

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم : الحقوق
المرجع:

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

المركز القانوني للمصالح الخارجية للدولة
المديرية التنفيذية الولائية

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

زواتين خالد

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالب:

بن علي بتشيم سمية

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

مشرفا مقررا

مناقشا

الأستاذ: بن عوالي علي

الأستاذ: زواتين خالد

الأستاذ: بوسحبة جيلالي

السنة الجامعية: 2023/2022

تاريخ المناقشة: 2023/06/04



الإهداء

اللهم لك الحمد قبل أن ترضى و لك الحمد إذا رضيت و لك الحمد بعد الرضا

نحمد الله عز وجل أنه وفقنا على إنجاز هذا العمل المتواضع

إلى قرة عيني، إلى نبع الحنان... إلى من وهبني الحياة...

أمي العزيزة حفظها الله

إلى من يزيدني إنتسابي له و ذكره فخرا و إعتزازا

إلى روح والدي أبي العزيز رحمه الله

إلى إخوتي الأحباء

وإلى أعض صديقة شهيناز و إلى كل من جمعني معهم حدائق الدراسة.

شكر وتقدير

اعترافا بالفضل لأهله و عملا بقول الرسول صلى الله عليه وسلم:
((من صنع اليكم معروفا فكافئوه فإن لم تجدوا ما تكافئونه به
فادعوا له حتى تروا أن قد كافئتموه)).

نتقدم بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى الاستاذ **زواتين خالد**
الذي لطالما كان عوننا لنا وجاد علينا بتوجيهاته السديدة ومنحنا من
وقته الثمين أعز العطايا.

كما أشكر كل الأساتذة الذين درسوني طوال مسار دراستي
وأشكر كل طاقم الإدارة وكل موظفي كلية الحقوق صلامندر

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ج : الجزء

ج.ر : الجريدة الرسمية

ص : صفحة

ص.ص : من الصفحة إلى الصفحة

ط : الطبعة

ف : الفقرة

ق.إ.م : قانون الإجراءات المدنية

ق.إ.م.إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ق.إ.م.ف : قانون الإجراءات المدنية الفرنسي

ق.م : قانون المدني

م : المادة

م.ق : المجلة القضائية

ثانياً: باللغة الفرنسية:

Art : Article

Ed : Edition

In : Dans

Op.cit : (Opère-citato), Référence précédemment citée

P : Page

PP : De la page a la page

مقدمة

تأخذ أغلب الدول بأساليب مختلفة في مجال تنظيمها الإداري، حيث تراعي كل دولة ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية عند اختيارها للطرق والأساليب التي تديرها مختلف قطاعاتها، وهذه الطرق تعد وسائل لتحقيق أهداف الدولة، حيث وتعتمد الدول في رسم سياستها العامة لتلبية حاجيات مواطنيها في شتى المجالات على تنظيم الإدارة العامة، والتي قد تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية الملمة بها، ويأخذ هذا التنظيم أسلوبين أساسيين: يتمثل الأول في المركزية الإدارية والثاني في اللامركزية الإدارية.

ويقوم الأسلوب الأول على أساس تجميع النشاط الإداري في يد السلطة التنفيذية، وتلجأ إليه الدول الحديثة لتجسيد فكرة المركزية الإدارية على كافة أرجاء الإقليم لتطبيق الخطوط المسطرة، غير أن هذا الاعتماد لا ينفي ضرورة تقسيم الأراضي على أسس جغرافية أو تاريخية أو اجتماعية، لأنه من المستحيل أن تمارس السلطة العامة كافة الأعمال المطلوبة منها في ظل الاتساع الجغرافي والتنوع الثقافي وزيادة الكثافة السكانية، وعليه أصبحت إحدى صور المركزية والمتمثلة في التركيز الإداري التي ينحصر من خلالها دور الموظفين في الأقاليم على تقديم الاقتراحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم في انتظار ما يقرره الوزير المختص، أما الأسلوب الثاني المتمثل في اللامركزية الإدارية، فإن الإدارة المركزية وفروعها تلعب دورا كبيرا في تلبية حاجات الدولة وكذلك أفرادها، فالإهتمام بالنظام اللامركزي لم يعد خاصا في الجزائر فقط بل في كل الدول دون استثناء، إلى حد إنشاء وزارة خاصة بالإدارة المحلية، ولقد أصبحت اللامركزية سمة ودليلا عن الديمقراطية ومظهرا لها وأثرا من آثارها، وكذلك صورة للإصلاح السياسي والإداري ومبدأ للتداول على السلطة.

وإذا كان للمسؤولين في الإدارة المركزية استتباب الأمور واستمرارهم في السلطة وحصولهم على التأييد من الشعب، فإن الأفراد يتطلعون إلى المشاركة في تسيير شؤون الدولة واشرافهم على اشباع حاجاتهم وتولي مناصب المسؤولية، وعلى هذا الأساس فإن الإداري اللامركزي كفيل بتحقيق ذلك .

فالنشاط الإداري يعمل على وضع اتجاهات الدولة السياسية وأنظمتها موضع التنفيذ، ذلك أن تنفيذ البرامج والخطط السياسية لا يكون إلا عن طريق نشاط وعمل الإدارة، وهذا يبين شدة الترابط بين السياسة والإدارة، فكان طبيعياً أن يصاحب انتشار الأفكار والمفاهيم والإيديولوجيات في كافة الدول تغيرات اقتصادية واجتماعية وثقافية أثرت على أساليب التنظيم الإداري، فاتبعت الدول أساليب مختلفة في أداء مهامها، و أصبح في ظل هذه التغيرات نظام اللامركزية، ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري وتنوعه في إطار الدولة الحديثة التي انتقلت من مرحلة الدولة الحارسة أو دولة الحماية إلى دولة الخدمات والتنمية.

لكن نظراً لاتساع تدخل الدولة الحديثة في مختلف المجالات، كان لازماً عليها أن تشرك المواطنين في العملية الإدارية لتحقيق الديمقراطية الحقيقية من جهة، و تحقيق التوازن بين الحريات العامة والمصلحة العامة من جهة أخرى، و لهذا انتشر نظام عدم التركيز الذي تلجأ إليه الدول بغية التخفيف من حدة التركيز الإداري الصارم، الذي يقوم على توزيع الإختصاصات التنفيذية المحددة على فروع الوزارات والمصالح في الأقاليم، بحيث تمنح سلطة البت النهائي في حدود ما يخول لها من سلطات، وهذا الأسلوب يخفف العبء عن السلطة المركزية في العاصمة، و بها تتحقق السرعة التي لا غنى عنها في إنجاز الوظيفة الإدارية الخاصة في المناطق النائية عن العاصمة وتقوم فكرة الاستقلالية بمفهومها المالي والإداري.

وسعت الجزائر منذ الاستقلال إلى بناء دولة موحدة، تقوم على مبادئ الديمقراطية، و ذلك بالاهتمام بالإدارات غير الممركزة للدولة، أساسها مشاركة الشعب في عملية إدارة الشؤون العمومية والتنمية المحلية.

ونظرا لتعدد وتنوع واجبات ممثلي السلطة المركزية، أصبح من الضروري الانتقال إلى الصورة الثانية للمركزية الإدارية والمتمثلة في عدم التركيز، لأنه بات من المستحيل تسليط كل الاختصاصات والنشاطات على عاتق ممثلي السلطة المركزية في العاصمة (رئيس الجمهورية، الوزير الأول)، بغية تخفيف العبء عن الحكومة بتكليف بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة بسلطة البت والفصل في بعض المسائل ذات الطابع الإداري ودون الرجوع إلى الوزير المختص، لكن هذا لا يعني أن هذه السلطة مطلقة ومستقلة، بل هؤلاء الموظفين المخولين لبعض الأعمال خاضعين للسلطة المركزية عبر الأقاليم، وللوزير أن يصدر إليهم قرارات للتعديل أو الإلغاء.

الإشكالية: إلى أى مدى كرس المشرع الجزائري اللامركزية الإدارية للهيئات التنفيذية المحلية مع مراعاة التدرج على المستوى الجماعات الإقليمية؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية تم اقتراح الخطة التالية

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمصالح الخارجية للدولة

المبحث الأول: مفهوم المصالح الخارجية للدولة

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للمصالح الخارجية للدولة

الفصل الثاني: النظام القانوني للمصالح الخارجية للدولة

المبحث الأول: مكانة المصالح الخارجية للدولة

المبحث الثاني: مشروعية أعمال المصالح الخارجية للدولة

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمصالح الخارجية للدولة

المبحث الأول: مفهوم المصالح الخارجية للدولة

المطلب الأول: تعريف المصالح الخارجية للدولة

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمصالح الخارجية للدولة

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للمصالح الخارجية للدولة

المطلب الأول: هيئات المصالح الخارجية للدولة

المطلب الثاني: إختصاصات المصالح الخارجية للدولة

تمهيد:

تحتل الهيئات الولائية مكانة هامة في حياة المواطن، والدولة معا، فهي زيادة على كونها وجها من وجوه اللامركزية تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها، كما تعتبر حلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري وسكان الولاية، وهكذا فإنها تمثل عاملا فعالا في مسيرة التنمية الشاملة وتحقيق المطامح الشعبية والترقية الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، وترتبط أهميتها بمدى كفاءة أعضائها، وفعاليتهم وسهرهم على خدمة المواطن، وحرصهم على تنفيذ المشاريع الوطنية في مختلف القطاعات واحترامهم للمبادئ الأساسية.

إن الولاية هي الجهاز الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعد الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، وهو هيئة المداولة والمعبر الرئيسي على مطالب السكان، وطموحاتهم الأساسية، وينتخب أعضاؤه من بين سكان الولاية، كما يعد بذلك المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات والتيارات التي يحملها، وله دور فعال في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، وقد اكتسبت الهيئة الولائية في الجزائر تجربة هامة في تحمل المسؤولية والمشاركة في التخطيط والتسيير، وعززت محتواها في تسيير شؤون المواطن، وأهلتها لتكون ترجمة واقعية لتحقيق تجسيد مبدأ "اللامركزية" وذلك بحكم احتكاكها اليومي بالمواطن، وحيوية المهام التي تضطلع بها.

تعتمد الدولة في تنظيمها على الجمع بين أسلوبين، هما التنظيم الإداري المركزي والتنظيم الإداري اللامركزي، حول الإدارات والمصالح الخارجية غير الممركزة للدولة، التي أحدثت باتساع النشاط الإداري الذي مس مختلف القطاعات والميادين قصد تخفيف أعباء الإدارة المركزية ومنحها بعض الصلاحيات في حين أنها لم تعد سلطة البت في المسائل الإدارية تقتصر على الوزير المختص فحسب.

المبحث الأول: مفهوم المصالح الخارجية للدولة

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي على توزيع السلطات بين المركز والجماعات المحلية مع إعطائها نوع من الاستقلالية في التسيير المالي والإداري من خلال حق المبادرة في مختلف المشاريع المحلية، لكن الاستقلال لا يعني انقطاع الرابطة تماما مع الهيئة المركزية لأن ذلك قد يهدد وحدة الدولة من جهة، وفي المقابل ذلك يمكن أن يؤدي الاعتماد على الموارد الخارجية المركزية وموارد السلطة المركزية، إلى تبعية الجماعات المحلية للمركز من جهة أخرى، وهو ما يترتب عنه نوع من الرقابة الوصائية، وقد يؤدي إلى إلغاء بعض المشاريع والقرارات.

وأخضع المشرع الجزائري الإدارات غير الممركزة في الجماعات الإقليمية لرقابة إدارية تمارسها السلطات المركزية، متمثلة في الوالي كجهة وصاية، ووزير الداخلية كجهة وصاية الهيئة الولائية، وهذا حفاظا على وحدة الدولة من جهة وحماية لمبدأ المشروعية من جهة ثانية.

المطلب الأول: تعريف المصالح الخارجية للدولة

قبل التطرق لمفهوم المصالح الخارجية للدولة يجب ألا الإحاطة بمفهوم النظام الإداري الجزائري للمصالح غير الممركزة التابعة للدولة ضمن ما يعرف سابقا بالهيئات المركزية، لم يعد أسلوب المركزية مقبولا في الوقت الحاضر، لأن واجبات السلطة المركزية تعددت وتنوعت ولهذا لم يعد بإمكان هذه السلطة القيام بكل صغيرة وكبيرة فيما يتعلق بشؤون الدولة مما يعطل الكثير من المصالح، فقامت السلطة المركزية وعينت على المستوى المحلي موظفين تابعين لها وخولتهم سلطة البت نهائيا في بعض الأمور خاصة في بعض الأمور الخاصة بالوزارات أصلا، لكن سلطة البت هذه لا تعني إستقلالهم عن السلطة المركزية فيما رسون صلاحياتهم تحت السلطة الرئاسية للوزير وهذا ما يسمى بنظام عدم التركيز، وعليه فإن نظام عدم التركيز يتمثل في بقاء القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، إلا أن

الأجهزة المحلية التي تم تعيينها تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات، حيث لها بعض الصلاحيات لأخذ القرار عن طريق التفويض، ذلك أنه كل من الوالي، المدير الولائي، رئيس الدائرة، هؤلاء الذين يمثلون أجهزة عدم التركيز، فهم يتخذون القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا، وللتذكير يكون عدم التركيز أكبر كلما أُعطيَ لهؤلاء اختصاصات أوسع.¹

ولنظام عدم التركيز عدة مزايا أهمها ما يلي:

- يخفف عن الوزراء بعض الأعباء وخاصة المتعلقة بالشؤون المحلية، فالممثلون المحليون للسلطة المركزية يعتبرون بحكم مواقعهم ومن الناحية الفنية أقدر على حل القضايا والمشاكل المطروحة على المستوى المحلي.

- عن طريق عدم التركيز فإننا نتجنب الخطأ والتعقيد أو بمعنى أدق محاربة البروقراطية.

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية:

إن تدخل الدولة الحديثة المتزامن في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وانتشار الأفكار الديمقراطية دفع إلى إنشاء هيئات إدارية محلية حتى تتفرغ الحكومة في العاصمة للأمور التي تهتم الدولة كلها.

1- تعريف اللامركزية

يعرفها الأستاذ محيو على أنها طريقة من طرق تنظيم الدولة الموحدة، تنظم توزيع السلطة الإدارية بين الهيئات المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل في هذا المجال لتأمين الحاجات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية. فمن هذا التعريف نستطيع أن نستخلص العناصر الأساسية للامركزية:

- إرتباط نظام اللامركزية بالدولة الموحدة،

¹ عدم مسعودة مريم، الجماعات المحلية بين الإستقلال والرقابة الدراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2022، ص 8.

- وجود حاجات ومصالح محلية،

- وجود هيئات محلية منتخبة يُعهد إليها إدارة هذه المصالح وهذه الحاجات.

- وجود رقابة على الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية.

تجدر الإشارة أن الدساتير الجزائرية تشير للامركزية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري في الجزائر

وقد جاء ذكرها في المادة 17 من الدستور الساري¹.

حسب العديد من المفكرين وفقهاء القانون الإداري تعتبر اللامركزية الإدارية على أنها " النظام

الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات

وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى إكتسابها

للشخصية المعنوية، مع بقاءها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة .

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في

العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية المعنوية

المستقلة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية ، للنظر في مدى إلزامها بتحقيق متطلبات المواطنين

وتسيير الشؤون العمومية بشكل جيد.

ويقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين

هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف

ورقابة الحكومة المركزية، فيقابل تركيز الوظائف الإدارية في نظام المركزية الإدارية توزيع هذه الوظائف

في نظام اللامركزية الإدارية.²

¹ تنص المادة 17 من الدستور على التالي: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، 1986، مطبعة جامعة عين شمس، ص 46.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

هناك صورتان أساسيتان للامركزية الإدارية " اللامركزية المحلية أو الإقليمية، واللامركزية المصلحية أو المرفقية"¹.

أولاً: اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

تتحقق هذه الصورة في شكل المؤسسة أو الهيئة العامة والتي يمنحها النظام الشخصية المعنوية مثل الجامعة وهيئة التأمينات الاجتماعية وغيرهما من المؤسسات العامة ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية بعد منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم وتسيير مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم.²

تقوم اللامركزية الإقليمية أو المحلية على ثلاث أركان:

1- وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة :

يجب من خلال النظام اللامركزي أن تكون هناك مصالح وحاجيات خاصة ببعض المناطق الجهوية يحسن ترك أمر إشباعها إلى أبناء كل منطقة وفي جانب ذلك هناك بعض المرافق تمثل مصالح وطنية أي على مستوى الدولة.

إن وجود مجموعة مصالح جماعية مشتركة ومترابطة متميزة عن مجموعة المصالح العامة الوطنية محددة في نطاق واضح إقليميا إذ تركز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل نطاق وحدة الدولة فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية ومن هنا ينبغي

¹ معيفي عبد القادر - سمير حملة، محاضرات مدخل للقانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2، 2021، من الموقع:

<https://cte.univ-setif2.dz/moodle/mod/book/view.php?id=19154&chapterid=5061>

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 95.

للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات لحل المشاكل ذات المصلحة المحلية والجهوية التي بإمكانها حلها وتشمل هذه الصلاحيات الميادين المختلفة والمشرع (البرلمان) هو المختص الوحيد لتحديد نطاق وحجم المصالح الإقليمية والمصالح الوطنية وهو الذي يحدد العلاقة بين هذه المصالح المختلفة.

بمعنى يتم منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية لإعتبرات إقليمية أو محلية، لأنه من الأفضل أن تباشرها هيئات محلية معينة مع إسناد إدارتها إلى سكان هذه الوحدات أنفسهم، ويتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون ولا يتم الانتقاص منها إلا بقانون آخر، وهي تشمل مرافق متنوعة وتتضمن كافة الخدمات التي تقدم كمرفق الصحة والتعليم والكهرباء والماء وغيرها.¹

2- يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق:

يجب أن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم وان يتم ذلك باختيار السلطات المحلية من هؤلاء السكان وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية ... ويذهب أغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيداً لمبدأ ديمقراطية حيث ذهب الأستاذ penoit إلى القول بأن اللامركزية هي الديمقراطية كأعضاء المجالس الشعبية البلدية ، وإذا كان الإنتخاب هو الأصل فإنه ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس لتوفير عناصر ذات خبرة وكفاءة مثل الوالي بشرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة، خاصة وإن الانتخاب يتطلب قدر كبير من الوعي والثقافة مما لا يتوفر غالباً في سكان الوحدات المحلية.

