



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم: القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

هيئات عدم التركيز الإداري و تطبيقاتها في الجزائر

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ(ة):

زواتين خالد

الشعبة: حقوق

من إعداد الطالبة:

لبيد إيناس

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة) حميدة فتح الدين محمدرئيسا

الأستاذ: زواتين خالد.....مشرفا مقرا

الأستاذ(ة) بن عوالي عليمناقشا

السنة الجامعية: 2019/2018

نوقشت يوم: 2019/07/06



الإهداء

يسرني إهداء هذا العمل المتواضع إلى كل من يتمنى لي الخير والفلاح

بداية إلى الشمعة التي تنير حياتي أُمي الغالية

إلى أبي الغالي سندي ومرشدي في الحياة

إلى إخوتي و أخواتي

الشكر والعرفان

إلى الذي لم يبخل عليا بالنصح والإرشاد الأستاذ المحترم " زواتين خالد "

إلى كل الأهل و الأقارب

كلمة شكر

نشكر الله سبحانه عز وجل على نعمته التي لا تعد ولا تحصى

فلك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك

فله الحمد من قبل ومن بعد على توفيقه في إتمام هذا العمل المتواضع

كما نقدم الشكر الخالص لأستاذنا المحترم " زواتين خالد "

على إشرافه وإرشاده في مختلف مراحل إنجاز هذه المذكرة وكان سندا لنا

وأتقدم بالشكر إلى كل عمال و أساتذة كلية الحقوق بجامعة عبد الحميد بن باديس / مستغانم

كما نقدم الشكر إلى اللجنة المناقشة لهذا البحث

حقائق

مقدمة

تعتمد الدول في رسم سياستها العامة لتلبية حاجيات مواطنيها في شتى المجالات على تنظيم الإدارة العامة و التي قد تتأثر بالظروف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية المحيطة بها ،و يأخذ هذا التنظيم أسلوبين أساسيين ، يتمثل الأول في المركزية الإدارية و الثاني في اللامركزية الإدارية ، فأما الأسلوب الأول : فيقوم على أساس تجميع النشاط الإداري في يد السلطة التنفيذية و تلجأ إليه الدول الحديثة لتجسيد فكرة المركزية الإدارية على كافة أرجاء الإقليم لتطبيق الخطوط المسطرة غير أن هذا الاعتماد لا ينفى 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 و التنوع الثقافي و الاجتماعي و زيادة الكثافة السكانية و عليه أصبحت إحدى صور المركزية و المتمثلة في التركيز الإداري التي ينحصر من خلالها دور الموظفين في الأقاليم على تقديم الاقتراحات و الآراء في المسائل المطروحة عليهم و انتظار ما يقرره الوزير المختص و تنفيذ هذه القرارات غير مقبولة في الوقت الحاضر لتعدد و تنوع واجبات ممثلي السلطة المركزية (رئيس الجمهورية ، الوزير الأول...).

لذلك بات من الضروري الانتقال إلى الصورة الثانية من المركزية الإدارية و هي عدم التركيز الإداري التي تهدف إلى تخفيف العبء عن الحكومة بتكليف بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة بسلطة البت و الفصل في بعض المسائل ذات طابع المحلي دون الحاجة لرجوع إلى الوزير المختص لكن هذا لا يعني أن هذه السلطة مطلقة و مستقلة بل هؤلاء الموظفين المخولين لبعض الأعمال خاضعين للسلطة الرئاسية للوزير و له أن يصدر إليهم قرارات ملزمة و يعدل أو يلغي قراراتهم.

و يعد نظام عدم التركيز الإداري الأمثل و الأحسن للمجتمع من خلال تقريب الإدارة من المواطنين خدمة للمصلحة العامة وهو الهدف الأساسي لسلطة العامة و تسعى دائماً لتحقيقه خدمة لمواطنيها.

و من هنا جاءت فكرة دراستنا لموضوع " هيئات عدم التركيز الإداري " الذي تتجلى أهميته من الناحية النظرية و العملية في كونه يتناول حالة ذات صلة مباشرة بالمواطن و هي الإدارات على المستوى المحلي (البلدية ، الدائرة ، الولاية ، المديرية الولائية) التي تتكفل بالانشغالات المختلفة حسب السلطات الممنوحة لها من الإدارة المركزية بالعاصمة أما الغرض أو الهدف من الدراسة فيتمثل في تسليط الضوء على إحدى صور نظام المركزية الإدارية من خلال فكرة عدم التركيز الإداري التي تتجسد عملياً في توزيع أعباء سلطة العاصمة على هيئات عبر الأقاليم.

و من منطلق ما سبق ذكره يمكن طرح الإشكالية التالية: ما مجال فعالية هيئات عدم التركيز الإداري في تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية ؟

هذا ما سنتولى الإجابة عنه من خلال استخدام:

المنهج الوصفي : لما نتعرض إلى الكشف عن هيئات عدم التركيز الإداري من حيث تعدادها و تمييزها عن الهيئات الإدارية الأخرى الموجودة في التنظيم الإداري الجزائري.

المنهج التحليلي: لما نتعرض للقواعد القانونية التي تعترف بوجود هيئات عدم التركيز الإداري و تحكم مهامها.

لذلك ارتأينا تقسيم بحثنا إلى فصلين:

الفصل الأول: سنتطرق إلى الإطار النظري لهيئات عدم التركيز الإداري و الذي قسم بدوره إلى مبحثين اثنين و هما المبحث الأول: هيئات عدم التركيز الإداري ، المبحث الثاني: تمييز هيئات عدم التركيز الإداري على الهيئات الإدارية الأخرى ، أما الفصل الثاني : الإطار العملي لهيئات عدم التركيز الإداري و الذي قسم إلى مبحثين ، المبحث الأول: أساس الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري ، المبحث الثاني: حدود الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري.

الفصل الأول

الفصل الأول:

إن اتساع النشاط الإداري الذي مسّ مختلف القطاعات والميادين ، وتطور وظيفة الدولة أدّى إلى إحداث هيئات عدم التركيز الإداري قصد تخفيف أعباء الإدارة المركزية و ذلك من خلال منحها بعض الاختصاصات الإدارية التي تعود في الأصل للإدارة المركزية و هذا عبر موظفين يعملون في الأقاليم المختلفة.

ومن أجل تقريب الإدارة العامة من المواطن أصبح من الضروري منح بعض الهيئات الإدارية المتواجدة في أقاليم الدولة سلطة اتخاذ القرارات بالبت و الفصل في بعض المسائل التي تخص سكان الإقليم الواحد ، بحيث لم تعد سلطة البت في المسائل الإدارية تقتصر على الوزير المختص فحسب بل أصبح يعهد إلى مرؤوسيه المنتشرين عبر أقاليم الدولة ببعض الاختصاصات ذات الطابع المحلي.

و عليه من أجل الإلمام بجوانب الموضوع لابد من معرفة الهيئات الإدارية المجسدة لفكرة عدم التركيز الإداري ولمعرفتها أكثر ، وتجنب الخلط بينها وبين الهيئات الإدارية الأخرى المشابهة لها ينبغي علينا تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات الأخرى ولتفصيل هذه المسألة سنتطرق بالدراسة لـ:

- هيئات عدم التركيز الإداري (مبحث أول)
- تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات الأخرى (مبحث ثاني)

المبحث الأول: هيئات عدم التركيز الإداري

لقد تجسدت فكرة عدم التركيز الإداري من خلال إحداث هيئات إدارية يطلق عليها اسم "هيئات عدم التركيز الإداري" ، وهي أجهزة إدارية منتشرة عبر أقاليم الدولة تابعة للسلطة المركزية المتواجدة في العاصمة ، و تعدّ الأكثر احتكاكا بسكان الإقليم الذي تنشط فيه ، و الأجدر و الأقدر على معرفة مشاكلهم وانشغالاتهم ، وكذا إيجاد الحلول المناسبة لها ، لذلك تركت لها سلطة البث في المسائل المتعلقة بالإقليم المحدد قانونا لمزاولة اختصاصاتها¹.

لذا سنخص بالدراسة:

- أنواع هيئات عدم التركيز الإداري في (المطلب الأول)
- ارتباط هيئات عدم التركيز الإداري بالوظيفة الإدارية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أنواع هيئات عدم التركيز الإداري

بعد استحداث أسلوب جديد في التنظيم الإداري يدعى "عدم التركيز الإداري" والذي يعد طريقة لتسيير الشؤون العامة ، كان لابد من وجود هيئات لعدم التركيز الإداري للتمكّن من توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي بحيث تمنح لهذه الهيئات بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات للقيام بالعملية الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يرتب ذلك استقلالهم عنها ولمعرفة هيئات عدم التركيز الإداري سنتطرق إلى أنواعها على النحو التالي:

- هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى الولاية (فرع أول).
- هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى الدائرة (فرع ثاني).

¹ محمد الصغير بعلي ، النظام القضائي الإداري الجزائري ، دار العلوم ، الجزائر 2009 ، ، ص 121 .

- هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى البلدية (فرع ثالث).

الفرع الأول: هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى الولاية

تتمثل هيئات عدم التركيز الإداري المتواجدة في أقاليم ولايات الوطن في : الوالي بصفته ممثلاً للدولة وجهازاً لنظام عدم التركيز الإداري، وكذا المديريات التنفيذية والتي تمثل الوزارة على مستوى الولاية حيث تعتبر بمثابة أجهزة تنفيذية ومصالح خارجية للوزارة بحيث تشكل هي الأخرى مظهر من مظاهر عدم التركيز الإداري. ونظراً للدور المنوط بهذه الهيئات ينبغي أن ندرس الوالي كمثل للدولة أولاً ثم نعرض للتعرف على المديريات التنفيذية.

أولاً : الوالي كمثل للدولة يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة و مميزة، فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية. نجده يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وممثلاً للولاية¹.

وهنا تجدر الإشارة إلى عدم الخلط بين مهام الوالي بوصفه جهازاً لعدم التركيز الإداري وبين مهامه بوصفه هيئة من هيئات اللامركزية الإدارية أي بصفته ممثلاً للمجلس الشعبي الولائي المنتخب ذلك أن الوالي في هذه الحالة الأخيرة يخضع للسلطة الوصائية أما إذا قام بنشاط إداري معين بصفته ممثلاً للدولة فيخضع للسلطة الرئاسية وهو ما سيتم الفصل فيه فيما بعد.

حيث وما يهمنا نحن الآن هو معرفة الوالي بصفته ممثلاً للدولة، ومندوباً للحكومة ومفوضاً لها على مستوى الولاية ، كونه يمثل حلقة اتصال بين الولاية والسلطة المركزية².

¹ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر ، الجزائر ، الطبعة 2 ، 2007 .

² ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الجزائر ، الطبعة 2 ، 2008 ، ص127.

و عليه ، و نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس يجب الإشارة إلى منصب الوالي و كذا مهامه.

أ - منصب الوالي :

على الرغم من كثرة النصوص القانونية والتنظيمية وتتوعها لم تضع تعريفا جامعاً لمنصب الوالي¹، بحيث اكتفى القانون رقم 07-12² بتحديد سلطاته بصفته ممثلاً للولاية في الفصل الأول - هذا من جهة - وسلطاته بصفته ممثلاً للدولة في الفصل الثاني من الباب الثالث بعنوان الوالي " من القانون سالف الذكر " - من جهة ثانية - .

لكن هذا لا يعني خلو النصوص القانونية من الإشارة إلى منصب الوالي ، فقد عرفته المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 90-230³ بنصها: "الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية".

كما تم تعريفه بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري ، وبأنه الحتمية بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية ، وأنه رجل القرار والميدان بالولاية ، وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات و الأطراف⁴ .

يعد منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة لذلك تم تأكيد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بنص صريح في دستور 1996 ، حيث نص المؤسس الدستوري في المادة 78 منه على ما يلي:

¹ علاء الدين عشي ،مدخل القانون الإداري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2010 ، ص84.

² القانون رقم 12-07 ، مؤرخ في 21 فيفري 2012 ، يتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية عدد 12 ، مؤرخة في 29 فيفري 2012.

³ المادة 4 ، من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 ، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ، الجريدة الرسمية عدد 31 لسنة 1990 ، المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-305 الجريدة الرسمية عدد 41 لسنة 1991.

⁴ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 85 .

يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور ... ، الوُلاة " ¹.

حيث يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء ، و يكون ذلك بناء على اقتراح من وزير الداخلية عملا بنص المادة 10 من المرسوم رقم 90-230 ².

و يكون هذا الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات الإجراء المقترح ³. وفي ظل الغياب القانوني الذي يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي من خلالها يتم تعيين الولاية ، يجب الاستعانة بنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 ⁴ والتي حدّدت بعض الشروط الواجب التقيّد بها عند تعيين الولاية ، حيث نصت على ما يلي :

"يعين الولاية من بين :

-الكتاب العامين للولايات.

-رؤساء الدوائر.

غير أنه يمكن أن يعين 5% من أعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة أما بالنسبة لطريقة انتهاء مهام الوالي فتتم وفقا لقاعدة توازي الأشكال ، و التي تقتضي بوحدة جهة تعيين و جهة إنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال و الإجراءات ⁵، رئاسي آخر و ذلك بإتباع الإجراءات نفسها المتبّعة أثناء تعيينه كأن يتخذ قرار الإنهاء في مجلس الوزراء.

¹ المادة 78 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 28 نوفمبر 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي 96-438 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، جريدة رسمية عدد 76 ، الصادرة في 08 ديسمبر 1996 المعدل و المتمم.

² مادة 10 ، من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 السابق.

³ لاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 85 .

⁴ المادة 13 ، من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المعدل و المتمم السابق.

⁵ علا الدين عشي ، والي الولاية لتنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2006 ، ص 27.

وغالبا ما تكون مراسيم الإنهاء دون تسبب أو تبرير لإنهاء المهام ، بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين ، والذي يعدّ مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية التي تحكم الوالي ، وهو ما يطلق عليه فقها بالفصل الإداري غير التأديبي من الوظيفة¹.

وطبقا للقواعد العامة للوظيفة العامة فإن هناك طرق أخرى لانتهاء مهام الوالي وسنوجزها كما يلي:

الاستقالة : فقد يكون انتهاء مهام الوالي ، بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين ، و ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة طبقا للمواد 217 - 218 و 219 من الأمر 03-06²، والتي يشترط فيها الكتابة والتعبير الصريح من المعني عن إرادته في قطع علاقته مع الإدارة ، وأن يسدّ لها إلى الهيئة المستخدمة وغيرها من الشروط الأخرى المتعلقة بالاستقالة.

الوفاة : وهي طريقة طبيعية في انتهاء المهام ، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة بين الوالي والإدارة العامة تنتهي بمجرد وفاة الوالي ، ويستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول به في الوظائف الأخرى³.

إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب: وهذا يعد سببا منطقيًا لإنهاء المهام عند إلغاء المنصب أو الهيكل ككل ، و نأخذ على سبيل المثال الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور الأمر 14-97 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر ، و الأمر 15-97 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، بحيث تمّ إلغاء منصب والي الولاية وتعويضه بمنصب الوزير المحافظ ، وفقا للمادة 5 من الأمر 15-96 التي تنص

¹ علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 87.

² الأمر رقم 06-03 ، المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جريدة رسمية عدد 46 صادرة في 2006.

³ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 88.

على أنه يسير محافظ الجزائر الكبرى بواسطة الهيئات الآتية ، كل في حدود - الوزير المحافظ للجزائر الكبرى...¹.

ب- مهام الوالي كممثل للدولة :

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص ، حيث يتولى القيام ببعض المهام بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ، و يمارس المهام الأخرى باعتباره ممثلا للدولة وهي موضوع بحثنا كونها تجسد الصورة الحقيقية لعدم التركيز الإداري ، ومن أهم المهام الموكلة للوالي باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية نذكر ما يلي:

- المحافظة على النظام و الأمن العام و السلامة و السكينة العمومية طبقا للمادة 114 من القانون 07-12 ، كما يمكنه أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بمهمة المحافظة على النظام العام على مستوى تراب الولاية في حالة ما إذا لم يبادر هذا الأخير باتخاذ الإجراءات اللازمة بعد إعداره طبقا لنص المادة 100 و 101 من القانون 10-11² . و إضافة إلى ذلك ، فقد نصّت المواد من 112 إلى 121 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على أنه : " يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم و يقوم بوضع تدابير الدفاع و الحماية تكتسب طابعا عسكريا و يشرف على تنفيذها وفي حالة الظروف الاستثنائية فإنّ الوالي يسخر كل قوات الشرطة و الدرك الوطني المتواجدة في إقليم الولاية ، و توضع تحت تصرفه كل مصالح الأمن من أجل حماية حقوق المواطنين و حرياتهم و احترام رموز الدولة و شعاراتها على إقليم الولاية.

- كما يسهر على تنفيذ مخططات الإسعافات تحيينها و تنفيذها وفي سبيل ذلك يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به. المحافظة على أرشيف الدولة و

¹ المرجع السابق، ص88.

² القانون رقم 10-11 ، مؤرخ في 22 جوان 2011 ، يتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية عدد 37 ، صادرة في 3 جويلية 2011.

الولاية و البلديات ، و كذا مهمة الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة المتعلقة بالبرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.

ثانيا: المديرية التنفيذية

يقصد بالمديرية التنفيذية تلك المصالح الخارجية للوزارة تقوم ببعض المهام الإدارية على مستوى الإقليم المحلي بتفويض من الوزارة ، وهي بذلك تمثل الدولة وتجسد وحدتها وتعمل على تنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها في العديد من القطاعات منها : القطاع الاقتصادي المالي الاجتماعي الثقافي ، الفلاحي ...¹ .

فالمديرية التنفيذية توكل إليها مهمة تنفيذ سياسة الدولة في مختلف الميادين والقطاعات هذا من جهة، ومن جهة أخرى المساهمة في تحريك العملية التنموية على مستوى الولاية.

و تجدر الإشارة إلى أن المصالح الخارجية تمارس عليها سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي و مركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها هذه المصلحة² ، وبالرغم من الدور الذي تلعبه المديرية التنفيذية وأهميتها الكبيرة ، وكذا نشاطها المكثف على المستوى الولائي إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية وليست لها استقلال من حيث الوجود الإداري و إنما هي فرع متصل ومرتبط بالأصل وهو الوزارة³ ، فالمشروع الجزائري حين حدّد الأشخاص الاعتبارية في نص المادة 49 من القانون المدني الجزائري لم يكسب المديرية التنفيذية هذه الصفة حيث نصت على ما يلي:

¹ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، دار جسر للنشر، الجزائر، الطبعة 1 ، 2012 ، ص246.

² علاء الدين عشي ، والي ولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 61 .

³ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 247.

الأشخاص الاعتبارية هي: - الدولة ، الولاية ، البلدية - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري - الشركات المدنية والتجارية - الجمعيات والمؤسسات - الوقف - كل مجموعة من الأشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية " 1 .

و ما تجب ملاحظته من خلال الفقرة الأخيرة من نص المادة 49 من القانون المدني الجزائري أنه لا يوجد أي مانع من منح الشخصية المعنوية لهذه المديريات مستقبلا على غرار مديرية التربية التي تتمتع بالشخصية المعنوية بموجب القانون.

أ. التكريس القانوني للمديريات التنفيذية:

هناك العديد من النصوص القانونية المكّسة لوجود المديريات التنفيذية منها المرسوم التنفيذي 90-188²، الذي اعتبرها كجهاز من أجهزة الوزارات ، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215³، الذي نصت مادة الثالثة 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.

وكذا المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الذي يتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من الوزير الأول ، كما نجد تكريسا لها في قانون الولاية وذلك في نص المادة 111⁴ التي أخضعت المديريات التنفيذية لسلطة الوالي خارج دائرة الاستثناءات المذكورة في المادة ذاتها والتي تبقى خاضعة لتعليمات السلطة المركزية والسبب في ذلك هو أنها تحكمها قواعد واحدة على مستوى الوطن وهيكله واحدة

¹ المادة 49 ، من الأمر 75- 58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم جريدة رسمية عدد48 ، صادرة في 2005 .

² المرسوم التنفيذي رقم 90 - 188 .

³ المادة 3 ، من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 ، المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية، جريدة رسمية عدد48 ، مؤرخة في 23 جويلية 1994.

⁴ مادة 111 ، من القانون رقم 07-12 السابق.

، ومن بين الاستثناءات نذكر :مديرية التربية, مديرية الضرائب, مديرية الجماركإلخ.

إضافة إلى النصوص التنظيمية الخاصة التي خوّلت لمديري المصالح الخارجية للوزارة تمثيل القطاع أمام القضاء ، ومن بين تلك النصوص التنظيمية التي منحت للمديريات التنفيذية أهلية التقاضي نذكر:

- المرسوم التنفيذي رقم 98- 143¹ الذي أهّل موظفي إدارة البريد والمواصلات لتمثيل المديرية أمام القضاء.
- قرار وزير التربية الوطنية المؤرخ في 08-03-1999، الذي خوّلت مديري التربية في الولايات تمثيله في الدعاوى المرفوعة أمام القضاء.
- قرار وزير المالية المؤرخ في 31-12-2003 الذي خوّلت المدير العام للأمن الوطني لتمثيل وزير الداخلية والجماعات المحلية في الدعاوى المرفوعة أمام القضاء².

