرجع السابق، ص ص 309،308.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

ب- شروط العضوية في المحكمة الدستورية:

حدد المشرع الدستوري الجزائري بموجب المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مجموعة من الشروط الواجب توفرها في عضو المحكمة الدستورية منتخبا أم معينا وهي:

- بلوغ خمسين (50) سنة كاملة يوم انتخابه أو تعيينه باستثناء رئيس المحكمة الدستورية
- التمتع بخبرة في القانون لا تقل عن عشرين (20) سنة، والاستفادة من تكوين في القانون الدستوري
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسة وألا يكون محكوما عليه بعقوبة سالبة للحرية
- عدم الانتماء الحزبي

وفي ذات السياق أكد المؤسس الدستوري على ضرورة عدم الجمع بين العضوية في المحكمة الدستورية وعضوية أو أي وظيفة أو تكليف مهمة أخرى أو أي نشاط آخر أو مهنة حرة.

كما يضطلع أعضاء المحكمة الدستورية بمهام مرة واحدة لمدة ست (06) سنوات، ويتم تجديد نصف أعضاء المحكمة الدستورية كل ثلاث (03) سنوات.¹

2- جهات اخطار المحكمة الدستورية ومجال اختصاصها الرقابي

أ- جهات اخطار المحكمة الدستورية:

عرفت الرقابة الدستورية في الجزائر تطورات متعاقبة في معظم الدساتير التي عرفتھا البلاد منذ الاستقلال، غير أنها واجهت عوائق عديدة حالت دون فعاليتها. من بين أهم هذه العوائق تقليص جهات الإخطار والذي ساهم في تقييد هذه الرقابة، وهذا ما دفع بالمؤسس الدستوري إلى إدخال إصلاحات أخرى سمحت بتوسيع حق الإخطار

¹ -المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

إلى كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان والمتقاضين في تعديل 2016، وتكريس آلية الإخطار البرلماني¹، بمناسبة التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، هذا الأخير الذي حدد جهات الإخطار كمايلي:

-تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

- ويمكن كذلك أن تخطر من قبل أربعين (40) نائبا أو خمس وعشرون (25) عضوا في مجلس الأمة.²

- كما يمكن أيضا إخطار المحكمة الدستورية عن طريق الإحالة من قبل المحكمة العليا أو مجلس الدولة في إطار الدفع بعدم دستورية الأحكام التشريعية أو التنظيمية.³

وهنا نحاول أن نلفت النظر على أنه وبالرغم من توسيع المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديلين الدستوريين لسنة 2016، 2020 على التوالي لحق البرلمانين في الإخطار، والذي يعتبر تجسيدا لمكانة المعارضة في الدستور.

إلا أن شرط 40 نائبا في المجلس الشعبي الوطني و25 عضوا في مجلس الأمة يعد صعبا بالنسبة للمعارضة البرلمانية لممارسة حقها في إخطار المحكمة الدستورية.

ب- مهام واختصاصات المحكمة الدستورية:

تعد المحكمة الدستورية مؤسسة رقابية مستقلة، تكلف بضمان احترام الدستور وضبط سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية،⁴ من خلال فصلها في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات،⁵ وفي مطابقة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور.

¹ - بن علي زهيرة، المرجع السابق، ص 310.

² - المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ - المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

كما تختص بالنظر في الطعون التي تتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والاستفتاء وتعلن عن نتائجها النهائية.

ويمتد اختصاصها إلى الرقابة على الأوامر التشريعية وتفسير النصوص الدستورية، إضافة إلى الفصل في أي خلافات محتملة بين المؤسسات الدستورية.

كذلك تقوم بالسهر على حماية الحقوق والحريات خلال الفصل في دفع المتقاضين بعدم دستورية الأحكام التشريعية المطبقة عليهم، بما فيها الأوامر والتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية والتي تشكل مساسا بالحقوق والحريات المكفولة دستوريا.¹

وتسهر كذلك على ضمان توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات الدولية.² وتصبغ قرارات المحكمة الدستورية بالصيغة النهائية والملزمة لجميع السلطات العمومية والإدارية والقضائية، حيث لا يتم التصديق على المعاهدات المخالفة لأحكام الدستور الجزائي، ولا يتم إصدار القوانين الغير دستورية، كما أن النصوص التنظيمية المخالفة لقواعد الدستور تفقد أثرها من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية، كذلك تفقد النصوص التشريعية أو التنظيمية المدفوع بعدم دستورتها أثرها ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية.³

ويتمتع أعضاء المحكمة الدستورية بالحصانة عن الأعمال التي لها صلة بمهامهم، كما يمكن متابعة أي عضو من أعضاء المحكمة الدستورية قضائيا بسبب الأعمال الأخرى التي لا ترتبط بمهامهم بعد رفع الحصانة عن العضو بتنازل صريح منه، أو من قبل المحكمة الدستورية، وكان المؤسس الدستوري في تعديل 2016 قد قرر الحصانة لرئيس المجلس الدستوري ونائبه وأعضاء المجلس، غير أنها اقتصررت على المسائل الجزائية.⁴

¹ - بن علي زهيرة، المرجع السابق، ص 317.

² - المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020..

³ - المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - غربي أحسن، المحكمة الدستورية في الجزائر، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، العدد 1، 2021،

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

وتجدر الإشارة أن أول مهمة للمحكمة الدستورية في الجزائر كانت النظر في نتائج الانتخابات المحلية المبكرة التي أجريت بتاريخ 27 نوفمبر 2021.

ثانيا: المؤسسة القضائية

لا يمكن قيام دولة القانون دون وجود ضمانات قانونية لذلك، كما لا يمكن إقامة الحقوق في الدولة بدون وجود هيئة تدافع عن تلك الحقوق، حيث يعتبر القضاء الضامن الأول لقيام دولة الحق والقانون حسب فقهاء القانون الدستوري.¹ ويرتبط القضاء بتحقيق العدل بين الناس وحماية المجتمع والمحافظة على الحقوق والحريات الأساسية في الدولة.

وفي الجزائر يقوم النظام القضائي على عدة مبادئ لعل أهمها مبدأ ازدواجية القضاء الذي تم إقراره بموجب دستور 1996²، ومبدأ استقلال القضاء³، حيث أن استقلال القضاء شرط أولى ومهم لإرساء دولة القانون، ويقصد به عدم خضوع القضاة في ممارستهم لعملهم لسلطة أي جهة أخرى، وأن يكون خاضعا لما يمليه عليهم القانون.⁴

ويتولى القضاء في الجزائر مهمة حماية المجتمع وحريات وحقوق المواطنين⁵، ويقوم على أساس مبادئ الشرعية والمساواة وهو متاح للجميع دون استثناء⁶. كما طالب المشرع الدستوري أجهزة الدولة المختصة بالسهر على تنفيذ أحكام القضاء في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف.

¹ - عبد المنجم بن أحمد، خرشى عبد الصمد رضوان، استقلالية القضاء كضمان دستوري لإقامة دولة القانون، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الثاني، العدد 26، ص 363.

² - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر - دراسة وصفية تحليلية مقارنة، جسر للنشر والتوزيع، ط2، 2008، ص7

³ - المادة 163 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - محمد هاملي، استقلالية القضاء بين القانونين الجزائري والفرنسي وبعض التشريعات العربية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، د ط، 2018، ص11

⁵ - المادة 164 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁶ - المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

وفي المقابل أكد أيضا على حماية المتقاضي من أي تعسف يصدر عن القاضي¹، هذا الأخير الذي يعد مسؤولا أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية أدائه لمهامه². وكرس الدستور الجزائري حماية استقلالية القاضي وضمان حسن سير العدالة وتنفيذ قراراتها³.

وفي هذا الإطار يكفل المجلس الأعلى للقضاء باعتباره هيئة دستورية ضمانات استقلال المؤسسة القضائية، كما أن حماية القاضي ومراقبته مهمة هيئة المجلس الأعلى للقضاء، حيث تظهر أهمية هذه الهيئة⁴ من خلال ما نص عليه الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 في مواده من 180 إلى 182.

وفي إطار تطبيق القانون على الجميع دون استثناء تختص المحكمة العليا للدولة بالنظر في الأفعال التي يمكن تكييفها بالخيانة العظمى، والتي يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء ممارسة عهده.

بالإضافة إلى اختصاصها بالنظر في الجنايات والجنح التي يرتكبها الوزير الأول ورئيس الحكومة بمناسبة تأدية مهامهما⁵.

ثالثا: المجلس الوطني لحقوق الإنسان:

يعد المجلس الوطني لحقوق الإنسان أحد الهيئات الدستورية التي تعمل على حماية الحقوق والحريات في الجزائر، استحدثها المشرع الدستوري الجزائري لأول مرة بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 198 منه.

¹ المادة 174 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² المادة 173 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ المادة 178 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ جمال غريسي، المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر بين النصوص والواقع -دراسة قانونية تحليلية لتشكيلته نظام سيره وصلاحياته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الواد، المجلد 09، العدد 02، ص 51.

⁵ أنظر المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

وجاء استحداث هذه الهيئة التي حلت محل اللجنة الوطنية لترقية وحماية حقوق الإنسان التي كانت تمارس عملية الرقابة من قبل لمواكبة التطورات على المستوى الدولي في أعقاب تأسيس مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة.¹

وقد نصت المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن المجلس الوطني لحقوق الإنسان هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية ويتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية.

وحددت المادة 212 جملة مهام واختصاصات المجلس في مجال حماية وترقية حقوق الإنسان وهي :

- الرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان.
 - دراسة كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعانيتها أو تبلغ إلى علمه، ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية.
 - يبادر المجلس بأعمال التحسيس و الإعلام والاتصال لترقية حقوق الإنسان.
 - إبداء آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها.
 - إعداد تقرير عن أعمال المجلس يرفع إلى رئيس الجمهورية.
- وتمت إحالة مسألة تنظيمه إلى المشرع بموجب القانون.

ويعد إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان لبنة إضافية في بناء صرح دولة القانون في الجزائر، التي تقوم على ركائز لعل أهمها هو إقرار مثل هذه الآليات القانونية والمؤسسية الصارمة لحماية حقوق وحرريات الأفراد.²

¹ بن عيسى أحمد، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي الأغواط، المجلد 3، العدد 2، 2015، ص 263.

² -سعودي نسيم، نظام المجلس الوطني لحقوق الإنسان في التشريع الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي الاغواط، المجلد 4، العدد الأول، 2020، ص 536.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

الفرع الثاني: مؤسسات تفعيل مبدأي الشفافية والمساءلة

يعتبر مبدأي الشفافية والمساءلة من مقومات الحكم الراشد، وهما مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الآخر، ففي غياب الشفافية لا يمكن وجود المساءلة وما لم تكن هناك مساءلة فلن يكون للشفافية أي قيمة.¹

وتتصرف الشفافية إلى إتاحة المعلومات وإمكانية الوصول إليها من طرف المعنيين بها، على أن تكون هذه المعلومات كافية وسهلة الفهم.²

بينما تعني المساءلة محاسبة صناع القرار سواء في القطاع العام أو الخاص وكذا منظمات المجتمع المدني.³

ولتكريس الشفافية والمساءلة في الجزائر، أوجد المؤسس الدستوري مجموعة من المؤسسات الدستورية الفاعلة في هذا المجال، لعل أهمها الحكومة والبرلمان، مجلس المحاسبة، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، بالإضافة إلى المؤسسة القضائية السابق الحديث عنها.

أولاً- البرلمان والحكومة

يعد كل من البرلمان والحكومة مؤسستين دستوريتين تضطلعان بمهام دستورية تتمثل في التشريع والتنفيذ.

ويظهر دور البرلمان والحكومة في تفعيل مبدأي الشفافية والمساءلة من خلال الرقابة المتبادلة بينهما، هاته الأخيرة التي تعد بمثابة ضمان لوقوف كل سلطة عند حدودها دون أن

¹ - محمد فهيم درويش، المرجع السابق، ص 201.

² - باخويا دريس، رحموني محمد، مغني دليلة، منظمات المجتمع المدني ودورها في تعزيز الحكم الراشد ومكافحة الفساد - دراسة مقارنة - المصرية للنشر والتوزيع، ط 1، 2018، ص 51.

³ - المرجع نفسه، ص ص 51-52.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

تتجاوز أو تتعدى على اختصاصات السلطة الأخرى، وهي رقابة التصويب والتعقيب من أجل ترشيد الحكم.¹

1- رقابة البرلمان على أعمال ونشاطات الحكومة

يمارس البرلمان إلى جانب وظيفته الأساسية المتمثلة في التشريع مهمة الرقابة على أعمال الحكومة، والتي تصب في إطار المساءلة وإعطاء الحساب (المادة 115 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020).

وتتصب هذه الرقابة على جملة من أعمال الحكومة كمايلي:

-مناقشة مخطط عمل الحكومة (الرقابة السابقة):

وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، فان رقابة البرلمان بغرفتيه تتصب إما على مخطط عمل البرنامج الرئاسي (في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية) أو مخطط عمل برنامج الأغلبية البرلمانية (في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية)².

وفي هذا الإطار يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) استقالة الحكومة في حال عدم موافقة المجلس الشعبي على مخطط عمل الحكومة.³

-مناقشة بيان السياسة العامة (الرقابة اللاحقة):

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة بتقديم بيان سنوي لسياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني.⁴

¹ - موزاوي عقيلة، المؤسسات الدستورية الجزائرية الفاعلة في ترشيد الحكم وفق دستور 2016، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدية، المجلد الرابع، العدد الأول، 2015، ص 64.

² - انظر المواد 105، 106، 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - انظر المواد 107، 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - موزاوي عقيلة، المرجع السابق، ص 64.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

حيث يعتبر البيان العام الذي يقدمه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة للبرلمان وسيلة لإبلاغه بما تم تطبيقه أثناء السنة الماضية من البرنامج وما هو في طور الانجاز.

ويتم تقديمه بنفس الإجراءات التي يتم بها عرض برنامج الحكومة أول مرة، حيث يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقديم عرض للخطوط العريضة لحصيلة حكومته، وترك التفاصيل الدقيقة للبيان المكتوب الذي يسلم لأعضاء البرلمان.

وبذلك يكون تقديم هذا البيان فرصة حقيقية لأعضاء البرلمان لمناقشة الحكومة وتقييم التزامها بالبرنامج الذي عرضته ووافقوا عليه قبل شروعها في العمل.¹

وفي هذا الصدد خول الدستور للبرلمان إمكانية اختتام هذه المناقشة بلائحة، أو إيداع ملتمس رقابة، كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني عدم التصويت على الثقة الذي تقدمه الحكومة.²

وبالتالي تعد مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة من بين أهم الآليات الرقابية التي يحوزها المجلس الشعبي الوطني والتي تصل فعاليتها إلى حد إسقاط الحكومة إن ثبت تقصيرها أو فشلها.

إلا أنها تبقى رهينة تعقيدات شروط تفعيلها وكذا التهديدات التي تواجه النواب، خاصة حل المجلس الشعبي الوطني الذي قد يبادر به رئيس الجمهورية إذا حاول البرلمان إسقاط الحكومة.

-الاستجواب-

إن الغرض من الاستجواب هو محاسبة الحكومة أو الوزراء فيها في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، وعليه فإن الاستجواب يحمل معنى الاتهام والنقد لتصرف من

¹ - مروة قساس، هدى عزاز، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد السادس، العدد الرابع، 2021، ص 43.

² - المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

التصرفات العامة التي بها الحكومة، وتجريح ونقد لسياستها، ويهدف الكشف عن مخالقاتها المرتكبة.¹

لذا يعتبر الاستجواب من قبيل الرقابة المفروضة على أعمال الحكومة، والتي يضطلع بها أعضاء البرلمان كحق من الحقوق التي كرسها لهم الدستور الجزائري، حيث نصت المادة 151 من دستور 2016 على أنه: "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين..".

وتم تفعيل هذه الآلية الهامة بيد أعضاء البرلمان لتطبيق مبدأ المساءلة، بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، فبعد أن كانت هذه الآلية ذات فعالية محدودة من منطلق أنها لا ترتب أي جزاء قانوني، أصبحت بموجب نص المادة 161 مقترنة بإثارة مسؤولية الحكومة السياسية من خلال ملتصق الرقابة إذا تم توقيعه من قبل سبع (1/7) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وتمت الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) النواب، وتترتب عنها استقالة الحكومة.

وفضلا عن أهمية الاستجواب كألية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وكضرورة لتحريك المسؤولية الوزارية سواء كانت الفردية أو التضامنية، فإنه يترتب آثار سياسية في غاية الخطورة تتعلق بتأثيراته الواسعة في الرأي العام.²

-السؤال-

إن توجيه الأسئلة الكتابية أو الشفهية يعد من الحقوق التقليدية المقررة لأعضاء البرلمان، والتي يترتب عليها إجراء مناقشة عند الضرورة.³

¹ - لزهرة خشايمية، الاستجواب البرلماني كأداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي - دراسة تحليلية، حوليات جامعة

قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11، العدد 4، جامعة 8ماي 1945 قالمة، 2017، ص 64.

² - بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، الاستجواب البرلماني كألية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 14، العدد 1، ص ص 111، 112.

³ - فوزي أوصديق، فصول دستورية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، دط، 2012، ص 24

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

حيث تشكل الأسئلة البرلمانية شفاهية كانت أم كتابية مساءلة علنية للوزير يضطلع بها عضو البرلمان قصد الضغط عليه لإرغامه على إصلاح أوجه التقصير والخلل في أي جانب من جوانب القطاع الذي يتبعه،¹ بتصويب الوضع الحالي أو إعادة النظر في السياسة التي ستتبع في المستقبل.²

وقد منح المؤسس الدستوري حق السؤال البرلماني لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، حيث نصت المادة 134 من دستور 1996 أنه: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة"، لكن هذا السؤال لا يتبعه أي أثر على مسؤولية الحكومة وأحيانا أخرى ليس له أي أثر حتى على واقع الرأي العام الوطني، ومع ذلك فإنه يمكن أن يؤدي أكثر من وظيفة ويصل إلى تحقيق أكثر من نتيجة يتوقف وجودها على طبيعة وغاية السؤال في حد ذاته، فهو يمكن أن يكون أداة الكشف عن المخالفات الحكومية لمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات.³

وتطبيقا لمبدأ الشفافية نص الدستور على وجوب نشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي تخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.⁴

-التحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني هو وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة لتستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، يكون لها في سبيل

¹ -قدور ظريف ، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره الية رقابية على أعمال الحكومة ، مجلة العلوم الاجتماعية ، جامعة سطيف 2، المجلد 13، العدد 2، ص 158.

² - /السؤال-البرلماني-في-الجزائر / [https:// revuealmanara.com](https://revuealmanara.com) ، تم الاطلاع عليه يوم 10 جوان 2020 على الساعة 12:02

³ -قدور ظريف، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره الية رقابية على أعمال الحكومة ، المرجع السابق، ص 158.

⁴ -انظر المادة 134 الفقرة الخامسة من دستور 1996.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص القانونية، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي.¹

وفي هذا الإطار أكد الدستور الجزائري المعدل في سنة 2020 في المادة 159 منه على أنه يمكن لكل غرفتي البرلمان في إطار اختصاصها، أن تتشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وأشارت المادة 157 منه إلى إمكانية سماع اللجان البرلمانية لأعضاء الحكومة في المسائل ذات المصلحة العامة، لكن لم يبرز أي أثر لما يمكن أن يترتب عن هذه الآلية الرقابية على الحكومة والتي يبقى أعضاؤها بمنأى عن مساعلة لجان التحقيق البرلمانية التي ينحصر دورها في الاستماع لهم فحسب، وليس على سبيل الإلزام بل على سبيل الإمكان.²

وهذا من شأنه أن يضعف من فعالية هذه الآلية الرقابية ذات الصلة الوثيقة بتعزيز دولة القانون والحكم الراشد التي قوامها المساعلة والمحاسبة كلما تعلق الأمر بالصالح العام.³

- الرقابة المالية للبرلمان

ألزم الدستور الجزائري المعدل في سنة 2020 الحكومة تقديم عرض لكل غرفة من غرف البرلمان عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، مع ضرورة أن تختتم السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان.⁴

ويتمتع البرلمان بحق مراقبة الحكومة في كيفية تحصيل الأموال وصرفها وذلك عن طريق إقرار الميزانية ومراقبة الحساب الختامي لها.⁵

¹ معمري عبد الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

عباس لغورور خنشلة، المجلد الثاني، عدد 1، 2015، ص 235

² -نادية ايت عبد المالك، العلجة مناع، التحقيق البرلماني أداة لممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الواد، المجلد 12، العدد 1، 2021، ص ص 753،755،756.

³ -المرجع نفسه ، ص ص 755،756.

⁴ -انظر المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ -العروسي رابح، قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 3، المجلد 2، العدد 2، ص 41

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

حيث لا يكون مشروع الميزانية قابل للتنفيذ قبل المصادقة عليه من البرلمان بغرفتيه¹، ويخول القانون للبرلمان صلاحية التشريع في المجال المالي، إلا أن صاحبة الاختصاص الحقيقي في هذا المجال تبقى السلطة التنفيذية باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري²، حيث لا يمكنه اقتراح أي قانون أو إدخال أي تعديل يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

وتعد الميزانية العامة الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وإيراداتها ويؤذن لها ويقرها البرلمان في قانون الميزانية الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والاجتماعية والمالية، ويعد البرلمان باعتباره ممثلا عن الشعب المخول قانونا للوقوف على كل مراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة³، قبل وأثناء وبعد تنفيذها.

وتتمثل رقابة البرلمان بعد تنفيذ الميزانية العامة أو ما يسمى بالرقابة اللاحقة من خلال إلزام الحكومة بتقديم الوثائق التفسيرية وتبريرات حول تنفيذ الميزانية العامة والمصادقة على قوانين تسوية الميزانية⁴ لكشف التجاوزات والخروقات التي قد تمس المبادئ العامة للميزانية وبالتالي محاسبة الحكومة على هذا التجاوز والخرق.

2- رقابة الحكومة على البرلمان

منح الدستور الجزائري للسلطة التنفيذية (الحكومة) العديد من الوسائل الرقابية، تخص مجال تشكيل وتكوين البرلمان من خلال وسيلة الدعوة للانتخابات التشريعية والإشراف الكامل على إجراءاتها من بدايتها إلى نهايتها، كما تتدخل أيضا في تسيير وتنظيم الأعمال البرلمانية

1- المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020

2- بديار علي محمود، ديوان مولود، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 1، العدد 02، 2021، ص 645.

3- عمراوي مارية، حجاج مليكة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري (المبررات والمعوقات)، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 06، عدد 02، 2020، ص 534.

4- انظر المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

ابتداءً من دعوة البرلمان للانعقاد في أدواره غير العادية لمواجهة الظروف الاستثنائية، وكذا الاشتراك معهم في بعض الوظائف لتقديم مشاريع القوانين والمشاركة في وضع جدل أعماله وإصدار القوانين ونشرها وطلب إجراء مداولة ثانية لها، هذا فضلا عن حق السلطة التنفيذية في حل المجلس الشعبي الوطني¹، والذي يعد من أبرز الصلاحيات الدستورية وأخطرها على نواب البرلمان المنتخبين من طرف الشعب، لذلك سنتناوله بشيء من التفصيل حيث يكون حل المجلس الشعبي الوطني في حالتين هما:

الحل الوجوبي:

ويكون جراء عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل حكومتين متتاليتين بموجب نص المادة 108 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020.

الحل الاختياري:

ويكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل البرلمان لإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب نص المادة 150 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 وهذا ما يؤكد رجحان كفة رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية على البرلمان.

ثانياً: مجلس المحاسبة

في إطار الرقابة على المال العام وترشيد استعماله أحدثت المؤسسة الدستورية الجزائري مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976، كجهاز رقابي مالي يتولى الرقابة المالية الخارجية اللاحقة، ويعمل إلى جانب الهيئات والمؤسسات الأخرى المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد وهي المؤسسة الدستورية الرقابية الوحيدة في المجال المالي، وهذا ما يفسر المكانة

¹ - أونيس ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015، ص 171.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

العليا التي أعطيت له في مجال الرقابة المالية¹، خاصة بموجب التعديل الأخير الذي اعتبرها مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية²،

وتتمثل وظيفة مجلس المحاسبة في الرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية، والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة،³ وبالتالي تنصب رقابته اللاحقة على المال العام حيثما وجد.

كما يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات،⁴ وذلك من خلال مختلف الآليات والمكنات التي يتمتع بها في مجال الرقابة والتقارير والتي تجسد مبدأي المساءلة والشفافية.

حيث تعتبر وظيفته الرقابية جوهر مبدأ المساءلة وذلك من خلال وجوب تفريغ حسابات الآمرين بالصرف لحساب التسيير والمحاسبات الإدارية، وكذا مراجعة محاسبات المحاسبين العموميين والالتضباط في تسيير الميزانية والمالية.

وبما أن مبدأ المساءلة شديد الارتباط بمبدأ الشفافية فإن مضمون الرقابة في حد ذاته يحقق الشفافية.⁵

وفي هذا الإطار، يعد التقرير السنوي الذي يرفعه مجلس المحاسبة لرئيس الجمهورية، والذي يتم نشره تجسيدا حقيقيا لمبدأ الشفافية، حيث يسمح باطلاع الرأي العام على تسيير المال العمومي، والذي يكرس في الوقت نفسه مبدأ المساءلة، فاطلاع الرأي العام على

¹ - كحل الراس ريمة، المراحل الزمنية لنشأة وتطور مجلس المحاسبة وتأثيراتها على الجهات المراقبة، حوليات جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، المجلد 35، العدد 03، 2021، ص 93.

² - الفقرة الأولى من المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - نفس المرجع.

⁴ - الفقرة الثانية من المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ - سليمة بن حسين، دور مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد في الجزائر، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلد 6، العدد 2، 2011، ص 74، 73.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

التسيير العمومي المالي يشكل ردعا للمسؤولين خشية الفضيحة وهنا يظهر دور المجتمع المدني وكذا النقابات والصحافة.¹

كما أن تفعيل مجلس المحاسبة لمبدأي المساءلة والشفافية، يشكل أرضية الانطلاق لمكافحة الفساد، وهو السبب المنطقي الذي جعل المؤسس الدستوري الجزائري يؤكد على ضرورة تعاونه مع الهيئات الأخرى المكلفة بمكافحة الفساد، حيث يتجسد تعاونه في إطار مكافحة الفساد، دون الوقاية منه باعتباره يمارس رقابة مالية لاحقة فقط، وفي هذا الإطار يتجسد دور مجلس المحاسبة في التقليل من وقوع المخالفات ولكن لا يمنع ارتكابها، وإنما يكتشفها بعد وقوعها، وهذا ما يقلل من قيمتها من جهة، وعدم إمكانيتها من الحد من الفساد وانتشاره²، وذلك في إطار الدور الجديد الذي استحدثه التعديل الدستوري الأخير سنة 2020 والمرتبب بمكافحة الفساد، والذي يستوجب من المشرع الجزائري منح صلاحيات إضافية للمجلس للقيام بهذا الدور على أكمل وجه.

ثالثا: السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

تم استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بمقتضى القانون العضوي رقم 19-07 قبل النص عليه بشكل مباشر في أحكام الدستور الجزائري المعدل سنة 2020³، على خلاف العادة حيث جاءت فكرة تأسيسها من منطلق تفسير رجال الفقه الدستوري للمواد 1 و8 و9 من الدستور⁴.

¹ - سليمة بن حسين، المرجع السابق، ص 84

² - عوية محمد، الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة ودوره في الرقابة المالية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي أفلو، المجلد 04، العدد 02، 2021، ص 279.

³ - تم النص عليها في الباب الرابع الخاص بمؤسسات الرقابة في الفصل الثالث من المادة 200 إلى المادة 203.

⁴ - شلالي رضا، بن سالم أحمد عبد الرحمن، حاشي محمد الأمين، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر (العملية الانتخابية من هيئات الرقابة إلى سلطة التنظيم والإشراف)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الخامس، العدد الأول، 2020، ص 205.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وهي تعتبر المبادرة الأولى من نوعها منذ الاستقلال بإنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كنموذج للإدارة الانتخابية المستقلة¹، تتولى مهمة تحضير وتنظيم وتسيير الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وعمليات الاستفتاء والإشراف عليها، وذلك منذ تاريخ استدعاء الهيئة الانتخابية حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع²، ومن ثم وجود سلطة وطنية مستقلة للانتخابات مزودة بالعديد من الصلاحيات بغية تنظيم الانتخابات وإدارتها والإشراف عليها بداية من عمليات التسجيل في القوائم الانتخابية ومراجعتها، وعمليات تحضير العملية الانتخابية وعمليات التصويت والفرز والبيت في النزاعات الانتخابية³، قد تكون له آثاره الإيجابية في القضاء على مختلف أوجه الفساد التي طالما كانت تعكر صف العملية الانتخابية وتترك الشك والريبة لدى مختلف فاعلي المسار الانتخابي⁴، وخاصة إن مارست مهامها في شفافية وحياد وعدم تحيز حسب نص المادة 202 من تعديل 2020.

رابعاً- السلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد ومكافحته

في إطار سياسة الوقاية من الفساد ومكافحته أنشأت الدولة الجزائرية عدة مؤسسات في هذا المجال، ولعل أبرزها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي أنشئت سنة 2006 بموجب القانون رقم 06-01 تحت تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتمت دسترتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، لتتغير تسميتها في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 تبعا لتغير دورها عن طريق منحها المزيد من الضمانات لتكريس استقلاليتها لتأدية دورها الحقيقي في تكريس الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته⁵.

¹ - ضريف قدور، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات نظامها القانوني، مهامها وتنظيمها، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد 7، العدد 01، 2020، ص 243

² - أنظر الفقرة الأولى والثالثة من المادة 202 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020.

³ - الفقرة الثانية من المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - ضريف قدور، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات نظامها القانوني، المرجع السابق، ص 243.

⁵ - غربي أحسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة

أبحاث، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 6، العدد 1، 2021، ص 687.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وتعد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية رقابية من منطلق النص عليها في أحكام الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 ضمن مؤسسات الرقابة ليصبح لها دور رقابي منتج وفعال على غرار باقي سلطات الدولة، وليس مجرد دور استشاري كما كان سابقا.

كما أنها تتمتع بالاستقلالية وعدم تبعيتها لأي جهة بموجب نص المادة 204، والتي لم تلتق هذه المرة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمؤسسة رئاسة الجمهورية، على خلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا بهدف منحها استقلالية أكبر لتقوم بدورها الرقابي دون أية إملاءات أو ضغوطات¹.

وتتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بحسب نص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المهام التالية:

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهرة على تنفيذها ومتابعتها.
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات وإصدار أوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية.
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.
- المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد.

¹ عميري أحمد، أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 - السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أ نموذجا - مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 07، العدد 01، 2021، ص 66

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

إن جملة هذه المهام الموكلة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تؤكد دورها البارز في تكريس مبدأي الشفافية والمساءلة والوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن هذا الدور يبقى متوقفا على ما ينص عليه المشرع بخصوص تشكيلة السلطة العليا وتنظيمها وصلاحياتها الأخرى، كما يبقى متوقفا على الواقع العملي الذي لا يمكن الحكم عليه إلا بعد مرور مدة زمنية على اكتمال النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وقيامها بمهامها الجديدة.¹

المطلب الثاني: مؤسسات تكريس الديمقراطية التشاركية والنهوض بالتنمية المستدامة

في إطار تطبيق سياسة الحكم الراشد بالجزائر، أوجد المؤسس الدستوري مجموعة من المؤسسات والهيئات لتكريس الديمقراطية التشاركية وخدمة متطلبات التنمية المستدامة، باعتبارهما جوهر قيام الحكم الراشد في الجزائر.

وفي هذا السياق سنتناول في هذا المطلب مؤسسات تكريس الديمقراطية التشاركية (فرع أول)، ثم نستعرض مؤسسات النهوض بالتنمية المستدامة (فرع ثاني).

الفرع الأول: مؤسسات تكريس الديمقراطية التشاركية

في إطار تكريس الديمقراطية التشاركية في الجزائر نميز بين هيئتين فاعلتين في هذا المجال وهما:

أولا-المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي

أنشئ المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي بموجب دستور 1963 ولم يتم تفعيله إلى غاية سنة 1968، حيث مارس مهامه إلى غاية 1976/12/30 ليتم حله بعد ذلك، واستمر الحال كذلك إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي نص عليه في إطار

¹ - غربي أحسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 702.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

المؤسسات الإستشارية¹، ليعيد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 النص عليها ضمن الهيئات الإستشارية مع توسيع مهامه لتشمل المجال البيئي كذلك.

ويشكل المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي إطار للحوار والتشاور والإقتراح والإستشراف والتحليل في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والبيئية، يتولى على الخصوص مهمة²:

-توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور حول سياسات التنمية الإقتصادية والإجتماعية والبيئية في إطار التنمية المستدامة،

-ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الإقتصاديين والإجتماعيين الوطنيين،

-تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الإقتصادي والإجتماعي والبيئي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراستها،

-عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.

ثانيا- المرصد الوطني للمجتمع المدني

المصدر الوطني للمجتمع المدني هيئة استشارية تم استحداثها بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بنص المادة 213، وتم تحديد مهامه وتشكيلته وسيره وتنظيمه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-139³ المؤرخ في 12 ابريل 2021، حيث يعتبر مكسب جديد للمجتمع المدني يعمل على تفعيل دور هذا الأخير بمختلف تنظيماته من جمعيات ونقابات ومنظمات، فهو إطار للحوار والتشاور والإقتراح في كل المسائل المتعلقة بالمجتمع المدني⁴.

1- العايب سامية، النظام القانوني للمجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي في الجزائر، حوليات جامعة قالمة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 14، 2016، ص 426

2- المادتين 209، 210 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3- انظر الجريدة الرسمية عدد 29 المؤرخة في 18 ابريل سنة 2021.

4- زعروري حدوش وردية، تعليق على المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 12 ابريل سنة 2021، المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلة 16، العدد 02، 2021، ص 410.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وقد أناط المشرع الدستوري له مهمة ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة ويشترك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية.¹

الفرع الثاني: مؤسسات النهوض بالتنمية المستدامة

إن الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 يفرز لنا مجموعتين من المؤسسات الفاعلة في تحقيق التنمية المستدامة؛ مؤسسات النهوض بالتنمية البشرية المستدامة ومؤسسات النهوض بالتنمية الاقتصادية المستدامة.

أولاً- مؤسسات النهوض بالتنمية البشرية المستدامة

عندما نتحدث عن النهوض بالتنمية البشرية المستدامة، لابد لنا من الوقوف على مؤسستين دستوريتين هامتين أشار إليهما الدستور الجزائري لسنة 2020 وهما: المجلس الإسلامي الأعلى والمجلس الأعلى للشباب

1- المجلس الإسلامي الأعلى:

المجلس الإسلامي الأعلى هيئة استشارية ملحقة بمؤسسة رئيس الجمهورية²، يعنى بالجانب الروحي و العقائدي و يعد الفاصل في الفتاوى الشرعية والمستشار في أمور الدين.

2- المجلس الأعلى للشباب:

هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، يضم ممثلين عن الشباب وممثلين عن الحكومة وعن المؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب³، ويقدم المجلس الأعلى للشباب آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي.

كما يساهم المجلس الأعلى للشباب في ترقية القيم الوطنية والضمير الوطني والحس المدني والتضامن الاجتماعي في أوساط الشباب⁴.

¹ - الفقرة الثالثة من المادة 213 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - المادة 206 من التعديل الدستوري لسنة 2020

³ - المادة 214 من التعديل الدستوري لسنة 2020

⁴ - المادة 215 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

وهو بذلك يساهم بشكل فعال في مجال التنمية البشرية .

ثانيا- مؤسسات النهوض بالتنمية الاقتصادية المستدامة

وفي هذا المجال نجد المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات والأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات.

1- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات

المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات هيئة استشارية¹ تتولى على الخصوص القيام بالمهام التالية²:

- ترقية البحث الوطني في مجال الابتكار التكنولوجي والعلمي.
- اقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير.
- تقييم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تثمين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.

2- الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات

تعتبر الأكاديمية الجزائرية للعلوم و التكنولوجيات أعلى هيئة علمية في الجزائر تم إنشائها بموجب المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-85³ المؤرخ في 10 مارس 2015 والذي يحدد مهامها وتشكيلتها وتنظيمها ، وتمت دستورها بموجب المادة 218 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

حيث تتمثل مهام الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات بصفتها هيئة مستقلة للامتياز الوطني؛ في المساهمة في تطوير وترقية العلوم والتكنولوجيات وتطبيقاتها وأداء دور

¹- المادة 216 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²- المادة 217 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³- انظر الجريدة الرسمية عدد 29 المؤرخة في 18 ابريل سنة 2021.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

الخبرة والاستشارة لمساعدة السلطات العمومية على اتخاذ القرار في مجال الخيارات الإستراتيجية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.¹

إلا أن هذه الهيئة تشتغل بوتيرة بطيئة، حيث أعرب الأعضاء المؤسسون للأكاديمية للعلوم والتكنولوجيات عن أسفهم للوضعية التي تعيشها الأكاديمية للعلوم والتكنولوجيات والتي بالكاد تشرع (بعد مضي ست سنوات عن تأسيسها) في تحقيق رسالتها الرئيسية والمتمثلة في ترقية العلوم والتكنولوجيات وتعزيز أثرهما.²

¹- انظر الموقع: / تنصيب - الجزائرية - للعلوم - و ا / 2015/09/ www.assawt.net

تم الاطلاع عليه يوم 2021/01/14 على الساعة 13:21

²-انظر الموقع:

الأكاديمية الجزائرية للعلوم و التكنولوجيا / [https:// www.aps.dz/ar/sante-science-technologie/tag](https://www.aps.dz/ar/sante-science-technologie/tag)

تم الاطلاع عليه يوم 2021/01/14 على الساعة 20:05

الفصل الثاني:

إشكالات ترشيح الحكم في الجزائر

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

الفصل الثاني:

إشكالات ترشيد الحكم في الجزائر

سعى المشرع الجزائري جاهدا لتكييف المنظومة القانونية الوطنية وتعزيز الإطار المؤسساتي للدولة الجزائرية في ضوء توجهات إعادة صياغة دور الدولة، وظهور مفاهيم فلسفة ترشيد أداء الحكم، فلقد أبدى إرادة وبذل جهودا معتبرة لتوفير بيئة قانونية تسمح بقيام حكم راشد قادر على ترقية وترشيد الأداء الحكومي وتحقيق التنمية السياسية، الإدارية، الإقتصادية وضمان الإستقرار الإجتماعي (وهذا ماتطرقنا له من خلال استعراض المنظومة التشريعية والمؤسسية للحكم الراشد في الفصل السابق من هذه الدراسة)، إلا أن تطبيق ذلك على أرض الواقع يطرح عدة إشكالات قانونية حالت دون ترشيد الحكم على المستوى السياسي، الإداري، الإقتصادي والإجتماعي.

وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل من خلال التطرق إلى الإشكالات القانونية للترشيد السياسي والإداري في المبحث الأول، والإشكالات القانونية للترشيد الإقتصادي والإجتماعي في المبحث الثاني.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

المبحث الأول: الإشكالات القانونية للترشيد السياسي والإداري

سننظر في هذا المبحث إلى الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد السياسي في المطلب الأول، ونستعرض الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد السياسي

يتعلق الترشيد السياسي بطبيعة السلطة السياسية ومدى شرعيتها، فلا يتصور أن تكون رشادة من دون منظومة قانونية تدعم التمثيل الصادق والشرعية الكاملة¹، كما أن الحكم الراشد لا يتأسس إلا على فكرة جودة النظام السياسي والفصل بين السلطات وتفعيل عمل الأحزاب السياسية لاسيما المعارضة، إلى جانب سلطات برلمانية منتخبة انتخابا شرعيا.² في الجزائر تعزري المنظومة القانونية المؤطرة للمجال السياسي عدة اختلالات لعل أهمها تلك التي تحول دون تحقيق مشاركة سياسية فعالة ودون تجسيد فعلي لمبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الأول: الإشكالات القانونية للمشاركة السياسية

تعد المشاركة السياسية أسلوبا حضاريا لتعامل الجماهير مع النظام السياسي باتجاه الإدارة السلمية للصراعات السياسية، وطريقة مثالية لإحداث تغييرات جديدة وجوهية في شكل النظام السياسي ومعالجة الإشكاليات والتأثير على مدخلات ومخرجات النظام، بشرط أن يكون النظام لديه إيمان بتحقيق المشاركة ليس فقط من خلال تدوينها بالدساتير بل إعطاء الفرص للممارسة الفعلية الايجابية لعملية المشاركة الجارية داخل المؤسسات ومن خلال وجود قوانين تحميها من تجاوزات واستغلال السلطة إضافة إلى القضاء على الشعور بالاغتراب واللامبالاة لدى الجماهير وانخراط جميع الفئات الاجتماعية في العملية السياسية³.

¹-أبراشة فريد، الحكم الرشيد في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، العلوم السياسية والعلاقات الدولية فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2014، ص 77

²-المرجع نفسه، ص 78

³- تارا عمر محمد، المشاركة السياسية وتأثيرها في عملية التحول الديمقراطي، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر-الإمارات، دط، 2015، ص 35.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وبالتالي فإن للمشاركة السياسية تأثيرا مباشرا على الإستقرار السياسي داخل المجتمع، من منطلق أنها تتضمن تعاوننا وتبادلا وقبولا للرأي بين السلطة والأفراد، حيث يمكن للمواطنين التعبير عن آرائهم ورغباتهم في اختيار من يحكمهم ومن يمثلهم، ومن ثم تكون السلطة أكثر استجابة للمطالب الحقيقية للجماهير وبالمقابل تكون هذه الأخيرة أكثر قبولا للنظام السياسي وهذا يساعد على إعطاء شرعية للنظام.¹

إن الجزائر على مستوى المشاركة السياسية تعاني من عدة إشكالات تعيق تحقيق مشاركة سياسية فعالة، لعل أهمها الإختلال الحاصل في نظام المشاركة السياسية ومشكلة التضييق القانوني على الحرية الحزبية السياسية.

أولا: اختلالات نظام المشاركة السياسية

إن تحقيق الحكم الراشد في الجزائر يرتبط بمدى تفعيل حق المشاركة السياسية واحترام الحرية في الإختيار كأهم محدد لجودة النظام السياسي الجزائري، هذا الأخير الذي يجب أن يقوم على الاختلاف والتنوع الحزبي، حرية الاعتماد والتفكير، حرية الرأي والتعبير للأفراد وللقوى الاجتماعية والسياسية المختلفة، إلا أن الجزائر على هذا المستوى تعاني من اختلال على مستوى المشاركة السياسية، وتتجلى أهم مظاهر هذا الإختلال في ظاهرة العزوف عن المشاركة الإنتخابية وضعف المشاركة السياسية للمرأة، وسنتناول هذه المسألة بشيء من التفصيل فيما يلي:

1- تدني نسبة المشاركة الشعبية في الانتخابات

تعتبر الإنتخابات وسيلة لإختيار الحكام، أو ممثلي المجموعات السياسية والاجتماعية والثقافية، وهي تشكل اليوم الأسلوب المفضل لتسهيل التحول وتغيير الأنظمة التسلطية والشمولية إلى أنظمة ديمقراطية، حيث تسمح بضمان تداول سلمي للسلطة²، هذا الأخير الذي يعد من الركائز الأساسية للأنظمة الديمقراطية، فهو مبدأ ديمقراطي لا يمكن

¹- تارا عمر محمد، المرجع السابق، ص ص 35،36

²- بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2019، ص 3

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وقفه لأي حزب سياسي، أي أن يبقى في السلطة إلى ما لا نهاية، بل يجب أن يعرض بختيار سياسي آخر ضمن احترام النظام السياسي القائم.¹

وإذا أسقطنا هذا المبدأ على الأنظمة العربية سواء كانت ملكية تحديثية أو جمهورية ثورية، فإنها غالباً ما تركزه ضمن دساتيرها دون إعماله على أرض الواقع مما يطرح بشكل متكرر مسألة شرعية السلطة.²

ويعتبر التصويت في الانتخابات أهم مظاهر المشاركة السياسية، أي أن مشاركة الشعب في السلطة تكون عن طريق ممثليه، هذا ما يتم عن طريق العملية الانتخابية³، باعتبارها الوسيلة الديمقراطية لوصول الحكام إلى السلطة⁴، التي تختلف نظمها وأنواعها من مجتمع إلى آخر، لكنها تتفق جميعاً على أن صوت المواطن في الانتخابات يمثل نصيبه من المشاركة السياسية وأن مجموع الأصوات المجمع التي تشكل الغالبية هي تعبير عن إرادة الأمة.⁵

ففي البلدان التي تكون فيها الانتخابات حرة ونزيهة وتحترم النتائج (التفويضات الانتخابية حقيقية) يستخدم المواطنون أصواتهم للإبقاء في السلطة أولئك السياسيين الذين أدوا أداء مرضياً، ويرفضون الأداء الضعيف.

¹ - نسمة مسعودان، نحو تأصيل مقارنة حقيقة الحكم الراشد المجلة في الجزائر ، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية ، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 4، العدد 2، 2019، ص 671 .

² - لوشن دلال، بناء دولة القانون في المجتمعات غير الغربية- تأسيس الدولة و إشكالية عالمية الديمقراطية-، منشورات مخبر الأمن الإنساني، جامعة باتنة1، الجزائر ، د ط، 2020، ص ص 63،64

³ - بن قفة سعاد، المشاركة السياسية في الجزائر - آليات التقنين(الأسري نموجا 1962-2005)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، 2012، ص 96.

⁴ - هشام حسين الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د ط ، 2013، ص 369

⁵ - بن قفة سعاد، المرجع السابق، ص 96.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

فالانتخابات الحرة والنزيهة تضيء الشرعية على الحكومات وتساعد على ضمان مصداقيتها فضلا عن استقرار سياستها¹.

حيث يرى "ماكس فيبر" أنه بدون شرعية يصعب على أي حكم أو نظام أن يملك القدرة الضرورية على إدارة الصراع بالدرجة اللازمة لأي حكم مستقر لفترة طويلة، فاستقرار أي نظام أو سلطة لا يتحقق من دون توافر عنصر الشرعية ولذلك كان اجتناب الوقوع في أزمة الشرعية هو غاية كل نظام سياسي يبحث على الإستقرار والديمومة فمن دون توافرها يبقى النظام وسلطته غير قادرين على الحفاظ على الحكم أو ضمان استمراره².

وتشير الشرعية إلى الرضا والقبول العام للنظام السياسي كونه يعبر عن موافقة الشعب للخضوع وتقديم الطاعة لسلطة معينة تقوم بممارسة مهامها في إطار هذه الطاعة والرضا، فالقبول والطاعة هما أساس الشرعية³، وهما دليل على وجود الثقة بين الحاكم والمحكوم، فالثقة هي التي تمنح إحساسا لدى المحكومين بأن هذه السلطة التي تحكمهم وتدير شؤونهم العامة تمثلهم وتمثل مصالحهم، أما عندما تبدأ هذه الثقة بين الحاكم والمحكوم في الاهتزاز يكون النظام السياسي في بداية طريقه لمواجهة أزمة شرعية⁴.

وفي الجزائر يعد الانتخاب حقا دستوريا مقروا ومعترفا به لجميع المواطنين والمواطنات فمن خلاله تتجسد الإرادة الشعبية ويشارك المواطن في صنع واتخاذ القرار في الدولة⁵.

¹- Sam Agere, promoting good governance-principles, practices and perspectives, commonwealth secretariat, London, united kingdom, p43

²- أمين بلعيفة، أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية وانعكاساتها على الإستقرار الإجتماعي في المنطقة، المجلة

النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، مجلد 14، عدد 01، 2019، ص 254

³- مفهوم الشرعية، مقال منشور على موقع <https://political-encyclopedia.org>

⁴- أمين بلعيفة، المرجع السابق، ص 279

⁵- غداوية رشيد، المرجع السابق، ص 88

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وفي هذا السياق نصت المادة السابعة من دستور 1996 على أنه " يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، كما يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين".

فمباشرة بعد إقرار دستور 1996 عرفت البلاد أول انتخابات تعددية والمتمثلة في الانتخابات المحلية لسنة 1997 والتي جرت يوم 23 أكتوبر من ذات السنة وأسفرت عن فوز حزب التجمع الوطني الديمقراطي بالأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين وهو الحزب الذي لم يمر على نشأته أكثر من ستة (06) أشهر فقط ما دفع بالأحزاب آنذاك إلى اتهام الإدارة بالتزوير، كما نظمت عديد المسيرات والاحتجاجات بالإضافة إلى المطالبة بإنشاء لجنة تحقيق برلمانية للتحقيق في القضية هذه الأخيرة التي خلص تقريرها إلى ثبوت عملية التزوير. وبالرجوع إلى لغة الأرقام وحسب النتائج النهائية فإن نسب المشاركة ظلت دون المستوى المطلوب فبالنسبة للانتخابات التشريعية التي جرت سنة 2002 فإن نسبة المشاركة الشعبية قد بلغت % 46.17 وهي أقل من نصف مجموع الهيئة الناخبة، وقد تدهورت نسبة المشاركة أكثر في الانتخابات التشريعية التي جرت في العام 2007 حيث بلغت النسبة % 36.51، وفيما عدا الانتخابات الرئاسية لعام 2004 والتي بلغت نسبة المشاركة فيها % 59.26 فإن نسب المشاركة الشعبية في المواعيد الانتخابية تبقى دائماً ضعيفة ودون المستوى المطلوب¹، وهو ما تعكسه نسبة المشاركة الشعبية في الاستحقاقات التشريعية الأخيرة.

حيث تعد النسب العالية من المشاركة الانتخابية إحدى أهم المؤشرات السياسية الانتخابية والتوافقية على حد تعبير "صامويل هنجكتون" الذي يقدم علاقة طردية وقوية جدا بين المشاركة السياسية (بما فيها المشاركة الانتخابية)، كما أن الانتخابات في النظم السياسية الديمقراطية الحديثة تعتبر المدخل الرئيسي لحسم التناقضات والصراعات القائمة في المجتمع، والضمانة الرئيسية لتقاسم السيطرة على السلطة بين الجماعات المختلفة وفقا

¹ غداوية رشيد، المرجع السابق، ص 89

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

لأوزانها الاجتماعية والثقافية والسياسية النسبية في المجتمع، مما يبين الارتباط الوثيق بين المشاركة الانتخابية من جهة والاستقرار السياسي والتنمية السياسية من جهة أخرى¹.