3- استقلال الوحدات المحلية:

¹ بلغول عباس، تفويضات المرافق العامة، محاضرات موجهة لطلبة السنة الأولى الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، ص 5.

إذا كان من الضروري أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق سكان هذه الوحدات فإن الأكثر أهمية أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية، فالمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسة أعلى، إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال التام للهيئات المحلية عن السلطات المركزية، فالأمر لا يعدو أن يكون الاختلاف حول مدى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية في النظم اللامركزية إذ لا بد من تمتع هذه الهيئات باستقلال كافٍ في أدائها لنشاطها، وقد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الوصاية الإدارية.¹

ثانياً: اللامركزية المرفقية:

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها، كمرفق البريد والكهرباء والإذاعة...، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية. وتتحقق هذه الصورة عند قيام المنظم بمنح جزء من إقليم الدولة سلطة الإشراف على المرافق المحلية التابعة له ويكون له مجلس محلي ويتمتع بإدارة شؤونه كما هو الشأن بالنسبة للمناطق والبلديات والمجمعات القروية فتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة، ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس هناك حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة وينبغي الحرص دائماً على أن تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي أجازها ولا يمكن مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها.

¹ عدام مسعودة مريم، المرجع السابق، ص 12.

الفرع الثالث: أهداف اللامركزية:

يهدف النظام اللامركزي إلى:

- تخفيف الأعباء على الدولة والسلطات المركزية.
- تحقيق التنمية المحلية عن طريق الديمقراطية التشاركية والمتمثلة في إشراك كافة الفاعلين من الأفراد والمجتمع المدني في صنع القرار المحلي.
- تحسين أداء الأجهزة التنفيذية بالبلدية.
- الإعتناء بالمرفق العام من أجل تحقيق المنفعة العامة.¹
- تحقيق العدل والمساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية.
- اللامركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة التي لا يتعلق نشاطها بفترة معينة أو إقليم معين.
- اللامركزية تؤدي إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كونها تنأتى من مصدر واحد، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية.
- تطوير وتنويع الإقتصاد وتوفير في الأموال وموارد الدولة ويساعد على عدم الإسراف والتبذير في الإنفاق العام.
- فتح المجال أمام تنويع وتطوير الأداء الإقتصادي للبلدية بتنمية المشاريع في مختلف أنحاءها والتركيز على الإقتصاد المحلي واستكمال الدورات الاقتصادية ذات القيمة المضافة.

¹ بلغول عباس، المرجع السابق، ص 6.

- تحقق اللامركزية الإدارية الفاعلية والإنتاجية العالية، إذ تمتلك الإدارة المركزية الأجهزة الفنية المتخصصة والقادرة على تنفيذ الأعمال الإدارية الضخمة بكلفة مالية معقولة، فضلاً عن احترام انسجامها وتجانسها الأفقي والرأسي وذلك عن طريق الهيئات اللامركزية.
- العمل على إحداث شراكة حقيقية مع القطاع الخاص الفعّال والحقيقي بما يعزز من دوره في تنمية وتطوير وتوازن المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً ويحقق العدالة الاجتماعية.
- المساهمة في تهيئة البيئة المناسبة للأجهزة الأمنية للحفاظ على الموارد والممتلكات العامة والخاصة.
- تفعيل قنوات التواصل مع المواطنين من خلال الاتصال المباشر ووسائل الاتصال الرقمية للوقوف على حاجاتهم واهتماماتهم وتعزيز مشاركتهم لخدمة الصالح العام.
- تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.¹
- تكييف النظام الإداري ليلاءم الأفراد دون تطويع الأفراد يتكيفوا مع الإدارة.
- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.
- تقريب المواطن وإثارة اهتمام المواطنين وحفزهم للتعاون لإدارة شؤونهم المحلية لأن المواطن سيشعر بأنه يشارك بفعالية من خلال ممثليه في المجلس المحلي في إدارة مصالحه اليومية وهذا م شأنه أن يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين.

¹ قول فاطمة، إدارة الجماعات المحلية، السنة الثالثة تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2022، ص 3.

- توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.

الفرع الرابع: المصالح الخارجية للدولة

يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة ورد ذكرها في نص المادة 77 من قانون الولاية رقم 07-12 تتمثل فيما يلي:¹

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغايات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة، والتي يجب ترقيةها.
- التراث الثقافي المادي، وغير المادي، والتاريخي.
- حماية البيئة.

¹ المادة 77 من قانون الولاية، رقم 07-12.

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

وعليه فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة¹، وكذا دراسة وضبط الشؤون العامة للولاية.²

فالولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الادارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة قضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الاقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في ادارة وتهيئة الاقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين.³

ومن خلال ما سبق يمكن تعريف المصالح غير الممركزة للدولة كما يلي:

أولا: التعريف الفقهي للمديريات المصالح غير الممركزة للدولة

عرف الأستاذ عمار بوضياف المديريات التنفيذية أو ما يعرف بالمصالح الخارجية للوزارات بأنها: تلك المصالح الخارجية للوزارة كما يقصد بها المديريات التنفيذية التي تقوم ببعض المهام الإدارية على المستوى الإقليمي والمحلي بتفويض من الوزارة، وهي بذلك تمثل الدولة وتجسد وحدتها وتعمل على تنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها في العديد من القطاعات منها القطاع الاقتصادي والمالي والاجتماعي والثقافي والفلاحي.⁴

¹ محمد صغير بيلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 110.

² أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 366.

³ المادة 1 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص 246.

وعرفها في موضع آخر بأنها: تسمى المديرية التنفيذية وتشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري، وتمارس عمليا دورا كبيرا في مجال التنمية المحلية وتمثيل الدولة في شتى القطاعات، والمحافظة على وحدتها وتنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها.¹

كما عرف الأستاذ محمد الصغير بعلي المصالح الخارجية للوزارات بأنها: هي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات كسلطة التقاضي، والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة، إما في الولايات أو في جهات معينة مثل مديرية التربية في الولاية. أو مديرية الفلاحة، أو المديرية الجهوية للجمارك والتي يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات.²

وعليه تعتبر تلك المصالح تطبيقا لصورة عدم التركيز الإداري كإحدى صور النظام المركزي، والتي تقوم على مبدأ التفويض دون استقلالها القانوني التام عن الوزارة، فإنها تعتبر هيئات وأجهزة تابعة للوزارة إلى جانب المصالح الإدارية المركزية الموجودة بالجزائر بالعاصمة.³

أما الأستاذ مازن راضي ليلو فعرفها بأنها: بمقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البث في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة.⁴

في حين عرفها الأستاذ محمد الشافعي أبوراس: تخفيف درجة التركيز وذلك بأن تقرر لبعض المديرين وكبار الموظفين العاملين في الأقاليم سلطة البث في بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزير في العاصمة.¹

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص 246.

² محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 25.

³ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص 263.

⁴ مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المنشورات العربية في الدنمارك، 2008، ص 34.

وفي هذا الإطار فإنه من خلال هذه التعريفات بات من المسلم به في الفقه أن المديرية التنفيذية أو المصالح غير الممركزة للدولة تتواجد على المستوى المحلي وتخضع مباشرة للدولة وتعمل على التخفيف من درجة التركيز والعبء على مستوى الوزارة، وبالتالي تمارس هذه المصالح الخارجية المهام الإدارية على مستوى إقليم الولاية

ثانياً: التعريف التشريعي للمصالح الخارجية للدولة

هناك العديد من النصوص القانونية المكرسة لوجود المديرية التنفيذية منها المرسوم التنفيذي رقم: 90/188 المحدد لهيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات والذي اعتبرها كجهاز من أجهزة الوزارات²، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم: 94/240 الذي نصت المادة 3 منه على ما يلي: يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها.³

كما تمت الإشارة لها ضمن المرسوم الرئاسي رقم: 99/240 الذي يتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من الوزير الأول⁴، كما تم النص على المديرية التنفيذية في قانون الولاية بموجب نص المادة 111 منه التي جاء فيها أنه: ينشط الوالي ويفصل ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية غير أنه يستثنى:⁵

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.

¹ محمد الشافعي أوبراس، القانون الإداري، جامعة مصر، 1984، ص 138.
² المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية عدد 26، المؤرخة في 27 جوان 1990.
³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية عدد 48، مؤرخة في 23 جويلية 1994.
⁴ المرسوم الرئاسي رقم 99/240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية، الجريدة الرسمية عدد 6، مؤرخة 27 أكتوبر 1999.
⁵ المادة 111 من قانون 12/07 مؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 29-02-2012.

- وعاء الضرائب وتحصيلها.

- الرقابة المالية.

- مفتشية العمل.

- مفتشية الوظيفة العمومية.

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية، وتحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

يتضح من خلال النصوص القانونية التي ذكرناها أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى تعريف المديرية التنفيذية، بل أشارت كل من القرارات الوزارية المشتركة والمراسيم التنفيذية لمهام وصلاحيات المديرية التنفيذية، مما أدى إلى علاقة تكامل وانسجام بين الدولة والمصالح غير الممركزة، وهو أمر طبيعي لأن مهمة إعطاء تعريف للمصطلحات القانونية ملقاة على عاتق كل من الفقه والقضاء فقط، فمن عادة المشرع أن يعزف عن ذلك لأن المصطلحات في تطور وتغيير مستمر.

الفرع الثالث: الجهاز التنفيذي البلدي

إن القانون يقر بأن للبلدية هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما يجب التذكير من البداية أن القانون خص رئيس المجلس الشعبي البلدي بنظام قانون

أساسي خاص¹، يتكون المجلس التنفيذي من الرئيس ومجموع النواب الذين يتراوح عددهم من 2 إلى 6

نواب للرئيس.²

¹ المواد من 64 إلى 76 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية.
² المادة 69 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية.

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات بصفته ممثلاً للبلدية طبقاً لنصوص المواد 77 إلى 84 أي ثمانية مواد.

يكلف بتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي، في هذا الإطار يقوم بعدة وظائف:

- يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية في الحياة المدنية والإدارية.
- يقوم بجميع الأعمال الخاصة بأموال البلدية المنقولات والعقارات.
- يبرم العقود من كل نوع (الصفقات - الإيجارات) يوظف عمال البلدية، يرفع الدعوات أمام القضاء.
- يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف الوالي.
- يسهر على حسن سير مصالح والمؤسسات البلدية ويعد الرئيس السلي لكل مستخدمي البلدية.
- يضطلع رئيس البلدية المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات بصفته ممثلاً للبلدية طبقاً لنصوص المواد الطويلة 85 إلى 95 أي أحد عشرة مادة¹.

- على العموم يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ويقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات على مستوى تراب إقليم البلدية، له صفة ضابط الحالة المدنية.
- يسهر على حسن النظام العام والنظافة العمومية وحتى يتمكن من ذلك يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسخر الأشخاص والممتلكات في حالة الكوارث بإخطار الوالي.
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، ويعتمد على على الشرطة البلدية هذه الهيئة التي تم إحداثها بموجب المرسوم التنفيذي 96-265 (المؤرخ في 3 أوت سنة 1996 الجريدة الرسمية عدد 47)، في ممارسته لصلاحياته في مجال الشرطة الإدارية.
- كما يمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً في ممارسة سلطاته الضبطية.
- يقوم رئيس البلدية بأغلب صلاحياته التي يمثل فيها الدولة تحت سلطة الوالي.

¹ المواد 85-95 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمصالح الخارجية للدولة

يتخذ التنظيم الإداري في الجزائر صورتين هما المركزية واللامركزية الإدارية فهما الأسلوبان اللذان تأخذ بهما الدول الحديثة معا مع وجود مزج بينهما، وسنتطرق في هذا المطلب لمكانة المديرية التنفيذية داخل التنظيم الإداري للدولة.¹

الفرع الأول: مكانة المديرية التنفيذية في التنظيم الإداري الجزائري

يقوم التنظيم الإداري في جميع الدول المعاصرة على اعتماد نمطي المركزية الإدارية القائمة على حصر الوظيفة الإدارية بالعاصمة، بالتزامن والتعايش مع النظام اللامركزي القائم على الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، تحتاج إلى انشاء هيئات مستقلة على مستواها من أجل تسيير شؤونها المحلية، أو منح مرفق عام الشخصية المعنوية من أجل تدير متطلبات هذا المرفق، ومن هنا يطرح التساؤل عن الطبيعة القانونية للمصالح الخارجية للوزارات فيما إذا كانت هيئات مركزية أو لامركزية.

أولا: المديرية التنفيذية ضمن المركزية الإدارية

لقد أدى تزايد النشاط الإداري في الدولة إلى كثرة المهام على السلطة المركزية وعليه أصبح تطبيق نظام المركزية المطلقة أمر صعب على الوزارة في العاصمة، لذلك فقد تم اللجوء إلى أسلوب عدم التركيز الإداري من أجل تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الاختصاصات التي تقوم بها الوزارة للموظفين في الأقاليم المختلفة كالولاية والمدراء التنفيذيين وسلطة البث في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع إلى الوزير المختص في العاصمة، غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع

¹ خليلي حنان، المركز القانوني للمديرية التنفيذية، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2019، ص 34.

ممثلي الأقاليم بسلطة القرار تعني الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية بل يتم الإشراف على أعمالهم من قبل الوزير المختص أو من فوض للقيام بهذا الأمر.¹

ويبدو واضحاً أن المصالح الخارجية للوزارات، أو المصالح غير الممركزة للدولة هي صورة من صور عدم التركيز الإداري لتبعيتها للوزارة المعنية وتواجدها خارج إقليم العاصمة؛ مع عدم منحها الشخصية المعنوية، وحياسة بعضها تفويضاً من قبل الوزير من أجل تمثيله أمام القضاء.

ثانياً : المديرية التنفيذية ضمن اللامركزية الإدارية

يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اختصاصات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة، إن اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة بين المصالح المحلية.

والمصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها.²

ولا تعتبر المصالح التي تتولاها المديرية التنفيذية من قبيل المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، رغم تواجدها خارج حدود الوزارة على المستوى المحلي لأنها لا تعبر عن مصالح الولاية أو الجهة التي توجد على مستواها بل هي مجرد امتداد للوزارة ولمصالحها مما يجعلنا نستبعد المديرية التنفيذية من دائرة النظام اللامركزي.

¹ خليلي حنان، المرجع السابق، ص 109.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 48.

إن الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة عن السلطة المركزية يخولها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي ويقتضي توافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقة بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة.¹

والجدير بالذكر أن المديرية التنفيذية لا تتمتع بالصحة المعنوية مما ينفي عنها أي استقلالية مالية أو إدارية أو حتى قضائية عن الوزارة التي تتبعها.

أما رقابة السلطة المركزية فإن قيام هيئات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري لا يعني أنها مستقلة كلياً ولا تخضع لأي رقابة، تتصرف في الشؤون المحلية كما تشاء، كما أن الهيئات اللامركزية لا تستطيع بمفردها أن تقوم بكل المهام وإشباع كل الحاجات والاستغناء عن الإدارة المركزية تنظيماً ومالياً وبشرياً فهي في حاجة إليها وتمثل الحصانة لقيامها واستمرارها، ولعل هذا ما قصده الأستاذ الطماوي بقوله: إن الإدارة على المستوى المحلي لا يمكن أن تقوم إلا مستندة إلى نظام مركزي.²

ومن مظاهر السيادة ما تقوم به الإدارة المركزية من سلطة على الهيئات الإدارية في الدولة بما فيها الإدارة المركزية وما تمارسه من رقابة، ولعل ما قصده الأستاذ الذنبيات بأنها: مجموع السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة، وتستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة.³

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 33.

² - داوود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق،

جامعة الجزائر 1، 2012، ص 55.

³ مطلق الذنبيات محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، الأردن، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2003، الطبعة الأولى، ص 92.

إن المديرية التنفيذية لا تعتبر هيئات لامركزية محلية ولا حتى مرفقية، لعدم تعبيرها عن المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، بالإضافة إلى تبعيتها وعدم استقلاليتها عن الوزارة التي تتبعها ماليا وإداريا وقضائيا أيضا، وبالتالي فهي هيئة عدم تركيز إداري شأنها شأن الدائرة، لعدم استقلاليتها عن الهيئة التي تتبعها أي الوزارة على جميع الأصعدة.

الفرع الثاني: الشخصية المعنوية للمصالح غير الممركزة:

نظرا لدور المديرية التنفيذية العظيم ونشاطها المكثف وأهميتها يطرح التساؤل عن مدى منح المشرع الجزائري الشخصية الاعتبارية لهذا النمط الإداري من التسيير، ولهذا سنتطرق إلى تعريف الشخصية المعنوية ثم انطباقها على المديرية التنفيذية.

أولا: مفهوم الشخصية المعنوية:

يجب الوقوف على تعريف الشخصية المعنوية لكي نتبين مدى تمتع المديرية التنفيذية بهذه الشخصية من عدمها:

1- تعريف الشخصية المعنوية:

هي كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقلا عن العناصر المالية لها أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد المجموعة.¹

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 182.

كما عرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي بأنها: الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق عرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية، ويقصد بالشخصية القانونية القدرة على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.¹

وفي إطار آخر عرفها الأستاذ ناصر لباد على أنها: تعرف الشخصية المعنوية بأنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية.²

فالمديريات التنفيذية لم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية سواء في المادتين 49 و50 من القانون المدني ولا بموجب النصوص القانونية الأخرى؛ مما ينفي عنها التمتع بأي شخصية معنوية، فهي تابعة للشخص المعنوي الأكبره ألا وهو الدولة، على اعتبار أن الوزارة أيضا لا تحوز هذه الشخصية المعنوية.