ب- مهام المديرية التنفيذية:

أما فيما يخص المهام المسندة لمصالح الدولة الخارجية والتي يسهر كل مدير مسؤول عنها والمكلف بإحدى قطاعات النشاط في الولاية وعضو في مجلس الولاية على ممارستها تتمثل في الآتي³:

- يبرمج عمل المصالح التابعة لإدارته وينشطها وينسقها ويقومها ويراقبها
- يسهر على أن تقيد المصالح التي يسيرها بالقوانين والتنظيمات المعمول بها

¹ مرسوم التنفيذي رقم 98-143 ، المؤرخ في 10 مايو 1998 ، المتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة ، الجريدة الرسمية عدد 29 ، مؤرخة في 13 ماي 1998.

² علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 108 .

³ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 108.

- يعد ويدرس بالاتصال مع المصالح والهيكل المعنية المشاريع والتقدير الخاصة بتنمية القطاع في الولاية يسهر في حدود اختصاصاته على حسن تنفيذ برامج التنمية وينسق إنجازها.

ج . نماذج عن المديرية التنفيذية: نظرا لكون أغلب مراجع القانون الإداري لم تتطرق إلى المديرية التنفيذية بالدراسة لذلك نجد غموض بخصوص هذه المديرية وتعذر معرفتها من قبل المهتمين بذلك لذلك يمكن القول بأنّها هيئات أو مصالح خارجية للوزارات كما يصطلح عليها أيضا بـ " المصالح غير الممركزة للدولة " ، وهي أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات كسلطة التقاضي ، تخضع للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للولاية ، إما في الولايات أو في جهات معينة¹.

و عليه لمعرفتها أكثر سنشير إلى أهم هذه المديرية.

ج-1- مديرية الأشغال العمومية:

تمثل مديرية الأشغال العمومية وزارة الأشغال العمومية على مستوى إقليم الولاية تمّ استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-436² ، و الذي جاء محددًا لقواعد تنظيم مصالح الأشغال العمومية في الولاية ، ومبيّنًا لمهامها على مستوى الولاية و تتمثل هذه المهام بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-436 في:

- جمع وتركيز وتحليل المعطيات التي تضمّنت تنمية المنشآت وتهيئتها وصيانتها والحرص على تنفيذ التدابير المحددة.

¹ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص112.

² المرسوم التنفيذي رقم 05-436 ، مؤرخ في 10 نوفمبر 2005 ، يتضمن مهام مديرية الأشغال العمومية الجريدة الرسمية عدد74 ، مؤرخة في 13 نوفمبر 2005.

- الحرص على احترام المقاييس في مجال الدراسات والإنجاز والاستغلال وصيانة المنشآت القاعدية.
- تنظيم و تنفيذ المساعدة التقنية لصالح البلديات لصيانة الطرق الحضرية والطرق البلدية.
- السهر على تطبيق إشارات الطرق البرية والبحرية"

ج-2- محافظة الغابات:

تتمثل مهمة المحافظة الولائية للغابات و التي تم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي 95-333 المؤرخ في 1995/10/25 المادة الثانية¹ .

القيام بمهام تطوير الثروة الغابية و إدارتها و رفع شأنها و حمايتها و تسييرها في إطار السياسة الغابية الوطنية.

- تنفيذ البرامج و التدابير و تطوير الثروة الغابية.
- محافظة على الأراضي المعرضة للانجراف و التصحر.
- تنظيم و استغلال المنتوجات الغابية.
- تنظم و تراقب تنسيق مع المصالح الأخرى عمليات الوقاية من الحرائق.

ج-3- مديرية الصناعة و المناجم:

تتمثل مهام مديرية الصناعة و المناجم و التي تم استحداثها بموجب مرسوم التنفيذي 15-15 المؤرخ في 22 جانفي 2015 كما يلي².

ضمان متابعة التدابير القانونية و التنظيمية المتعلقة بالتقييس و القياسة و الأمن الصناعي.

¹ المرسوم التنفيذي 95-333 المؤرخ في 1995/10/25 المادة الثانية، الجريدة الرسمية رقم 64.

² المرسوم التنفيذي 15-15 المؤرخ في 22 جانفي 2015 المادة الثانية الجريدة الرسمية رقم 04.

مساعدة مؤسسات القطاع في تحقيق عملياتها في ميدان التنافسية الصناعية والابتكار .
 اقتراح كل عمل يهدف إلى المحافظة على النسيج الصناعي و تطويره و ترقية الاستثمار ،
 متابعة الشراكة و مساهمات الدولة
 السهر على جمع المعلومة بنشاط القطاع و نشرها
 تنفيذ استراتيجيات و برامج العمل المتعلقة بالمؤسسات الصغيرة و المتوسطة ممارسة
 مهام السلطة العمومية و الخدمة العمومية عن طريق أعمال المراقبة التنظيمية
 تنفيذ السياسات في مجال المناجم .

ج- 4- مديرية التربية:

تتمتع مديرية التربية بالشخصية المعنوية، ويشرف على تسييرها مدير ولائي يعين بموجب مرسوم رئاسي. و يبقى الإشكال المطروح بخصوص هذه المديرية حول النظام الإداري الذي تنتمي إليه ألا تتعارض هذه الشخصية المعنوية الممنوحة لهذه المديرية مع نظام عدم التركيز الإداري ؟ ألا يبدو ذلك قريبا من نظام اللامركزية الإدارية و نظرا لتحفظ المشرع الجزائري بخصوص هذه المسألة سنكتفي بذكر التكريس القانوني لهذه المديرية ، و كذا مختلف المهام الموكلة لمديرية التربية فمن جهة التكريس ، فإنه تم تكريسها عن طريق التنظيم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-174¹ و المتعلق بكيفيات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية و سيرها ، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-404 .

¹ المرسوم التنفيذي رقم 90-174 ، المؤرخ في 9 جويلية 1990 ، المحدد لكيفيات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية و سيرها المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 404-05 المؤرخ في 17 أكتوبر 2005 الجريدة الرسمية العدد 70 المؤرخة في 19 أكتوبر 2005.

و هي تتولى الإشراف على مجموع النشاطات في مجال التعليم الأساسي والتعليم الثانوي والتكوين على مستوى قطاع التربية ، وكذا السهر على توفير سائر الشروط لضمان حسن سير أداء الأنشطة المدرسية وسائر مؤسسات التربية والتكوين التابعة للقطاع.

- جمع الإحصاءات المدرسية ومعالجتها وتحليلها.
- السهر على احترام تطبيق المقاييس التربوية في مجال البناء والتجهيز.
- السهر على التنظيم ومتابعة ومراقبة التربية لمؤسسات التربية

ج-5- مديرية الضرائب:

تعدّ مديرية الضرائب مصلحة خارجية لوزارة المالية ، فلا شخصية معنوية لها ولا استقلال مالي ، ولذلك يتصرف مديرها باسم لى التكريس القانوني لهذه الأخيرة، وكذا أهم المهام الموكلة لها¹.

تمّ استحداث مديرية الضرائب بموجب المرسوم التنفيذي الصادر في 23 جوان 1990 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الاقتصاد ، تتولى مهام:

- القيام بالدراسات الهامة بالموازاة مع السياسة الجبائية وشبه الجبائية دراسة وتحضير الاقتطاعات الجبائية بالنظر إلى السياسة العامة للدولة فيما يخص:
- دراسة عقلنة التقنيات النظام من أجل ضمان تسيير جيد.
- دراسة و اختيار مشاريع النصوص التشريعية و التنظيمات المتعلقة بكل الضرائب الحقوق و الرسوم.
- ربط الأعمال التحضيرية لمشاريع قانون المالية

¹ بوحميده عطاء الله ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار هومة للنشر ، الجزائر ، 2011 ، ص317.

الفرع الثاني: هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى الدائرة

تعتبر الدائرة نموذجاً حياً يجسد صورة عدم التركيز الإداري على المستوى الإقليمي وتوجد الدائرة تحديداً على مستوى البلديات ، ولا نقصد بذلك إلزاماً كل البلديات المتواجدة على مستوى الولاية، وإنما البلديات الكبرى.

و الدائرة هي تقسيم إداري يعد تابعا للولاية وليست جماعة محلية كما هو الحال بالنسبة للبلدية والسبب في ذلك كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، ومن لا يتمتع بالشخصية المعنوية تبعا للمادة 50¹ من القانون المدني الجزائري حتما لا يتمتع بتبعاتها من استقلال مالي وأهلية التقاضي ، ونظرا إلى أن الدائرة مجرد تقسيم إداري للولاية يضم مجموعة من البلديات فقد تعرضت الدائرة لمجموعة من الانتقادات العديدة كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية كما أنها لا تتمتع بالوجود القانوني فقانون الولاية و البلدية لم يذكر مصطلح الدائرة.

والإشكال المطروح هنا يكون عن مدى صحة هذا الانتقاد، وبعبارة أخرى هل معنى افتقار هذه الهيئة إلى الشخصية المعنوية يمنع الاعتراف بها، ووجودها بدون أساس قانوني يعني وجودها في العدم، صحيح أن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية وهذا يعني أن المنازعات التي تكون الدائرة طرفاً فيها لا ترفع عليها مباشرة وإنما ترفع على الولاية، لكن القول بأنها أساس قانوني فهذا طرح خاطئ، وهذا يقودنا إلى أن المهام التي تؤديها الدائرة وكل الموظفين المتواجدين بها مخالفة للقانون وهذا خطأ، وفي هذا الأساس نجد المشرع الجزائري قد اعتمد حيلة قانونية لإنشاء الدوائر وذلك باعتماده على المرسوم التنفيذي رقم 91-306² ، الذي يعطي قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة ، بعد ذلك جاء بالمرسوم رقم 94-215

¹ المادة 50 ، من الأمر رقم 58-75 تنص على: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان، و ذلك في الحدود التي يقرها القانون.

يكون لها خصوصاً: - ذمة مالية ، - ... حق التقاضي.

² 1 المرسوم التنفيذي رقم 91-306 ، مؤرخ في 24 أوت 1991 ، يتضمن قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة الجريدة الرسمية عدد 41 ، صادرة في 1991.

الذي يعد بمثابة شهادة ميلاد للدائرة ، والذي قام بتحديد السلطات المشرفة والممثلة للدائرة وهي رئيس الدائرة والسلطات المساعدة له، وبذلك أصبح عدم تمتع الدائرة بالشخصية المعنوية ليس بالأمر المحرج الذي يوجه لها الانتقادات فهي تستمد وجودها القانوني من مهام ممثلها.

لذلك سنفصل في السلطات الممثلة للدائرة ونتناول: رئيس الدائرة ثم السلطات المساعدة لرئيس الدائرة.

أولاً: رئيس الدائرة

ما يميز الدائرة باعتبارها جزء تابعاً لإدارة الولاية هو ممثلها: رئيس الدائرة، إذ هذا الأخير من أجهزة الإدارة العامة في الولاية ، كيف ذلك ؟

ذلك أن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي ولا بأهلية التقاضي لكن هذا لا يخفي حقيقة أنها تستمد وجودها القانوني من خلال مهام رئيس الدائرة والذي منح تفويضاً في ممارسة الصلاحيات ، وبما أن الدائرة تابعة إدارياً للولاية فإن من يمنح التفويض لرئيس الدائرة هو الوالي بصفته ممثلاً للولاية والدولة ، وبناء على هذه العملية أصبح رئيس الدائرة يعتبر من المناصب السامية في الدولة خصوصاً بعد المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية والترخيص الذي يمنح لرئيس الدائرة مباشرة مهامه ليس مطلقاً ، فنجد أن المشرع الجزائري قد اعتنى بهذه المسألة من هذا الجانب وجعل رئيس الدائرة يمارس مهامه تحت سلطة الوالي ونتيجة لذلك أصبح رئيس الدائرة ممثلاً للدولة استناداً إلى الطبيعة القانونية التي ينفرد بها.

ونظراً لأهمية هذه الطبيعة يستدعي منا الأمر تكريسه قانونياً ، ثم تبيان المهام المنوطة برئيس الدائرة.

1- التكريس القانوني:

لكي نعترف لشخص ما أنه ممثلاً للدولة في هيئة ما لا بد من استناده إلى أساس قانوني وعند الحديث عن رئيس الدائرة فإننا نجد تكريسه القانوني أولاً في المرسوم التنفيذي رقم 94-215¹ والذي يعدّ بمثابة السند القانوني للدائرة ، والذي جعل من رئيسها أحد أجهزة التابعة لسلطة الوالي كما جعل الوجود القانوني للدائرة مستمدّ من مهام رئيسها الذي أصبح مركزه يعتبر من المناصب السامية في الدولة ، و ذلك بعد المرسوم الرئاسي رقم 240-99 الذي اهتم هو الآخر برئيس الدائرة حيث نصت المادة 3/8 على : "...رئيس الدائرة يعيّن بمرسوم رئاسي و نص هذه المادة صريح بما فيه الكفاية عن طريقة تعيين رئيس الدائرة والتي تكون بموجب مرسوم رئاسي ، و قد أشارت المادة 07 من أحكام هذا المرسوم إلى أن: "التعيين يتم باقتراح من الوزير الأول " ، وهذه المادة فصلت أكثر من سابقتها ، إذ أن رئيس الدائرة يقترح من قبل الوزير الأول ثم يتم تنصيبه بموجب مرسوم رئاسي.

وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجده أضاف بعض التفاصيل في الوجود القانوني لرئيس الدائرة ، فنصت المادة 02 منه على أنه : "تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعات تحت سلطة الوالي على ما يأتي: - الكتابة العامة ؛ - المفتشية العامة الديوان - رئيس الدائرة.

ومن هذه المادة فإن رئيس الدائرة يعدّ من الأجهزة التابعة للولاية بموجب القانون، كما أن القرارات الصادرة عنه تنتشر في الولاية، وهذا عملاً بنص المادة 11 من هذا المرسوم: "تنتشر قرارات رئيس الدائرة في مدونة القرارات الإدارية للولاية " ².

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق.

² المادة 11 ، من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق.

2- مهام رئيس الدائرة :

بعد أن يتم تعيين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي ، فإن هذا الأخير يتولى الإشراف على بلديتين أو أكثر من بلديات الولاية ، ويباشر مهامه تحت إشراف الوالي إذ يتلقى في إطار القانون تفويضا منه بغرض مباشرة هذه المهام ، و من هذه المهام التي تم الاعتراف بها قانونا من خلال تجسيد المرسوم لها في مواد المرسوم التنفيذي 94-215 فإنها تنقسم إلى صلاحيات يمارسها بصفته ممثلا للدولة ، وصلاحيات اتجاه الولاية.

فبالنسبة لصلاحيات رئيس الدائرة بصفته ممثلا للدولة:

يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي على تنفيذ القوانين المعمول بها ، كما يعتبر هيئة تنفيذية للقرارات التي تصدر عن مجلس الولاية ومجلسها الشعبي الولائي ، وهذا طبقا للمادة 09/01 من المرسوم التنفيذي 94-215¹ التي تنص : "يساعد رؤساء الدائرة الولي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي ..."

- يعطي رئيس الدائرة رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التابعة للدولة ، إذ تنص المادة 14 على : "يعطي رئيس الدائرة رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة " ، ويكون ذلك ضمن اجتماعات.

وبخصوص عدد هذه الاجتماعات و دوراتها فإن نص المادة 15 يفصل في هذه المسألة: يعقد رئيس الدائرة اجتماع في كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها في المجلس التقني.

ويجتمع ببعضهم أو جميعهم في دورة غير عادية كما اقتضت الوضعية ذلك".

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق.

و عليه ، فإن اجتماعات رئيس الدائرة تعقد أسبوعياً لكن بالنسبة لصحة مداولاتها أو اجتماعاتها فلم تحدد المادة عدد الأعضاء الواجب تواجدهم في الاجتماع أي نسبة الحاضرين خاصة وأن المشرع استعمل عبارة (يجتمع بعضهم أو جميعهم) ، فهنا نحن لا ندري نسبة هؤلاء البعض ، وكذلك الحال بالنسبة لكيفية اتخاذ القرارات ، هل تكون بالأغلبية البسيطة ؟ إذ يؤخذ على هذه المادة أنها لم تفصل أكثر في هذه النقاط.

وبعد هذه الاجتماعات تأتي مهمة أخرى لرئيس الدائرة حيث يتولى تحريرها وفي كل مرة يرسل نسخة للوالي ، وبهذه الطريقة فإنه يتولى إخطار الوالي بالوضع العام السائد في الدائرة وفي جميع القضايا المتعلقة بها ، و هو ما نصت عليه المادة 16 حيث ذكرت:

يحرر رئيس الدائرة محاضر لتلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي كما يقوم رئيس الدائرة أيضاً بدراسة الطلبات المقدمة إليه ويسلم عند الاقتضاء أي وثيقة أو رخصة ينص عليها التشريع المعمول به في مجال انتقال الأشخاص و الأموال، وهو ما تناولته المادة 10 والتي اهتمت في فحواها بالهبات والوصايا.

- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.
- يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:
- الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات.
- شروط الإيجار التي تتعدى مدتها تسع (9) سنوات.
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.

- الهبات والوصايا.
- يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركة التنقل وإنهاء المهام.

و يسهر زيادة عن ذلك على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخوّلة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.

- يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية احتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ المخططات التنموية المحلية"¹.

و من هذه المادة فإن رئيس الدائرة مكلف في هذا المجال على الخصوص ب:

- المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية ، تنشيط و تنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية ومتابعة تنفيذها، وكذلك تشجيع المبادرات الفردية والجماعية للبلديات التي ينشطها رئيس الدائرة.

هذا ، و يؤدي رئيس الدائرة مهامه بمساعدة سلطات تتبعه وظيفيا ، و الحديث عن السلطات المساعدة لرئيس الدائرة يعني الحديث عن الهيكل التنظيمي للدائرة ، ونجد هنا أن المشرع الجزائري يبقى غامضا حيال هذه المسألة ، فلانجد أي أثر لقانون يتناول بشكل مفصل هذا الموضوع أي ما يتعلق بالهيكل التنظيمي لها ، وهذا ما خلق نوعا من عدم الاستقرار في إدارتها مما يستدعي عند البعض من الفقهاء بإلغائها علما أنها لا تتمتع لا بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي ، وبهذا تشكل عرقلة لعمل الإدارة المركزية.

¹ المادة 10 ، من المرسوم التنفيذي رقم 215-94 السابق.

كما أن إنشاء مناصب على مستوى الهيئة تزيد من بطء العمل الإداري أمر فيه تذبذب للمال العام في حين أنه من ضروريات العمل الإداري السرعة و النجاعة إلا أن العمل بهذا القول وإلغاء هذا التقسيم الإداري من شأنه إلحاق مشاكل عدّة إذ أننا بهذه الطريقة سنبعد الإدارة من المواطن ونزيد من الضغط على الولاية والوالي ، وهذا لا يحقق مصلحة المواطن ولا يحقق السرعة و النجاعة المطلوبة في العمل الإداري بل سيبيطها ضعف ما هي عليه الآن فإلغائها يعني دعم البيروقراطية.

ونتيجة لذلك فالدائرة تعد تقسيما أداريا يمثل عدم التركيز الإداري رغم الانتقادات الموجهة للهيكل التنظيمي لها ، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجد المنظم الجزائري قد أعاد الصياغة فيما يخص هذا الهيكل التنظيمي واكتفى بوجود جهازين مساعدين لرئيس الدائرة وهو ما جسّدته المادة 12 منه عند نصّها على أنه : "يساعد رئيس الدائرة في تنفيذ مهامه أمين عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها"¹.

و نخلص بعد نص هذه المادة للقول أن السلطات المساعدة لرئيس الدائرة هي : الأمين العام ، و المجلس التقني.

ثانيا: السلطات المساعدة لرئيس الدائرة

أ- الأمين العام للدائرة قد رسم وجوده القانوني بموجب المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 ، حيث ورد فيها بصريح العبارة "يساعد رئيس الدائرة في تأدية مهامه أمين عام" ، فوجد له بذلك منصبا، و يعين بموجب مرسوم رئاسي و هو يأتي مباشرة بعد رئيس الدائرة في الترتيب السلمي من أجل تخفيف العبء على رئيس الدائرة ونظرا لحجم العمل الإداري المضغوط على رئيس الدائرة نجد أن هذا الأخير قد منح الأمين العام للدائرة

¹ المادة 12 ، من المرسوم التنفيذي 94-215 السابق.

تفويضا يتمكن بموجبه من مباشرة مهام المنوطة به ، وتتمثل أهم المهام المسندة إلى الأمين العام للدائرة في:

- مساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات.
- الاستفادة من التفويض في التوقيع على بعض الوثائق كبطاقة التعريف الوطنية.
- استقبال المراسلات ومراقبة البريد وتوزيعه على المصالح المعنية.
- تمثيل رئيس الدائرة في بعض الاجتماعات.
- الإشراف على اجتماعات رؤساء البلديات.
- القيام بزيارات تفتيشية

ب- المجلس التقني للدائرة ، فهو الآخر يأتي لمساعدة رئيس الدائرة و التخفيف من الضغط عليه عند مزاوله العمل الإداري ، كما تمّ رسم الوجود القانوني لكل من رئيس الدائرة و الأمين العام لها فقد اعتنى المنظمّ بالمجلس التقني أيضا وجسد وجوده وذلك في المادة 12 من المرسوم التنفيذي نفسه¹.

أما عن تشكيلة هذا المجلس ، فإن المجلس التقني للدائرة يتكون من مسؤولي مصالح الدولة على مستوى الدائرة ، وعن مداولاته فإنه يعقد اجتماعاته أسبوعيا ، وذلك تحت رئاسة رئيس الدائرة حيث يتولى هذا الأخير كما سبق وأن بيّنا تحرير محاضر هذه الاجتماعات ثم ينسخ منها وطبعا يرسل نسخة منها إلى الوالي باعتباره يعمل تحت إشرافه².