2- ضعف المشاركة السياسية للمرأة

تنص المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على " أن كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق أو الجنس، أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي". كما تنص المادة 35 من الدستور على أن مؤسسات الجمهورية تستهدف ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وفي هذا الصدد كان المشرع الدستوري الجزائري قد أقر بحق المرأة في المشاركة في الحياة السياسية سواء بالترشح أو التصويت في الانتخابات، من خلال ترقية الحقوق السياسية للمرأة عن طريق توسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة وذلك في إطار تجسيد الأمر الرئاسي الذي ألزم بها الرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة نفسه لرفع نسبة تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، فبرلمان 2007 المنتخب " الهيئة التشريعية" لا يتجاوز فيه التمثيل نسبة 7.7 بالمئة من عدد نواب الغرفة السفلى للبرلمان، وهي واحدة من أضعف النسب في العالم، قبل أن تشهد الجزائر اعتماد نظام الكوتا سنة 2012، بنسبة تتراوح بين 30 و 50 بالمئة في القوائم الانتخابية، والذي سمح في برلمان 2012 بوصول 145 امرأة من بين 462 نائبا في البرلمان².

لكن في الحقيقة نظام الكوتا في الجزائر لم ينفذ في اتجاه المسار الصحيح للعملية، التي تقتضي توسيع نسبة تمثيل المرأة لتحسين العمل البرلماني، بل العكس من ذلك فلقد تم

¹ - بلغيث عبد الله، الانتخابات والاستقرار السياسي في الجزائر - دراسة في النظام والسلوك الانتخابي، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2017، ص ص 441،442.

² - بوحنية قوي، المرجع السابق، ص 230.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

حشو القوائم بالعنصر النسوي دون ضابط ولا معيار، والدليل وصول فئة لا تمتلك أدنى المؤهلات لممارسة الوظيفة التشريعية والتمثلية.

إن فالإشكال لا يكمن فقط في ضعف التنظيم القانوني، لكن في الإرادة الحقيقية لإشراك المرأة في الحياة السياسية لخلق قيمة مضافة بهدف ترشيد أداء البرلمان.

ثانياً: إشكالية التضييق القانوني على ممارسة الحرية السياسية الحزبية

تحتل الأحزاب مكانة محورية في الأنظمة السياسية لإرتباطها العميق بمفهوم المشاركة السياسية، كما تضطلع بأدوار بالغة الأهمية داخل المجتمعات تسهم من خلالها إلى حد بعيد في رسم معالم دولة القانون والحكم الرشيد.¹

وتعد التعددية الحزبية -نظرياً- الوعاء الطبيعي للحكم الراشد، إذ يؤمن هذا الأخير بتنوع الأفكار والقيم التي تقوم عليها الأحزاب السياسية وباختلاف الإيديولوجيات في نظرتها إلى الممارسة السياسية، وبالتالي تتعدم حرية الأحزاب في ظل الأنظمة الشمولية القائمة على فكرة الحزب الواحد القائد للبلاد.²

في الجزائر يعد دستور 23 فبراير 1989 نقطة تحول ديمقراطي نحو تجسيد التعددية السياسية والتي نتج عنها تعددية حزبية، بمعنى حرية تكوين الأحزاب السياسية، هذه الحرية ليست مطلقة إنما تخضع للتنظيم الذي يقرره المشرع.

لذا فإنه يعد لزاماً على الدولة الجزائرية في إطار سعيها إلى إرساء معالم الحكم الراشد، أن تضمن ممارسة الحرية السياسية الحزبية على مستوى الدستور والقانون، وإذا كان الأمر كذلك فهل وفق المشرع الجزائري في تنظيم هذه الحرية وما هي الحدود التي وضعها بشأن ممارستها؟ وهل تتفق مع متطلبات الحكم الراشد؟

¹ - منصف ذيب، أي دور للأحزاب السياسية في تعزيز مفهوم الحكم الراشد في الدولة، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية،

جامعة العربي تبسي، تبسة، المجلد 11، العدد 01، 2018، ص 200

² - عبد الرحمان بن جيلالي، المرجع السابق، ص 334

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

لذا سننتظر بالدارسة للقيود المفروضة على الأحزاب السياسية سواء على إنشاءها أو ممارسة نشاطها.

1- التقييد القانوني لحرية إنشاء الأحزاب السياسية

إن ضمان ممارسة حرية تأسيس أحزاب سياسية، لا يتحقق إلا بإقرار إجراءات بسيطة غير مقيدة وفي هذا الإطار هناك ثلاثة أنظمة:

- نظام يقوم على إقرار الحرية ولكن يعهد للقضاء أمر معاقبة المخالفين لحدود تلك الحرية.
- نظام الإخطار الذي لا يخول للإدارة حق اتخاذ أي قرار بل يقتصر دورها بالعلم بالنشاط المزمع القيام به.
- نظام الترخيص ويقوم على الموافقة المسبقة للإدارة لقيام الحزب قصد تقادي التجاوزات والإنزلاقات في الممارسة الحزبية.¹

تم إقرار حرية تكوين الأحزاب السياسية في الجزائر أول مرة بموجب دستور 1989 (المادة 40) تحت مسمى الجمعيات ذات الطابع السياسي، وقد تم تنظيم هذه الأخيرة بموجب القانون 89-11 والذي تميز بالطابع التحرري في إنشاء الأحزاب السياسية حيث نتج عنه بروز أكثر من خمسين (50) حزبا مع بداية التعددية الحزبية.²

إلا أن هذا الطابع التحرري سرعان ما تخلى عنه المشرع الجزائري في ظل القانون العضوي للأحزاب السياسية الصادر بموجب الأمر رقم 97-09 والذي ربط ممارسة حرية تكوين الأحزاب السياسية بنظام الترخيص الذي يقوم على نظام الموافقة المسبقة للإدارة لقيام الحزب السياسي، وتمت المحافظة على هذا النظام في القانون العضوي 04-12 الساري المفعول حاليا، هذا الأخير الذي يمنح الإدارة سلطات تقديرية واسعة بخلاف مكان عليه

1- بوكرا الدريس، نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية-حيدرة-الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 1998، ص 45.

2- لوراري رشيد، الإطار القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر -1، 2013-2014، ص 02.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

الحال في ظل نظام الإخطار الذي اعتمده القانون 89-11 الخاص بالجمعيات ذات الطابع السياسي والذي يشجع تكوين الأحزاب السياسية.¹

فقد قيد القانون 04-12² حرية إنشاء الأحزاب السياسية بمجموعة من الاجراءات نصت عليها المادة 16 وهي:

- تصريح بتأسيس الحزب السياسي في شكل ملف يودعه أعضائه المؤسسون لدى الوزير المكلف بالداخلية.

-تسليم قرار إداري يرخص بعقد المؤتمر التأسيسي في حال مطابقة التصريح.

-تسليم اعتماد الحزب السياسي بعد التأكد من إستيفاء شروط المطابقة لأحكام القانون العضوي 04-12.

وفي إطار إجراءات طلب الإعتماد، نص القانون 04-12 في المادة 27 وما يليها، على أنه يتم إيداع ملف طلب الإعتماد لدى الوزير المكلف بالداخلية في ظرف ثلاثين(30) يوما بعد انعقاد المؤتمر التأسيسي، مقابل تسليم وصل إيداع حالا، وبعد التحقق من مطابقة طلب الإعتماد يمنح الوزير المكلف بالداخلية الإعتماد، كما يمكن أن يرفضه لكن يكون هذا الرفض معللا قانونيا وفقا للأجال (أي خلال 60 يوما)، ويعد سكوت الإدارة بعد إنقضاء أجل الستين (60) يوما بمثابة إعتماد الحزب السياسي.

وإذا كان نظام الترخيص معاب عليه بحيث لا يتفق مع النظام الديمقراطي ولا يتفق أيضا مع مبادئ التعددية الحزبية، فحرية تأسيس الأحزاب السياسية تقتضي بالدرجة الأولى أن تنشأ الأحزاب السياسية دون الحاجة للحصول على ترخيص أو إذن مسبق من أي جهة إدارية، فإن النص في قانون الأحزاب السياسية 04-12 على تقديم طلب الإعتماد إلى وزير الداخلية وأنه المخول بقبول أو رفض منح الموافقة على طلب الإعتماد يمكن أن يؤدي إلى

¹- لوراري رشيد، المرجع السابق، ص 03

²- القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 02 الصادرة في تاريخ

15 يناير 2012

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

رفض طلب الإعتماد بالنظر لإختلاف وجهات النظر بين هذا الحزب والسلطة التنفيذية الممثلة في شخص وزير الداخلية.¹ وهو ما ينتج عنه تعددية حزبية إنتقائية.

2- التضييق القانوني لحرية نشاط الأحزاب السياسية:

إن قيام الأحزاب السياسية بالمهام الموكلة لها في أي مجتمع بحاجة إلى آليات ووسائل تسمح بممارسة النشاط وتحقيق الأهداف، ليكون هذا خدمة للمصلحة العامة والديمقراطية بالدرجة الأولى.²

وهذا ما يستلزم وضع إطار قانوني ملائم ومناسب لتنظيم آليات ووسائل ممارسة النشاط الحزبي.

وإن كان الأصل هو إطلاق حرية الأحزاب السياسية في مباشرة نشاطاتهم في الحياة السياسية وفي المجتمع المدني، لكن هذا لا يمنع فرض حدود على هذا النشاط وذلك بقصد تنظيم الحياة الحزبية بما يحقق الصالح العام.

والمشرع الجزائري لم يكتف بتتظيم ورسم الحدود لتأسيس الأحزاب السياسية، بل نجده مصرا على مرافقة الحزب السياسي حتى بعد حصوله على الإعتماد الرسمي في مسيرة حياته وممارسته للأنشطة وذلك من خلال مرافقة السلطة الإدارية له.³

حيث نجد المشرع الدستوري في دستور 1996 المعدل سنة 2020 قد فرض عدة ضوابط على العمل الحزبي، وذلك من خلال المادة 57 منه، فبعد الإعتراف بضمان حق إنشاء الأحزاب السياسية نصت هذه المادة على ضوابط عامة تكون حدودا على النشاطات التي يمكن أن يمارسها الحزب السياسي، وفقا للنظام الدستوري والطابع الجمهوري، وذلك من خلال إحترام الحريات الأساسية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، وإستقلال البلاد، وسيادة الشعب.

¹ - عبد الرحمان بن جيلالي، المرجع السابق ص ص 335،336

² - طهاري حنان، النظام القانوني للحريات العامة المعدل في ظل الإصلاحات السياسية، قانون الأحزاب السياسية - قانون الجمعيات"، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر -1، 2016-2017، ص 251

³ - المرجع نفسه، ص 252

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وهذا ما أكدته قانون الأحزاب السياسية الساري المفعول 04-12 من خلال المادتين 45 و46.

إن جملة هذه القيود والضوابط العامة من شأنها تضيق نشاط الأحزاب السياسية، وذلك من خلال صرامتها الشديدة وإستعمال المشرع لعبارات مطاطة وفضفاضة، فهو لم يوضح أو بالأحرى لم يحدد ما يدخل في إطار "القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية"، و"الوحدة الوطنية"، و"أمن التراب الوطني وسلامته"، و"إستقلال البلاد"، و"الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة"، فهي عبارات تحتل الشك والغموض الذي سوف يفسر حتما لصالح السلطة في مواجهة الحرية السياسية الحزبية.

قيد المشرع الجزائري أيضا النشاطات الحزبية من خلال علاقة الأحزاب السياسية بفواعل المجتمع المدني والدولي، بموجب المادتين (50 و51 من قانون 04-12) والتي تمنع الحزب السياسي من أن يكون له أي إرتباط عضوي أو تبعية أو رقابي مع نقابة أو جمعية أو أي منظمة أخرى ليس لها طابع سياسي وهذا على المستوى الوطني، أما على المستوى الدولي فلا يمكن للحزب السياسي تكوين علاقات تعاون مع أحزاب أجنبية.¹

لكن الواقع يتتافى مع هذه القيود فمن غير الممكن ألا توجد للأحزاب السياسية في ظل التعددية الحزبية أية صلة بالنقابات والجمعيات، فالعلاقة الأجدى في مجتمع سليم وصحي تتبني على وجود التفاعل والتقارب بين مختلف التنظيمات في المجتمع المدني، فلا يفقد النشاط الحزبي طابعه السلطوي الذي يعتبر محرك العمل السياسي.²

بالإضافة لما سبق التطرق له من قيود عامة على ممارسة النشاط الحزبي هناك قيود أخرى خاصة فرضها المشرع الجزائري على نشاطات هامة للأحزاب السياسية، من قبيل

¹- طهاري حنان، المرجع السابق، ص 254

²- المرجع نفسه، ص 254

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

القيود المفروضة على ممارسة النشاط الحزبي الإعلامي¹، وممارسة حرية الإجتماع العمومي وكذا ممارسة حرية التظاهر.²

هذه القيود أو بالأحرى الضوابط التنظيمية تتميز بالإكثار والتفصيل والإطالة في الشروط والإجراءات، وبالمقابل التراجع في الضمانات، وجعلها فضاضة في النصوص تحتمل التأويلات الكثيرة والتي تكون غالبا لصالح السلطة التنفيذية للجهة المختصة³.

الفرع الثاني: اختلال التنظيم القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الأساسية التي يقوم عليها الحكم الراشد، حيث يهدف إلى القضاء على تركيز السلطة في يد جهة واحدة. ولقد كان أول ظهور لمبدأ الفصل بين السلطات في كتابات أفلاطون وأرسطو ثم أثارها الفيلسوف الانجليزي (جون لوك) حيث قسم السلطات العامة إلى أربع: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة التعاهدية، الامتيازات والحقوق المقررة للملك، وكان ذلك في كتابه "الحكومة المدنية"، حيث رأى لوك أن السلطتين التشريعية والتنفيذية يجب فصلهما وان كان يرى إن السلطة التنفيذية والسلطة التعاهدية يمكن أن تكونا في يد واحدة وذلك لأن السلطة التنفيذية تكون موجودة وقائمة بصفة دائمة على عكس السلطة التشريعية التي لا تتعقد بصورة دائمة⁴.

¹ - انظر القانون رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02، الصادرة في 15 يناير

2012

² - انظر القانون 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر عدد 04، الصادرة بتاريخ 24 يناير 1990، المعدل والمتمم بالقانون 91/19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، ج ر عدد 62، الصادرة بتاريخ 04 ديسمبر 1991.

³ - طهاري حنان، المرجع السابق، ص 258

⁴ - ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ط1، 2013، ص 367.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

لكن يعود الفضل الأكبر في صياغة هذا المبدأ للفقيه مونتسكيو، فقد ورثت الأجيال اللاحقة من كتابه روح القوانين نظريتين هما: أشكال الحكم والفصل بين السلطات¹. ويفضله انتشر هذا المبدأ واعتنقه المفكرون وواضع الدساتير في ذلك العصر وقد كتب لهذه النظرية التوفيق المطرد في عالم السياسة والدستور ولم ينتهي القرن الثامن عشر حتى تبوأ منزلة المبدأ المقدس الذي لا يسع كل شعب يتوق للحرية، إلا أن يكرسها في دستوره². وتتضمن نظرية الفصل بين السلطات مبادئ³:

-مبدأ التخصص الوظيفي الذي يسند لكل سلطة وظيفة (وهكذا السلطة التشريعية تسن القوانين والسلطة التنفيذية تطبقها والسلطة القضائية تفصل في مختلف النزاعات الناتجة عن تطبيق هذه القوانين).

-مبدأ الاستقلالية العضوية لكل سلطة.

ومبدأ الفصل بين السلطات لا يعني ذلك الفصل الذي يؤدي إلى تنافر السلطات في الدولة وعدم تعاونها، وإلا فإن ذلك سيعكس سلبا على انسجام النظام السياسي وتناغمه. وان كان مبتغى مونتسكيو من أفكاره حول هذا المبدأ هو إقامة تعاون بين السلطات، إلا أن الواقع في الأنظمة السياسية الحديثة أثبتت تركيز جميع السلطات في اغلب الأحيان في يد السلطة التنفيذية، ففي النظام السياسي البريطاني مثلا نجد أن السلطة التنفيذية الممثلة بالحكومة تسيطر على مجلس العموم، أما في الولايات المتحدة والتي يعتبر نظامها السياسي تجسدا لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات من خلال تبني دستور 1787 للفصل العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن الواقع فرض التعاون بل والتأثير بين السلطتين، أما النظام السياسي السويسري فإن الكفة تميل إلى السلطة التشريعية، على اعتبار أن هذا البلد يتبنى نظام حكومة الجمعية، حيث تتبثق جميع السلطات بما فيها السلطة

¹ - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، د ط ، 2011، ص 14.

² - المرجع نفسه، ص 15.

³ -BENABBON –KIRANE Fatiha ,droit parlementaire algérien, O. P.U, Alger, 2009,p 25.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

القضائية من الجمعية الفيدرالية فلقد انصهرت السلطات في سلطة واحدة هي السلطة التشريعية¹.

وبإلقاء نظرة على التجربة الدستورية الجزائرية يتضح لنا بأن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر لم تظهر بواده سوى مع صدور دستور سنة 1989 قبل ذلك لم يمكن بالإمكان الحديث عن وجود لهذا المبدأ.

فدستور سنة 1963 الصادر غداة الاستقلال اختار النهج الاشتراكي كعقيدة للدولة، مركزا السلطات كلها في يد حزب جبهة التحرير الوطني حيث عهد لهذا الأخير بصلاحيات تحديد السياسة العامة للدولة ناهيك عن صلاحية اقتراح نواب البرلمان ورئيس الجمهورية، وصار على نهجه دستور 1976، والذي كان صريحا عندما اعتبر السلطة واحدة تمارس عن طريق أربعة وظائف؛ وظيفة سياسية يتولاها حزب جبهة التحرير الوطني، وظيفة تنفيذية يقودها رئيس الجمهورية المقترح من قبل الحزب، وظيفة تشريعية يمارسها المجلس الشعبي الوطني، وأخيرا وظيفة قضائية تدافع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية².

ثم جاء دستور 1989 الذي أقر التعددية الحزبية وبذلك تم القضاء على سيطرة وهيمنة الحزب الواحد، وإعادة توزيع وظائف الدولة المختلفة، والتي أصبحت سلطات من جديد، وقد خصص دستور 1989 فصلا مستقلا لكل سلطة، مما يفهم أن المؤسس الدستوري أخذ بمبدأ الفصل على الرغم من عدم نصه عليه صراحة³.

لنتشهد الجزائر بعد ذلك تطورات كادت أن تعصف بالدولة ومؤسساتها في الفترة الممتدة من 1992 و1996، مما أثر على مبدأ الفصل بين السلطات فخصوصية المرحلة الانتقالية فرضت ضرورة توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية في كل الاختصاصات والمجالات وذلك

¹-عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، ط1، 2010، ص ص 26، 25.

²-محمد هاملي، المرجع السابق، ص ص 5، 4.

³-بن حمو الطاوس، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري في 2016 من خلال علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة مسيلة، المجلد 5، العدد 2، 2020، ص 154.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

في إطار التدخل لتجنب انهيار مؤسسات الدولة، وأصبحت تمارس دورا تشريعيا، وكان المجلس الأعلى للأمن هو خليفة السلطة التنفيذية الغائبة بحيث قام بإنشاء هيئتين تشريعتان بداية بالمجلس الوطني الاستشاري ثم المجلس الوطني الانتقالي والتي كلفهما مهمة التشريع. ورغم هذه الأوضاع فإننا نجد دستور 1996 يقر ضمنا بمبدأ الفصل بين السلطات والمادة 138 منه تؤكد على استقلالية هذه السلطات¹.

ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليقر صراحة بمبدأ الفصل بين السلطات في نص المادة 15 منه، والتي تنص على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات، بالإضافة إلى ما جاء في الديباجة (يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة)، وهذا ما تم تأكيده في التعديل الدستوري الأخير سنة 2020 الذي نص في ديباجته على أن الدستور يكفل الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلال العدالة، كما تم التصييص عليها في باب مستقل تحت عنوان تنظيم السلطات والفصل بينها، إلا أن النصوص القانونية التي تنظم كل سلطة أدت إلى إختلال التوازن المفترض بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية، ويظهر ذلك من خلال الصلاحيات القانونية الموسعة الممنوحة السلطة التنفيذية التي تكرر هيمنة هذه الأخيرة على السلطتين التشريعية والقضائية، وسنفصل ذلك في ما يلي:

أولا: هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

يعتبر دور السلطة التشريعية محوريا في تعزيز الحكم الراشد من خلال وظائفها المتمثلة في التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتمثيل القاعدة الانتخابية.

فالوظيفة التشريعية جزء لا يتجزأ من سيادة وحكم القانون، أما الوظيفة الرقابية فهي تعنى بتعزيز المساءلة والشفافية.²

¹ - بن حمو الطاوس، المرجع السابق، ص 155.

² - زاهر ناجي اسماعيل عطاالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، رسالة ماجستير، جامعة الأقصى، فلسطين 2016، ص 127.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

إلا النصوص القانونية المنظمة لهذه الوظيفتين أدت إلى إختلال التوازن والتكامل المفترض بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجزائر وترجيح الكفة لصالح التنفيذية وهو ما يجعل من الصعوبة بمكان تحقيق حكم راشد في هذا المجال، حيث تهيمن السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وتتجسد هذه الهيمنة في عدة مظاهر قانونية أهمها:

1- مجلس الأمة أداة في يد الحكومة:

يعد الانتخاب وسيلة لا غنى عنها من أجل تكوين المجالس النيابية، وتدخل السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية بهدف تنظيمها لكي تتم بنزاهة وشفافية لا ينال من ميزة الانتخاب، إلا إن كان الدافع من هذا التدخل هو تحديد أعضاء موالين لها، سواء من خلال تعيين بعض أعضاء البرلمان أو التأثير في العملية الانتخابية ذاتها.¹

أ- تدخل رئيس الجمهورية في تعيين بعض أعضاء مجلس الأمة:

تم الأخذ بنظام المجلسين أول مرة في الجزائر بموجب المادة 98 من دستور 1996، وتم تثبيته بموجب المادة 112 من تعديل 2016 والمادة 114 من تعديل 2020، هاتاه الأخيرة التي تنص في الفقرة الأولى منها على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حيث يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري (الفقرة الأولى من المادة 121 من تعديل 2020)، وتولى القانون العضوي للانتخابات لسنة 2021 تحديد شروط المرشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني.²

أما بالنسبة لمجلس الأمة فقد أوضحت المادة 121 من تعديل 2020 في فقرتها الثانية والثالثة أن ثلثاً (3/2) أعضاء مجلس الأمة ينتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر

¹ - هند كامل عبد زيد المرشدي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بابل، العراق، 2012، ص5.

² -انظر أمر رقم 01-21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر 17، 10 مارس 2021.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية.

في حين أن الثلث الآخر (1/3) من أعضاء مجلس الأمة فإنه يعين من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات أو الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

وهنا نجد أن المشرع الجزائري قد جمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة وهذا يتنافى مع الديمقراطية النيابية التي تقتضي الأخذ بمبدأ الانتخاب الكامل في تشكيل أعضاء المجالس النيابية بكافة صورها، بالإضافة إلى ما يترتب على هذه الطريقة من وضع الحكومة في مركز مساوي للإرادة الشعبية الأمر الذي يتعارض تماما مع المبدأ الديمقراطي والذي لا يعترف بغير الشعب مالكا للسيادة.¹

كذلك فإن تدخل رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الباقي من أعضاء مجلس الأمة يجعل من هذا الثلث أداة تأثير في يد السلطة التنفيذية والذين سيدينون بالولاء قطعا لمن عينهم ومن ثم سيتحولون من أعضاء يمثلون الإرادة الشعبية إلى أداة مباشرة لصالح السلطة التنفيذية داخل البرلمان²، وهو ما يتجلى من خلال إمكانية استعمال رئيس الجمهورية لهذا الثلث الرئاسي بغرض تعطيل المصادقة على القوانين التي لا تتفق مع سياسته أو برنامجه³، وبالتالي تقوية نفوذ السلطة التنفيذية في مجال علاقاتها مع السلطة التشريعية على نحو يخل إخلالا واضحا بفكره المساواة بينهما.⁴

ب- تأثير السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية:

ويظهر ذلك من خلال التدخل المباشر للسلطة التنفيذية في عملية الاقتراع التي تجري تحت إشراف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي تتولى مهمة تحضير وتنظيم وتسيير

¹ - هند كامل عبد زيد المرشدي، المرجع السابق، ص 10.

² - المرجع نفسه، ص 14.

³ - رشيد غداوية، المرجع السابق، ص 94.

⁴ - هند كامل عبد زيد المرشدي، المرجع السابق، ص 13 14.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

مجموعة العمليات الانتخابية والاستفتاءية، هاته السلطة التي يعين رئيس الجمهورية جميع أعضائها بموجب نص المادة 21 من القانون العضوي للانتخابات لسنة 2021، والتي تنص على أنه: " يتشكل المجلس من عشرين (20) عضوا يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات المستقلة من بينهم عضو واحد (1) من الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج...."، وكذلك نص المادة 27 التي تنص على أنه يتم تعيين رئيس السلطة المستقلة من طرف رئيس الجمهورية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مصداقية العملية الانتخابية تتوقف في المقام الأول على استقلالية وحيادية الإدارة الانتخابية¹.

وفي هذه الحالة فإن تبعية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات لرئيس الجمهورية من ناحية التعيين، يطرح إشكالية تمتعها بالاستقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية وكذا يمس بضمانات حيادها.

2- حصر الاختصاص التشريعي للبرلمان مقابل توسيع مجال السلطة التنظيمية:

يقصد بتحديد مجال التشريع مجموع المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان، أي ينظمها بموجب نصوص تسمى القوانين، ويختلف هذا المجال اتساعا وضيقا من نظام إلى آخر وداخل النظام الواحد من دستور إلى آخر في حالة تعدد الدساتير كما هو الحال بالنسبة للجزائر².

وبالرجوع إلى النصوص الدستورية المنظمة للمجال التشريعي للبرلمان الجزائري نستشف نوعا من الحصر والتضييق مقارنة بمجال التنظيم، هذا الأمر الذي يتسم بنوع من المرونة كونه يتسع ليشمل كل ما يخرج عن نطاق المجال التشريعي، وهذا ما يعتبر هدرا

¹ عبد الباسط محمد السلمي، عوامل ضعف أداء البرلمان، دراسة مقارنة، المصرية للنشر والتوزيع، ط 1، 2020، ص 101.

² بن أحمد سمير، ضمانات استقلالية السلطة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة باتنة-1 الجزائر، 2019/2020، ص 234.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

للعرف والمبدأ الدستوري القاضي بأن البرلمان هو السيد في مجال التشريع، وهو ما يشكل تدهورا في المعايير القانونية وإصابة لمبدأ تدرج المعايير القانونية¹.

حيث نصت المادة 114 من الدستور الجزائري حسب آخر تعديل له سنة 2020 على أن للبرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

إلا أن المادتين 139 و140 قد حددت وحصرت المجالات التي يشرع فيها البرلمان في 30 مجالا وبعض المجالات المخصصة للقوانين العضوية.

وبالنظر إلى نص المادة 141 والتي أقرت لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، فقد وسعت من مجال التنظيمات المستقلة، وبالتالي يصبح رئيس الجمهورية حائزا على الولاية العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة بينما يحوز البرلمان ذلك استثناء².

وهذا ولم يكتف المؤسس الدستوري بحصر مجال القانون بشكل يمنع من أن يتعدى اختصاصه وينظم مسائل تعود للسلطة التنظيمية، بل ذهب إلى أبعد من ذلك حيث منح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر³، والتي جعلته يشرع هو الآخر تماما مثل البرلمان بل أكثر منه، وذلك حتى وإن قيد المؤسس الدستوري صلاحية التشريع بأوامر بشرط الاستعجال أو فترة العطلة البرلمانية، إلا أن هذا التقييد مبهم وغير محصور، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يبرر أغلب الأوامر التشريعية بحالة الاستعجال لإصدارها (حيث لا توجد أي جهة تراقب مدى توفر شرط الإستعجال لإصدار أوامر)، أو ينتظر عطلة البرلمان ليقر ما يشاء⁴ (حتى وإن كان إصدار الأوامر في فترة العطلة البرلمانية مقيد باستشارة مجلس الدولة، فإن هذه الاستشارة غير ملزمة).

¹ -رشيد غداوية، المرجع السابق، ص 96.

² -بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015، ص 24.

³ -المادة 192 من تعديل 2020

⁴ -عبد الرزاق بحري، مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة قانونية للرقابة على نفاذ القواعد الدستورية، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس، المدينة، المجلد 06، العدد 01، 2020، ص 160

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

كذلك منح المشرع الدستوري للسلطة التنفيذية حق المبادرة بالقوانين شأنها شأن السلطة التشريعية، وفي ذلك نصت المادة 143 من الدستور حسب آخر تعديل له على أنه " لكل من الوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، كما أن للقوانين المبادر بها من الحكومة الأولوية مقارنة باقتراح القوانين التي يتقدم بها البرلمان¹.

مما تقدم نستنتج أن حصر الاختصاص التشريعي للبرلمان مقابل توسيع مجال السلطة التنظيمية (بموجب مواد دستورية أو قانونية) يمنح للسلطة التنفيذية الولاية في مجال التشريع ويجعل من البرلمان مشرعا ثانويا.

كذلك فإن أغلب المواد القانونية المنظمة للعمل التشريعي في الجزائر غير منسجمة ومتاغمة مع بعضها البعض حيث تتميز في التضارب والتناقض في الأحكام، خصوصا في مجال إسناد العمل التشريعي أو بتعبير آخر الوظيفة التشريعية.

3- وسائل رقابية محدودة في مواجهة نفوذ السلطة التنفيذية:

تعتبر ممارسة الرقابة البرلمانية ضرورية لضمان عدم انحراف وتسلسل السلطة التنفيذية، وقيامها بالعمل وفق الأهداف والسياسات العامة للدولة، من أجل ذلك حرصت كافة الدول على تنظيم طرق وإجراءات ووسائل الرقابة البرلمانية ونصت عليها صراحة في دساتيرها.²

وفي الجزائر أكد التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي 12-16 الناظم للعلاقة بين الحكومة والغرفتين وكذا النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على الرقابة البرلمانية بكل أنواعها والتي تشمل تحديدا: مناقشة مخطط عمل الحكومة والمصادقة

¹ - رشيد غداوية، المرجع السابق، ص 96

² - زاهر ناجي، اسماعيل عطا الله، المرجع السابق، ص 129

* عزز التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 161 منه، من فعالية الإستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة، فقد أصبح يرتب المسؤولية السياسية للحكومة (أنظر الجريدة الرسمية رقم 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020)

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

عليه، بيان السياسة العامة (ملتزم الرقابة، التصويت بالثقة)، الإستجواب*، الأسئلة الشفوية والكتابية، لجان التحقيق¹.

كل هذه الوسائل الرقابية تصطدم بعدة إشكالات قانونية تعيق أداء دورها الرقابي بفاعلية وهو ما سنبينه من خلال الملاحظات التالية:

- بالنسبة لعرض مخطط عمل الحكومة ومناقشته (الرقابة السابقة أي قبل بداية الحكومة في تنفيذ برنامجها)

نصت المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على وجوب تقديم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجريا لمجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، وتكون المناقشة خلال 45 يوما الموالية لتاريخ تعيين الحكومة.

وتجدر الإشارة أن مخطط عمل الحكومة أصبح بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 يختلف باختلاف الأغلبية الفائزة في الإنتخابات التشريعية، فإن كانت أغلبية رئاسية فمخطط عمل الحكومة هو البرنامج الرئاسي²، وإن كانت أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية فمخطط عمل الحكومة هو برنامج الأغلبية البرلمانية³.

وبالتالي فإن مصير الحكومة يبقى مرهونا بمدى قبول برنامجها في كلتا الحالتين من قبل أعضاء البرلمان.

ففي حالة موافقة أغلبية النواب المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يقع على عاتق هذه الأخيرة الالتزام بتنفيذه وتطبيقه على أرض الواقع، ويسهر نواب المجلس الشعبي الوطني على مراقبة هذا التنفيذ.

غير أنه يثار في هذه المسألة إشكاليين قانونيين هامين:

¹- معمري نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام،

جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، ص 227

²-أنظر المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020

³-أنظر المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

الإشكال الأول يتعلق بإغفال المشرع تحديد نصاب الأغلبية الموافقة على برنامج الحكومة، فلا الدستور ولا القانون العضوي قد حدد هذه الأغلبية وهذا الفراغ القانوني يقود إلى تطبيق أحكام المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص على أنه "... لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب، في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (06) ساعات على الأقل واثنا عشر (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين".¹

وبالتالي فإنه في حالة عدم بلوغ النصاب في الجلسة الأولى (231 من 460) وهو أمر وارد جدا في ظل ظاهرة الغيابات الكثيرة والمتكررة لنواب البرلمان الجزائري، يصبح التصويت صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين.

أما الإشكالية القانونية الثانية فهو في مسألة تكييف مخطط العمل الحكومي على ضوء ما تم إقراره من النواب من ملاحظات في المناقشات، حين نص المشرع الدستوري على أنه: "يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية".²

أين نجد أن المشرع الدستوري بموجب هذه المادة لم يلزم الوزير الأول بضرورة الإستجابة لما جاء من مقترحات في مناقشات النواب بل تركت له الحرية الكاملة ليتصرف فيها بما يراه مناسبا، وهذا ما يستشف من خلال الصياغة اللغوية التي استهلكت بها هذه الفقرة حيث جاء فيها "...ويمكن للوزير الأول..". عوض استعمال عبارة "... يجب على الوزير الأول .."، وهو ما يفهم منه أن السلطة التقديرية في الأخذ أو عدم الأخذ بالملاحظات والمقترحات التي قدمها النواب أثناء جلسات المناقشة ترجع إلى الوزير الأول دون غيره، ومن ثم تبقى

¹-ضريف قدور، اثر العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان،

مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، المجلد 03، العدد02، 2018، ص 17

²-المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة2020

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

هذه المقترحات والملاحظات دون جدوى ترجى منها ما لم يبادر الوزير الأول بعد مشاورته مع رئيس الجمهورية للأخذ بها¹.

أما في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة فإنه وفي هذه الحالة يكون لزاما على الوزير وبقوة القانون تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

إلا أن الواقع العملي يبين السهولة التامة التي تجدها الحكومات في تمرير مخطط عملها عند عرضه أمام المجلس الشعبي الوطني².

أما بالنسبة للدور الرقابي الذي يمكن أن يمارسه مجلس الأمة بصدده مناقشة برنامج (مخطط) الحكومة الجديدة فإنه لا يعدو كونه مجرد رأي لا يؤثر على بقاء الحكومة خاصة إذا تحصلت على موافقة نواب الغرفة السفلى، وحينذاك تكون اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة مجرد تأييد وتزكية لمسعى الحكومة وبالتالي يصبح هذا الأخير وسيلة لمناصرة وتأييد الحكومة عوض مراقبتها وتقييمها³.

ب- بالنسبة لمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة:

تعد مناقشة بيان السياسة العامة من قبل الرقابة البعيدة على أعمال الحكومة وفي هذا الشأن تنص المادة 1/111 من الدستور حسب آخر تعديل له على أنه " يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة"، وهو ما أكدته أيضا المادة 51 من القانون العضوي 16-12.

ثم يعقد بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، والمعلوم أن هذه المناقشة يشرف عليها مكتب المجلس الشعبي الوطني برئاسة رئيسه وعند الإنتهاء منها تختتم الجلسة دون

¹- ضريف قدور، اثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان،

المرجع السابق، ص 15

²-المرجع نفسه، ص 17

³-غداوية رشيد، المرجع السابق ص 99

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

التصويت، إلا إذا وردت من النواب مقترحات تخص الأدوات الرقابية المتمثلة في اللائحة أو ملتصق الرقابة أو اضطرت الحكومة إلى طلب الثقة،¹ لكن يواجه تفعيل هذه الأدوات عدة إشكالات قانونية:

- بالنسبة لآلية اللائحة

- تواجه هذه الآلية عقبة الأغلبية البرلمانية.
- إشتراط المؤسس الدستوري وجوب إقتراح اللائحة من قبل (20) نائبا وبالتالي إقصاء فئة الأقلية المعارضة والتي لا تستطيع توفير النصاب القانوني لقبول لائحة.
- لم تتضمن النصوص الدستورية أي أثر قانوني على اللائحة المعارضة للحكومة وهذا ما يدفع إلى وصفها باللوائح الميتة.²

- بالنسبة لملتصق الرقابة:

يترتب عن هذا الإجراء إستقالة الحكومة، ونظرا لخطورة هذا الإجراء أحاط المؤسس الدستوري إستخدام هذه الآلية بشروط غير معقولة جعلت ممارسته شبه مستحيلة، وحددت المادتين 161 و 163 من التعديل الدستوري لسنة 2020 هذه الشروط.

أما بالنسبة للتصويت بالثقة؛ والذي نصت عليه المادة 111 فقرة 5 فإنه يترتب على الحكومة في حالة عدم نيلها لثقة النواب الإستقالة مباشرة، غير أن الإنتقاد الأول الذي يوجه إلى هذه الآلية هو قصرها على مناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة فقط على عكس العديد من الدول، والتي جعلت مسألة طرح الثقة من طرف الوزير الأول في عدة مناسبات كما هو الحال بالنسبة للمؤسس الفرنسي والذي نص على حالة طرح الثقة في البرلمان بمناسبة تقديم مشاريع القوانين أمامه.³

أما بالنسبة للدور الرقابي الذي يمكن أن يلعبه مجلس الأمة بالنسبة لمناقشة بيان السياسة العامة فإنه يبقى شكلي، إذ ما الفائدة من تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام

¹-معمري نصر الدين، المرجع السابق، ص 236

²-المرجع نفسه، ص 237

³-غداوية برشيد، المرجع السابق، ص 100

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

مجلس الأمة بعد أن تكون قد تحصلت على موافقة المجلس الشعبي الوطني، وهذا الدور الثانوي أكدته عبارة الفقرة 07 من المادة 111 بقولها: "يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة." فالأمر إذن جوازي بالنسبة للحكومة، ضف إلى ذلك أن تقديم هذا البيان أمام مجلس الأمة متوقف على موقف وقرار نواب الغرفة السفلى.¹

ج- الإستجواب:

منح المؤسس الدستوري لأعضاء البرلمان الحق في إستجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية وكذلك عن حال تطبيق القوانين.

وقد تم تعزيز هذه الآلية الرقابية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث أصبح يترتب عنها مسؤولية الحكومة، شأنها شأن مناقشة بيان السياسة العامة من خلال ملتئم الرقابة.

-بالنسبة للأسئلة الشفاهية والكتابية

منح المؤسس الدستوري الجزائري لأعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية إلى أي عضو في الحكومة.

وفي هذا تمكين لممثلي الشعب من توظيف هذه الأداة الرقابية المهمة لمساءلة الحكومة في إطار تصويب أعمالها.

غير أن هذه الغاية اصطدمت بقصور تشريعي واضح عجز عن إيجاد تنظيم مناسب لإجراءات وشروط هذه الأداة الرقابية بالشكل الذي يفعل دورها ويبرز آثارها، الأمر الذي جعلها إجراء عديم الأثر اتجاه الممارسات التي تقوم بها الحكومة، بسبب غياب الجزاء القانوني في حال تقاعس الحكومة عن إعطاء الجواب.²

¹ - غداوية برشيد، المرجع السابق، ص 100

² - ظريف قدور، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري بإعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مجلة الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 13، العدد 02، 2016، ص 171.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

- بالنسبة للجان التحقيق البرلمانية:

جاء في نص المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه "يمكن كل غرفة في إطار اختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. والتحقيق هو عملية تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان.

ووضحت المواد من 77 إلى 87 من القانون العضوي 16-12 الناظم لعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ضوابط وإجراءات إنشاء هذه اللجان¹ هذه الإجراءات قد تحول دون تحقيق الغاية من إنشاء هذه اللجان وهي كما يلي:²

-إشتراط توقيع 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة للتصويت على لائحة الطلب لإنشاء لجنة التحقيق، وهو أمر غير منطقي كون عدد أعضاء مجلس الأمة أقل بكثير من نصف أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

-إبعاد اللجان الدائمة عن التحقيق البرلماني بالرغم من خبرتها وإطلاعها على عمل الحكومة.

-عدم إقرار جزاء على عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق، بالرغم من اعتباره تقصيرا جسيما في نظر المشرع الجزائري، لكنه لم يحدد المسؤوليات التي تتحملها السلطة السلمية والتي حملها المشرع المسؤولية الكاملة عن عدم الإمتثال.

ثانيا-نسبية استقلال السلطة القضائية

يعد تحقيق العدالة من خلال الجهاز القضائي من أهم ركائز قيام الحكم الراشد في الدولة³، ذلك أن مهمة القضاء هي إقامة العدل بين الأفراد فيما يتعلق بحرياتهم وأحوالهم

¹-معمري نصر الدين، المرجع السابق، ص 262.

²-دايم نوال، مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، جامعة تسميسيلت، المجلد6، العدد1، 2015، ص ص:385-386

³-عبد الرحمان بن جيلالي، المرجع السابق، ص 310

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

الشخصية، وهو ملاذ المظلومين، كما يعد القضاء أعظم وظيفة ينقلها الإنسان، حيث يقول الفقيه الفرنسي "فولتير": "إن أعظم وظيفة ينقلها الإنسان هي وظيفة القاضي"¹.

ويعتبر مبدأ استقلالية القضاء ركيزة أساسية للحكامة القضائية ومن أهم معالم ومظاهر الرشادة السياسية على الإطلاق، ف جهاز العدالة يشكل صمام الأمان لقيام دولة الحق والقانون.

في الجزائر عرف مبدأ استقلالية السلطة القضائية في ظل الدساتير المتعاقبة تطورا جذريا، حيث لم يتم اعتبارها كسلطة مستقلة في بداية الأمر، بل مجرد وظيفة تمارس في إطار مسار النظام الإشتراكي من خلال دستور (63 و76)، إلا أنه وبعد صدور باقي الدساتير الأخرى (89 و96) كرس المؤسس الدستوري فصلا خاص موسوم بـ "السلطة القضائية"².

وعزز المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ استقلالية القضاء أكثر في التعديلات الدستوريين لسنتي 2016 و2020 على التوالي.

حيث تنص المادة 163 من الدستور المعدل سنة 2020 على أن القضاء سلطة مستقلة، وأن القاضي مستقل لا يخضع إلا للقانون.

وتعني استقلالية السلطة القضائية في تنظيم السلطات في النظام الدستوري عدم تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية في مهام وصلاحيات القضاء³.

وإن كان استقلال السلطة القضائية عن السلطة التشريعية في الجزائر لا يثير جدلا كبيرا على الأقل من الناحية العملية، فإن الأمر يختلف في العلاقة بين السلطة القضائية

¹- عبد الرحمان بن جيلالي، المرجع السابق، ص310

²- بوحسون عبد الرحمان، استقلالية القضاء في الجزائر "تكريس دستوري أم اجحاف قانوني؟"، مجلة جامعة الأمير عبد

القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، المجلد35، العدد26، ص 1100

³- عبد المنعم بن احمد، خرشي عبد الصمد رضوان، استقلالية القضاء كضمان دستوري لإقامة دولة القانون، مجلة التراث،

جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد02، العدد26، ص365

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

والسلطة التنفيذية¹، فرغم التنصيب الدستوري الضامن لاستقلالية القضاء في الجزائر، إلا أن المشرع الدستوري نفسه يمنح صلاحيات للسلطة التنفيذية للتدخل في الشؤون القضائية، وتتجلى مظاهر هذا التدخل من خلال :

1- تأثير رئيس الجمهورية في السلطة القضائية:

منح المشرع الجزائري رئيس الجمهورية باعتباره القاضي الأول في البلاد عدة صلاحيات جعلته يتدخل في شؤون السلطة القضائية أهمها:

- حق العفو وتخفيض العقوبات واستبدالها:

إن فعالية الأحكام الجزائية تكون بضمان تنفيذها، وبالتالي فإنه يتعين على الجهة المكلفة بتنفيذ الأحكام أن تلتزم بتنفيذ منطوقها، وهذا مالا يتحقق بالنظر إلى صلاحية رئيس الجمهورية في إلغاء الآثار القانونية للعقوبة²، حيث خول الدستور لرئيس الجمهورية حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها (المادة 91 فقرة 8 من التعديل الدستوري لسنة 2020).

حيث أن العفو الرئاسي هو إجراء تشريعي يهدف إلى إزالة الصفة الإجرامية عن الفعل المرتكب بحيث يصبح مباحا، وكذا فإن تخفيض العقوبات أو استبدالها يكون بالنسبة للعقوبات التي صدر فيها حكم حائز على قوة الشيء المقضي به، وهذا ما يؤثر بصفة مباشرة على دور القاضي والقضاء في مكافحة الجريمة، ويمس من جهة ثانية بحقوق ضحايا المستفيدين من العفو³ ويؤدي إلى الانتقاص من الثقة التي تحظى بها الأحكام القضائية، فنص المادة 77-07 من دستور 1996 (المادة 91-08 من التعديل الدستوري لسنة

¹ - عبد المنعم بن احمد، المرجع السابق، ص 366

² بوشير محند امقران، عن انتقاء السلطة القضائية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005/2006، ص ص 94،95

³ -مخفي مينة، معوقات استقلالية السلطة القضائية في الجزائر، مجلة بحوث، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2016، ص 240.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

(2020) مغل بمبداً استقلالية القضاء، إذ كيف يعقل أن يمارس حق العفو على الجناة من جانب شخص يمثل السلطة التنفيذية من دون تدخل من جانب القضاء، فالمنطق القانوني يجعل الإختصاص في العفو وتخفيض العقوبات واستبدالها أصيل في السلطة القضائية، إذ هي من تحاكم الجناة وهي من تعفي عن العقوبة أو تستبدلها بعقوبة أخرى أو تخفضها، ويكون ذلك بناء على نصوص قانونية تبين شروط ذلك وإجراءاته¹، إلا أن نص الفقرة 08 من المادة 91 من التعديل الدستوري لعام 2020 قد ورد مطلقاً في النص على حق العفو المخول دستورياً لرئيس الجمهورية، الأمر الذي يفهم منه إطلاق ضابط سلطة رئيس الجمهورية بإصدار العفو²، حتى وإن كان المؤسس الدستوري يشترط استشارة المجلس الأعلى للقضاء قبل ممارسته لهذا الحق (المادة 182 من تعديل 2020)، فإن الإستشارة تتم عن رأي والرأي غير ملزم، إذ يجوز لرئيس الجمهورية مخالفة هذا الرأي عند إصداره لقرارات العفو، كما أن حق العفو الرئاسي في الجزائر يمارس في الأعياد الدينية والوطنية أو إثر الفوز بالإستحقاقات الرئاسية، وقد يصدر في مناسبات خاصة مثلما حدث بمناسبة عيد المرأة في 08 مارس 2004 و2005،³ في حين كان من المفروض أن يتم التحديد الصارم له من خلال القانون.

-سيطرة رئيس الجمهورية على المجلس الأعلى للقضاء (رئاسته):

يعد المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر أعلى هيئة في السلطة القضائية، ويتشكل من سبعة وعشرون (27) عضواً تحت رئاسة رئيس الجمهورية.

وهذا أول نقد يوجه لتشكيلة المجلس، إذ كيف يتم رئاسة جهاز هام تابع للسلطة القضائية من قبل رئيس السلطة التنفيذية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، فإن كانت الفقرة الأولى

¹- عبد الرحمن بن جيلالي، المرجع السابق، ص 311.

²-برايح السعيد، بركات مولود، مدى استقلالية القضاء في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المجلد 6، العدد 2، 2021، ص 501.

³-المرجع نفسه، ص 500.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

من نص المادة 180 من تعديل 2020 تنص على أن المجلس الأعلى للقضاء يضمن استقلالية القضاء.

فكيف يمكن أن يتحقق ذلك ونص المادة 181 الفقرة الأولى تنص على أن المجلس الأعلى للقضاء هو من يقرر تعيين القضاة ونقلهم ومساوهم الوظيفي، وذلك بقيادة رئيسه الذي هو رئيس السلطة التنفيذية.

حيث يتم تعيين القضاة بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية بناء على إقتراح من وزير العدل وبالتالي فإن المجلس الأعلى للقضاء لا يملك صلاحية تعيين القضاة، حيث أن المجلس يقرر قائمة تعيين القضاة الذين تم تعيينهم ويقوم رئيس الجمهورية بإعتباره رئيس المجلس بتنفيذ ما قرره المجلس من خلال إصدار مراسيم رئاسية تتضمن تعيين القضاة، وعليه لا يمكن للمجلس الأعلى للقضاة توفير إستقلالية حقيقية للقاضي والسلطة القضائية تجاه رئيس السلطة التنفيذية،¹ خاصة أن إنهاء مهام القضاة (التسريح) يتخذ بقرار من قبل السلطة التي لها حق التعيين طبقاً لنص المادة 86 من القانون العضوي (11-04)²

2- انتفاء مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل

أقرت غالبية الديمقراطيات الغربية قاعدة عدم عزل القضاة، لأنها تعد ضماناً لحياة القضاء واستقلاله في عمله، خاصة وأن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتعيين القضاة. والمقصود بعدم القابلية للعزل، عدم إمكانية عزل القاضي، ولا إنزال رتبته ولا نقله دون موافقته أو موافقة القضاة الآخرين، إلا في حالة الأخطاء المهنية الفادحة والتي لا ترجع صلاحية تقديرها للحكومة لأنها قد تكون منحازة، بل للقضاة أنفسهم.

¹ - غربي أحسن، المجلس الأعلى للقضاء في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 02، 2020، ص ص 82، 81.

² - انظر القانون العضوي 04 - 11 المؤرخ في 06/09/2004 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57 المؤرخة في 08 سبتمبر 2004.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

إن هذه الضمانة المطلقة للوظيفة، تؤدي إلى طمأنة القاضي بحيث لا أحد يستطيع إرغامه على ترك مركزه، وهو ما يشكل ضمانا فعالة¹.