حيث تنص المادة 17 من دستور 2020 على ما يلي: الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية.

وتنص المادة 49 من القانون المدني على ما يلي:³

الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية.

المؤسسات والدواوين العامة، ضمن الشروط التي يقرها القانون.

المؤسسات الاشتراكية، والتعاونيات، والجمعيات، وكل مجموعة التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 25.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط1، مخبر الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين – سطيف، 2001، ص 81.

³ المادة 49 من القانون رقم 75-58 المتضمن القانون المدني.

الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية: وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حيز جغرافي معين إذ تستند على الاختصاص الإقليمي.

ويلاحظ من خلال عرض موجز للأشخاص المعنوية بالدولة، سواء العامة أو الخاصة أن المشرع الجزائري لم يأت على ذكر المديرية التنفيذية ضمن قائمة الأشخاص المعنوية، مما ينفي عنها هذه الصفة.

وباعتبار أن المصالح غير الممركزة للدولة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنها لا تستفيد من جميع الآثار المترتبة عن هذه الشخصية، فهي لا تملك بالتالي الاستقلال الإداري أو المالي في تسييرها حيث تدون نفقاتها ضمن ميزانية الدولة، كما أنها لا تتمتع بأهم نتيجة من نتائج الشخصية المعنوية، ألا وهي أهلية التقاضي إذ لا يمكن للمديرية التنفيذية أن ترفع دعوى باسمها الخاص كما لا يمكن أن ترفع ضدها مباشرة، بل لا بد من رفع الدعوى على الشخص المعنوي الذي تتبعه، ألا وهو الدولة لا الوزارة، لأن هذه الأخيرة لا تحوز بدورها على الشخصية المعنوية.¹

ويستثنى من ذلك حالة ما إذا كان المدير التنفيذي للمديرية حائزا على تفويض في الاختصاص من قبل وزير القطاع من أجل تمثيله أمام القضاء إما بموجب قرار وزاري أو بموجب تفويض خاص أو حتى بموجب نص قانوني، كما هو عليه الأمر بالنسبة لمديرية الضرائب.

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 25.

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للمصالح الخارجية للدولة

تتجسد فكرة عدم التركيز الإداري في إنشاء هيئات إدارية تتوزع على الإقليم الولائي من بينها المصالح الخارجية أو ما يصطلح عليها المصالح غير ممرزة للدولة، وهي تلك الأجهزة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات كاهلية التقاضي والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة، وقد يمتد إختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات وتتمثل مهمة هذه المديرية التنفيذية في التخفيف من درجة التركيز العالية بالعاصمة¹، وذلك من أجل ضمان التسيير الحسن للإدارة العامة ولهذا خول للموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم سلطات تتمثل في إتخاذ القرارات والتنظيم دون الرجوع إلى الإدارة المركزية (الوزارات) بالعاصمة.

المطلب الأول: هيئات المصالح الخارجية للدولة

إن المديرية التنفيذية كأصل عام هي هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري كما سبق بيانه، ويطلق عليها مصطلح المصالح الخارجية لأنها متواجدة خارج الإدارة المركزية (العاصمة) التابعة لها وبحيث تمارس الصلاحيات على مستوى الإقليم المحلي، وعليه فإن المديرية التنفيذية لها عدة هيكل جهوية وأخرى ولائية، وهذا ما سنتطرق إليه ضمن الفروع التالية مع إعطاء بعض النماذج عن هذه المديرية:

- المديرية التنفيذية ذات الطابع الولائي الفرع الأول.

- المديرية التنفيذية ذات الطابع الجهوي الفرع الثاني.

¹ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 263.

الفرع الأول: المديريات التنفيذية للدولة ذات الطابع الولائي

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى إعطاء بعض النماذج عن المديريات التنفيذية الولائية وذلك لمعرفة أكثر وعليه سنشير إلى أهم هذه المديريات التنفيذية:

أولاً: مديرية التربية

تعتبر مديرية التربية من المديريات الموجودة على المستوى الولائي يشرف على تسييرها مدير ولائي يعين بموجب مرسوم رئاسي، تم تكريسها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-174 الذي يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وسيرها¹، حيث تجمع مصالح التربية على مستوى كل ولاية في شكل مديرية التربية.²

تضم كل مديرية للتربية مصالح تتكون من مكاتب يتراوح عدد المصالح تبعاً لأهمية المهام المرسومة من 3 إلى 6 مصالح. ويتراوح عدد المكاتب في كل مصلحة تبعاً لحجم المهام المسندة إلى المكاتبين 2 إلى 4 مكاتب، حيث يوضع مدير التربية بالتشاور مع المسؤولين المعنيين في الولاية والبلديات جميع التدابير التي من شأنها تسهيل تنفيذ الأحكام المنصوص عليها في المواد 97-98-99 من القانون رقم 90-08 والقانون رقم 09-90 المؤرخين في 07 أبريل سنة 1990 ويتعين عليه إخبار الوالي بصفة منتظمة عن الوضعية السائدة في قطاع التربية ويكون مدير التربية امراً ثانوياً بالصرف فيما يخص الإعتمادات المالية المخصصة له وينفذ هذه الصفة العمليات المتعلقة بالإيرادات والنفقات ويساعد مدير التربية في الحالة التي تستوجبها ضرورة تنسيق عمل المصالح وأهمية المهام المسندة كاتب عام.³

تتولى مديرية التربية الموضوعة تحت سلطة وزير التربية مايلي:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 90-174 المؤرخ في 9 جوان 1990 الذي يحدد تنظيم الولاية وتسييرها الجريدة الرسمية العدد 24 المؤرخة في 13 جوان 1990.
² المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-174.
³ المواد 4، 5، 6، 7 من المرسوم التنفيذي رقم 90-174.

- تنشيط مجموع النشاطات التربوية في مجال التعليم الأساسي والتعليم الثانوي والتكوين على مستوى قطاع التربية وتنسيقها ومتابعتها.
- السهر بالإتصال مع الهياكل والهيئات المعنية، على توفير الشروط التي تمكن من الأداء العادي للأنشطة المدرسية والموازية للمدرسة والسير الحسن لمؤسسات التربية والتكوين التابعة للقطاع¹.
- وتكلف بهذه الصفة في إطار التنظيم الجاري المعمول به على الخصوص بما يلي:
- إعداد الخريطة المدرسية لمختلف مراحل التعليم والقيام بنحديدها بالإتصال مع المصالح والهيئات المعنية.
- جمع الإحصاءات المدرسية ومعالجتها وتحليلها والثيام بكل عمليات السير والتحقيقات ولتقدير إحتياجات الولاية في ميدان التربية.
- السهر على التنظيم والمتابعة والمراقبة التربوية لمؤسسات التربية والتكوين الموضوعة تحت وصاية وزير التربية.
- السهر على تطبيق برامج التعليم واحترام التنظيم المدرسي.
- القيام بتعيين بالموظفين التربويين والإداريين والتعيين وأدوات الخدمة في المؤسسات ومتابعتهم وتسيير شؤونهم في إطار التنظيم الجاري به العمل.
- تنظيم الإمتحانات والمسابقات التابعة للقطاع ومتابعتها بالإتصال مع الهياكل والهيئات المؤهلة وتسليم البراءات والشهادات المتعلقة بالإمتحانات والمسابقات المذكورة في إطار التنظيم الجاري العمل به.
- تنظيم عمليات التوجيه والتقييم المدرسي وتنفيذها.

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-174.

- تنفيذ عمليات تكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتحديد معارفهم.
- تنظيم نشاط أسلاك التفتيش وتنفيذه بالإتصال مع المصالح والأجهزة المعنية.
- ترقية الأنشطة التربوية والثقافية والرياضة في المؤسسات المدرسية.
- السهر على إحترام مقاييس حفظ الصحة والأمن في مؤسسات التربية والتكوين التابعة للقطاع¹.

ثانياً: مديرية الأشغال العمومية

تمثل مديرية الأشغال العمومية وزارة الأشغال العمومية على مستوى إقليم الولاية تم إستحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-436 الذي يحدد قواعد تنظيم مديرية الأشغال العمومية في الولاية وعملها².

يمكن أن تتكون مديرية الأشغال العمومية من 3 إلى 4 مصالح وذلك حسب خصوصيات كل ولاية وأهمية المهام الموكلة لها تتكون كل مصلحة من 03 مكاتب على الأكثر وذلك حسب أهمية النشاطات الموكلة لها³.

وتكلف مديرية الأشغال العمومية في الولاية بالمهام الآتية:

- جمع وتركيز وتحليل المعطيات التي تضمن تنمية المنشآت القاعدية وتميئتها وصيانتها والحرص على تنفيذ التدابير المحددة.
- الحرص على إحترام المقاييس في مجال الدراسات والإنجاز والإستغلال وصيانة المنشآت القاعدية.
- تنظيم وتنفيذ المساعدة التقنية لمصالح البلديات لصيانة الطرق الحضرية والطرق البلدية.

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-174.

² المرسوم التنفيذي رقم 05-436 المؤرخ في 10 نوفمبر 2005 الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الأشغال العمومية في الولاية وعملها الجريدة الرسمية العدد 74 المؤرخة في 13 نوفمبر 2005.

³ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 05-436.

- السهر على تطبيق إشارات الطرق البرية والبحرية.¹

ثالثا: مديرية المصالح الفلاحية

أنشئت مديرية المصالح الفلاحية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90-195 الذي يضبط قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية وعملها تجمع مصالح الفلاحة في الولاية ضمن مديرية تشتمل على مصالح مهيكلية في مكاتب ويمكن علاوة على ذلك انشاء أقسام فرعية للفلاحة حيث يمكن أن تشتمل المديرية الولائية لمصالح الفلاحة على عدد من المصالح يتراوح بين 4 و 7 مصالح وذلك بحسب الخصوصيات الفلاحية لكل ولاية وتبعاً لأهمية المهام الواجب إنجازها.²

ويمكن ان تشتمل كل مصاححة على 3 مكاتب على أكثر تقدير وذلك تبعاً لأهمية المهام الموكلة

إليها.³

وطبقاً للمادة 3 من قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية وتنفيذ جميع التدابير التي من شأنها

تأطير النشاطات الفلاحية في اتجاه تنمية الطاقات الموجودة وتكلف بهذه الصفة بما يلي:

- السهر على تطبيق التنظيم في جميع ميادين النشاط الفلاحي.
- ضمان تفتيش النشاطات البيطرية والصحة النباتية ومراقبتها.
- تنظيم سير حملات المحاربة ذات المصلحة الوطنية ومراقبتها.
- تقديم المساعدة التقنية للمؤسسات المحلية التابعة لقطاع الفلاحة.

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05/436.

² المرسوم التنفيذي رقم 90-195 المؤرخ في 23 جوان سنة 1990، الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية وعملها الجريدة الرسمية عدد 26 المؤرخة في 27 جوان 1990.

³ المواد 2-4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-195.

- إستعمال الأدوات والتدابير التي تتطلبها سياسة الحفاظ على الأراضي الفلاحية والزراعية والغابية والرعية.

- وضع وسائل الإحصائيات الفلاحية وتطويرها وضبطها وإعداد مختلف البطاقات الضرورية لمتابعة وضعية القطاع وتقييمه بانتظام.

- إقتراح جميع التدابير أو الأعمال الضرورية لإعداد أدوات التنظيم والسهل على تنفيذ التدابير المقررة.¹

- تنشيط أعمال المؤسسات الفلاحية الريفية المتدخلة على مستوى المحلي ومساعدتها.

- تحديد أهداف التنمية الفلاحية في الولاية والوسائل التي ينبغي تجنيدها لتحقيق ذلك.

- الحث على ترقية الإستثمار الفلاحي.

- إقتراح التدابير والأعمال الرامية إلى التحسين والتعميم وتنفيذ التدابير المقررة.

رابعا: مديرية الصحة والسكان

تمثل مديرية الصحة والسكان مديرية تنفيذية للدولة تحت وصاية وزير الصحة والسكان أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97-261 الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة والسكان الولائية وتسييرها، حيث تتكون مديرية الصحة والسكان من مصالح مهيكلة في شكل مكاتب وتتكون مديرية الصحة والسكان من 3 إلى 6 مصالح، ويمكن كل مصلحة حسب أهمية المهام التي تصطلح بها أن تضم مكتبين إلى ثلاثة مكاتب.²

¹ لمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-195
² المرسوم التنفيذي رقم 97-261 المؤرخ في 14 جويلية سنة 1997 الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة والسكان الولائية وسيرها الجريدة الرسمية العدد 47 المؤرخة في 16 جويلية 1997.

- تضع مديرية الصحة والسكان حيز التنفيذ كل التدابير التي من شأنها أن تؤطر النشاطات الخاصة بالصحة والسكان وبهذه الصفة تكلف بمايلي¹:
- تسهر على تطبيق التشريع والتنظيم في جميع المجالات المتصلة بأنشطة الصحة والسكان.
 - تنشط وتنسق وتقوم بتنفيذ البرامج الوطنية والمحلية للصحة، لاسيما في مجال الوقاية العامة وحماية الأمومة والطفولة والحماية الصحية في الأوساط الخاصة وكذلك في مجال التحكم في النمو الديمغرافي والتخطيط العائلي وترقية الصحة التناسلية.
 - تسهر على إحترام السلم التسلسلي للعلاج لاسيما بتطوير كل النشاطات التي تهدف إلى ترقية العلاج القاعدي.
 - تطوّر كل عمل يهدف إلى الوقاية من إدمان المخدرات ومكافحتها وخصوصا في إتجاه الشباب.
 - تنشط الهياكل الصحية وتنسقها وتقومها.
 - تسهر على وضع الإجراءات المتعلقة بحفظ المنشآت وتجهيزات الصحة وصيانتها حيز النفاذ.
 - تتولى تأطير هياكل الصحة ومؤسساتها العمومية والخاصة وتفتيشها.
 - تعد الترخيصات المتعلقة بممارسة المهن الصحية وضمان مراقبتها.
 - تدرس برامج الإستثمار وتتابعها في إطار التنظيمات والإجراءات المعمول بها.
 - تتابع وتقوم بتنفيذ البرامج المقررة في ميدان التكوين وتحسين مستوى مس تخدمي الصحة وتقويمها.
 - تشرف وتسهر على السير الحسن للمسابقات والإمتحانات المهنية.

¹ المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 97-261.

خامساً: محافظة الغابات

تم إستحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-333 الذي يتضمن إنشاء محافظة ولائية للغابات ويحدد تنظيمها وعملها، حيث تنشأ في كل ولاية محافظة للغابات، ويسير المحافظة الولائية للغابات محافظ للغابات يعين بمرسوم تنفيذي بناء على إقتراح الوزير المكلف بالغابات، وتنظم محافظة الغابات في شكل مصالح ومكاتب يحدد عددها حسب خاصية كل ولاية وأهمية الأعمال المطلوب القيام بها ولا يمكن أن تتعدى عدد هذه المصالح خمسة وتنقسم محافظة الغابات إلى دوائر غابية ومناطق غابية يحدد عددها وتنظيمها الداخلى بقرار الوزير المكلف بالغابات.¹

وتتمثل مهمة المحافظة الولائية للغابات في القيام بمهام تطوير الشروة الغابية والحلقاتية وإدارتها ورفع شأنها وحمايتها وتسييرها في إطار السياسة الغابية الوطنية وبهذه الصفة تكلف على الخصوص بما يأتي:²

- تنفيذ البرامج والتدابير في مجال تطوير الثروة الغابية والحلقاتية، وحمايتها وتوسيعها وتحافظ كذلك على الأراضي المعرضة للإنجراف والتصحر.
- تنظم وتراقب استغلال المنتوجات الغابية والحلقاتية وكذلك ذات الاستعمالات الأخرى في الميدان الغابي ضمن اطار مخططات التهيئة والتعمير.
- تنظم وتتابع وتراقب بالإتصال مع المصالح المعنية الأخرى عمليات الوقاية من حرائق الغابات والأمراض الطفيلية وهجوماتها ومكافحة ذلك.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 95-333، المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1995، المتضمن إنشاء محافظة ولائية للغابات ويحدد تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 24 المؤرخة في 29 أكتوبر 1995

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 95-333.

- تسهر على تطبيق التشريع والتنظيم الساريين على الميدان الغابي وتنضم تدخل أسلاك إدارة الغابات في مجال الشرطة الغابية.
- تدرس بالإتصال مع المصالح الخارجية المعنية الملفات المتعلقة بطلبات الرخص المنصوص عليها في التشريع والتنظيم في المجال الغابي والحلفائي.
- تضبط باستمرار جرود الموارد الغابية والحلفائية والصيدية.
- تنفذ البرامج والتدابير في مجال تنمية الثروة الصيدية وحمايتها.
- تجمع وتعالج وتنشر المعلومات المتصلة بميدان إختصاصاتها وتعد الحصائل والتقارير الدورية عن تقويم أنشطتها.

سادسا: مديرية الصناعة والمناجم

- تم إستحداث مديرية الصناعة والمناجم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-15 المؤرخ في 2 جانفي 2015، يهدف هذا المرسوم إلى إنشاء مديرية الصناعة والمناجم على مستوى الولاية ويحدد مهامها وتنظيمها حيث تقوم مديرية الولاية للصناعة والمناجم على الخصوص بالمهام الآتية:¹
- ضمان متابعة التدابير القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتقديس والقياسة والأمن الصناعي.
- مساعدة مؤسسات القطاع على تحقيق عملياتها في ميدان التنافسية الصناعية والإبتكار.
- إقتراح كل عمل يهدف إلى المحافظة على النسيج الصناعي وتطويره وترقية الإستثمار.
- متابعة الشراكة وتيسير مساهمات الدولة.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 15-15، المؤرخ في 22 جانفي سنة 2015، المتضمن إنشاء مديرية ولائية للصناعة والمناجم ومهامها وتنظيمها، الجريدة الرسمية العدد 04 المؤرخة في 29 جانفي 2015.