وإن كان المجلس التقني للدائرة هذا يتشكل من عدد المسؤولين من مصالح الدولة المتواجدين بالدائرة فلا بد لنا إذن الحديث عن المكاتب الموجودة على مستوى الدائرة و التي نجدها:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الساب

² المرسوم التنفيذي رقم 94-15 السابق.

- مكتب التنظيم والشؤون العامة: و يعتبر هذا المكتب الأكثر احتكاكا بالمواطنين له دور بالغ الأهمية كل يهتم بالسهر على إنجاز وتلبية مطالب المواطنين المنتمين لتقسيمها الإداري أي المواطنين المتواجدين على مستوى البلدية أو البلديات التي تقوم الدائرة بالإشراف عليها ، إذ يتم استخراج وثائقهم الرسمية كما يعمل هذا المكتب على تطبيق التنظيمات الساري العمل بها، ولهذا المكتب عدد من الفروع:

- فرع بطاقة التعريف الوطنية ، فرع رخصة السياقة ، فرع جوازات السفر

- مكتب الشؤون الإدارية وللمالية: وتكون في هذا المكتب مراقبة البلديات حيث يتولى المكتب مراقبة مدى شرعية المداورات والمصادقة عليها إذا كانت من اختصاصه و كذا مراقبة قرارات البلدية الفردية والتنظيمية ، إلا أن المصادقة عليها تكون من طرف الوالي لأن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية فلا يمكن لها التصديق ، لذلك يعهد التصديق للوالي بما أنها تابعة إداريا له.

- مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط: يتابع هذا المكتب كل من المخططات والمشاريع البلدية ، وكذا الصفقات العمومية ، وذلك مند اقتراح الموضوع وتسجيله إلى غاية انتهائه.

- مكتب الشؤون الاجتماعية: حيث يقوم هذا المكتب باستقبال المواطنين وعرائضهم ومساعدتهم في مجالات عديدة.

- بالإضافة إلى: مكتب الأرشيف والوسائل العامة،- مكتب الرس البلدي،- مكتب الانتخابات.

الفرع الثالث: هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى البلدية

إن وجود هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى البلدية جاء خدمة للمواطنين على مستوى البلدية التي يقيم بها ، إذ أصبح باستطاعته استخراج الوثائق الخاصة به في مقر

بلديته دون أن ينتقل لبلدية أخرى ، وهذا يعدّ خدمة للمواطنين وتلبية لاحتياجاته على مستوى بلديته.

ومن منظور آخر فإن استحداث مثل هذه الهيئات من شأنه التسريع من وتيرة العمل الإداري الذي تتطلب طبيعته السرعة و النجاعة " ، فالأجهزة الإدارية القريبة من جماهير الناس هي أقدر على التعرف على حاجاتهم" ، فلو تصوّرنا الاستغناء عن هذه الهيئات وخدماتها على مستوى البلدية و الاكتفاء بوجودها على مستوى الولاية فقط لاصطدنا بضعف العمل الإداري و طوابير طويلة في استخراج الوثائق المطلوبة¹ .

فإذن توسيع دائرة عدم التركيز الإداري لتشمل هيئات على مستوى البلدية أمر مستحسن من شأنه تخفيف العبء على الوالي ، حتى أن كثرة المهام قد تؤدي إلى استحالة تنفيذها أو التقاعس في أداءها إذا ما تركناها على عاتق الهيئات المتواجدة على مستوى الولاية و الدائرة فقط ، وهذا ما من شأنه الإخلال بالسير الحسن للخدمة العمومية.

لكن تجدر الإشارة إلى أن هذه الهيئات بالبلدية تعمل تحت إشراف الوالي ، فلا يخفى علينا أن النظام المركزي يقوم على مبدأ التدرج الإداري ، والمعنى أن لكل مرؤوس رئيس وصولاً إلى السلطة المركزية بالعاصمة وهي الوزارة ، ولا يعني وجود هيئات عدم التركيز على مستوى البلدية استقلالها التام عن هيئات عدم التركيز الأخرى الموجودة على مستوى الولاية بل هي تابعة لها والعلاقة بينهما شبيهة بالمرؤوس و رئيسه ، لذلك يباشر كل من الدائرة ورئيس البلدية المهام المنوطة بهما كمثلين للدولة وتحت إشراف من الوالي لأن هذا الأخير هو من يقوم بتفويضهما بالاختصاصات و التوقيع اللّازمين لمباشرة هذه المهام و عليه سندرس رئيس البلدية كمثل للدولة.

¹ محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، ط2007 ، 1 ، ص 64 .

- رئيس البلدية كممثل للدولة:

إن الحديث عن رئيس البلدية بصفته ممثلاً للدولة يستوجب علينا التعرض للبلدية من المحيط الذي ينشط فيه هذا الرئيس ، وتعرف البلدية طبقاً للمادة الأولى من الأمر 10-11 المتعلق بالبلدية بأنها:

"... الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب القانون " ¹ .

وللبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة ، إذ تتمتع بعدة خصائص:

أنّها الجماعة الإقليمية التي يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية، و أنّها مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية ² .

فالبلدية إذن هي مجموعة لامركزية ، تتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يجعل منها تنظيم إداري لا مركزي ، لكن البلدية تشمل أيضاً على تنظيم إداري مركزي و يجب عدم الخلط بين النظامين ، إذ أن البلدية تسيّر من طرف هيئة مداولة وهيئة تنفيذية وعندما نقول هيئة تنفيذية نقصد بالقول رئيس البلدية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا هو ما يهمننا بالدراسة لأن هذا الأخير يمثّل في إحدى الجوانب صورة لعدم التركيز الإداري على مستوى البلدية.

و قد يبدو الأمر كثير التعقيد في بادئ لکن من الضروري عدم الخلط بين لامركزية البلدية وعدم تركيز رئيسها، وتستدعي منا هذه الفكرة التوسع أكثر لتجاوز هذا التعقيد فنقول: بما أن البلدية متمتعة بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي فهي نظام إداري لا مركزي لكن هذا الطابع لا ينطبق على كل الموظفين بها ، ذلك أن رئيس البلدية ينفرد بميزة خاصة إذ

¹ المادة 1 ، من القانون رقم 10-11 السابق

² ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص 135

يلعب دورين أساسيين في منصبه هذا ، الأول : في تمثيله للبلدية والثاني : في تمثيله للدولة وهذا ما يسمى ب : " ظاهرة الازدواج الوظيفي فيتصرف رئيس المجلس أحيانا باسم البلدية و أحيانا أخرى باسم الدولة " ¹ ويعني تمثيل البلدية اعتماد التنظيم الإداري اللامركزي ، ويعني تمثيل الدولة امتداد للامركزية الإدارية في صورة عدم التركيز الإداري ، وتبعاً لذلك فهو يمارس مهام لكليهما في الوقت نفسه.

فالبلدية إذن متمتعة بالشخصية المعنوية لذلك ترفع الدعاوى عليها مباشرة ، وذلك يكون على رئيسها بصفته ممثلاً لها ، وهنا تظهر نسبية عدم التركيز على رئيس البلدية علماً أن هيئات عدم التركيز الإداري غير متمتعة بالشخصية المعنوية ، وإن صحّ القول تطغى اللامركزية على عدم التركيز الإداري ، لكن هذه النسبية لا تعني إخراج رئيس البلدية من دائرة عدم التركيز الإداري ، فهذا الأخير رغم امتداده لا يصبح نظاماً لامركزي فرئيس البلدية يمثل عدم تركيز الإداري في تمثيله للدولة ، وهذا التمثيل الأخير هو ما يهمننا بالدراسة لذلك سنعرض لمنصب رئيس البلدية ، ثم نعرض للمهام المنوطة به في هذا المجال.

أولاً: منصب رئيس البلدية :

بالرجوع للقانون 10-11 وتحديداً الفصل الثاني من الباب الأول منه نجد أنه يتناول رئيس المجلس الشعبي البلدي و يفصل في حياته المهنية منذ تنصيبه إلى غاية انتهاءه فرئيس المجلس الشعبي البلدي تنصيب في منصب الرئيس و يمارس بهذه الصفة ازدواجية الوظيفة و يعدّ الممثل القانوني للبلدية بموجب التنظيم والتشريع المعمول بهما وهذا ما يدفع بنا إلى التساؤل عن حياته المهنية وكيفية تنصيبه و الجدير بالذكر أيضاً هو أن هذا الرئيس لا تنتهي مهامه بسبب انقضاء العهدة وإنما هناك أسباب أخرى ، لذا لا بد لنا

¹ ناصر لباد ، مرجع سابق، ص135.

من التفصيل في ذلك أكثر ، و ذلك من خلال عرض كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أولا ، ثم تفصّل في أسباب انتهاء مهامه.

1- طريقة تنصيب رئيس البلدية :

لمعرفة طريقة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي لابد من الرجوع لأحكام القانون 11-10 الذي اعتنى في جانبه بهذه المسألة، فنصت المادة 62 / 01 منه على أنه:

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهد الانتخابية طبقا لأحكام القانون" والملاحظ أن هذه الفقرة كانت جد صريحة في كيفية تنصيب رئيس البلدية وهي الانتخاب فرئيس البلدية إذن ينصب عن طريق الانتخاب لكن هذا الانتخاب تحكمه ضوابط.

فما لاشك فيه أن المترشح الذي يتحصل على أغلبية الأصوات هو الفائز في الانتخابات و هذا ما تمّ النص عليه في المادة 65 فقرتها الأولى من هذا القانون:

يعلن رئيس للمجلس الشعبي البلدي متصدّر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين"

لكن قد تطرأ حالات استثنائية في نتائج عمليات التصويت كتساوي الأصوات ، و في هذا أوجدت المادة 65/02 حلا يتملّ في فوز من هو أصغر سنا ، لكن هل الأصغر سنا بين متصدر القائمة مع الآخر في القائمة الأخرى المتساوية حصصها مع القائمة الأولى أم أن الأمر يتعداه إلى كل مقاعد القائمتين المتساوية حصصها ، فالفقرة هنا لم تفصّل في الأمر كما يجب فأبقتة مطلقا و لم تحسمه ¹ .

¹ عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر ، الجزائر ، الطبعة 1، 2012 ، ص208.

و جاء الفصل في هذه المسألة بفضل القانون بالعمليات الانتخابية ، هو القانون العضوي لنظام الانتخابات رقم 01-12 والذي يفصل أكثر في هذه المسألة ففي المادة 80¹ منه نجد أنه في حالة عدم حصول أية القائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد أي 50 في المائة +1 يمكن للقوائم التي حصلت على 35 بالمائة من المقاعد تقديم المترشح . ثم تضيف هذه المادة ،وفي حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة 35 بالمائة من المقاعد يمكن لجميع القوائم أن تقدم مترشحيها .وبنص هذه المادة يكون القانون العضوي للانتخابات قد فتح باب الترشح و جعل الرئاسة في بعض الحالات مفتوحة وممدة الترشح لكل القوائم في حال عدم حصول أي قائمة على النسبة المحددة بـ 35 بالمائة.

وقد يقع البعض هنا في إشكال آخر ففي هذه الحالة يوجد لدينا قانونين فأيهما سنطبق ؟ قانون البلدية أم القانون العضوي المتعلق بالانتخابات .وهنا نجيب بأن القانون الواجب التطبيق هو بالطبع القانون العضوي للانتخابات وذلك أخذا باعتبارات ثلاث:

- أن القانون العضوي أعلى درجة من القانون.
- أن قانون البلدية صدر في سنة 2011 ، بينما صدر القانون العضوي للانتخابات في سنة 2012 فهو أحق بالتطبيق.

أن القانون العضوي 01/12 قانون خاص ، و القاعدة تقول الخاص يقيد العام²

بعد كل هذه الإجراءات و بعد الإعلان عن النتائج النهائية ينصبّ رئيس المجلس الشعبي البلدي و يرسل محضر التنصيب إلى الوالي عملا بالمادة 66 التي نصت على أن: " يرسل محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و يعلن للعموم عن طريق

¹ المادة 80 ، من القانون العضوي رقم 01-12 ، مؤرخ في 12 جانفي 2012 ، المتعلق بنظام الانتخابات ، جريدة رسمية عدد 1 ، صادرة في 14 جانفي 2012.

² عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 209.

الإصاق بمقر البلدية و الملحقات الإدارية و مندوبيات البلدية المنصوص عليها في هذا القانون " 1 .

و بالعمل أيضا بفحوى المادتين 67 و68 من القانون نفسه نجد أن هذا الرئيس يقيم له حفل رسمي لتتصيه بمقر البلدية وذلك بحضور منتخبى المجلس الشعبى البلدى و يكون ذلك في جلسة علنية برئاسة الوالى أو من يمثله بعد عشرة أيام على الأكثر التي تلي تاريخ إعلان نتائج الانتخابات ، إذ أنه في الحالة الاستثنائية لا يقيم الاحتفال بمقر البلدية وإنما في مكان خارج عنها يحدده الوالى لكونه المرخص لذلك²، إذ و بالرجوع إلى المادة 63 نجد أنها نصت يجب على رئيس المجلس الشعبى البلدى أن يقيم بصفة دائمة و فعلية بإقليم البلدية وفي الحالة الاستثنائية يمكن للوالى الترخيص بغير ذلك".

وبعد إتمام هذه العملية يتم إعداد محضر بين رئيس البلدية المنتهية عهده والرئيس الجديد في أجل ثمانية أيام التي تلي حفل أو جلسة التصيب ، وتستدعي في ذلك التنظيمات المعمول بها إرسال نسخة من المحضر إلى الوالى، أما إذا كان هناك رئيس قد تم تجديد عهده فإنه مطالب بتقديم عرض حال عن وضعية البلدية وذلك أمام أعضاء المجلس المنتخب³ .

والجدير بالذكر أن رئيس البلدية ينتخب لمدة خمس (5) سنوات⁴ .

2- طريقة انتهاء مهام رئيس البلدية :

إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة، تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبى البلدى لأسباب أخرى¹ .

¹ المادة 66 ، من القانون رقم 11-10 السابق.

² المادة 19 ، من القانون 11-10 السابق.

³ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص209.

⁴ محمد الصغير بعلى ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص160.

و استنادا إلى الأحكام الواردة في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية يمكن لنا حصر هذه الأسباب في الحالة التالية:

1-2- الاستقالة: يمكن تعريف الاستقالة بأنها تعبير الشخص عن إرادته صراحة وكتابة في التخلي عن المنصب ، و بهذا تكون استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتعبير صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إداريا عن رئاسة المجلس وقد أوجب المشرع في المادة 73² من قانون البلدية على رئيس المجلس الشعبي البلدي دعوة المجلس البلدي للاجتماع وتقديم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة وبعد هذه العملية يأتي دور الوالي حيث يرسل محضر مداولة المجلس باستقالة الرئيس إليه ، ويدخل هذا القرار حيز النفاذ مباشرة من تاريخ استلام المحضر من قبل الوالي فيصبح ساري المفعول حينها.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية لسنة 1990³ قد حدد مدة شهر لسريان الاستقالة والملاحظ أن هذه المدة طويلة بعض الشيء إذ أنه قد يحصل نوع من التقاعس في تأدية المهام من طرف هذا الرئيس مقدم الاستقالة خلال هذه المدة مما يلحق الإضرار بالسير الحسن للبلدية.

2-2- التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة يبدو مصطلح الاستقالة متاخلا مع عبارة التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة ، لكن في الحقيقة هما مختلفان ذلك أن هذه الأخيرة لم يتناولها قانون البلدية لسنة 1990، في حين جاء بها أو أضافها قانون البلدية لسنة 2011 ، ووصفتها المادة 74 منه في محتواها بأنها التخلي عن المنصب في الحالة يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقila لكنه لم يجمع المجلس كما أوجبه المادة 73 من

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص161.

² المادة 73 ، من القانون رقم 11-10 تنص:

يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة إلى الوالي. تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي ..."

³ القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 ملغى بالقانون 11-10.

القانون نفسه وتثبت هذه الحالة في أجل 10 أيام بعد شهر من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال دورة غير عادية للمجلس يحصرها الوالي أو من ينوبه.

وبهذا يجتمع المجلس الشعبي البلدي في غياب رئيسه ، ليقوم في هذه الجلسة باستخلاف هذا الأخير ، و تعتمد نفس طريقة التنصيب لاستخلاف هذا الرئيس ، أي عن طريق انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي مجددا ، ويتم دائما إعلام المواطنين عن طريق الإلصاق الذي يتضمن في هذه الحالة محضر المداولة المتضمن تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن مهام الرئاسة.

2-3- التخلي عن المنصب بسبب غير مبرر وهذه الحالة جديدة أيضا لم يتناولها قانون البلدية لسنة 1990 ، بل أضيفت في سنة 2011 وتضمنتها المادة 75 من هذا الأخير ، والتي تتعلق أساسا بحالة التخلي عن المنصب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، والتي تزيد مدتها عن شهر من الغياب. ويكون الإعلان عن هذه الحالة من قبل المجلس الشعبي البلدي ، أما إذا انقضت مدة 40 يوما ورئيس المجلس الشعبي البلدي غائب بدون مبرر ولم يجتمع المجلس في جلسة استثنائية ليعلن هذا الغياب ، يقوم حينها الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب ، ويتولى نائب الرئيس أي الأمين العام للبلدية تصريف شؤون البلدية المتخلي عن منصبه في جلسة استثنائية إلى غاية أن يتم استخلافه بنفس الطريقة المشار إليها في حالة التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة أي عن طريق انتخاب رئيس جديد للمجلس الشعبي البلدي¹ . وهكذا يكون قانون البلدية رقم 10-11 لسنة 2011 قدّم عديد الإضافات فيما يخص حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث كانت تقتصر هذه الحالات في القانون القديم للبلدية لسنة 1990 على حالتين هما:

¹ المادة 75 ، من القانون رقم 11-10 السابق.

• الاستقالة.

• سحب الثقة: والتي تعني مبادرة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي أي 3/2 الأعضاء بالإطاحة بالرئيس نحو تجريده من صفته¹.

لكن مقارنة بالقانون الجديد فقد أضافت حالتني:

• التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة.

• التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر.

و قد تمّ إلغاء حالة سحب الثقة المنصوص عليها قديما لما في هذه الطريقة من انعكاسات سلبية على السير الحسن للإدارة العمومية، ذلك أن الأمر وصل في بعض الأحيان إلى الانسداد بحكم الخلافات بين المنتخبين ورؤساء بعض المجالس². فنظرا للاهتزازات وعدم الاستقرار داخل البلديات نتيجة لحالة سحب الثقة قرّر القانون الجديد للبلدية لسنة 2011 إلغاء هذه الحالة.

ثانيا: مهام رئيس البلدية كـممثل للدولة عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بمهام متنوعة منها ما يعود إليه باعتباره مثلا للدولة ، و الملاحظ أن مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي لا نجدها فقط في قانون البلدية بل في قوانين عديدة ، فقد وردت في قانون الحالة المدنية ، و قانون الإجراءات الجزائية ، و قانون الانتخابات ، و قوانين أخرى.

ولكننا سنوجزها وفق ما حدّدها قانون البلدية، و الغاية من هذا الأمر أن هذا القانون فصل جوانب عديدة من هذه المهام وهي كما يلي:

يوكل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل الدولة على مستوى إقليم البلدية و هذا طبقا لنص المادة 85/1: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية".

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق ، ص 21

² المرجع السابق ، 22 .

يكون لرئيس البلدية صفة ضابط الحالة المدنية ويعود إليه أمر إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية عملاً بالمادة 86 التي تتناول في محتواها أن رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة يعود إليه إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية ، ويجوز له أن يفوض إمضائه إلى المندوبين البلديين و إلى كل موظف بالبلدية و يبلغ النائب العام بذلك. و من هذه المادة يتهدأ لنا أن رئيس البلدية يعمل تحت رقابة نائبه ، فهل من المنطقي أن يعمل الرئيس تحت رقابة مرؤوسه ، جاء هنا النص عاماً و لم يبين نوع الرقابة. لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن رئيس البلدية يكون منتخبا يختاره الشعب، فقد لا يكون إذن متفهماً في الشؤون الإدارية، لذلك وجد الأمين العام الذي يكون على دراية بالشؤون الإدارية للبلدية و كيفية تسييرها، فهو هنا يساعد الرئيس ، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته ، تفويض إمضائه لكل موظف بلدي ، فيستطيع الموظف بموجب هذا التفويض كما هو منصوص عليه في نص المادة 87 : "...

- استقبال التصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات.
- تدوين كل العقود و الأحكام في سجلات الحالة المدنية.
- إعداد و تسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.
- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية..."

إذن تدوين كل الأحكام في السجلات، ويرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وكذا إطلاع النائب العام عليه.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي نشر القوانين والتنظيمات، و اتخاذ كل إجراء يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم البلدية وهذا ما جاءت به المادة 88¹ من هذا القانون. كذلك

¹ المادة 88 ، من القانون رقم 11-10 السابق.

تضمنت المادة 89 أنه على رئيس البلدية اتخاذ كل الإجراءات والاحتياطات الضرورية لسلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها كوارث أو حوادث.

وفي حالة الخطر الجسيم أو الوشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ كل تدابير الأمن التي يستوجبها وضع البلدية وظروفها، ودائماً لابد له من إخطار الوالي كما يمكن لهذا الرئيس اتخاذ كل القرارات المتعلقة بهدم الجدران والعمارات والبنائيات الآيلة للسقوط أما في حالة الكوارث الطبيعية والتي تحدثت عنها المادتين 90 و 91 والتي تمس إقليم البلدية يرتبط برئيس المجلس الشعبي البلدي تفعيل مخطط الإسعافات لحماية الأشخاص و الممتلكات ويكون الوالي على دراية بذلك.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية¹.

و يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة وفقاً لما جاءت به المادة 94 و في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين:

- السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي و رموز ثورة التحرير الوطني
- السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري ؛
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية و المحافظة عليها؛

¹ المادة 15 ، من الأمر رقم 66-155 ، مؤرخ في 8 جوان 1966 ، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية ، المعدل و المتمم بالأمر 02-11 ، مؤرخ في 23 فيفري 2011 ، الجريدة الرسمية عدد 12 ، صادرة في فيفري 2011 ، تنص على: يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية: رؤساء المجالس الشعبية البلدية،

- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنتقلة أو المعدية و الوقاية منها
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات و حسب مختلف الشعائر الدينية ، والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد..."
- و يعتمد رئيس البلدية في ممارسة مهامه كـممثـل للدولة على الشرطة البلدية كما يمكنه تسخير سلكي الشرطة والدرك الوطني طبقا لما ورد في المادة 93 ، كما يستعين بسلطة التسخير وتجنيد الأشخاص والممتلكات (سيارات ،شاحنات ،أشخاص (بهدف مواجهة الوضع وردع المخاطر ، فيمكنه هنا الاعتماد على سلك الحرس البلدي الذي من مهامه مساعدة رئيس البلدية ، و ذلك طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 265-96 المتعلق بإنشاء سلك الحرس البلدي¹ . و في الأخير بقي أن نشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحياته كـممثـل للدولة فإنه يخضع لرقابة تسلسلية يمارسها الوالي والوزير ، وكذلك القرارات الصادرة عن هذا الرئيس تخضع لرقابة الوالي.

المطلب الثاني: ارتباط هيئات عدم التركيز الإداري بالوظيفة الإدارية

تتولى السلطة التنفيذية بمختلف وزرائها القيام بالنشاط الإداري كأصل عام ، لكن هذه الأخيرة خوّلت لبعض الأشخاص الخاضعين مباشرة لها و التابعين لها في إطار سلم إداري متدرج ، القيام ببعض النشاطات الإدارية من خلال منحها بعض السلطات والصلاحيات التي تمكنها من الحفاظ على السير الحسن للإدارة العامة ، بحيث يعهد لبعض الموظفين

¹ المرسوم التنفيذي رقم 96-265 ، مؤرخ في 3 أوت 1996 ، متضمن بإنشاء سلك الحرس البلدي و يحدد مهامه و تنظيمه ، جريدة رسمية عدد 47 ، صادرة في 1996.

سلطة اتخاذ القرارات ، والبت في المسائل التي تدخل في اختصاصها دون الحاجة للمصادقة عليها من طرف الوزير المعني ، ويتم نقل وتحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطة المركزية إلى السلطات غير الممركزة عن طريق التفويض الإداري¹ الذي يعدّ الأساس القانوني الذي يقوم

عليه نظام عدم التركيز الإداري فهؤلاء الأشخاص إذن لا يتمتعون باستقلال قانوني عن السلطة المركزية ، وإنما يمارسون السلطات الممنوحة لهم في إطار العلاقة القانونية الموجودة بين الأشخاص العاملين و الموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين ، بحيث يتمتع الموظف الأعلى أي الرئيس الإداري بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى ، ومن هنا سنقوم بدراسة:

- سلطة اتخاذ القرارات (فرع أول).
- سلطة التنظيم (فرع ثاني).

الفرع الأول: سلطة اتخاذ القرارات

من أجل ضمان حسن سير الجهاز الإداري وفعاليتته عمدت السلطة التنفيذية المتواجدة في العاصمة على منح ممثليها المتواجدين على مستوى إقليم الولاية سواء تعلق الأمر بالوالي أو بمدراء المديرية التنفيذية ، أو أولئك المتواجدين على مستوى إقليم البلدية كرئيس البلدية ورئيس الدائرة سلطة اتخاذ القرارات اتجاه الموظفين الذين ينتمون إلى نفس السلم الإداري والمتمثلة في توجيه الأوامر والتعليمات أو المنشورات قبل ممارسة أعمالهم ، و ذلك لتبيان طريقة وكيفية العمل التي تكون أكثر انسجاما واتفقا مع القانون وملائمة مع مقتضيات الصالح العام¹.

أولا : المجال الشخصي

¹ حمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص49.

إن الاعتراف بسلطة اتخاذ القرارات لهيئات عدم التركيز الإداري تستدعي منا معرفة المجال الشخصي لهذه السلطة ، ولمعرفة ذلك لابد من طرح التساؤل التالي منهم الأشخاص المخولين قانونا باتخاذ القرارات؟ وإلى من توجه هذه القرارات ؟ومن يتولى تنفيذها؟ ولما كانت سلطة إصدار التعليمات اختصاص أصيل للرئيس الإداري دون حاجة لنص قانوني يقرها باعتبارها من الإجراءات الداخلية التي تهدف إلى ضمان حسن سير العمل داخل المرفق العام ، فإنها تكون ملزمة للمرؤوسين المخاطبين بأحكامها بصفتهم خاضعين للسلطة الرئاسية وغير ملزمة للأفراد المتعاملين مع الوحدة الإدارية كونهم لا يخضعون لهذه السلطة الرئاسية وتوضيح الصورة أكثر و تجسيدها على أرض الواقع نأخذ على سبيل المثال الوالي بصفته ممثلا للدولة و كجهاز لعدم التركيز الإداري ، حيث يتولى هذا الأخير سلطة إصدار القرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي ، أو من أجل ممارسة السلطات المحددة في الفصل الأول المعنون بسلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية والفصل الثاني المعنون بسلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة من الباب الثالث من القانون رقم 07-12¹ وهو ما تضمنه المادة 124 من هذا القانون بينما تضمنته المادة 125 من القانون المذكور أعلاه أن تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسب طابعا عاما ، بينما تبلغ القرارات الفردية للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها ، وهنا نجد المشرع الجزائري اعترف صراحة بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية من قبل الوالي كما يمكن كذلك للوالي إصدار قرار تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا كذلك يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة في إطار الصلاحيات الممنوحة له قرارات قصد الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل.

ثانيا :المجال الموضوعي لسلطة اتخاذ القرارات

¹ المادة 124 والمادة 125 ،من القانون رقم 07-12 السابق.

لما كان الرئيس الإداري مسؤولاً عن تصرفاته و مسؤولاً أيضاً عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم ، فقد خوله القانون مجموعة من السلطات و الامتيازات و المتمثلة في توجيه مرؤوسيه (بإصدار الأوامر والتوجيهات وإصدار التعليمات أو المنشورات) ، وإصدار الأوامر و التعليمات و التي تأخذ شكل أوامر فردية حينما يريد الرئيس مخاطبة مرؤوس معين بداية عن طريق إرسال خطابات ، وقد تكون أوامر ذات صفة الجمع تخاطب المرؤوسين في مجموعهم و ينبغي الإشارة إلى أن سلطة إصدار التعليمات والأوامر الصادرة عن الرئيس الإداري أن لا تخالف مبدأ الشرعية ، وأن تتم وفقاً للقانون لذلك يشترط في الأمر الصادر عن الرئيس كان أن يكون مكتوباً و مؤرخ ، فالشكل المكتوب يعتبر قيدياً مفر وضا على الرئيس و بالتالي يصعب عليه توجيه أوامر يعرف أنها مخالفة للقانون¹. كما يجب أن يكون صادر عن الرئيس المختص موضوعاً و زماناً و مكاناً لأنه قد يكون في المنظمة الإدارية الواحدة العديد من المسؤولين ، و بالتالي يخضع المرؤوس للعديد من الرؤساء²، لذلك على هذا الأخير أن يتأكد من رئيسه المختص فعلاً بإصدار الأمر حتى لا تقع مسؤوليته عن الأوامر غير المشروعة الصادرة عن رئيسه. والجدير بالإشارة أن سلطة إصدار التعليمات أو الأوامر الصادرة عن الرئيس ، يشترط فيها أن تكون في شكل مكتوب و مؤرخ ، فالشكل المكتوب يعتبر قيدياً مفروضاً على الرئيس و بالتالي يصعب عليه توجيه أوامر يعرف أنها مخالفة للقانون ، كما يجب أن تكون هذه الأوامر صادرة عن الرئيس المختص موضوعاً و زماناً و مكاناً ، لذلك على المرؤوس أن يتأكد من أن رئيسه هو المختص فعلاً بإصدار الأمر حتى لا تقع مسؤولية عن الأوامر غير المشروعة الصادرة عن رئيسه³.

¹ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص46 .

² المرجع السابق ، ص47

³ المرجع السابق ، ص47

الفرع الثاني: سلطة التنظيم

تمارس هيئات عدم التركيز الإداري بعض النشاطات الإدارية ، منها سلطة التنظيم لكن سلطة التنظيم هذه التي تمارسها هيئات عدم التركيز الإداري لا ترقى لدرجة التنظيم الصادر عن السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ، الوزير الأول ، الوزراء)، وإنما تقتصر على مجرد التعيين في المناصب العادية على المستوى المحلي ، وكذا متابعة الموظف المعين من قبلها إلى غاية نهاية مساره الوظيفي ، ولهذا سنقوم بدراسة المجال الشخصي لسلطة التنظيم الممنوحة لهيئات عدم التركيز الإداري ، وكذا مجالها الموضوعي.

أولاً: المجال الشخصي للسلطة التنظيم من واجب الرئيس أن يقوم بتنظيم الجهاز الإداري الذي يتأمله، ومن البديهي أن تكون له صلاحية تعيين الموظفين الجدد ، و نقل بعضهم حسبما تمليه ضروريات ذلك التنظيم¹ ولعل السؤال المطروح في هذه الحالة هو:

من هو الشخص المخول قانوناً بممارسة سلطة التنظيم ، والذي يطلق عليه اسم الرئيس الإداري؟ ومن هم الأشخاص المؤهلين للخضوع لهذا التنظيم ؟ ولفك الغموض و إيضاح الصورة أكثر لابد من ربط هذه الفكرة بالأجهزة الإدارية التابعة للدولة ، والتي تمثل هيئات عدم التركيز الإداري ، بحيث نجد الموظفين الذين تم تعيينهم من قبل السلطة المركزية كرؤساء لهيئات عدم التركيز الإداري على المستويين الولائي والبلدي و الخاضعين لسلطتها الرئاسية ، وهم الوالي بصفته ممثلاً للدولة و رئيس البلدية بصفته جهازاً لعدم التركيز الإداري ، و كذا رئيس الدائرة و مديري المصالح الخارجية للوزارة حيث يمارس هؤلاء السلطة التنظيمية بناء على تفويض من السلطة المركزية ، و تكون سلطة البث في المشاكل المتعلقة بتنظيم الجهاز الإداري الذي يزالون فيه وظائفهم دون الرجوع لهذه الأخيرة.

¹ 3 محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، دار الفكر الجامعي مصر ، الطبعة 1 ، 2007 ، ص 61 .

فالوالي الذي يعتبر الممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء ، يساهم في تعيين مديري المصالح الخارجية للوزراء ، من خلال تقديم اقتراحات للوزارة لتتولى تعيينهم ، كما يقوم بتعيين الموظفين الذين يشكلون أجهزة الولاية من رؤساء و مصالح الولاية ، وكذا رؤساء مكاتب الولاية و الموظفين الإداريين الناشطين في هذه المكاتب.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعيين الموظفين العاملين بالبلدية ، أو في الهياكل التابعة لها ونفس الشيء مع المدراء التنفيذيين للمصالح غير الممركزة التابعة للدولة بتعيين الموظفين من خلال تنظيم مسابقات و امتحانات للتوظيف ، و ذلك على أساس الشهادة و الفحص المهني أو بالتوظيف المباشر من المرشحين الذين تلقوا تكويننا متخصصا وذلك حسب ما جاءت به المادة 80 من الأمر 03-06¹ ، إضافة إلى نص المادة 3 من المرسوم رقم 90-174² التي تنص على: القيام بتعيين الموظفين التربويين و الإداريين و التقنيين و أعوان الخدمة في المؤسسات و متابعتهم تسيير شؤونهم في إطار التنظيم المعمول به تنظيم الامتحانات و المسابقات المؤهلة و تسليم البراءات و الشهادات المتعلقة بالامتحانات و المسابقات المذكورة في إطار التنظيم الجاري به العمل "... ، و هو ما نجده مطابقا لنص المادة 80 من الأمر 03-06.

ثانيا : المجال الموضوعي يمارس الرئيس الإداري الأعلى سلطة التنظيم الداخلي للمرفق الإداري الذي يتأرضه إلا أن سلطة التنظيم مفترضة ولا حاجة لنص في القانون يقرّ رها ولا يجوز تعطيلها إلا بنص تشرّيعي صريح ، و مثال ذلك المرسوم التنفيذي المحدد للوظائف العليا في الدولة و التي يتم التعيين في مثل هذه المناصب بموجب مرسوم رئاسي مثلا.

¹ المادة 80 ، من الأمر 03-06 السابق.

² لمادة 3 ، من المرسوم رقم 90-174 السابق

لكن سلطة التنظيم التي يمارسها الرئيس الإداري ليست مطلقة ، بحيث يقوم بها الرئيس كيفما شاء و حسب مبتغاه ، وهو ما من شأنه الإخلال بالنظام العام و السدّير الحسن للمرفق وكذا التنفيذي على الحريات الفردية للموظفين بل يجب أن تمارس هذه السلطات التنظيمية في إطار القانون و طبقا للقانون الأساسي للوظيفة العامة.

ولعل المقصود بسلطة التنظيم الممنوحة لهيئات عدم التركيز الإداري ، تلك المكنات و الصلاحيات و القدرات القانونية المخوّلة لرؤساء الهيئات عدم التركيز الإداري التي يمارسها اتجاه الشخص المرؤوس وذلك بتفويض من السلطة المركزية¹ ، بحيث تتم سلطة التنظيم في الإجراءات التي يتعرض لها الشخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي و المهني بدء بسلطة التعيين و إنهاء المهام وتحديدّها ، و كذا توزيع العمل بين العاملين و نقلهم من إدارة إلى إدارة أخرى حسب ما تقتضيه ضرورات هذا التنظيم ، و على ضوء ما يقدره من كفاءات معيّنة في مختلف الوظائف. لذلك يعدّ من اختصاص رؤساء هيئات عدم التركيز الإداري ترسيم الموظفين ، وهو إجراء بموجبه يتم تثبيت الموظف في رتبة ليُدْرَج في نطاق الديمومة و الاستمرارية في ظل السلم الإداري الذي ينطبق على رتبته ، إضافة إلى ترقية الموظفين المرؤوسين و المتواجدين تحت سلطنة السلمية وذلك لتثمين جهدهم بالاعتماد على معايير مهنية ترتبط بالأساس على مؤهلاتهم في الأداء والإنجاز بحيث تتم ترقية الموظف أولا في الرتبة وصولا إلى منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء و كذا منح الأوسمة التشريفية و المكافآت ، أما في حالة ارتكاب هؤلاء الموظفين الذين ينتمون للسلطة الإدارية لهيئات عدم التركيز الإداري مخالفات قانونية من خلال تخليهم عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط أو ارتكابهم الأخطاء أو مخالفات بمناسبة أو أثناء تأدية مهامهم تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين الإجراءات التأديبية اللازمة و توقيع

¹ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص48.

الجزاءات التأديبية ، بحسب جسامه الخطأ الإداري المرتكب من مجرد التوبيخ شفاهي مرو را بسلطة العزل و الفصل إلى غاية إنهاء مهامه حسب تصنيف العقوبة (المادة 163) ¹ .

المبحث الثاني: تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات الإدارية الأخرى

عندما كانت هيئات عدم التركيز الإداري تعني تلك الهيئات الخارجية للسلطة المركزية والمعونة لها ، والتي تجسد وجودها على المستوى الولائي في الوالي كمثل للدولة والمديريات التنفيذية ، على المستوى البلدي في رئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة والدائرة و التي جاءت تخفيفا لعبء الإدارة المركزية بالعاصمة وخدمة للمواطن وتقريبا للإدارة ما أمكن ، وفي ضوء الهيكل التنظيمي لهذه الهيئات واضطلاعها بالوظيفة العامة فهي أسلوب تنظيم إداري يستدعي منا تمييزه عن أساليب أخرى من التنظيم الإداري خاصة وأن مصطلح عدم التركيز الإدارة كثير ما يخلق نوعا من التداخل في المفاهيم لدى البعض من الباحثين لذا يستوجب علينا فك حالة حالة اللبس تلك.

- تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن المركزية الإدارية (مطلب أول)
- تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية (مطلب ثاني).

المطلب الأول : تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات المركزية

لما كانت هيئات عدم التركيز الإداري يرتكز وجودها على المستوى المحلي - البلدي و الولائي- فطبيعي أن تختلف عن هيئات المركزية المتواجدة بالعاصمة من عدة زوايا غير أن حصر العلاقة الموجودة بين هيئات عدم التركيز الإداري والإدارة المركزية في أوجه اختلاف فقط أمر خاطئ ، ذلك أن هيئات عدم التركيز الإداري تمارس اختصاصات أصيلة للسلطة المركزية ، ومن هذا القول وجب علينا التعرف على هذه السلطة المركزية

¹ 1- أمر رقم: 06- 03 السابق.

ومقوماتها ومن ثمّ الوقوف على هيئات المركزية الإدارية حتى نتضح لنا الرابطة الحقيقية الموجودة بينها وبين هيئات عدم التركيز الإداري.

وعلى ذلك سندرس في هذا المطلب:

مضمون المركزية الإدارية (فرع أول)

هيئات المركزية الإدارية (فرع ثاني)

الفرع الأول: مضمون المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة ، وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى ، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة¹ . فالمركزية الإدارية بهذا المفهوم تختلف عن عدم التركيز الإداري فهي تقوم على تجميع السلطة وحصرها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة ، في حين أن عدم التركيز الإداري يقوم بنقل هذه السلطة وتوزيعها على مستوى أقاليم الدولة ، و القول بنقل هذه السلطة يقودنا للكشف عن علاقة أخرى بين المركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري وذلك من خلال أركان المركزية الإدارية المتمثلة في التركيز الإداري والتدرج الإداري.

أولاً: التركيز الإداري لطالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخوّلة لها إدارياً وذلك عن طريق استئثار و استحواذ السلطة المركزية على كل السلطات التي تخولها الوظيفة الإدارية² ، وتمتد هذه السلطة إلى جميع أنحاء إقليم الدولة، بحيث تنوّى الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية سواء كانت وطنية أو محلية ولا نعني بهذا القول أن تقوم السلطة المركزية بالعاصمة بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة ، و ذلك

¹ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص10.

² المرجع السابق ، ص 10.

لاستحالة تطبيقه لما لها من مشاغل كثيرة، بل نقصد بذلك أن تتولى الإشراف و الهيمنة على معاونيها مهما اختلفت مستوياتهم ، و سواء وجدوا في العاصمة أو في بقية أجزاء الإقليم وهذا القول يقودنا إلى اعتراف السلطة المركزية بوجود معاونين لها على مستوى الأقاليم وهؤلاء هم هيئات عدم التركيز الإداري.

ثانيا: التدرج الإداري:

إن الوحدات الإدارية و المرافق في مجموعها مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية خاضعة لقراراتها وسلطاتها ، وإن هذا الخضوع يتجسد في السلم الإداري و السلطة الرئاسية التي تمارسها الإدارة المركزية على جميع أعوانها باختلاف مستوياتهم ومهما بعدت أماكنهم على مستوى الأقاليم المختلفة، وهذه التبعية التدرجية تعني خضوع الموظف الأدنى لأوامر وتعليمات الموظف الأعلى منه درجة.

ولما كان عدم التركيز الإداري يؤدي إلى نقل السلطة المركزية وتوزيعها في الأقاليم المختلفة كان من الطبيعي أن ترتبط هيئات عدم التركيز الإداري بالإدارة المركزية عملا بهذه التبعية.

الفرع الثاني: هيئات المركزية الإدارية

إذا كانت المركزية الإدارية تقوم على تركيز السلطة و حصرها في يد شخص واحد و الهيمنة على جميع الأعمال و القرارات الصادرة عن الهيئات المعاونة لها ، فإن هذا يستلزم بالضرورة فتح المجال للتعرف على هذه السلطة العليا، فمن ذا الذي يقوم باستحواذ هذه السلطة الكبيرة؟ وتتمثل هيئات المركزية الإدارية أساسا في رئيس الجمهورية و الوزير الأزل.

أولاً : رئيس الجمهورية يعتبر رئيس الجمهورية رئيساً للدولة والرئيس الأعلى في الهرم الإداري، لذا فقد اهتمت بمنصبه العديد من القوانين أولها الدستور الجزائري الذي حدّد شروط تنصيبه و انتهاء مهامه.

ذلك أن طريقة تنصيبه تكون بالاقتراع العام المباشر و السري ليتولّى فيما بعد حكم الدولة خمس سنوات قابل للتجديد أما عن التجديد في هذه العهدة لمرة أو أكثر فهذا يرتبط بالأحكام الدستورية¹ و التعديلات التي تطرأ عليها خصوصا في دستور الجزائر الذي يسمح لرئيس الجمهورية في الآونة الأخيرة بتجديد العهدة ، أما عن شروط الترشح فهي تنقسم إلى موضوعية و شكلية كالجنسية الجزائرية وعقيدته الإسلامية و السن و تمتع بالحقوق الوطنية وغيرها والمكرسة دستوريا، أما عن انتهاء مهام رئيس الجمهورية بانتهاء عهده أو باستقالته أو بالوفاة.