ولا يعني مبدأ عدم القابلية للعزل بقاء القاضي في وظيفته طول حياته، وإنما يعني فقط تأمين القاضي من خطر التنكيل به، ومن وضع مستقبله تحت رحمة الحكومة والبرلمان، وبذلك لا يعد انتهاكا لهذا المبدأ إذا ما تم إحالة القاضي على التقاعد إذا بلغ سنا معينة، أو أن يتم إحالته على مجلس التأديب وتجريده من الصفة القضائية، وهذا كله في إطار أحكام القانون الأساسي المنظم لسلطة القضاء.

في الجزائر وخلافا للعديد من الدول يلاحظ أن القانون الجزائري لا يتضمن أهم ضمانات من ضمانات إستقلالية القضاة والمتمثلة في عدم القابلية للعزل والنقل، لا في الدستور ولا في القانون الأساسي للقضاء، مع أنها تعتبر ميزة أساسية للسلطة القضائية، لاسيما حين تخول السلطة التنفيذية صلاحية تعيين أعضائها² وإنما جاء بضمانة للقضاء سنة 2004، وهي لا تضمن عدم القابلية للعزل والنقل وهذا ما يؤدي إلى إضعاف السلطة القضائية وتبعيتها للسلطة التنفيذية، فالقاضي الجزائري قد يجتهد من أجل كسب ود السلطة التنفيذية في سبيل بقائه في وظيفته وليس من أجل تحقيق العدالة بين الناس، وهذا الفراغ الدستوري من شأنه أن يعيق قيام الحكم الراشد في الجزائر³.

3- تدخل السلطة التنفيذية في تسير الشؤون الإدارية للقضاء

من الضمانات الهامة التي تسمح بترشيح مبدأ استقلال القضاء واستقراره هو أن يتم تنظيم الشؤون الإدارية للقضاء بعيدا عن دواليب السلطة التنفيذية، فمسائل ترقية القضاة

¹ - بن حمودة ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة، الجزائر، د ط، 2014، ص ص 246، 247.

² - بوشير محند أمقران، المرجع السابق، ص 147.

³ - عبد الرحمن بن جيلالي، المرجع السابق، ص 313.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

ونقلهم ومساءلتهم تأديبا أو جنائيا أو مدنيا، كل هذه المسائل يجب أن تنظمها السلطة القضائية بنفسها بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية.¹

وقد ذهبت أغلب النظم الوضعية إلى تنصيب هيئات قضائية عليا تشرف على تطبيق النظام الإداري والمالي للقضاة تسمى "بالمجلس الأعلى للقضاء" وهي تتكون من السلطة القضائية عند بعض الدول وفي دول أخرى تتكون هذه المجالس بأعضاء من السلطتين التنفيذية والقضائية، والغرض من إنشاء هذه المجالس القضائية المختصة هو حماية القاضي إداريا بتطبيق نظامه الإداري والمالي كما أسلفنا القول وذلك من أجل أن لا تنفرد السلطة التنفيذية وحدها بتنظيم الشؤون الإدارية للقاضي مما قد يؤدي ذلك إلى انتساب القاضي للسلطة التنفيذية.²

وفي النظام الجزائري تم إنشاء مجلس أعلى للقضاء وأُنيطت به اختصاصات في كل ما يتعلق بالمسار المهني للقضاة وكذلك سائر شؤونهم.

وفي هذا الصدد نص الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 على أن المجلس الأعلى للقضاء مكلف بالسهر على إحترام أحكام القانون الأساس للقضاء وعلى رقابة انضباط القضاة وتعيينهم ونقلهم ومسارهم الوظيفي.³

وقد جاء في القانون الأساسي للقضاء (04-11) والقانون العضوي (04-12) المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته؛ أن المجلس الأعلى للقضاء هو صاحب الاختصاص بنظر ملفات المرشحين للترقية، كما أنه يمثل المجلس التأديبي في مجال انضباط القضاة في حالة تقصير أو خطأ تأديبي.

¹- هوام علاوة، ضمانات استقلال السلطة القضائية في الدساتير العربية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة،

المجلد 02، العدد 01، 2015، ص 113

²- عبد الرحمان بن جيلالي، المرجع السابق، ص 314

³- انظر الجريدة الرسمية عدد 57، الصادرة في 8 سبتمبر 2004

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

ولكن رغم النص على أن المجلس الأعلى للقضاء هو الذي يشرف على إدارة المسار المهني والإداري للقضاة في صلب الدستور والقانون الأساسي للقضاء فإن هذا المجلس يخضع لهيمنة السلطة التنفيذية من خلال دور وزارة العدل في إدارة المسار الإداري للقضاة¹.

فقد ورد في القانون رقم 11/04 (القانون الأساسي للقضاء) في المادة 26 منه على أن "وزير العدل يمكنه نقل قضاة البناية العامة ومحافظي الدولة والقضاة العاملين بالإدارة المركزية لوزارة العدل...أو تعيينهم في مناصب أخرى لضرورة المصلحة، مع إطلاع المجلس الأعلى للقضاء بذلك في أقرب دورة له".

كما أن المادة 65 تمنح وزير العدل إمكانية إصدار قرار إيقاف ضد قاضي وإعلام مكتب المجلس الأعلى للقضاء، أما المادة 71 فتمنح لوزير العدل صلاحية توجيه إنذار للقاضي دون ممارسة دعوة تأديبية ضده، في حين حددت المادة 70 أن تثبت عقوبة العزل والإحالة على التقاعد التلقائي تكون بموجب مرسوم رئاسي.

كل هذه النصوص ونصوص أخرى عديدة تمنح للسلطة التنفيذية سلطة تسيير الحياة العملية للقضاة في كل إجراءاتها² عن طريق هيمنة وزير العدل على السلطة القضائية، فهو الأمر النهائي بكل ما يتعلق بالقضاة سواء من ناحية التنظيم الإداري أو من ناحية النشاط القضائي نفسه وبالتالي فالوظيفة القضائية بحاجة إلى وزارة العدل لتتولى الشؤون القضائية، وهو أمر غير منطقي فالسلطة القضائية غير عاجزة عن إدارة شؤونها بنفسها حتى ولو تطلب الأمر الاستعانة بالخبرات من خارج السلك القضائي مادام هناك من يرأس هذه الإدارة

¹ - عبد الرحمن بن جيلالي، المرجع السابق، ص 315، 314

² - جلول شيتور، آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة،

مجلد 03، العدد 03، 2010، ص 52

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

من بين الجهات القضائية ويمكن أن يكون مسؤولاً، بدليل أن هناك دول إستغنت عن وزارة العدل¹.

إن يفهم من خلال ما تقدم أن السلطة التنفيذية تستطيع عن طريق وزير العدل أن تؤثر على السلطة القضائية وهذا ما يخالف مبدأ الفصل بين السلطات وبعد خرقاً لأحكام الدستور التي تقضي باستقلالية السلطة القضائية.

المطلب الثاني: الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيح الإداري

يعد مفهوم الحكم الراشد في أي تنظيم إداري معين هدفاً تصبو سلطة الدولة لتحقيقه بمختلف جوانبه، وذلك من أجل الوصول إلى إدارة رشيدة وكفوءة قادرة على تلبية مصالح واحتياجات مواطنيها.

إن جوهر الرشادة الإدارية هو تطبيق نظام اللامركزية باعتباره آلية للتسيير الحديث، بالإضافة إلى ضرورة إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، فحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن الحكم الراشد يعني تطبيق تسيير فعال للأنظمة الاقتصادية والسياسية والإجتماعية، بحيث يكون هذا الحكم قائماً على المشاركة والشفافية والمسؤولية واحترام الشرعية ومشاركة المواطنين في التسيير².

وفي هذا الإطار نجد المشرع الجزائري قد تبنى نظام لامركزية التسيير المحلي، وهو ما تجلى واضحاً في النصوص الدستورية وكذا في التنظيم القانوني للجماعات المحلية ممثلة في الولاية والبلدية باعتبارهما هيئتا اللامركزية في الجزائر، إلا أن هذا التنظيم القانوني غير كافي وقاصر عن تفعيل مبدأ نظام اللامركزية (الفرع الأول)، وتأطير الديمقراطية التشاركية المحلية (الفرع الثاني).

¹ - عباس أمال، السلطة القضائية في ظل الدساتير الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر -1،

2015-2016، ص 91.

² - كريمة رابحي، سعيداني جقيقة، الديمقراطية التشاركية: بين التكريس والإستبعاد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية

والسياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 58، العدد 05، 2021، ص 333

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

الفرع الأول: قصور التنظيم القانوني للجماعات المحلية في تحقيق لامركزية إدارية ومالية
تعتمد الدولة الجزائرية في تنظيمها الإداري على مستويين، الأول أعلى يسمى بالمركزية ويتمثل في الحكومة، والثاني محلي يسمى باللامركزية والذي يتمثل في الجماعات المحلية.¹

ويتجلى ذلك بشكل واضح في نصوصها الدستورية،² حيث يظهر ذلك في الفقرة الأولى من المادة 17 من الدستور حسب آخر تعديل له والتي تنص على أن: " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية"، وكذا المادة 19 التي تنص على أن: " المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

وهذا ما أكدته النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية، حيث نجد المادة 02 من قانون البلدية 11-10³ تنص على أن البلدية هي: " القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية". كما أقرت المادة 03 من قانون الولاية 12-07⁴ أن الولاية هي الجماعة الإقليمية اللامركزية وذلك من خلال عبارة " تتوفر الولاية بصفاتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة".

وبالتالي فقد كرس المشرع الجزائري مبدأ اللامركزية الإدارية والذي يعتبر أحد مبادئ الحكم الراشد المحلي، وجسده في هئتين لامركزيتين (البلدية والولاية).

وتعني اللامركزية الإدارية عملية تحويل السلطة والمسؤوليات فيما يتعلق بالوظائف العامة من الدولة إلى الجماعات المحلية التي تتمتع بالسلطة القانونية والإستقلالية المالية.

¹- حرير أحمد، الإستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2021/2020، ص 01 .

²- نص المادة 09 (دستور 1963) المادة 36(دستور 1976)، المادة 15 (دستور 1989) المادة 15 (دستور 1996).

³- انظر الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 03 يونيو 2011.

⁴- انظر الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

أو بمعنى أدق هي عملية نقل سلطة اتخاذ القرار من الحكومة المركزية إلى أفرعها المحلية.¹

واللامركزية الإدارية لا يمكن أن تتحقق دون وجود استقلالية مالية للجماعات المحلية، وذلك في إطار التكفل بتمويل الأنشطة وإنجاز المهام الموكلة لها في إطار تلبية المصالح المحلية.

إن التحليل الدقيق للنصوص القانونية المنظمة لمبدأ اللامركزية الإدارية والمالية (خاصة قانوني البلدية والولاية)، تظهر إرتباك وتردد المشرع الجزائري في منح إستقلالية حقيقية للجماعات المحلية، وهذا التردد أنتج تنظيم قانوني قاصر عن تحقيق لامركزية إدارية ومالية، وسنفصل في هذه المسألة فيما يلي:

أولاً: تردد المشرع في عملية نقل سلطة القرار من المركز إلى المستوى المحلي

إن تطبيق نظام لامركزي فعال يقتضي توفر عدة مقومات أساسية تتمثل خاصة في:²

- التمتع بالشخصية المعنوية.

- التمتع بسلطات حقيقية وأصيلة.

- وجود نوع من الرقابة الحكومية المناسبة.

- الحق في تدبير الموارد المالية المحلية اللازمة.

وفي هذا السياق فإن الإطار التشريعي للامركزية في الجزائر يشوبه الكثير من النواقص والعيوب ويظهر ذلك من خلال إضعاف نظام الانتخاب لمركز الهيئات المنتخبة وكذا من خلال الوصاية المشددة المفروضة على الجماعات المحلية، مما أدى إلى استئثار السلطة المركزية بسلطة اتخاذ القرار على المستوى المحلي، وسنبين ذلك فيما يلي:

¹ - لوعيل رفيق، اللامركزية المحلية ودورها في إرساء الحكم الراشد بالجزائر، مجلة المعيار، جامعة تسيमित، المجلد

13، العدد 01، 2022، ص 914.

² - عبد الغفار شكر، " اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة"، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة - CIPE القاهرة، 2009، ص 28.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

1- إضعاف نظام الانتخاب لمركز الهيئات المنتخبة

إن مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية يقوم على استبعاد كل مشاركة للسلطة المركزية في تشكيل مجالس البلديات، فلا يتم تشكيل هذه المجالس إلا من خلال الانتخاب.¹

ويعد الانتخاب أهم دعائم النظام اللامركزي وركنه الركين حسب رأي غالب في الفقه، وهو ما دفع بالبعض إلى إنكار صفة اللامركزية عن الأشخاص الاعتبارية العامة التي لا تديرها أجهزة منتخبة، لكن بعض الفقهاء لا ينفي صفة اللامركزية في حال تم اختيار أجهزة تلك الهيئات عن طريق التعيين.²

وفي هذا الصدد نصت الدساتير الجزائرية على قاعدة الانتخاب على المستوى اللامركزي، فالمجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.³

وانطلاقاً من ذلك اعتمدت قاعدة الانتخاب بصفة كلية في البلدية، بحيث ينتخب الجهازان التداولي (المجلس الشعبي البلدي) والتنفيذي (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، وبصفة جزئية في الولاية حيث الجهاز التداولي (المجلس الشعبي الولائي) منتخب، والجهاز التنفيذي (الوالي) معين.⁴

إذن جمع المشرع الجزائري بين أسلوبين التعيين والانتخاب في اختيار مسيري الجماعات المحلية، وهذا ما أثر على استقلالية الولاية بشكل خاص، إذ أن تنصيب الوالي

¹- راضية سنقوقة، ترشيده الإدارة المحلية الجزائرية وفقاً للمعايير الدولية للحكومة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة باتنة -1-، 2020/2019، ص 82.

²- نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة حيدرة، المجلد 11، عدد 02، 2001، ص 09.

³- المادة 19 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴- نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 08.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

المعين من طرف رئيس الجمهورية كجهاز تنفيذي على رأس الولاية يكرس تبعيتها للسلطة المركزية.

وإذا كانت الولاية تخضع لتبعية السلطة المركزية الممثلة في شخص الوالي الذي يتمتع بسلطات أكثر بجانب المجلس الشعبي الولائي، فإن البلدية هي الأخرى تخضع لتبعية السلطة المركزية والممثلة في شخص الأمين العام للبلدية، والذي يعتبر هيئة تسيير إدارية معينة منحت لها صلاحيات واسعة تصل إلى حد إدارة شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي.¹

وهذا ما يتعارض مع نظام اللامركزية الإدارية، هذا الأخير الذي يتوقف على درجة ما يتمتع به أعضاء المجالس المحلية من استقلال عن السلطة المركزية.

وحتى وإن سلمنا أن الإنتخاب ليس شرطاً ضرورياً لتحقيق استقلال الهيئات المحلية (كما يراه بعض الفقه)، فإن ذلك يعني أن الأعضاء المعينين يجب أن يمنحهم القانون صلاحية اتخاذ قرارات نهائية ذات صفة تنفيذية، إلى جانب تمتعهم بضمانة عدم القابلية للعزل وعدم الخضوع للسلطة التأديبية للحكومة المركزية إلخ.²

وهذا ما لا يوفره القانون الجزائري للولاية، وبالتالي فالمشرع الجزائري أمام خيار الأخذ بمبدأ الانتخاب الكامل لأعضاء مجالس الهيئات المحلية إن هو لم يستطع توفير تلك الضمانات.

¹ - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 12.

² - نوفان العجارمة، هل الإنتخاب ركن لازم في الإدارة المحلية؟ مقال منشور على الموقع:

2- فرض رقابة وصائية مشددة

تقوم فلسفة اللامركزية الإدارية على خلق هامش من التوازن بين الوحدة المحلية والسلطة المركزية من خلال تقرير استقلالية الجماعات المحلية ومنح السلطة المركزية وصاية على تلك الوحدات من جانب آخر، وطبيعي أن يكون نجاح اللامركزية مرهون بتحقيقها التوازن، فالإستقلالية المطلقة للهيئات المحلية تشكل تهديدا مباشرا لدولة القانون ولسيادتها والوصاية المشددة من شأنها إلغاء وجود الهيئات المحلية وتشويه طبيعة التنظيم الإداري اللامركزي.¹

فنظام اللامركزية يفرض الرقابة على الجماعات المحلية، بهدف مراقبة مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها هذه الوحدات المحلية في إطار تحقيق المصلحة العامة بالإضافة إلى الرقابة التي تمارس على الأعضاء.

وهذه الرقابة الوصائية لا تتقرر إلا بموجب النصوص القانونية ولا تمارس إلا في الحدود المقررة في هذه النصوص، غير أنه في بعض الأحيان قد تمتد هذه الرقابة إلى خارج هذه النصوص ويصبح اعتبارها هي الأصل وإستقلالية الجماعات المحلية هي الإستثناء، وتكمن خطورة هذا الأمر من خلال إمكانية إمتداد هذه الرقابة إلى كل الأنشطة والأعمال التي تقوم بها السلطات المحلية.²

أخضع المشرع الجزائري الجماعات المحلية لرقابة إدارية تمارسها السلطة المركزية، متمثلة في الوالي كجهة وصاية على المجلس الشعبي البلدي، وزير الداخلية كجهة وصاية على المجلس الشعبي الولائي، وباستقراء النصوص القانونية (خاصة قانوني البلدية 10-11 والولاية 07-12 باعتبارهما يتعلقان بهيئات اللامركزية في النظام الجزائري)، يتضح لنا أن

¹- شداوي محسن، بوعمران عادل، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري، قراءة تحليلية نقدية،

المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 11، العدد 03، 2020، ص 109

²- حرير أحمد، المرجع السابق، ص 260، 261.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

المشرع الجزائري قد تبنى تعدد صور الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية سواء على المجلس ككل، على الأعضاء وعلى الأعمال،¹ وسنفضل في هذه المسألة كما يلي:

- الوصاية المشددة على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07-12

تتجسد رقابة الوصاية على المجلس عن طريق الرقابة على الأعضاء وعلى الأعمال حيث تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأعضاء من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم وإقصاءهم، وذلك وفق ما جاء في المواد 45، 44، 43، 40، 46 من قانون الولاية (07-12)، كما تمارس السلطة الوصية رقابتها كذلك حول مدى شرعية وملائمة قرارات الهيئة اللامركزية وتتراوح بين التصديق والإبطال وذلك وفق أحكام المواد 51، 55، 54، 53، 57 من القانون (07-12).

الوصاية المشددة على المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (10-11)

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته عضو في المجلس لرقابة الإقالة والتوقيف والإقصاء، ويخضع بصفته ممثلاً للدولة للرقابة التسلسلية للوالي، فهو يقوم بمهامه تحت إشرافه، ويخضع لتوجيهاته بهذه الصفة².

ومن جهة أخرى فإن قراراته تخضع أيضاً لمراقبة الوالي، حيث نصت المادة 98 من قانون البلدية 10-11 على وجوبية إرسال قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي خلال ثماني وأربعين (48) ساعة، وبالمقابل فإن القرارات البلدية لا تعتبر نافذة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها للوالي، ماعدا في حالة الإستعجال ينفذ القرار لكن بعد إعلام الوالي بذلك (المادة 99).

¹ - قادي نسيم، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية : المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، المجلد 13، العدد 01، 2016، ص 258

² - علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 228.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

إلى جانب ذلك يملك الوالي سلطة الحلول وذلك في الحالات التي نصت عليها المواد 100، 101، 102.

كذلك وفي إطار تشديد الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية في إطار الوصاية الإدارية، هذه الأخيرة التي تمارس بعدة أساليب تتنوع بين المباشرة وغير المباشرة، الإجبارية والإختيارية، الذاتية وبموجب طلب، العامة والخاصة، التنظيمية والفردية، السابقة واللاحقة، وحسب طبيعة الممارسة، فإن المشرع الجزائري قد تبناها بكل أساليبها وبدرجات مختلفة، وسنتطرق لها فيما يلي بشيء من التفصيل:¹

الوصاية المباشرة: وهي تلك يمارسها رئيس الجمهورية لحل المجالس الشعبية، وكذا صلاحية التصديق الصريح والإلغاء لوزير الداخلية بشأن المجالس الشعبية الولائية والوالي بشأن المجالس الشعبية البلدية.

الوصاية الغير مباشرة: تتعلق بما يمارسه الوالي على مداوات المجلس الشعبي بالتصديق الضمني.

الوصاية الإجبارية: حيث يجب على المجلس الشعبي إيداع المداوات التي صوت عليها لدى الجهة الوصية، والإلتزام بعدم مباشرة التنفيذ إلا بعد الرد الصريح والتأشير، أو انقضاء الأجل المحدد، وكذلك يجب على الإدارة الوصية (وزير الداخلية ووالي الولاية) عدم التقصير من جانبها بالرد، خاصة بالنسبة للمداوات الباطلة بحكم القانون أو القابلة للأبعاد، حتى لا تتحصن بإنقضاء الأجل.

الوصاية الإختيارية: وهي خاصة بالوالي، ففي حالة مشروعية المداولة له الخيار في أن يرد بالتصديق الصريح أو الاكتفاء بعدم الرد، ويعتبر ذلك تصديقا ضمنيا بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي.

¹- داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2011-

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

الوصاية الذاتية: تباشرها جهة الوصاية من تلقاء نفسها، كالدعوى التي يرفعها الوالي أمام المحكمة الإدارية بشأن إبطال مداوات المجلس الشعبي الولائي.

الوصاية بناء على طلب: وذلك عندما يتقدم ناخب أو دافع ضريبة إلى الوالي بطلب رفع دعوة لإبطال مداولة المجلس الشعبي الولائي القابلة للإبطال.

الوصاية العامة: تشمل كل ما يخص الهيئة اللامركزية من أعضاء المجالس الشعبية وأعمالهم .

الوصاية الخاصة: وهي الرقابة التي تفرض على بعض الأعمال أو الأعضاء مثل الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي لأن صفته مزدوجة (تمثيل البلدية والدولة على مستوى البلدية).

الوصاية من خلال القرارات التنظيمية: وذلك من خلال وجوبية نشر القرارات التنظيمية التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي والمصادق عليها صراحة أو ضمنا.

الوصاية من خلال القرارات الفردية: وذلك من خلال وجوبية النشر والتبليغ الفردي للقرارات الفردية المصادق عليها.

الوصاية اللاحقة والوصاية السابقة: حيث تكون سابقة لا يبادر بالتنفيذ إلا بعد المصادقة الصريحة أو الضمنية، وتكون لاحقة بعد إتخاذ القرار والتصويت على المداولة.

الوصاية من خلال الإنن المسبق: وهي صورة واحدة تتمثل في وجوبية الموافقة المسبقة لوزير الداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية وذلك في حالة ما إذا أراد المجلس الشعبي البلدي إجراء توأمة مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية.

الوصاية حسب طبيعة الممارسة: وذلك بالتصديق الكلي أو الإلغاء الكلي ولا يمكن التصديق الجزئي (حسب طبيعة المداوات المتخذة).

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

مما سبق يتضح لنا أن الوصاية الإدارية تم توسيعها وتشديدها وكأن المشرع أراد أن يجعلها دائرة إدارية غير ممرضة، تعكس نشاط السلطة الإدارية المركزية أكثر من أنها جماعة إقليمية لامركزية.¹

ثانيا: تنظيم قانوني للجماعات المحلية يعسر تحقيق لامركزية مالية

إن مبدأ اللامركزية المالية يقتضي أن تكون للجماعات المحلية (البلدية والولاية) موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في إستعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية (تلبية احتياجات السكان المحليين وتحقيق التنمية المحلية)².

وبالتالي فإنه لا يكفي الإعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية ولا بممارسة إختصاصاتها بشكل مستقل، دون أن يتم الإعتراف لها بإستقلالية في الجانب المالي³.

إعترف المشرع الجزائري بتمتع الجماعات المحلية (البلدية والولاية) بمراد مالية مستقلة عن مالية الدولة وذلك بموجب نص المادتين 01 و 169 من قانون البلدية (11-10) ونص المادتين 01 و 152 من قانون الولاية (12-07).

كما حدد المشرع هاته الموارد المالية في نص المادتين 170 من قانون البلدية و151 من قانون الولاية.

لكن القواعد القانونية المنظمة لإستقلالية مالية الجماعات المحلية في الجزائر تطرح عدة إشكالات، فبالإضافة إلى الغموض الذي يكتنف هذه التشريعات من حيث أنها تكتفي

¹ - زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر -1، 2016-2017، ص151.

² - نوي نبيلة، اللامركزية المالية مدخل لزيادة التمويل المحلي وتعزيز التنمية المحلية، التجربة الصينية، مجلة ابن خلدون للاداء والتنمية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 02، العدد 02، 2020، ص 79.

³ - حرير أحمد، المرجع السابق، ص 216.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وتقتصر على التصريح بهذه الاستقلالية وذلك في سياق الحديث عن الشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹. هناك أيضا عدة إشكالات قانونية تؤثر على أهم مظاهر استقلالية مالية الجماعات المحلية وذلك على مستوى إستقلالية التسيير، وكذا الجباية المحلية، وسن فصل ذلك في ما يلي:

1- الإشكالات القانونية لإستقلالية التسيير المحلي

تقوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على حرية التسيير والتي تتضح من خلال مدى تمتعها بالحرية في تقدير النفقات والإيرادات، وكذا حرية تخصيصها، بالإضافة إلى الحرية في تسيير ممتلكاتها.²

إن التنظيم القانوني للجماعات المحلية في الجزائر في ظل قانوني البلدية (10-12) والولاية ((07-12)، يحد من استقلالية هاته الجماعات المحلية خاصة في مجال إعداد الميزانية الخاصة بها، حيث ضيق المشرع الجزائري من حيز استقلالية البلدية في إعداد ميزانيتها، حينما منح الاختصاص في إعداد مشروع الميزانية للأمين العام للبلدية (حتى وإن كان ذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي) وحصر دور المجلس الشعبي البلدي في المصادقة عليه.³

في حين أن استقلالية الولاية في إعداد ميزانيتها تكاد تكون منعدمة من منطلق أن المشرع الجزائري خول الوالي اختصاص إعداد مشروع الميزانية واكتفى بمنح المجلس الشعبي الوطني حق المصادقة عليه مع اشتراط موافقة وزير الداخلية عليه،⁴ وهذا ما يكرس تبعية الولاية للسلطة الوصية في تسيير الشؤون المحلية.

¹ - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة ماجستير، في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 78-80.

² - المرجع نفسه، ص 78.

³ - انظر المادة 180 من قانون البلدية 10-11.

⁴ - انظر المادة 160 من قانون الولاية 07-12.

2- الإشكالات القانونية في نظام الجباية المحلية

إهتم المشرع الجزائري بموضوع الجباية المحلية وخصص لها بذلك مجموعة من النصوص القانونية المنطوية تحت قوانين الضرائب، تنص على ضرورة توفر الجماعات المحلية على مجموعة من الضرائب.¹

وفي هذا ميز المشرع الجزائري بين الضرائب العائد حصيلتها المالية كليا للجماعات المحلية وبين تلك التي تعود لها بشكل جزئي.

وإن كانت الحصيلة المالية لهذه الضرائب في مجملها ضعيفة ولا تضمن الاستقلالية المالية الجماعات المحلية، فإن المشرع الجزائري قد زاد الأمر تعقيدا بمنح حصيلة الضرائب ذات المردودية الكبيرة للدولة.

حيث تعد الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية كونها تمثل ثلاثة أرباع الإيرادات المالية المحلية.

بالإضافة لما سبق سنتطرق إلى إشكالات أخرى تعترى النظام القانوني للجباية المحلية وتؤثر على استقلالية الجماعات المحلية في الجانب المالي:

أ- عدم استقرار التشريع الجبائي وتعدد النصوص القانونية

يعد التشريع الجبائي في الجزائر من أكثر التشريعات التي تشهد كثافة في تعديل نصوصه ليتماشى مع الوضع الإقتصادي والإجتماعي الذي تعرفه الدولة بموجب قوانين المالية المتعاقبة، وتتمحور أبرز التعديلات في إستحداث أو إلغاء الضريبة أو الرسوم أو تعديل في معدلاتها وتوزيع نتائج تحصيلها وهذا الأمر أثر سلبا على التشريع الجبائي، ذلك أن هذه التعديلات جعلت التشريع الجبائي يتميز بعدم ترابطه وتناسقه مع النصوص

¹ - طالبي محمد، مسعود عبد القادر، واقع الجباية المحلية في الجزائر وسبل تفعيلها، مجلة دراسات جبائية، المجلد 08، العدد 02، 2019، ص 97.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

التشريعية الأخرى، بما أدى إلى صعوبة تطبيق تنفيذ أحكامه بالنسبة للموظفين أو المكافين بدفع الضرائب.¹

كما أن تنوع وتعدد النصوص التي تنظم هذه الضرائب والرسوم المماثلة في أزيد من 10 نصوص وقوانين مالية مختلفة، بالإضافة إلى النصوص ذات الطابع التنظيمي المتعلقة بكيفيات تسيير وحساب وتحصيل الرسوم يؤدي إلى عدم ثباتها ما يؤدي بالمحصلة إلى صعوبة تتبع المكلف لهذه التغيرات والتعديلات، وهو ما يؤدي إلى عرقلة التحصيل الضريبي واختلال إستراتيجيته، وبالتالي عدم تمكن الجماعات المحلية من تعبئة مواردها الجبائية بصورة كاملة،² وبالتالي فإنه من اللازم جمع كل هذه النصوص في وعاء قانوني واحد لتسهيل عملية التحصيل .

ب- تبعية النظام الجبائي المحلي للدولة

على الرغم من أن الجباية المحلية تمثل أهم مورد في المالية إلا أن حصيلتها لازالت دون المستوى المطلوب للمساهمة في التنمية المحلية، وذلك يرجع بالأساس إلى تبعية النظام الجبائي للدولة،³ و يظهر ذلك من خلال:

- مركزية التشريع الجبائي :

لا يمكن للجماعات المحلية إنشاء الضريبة أو تعديلها لأن هذا يندرج ضمن مجال التشريع الذي يعود للسلطة التشريعية (البرلمان) بمقتضى الدستور الذي ينص في المادة 78 منه على عدم جواز إحداث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون، ما يعني عدم اختصاص هذه الجماعات بإحداث ضريبة.

¹- ريمة مقيمي، تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 13، العدد 01، 2022، ص 613.

²- عصام صياف، فعالية الجباية المحلية في الجزائر بين وحدة وتعدد النص القانوني، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 10، 2018، ص 71.

³- ريمة مقيمي، المرجع السابق، ص 613.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

- سياسة التحفيز الجبائي

يعني التحفيز الجبائي مجموع التسهيلات والإعفاءات الضريبية ذات الطابع التحفيزي الممنوحة للأعوان الاقتصاديين المستثمرين لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية وإستغلال الإمكانيات المادية والبشرية الموجودة لتحقيق الأهداف وزيادة الحصيلة الضريبية.¹ إلا أن سياسة التحفيز الضريبي التي انتهجتها الدولة الجزائرية دون تعويض مالي للجماعات المحلية أثر على الحصيلة الضريبية العائدة لهذه الأخيرة -لاسيما البلديات- كإلغاء ضريبة الدفع الجزافي التي كان لها مردود مهم على الجماعات المحلية، وكذا على الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية سابقا، دون تعويض مالي له من طرف الدولة .

ولعل ذلك ما حاول المشرع الجزائري تداركه من خلال نص المادة 05 من قانون البلدية 10-11 والتي نصت على أنه يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائي أو تخفيض في نسب الضريبة أو إلغاءها بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل.

من خلال ما تقدم، يتضح أن هناك عدة أسباب متشعبة ومرتبطة ببعضها البعض أدت إلى ضعف الجباية المحلية، وبالتالي عجزها عن تحقيق التنمية المحلية التي تعتبر القاعدة الأساسية في تحقيق التنمية الوطنية.²

الفرع الثاني: نقص التأطير القانوني للديمقراطية التشاركية المحلية

تعتبر الديمقراطية التشاركية من مقومات النظام الديمقراطي وأحد أهم أسس الحكم الراشد³، فهي تسمح بتهيئة السبل والآليات والوسائل القانونية المناسبة لمساهمة المواطنين

¹ - بودالي بلقاسم، سياسة التحفيز الجبائي في الجزائر و دورها في جلب الاستثمار، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية،

دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 07، العدد 01، 2013، ص 415.

² - ريمة مقيمي، المرجع السابق، ص 615.

³ - راجي كريمة، سعيداني جقيقة، المرجع السابق، ص 333.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

المحليين كأفراد وجماعات في عمليات صنع القرارات إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة.¹

وبالتالي خلق نوع من الشراكة والتواصل بين المواطن والسلطات المحلية، وقد سارع المشرع الجزائري لتأسيس قانوني لهذه الشراكة خاصة بعد إصلاحات 2011، التي مست العديد من القوانين ومنها قانون الجماعات المحلية، ليأتي بعدها التعديل الدستوري لسنة 2016 ليكرس مبدأ الديمقراطية التشاركية وهو ما أكده أيضا التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، غير أنه يبقى تأسيس قانوني جد محتشم لهذه العلاقة،² لا يرقى إلى متطلبات عملية إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي نظرا لعمومية وغموض النصوص الدستورية والقانونية المؤطرة لها (أولا)، بالإضافة إلى محدودية الآليات التشاركية المكرسة (ثانيا).
أولا: معالجة دستورية وقانونية غير كافية لتفعيل مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية.

تتسم النصوص القانونية المؤطرة لآلية الديمقراطية التشاركية سواء على مستوى الدستور أو قانوني البلدية والولاية بالعمومية والغموض في ألفاظها ومعانيها، وهذا ما أدى إلى استبعاد التطبيق الفعلي لها، وإلى تقوية السلطة التقديرية للإدارة في اتخاذ الترتيبات التي تريدها،³ وبالتالي تهميش المواطن أحد أهم فواعل الديمقراطية التشاركية.
وسنوضح هذه المسألة فيما يخص النصوص الدستورية أولا ثم على مستوى قانوني البلدية والولاية.

¹ - الكر محمد، الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية... بين المعوقات والمتطلبات، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 02، العدد 01، 2013، ص 49

² - فريد دبوشة، المرجع السابق، ص 58.

³ - كريمة رابحي، سعيداني جقيقة، المرجع السابق، ص 344 .

1- قصور المعالجة الدستورية

كرست الدساتير الجزائرية المتعاقبة مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، بدءاً من دستور 1963 إلى دستور 1996 المعدل سنة 2020.

إن المتفحص لنصوص المواد التي تضمنت مبدأ مشاركة المواطن في هذه الدساتير يجد أن المشرع الدستوري في كل مرة يستعمل ألفاظاً عامة غير دقيقة من قبيل (المساهمة، التعبير، تسهر، تشجع).

فمثلاً نجد نص المادة 16 من التعديل الدستوري الأخير في الفقرة الثالثة منها، تنص على أنه "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لا سيما من خلال المجتمع المدني".

ونص المادة 10: "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية".

فاللفظين "تشجع" و "تسهر" تجعلنا نطرح تساؤلاً حول المقصود بهما، وكيف يتم هذا التشجيع أو عن الكيفية التي تسهر بها الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني في مجال المشاركة في تسيير الشؤون العمومية.

وبالتالي فموقف المشرع الدستوري غامض وغير واضح في تكريس مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

والملاحظ أيضاً أن المشرع الدستوري في كل دستور من الدساتير الأربعة بتعديلاتها يخصص فقرة أو فقرتين على الأكثر للحديث على مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤون العمومية، على عكس المشرع الدستوري المغربي مثلاً.

هذا الأخير الذي نص في دستور 2011 على آلية الديمقراطية التشاركية في سبع

مواد.¹

¹ - فريد ديوشة، المرجع السابق، ص 60.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

ومرد هذه المقارنة هو أن تعدد المواد الدستورية المنظمة لمسألة ما، هو من باب الشرح والتفصيل والتوضيح أكثر لتلك المسألة.

2- قصور المعالجة على مستوى القانون البلدي والقانون الولائي

تعتبر المجالس المنتخبة المحلية الإطار الطبيعي لمشاركة المواطنين في إدارة الشأن العام والمحلي، وترجمة لشعار الدولة الجزائرية "بالشعب وللشعب"، ولذلك أدرج المشرع الجزائري مبدأ الديمقراطية التشاركية في قانوني البلدية والولاية، الأمر الذي من شأنه أن يتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات.¹

إلا أن اعتماد المشرع الجزائري على صفة العمومية في إقراره لمبدأ الديمقراطية التشاركية وعدم التحديد الواضح لمعانيها ومبادئها حال دون تحقيق الفعالية المطلوبة منها. وسنبين ذلك فيمايلي وذلك بالتركيز على قانون البلدية (10-11) وقانون الولاية (07-12):

أ- على مستوى قانون البلدية 10-11:

في البداية تجدر الإشارة إلى الفرق والاختلاف بين الديمقراطية التشاركية كمبدأ دستوري تنص عليه الوثيقة الدستورية وتفعله التشريعات والتنظيمات اللاحقة، وبين مفاهيم ومظاهر التسيير التشاركي كممارسة عفوية هي أقرب إلى العرف الإداري منها إلى الضابط القانوني، وبالتالي فإن القانون 10-11 جاء سابقا على التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي كرس دسترة الديمقراطية التشاركية في المادة 16 منه، وعليه لا يمكن والحالة على هذا الشكل تصور انسجام بين القانون البلدي السابق والتعديل الدستوري اللاحق.²

باستقراء قانون البلدية 10-11 سنلاحظ أن المشرع الجزائري اكتفى بالتنصيص على الإطار العام لمفهوم المشاركة من خلال المواد الأربعة (11،12،13،14) التي تضمنها

¹ - حرجوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية

المسيلة، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019/2020، ص 115

² - سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة ماجستير في القانون العام،

جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2016/2017، ص 174.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

الباب الثالث من القسم الأول، ولم يوضح الأطر والميكانيزمات المحددة لدور المواطن والمجتمع المدني في المعادلة التشاركية.

وأما باقي النصوص القانونية الأخرى والتي تضمنت شيء من الحضور الصوري للمواطن فإنها لا تعدوا كونها شكل من أشكال المراقبة الشعبية الغير ملزمة على أقصى تقدير.

بينما الديمقراطية التشاركية تستلزم حركة تفاعلية داخل المجتمع المحلي يكون أطرافها العنصر المنتخب من جهة والمواطن من جهة أخرى، وهذا ما يستوجب مراجعة القانون 11-10 والقانون 07-12 بما يحقق الشراكة الفعلية للمواطن في التسيير المحلي،¹ بما يتوافق مع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

ثانيا: محدودية الآليات التشاركية المُكرسة

إن تحقيق الديمقراطية التشاركية المحلية لا يتوقف عند حد التكريس القانوني لها، بل يتطلب وضع الآليات القانونية اللازمة لتجسيد ذلك عمليا.

وفي هذا الإطار أقر المشرع الجزائري مجموعة من الآليات التشاركية لعل أهمها: مبدأ الشفافية الإدارية، الحق في الإعلام، الاستشارة، إلا أن هذا الإقرار القانوني جاء ضعيفا وغير كافيا، بالإضافة إلى تغييب عدة آليات تشاركية أثبتت نجاعتها في مجال التسيير المحلي التشاركي.

1- ضعف الإقرار القانوني بمبدأ الشفافية الإدارية

تعتبر شفافية الإدارة دعامة رئيسية لتحقيق الديمقراطية الإدارية،² وإحدى أهم الركائز الأساسية لقيام الحكم الراشد من خلال تقريب المواطن من الإدارة.

¹ - سي محمد بن زرقة، المرجع السابق، ص ص 174، 175 .

² - غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2010/2009، ص 67.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وتعني الشفافية بمعناها الواسع والأصح: "التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة لصالح وحساب المواطنين، مع الإلتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازنتها ومداولاتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراءات مساعلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حقا هاما بالاطلاع والوصول الغير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام".¹

وبالتالي تتعكس الشفافية في جملة من الآليات والحقوق التي لا يمكن أن تتحقق من دونها.²

وتتباين التشريعات المقارنة في تكريس هذه الآليات، وهنا نجد المشرع الجزائري قد حصر الآليات المكرسة لشفافية الإدارة في حق المواطن في حضور مداولات المجلس الشعبي البلدي وحق اطلاعه على مداولات وقرارات البلدية. وبالإضافة إلى حصر المشرع لآليات تكريس الشفافية الإدارية، أنقص أيضا من قيمة وفعالية هذه الآليات.

وسنتطرق لهذه الآليات على مستوى قانون البلدية 11-10:

- حق المواطن في حضور مداولات المجلس الشعبي البلدي:

تنص المادة 26 من قانون البلدية 11-10 على أن: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة". وبالتالي فقد منح المشرع الجزائري المواطن الحق في حضور مداولات وأعمال المجالس الشعبية البلدية، لكن يبقى هذا الحق غامض ومبهم حيث لم يتم تحديد وتوضيح دور المواطن من خلال هذا الحضور، إلا إن كان حضوره يقتصر على الإستماع فقط دون إبداء الرأي،

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 68.

² - المرجع نفسه، ص 71.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وهنا يطرح السؤال عن مدى جدوى الحضور الجسدي للمواطن في جلسات المجلس الشعبي البلدي هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد الفقرة الثانية من المادة 26 تنص على استثناء حضور المواطن لجلسات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين والمتعلقة بالحفاظ على النظام العام، هاته الحالات التي يتم التداول فيها في جلسة مغلقة وسرية، وهو تعدي صريح على الرقابة الشعبية لأنه يحرم المواطن من أداء مهمة الرقابة على المنتخبين المحليين.

-حق المواطن في الإطلاع على مداوات وقرارات البلدية:

منح الدستور الجزائري الحق لكل المواطنين في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها وتداولها.¹

وهو ما اقره بدوره قانون البلدية 11-10 في المادة 14 منه، لكنه حصر هذا الحق في الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقراراته لكن ربط الحصول على نسخة من هذه المستخرجات بشرط المصلحة الخاصة، وهو ما يمنح سلطة تقديرية لرئيس المجلس في رفض تسليم النسخة متى رأى انتفاء المصلحة.²

2-حق الإعلام ضمانات غير كافية لممارسة حق المشاركة

يقتزن مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون العامة المحلية بمبدأ الإعلام الإداري الذي يعتبر دعامة أساسية لتحقيق الحكم الراشد وتحقيق فعالية النشاط الإداري، لذلك تقوم الإدارة المحلية بالكشف عن أعمالها عن طريق نشرها للمواطن وتبليغها لما يتعلق الأمر بالقرارات الإدارية الفردية.³

¹ - الفقرة الأولى من المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - فريد دبوشة، المرجع السابق، ص68.

³ - بوراي دليلة، عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص622.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

تبنى قانون الجماعات المحلية حق المواطن في الإعلام الإداري، وذلك في المادة 11 فقرة 02 من قانون البلدية رقم 10-11، والمادة 18 من قانون الولاية 07-12. وبالتالي فإنه يتوجب على الإدارة المحلية اتخاذ جميع الوسائل والتدابير التي من شأنها إعلام المواطن بالمعايير والتعليمات والآراء والنصوص العامة كالقرارات الإدارية القابلة للتنفيذ والتطبيق، وذلك من منطلق عدم التذرع بجهد القانون كمبرر لعدم التطبيق والتفويض.

وفي هذا الإطار نجد الإدارة المحلية الجزائرية تعتمد في الغالب وسيلتي النشر والتبليغ.

فالنشر يكون بالنسبة للنصوص التنظيمية العامة والمجردة، حيث يتم نشرها في الجريدة الرسمية أو أية وسيلة أخرى يحددها القانون، وتجدر الإشارة هنا أن النشر في هذه الحالة لا يؤدي غرضه في حالة عدم اكتمال الشروط الموضوعية للاستيعاب لدى الجمهور، فالجريدة الرسمية كحامل للخطاب القانوني المكتوب موجه لجمهور ضيق بحكم الثقافة والتحكم باللغة نظرا للتعبير التقني والأسلوب المعقد الذي تتضمنه، ما يجعل من الإقرار بمبدأ عدم الاعتذار بجهد القانون وتكريسه ضرب من الخيال¹.

أما التبليغ فيخصص فردا معينا كالقرارات الفردية، فالإدارة هنا ملزمة بتبليغ قراراتها الفردية للمعنيين بها شخصيا، ففي حالة عدم تبليغها لا يمكن لها الاحتجاج بها في مواجهتهم.

ويعاب على أسلوب التبليغ في الجزائر أنه يؤدي إلى إهدار حقوق المواطنين في حالة فوات ميعاد رفع الدعوى على حساب الوسيلة القانونية، وذلك بسبب التذبذبات الحاصلة في تطبيقه².

وفي ظل هذه النقائص التي تعترى وسيلتي النشر والتبليغ وجب الإعتماد على الإعلام الإلكتروني لتفعيل ممارسة مبدأ المشاركة عبر المجتمعات الرقمية المتنوعة.

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 75.

² - المرجع نفسه، ص 76.

3- الطابع غير الإلزامي للآليات الاستشارية

تعد الإستشارة المحلية آلية لإشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي، وذلك من خلال إقامة نوع من الحوار المستمر مع إدارته المحلية، فيشارك معها في اتخاذ القرار ويكسبها الشرعية.¹

يعتبر انفتاح المشرع الجزائري على آليات المشاركة محدودا، حيث اعترف إلى جانب آلية الإعلام الإداري، بالآليات الاستشارية والتي يعاب عنها طابعها الاستشاري غير الإلزامي والمتمثلة في آليات التحقيق العمومي، الاستشارة والتشاور.²

فمثلا نجد قانون البلدية لم ينص عن الإجراءات المتبعة في حالة مخالفة الأحكام المتعلقة بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية (الإستشارة المحلية الإلزامية للمجلس).

وهذا إن دل على شيء فهو يدل أن المشرع الجزائري منح السلطة التقديرية الكاملة للإدارة في إتباع الإستشارة من عدمه، الأمر الذي يخل بفعالية الإجراء.³

4- افتقاد المنظومة القانونية لأهم الآليات التشاركية الفعالة

إن السعي لإدماج مكونات المجتمع المدني كفاعل استراتيجي في عملية الانتقال إلى التسيير الجماعي وترسيخ مقومات الحكم الراشد المحلي الذي تسود فيه قيم المساواة وتكافؤ الفرض بين الجميع، أدى إلى إنتاج وإبداع مجموعة من الآليات والأطر المهمة في عدة دول من القارة الأوروبية والأمريكية تميزت بالتأثير الملموس في الشؤون العمومية وإثراء مضامين الديمقراطية التشاركية في بعدها المحلي، وتتمثل أهم هذه الآليات التي أفرزها الإجتهد

¹ - فريد دبوثة، المرجع السابق، ص 69

² - بوراي دليلة، المرجع السابق، ص 624

³ - بوشنة ليلة، مشاركة المواطن في صنع القرار ضمن الإعلام والإستشارة، مجلة القانون والتنمية المحلية، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 03، العدد 02، 2020، ص ص 17، 18

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

السياسي القانوني في النظم المقارنة في الإستفتاء الشعبي، المبادرة الشعبية، تقديم العرائض وملتمس التشريع، الميزانية التشاركية.¹

والمرشح الجزائري لم يستفد من هذه الآليات التشاركية الفعالة إلا ما قد نجده في آلية الإستفتاء الدستوري الإختياري.

المبحث الثاني: الإشكالات القانونية للترشيد الإقتصادي والإجتماعي

سننظر في هذا المبحث إلى الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد الإقتصادي في مطلب أول، ونستعرض الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد الإجتماعي في مطلب ثان

المطلب الأول: الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد الإقتصادي

إن تحقيق التنمية في إطار الحكم الراشد لا يتحقق إلا بقيام الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، فقد رأت المؤسسات المانحة من قبيل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بان للقطاع الخاص دور جد مهم في مسار العملية التنموية، وانه ينبغي على الدول النامية العمل على توفير البيئة القانونية الملائمة لعمل هذا القطاع من خلال إصلاح المنظومة التشريعية وضمان تطبيقها وسيادتها وضمان حقوق الملكية والتقليص من حجم المخاطر على الاستثمار قصد استقطاب المستثمرين.²

وبالتالي فإنه لا يمكن الحديث عن الرشادة الاقتصادية في ظل غياب دور القطاع الخاص كشريك في العملية التنموية بالجزائر.

فالجزائر سعت ومنذ السنوات الأولى للاستقلال إلى محاولة بناء اقتصاد قوي ومتكامل من شأنه ضمان مستقبل الأجيال القادمة متبينة في ذلك العديد من المناهج الاقتصادية بدأ بالمنهج الاشتراكي (الملكية العامة لوسائل الإنتاج وتمويل الدولة للمشاريع الاستثمارية) انتهاءا بنهج الاقتصاد الحر.

¹ - سي محمد بن زرقة، المرجع السابق، ص ص 56، 57

² -جدوالي صفية، مبادئ الإدارة الرشيدة والقطاع الخاص في الجزائر، الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، يومي 08،09 افريل 2007، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر، ص ص 440، 441.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

وكنتيجة لتبني نهج الاقتصاد الحر انتهجت الحكومة الجزائرية سياسة تشريعية وطنية قائمة على ترشيد الاقتصاد الوطني من خلال الدعم اللامشروط للقطاع الخاص وتشجيع وترقية الاستثمارات الوطنية والأجنبية.

وهذا ما كرسه المشرع الجزائري في مختلف القوانين وفي مقدمتها الدستور وقوانين الخوصصة والقوانين المنظمة للاستثمار في الجزائر.

فقد أكد المشرع الدستوري بموجب التعديل الدستوري الأخير في المادة 61 منه على حرية التجارة والإستثمار والمقاولة والتي تمارس في إطار القانون.

بالإضافة إلى مجموعة القوانين التي اعتمدها المشرع الجزائري لفتح السوق وتنظيم الاستثمار، بدءا بقانون 11/90 المتعلق بالنقد والقرض (وان لم يكن قانون مختص بالاستثمارات لكنه تضمن بعض المواد التي تنظم الاستثمار الأجنبي والوطني)، ثم المرسوم التشريعي 93-12 المتعلق بترقية الاستثمارات ثم الأمر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار الذي عدل وتمم بالأمر 06-08، ثم القانون 16/09 الساري المفعول والذي صدر تماشيا مع التعديل الدستوري لسنة 2016، ولاسيما المادة 43 منه.