- السهر على جمع المعلومة الخاصة بنشاطات القطاع ونشرها
 - تنفيذ استراتيجيات وبرامج العمل المتعلقة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة
 - ممارسة مهام السلطة العمومية والخدمة العمومية عن طريق أعمال المراقبة التنظيمية
 - السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بنشاطات القطاع بالإتصال مع الأجهزة المعنية.
 - تنفيذ السياسات في مجال المناجم.¹
- هذه بعض النماذج عن المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، والتي أشارت لها الفقرة الأولى من المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.²

الفرع الثاني: المديرية التنفيذية ذات الطابع الجهوي

تتكون المصالح الخارجية للدولة من مديريات تنفيذية ولائية كما سبق الذكر، ومديريات تنفيذية جهوية وهذا الفرع سنتناول بعض النماذج عن المديرية التنفيذية ذات الطابع الجهوي منها مديرية التجارة (أولا) ومديرية الضرائب (ثانيا).

أولا: مديرية التجارة

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-409 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية في وزارة التجارة وصلاحياتها وعملها تنظم المصالح الخارجية في وزارة التجارة في شكل مديريات ولائية للتجارة ومديريات

¹ المواد 1-2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-15.
² المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية 21 مؤرخة في 24-03-2008.

جهوية للتجارة: تعتبر مديرية التجارة من المديريات الجهوية يسيرها مدير جهوي يعين حسب التنظيم الساري المعمول به.¹

حيث تنظم المديريات الجهوية للتجارة المحدد عددها تسع (9) في ثلاث (3) مصالح، تضم مصالح المديريات الجهوية للتجارة هنا يأتي:

- مصلحة الإدارة والوسائل.

- مصلحة التخطيط والمتابعة والمراقبة وتقييمها.

- مصلحة الإعلام الإقتصادي والتحقيقات المتخصصة وتفتيش مصالح مديريات التجارة.

تنضم كل مصلحة في مكاتب عددها ثلاث على الأكثر ويحدد موقع المديرية الجهوية للتجارة واختصاصها الإقليمي بقرار من الوزير المكلف بالتجارة²، حيث تتمثل مهام المديرية الجهوية للتجارة فس تنشيط وتوجيه وتقييم نشاطات المديريات الولائية للتجارة التابعة لإختصاصها الإقليمي وتنظيم و/ أو إنجاز جميع التحقيقات الإقتصادية حول المنافسة: والتجارة الخارجية والجودة وأمن المنتوجات بالإتصال مع الهياكل المركزية لوزارة التجارة وتكلف بهذه الصفة بما يأتي:³

- ضمان تنسيق نشاطات المديريات الولائية للتجارة لاسيما في مجال الرقابة الإقتصادية وقمع الغش.

- تحضير برامج الرقابة والسهر على تنفيذها بالإتصال مع الإدارة المركزية والمديريات الولائية للتجارة وتنسيق عمليات الرقابة ما بين الولايات.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 03-409، المؤرخ في 3 نوفمبر 2003، المتضمن المصالح الخارجية في الوزارة للتجارة وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 68 المؤرخة في 9 نوفمبر 2003.

² المواد 1-10-11-12-13 من المرسوم التنفيذي رقم 03-409.

³ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 03-409.

- إنجاز التحقيقات الإقتصادية التي تتطلب تدخل فرق متعددة التخصصات وذات إختصاص جهوي وتنظيم وضع فرق متخصصة للتكفل بهذه المهام.

- إنجاز خلاصات دورية عن حصائل أنشطة المديرية الولائية للتجارة.

- القيام بتفقيش المديرية الولائية للتجارة التابعة لإختصاصها الإقليمي ومصالح الهيئات الموضوعة تحت وصاية وزارة التجارة مع السهر على إحترام مقاييس وكيفيات وإجراءات وسيورها وتدخلاتها.¹

ثانيا: مديرية الضرائب

تمثل المديرية الجهوية للضرائب الإدارة المركزية على المستوى الجهوي وتعتبر همزة وصل بين المديرية الولائية للضرائب وبين المديرية العامة للضرائب وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-327 الذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية وصلاحياتها.²

تنظم المديرية الجهوية البالغ عددها تسع (9) مديريات والتي سيحدد إختصاصها الإقليمي بموجب قرار وزاري في مديريات فرعية لا يتجاوز عددها أربعة وفي مكاتب لا يتجاوز عددها أربعة مكاتب في كل مديرية فرعية، يحدد تنظيم وصلاحيات كل هيكل بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ويعين المديرين الجهويين للضرائب بمرسوم.³

بحيث تضمن المديرية الجهوية للضرائب تمثيل المديرية العامة للضرائب على المستوى الجهوي وتسهر على تنفيذ البرامج وتطبيق التعليمات والقرارات الصادرة عن الإدارة المركزية، كما تضمن العلاقة الوظيفية بين الإدارة المركزية والمديريات الولائية للضرائب.

¹ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 03-409.

² المرسوم التنفيذي رقم 06-327، مؤرخ في 18-9-2006 الذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 59 المؤرخة 24-09-2006.

³ المواد 8-9 من المرسوم التنفيذي رقم 06-327.

- تتولى المديرية الجهوية للضرائب تنشيط عمل المديرية الولائية التابعة لإختصاصها الإقليمي وتوجيهه وتنسيقه وتقويمه ومراقبته، وبهذه الصفة تتولى خصوصاً ما يلي:¹
- تسهر على إحترام أدوات تدخل المصالح الجبائية الجهوية وطرقه ومقاييسه واجراءاته
 - تعد بصفة دورية حصائل وملاحظات عن أعمال المصالح الجبائية.
 - تقدم أي إقتراح لتكييف التشريع الجبائي.
 - تشارك في أعمال تكوين الأعوان وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم.
 - تدرس طلبات لنقل الأعوان فيما بين الولايات.
 - تقدر إحتياجات المصالح الجبائية الجهوية من وسائل بشرية ومادية وتقنية ومالية، وتعد تقريراً دورياً عن ظروف سير هذه الوسائل وإستعمالها.
 - تنظم أشغال لجنة الطعون لدى الجهات المصدرة للقرار والمنشأة على المستوى الجهوي.
 - توافق على إستنفادة المكلفين بالضريبة من نظام الشراء بالإعفاء حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

وضحنا إذن نموذجين عن مصالح غير ممرضة للدولة عن المستوى الجهوي وهما مديرتي التجارة والضرائب، علماً ان المادة 801 من ق إم إ، نصت فقط على إختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن المصالح غير الممرضة للدولة على مستوى الولاية، أي أنها أشارت فقط للولايات الولائية دون الجهوية؛ مما يطرح إشكالا كبيراً حول تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعات المديرية الجهوية.

¹ المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 06-327.

المطلب الثاني: إختصاصات المصالح الخارجية للدولة

تتولى السلطة التنفيذية بمختلف وزرائها القيام بالنشاط الإداري كأصل عام، مما خولت لبعض الأشخاص الخاضعين لها "المديرين التنفيذيين" القيام ببعض النشاطات الإدارية بمنحها بعض السلطات والصلاحيات، وعلى هذا الأساس تمتاز المديرية التنفيذية بسلطة إتخاذ القرارات من جهة؛ وسلطة التنظيم من جهة أخرى وهي المفارقة التي سنحاول توضيحها من خلال الفروع الآتية:¹

الفرع الأول: سلطة إتخاذ القرارات

من أجل الحفاظ على ديمومة الجهاز الإداري والسير الحسن داخله، أسندت الهيئة التنفيذية المركزية سلطة إتخاذ القرارات بمختلف أشكالها من تعليمات وأوامر ومنشورات لممثليها على المستوى الإقليمي والمحلي، والمتمثل أساسا في مدراء المديرية التنفيذية إزاء الموظفين المنتمين إلى نفس السلم الإداري، حيث يكون ذلك وفقا لما جاء به القانون وماتقتضيه المصلحة العامة، وعليه من هنا سيتم التطرق إلى المجالين الشخصي (أولا) والموضوعي (ثانيا) لسلطة إتخاذ القرارات.

أولا: المجال الشخصي لسلطة إتخاذ القرارات

توجه المشرع مؤخرا وعلى عكس ما كان معمولا به سابقا إلى منح المديرية التنفيذية سلطة إتخاذ القرارات بإسم الدولة، والذي يمثل نوعا من الإستقلالية الممنوحة لها.²

يمثل نوعا من الإستقلالية الممنوحة وهذا ماجاء في نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 174-90 والتي جاء فيها: تتولى مديرية التربية الموضوعية تحت سلطة وزير التربية القيام بتعيين الموظفين

¹ بن تومي عائشة، الإدارات غير الممركزة للدولة، التنظيم الاختصاصات والرقابة عليها، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017، ص 29.

² خليلي حنان، المرجع السابق، ص 59.

التربوين والإداريين والتقنيين وأعاون الخدمة في المؤسسات ومتابعيهم وتسيير شؤونهم في إطار التنظيم الجاري به العمل.¹

وبالإضافة إلى إسم آلية التفويض تفويض الإختصاص من الوزارات إلى المديريات التنفيذية وتظهر أيضا فيما جاءت به المادة 801 من قانون إجراءات المدنية والإدارية حيث تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:²

1 - دعاوى الإلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية.

للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح الغير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصفة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

منحت لبعض المديريات أهلية التقاضي بعد أن كانت سابقا تتقاضى بإسم الوالي بإعتباره ممثلا

للدولة، سواء كانت مدعية أو مدعى عليها.³

¹ المرسوم التنفيذي 90-174 يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وسيرها، متمم ومعدل بمرسوم تنفيذي 05-405، المؤرخ 17/10/2005 المتضمن مهام مديرية التربية على مستوى الولاية ويبين مختلف مصالحتها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 13.

² المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

³ خليلي حنان، المرجع السابق، ص 60.

ثانياً: المجال الموضوعي لسلطة إتخاذ القرارات

تعتبر سلطة إتخاذ القرارات من إختصاص الرئيس وذلك عن طريق إصدار الأوامر والتعليمات والتوجيهات للمدراء التنفيذيين كونه المسؤول عن الاعمال التي يمارسونها وذلك وذلك دون مخالفة القانون' وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري وفقا لنص المادة 129 من القانون المدني: لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أصرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس¹، حيث إشتراط القانون صفة الشكلية على إصدار هذه الأوامر حيث يلتزم الرئيس التنفيذي إصدار الأوامر في الشكل الذي نص عليه القانون مع إدراج تاريخ ومصدر هذا الأمر وكذا بيان الجهة المعنية بها وهذا لتفادي أي إصدار أوامر تكون مخالفة للقانون من جهة، والتأكد من صلاحيات الرئيس في إتخاذ مثل هذه الأوامر من جهة أخرى.²

الفرع الثاني: سلطة التنظيم

تمارس الإدارات غير الممركزة للدولة سلطة التنظيم عن طريق التعيين في المناصب العادية على المستوى المحلي ومتابعة الموظف المعين إلى غاية تقاعده على عكس سلطة التنظيم الصادرة عن السلطة التنفيذية المتمثلة في: رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء، وعلى هذا الأساس سنتطرق في دراستنا لسلطة التنظيم في مجالين الشخصي أولا والموضوعي 'ثانياً'.

أولاً: المجال الشخصي لسلطة التنظيم

يختص المدير التنفيذي بتنظيم الجهاز الإداري الذي يرأسه وذلك من خلال تعيين الموظفين وترقيتهم ونقلهم وفصلهم من خدمتهم وتأديبهم.

¹ - الأمر رقم 75/58، المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
² بن تومي عائشة، مرجع سابق، ص 29.

كما يحظى المدير التنفيذي بسلطة توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين في حالة الإخلال بواجباتهم الوظيفية، ويمارس المدراء التنفيذيين السلطة التنظيمية بناء على تفويض من السلطة المركزية دون الرجوع إليهم فالمدير التنفيذي يساهم في تعيين الموظفين الذين يشكلون رؤساء مصالح في المديرية؛ وكذا رؤساء مكاتب، والمجال الشخصي لسلطة التنظيم من خلال تنظيم مسابقات وإمتحانات للتوظيف على أساس الشهادة والفحص.¹

ثانياً: المجال الموضوعي لسلطة التنظيم

يختص المدراء التنفيذيون بمجموعة من الإجراءات التي من شأنها الحفاظ على السلم الإداري، والسيرورة الحسنة للهيكل والتي تتمثل أساساً في ترسيم الموظفين وهو إجراء يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته ليُدْرَج في وظيفته عمومية دائمة في ظل السلم الإداري وهذا ما نصت عليه المادة 04 من الأمر 03-06 ويشترط لترسيم الموظف حسب المادة 84 منه قضاء فترة التربص مدتها سنة وبعدها تأخذ القرار الإدارة إما ترسيمه أو إخضاعه لتربص مرة أخرى أو تسريحه دون إشعار مسبق أو تعويض بالإضافة إلى منح الإمتيازات وأوسمة شرفية ومكافآت للموظفين لتثمين إجتهداتهم وهذا ما نصت عليه المواد 97 و98 من الأمر 03-06.²

ويعتبار الرئيس مختص بسلطة التنظيم إلا أنه خول بعض إختصاصاته للمدراء التنفيذيين وذلك بممارسته إحدى السلصطتين التنظيمية أو إتخاذ القرارات وكل في حدود إختصاصاته وترك سلطة إتخاذ القرارات في بعض الأمور للموظفين من أجل السير الحسن للإدارة.³

¹ خليلي حنان، المرجع السابق، ص 62.

² المواد 97-98-04 من الامر رقم 03-06.

³ خليلي حنان، المرجع السابق، ص 64.

خلاصة:

لقد خصص القانون الولاية بعدد كبير من المواد بإعتبارها وحدة من وحدات الجماعات المحلية، ومن أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية الإقليمية بالجزائر، إذ تشكل هذه إطارا مؤسساتيا للتنمية المحلية والإقليمية رقابة المديرية التنفيذية، وبمنأى عن السلطة المركزية ومن دون الخروج عن الوحدة العامة للدولة، كما أن السلطة الفعلية في يد الهيئات المركزية " الوزارة".

وتعتبر المديرية التنفيذية، أو ما يصطلح عليه " بالمصالح الخارجية للدولة"، إذن؛ صورة من صور عدم التركيز الإداري والذي يجسد المركزية الإدارية في صورتها النسبية، وبالتالي فإنه من الطبيعي ألا تتمتع بالشخصية المعنوية، وإنما تستمد وجودها من الوجود القانوني للدولة بإعتبارها جزء منها وتتواجد المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولايات، وقد تمتد إلى نطاق أوسع من ذلك مشكلة بذلك تمثيلا على المستوى الجهوي في شكل مديريات جهوية تضمن تمثيل بعض القطاعات الوزارية، إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية قصد تخفيف العبء عن الوزارة الوصية وتكون هذه المصالح على نمطين، فإلى جانب المديرية التنفيذية ذات الطابع الولائي على غرار مديريات التربية، مديرية الصناعة والمناجم، وتوجد مديريات أخرى ذات طابع جهوي مثل: مديرية التجارة ومديرية الضرائب.

وأمام هذا الدور المتعاظم الذي تؤديه هذه المديرية التنفيذية بات من الضروري منحها سلطة إتخاذ القرارات والبت والفصل في المسائل التي تخص سكان الإقليم.

أما فيما يخص السلطات الممنوحة للمصالح غير الممركزة للدولة فهي تكاد تنحصر في صلاحيتين هما: سلطة إتخاذ القرارات عن طريق توجيه الأوامر والتعليمات للموظفين قبل ممارستهم لأعمالهم، وسلطة التنظيم عن طريق متابعة الموظفين المعينين من قبلها إلى غاية نهاية مسارهم الوظيفي وبالتالي منحهم سلطة البت دون الرجوع إلى الوزير المختص وذلك قصد تخفيف العبء على الإدارة المركزية.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: النظام القانوني للمصالح الخارجية للدولة

المبحث الأول: مكانة المصالح الخارجية للدولة

المطلب الأول: صلاحيات المصالح الخارجية للدولة

المطلب الثاني: سلطات المصالح الخارجية للدولة

المبحث الثاني: مشروعية أعمال المصالح الخارجية للدولة

المطلب الأول: الوصاية على المصالح الخارجية للدولة

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على المصالح الخارجية للدولة

تمهيد

إن اتساع النشاط الإداري للدولة وتنوعه يستلزم جهازا إداريا ضخما، كالتنظيم الإداري المركزي لما له من سلطات كبرى تحكم الدولة، مما يفتح المجال لبعض الموظفين سلطة اتخاذ القرار في بعض الأمور وهو ما يستلزم قربها من المواطنين ضمانا لحسن سير الإدارة، وهذا ما أفرزته الإدارات غير المركزية للدولة في تخفيف العبء على الإدارة المركزية بالعاصمة، حيث تلبى هذه الإدارات الإحتياجات المتزايدة للمواطنين من خلال السلطات التي تتمتع بها في مباشرة مهامها، في نقل السلطة من العاصمة إلى المستوى الولائي عن طريق التفويض ليكون المبرر الشرعي لممارسة الإدارات غير المركزية للدولة سلطاتها المعترف بها وأساس وجودها.

وأنه من أجل نجاح سيرورة هذه الإدارات غير المركزية للدولة يجب أن تكون هناك رقابة على أعمالها، وتكون بصورة قانونية من أجل حماية القرارات الإدارية، وتتمثل هذه الرقابة في الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، تخضع فيها لسلطة مزدوجة إقليمية من قبل الوالي، ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها كل مديرية.

المبحث الأول: مكانة المصالح الخارجية للدولة

تولى السلطة التنفيذية بإسناد المهام لمختلف الوزارات للقيام بالنشاط الإداري كأصل عام، مما خولت لبعض الأشخاص الخاضعين لها (المديرين التنفيذيين) القيام ببعض النشاطات الإدارية بمنحها بعض السلطات والصلاحيات، يتم نقل وتحويل هذه الإختصاصات من السلطة المركزية الى ممثلهم في المديرية التنفيذية عن طريق التفويض الإداري، الذي يعد الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز.