وينفرد رئيس الجمهورية باعتباره أعلى رئيس إداري في البلاد بسلطة التعيين وفي ذلك بإمكانه تعيين أعضاء الحكومة والإطارات السامية في الدولة ، وهذا عملا بالأحكام الدستورية التي حدّدت مجال هذا التعيين ، ونفس الأحكام الدستورية منحت لرئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المتضمنة سن هذا الأخير لقواعد قانونية عامة ومجردة من شأنها مخاطبة كل المرؤوسين الإداريين مهما بعدت أماكنهم من العاصمة² وتتميز هذه السلطة بأنها سلطة واسعة تشمل كل تراب الدولة مستقلة تمارس في الواقع من خلال التوقيع على المراسيم الرئاسية وإلى جانب هذين السلطتين فإن لرئيس الجمهورية الاختصاص الأول بالحفاظ على أمن الدولة³ ، ومن شأن ذلك أن يمنحه سلطة تسخير كل من السلطتين السابقتين وكذا اتخاذ أي إجراء مناسب للحفاظ على أمن الدولة وسلامتها.

¹ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص92.

² المرجع السابق ، ص93 .

³ المرجع السابق ، ص96.

ثانيا :الوزير الأول

يتم تنصيب الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية عملا بالمادة 57/5 من الدستور الجزائري ، غير أنه لم تحدّد أية شروط لتولي منصب الوزير الأول ، فقد جاءت الأحكام الدستورية خالية من أي نص يبيّن هذه الشروط¹ ، أما وبخصوص انتهاء مهام الوزير الأول فإنها تنتهي إما بالإحالة التي تعني قيام رئيس الجمهورية بإنهاء مهامه أو الاستقالة أو بالوفاة.

وعن السلطات التي يتمتع بها الوزير الأول بصفته عصب حساس في تشكيلة الإدارة المركزية فإن من اختصاصه سلطة التعيين ، ولكنها ضيقة إذا ما قارناها بالسلطة التي ينفرد بها رئيس الجمهورية ، وللوزير الأول في ذلك حق التفويض تسهيلا للعمل الإداري كما يملك الوزير الأول سلطة تنظيمية² التي يدخل في إطارها سهره على حسن سير الإدارة في كافة أقاليم الدولة ، حيث تتخذ هذه السلطة صورة إصدار التعليمات في شكل مراسيم تنفيذية³.

أما بقية الوزراء فهم تابعين للسلطة الرئاسية للوزير الأول الذي يرأس اجتماعات الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية تطبيقا لما أورده المادة 77/6 من دستور الجمهورية الجزائرية.

المطلب الثاني: تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات اللامركزية

أما فيما يتعلق بالتمييز بين هيئات عدم التركيز الإداري وهيئات اللامركزية الإدارية فكلا الهيئتين ينتميان إلى نمط واحد ، وهو كيفية أو أسلوب ممارسة الوظيفة الإدارية لكن ما تجب الإشارة إليه أن هيئات عدم التركيز الإداري تعتبر صورة من صور المركزية الإدارية

¹ المرجع السابق ، ص 96.

² المرجع السابق ، ص 96.

³ المرجع السابق ، ص 101 .

، وبالتالي فاستقلالية ممثليها هو استقلال نسبي مقارنة بهيئات اللامركزية الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ، وبما أننا فصلنا سابقا في تعداد هيئات عدم التركيز الإداري ، ومن أجل التمييز بينها وبين هيئات اللامركزية الإدارية سنكتفي بذكر:

- مضمون اللامركزية الإدارية (فرع أول).
- هيئات اللامركزية الإدارية (فرع ثاني).

الفرع الأول: مضمون اللامركزية الإدارية

يقوم نظام اللامركزية الإدارية أساسا على إسناد صلاحية التسيير الإداري لإقليم معين من الدولة تمثله هيئة إدارية منتخبة للعمل على توفير حاجيات السكان الإقليم تحت رقابة السلطات المركزية¹ و عليه فهيئات اللامركزية الإدارية تختلف عن هيئات عدم التركيز الإداري من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية و استقلالها عن السلطة المركزية إذ يعبر عن إرادتها مجلس منتخب من قبل مواطني الإقليم ، و تمارس عليها رقابة وصائية وعليه فإن اللامركزية تقوم على الأسس التالية أولا : وجود مصالح إقليمية متميزة ومستقلة عن المصالح الوطنية هيئات اللامركزية الإدارية عبارة عن مصالح محلية أو إقليمية متميزة عن المصالح الوطنية أو العامة ، تتمتع بالشخصية المعنوية بحيث يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة شؤونهم بأنفسهم ، و يتم ذلك بوضع هيئات منتخبة من طرف هؤلاء² ، و ليس عن طريق التعيين من طرف الإدارة المركزية مثلما هو الحال بالنسبة لهيئات عدم التركيز الإداري.

¹ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 54.

² المرجع السابق ، ص 56.

ثانيا : خضوع هيئات اللامركزية لوصاية السلطة المركزية¹

تتمتع هيئات اللامركزية الإدارية بالشخصية المعنوية ، و استقلالية التسيير ماليا وإداريا إلا أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل نسبية كونها تبقى خاضعة لإشراف و رقابة السلطة المركزية عن طريق نظام الوصاية الإدارية ، والملاحظ على هذه الرقابة أنها رقابة لاحقة تقتصر على أعمال الهيئات المحلية ، غير أنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها هيئات اللامركزية الإدارية و إنما تملك حق الموافقة عليها بحالتها أو ترفضها.

غير أن السلطة المركزية لا تملك أية سلطة على الموظفين في الهيئات المحلية فهؤلاء لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف موظفي هيئات عدم التركيز الإداري فتمتعها بالشخصية المعنوية يجعلها في منأى عن الخضوع التام للسلطة المركزية.

الفرع الثاني: هيئات اللامركزية الإدارية

و هي هيئات محلية و إقليمية مستقلة تعمل على إدارة جزء من إقليم الدولة يحدّده المشرع بموجب قانون تجسّدت في البلدية و الولاية ، و لتمكينها من الاضطلاع بالوظيفة الإدارية منحها المشرع الشخصية المعنوية و قدر من الاستقلال المالي و الإداري لممارسة اختصاصها ويعبر عن إرادتها مجلس منتخب.

وعليه سنقوم بدراسة الولاية و البلدية كهيئتين من هيئات اللامركزية الإدارية.

¹ رجع السابق ، ص 56 .

أولا: البلدية

البلدية هي القاعدة الإقليمية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة تسير عن طريق هيئتان : هيئة تنفيذية يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي وهيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي.

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل الجهاز التنفيذي للمجلس الشعبي البلدي ، وهو منتخب طبقا لأحكام القانون يمارس سلطات باسم الجماعات الإقليمية التي يمثلها، تم تحديدها بموجب قانون البلدية رقم 10-11 القانون الأساسي الخاص به في الفصل الثاني من الباب الأول ، و بالضبط في المواد من 64 إلى 76 منه ، من خلال تحديد شروط تعيينه وانتهاء مهامه.

2- المجلس الشعبي البلدي وهو الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عنها ، و يراقب عمل السلطات العمومية جعله الدستور الجزائري قاعدة لامركزية و مكان المشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، و ذلك بموجب المادة 16 من الدستور¹ . و يتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في القانون رقم 10-11² المتعلق بالبلدية لاسيما الفصل الأول من الباب الأول في المواد من 16 إلى 51 ، بحيث نظم عمل المجلس و لجانه ووضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته.

¹ المادة 16 من الدستور 1996 ، تنص : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".
² القانون رقم 10-11 السابق.

ثانيا: الولاية

عرّفتها المادة الأولى من قانون رقم 12-07¹ على أنها الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع الشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخوّلة لها بموجب القانون و هي تحدث الولاية بموجب القانون.

والولاية كذلك تتشكل من هيئتان :الأولى تداولية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي و الثانية تمثيلية وتنفيذية تتمثل في والي الولاية.

أ- **المجلس الشعبي الولائي**: وهو مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ،يعتبر بمثابة هيئة مداولة في الولاية يقوم بممارسة وظائفه طيلة العهدة المقدّرة بخمس سنوات ، ويختصّ بدراسة كافة القضايا التي تهم الولاية بصفة عامة² ،يجد نظامه القانوني ضمن المواد 12 إلى 37 من الفصل الأول من الباب الأول من القانون رقم 12-07 .

ب- **الوالي** :

سبق وأن أشرنا إلى أن الوالي يتمتع بوضعية قانونية مركبة، فهو إلى جانب تمثيله للسلطة المركزية نجده أيضا ممثلا للولاية أي يمثل اللامركزية ،إضافة إلى تمثيله للمجلس الشعبي الولائي بحيث يتولى نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها وهو ما جاءت به المادة 102 من القانون رقم 12-07³ . و يمارس الوالي أيضا بعض الصلاحيات باعتباره ممثلا للولاية منها:السهر على حسن سير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ومراقبتها ،كما يعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذه بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي

¹ مادة 1 ، من القانون رقم 12-07 السابق.

² علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 138.

³ نصت المادة 102 من القانون 12-07 السابق ، على ما يلي:"يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها".

عليها، كما يحوز على صفة الأمر بالصرف الرئيسي للولاية¹، وغيرها من الصلاحيات الأخرى.

¹ المادة 107 من القانون 12-07 السابق.

خاتمة الفصل الأول:

تتجسد فكرة عدم التركيز الإداري في خلق هيئات إدارية تتوزع على الأقاليم مهمتها تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية بالعاصمة و تتنوع بين ما هو في مقر الولاية (الولاية المديرية التنفيذية (و ما هو بالبلديات (البلدية ، الدائرة) و قد بين المشرع مهام و صلاحيات هذه الهيئات و طرق تنصيب مسيرها و المصالح المساعدة لها ، و من أجل ضمان السير الحسن للإدارة العامة خول لبعض الموظفين على المستوى المحلي سلطات تتمثل في اتخاذ القرارات و التنظيم دون الرجوع إلى الإدارة المركزية ، كما أن هيئات عدم التركيز الإداري تتميز عن الهيئات الإدارية الأخرى (الهيئات الإدارية المركزية و الهيئات الإدارية المركزية و الهيئات الإدارية اللامركزية).

الفصل الثاني

الفصل الثاني:

إن اتساع دائرة النشاط الإداري للدولة وتنوعه يستلزم جهازا إداريا ضخما ، كما يستلزم أن يكون الموظفين على درجة معينة من الثقافة والخبرة ، و هذا ما ضغط على السلطة المركزية بالعاصمة ، لذلك استتبع هذا كله أن يترك للموظفين أحيانا سلطة اتخاذ القرار في بعض الأمور، كما أن حسن سير الإدارة يقتضي أن تكون الأجهزة الإدارية قريبة من الناس مهما بعدت أماكنهم ¹ فالأجهزة الإدارية القريبة من جماهير الناس هي الأقدر على التعرف على حاجاتهم ، و هذا ما أفرز ما يدعى بـ " هيئات عدم التركيز الإداري " التي جاءت لتخفف العبء على الإدارة المركزية بالعاصمة وخدمة للمواطن و التي تجسّد وجودها سواء على المستوى الولائي أو البلدي ، حيث تلبي هذه الهيئات الاحتياجات المتزايدة للمواطن من خلال السلطات التي تستحوذ عليها في مباشرة مهامها التي تمّ الاعتراف لها بكل من سلطة اتخاذ القرارات و سلطة التنظيم و هذا ما من شأنه أن يجسّد وجودها على أرض الواقع.

لكن التجسيد الفعلي لها يجب أن يستند إلى أساس و مبرر شرعي يحوز على حجية الاعتراف بسلطاتها.

ولما كان عدم التركيز الإداري يعني عدم استئثار ممثلي السلطة المركزية بالعاصمة باتخاذ القرارات في جميع المسائل ، ورأى بضرورة الترك للموظفين أحيانا هذه السلطة فإنه لجأ إلى طريقة فعالة في نقل السلطة من العاصمة إلى المستوى الولائي أو البلدي تتمثل فيما يصطلح عليه بـ " التفويض " ليكون المبرر الشرعي لممارسة هيئات عدم التركيز الإداري سلطاتها المعترف بها ، و هو كذلك أساسا لوجودها.

¹ محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 63.

و الجدير بالذكر أن هيئات عدم التركيز الإداري ما هي إلا صورة مخففة للمركزية الإدارية و هذا القول يضعنا أمام واقع أن هناك قيودا تحدّ من ممارسة هذه الهيئات لسلطاتها و نقصد بذلك مبدأ التدرج الإداري.

و من ثمّ تجسيدا لما تقدّم ذكره سنتناول بالدراسة لـ :

- أساس الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري(المبحث الأول)
- قيود الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري(المبحث الثاني).

المبحث الأول: أساس الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري

إن "عدم التركيز الإداري ليس سوى صورة مخففة للمركزية الإدارية" ¹، و ما هيئاته إلا تجسيد لتلك الفكرة، تأتت تخفيفا لما على الإدارة المركزية من عبء، ذلك أن ممثلي هذه الأخير لا يستأثرون بالبحث النهائي في جميع المسائل، وإنما تخول بعض اختصاصاتها لموظفي السلطة المركزية وتمثيلها على المستوى الولائي، لذا كان الاعتراف لهذه الهيئات بسلطة اتخاذ القرارات في إطار سلطتها التنظيمية، ويجد هذا الاعتراف أساسه في مبدأ التفويض.

حيث يعدّ التفويض الترخيص الذي تمنحه السلطة المركزية لهيئات عدم التركيز الإداري الذي يمكن هذه الأخيرة من ممارسة اختصاصاتها، فبعدما يصدر قرار إداري من الرئيس الإداري الأعلى متضمنا التخلي للمرؤوس عن البعض من اختصاصاته، نقول فوضه، هذا هو التفويض، وبمعنى آخر السماح لمن هم مرؤوسين بممارسة إحدى السلطتين التنظيمية أو اتخاذ القرارات كل في حدود اختصاصاته، حيث رأت هنا الضرورة بالترك للموظفين أحيانا سلطة اتخاذ القرار في بعض الأمور كما أن حسن سير الإدارة يقتضي أن تكون الأجهزة الإدارية قريبة من الناس مهما تباعدت أماكنهم من العاصمة فالأجهزة الإدارية القريبة من جماهير الناس هي الأقدر على التعرف على حاجاتهم، فيكون من الأجدر أن يترك لها سلطة اتخاذ القرارات والبحث في بعض الأمور التي تهتم أبناء المنطقة الواحدة من الدولة، وهكذا انتهى الأمر إلى الأخذ بمبدأ التفويض ².

غير أن هذا الإجراء يبقى دائما قابلا للإلغاء من طرف الرئيس الذي له صلاحية ذلك، وفي نفس الوقت نرى أن لهذا الأخير أيضا أن يعدّل في مجال أو نطاق التفويض

¹ المرجع السابق، ص 64.

² المرجع السابق، ص 64.

حسب ما يقتضيه الصالح العام¹. و بالرغم من أهمية هذا الترخيص إلا أنه لا يجوز منحه في المسائل الجوهرية فهو غير جائز خاصة في المسائل التي تمس المنطقة الإدارية ، وذلك يبقى إجراء وقائي لحماية للصالح العام.

ويثير التفويض مشكلة هامة ترتبط بالعلاقة الموجودة بين الرئيس الإداري ومن فوّضه من مرؤوسين ، ونجد أنفسنا أمام إشكال : هل للرئيس الإداري أن يمارس اختصاصات فوّض في ممارستها أحد مرؤوسيه أثناء فترة التفويض ؟

تفويض الاختصاص (فرع أول)؛

تفويض التوقيع (فرع ثاني) ؛

المطلب الأول: تفويض الاختصاص

نظرا لكثرة مشاغل الإدارة المركزية وجد أسلوب للتخفيف عنها و ذلك بتفويض الاختصاص و يعني تفويض الاختصاص عدم استئثار ممثلي السلطة المركزية بالعاصمة باتخاذ القرارات في جميع المسائل بل تمنح بعض الاختصاصات لموظفي السلطة المركزية و ممثليها على مستوى الأقاليم المختلفة ، و نقصد بذلك سلطة البث النهائي في بعض المسائل دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

و بمعنى آخر ، يقصد بتفويض الاختصاص نقل الرئيس الإداري لجانب من اختصاصاته إلى مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولية الرئيس عن الاختصاصات المفوّضة² ، فلا يمنع الرئيس من مراقبة المرؤوس المفوّض إليه ، وتوجيهه وإرشاده للكيفية التي يباشر بها اختصاصاته بهدف السير الحسن للوظيفة الإدارية ، مع احتفاظ الرئيس بحقه في تعديل نطاق وحدود السلطات المفوّضة ، أو

¹ حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 2004 ، ص 287.
² المرجع السابق ، ص 68.

سحب هذه الأخيرة وإلغاء التفويض إذا ما رأى أن مصلحة الإدارة تتطلب ذلك. وقد يكون التفويض في الاختصاص خارجيا , ذلك حينما تنتقل سلطة اتخاذ القرارات أو سلطة التنظيم من يد عضو السلطة المركزية المقيم في العاصمة إلى عضو آخر يقيم خارجها كأن يخول مدير الأمن في إحدى المحافظات سلطة إصدار القرارات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام و الآداب العامة بالمحافظة بدلا من وزير الداخلية.

وقد يكون تفويض الاختصاص داخليا في حالة انتقال سلطة البث في بعض الشؤون الإدارية من الوزير المقيم بالعاصمة إلى أحد العاملين بها المقيمين بمقر الوزارات , كأن يعهد الوزير إلى سكرتير عام بالوزارات مثلا بسلطة التقرير في بعض المسائل¹ .

لكن هذا التفويض الأخير لا يكون إلا في العاصمة لأن الإدارة المركزية عندما تمنح تفويضها لخارج العاصمة يستحيل على المفوض إليه تفويض اختصاصه مرة أخرى, و بذلك يتحقق عدم التركيز الإداري بإحدى الوسيلتين أي تفويض داخلي أو خارجي أو بهما معا: فمن الممكن أن ينص عليه المشرع صراحة و يتضمنه القانون , و يكون ذلك بتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية بين الرئيس الإداري الأعلى و الذي يقيم في العاصمة و مرؤوسيه المقيمين بها أو المنتشرين في أقاليم الدولة . فهنا مصدره تفويض اختصاص خارجي وقد يكون مصدر عدم التركيز الإداري قرار إداري صادر عن الرئيس الأعلى متضمنا تخليه للمرؤوس عن بعض اختصاصاته دون الخروج من العاصمة² و هنا نقول أن مصدره تفويض اختصاص داخلي و التفويض في الاختصاص يقوم على أركان أو شروط معينة كما أن تطبيقه من شأنه خلق انعكاسات.

¹ المرجع السابق ، ص282.

² المرجع السابق، ص 282.

الفرع الأول: التكريس القانوني لتفويض الاختصاص

لما كان التفويض بالاختصاص وسيلة لتحقيق عدم التركيز الإداري ، كان الأساس في توزيع صلاحيات اتخاذ القرار الإداري بين الرئيس و المرؤوس حين يكون الأساس في وجود هيئات عدم التركيز الإداري وأساس لاضطلاعها بالوظيفة الإدارية.

لذلك وجب أن يستند إلى مبرر شرعي يجيزه و يوجب القانون و ينص على توزيع الاختصاص صراحة في أحكامه، وذلك لما يستدعيه إجراء تفويض الاختصاص و لأهميته البالغة.

فعندما تباشر هيئات عدم التركيز الإداري مهامها تجسيدا لفكرة عدم التركيز الإداري فإنها تقوم بمباشرة اختصاصات أصلية للسلطة المركزية مستندة في ذلك على تفويض الاختصاص، لذلك وجب أن يكون مبررها شرعي مجسدا قانونا حتى تحوز على الشرعية وإلا كانت باطلة بطلانا مطلقا. وعن الأحكام القانونية التي تجسد وترخّص بفكرة تفويض الاختصاص نجد الأحكام الدستورية ، و القانونية.

أولاً: الأحكام الدستورية إن الدستور هو القانون الأساسي في الدولة و الذي يبني نظام الحكم فيها فيعتبر بمثابة المرجع الأساسي فيما يخص مسألة توزيع الاختصاصات إذ يقوم بتحديد مختلف الاختصاصات و يضع القواعد العامة لعديد من الهيئات¹ ، و الدستور هو الذي ينظم قواعد الحكم واختصاصات الهيئات التشريعية و التنفيذية و القضائية ، و على هذا يعدّ الدستور في الجزائر المصدر الأول للقواعد القانونية التي تحكم توزيع الاختصاص بين الهيئات العامة و تنظيم السلطات ، وإن كان الدستور قد حصر في مادته 125 السلطة التنظيمية بيد السلطة المركزية إلا أن هذا لا يعني عدم توزيعها على أراضي وأقاليم الدولة.

¹ فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 ، ص121.

ثانيا: الأحكام القانونية

القانون هو الأساس الذي تستمد منه الإدارة سلطتها فهو الذي يبين اختصاصاتها، وعلى ذلك فالقانون هو المصدر الذي تستمد منه الإدارة مبدأ المشروعية في نشاطها¹.

فممارسة هيئات عدم التركيز الإداري لسلطاتها التنظيمية و اتخاذ القرارات تكون بموجب نصوص قانونية، فعندما يصدر عن الوالي بصفته ممثلا للدولة قرار إداريا يخصّ المديرية التنفيذية نجد أن هذا القرار يعود في الأصل للسلطة المركزية لكنّها رخصت بذلك على أساس التفويض.