كما أنشأت بمقتضى هذه القوانين وكالات وأجهزة أخرى لدعمه وتشجيعه نذكر منها بالخصوص: وكالة ترقية ودعم الاستثمارات (APSI)، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب (ANSEJ)، وكالة التأمين عن البطالة (CNAC)، الوكالة الوطنية للتطوير الاستثمارات (ADNI)، المجلس الوطني للاستثمار (CNI)، الشباك الوحيد (GU)، صندوق دعم الاستثمارات (CSI)، كما خصصت وزارة منتدبة مكلفة بترقية الاستثمار ومتابعة الإصلاحات، إضافة المجلس الاقتصادي والاجتماعي¹ (CNES).

وبالرغم من هذه الجهود المبذولة والتي تشجع إلى حد مقبول الاستثمار بنوعيه الوطني والأجنبي إلا أن حجم الاستثمارات المسجلة في البلاد لا تتناسب بأي حال من الأحوال مع مستوى الطموحات المتوقعة، بالمقابل فإن الملاحظ هو التدهور والتراجع الكبير لدور القطاع الخاص في العملية التنموية بالجزائر.

وهذا الأمر يطرح التساؤل عن ما إذا كان القطاع الخاص في الجزائر يزاوّل نشاطا في مناخ قانوني مناسب أم لا؟ فالإستثمار في القطاع الخاص ليساهم في تدعيم التنمية

¹ - علوي فاطمة، دور الأمن القانوني في دعم مشاريع الاستثمار في الجزائر، مجلة البشائر الاقتصادية، جامعة بشار، المجلد 02، العدد 04، 2016، ص 153.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

يشترط توفر بيئة قانونية مستقرة واضحة ومتكاملة، الأمر الذي تفتقر إليه المنظومة القانونية للاستثمار في الجزائر، والتي تتميز بالتغيرات والتعديلات المستمرة وتعدد الأنظمة والقوانين المنظمة لنشاط الإستثمار، وهذا ما يشكل مساساً بمبدأ الأمن القانوني، إضافة إلى التناقضات القانونية لأهداف الخوصصة في الجزائر، وسنتناول هذه المعوقات القانونية بشيء من التفصيل كما يلي:

الفرع الأول: عدم تحقق الأمن القانوني للاستثمار كأهم عائق لتحقيق الرشادة الاقتصادية

إن مبدأ الأمن القانوني الاستثماري يساهم في تحسين مناخ الاستثمار في الدولة المضيفة لأنه يعتبر من بين الضمانات الأساسية في عقود الاستثمار، بحيث تلتزم كل دولة بعدم تعديل الإطار التشريعي والتنظيمي الذي يحكم الاستثمارات المنجزة أو التي هي قيد الانجاز عند تعديل أو إلغاء القوانين المرتبطة بهذه الاستثمارات وبالتالي تحقيق الاستقرار والأمن القانوني للمستثمر¹.

وهذا ما أقره المشرع الجزائري بموجب المرسوم التشريعي 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار في المادة 39 منه، وكذلك في الأمر 01-03 في مادته 15 ومنح الحرية للمستثمر الأجنبي في إمكانية خضوعه للقانون الجديد، وهو نفس المنحى الذي جاء به القانون 16-09 في المادة 22 منه والتي نصت على أنه: "لا تسري الآثار الناجمة عن مراجعة أو إلغاء هذا القانون التي قد تطرأ مستقبلاً على الإستثمار المنجز في إطار هذا القانون إلا إذا طلب المستثمر ذلك صراحة"².

ولكن ضمان استقرار القانون المطبق في ظل مشروع الاستثمار يعد تدخل وتقليص لسلطة الدولة التشريعية، حتى وإن كان المبدأ في قانون الاستثمار هو بقاء القانون الذي أنشأ في إطاره مشروع الإستثمار هو الساري المفعول، وبالتالي يبقى للدولة المضيفة الحق في

¹ - زروقي نوال، دور الأمن القانوني في فعالية ضمانات الاستثمار في الجزائر، المجلة الأكاديمية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية المجلد 11، العدد 2، 2020، ص 150

² - هنان علي، الأمن القانوني كقيمة جاذبة للاستثمار الأجنبي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019، ص 79.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

تغيير قوانينها وتعديلها أو حتى إلغائها وقد يمتد هذا الحق إلى إمكانية إلغاء القانون الذي قرر المبدأ في ظلّه¹.

يتميز قانون الاستثمار في الجزائر بكثرة تعديلاته، سواء بالنسبة للنص الأساسي المتعلق بالاستثمار وحتى بالنسبة للقوانين المكملة له، إضافة إلى التعديلات الواردة في قوانين المالية المتعاقبة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تشعب النصوص القانونية وكثرتها واختلاف مضامينها الأمر يشكل عدم استقرار المبدأ و تقهقر الأمن القانوني للاستثمار². وتتمثل مظاهر عدم تحقق مبدأ الأمن القانوني الاستثماري في الجزائر في عدم الاستقرار التشريعي والتضخم والتضارب التشريعيين إضافة إلى الغموض وعدم الوضوح في بعض القوانين المنظمة للاستثمار.

أولاً: عدم استقرار تشريعات الإستثمار

تشهد قوانين الاستثمار في الجزائر تعديلات كثيرة، استجابة لاعتبارات سياسية واقتصادية ظرفية تتزامن مع التغيير الاقتصادي والتوجه السياسي فكلما تغير النظام تغيرت معه القوانين وفقاً للإستراتيجية السياسية والاقتصادية الجديدة المتبناة، وهذا ما أدى إلى ظهور نصوص قانونية ظرفية وتعديلات متتالية³.

هذه التعديلات يمكن أن تطرأ مباشرة على قوانين الاستثمار وتكون جذرية أو أن تتم عن طريق مواد قانونية بسيطة تدرج في قوانين المالية (تقنية فرسان الميزانية).

¹ -عبدلي حبيبة، القيود القانونية للاستثمار الأجنبي في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد 03، العدد 02، 2016، ص 134.

² - بوعكاز نسرين، مبدأ الثبات التشريعي آلية لتحقيق الأمن القانوني في عقود الاستثمار، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، المجلد 06، العدد 2، 2021، ص 75

³ - كسال سامية، التضخم التشريعي عائق أمام الاستثمار الأجنبي، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد الخامس، العدد 02، 2018، ص 440.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

أ- التعديلات الماسة بقانون الاستثمار

شهدت الجزائر منذ استقلالها قوانين تنظم الاستثمار، كان أولها سنة 1963 وقانون الاستثمارات لسنة 1966 حيث حصر المشرع مبادرة تحقيق المشاريع الاستثمارية في القطاعات الحيوية، ثم قانون 82-11 وقانون 88-25 الذي رخص الاستثمار الأجنبي وألغى التمييز بين القطاعين العام والخاص، ثم قانون القرض والنقد 90-10¹ والمرسوم التشريعي 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار اللذان جاء في سياق التوجه نحو اقتصاد السوق، ثم الأمر (01-03)² المتعلق بتطوير الاستثمار، ثم القانون (16-09)³ المتعلق بترقية الاستثمار.

كانت تعديلات جذرية وكان الهدف منها تحفيز الاستثمار الأجنبي، غير أن عدم استقرار تشريع الاستثمار وتعرضه للتغيير من وقت لآخر يؤدي إلى عدم ثبات توقعات المستثمر وحساباته وهو يعد بدوره عائقا من العوائق التي تحول دون إقبال المستثمرين سواء المحليين أو الأجانب على الاستثمار في الجزائر.⁴

وابسط مثال على ذلك تنظيم المشرع للمناطق الحرة التي تعتبر وعاء عقاري للمشاريع الاستثمارية حيث ظهرت بداية في المرسوم التشريعي 93-12 ضمن المادة 25 منه وصدر في شأنها المرسوم التنفيذي 94-320، ثم بعد إلغاء هذا المرسوم التشريعي وصدور الأمر 03-01 لم تتطرق أحكامه لهذه المناطق وإنما تم تنظيمها بموجب الأمر 03-02 الذي

¹- قانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 المؤرخة في 18 أبريل 1990،

المعدل والمتمم بالأمر 01/01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، ج ر عدد 52 المؤرخة في 28 أكتوبر 2003.

²- الأمر 03-01 المؤرخ في 20 غشت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر 47 الصادرة في 2001، المعدل والمتمم بالأمر 06-08، المؤرخ في 15 يونيو 2006، ج ر 47، الصادرة في 2006.

³- قانون 16-09 المؤرخ في 03 أوت 2016 المتعلق بترقية الإستثمار، ج ر عدد 46 صادر في 03 أوت 2016، المعدل والمتمم بالقانون رقم 18-13 المؤرخ في 11 جويلية 2018 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018، ج ر عدد 42 صادر في 15 جويلية 2018.

⁴- هنان علي، المرجع السابق، ص 79.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

ألغي بدوره بموجب القانون 06-10 ومشاكلها لا زالت مطروحة ولم تجد حولا جذرية إلى يومنا هذا، كذلك بالنسبة للعقار الصناعي الذي يطرح أيضا إشكالات كبيرة في نصوصه القانونية، ويعتبر عقبة كبيرة أمام المشاريع الاستثمارية¹.

ب-التعديلات المفاجئة لقوانين الاستثمار عن طريق تقنية فرسان الميزانية

أكد المشرع الجزائري على مبدئين أساسيين في قوانين الاستثمار هما:

-مبدأ المحافظة على الحقوق المكتسبة للمستثمرين عند تعديله لقوانين الاستثمار

-مبدأ عدم رجعية القوانين، إلا إذا طلب المستثمر ذلك صراحة.

وهذا يشكل ضمانا وتحفيزا إضافيا للمستثمر ويوفر نوعا من الإستقرار في مناخ

الأعمال بالجزائر.

غير أنه في المقابل يفرط كثيرا في إدخال التعديلات على قوانين الاستثمار، خاصة

تلك التعديلات المفاجئة والتي تتم بموجب قوانين المالية، عن طريق تقنية "فرسان الميزانية"،

والتي غالبا ما تمس بجوهر عقود الاستثمار، وتؤثر على الاستقرار القواعد القانونية المنظمة

لها.²

هذه التقنية التي فيها الفقيهان "ريمون قليان" و"جان فانسو"؛ على أنها أحكام تشريعية

دخيلة على مجال قوانين المالية، يتم زجها في هذه القوانين بطريقه غير شرعية لأسباب

انتهازية³.

وبالتالي فان التعديلات التي تتم بموجب هذه التقنية قطعا تشكل مساسا بالأمن القانوني

الاستثماري، فعندما نغير بين ليلة وضحاها قواعد قانونيه أساسية عن طريق مواد قانونية

¹ - بوعكاز نسرين، المرجع السابق، ص75

² -المرجع نفسه، ص75

³ -Raymond Guillie ,Jean Vincent, "lexique des termes juridiques", éditions Dalloz, 10^{eme} édition, 1995, P 87

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

بسيطة تدرج في قوانين المالية أو منشورات وزارية، لا يمكننا الاعتقاد أننا في موضع استقرار قانوني.¹

وتجدر الإشارة أنه إذا كان المشرع الجزائري يستخدم تقنية فرسان الميزانية لتعديل بعض أحكام القانون الخاص، إلا أنه يتجه لجعلها مصدر جديد واستثنائي للتشريع الخاص بالإستثمار.

فقانون الإستثمار أصبح الضحية المفضلة لتقنية فرسان الميزانية خاصة منذ صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2009، فعلى سبيل المثال نجد الأمر رقم 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار، الذي نال القسط الأكبر من التعديل عن طريق هذه التقنية، ومجال التجارة الذي عادة ما ينظم بواسطتها وكذا الهياكل المكلفة بالاستثمار التي عادة ما تنشأ وتتظم بموجبها.²

ولم يسلم كذلك قانون ترقية الاستثمار 16-09، حيث تم تعديله بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2018، لاسيما بموجب المادة 05 منه والتي تنص بوضوح على إلغاء المزايا الاستثنائية الواردة في المطة 02 من المادة 18 والتي توّهل المجلس الوطني للاستثمار لمنح إعفاءات أو تخفيضات للحقوق أو الضرائب أو الرسوم، وبالتالي تجريد المجلس الوطني للإستثمارات من أحد أهم صلاحياته، لما فيها الموافقة المسبقة منه للمزايا الاستثنائية التي من شأنها أن تمنح للاستثمارات والتي تمثل أهميه خاصة للاقتصاد الوطني³

وتجدر الإشارة أن هذه التعديلات التي جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2018 على قانون 16-09 طبقت بأثر رجعي، ابتداء من 15 جويلية 2018، وهذا الإجراء يعد خرقا صريحا وواضحا لمبدأ عدم رجعية القوانين ومساسا بمبدأ الأمن القانوني الاستثماري.

¹ - زروقي نوال، المرجع السابق، ص 153.

² - أيت يوسف سالم، فرسان الميزانية كمصدر لقانون الأعمال في الجزائر، مذكرة ماجستير، قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2014-2015، ص ص 77،78.

³ - زروقي نوال، المرجع السابق، ص 154.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

ثانيا: التضخم والتضارب في التشريع الخاص بالاستثمار

تأخذ بعض الدول من بينهم الجزائر بنظام تعدد الأنظمة القانونية الحاكمة لممارسة النشاط الاستثماري¹، حيث نجد أن المنظومة القانونية للاستثمار في الجزائر تحكمها عدة نصوص قانونية متشعبة وتخلق تعارضا وتناقضا وتداخلا مع نصوص أخرى، مما يجعل التصرف الواحد يخضع لأكثر من قاعدة قانونية وهذا يخلق صعوبة في تطبيقها لتعدد مراكز اتخاذ القرار فيها، حيث تشترك فيها عدة قطاعات أهمها قطاع الصناعة والفلاحة والصيد البحري والسياحة والنقل والداخلية والمالية، وهذا يصعب الأمر أمام المستثمر الأجنبي للولوج والتكيف ومواجهه هذه الترسانة القانونية.

ويزداد الأمر صعوبة خاصة بعد إسقاط قاعدتي السيادة الاقتصادية (قاعدة الشفعة في مجال الاستحواذ على أسهم الشركات الأجنبية المتنازل عنها وقاعدة اغلبيه رأس مال مشاريع الاستثمار لصالح الطرف الوطني أو ما كان يعرف بنسبة 51-49 بالمائة) من نص قانون الاستثمار 16-09 وإلحاق تفاصيلها بقوانين المالية².

هذا بالإضافة إلى الغموض الذي يكتنف بعض أحكام التشريع الاستثماري في الجزائر، مما يؤدي إلى الاختلاف في تفسيرها تبعا لازدواجية مراكز القرار، وهذا يخلق نوع من التمييز في التطبيق وحدث إجحاف في حق حالات مشابهة. كما هو الحال في إدارات مصلحة جباية الضرائب التي تميل إلى تغيير النصوص لما فيه مصلحة الخزينة العامة دون مراعاة غاية التشريع³.

وبالتالي فإن تنظيم القواعد القانونية التي تحكم الاستثمار في الجزائر في وعاء قانوني واحد يعد أكثر من ضرورة لمواجهة هذا التضخم والتضارب التشريعيين، واللذان يؤديان إلى انتفاء ضمانات الإستثمار في الجزائر ويشكلان مساسا بمبدأ الأمن القانوني الاستثماري.

¹-هنان عل ، المرجع السابق،ص80.

²-بشير مصطفى، الجزائر 2030 رؤية استشرافية، سلسلة صناعة الغد، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، ط 2، 2020، ص 45.

³-هنان علي، المرجع السابق، ص 80.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

الفرع الثاني: التناقضات القانونية لأهداف الخصخصة في الجزائر كعائق لإشراك القطاع الخاص في العملية التنموية

تعتبر الخصخصة من المنظور الاقتصادي الضيق وسيلة لنقل ملكية أو تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى المستثمرين¹، عن طريق تحويل جزئي أو كلي لرأس مال المؤسسة العمومية الاقتصادية².

والخصخصة ليست مجرد عملية لبيع القطاع العام إلى القطاع الخاص، ولكنها إحلال القطاع الخاص محل الدولة مباشرة أو إدارة النشاط الاقتصادي، بحيث تهدف إلى نقل وتحويل وظائف جزئية أو كاملة أو مسؤوليات تتولاها الحكومة إلى القطاع الخاص الذي يحركه دافع تحقيق الربح³.

وبالتالي تهدف عملية الخصخصة إلى توسيع نشاط القطاع الخاص وانسحاب الدولة من الأنشطة الاقتصادية التنافسية.

والجزائر وفي ظل التوجه العالمي نحو الخصخصة وجدت نفسها مجبرة على خوض تجربة التحول إلى القطاع الخاص لدعم قطاعها العام للوصول إلى المردودية وتحقيق فائض وتخفيف الإعتماد على خزينة الدولة، حيث ارتبط ظهور سياسة الخصخصة في الجزائر بفشل إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني أو ما كان يطلق عليها "استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية" برسم الإصلاحات الاقتصادية الذاتية التي انطلقت في 12/01/1988، وقد توج توقيع الجزائر على اتفاقية الامتثال مع صندوق النقد الدولي في أبريل 1994 بصور أول قانون لخصخصة ملكية القطاع العمومي⁴ سنة 1995 بموجب الأمر الملغى رقم 95-22،

¹ - كمال أيت منصور، عوائق الاستثمار في الجزائر، قانون الخصخصة نموذجا، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد، العدد 03، 2016، ص22.

² - Antoine Caron, Françoise Delacroix ,le petit larousse, paris, 2012, P 250

³ -شوقي يعيش تمام، مناصرة حنان، خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية في النظام القانوني الجزائري، مجلة الفكر للدراسات القانونية، المجلد 4، العدد 01، 2021، ص85.

⁴ - محمود شمحات، قانون الخصخصة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص1.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

والذي يسعى لإعطاء الدولة دور المنظم للاقتصاد الوطني وليس دور المسير كما كان في ظل الاقتصاد المخطط¹، ثم بعد ذلك تم صدور الأمر رقم 01-04² بتاريخ 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها ومراقبتها وخصصتها المعدل والمتمم بالأمر 01-08.

وإن كانت الخوصصة كسياسة أو نهج للإصلاح أثبت نجاحه على صعيد الدول المتقدمة وبعض الدول النامية.

إلا أن التجربة الجزائرية في الخوصصة وإن كانت لا تختلف من حيث المبدأ عن مثيلاتها في الدول النامية، إلا أنها سجلت نتائج ضحلة على أرض الواقع، مما جعل الخوصصة في الجزائر طرحا لا يزال يخضع للنقاش والتغيير³ بما يتواءم مع ظروف الاقتصاد الجزائري نظرا للعقبات التي صادفت عملية الخوصصة على أرض الواقع.

فالمتمتعن في المنظومة القانونية للخوصصة بالجزائر يلمس التردد الكبير أو بالأحرى عدم رغبة الدولة الجزائرية في التخلي عن سيطرتها على القطاع العام، ويظهر ذلك من خلال أحكام القانون التي تجيز للدولة وتخول لها صلاحيات التحكم والتدخل والإشراف على المؤسسات المخصوصة، وذلك من خلال التصرفات القانونية التالية:

¹ -Bouhezza Mohamed, La privatisation de l'entreprise publique algérienne et le rôle de l'état dans ce processus, revue des sciences économiques et de gestion, université ferhet abbas de Setif, volume 3, N 3, P79

² -الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر عدد 47 المؤرخة في 22 غشت 2001 المعدل والمتمم بالأمر 01-08 المؤرخ في 28 فبراير 2008 ج ر عدد 11 المؤرخة في 2 مارس 2008.

³ - خياطة حسان، الخوصصة في الجزائر مبرراتها وعوائقها، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، المجلد، العدد 06، 2006، ص ص134، 135.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

أولاً: السهم النوعي كمظهر لاستمرارية سيطرة الدولة على المؤسسة المخصصة

تنص المادة 19 من الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها على أنه: " تخضع شروط نقل الملكية إلى دفاتر شروط خاصة تكون جزءاً لا يتجزأ من عقد التنازل الذي يحدد حقوق وواجبات كل من المتنازل والمتنازل له".

يمكن أن تنص دفاتر الشروط عند الإقتضاء على إمكانية احتفاظ المتنازل بسهم نوعي مؤقتاً.

وفق هذا النص قد تحتفظ الدولة في المؤسسة محل الخصصة بسهم يخول لها حق الرقابة والتدخل لأسباب المصلحة الوطنية¹.

وهو ما يعد مظهراً من مظاهر احتفاظ الدولة ببسط سيطرتها على المؤسسة المخصصة، حيث يخول لها السهم النوعي صلاحيات عديدة من شأنها أن تلزم المالكين الجدد للمؤسسات الاقتصادية المخصصة بالإستجابة إلى جملة من الشروط طيلة مدة ثلاث سنوات (3) كحد أقصى (وكانت المدة خمس سنوات (05) في ظل القانون 95-22 الملغى) تتعلق أساساً بعدم تغيير الهدف الاجتماعي للمؤسسة المخصصة وعدم إخضاع نشاطها لأي تحريف أو إنهائه بصفة كلية، كما يلتزم المالكون الجدد ضمن نفس المدة بعدم حل الشركة المخصصة.

وهذا ما يمثل نوعاً جديداً من السيطرة تمارسه الدولة بسلطة القانون من شأنه أن يقف عائقاً أمام إقبال المستثمرين المحليين على الأقل لشراء المؤسسات المعروضة باعتبارها مؤسسات تفتقد حرية تغيير نشاطها أو هدفها أو سياستها العامة بما يتلاءم ومحيطها التنافسي، محلياً كان أم أجنبياً، لتحقيق المردودية فيها، وبالتالي فالمستثمر الأجنبي والمحلي على حد سواء لن يكون من مصلحته تملك مؤسسة يفتقد فيها لسلطة اتخاذ القرار².

¹ - كمال أيت منصور، المرجع السابق، ص 23.

² - خياطة حسان، المرجع السابق، ص ص 135، 136.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

ثانيا: نسبة الاستقلالية المالية للمؤسسة المخصصة

تتمثل مظاهر التبعية المالية للمؤسسة المخصصة فيمايلي:

1- تقييد مساهمه المستثمر الجزائري في رأسمال المؤسسة محل الخوصصة

تحتفظ المؤسسة العمومية الاقتصادية بنسبة دنيا تعادل أو تفوق 34 % من الرأسمال الاجتماعي وتقرر النسبة بناء على السلطة التقديرية للهيئات المكلفة بالخوصصة، إذ لا يمكن للمستثمر الجزائري والمقيم أن يساهم في رأسمال المؤسسة إلا بنسبة 66 % أو اقل على أساس النسبة المراد الاحتفاظ بها، وينتج عن هذا الشرط خوصصة جزئية للمؤسسة العمومية الاقتصادية وهذا على خلاف أحكام قانون الخوصصة التي تمكن المستثمرين الخواص من التملك الكلي للمؤسسة (المادة 13 من الأمر 01-04 المتعلق بالخوصصة)¹.

2- تقييد نسبة مساهمة الرأسمال الأجنبي في المؤسسة محل الخوصصة

يخضع فتح رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية لأحكام المادة 04 مكرر 01 فقرة ثانية من قانون الاستثمار (03-01)²، والخاصة بتقييد مساهمة الرأسمال الأجنبي في المشاريع الاستثمارية في حدود 49%، والتي تنص على أنه: " لا يمكن انجاز الاستثمارات الأجنبية إلا في إطار شراكة تمثل فيها المساهمة الوطنية المقيمة بنسبة 51% على الأقل من رأس المال الاجتماعي، ويقصد بالمساهمة الوطنية جمع عدة شركاء". مع العلم أن قانون الخوصصة لا يتضمن أي نص يتعلق بمساهمة المستثمر الأجنبي في رأس مال المؤسسة العمومية الاقتصادية محل التنازل.³

¹ - كمال أيت منصور، المرجع السابق، ص 27.

² - المادة 58 من الأمر 01-09 المؤرخ في 22 يوليو 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد

44، صادرة في 26 يوليو 2009.

³ - كمال أيت منصور، المرجع السابق، ص 29.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وتجدر الإشارة أن نسبة 49-51 بالمائة أو ما يعرف بقاعدة أغلبية رأسمال مشاريع الإستثمار لصالح الطرف الوطني قد تم إسقاطها من قانون الإستثمار 01-16 وألحقت تفاصيلها بقوانين المالية.

ثالثا: تعارض حق الشفعة مع الخصوصية

نصت المادة 04 مكرر 03 من الأمر (03-01)¹: "تمتع الدولة وكذا المؤسسات العمومية الاقتصادية بحق الشفعة على كل التنازلات عن حصص المساهمين الأجانب أو لفائدة المساهمين الأجانب، ويمارس حق الشفعة طبقا لأحكام قانون التسجيل،..". وبالتالي فالقانون يعطي الأولوية للدولة لشراء حصص المساهمين الأجانب، وهذا ما أقره قانون المالية التكميلي لسنة 2009 في تعديله لقانون الاستثمار، وأكد ذلك وأبقى عليه سنة 2016.²

فحق الشفعة؛ إجراء يمنح للدولة والمؤسسة العمومية الاقتصادية أولوية وأفضلية في الاستثمار مقارنة بإمكانية تدخل القطاع الخاص، وهو ما يشكل منافسة القطاع العام للقطاع الخاص والتراجع عن مفهوم الخصوصية التي تقوم على انسحاب الدولة من الإستثمار في مجال النشاطات الاقتصادية.

وتجدر الإشارة أن حق الشفعة يصنف ضمن الأساليب الحديثة لنزع الملكية.³ وبالتالي فإن الخصوصية في الجزائر تتجه لإقامة نموذج اقتصاد السوق خاضعا لإشراف الدولة، مبتعدة بذلك عن خيار إقامة نظام اقتصاد السوق المبني على المنافسة الاقتصادية الحرة وخصوصة مؤسسات القطاع العام في ظل الشفافية والنزاهة وتحت سلطة

¹ المادة 62 من الأمر 01-09 المؤرخ في 22 يوليو 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44، صادرة في 26 يوليو 2009.

² منية شواييدية، حق الشفعة عند المشرع الجزائري وتكريسه في تعديل قانون الاستثمار لسنة 2009 و2016، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 23، ج2، 2018، ص 148.

³ كمال أيت منصور، المرجع السابق، ص 90.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

القانون بالشكل الذي يحفز الاستثمار المحلي والأجنبي معا،¹ تحقيقا لمتطلبات الحكم الراشد التي تقتضي ضرورة إشراك القطاع الخاص في العملية التنموية.

المطلب الثاني: الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد الاجتماعي

يقصد بعملية الترشيد الاجتماعي، الدور المنوط بمؤسسات المجتمع المدني ضمن الإطار العام للحكم الراشد، وذلك باعتباره -المجتمع المدني- أحد الفاعلين الرئيسيين في عملية الشراكة من أجل تحقيق الرشادة بكل أبعادها إلى جانب كل من الدولة والقطاع الخاص.²

وينصرف مضمون المجتمع المدني إلى مختلف التنظيمات والهيئات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإرادة الحرة لأعضائها بقصد حماية مصالحهم والدفاع عنها، ومنها على سبيل المثال: الأحزاب السياسية، الإتحادات المهنية، الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية.³

ومن أهم الوظائف المأمولة لمنظمات المجتمع المدني؛ تلك المتعلقة بالمساهمة في الممارسة الديمقراطية ومشاركة الحكم وترسيخ الشفافية بكل صورها، من خلال تطبيق آليات الحكم الراشد.⁴

ويرتبط نجاح منظمات المجتمع المدني في تأدية الأدوار والوظائف المنوطة بها بمدى توفر بيئة قانونية سليمة وملائمة.

كما يعتبر حق تكوين الجمعيات من الحقوق الأساسية التي استقرت عليها المجموعة الدولية منذ وضع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، ويعدده العهد الدولي للحقوق

¹ - خباية حسان، المرجع السابق، ص 136.

² - غداوية رشيد، المرجع السابق، ص 128.

³ - باخويا دريس وآخرون، المرجع السابق، ص 3.

⁴ - المرجع نفسه، ص 3.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

المدنية والسياسية الذي أكد على هذا الحق¹ إضافة إلى حق إنشاء النقابات والانضمام إليها وذلك في المادة 22 منه.

وتعتبر الجزائر من أوائل الدول التي نصت في دساتيرها على إقرار هذه الحقوق والاعتراف بها، حيث يعتبر دستور 1989 أول دستور للجمهورية الجزائرية يعترف بممارسة هذه الحقوق، حيث كرس العمل الجمعي بموجب المادة 32 منه والتي تنص على أن: "الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون"، وأكد على حرية إنشاء الجمعيات في المادة 39.

وأقر بحرية تكوين الأحزاب السياسية تحت مسمى الجمعيات السياسية في المادة 40 والتي نصت على أن: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به"، كما اعترف أيضا بالحق النقابي لجميع المواطنين في المادة 53 منه.

وحافظ دستور 1996 على هذه الحقوق في المواد 33، 43، 41، 56، وهو ما تؤكد أيضا في ظل التعديلات التي طرأت عليه وآخرها تعديل سنة 2020.

غير أن الرجوع إلى القوانين التشريعية الحاكمة لعمل مؤسسات المجتمع المدني في الجزائر، يجعلها أمام حقيقة أن المسألة لا تتعلق فقط بعملية ضبط لحركية ومؤسسات المجتمع المدني، بل تتجاوز ذلك لتصبح تشريعات مقيدة للمبدأ العام ألا وهو الحرية².

فالأولى أن تكون القوانين المنظمة لمؤسسات المجتمع المدني مساهمة في تدعيم وجودها باعتبارها مؤسسات يسمح لها بالمشاركة الإيجابية في عملية البناء الديمقراطي، لا أن تكون معيقة لعملها فتجعل منها مجرد كيانات شكلية لا يمكنها أن تقدم شيئا، وتدفع

¹ - غداوية رشيد، المرجع السابق، ص 135.

² - ليندة لطاد بن محرز، المجتمع المدني ودوره في بناء الدولة والتحول السياسي-دراسة تطبيقية، الجزائر نموذجاً، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ط 1، 2016، ص 200.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

بعضها الآخر إلى تجميد أنشطتها أو إرغامها على أن تكون تابعة للدولة، وهو الأمر الذي يجعل العلاقة بينها قائمة على التعارض والتصادم لا علاقة تنسيق وتكامل¹.

فالنصوص القانونية المؤطرة لعمل منظمات المجتمع المدني في الجزائر تضيق كثيرا من الحقوق والحريات التي يشير إليها الدستور، إذ أن المشرع سعى إلى تشديد الإجراءات لإنشاء هذه التنظيمات وفرض رقابة مشددة على نشاطاتها ومواردها المالية وعلاقاتها بما يتعارض وبنود الإتفاقيات والصكوك الدولية التي تضمن الحرية الجمعوية والنقابية والتي وقعت عليها الجزائر وضمنتها مختلف دساتيرها، رغم أن بنود هذه الإتفاقية أسمى من القوانين الداخلية²، وهو ما أدى إلى عدم إستقلاليتها في مواجهة السلطة وتكبير نشاطها.

وعلى هذا سنحاول رصد أهم هذه الإشكالات القانونية التي تعيق الحرية الجمعوية تحديدا بإعتبارها أهم مؤسسات المجتمع المدني في الجزائر.

الفرع الأول: العقوبات القانونية التي تواجه تكريس إستقلال منظمات المجتمع المدني

يفرض التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني في الجزائر مجموعة من القيود أدت إلى تضيق الحرية في إنشاء هذه التنظيمات وكذا حرية ممارسة نشاطها (أولا)

بالإضافة إلى قيود أخرى من شأنها إعاقة السير الحسن لها خاصة تلك المتعلقة بالجانب المالي (ثانيا).

أولا: العقوبات القانونية التي تواجه تأسيس منظمات المجتمع المدني وممارسة نشاطها

تعد الجمعيات أحد أهم أطر منظمات المجتمع المدني في الجزائر بالنظر لدورها في المساهمة في تعزيز الحكم الراشد بما تقوم به من أنشطة وما تقدمه من خدمات في مختلف

¹ - المرجع نفسه، ص ص 201، 202.

² - عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2021، ص 266.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

مجالات الحياة، لكن تواجه هذه التنظيمات عقبات قانونية تعيق حرية تأسيسها وتكبل نشاطها.

وقبل التطرق لهذه العقبات، تجدر الإشارة بداية إلى أنه تم تنظيم العمل الجمعي في الجزائر من خلال عدة نصوص قانونية أهمها القانون (90-31)¹، والذي يعد أول نص قانوني ينظم العمل الجمعي بعد إقرار دستور الحريات لسنة 1989، ثم القانون (06-12)² والذي ألغى العمل بالقانون السابق³، وعلى هذا فستقتصر دراستنا على أحكام قانون (06-12).

إن استقراء نصوص هذا القانون يظهر أن المشرع الجزائري قد بسط وصاية الإدارة على العمل الجمعي بشكل لافت، بداية من شروط تأسيسها التي تقتضي إيداع تصريح تأسيسي مقترن بتسليم وصل التسجيل، حيث نصت المادة 08 على أنه لا تتكون الجمعية بموجب إيداع التصريح بالتأسيس أو بعد المهلة المحددة للإدارة للتحقق من مطابقة الملف لمقتضيات القانون، وإنما يجب على المؤسسين الحصول على وصل التسجيل والذي وصفه المشرع على أنه بمثابة اعتماد.

وبالتالي يعد وصل التسجيل بمثابة ترخيص إداري مسبق بمقتضاه تتمكن الجمعية من الوجود على أرض الواقع ويسمح لها بمباشرة نشاطها وفي حالة إنعدامه تنعدم الجمعية، أي لا يمكن للأفراد تكوين جمعيتهم أو مباشرة نشاطهم إلا بتدخل من الإدارة سواء بمنحهم وصل التسجيل أو تبليغهم قرار الرفض⁴.

¹ القانون 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتضمن تأسيس الجمعيات وحقوقها، ج ر عدد 37، الصادرة في 05 ديسمبر 1990

² القانون العضوي رقم 06-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 02 المؤرخة في 15 يناير 2012.

³ رشيد غداوية، المرجع السابق، ص ص، 136، 137.

⁴ باخويا دريس وآخرون، المرجع السابق، ص ص 178، 179.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

وفي الحالة الأخيرة نجد أن المشرع قد منح لأعضاء الجمعية الحق في اللجوء إلى العدالة ورفع دعوى قضائية ضد الجهة الإدارية المعنية وذلك أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً وهذا في أجل أقصاه 03 أشهر. وهنا تطرح مسألة قلة إستقلالية السلطة القضائية في علاقاتها بالسلطة التنفيذية، وتماطلها في البت في القضايا ومدى فاعلية هذا الإجراء¹.

وحتى لو تم صدور قرار لصالح أعضاء الجمعية فلا يمكنهم مباشرة النشاط وإعتبار الجمعية مؤسسة قانونياً، بل يوجب القانون على الإدارة أن تمنحهم وصل التسجيل حتى يمكنهم مباشرة النشاط، و لنا أن نتصور مدى إلتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية وما يثيره من إشكالات، هذه من جهة ومن جهة أخرى فإن الطابع التطوعي الذي يتسم به العمل في الجمعيات يطرح مسألة الملل الذي يمكن أن يصاب به الأعضاء عندما تتعدد العقوبات التي تحول دون تكوين جمعيتهم².

ويخضع سير النشاط الجمعي لإعلام السلطات العمومية عند مراجعة القانون الأساسي للجمعيات، حيث نصت المادة 18 على أنه يجب على الجمعيات أن تبلغ السلطات العمومية المختصة عند عقد جمعياتها العامة بالتعديلات التي تدخل على قانونها الأساسي والتغيرات التي تطرأ على هيئاتها التنفيذية خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية للمصادقة على القرارات المتخذة، وهذا ما يدل على تبعية النشاط الجمعي للإدارة العامة.

هذا وتمتد هذه التبعية أيضاً من خلال إجبارية تقديم الجمعيات نسخ من محاضر إجتماعاتها وتقاريرها الأدبية والمالية السنوية إلى السلطة العمومية المختصة على إثر عقد

¹ - بن مالك محمد الحسن، المجتمع المدني بين الاستقلالية والتبعية بعد إقرار التعددية الدستورية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 02، العدد 02، 2018، ص 247.

² - باخويا دريس وأخرون، المرجع السابق، ص 179.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

جمعياتها العامة العادية أو الإستثنائية خلال الثلاثين (30) يوما الموالية للمصادقة عليها¹، وهو ما يتناقض ومنطق الرقابة الجموعية التي تمارس على الإدارة، في حين يكرس القانون رقابة مضادة من قبل الإدارة على الجهات التي من المفروض أن تؤثر على الإختلالات الإدارية وتوجهها ومتطلبات الأفراد، ومن ثمة تحقيق تكامل بين النشاط الإداري ودور الجمعيات التي أصبحت فاعلا مهما في تحقيق التنمية المحلية إلى جانب الجهاز الإداري².

كما تتدخل الإدارة في شأن الجمعيات من خلال صلاحية تعليق نشاط الجمعية أو حلها وهذا في حالة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية، وذلك بموجب نص المادة 39 من القانون 06-12، وفي هذه الحالة فإن عدم توضيح المشرع للمقصود من عبارتي "التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد" و "المساس بالسيادة الوطنية"، أو تحديده للحالات التي تدخل ضمن هذين الإطارين، يمنح السلطة التقديرية والتفسيرية للإدارة في تحديد ذلك، وهو ما يمكن أن ينجر عنه سوء تقدير لهذه الحالات أو تعسف الإدارة في تعليق نشاط الجمعية أو حتى حلها.

كذلك تمتد وصاية الإدارة المركزية على النشاط الجموعي من خلال رقابة وزير الداخلية ووزير الخارجية على العلاقات الدولية للجمعيات وإنخراطها في المؤسسات المدنية الأجنبية وذلك حسب أحكام المادتين 22 و23 من القانون 06-12.

مما سبق يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد فرض إجراءات رقابية صارمة ومشددة على العمل الجموعي وهو ما من شأنه إعاقه فعالية هذا الأخير ميدانيا.

¹ - انظر المادة 19 من القانون العضوي رقم 06-12 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 02 المؤرخة في 15 يناير 2012.

² - بن مالك محمد الحسن، المرجع السابق، ص 269.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

ثانيا: العقبات القانونية التي تواجه تمويل منظمات المجتمع المدني(الجمعيات)

إلى جانب عدم تمتع الجمعيات بالإستقلالية المالية (حيث أقر المشرع بتمتعها بالشخصية المعنوية دون الذمة المالية بموجب نص المادة 17 من القانون 06-12، حصرت المادة 29 من قانون الجمعيات مصادر تمويلها في كل من إشتراكات أعضاءها، المداخل المرتبطة بنشاطاتها وأملكها، الهبات النقدية والعينية والوصاية، مداخل جمع التبرعات والمساعدات التي تقدمها الدولة أو الجماعات المحلية،¹ وأقر المشرع الجزائري جملة من الإجراءات الرقابية الصارمة المفروضة على الجمعيات فيما يتعلق بتحصيلها لهذه الموارد إذ حرص القانون 06-12 على جعل كل صغيرة وكبيرة متعلقة بهذا المجال تحت نظر وعلم السلطة الإدارية المختصة،² وفي هذا الإطار يتوجب على الجمعيات إستخدام العائدات المالية في تحقيق الأهداف المرتبطة بموضوع نشاطها، وذلك حسب نص المادتين 13 و31، وبناء عليه يحضر على الجمعيات قبول هبات أو وصايا من جمعيات أو هيئات أجنبية دون موافقة مسبقة من السلطات المختصة التي تتحقق من مصدرها وملفها وتوافقها مع هدف المنظمة، والأجدر لو يتم إخطار السلطة قبل الحصول على الهبات والوصايا ثم يتم فرض رقابه لاحقة على صرفها.³

أمام ضعف مصادر التمويل المالي الذاتي للجمعيات والمتمثل في إشتراكات الأعضاء ومحدودية موارد الأملاك بفعل إفتقاد غالبية الجمعيات لها، وصعوبة الحصول على التبرعات لاسيما الأجنبية، تبقى إعانات الإدارة المصدر الأساسي لتمويلها، لذا تحاول الجمعيات بهدف الحصول على التمويل اللازم لأنشطتها المحافظة المحافظة على علاقة ودية مع السلطة

¹ - بن مالك محمد الحسن، المرجع السابق، ص 271.

² - غداوية رشيد، المرجع السابق، ص 141

³ - باخويا دريس وآخرون، المرجع السابق، ص 180.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

المركزية للدولة، وهو ما يجعل حرية تلك الجمعيات مقيدة إلى حد ما بمساعي الإدارة لا المواطنين.¹

الفرع الثاني: ضعف الإقرار القانوني بمشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية

كرس المشرع الجزائري مبدأ مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية في عدة نصوص متفرقة اتسمت بالعمومية والسطحية لا ترقى لتفعيل وتجسيد دور المجتمع المدني كشريك إجتماعي (أولاً).

وفي إطار ضرورة انفتاح وتوسيع تشكيلة المجالس الإدارية إلى ممثلي المجتمع المدني، منح المشرع الجزائري حق تمثيل للجمعيات على مستوى هذه المجالس، إلا أن هذا التمثيل لا يرقى لضمان عضوية فعالة (ثانياً).

أولاً: تكريس قانوني صوري لدور المجتمع المدني كشريك إجتماعي

يسعى المؤسس الدستوري الجزائري لتكريس مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية، ويظهر ذلك جلياً خاصة في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

حيث نجد بداية الفقرة 11 من ديباجة هذا التعديل باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الدستور تنص على أنه: "... ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشؤون العمومية ...".

كذلك نجد المادة 10 التي تنص على أن الدولة تسهر على تفعيل دور المجتمع المدني في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية.

ونص المؤسس الدستوري في الفقرة الثالثة (03) من المادة 16 على أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني.

¹ - بن مالك محمد الحسن، المرجع السابق، ص 272.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

كما أسند المؤسس الدستوري للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مهمة توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في إطار التنمية المستدامة وذلك بموجب المادة 210.

واستحدثت المؤسس الدستوري في إطار التوجه الجديد للدولة نحو تفعيل دور المجتمع المدني والإرتقاء بأدائه هيئة دستورية استشارية تتمثل في المرصد الوطني للمجتمع المدني، وذلك بموجب المادة 213 حيث يعد إطارا للحوار والتشاور والاقتراح والتحليل والإستشراف في كافة الموضوعات المتعلقة بالمجتمع المدني.¹

والملاحظ من سرد كل هذه النصوص الدستورية هو أن المؤسس الدستوري يكتفي في كل مرة بالنص على تفعيل الدور الإشتراكي للمجتمع المدني دون وضع آليات تضمن ذلك، بالإضافة إلى غياب نص صريح يحدد لنا العلاقة والشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية في تسيير الشؤون العمومية، وهذا بالرغم من التأسيس الدستوري الصريح لحرية العمل الجمعي، بالإضافة إلى التحول الإيديولوجي الذي تبناه المؤسس الدستوري بعد دستور 1989 بالإننتقال من الإشتراكية إلى الرأسمالية التي تقوم على أساس الشراكة الفعالة بين مختلف الفواعل الإجتماعية مع مؤسسات الدولة.²

وبالتالي فإن عدم وجود أي تأطير قانوني لعلاقة المجتمع المدني بالسلطات المحلية، يؤكد لنا بأن المؤسس الدستوري ينظر للجمعيات على أنها منافس وليس شريك، بالرغم ما أثبتته التجارب المقارنة في دور الجمعيات في تطوير أداء عمل الجماعات المحلية.³

في إطار هذه التجارب المقارنة نجد الدستور المغربي الذي يقر بالشراكة بين المجتمع المدني والسلطات المحلية في التسيير، ويدعمها بآليات دستورية وتشريعية تفعل مشاركة

¹ - رمال أمين، المرتكزات الدستورية للمرصد الوطني للمجتمع المدني ودورها في تعزيز القيم الوطنية وأداء المجتمع المدني في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي بريك، المجلد 05، العدد 01، 2020، ص 1006

² - فريد دبوشة، المرجع السابق، ص 60

³ - المرجع نفسه، ص 60

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

الجمعيات في تحضير السياسة التنموية المحلية، مع كفالة الحق في تقديم العرائض قصد إضافة موضوع معين إلى جدول أعمال تحضير البرامج التنموية من قبل الجماعات المحلية.¹

إن من بين أهم وأبرز التوصيات التي خرج بها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في جلساته، هي ضرورة فتح باب ومجال المبادرات للمجتمع المدني وربط جسور التواصل بين الإدارة أو المنتخبين ومختلف الجمعيات المحلية.²

وفي هذا الصدد أشار المشرع في المادة 12 من قانون البلدية رقم 11-10 إلى ضرورة سعي المجلس الشعبي إلى وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية، لكنه لم يحدد ما هي المبادرات المحلية التي يقصدها³، وإن كان قد ترك هذه المسألة للتوضيح عن طريق التنظيم فإن مشكل صدور التنظيم يعد معطلا ومعرقلا حقيقيا لمبادرة المجتمع المدني كوسيلة لتحقيق الديمقراطية التشاركية.

كما لم يضع المشرع آليات تشاركية محلية فعالة لتدخل المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية، فقد أشار المشرع في كل قوانينه الخاصة بالبلدية، الولاية، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إلى إمكانية إشراك المناضلين الجمعويين كخبراء ولكن بطريقة فردية

(استشاريا)، بمعنى ليس كتنظيم مستقل يمثل المجتمع، وتظهر هذه المسألة واضحة بنص المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁴، هذا بالإضافة إلى جوازية تنظيم هذه الإستشارة والطابع غير الإلزامي

¹- عمور ليلي، المرجع السابق ص 238

²- دبوشة فريد، المرجع السابق، ص 72.

³- فايزة عمايدية، المجتمع المدني كآلية لتفعيل دور المجالس المحلية المنتخبة في ظل قانون البلدية 11-10 وقانون

الولاية 12-07، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 01، 2020، ص 19.

⁴- بلال موازي، المجتمع المدني ورهانات تفعيل الديمقراطية التشاركية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة الآداب

والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 17، العدد 02، 2020، ص 335

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

لنتائجها وغير المقترنة بجزء مخالفة الأحكام المتعلقة بتنظيمها، كذلك تخضع هذه الإستشارة المحلية للسلطة التقديرية لرئيس المجلس.

ويستبعد المشرع الجزائري منظمات المجتمع المدني عن عملية تحضير السياسة التنموية وتهيئة الإقليم وتنفيذها، لتنفرد بها المجالس المحلية باستثناء إعداد سياسة المدينة بمساهمة الحركة الجمعوية للتسيير الجوّاري للمدينة، أما على مستوى الولاية وبموجب المادتين 97 و98 فيتمتع المجلس الولائي بإمكانية استشارة الجمعيات الناشطة في الميدان المحلي أثناء إنشاء مختلف الهياكل القاعدية، أو بصدد ترقية التراث، كذلك تنحصر المشاركة الجمعوية في مجال التهيئة العمرانية خلال مرحلة التحقيق في مجرد دور استشاري أما باقي المراحل من صياغة، تنفيذ وتقييم فإنه حكر على الإدارة، بالإضافة إلى أن مضمون التحقيق لا يتم وضعه تحت تصرف الجمهور والجمعيات لأنه يقدم المشروع دون الوثيقة التقنية لفهمه مما يجعل من التحقيق مجرد إجراء لا جدوى منه.¹

وفي الأخير نقول أنه وبالرغم من التكريس الدستوري للديمقراطية التشاركية، فإن المشرع لم يفسح المجال، ولم يمنح الآليات اللازمة لتحقيق مشاركة فعالة للمجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية، وبالتالي تبقى حقيقة هذه المشاركة مجرد مشاركة شكلية وصورية لا أكثر.

ثانيا: ضعف عضوية المجتمع المدني (الجمعيات) على مستوى الهيئات العامة

تعد الجماعات المحلية الفضاء الملائم لتفعيل وتشجيع منظمات المجتمع المدني، وهذا ما أقر به التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في نص المادة 16 في فقرتها الثالثة بعبارة صريحة على أن: "الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية لاسيما من خلال المجتمع المدني".

¹ - عمور ليلة، المرجع السابق، ص 261.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيده الحكم

غير أن المشرع تهاون في منح منظمات المجتمع المدني الدور المناسب لذلك، باستثناء عضويتها غير الفعالة في بعض الهيئات الوطنية.¹

نشير بداية إلى العضوية الضعيفة للمجتمع المدني في تشكيلة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، والتي لا ترقى لمستوى مهمة الرقابة على العملية الانتخابية.

فمثلا نجد نص المادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المتعلق باضطلاع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بتوفير إطار مشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في إطار التنمية المستدامة، وفي هذا الإطار كان المشرع في المادة 350 من القانون 03-10²، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، قد اقر بمساهمة الجمعيات المعتمدة قانونا والتي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة، وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة، إلا أن صور عضويتها ضمن الهيئات المشرفة على حماية البيئة لا يزال ضعيف إذ تنحصر عضوية الجمعيات البيئية بثلاثة ممثلين فقط في اللجنة القانونية والاقتصادية للمجلس الأعلى للتنمية المستدامة³، ممثل واحد عن جمعية تعمل في ميدان مياه الشرب في مؤسسة الجزائرية للمياه⁴، وممثل واحد عن جمعية تنشط في مجال حماية المياه في الديوان الوطني للتطهير.⁵

¹ - عمور ليلة، المرجع السابق، ص 262.

² - انظر الجريدة الرسمية عدد 43، الصادرة بتاريخ 13 يوليو 2003.

³ - يحيى وناس، الحق في البيئة في التشريع الجزائري، من التصريح إلى التكريس، مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، جامعة الوادي، المجلد 01، العدد 02، 2015، ص 103.

⁴ - انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المتضمن انشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24، الصادرة بتاريخ 22 أفريل 2001.

⁵ - انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 01-102 المتضمن انشاء الديوان الوطني للتطهير، ج ر عدد 24، الصادرة بتاريخ 22 أفريل 2001.

الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم

وتتدخل جمعيات مرتققي الصحة/منظمات للمنتفعين ضمن تشكيلة المجالس إدارة مختلف مؤسسات الصحة بممثل أو ممثلين، ويكرس قانون الصحة نفس الشكل التشاركي أيضا، المتمثل في المشاركة الجماعية للمواطنين في التسيير الصحي عن طريق الانضمام في إطار منظمات المجتمع المدني الناشطة في القطاع الصحي، حيث تتشكل اللجنة الولائية للصحة العقلية من ممثل عن جمعية المرضى، كما تتولى الجمعيات ذات الطابع العلمي وخاصة المنظمات ذات الطابع الاجتماعي لاسيما المهتمة بالدفاع عن المستهلكين في القيام بالإعلام العلمي والإشهار للمواد الصيدلانية والأدوية.¹

وبالتالي فإن ضعف عضوية الجمعيات ضمن الهيئات والمؤسسات العمومية، وذلك من خلال التمثيل المحتشم والذي لا يتعدى ثلاث ممثلين جمعويين في أحسن الأحوال، ينم عن حقيقة ضعف الدور التشاركي لمنظمات المجتمع المدني بصفة عامة، هذا الدور الذي لا يعدو عن كونه مجرد دور استشاري عديم الفعالية.