المطلب الأول: صلاحيات المصالح الخارجية للدولة

يقوم عدم التركيز على أساس فكرة التفويض لضمان فعالية النشاط الإداري، وذلك عن طريق تحويل السلطة المركزية لبعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين على المستوى المحلي، مثل مديرة الفلاحة ومديرية التربية، ونظرا لتطور الوظيفة الإدارية وهو ما أدى إلى ظهور أسلوب التفويض بإعتباره وسيلة قانونية يهدف إلى التخفيف من اعباء وإختصاصات الرئيس الإداري.¹

فالتفويض إذا هو السماح لمن هم مرؤوسين بممارسة إحدى سلطته التنظيمية أو سلطة اتخاذ القرار والتي سبق وإن تطرقنا إليها في المطلب الإولي وهذا كل في حدود إختصاصهم بناء على نص قانوني وفقا للسلم الإداري، وبعد التفويض الإداري مسلك للخروج من تعقيدات الوظيفة الإدارية لأنه يهدف إلى تحقيق الفعالية والسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية ويمكن تصنيف تفويض الإداري إلى عدة تصنيفات مختلفة بالنظر إلى معيار الذي يقوم عليه أو الزاوية التي ينظر منها إليه مع مراعاة شروطه القانونية.

¹ المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم، 131-88 مؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد، 27 بتاريخ 6 يوليو 1988، ص 1013.

وللتفويض عدة تعاريف وهذا لاختلاف الفقهاء في وجهات نظرهم، حيث عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنه : إجراء يعود بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل الجانب أو بعض من اختصاصاته سواء في مسألة معينة او نوع من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى.¹

كما عرفه ايضا الدكتور بسيوني في: كونه الأسلوب الأمثل في تحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانب من اختصاصته إلى بعض رؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا.²

ولإختلاف التعاريف الفقهية للتفويض الإداري يصعب وضع تعريف جامع ومانع له، وذلك بسبب تمايز الأحكام القانونية التي تحكم كل من تفويض الإختصاص وتفويض التوقيع وهو ما سنتناوله في:

الفرع الأول: تفويض الإختصاص

الفرع الثاني : تفويض التوقيع

الفرع الأول: تفويض الإختصاص

يقصد بتفويض الاختصاص ان يعهد الرئيس بنقل بعض إختصاصاته والتي سيستمدتها من النصوص القانونية إلى احد رؤوسيه وهو ما يترتب عليه قيام مفوض إليه بهذه الإختصاصات دون الرجوع إلى السلطة المانحة للتفويض.³

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 97.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 116.

³ ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1994، ص 168.

يعرفه أيضا بعض الفقهاء الفرنسيين من بينهم الفقيه Chapus Renè الذي يري ان تفويض الاختصاص يظهر او يتبين في كل من الأسلوبين المعروفين حاليا في التفويض فهو يشمل السلطة وتفويض التوقيع.¹

وبمعني آخر يقصد بتفويض الإختصاص نقل الرئيس الإداري لجانب من إختصاصاته إلى رؤوسيه يمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولية الرئيس عن الإختصاصات المفوضة²، فتفويض الإختصاص إذا ليست له علاقة بشخص المفوض إليه وإنما له علاقة بوظيفته وهو ما يتنافي مع ممارسة المفوض للإختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض على حسب ما جاء في قول الفقيه الفرنسي Patrice Chritien.

وللتفويض في الاختصاص صورتان: قد يكون خارجيا وذلك حينما تنتقل سلطة إتخاذ القرارات أو سلطة التنظيم من يد عضو السلطة المركزية المقيم في العاصمة إلى عضو آخر يقيم خارجها، وقد يكون التفويض في الإختصاص داخلي في حالة إنتقال سلطة البت في بعض الشؤون الإدارية كالتعامل مثلا بين الوزير وسكرتير عام.

أولا: الأسس القانونية لتفويض الاختصاص

يستند التفويض بالاختصاص إلى أسس قانونية لماله من أهمية توجز ه بنصوص وأحكام على توزيع صلاحيات والاختصاصات بين الرئيس والمرؤوس، و بصورة تحوز على الشرعية وإلا كانت باطلة وتتجلي هذه الحكام والنصوص القانونية في الأحكام الدستورية والنصوص القانونية.

¹ C.F Rene Chapus،Droit Administrative general ،tome 19 ed ،montchrestien ،Paris،1995،p 975.

² Patrice Chritien ،droit Adminstratif ،8eme ،edition ،daloz ،paris ،2002،p 43.

الأحكام الدستورية: يعتبر الدستور هو الأسى والأعلى والقانون الأساسي للدولة، وهو الذي يبني نظام الحكم فيها، فيعتبر بمثابة المرجع الأساسي فيما يخص مسألة توزيع الاختصاصات، إذ يقوم بالدستور هو الذي 1 بتحديد مختلف الإختصاصات ويضع القواعد العامة للعديد من الهيئات ينظم قواعد الحكم وهو المصدر الأول في توزيع الاختصاصات بين الهيئات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية.¹

الأحكام القانونية: تتجلى هذه الأحكام المبينة لتفويض الاختصاص في العديد من النصوص والمثال الأول في ذلك هو المراسم التنفيذية التابعة للسلطة المركزية والمتواجد في إقليم الولاية وتوالي مدراء التنفيذيين بعض الاختصاصات وهذا بتفويض من الوزير الممثل لكل هذه المدير يات ونجد هذه المراسيم الخاصة بكل مديرية على الشكل التالي:

- مديرية الأشغال العمومية بالمرسوم التنفيذي رقم 05-436 المؤرخ في 10 نوفمبر 2005.

- مديرية التربية بالمرسوم التنفيذي رقم 90-174 المؤرخ في 9 جوان 1990.

ثانيا: مضمون تفويض الاختصاص

الأساس الذي يقوم عليه تفويض الاختصاص هو العلاقة الرابطة بين صاحب الاختصاص أي الرئيس والمرؤوسين ويتجلى أو يظهر تفويض الاختصاص في صورتين التفويض المباشر وغير المباشر واللذان يعتبران أنواع لهذا التفويض، فيكون التفويض مباشرا إذا صدر عن سلطة تعلق صاحب الاختصاص والموجه إلى مرؤوس آخر أقل منه درجة أي انه لا يصدر عن صاحب الاختصاص مثلا يقوم رئيس الجمهورية بتفويض بعضا من اختصاصات الأمين العام لرئاسة الجمهورية إلى الأمين العام للحكومة بموجب مرسوم رئاسي، ويعد هذا الأخير بمثابة قرار التفويض، أما التفويض غير المباشر فهو الذي

¹ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 121.

يصدر عن الأصل أي صاحب الاختصاص، حيث يقوم بتفويض إحدى اختصاصاته أو توقيعه إلى المفوض إليه، بموجب قرار إداري مستند في ذلك إلى نص قانوني آذن بالتفويض.¹

كذلك هو الحال بالنسبة لتفويض الاختصاص لمدرء المديرية التنفيذية والمصالح الخارجية للدولة، والتفويض بالاختصاص له أسس وقواعد يقوم عليها لكي تتم عملية التفويض بطريقة صحيحة وناجحة.

أ- شروط تفويض الاختصاص:

يقوم تفويض الاختصاص على دعامة أساسية يبني عليها والذي يكون حجة ومبررًا شرعياً لقيام المرؤوس بسلطة تنظيم واتخاذ القرارات، ويجب توافر الشروط التالية:

1- وجود نص قانوني للتفويض: وهذا طبقاً للقاعدة القانونية لا تفويض إلى بنص ولا تفويض خارج نص، ومبرر هذه القاعدة أن تفويض الاختصاص يطغى على الأصل ويخرج منه كاستثناء لذلك وجب أن يستند إلى نص كي يبرر غايته وباعتباره وسيلة لتخفيف العبء على الإدارة المركزية ومن أمثلة ذلك القرارات المؤرخ في 12 أوت 2003 متضمن تفويض سلطة تعيين والتسيير الإداري إلى مديرية الثقافة في الولايات حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: يفوض إلى مديرية التربية في الولايات سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم بإستثناء تعيينات وإنهاء المهام.²

¹ خالد خليل الطاهر، القانون الإداري- دراسة مقارنة - الكتاب الأول، ط1 دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 11.

² لمادة الأولى من القرار الوزاري، الصادر في 12 أوت 2003 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات، الجريدة الرسمية العدد 53.

2- أن يكون التفويض جزئياً لا كلياً: أي ان التفويض يجب أن لا يشمل كل اختصاصات المفوض، فهو لا بد ان يتم بالنسبة لبعض سلطات الرئيس لا جميعها، ومعنى ذلك أن يقتصر على جزء فقط من اختصاصات المفوض.¹

وهذا المبدأ يتماشى مع الحكمة ون التفويض وهي تخلص الرئيس الإداري من الأعباء والإجراءات الإدارية التي تثقل كاهله ليتفرق للمهام الرئيسية في الاشراف والتوجيه والتخطيط والرقابة. فلا معنى إذا لقيام الرئيس الإداري بتفويض كل سلطاته لأن الأمر في هذه الحالة يعتبر تنازل من جانبه عن جميع اختصاصاته التي أسندت إليه بالقانون وليس تفويضا بجانب منها.

3- التفويض في السلطة لا في المسؤولية كقاعدة عامة ينصب التفويض على السلطة فقط دون المسؤولية، أي أن الرئيس الإداري يقوم بتفويض جانب من سلطاته بصفة مؤقتة مع بقاء مسؤوليته الكاملة.

فالتفويض لا يعني تخلي الرئيس الإداري عن سلطاته ومسؤولياته ولا يعتبر عملية هروب والتخلص من اختصاصاته وإنما هو وسيلة لتوزيع السلطة والقضاء على تركيزها من أجل مصلحة العمل في المنظمة الإدارية.

وطبقاً لمبدأ تناسب السلطة مع المسؤولية فإن المفوض إليه يكون مسؤولاً أما رئيسه مباشر بقدر السلطة التي انتقلت إليه عن طريق التفويض.

4- لا تفويض في تفويض الاختصاص: ومضمون هذا الشرط انه لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يقوم بإعادة تفويض السلطات التي انتقلت غليه إلى من هم أدنى منه في السلم الوظيفي . لأن عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة ولا تتكرر بالنسبة إلى نفس الاختصاصات وإلا أصبح الأمر بلا حدود وهذا شرط

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 164.

منطقي ولكنه لا يمنع المفوض إليه من يقوم هو بدوه بتفويض جزء من سلطاته الأصلية إلا ما وجد أنه قد يعجز عن القيام بمباشرة جميع تلك السلطات الأصلية بجوار ما تم تفوضه إليه من سلطات.

5- وضوح حدود التفويض: يجب أن يكون التفويض سليما من الناحية القانونية، وأن يتم بالأوضاع التي وضعها القانون، وعلى المفوض إليه ان يحترمها وأي كان النطاق والشكل الذي يوضع فيه التفويض فإنه يجب على الرئيس الإداري أن يعين حدوده بدقة حتي لا يقع نزاع أو سوء فهم أثناء ممارسة السلطة المفوضة بين المرؤوسين التي إنتقلت إليهم تلك السلطات.¹

6- حق الرئيس في تعديل السلطات المفوض أو باستردادها: بعد نقل السلطات المفوضة إلى المرؤوس لا يجوز للرئيس ان يمارس تلك السلطات، لأنها صبحت من حق المرؤوس، لكن هذا لا يمنع الرئيس من مراقبة مرؤوسه وتوجيه إرشادات إلى الكيفية التي يمارس بها تلك السلطات، وإذا شاء الرئيس أن يعدل في نطاق وحدود السلطات المفوضة بناء على تلك المراقبة فله الحق في ذلك، لأن هذا حق طبيعي للرئيس بالنسبة لخصائصه الأصلية، وبالتالي يستطيع الرئيس سحب السلطات المفوض وإلغاء التفويض إذا ما رأى ذلك ضروريا.²

7- ان يكون التفويض محدد المدة: من شروط التفويض أيضا هو ان تحدد فترة هذا التفويض، لأنه في حين ترك الحرية المطلقة في تولي المهام والإختصاصات بدون تحديد مدة معينة لهذا التفويض وهنا نكون أمام ما يسمى بالحلول المطلق، وهو تنصيب الرئيس لكامل اختصاصاتهم.

ب- آثار تفويض الاختصاص:

إذا كانت القاعدة العامة في التفويض أنه لا تفويض في المسؤولية إلا بتفويض الإختصاص، فإنه يرتب مسؤوليات المفوض إليه، إلا أن الفقه قد اختلف بشأن ممارسة المفوض بسلطته الرئاسية على

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 259.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 262.

المفوض إليه، حيث أن الفقه الفرنسي لم يتفق مع هذه المسألة، فيرى البعض أن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في تفويض الاختصاص لا تحكمها السلطة الرئاسية، أي أن المفوض لا يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات للمفوض إليه وليس له أن يعقب على القرارات الصادرة منه ولكن له الحق في ممارسة رقابة المشروعية مع مراعاة حدود التفويض.¹

أما الجانب الآخر من الفقه فيرى ان المفوض له الحق في ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه، لأن المفوض يعد رئيسا إداريا بالنسبة للمفوض إليه ولا يمكن ان يحل محله في مباشرة الاختصاصات أو السلطة المفوضة خلال مدة التفويض وهذا ما ذهب إليه الدكتور سليمان محمد الطماوي لأن المفوض ملزم بعدم ممارسة الاختصاصات المفوضة مادام التفويض قائم، ولكن هذا لا يمنع من ممارسة المفوض لسلطته الرئاسية من حيث التوجيه والتعقيب على أعمال مفوض إليه.²

ويرجع السبب من تجريد الأصيل في ممارسة الاختصاص المفوض إلى ضمان حسن سير العمل الإداري، ولأن طبيعة تفويض الإختصاص تقتضي ذلك فهو يحدث تغيير في قواعد توزيع الإختصاص، ولهذا لا يجوز للمفوض ممارسة اختصاصات التي تم تفويضها إلا إذا تم إلغاء قرار التفويض بشكل صريح عن طريق النشر بشكل صريح بإعتباره قرار تنظيمي وتبليغه للشخص المفوض إليه بإعتباره قرارا فر ديا وهذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال.

الفرع الثاني : تفويض التوقيع

ويعني قيام المفوض إليه بعمل مادي والمتمثل في الإمضاء على قرارات او مقررات أو أية وثائق معينة تندرج تحت اختصاص مفوض وتكون بإسمه ولحسابه، لأنه لا يعد سوى تمثيل مظهر ي للسلطة

¹ 1 Cf. Jean-Marie Pontier, 'actualité continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'état et les collectivités territoriales', r.f.d.a., janvier, 2003, p 42.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز، المرجع السابق، ص 118.

فهو لا ينقل سلطة حقيقة للمفوض إليه وإنما يعهد إليه مهمة مادية والتمثلة في تجسيد إرادة الأصيل ويعهد به في معظم الأحيان للمساعدين المقربين من الرئيس الإداري.¹

يتميز التفويض بالتوقيع ببعض الميزات والخصائص التي تميزه عن تفويض الاختصاص من حيث طبيعته وأحكامه، وتفويض التوقيع لا يتضمن نقلا للإختصاص، لأن المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب لمفوض إليه، كما يتميز بالطابع الشخصي لأنه ينطوي على ثقة خاصة وشخصية، كما أن القيمة القانونية للعمل الذي يقوم به المفوض إليه تعد معادلة أو مساوية للقيمة القانونية للتصرفات والأعمال التي يقوم بها المفوض، ويعد تفويض التوقيع من الإجراءات التي تقوم على الإعتبار الشخصي أي على أساس الثقة المبنية بين الرئيس والمرؤوس المفوض إليه بالتوقيع، وتفويض التوقيع يتطلب منا التوسع أكثر وعليه سنفصل في الأسس القانونية المتضمنة للتفويض بالتوقيع وكذلك إلى الشروط الخاصة به ثم إلى الآثار المترتبة عنه:²

أولاً: أسس القانونية للتفويض بالتوقيع

يعتبر التفويض بالتوقيع مكملًا لتفويض الإختصاص، ويظهر هذا في كون التوقيع هو الذي يجسد تفويض الاختصاص في شكله القانوني إلى حيز النفاذ ويجعله محل لاعتراف، حتى ولو كان تفويض في التوقيع مجرد ترخيص بالقيام بعمل مادي لا يرقى أن يكون سلطة قائمة بذاتها.

ولضرورة هذا التفويض أوجز المشرع الجزائري في صياغته قانونيا طبقاً لمبدأ الشرعية ويتجلى

هذا التفويض في بعض النصوص القانونية واللوائح التنظيمية.

أ- النصوص القانونية:

¹ عبد الغني بيسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 207.
² علي خطار شطناوي، موسوعة القرار الإداري، ج2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 698.

هي الصورة المجسدة في النصوص القانونية عن التفويض بالتوقيع، الوالي بإملاكه الإختصاص الشامل على مستوى الولاية، فهو الذي يوقع على جميع القرارات والتنظيمات التي فوظها إلى المديرية التنفيذية، وتعتبر هذه التوقيعات سارية المفعول حيث يقوم بتفويض التوقيع لكل الأجهزة الادارية التابعة للولاية طبقا للقانون رقم 07-12، المتعلق في بالولاية تحديد في المادة 126 منها يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب لشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.¹

ب- اللوائح التنظيمية:

هي عبارة عن تعليمات تضعها الإدارة بهدف ضمان السير الحسن للإدارة، وهذه التعليمات تكون مسندة للقانون كما جاء في نص المادة 126 من القانون 07-12 وموكلة إلى الهيئات التي تملك سلطة التنظيم وإتخاذ القرارات باعتبارها الوحيدة التي لها الحق في إصدار اللوائح التنظيمية، كما سبق الإشارة عن الصورة المجسدة للوالي في النصوص القانونية عن التفويض بالتوقيع ولما له من سلطات من شأنه أن يصدر قرارا في مجال التفويض بالتوقيع تعني به كل أجهزة الولاية وكذا الهياكل التابعة لها (المديريات التنفيذية) وهو ما يجعل هذه الهياكل تباشر العمل المادي البحت بالتوقيع بناء على تفويض الوالي.