لكن الترخيص الفعلي باتخاذ هذا القرار هو وجود نص صريح يجيزه وهذا ما تجسّد في القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية والملاحظ أن المشرع الجزائري لم تفته هذه المسألة وقام بالفصل في جميع النقاط المتعلقة بمسألة تفويض هيئات عدم التركيز الإداري كل على حدا ، فنجد أن رئيس البلدية كلف بممارسة مهام السلطة المركزية على مستوى البلدية وذلك بصفته ممثلا للدولة تجسّد تضمن نصوص القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية الذي بين و فصلّ في هذه المهام بنصوص واضحة و صريحة.

أما بالنسبة للدائرة فإنّها تابعة لسلطة الوالي ، لذلك يقوم هذا الأخير بتفويض رئيسها بالاختصاصات اللاّزمة عملا بالمرسوم التنفيذي 94-215، و الدائرة تختلف عن باقي المديرية التنفيذية ، حيث اهتم المشرع بتجسيد مهامها في نصوص قانونية صادرة في شكل مراسيم تنفيذية كل على حدا نظرا لطبيعة نشاطها الإداري بالشكل التالي:

- مديرية التجارة بالمرسوم التنفيذي رقم 03-409.

- مديرية الأشغال العمومية بالمرسوم التنفيذي رقم 05-436.

- مديرية السياحة بالمرسوم التنفيذي رقم 05-216.

¹ المرجع السابق، ص 121.

هذا ، بالإضافة إلى مديريات أخرى كل بالمراسيم الخاصة بها.

الفرع الثاني: مضمون تفويض الاختصاص

كثيرا ما يرتبط مصطلح التفويض بالاختصاص بمصطلح التفويض المباشر و التفويض غير المباشر، وهذا ما من شأنه أن يثير علامات استفهام كثيرة في أذهان الباحثين، لى وجب علينا تحديد هذه المصطلحات ونبين حقيقة الرابطة الموجودة بينها وبين تفويض السلطة.

وحقيقة ما في الأمر أن التفويض المباشر وغير المباشر يعتبران أنواع أو صور لهذا التفويض ، ذلك أن الصورة الأولى تعني صدور التفويض من السلطة الأعلى و بالتالي صاحب الاختصاص الأصيل¹ ، و نضرب المثال ب: صدور القرار من رئيس الجمهورية بتفويض الاختصاص إلى أحد الوزراء. وإن مثل هذا التفويض من شأنه تحقيق غاية تفويض الاختصاص ويجعل مصالح العاملين و الأفراد أكثر استقرارا، و يجوز الإذن بالتفويض بمرسوم حتى في الاختصاصات المقررة بالقانون فالتفويض في هذه الصورة يتم بعمل واحد هو المرسوم يمثل قرار التفويض، وعندما يصدر المرسوم فلا حاجة إلى قرار يصدر عن الأصيل عندما يكون قرار التفويض قد صدر ممن هو أعلى منه مرتبة في السلم الإداري.

أما التفويض غير المباشر فهو الذي يصدر عن الأصيل نفسه استنادا إلى القانون أو التعليمات² وهنا تتجلى إرادة الأصيل فهو الذي يفوض و فامتطلبات العمل و ظروفه وهذا التفويض هو المعتمد في الجزائر. و لا يكفي للإمام بتفويض الاختصاص تكريسه قانونيا و تحديد علاقته بالمصطلحات المشابهة و إنما يجب علينا تحديد الدعامة الأساسية لقيامه و كذا التبعات التي تلحق بتجسيده.

¹ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص124.

² المرجع السابق ، ص125.

أولاً: شروط تفويض الاختصاص هناك دعامة أساسية يبني عليها تفويض الاختصاص الذي يكون حجة و مبرر شرعي لقيام المرؤوس بسلطة التنظيم أو اتخاذ القرارات، وهي شروط هذا التفويض ، إذ يمكن لنا إجمالها في:

1- وجود نص قانوني يجيز التفويض¹ وهذا عملاً بالقاعدة القائلة لا تفويض إلا بنص، ولا تفويض خارج النص . والأصل أن الاختصاصات التي تقر بالسلطة الإدارية لا بد أن تباشرها هي، فلا يحق لها أن تتصرف فيها كما يحلو لها . لأن تصرفها بها في هذه الحالة يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً، ونظراً إلى أن التفويض جاء كأساس ليدرر وسيلة تخفيف العبء على الإدارة المركزية فأن تفويض الاختصاص في هذا الجانب يطغى على الأصل ويخرج منه كاستثناء لذلك وجب أن يستند تفويض إلى نص كي يبرر غايته.

2- أن يكون التفويض جزئياً لا كلياً

بحيث يجب ألاّ يشمل التفويض كل الاختصاصات المفوض² ، إذ لا يكون صحيحاً إلاّ إذا انصب على جانب من هذه الاختصاصات فقط ، فالقول بالتفويض الكامل يعني التصلّ التام من المهام المسندة للرئيس مانح التفويض بالاختصاص ، وهذا منافي للقواعد العامة إلاّ أنه قد يحصل الاستثناء مرة أخرى هنا بأن يصبح التفويض بالاختصاص كلياً لكن إلاّ إذا أجازته المشرع ، فهذا الأخير هو من ينشئ الاختصاص.

3- أن يكون التفويض محدد المدة لأنه في حالة إطلاق هذه المدة وعدم تحديدها نكون أمام تتصل الرئيس من مهامه واختصاصاته كلياً ، أو أمام ظاهرة الحلول وهذا أمر غير جائز³ .

¹ المرجع السابق ، ص125.

² محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 66.

³ المرجع السابق ، ص67.

4- التفويض للسلطة لا للمسؤولية بمعنى أن الرئيس الإداري حينما يفوض مرؤوسه لممارسة بعض اختصاصاته يظل مسؤولاً إلى جانب المفوض إليه ، لأن الرئيس يظل مسؤولاً باستمرار عن كيفية ممارسة المرؤوس لاختصاصاته ، وبعبارة أخرى هذه المسؤولية تكون نابعة من مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه سواء كانت اختصاصات أصيلة مستمدة من القانون مباشرة ، أو كانت اختصاصات مستمدة من قرارات التفويض ، فلا يؤدي إذن تفويض الاختصاص إلى تفويض المسؤولية ، ذلك أن المفوض إليه مسؤولاً عما يصدر عنه من تصرفات ، وهذا ما كرّسه المشرع الجزائري في أحكام القانون المدني الجزائري¹ .

5- لا تفويض في تفويض الاختصاص²

ويعني هذا أنه لا يمكن تفويض الاختصاصات المفوضة للمرؤوس من هذا الأخير إلى العون الأقل درجة ، أي إذا قام الرئيس بتفويض البعض من اختصاصاته ، إلي المرؤوس فليس من حق هذا المرؤوس تفويض هذا الاختصاص مجدداً لأن هذا منافي للقانون ، فلا يحق تفويض الاختصاص إلا من طرف الرئيس.

ثانياً : آثار تفويض الاختصاص إن عملية تفويض الرئيس بعض من اختصاصاته إلى مرؤوسيه من شأنها تخليف عدة آثار أو انعكاسات ، ذلك أنه بموجب هذا التفويض يحرم الرئيس من ممارسة الاختصاصات التي تم تفويضها إلى المرؤوس في فترة التفويض³ ، لكن لهذا الرئيس صاحب الاختصاص الأصليل باستعادة تفويضه لما فوضه لغيره من مرؤوسين وهنا يتطلب منه الأمر قراراً منه بإلغاء التفويض⁴ ، فيعود له اختصاصه الأصليل ، وحتى في حالة حرمان الرئيس من ممارسة الاختصاصات المفوضة في فترة التفويض إلا أنه لا يحرم من التعقيب على قرارات المرؤوس المفوض

¹ الأمر رقم 58-75 المعدل و المتمم السابق.

² حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص289.

³ المرجع السابق ، ص289.

⁴ محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص66

إليه ، ذلك أن الرئيس الإداري بناء على ما يتمتع به من سلطة رئاسية أن يعقب على قرارات مرعوسيه بغض النظر عما إذا كانت هذه القرارات صادرة أثناء ممارستهم لاختصاصاتهم الأصلية أو أثناء ممارستهم لاختصاصات فوضوا في ممارستها ، فلا يمنع هذا الرئيس من مراقبة المرؤوس المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده للكيفية التي يباشر بها اختصاصاته بهدف السير الحسن للوظيفة الإدارية¹ ، كذلك نجد أن تفويض الاختصاص يوجّه إلى الشخص بصفته لا بشخصه² ، لذلك فتفويض الاختصاص أو تفويض السلطة يستمر التفويض فيه حتى ولو تغيّر الأشخاص ، فهو إذن لا يتأثر بشخص الرئيس المفوض وإنما بصفة هذا الرئيس أما من المسؤولية في التفويض الاختصاص فإنه بالنسبة للرئيس مانح التفويض بالاختصاص تبقى مسؤوليته كاملة لأن القاعدة تقول : " التفويض في الاختصاص لا في المسؤولية " ، كما يظل الرئيس مسؤولاً عن الاختصاصات التي فوّضها لمرؤوسه ، أما بالنسبة للشخص المرؤوس فهو مسؤول أيضاً ، لكن في حدود ما ينتج عنه من تصرفات ، ومن جهة أخرى يحق للرئيس صاحب الاختصاص الأصيل أن يعدّل في نطاق وحدود السلطات المفوضة ، كما يستطيع سحب هذه السلطات أو الاختصاصات المفوضة وإلغاء التفويض إذا ما رأى أن مصلحة الإدارة تتطلب ذلك ، أو إذا أساء المفوض إليه استخدام سلطاته في هذه الحالة يلغى التفويض بالاختصاص كما قد ينجم عن تفويض الاختصاص ما يعرف بالحلول : "والحلول في الاختصاص يكون في أغلبه عندما يغيب صاحب الاختصاص الأصيل بغض النظر عن سبب الغياب فيحل محله من ينوب عنه"³ ، وإن كان التفويض بقوة القانون فالحلول كذلك ، لذا قد يبدو الحل والحلول والتفويض بالاختصاص نفس الشيء ، لكن الحقيقة أن هناك نقاط جوهرية تميّز بينهما ، ذلك أن التفويض بالاختصاص لا يمارس فيه المفوض إليه إلا بعض من اختصاصات الأصيل ، في حين

¹ حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص288.

² محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص68.

³ المرجع السابق ، ص68.

أن الحلول يمارس فيه النائب كل الاختصاصات. كذلك في الحلول يفقد صاحب الاختصاص صفته كرئيس إداري فليس من حقه أن يعدّل أو يلغي التصرفات التي صدرت عن نائبه في فترة الحلول بنفسه فلا بد له من الرجوع إلى السلطة الأعلى أو القضاء إذا ما رأى بضرورة إلغائها بعض أو كل تصرفات نائبه ، بينما تفويض الاختصاص يبقى لصاحب الاختصاص الأصيل صفته كرئيس إداري للمفوض إليه فله أن يعدل كلياً أو جزئياً في تصرفات المفوض إليه بنفسه¹.

المطلب الثاني: التفويض بالتوقيع

قد تستدعي ضرورات العمل أن يفوض الرئيس أحد مرعوسيه سلطة التوقيع بدلا عنه، فمضمون التفويض هنا ينصرف إلى مجرد التوقيع فقط² لا إلى مباشرة اختصاصات حقيقية لصاحب الاختصاص الأصيل كما سبق ورأينا ذلك في تفويض الاختصاص فهما إذن مختلفين حيث أن "التفويض بالتوقيع هو مجرد ترخيص بالقيام بعمل مادي بحت". في حين أن تفويض الاختصاص يعني إعطاء المفوض إليه حق اتخاذ القرار فيما فوّض فيه إذن دور المرؤوس هنا على مجرد التوقيع أو الإمضاء على بعض القرارات أو الأوراق الرسمية الداخلة في اختصاصات السلطة الأصيلة ولحسابها وتحت مراقبتها حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق وأن أعدتها السلطة المختصة ، و يعد تفويض التوقيع من الإجراءات التي تقوم على الاعتبار الشخصي أي على أساس الثقة المبنية بين الرئيس والمرؤوس المفوض إليه بالتوقيع ، وتفويض التوقيع يستدعي منا تعمقا أكثر لذلك سنفصل في كل من الشروط الخاصة به والآثار المترتبة عنه.

¹ المرجع السابق ، ص 68.
² المرجع السابق، ص 68.

الفرع الأول: التكريس القانوني لتفويض التوقيع

لا يكفي الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري وجود تفويض بالاختصاص وتجسيده قانوناً، وإنما لابد من تفويض التوقيع والذي يعتبر في هذه الحالة مكملاً لتفويض الاختصاص حيث أن التوقيع هو من يتولى مهمة إخراج الاختصاص في شكله القانوني إلى حيز النفاذ ويجعله محلاً للاعتراف به، ذلك أن القرار الإداري المتضمن مباشرة اختصاص ما من قبل المفوض إليه وجب أن يأشر عليه هذا الأخير حتى يعترف به وإلا فقد مصداقيته.

وحتى ولو كان التفويض في التوقيع مجرد ترخيص للقيام بعمل مادي لا يرقى أن يكون سلطة قائمة بذاتها إلا أنه واجب ولا مفر من ضرورته. ونظراً لهذه الضرورة رأى المشرع الجزائري بتكريسه قانوناً، حتى يحوز على الشرعية للقيام به ونجد هذا التكريس في النصوص القانونية و اللوائح التنظيمية.

أولاً: النصوص القانونية

لو نعود إلى الوالي سنذكر أنه يحوز على تفويض الاختصاص، وهنا نقول من له تفويض الاختصاص له تفويض التوقيع. وتجدر الإشارة إلى أن التفويض بالتوقيع الذي يملكه الوالي هو اختصاص شامل على مستوى تراب الولاية، فبما أن تفويض التوقيع لا يحرم المفوض من التوقيع بدلاً من المفوض إليه في فترة التفويض، فإنه يستطيع التوقيع على جميع القرارات أو التنظيمات التي فوّضها إلى المديريات التنفيذية و تعتبر كلا التوقيعين سارية المفعول، حيث يقوم بتفويض التوقيع لكل الأجهزة الإدارية التابعة لإدارة الولاية، و نقصد بذلك الدائرة و المديريات التنفيذية و يكرس تفويض التوقيع للوالي في القانون 12- 07 المتعلق بالولاية تحديداً في المادة 126 منه، أما بالنسبة لرئيس البلدية فهو أيضاً يستطيع أن يفوض بالتوقيع من خلال استحوازه على تفويض

الاختصاص لذلك فهو يستطيع أن يفوض إمضاءه إلى كل مندوبي البلدية و إلى كل عامل بالبلدية عملا بالمادة 87 من القانون 10-11¹ . فعندما نقوم باستخراج وثيقة رسمية من البلدية نلاحظ عليها ختم رئيس البلدية في حين أن من قام بالإمضاء هو موظف عادي، يفهم من ذلك أن رئيس البلدية فوض هذا الأخير بالتوقيع بدلا منه، و يظهر هذا جليا في الختم حيث يحتوي الختم على عبارة: "رئيس البلدية و بتفويض منه".

ثانيا: اللوائح التنظيمية

إذا كان القانون يهتم بتنظيم تفويض التوقيع المفوض لهيئات عدم التركيز الإداري فإنه لا ينفرد لوحده بهذا التنظيم، وإنما نجد إلى جانبه الأنظمة و التعليمات التي يكون الأصل فيها أنها مسندة إلى القانون، وهي تعليمات تضعها الإدارة بهدف ضمان السير الحسن للإدارة.

وعندما نتحدث عن اللوائح التنظيمية كمصدر لتفويض التوقيع سنتحدث بالضرورة عن الهيئات التي تملك سلطة التنظيم و اتخاذ القرارات، فهي الوحيدة التي باستطاعتها إصدار هذه اللوائح.

فالوالي مثلا يتمتع بهذه السلطات ، لذا فمن شأن ذلك أن يجعله يصدر قرارا في مجال التفويض بالتوقيع تعنى به كل الأجهزة العامة للولاية، وكذا الهياكل التابعة لها ، و يكون هذا القرار مصدرا و مبررا شرعيا في تنظيم قواعد التفويض بالتوقيع لدى هذه الأخيرة، وهذا ما يجعل هيئات عدم التركيز الإداري تباشر العمل المادي البحت بالتوقيع بناء على تفويض الوالي بذلك.

¹ المادة 87 من القانون 10-11 السابق.

الفرع الثاني: مضمون تفويض التوقيع

لما كان تفويض التوقيع يعني استطاعة المفوض إليه التوقيع على أوراق رسمية يعود الأصل في التوقيع عليها إلى المفوض، فإنه كان طريقة لانجاز الأعمال الإدارية و التسريع من وتيرتها بتخفيف هذا العبء عن المفوض¹. لذا فكثيرا ما يرتبط مصطلح تفويض التوقيع بمصطلحات أخرى كالتفويض البسط

و المركب ما يطرح نوعا من الغموض، لذا وجب علينا توضيح هذا الأخير، بالقول أن التفويض البسيط و المركب هما صورتين لتفويض التوقيع ذلك أن: التفويض البسيط يصدر إلى المفوض إليه بعينه بدل الأصيل، فيتطلب تحديد المفوض إليه باسمه².

أما التفويض المركب فهو التفويض الذي يقوم فيه الأصيل بمنح نفس التفويض بالتوقيع إلى عدد من المفوضين إليهم ليقوموا بتنفيذه مشتركين³. ولا نكتفي في مسألة التفويض بالتوقيع هذه على تأسيسه قانونا و تحديد المصطلحات المشابهة له و إنما سنتخطى ذلك إلى الوقوف على الركيزة الأساسية التي يقوم عليها، وما من شأن تفويض التوقيع أن يرتب تبعات عند ممارسته.

أولا : شروط التفويض بالتوقيع

إن الاعتماد بتفويض التوقيع يتطلب فيه توافر مجموعة من الشروط تتمثل في

1- وجود نص قانوني يجيز التوقيع

فلا تفويض إلا بنص ولا تفويض خارج النص⁴، هذه هي القاعدة المعمول بها في هذا المجال وكل ما يخرج عنها يعد باطلا بطلانا مطلقا ، ويفهم من هذا أن تفويض التوقيع

¹ محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص124.

² المرجع السابق، ص124.

³ المرجع السابق، ص124.

⁴ محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 67 .

حتى يحوز على الشرعية والاعتراف به لابد من أساس قانوني ليستند إليه ، أي لابد أن يجيزه القانون وذلك بالنص عليه

2- فويض التوقيع يكون كلي وليس جزئي:

باسم السلطة السلمية وأخرى لا كما لابد أن تكون هذه الأوراق رسمية داخلة في اختصاصات السلطة الأصلية بمعنى لا يستطيع المفوض إليه بالإمضاء في هذه الحالة أن يأتي بأوراق خارجة عن اختصاص رئيسه ويوقع عليها باسمه ، فنكون هنا أمام التزوير ونحن نعلم أن القانون يعاقب على التزوير.

3- من حيث مدة التفويض بالتوقيع:

إن تفويض التوقيع لا يحكمه تحديد المدة مسبقا قبل التفويض أو حتى كتابتها إلا إذا نص القانون فالتفويض هنا مبني على الاعتبار الشخصي والثقة المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس كأساس لهذا التفويض ، لذلك من الطبيعي لهذه العلاقة أن تتأثر بوجود أي تغيير يحدث لطرفيه ، ومدة هذا التفويض تنتهي بتغيير أحد الطرفين أو كلاهما¹.

4- التفويض للتوقيع لا للمسؤولية:

فحين يفوض الرئيس مرؤوسه بإمضاء فإن كلا منهما يحتفظ بمسؤوليته ، فالتفويض هنا يكون مضمونه الإمضاء وليس المسؤولية ، كما أن المرؤوس يسأل في حدود ما قام به من توقيع ، لكن هذا يمنع الرئيس من التعقيب على مرؤوسيه و المراقبة والإشراف على توقيعاته.

¹ المرجع السابق، ص 68 .

5- لا تفويض في تفويض التوقيع:

إذ لا يمكن للمرؤوس المفوض إليه بالتوقيع تفويض هذا التفويض بالتوقيع مرة أخرى إلى شخص آخر بغض النظر عن درجته. فإذا ما خرجنا إلى الواقع العملي و رأينا أن كل موظفي البلدية المختصين بالوثائق الرسمية يحوزون على تفويض التوقيع من صاحب الاختصاص الأصلي و هو رئيس المجلس الشعبي البلدي خاصة و أن التنظيم الهيكلي للبلدية كبير و يحتوي على عدة رؤساء و مرؤوسين على شكل : رئيس ، مرؤوس ، رئيس... و كل رئيس يصبح رئيس على مرؤوس أفلا يفهم من هذا السلم أن كل رئيس البلدية يفوض توقيع لمؤوسه بل أن هناك رئيس واحد هو في قمة السلم يتمثل في رئيس البلدية ، و هذا الأخير هو من يعود له هذا الاختصاص الأصلي بالتوقيع ، هو فقط من يفوض توقيع و يكون هذا التفويض إلى الموظفين المختصين بالأوراق الرسمية الداخلة في اختصاص رئيس البلدية.