¹ - عمور ليلة، المرجع السابق، ص 265.

الباب الثاني:

إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد
ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

الباب الثاني:

إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

بعد التعرف على التكريس القانوني والمؤسسي للحكم الراشد في الجزائر ومختلف الإشكالات القانونية التي تواجه عملية ترشيد الحكم، سنخصص الباب الثاني من هذه الدراسة للحديث عن أهم الآليات المؤسسية التي أقرها المشرع الجزائري لتجسيد وتفعيل الحكم الراشد، وتبيان الإختلالات الحاصلة في تطبيقها ومدى تأثير هذا على تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، ذلك أن القول برشادة نظام ونسق الحكم في الدولة ككل مرتبط بمدى تحقيق مستويات عالية من التنمية بمختلف جوانبها السياسية، الإدارية، الإقتصادية، والإجتماعية، وهذا ما سنحاول بيانه من خلال تقسيم هذا الباب إلى فصلين حيث تم تخصيص الفصل الأول للحديث عن الآليات القانونية للحكم الراشد والإختلالات التي صاحبت تطبيقها، في حين خصص الفصل الثاني للحديث عن مداخل تحقيق التنمية المستدامة باعتبارها جوهر قيام الحكم الراشد.

الفصل الأول:

إشكالات تجسيد وتفعيل آليات الحكم

الراشد

الفصل الأول: إشكالات تجسيد وتفعيل آليات الحكم الرشيد

إضافة لما سبق تبيانه من إشكالات قانونية واقعة في ترشيد أداء الحكم في الجزائر، نتطرق في هذا الفصل لأهم الإختلالات الحاصلة في تطبيق آليات الحكم الرشيد، بالتركيز خاصة على آلية إرساء دولة القانون وآلية الرقابة المالية وكذا آلية مكافحة الفساد، كونها الآليات ذات الصلة والأثر المباشر على تحقيق التنمية المستدامة، باعتبار هذه الأخيرة الهدف الذي يسعى من ورائه ترشيد أداء الحكم في الجزائر.

المبحث الأول: ضعف آليات تجسيد دولة القانون في الجزائر

يعتبر مبدأ سيادة القانون أو دولة القانون أحد أهم عناصر ومقومات الحكم الرشيد وفق البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة "PNUD"، فوصف أي نظام حكم بأنه قد بلغ مستوى الرشادة يتوقف على مدى التزام هذا الأخير بحكم القانون في علاقاته مع المواطنين ومدى تمتعهم وممارستهم لحرياتهم المكفولة دستوريا¹.

ولدولة القانون عناصر ومقومات تقوم عليها، فلا وجود لهذه الأخيرة بدونها، فهي معايير يعتمد عليها في الحكم على دولة ما أنها دولة قانون، غير أن مجموعه هذه العناصر والمقومات تختلف باختلاف المدارس والنظريات الفقهية²، غير أن أهمها هي:

- مبدأ السيادة ملك للشعب
- حماية الحقوق والحريات
- تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات
- استقلالية القضاء

¹- غداوية رشيد، المرجع السابق، ص175.

²- المرجع نفسه، ص178.

وبإسقاط هذا الطرح على نموذج دولة القانون في الجزائر، نجدها تفتقر لأغلب هذه المقومات، نتيجة تبعية السلطتين التشريعية والقضائية للسلطة التنفيذية (وهذا تم التطرق له في الفصل الثاني من الباب الأول من هذه الدراسة)، وكذا استمرارية أخذ الجزائر بالنظام النيابي وهشاشة آلية الإستفتاء الشعبي وقصور آليات حماية الحقوق والحريات وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث.

المطلب الأول: الديمقراطية النيابية وهشاشة آلية الإستفتاء الشعبي إخلال بمبادئ دولة القانون

يعد النظام الديمقراطي من أفضل أنظمة الحكم التي حققتها البشرية على مر العصور والأجيال كونه النظام الوحيد الذي يعمل على حماية حقوق وحريات الشعب فضلا عن أنه يعد حلا لمشكل الإستبداد الذي عانت منها أغلب المجتمعات الإنسانية¹.

وتتعدد صور مباشرة السلطة في النظام الديمقراطي وتختلف باختلاف كيفية ممارسة الشعب للسلطة، فقد يتولى الشعب ممارسة السلطة بنفسه دون وساطة أو إنابة أحد، وهي ما يعرف بالديمقراطية المباشرة²، وهي التطبيق الحقيقي والصحيح للديمقراطية، إلا أنها أصبحت أمرا مستحيلا في عالم اليوم³.

كما قد يتولى الشعب ممارسة السلطة عن طريق انتخاب نواب يمارسون السلطة نيابة عنه، ويتولون شؤون الحكم باسمه ولحسابه وهذه هي الديمقراطية النيابية، وقد تتم مباشرة السلطة عن طريق الجمع بين الطريقتين السابقتين المباشرة والنيابية، حيث يقوم الشعب

¹- لى علي فرج الظاهري، الديمقراطية الشبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مقال منشور على

الموقع: <http://www.neelwafurat.com>

²- بن حمودة ليلي، الديمقراطية و دولة القانون، المرجع السابق، ص 77.

³- ربيع أنور فتح الباب متولي، النظم السياسية . منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ط1، 2013، ص 307.

بانتخاب من يمثله من النواب لمباشرة شؤون السلطة مع احتفاظه بحق الاشتراك معهم في مباشرة بعض مظاهر السلطة في صور ونشاطات معينة عددها الدستور وهذه هي الديمقراطية شبه المباشرة.

ولما كانت الديمقراطية المباشرة مستحيلة التطبيق عمليا، كان أولى بالأنظمة السياسية أن تتجه نحو الديمقراطية شبه المباشرة، بحكم أنها الأقرب إلى الديمقراطية المباشرة، وبدل ذلك نجد اغلب الأنظمة اتجهت نحو الديمقراطية غير المباشرة (النيابية) التي تعد في حقيقتها مجرد وجه آخر للحكم المطلق¹، خاصة تلك الديمقراطية النيابية ذات الطابع الإجرائي القائم على التنافس بين التكتلات السياسية المفضي لحكم الأغلبية الفائزة ومن ثم تحكمها في مسار العملية السياسية ومصير المجموعات والأقليات المعارضة لها، الأمر الذي يترتب عليه إشكاليات في كثير من الأنظمة التي تتبنى هذا النوع من الديمقراطية، خصوصا في الدول التي تكون اغلب أحزابها السياسية قائمة إما على انحيازات عرقية وهوياتية أو دينية، يفوض الناخب الواقع تحت تأثيرها سلطاته إلى نواب على اعتبارات قبلية أو طائفية وأحيانا على وعود مصلحة ضيقة وليس على أساس التعاقد السياسي، وبذلك يفقد هذا التفويض أي جدوى ومعنى سياسي، حيث يكون النائب المنتخب غير مقيد وغير مبالي بقضايا من انتخبوه، وعليه فإن هذه العلاقة تفرغ العملية الديمقراطية من وظيفتها ومعناها وفعاليتها².

إن الحديث عن دولة القانون، لا يمكن أن ينفصل عن الصورة الديمقراطية المتبناة داخل النظام السياسي لأي دولة، لأن التصور الكلاسيكي لدولة القانون، لا يستقيم في ظل

¹- حلفاية زهية، التحولات الدستورية في الجزائر وانعكاساتها على دولة القانون، أطروحة الدكتوراه حقوق، كلية الحقوق، جامعة زياني عاشور الجلفة، 2021/2020، ص415.

²- معمر موسى محمد، في نقد الديمقراطية النيابية، نحو شرط اجتماع تشاوري ينظم مجالنا السياسي السوداني، 1-3 مقال منشور على الانترنت على الموقع: <http://www.sscraw.org/ar/print.art.asp?aid=5229038 ac=2>

الديمقراطية النيابية كونها تفرغ مختلف عناصر دولة القانون من قوتها كقيد على الحكام، بحكم أن النائب (الحاكم) هو من يصنع القانون، ويعدله أو يلغيه كيف ما يشاء، في نظام يخضع لمبدأ القوة والإلتزام الذاتي بالقانون المرهون برغبة النواب (الحكام)، مما ينفي معه أي قيد على الحكام يلزمهم بالقانون¹، ولتجاوز نواقص الديمقراطية التمثيلية (النيابية) كعقبة تقف حاجزا أمام تجسيد دولة القانون يجب على الدول الأخذ بها ومن بينها الجزائر تبني الديمقراطية شبه المباشرة التي تشرك الشعب في ممارسة السلطة إلى جانب الهيئة النيابية وتجعله رقيبا عليها وعلى السلطة التنفيذية، بما تتيحه له من وسائل (الإستفتاء الشعبي، الإعتراض الشعبي، الإقتراع الشعبي)².

وتجدر الإشارة هنا أنه وحتى وإن كانت الجزائر تأخذ بإحدى صور الديمقراطية الشبه المباشرة والمتمثلة في آلية الإستفتاء الشعبي إلا أنها تعتبر أداة اختيارية في يد رئيس الجمهورية.

مما سبق يستلزم منا البحث التطرق في هذا المطلب إلى تبعات استمرارية الأخذ بالديمقراطية النيابية على مبدأ السيادة الشعبية، وذلك على مستوى الفرع الأول، بالإضافة إلى هشاشة آلية الاستفتاء الشعبي في الجزائر على مستوى الفرع الثاني.

الفرع الأول: النظام النيابي أداه لتغليب الحكام على السيادة الشعبية

يجمع فقهاء القانون الدستوري وكذا التجارب العملية على مستوى كل الدول التي تبنت نظام الديمقراطية النيابية، أنها لا تخلو من العيوب ويشوبها الكثير من القصور، وهذا بسبب سوء فهم الممارسين لها من السياسيين أو الإداريين أو التقنوقراطيين الذين لم يحسنوا توظيف

¹-حلفاية زهية، المرجع السابق، ص416

²-بن حمودة ليلي، المرجع السابق، ص89

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

الديمقراطية النيابية بما يعود بالنفع على الناخبين الذين اختاروهم كمثلين سواء على مستوى المجالس المحلية، أو المجالس الوطنية البرلمانية¹.

وتظهر ملامح النظام البرلماني في الدستور الجزائري في عدة نصوص، منها المادة 07 التي تنص على أن: "الشعب مصدر كل سلطة..."، والمادة 08: "يمارس الشعب هذه السيادة... بواسطة ممثليه المنتخبين"، والمادة 09: "يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها ما يأتي: المحافظة على السيادة والإستقلال الوطنيين، ودعمهما والمحافظة على الهوية والوحدة الوطنيتين، ودعمهما وحماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي للأمة، ترقية العدالة الاجتماعية، ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، القضاء على التفاوت الجهوي في مجال التنمية، تشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية، حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس أو الرشوة أو التجارة غير المشروعة، أو الإستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة أو تهريب رؤوس الأموال"².

فباستقراء هاته النصوص ونصوص أخرى في الدستور، نستخلص أن المؤسس الدستوري الجزائري يأخذ في إطار النظام النيابي بنظرية الوكالة العامة، والتي يتم على أساسها تكييف العلاقة بين الناخب والنائب باعتبار هذا الأخير ممثلا للأمة جميعها، وفي هذا الإطار يتمتع النائب بالإستقلال أثناء التعبير عن رأيه بما يخدم الصالح العام³.

¹ - مونية جليل، نحو تجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، مجلة السياسة العالمية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، المجلد 02، العدد 01، 2018، ص 26.

² - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - هاشم يحي الملاح، اكرام فالج أحمد، الأساس الفلسفي لمسؤولية عضو السلطة التشريعية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 02، العدد 02، الجزء 01، 2017، ص 153.

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

وفي إطار هذه الاستقلالية، منح المؤسس الدستوري الحصانة البرلمانية قصد السماح بأداء العمل النيابي البرلماني في حرية كاملة، ولكن دون تجاوز حدود ممارسة المهام المقررة دستوريا¹.

لكن الضمانات التي يتمتع بها أعضاء البرلمان في الجزائر في إطار الحصانة ليست في الحقيقة سوى امتياز مقرر لشخص عضو البرلمان، يمنحه الحرية إلى درجة استقلاله عن إرادة ناخبيه فيما يبيده من آراء حسب قناعاته وما يمليه عليه ضميره حتى وإن لم تتفق مع ميول ناخبيه².

وهذا ما يتناقض مع أحكام المادة 117 من التعديل الدستوري الأخير، والتي ألزمت نواب البرلمان بالوفاء لثقة الشعب وتطلعاته، وذلك في إطار اختصاصاتهم الدستورية. وحتى في هذه الحالة، فإن الناخبين لا يمكنهم متابعة ممثلين أو محاسبتهم إلا بعد فوات الأوان من خلال سحب الثقة بعدم تجديد انتخابهم، وهو جزاء معنوي غير مجدي، نتيجة عدم قدرة الناخبين على عزل ممثليهم بطريقة قانونية قبل انتهاء مدتهم النيابية³.

إن معضلة عدم القدرة على تبرير النظام النيابي والتوفيق بينه وبين المبدأ الديمقراطي جعل أبرز دعاة النظرية الواقعية الفقيه "بارتلمي" ينادي بعدم الانشغال بالجوانب القانونية لصياغة نظرية للحكومة النيابية، والانطلاق من وجود ضرورة سياسية لقيام علاقة اتساق بين البرلمان والأمة، وأن البحث يجب أن ينحصر في ما يتيح الفقه الدستوري من إمكانيات منع البرلمان من الحكم على وجه لا يتفق مع الصالح العام، مثل بعض تسهيلات حل البرلمان،

¹ - انظر المادة 129 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - هاشم يحي الملاح، إكرام فالح أحمد، المرجع السابق، ص 153.

³ - حلفاية زهية، المرجع السابق، ص 418.

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

والتجديد المتكرر له، وتوسيع قاعدة الناخبين، واللجوء إلى الاستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي، وغيرها من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة¹.

من جهة أخرى نجد المشرع الدستوري قد منح حصانة منقطة النظر لرئيس الجمهورية بإعتباره ممثلاً للأمة، وذلك في جميع دساتير الجمهورية الجزائرية بداية من دستور 1963 إلى دستور 1996 حسب آخر تعديل له سنة 2020²، حيث لا يمكن محاسبته ومتابعته قضائياً إلا في حالة واحدة وهي حالة الخيانة العظمى، وبالتالي يبقى منصب رئيس الجمهورية في الجزائر محصناً من أي متابعة شعبية طول فترة عهده.

الفرع الثاني: قصور الاستفتاء كأداة للتعبير عن السيادة الشعبية

الإستفتاء هو عرض موضوع على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، وهو يسمح للشعب بالإحتفاظ بحق الفصل في بعض أمور الحكم وتجنب استحواد النواب على كل السلطة السياسية، وفيه يتدخل المواطنون بعد إعداد موضوع استفتاء-أياً كان نوعه- بواسطة الحكومة أو البرلمان أو هيئة منتخبة خصيصاً أو عدد معين منهم ليقول كلمته في هذا الموضوع بالقبول أو الرفض، وقد يتطلب من المواطنين في الاستفتاء الإختيار بين عدة بدائل ممكنة لا مجرد الموافقة أو الرفض بالنسبة لأمر واحد، ولا يصبح موضوع الاستفتاء ملزماً بواجب النفاذ إلا بعد حصوله على موافقة أغلبية الأصوات، وذلك إذا كان الاستفتاء من النوع الملزم³.

¹ حلفاية زهية، المرجع السابق، ص418

² - المادة 183 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - ماجد راغب الحلو، الإستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، الدار الجامعية للطباعة والنشر ببيروت، لبنان، د ط، 2005، ص ص51، 52.

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

وقد دأب المؤسس الدستوري على إقرار الحق في الاستفتاء في دساتير الجمهورية منذ الإستقلال إلى غاية اليوم، بل أكثر من ذلك فقد تم اللجوء إلى الإستفتاء لإقرار أول دستور للجمهورية الجزائرية سنة 1963 وقبله استفتاء تقرير المصير سنة 1962¹.

حيث تنص أحكام المادتين 07 و08 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن السيادة الوطنية ملك للشعب وحده، ويمكن لهذا الأخير أن يمارسها أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يلتجأ مباشرة إلى إدارة الشعب.

وبالتالي فالمؤسس الدستوري بموجب نص هاتين المادتين يمنح الحق للشعب في إدارة شؤونه بنفسه بواسطة آلية الاستفتاء ودون اللجوء إلى ممثليه المنتخبين.

إلا أنه من جهة أخرى يجعل هذه الأداة اختيارية في يد رئيس الجمهورية وهذا بموجب أحكام المواد 219،221،222 من نفس الدستور، وبالتالي لا يملك الشعب الحق في تحريكها بنفسه، إذن فالمؤسس الدستوري هنا يأخذ ما يمنحه بيد أخرى، ويفرغ هذه الأداة الديمقراطية من محتواها ويجعلها أداة في خدمة رئيس الجمهورية.

وتتضمن الأحكام الدستورية في الجزائر إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء الدستوري، سواء كان تأسيسيا يتعلق بوضع دستور جديد أو تعديليا يتعلق بتعديل الدستور القائم، كما يمكن أيضا اللجوء إلى الإستفتاء التشريعي والذي يتم بموجبه تجاوز اختصاص البرلمان في إصدار التشريع من خلال المصادقة الشعبية على النص بواسطة الاستفتاء الشعبي²، وقد تم اللجوء لهذا النوع من الإستفتاء بمناسبة إصدار قانون الوئام الوطني سنة

¹ - محمد البرج، النظام القانوني للإستفتاء في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد 06، العدد 02، 2020، ص 1482.

² - المرجع نفسه، ص 1482

1999، ثم بمناسبة إصدار قانون المصالحة الوطنية سنة 2005، وذلك بمبادرة رئيس الجمهورية في الحالتين، فهو وحده المخول لذلك¹.

وهذه الأنواع من الاستفتاءات تتميز بمحدودية الإجابة التي تختزل الإرادة الشعبية في كلمة "نعم" أو "لا" وتحرم المواطن من حق التعقيب أو التحفظ مما يفضي بالإستفتاء كقيد على الإرادة الشعبية بدلا من كونه مجسدا لها².

كما أن إستخدام أداة الإستفتاء وحدها لا يكفي لإنتاج الفاعلية المرجوة منها إذ لا بد من أن تقترن بغيرها من أدوات الديمقراطية الشبه المباشرة (الإقتراح الشعبي، الإعتراض الشعبي، نظام الإقالة أو العزل)، ففي الإقتراح الشعبي يحسم الأمر عادة بعرض مشروع القانون بعد إعداده على الإستفتاء، وفي الإعتراض الشعبي يطرح القانون الذي أعترض عليه كذلك على الاستفتاء، فإذا رفضه الأغلبية ألغي كأن لم يكن، وفي نظام الإقالة أو العزل يتم الأمر إما بعرض المسؤول المطلوب إقالته على الإقتراح في استفتاء شعبي، وإما بأن تجري انتخابات جديدة بين من يراد عزله ومنافسيه³.

وبالتالي فإن مطلب تدعيم الإستفتاء في الجزائر بشكل يجعلها أداة حقيقية لتجسيد الإرادة الشعبية يعد أكثر من ضرورة، وفي هذا الإطار واقتداء بالتجارب المقارنة نذكر النظام الإيطالي الذي يسمح بإجراء استفتاء شعبي من أجل الموافقة على إلغاء قانون أو نظام ذي سريان قانوني عند طلب ذلك من قبل خمسمائة ألف ناخب أو خمسة مجالس إقليمية، وذلك بموجب المادة 75 من الدستور.

بل أن النظام الإيطالي يذهب لأبعد من ذلك من حيث تفعيل السيادة الشعبية، فقد مكن الشعب الإيطالي من توجيه ولفت نظر السلطة التشريعية لتلبية

¹ - محمد البرج، المرجع السابق، ص 1483

² - حلفاية زهية، المرجع السابق، ص 420

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 52.

متطلباته من خلال ما جاء في المادة 50 من الدستور: "جميع المواطنين يمكنهم رفع عرائض إلى البرلمان لطلب اتخاذ إجراءات تشريعية أو لغرض احتياجات عامة". كما مكن الشعب الإيطالي من المشاركة المباشرة في صنع القانون من خلال السماح له جنبا إلى جنب مع السلطة في صنع التشريع بموجب المادة 71: "بالإمكان تقديم التشريع من قبل الحكومة وكل أعضاء البرلمان وتلك الهيئات والكيان المخولة بموجب القانون الدستوري المعدل، بإمكان الشعب تقديم التشريعات من خلال طرح مشروع قانون مقسم إلى مواد وموقع من خمسين ألف ناخب على الأقل"¹.

¹ - حلفاية زهية، المرجع السابق، ص 421.

المطلب الثاني: قصور الآليات المؤسسية لحماية الحقوق والحريات

يتفق الجميع على ذلك التداخل بين متطلبات الحكم الراشد والحقوق والحريات العامة، وهذا انطلاقاً من أن ركائز الحكم تعبر في مفهومها عن هامش كبير من الحقوق والحريات تمنح للفرد والمجتمع المدني في سبيل تكريس دولة القانون¹.

وعند ربط موضوع الحقوق والحريات العامة بدولة القانون، تطرح بشدة مسألة مدى توافر ضمانات حقيقية للحقوق والحريات ومقومات دولة القانون، والمتمثلة في كل من الدستور الذي يحدد الحقوق والحريات، الفصل بين السلطات، سيادة القانون والرقابة على دستورية القوانين، هذه الأخيرة التي تتعدى كونها ضمانات للحقوق والحريات إلى كونها آلية إجرائية قانونية لحماية هذه الحقوق والحريات، من منطلق أنها رقابة على ممارسات السلطات الثلاث خاصة السلطة التشريعية، التي تعتبر المعبر الرئيسي في النظم الديمقراطية عن صوت الشعب، ومن ثم يجب عليها ألا تسن تشريعات وقوانين تحد من حقوق وحريات الأفراد بل العكس من ذلك².

وعلى هذا الأساس تبرز أهمية وضع آليات مؤسسية كفيلة بحماية هذه الحقوق والحريات، حيث نجد في الجزائر أن المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقاً) والمجلس الوطني لحقوق الإنسان هي أهم المؤسسات الدستورية المكلفة بالسهر على حماية واحترام

¹ عبد الحليم موساوي، تكريس الحريات العامة كسبيل لإسترجاع هبة الدولة على ضوء متطلبات الحكم الراشد، ص 66، تاريخ الإطلاع 17 سبتمبر 2017، على الموقع <http://www.asjp.cerist.dz/en/article/19904>

² قلواز ابراهيم، ضمانات واليات حماية حقوق الإنسان، تاريخ الإطلاع 17 سبتمبر 2017 على الموقع <http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=482591&r=0&cid=0&u=&i=0&q>

الحقوق والحريات، فما مدى نجاعة هذه الآليات المؤسساتية في تكريس دولة الحقوق والحريات وبالتالي دولة الحكم الراشد؟

الفرع الأول: ضعف دور المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا) في حماية الحقوق والحريات

إن سمو الدستور لا يمكن تحقيقه وتكريسه إلا عن طريق وجود قضاء دستوري مستقل الشرعية القانونية والتي هي مدخل الديمقراطية وضمنان لحماية الحقوق وحريات المواطنين مالكي السيادة¹.

في الجزائر ظهرت فكرة القضاء الدستوري في دستور 1963 إلى أنه تم تعطيلها لتجسد في دستور 1989 بسلوك نهج الرقابة السياسية، عن طريق مؤسسة المجلس الدستوري، ولم يتم تجسيد الرقابة القضائية إلا مع التعديل الدستوري الأخير بتأسيس المحكمة الدستورية وتغيير نهج الرقابة السياسية وسلوك نهج الرقابة القضائية.

وفي انتظار ما ستسفر عنه ممارسة المحكمة الدستورية على أرض الواقع سنقيم دورها في مجال حماية الحقوق والحريات من خلال التطرق لتشكيلتها وجهات إخطارها وذلك بموجب المواد الدستورية المنظمة لها.

أولاً: تشكيلة المحكمة الدستورية

نلاحظ أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية هي المسيطرة على تشكيلة المحكمة الدستورية، وهناك جملة من الاعتبارات تؤكد على نفوذ السلطة التنفيذية على المحكمة الدستورية والتي تتجلى في الآتي:

¹ - العزاوي عبد الرحيم، القضاء الدستوري المغربي ودوره في حماية الحقوق والحريات من الغرفة الدستورية إلى المحكمة الدستورية، مقال منشور على الموقع: <https://democraticacade/?p=78849>

- أن رئيس المحكمة الدستورية يكون معيناً من طرف رئيس الجمهورية وكان الأفضل أن يكون رئيسها منتخبا من بين أعضائه بالصيغة التي وردت في دستور 1963، لأنها أكثر ديمقراطية من ما تجعل رئيس المجلس حراً أكثر في بلورة ديمقراطية في اتخاذ القرار أو الرأي.

- أنه لرئيس المحكمة الدستورية صوتاً مرجحاً في اتخاذ الرأي والقرار المتعلق بالرقابة الدستورية طبقاً للمادة (3/17) من نظام قواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، التي نصت على أنه "... وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة مرجحاً".

- الاحتمال الواسع بأن يكون على الأقل أحد أعضاء المحكمة المنتخبين من بين أعضاء المجلس أو مجلس الأمة يكون من نفس برنامج أو سياسة رئيس الجمهورية، وذلك بأن يحوز رئيس الجمهورية الأغلبية التابعة والمؤيدة لها في المجلس الشعبي الوطني ونفس الأمر بالنسبة لمجلس الأمة خاصة وأنه يعين ثلث 3/1 أعضاء هذا المجلس.

- ضآلة المساهمة القضائية في تشكيلة المحكمة الدستورية وهذا من شأنه أن يضعف دور المحكمة في الرقابة الدستورية على اعتبار أن القضاء حامي الحقوق والحريات عكس السلطة التنفيذية التي تعتبر بمثابة الخطر الداهم الذي يفتك بتلك الحقوق من حين لآخر، ثم إن القضاء في إطار دولة القانون يتمتع باستقلالية، لذلك من شأنه أن يراقب مدى دستورية القوانين، بل ذلك سيؤدي إلى حماية أكثر للدستور وبالتالي إرساء معالم دولة القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية لا تتمتع بالصفة القضائية وإذا كانت السلطة التنفيذية تسعى لحماية الدستور، فلماذا لا يمكن للسلطة القضائية نفسها أن تحمي

الدستور؟ وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات تحكمه العناصر المتمثلة في الاستقلالية والتخصص والمساواة فيما بينها، فكان لابد من المؤسس الدستوري أن يساوي بينهما في العضوية في المحكمة الدستورية.

ثانيا: إخطار المحكمة الدستورية

الإخطار هو الوسيلة الوحيدة لتحريك الرقابة على دستورية القوانين، والإخطار يختلف باختلاف الأنظمة السياسية ضيقا أو اتساعا، فهناك من الدول من توسع في سلطة الإخطار لتشمل عدة هيئات سياسية ونواب في البرلمان وبعضها تقصر حق الإخطار على هيئات سياسية محددة، ومن ضمنها الجزائر.

الرقابة الدستورية في الجزائر ضعيفة من حيث سلطة الإخطار في حين أن الأنظمة التي تعمل فيها المحكمة الدستورية لا تحصر سلطة الإخطار في خمس هيئات فقط، بل إن توسيع دائرة حق الإخطار هو عامل ضامن لاحترام القانون واقعا خاصة أن المؤسس الدستوري أقحم المجتمع الجزائري في الحياة السياسية التعددية التي تتطلب توفير نوع من التوازن بين الفاعلين السياسيين في الدولة¹.

ومن هذا المنطلق، واقتداء بالتجربة الدستورية الحقيقية لبلدان أخرى، كان الأمر يكون أفضل لو وسع المؤسس الدستوري المسألة إلى جهات أخرى مثل توسيع حق الإخطار ليشمل أعضاء من غرفتي البرلمان، وحينها ستستفيد من هذا التوسيع المعارضة البرلمانية والأقلية البرلمانية، لأن الأغلبية تستطيع استعمال هذا الحق من خلال رئيس المجلس، وأن في تمتع الأقلية بهذا الحق ترسيخا للديمقراطية².

¹ - سليمة مسراتي، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2001/2000، ص 11

² - مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري -، محاضرة مقدمة في الملتقى الوطني حول

إشكاليات تطبيق المادة 120 من الدستور، وزارة العلاقات مع البرلمان، 6 و 7 ديسمبر، 2004، ص 7

إن نقطة الضعف في طريقة عمل المحكمة الدستورية إذن هي تضيق سلطة الإخطار، وقد دلت التجارب في البلد الذي استلهمنا منه نظام المجلس الدستوري سابقا "فرنسا"، أن فعالية المجلس وخروجه من التحجر والجمود مرتبطة إلى حد كبير بتوسيع حق الإخطار.

ويرجع السيد محمد بجاوي ضعف الاجتهادات وانجازات المجلس الدستوري سابقا إلى طبيعة سلطة الإخطار التي جاءت بها المادة 166 من الدستور، وفي هذا يقول: "لقد أدى هذا الوضع كما هو معروف إلى تواضع انجازات واجتهادات المجلس الدستوري، وأثار ذلك انتقادات وتساؤلات حول مصداقية هذا الأخير وحول مبررات وجوده، أن بعض السياسيين والصحافيين وحتى بعض المواطنين لا يفهمون عدم قدرة وفعالية المجلس الدستوري بخصوص حالات عدم احترام حقوق الإنسان من طرف السلطات العمومية لأنهم لا يعرفون حقيقة أن المجلس الدستوري لا يملك حق الإخطار الذاتي والتلقائي¹.

وقد توالى الاقتراحات بشأن ضرورة إصلاح المجلس الدستوري الجزائري ودفعه إلى مساهمته كمؤسسة أساسية لضمان دولة القانون والحقوق والحريات، في تدعيم الرقابة الدستورية الحقيقية للقوانين والمعاهدات والتنظيمات التي تختص بها السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فيرى الدكتور مسعود شيهوب ضرورة دفع الإصلاح إلى نهايته بتمكين رئيس المجلس الدستوري- إضافة إلى أعضاء من مجلسي البرلمان- من حق تحريك الرقابة التنفيذية

¹ - محمد بجاوي، المجلس الدستوري صلاحيات...انجازات...وأفاق"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد5،

التلقائية دون انتظار إخطاره من الجهات المعنية على أن يقيد هذا الحق أيضا بضوابط معينة منها مثلا أن تكون مخالفة النص القانوني للدستور صارخة لا لیس فيها¹.

في حين يؤكد السيد محمد بجاوي على ضرورة تمتع الأقلية البرلمانية بآليات قانونية تسمح لهم بالتعبير والطعن في النصوص القانونية التي تبدو لهم غير دستورية².

يفهم من خلال ما تقدم أن الحقوق والحريات العامة عرضة للخرق من طرف السلطة التنفيذية من خلال إصدارها لمراسيم وتنظيمات تحد من هذه الحريات، ومن قبل السلطة التشريعية من خلال سنها لقوانين مخالفة للنصوص الدستورية التي تكفل هذه الحقوق والحريات وذلك راجع لضعف الرقابة الدستورية، وهذا الواقع ينبئ بغياب دولة القانون والحكم الراشد في الجزائر.

الفرع الثاني: محدودية دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات

إن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تنشأ طبقا للمعايير الدولية على صعيد وطني، تلعب دورا محوريا في رصد ومراقبة ممارسة أجهزة الدولة بخصوص مدى التزامها بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان فضلا عن كونها تبدي الرأي وتقدم المشورة في مجال التشريعات والسياسات العمومية إلى جانب توفيرها للمعلومات ونشر ثقافة حقوق الإنسان، وهذا في إطار تعاوني مع الأمم المتحدة وجميع المؤسسات الأخرى في منظومتها خصوصا مجلس حقوق الإنسان³.

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 8

² - محمد بجاوي، المرجع السابق، ص 42

³ - خلفه نادية، واقع حقوق الإنسان في الجزائر زمن الإصلاحات وتفعيلها من خلال آلية اللجنة الوطنية الاستشارية لحماية وترقية حقوق الإنسان، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 12، العدد 01، 2017، ص 148.

والجزائر باعتبارها ضمن المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، تسعى لمواكبة المجتمع المدني في إيجاد ميكانزمات جديدة للرقابة على حقوق الإنسان وحمايتها من الانتهاكات المتكررة، ولذا فقد تم إقرار اللجنة الوطنية لترقية وحماية حقوق الإنسان سنة 2004، والتي تقوم بمهامها خاصة ما تعلق بالرقابة، وعلى إثر تأسيس مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة كلبنة جديدة في مسار الرقابة على انتهاكات حقوق الإنسان، تم تأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان طبقا للقانون 16-13 كمواكبة لهذا التطور المؤسساتي الدولي من جهة، وتقريراً للحماية والرقابة على أي انتهاكات تتعلق بحقوق الإنسان¹.

وبالرغم من هذه الخطوة الإيجابية في تعزيز منظومة حقوق الإنسان وترقيتها إلا أنها لا تسلم من بعض الإختلالات والنقائص التي أثرت بشكل كبير على فعالية المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الإرتقاء بحقوق الإنسان في الجزائر، ويظهر ذلك في النقاط التالية:

- إن إدراج المؤسس الدستوري الجزائري للمجلس الوطني لحقوق الإنسان ضمن الفصل المعنون بالهيئات الإستشارية، يشير إلى الطبيعة الإستشارية للمجلس على الأقل من ناحية الشكل، حيث أن تكليف المجلس بمهمة المراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، لا يجعل منه مؤسسة رقابية بالمعنى الضيق للكلمة، لأنه لم يدرج في صف المؤسسات الدستورية الرقابية التي تتولى عملية الرقابة في بعض النشاطات التي تختص بها، والتي أدرجها المؤسس الدستوري صراحة ضمن إطار الباب الرابع المعنون "بمؤسسات الرقابة"، أما من ناحية الموضوع فيبدو أن الطبيعة الإستشارية للمجلس الوطني لحقوق

¹ - بن عيسى أحمد، المرجع السابق، ص ص 262، 263.

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

الإنسان تتجلى أكثر في الطبيعة غير الإلزامية للمهام التي منحها له المؤسس الدستوري والتي لا تخرج عن الطابع الاستشاري¹.

وبالتالي فإن غياب عنصر الإلزام للآراء التي يصدرها المجلس الوطني لحقوق الإنسان يؤدي إلى ضعف فعاليته كهيئة استشارية².

- في إطار تقديم الإستشارة للحكومة نصت المادة الرابعة من القانون 16-13 في فقرتها الأولى على تكليف المجلس بتقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات والتقارير إلى الحكومة حول أية مسألة تتعلق بحقوق الإنسان على الصعيد الوطني والدولي دون أن تنص على حق المجلس في إبداء رأيه حول موقف الحكومة وردة فعلها حول وضعية الإنتهاك لحقوق الإنسان التي رصدتها المجلس³.

- كما يتمتع المجلس الوطني لحقوق الإنسان بصلاحيات محدودة تجاه السلطة القضائية، حيث نجد المادة 212 فقرة 2 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 تنص على أنه: "يدرس المجلس دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبلغ إلى علمه، ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن، ويعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية، وإذا اقتضى الأمر على الجهات القضائية المختصة".

¹ - قزلان سليمة، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 54، العدد 01، 2017، ص 167.

² - المرجع نفسه، ص 168، 169.

³ - خلاف وردة، خرشي إلهام، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ميزان مبادئ باريس، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 11، العدد 02، 2020، ص 456.

من خلال هذه المادة تظهر لنا محدودية علاقة المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالسلطة القضائية، والتي يحكمها قيدين، يتمثل القيد الأول في عدم مساس المجلس بصلاحيات السلطة القضائية، في حين يتمثل القيد الثاني في وجوب عرض المجلس لنتائج تحقيقاته على الجهات القضائية المختصة إذا اقتضى الأمر، وإذا كان القيد الثاني مبررا ويهدف إلى تخفيف الضغط على الجهات القضائية والحد من حجم القضايا التي لا تستحق المتابعة القضائية، إلا أن القيد الأول يحد من صلاحيات المجلس فيجعلها مبتورة.

وحتى ولو كان عدم التدخل في صلاحيات السلطة القضائية حقا مكفولا دستوريا، فإنه من الأجدر لو وسع المؤسس الدستوري من صلاحيات المجلس القضائية حتى يتولى النظر في جميع القضايا التي تتعلق بالدفاع على حقوق الإنسان والحريات وحمايتها، مثلما فعل نظيره المغربي والذي نص في المادة 161 من دستور 2011 على أن "... المجلس الوطني لحقوق الإنسان مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة، تتولى النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها...".

وبالتالي فإن عدم فتح مجال واسع أمام المجلس الوطني للقيام بمهمة الدراسة والتحقيق في مختلف الحالات التي تشكل انتهاكا لحقوق الإنسان هو الإنتهاك بعينه لهذه الحقوق¹.

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص ص 170، 171.

المبحث الثاني: ضعف فعالية الآليات المؤسساتية لترشيد الإنفاق العام

على الرغم من الأهمية البالغة لسياسة الإنفاق العام كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية الدورية لمعالجة الاختلالات والأزمات التي يتعرض لها اقتصاد الدولة إلا أن الاستخدام الغير العقلاني من طرف صناع القرار في الدولة لهذه الأداة ينجم عنه آثار كارثية وخيمة على النشاط الاقتصادي.

ولقد تجلى ذلك في معظم الدول التي اعتمدت كثيرا على السياسة المالية والتوسع في الإنفاق العام لإحداث دفعة اقتصادية مما أوقعها في فخ المديونية بالإضافة إلى انتشار ظاهرة التضخم الركودي مع إحداث تشوهات في النشاط الاقتصادي بسبب عرقلة عمل آليات السوق، من أجل ذلك ظهر مصطلح ترشيد الإنفاق العام لحث الحكومات على عدم التمادي في الإنفاق العمومي وتوجيهه في القنوات الصحيحة لإحداث التنمية الاقتصادية مع الحد قدر الإمكان من الآثار الجانبية الغير مرغوبة لسياسة الإنفاق العام.

فعمدت الدول إلى وضع ضوابط وقوانين وإنشاء مؤسسات رقابية تسهر على ترشيد الإنفاق العام.

وفي هذا الإطار أنشئت الجزائر مؤسسات للرقابة المالية الداخلية وأخرى للرقابة الخارجية على الأموال العمومية، فهل وفقت الجزائر في تحقيق رشادة الإنفاق العام من خلال هذه المؤسسات؟

المطلب الأول: قصور آليات الرقابة المالية الداخلية

يقصد بالرقابة الداخلية تلك الرقابة التي تمارس من داخل الهيئة أو المؤسسة فهي بذلك تعد رقابة ذاتية، ويضطلع بهذا النوع من الرقابة كل من المراقب المالي وكذا المحاسب

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

العمومي بالإضافة إلى مصالح المفتشية العامة للمالية¹، وتتميز الرقابة الداخلية على الأموال العمومية في الجزائر بعدم فعاليتها في ترشيد الإنفاق العام وسنبين ذلك بشيء من التفصيل كما يلي:

الفرع الأول: ضعف فعالية الرقابة المالية من خلال المراقب المالي والمحاسب العمومي

سنتعرف بشيء من الإيجاز إلى مظاهر ضعف دور كل المراقب المالي وكذا المحاسب العمومي في عملية الرقابة على الأموال العمومية.

أولاً: ضعف رقابة المراقب المالي على الإنفاق العام:

يمارس المراقب المالي الرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها من طرف الأمر بالصرف على مستوى المؤسسات العمومية، عند البدء في تنفيذ ميزانياتها والقيام بالتصرفات المالية أثناء مرحلة الالتزام تحديداً، وهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتمزم بها².

إلا أن رقابة المراقب المالي تتسم بالضعف وعدم قدرتها على ترشيد الإنفاق العام وذلك من خلال المظاهر التالية:

- اقتصار رقابة المراقب المالي على الجانب الشكلي للنفقة دون مراعاة جانب الملائمة التي يتم من خلالها فحص العملية المالية من البداية إلى النهاية أي من بداية وجود الحادث المنشئ للنفقة إلى غاية تنفيذها.
- كما أن حق التقاضي الممنوح للأمر بالصرف يحد من فعالية رقابة المراقب المالي.

¹ - رشيد غداوية، المرجع السابق، ص 215.

² - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر - دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة-1، 2014/2015، ص 155.

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

- كذلك تباين وجهات النظر بين القائمين بالرقابة المالية القبلية في تفسير بعض النصوص القانونية التي قد تحمل أكثر من معنى في تطبيقها.¹
- أيضا فإن الرقابة المالية قد تكون شكلية (رقابة ورقية) في بعض الأحيان، الأمر الذي لا يسمح بكشف الانحرافات والحد من الفساد الإداري المالي.

ثانيا: ضعف رقابة المحاسب العمومي على النفقات العامة:

يتمثل دور المحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية وفقا لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإن هذا الأخير يقوم بدور أساسي في عملية الدفع، أي تسديد النفقات التي ألتزم بها الأمر بالصرف وفقا لشروط محددة قانونا².

وبالتالي ضمان صرف النفقة العمومية ضمن الإطار الشرعي المقرر لها، إلا أن الممارسة الميدانية للمحاسب العمومي في تأدية دوره الرقابي على النفقات العامة تتسم بعدة مظاهر:

- اقتران وظيفة المحاسب العمومي بإثارة المسؤولية المدنية والجزائية أثناء ممارسته لصلاحياته والإخلال بها، تقتضي رفض دفع جميع النفقات الغير شرعية للحد من الفساد المالي والإداري³.

¹- سعدي نور الدين، مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة بلديات ولاية باتنة، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2021/2020، ص 166.

²- موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 151.

³- سعدي نور الدين، المرجع السابق، ص 165.

- تبعية المحاسب العمومي لوزارة المالية وبالتالي خضوعه لضغوطات هذه الوزارة الوصية في بعض الأحيان، وفي هذا إضعاف لدور هذه الرقابة في حماية المال العام.

الفرع الثاني: ضعف فعالية الرقابة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة خاضعة للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، وتصنف رقابتها على العمليات المالية بالرقابة اللاحقة الغير إلزامية، أي أنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات المبرمجة ضمن برنامج العمل السنوي للمفتشية العامة للمالية، ومن ثم فهي ليست رقابة تأشيرية وإنما هي رقابة تحقيقية من ناحية وعملية من ناحية أخرى¹.

إلا أن دور المفتشية العامة للمالية يتخلله جملة من النقائص تحول دون تحقيق فعاليات الرقابة المالية المرجوة، يمكن حصرها كما يلي:

- ينحصر دور المفتشية العامة للمالية في الرقابة في إعداد التقارير التي تبقى مجرد ملاحظات ونتائج دون أن تكون لها صلاحية إصدار الأحكام والقرارات فهذه من صلاحيات وزير المالية الذي يبت فيها، أو يحيلها إلى القضاء وهذا ما يحد من قيمة الرقابة الممارسة من طرف المفتشية لأن سلطة العقاب هي التي تضي أو تمنح الفعالية للعملية الرقابية.

- جهاز المفتشية ليس جهاز مستقل بحد ذاته وإنما هو تابع لوزارة المالية، وبالتالي لا يتصور قيامه بأي رقابة على ممتلكات الدولة أو أن يتخذ أي إجراءات أو تدابير

¹ - عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 157.

بشأن تقارير المفتشية، مادام أنه موضوع تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية والذي تعود له صلاحيات البت في تقارير المفتشية¹.

- تعد الرقابة الممارسة من طرف المفتشية رقابة لاحقة، وبالتالي فهي لا تبحث في جانب الملائمة وإنما يقتصر دورها في البحث في مدى مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية².

المطلب الثاني: قصور آليات الرقابة المالية الخارجية على الأموال العمومية

يقصد بالرقابة الخارجية تلك الرقابة التي تتولاها أجهزة وهيآت خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية فهي تتميز بكونها أجهزة متخصصة تتمتع بالاستقلالية³، وفي الجزائر يضطلع بهذا النوع من الرقابة كل من البرلمان ومجلس المحاسبة.

الفرع الأول: محدودية الرقابة المالية من خلال البرلمان

منحت المادة 139 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 البرلمان الحق في المبادرة بالقوانين في المجال المالي، إلا أن المادة 147 منه حرمت أعضاء البرلمان من تقديم أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل، المبالغ المقترح إنفاقها.

¹ - جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2017/2018، ص 111.

² - سعدي نور الدين، المرجع السابق، ص 169.

³ - رشيد غداوية، المرجع السابق، ص 209.

وبالتالي فإن المشرع الجزائري يأخذ ما يمنحه بيد أخرى.

إن يتجه المشرع الجزائري إلى التضييق على سلطة رقابة البرلمان في المجال المالي عبر النص وكذلك الممارسة أثبتت محدودية رقابة البرلمان المالية، حيث تحتكر الحكومة في المجال المالي ويظهر ذلك من خلال:

أولاً: انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية:

تستأثر الحكومة بالاختصاص المالي من منطلق اضطلاعها بمهمة التسيير والتنفيذ فهي تحتكر مجال قانون المالية فتقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك ولا يتعدى دوره المناقشة المحدودة زمنياً تحت طائلة إصداره من قبل رئيس الجمهورية بأمر¹.

ثانياً: شكلية الرقابة المالية البرلمانية:

تأخذ رقابة البرلمان طابعاً شكلياً في حال تخلف الحكومة عن تقديم العرض الختامي عن استعمال الإعتمادات المالية الذي يتيح للبرلمان مراقبة الموازنة التي سبق له أن أقرها، وبالتالي تصبح هذه الرقابة عديمة الجدوى عندما تمتنع الحكومة عن تقديم قانون ضبط الميزانية، مما يجعل هذه الرقابة غير فاعلة، فقد ذهب المشرع الفرنسي إلى أنه لا يمكن أن يحال على البرلمان قانون المالية الجديد مالم تتم إحالة قانون التصفية لمواجهة ظاهرة التأخر².

¹- أكحل محمد، الحكامة المالية لترشيد الانفاق العام (دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر)، أطروحة نكتوره في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة-1، 2020/2019، ص 359.

²- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مقارنة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 213.

ثالثا: تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية.

القاعدة العامة أنه بمجرد اعتماد قانون المالية من قبل البرلمان تلتزم الحكومة بتنفيذ محتوى الرخصة المالية ولا تستطيع إجراء أي تعديل عليها، غير أن التطورات الاقتصادية والمالية وكذا الظروف الداخلية والخارجية تمنحها إمكانية إجراء تعديلات عليه عن طريق قانون المالية أو تحويل الاعتمادات المالية¹:

1- قانون المالية التكميلي:

يعد قانون المالية التكميلي أحد الحلول للتكيف مع الظروف المستجدة والطارئة، لكن جعله بمثابة العرف السنوي، خلال السنوات الأخيرة يعبر بوضوح عن سوء تقدير وتخطيط وتسيير، بالنظر للمدة التي تفصل عادة بين عملية اعتماد قانون المالية للسنة والقانون التكميلي والتي لا تتجاوز ستة أشهر وهو ما يشكل هدرا للمال العام².

2- تحويل الإعتمادات المالية:

إن تنامي عمليات تحويل الإعتمادات المالية دون تقديم عرض حول استعمالها يعكس عدم جديده تسيير المال العام في إطار انعدام الشفافية وغياب المساءلة³.

رابعا: انحسار رقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية

إن عدم التزام الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية لدى تقديمها مشروع قانون المالية وعزوفها عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية تطبيقا لنص المادة

¹ - أكحل محمد، المرجع السابق، ص ص 360، 361.

² - المرجع نفسه، ص 381.

³ - نفسه، ص 361.

156 من الدستور حسب آخر تعديل له، والذي يتم بموجبها مباشرة الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية يؤكد انحصار الرقابة اللاحقة أو البعدية على تنفيذ الميزانية¹.

الفرع الثاني: ضعف الرقابة المالية من خلال مجلس المحاسبة

مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية مكلفة بالرقابة البعدية على الممتلكات والأموال العمومية

وتنص المادة 199 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على أن: "مجلس المحاسبة مؤسسه عليا مستقلة"، إلا أن نفس المادة في فقرتها الثالثة تجعل رئيس مجلس المحاسبة تابعا لسلطة تعيين رئيس الجمهورية هذا من جهة، ومن جهة أخرى تلزمه بموجب الفقرة الرابعة منها أيضا، برفع تقريره السنوي لرئيس الجمهورية، وكان الأحرى لو يرفع هذا التقرير لرئيسي غرفتي البرلمان هذا الإجراء الذي قضت به الفقرة الثالثة من المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وتراجع عنه تعديل سنة 2020.

هذا الإجراء الذي من شأنه أن يمنع المواجهات والضغوطات المحتملة، بين رئيس مجلس المحاسبة ورئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية (جهة تعيينيه)، ويسمح باستقلالية المجلس في ممارسة مهامه الرقابية بعيدا عن كل الضغوطات والتهديدات.

1- خضوع رئيس المجلس للتعيين من قبل رئيس الجمهورية:

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تعيين رئيس مجلس المحاسبة بموجب مرسوم رئاسي، تطبيقا لنص المادة "3" من الأمر (95-23) والمتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، وهو ما يضع رئيس المجلس أثناء تأديته مهامه الرقابية تحت ضغوطات الهيئات الخاضعة له والتابعة للسلطة التنفيذية.

¹ - ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مقارنة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص ص 214، 215.

كما يجد رئيس المجلس صعوبة وحرص كبير في مواجهة رئيس السلطة التنفيذية، وهو رئيس الجمهورية في برمجة بعض المهمات الرقابية لبعض الإدارات السيادية والتي تخضع لرقابته مثل الوزارة الأولى، وزاره العدل، وزاره الخارجية، حفاظا على منصبه وخوفا من تحيته من طرف رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحية تعيينه وصلاحية إنهاء مهامه.

لذا فإنه كان من المفترض أن يتم انتخاب رئيس المجلس من بين قضاة مجلس المحاسبة، ضمانا لمبدأ استقلالية وحياد هذه المؤسسة الدستورية للقيام بالمهام المنوط بها في أحسن الظروف وبعيدا عن هيمنة رئيس الجمهورية¹.

2- تقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية:

إن رئيس مجلس المحاسبة مكلف دستوريا بإعداد تقرير سنوي يرفعه إلى رئيس الجمهورية، وهو إجراء قضت به المادة 170 من دستور 1996، وأيضا المادة 160 من دستور 1989، واستقر على هذا الإجراء التعديل الدستوري لسنة 2016 و2020².

وهذا الإجراء وضع في غير محله، حيث أن المجلس يجد الحرج الكبير في تدوين الملاحظات والإقتراحات وكأنه بذلك ينتقد مخطط عمل الحكومة وهو مالا تحبذه السلطة التنفيذية³.

هذا بالإضافة إلى كون أن التقارير التي يعدها المجلس سواء التقرير السنوي أو التقارير التقييمية الخاصة، والتي تشكل حصيلة عمل هذا الأخير ينتهي مفعولها بمجرد تسليمها إلى

¹ - مزيتي فاتح، مجلس المحاسبة الجزائري بين الإستقلال والتبعية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، المجلد 5، العدد2، 2020، ص280.

² - عمار بوضياف، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية -مراحل التعديل-المضمون-المستجد، جسر للنشر والتوزيع الجزائر، ط1، 2021، ص142.

³ - مزيتي فاتح، المرجع السابق، ص280.

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

السلطة التنفيذية) رئيس الجمهورية بالنسبة للتقرير السنوي أو الوزير الأول بالنسبة للتقارير التقييمية) ما جعل من المجلس مستشارا قانونيا وماليا للسلطة التنفيذية¹.

كما أن المجلس حتما سيتفادى إدراج بعض تقارير الفساد التي يكون فيها رؤساء الجهات التنفيذية هم المسؤولون عنها، وقد كشفت العدالة في بداية سنة 2019 بمناسبة ما أطلق عليه بـ: "الحراك الشعبي" على الكثير من هذه القضايا² خاصة ما يتعلق بقضايا الفساد المالي اختلاس المال العام يمتد أثرها إلى عدة سنوات وهذا دليل على تغافل مجلس المحاسبة عنها في عهده الماضية.

لذلك كان من المفترض أن يقدم التقرير السنوي لمجلس المحاسبة إلى السلطة التشريعية بدلا من رئيس الجمهورية.

وما يثير الإستهجان أن المشرع الدستوري الجزائري كان قد ألزم المجلس بإفادة تقريره السنوي أيضا إلى رئيس غرفتي البرلمان بموجب تعديل 2016 ليتراجع عن هذا الإجراء بمناسبة تعديل سنة 2020 ويحتفظ به فقط لصالح رئيس الجمهورية وحده، والأصلح لو أنه ألقى رئيس الجمهورية وأبقى على رئيسي مجلس البرلمان.

¹ - غداوية رشيد، المرجع السابق، ص 242.

² - مزيتي فاتح، المرجع السابق، ص 280.

المبحث الثالث: ضعف آليات مكافحة الفساد في الجزائر

لم تستطع الدول فرادى ملاحقة جرائم الفساد، حيث أيقن أعضاء المجتمع الدولي فشل هذا المسعى، وتداعوا إلى ضم الجهود لمكافحة آفة الفساد، وكانت الجزائر من أوائل ملبي هذا النداء، منخرطة في هذه الجهود الدولية، ورسمت بذلك إستراتيجية وطنية طموحة لتطوير آلياتها القانونية والمؤسسية¹، بشكل يجعلها ترقى إلى مصاف المقاييس الدولية للوقاية من الفساد وردعه (المطلب الأول)، إلا أن وقف تنظيم النصوص وتعطيل ممارسة الهيئات لاختصاصاتها حال دون فاعليتها في مكافحة الفساد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: منظومة مكافحة وطنية ترقى لمصاف المقاييس الدولية للوقاية من الفساد وردعها

إن مكافحة ظاهرة الفساد أصبحت تأخذ أبعادا دولية، وبالتالي فإنه يستوجب تأطيرها بنصوص قانونية خاصة تتماشى مع ما جاءت به اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تنص على تكليف التشريعات الوطنية مع ما نصت عليه الاتفاقية، مع استحداث هيئات تقوم بالتصدي للظاهرة، والتي يجب أن تكون ذات فعالية تعطي نتائج ملموسة². والجزائر وفي إطار انخراطها في المساعي الدولية لمحاربة الفساد انضمت إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها من الإتفاقيات الدولية والإقليمية في هذا المجال (الفرع الأول)، وبالتالي كان لزاما عليها ترجمة ذلك بإصدار تشريعات وطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه تماشيا مع هذه الالتزامات الدولية، وهذا بالفعل ما قامت به الجزائر بإصدارها

¹ - شهيدة قاده، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسستي طموح يفقد لأليات إنفاذه، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، كيوسانيس، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، مجلد 2019، عدد1، ص 2.

² - بن الشيخ عبد الباسط، يامة إبراهيم، التجربة الجزائرية في مكافحة الفساد بين مقتضيات التشريعات الوطنية وحتمية التكيف مع الاتفاقات الدولية، مجلة تحولات، جامعة ورقلة، المجلد 03، العدد 02، 2020، ص 151.

لنص القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته كآلية من آليات مكافحة الفساد ضمن السياسة التشريعية لمكافحة الفساد على المستوى الوطني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إلتحاق الجزائر بالجهود الدولية لمكافحة الفساد.

أصبحت قضية الفساد أحد أبرز القضايا التي حظيت باهتمام الدول وأخذت جزءا في برامجها، خاصة بعد انتشار فكرة الحكم الراشد في خطابات المؤسسات الدولية والحكومات، فظهرت عدة جهود من أجل الوقوف في وجه الفساد على المستوى الدولي والإقليمي والوطني، والجزائر التي تعاني من استفحال الظاهرة بشكل خطير لا يتماشى مع جهودها المبذولة في إطار مكافحة الفساد والوقاية منه¹، انخرطت في هذه المساعي الدولية وذلك لتعزيز وتدعيم جهودها الوطنية في مكافحة هذه الآفة.

حيث كانت من أوائل الدول العربية المنظمة طوعيا إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ووقعت عليها في 19 ابريل 2004، وصادقت عليها بموجب المرسوم الرئاسي 04/28، كما أن الكل شهد بحضورها اللافت على الصعيد الإفريقي في بلورة إستراتيجية قارية لمواجهة الفساد، وكانت من مهندسي اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد الموقع عليها في 11 جويلية 2003، وصادقت عليها بموجب المرسوم الرئاسي 137/06، كما كانت من الأعضاء الفاعلين لبلورة الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد الموقع عليها في 21 ديسمبر 2010، والتي بادرت إلى المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي 249/14.

¹ - سمايلي نوفل، بوطورة فاطمة الزهراء، هيئات وآليات مكافحة الفساد والوقاية منه في الجزائر، تفعيلًا للإنخراط في المساعي الدولية لمواجهة الظاهرة، مجلة الباحث للدراسات، جامعة باتنة 1، المجلد 08، العدد 02، 2021، ص 477.

إلا أن هذا الانخراط في هذا المسار الدولي لم يكن ليفيد في شيء، والإطار الوطني لمكافحة الفساد متخلف عن ركب التكيف معه، وهو ما دفع بالسلطات العمومية إلى تطويع الترسنة القانونية والمؤسسية مع الأبعاد الدولية لملاحقة هذه الجريمة والوقاية منها¹.

الفرع الثاني: السياسة الوطنية لمكافحة الفساد

بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 04-188 والذي يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كان لزاما على المشرع الجزائري اقرار تشريعات خاصة للتصدي لظاهرة الفساد ومكافحتها، وتكييف المنظومة القانونية ككل من أجل الحد من ظاهرة الفساد ومكافحتها²، وقد توج ذلك بصدور قانون 06/01 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه، هذا الأخير الذي يعد الإطار القانوني القاعدي لسد الفراغ القانوني في مجال مكافحة الفساد في الجزائر، وتضمن 74 مادة ضامة لمختلف آليات الوقاية والتدابير الردعية ومبادئ وقواعد الحوكمة والشفافية الحائلة دون تنامي هذه الظاهرة، ناهيك عن نصه على مكونات مؤسسية خاصة لمكافحة الفساد، وإمداده لمنفذي الإستراتيجية الوطنية بأدوات تحري وكشف جديدة (استثنائية)، تستجيب للرهانات الخطيرة التي باتت هذه الجرائم تمثلها على مقدرات المجتمع الاقتصادية والاجتماعية³.

وهو اليوم- ويغض النظر عن التعديلات المتتالية عليه- لازال ينظر إليه بحسبانه مدونة جامعة وضمانة لعدد الأحكام الموجودة في النصوص القانونية السابقة ذات الصلة بالفساد، ويحلو لكثير من فقه قانون الفساد وصفه " بالقانون الشامل والكامل لكافة جرائم الفساد" وبأنه يمثل وبحق منظومة قانونية بمقاييس دولية لمناهضة آفة الفساد ومحاربتها على

¹ - شهيدة قادة، المرجع السابق، ص 2، 3.

² - بن الشيخ عبد الباسط، يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 154.

³ - شهيدة قادة، المرجع السابق، ص 3.

مختلف المستويات حماية للمجتمع وأسس الدولة السياسية والاقتصادية والثقافية، مقتديا بالنهج التشريعي المتبع من قبل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹.

المطلب الثاني: ضعف دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (المسماة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته حاليا)

خصوصية جرائم الفساد تكمن في وقوع الضرر على الشخص الاعتباري، وقد يدفع هذا التلكؤ عن ملاحقة مرتكبيها، وهو ما يستدعي بالضرورة إناطة هذا الدور بهيئات مختصة مكملة لأجهزة الدولة التقليدية لحماية المجتمع من الجريمة المنظمة نزولا عند مقتضيات دولية وداخلية².

وفي هذا الإطار تعدد وتتعدد الأجهزة المكلفة بالوقاية وملاحقة أفة الفساد في الجزائر، من قبيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والديوان الوطني لقمع الفساد وأجهزه أخرى. ورغم هذا التعدد والتنوع في الأجهزة إلا أننا أثرنا التركيز على " الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" والمسماة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته حاليا بموجب التعديل الدستوري الأخير، ونظرا لعدم صدور القانون المنظم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فإنه من السابق لأوانه تقييم عمل هذه السلطة وبالتالي فإننا ننطلق من التجربة السابقة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، على اعتبار أنها مظهر لتطور المكون المؤسساتي الوطني في مجال محاربة الفساد، وذلك من خلال الوقوف على أهم الثغرات القانونية في النصوص المنظمة لها(الفرع الأول)، وتقييم دورها في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه(الفرع الثاني)

¹ - شهيدة قادة، المرجع السابق ، ص 3.

² - المرجع نفسه، ص3

الفرع الأول: الإختلالات القانونية في النصوص المنظمة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (المسماة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته حالياً)

تضمنت النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تناقضات واضحة، فالمشعر تارة ينص صراحة على استقلالية الهيئة وتارة أخرى يخضعها إلى تبعية السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وهذا ما أدى إلى محدودية استقلال هذه الهيئة في مواجهة هاتين السلطتين، كما لم تخلو هذه النصوص من النقائص والفراغات القانونية التي أدت إلى محدودية نشاط الهيئة في مكافحة الفساد، وبالتالي فالمشعر جرد الهيئة من أهم الميكانيزمات التي جعلها ذات دور فعال، مما أدى إلى قيام هيئة مبتورة غير قادرة على ممارسة مهامها على أكمل وجه.

أولاً: محدودية استقلال الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية

لا شك أن الاستقلالية هي مطلب ضروري للهيئة، لتتمكن من أداء مهامها على أكمل وجه، ويقصد بها عدم خضوع السلطة الإدارية المستقلة لأية رقابة سلمية أو وصائية، والهدف من هذه الإستقلالية هو إتاحة الفرصة للهيئة للعمل بحرية دون رقابة رئاسية ودون الرجوع إلى سلطات أعلى لأخذ إذن أو تصريح¹.

والتحليل الدقيق لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد يكشف قيوداً تحد من استقلالية الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية من خلال تركيز سلطة تعيين، تجديد وإنهاء مهام أعضاء الهيئة في يد رئيس الجمهورية، وكذا نسبية الإستقلال المالي للهيئة وخضوع الهيئة لرقابة رئيس الجمهورية على أنشطتها.

¹ - بن بطو سلمية، جريمة الرشوة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة،

أ-تركيز سلطة تعيين، تجديد وإنهاء مهام أعضاء الهيئة في يد رئيس الجمهورية
تنص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي
413-06 المحدد لتشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفيات سيرها على أنه: "تضم الهيئة مجلس
يقظة وتقييم يتشكل من ستة (6) أعضاء، يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5)
سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها"¹.

ويستفاد من هذه المادة أن سلطة تعيين وتجديد كل الأعضاء وإنهاء مهامهم تتركز بيد
رئيس الجمهورية وفي هذا تراجع عن مبدأ هام يضمن استقلالية أي هيئة من الناحية
العضوية وهو التعدد في الجهات المكلفة باختيار وانتقاء الأطراف العضوة في الهيئة، فحبذا
لو قام المشرع بتوزيعها بين كل من السلطات الثلاث، التنفيذية، التشريعية والقضائية لضمان
استقلالية أكبر للهيئة عن السلطة التنفيذية².

ب-نسبية الإستقلال المالي للهيئة:

تنص المادة 18 من قانون 06-01 أن الهيئة تتمتع بالإستقلال المالي، إلا أن المادة
22 من المرسوم 413-06، تنص على أن ميزانية الهيئة تضم في باب إيراداتها إعانات
الدولة، مما يجعل حتما هذه الأخيرة تمارس نوعا من الرقابة على الهيئة وهذا ما تؤكد المادة
24 من نفس المرسوم، وبالتالي تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية من الجانب المالي.

1- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 413-06 المحدد لتشكيلة الهيئة وتنظيمها
وكيفيات سيرها، ج ر عدد 8 بتاريخ 15 فيفري 2012
2- عثمانى فطيمة، "من أين لك هذا؟" بين هشاشة النصوص ونقص إرادة التفعيل، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات
كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012، ص 4

ج-خضوع الهيئة لرقابة رئيس الجمهورية على نشاطاتها:

إن من بين ما يعرقل استقلالية الهيئة أنها ملزمة بموافاة رئيس الجمهورية بتقرير سنوي عن نشاطها¹، مما يعني خضوعها لرقابة لاحقة عكس مبدأ الإستقلالية الذي يجعلها بعيدة عن أية رقابة سلمية أو وصائية، كما أن المشرع لم ينص على نشر تقريرها²، وفي هذا يكون المشرع الجزائري قد خالف نظيره الفرنسي الذي نص على إجراءات نشر وإشهار هذا التقرير في الجريدة الرسمية، كما أن انتقاص هذا العنصر يعارض أحد المبادئ الهامة للحكم الراشد والمتمثلة في "الشفافية" التي أشارت إليها المادة 20 الفقرة 1 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ودون أن ننسى أن النمو الهائل لمجموعة الخليفة كان نتيجة غياب الشفافية والرقابة فيما يتعلق بمصادر تمويلها وعدم نشرها لحساباتها، أو أية معلومات حول أصحاب الأسهم فيها أو تمويلها³.

ثانيا: محدودية نشاط الهيئة في مكافحة الفساد

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تمارس مجموعة من المهام والصلاحيات، تتميز عموما بأنها تدابير وقائية، فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دورها يتعلق أساسا بالوقاية وليس بالمكافحة⁴. وبالتالي فالهيئة لا تملك سلطة القمع وتسليط العقاب، وتنتهي مهمتها عند تحويل قضايا الفساد إلى وزير العدل هذا من جهة، ومن جهة أخرى حصر المشرع الجزائري الفئة

¹ - أنظر المادة 24 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر عدد 14 بتاريخ 8 مارس 2006

² - بن يطو سليمة، المرجع السابق، ص 86

³ - عثمانى فطيمة، المرجع السابق، ص ص 5، 6

⁴ - عميور خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 82

الملزمة بتقديم التصريح بالامتلاكات أمام الهيئة، مما أدى إلى تفويض أهم آلية تمتلكها الهيئة في مواجهة الفساد المالي.

أ-إحالة قضايا الفساد والتصرف فيها

تحيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المخالفات والتجاوزات المتعلقة بالفساد المالي والإداري ذات الوصف الجزائي إلى وزير العدل الذي يختص بتحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء، وبالتالي خروج قضايا الفساد من حوزة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ودخولها في حوزة الجهات القضائية المختصة وفي هذا تكريس للتبعية القضائية.

حيث تنص المادة 22 من القانون 06-01 على أنه يتعين على الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحول الملف إلى وزير العدل الذي يختص بتحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء.

إذا يقتصر دور الهيئة في عملية التحري والبحث وجمع المعلومات فقط، لكن ومع ذلك فإن صلاحية البحث والتحري تتعارض مع الطابع الإداري للهيئة وعدم تزويدها صراحة بصلاحيات الضبط الإداري، فكيف إذن يلزم القانون برفع يد الهيئة على الوقائع ذات الوصف الجزائي من جهة وبتيح لها الإستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع من جهة أخرى، وعليه لتفادي عدم الإنسجام بين المواد يستحسن إعادة صياغة الفقرة 7 من المادة 20 من القانون 06-01، بحيث تصاغ بمفهوم التحريات الإدارية وبهذا يكون للهيئة الحق في التفتيش وطلب المعلومات والوثائق من مختلف القطاعات، فإن اكتشفت وقائع ترى أنها تحمل وصفا جزائيا أحالتها إلى وزير العدل¹.

¹ - حمزة خصري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، دفاثر السياسة والقانون، العدد 7، جوان 2012، ص183

وكذا فإن الهيئة غير مؤهلة قانونا للإخطار من أجل المتابعة القضائية، وهكذا يكون
المشرع قد خالف نظيره الفرنسي في هذا الجانب¹.

ب-محدودية سلطة الهيئة في تلقي التصريحات بالامتلاكات

لعل أهم التدابير الإدارية التي تقوم بها الهيئة في مواجهة أعمال الفساد تكمن في
عملية تلقي التصريحات الخاصة بالامتلاكات التي تعود إلى الموظفين.

حيث يعد هذا الإجراء من أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال
الفساد، لكون هذه التصريحات تبين تطور الذمة المالية للموظف المعني في ظروف
مختلفة،ومن خلاله يتم تحريك الرقابة عن طريق استغلال المعلومات الواردة فيها.

إلا أن الملاحظ على موقف المشرع الجزائري حصره لفئة محدودة من الموظفين الذي
يتعين عليهم التصريح بامتلاكاتهم أمام الهيئة، حيث تتمثل هذه الفئة في كل من رؤساء
وأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة، وبهذا قام المشرع بإقصاء الهيئة من تلقي التصريحات
الخاصة بامتلاكات كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري
وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء
والقناصل والولاة والقضاة وإحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا².

وفي هذا الإطار يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تراجع عن الأحكام الواردة في المرسوم
04-97 المؤرخ في 11جانفي 1997 والمتعلق بالتصريح بالامتلاكات، والذي أحدث لجنة
خاصة مكلفة بتلقي التصريحات من قبل جميع الموظفين بما فيهم الذين تمت إحالتهم إلى
الرئيس الأول للمحكمة العليا-المشار إليهم أعلاه-حيث تبرز هذه اللجنة في تقريرها السنوي
ما قد تلاحظه من تطور في الذمة المالية التي لم يقدم الشخص المعني بخصوصها

¹ - عثمانى فطيمة، المرجع السابق، ص 6

² - المادة 6 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 بتاريخ 8 مارس 2006

توضيحات وبعد إلغاء الأمر 97-04 المذكور أعلاه، أصبح الأشخاص المعنيون وبالخصوص أعضاء الحكومة والبرلمان يتمتعون بنوع من الحصانة بالنظر لعدم اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتلقي تصريحاتهم¹.

وانطلاقا مما سبق نستنتج أن المشرع لم يمنح الهيئة الضمانات الكافية لاستغلال آلية التصريح بالممتلكات، مما يضعف من الدور الرقابي للهيئة في مجال مكافحة الفساد، خاصة وأن هذه الآلية هي الوحيدة التي بمقتضاها تستطيع الهيئة تحريك رقابتها².

الفرع الثاني: واقع عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (المسماة حاليا السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته)

إن تعطيل تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وضعف إرادة الهيئة في مكافحة الفساد، وعدم تراجع وتيرة الفساد، كلها حقائق تعكس غياب دور الهيئة في مكافحة الفساد على أرض الواقع.

أولا-تعطيل تنصيب الهيئة

بالرغم من مصادقة نواب البرلمان الجزائري في سنة 2006 على تأسيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لم يتم تنصيبها إلا في أواخر سنة 2010، لتتعطل مرة أخرى في ممارسة نشاطها بعد مرور أزيد من سنة على تنصيبها، وهذا ينم ربما عن غياب الإرادة السياسية لمكافحة ظاهرة الفساد والخوف من تحويلها إلى هيئة لتصفية الحسابات خاصة وأن الجزائر لم تضع آلية جدية يتم بمقتضاها تطبيق القوانين على المفسدين منذ ثلاثين سنة أي منذ تأسيس مجلس المحاسبة سنة 1980.³

¹- رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي، عدد 5، 2009، ص77

²- عميور خديجة، المرجع السابق، ص39

³- صالح زياني، الإنفتاح السياسي في الجزائر ومعضلة بناء قدرات آليات الممارسة الديمقراطية، دفاثر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، أبريل 2011، ص 325

وتتمثل مهام الهيئة دستوريا على الخصوص، في اقتراح وتفعيل سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية.

ثانيا :غياب إرادة الهيئة في مكافحة الفساد

إن أغلب قضايا الفساد التي تناولتها الهيئة، هي ليست من اكتشافها، وإنما كانت نتيجة تدخل مؤسسات أجنبية أو جهات حكومية في الخارج، كما هو الشأن في قضية الطريق السيار شرق غرب وقضية فضائح سونطراك وسابيام الإيطالية، إلى جانب ذلك أن الهيئة لم تقم بطلب أي وثيقة أو معلومات من أي إدارة أو شخص في إطار التحقيق في قضايا الفساد.¹

كما أنه ومن مهام الهيئة أنها ترفع تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية، حسب نص المادة 24 من القانون 06-01، لكن ما يلاحظ في الواقع العملي للهيئة هو تأخر صدور تقاريرها السنوية عن الموعد المحدد لتقديمها.²

والسؤال المطروح لماذا سكت المشرع الجزائري عن مصير هذا التقرير السنوي بعد عرضه على رئيس الجمهورية ؟ أو بالأحرى ما جدوى هذا التقرير؟

ثالثا-غياب عمل الهيئة في ظل عدم تراجع وتيرة الفساد

لعل من ابرز نتائج تنامي مشكلة الفساد استفحال مظاهر الدولة الرخوة، وعلى رأسها انتشار الرشوة كأسلوب للحياة، سعيا للوصول إلى المناصب لتحقيق مصالح معينة، وإصدار القوانين وعدم تطبيقها

¹ - خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2012، ص123

² - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والإقتصادي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ، يومي 23، 24 ماي 2007، ص104

وهذا ما يدل على عدم قدرة ونجاعة الآليات التي تم رصدها للحد من هذه الظاهرة فالحكومات المتتالية وكذا الهيئات الرسمية تسعى من خلال التصريحات والملتقيات لتسويق صورة ايجابية في مكافحة الفساد.

كما أن بعض التوجهات الحكومية، أو بعض القيادات في الدولة لا ترى ضرورة لمكافحة الفساد أو زيادة آليات الإصلاح بحجج مختلفة قد تكون متعمدة أو غير مقصودة أو يكون لها أبعاد أخرى غير معلومة.¹

فالرتب المتدنية التي منحت للجزائر وفقا لمؤشرات قياس مدركات الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية في السنوات الأخيرة، كانت متوقعة بسبب استمرار الكشف على مزيد من الفضائح وغياب إرادة حقيقية لدى الحكومة لمكافحة الظاهرة.

فالمفروض أنه وبعد تعزيز المشرع لآليات مكافحة الفساد خاصة من خلال استحداثه للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أن يكون هناك تراجع للظاهرة، غير أن الواقع يثبت تنامي واستفحال الظاهرة أكثر من قبل.

حيث أصبحت الجزائر بؤرة للاختلاسات، فهناك العديد من قضايا الفساد وتبيد المال العام تجاوز حجمها الملايين، تم تحويلها من قبل أشخاص سواء من البنوك أو مراكز البريد أو صناديق الضمان الإجتماعي بل وحتى من المؤسسات الثقافية العلمية، ولم يسلم أي قطاع وزاري من حدوث مثل هذه الفضائح المالية، وقد أكدت مصادر مطلعة أن القيمة المالية التي تم اختلاسها لمختلف مكاتب بريد الجزائر بلغت 290 مليار سنتيم من العام 2007 ولغاية 2010.

¹ - الياسين عبد العزيز، احمد بزيغ، الحوكمة الحكومية والآثار المترتبة على تطبيقها في الأجهزة الحكومية، الكويت، ط1، 2013، ص88

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

وكذا اختلاس طالت عشر وكالات تابعة للبنك الوطني الجزائري بلغت قيمتها "42.373.000" اثنان وأربعون مليون وثلاثمائة وثلاثة وسبعون ألف دينار جزائري، وتمت عملية الإختلاس عن طريق قيام المتهمين بفتح حسابات لدى هذه الوكالات، عن طريق دفع ملفات مزورة بأسماء وهمية وبعدها يدفعون صكوكا للتخليص صادرة عن بنوك أخرى التي تدفع لهم رغم أن حساباتهم لا تحتوي على رصيد، وهذا بفضل أحد المختلسين الذي كان يؤشر على صكوكهم بعبارة قابل للدفع عن طريق خاتم مزور¹.

¹ - فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم " الآثار وسبل المعالجة"، منشورات الطلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص211-214

الفصل الثاني:

مداخل تحقيق التنمية المستدامة من

منظور الحكم الراشد

الفصل الثاني: مداخل تحقيق التنمية المستدامة من منظور الحكم الراشد

بعدما استعرضنا مختلف الإشكالات والإختلالات القانونية التي تعيق تطبيق الحكم الراشد في الجزائر، صار من اللازم معالجتها عن طريق طرح مجموعة من الإصلاحات الواجب إتباعها من طرف المشرع الجزائري من أجل الخروج من حالة التخلف إلى إرساء مبادئ الحكم الراشد، الذي لا تقوم له قائمة من دون الإهتمام بمعالجة مختلف الإشكالات الواردة في مختلف النصوص القانونية التي تؤطر عملية ترشيد الحكم في مختلف المجالات السياسية، الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية.

ونتوقع في حال الإهتمام بإصلاح هذه الإختلالات القانونية الوصول إلى منظومة قانونية ملائمة تسمح بتطبيق حكم راشد الجزائر، ومن ثم تحقيق تنمية مستدامة سياسية، إدارية، اقتصادية واجتماعية

المبحث الأول : مفهوم التنمية المستدامة

سنتطرق في هذا المبحث لتعريف التنمية المستدامة وأبعادها، وتبيان العلاقة بينها وبين

الحكم الراشد

المطلب الأول: تعريف التنمية المستدامة وأبعادها

إن معرفة المقصود بالتنمية المستدامة وتحديد مختلف أبعادها يساعد لاشك في فهم الصلة والعلاقة الكامنة بينها وبين الحكم الراشد.

الفرع الأول:تعريف التنمية المستدامة

لقد ظهر مصطلح التنمية المستدامة وأخذ اهتماما كبيرا بعد ظهور تقرير لجنة برودتلاند (Brudtland) الذي أعدته اللجنة العالمية للبيئة والتنمية سنة 1987، حيث تمت

صياغة تعريف للتنمية المستدامة على أنها: "التنمية التي تلبي الاحتياجات الحالية الراهنة دون المساس بحقوق الأجيال القادمة في تلبية احتياجاتهم"¹.

إذ منذ التسعينيات من القرن العشرين أصبحت التنمية المستدامة من جل اهتمامات الحكومات، حيث تعتبر وسيلة لتحقيق العدالة في توزيع الثروات بين مختلف الأجيال، وتشكل التنمية المستدامة أداة لمعالجة المشكلات المختلفة والمتنامية للأفراد ويعتبر الفقر والركود المزمن الذي تعيش فيه البلدان النامية إحدى هذه المشكلات مما يتطلب خلق نموذج للتنمية يعالج المشكلات السابقة، التي خلفتها طرق التنمية السابقة².

لكن عملية التنمية المستدامة ليس سهلة ولا يمكن الوصول إليها بسهولة.

الفرع الثاني: أبعاد التنمية المستدامة

تبنى مؤتمر (ريو دي جانيرو-ل قمة الأرض) عام 1992، فكرة التنمية المتواصلة وجعلها محور خطة العمل الموضوعية للقرن الحادي والعشرين، حيث برزت لها أبعادا جديدة ترتبط بالوسائل التقنية التي يعتمد عليها في الجهد التنموي³، إضافة إلى البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

¹- الجودي صاطوري، التنمية المستدامة في الجزائر: الواقع و التحديات، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 16، العدد16، 2016، ص 300.

²- معنصم محمد إسماعيل، دور الاستثمارات في تحقيق التنمية المستدامة (سورية نموذجا) ، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، كلية الاقتصاد ، جامعة دمشق ، سورية ، 2015، ص 42.

³- بن حليلة سليمة، خضراوي ساسية، واقع وأفاق التنمية المستدامة في الجزائر ، مجلة دفاتر بواذكس، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد 5، العدد 2، ص 123.

أولاً-البعد الاقتصادي:

التنمية المستدامة في بعدها الاقتصادي تهدف إلى التحسين والتغيير في أنماط الإنتاج واستعمال الطاقات النفطية، الأخذ بالتكنولوجيات المحسنة، مسألة اختيار وتمويل وتحسين التقنيات الصناعية في مجال توظيف الموارد الطبيعية، إضافة إلى النشاطات المرتبطة بالاستهلاك (التسيير المستدام للموارد الطبيعية)، وكذلك الشروع في تجسيد استراتيجيات وتوجهات تتشارك فيها جميع الشرائح¹.

وتسعى التنمية الاقتصادية إلى تحسين الظروف الاجتماعية للفرد، لذلك فهي غاية تستهدف الدول المتقدمة والمتخلفة على حد سواء، ومن بينهم دولة الجزائر، فقد مرت الجزائر بالعديد من المراحل في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية، في سنة 2001 تم اعتماد برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والذي امتد إلى غاية 2004، وذلك قصد تحفيز النمو من خلال إنعاش الاقتصاد عن طريق تفعيل الطلب الكلي، وترقية الاستثمار وكذلك تهيئة البنية التحتية للاقتصاد الوطني وفق التحولات التي تميز المسار التنموي، بالإضافة إلى تحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر.

ورغم ما حققه هذا البرنامج في بدايته من إنعاش للتنمية الاقتصادية²، إلا أنها تراجعت سنة 2004، ف جاء برنامج دعم النمو الاقتصادي لسنة 2005-2009 كآلية مكملة لسياسة الإنعاش والهدف منها ضخ اكبر قدر من الاستثمارات المحلية والأجنبية لتسريع وتيرة النمو، لكن استمر انخفاض نسبة النمو لتسجل 1.68٪ سنة 2006، ثم تراوحت ما بين 3٪ و2٪ من 2007 إلى غاية 2013.

¹- زاوية رشيدة، أبعاد التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة دراسات اقتصادية البصيرة، مركز البحث و الاستشارة، وتعليم الخدمات، الجزائر، المجلد 20، العدد 01، 2019، ص 12.

²- المرجع نفسه، ص 20.

وقد كان لانهباء أسعار النفط شهر جوان 2014 الأثر البارز في انخفاض قيمة العملة الوطنية وتسجيل عجز في الميزانية وفي الحساب الجاري الخارجي، ثم ارتفعت نسبة النمو الاقتصادي في سنوات 2017 و2018¹.

ودعمت الجزائر سياستها التنموية بمجموعة من القوانين أهمها:²

- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003، والذي يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

- القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، والمتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.

- القانون رقم 01-19 المؤرخ 12 ديسمبر 2001، والمتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها.

- القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فيفري 2002، والمتضمن حماية وتثمين الساحل.

ثانيا- البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة

تسعى التنمية المستدامة في بعدها الاجتماعي إلى تحقيق الاستقرار في معدلات نمو السكان حتى لا تفرض ضغوطا شديدة على الموارد الطبيعية، ووفق تدفق الأفراد على المدن وذلك من خلال تطوير مستوى الخدمات الصحية والتعليمية في المناطق الريفية، وتحقيق أكبر قدر من المشاركة الشعبية في التخطيط للتنمية³.

وفي واقع البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة في الجزائر، تجد أنه وبالرغم من تحسن الإطار المعيشي للفرد الجزائري والجهود المبذولة في التنمية البشرية حسب ما يشير إليه تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي للتنمية البشرية (2008)، إلا أن نسبة الأمية تبقى

¹- زاوية رشيدة، المرجع السابق، ص 21.

²- المرجع نفسه، ص ص 23، 24.

³- بن حليمة سليمة، خضراوي ساسية، المرجع السابق، ص 125.

مرتفعة بشكل ملفت للانتباه¹، بالإضافة إلى ضعف الخدمات الصحية ونقص الوعي المجتمعي الجزائري بدوره في تحقيق التنمية المجتمعية.

كذلك في التقرير السنوي الذي أصدره المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالتعاون مع خبراء برنامج الأمم المتحدة للتنمية تم التوصل إلى أن مؤشر الفقر قد تراجع بين عامي 1995 و2005، وكذلك تراجع معدلات البطلات، ومن جانب آخر يشير نفس التقرير إلى أن ثلث الأسر الجزائرية تعاني من متاعب مالية².

ثالثا - البعد البيئي للتنمية المستدامة:

التنمية المستدامة في بعدها البيئي تعنى بإدارة المصادر الطبيعية، فعامل الاستنزاف البيئي هو احد العوامل التي تتعارض مع التنمية المستدامة، لذلك ينبغي وضع الطرائق المنهجية أمام الاستهلاك والنمو السكاني والتلوث وأنماط الإنتاج السلبية واستنزاف المياه وقطع الغابات... الخ، أي وضع إدارة علمية للمصادر الطبيعية³.

والجزائر في هذا الإطار وضعت خلال السنوات الأخيرة عدة آليات مؤسسية وقانونية ومالية داخلية لضمان إدماج البيئة والتنمية في عملية اتخاذ القرار، منها بالخصوص كتابة الدولة للبيئة، وهي مديرية عامة تتمتع بالاستقلال المالي، والسلطة العامة، والمجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة وهو جهاز للتشاور ومتعدد القطاعات ويرأسه رئيس الحكومة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي الوطني وهو مؤسسة ذات صبغة استشارية⁴.

¹ - زاوية رشيدة ، المرجع السابق، ص 22.

² - بن حليلة سليمة، خضراوي ساسية، المرجع السابق، ص 126.

³ - الجودي صاطوري، المرجع السابق ، ص 301.

⁴ - بن حليلة سليمة، خضراوي ساسية، المرجع السابق، ص 126.

المطلب الثاني: العلاقة التكاملية بين الحكم الراشد والتنمية المستدامة

إن تعريف صندوق النقد الدولي للحكم الراشد في تقريره حول "الحكم الراشد والتنمية" الصادر عام 1992 على أنه: "أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة من أجل التنمية"¹.

يبرز لنا الترابط الوثيق بين الحكم الراشد والتنمية من حيث أن الحكم الراشد يشكل الرابطة الضرورية لتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية مستدامة، فالحكم الراشد ليس فقط شرطا أساسيا للتنمية المستدامة وإنما هو أيضا نتيجة مراحل تحقيق الاستدامة التي لا يمكن بلوغها من دونه،²

وبالتالي فإن الحكم الراشد والتنمية المستدامة مفهومان مترابطان يكمل كل واحد منهما الآخر، فالتنمية لا يمكن أن تتحقق وتطرد في غياب حكم راشد، كما أن الحكم لا يمكن أن يكون راشدا ما لم يكفل استدامة التنمية.

الفرع الأول: التنمية جوهر قيام الحكم الراشد

لا شك أن التنمية هي غاية المجتمعات الحديثة من أجل تحقيق الاكتفاء لشعبها وسعيا إلى مستوى حياتي يتيح العيش بكرامة لكل فرد من أفراد المجتمع، دون اللجوء إلى نل الحاجة والطلب داخل المجتمع، أو الهجرة الاختيارية أو الإجبارية خارج المجتمع، ومن هنا فإن تنمية المجتمع واستغلال موارده بشكل اقتصادي فاعل، دون إسراف وإهدار، لهو الهدف

¹-The world bank: Governance and development, the world Publication, Washington DC,1992,p1

²- واثق علي الموسمي، موسوعة اقتصاديات التنمية، الجزء الثاني، ط1، 2008، ص 18

الأسمی لأیة حکومة راشدة¹، تسعى لبلوغ الرشادة الإقتصادية والتي لا تتحقق إلا بمشاركة كل الأطراف (الدولة، المجتمع المدني والقطاع الخاص).

والتنمية كونها الهدف المنشود للحكم الراشد تتطلب توفر بيئة حقوقية ومناخ ديمقراطي يؤسس لها ويدعمها، من خلال دولة الحق والقانون والمساواة وتكافؤ الفرص، كما تمثل التنمية عاملاً أساسياً لاستقرار البلاد وتدعيمها لإستكمال سياساتها في الإصلاح وترقية ممارسة أسس الحكم الراشد².

فالحكم لا يمكن أن يكون راشد إن لم يكفل الإدارة الجيدة لموارد الدولة المختلفة وحسن استغلالها وتديريها، حيث أن الهيئات التابعة للأمم المتحدة وبالخصوص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي استخدمت الحكم الراشد كآلية لتحقيق التنمية المستدامة.

الفرع الثاني: الحكم الراشد كشرط لتحقيق التنمية

إن الإخفاقات في تنفيذ السياسات التنموية في البلدان النامية ولجوتها إلى طلب المساعدة المالية من المؤسسات الدولية المانحة، جعل هذه الأخيرة تربط تقديم المساعدات لهذه البلدان باشتراط تبني الحكم الراشد كمنهج للإصلاح وترشيد العملية التنموية، باعتبار أن صياغة سياسات التنمية لا يمكن أن تضمن التنفيذ الفعال في غياب الحكم الراشد³.

وبالتالي فإن محاولة البلدان النامية لتبني الحكم الراشد كأسلوب لتنفيذ سياساتها العامة كان من منطلق الحتمية والضرورة التي لا بد منها لتحسين الأداء التنموي بها.

¹- رابحي لخضر، عبد المجيد بن يكن، الحكم الراشد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 17، 2018، ص 499.

²- دباغي سارة، المرجع السابق، ص 365

³- Sihem Zerwal, Farida Tadjine, Good Governance and Development: a critical analysis of the relationship, the reviewer for political studies, vol 3 , N2, 2019, p178.

فالحكم الراشد يساعد على تحسين الأداء التنموي من خلال الزيادة من فعالية الموارد المحلية والتشجيع على استخدامها بشكل أفضل، وذلك بتهيئة المناخ بوجود سياسة قوية مدعومة من مؤسسات المساءلة العامة والتي تتسم بالشفافية والوضوح يسهم في ضمان أن الأموال العامة لن تهدر أو يساء استخدامها وبالتالي يؤدي إلى كفاءة وفعالية الموارد العامة لتحقيق مزيد من التنمية الاقتصادية.

بالإضافة إلى هذا فإن التنمية المستدامة تسعى إلى تحقيق حياة أفضل للإنسان، والحكم الراشد هو الذي يعزز رفاه الإنسان ويدعمه ويصونه ويفتح المجال لجميع فئات المجتمع للمساهمة في اتخاذ القرارات التي تمس مصالحهم وتمكنهم من المساهمة في تحقيق رفاههم، عن طريق اللامركزية والحكم المحلي الراشد، الذي يتيح لهم فرص المشاركة، ويعزز بناء قدراتهم المادية والمعنوية بتوفير الخدمات الأساسية لهم (عن طريق الاستثمارات طويلة الأجل في الصحة والتعليم وغيرها) وإتاحة الفرص التي تمكنهم من تحسين مستويات معيشتهم بالاعتماد على أنفسهم) تشجيع الاستثمارات الخاصة مثلا عن طريق منح القروض¹.

هذا فضلا على أن التنمية المستدامة تقوم على التوزيع العادل للموارد ما بين أفراد المجتمع دون المساس باحتياجات الأجيال المستقبلية وهذا ما يضمنه الحكم الراشد من خلال مبدأ تساوي الموظفين في الفرص والحقوق وعدم التمييز بينهم في الاستفادة من الخدمات².

¹ - شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر-دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر - 3، 2011/2012، ص 38.

² - المرجع نفسه، ص 39.

الحكم الراشد كشرط لتحقيق التنمية تم تأكيده من طرف عديد المؤسسات المالية ونجد منها البنك الدولي والصندوق النقد الدولي، حيث ربط البنك الدولي بين ظهور مفهوم الحكم الراشد والتنمية، وهذا في تقرير له عن الأزمة الاقتصادية الإفريقية عام 1989 تحت عنوان: "إفريقيا جنوب الصحراء: من الأزمة إلى النمو المستدام"، وقد أرجع هذه الأزمة إلى أبعاد سياسية اعتبرت أزمة حكم انطلاقا من المؤشرات المتفشية في شخصنة السلطة وإنكار حقوق الإنسان وتفتيش الفساد، وقد أكد البنك الدولي أن أساس النهضة والتنمية بالقارة هو الحكم الراشد، من خلال ربطه بين الكفاءة الإدارية الحكومية القائمة على العدالة والمساواة وسيادة القانون وبين النمو الاقتصادي.

كما أكدت العديد من الأبحاث التي قام بها صندوق النقد الدولي أن المقاييس الرئيسية للشفافية والوضوح تعد عاملا مخفضا لمخاطر الاستثمار وهذا ما يؤكد على أن الحكم الراشد عامل مهم لجذب المستثمرين، كما أن الشفافية والمساءلة العامة تؤدي إلى كفاءة وفعالية في التسيير ومكافحة الفساد¹.

¹-دباغي سارة ، المرجع السابق، ص 52

المبحث الثاني: الإصلاح الشامل كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة

باعتبار الحكم الراشد آلية لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، فإن البحث في أسباب ومظاهر اختلالات آلية الحكم الراشد، ومن ثم محاولة إصلاح هذه الاختلالات يعتبر من التحديات المطروحة لتحقيق أداء تنموي مستدام في جميع المجالات السياسية، الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول: مداخل تحقيق التنمية السياسية والتنمية الإدارية

سننطلق في هذا المطلب إلى الإصلاح السياسي كمدخل لتحقيق التنمية السياسية في الفرع الأول، على أن نتناول الإصلاح الإداري كمدخل لتحقيق التنمية الإدارية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الإصلاح السياسي كمدخل لتحقيق التنمية السياسية

الإصلاح السياسي هو عملية التحول من الأنظمة الرجعية والتسلطية إلى مجتمعات أكثر انفتاحا وديمقراطية، وهو عملية تعديل وتطوير قد تكون جزئية أو جذرية في أشكال أنظمة الحكم والعلاقات الاجتماعية¹.

وتحتاج عملية الإصلاح السياسي إلى إرادة سياسية قوية تترجم الرغبة الحقيقية في العمل على إحداث تغييرات سياسية هامة، وضعف هذه الإرادة أو غيابها يحول دون تحقيق الإصلاح السياسي المطلوب².

وفي الجزائر ليست هناك رغبة حقيقية وإرادة في الإصلاح السياسي، فلو كانت مظاهر الرغبة موجودة لكانت هناك المبادرات الفعلية، حيث لم تبدي الحكومات المتعاقبة اهتماما في مسألة الإصلاح السياسي إلا من باب "الديمقراطية الإجرائية" غير الفعلية أي أنها تقوم بإجراءات للحد الأدنى من الإصلاحات السياسية التي تؤدي الغرض الفوري فقط في شكل

¹-تميزار كمال، الإصلاحات السياسية والدستورية وبناء الحكم الراشد في الجزائر، العدد 4، 2015، ص124

²-بلعربي علي، الإصلاحات السياسية في الجزائر في ظل التحولات الدولية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة وهران، 2014/2013، ص 124.

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

خطابات واستراتيجيات ولقاءات صحفية، توحى بعدم وجود أي ضرورة للإصلاح السياسي مادام أن الحكم والحكومات ملخصة في شخص واحد¹.

حيث ارتبطت عملية الإصلاح السياسي في الجزائر بتجارب التعديلات الدستورية المختلفة التي عرفتها البلاد منذ 1962 أي بعد الاستقلال، بدءا بدستور 1963 ثم دستور 1976 ودستور 1989 الذي يعتبر نقطة تحول في النظام الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ثم دستور 1996 الذي كان آخر تعديل له سنة 2020 .

كل هذه التعديلات لم تنبع من إرادة النظام في التغيير والإصلاح، بل جاءت عقب الأزمات أو نتيجة ضغوطات داخلية أو خارجية، وهذا ما أدى إلى التناقضات الحاصلة بين هذه التعديلات والممارسة الفعلية لها.

إن عمليات الإصلاح السياسي المعتمدة في الجزائر لم تسع إلى تحقيق الإصلاح الجذري الشامل الذي يهدف إلى مواكبة التحويلات السياسية الدولية التي حدثت في دول العالم، لأنها ببساطة تمت بطريقة انتقائية وبالتالي لا تعدو أن تكون تعديلات شكلية.

وبالتالي لم تستطع استكمال بناء مشروعها الوطني المتمثل في تكريس الديمقراطية عبر عملية الإصلاح الذي يفتح المجال إلى تبني التعددية السياسية والإعلامية والتأسيس لدولة القانون بسبب عدم تبنيتها إستراتيجية تنموية تهتم بعمليات الإصلاح السياسي².

والسؤال المطروح هنا ما الذي يجب إصلاحه في النظام السياسي الجزائري حتى نصل إلى تحقيق الرشادة السياسية ومن ثم الوصول إلى تنمية سياسية حقيقية.

¹ - عينة مسعود، النظام السياسي الجزائري بين صعوبة الإصلاح السياسي واندلاع الحراك الشعبي (أبريل 1999-أفريل 2019)، مجلة العلوم الاجتماعية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا عدد 16، 2020، ص 264.

² - سنوسي خنيش، زيغم عبد القادر، الإصلاح السياسي في الجزائر (الأبعاد و الدلالات)، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 6، العدد 1، ص ص 151، 152

فمسيرة عملية الإصلاح السياسي في الجزائر يجب أن تنطلق من المرتكزات التي يقوم عليها أي إصلاح سياسي ناجح وتجاوز مختلف التحديات التي تواجهه وذلك بالتركيز خاصة على إصلاح النظام السياسي على المستوى الدستوري والقضائي والانتخابي والحزبي.

أولاً- إصلاح النظام الدستوري والنظام القضائي:

1-إصلاح النظام الدستوري:

إن تحليل عبارة النظام الدستوري تفيد أن النعت "الدستوري" المضاف إلى "النظام" لتصبح الصيغة "النظام الدستوري" تحيل على النظام المدسّتر، أو الذي تمت دسترته.¹ ومن هذا المنطلق فإن النظام السياسي الذي يميز كل دولة عن الأخرى يمكن التعرف عليه من دستورها، فالدستور هو الذي يبين نظام الحكم فيها ووسائل ممارسة السلطة ومركز الفرد منها ومدى حقوقه والتزاماته.² ووجود الدستور الديمقراطي يعتبر بمثابة الحد الفاصل بين النظم الديمقراطية والنظم غير الديمقراطية.

وهناك خمسة شروط لا بد أن تتوفر في الدستور الديمقراطي والتي يتم تجسيدها في مؤسسات ديمقراطية تكفل أمرين جوهريين أولهما: تنظيم السلطات في الدولة ووضع قيود دستورية على ممارسة السلطة، وثانيهما كفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد وإقرار حماية لها، وهذه الشروط الخمسة يلاحظ وجودها في صلب الدستور الديمقراطي وهي: لا سيادة لفرد أو قلة على الشعب، سيطرة أحكام القانون، عدم الجمع بين السلطات، ضمان الحقوق والحريات العامة وكذا ضمانات مبدأ التداول السلمي على السلطة.³

¹- عبد العزيز غوردو، الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي، إصدارات إي-كتب، لندن، ط 1، 2015، ص 32.

²- المرجع نفسه، ص 28.

³- بلعربي علي، المرجع السابق، ص 21.

والعمل بأحكام الدستور الديمقراطي يعني الأمن والاستقرار والتقدم والازدهار والحكم الراشد والتنمية، وتعطيل أحكامه يعني الخوف وعدم الاستقرار والتخلف والفوضى والحكم السيئ.¹

وإذا أسقطنا شروط الدستور الديمقراطي على دستور الجمهورية الجزائرية نجده يقر بمبدأ السلطة ملك للشعب، ويلزم جميع المواطنين بالإمتثال للقانون، ويؤكد على الفصل بين السلطات، ويعترف بالحقوق والحريات العامة، وينص على مبدأ التداول على السلطة. هذا على مستوى الوثيقة الدستورية أما في واقع الممارسة العملية يطرح عدة إشكالات تعطل العمل بهذه الشروط.

وبالتالي فإنه لتحقيق إصلاحات سياسية حقيقية في الجزائر يجب الإنطلاق من الإصلاح الدستوري والقفز عنه إنما هو تعطيل التغيير والتحول الديمقراطي، من منطلق أن الإصلاح السياسي يبدأ بالبحث عن المرتكزات الدستورية والمرجعيات القانونية والإعتبارات السياسية أولاً قبل كل شيء².

2- إصلاح النظام القضائي

تعتبر العدالة الدعامة الرئيسية للحكم الراشد في أي بلد، بصفتها حامية للحقوق والحريات الفردية والعامة والحصن الحصين للشرعية دون إغفال دورها الكبير في دفع عجلة التنمية وإصلاح باقي المجالات³.

والعدالة هي تاج الديمقراطية، فلا يمكن الحديث عن الديمقراطية بدون وجود قضاء مستقل وحر ونزيه، يملك القدرة على ممارسة دوره بالسهر على تطبيق مبدأ سيادة القانون

¹ - أبرادشة فريد، المرجع السابق، ص 237.