ثانيا : مضمون التفويض بالتوقيع:

أصبح التفويض بالتوقيع ضرورة من ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري في كل منطقة إدارية، ويعني إستطاعة المفوض إليه التوقيع على أوراق رسمية يعود الأصل في التوقيع عليها إلى المفوض، فهي طريقة لإنجاز الأعمال الإدارية والتسريع من وتيرتها لتخفيف العبء على المفوض.²

¹ مادة 126 من قانون الولاية 07-12.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 209.

لذا فكثيرا ما يرتبط مصطلح التوقيع بمصطلحات أخرى، كالتفويض البسيط والتفويض المركب فالتفويض البسيط يصدر على المفوض إليه بعينه بدل الأصل فيتطلب تحديد المفوض إليه بعينه بدل الأصل، أما التفويض المركب فهو التفويض الذي يقوم فيه الأصل بمنح نفس التفويض بالتوقيع على عدد من المفوضين إليهم ليقوموا بتنفيذ مشرطين.¹

أ- شروط التفويض بالتوقيع:

إن مشروعية التفويض الإداري لا يتطلب الإستناد إلى نص قانوني فقط، بل يجب أن تتم في شكل قانوني معين يبدي فيه صاحب الاختصاص أو المفوض رغبته إدارته في نقل بعض من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه أي المفوض إليه، كذلك هو الحال بالنسبة للتفويض بالتوقيع يقوم صحة مشروعيته على أساس شروط نذكرها على التوالي:

1- وجود نص قانوني يجيز التوقيع : هي قاعدة عامة لا تخرج عن الأصل العام، وما يخرج عنها يعتبر باطلا بطلانا مطلقا، فالتفويض ذو طابع إستثنائي يخضع فيه لقاعدة التفسير الضيق، فالمفوض ملزم لحدود النص، وتجسيدا لهذا نجد المرسوم الفرنسي المؤرخ في 27 جويلية 2005 يرخص الأعضاء الحكومية تفويض إمضاءهم وتم فيه تحديد الأسماء الوظيفة للمفوض إليهم، حيث يرخص للوزير تفويض إمضاءه للأمين العام في الوزارة أو مديري الإدارة المركزية أو رؤساء المصالح او المديرين المساعدين او نواب المديرين، ويظهر من هذا المرسوم أن المدراء المديرات التنفيذية الحق في التوقيع تفويضا من الوزير بموجب نص قانوني.²

¹ محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2009، ص 124.

² Cf. Martine Lombard 'Droit Administratif' 6eme edition, dalloz, paris, 2005; p 209.

2- تفويض التوقيع يكون كلي وليس جزئي: والمقصود أن المفوض إليه يقوم بالتوقيع على جميع الوثائق الرسمية الداخلية في اختصاصاته التي خولت بموجب نص قانوني طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يرخص لأعضاء الحكومة التفويض إمضاءهم طبقا لنص المادة 23 منه التي تنص على يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا الشكل نفسه إلى مفوضي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل، توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف، ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف والبيانات والإيرادات، وكذا توقيع المقررات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية للمديريات الفرعية والمعهودة عليها بصفة قانونية، باستثناء ما يتخذ في شكل قرار.¹

3- ان يكون التفويض للتوقيع لا للمسؤولية: مراد هذا الشرط أنه عند تفويض الرئيس إلى مرؤوسيه بالإمضاء فإنه على كل واحد منهم ان يحتفظ بمسؤوليته، كما أن المرؤوس يسأل في حدود ما قام به من توقيعات في اتخاذ القرارات من قبل الرئيس، فنجد النص الآذن يتضمن تحديد مجال التفويض، ويتم فيه تحديد الإسم الوظيفي للمفوض إليه وطبيعة القرارات التي يتم التوقيع عليها في مضمون قرارا التفويض.

4- تحديد مدة التفويض بالتوقيع : على الرئيس أن يحدد مدة التفويض بالتوقيع وذلك حسب السلطات والصلاحيات المفوضة إلى المفوض إليه وهذا طبقا لما جاء في نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 06-194 على انه ينتهي التفويض تلقائيا بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه.²

¹ المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 06/194 مؤرخ في 31 ماي 2006 المتعلق بترخيص أعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم، الجريدة الرسمية العدد 36.
² المادة 4 من المرسوم 06/194 المتعلق بترخيص اعطاء الحكومة وتفويض امضاءهم.

5- لا تفويض في تفويض التوقيع: لا يمكن للمرؤوسين المفوض إليهم بالتوقيع ان يفوضوا مرة أخرى إلى شخص آخر لأن الاختصاص الأصيل بالتوقيع يرجع إليهم فقط دون غيرهم، وهذا تفاديا لضياح المسؤولية، وتطبيقا لمبدأ وحدة الرئاسة داخل المديرية بهدف ضمان سيرها الحسن.

ب- آثار التفويض بالتوقيع

ينتج عن التفويض بالتوقيع آثار من شأنها التخفيف من عبء العمل الإداري الذي يكون على عاتق الرئيس الإداري، فهو ترخيص لعمل مادي بحيث ينسب إلى صاحب الاختصاص الأصيل نفسه في ممارسة الاختصاصات، حيث ان المفوض يمارس فيه كامل سلطته الرئاسية على اعمال المفوض إليه وذلك بإصدار التعليمات والتوجيهات ويملك أيضا سلطة التعديل والإلغاء والسحب والحلول فيما يخص القرارات او المقررات أو الوثائق التي تكون محل التفويض بالتوقيع، لأن طبيعة التفويض بالتوقيع لا تشكل تغييرا في قواعد توزيع الاختصاص.¹

وفي نفس الوقت أيضا لا يحرم الرئيس من ممارسة الاختصاص أثناء فترة التفويض بالتوقيع، ذلك ان تفويض التوقيع لا يحول دون ممارسة الأصيل لاختصاصاته مع وجود تفويض التوقيع ووان القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن المفوض إليه تأخذ القيمة المقررة قانونيا لاختصاص المفوض، وبشكل عام لا يجوز للمفوض إليه القيام بإعادة التفويض لأن الأصل في عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة ولا تتكرر بنفس الاختصاصات المفوضة²، غير أنه يجوز للمفوض إليه ان يفوض بعضا من اختصاصاته المقررة قانونا وبناء على نص قانوني يجيز له عملية التفويض إلى جانب ممارسة الاختصاصات المفوضة، كذلك هو الحال بالنسبة لمدراء المديرية التنفيذية والمصالح التابعة لها في إقليم الولاية.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 127.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 211.

المطلب الثاني: سلطات المصالح الخارجية للدولة

تتولى السلطة التنفيذية بمختلف وزرائها القيام بالنشاط الإداري كأصل عام مما خولت لبعض الأشخاص الخاضعين لها المديرين التنفيذيين القيام ببعض النشاطات الإدارية بمنحها بعض السلطات والصلاحيات وعلى هذا الأساس تمتاز المديرية التنفيذية بسلطة إتخاذ القرارات من جهة، وسلطة التنظيم من جهة أخرى وهي المفارقة التي سنحاول توضيحها من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: سلطة إتخاذ القرارات

من أجل الحفاظ على ديمومة الجهاز الإداري والسير الحسن داخله أسندت الهيئة التنفيذية المركزية سلطة إتخاذ القرارات بمختلف أشكالها من تعليمات وأوامر ومنشورات لممثليها على المستوى الإقليمي والمحلي والمتمثل أساسا في مدراء المديرية التنفيذية إزاء الموظفين المنتمين إلى نفس السلم الإداري حيث يكون ذلك وفقا لما جاء به القانون وماقتضيه المصلحة العامة وعليه من هنا سيتم التطرق إلى المجالين الشخصي (أولا) والموضوعي (ثانيا) لسلطة إتخاذ القرارات.¹

أولا: المجال الشخصي لسلطة إتخاذ القرارات

توجه المشرع مؤخرا وعلى عكس ماكان معمولا به سابقا إلى منح المديرية التنفيذية سلطة إتخاذ القرارات بإسم الدولة والذي يمثل نوعا من الإستقلالية الممنوحة لها.²

¹ بن تومي عائشة، الإدارات غير الممركزة للدولة، مذكرة ماستر تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017، ص 29.

² خليلي حنان، المرجع السابق، ص 60.

يمثل نوعا من الإستقلالية الممنوحة وهذا ماجاء في نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 901-174 والتي جاء فيها تتولى مديرية التربية الموضوعة تحت سلطة وزير التربية القيام بتعيين الموظفين التربويين والإداريين والتقنيين وأعوان الخدمة في المؤسسات ومتابعتهم وتسيير شؤونهم في إطار التنظيم الجاري به العمل.¹

وبالإضافة إلى إسم آلية التفويض تفويض الإختصاص من الوزارات إلى المديريات التنفيذية وتظهر أيضا .

فيما جاءت به المادة 801 من قانون إجراءات المدنية والإدارية حيث تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:²

1 - دعاوى الإلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح الغير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصفة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

¹ المرسوم التنفيذي 90-174 يحدد كفيات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية و سيرها وتمتم و معدل بمرسوم تنفيذي 05-405 المؤرخ 17/10/2005 المتضمن مهام مديرية التربية على مستوى الولاية و يبين مختلف مصالحها
² المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

ومنحت لبعض المديرية أهلية التقاضي بعد أن كانت سابقا تتقاضى بإسم الوالي بإعتباره ممثلا للدولة سواء كانت مدعية أو مدعى عليها.¹

ثانيا: المجال الموضوعي لسلطة إتخاذ القرارات

تعتبر سلطة إتخاذ القرارات من إختصاص الرئيس وذلك عن طريق إصدار لأوامر والتعليمات والتوجيهات للمدراء التنفيذيين كونه المسؤول عن الاعمال التي يمارسونها وذلك وذلك دون مخالفة القانون وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري وفقا لنص المادة 129 من القانون المدني لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أصرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس، حيث إشتراط القانون صفة الشكلية على إصدار هذه الأوامر حيث يلتزم الرئيس التنفيذي إصدار الأوامر في الشكل الذي نص عليه القانون مع إدراج تاريخ ومصدر هذا الأمر وكذا بيان الجهة المعنية بها وهذا لتفادي أي إصدار أوامر تكون مخالفة للقانون من جهة، والتأكد من صلاحيات الرئيس في إتخاذ مثل هذه الأوامر من جهة أخرى.²

الفرع الثاني: سلطة التنظيم

تمارس الإدارات غير الممركزة للدولة سلطة التنظيم عن طريق التعيين في المناصب العادية على المستوى المحلي ومتابعة الموظف المعين إلى غاية تقاعده على عكس سلطة التنظيم الصادرة عن السلطة التنفيذية المتمثلة في: رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وعلى هذا الأساس سنتطرق في دراستنا لسلطة التنظيم في مجالين الشخصي أولا والموضوعي ثانيا .

أولا: المجال الشخصي لسلطة التنظيم

¹ خليلي حنان، المرجع السابق، ص 61.

² بن تومي عائشة، المرجع السابق، ص 29.

يختص المدير التنفيذي بتنظيم الجهاز الإداري الذي يرأسه وذلك من خلال تعيين الموظفين وترقيتهم ونقلهم وفصلهم من خدمتهم وتأديبهم .

كما يحظى المدير التنفيذي بسلطة توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين في حالة الإخلال بواجباتهم الوظيفية ويمارس المدراء التنفيذيين السلطة التنظيمية بناء على تفويض من السلطة المركزية دون الرجوع إليهم فالمدير التنفيذي يساهم في تعيين الموظفين الذين يشكلون رؤساء مصالح في المديرية، وكذا رؤساء مكاتب،، والمجال الشخصي لسلطة التنظيم من خلال تنظيم مسابقات وإمتحانات للتوظيف على أساس الشهادة والفحص.¹

ثانيا: المجال الموضوعي لسلطة التنظيم

يختص المدراء التنفيذيون بمجموعة من الإجراءات التي من شأنها الحفاظ على السلم الإداري والسيورة الحسنة للهيكل والتي تتمثل أساسا في ترسيم الموظفين وهو إجراء يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته ليُدْرَج في وظيفته عمومية دائمة في ظل السلم الإداري وهذا مانصت عليه المادة 04 من الأمر 03-06 ويشترط لترسيم الموظف حسب المادة 84 منه قضاء فترة التربص مدتها سنة وبعدها تأخذ القرار الإدارة إما ترسيمه أو إخضاعه لتربص مرة أخرى أو تسريحه دون إشعار مسبق أو تعويض بالإضافة إلى منح الإمتيازات وأوسمة شرفية ومكافآت للموظفين لتثمين إجتهداتهم وهذا مانصت عليه المواد 97 98 من الأمر 03-06.²

وباعتبار الرئيس مختص بسلطة التنظيم إلا أنه خول بعض إختصاصاته للمدراء التنفيذيين وذلك بممارسته إحدى السلصطتين التنظيمية أو إتخاذ القرارات وكل في حدود إختصاصاته وترك سلطة

¹ خليبي حنان، المرجع السابق، ص 64.

² المادة 4 مت الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 13 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية.

إتخاذ القرارات في بعض الأمور للموظفين من أجل السير الحسن للإدارة المهني أو بالتوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تلقوا تكويننا

متخصصا وفقا لنص المادة 80 من الأمر 03-06 التي تنص على طرق الإلتحاق بالوظائف العمومية كما بين المرسوم التنفيذي رقم 12-194 الذي يحدد كفيات تنظيم المسابقات والإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها من خلال المادة 1 و1.8¹

ففيما يخص السلطات الممنوحة للمصالح غير الممركزة للدولة فهي تكاد تنحصر في صلاحياتين هما: سلطة إتخاذ القرارات عن طريق توجيه الأوامر والتعليمات للموظفين قبل ممارستهم لأعمالهم وسلطة التنظيم عن طريق متابعة الموظفين المعينين من قبلها إلى غاية نهاية مساهمهم الوظيفي وبالتالي منحهم سلطة البت دون الرجوع إلى الوزير المختص وذلك قصد تخفيف العبء على الإدارة المركزية.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أبريل 2012 المتعلق بكفيات تنظيم المسابقات و الإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها

المبحث الثاني: مشروعية أعمال المصالح الخارجية للدولة

إن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية والهيئات التنفيذية عبر الأقاليم، حيث تمارس هاته الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون، وهذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بقصد الحرص على احترام القانون فقط، فتكريس اللامركزية متوقف على مدى ضمان ممارسة المديرية التنفيذية لمهامها والاختصاصات المنوطة بها، ويمكن معرفة ذلك من خلال معرفة مدى تدخل السلطة المركزية في عمل المديرية التنفيذية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية.

وتخضع المديرية التنفيذية في التنظيم الإداري الجزائري، للوصاية الإدارية التي تتولي ممارستها الجهات المركزية المتمثلة في، الوالي، والوزير المكلف بالقطاع، بالإضافة إلى الهيئات المكلفة بالرقابة المالية.

إن عملية الرقابة الإدارية مازالت تعتبر المشكلة الرئيسة للعديد من النظم، فهي لا ترتبط فقط بالنظام الرقابي وبالهيكل التنظيمي والأساليب القيادية، وإنما بالخطط والأهداف التي تعتبر القوة المركزية للإدارة أو المؤسسة.

المطلب الأول: الوصاية على المصالح الخارجية للدولة

تهدف الرقابة بمختلف صورها إلى تحقيق جملة من المقاصد العامة، فالجهات المركزية العليا تراقب الهيئات التي تدونها.¹

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ص247.

وأعمال المديرية التنفيذية تخضع لنوع من الرقابة الخارجية تتمثل في الرقابة الوصائية بهدف التأكد من شرعية الأعمال ومطابقتها أمام جهة محددة وبأشكال وإجراءات مبينة قانونا، فلا هيئة تعلق على القانون وكل هياكل الدولة وجب أن تخضع للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة أعمالها وتصرفاتها، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وجود نظام رقابة منظم ودقيق.¹

وعلى هذا الأساس تعتبر الوصاية الإدارية صورة من صور الرقابة الإدارية، التي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي، أين تتمتع فيه الجهات اللامركزية بنوع من الاستقلال عن الجهات المركزية لكن هذا الاستقلال لا يمنع من خضوعها لرقابة وإشراف الجهات المركزية.

الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا بين فقهاء القانون الإداري، منهم ذهب إلى معارضة استعمال هذا المصطلح، وطالبو باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين مفهوم الوصاية المدنية والوصاية الإدارية وإلى الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية (المديرية التنفيذية) مثل القاصر أو عديم الأهلية في القانون المدني.

وقد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة "الوصاية الإدارية" على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية مستمدين التعبير من القانون الخاص²، وقد أيد فقهاء القانون الإداري قديما هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة وبين القصر من جهة أخرى، وقد كان هذا رأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1871 ومازال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير.

¹ المادة 163 من الدستور الجزائري، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج. ر عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
² عبد المجيد فياض، الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر"، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، 1969، ص 937.

ويرى بعض رجال الفقه الإداري، أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود، وحجتهم في ذلك أن الاختلاف جوهري بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية، إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص، حماية حقوق ناقصي أو عديبي الأهلية من الأشخاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، إنها كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكولة لها، كما أن المجلس الممثل للهيئة المحلية له السيادة في ممارسة صلاحياته، بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص، والغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل وانحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها، كما أن الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وآثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته¹، وطبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري التصرف كما لو قام به المعني وكان كامل الأهلية²، فنحن أمام شخص واحد وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف بإسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون فيتصرف شخص باسم ولمصلحة شخص آخر.