ثانيا: آثار التفويض بالتوقيع:

إن تفويض الرئيس الإداري لمؤوسه بالتوقيع يعد تخفيفا لعبء العمل الإداري الذي يقع على عاتق الرئيس الإداري ، و تفويض التوقيع في نفس الوقت امتداد لسلسلة هذا الأخير ذلك أن الإمضاء يكون باسم الرئيس الإداري ، و تفويض التوقيع في نفس الوقت أيضا " لا يحرم الرئيس مانع التفويض من ممارسة هذا الاختصاص أثناء فترة التفويض بالتوقيع " ¹ أي أن الرئيس والمرؤوس يوقعان على نفس هذا الوثيقة و في آن واحد و كلا التوقيعين يعتبر ساري المفعول ، ذلك أن تفويض التوقيع لا يحول دون ممارسة الأصل للاختصاصاته مع وجود تفويض التوقيع ، تفويض التوقيع هو مجرد ترخيص لعمل مادي بحيث ينسب إلى صاحب الاختصاص الأصلي نفسه و يأخذ درجته فلا يرقى أبدا إلى ممارسة اختصاصات حقيقية وعلى ذكر الأوراق الرسمية ، يجدر التنبيه

¹ حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص287.

إلى أن هذه الأوراق يجب أن تكون رسمية داخلة في اختصاص الأصل¹ ، أي أنه إذا فوضك مثلاً رئيس البلدية بالتصديق على الوثائق لا يجدر بك أن تأتي بأوراق لديك و تصادق عليها باسمه أو المصادقة على أوراق من أناس خارج المصلحة ، وهذه الأوراق لا بد أن تكون رسمية فالإدارة تكون أحياناً سبق لها و أن أعدتها و مهمتك أنت كموظف مستفيد من تفويض التوقيع هو التوقيع عليها فقط و يمكن لنا استنباط مثال من عمله استخراج شهادة الميلاد فالموظف المفوض هنا بسلطة التوقيع يقوم بملء الوثيقة التي سبق للإدارة بإعدادها ، ثم يقوم بالتوقيع عليها ، والملاحظ على الختم المؤشر على الوثيقة أنه يحمل اسم صاحب الاختصاص الأصل والمفوض إليه مع عبارة وبتفويض منه ، كما نجد في تفويض التوقيع أن الرئيس الإداري يستطيع ممارسة سلطة الرقابة و التوجيه والإشراف على مرؤوسه إذ يبقى يحوز على صفة الرئيس ، أما عن الرابطة بين الرئيس و المرؤوس في تفويض التوقيع فإنها مبنية على أساس الثقة المتبادلة بين الطرفين أن هذا التفويض له طابع شخصي لذلك فهو يتأثر ما إذا طرأ تغيير على الطرفين ، ويفهم من هذا أن التفويض بالتوقيع ينقضي بتغيير المفوض أو المفوض إليه² كما تجدر الإشارة أيضاً أنه لا تفويض في تفويض التوقيع شأنه في ذلك شأن تفويض الاختصاص ، غير أن من يملك تفويض الاختصاص من شأنه أن يمنح مرة أخرى تفويض التوقيع باسمه ، لكن من يملك التفويض بالتوقيع لا يمكن له أن يفوض مرة أخرى بالاختصاص ولا بالتوقيع.

¹ المرجع السابق، ص 287.

² محمد بكر حسين ، مرجع سابق، ص 68.

المبحث الثاني: قيود الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري

صحيح أنه ثبت وجود هيئات لعدم التركيز الإداري في الجزائر وذلك على المستويين البلدي و الولائي ، وتجسدّ هذا الوجود من خلال الاعتراف بسلطات هذه الهيئات غير المركزية من سلطة اتخاذ القرارات وسلطة التنظيم ، وذلك على أساس التفويض ، حيث منح هذا الأخير كما سبق ورأينا هذه السلطات لهيئات عدم التركيز الإداري لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية لكن هذا الاعتراف يضعنا أمام إشكال آخر من جديد ، فهل هذا الاعتراف مطلق ؟ ويمكن الإجابة هنا بأن الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز ليس مطلقا ، يجدر بنا هنا نسيان أحد مقومات المركزية الإدارية ، وهو مبدأ التدرج الإداري ، وهو القيد الوارد على سلطات هيئات عدم التركيز الإداري ، و الذي يعني " أنه ثمة رابطا قويا يربط بين وحدات الجهاز الإداري في الدولة ، بحيث تبدو في صورة هرم يوجد على قمته رئيس أعلى و في الدرجات التالية رؤساء الإدارات و المصالح ، فيظهر هذا الهرم الوحدة الإدارية في مظاهر الوحدة العاملة التي يسودها روح النظام و تهيمن عليها سلطة أمرة واحدة " ¹ ، ترسم لها خطة السير فيما تصدره من قرارات و تنظيمات.

و إذا كان مبدأ التدرج يشكل القيد الحقيقي على سلطات هيئات عدم التركيز الإداري بتحديدده درجة كل من الرئيس الإداري و مرؤوسه في الهرم الإداري ، فهذا ما من شأنه أن يسهّل علينا تحديد الجهة التي لها أهلية التقاضي عند الاقتضاء.

لذلك فموضوع التدرج الإداري يستدعي منا تفصيلات كثيرة، لذلك سنتناول:

- نطاق السلطة الرئاسية (فرع أول).
- آثار السلطة الرئاسية (فرع ثاني).

¹ حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص292.

المطلب الأول: خضوع هيئات عدم التركيز الإداري للسلطة الرئاسية

تعد السلطة الرئاسية الركيزة الأساسية وجوهر النظام المركزي ومعناها وهو أن يوضع كل موظفي الإدارة المركزية أينما كان مقر أعمالهم أي سواء كانت في العاصمة أو في أقاليم الدولة المختلفة ، في تدرج رئاسي " بحيث يهيمن الرئيس الإداري على المنظمة الإدارية فيما يتعلق بأشخاص العاملين فيها وعلى أعمالهم " وفي قول آخر يمكننا تعريف الرقابة الرئاسية بأنها مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرعوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع ، أي هي حق وسلطة استعمال الأمر والنهي من طرف الإدارة المختصة وواجب الخضوع والطاعة من المرؤوسين ، وتأتي هذه "السلطة شاملة لأشخاص المرؤوسين وأعمالهم ، أي أن الرئيس له أن يلغي أو يعدل قرارات المرؤوس أو يحل قراره هو محلها بسبب مخالفة هذه القرارات للقانون ، أو أنها غير ملائمة في الظروف التي صدرت فيها".

إلا أنه لا يجب فهم هذا الحق بأنه حق مطلق بل هو عبارة عن "اختصاص يمنحه القانون حرصاً منه للمصلحة العامة و حسب سير المرافق العامة" ، و فكرة السلطة الرئاسية هي فكرة مفترضة أي تتبع من طبيعة الأوضاع ، تمارس بغير حاجة إلى نص خاص ، فهي رقابة أصلية يمارسها صاحب الاختصاص الأصلي فلا يمكن للمرؤوس الاحتجاج عليها لعدم وجود نص .مثال ذلك ما أورده المادة 40 من الأمر 06/03¹ المتعلق بالوظيفة العامة حيث نصت على أنه : "يجب على الموظف في إطار تأديته لمهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقاً للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

لكن حتى ولو كانت هذه السلطة مجاز أن تمارس بغير نص إلا أن النص يزيد من شرعيتها في الممارسة ، فهو من يعطيها صفة السلطة ، وتجدر فكرة السلطة الرئاسية

¹ الأمر رقم 06-03 السابق.

أساسها القانوني في عدة قوانين ومنذ زمن طويل ، و الملاحظ أن المشرع الجزائري قد كرسها منذ 1966 عملا بالأمر رقم 66 - 133 المتعلق بالوظيفة العامة (الملغى).

بعد ذلك جاء المرسوم التنفيذي رقم 89 - 224¹ المتعلق بالقانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات ، ليكرس هو الآخر فكرة السلطة الرئاسية ، فذهبت المادة 16 منه إلى الاعتراف بوضع المتصرف الإداري تحت السلطة السلمية (والمقصود بالسلطة السلمية، السلطة العليا أو الرئيس الإداري) و كذلك المادة 32 رسمت وضع المساعد الإداري وضعته هو الآخر تحت السلطة السلمية وقد فصل هذا المرسوم في السلطة الرئاسية في كثير من مواد ، فتجد المادة 39 تحدد مهام كتاب المديرية والمادة 46 تحدد مهام معاونين الإداريين، والمادة 49 تحدد مهام أعوان الإداريين ، و المادة 66 تهتم بمهام المترجمين ، والمادة 76 ترسم مهام المحاسبين السامين و كذلك المادة 116 تبين مهام سلك معاونين ، وغيرها من المواد الكثيرة التي وضعت كل المرؤوسين تحت تصرف السلطة السلمية ، كذلك نجد الأمر 03-06-1 سالف الذكر من بين القوانين المرسوخة لفكرة السلطة الرئاسية و الذي في بادئه أقرّ بأنها تتبع من طبيعة الأوضاع و تمارس بغير الحاجة إلى نص خاص لكن الملاحظ أن هذا الأمر عاود النص عليها في مواده هو، وهذا ما جسّدته المواد 24-40-41-47 ، وكذلك المادة 48 وغيرها ، ومن جميع هذه النصوص نستنتج أن القوانين الأساسية لقضايا النشاطات المختلفة على صعيد الوظيفة الصادرة منذ 2007 إلى غاية 2011 جاءت علما لتكريس مبدأ السلطة السلمية لتنظيم الموظف تنظيما رئاسيا و ربطه بالجهاز الإداري التابع له، ويمارس السلطة الرئاسية طبعا الرئيس الإداري وتكون في نطاق معين ما من شأنه أن يرتب عن ذلك آثار لهذه الممارسة.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 89-224، مؤرخ في 5 ديسمبر 1989 ، متضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية ، جريدة رسمية عدد 24 ، صادرة في 1989.

الفرع الأول: نطاق السلطة الرئاسية

لطالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إداريا و بهذا المعنى تبقى سلطة القرار دائما بيد السلطة المركزية غير أنها لا تجرد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة من هذه السلطة¹ ، وهذا عن طريق التفويض - كما سبق بيانه - بل تتولى الإشراف و الهيمنة على معاونيه، مهما اختلفت مستوياتهم فطالما كانت مجموع الوحدات الإدارية و المرافق مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية خاضعة لقراراتها و سلطتها². وما يهمنا من هذه المسألة بالدراسة هو المجال المحدد لممارسة هذه السلطة خصوصا وأن السلطة الرئاسية تجعل المرؤوس خاضعا لرئيسه الإداري وهنا نتساءل فيما تتمثل سلطة الرئيس الإداري على مرؤوسه؟ ونجيب عن هذا التساؤل بأن الرئيس الإداري يملك سلطة مزدوجة في مواجهة المرؤوس ما يبقى هذا الأخير في حالة تبعية دائمة لرئيسه الإداري ، و تتمثل مظاهر هذه السلطة المزدوجة في سلطة الرئيس على شخص المرؤوس و سلطته على أعمال هذا المرؤوس.

غير أن الإلمام بالإجابة الوافية لهذا التساؤل تقودنا إلى ضرورة التفصيل في سلطة الرئيس الإداري على شخص المرؤوس و سلطته على أعمال هذا الأخير.

أولا : سلطة الرئيس الإداري على شخص المرؤوس

و تظهر سلطة الرئيس الإداري على أشخاص المرؤوس من خلال سلطة تعيين و توزيع الإدارات المختلفة، أي تحديد الوظائف التي يخلقونها بها ول بها و يدخل تحت هذه السلطة أيضا أن للرئيس حق نقل الموظفين من وظيفة إلى أخرى حسب متطلبات حسن سير العمل الإداري ، كذلك من سلطات الرئيس الإداري ترقية المرؤوسين لينالوا درجات عليا في الوظيفة حسب ما قدموه من الكفاءة و المردودية التي تسمح بها القوانين واللوائح

¹ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص11.

² المرجع السابق ، ص11.

1. وفي حال ارتكاب الموظف لمخالفة يعاقب عليها القانون ، فإنه يرجع إلى الرئيس الإداري توقيع الجزاءات التأديبية التي تتدرج حسب جسامه الخطأ المهني ، و ذلك بمجرد التوبيخ شفاهة إلى إنهاء الخدمة بالتسريح.

وعلى كل حال فإن ممارسة هذه السلطات يجب أن يكون في إطار القانون وطبقا للقيود الواردة بالتشريعات حتى وإن رأى البعض أحيانا بعدم وجود ضرورة للنص عليها ، وكل هذه السلطات المذكورة تدخل في حيز التنظيم المعترف للرئيس الإداري، أما في مجال إصدار القرارات و التعليمات فنجد أن للرئيس الإداري أن يصدر في أي وقت الأوامر الملزمة لمؤوسه بقصد تعريفه بالواجب عليه عمله أو الامتناع عنه ، كذلك توجيه الموظفين إلى النصوص القانونية تشريعية أو لائحية أو حتى قرارات فردية واجبة التطبيق²، وقد يتطلب الأمر أيضا إمدادهم بتفسير لهذه النصوص أو تعريفهم بكيفية تطبيقها

وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة ليست امتيازًا للرئيس الإداري ، وإنما هي مجرد نوع من الاختصاص يمارسه هذا الرئيس في حدود القانون، ولما كان الأمر كذلك فإنه من حق المرؤوس أن يتظلم إداريا من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائيا³.

ثانيا : سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس

وفيما يخص هذه المسألة نجد الرئيس الإداري يتمتع بسلطات واسعة في مواجهة الأعمال الصادرة عن مرؤوسه ، ذلك أن هذه السلطة قد تأخذ صورة الإذن المسبق أو التصريح، بحيث أنه من غير المجال المرؤوس اتخاذ الإجراءات في مجال اختصاصه إلا بعد أن يحصل على إذن رئيسه و في مجال امتناع الرئيس الإداري عن إعطاء مرؤوسه

¹ حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص294.

² المرجع السابق ، ص294.

³ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص15 .

الترخيص و التسريح بمباشرة النشاط يتمتع المرؤوس عن الإتيان بهذا النشاط¹ في هذه الحالة هنا تدخل تحت شاكلة التنسيق حيث يتوقف عمل المرؤوس على قرار رئيسه فنقول أن الرئيس الإداري قد قام بالتصديق على عمل المرؤوس.

فالقرار والتصديق كما هو معروف يقتضي ضرورة الحصول على موافقة الرئيس على التصرف حتى يعد صحيحا ،أما خروجه إلى حيز النفاذ فيكون من تاريخ هذه المصادقة التي قد تأخذ صورة ضمنية ،و يتحقق ذلك في حالة مضي مدة معينة على قرار المرؤوس دون أن يقابل من جانب رئيسه باعتراض ما، شريطة أن يقرر المشرع صراحة أن يقابل مضي مدة معينة دون التزام الرئيس يعتبر في حكم الموافقة أو التصديق على قرار المرؤوس و يستطيع الرئيس أيضا في ظل هذه السلطة "وقف قرار مرؤوس بمعنى إرجاء تنفيذه " ² فلا يترتب هنا آثار قانونية وذلك طوال فترة الوقف ، كما يمكن للرئيس إلغاء قرارات المرؤوس طالما ينفرد بصفة الرئيس ، ولهذا تعتبر سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسه رقابة لاحقة وقد ينصب الإلغاء على القرار بكامله أو على جزء منه فقط ، و ذلك إذا ما لاحظ الرئيس أن قرار مرؤوسه مخالف للقانون أو لعدم ملاءمته ، حتى ولم تكن هناك مخالفة قانونية قام بها المرؤوس يبقى الرئيس دائما حق التعقيب على أعمال مرؤوسه،نقصد بذلك سلطة الرئيس الإداري في تحديد قرارات المرؤوس وهذا التحديد هنا يفترض سبق قيام المرؤوس بمباشرة اختصاصه ،ليأتي الرئيس الإداري ويعدل فيه بما يراه مناسبا.

الفرع الثاني: آثار ممارسة السلطة الرئاسية

لما كانت السلطة الرئاسية تشكل في مضمونها قيما حقيقية يحد من سلطات هيئات عدم التركيز الإداري فإنه من الطبيعي أن تنقص من استقلالية هذه الأخيرة والحد بشكل

¹ حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص195.

² المرجع السابق ، ص196.

واضح من سلطاتها وفي البداية تجدر التركيز بأن ممارسة هيئات عدم التركيز الإداري لسلطاتها التنظيمية وكذا سلطة اتخاذ القرارات تتوقف على تفويض صريح من الإدارة المركزية غير أن هذه الأخيرة في نفس الوقت تمارس على هذه الهيئات سلطة من نوع آخر تتعلق في بعض الأحيان بشخص المفوض ، وهو في نفس الوقت المرؤوس وأحيانا أخرى بأعماله وهذا ما بيّناه سابقا بفكرة السلطة الرئاسية.

هذا ، وإن الوقوف على حقيقة الآثار المترتبة على تطبيق السلطة الرئاسية كقيد على سلطات هيئات عدم التركيز الإداري يقودنا إلى اكتشاف مظاهر عدم الاستقلالية هذه السلطات، كما يقودنا أيضا إلى مشكلة المسؤولية الإدارية لهيئات عدم التركيز الإداري.

أولا: عدم استقلالية هيئات عدم التركيز الإداري

يظهر وجه عدم استقلالية هيئات عدم التركيز الإداري من خلال ممارسة السلطة المركزية عدة سلطات يمكن لنا إجمالها في:

1- سلطة التوجيه

هو اختصاص أصيل للسلطة السلمية يمكنها من ملاحظة الجهود المبذولة من طرف هيئات عدم التركيز الإداري ، و ذلك من خلال الأوامر و التعليمات و الإرشادات¹ ، فهي إذن عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم لمراقبة ، و ملاحظة المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين و توجيه جهودهم و دفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة.

2- سلطة الرقابة و التعقيب:

¹ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص16.

و تتيح هذه السلطة للإدارة المركزية بالعاصمة بالقيام بمجموعة من الصلاحيات فهي وحدها من تقوم بإجازة¹ عمل هيئات عدم التركيز الإداري ، و تملك تعديلها و إلغائها أو حتى سحبها.

ولتفصيل هذه السلطة أكثر سنتناول هذه الصور كل على حدا²:

3- سلطة الإجازة أو المصادقة:

حيث تتمكن الإدارة السلمية هنا من إجازة قرار أعمال مرؤوسيتها على مستوى أقاليم الدولة (و نقصد بمرؤوسيتها الإدارية هيئات عدم التركيز الإداري)، إلاّ أن هذا الإقرار قد يتخذ صورة ضمنية ، و ذلك بسكوت الإدارة المركزية بالعاصمة عن الأعمال المقدمة من طرف هذه الهيئات غير الممركزة.

كما يمكن أن يتخذ صورة صريحة تكون بصدور قرار أو ما يصطلح عليه عادة بالمقرر الصادر عن الرئيس ليصادق فيه على أعمال المرؤوس.

4- سلطة التعديل:

تملك السلطة المركزية اختصاصا أصيلا بتعديل القرارات الصادرة عن هيئات عدم التركيز الإداري، ذلك أنه إذا حصل وأن رأيت بأن أحد القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة غير مناسبة لما تستوجبه ظروف و طبيعة العمل الإداري جاز لها التعديل فيه و لا نقصد بسلطة التعديل أن القرار غير مشروع، و إنّما هذه السلطة تمتد إلى المشروعة منها أيضا، إذ أن التعديل يمارس هنا لأن الإدارة المركزية تعتبره غير مناسب.

¹ المرجع السابق ، ص19 .

² المرجع السابق ، ص19 .

5- سلطة الإلغاء:

ويقصد بها أن تقوم السلطة السلمية بالقضاء على آثار القرارات الإدارية الصادرة عن هيئات عدم التركيز الإداري، و إعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط، بمعنى عدم المساس بالآثار المترتبة عنها في الماضي. و نعني بسلطة الإلغاء هذه مواجهة كل أعمال القرار غير المشروع بحكم الإعدام الفوري لها إلا أن هذا الحكم بالإعدام قد يواجه قرارات مشروعة لكن في نطاق ضيق يتعلق بمساسها بجانب الملائمة و ظروف معطيات العمل الإداري.

و تجدر الإشارة إلى أن هذا الإلغاء هو إلغاء إداري و يبعد كل البعد عن الإلغاء القضائي ذلك أن الإلغاء الإداري يمس كل القرارات المشروعة و غير المشروعة ، في حين أن الإلغاء القضائي يمسّ فقط الجانب غير المشروع من القرارات و الأعمال.

6- سلطة السحب

قد يتداخل و يتشابه مصطلح السحب مع مصطلح الإلغاء فيظن البعض أنهما نفس السلطة ، لكن الحقيقة أنهما يختلفان في نقطة جوهرية تكمن في أن سلطة السحب تكون بأثر رجعي ، ذلك أن للسلطة السلمية إزالة و إنهاء الآثار القانونية للتصرفات الصادرة عن إحدى الهيئات غير الممركزة على مستوى أقاليم الدولة المختلفة ، و يكون ذلك بأثر رجعي بمعنى محو آثارها في الماضي و الحاضر و المستقبل¹.

و بالنظر إلى هذه السلطة و يجب توافر شرطين رئيسيين لشرعية ممارستها:

6-1- من حيث الموضوع: و يجب أن ينصب السحب على القرارات و التصرفات التي تحتوي مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم².

¹ المرجع السابق ، ص 22 .
² المرجع السابق ، ص 22 .

6-2- من حيث المدة: "وجب ممارسة سلطة السحب في إطار زمني معين"¹، فإن صدر قرار أو عمل معين من إحدى الهيئات غير المركزية و تجاوز من مدة إصداره فترة محددة بأربعة أشهر (وهي المدة المقررة إجرائيا للطعن بالإلغاء في قرار إداري) ، ولم تسارع السلطة السلمية بسحبه اكتسب هذا الأخير حصانة ضد السحب.