² - بلعربي علي، المرجع السابق، ص 20

³ - بواشري أمينة، سالم بركاهم، الإصلاح الإداري في الجزائر، عرض تجربة مرفق العدالة (1999-2017)، المجلة العلمية لجامعة الجزائر -3-، المجلد 6، العدد 11، 2018، ص 203

وتحقيق المساواة بين المواطنين والرقابة على دستوريه القوانين وتأمين حرية ونزاهة العمليات الانتخابية في كافة صورها (الرئاسية، التشريعية والمحلية)، ومتحررا من كل ضغوط وهيمنة السلطة التنفيذية.¹

وفي الجزائر تعاني السلطة القضائية ومنظومة العدالة عموما من خلل بنيوي صنعته السلطة التنفيذية بتغولها على السلطة القضائية على مدار السنوات الماضية، وغياب الرؤية والإرادة السياسية والمشاركة المجتمعية في عملية الإصلاح، وضعف التكوين والأداء المؤسسي في السلطة القضائية لصالح هيمنة الشخوص والإستقواء بالمتنفذين من خارج القضاء وخلق أحلاف تتآزر مع السلطة التنفيذية لإضعاف استقلاله في الجزائر.²

وبالتالي فإن إصلاح النظام القضائي وقطاع العدالة عامة في الجزائر أصبح ضرورة ملحة ومستعجلة إن هي أرادت حقا الوصول إلى حكامه قضائية في إطار عملية الترشيد السياسي وتحقيق التنمية السياسية المنشودة.

ولا يتحقق ذلك إلا من خلال تأسيس مرفق قضائي قوي وعصري وفعال وإسناد كافة الاختصاصات المتعلقة بشؤون القضاء إلى رجال القضاء أنفسهم سواء من خلال مجلس أعلى يتكون منهم وحدهم أو رؤساء المحاكم حسب الأحوال.

وتحقيق الحماية الدستورية لمبدأ استقلال القضاء من خلال الإحالة على تشريعات لاحقة لوضع القواعد التفصيلية المنظمة له.³

¹ - بلعربي علي، المرجع السابق، ص ص 22.23

² - عصام عابدين، إصلاح منظومة العدالة في ظل المصالحة -آليات وأدوات ومتطلبات، مقال منشور على الموقع: بتاريخ 16 ديسمبر 2017 <http://www.alhaq.org/ar/advocacy/2301html>.

³ - وسيم حسام الدين الأحمدي، استقلال القضاء، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ط 1، 2012، ص 92.

وبصفة عامة فإن لإصلاح العدالة عدة مؤشرات غير المؤشرات التقليدية من استقلالية
و ضمان حقوق الدفاع تتمثل في:¹

- فعالية التنظيم القضائي القائم
- مردودية الجهاز القضائي
- الوضع المادي للهيئات القضائية تجهيز أوهندسة
- الوضع المادي للمؤسسات العقابية
- تنظيم المهن التي تعمل في حقل العدالة

وبالطبع فإن هذه الإصلاحات لا يمكن أن تتم بين عشية وضحاها، إلا أنه لا يجب
على المصالح المختصة التهاون في تطبيقها لأن الجهات المختصة في الجزائر تتعلل دائما
بأنها ذات تجربة حديثة في مجال إصلاح العدالة، مع التسليم أن التطور يحتاج إلى عامل
الوقت، فدولة مثل الجزائر استقلت حديثا ولم يمر على استقلالها نصف قرن، كيف يتوقع
منها أن تصل إلى التقدم الذي وصلته الدول الغربية التي احتاجت إلى قرون وقرون من
الزمن².

¹- طاشور عبد الحفيظ، إصلاح العدالة في الجزائر، المظاهر والأفاق، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مخبر القانون،
المجتمع والسلطة، جامعة وهران، عدد خاص، 2012، ص ص 84، 85.

²- أبرادشة فريد، المرجع السابق، ص 244.

ثانيا: إصلاح النظام الحزبي والنظام الانتخابي

1. إصلاح النظام الحزبي :

وجود الأحزاب السياسية ضرورة حتمية في أي نظام سياسي، بل أصبح وجودها اليوم الوجه الأبرز للديمقراطية، لما تكلفه القيم الديمقراطية من تنافس حر ونزيه بين مختلف التيارات والأطراف السياسية¹.

وقد لعبت الأحزاب السياسية من الناحية التاريخية دورا في التحولات السياسية عبر العالم، سواء من حيث التحرر أو مواجهة الحكومات الاستبدادية، أو من خلال البرنامج ومناقشة ونقد السياسات الحكومية والتنمية، مما جعل الكثير من الدارسين لأدبيات التنمية السياسية مثل جوزيف لابلومبارا (J.lapalombara) وميرون وينر (M.Weiner) يشيرون إلى أهمية الأحزاب السياسية من خلال دورها التوعوي أو البرنامجي في التنمية السياسية².

ذلك ما جعل اغلب الدول تسعى إلى تكريس الحق في وجود الأحزاب السياسية في دساتيرها و تشريعاتها المختلفة.

وقد سعت الجزائر كإحدى الديمقراطيات الصاعدة إلى تبني وتكريس الحق في تأسيس الأحزاب منذ استقلالها، بداية بنظام الحزب الواحد في دستور 1963 وصولا إلى التعددية الحزبية في دستور 1989.

إلا أن الممارسة الحزبية في الجزائر كشفت مدى هشاشة البناء التنظيمي للأحزاب السياسية ووضوح التناقضات والإختلافات الداخلية التي شكلت صورة متميزة للأحزاب

¹ - بوحنية قوي، هبة لعوادي، إصلاح قانون الأحزاب السياسية الجزائري، دفا تر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المجلد 7، العدد 12، 2015، ص 169.

² - فتاح كمال، دور الأحزاب السياسية في التنمية السياسية المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2012/2011، ص 85.

وانقسامها إلى تيارات مختلفة كل منها ينطلق من مبرراته وقناعاته، ووفق ذلك أصبحت الأحزاب تخضع لإعتبارات ظرفية تحركها المصالح الشخصية على حساب مصالح الحزب وطموحات القاعدة وهذا ما جعل دور الحزب السياسي في الجزائر يقتصر على دعم شرعية النظام السياسي و يفشل في تحقيق التنمية¹.

وحتى يتم إصلاح النظام الحزبي في الجزائر لا بد من تقييد الأحزاب السياسية بقوانين صارمة تكون أهدافها جميعا منسجمة في غايات التنمية، وبالتالي الخروج من فكرة الحزب المناسباتي المصلحي إلى حزب المصلحة العامة، وعلى سبيل المثال الأحزاب السياسية في الدول الغربية تهدف إلى الوصول إلى الحكم لغايتين رئيسيتين، أولهما منافسة برنامج الأحزاب الأخرى وتقديم الأفضل، ثانيهما الوصول إلى تحقيق المجد والذات ل يتم تخليد سياسة الحزب في تاريخ تلك الدولة، وهو العكس بالنسبة للدول العربية فإن هدف معظم الأحزاب هو الوصول إلى السلطة من أجل الثراء والنفوذ والانتقام من الخصوم، وتعطيل كل برامج التنمية التي انطلق فيها الحزب الذي كان يحكم سابقا في حال فوز أحد أحزاب المعارضة².

وبالتالي فإنه لا بد من إعادة بناء شرعية نظام الحكم في الجزائر بالانتقال إلى شرعية حديثة عمادها الشرعية الدستورية، لضمان تحول ديمقراطي في ظل وجود معارضة حقيقية تفرض حتمية تكيف النظام الحاكم معها.

¹ - بدري ابتسام، دور الأحزاب السياسية في هندسة التحول الديمقراطي في الجزائر بين واقع الخصوصية وطموح تحقيق التكيف، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 8، العدد 1، 2013، ص 468.

² - أبرادشة فريد، المرجع السابق، ص 230

2- إصلاح النظام الانتخابي:

يعتبر الانتخاب في دولة القانون الأساس الوحيد للشرعية¹، ويشكل دعامة أساسية لنظام الحكم الديمقراطي، باعتباره وسيلة للمشاركة في تكوين حكومة تستمد وجودها من السلطة واستمراريتها من إستنادها إلى الإرادة الشعبية².

وبالتالي فهو أحد المعايير لبناء الحكم الراشد ولذلك كان اللازم أن تجري الانتخابات في نزاهة وشفافية ومصداقية ووفق أكبر الضمانات، وفي حالة العكس يصبح مفهوم الحكم الراشد مجرد أفكار وأحلام جميلة غير قابلة للتحقيق³.

وان كان من الموضوعي الاعتراف بالتطور النوعي الذي يمتاز به النظام الانتخابي الجزائري، مقارنة بنظائره في الدول العربية والإفريقية من حيث انفتاحه وتوفيره لآليات لا وجود لها سوى في الديمقراطية العريقة التي قطعت شوطا يقاس بالقرون في هذا المجال⁴. فمثلا نجد الأمر 07-97 قد تضمن قانونا إنتخابيا لا أحد يستطيع الطعن في مدى إحكام صياغته أو حتى مدى استجابته للقوانين والمعاهدات الدولية، لكن تبقى دائما مسألة التطبيق الميداني وعدم حياد الإدارة الهاجس الأكبر أمام كل عملية إصلاحية مهما كانت

¹ - بلعربي علي، المرجع السابق ، ص21

² - دريس نبيل علي، الديمقراطية التشاركية، مقاربات في المشاركة السياسية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، ط1، 2017، ص113

³ - أبرادشة فريد، المرجع السابق، ص 233

⁴ - عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006/2007، ص 159.

ولذلك عند تصفح القانون 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم للأمر 07-97 يتضح أن الكثير من المواد لم يتم تغييرها، بل كانت عبارة عن صوره طبق الأصل¹. إلا أن تطبيق هذا القانون بمناسبة تشريعات ومحليات عام 2012، أثار عدم الرضا ورفض القبول الشعبية للنتائج التي أسفرت عنها هذه الانتخابات بتهمة التزييف والتزوير. وبالتالي فنحن أمام حقيقة مفادها أن القضية لا تكمن فقط في جودة التشريعات والقوانين التي تحكم العملية الانتخابية وإنما في الضمانات التي تكفل ممارسة حق الانتخاب بحرية ونزاهة.

لأنه وإن كان من الديمقراطية أن يختار الشعب من يمثله انتخاباً، إلا أن الانتخابات في حد ذاتها ليست شرطاً كافياً، إن لم تكن ممارستها سليمة معافاة، لأن الديمقراطية نظاماً وممارسة وثقافة في آن واحد².

وفي هذه الحالة ستصبح هذه التشريعات والقوانين بلا روح يلجأ إليها بصورة دورية لتلبية الحاجة إلى تأطير موعد لتجديد ما هو بحاجة إلى تجديد لا أكثر ولا أقل.

وبالتالي فإن النظام الانتخابي في الجزائر بحاجة إلى إصلاحات تجسد فيها آمال الشعب الجزائري في تجاوز مرحلة ديمقراطية الواجهة والانتقال إلى مرحلة الديمقراطية الحقيقية والحكم الراشد من خلال ضمان برلمان تمثيلي حقيقي وتكوين معارضة برلمانية فاعلة وإشراك للمجتمع المدني وتكوين رقابة شعبية فاعلة³.

¹ - أبرادشة فريد، المرجع السابق، ص 234

² - علي ابراهيم ابراهيم شعبان، منظمات المجتمع المدني ودورها في الرقابة على الانتخابات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، د ط، 2016، ص 95

³ - سويقات عبد الرزاق، إصلاح النظام الانتخابي لترشيد الحكم في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010/2009، ص ص 173، 174

الفرع الثاني: الإصلاح الإداري كمدخل لتحقيق التنمية الإدارية

إن تحقيق الرشادة الإدارية لا يتم إلا من خلال عمليات الإصلاح الإداري التي تهدف إلى تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة بما يؤدي بالمحصلة إلى تحسين مستوى أداء النظم الإدارية القائمة، ورفع كفاءاتها من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية، وجعلها أكثر ملائمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق وإحداث نقلة في تقديم الخدمات للمواطنين مع تقليص التكاليف والقضاء على البيروقراطية¹.

كما أن الإصلاح الإداري في إطار تحقيق التنمية الإدارية المستدامة يهدف لإبقاء كافة المؤسسات والأجهزة الإدارية في حالة كفاءة وفعالية من خلال التأقلم والتكيف الإيجابي مع الظروف والمتغيرات واستكشاف الإحتياجات المستقبلية²، وبالتالي نجاح تنفيذ خطط المنظمة الإدارية وكذلك الحال في تنفيذ التنمية الشاملة على مستوى الدولة³.

وفي ظل الإصلاح الإداري الرشيد، تسعى الأنظمة المقارنة إلى عصرنة أنظمتها الإدارية من خلال توسيع صلاحيات السلطة المحلية في إطار ما يسمى باللامركزية، والتي تنطوي على نقل للسلطات والصلاحيات لإتخاذ القرارات من الإدارة المركزية للمؤسسات الحكومية إلى إداراتها التابعة لها⁴، وذلك قصد الحفاظ على توازن السلطات العمومية محليا ومركزيا.

¹ - صدام الخماسية، الحكومة الالكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري، عالم الكتاب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2013، ص 146.

² - حسن أبشر الطيب، التنمية الإدارية بين النظرية ومكونات التجربة العلمية، دار الجبل، بيروت، لبنان، ط1، 1982، ص 118.

³ - باسم الحميري، التنمية الإدارية، الأدوات والمعوقات، دار الحامد للنشر والتوزيع عمان، الأردن، ط1، 2012، ص 22.

⁴ - زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، الأردن، ط د، 2003، ص 239.

غير أن التجربة الجزائرية في هذا المجال أخفقت في تحقيق هذا التوازن (وهذا ما بيناه في إطار إشكاليات الترشيد الإداري من هذه الدراسة)، فالسلطة المركزية لا تزال تحتفظ بطبيعتها السلطوية وترفض نقل السلطة بشكل حقيقي.

فبالرغم من إقرار المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ اللامركزية في التسيير الإداري المحلي، إلا أن النصوص التشريعية والتنظيمية تفر بإسناده إلى الإدارة المركزية، فتردد كل من قانون الولاية والبلدية عن تجسيد الاستقلالية الفعلية للمجالس المحلية المنتخبة ما هو إلا ترجمة للرقابة الصارمة المستوحاة من النموذج الفرنسي التقليدي للرقابة الوصائية التي تشمل فضلا عن الأشخاص المنتخبين المجلس المحلي كهيئة وكأعمال¹.

إذا فحتمية تعزيز الحكم الراشد المحلي لتحقيق التنمية المحلية المستدامة تبدأ من خلال إعادة ضبط التسيير الإداري اللامركزي (أولا).

إلى جانب تمركز السلطة السياسية والإدارية المتجذر في الجزائر كعميق لتحقيق الرشادة الإدارية، فإن الفساد الإداري يعد المصدر الرئيسي المكبح للتنمية المحلية المستدامة في ظل المساهمة المحتشمة للمؤسسات والهيئات الوطنية المنوط بها مكافحة الفساد والرقابة منه وقصورها عن أداء وظيفتها (انظر قصور آليات مكافحه الفساد من هذه الدراسة) وهذا ما يستوجب تعزيز دورها بتمكينها من صلاحيات تتوافق مع متطلبات الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر (ثانيا)

¹ - شرشاري فاروق، مقتضيات الحكم الراشد عوامل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2019، ص 295.

أولاً: تكريس ضوابط التسيير الإداري اللامركزي

تعد اللامركزية مكوناً رئيسياً في نظم الحكم الراشد واحد أهم مبادئه بالإضافة إلى كونها أداة محققة لعملية التنمية الإدارية وتدفع بالمؤسسات والمجتمعات نحو تحقيقه التنمية الشاملة والمستدامة¹.

ويعد انفراد السلطة المركزية بكل الاختصاصات بما فيها المحلية من سمات التخلف والإحتكار السياسي والإداري للخدمة العمومية، ويظهر ذلك واضحاً في تردد كل من قانوني البلدية والولاية عن تجسيد الإستقلالية الفعلية للمجالس المنتخبة² عن الإدارة المركزية (أنظر الإشكالات القانونية للترشيد الإداري من هذه الدراسة).

وبالتالي فإن تكريس تسيير لامركزي رشيد يتوقف على مدى التوفيق بين الإستقلال العضوي والمالي والوظيفي للجماعات المحلية وممارسة الرقابة الوصائية، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال إقرار نظام انتخابي يمتن استقلالية المجالس المنتخبة المحلية ويضعف مواطن تدخل الوصاية الإدارية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يمكن المنتخب المحلي من حرية التصرف القانوني المحلي اللامركزي.

أ- ضرورة تبني نظام إنتخابي يدعم استقلالية المجالس المحلية المنتخبة في مواجهة الوصاية المركزية

إن تطبيق طريقة الاقتراع النسبي على القائمة المعتمدة في توزيع المقاعد في المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر، أدى إلى عرقلة السير العادي للجماعات المحلية المنتخبة

¹ - ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، اللامركزية والحكم الرشيد، على الموقع:

<https://www.maatpeace.org/ar/decentralization/>

² - شرشاري فاروق، المرجع السابق، ص 295.

نتيجة الإنسدادات المتكررة، مما فتح المجال أمام تشدد الرقابة الوصائية عليها نتيجة ممارستها لصلاحياتها القانونية أو إنهاء عهدتها المحلية بموجب صلاحية الحل¹.

وبالتالي فإن الجماعات المحلية في الجزائر أصبحت في حاجة ماسة إلى وضع آليات تسيير جديدة توازن بين الكفاية السياسية والكفاية الإدارية وتحقيق الهدف المنشود من دعائم الديمقراطية التشاركية².

حيث يرى الأستاذ موريس هوريو أن فعالية الإدارة اللامركزية لا تتوقف على مدى تمتعها بالرشادة الإدارية في التسيير فقط، بل يجب أن ترتبط بالحرية السياسية المستوحاة من أنظمة انتخابية مشجعة لتمثيل نسبي عقلاني منتج لأغلبية سياسية مستقرة لضمان مشاركة الفاعلين المحليين في التسيير التشاركي للتنمية المحلية³.

2- تمكين المنتخب المحلي من آليات التصرف القانوني اللامركزي

يستلزم لإصلاح عمل الهيئات المحلية الإقليمية في الجزائر تفعيل لامركزية التسيير الحر المستمد من الشرعية الانتخابية، حيث يساهم نظام الإدارة المحلية الحرة في تقوية مقتضيات اللامركزية عبر تفويض آليات التصرف لممثلي الشعب الذي يعتبر مصدر كل سلطة⁴.

لذلك ينبغي على المؤسس الدستوري الجزائري تكريس مبدأ التدبير الحر، الذي يسمح للجماعات المحلية بالإستقلالية في تسيير اختصاصاتها وصلاحياتها، بعيدا عن تحكم

¹ - شرشاري فاروق، المرجع السابق، ص 296.

² - لعبادي إسماعيل، المجالس الشعبية المحلية في الجزائر بين أزمة الديمقراطية التمثيلية وسبل تحقيق الديمقراطية التشاركية، مجلة إضافات، العددان 26، 27، 2014، ص 02.

³ - شرشاري فاروق، المرجع السابق، ص 296.

⁴ - المرجع نفسه، ص 302.

ووصاية السلطة المركزية، وبالتالي منح البلديات والولايات هامشا واسعا من الإستقلالية في التسيير الديمقراطي في شؤونها¹.

وفي ظل هذا المبدأ يجب أن يتمتع رؤساء المجالس المحلية في الجزائر بالسلطة التنظيمية وهذا لتمكين الجماعات المحلية من استقلال حقيقي وحرية أكبر في اتخاذ قراراتها وفي التعبير عن إرادتها وضمان حصولها على الوسائل القانونية الكفيلة بتسيير شؤونها بنفسها، وذلك بتمتعها بسلطة وضع قواعد تنظيمية في المجالات التي يحددها القانون².

ثانيا: هيكلية المؤسسات الرقابية لقمع الفساد

إن تحقيق تنمية محلية مستدامة في الجزائر لا يكون بمنأى عن إتباع سياسة رقابية تتبناها مؤسسات وطنية متمكنة ومستقلة عن مواطن النفوذ السياسي والتبعية المالية والعضوية للجهات المفسدة، لهذا تقترن متطلبات ترشيد التنمية المحلية بتمكين المؤسسات الوطنية الرقابية³ من صلاحيات تتماشى وتحديات مكافحة الفساد، وبالتالي فإنه من الضروري الوقوف على بعض الأطر والمسارات التصحيحية والتصويبية لتفعيل دور هذه المؤسسات الرقابية في مكافحة الفساد المتغلغل في هياكل الإدارة المحلية والمركزية.

1- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

أنشئت هذه المؤسسة الرقابية أول مرة تحت تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 06-01، ونظرا لعدم صدور القانون المنظم السلطة العليا

¹ زيد الخيل توفيق، علاوة حنان، نحو تكريس إصلاحات دستورية في اللامركزية الإدارية، دراسة حالة الجزائر والتجارب المقارنة، المجلة الأكاديمية للبحوث الأكاديمية والقانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2020، ص 127.

² شرشاري فاروق، المرجع السابق، ص 129.

³ المرجع نفسه، ص 309.

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فإنه من السابق لأوانه تقييم عمل هذه السلطة وبالتالي فإننا ننطلق من التجربة السابقة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا من الجديد الذي جاءت به المادتين 204 و205 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، للوقوف على توجهات الإصلاح اللازمة لتفعيل دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نوجز أهمها كما يلي:

- إن تفعيل دور هذه المؤسسة الرقابية تمر أولاً باستقرار إرادة سياسية فعلية لتأصيل ظاهرة الفساد في الجزائر وذلك بترشيد متطلبات التسيير العادل والشفاف لتكريس مبدأ الفصل بين السلطات¹، وذلك بضمان قدر مقبول ومعقول من استقلالية هذه السلطة خاصة بالتقليل من تبعيتها للسلطة التنفيذية وإشراك هيئات التمثيل الشعبي في تعيين أعضائها وانتخاب رئيسها وانفتاحها على كفاءات المجتمع المدني النزينة.²
- ضرورة النشر الآلي والذاتي للتقارير الصادرة عن هذه المؤسسة الرقابية وذلك لإضفاء نوع من الوضوح والشفافية على سياسة مكافحة الفساد في الجزائر.
- توسيع الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال منحها سلطة تحريك الدعوة العمومية وتزويدها بجهاز ردي وقمعي ومنحها سلطات الضبط القضائي، ولا ضرر في التعاون مع مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة وباقي هيئات مكافحة الفساد المحاصرة آفة الفساد وتحجيمها.

¹ - شرشاري فاروق، المرجع السابق، ص 312.

² - شهيدة قاده، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقتها: إطار قانوني ومؤسسي طموح يفتقد لآليات انفاذه، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، قطر، مجلد 2019، عدد 1، ص 8.

2-الديوان المركزي لقمع الفساد:

يندرج الديوان المركزي لقمع الفساد في إطار مسعى الدولة نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد، وذلك بتدعيم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته) إذ يعد بمثابة مصلحة عملياتية للشرطة القضائية تضم أغلبية تشكيلته ضباط وأعاون الشرطة القضائية لوزارتي الدفاع والداخلية، وعليه فهو لا يختلف عن باقي أجهزة الضبطية القضائية الأخرى، مهمته الأساسية البحث عن الجرائم ومعاينتها¹ وإحالة مرتكبيها إلى العدالة، لكنه لا يصدر قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد، فهو يعمل تحت مراقبة القضاء، كما أن الديوان لا يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فالمدير العام يعد ميزانية الديوان ويعرضها على وزير المالية للموافقة عليها وهذا الأخير هو من لديه سلطة الأمر بالصرف².

وبالتالي لتفعيل دور الديوان المركزي لقمع الفساد، لابد من تمتعه بالاستقلالية المالية لتحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها، وتقليل تبعيته للقضاء ووزارة المالية (وزير المالية) لتقليل الضغوط التي يمكن أن تواجهها أثناء ممارسة وظيفته.

¹ عثمانى فاطمة، بورماني نبيل، الديوان المركزي لقمع الفساد، البنية الجديدة لتعزيز مكافحة الفساد، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة، المجلد 2، العدد 5، 2018، ص 286.

² مجبور فازية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد، مذكرة ماجستير، علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 129.

المطلب الثاني: مداخل تحقيق التنمية الاقتصادية والتنمية الإجتماعية

سننظر في هذا المطلب إلى الإصلاح الاقتصادي كمدخل لتحقيق التنمية الاقتصادية في الفرع الأول، على أن نتناول الإصلاح الإجتماعي كمدخل لتحقيق التنمية الإجتماعية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الإصلاح الاقتصادي كمدخل لتحقيق التنمية الاقتصادية

إن الإصلاح الاقتصادي في إطار الحكم الراشد هو إصلاح يقوم على توسيع قاعدة التنمية، من خلال إصلاح اختلالات القطاع العام والخاص وكذا الاستثمارات

أولاً: القطاع الخاص وحتمية التكيف مع القطاع العام

بيننا في الجزء السابق من هذه الدراسة هشاشة سياسة إشراك القطاع الخاص في الجزائر (من خلال سياستي الإستثمار والخصوصية)، وذلك بإعتباره فاعلا مهما من فواعل الحكم الراشد لتحقيق الرشادة الاقتصادية، إلا أن الواقع الجزائري يبين أن القطاع الخاص وحده لا يستطيع تحقيق التنمية الوطنية بل يستلزم التعاون مع القطاع العام لما له من دور في عملية التنمية الاقتصادية في الجزائر.

وإن كانت سياسة الحكم الراشد تقضي بضرورة تراجع دور الدولة في المجال الاقتصادي على إثر نقد تجربة التنمية في ظل القطاع العام إلا أن الأزمة المالية لعام 2008 والتي كادت أن تعصف بالنظام الرأسمالي لولا التدخل القطاع العام وتقديم مئات المليارات من الدولارات لإنقاذه من الإنهيار، وبالتالي فإن تصفية القطاع العام بحجه عدم الكفاءة الاقتصادية يعد أمرا لا تسنده الوقائع¹.

¹ - محبوب علي، سنوسي علي، أهمية القطاع العام في تنمية الإقتصاد الوطني لبناء اقتصاد منتج خارج المحروقات، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 6، العدد 2، 2019، ص 154.

ففي الجزائر وموازاة مع تبني سياسة الخوصصة يساهم القطاع العام بشكل فعال في التنمية الوطنية التي تمثل شرايين الأمة سواء الإقتصادية أو الإجتماعية إضافة إلى امتيازات الدعم المالية والفنية التي تمنحها للعديد من القطاعات خاصة الفلاحية وكذلك الإستثمارات الإنتاجية ذات الحجم الصغير والمتوسط¹.

كما أن القطاع الخاص في الجزائر لم يبلغ من النضج التسويقي ما يؤهله لأن يكون خلافا للثروة، لأنه لا يكثرث بالجودة، بالإضافة إلى أنه طفيلي، يعتمد على القطاع العام ومعونات الحكومة فضلا عن نزعه الربحية المتوحشة²، وبالتالي فالقطاع الخاص في الجزائر لا يرقى لتحقيق الرشادة الإقتصادية المنتظرة منه.

وهذا ما يفرض إقامة تعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص مؤسس على مبادئ الحكم الراشد، بحيث تقوم العلاقة بينهما على التكامل بدلا من التنافس، وبناء إطار تنظيمي لا يعوق التنمية الاقتصادية، في إطار بيئة قانونية تسمح بتدفق المعلومات عن القطاع الخاص وتسمح بأخذ قرارات سليمة يشارك فيها كل الأطراف كي ترفع من مستوى كفاءة الدولة وتوفر مناخا دافعا لعمل القطاع الخاص، وهو ما سيوفر بيئة إقتصادية وقانونية محفزة للإستثمار، وتحد من مخاطر عدم الإستقرار³.

¹ - خميس خليل، مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 09، 2011، ص 209

² - فريد أبرادشة، المرجع السابق، ص 265.

³ - أنور مقراني، مهدي عوارم، الحكم الراشد و لتنمية بالقطاع الوطني الخاص، ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء الثاني، سطيف، الجزائر، يومي 8 و 9 افريل 2007، ص ص 373، 374.

ثانيا: تحسين البيئة القانونية للإستثمار

يعتبر تشجيع جذب رأس المال المحلي والأجنبي للمساهمة في مشاريع التنمية الاقتصادية في الدولة إحدى الركائز الأساسية لمواصلة الاقتصاد الجزائري مسيرته عن طريق الإصلاح، ذلك من أجل تحقيق مستويات مرتفعة من الإنتاجية والرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين¹.

ولمناخ الاستثمار دور أساسي في جذب الاستثمارات، كما أن للإعفاءات الضريبية والحوافز والمناطق الحرة دورها، ولكن لا يمكن أن تقوم سياسة استثمارية ناجحة وسليمة بالإعتماد فقط على الإعفاءات والامتيازات، لأن المحدد الأساسي لسياسة الاستثمار هو مناخ الإستثمار الذي يتضمن: الإستقرار السياسي والاقتصادي، ضمان العدالة واحترام الأنظمة والقوانين التي تحكم سياسات الدولة والتعهدات التي تلتزم بها².

من بين كل هذه المحددات نجد الجانب التشريعي يشكل أهم مكون لمناخ الإستثمار، وقد قامت بعض الدول منذ مطلع السبعينيات بوضع قوانين خاصة بمعاملة الإستثمار الخاص، وذلك في إطار سعيها إلى تحسين قدراتها التنافسية في جذب الإستثمارات الأجنبية، بحكم أن الإطار القانوني والتنظيمي الذي يضبط الإستثمار بما فيه الإستثمار الأجنبي المباشر من العوامل المهمة في اجتذابه ونموه وتطوره، ذلك أن النظام القانوني في الدولة المضيفة يحدد القواعد التي تسمح بدخول الإستثمارات الأجنبية والشكل القانوني الذي تتخذه وكذا القطاعات الاقتصادية التي يسمح لها بالإستثمار فيها، إضافة إلى حجم وأنواع الضرائب

¹ - أبرادشة فريد، المرجع السابق، ص 274

² - مصطفى العبد الله الكفري، السياسات الإستثمارية السليمة تؤدي إلى جذب المزيد من الإستثمار، مقال منشور على

الموقع: <https://www.ahewar.org/debat/s.asp?aid=743329>

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

التي تخضع لها، كما أنه من جهة أخرى يضمن الحماية القانونية الكافية لتشجيع المستثمر على الإستثمار خارج حدود دولته الأم¹.

ولكي تكون البيئة القانونية ملائمة وسليمة ومشجعة على الاستثمار يجب أن تتميز بعدم تناقض القوانين النازمة للاستثمار ووضوحها، وعدم اختلافها مع القرارات، والسياسات المختلفة، وضرورة عدم تشعبها وتعديلاتها المتلاحقة، مثل: قوانين الاستثمار، والتجارة والضرائب، والجمارك وغيرها، مع ضرورة تبسيط تلك القوانين، وتوضيحها وشرحها، وإنهاء إمكانية الإجتهد في تفسير نصوصها، وعدم تطبيقها بأثر رجعي، أو مخالفة شروط التعاقد².

بالمقابل يجب أن تكون السياسة الإقتصادية ملائمة وتتسم بالوضوح والاستقرار، وأن تتسجم القوانين والتشريعات معها، ويكون هناك إمكانية لتطبيق هذه السياسة، فالسياسة يجب أن تتوافق مع مجموعة من القوانين المساعدة على تنفيذها، والقوانين يجب أن تكون ضمن إطار محدد من السياسة الشاملة، ويحتاج الإستثمار إلى سياسة ملائمة تعطي الحرية، ضمن إطار الأهداف العامة للقطاع الخاص في الاستيراد والتصدير، وتحويل الأموال، والتوسع في المشاريع، ويجب أن تكون مستقرة، ومحددة، وشاملة.

وهذا يعني أن تشجيع الاستثمار لا يتحقق بإصدار قانون، وإن احتوى الكثير من المزايا، والإعفاءات، والاستثناءات؛ بل يتحقق وينمو نتيجة جملة من السياسات الاقتصادية المتوافقة، التي توفر مستلزمات الإنتاج بأسعار منافسة من ناحية، وتؤمن السوق والطلب الفعال لتصرف المنتجات من ناحية أخرى³.

¹- هبال عبد النور، قانون الإستثمار والبيئة القانونية للإستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر: دراسة تقييمية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 04، العدد 01، 2017، ص ص 292، 293

²- مصطفى العبد الله الكفري، المرجع السابق

³- المرجع نفسه

الفرع الثاني: الإصلاح الاجتماعي كمدخل لتحقيق التنمية الاجتماعية

تعتبر المنظومة الاجتماعية احد أهم الجوانب التي تعتني بها الدول حال تنفيذ أي برنامج أو مشروع للإصلاح، وذلك بالنظر إلى الدور البارز الذي تمثله هذه المنظومة في تماسك ونجاح باقي الجوانب، فمن دون تماسك اجتماعي واتحاد يصعب نجاح كل الأجنات السياسية والاجتماعية وغيرها، وبالتالي فان للمجال الاجتماعي دوره الحيوي الذي لا غنى عنه¹.

يركز الحكم الراشد في بعده الاجتماعي على مدى حيوية المجتمع المدني واستقلالته عن السلطة المركزية في ممارسة نشاطاته المختلفة.

إن لمنظمات المجتمع المدني دور فاعل ورئيسي في بناء دولة الحكم الراشد وهذا راجع إلى الأهمية التي ينطوي عليها في عملية المشاركة في صنع السياسات وتنفيذها، فضلا عن دوره في تدعيم آليات الشفافية والمساءلة في الكشف عن فضائح الفساد ومكافحته، كما أن الدور الهام للمجتمع المدني في تعزيز التطور الديمقراطي وتوفير الشروط الضرورية لتعميق الممارسة الديمقراطية، وتأكيد قيمها الأساسية ينبع من طبيعة المجتمع المدني وما تقوم به منظماته من دور ووظائف في المجتمع لتصبح بذلك بمثابة البنية التحتية للديمقراطية كنظام للحياة وأسلوب لتسيير المجتمع والتنشئة الديمقراطية²، ومن أجل تعزيز دور المجتمع المدني في الجزائر لا بد من توفر شرطين نلخصهما فيما يلي:

أولاً: ضمان استقلالية المجتمع المدني

تضع أنظمة الدول النامية بصفة عامة ومنها الجزائر العديد من القيود على منظمات المجتمع المدني وتمارس على نشاطاتها ضغوطا كبيرة وفي اغلب الأحيان تعمل على محو

¹ - أبرادشة فريد، المرجع السابق، ص 280

² - عبد الغفار شكر ومورو محمد، المجتمع الأهلي و دوره في بناء الديمقراطية، دار الفكر، دمشق، ط1، 2003، ص

وجود هذه المنظمات وإخضاعها للسلطة السياسية والقضاء على استقلالها¹ (وهذا ماتطرقنا له من خلال بحث الإشكالات القانونية للترشيد الإجتماعي في جزء سابق من هذه الدراسة)، ولكي تأخذ هذه المنظمات موقعها الفعلي في سياق العملية الديمقراطية ينبغي تعيين حدود المجتمع السياسي، بوضع الحدود الفاصلة لمجال عمل الدولة وتدخلها بحيث لا تمس حرية عمل منظمات المجتمع المدني، وكذلك تحرير هذه المنظمات من الهيمنة التي تمارسها عليها السلطة السياسية، وتأتي الحاجة لمنع تدخل الدول ورفع الهيمنة والوصاية المفروضة على مؤسسات المجتمع المدني ونشاطاتها من ضرورة تحقيق استقلالية هذه المنظمات وصونها كشرط أساسي لضمان ممارسة ديمقراطية حقيقية في الجزائر، ومن هذه الزاوية لا يعني استقلال المجتمع المدني عن أجهزة الدولة الانفصال الكامل بينهما وإنما يعني أن تتمتع منظمات المجتمع المدني بهامش من حرية النشاط بعيدا عن التدخل المباشر من جانب الدولة بمعنى تنظيم العلاقة بينهما.

إن نجاح المجتمع المدني في مهمته المحددة في الدستور بشكل عام ، يقتضي أن تكون المهمة ذا بعد استشاري وتوجيهي بامتياز، فيلجأ الفاعل السياسي إليه مستشيرا، بينما يقابله الفاعل المدني بالتوجيه والإرشاد، حتى يبصره بالعيوب والنقائص مع إقتراح البدائل، ملتزما بالمنهج الأكاديمي المتمس بالحياد والتجرد، حتى لا ينساق مع الخطاب السياسي الذي يعكر الأجواء بدل تهدئتها².

ثانيا: التخلي عن آلية التعبئة الجماهيرية التي تمارسها الدولة

إن إشكاليه التعبئة أنها لا تتيح لمؤسسات المجتمع المدني المشاركة الحرة والفعالة حيث تكون موجهة من قبل النظام ومعدة لأجل تأدية وظيفة هامشية، فالتعبئة نمط من

¹ - علي خليفة الكواري وآخرون، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، المرجع السابق ، ص 125.

² - المرابطي حسن ، المجتمع المدني و سؤال الإستقلالية، مقال منشور على الموقع، <https://www.sasapost.co>

الآليات السلطوية في التعامل مع الجماهير إذ يغلب عليها طابع الإكراه المستند إلى استخدام وسائل الضبط والسيطرة التي تملكها السلطة، وتكمن المبررات الأساسية في اعتماد آلية التعبئة من قبل الأنظمة في أن التعبئة هي الأداة المحورية في كسب الشرعية السياسية والحصول على السند الشعبي، كما أنها الوسيلة الديناميكية لتحقيق غايات عديدة تصب في خدمة النظام السياسي ولكنها تأتي على حسابي مؤسسات المجتمع المدني ودورها كقنوات رئيسية للمشاركة السياسية.

ومن بين الآليات الأخرى التي تساهم في تدعيم المجتمع المدني نجد:

- تطوير القدرات البشرية من خلال خلق شراكة بين الخبراء ومؤسسات المجتمع المدني بتنظيم دورات وندوات تعمل على تطوير الثقافة التنظيمية ودعم أسس الحوار والنقاش الايجابي من أجل تطوير الديمقراطية.
- تطوير التعاون بين مؤسسات المجتمع المدني وإنشاء أجهزة فنية مشتركة لها وتنسيق حملات إعلامية مشتركة لطرح قضاياها ومشاكلها على الرأي العام.¹
- توفير المناخ المناسب لقيامها بنشاط فعال: من خلال التمكين للقيم الثقافية المساعدة على التحول الديمقراطي لقيم التسامح والحوار والاعتراف بالآخر.
- يتطلب تقوية منظمات المجتمع المدني وتحولها إلى مؤسسات حقيقية أن تتوفر لها المقومات الأساسية التي لا يمكن بدونها أن تمارس نشاطها كمؤسسة، مثل توفير البيئة الحقوقية التي تحدد وضعها القانوني، ووجود نظام أساسي يتضمن شروط العضوية وتوزيع المهام وكيفية اتخاذ القرار وكذلك تحقيق الديمقراطية الداخلية، ومن المقومات الأساسية لتعميق الطابع المؤسسي تحديد أهداف المنظمة متضمنة إستراتيجيتها وبرامجها.

¹ - عبد الغفار شكر ومورو محمد، المرجع السابق، ص 100.

الباب الثاني إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة

- بناء قاعدة بيانات ومعلومات حول مؤسسات المجتمع المدني لسد الفجوات والنقص في هذا المجال ولخدمة الباحثين وصانعي القرار والسياسة العامة.
أما على صعيد تكوين إعلام حر فهذا يتطلب ما يلي:
 - التحسين من وضعية الصحافة والإعلام المكتوب بإعادة النظر في قانون العقوبات الذي جعل من وسائل الإعلام المكتوبة ناطقا رسميا باسم السلطة.
- فتح المجال للقطاع الخاص للإستثمار في المجال السمعي البصري ورفع احتكار الدولة عليه.

خاتمة

خاتمة:

إن التقييم الموضوعي للمظاهر القانونية للحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية كشف عن عديد العوائق والنقائص التي تحول دون التطبيق الأمثل والجيد لنموذج الحكم الراشد وبالتالي عدم تحقيق نتائج تنموية أفضل.

وحتى لا نعيد ما سطر في صلب هذا البحث، نلخص ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة بإيجاز حتى نعطي فكرة عامة عن بحثنا المتواضع.

أهم نتائج الدراسة:

- حرصت الدولة الجزائرية على صيانة صورة الدولة الساعية لتكريس مبادئ الحكم الراشد من خلال النص عليها في الوثيقة الدستورية ومختلف القوانين والمراسيم التنفيذية وكذا الانخراط في المساعي الدولية والإفريقية في هذا المجال خاصة بالإنضمام لمبادرة النيباد وآلياتها، إلا أن تقرير هذه المبادئ والاعتراف بها بموجب نصوص اتفاقية وتشريعية لا يعني بالضرورة قيامها الميداني، فالجزائر تتنيل مختلف إحصائيات المقاييس العالمية لرشادة الحكم.

- تقتضي سياسة الحكم الراشد توسيع نطاق مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في صنع واتخاذ القرارات وتسيير الشؤون العمومية في مقابل تقليص دور الدولة في الإدارة المباشرة لمؤسساتها وفي هذا الإطار أسس المشرع الدستوري الجزائري مجموعة من المؤسسات والهيئات بهدف ترسيخ وتفعيل معايير الحكم الراشد من مشاركة ومساءلة وشفافية وسيادة أحكام القانون،... إلخ، إلا أن الدولة الجزائرية لم تصل بعد إلى درجة الوعي الديمقراطي التشاركي بدليل عدم منحها الاستقلالية المالية والوظيفية والعضوية لهذه الهيئات والمؤسسات، هذه الأخيرة التي تعاني من التبعية في عملها وتشكيلها للسلطة التنفيذية ولا تملك سلطة

القرار البات، بل دورها في أغلبها استشاري والاستشارة غير ملزمة، وبدلاً من ذلك وسعت النصوص التشريعية صلاحيات سلطات رئيس الجمهورية إلى حد الهيمنة على كافة الهيئات المؤسسات الموجودة في الدولة.

- لا يمكن للنظام السياسي في الجزائر أن يحوز على وصف الرشادة في ظل الإختلالات الكثيرة التي تعترى المنظومة القانونية المؤطرة للمجال السياسي، ولعل أهمها تلك التي تحول دون تحقيق مشاركة سياسية فعالة ودون تجسيد فعلي لمبدأ الفصل بين السلطات.

حيث تتجلى مظاهر اختلال نظام المشاركة السياسية في تدني نسبة المشاركة الشعبية في الإنتخابات وضعف المشاركة السياسية للمرأة بصفة عامة.

أما بالنسبة لممارسة الحرية الحزبية، فقد وضع المؤسس الدستوري قيوداً موضوعية وشكلية لنشاط تأسيس الأحزاب السياسية، وهي قيود تضيق من الحرية السياسية الحزبية من خلال شروط وقيود صارمة ومتعددة، وباستعمال عبارات مطاطة وفضفاضة تحتمل الشك والغموض من قبيل " القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية"، و " الوحدة الوطنية ".

وبالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات فرغم تكريس المؤسس الدستوري لهذا المبدأ بصريح العبارة، إلا أن النصوص المنظمة لصلاحيات السلطات الثلاث في الدولة أدت إلى اختلال التوازن المفترض بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي تمارس اختصاصات التنفيذ والتشريع والقضاء معاً.

- إن جوهر الرشادة الإدارية هو تطبيق نظام اللامركزية باعتباره آلية للتسيير الحديث، وضرورة إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

وفي هذا الإطار تبنى المشرع الجزائري مبدأ اللامركزية الإدارية والديمقراطية التشاركية بموجب نصوص دستورية، وكذا في التنظيم القانوني للجماعات المحلية بموجب قانوني

البلدية والولاية، إلا أن هذا التنظيم القانوني غير كاف وقاصر عن تفعيل مبدأ نظام اللامركزية، وتأطير الديمقراطية التشاركية المحلية.

فعلى مستوى تطبيق نظام اللامركزية نجد المشرع يقف موقف المتردد في منح استقلالية إدارية ومالية حقيقية للجماعات المحلية، ويظهر هذا التردد في عدم منح استقلالية اتخاذ القرار المحلي من خلال إضعاف نظام الإنتخاب لمركز الهيئات المنتخبة وكذا من خلال فرض الوصاية المشددة على الجماعات المحلية، وهذا ما أدى إلى إستئثار السلطة المركزية بسلطة إتخاذ القرار على المستوى المحلي.

في حين يتراجع المشرع في منح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية خاصة في ظل تبعية ميزانية الجماعات المحلية للسلطات المركزية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى في ضعف نظام الجباية المحلية وتبعيته للدولة.

أما على مستوى تطبيق الديمقراطية التشاركية، والتي تقوم على تأسيس قانوني لشراكة فاعلة بين المواطن والسلطات المحلية في تسيير الشؤون المحلية، فقد أحاطها المشرع بمعالجة دستورية وقانونية غير كافية لتفعيل هذه الشراكة نظرا لعمومية وغموض النصوص الدستورية والقانونية المؤطرة لها بالإضافة لمحدودية الآليات التشاركية المكرسة.

- إن الحديث عن تحقيق الرشادة الإقتصادية في الجزائر يقودنا إلى ضرورة إشراك القطاع الخاص في العملية التنموية، وهذا في ظل توفر مناخ قانوني مناسب لمزاولة القطاع الخاص لنشاطه، فالإستثمار في القطاع الخاص ليساهم في تدعيم التنمية يشترط توفر بيئة قانونية مستقرة واضحة ومتكاملة، الأمر الذي تفقّر إليه المنظومة القانونية للإستثمار في الجزائر، والتي تتميز بالتغييرات والتعديلات المستمرة وتعدد الأنظمة والقوانين المنظمة لنشاط الإستثمار، وهذا ما يمنع تحقق مبدأ الأمن القانوني، إضافة إلى التناقضات القانونية لأهداف الخصوصية في الجزائر.

- يعتبر المجتمع المدني أحد الفاعلين الرئيسيين في عملية الشراكة من أجل تحقيق الرشادة بكل أبعادها إلى جانب كل من الدولة والقطاع الخاص.

إلا أن فعالية دور المجتمع في الجزائر تكاد تكون منعدمة، إذ أن النصوص القانونية المؤطرة لعمل منظمات المجتمع المدني تضيق كثيرا من الحقوق والحريات التي يشير إليها الدستور، فقد شدد المشرع إجراءات إنشاء هذه التنظيمات وفرض رقابة مشددة على نشاطاتها ومواردها المالية وعلاقاتها بما يتعارض وينود الإتفاقيات والصكوك الدولية التي تضمن الحرية الجموعية والنقابية والتي وقعت عليها الجزائر وضمنتها مختلف دساتيرها، رغم أن بنود هذه الإتفاقية أسمى من القوانين الداخلية، وهو ما أدى إلى عدم إستقلاليتها في مواجهة السلطة وتكبير نشاطها.

- يعد الحكم الراشد آلية فعالة لتحقيق التنمية المستدامة الشاملة، وفي ظل الإختلالات القانونية التي تعترى نموذج الحكم الراشد في الجزائر، يصبح تصويب وإصلاح هذه الإختلالات المدخل الأساسي لتحقيق هذه التنمية المنشودة باعتبارها جوهر قيام الحكم الراشد في الجزائر.

- مهما تكن طبيعة الإصلاحات القانونية التي يمكن تصورها لتفعيل مبادئ الحكم الراشد في الجزائر، فإنها تبقى عديمة الفعالية إذا لم تجد السبيل إلى تجسيدها على أرض الواقع، ذلك أن النصوص القانونية مهما كانت قوتها وبراعة صياغتها تبقى غير كافية، فهي تحتاج إلى تطبيق فعلي بشكل يحول دون وقوع ممارسات تفرغها من محتواها.

بناء على هذه النتائج نقدم جملة من الإقتراحات:

- ضرورة إقامة التوازن المفترض بين السلطات باعتباره صمام الأمان لرشادة أي نظام حكم، وذلك بالتخفيف من شدة الهيمنة المفروضة من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية والقضائية، وفي المقابل يجب العمل على ترقية مكانة البرلمان واسترداد دوره البارز في الحياة السياسية سواء ما تعلق بالوظيفة التشريعية أو بالوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة، وكذلك يجب العمل على تكريس استقلالية للسلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وتوفير الضمانات الكافية لذلك وفي مقدمتها تطوير وعصرنة قطاع العدالة.

- ضرورة إعادة ضبط التسيير الإداري اللامركزي من خلال تبني نظام إنتخابي يدعم استقلالية المجالس المحلية المنتخبة ويعسر تدخل الوصاية المركزية، وكذا تمكين المنتخب المحلي من آليات التصرف القانوني اللامركزي من خلال تكريس مبدأ التدبير الحر، الذي يسمح للجماعات المحلية بالإستقلالية في تسيير اختصاصاتها وصلاحياتها، بعيدا عن تحكم ووصاية السلطة المركزية.

- في ظل المساهمة المحتشمة للمؤسسات والهيئات الوطنية المنوط بها مكافحة الفساد والوقاية منه وقصورها عن أداء وظيفتها، يستوجب من المشرع الجزائري تعزيز دورها بتمكينها من صلاحيات تتوافق مع متطلبات الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر.

- ضرورة إقامة تعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص مؤسس على مبادئ الحكم الرشيد، بحيث تقوم العلاقة بينهما على التكامل بدلا من التنافس، وذلك في إطار بيئة قانونية تسمح بتدفق المعلومات عن القطاع الخاص وتسمح بأخذ قرارات سليمة يشارك فيها كل الأطراف كي ترفع من مستوى كفاءة الدولة وتوفر مناخا دافعا لعمل القطاع الخاص.

- تعزيز التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني بما يوفر الظروف الملائمة لتكوين الجمعيات والنقابات وغيرها من فعاليات المجتمع المدني، والعمل على رفع القيود والعراقيل خاصة ما تعلق بالرقابة اللصيقة الممارسة عليها وكذا نقص المساعدات المالية الممنوحة لها.

إن الأخذ بهذه المقترحات ووضعها موضع التنفيذ من شأنه أن يعزز مبادئ الحكم الراشد وتجسيده الفعلي في الواقع الجزائري.

وفي ختام هذه الدراسة لا يسعنا إلا أن نقول كما قال ربنا:

{... وَمَا أُوتِيتُمْ مِّنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا }

(الإسراء، الآية 85)

كما نورد قول العماد الأصفهاني فهو خير حكمة يمكن استعمالها في مختلف النقائص التي قد ترد في كل بحث حيث قال:

"إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتابا في يومه إلا قال في غده، لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد كذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر."