عرف الدكتور بكر قباني الوصاية الإدارية بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات اللامركزية، بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، وضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله،

¹ مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، ص 361

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، ص 178

على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة.¹

فهذا التعريف وإن كان قد حدد طرفي الوصاية الإدارية وأشار إلى بعض مهامها وأهم صفاتها وهي الصفة الاستثنائية التي تقوم على أساس عدم جواز حصولها إلا بنص في القانون، إلا أن هذا التعريف لم يبين وسائلها بالرغم من أهمية هذا البيان ولم يذكر رقابة المشروعية كمهمة لهذه الرقابة.

وقد عرف JEAN Rivero الوصاية الإدارية بأنها²: الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ما حدده القانون، وعرفها محمود حلمي بأنها: مجموعة سلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية لمنع انحراف وتخاذه وتعتت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع السلطة العامة.³

كما نخلص من خلال التعريف إلى أنه لا يمكن اعتبار فكرة الوصاية الإدارية مجرد إجراءات روتينية أو بيروقراطية، بل القصد منها ضمان سلامة ومشروعية سائر الأعمال والتصرفات الصادرة عن المديرية التنفيذية بما يعود بالنفع على كافة الأطراف بما فيها الإدارة الخاضعة لنظام الوصاية، تكريسا لأسس ومتطلبات دولة القانون والمؤسسات.⁴

كما عرفها "M.waline" بأنها: جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية

¹ بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون و الاقتصاد، دم، السنة 1984، ص 100

² عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر، القاهرة، 1980، ص 118

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 249.

⁴ عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد الأول، 2010، ص 9

أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة، فهذا التعريف يمتاز بتحديدته لطرفي الوصاية الإدارية، مع بيان إمكان صدورها عن السلطة المركزية أساسا أو بعض السلطات اللامركزية أحيانا.¹

إلا أننا نلاحظ أن هذا التعريف اغفل بيان وسائل هذه الرقابة ومهمتها، فضلا عن عدم بيان وجوب استنادها إلى نصوص قانونية.

ونظرا لقصور هذا التعريف من حيث عدم بيان وسائل الوصاية الإدارية ووجوب استنادها إلى وسائل قانونية لذلك فقد عرفها البعض الآخر بأنها رقابة المشروعية أو رقابة الملائمة التي تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهات لامركزية بواسطة سلطة تتمتع بسلطة الرقابة وتوقيع العقوبات لبعض أعمال المديرية التنفيذية.²

ويعرف " J. Rivero " الوصاية الإدارية بأنها: الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحدود المقررة في القانون، وهو تعريف قاصر كونه قد أشار إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانونا، إلا أنه لا يتضمن أي إشارة إلى وسائلها وأهميتها ومهامها.³

ويعرف الفقيه البلجيكي "Jacques Dembour" الوصاية الإدارية بأنها: مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بمقتضى القانون، من أجل احترام القانون وحماية المصلحة العامة، في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن المصالح الخارجية للدولة.⁴

ويحتوي هذا التعريف على عدة مزايا، فقد أشار إلى طرفي الرقابة، فضلا عن وجوب استناد هذه الرقابة إلى نص، مع ضرورة تقييدها، كما أنه يبرز مهمة الوصاية، إلا أنه لم يشر إلى وسائل هذه الرقابة، وان كان هذا من أفضل ما ذكر في هذا الشأن لاستجماع كافة عناصر الوصاية، من حيث بيان طبيعتها

1 M. Waline : Droit administratif ،9ème édition ،paris 1963 P 362

2 حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص135.

3 J. Rivero : Droit administratif ،daloz Paris ،1980 ،P 283

4 Jacques Dembour ،Les actes de la tutelle administrative en droit belge ،Bruxcelle ،1955 ،P 7

وأطرافها إلا انه ركز على رقابة الأعمال دون الأشخاص، كما انه اشار على رقابة الأعمال القانونية دون ماعداها من أعمال الإدارة الأخرى.

وقد عرف "Maspetiol et Laroque" الوصاية الإدارية بأنها: مجموعة السلطات المحددة التي يمنحها القانون إلى سلطة عليا والمتمثلة في الوزارة لمواجهة العمال اللامركزيين وأعمالهم، وذلك بقصد حماية المصلحة العامة.¹

أبرز هذا التعريف طرفي الرقابة وأشار إلى بعض مهامها وإمكان انصرافها إلى عمال وأعمال الهيئات اللامركزية وضرورة تقييدها واستنادها إلى القانون، إلا أنه لم يشر إلى رقابة الشرعية ولا إلى وسائلها.

وعلى ذلك يمكن تقديم تعريف شامل للوصاية الإدارية بأنها: رقابة المشروعية أو الملائمة على تصرفات الجهات اللامركزية إقليمية أو مرفقيه بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص والأعمال.

وإذا كان معنى الوصاية المدنية يعبر عن دلالتها الحقيقية، فهو في القانون الإداري يعبر عن أصلها تماما، حيث أصبح واضح الدلالة على نوع محدد من الرقابة وهو الوصاية الإدارية، ويمكن القول على ضوء جميع هذه التعريفات أن الرقابة الإدارية الوصائية ترتكز على أمور أساسية تتمثل في:²

01- صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية، مع إمكان صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية واستهدافها احترام مبدأ الشرعية، وحماية المصلحة العامة.

02- انصراف هذه الرقابة إلى الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.

¹ Maspetiol et Laroque ،la tutelle administrative ،paris ،1930 ،P 10

² حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، 136

03- الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود وبالقيود المقررة في القانون.

04- إمكان انصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للوصاية على المصالح الخارجية للدولة

إن الغرض الأساسي من فكرة الوصاية الإدارية هو بسط رقابة مشروعية ورقابة ملاءمة على المديرية التنفيذية، وأعمالها وتصرفاتها بما يعود بالنفع العام على جميع الأطراف، فليس القصد من نظام الوصاية التقليل من شأن الإدارة، أو المساس باستقلالية أعمالها، أو التقليل من فعاليتها، وإنما يتجلى القصد في ضرورة التأكد من صحة وسلامة الأعمال الصادرة عن المديرية التنفيذية، وأن فيها مساهمة للقوانين والأنظمة وملاءمة للواقع العملي.¹

وتتميز الوصاية الإدارية بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة للقيام بها لا بد أن يتم بواسطة القوانين والنصوص التي تتمثل في النظام الإداري لاسيما التشريعات المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية مثل قانون البلدية وقانون الولاية.²

وتطبيقاً لقاعدة "لا وصاية إلا بنص" فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالوصاية الإدارية على الإدارة المديرية التنفيذية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون طبقاً للقوانين والتشريعات المنظمة لعلاقة السلطة المركزية بالمديرية التنفيذية في النظام الإداري

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 250.

² عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009، ص 16.

الجزائري، وسلطات الرقابة الإدارية تنحصر بين كل من رئيس الجمهورية والوزراء كل في حدود اختصاص وزارته إضافة إلى الوالي بالنسبة للمديريات التنفيذية باعتبارها تابعة للوزارة وضمن إقليم الولاية.

وتبعاً لذلك أيضاً فإن آليات ووسائل الرقابة الإدارية على المديريات التنفيذية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة للإدارة، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستخدم وتحرك امتيازات سلطات ووسائل أخرى للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، كما يجب أن تستخدم هذه السلطات والامتيازات والوسائل في إطار الضوابط والإجراءات المحددة قانوناً، ومنه فالوصاية الإدارية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود ضيق جداً، وما يمكن استخلاصه هو أن الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية تتلخص في كونها رقابة قانونية تقتصر على المشروعية ولا تمارس إلا في الحدود التي رسمها لها المشرع.¹

فالوصاية تقوم على أساس تبعية الوحدات اللامركزية لإقليم الدولة ولوزاراتها أو هيئاتها والخضوع لرقابتها، وأن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يخرجها عن كيان الدولة وخضوعها لرقابتها، وكذلك صيانة لمبدأ المشروعية، واحترام القانون وحماية المصلحة العامة السياسية والاجتماعية وهو ما يمثل في مجموعه المصلحة العامة.²

وتمتاز الوصاية الإدارية بأنها رقابة مشروعية حيث يتم تحديد أهدافها وإجراءاتها ووسائلها والسلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات أي القوانين المنظمة للهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية والمرفقية كقانون الولاية، والقوانين التنظيمية المتعلقة بكل وزارة، وكذا القوانين المتعلقة بالمؤسسات العامة ونجد أنه من أهم ما يبرر الوصاية الإدارية مايلي:

¹ مباركة رحموني، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، ص 18.

² حسين عبد العال محمد، مرجع سابق، ص 169.

1- احترام مبدأ المشروعية

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية إحترام القانون بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى إحترام المشروعية من جانب السلطات اللامركزية.

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي إلتزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والإمتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تتقرر بنص صريح.¹

2 - حماية المصلحة العامة

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصصلحة الأشخاص اللامركزية فضلا عن مصلحة المواطنين.

أ- مصلحة الدولة: توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية.

ب - مصلحة الأشخاص اللامركزية: وتتمثل في رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم وانحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه.

¹ بكر قباني، المرجع السابق، ص128.

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على المصالح الخارجية للدولة

يقصد بها الرقابة التي يعهد بها إلى هيئة مستقلة تتمتع بما يتمتع به القضاء من استقلال ولا تخضع للسلطة التنفيذية، وهي بذلك قريبة الشبه بمهمة مراقبي الحسابات في شركة المساهمة، وتقوم هذه الهيئة المستقلة بفحص تفاصيل تنفيذ الميزانية العامة، ومراجعة العمليات المالية والحسابات، وحتى نتحقق من صحتها وشرعيتها ودقتها واكتشاف الأخطاء والمخالفات القانونية، خطار بعض ووضع تقرير مفصل بهذه الوقائع، والجهات المختصة، وتؤدي هذه الهيئة مهمتها دون أن يؤدي إلى تعطيل حسن سير العمل في مختلف المرافق والقطاعات المختلفة.¹

وتعتبر الرقابة الخارجية أكثر أهمية من الرقابة الإدارية ورقابة السلطة التشريعية وذلك لأن الرقابة الإدارية تعتبر رقابة تمارس من السلطة التنفيذية طبقا لما نصت عليه قواعد وقوانين المالية، وقد اختلفوا في تطبيق الرقابة الخارجية من بلد لآخر من خلال التسمية والصلاحيات فمثلا: في فرنسا تتولى عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة هيئة قضائية مستقلة تسمى محكمة الحسابات وهي محكمة إدارية منظمة تنظيما قضائيا تقوم هذه المحكمة بمهمة مزدوجة قضائية إدارية مالية، تتركز المهمة القضائية في فحص حسابات المحاسبين والحكم عليها، حيث يقدم المحاسبون حساباتهم إلى وزير المالية سنويا، فيقوم بتحويلها إلى محكمة الحسابات، التي تقوم بتدقيق ومراجعة الحسابات والتأكد من مطابقتها مع الاعتمادات الموجودة في الميزانية العامة، كما تتلخص المهمة الإدارية في رفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، توضح فيه رأيها ظهار في تصرفات أمري الصرف والمخالفات والأخطاء التي ارتكبوها خلال تنفيذ الميزانية العامة.²

¹ إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة في قانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2010، ص 18.

² خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 322.

وفي الجزائر تتولاها المفتشية العامة للمالية بالإضافة إلى مجلس المحاسبة ويقوم هذا الأخير بمراقبة الإيرادات والنفقات التي تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من تنفيذها بصورة سليمة ومراجعة حسابات التسوية والحسابات الختامية للشركات، وفحص سجلات ومستندات التحصيل والصرف وكشف حالات الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، كما يختص أيضا بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يكلفه رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة بفحصه ومراجعته، ومما سبق نجد أن رقابة مجلس المحاسبة هي رقابة لاحقة مما يعني أنها تمارس على أساس الواقع وليس التقدير، وبالتالي يمكنها الوصول إلى اقتراح إصلاحات في المستقبل بإتباع الأساليب الحديثة لتحضير الميزانيات رغم أن قيامها بعد تنفيذ الميزانية قد لا يسمح بالحفاظ على المال العام.

الفرع الأول: المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة فهي خاضعة لوزير المالية، وقد أنشأت أول مرة بموجب المرسوم 53/80 المؤرخ في 1 مارس 1980 حيث جاء في المادة 01: تحدث هيئة للمراقبة توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى بالمفتشية العامة للمالية.¹

إن المفتشية العامة للمالية باعتبارها الهيئة الرقابية الدائمة، فإن لها صلاحيات واختصاصات جاء بها المرسوم التنفيذي 272-08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، يمكن ردها إلى اختصاصين أساسيين:

أولاً: الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية:

¹ المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 53/80، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية.

تقوم المفتشية العامة للمالية دوريا برقابة موسعة وبتفتيش مصالح الإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية، وكذا بتقدير نشاط وفعالية المصالح الرقابية التابعة له.¹

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية) والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وتمارس الرقابة أيضا على:²

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري، وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة، أو الهيئات العمومية.

- كل مؤسسة أخرى مهما كان نظامها القانوني.

كما يمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة، أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية، أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان.³

وتمارس المفتشية العامة للمالية رقابة بعدية أي أنها تتدخل انجاز عمليات التسيير المالي والمحاسبي، ويمكن في بعض الحالات التدخل أثناء انجاز العمليات في إطار التحريات، مقارنة برقابة

¹ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر، 2008 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

المراقب المالي أو المحاسب العمومي، ورقابة أثناء التنفيذ مقارنة برقابة مجلس المحاسبة وتتميز بما يلي:¹

- أنها رقابة انتقائية فهي تنصب على وزير المالية الذي يقوم بتحديد البرنامج وذلك باقتراح من المفتش العام، الذي يأخذ بعين الاعتبار التدقيق في التدخلات التي تكتسي طابع مالي ومحاسبي، والتي يتم انتقاؤها بناء على مجموعة من الوحدات الأساسية، وفي هذه الحالة يتم استثناء بعض المشاريع التي تكون ممولة من طرف الدولة.

- أنها رقابة وقائية وذلك من أجل تحسين وتنظيم فعالية الوسائل والأساليب وطرق التدبيرات، وذلك بإدلاء الملاحظات والآراء بشأن تقارير التفتيش، وكذلك تقديم بعض التوصيات والاقتراحات التي يقوم المفتشون بإدلائها من أجل تفادي أي أخطاء أو مخالفات مالية.

- أنها رقابة شاملة، أي أنها تنصب على مختلف مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية والمؤسسات والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

- أنها رقابة موضوعية تحافظ على السر المهني وتتلقى الآراء والملاحظات على أساس وثائق ثابتة.

- أنها رقابة اقتصادية أي تتأسس على ترشيد وعقلنة استعمال الموارد المتاحة بطريقة تؤدي إلى مطابقة التوقعات الميزانية للأهداف المبرمجة.

ومن أجل تنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو

التحقيق أو الخبرة يخول للمفتشين الصلاحيات التالية:²

¹ بوقرة آسيا، فعالية المفتشيات العامة كأجهزة رقابية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الماستر الأكاديمي في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015، ص 49.

² المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

- رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرون أو المحاسبون.
- التحصيل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية وأية خبرة خارجية.
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي.
- إجراء أي تحقيق بغرض رقابة التصرفات القيام في الأماكن بأي بحث وا أو العمليات المسجلة في المحاسبات، بالإضافة إلى الاطلاع على السجلات والمعطيات أيا كان شكلها.
- القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة.¹
- مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسب والهيئات المذكورة لرقابة المفتشية العامة للمالية، غير أنه لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.²

ثانيا: الدور الاستشاري للمفتشية العامة للمالية

- وهي تلك الإجراءات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية من أجل تقييم النشاط الاقتصادي والمالي للمؤسسات المعنية برقابتها، حيث تتولى إعداد تقرير تسجل فيه كل الآراء والملاحظات التي تم

¹ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

² بوقطة آسيا، المرجع السابق، ص 50.

جمعها من قبل المفتشية العامة للمالية المتعلقة بفعالية التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسات والمصالح التي قام أعوان المفتشية بالتحقيق فيها، إضافة إلى تقييم أداءات أنظمة الميزانية.¹

الفرع الثاني: مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة من الأجهزة الرقابية التي تلعب دورا مهما في تجسيد الرقابة لهذا سوف نقوم بدراسته على النحو الآتي:

أولا: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

في ظل أحكام القانون 90 / 32 أصبح مجلس المحاسبة هيئة ذات طابع إداري من حيث تنظيمه وتشكيلته²، وأصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف، وأعضائه لا يتمتعون بصفة قضائية ويخضعون لقانون أساسي يخصصهم، غير أنه وبصدور الأمر رقم 95 / 20 أعاد المشرع من جديد تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذه الهيئة، وأصبح يتمتع باختصاصات قضائية تتعلق بمراجعة الحسابات العمومية، ورقابته للتسيير المالي للأمرين بالصرف، وكذلك أصبح يملك حق تسليط العقوبات دون اللجوء إلى الهيئات القضائية وبعد ذلك نصت المادة الثالثة (3) من الأمر رقم 95 / 20 أن مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي، وممارسة المهمة الموكلة إليهم وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله.³

ثانيا: صلاحيات واختصاصات مجلس المحاسبة

حسب المادة (55) من الأمر رقم 95 / 20 المتعلق بمجلس المحاسبة، والتي جاء فيها يتمتع مجلس المحاسبة بحق الإطلاع.

¹ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-79.

² القانون رقم 90-32 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ بوقطة آسيا، المرجع السابق، ص 61.

من خلال هذه المادة يمكننا القول بأن مجلس المحاسبة يتمتع بصلاحيحة الإطلاع على الوثائق والمستندات والدفاتر التي تشمل الرقابة على العمليات المالية والمحاسبية، وكذلك تقييم مدى سلامة التسيير للهيئات والمصالح الموضوعة تحت رقابتها.

كذلك صلاحية التحري من أجل الإطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاعات العامة، كذلك يحق لمجلس المحاسبة الاستماع إلى أي عون في الهيئات العمومية، ويمكن لقضاة المجلس الدخول والمعينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، فمجلس المحاسبة يتمتع بصلاحيات واسعة أطلق عليها مسمى الصلاحيات القضائية والصلاحيات الإدارية:¹

1- الصلاحيات القضائية: يقوم مجلس المحاسبة بعدة صلاحيات من بينها الصلاحيات القضائية لهذا سوف نقوم بدراستها على النحو التالي:

أ- تقييم الحسابات:

من أجل القيام بذلك يتوجب على كل محاسب عمومي إيداع حسابه للتسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة وكذلك يستوجب عليه المحافظة على كل الوثائق الثبوتية، لأن مجلس المحاسبة يطلب منه إذا اقتضت ذلك العملية التفتيشية، وبنفس الكيفية يتوجب على الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية إيداع حساباتهم الإدارية.²

فعند التأخر في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية في هذه الحالة يقوم مجلس المحاسبة بتطبيق عقوبات، والمتمثلة في الغرامات في حق الجهات التي لم تقم بتنفيذ واجباتها

¹ منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 29.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56 مؤرخ في 22 جانفي، 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

سواء الأمرين بالصرف أ والمحاسبين العموميين المقصرين، كذلك يمكنه إصدار أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم.¹

ب- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

حيث تتم هذه العملية من خلال التدقيق في الحسابات والتحقق أولاً من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية، وبعد ذلك يتم فحص تلك العمليات بالرجوع إلى سندات الإثبات، ومختلف الوثائق المتعلقة بها، وذلك للتأكد من صحتها، يتم بالدرجة الأولى الاهتمام بمدى صحة موضوع الحسابات، والعمليات المتعلقة بها للتحقق من صحتها المادية والمالية دون إعطاء أهمية للأشخاص القائمين بالمحاسبة أ والظروف والملابسات التي ميزت تسييرها.

فالنظر في مسؤوليتهم يكون بصدد التأكد من مدى صحة كل حساباتهم بصفة موضوعية، وبعد ذلك يمكن الربط بين ما قد يكشف من مخالفات في هذه الحسابات، ومسؤولية المحاسبين عنها.²

ج- رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية:

يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من احترام قواعد الانضباط الميزانياتي والمالي فإن لاحظ مخالفات لهذه القواعد فيمكن لمجلس المحاسبة اتخاذ التدابير اللازمة، وتحميل أي مسير أو عون تابع للمؤسسة أو المرفق أو الهيئات المسؤولة عن الخطأ المرتكب، ومن خلال ذلك يحق لمجلس المحاسبة أن يعاقب عن الخطأ أو المخالفات بغرامة يصدرها في حق مرتكبها ألا تتعدى المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند ارتكابه للخطأ المعاقب عنه.

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 96-56.

² منصور الهادي، المرجع السابق، ص 36.

2- الصلاحيات الإدارية:

يقوم مجلس المحاسبة بهذه الصلاحيات قصد التأكد من التنفيذ الجيد للميزانية، وكذلك مشروعية وفعالية تسيير إدارات الدولة، فهذا الأخير يسهر على عدم مخالفة هذا التنفيذ للقوانين والأنظمة المعمول بها في هذا المجال وهي نوعان:¹

أ- رقابة نوعية التسيير:

الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة تقوم أساساً على مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات، والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته ويكون ذلك من خلال تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد، ويحدد ذلك من خلال الرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

ويطلق على هذا النوع من الرقابة مسمى رقابة الأداء أي تقويم مدى الفعالية والكفاءة والاقتصاد في تفصيل هيئات أو مؤسسات أو مرافق عمومية أو أحد جوانب هذا التسيير وفق مؤشرات ومعايير محددة.

ب- تقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية:

هنا يقوم مجلس المحاسبة على الصعيد الاقتصادي والمالي في المشاركة في تقييم فعالية النشاطات والمخططات والبرامج والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة وطنية.

¹ منصورى الهادي، المرجع السابق، ص 39.

خلاصة

منح المشرع المديرية التنفيذية جزء من صلاحيات الوزراء حيث تستطيع التقرير والبت فيما دون الرجوع إليهم في حدود الصلاحيات الممنوحة لها، غير أن ذلك لا يعني الانفصال التام عنها، بل تمارس نشاطاتها تحت إشراف ومتابعة الوزراء، وذلك من خلال السلطة الرئاسية التي تمارسها الوزارة على رؤوسها أو نشاطاتهم، فعلاقة المديرية التنفيذية تتعدى السلطة المركزية لتشمل الهيئات المحلية على مستوى الولايات والبلديات، وهذا لتخفيف العبء على المركزية الإدارية

كما أن التجسيد الفعلي لهذه الإدارات يجب أن يسند إلى أساس قانوني، يتمثل هذا الأساس في تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع ولكل منهما شروط وآثار، أما بالنسبة لضوابط الإعتراض

إن دور الوالي في الرقابة على أعمال الإدارات غير الممركزة للدولة صورة مجسدة لفكرة الرقابة الوصائية، إلا أن بعض من هذه المديرية التنفيذية المحددة قانوناً لا تخضع لرقابة الوالي، ورغم هذا فمن شأنه أن يتخذ أي إجراء تحفظي مفيد للمحافظة على النظام والأمن العموميين في الدولة

تبقى مهمة الرقابة أساسية للحفاظ على المال العام، وهذه الضرورة يجب أن تتناسب مع الآليات والأنظمة الحديثة، لذلك يجب البحث عن الفعالية في التسيير الحكومي باعتباره عامل أساسي للنمو واستقرار الأموال العامة، ومما لا شك فيه أن نجاح أي عملية تنموية يرتبط بشكل أساسي بالقضاء على الفساد والرشوة والاختلاس وتحقيق أكبر قدر ممكن من الإصلاحات في الجانب المالي والمحاسبي.

الْأَخْتَامَةُ

الخاتمة:

نستخلص من خلال دراستنا للنظام القانوني للمصالح غير الممركزة للدولة أوما يصطلح عليها بالمديريات التنفيذية أو المصالح الخارجية للوزارات أن المشرع الجزائري لم يوفق في رسم معالم النظام القانوني الذي يحكم هذه المصالح ذلك أن عدم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية أثار جدلا كبيرا ونقاشا حادا على كافة المستويات القضائية الوفقية والتشريعية، كما أن منح المادة 801 أهلية التقاضي لهذه المصالح في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية فقط دون دعوى القضاء الكامل، أثار اشكالا قانونيا وعمليا آخرا تمثل في تحديد الجهة التي ترفع ضدها الدعوى بالتدقيق، أي هل ترفع الدعوى ضد الوزارة أو ضد الدولة أو ضد المديرية مباشرة، أم أنها ترفع ضد الوالي باعتباره ممثلا للدولة، كل هذه الإشكالات العملية تسببت في رفض عديد الدعاوى المرفوعة ضد المصالح غير الممركزة للدولة بسبب سوء توجيهها مما أدى إلى رفض الفصل فيها من قبل مجلس الدولة لعدم قبولها باعتبار الصفة شرطا من شروط رفع الدعوى، وهي شرط من النظام العام طبقا لنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ومن هذا المنطلق ومما سبق دراسته يمكن أن نقف على النتائج التالية:

- الإدارات غير الممركزة للدولة هي صورة مجسدة لفكرة عدم التركيز الإداري، الذي يقتضي وجود إدارات تابعة لأجهزة السلطة التنفيذية في العاصمة، وتمثيلها على مستوى الأقاليم، ومنحها جزء من صلاحيات الوزراء، بحيث يستطيع التقرير والبت فيها دون الرجوع إلى السلطة المركزية، وفي حدود الصلاحيات الممنوحة لها، مع بقاء هذه الإدارات تمارس نشاطها تحت إشراف ومتابعة السلطة المركزية.

- لإدارات غير الممركزة للدولة تضطلع بالوظيفة الإدارية بناء على الترخيص من قبل الإدارة المركزية بالعاصمة(الوزارات)، مستندة في ذلك على تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع اللازمين لمباشرة

هذه الاختصاصات، وهو ما من شأنه نقل السلطة من العاصمة وتوزيعها على مستوى الأقاليم المتمثلة في المديرية الولائية.

- الاعتراف لهذه الإدارات غير الممركزة للدولة سلطة التنظيم والبت في بعض الأمور الإدارية دون الرجوع إلى الإدارة المركزية في العاصمة (الوزارات)، لا يعني تمتعها بالاستقلالية التامة في مباشرة هذه المهام، لكون هذه المديرية الولائية تخضع لمبدأ التدرج الإداري، بخضوعها لكل من السلطة الرئاسية والسلم الإداري، وهو ما جعلها تتميز عن باقي الإدارات.

- تعتبر الإدارات غير الممركزة للدولة منبر أساسي في التنظيم الإداري المركزي للدولة في تخفيف العبء عن الإدارة المركزية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1- الكتب

1. إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة في قانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2010.
2. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1994.
3. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
4. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.
5. خالد خليل الطاهر، القانون الإداري- دراسة مقارنة - الكتاب الأول، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
6. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
7. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986.
8. عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر، القاهرة، 1980.
9. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
10. علي خطار شطناوي، موسوعة القرار الإداري، ج2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
11. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2012.
12. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر.
13. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012.
14. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012.
15. عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

16. فريجة حسين، شرح القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
17. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المنشورات العربية في الدنمارك، 2008.
18. محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري، جامعة مصر، 1984.
19. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
20. محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
21. محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الاداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2009.
22. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص 263.
23. محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
24. مطلق الذنبيات محمد جمال، الوجيز في القانون الاداري، الأردن، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2003.

2- القوانين والمراسيم

1. قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.
2. قانون 12/07 مؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 29-02-2012.
3. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية.
4. الأمر رقم 75/58، المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
5. المرسوم الرئاسي رقم 99/240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية، الجريدة الرسمية عدد 6، مؤرخة 27 أكتوبر 1999.
6. المرسوم الرئاسي رقم، 88-131 مؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد، 27 بتاريخ 6 يوليو 1988.
7. المرسوم التنفيذي رقم 06/194 مؤرخ في 31 ماي 2006 المتعلق بترخيص أعضاء الحكومة تفويض إمضاءهم، الجريدة الرسمية العدد 36.

9. المرسوم التنفيذي 90-174 يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية و سيرها متمم و معدل بمرسوم تنفيذي 05-405 المؤرخ 17/10/2005 المتضمن مهام مديرية التربية على مستوى الولاية و يبين مختلف مصالحها
10. المرسوم التنفيذي رقم 96-56 مؤرخ في 22 جانفي، 1996 يحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.
11. المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية عدد 26، المؤرخة في 27 جوان 1990.
12. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، الجريدة الرسمية عدد 48، مؤرخة في 23 جويلية 1994.
13. المرسوم التنفيذي رقم 90-174 المؤرخ في 9 جوان 1990 الذي يحدد تنظيم الولاية و تسييرها الجريدة الرسمية العدد 24 المؤرخة في 13 جوان 1990.
14. المرسوم التنفيذي رقم 05-436 المؤرخ في 10 نوفمبر 2005 الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الأشغال العمومية في الولاية و عملها الجريدة الرسمية العدد 74 المؤرخة في 13 نوفمبر 2005.
15. المرسوم التنفيذي رقم 90-195 المؤرخ في 23 جوان سنة 1990، الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية و عملها الجريدة الرسمية عدد 26 المؤرخة في 27 جوان 1990.
16. المرسوم التنفيذي رقم 97-261 المؤرخ في 14 جويلية سنة 1997 الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة و السكان الولائية و سيرها الجريدة الرسمية العدد 47 المؤرخة في 16 جويلية 1997.
17. المرسوم التنفيذي رقم 95-333، المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1995، المتضمن إنشاء محافظة ولائية للغابات و يحدد تنظيمها و عملها، الجريدة الرسمية العدد 24 المؤرخة في 29 أكتوبر 1995
18. المرسوم التنفيذي رقم 15-15، المؤرخ في 22 جانفي سنة 2015، المتضمن إنشاء مديرية ولائية للصناعة و المناجم و مهامها و تنظيمها، الجريدة الرسمية العدد 04 المؤرخة في 29 جانفي 2015.
19. المرسوم التنفيذي رقم 03-409، المؤرخ في 3 نوفمبر 2003، المتضمن المصالح الخارجية في الوزارة للتجارة و صلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 68 المؤرخة في 9 نوفمبر 2003.
20. المرسوم التنفيذي رقم 06-327، مؤرخ في 18-9-2006 الذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية و صلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 59 المؤرخة 24-09-2006.

21. المرسوم التنفيذي 90-174 يحدد كفايات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وسيورها، متمم ومعدل بمرسوم تنفيذي 05-405، المؤرخ 17/10/2005 المتضمن مهام مديرية التربية على مستوى الولاية ويبين مختلف مصالحها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 13.
22. القرار الوزاري، الصادر في 12 أوت 2003 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات، الجريدة الرسمية العدد 53.

3- الرسائل والأطروحات

1. داوود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012.
2. مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013.
3. بن تومي عائشة، الإدارات غير الممركزة للدولة، التنظيم الاختصاصات والرقابة عليها، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017.
4. بوقطة آسيا، فعالية المفتشيات العامة كأجهزة رقابية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الماستر الأكاديمي في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015.
5. خليلي حنان، المركز القانوني للمديريات التنفيذية، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2019.
6. عدام مسعودة مريم، الجماعات المحلية بين الإستقلال والرقابة الدراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2022.
7. مباركة رحموني، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.
8. منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015.

4- الملتقيات والمحاضرات

1. معيفي عبد القادر- سمير حملة، محاضرات مدخل للقانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2، 2021.
2. بلغول عباس، تفويضات المرافق العامة، محاضرات موجهة لطلبة السنة الأولى الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2018.
3. قوال فاطمة، إدارة الجماعات المحلية، السنة الثالثة تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي البكر بلقايد تلمسان، 2022.
4. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط1، مخبر الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2001.
5. عبد المجيد فياض، الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر" ، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، 1969.
6. بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، 1984.
7. عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد الأول، 2010.
8. عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009.

ثانيا- المراجع باللغة الأجنبية

1. C.F Rene Chapus،Droit Administrative general ،tome 19 ed ،montchrestien ،Paris،1995.
2. Patrice Chretien ،droit Adminstratif ،8eme ،edition ،daloz ،paris ،2002.
3. Cf.Jean-Marie pontier ،actualitécontinue et difficultes des transferts de competences entre l'etat et les collectivités territoriales ،r.f.d.a. ،janvier ،2003.
4. Cf. Martine Lombard ،Droit Administratif ،6eme edition ،daloz ،paris ،2005.
5. M. Waline : Droit administratif ،9ème édition ،paris 1963.
6. J. Rivero : Droit administratif ،daloz Paris ،1980.
7. Jacques Dembour ،Les actes de la tutelle administrative en droit belge ،Bruxcelle ،1955.
8. Maspétiol et Laroque ،la tutelle administrative ،paris ،1930.

فهرس المحتويات

الفهرس

	الإهداء
	التشكرات
	مقدمة
6	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمصالح الخارجية للدولة
7	تمهيد
8	المبحث الأول: مفهوم المصالح الخارجية للدولة
8	المطلب الأول: تعريف المصالح الخارجية للدولة
22	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمصالح الخارجية للدولة
28	المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للمصالح الخارجية للدولة
28	المطلب الأول: هيئات المصالح الخارجية للدولة
41	المطلب الثاني: إختصاصات المصالح الخارجية للدولة
45	خلاصة الفصل
46	الفصل الثاني: النظام القانوني للمصالح الخارجية للدولة
48	تمهيد
49	المبحث الأول: مكانة المصالح الخارجية للدولة
49	المطلب الأول: صلاحيات المصالح الخارجية للدولة
62	المطلب الثاني: سلطات المصالح الخارجية للدولة
67	المبحث الثاني: مشروعية أعمال المصالح الخارجية للدولة
67	المطلب الأول: الوصاية على المصالح الخارجية للدولة
76	المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على المصالح الخارجية للدولة
85	خلاصة الفصل
87	الخاتمة
90	المراجع
95	الفهرس
99	الملخص

ملخص مذكرة الماستر

تعد المصالح الخارجية للدولة أي المديریات التنفيذية الولائية كأصل عام هي هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري، المتمثلة للسلطة المركزية بالعاصمة في الوزارات، والمصالح الخارجية للدولة تتوزع في جميع أقاليم الولايات، تقوم ببعض السلطات و الصلاحيات على مستوى الإقليم المحلي الممنوحة من قبل الوزارة، تمكنها من الحفاظ على السير الحسن للإدارة العامة، تتمثل هذه الاختصاصات في اتخاذ القرارات و البت في المسائل التي تدخل في اختصاصهم دون الرجوع إلى الوزير المختص عن طريق التفويض الإداري، الذي يعد الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز، تمارس على هذه الإدارات غير الممركزة للدولة سلطة مزدوجة وذلك بخضوعها لرقابة الوالي إقليميا باعتباره ممثلا للدولة، و مركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها كل مديرية.

الكلمات المفتاحية:

المصالح الخارجية للدولة، المديریات التنفيذية الولائية، عدم التركيز الإداري، المركزية، الإقليم المحلي، التفويض.

Abstract of Master's Thesis

The external interests of the state, i.e. the state executive directorates, as a general asset, are one of the bodies without administrative concentration, represented by the central authority in the capital in the ministries, and the external interests of the state are distributed in all regions of the states, and they carry out some powers and powers at the level of the local region granted by the ministry , enabling them to maintain the good conduct of the public administration, these terms of reference are represented in making decisions and deciding on matters that fall within their competence without referring to the competent minister through administrative delegation, which is the legal basis on which the system of deconcentration is based, exercised on these non-concentration departments The centralization of the state has a dual authority, as it is subject to the control of the governor regionally as a representative of the state, and centrally by the central authority to which each directorate belongs.

Keywords :

External interests of the state, state executive directorates, lack of administrative focus, centralization, local territory, delegation.