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: قائمة المصادر

1- النصوص القانونية والتنظيمية

1-1 الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في: 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64 لسنة 1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب الأمر رقم: 76-97 المؤرخ في: 30 ذي القعدة 1396 الموافق لـ: 22 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94 المؤرخة في: 24 نوفمبر 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في : 23 فيفري 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 89-18 المؤرخ في: 22 رجب 1409 الموافق لـ: 28 فبراير 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج ر عدد 09 المؤرخة في: 01 مارس 1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الموافق عليه من طرف الشعب بموجب استفتاء 28 نوفمبر 1996 والمنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ج ر العدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996 ، المعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر العدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008 والقانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس

2016 ج ر العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016، والمرسوم الرئاسي رقم 440-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ج ر العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

1-2 النصوص التشريعية والتنظيمية الوطنية:

- القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06/09/2004 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57 المؤرخة في 8 سبتمبر 2004.
- القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.
- القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 يناير 2012، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر عدد 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.
- القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 02 مؤرخة في 15 يناير 2012.
- القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02 المؤرخة في 15 يناير 2012.
- القانون العضوي رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 02 المؤرخة في 15 يناير 2012.
- القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر عدد 55 المؤرخة في 15 سبتمبر 2019.

-القوانين العادية:

- القانون 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر عدد 04، الصادرة بتاريخ 24 يناير 1990، المعدل

- والمتمم بالقانون 19/91 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، ج ر عدد 62، الصادرة بتاريخ 04 ديسمبر 1991.
- قانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 المؤرخة في 18 أبريل 1990، المعدل والمتمم بالأمر 01/01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، ج ر عدد 52 المؤرخة في 28 أكتوبر 2003.
- القانون 90-31 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 53 الصادرة في 05 ديسمبر 1990.
- القانون رقم 01-02 المؤرخ في 09 ماي 2001؛ المتضمن الموافقة على القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي ، ج ر عدد 27 المؤرخة في 13 ماي 2001.
- القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر، عدد 14 بتاريخ 8 مارس 2006، المتمم بالأمر رقم: 10-05 المؤرخ في 26 غشت 2010، ج ر عدد 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.
- القانون 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2006.
- القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية، ج ر عدد 37، المؤرخة في 03 يونيو 2011.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.
- القانون 13-05 المؤرخ 23 يوليو 2013، المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، ج ر عدد 39 المؤرخة في 31 يوليو 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- القانون 15-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، المتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، ج ر عدد 71 المؤرخة في 30 ديسمبر 2015.
- قانون 16-09 المؤرخ في 03 أوت 2016 المتعلق بترقية الإستثمار، ج ر عدد 46 صادر في 03 أوت 2016، المعدل والمتمم بالقانون رقم 18-13 المؤرخ في 11 جويلية 2018 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018، ج ر عدد 42 صادر في 15 جويلية 2018.

- الأوامر:

- الأمر 01-03 المؤرخ في 20 غشت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر 47 الصادرة في 2001، المعدل والمتمم بالأمر 06-08، المؤرخ في 15 يونيو 2006، ج ر 47، الصادرة في 2006.
- الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر عدد 47 المؤرخة في 22 غشت 2001 المعدل والمتمم بالأمر 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008 ج ر عدد 11 المؤرخة في 2 مارس 2008.
- الأمر 09-01 المؤرخ في 22 يوليو 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44، الصادرة في 26 يوليو 2009.
- الأمر رقم 21-01-مؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر 17، الصادرة في 10 مارس 2021.

قائمة المصادر والمراجع

- المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 03-48 المؤرخ في 29 يناير سنة 2003، والمتضمن مصادقة الجزائر على بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي بتاريخ 9 يوليو 2002، ج ر عدد 06 المؤرخة في 29 يناير 2003.
- المرسوم الرئاسي رقم 03-91 المؤرخ في 03 مارس 2003، والمتضمن مصادقة الجزائر على بروتوكول المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية بشأن البرلمان الإفريقي المحرر في سرت (ليبيا) يوم 02 مارس 2001، ج ر عدد 15 المؤرخة في 05 مارس 2003.
- المرسوم الرئاسي رقم 03-92 المؤرخ في 03 مارس 2003، والمتضمن مصادقة الجزائر على اتفاقية اللجنة الإفريقية للطاقة؛ المعتمدة بلوزاكا(زامبيا) في 11 يوليو 2001، ج ر عدد 15 المؤرخة في 05 مارس 2003.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10 أبريل 2006، والمتضمن مصادقة الجزائر على اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، ج ر عدد 24 المؤرخة في 16 أبريل 2006.
- المرسوم الرئاسي رقم 09-107 المؤرخ في 17 مارس 2009 المتضمن إحداث أبواب وتحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير مصالح الوزير الأول، ج ر عدد 18 المؤرخة في 22 مارس 2009.
- المرسوم الرئاسي رقم 11-428 المؤرخ في 11 ديسمبر 2011، والذي تضمن اتفاقية الشراكة بين الجزائر ومعهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث (UNITAR) الموقعة بتاريخ 18 أكتوبر 2011، ج ر عدد 68 المؤرخة في 14 ديسمبر 2011.

قائمة المصادر والمراجع

- المرسوم الرئاسي رقم 16-110 المؤرخ في 22 مارس سنة 2016، والمتضمن مصادقة الجزائر على النظام السياسي للهيئات القضائية الدستورية الإفريقية؛ الموقع بمؤتمر بالجزائر في 08 مايو 2011.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-85 المؤرخ في 10 مارس 2015، المتعلق بالأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيا، ج ر عدد 14 المؤرخة في 25 مارس 2015.
- المرسوم الرئاسي رقم 16-255 المؤرخ في 27 سبتمبر 2016، والمتضمن مصادقة الجزائر على الميثاق الإفريقي حول الديمقراطية والانتخابات والحكم؛ المعتمد من طرف رؤساء دول وحكومات الإتحاد الإفريقي بأديس أبابا(اثيوبيا) في 30 يناير سنة 2007. ج ر عدد 59 المؤرخة في 09 أكتوبر 2016.
- المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 12 ابريل 2021، المحدد لمهام وتشكيلة وسير وتنظيم المرصد الوطني للمجتمع المدني، ج ر عدد 29 المؤرخة في 18 ابريل 2021.

المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24، الصادرة بتاريخ 22 أفريل 2001.
- المرسوم التنفيذي رقم 01-102 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج ر عدد 24، الصادرة بتاريخ 22 أفريل 2001.
- المرسوم التنفيذي رقم 13-137 المؤرخ في 10 أبريل 2013، المتضمن إنشاء وسير المركز الدولي لتكوين الفاعلين المحليين للمغرب العربي(سيفال-المغرب العربي)، ج ر عدد 21 المؤرخة في 23 ابريل 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- المرسوم التنفيذي رقم 13-423 مؤرخ في 18 ديسمبر 2013، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، ج ر عدد 65 المؤرخة في 22 ديسمبر 2013.
- المرسوم التنفيذي رقم 14-104 المؤرخ في 12 مارس 2014 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ج ر عدد 15 المؤرخة في 19 مارس 2014.
- المرسوم التنفيذي رقم 14-330 المؤرخ في 27 نوفمبر 2014 المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا قانونها الأساسي النموذجي، ج ر عدد 69 المؤرخة في 03 ديسمبر 2014.

ثانيا: قائمة المراجع

أ- باللغة العربية:

1-الكتب:

- الجبوري هشام حسين، الضمانات الدستورية لنزاهة الإنتخابات النيابية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط1، دط، 2013.
- الحميري باسم ، التنمية الإدارية، الأدوات والمعوقات، دار الحامد للنشر والتوزيع عمان، الأردن، ط1، 2012، ص 22.
- الخماسية صدام ، الحكومة الالكترونية الطريق نحو الاصلاح الإداري، عالم الكتاب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، ط1، 2013.
- الدجاني احمد صدقي، دروس الأزمة الاقتصادية في آسيا، د د ن، د س ن
- السلمي عبد الباسط محمد، عوامل ضعف أداء البرلمان، دراسة مقارنة، المصرية للنشر والتوزيع، ط 1 ، 2020.

قائمة المصادر والمراجع

- الطيب حسن ابشر، التنمية الادارية بين النظرية ومكونات التجربة العلمية، دار الجبل، بيروت ، لبنان، ط 1، 1982، ص 118.
- الكايد زهير عبد الكريم، الحكمانية قضايا وتطبيقات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، الأردن، دط ، 2003.
- الياسين عبد العزيز احمد بزيغ، الحوكمة الحكومية والآثار المترتبة على تطبيقها في الأجهزة الحكومية، الكويت، ط1، 2013.
- أوصديق فوزي، فصول دستورية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، دط 2012.
- باخويا ادريس، رحموني محمد، مغني دليلة، منظمات المجتمع المدني ودورها في تعزيز الحكم الرشيد ومكافحة الفساد- دراسة مقارنة-، المصرية للنشر والتوزيع ط 1، 2018.
- بلغيث عبد الله، الانتخابات والاستقرار السياسي في الجزائر- دراسة في النظام والسلوك الانتخابي، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2017.
- بن حمودة ليلي الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة، الجزائر، د ط، 2014.
- بن عبد الله البسام بسام، الحوكمة في القطاع العام، الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، دط ، 2016.
- بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية والادارية في الجزائر، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان ، 2015.
- بوقفة عبدالله -آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري - دار الخلدونية.
- بوشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2002.

- بوضياف عمار، القضاء الإداري في الجزائر-دراسة وصفية تحليلية مقارنة، جسور للنشر والتوزيع، ط2، 2008.
- بوضياف عمار، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية -مراحل التعديل- المضمون-المستجد ، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، ط1، 2021.
- بيضون فاديا قاسم، الفساد أبرز الجرائم " الآثار وسبل المعالجة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.
- جعفر سعيد ، مدخل إلى العلوم القانونية-الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، ط 16، 2008.
- درويش محمد فهميم، مرتكزات الحكم الديمقراطي وقواعد الحكم الرشيد، دار النهضة العربية، القاهرة.
- دريس نبيل علي، الديمقراطية التشاركية، مقاربات في المشاركة السياسية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، ط1، 2017،
- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، د ط ، 2011.
- شكر عبد الغفار، مورو محمد، المجتمع الأهلي ودوره في بناء الديمقراطية، دار الفكر، دمشق، ط1، 2003
- شكر عبد الغفار، " اللامركزية ومحاصرة الفساد في المحليات وتأثيره على المشروعات الصغيرة والمتوسطة"، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة- CIPE القاهرة، 2009.
- عجابي صبرينة، دولة القانون في ظل الحكم الراشد، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية وحدة الرغبة، الجزائر، دط، 2019.

- عجابي صبرينة، حوكمة المجالس المنتخبة (المشاركة في التشريع الجزائري)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.
- علي ابراهيم ابراهيم شعبان، منظمات المجتمع المدني ودورها في الرقابة على الانتخابات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، د ط، 2016.
- غوردو عبد العزيز، الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي، إصدارات إي-كتب، لندن، ط 1، 2015
- فتح الباب متولي ربيع أنور، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ط 1، 2013
- ليندة لطاد بن محرز، المجتمع المدني ودوره في بناء الدولة والتحولت السياسية-دراسة تطبيقية، الجزائر نموذجا، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ط 1، 2016.
- لوشن دلال، بناء دولة القانون في المجتمعات غير الغربية- تأسيس الدولة و إشكالية عالمية الديمقراطية-، منشورات مخبر الأمن الإنساني، جامعة باتنة 1، الجزائر، د ط، 2020.
- مصطفى بشير، الجزائر 2030 رؤية استشرافية، سلسلة صناعة الغد، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، ط 2، 2020.
- هاملي محمد، استقلالية القضاء بين القانونين الجزائري والفرنسي وبعض التشريعات العربية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د ط، 2018.
- هشام حسين الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د ط، 2013.
- وسيم حسام الدين الأحمد، استقلال القضاء، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ط 1، 2012.

2- أطروحات الدكتوراه ومذكرات الماجستير:

- أبرادشة فريد، الحكم الرشيد في ظل الحزب الواحد والتعددية الحزبية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، العلوم السياسية والعلاقات الدولية فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3، 2014.
- أكحل محمد، الحكامة المالية لترشيد الانفاق العام (دراسة حالة إصلاح المالية العامة في الجزائر)، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة-1، 2020/2019.
- المرشدي هند كامل عبد زيد ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بابل، العراق 2012.
- أونيس ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015.
- أيت يوسف سالم، فرسان الميزانية كمصدر لقانون الأعمال في الجزائر، مذكرة ماجستير، قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2014-2015.
- بن قفة سعاد، المشاركة السياسية في الجزائر- آليات التقنين(الأسري نموذجا 1962-2005)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، 2012.
- بن يطو سليمة، جريمة الرشوة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2013.
- بن أحمد سمير، ضمانات استقلالية السلطة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة باتنة-1، الجزائر، 2020/2019.

قائمة المصادر والمراجع

- بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015.
- بوقليلة أحمد ، الدبلوماسية الجزائرية ومبادرة الشراكة الجديدة لتنمية افريقيا(نيباد)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، 2012/2011.
- بوقفة عبد الله ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية حقوق بن عكنون ، سنة 2000، ج 1.
- بوحسون عبد الرحمان، استقلالية القضاء في الجزائر "تكريس دستوري أم اجحاف قانوني؟"، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، المجلد35، العدد26.
- بوشير محند امقران، عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006/2005.
- سي محمد بن زرقة، الآليات الديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2017/2016.
- جدي وفاء، رقابة الأجهزة المالية والقضائية على الأموال العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2018/2017.
- حفاية زهية، التحولات الدستورية في الجزائر وانعكاساتها على دولة القانون أطروحة الدكتوراه حقوق، كلية الحقوق، جامعة زياني عاشور الجلفة، 2021/2020.

- حرير أحمد، الإستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2021/2020 .
- خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2012.
- حروز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية المسيلة، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2020/2019.
- دباغي سارة، آليات وسياسات إرساء مبادئ الحكم الراشد وترقيته بالجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر 3، 2018.
- داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2011-2012.
- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، بن عكنون 2006.
- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2016-2017.
- سعدي نور الدين، مساهمة الرقابة المالية في ضبط نفقات الجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة بلديات ولاية باتنة، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2021/2020.

- سنقوقة راضية، ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية وفقا للمعايير الدولية للحكامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة باتنة -1- ، 2020/2019.
- سويقات عبد الرزاق، إصلاح النظام الانتخابي لترشيد الحكم في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري قسنطينة، 2010/2009..
- شمحات محمود، قانون الخصوصية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007.
- طهاري حنان، النظام القانوني للحريات العامة المعدل في ظل الإصلاحات السياسية، "قانون الأحزاب السياسية -قانون الجمعيات"، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر -1-، 2017-2016.
- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.
- عباس أمال، السلطة القضائية في ظل الدساتير الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر -1-، 2016-2015 .
- عطاالله زاهر ناجي اسماعيل ، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، رسالة ماجستير، جامعة الأقصى، فلسطين 2016.
- عميور خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2011.

- عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2021.
- غداوية رشيد، تطبيق الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015.
- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2010/2009.
- فرج شعبان، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر - دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر - 3، 2012/2011.
- قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
- لوراري رشيد، الإطار القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر - 1، 2014-2013.
- مسراتي سليمة، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2001/2000.
- مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية بن عكنون، الجزائر، 2010.
- معمرى نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2.

- معتصم محمد إسماعيل، دور الاستثمارات في تحقيق التنمية المستدامة (سورية نموذجا)، رسالة دكتوراه في الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية، 2015، ص 42.
 - موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر- دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة-1، 2015/2014.
 - مجبور فازية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد، مذكرة ماجستير، علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015
- 3-المقالات العلمية:**
- الجودي صاطوري، التنمية المستدامة في الجزائر: الواقع والتحديات، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 16، العدد 16، 2016
 - العروسي رابح، قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 3، المجلد 2، العدد 2.
 - العايب سامية، النظام القانوني للمجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي في الجزائر حوليات جامعة قالمة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 14، 2016.
 - الصاوي علي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، إطار مقترح للدول العربية، الورشة الإقليمية بعنوان : برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، مصر، د ط، 2005.
 - الكر محمد، الحكم الراشد وإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية...بين المعوقات والمتطلبات، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور، الجلفة المجلد 02، العدد 01، 2013.

- أيت منصور كمال، عوائق الاستثمار في الجزائر، قانون الخصخصة نموذجاً، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد، العدد 03، 2016.
- آيت عبد المالك نادية، العلجة مناع، التحقيق البرلماني أداة لممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الواد، المجلد 12، العدد 1، 2021.
- بحري عبد الرزاق ، مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة قانونية للرقابة على نفاذ القواعد الدستورية، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس، المدينة، المجلد 06، العدد 01، 2020.
- بديار علي محمود، ديوان مولود، عوائق الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،المجلد 1، العدد 02، 2021.
- برباح السعيد، بركات مولود، مدى استقلالية القضاء في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة إيليزا للبحوث والدراسات، المجلد 6، العدد 2، 2021.
- بلعيفة أمين، أزمة الشرعية في الأنظمة السياسية العربية وانعكاساتها على الإستقرار الإجتماعي في المنطقة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، مجلد 14، عدد 01، 2019.
- بن احمد عبد المنعم ، خرشي عبد الصمد رضوان، استقلالية القضاء كضمان دستوري لإقامة دولة القانون، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 02، العدد 26.

- بن علي زهيرة، استحداث المحكمة الدستورية بدلا من المجلس الدستوري في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن حدة الجزائر، المجلد 58، العدد 04، 2021.
- بن جيلالي عبد الرحمن، عوائق قيام الحكم الراشد في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر، 2015.
- بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 14، العدد 1.
- بن عيسى أحمد، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 3، العدد 2، 2015.
- بن حسين سليمة، دور مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد في الجزائر، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلد 6، العدد 2، 2011.
- بوعكاز نسرين، مبدأ الثبات التشريعي آلية لتحقيق الأمن القانوني في عقود الاستثمار، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، المجلد 06، العدد 2، 2021.
- بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة حيدرة، المجلد 11، عدد 02، 2001.

- بوزيد سايح، "سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الرشيد في الدول العربية"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 10 عدد 10، 2012.
- بوغزالة ناصر، الجزائر والإتحاد الإفريقي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، مجلد 48، عدد 1.
- بواشري أمينة، سالم بركاهم، الإصلاح الإداري في الجزائر، عرض تجربة مرفق العدالة (1999-2017)، المجلة العلمية لجامعة الجزائر -3-، المجلد 6، العدد 11، 2018.
- بن حليلة سليمة، خضراوي ساسية، واقع وأفاق التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة دفاتر بوادكس، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد 5، العدد 2.
- بوعكاز نسرين، مبدأ الثبات التشريعي آلية لتحقيق الأمن القانوني في عقود الاستثمار، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، المجلد 06، العدد 2، 2021.
- بوكرا ادريس، نظام إعتقاد الأحزاب السياسية طبقا للأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية-حيدرة-الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 1998.
- بودالي بلقاسم، سياسة التحفيز الجبائي في الجزائر و دورها في جلب الاستثمار، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 07، العدد 01، 2013.
- بوراي دليلة، عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 17 العدد 01، 2018.
- بوشنة ليلية، مشاركة المواطن في صنع القرار ضمن الإعلام والاستشارة، مجلة القانون والتنمية المحلية، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 03، العدد 02، 2020

- تيميزار كمال، الإصلاحات السياسية والدستورية وبناء الحكم الراشد في الجزائر العدد 4، 2015.
- بن مالك محمد الحسن، المجتمع المدني بين الاستقلالية والتبعية بعد إقرار التعددية الدستورية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار المجلد 02، العدد 02، 2018.
- جعبوب محمد، دور مجلس السلم والأمن الإفريقي في تسوية النزاعات في افريقيا، مجلة مدارات سياسية، 2017.
- جدوالي صفية، مبادئ الإدارة الرشيدة والقطاع الخاص في الجزائر، الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، يومي 08، 09 افريل 2007، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر.
- حمزة خضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، دفاتر السياسة والقانون، العدد 7، جوان 2012
- خبابة حسان، الخصوصية في الجزائر مبرراتها وعوائقها، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، المجلد، العدد 06، 2006.
- خشايمية لزهرة، الاستجواب البرلماني كأداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي- دراسة تحليلية، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة 8ماي 1945، قالمة، مجلد 11، عدد 4، 2017.
- خميس خليل، مساهمة القطاع العام والقطاع الخاص في التنمية الوطنية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 09، 2011.
- دايم نوال، مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، جامعة تسميسيلت، المجلد 6، العدد 1، 2015.

- ذيب منصف، أي دور للأحزاب السياسية في تعزيز مفهوم الحكم الراشد في الدولة، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، جامعة العربي تبسي، تبسة، المجلد 11، العدد 01، 2018.
- راجي كريمة ، سعيداني جقيقة، الديمقراطية التشاركية: بين التكريس والإستبعاد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 58، العدد 05، 2021.
- راجي لخضر، عبد المجيد بن يكن، الحكم الراشد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 17، 2018.
- رمزي حوحو، لبنى دنش، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي، عدد 5، 2009.
- رمال أمين، المرتكزات الدستورية للمرصد الوطني للمجتمع المدني ودورها في تعزيز القيم الوطنية وأداء المجتمع المدني في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي بريقة، المجلد 05، العدد 01، 2020.
- زعروري حدوش وردية، تعليق على المرسوم الرئاسي رقم 21-139 المؤرخ في 12 ابريل سنة 2021، المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلة 16، العدد 02، 2021.
- زاوية رشيدة، أبعاد التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة دراسات اقتصادية البصيرة، مركز البحث والاستشارة، وتعليم الخدمات، الجزائر، المجلد 20، العدد 01، 2019.
- زهاري زاويد، يمينة مفاتيح، المشاريع الإستثمارية الواعدة في ظل الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا "تبياد"، تحديات الحاضر ورؤى المستقبل، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 05، 2020.

- زروقي نوال، دور الأمن القانوني في فعالية ضمانات الاستثمار في الجزائر، المجلة الأكاديمية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية المجلد 11، عدد 2، 2020.
- زيد الخيل توفيق، علاوة حنان، نحو تكريس إصلاحات دستورية في اللامركزية الإدارية، دراسة حالة الجزائر والتجارب المقارنة، المجلة الأكاديمية للبحوث الأكاديمية والقانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2020.
- سنوسي خنيش، زيغم عبد القادر، الإصلاح السياسي في الجزائر (الأبعاد و الدلالات)، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 6، العدد 1.
- سعايدية حورية، تطور مسار الحكامة في الجزائر بين الآليات القانونية والمحطات العملية، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد السادس، العدد الأول، 2019.
- سعودي نسيم، نظام المجلس الوطني لحقوق الانسان في التشريع الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي الاغواط، المجلد 4، العدد الأول، 2020.
- شلاي رضا، بن سالم أحمد عبد الرحمن، حاشي محمد الأمين، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر (العملية الانتخابية من هيئات الرقابة الى سلطة التنظيم والإشراف)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة ، المجلد الخامس، العدد الأول، 2020.
- شوايدية منية، حق الشفاعة عند المشرع الجزائري وتكريسه في تعديل قانون الاستثمار لسنة 2009 و 2016، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 23، ج2، 2018.

- شهيدة قادة، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقتها: اطار قانوني ومؤسساتي طموح يفقد لآليات إنفاذه، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر ، قطر، مجلد 2019، عدد 1.
- شيتور جلول، آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، مجلد03، العدد03، 2010، ص52
- شداوي محسن، بوعمران عادل، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري، قراءة تحليلية نقدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 11، العدد 03، 2020، ص109
- شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والإقتصادي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، يومي 23،24 ماي 2007.
- عصام صياف، فعالية الجباية المحلية في الجزائر بين وحدة وتعدد النص القانوني، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 2018،10.
- طالبي محمد، مسعود عبد القادر، واقع الجباية المحلية في الجزائر وسبل تفعيلها، مجلة دراسات جبائية، المجلد 08، العدد02، 2019.
- ظريف قدور، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 13، العدد 2.
- ظريف قدور، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات نظامها القانوني، مهامها وتنظيمها، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد 7 ، العدد01، 2020.

- ظريف قدور، اثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، المجلد 03، العدد02، 2018.
- ظريف قدور، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري بإعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مجلة الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 13، العدد 02، 2016.
- عثمانى فاطمة، بورماني نبيل، الديوان المركزي لقمع الفساد، البنية الجديدة لتعزيز مكافحة الفساد، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة، المجلد 2، العدد 5، 2018.
- عبد القادر حسين، الشرعية السياسية في ظل الأنظمة السياسية العربية -الواقع والمأمول، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، مجلد 6، العدد 02، 2017.
- علوي فاطمة، دور الأمن القانوني في دعم مشاريع الاستثمار في الجزائر، مجلة البشائر الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة بشار، المجلد 02، العدد 04، 2016.
- عمراوي مارية، حجاج مليكة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري (المبررات والمعوقات)، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 06، 2020.
- عميروش فتحي، مفهوم الشراكة في الإتفاقيات الثنائية "الجزائرية الفرنسية" المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، المجلد 9، العدد2، 2014.

- عميري أحمد، أخلفة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجا، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 07، العدد 01، 2021.
- عوية محمد، الإطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة ودوره في الرقابة المالية ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، المركز الجامعي أفلو، المجلد 04، العدد 02، 2021.
- عثمانى فطيمة، "من أين لك هذا؟" بين هشاشة النصوص ونقص إرادة التفعيل، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة بسكرة، يومي 06-07 ماي 2012
- علوي فاطمة، دور الأمن القانوني في دعم مشاريع الاستثمار في الجزائر، مجلة البشائر الاقتصادية، كلية ..، جامعة بشار، المجلد 02، العدد 04، 2016.
- عبدلي حبيبة، القيود القانونية للاستثمار الأجنبي في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد 03، العدد 02، 2016.
- عينة مسعود، النظام السياسي الجزائري بين صعوبة الإصلاح السياسي واندلاع الحراك الشعبي (أبريل 1999-أفريل 2019)، مجلة العلوم الاجتماعية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا عدد 16، 2020.
- عمايدية فايزة، المجتمع المدني كآلية لتفعيل دور المجالس المحلية المنتخبة في ظل قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 01، 2020.

- غربي أحسن، قراءة في تشكيلة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الخامس، العدد الرابع، 2020.
- غربي أحسن، المجلس الأعلى للقضاء في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 15، العدد 02، 2020.
- غربي أحسن، المحكمة الدستورية في الجزائر، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، العدد 1، 2021.
- غريسي جمال، المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر بين النصوص والواقع-دراسة قانونية تحليلية لتشكيلته نظام سيره وصلاحياته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الواد، المجلد 09.
- قساس مروة، هدى عزاز، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد السادس، العدد الرابع، 2021.
- قادري نسيم، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية : المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، المجلد 13، العدد 01، 2016.
- كحل الراس ريمة، المراحل الزمنية لنشأة وتطور مجلس المحاسبة وتأثيراتها على الجهات المراقبة، حوليات جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، المجلد 35، العدد 03، 2021.

- كسال سامية، التضخم التشريعي عائق أمام الاستثمار الأجنبي، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد الخامس، العدد02، 2018.
- لوعيل رفيق، اللامركزية المحلية ودورها في إرساء الحكم الراشد بالجزائر، مجلة المعيار، جامعة تسيمسيلات، المجلد 13، العدد 01، 2022.
- لعبادي إسماعيل، المجالس الشعبية المحلية في الجزائر بين أزمة الديمقراطية التمثيلية وسبل تحقيق الديمقراطية التشاركية، مجلة إضافات، العددان 26، 27، 2014.
- مخفي مينة، معوقات استقلالية السلطة القضائية في الجزائر، مجلة بحوث، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد09، العدد 01، 2016.
- موزاوي عقيلة، المؤسسات الدستورية الجزائرية الفاعلة في ترشيد الحكم وفق دستور2016، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدية، المجلد الرابع، العدد الأول، 2015.
- معمري عبد الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد الثاني، عدد1، 2015.
- مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري-، محاضرة مقدمة في الملتقى الوطني حول إشكاليات تطبيق المادة 120 من الدستور، وزارة العلاقات مع البرلمان، 6 و7 ديسمبر.
- محمد بجاوي، المجلس الدستوري صلاحيات...إنجازات...وأفاق"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد5، 2004

- مزيتي فاتح، مجلس المحاسبة الجزائري بين الإستقلال والتبعية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، المجلد 5، العدد2، 2020.
- محبوب علي، سنوسي علي، أهمية القطاع العام في تنمية الإقتصاد الوطني لبناء اقتصاد منتج خارج المحروقات، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 6، العدد2.
- مقراني أنور، مهدي عوارم، الحكم الراشد و لتنمية بالقطاع الوطني الخاص، ورقة بحث مقدمة في الملتقى الدولي حول: الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء الثاني، سطيف، الجزائر، يومي 8 و 9 افريل 2007.
- موازي بلال، المجتمع المدني ورهانات تفعيل الديمقراطية التشاركية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مجلة الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة سطيف 2، المجلد 17، العدد 02، 2020.
- مقيمي ريمة ، تنظيم الجباية المحلية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد13، العدد 01، 2022.
- نصرابين ليث كمال، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص، العدد(2)، 2017.
- نصير أحمد ، يونس زين، الحكم الراشد ضمن توجهات المبادرة الجديدة لتنمية القارة الافريقية "النيباد"، حالة دولة الجزائر، مجلة المقريني للدراسات الاقتصادية والمالية، المركز الجامعي أفلو، المجلد 03، العدد 1خاص، 2019.
- نوي نبيلة، اللامركزية المالية مدخل لزيادة التمويل المحلي وتعزيز التنمية المحلية التجربة الصينية، مجلة ابن خلدون للابداع والتنمية، جامعة ابن خلدون تيارت المجلد02، العدد02، 2020.

- هوام علاوة، ضمانات استقلال السلطة القضائية في الدساتير العربية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 02، العدد 01، 2015.
- هبال عبد النور، قانون الإستثمار والبيئة القانونية للإستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، دراسة تقييمية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 04 العدد 01، 2017.
- وناس يحيى ، الحق في البيئة في التشريع الجزائري، من التصريح إلى التكريس مجلة الدراسات الفقهية والقضائية، جامعة الوادي، المجلد 01، العدد 02، 2015.
- يعيش تمام شوقي، مناصرة حنان، خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية في النظام القانوني الجزائري، مجلة الفكر للدراسات القانونية ، المجلد 4، العدد 01، 2021.

4- المواقع الالكترونية:

- لمى علي فرج الظاهري، الديمقراطية الشبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مقال منشور على الموقع:

<http://www.neelwafurat.com>

- المرابطي حسن ، المجتمع المدني و سؤال الإستقلالية، مقال منشور على الموقع:

<https://www.sasapost.co>

- نوفان العجارمة، هل الإنتخاب ركن لازم في الإدارة المحلية؟ مقال منشور على الموقع:

<https://alrai.com/article/421609> /هل-الإنتخاب-ركن-لازم-في-الإدارة-المحلية

- معمر موسى محمد، في نقد الديمقراطية النيابية، نحو شرط اجتماع تشاوري ينظم مجالنا السياسي السوداني، 1-3 مقال منشور على الانترنت على الموقع:

<http://www.sscraw.org/ar/print.art.asp?aid=5229038 ac=2>

- محمود زكريا محمود إبراهيم، أجندة إفريقيا 2063.. ما بين المرتكزات والتقدم المحرز (دراسة)، مقال منشور على الموقع:
<https://pharosstudies.com/?p=7620>
- مصر، إفريقيا 2063، أنظر الموقع:
<https://africa.sis.gov.eg/2063-الاتحاد-الإفريقي/عن-الاتحاد-الإفريقي/أجندة-2063>
- قلواز إبراهيم، ضمانات وآليات حماية حقوق الإنسان، تاريخ الإطلاع 17 سبتمبر 2017 على الموقع :
<http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=482591&r=0&cid=0&u=&i=0&q>
- عبد الحليم موساوي، تكريس الحريات العامة كسبيل لإسترجاع هبة الدولة على ضوء متطلبات الحكم الراشد، ص66، تاريخ الإطلاع 17 سبتمبر 2017 على الموقع:
<http://www.asjp.cerist.dz/en/article/19904>
- العزاوي عبد الرحيم، القضاء الدستوري المغربي ودوره في حماية الحقوق والحريات من الغرفة الدستورية إلى المحكمة الدستورية، مقال منشور على الموقع:
<https://democratiacacde/?p=78849>
- الموقع:
<https://www.interieur.gov/index.php/ar/22-05-14-24-03-2016/html>
تم الإطلاع عليه يوم 2019/12/30 على 07: 13
- الموقع:
<https://www.djazairess.com/eldjournhouria/22314>
تم الإطلاع عليه يوم 2020/01/12 على الساعة 43: 6

- الموقع:

<https://www.alaraby.co.uk/politics/>

الجزائر-تشكيل-أول-محكمة-دستورية-تضم-12-عضو
تم الاطلاع عليه يوم 20 نوفمبر على الساعة 17: 7

- الموقع:

<https://revuealmanara.com/-/السؤال-البرلماني-في-الجزائر/>

تم الاطلاع عليه يوم 10 جوان 2020 على الساعة 12:02.

-الموقع:

[www.assawt.net /2015/09/1/تنصيب-الجزائرية-للعلوم-و](http://www.assawt.net/2015/09/1/تنصيب-الجزائرية-للعلوم-و)

تم الاطلاع عليه يوم 2021/01/14 على الساعة 13:21

- الموقع:

<https://www.aps.dz/ar/sante-science-technologie/tag/الأكاديمية-الجزائرية-للعلوم-والتكنولوجيا>

تم الاطلاع عليه يوم 2021/11/14 على الساعة 20:05

- مفهوم الشرعية، مقال منشور على الموقع :

<https://political-encyclopedia.org>

-عصام عابدين، إصلاح منظومة العدالة في ظل المصالحة -آليات وأدوات ومتطلبات،

مقال منشور على الموقع: بتاريخ 16 ديسمبر 2017

[http://www.alhaq.org/ar/advocacy/2301html.](http://www.alhaq.org/ar/advocacy/2301html)

- ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان، اللامركزية والحكم الرشيد، على الموقع:

<https://www.maatpeace.org/ar/decentralization/>

ب/المراجع الأجنبية:

A-LES LIVRES:

-Raymond Guillie ,Jean Vincent, “lexique des termes juridiques”, éditions Dalloz, 10^{eme} édition, 1995.

- Antoine Caron, Françoise Delacroix ,**le petit larousse**, librairie larousse, paris, 2012.
- BENABBON –KIRANE Fatiha ,**droit parlementaire algerien** , O.P.U, alger, 2009.
- Sam Agere, **promoting good governance principles, practices and perspectives**, commonwealth secretariat, London, united kingdom, 2000.
- The world bank: **Governance and development**, the world Publication, Washington DC, 1992.

B-LES ARTICLES:

- Bouhezza Mohamed, **La privatisation de l'entreprise publique algérienne et le rôle de l'état dans ce processus**, revue des sciences économiques et de gestion, université ferhet abbas de Setif, vol 3, N°3, 2004.
- Sihem Zerwal, Farida Tadjine, **Good Governance and Development: a critical analysis of the relationship**, the reviewer for political studies, vol 3, N°2, 2019.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

شكر وامتنان

إهداء

قائمة المختصرات

02	.....مقدمة
12	الباب الأول: تجليات الحكم الراشد في السياسة التشريعية الوطنية وإشكالات ترشيد الحكم.....
14	الفصل الأول: المرجعية القانونية والمؤسسية للحكم الراشد في الجزائر.....
14	المبحث الأول: المنظومة التشريعية للحكم الراشد في الجزائر.....
14	المطلب الأول: التأصيل الدستوري لمعايير الحكم الراشد
16	الفرع الأول: الإستقرار السياسي.....
16	أولا: وجود نظام واضح لتداول السلطة.....
17	ثانيا : تنظيم السلطات والفصل بينها.....
19	ثالثا: الديمقراطية التشاركية.....
20	الفرع الثاني: سيادة القانون و جودة التشريعات.....
20	أولا : سيادة القانون
21	ثانيا: جودة التشريعات
25	الفرع الثالث: المساءلة ومحاربة الفساد.....
25	أولا: المساءلة.....
27	ثانيا: محاربة الفساد.....
28	المطلب الثاني: انخراط الجزائر في المسعى الإفريقي والدولي لتكريس الحكم الراشد.....
29	الفرع الأول:انضمام الجزائر للإتحاد الإفريقي باعتباره خلية للتفكير في مسائل الحكم الراشد.....
29	أولا: انضمام الجزائر ومصادقتها على البروتوكولات والإتفاقيات المنبثقة عن الإتحاد الإفريقي....
29	1-الموافقة على القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي.....
30	2-المصادقة على البروتوكولات والإتفاقيات والمواثيق المنبثقة عن الإتحاد الإفريقي.....
34	ثانيا:انضمام الجزائر للآليات العملية والتقييمية لتكريس التصور الإفريقي للحكم الراشد.....
34	1-انضمام الجزائر لمبادرة النيباد والأجندة الإفريقية 2063.....
36	2-الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء واللجنة الوطنية للحكم الراشد.....
38	الفرع الثاني:اتفاقيات الشراكة الجزائرية الدولية المرتبطة بالحكم الراشد.....
38	أولا: اتفاقية الشراكة بين الجزائر وفرنسا في مجال الحكم الراشد والإصلاح الإداري
39	ثانيا: اتفاقية الشراكة بين الجزائر ومعهد الأمم المتحدة للتكوين والبحث(UNITAR)سنة 2011..

40	المطلب الثالث: القوانين والمراسيم التنظيمية التي تبنت الحكم الراشد في محاولة لنقل المفهوم على المستوى الوطني.....
40	الفرع الأول: القوانين.....
40	أولاً: القانون التوجيهي للمدينة 06-06.....
40	ثانياً: القانون المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها 05-13.....
41	ثالثاً: القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 15-21.....
41	الفرع الثاني: المراسيم التنظيمية.....
41	أولاً: المراسيم الرئاسية.....
42	ثانياً: المراسيم التنفيذية.....
44	المبحث الثاني: المؤسسات الدستورية الوطنية الفاعلة في ترشيد الحكم.....
45	المطلب الأول: مؤسسات تكريس دولة الحق والقانون وتفعيل مبدأي الشفافية والمساءلة.....
45	الفرع الأول: المؤسسات الدستورية الفاعلة في تكريس دولة الحق والقانون.....
45	أولاً: المحكمة الدستورية.....
51	ثانياً: المؤسسة القضائية.....
52	ثالثاً: المجلس الوطني لحقوق الإنسان.....
54	الفرع الثاني: مؤسسات تفعيل مبدأي الشفافية والمساءلة.....
54	أولاً: البرلمان والحكومة.....
61	ثانياً: مجلس المحاسبة.....
63	ثالثاً: السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.....
64	رابعاً: السلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد ومكافحته.....
66	المطلب الثاني: مؤسسات تكريس الديمقراطية التشاركية والنهوض بالتنمية المستدامة.....
66	الفرع الأول: مؤسسات تكريس الديمقراطية التشاركية.....
66	أولاً: المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي.....
67	ثانياً: المرصد الوطني للمجتمع المدني.....
68	الفرع الثاني: مؤسسات النهوض بالتنمية المستدامة.....
68	أولاً: مؤسسات النهوض بالتنمية البشرية المستدامة.....
68	1- المجلس الإسلامي الأعلى.....
68	2- المجلس الأعلى للشباب.....
69	ثانياً: مؤسسات النهوض بالتنمية الإقتصادية المستدامة.....

69	1- المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات.....
69	2-الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات.....
72	الفصل الثاني: إشكالات ترشيد الحكم في الجزائر.....
73	المبحث الأول: الإشكالات القانونية للترشيد السياسي والإداري.....
73	المطلب الأول: الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد السياسي.....
73	الفرع الأول: الإشكالات القانونية للمشاركة السياسية.....
74	أولا: اختلالات نظام المشاركة السياسية.....
74	1- تدني نسبة المشاركة الشعبية في الانتخابات.....
78	2- ضعف المشاركة السياسية للمرأة.....
79	ثانيا: إشكالية التصديق القانوني على ممارسة الحرية السياسية الحزبية.....
80	1- التقييد القانوني لحرية إنشاء الأحزاب السياسية.....
82	2- التصديق القانوني لحرية نشاط الأحزاب السياسية.....
84	الفرع الثاني: اختلال التنظيم القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات.....
87	أولا: هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.....
88	1-مجلس الأمة أداة في يد الحكومة.....
90	2-حصر الإختصاص التشريعي للبرلمان مقابل توسيع مجال السلطة التنفيذية.....
92	3-وسائل رقابية محدودة في مواجهة نفوذ السلطة التنفيذية.....
98	ثانيا: نسبة استقلال السلطة القضائية.....
100	1-تأثير رئيس الجمهورية في السلطة القضائية.....
102	2-انتفاء مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل.....
103	3-تدخل السلطة التنفيذية في النظام الإداري للقضاة.....
106	المطلب الثاني: الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد الإداري.....
107	الفرع الأول: قصور التنظيم القانوني للجماعات المحلية عن تحقيق لامركزية إدارية ومالية....
108	أولا: تردد المشرع في عملية نقل سلطة القرار من المركز إلى المستوى المحلي.....
109	1-إضعاف نظام الانتخاب لمركز الهيئات المنتخبة.....
111	2- فرض رقابة وصائية مشددة.....
115	ثانيا: تنظيم قانوني للجماعات المحلية يعسر تحقيق لامركزية مالية.....
116	1-الإشكالات القانونية لإستقلالية التسيير المحلي.....

117	.....2-الإشكالات القانونية في نظام الجباية المحلية.
119	.....الفرع الثاني: نقص التأطير القانوني للديمقراطية التشاركية المحلية.
120	أولاً: معالجة دستورية وقانونية غير كافية لتفعيل مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية
121	.....1- قصور المعالجة الدستورية.
122	.....2- قصور المعالجة على مستوى القانون البلدي والقانون الولائي.
123	.....ثانياً: محدودية الآليات التشاركية المكرسة.
123	.....1- ضعف الإقرار القانوني بمبدأ الشفافية الإدارية.
125	.....2- حق الإعلام ضماناً غير كافية لممارسة حق المشاركة.
127	.....3- الطابع غير الإلزامي للآليات الاستشارية.
127	.....4- افتقاد المنظومة القانونية لأهم الآليات التشاركية الفعالة.
128	.....المبحث الثاني: الإشكالات القانونية للترشيد الإقتصادي والإجتماعي
128	.....المطلب الأول: الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد الإقتصادي
130	.....الفرع الأول: عدم تحقق الأمن القانوني للاستثمار كأهم عائق لتحقيق الرشادة الإقتصادية ...
131	.....أولاً: عدم استقرار تشريعات الإستثمار
135	.....ثانياً- التضخم والتضارب في التشريع الخاص بالإستثمار
136	.....الفرع الثاني: التناقضات القانونية لأهداف الخوصصة في الجزائر كعائق لإشراك القطاع الخاص في العملية التنموية.
138	.....أولاً- السهم النوعي كمظهر لاستمرارية سيطرة الدولة على المؤسسة المخصصة.
139	.....ثانياً- نسبية الاستقلالية المالية للمؤسسة المخصصة.
140	.....ثالثاً- تعارض حق الشفعة مع الخوصصة.
141	.....المطلب الثاني: الإشكالات القانونية المرتبطة بالترشيد الإجتماعي.
143	.....الفرع الأول: العقبات القانونية التي تواجه تكريس إستقلال منظمات المجتمع المدني
143	.....أولاً- العقبات القانونية التي تواجه تأسيس منظمات المجتمع المدني وممارسة نشاطه
147	.....ثانياً- العقبات القانونية التي تواجه تمويل منظمات المجتمع المدني (الجمعيات).
148	.....الفرع الثاني: ضعف الإقرار القانوني بمشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية...
148	.....أولاً- تكريس قانوني صوري لدور المجتمع المدني كشريك إجتماعي
151	.....ثانياً- ضعف عضوية المجتمع المدني (الجمعيات) على مستوى الهيئات العامة.
155	.....الباب الثاني: إشكالات تفعيل آليات الحكم الراشد ومداخل تحقيق التنمية المستدامة.
157	.....الفصل الأول: إشكالات تجسيد وتفعيل آليات الحكم الراشد.

- 157المبحث الأول: ضعف آليات تجسيد دولة القانون في الجزائر.....
- 158المطلب الأول: الديمقراطية النيابية وهشاشة آلية الإستفتاء الشعبي إخلال بمبادئ دولة القانون.....
- 160الفرع الأول: النظام النيابي أداءه لتغليب الحكام على السيادة الشعبية.....
- 163الفرع الثاني: قصور الاستفتاء كأداة للتعبير عن السيادة الشعبية.....
- 167المطلب الثاني: قصور الآليات المؤسساتية لحماية الحقوق والحريات.....
- 168الفرع الأول: ضعف دور المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا) في حماية الحقوق والحريات.....
- 172الفرع الثاني: محدودية دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان في حماية الحقوق والحريات.....
- 176المبحث الثاني: ضعف فعالية الآليات المؤسساتية لترشيد الإنفاق العام.....
- 176المطلب الأول: قصور آليات الرقابة المالية الداخلية.....
- 177الفرع الأول: ضعف فعالية الرقابة المالية من خلال المراقب المالي والمحاسب العمومي.....
- 179الفرع الثاني: ضعف فعالية الرقابة المالية من خلال المفتشية العامة للمالية.....
- 180المطلب الثاني: قصور آليات الرقابة المالية الخارجية على الأموال العمومية.....
- 180الفرع الأول: محدودية الرقابة المالية من خلال البرلمان.....
- 183الفرع الثاني: ضعف الرقابة المالية من خلال مجلس المحاسبة.....
- 186المبحث الثالث: ضعف آليات مكافحة الفساد في الجزائر.....
- 186المطلب الأول: منظومة مكافحة وطنية متناغمة مع المقاييس الدولية لمناهضة الفساد.....
- 187الفرع الأول: التحاق الجزائر بالجهود الدولية لمكافحة الفساد.....
- 188الفرع الثاني: السياسة الوطنية لمكافحة الفساد.....
- 189المطلب الثاني: ضعف دور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (المسماة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته حاليا) في مكافحة الفساد والوقاية منه.....
- 190الفرع الأول: الإختلالات القانونية في النصوص المنظمة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (المسماة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته حاليا).....
- 190أولا: محدودية استقلال الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية.....
- 192ثانيا:محدودية نشاط الهيئة في مكافحة الفساد.....
- 195الفرع الثاني: واقع عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد(المسماة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته).....
- 195أولا: تعطيل تنصيب الهيئة.....

196	.....	ثانيا: غياب إرادة الهيئة في مكافحة الفساد
196	.....	ثالثا: غياب عمل الهيئة في ظل عدم تراجع وتيرة الفساد
200	.....	الفصل الثاني: مداخل تحقيق التنمية المستدامة من منظور الحكم الرشيد
200	.....	المبحث الأول : مفهوم التنمية المستدامة
200	.....	المطلب الأول: تعريف التنمية المستدامة وأبعادها
200	.....	الفرع الأول: تعريف التنمية المستدامة
201	.....	الفرع الثاني: أبعاد التنمية المستدامة
202	.....	أولا: البعد الاقتصادي
203	.....	ثانيا: البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة
204	.....	ثالثا: البعد البيئي للتنمية المستدامة
205	.....	المطلب الثاني: العلاقة التكاملية بين الحكم الرشيد والتنمية المستدامة
205	.....	الفرع الأول: التنمية جوهر قيام الحكم الرشيد
206	.....	الفرع الثاني: الحكم الرشيد كشرط لتحقيق التنمية
209	.....	المبحث الثاني: الإصلاح الشامل كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة
209	.....	المطلب الأول: مداخل تحقيق التنمية السياسية والتنمية الإدارية
209	.....	الفرع الأول: الإصلاح السياسي كمدخل لتحقيق التنمية السياسية
211	.....	أولا: إصلاح النظام الدستوري والنظام القضائي
211	.....	1- إصلاح النظام الدستوري
212	.....	2- إصلاح النظام القضائي
215	.....	ثانيا: إصلاح النظام الحزبي والنظام الانتخابي
215	.....	1- إصلاح النظام الحزبي
217	.....	2- إصلاح النظام الانتخابي
219	.....	الفرع الثاني: الإصلاح الإداري كمدخل لتحقيق التنمية الإدارية
221	.....	أولا: تكريس ضوابط التسيير الإداري اللامركزي
223	.....	ثانيا: هيكلة المؤسسات الرقابية لقمع الفساد
226	.....	المطلب الثاني: مداخل تحقيق التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية
226	.....	الفرع الأول: الإصلاح الاقتصادي كمدخل لتحقيق التنمية الاقتصادية
226	.....	أولا: القطاع الخاص وحتمية التكيف مع القطاع العام

228	..... ثانيا: تحسين البيئة القانونية للاستثمار
230	..... الفرع الثاني: الإصلاح الإجماعي كمدخل لتحقيق التنمية الإجماعية
230	..... أولاً: ضمان استقلالية المجتمع المدني
231	..... ثانيا: التخلي عن آلية التعبئة الجماهيرية التي تمارسها الدولة
235	..... خاتمة
242	..... قائمة المصادر والمراجع
275	..... فهرس المحتويات
282	..... ملخص الأطروحة

الملخص:

تعالج هذه الدراسة مدى ملائمة السياسات التشريعية الوطنية لتطبيق نموذج الحكم الراشد، هذا الأخير الذي يعد من أولويات الدولة الجزائرية باعتباره أحد أهم الشروط الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة.

ومن أجل ذلك، تسعى هذه الدراسة في إطار مقارنة الحكامة القانونية البحث في مختلف التشريعات الوطنية للوقوف على أهم الإشكالات القانونية التي تعيق عملية ترشيد الحكم في مختلف مجالاته السياسية، الإدارية، الإقتصادية والإجتماعية.

وذلك من أجل اقتراح الحلول الكفيلة لإصلاح اختلالات المنظومة التشريعية في هذا المجال، تحقيقا للتنمية المستدامة باعتبارها جوهر قيام الحكم الراشد في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: حكم راشد؛ إشكالات قانونية؛ تنمية مستدامة ؛ تحديات الإصلاح

Abstract:

This study treats the extent to which national legislative policies are compatible to apply the model of Good Governance, which is one of the top priorities for the Algerian State considering it one of the main conditions to implement sustainable development.

For this purpose, this study aims under the framework of legal governance approach to search different national legislations to stand for the most important legal problematics that form an obstacle for the application of Good Governance in its different fields, the political, administrative, economic and social fields.

That is in order to suggest solutions enough to fix the imbalances of the legislative system in this subject, implementing sustainable development considering it the core of Good Governance implementation in Algeria.

Keywords: Good governance; legal problematics; Sustainable development; reform challenges.