ثانيا : تحمّل الرئيس للمسؤولية الإدارية

لقد سبق و رأينا أن هيئات عدم التركيز الإداري ما هي إلا صورة مخفّفة للمركزية الإدارية و هذا ما يعني أن هيئاتها تتمتع بسلطتها مخففة عن تلك المتواجدة على مستوى العاصمة ، كما اكتشفنا أيضا أن هذه الهيئات في أغلبها تفتقر للشخصية المعنوية مما يجعلها تجسد صورة مرؤوس إداري تحت سلطة الرئيس الإداري الأعلى.

و لما كانت السلطة الرئاسية تشكّل قيدا على الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري فهذا ما من شأنه الإنقاص من سلطات المرؤوس الإداري - كما سبق و بيّنا ذلك - و يجعله في تبعية لرئيسه و يظهر أثر هذه الرقابة في حالة منازعتها، ذلك أن المنازعات الإدارية تستدعي ضرورة توافر الشخصية المعنوية لتحديد الجهة التي سترفع الدعوى ضدها ما إن وجد ضرر صادر عنها، أما في حالة افتقار الجهة مصدرة الضرر للشخصية المعنوية فإنها تحد مرؤوسه ، ويجب في هذه الحالة الرجوع إلى السلم الإداري ، وهذا ما يحصل تحديدا مع هيئات عدم التركيز الإداري.

المطلب الثاني: خضوع هيئات عدم التركيز الإداري للسلم الإداري

في المركزية الإدارية تكون الأجهزة الإدارية المختلفة هي مجرد فروع و أيدي الإدارة المركزية، التي تتجسد في الحكومة المركزية بالعاصمة ، وهكذا تكون مختلف الأجهزة

¹ المرجع السابق ، ص 22 .

الإدارية في الدولة في حالة خضوع وتبعية الإدارة المركزية بالعاصمة ، و مقتضى هذا أن يجمع موظفي الدولة تحت ما يعرف بالسلم الإداري¹.

لذلك نجد أن الوزير المختص يكون في القمة وينتهي بالموظفين من الدرجات الدنيا المنتشرين في مختلف أنحاء أقاليم الدولة ، فالترج إذن في التنظيم الوظيفي ينظر إليه من القمة إلى القاعدة وليس العكس ، بمعنى أن الموظفين المتواجدين في المناصب أعلى في السلم الإداري ملاحظ أن مركزهم القيادي يفرض بالضرورة أن يتمتعوا بسلطات يمكنهم من خلالها أن يمارسوا هذا الدور القيادي ، كذلك تساعدهم هذه السلطات في الدفع بعجلة النشاط الإداري ليتمكنوا من تحقيق الخدمات المرجوة منهم على أكمل وجه ، ويفهم من هذا أن التبعية التدريجية تحتم خضوع الموظف المرؤوس لما يصدره رئيسه المباشر من تعليمات وأوامر ملزمة . ويتم ترتيب هذه التبعية في سلم أداري تدريجي من أعلى إلى الأسفل حتى أدنى درجات الإدارة وبهذا لا يمكن للمرؤوس أن يعترض على أوامر رئيسيه ، إذ على المرؤوس إذن التزام قانوني صارم بطاعة ما يصدره رئيسه من تعليمات وأوامر تمس شروط العمل.

وتجدر الإشارة إلى أنه من المفروض أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء يكون لهم من الأقدمية في الخدمة ما يمكنهم أكثر على إدراك طبيعة العمل وحاجاته ومتطلباته²، وتبعاً لذلك فهم الأكثر قدرة ودراية على مواجهة مشاكل العمل وحلها ، بالإضافة إلى أن الرئيس يعد المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يترأسها ، فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور ، فهي تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي الذي يفترض في قمته أن نجد رئيساً واحداً فلا يكفي أن يوجد الموظفين في مقر عمله في الأوقات الرسمية المخصصة لذلك أن يؤدي العمل المسند إليه أثناءها ، بل لابد عليه أن يطيع في ذلك

¹ محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 58.

² عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 156.

العمل رؤساءه ، وكذلك كل ما يصدر عنهم من أوامر وقرارات¹ ، فإن أخل المرؤوس بواجب الطاعة من جانبه استحق الجزاء من رئيسه.

فهذه هي العلاقة التي تحكم الرئيس والمرعوس في تدرج السلم الإداري ، ويستدعي منا هذا التدرج التعمق أكثر في مضمون واجب الطاعة وكذلك حدوده.

الفرع الأول: واجب طاعة المرؤوس للرئيس

يصطلح على واجب طاعة المرؤوس للرئيس بالتبعية التدرجية والتي تعني خضوع الموظف لما يصدره رئيسه المباشر من تعليمات وأوامر ملزمة ، ويتم ترتيب هذه التبعية وفقا لسلم إداري تدرجي من أعلى إلى أسفل حتى أدنى درجات الإدارة ، وفي ذلك لا يمكن للمرؤوس أن يعترض على أوامر رئيسه² ، وقد سبق لنا القول أن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسه ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها.

وواجب طاعة المرؤوس لرئيسه الإداري واجب مجسد قانونا ، نجده في محتوى أحكام الأمر 03-06 ، حيث نصت المادة 40 منه على أنه : " يجب على الموظف في إطار تأديته مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيم المعمول بها".

وتأتي المادة 1/47 في نفس السياق وتضيف بالنص "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤولا عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".

غير أن هذا الموضوع يستدعي منا التفصيل أكثر في مضمون واجب الطاعة هذا وكذا الانعكاسات التي من شأنه أن يثيرها.

¹ عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص11.

² عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص11.

أولا :مضمون واجب طاعة المرؤوس لرئيسه

"لا نعني بواجب طاعة المرؤوس لرئيسه إهدار كرامة " ¹ هذا المرؤوس إطلاقا أو منعه م إبداء رأيه أو التصرف في حدود القانون ، بل إننا نريد القول فقط أنه على المرؤوس الإداري عدم الاستخفاف بأوامر رئيسه أو أن يضرب بها عرض الحائط ، ومن هنا كان للمرؤوس حق إبداء رأيه ومناقشة رئيسه لها يصدر من قرارات عن هذا الأخير فيما يتعلق بمجال عمل المرؤوس ، كذلك له أن يقترح ما يراه مناسباً لصالح العمل ²، لكن دون أن يخرج عن حدود علاقة الاحترام المتبادلة الواجب وجودها بين الطرفين ، فليس هناك من ضرر إن وجدت وجهة نظر للمرؤوس حول مسألة معينة ودافع عنها ، واجتهد في إقناع رئيسه الأخذ بها مادام ذلك يفعل بحسن نية في سبيل المصلحة العامة وأهم من ذلك غير خارج عن القانون ولا يحول واجب طاعة المرؤوس للرئيس في العمل بالدرجة الأولى وهذا دائما يكون في إطار الاحترام والتوقير اللازمين من هذا المرؤوس تجاه رئيسه" وألا تكون الغاية من هذا العمل الكيد والإضرار بشخص الرئيس الإداري أو الغاية منه الإبلاغ للكشف عن المخالفة المبلغ عنها توصلا إلى ضبطها " ³ . ونجد أيضا في واجب طاعة المرؤوس لرئيسه في العمل أن هذا الواجب لا يمنع من وجود حق معترف به للمرؤوس هو حق التظلم ، فللمرؤوس الإداري تقديم التظلم أو الشكوى إلى رئيسه حول أمور تهمه في العمل أو قرارات تمسه بغض النظر عما إذا قبل الرئيس بإلغائها أو التحديد فيها كليا أو جزئيا قبل اللجوء إلى القضاء، لكن من الضروري و الواجب أن يكون مضمون التظلم بجمل و عبارات لائقة فلا يجدر بالمرؤوس الإداري التخلي عن واجب اللياقة في محاسبة رئيسه و استحق بذلك جزاء تأدية واجب الطاعة إذا يقتضي أن يطبق المرؤوس أوامر رئيس و يتمثل لها بالطاعة ، ولا تعني بذلك تجريد

¹ حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ،ص299.

² المرجع السابق ، ص299.

³ المرجع السابق ، ص299

من حقوقه أو المساس بكرامته بل نعني جوا من الاحترام المتبادل بين المرؤوس والرئيس الإداري.

ثانيا : آثار طاعة الرئيس للمرؤوس

لما كان السلم الإداري يشكل في مضمونه قيادا على سلطات هيئات عدم التركيز الإداري كان له الأثر الواضح في الحد من هذه السلطات.

وإن فتح المجال للحديث عن هذا الأثر يرجعنا بالضرورة إلى عدم استقلالية هذه الهيئات والذي سبق وأن تناولناه في تبعات السلطة الرئاسية ، وحقيقة هذا التطابق يرجع إلى التداخل الموجود بين السلطة الرئاسية والسلم الإداري حيث يعتبران صورتين أو ركنين لمبدأ التدرج الإداري.

وعن هذه الآثار فيمكن أن نجعلها في القول : أن المرؤوس الإداري بهذا الصدد مجبر على الامتثال لأوامر رئيسه والخضوع لسلطاته والعمل بغير ذلك يعرضه للجزاء¹. وهذا ما يحصل تحديدا مع هيئات عدم التركيز الإداري والتي لا تملك إلا الامتثال لأوامر السلطة المركزية بالعاصمة والقبول بممارسة هذه الأخيرة عليها من سلطة التوجيه سلطة المراقبة سلطة الإلغاء وسلطة السحب (كما بينا ذلك في السلطة الرئاسية).

الفرع الثاني: حدود طاعة المرؤوس لرئيس الإداري

صحيح أنه من واجب المرؤوس الإداري طاعة رئيسه في العمل ، ويمثل لكل أوامره وقراراته ، مادام لا يعني تجريد هذا المرؤوس من حقوقه أو المساس بكرامته ، وإنما يعني احتراما متبادلا بين المرؤوس ورئيسه الإداري² ، يدخل في إطاره عدم تجاوز المرؤوس لحدود الأوامر الرئاسية ، فإذا أمر الرئيس الإداري مرؤوسه بتنفيذ أمر معين

¹ عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص16.

² المرجع السابق ، ص 16 .

وتجاوز هذا الأخير الحدود الموصى بها فإنه وحده من يتحمل المسؤولية الكاملة وكأن أمر الرئيس لم يكن لكن بشرط أن يكون أمر الرئيس هنا مشروع ، أما القول بعدم شرعية القرار الإداري الصادر من الرئيس الإداري فإن من شأنه أن يدخله في متاهة أخرى . لذا يجب علينا دراسة كل حالة على حدا.

أولاً: الأوامر المشروعة

و في هذا الصدد يمكننا القول بأنه إذا كان الأمر صادر من الرئيس الإداري و يتمشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا مجال للشك بالزامية طاعة المرؤوس¹ .

غير أن هذا لا يمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه الإداري و يراجعه بشأن مسألة معينة مادام لم يتجاوز أخلاقيات الوظيفة.

و لهذا رأى الفقهاء بأن أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المرؤوس قبل إصدار القرار، أي في المرحلة التمهيدية لإصداره² ، وفي هذا تدخل الخبرة المهنية و كفاءة المرؤوس الذي يفتح الباب للنقاش ، أما في حالة ما إذا صدر القرار فإنه يصبح ملزماً للطاعة من جانب المرؤوس من يوم صدوره.

ثانياً: الأوامر غير المشروعة

صحيح أنه من واجب المرؤوس الإداري طاعة رئيس في العمل و يمثل لكل أوامره و قراراته إلا أن هذا الواجب قد ورد عليه قيود ذلك أنه لا طاعة فيما هو غير مشروع و مخالف للقانون إذ يختلف الأمر هنا لو افترضنا أن الرئيس الإداري أمر مرؤوسه بارتكاب جريمة القتل علماً أنها جريمة منصوص عليها و معاقب عليها بنصوص قانون العقوبات "ذلك أن المشرع في هذه المسألة يخاطب الجميع بموجب قانون العقوبات"³ .

¹ المرجع السابق ، ص17.

² المرجع السابق ، ص17.

³ حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص301.

فلا فرق بين الرئيس والمرؤوس، فالجرائم غير المشروعة في القانون تبقى غير مشروعة ومعاقب عليها وليس من صلاحيات الرئيس الإداري مهما كانت درجة أن يضفي عليها صفة الشرعية ولا أن يجعله سبب من الأسباب الإباحة وبذلك لا يستطيع المرؤوس التذرع به إذا تآتى فعلا معاقب عليه قانونا تنفيذيا لأمر رئيسه، لذلك يكون على المرؤوس إذا كان يعلم أن ما أمر بتنفيذ يندرج تحت طائلة التجريم بنصوص صريحة في قانون العقوبات، عليه في هذه الحالة أن يمتنع عن التنفيذ وإلا عرض نفسه للمساءلة الجنائية، بل وأكثر من هذا لا يكفي الإفلات من العقاب أنه فعل ما فعل بحسن نية، وإنما كان من المتعين عليه أن يثبت عدم ارتكابه للفعل المخالف للقانون، و أن يعتقد مشروعية ما يفعل و أن يقوم اعتقاده على أسباب معقولة¹، ولا يقف حد واجب طاعة المرؤوس لرئيسه عند الجرائم المقررة في قانون العقوبات بل حتى وإن تعلّق الأمر بارتكاب مخالفات لا تصل جسامتها إلى حد وقوعها تحت طائلة قانون العقوبات، فحتى هذا لا يعفي المرؤوس نفسه من المسؤولية، إلا إذا توفرت شروط معيّنّة كأن يكون المرؤوس قد نبّه رئيسه كتابة إلى وجود مخالفة، حيث أن طاعة الرئيس لا تحول بين المرؤوس واحترامه للقانون، و على ذلك إذا نفذ المرؤوس الأمر المخالف للقانون بصفة تلقائية يعرض نفسه للمسؤولية عن فعله هذا.

و في حالة إذا أصرّ الرئيس الإداري على أمره هذا المخالف للقانون بالرغم من وجود تنبيه كتابي بالمخالفة من قبل المرؤوس، فهنا يجب أن يصدر الأمر عن الرئيس كتابيا.

و هذا الأمر هو الذي يحدّد المسؤولية في شخص الرئيس لا المرؤوس²، فهو بمثابة الدليل و يمكن القول بأن السلطة الرئاسية ملزمة للمرؤوس الإداري بواجب الطاعة و بقوة القانون، لكن لا نعني بذلك طاعة المرؤوس لرئيسه طاعة عمياء، فالمرؤوس

¹ المرجع السابق، ص 301.

² المرجع السابق، ص 302.

ليس آلة صماء تنفذ ما تؤمر به بدون تفكير ، بل يجب على المرؤوس أن يعمل عقله كإنسان و كموظف مسؤول ، فيمتنع عن ارتكاب الأمر الذي يتضمن ارتكاب جريمة يعاقب عليها القانون و ألاّ ينفذ الأوامر غير المشروعة الأخرى إلاّ إذا كان ذلك بعد تنبيه رئيسه إلى عدم مشروعيتها على أن تصل إليه مكتوبة ، حتى يعفي نفسه من مسؤولية تنفيذها ، و إن نفذ الأمر بصفة تلقائية يكون قد عرض نفسه إلى المساءلة و الجزاء.

خاتمة الفصل الثاني:

إن اتساع دائرة النشاط الإداري للدولة و تنوعه يتطلب وجود هيئات إقليمية ، لكن التجسيد الفعلي لهذه الهيئات يجب أن يستند إلى أساس و مبرر شرعي يقوم عليه باعتراف بها و قيودا تتحكم فيه ، فأما الأساس يتمثل في تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع و لكليهما شروط و آثار و كذا السند القانوني لهما و أما قيود الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري تتجسد في الخضوع للسلطة الرئيسية من خلال عدة سلطات (التوجيه الرقابة و التعقيب ، السحب ، التعديل ، الإلغاء) و الخضوع للسلم الإداري من خلال واجب طاعة المرؤوس للرئيس و حدود هذا الواجب من خلال الأوامر الشرعية و الأوامر الغير الشرعية.

الخسائر
الثقافة

خاتمة

يعد إنشاء هيئات إدارية على مستوى الأقاليم مكسبا حقيقيا في التنظيم الإداري

و هذا تطبيقا لفكرة عدم التركيز الإداري التي تهدف إلى تخفيف الأعباء عن السلطات المركزية و يعمل على تقريب الإدارة من المواطن ، و بالتالي المحافظة على ديمومة و سيرورة العمل الإداري و القضاء تدريجيا على مظاهر البيروقراطية ، و مما سبق دراسته يمكن أن نعرض على النتائج التالية:

- هيئات عدم التركيز الإداري وجدت تجسيدا لفكرة عدم التركيز الإداري ، الذي يقتضي وجود إدارات أو هيئات حكومية في الأقاليم تابعة لأجهزة السلطة التنفيذية في العاصمة ، و تمثلها على مستوى الأقاليم ، مع منح هذه الهيئات جزء من صلاحيات الوزراء بحيث يستطيع التقرير و البت فيها دون الرجوع إلى السلطة المركزية و في حدود الصلاحيات الممنوحة لها مع بقاء هذه الهيئات تمارس نشاطاتها تحت إشراف و متابعة السلطة المركزية.

- هيئات عدم التركيز تشكل اليوم نموذجا إداريا حيا مخففا عن الإدارة المركزية وذلك على مستوى الولاية و البلدية ، فهي على المستوى الولائي تتجسد في : " الوالي كمثل للدولة والمديريات التنفيذية على مستوى الولاية " ، و هي على المستوى البلدي تتجسد في الدائرة و رئيس البلدية كمثل للدولة .

- التجسيد الفعلي لهذه الهيئات من خلال الاعتراف بها و بسلطاتها في مجال التنظيم و اتخاذ القرارات الإدارية.

- هيئات عدم التركيز الإداري تضطلع بالوظيفة الإدارية بناء على الترخيص من قبل الإدارة المركزية بالعاصمة مستندة في ذلك على تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع اللازمين لمباشرة هذه السلطات، و هو ما من شأنه نقل السلطة من العاصمة و توزيعها على مستوى الأقاليم المختلفة.

- الاعتراف لهيئات عدم التركيز الإداري بسلطة التنظيم و البت النهائي في بعض الأمور الإدارية دون الرجوع إلى الإدارة المركزية في العاصمة لا يعني تمتعها بالاستقلالية التامة في مباشرة هذه المهام ، كون هيئات عدم التركيز الإداري تخضع لمبدأ التدرج الإداري و الذي يشكل قيذا حقيقيا على ممارسة هذه الهيئات لصلاحياتها بخضوعها لكل من السلطة الرئاسية و السلم الإداري ، و هذا ما يجعل من هيئات عدم الإداري في حالة التبعية للسلطة المركزية بالعاصمة ، و بهذا المفهوم نكون قد التركيز ميزنا هيئات عدم التركيز الإداري عن باقي الهيئات الإدارية الأخرى.

- استحداث هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى أقاليم الدولة المختلفة قد ساعد في تخفيف العبء عن الإدارة المركزية و هو ما يجعل من هذه الهيئات عصب إداري ضروري في التنظيم الإداري للدولة.

- في إطار أسلوب التركيز الإداري المتشدد لا يزال هناك تجاهل واضح لأسلوب عدم التركيز الإداري، و هذا ما من شأنه الإضعاف من قرارات هذا الجهاز الإداري المنتشر في أنحاء أقاليم الدولة.

- هناك مبالغة في انتهاج أسلوب التركيز الإداري و هو ما أدى إلى التعطيل من العمل بالقرارات الإدارية الصادرة عن هيئات عدم التركيز الإداري سعيا منها للحصول على التصديق.

- افتقار البعض من هيئات عدم التركيز الإداري كالدائرة إلى أساس قانوني الخاص بها، ما من شأنه تخفيف الحرج الذي يشوبها.

وأما اقتراحاتنا المقدمة في هذا المجال تكون كالاتي:

ضرورة تبيان المركز القانوني لكل هيئات عدم التركيز الإداري بنصوص قانونية واضحة ما من شأنه تخفيف الدراسة لدى الباحثين في هذا المجال.

استحداث أساس قانوني جديد يتعلق بالدائرة" سواء بموجب نصوص قانونية خاصة أو تضمينها في قانون الولاية، على اعتبار أن هذه الدائرة تخضع لسلطة الوالي وهو ما من شأنه توضيح و فك كل الغموض الذي يثار حول أسس استحداثها و سبل تنظيمها.

- من المستحسن إضفاء أهلية التقاضي على جميع هيئات عدم التركيز الإداري الأمر الذي يخفف تحمل الوالي للمسؤولية الإدارية للأجهزة التابعة له ، وكذا تسهيل الاقتضاء لدى المواطن.

- من المستحسن إنشاء فروع تابعة للمديريات التنفيذية الولائية على مستوى جميع البلديات وهذا بهدف تقريب الإدارة من المواطن.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، 28 نوفمبر 1996 ، الصادر بالمرسوم صادرة في 08 ديسمبر 1996 ، المعدل و المتمم.
- القانون العضوي رقم 01-12 ، مؤرخ في 12 جانفي 2012 ، المتعلق بنظام الانتخابات ، جريدة رسمية عدد 1 ، صادرة في 14 جانفي 2012.
- الأمر رقم 155-66 ، مؤرخ في 8 جوان 1966 ، يتضمن قانون الإجراءات الجزائرية المعدل و المتمم بالأمر 02-11 ، مؤرخ في 23 فيفري 2011 ، جريدة رسمية عدد 12 صادرة في فيفري 2011 .
- الأمر رقم 58-75 ، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم بالقانون 07-05 ، الجريدة الرسمية عدد 31 ، المؤرخة في 13 مايو 2007.
- القانون رقم 90-08 ، مؤرخ في 7 أفريل 1990 .متعلق بالبلدية ،ملغى بالقانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جويلية 2011 ، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 ، مؤرخة في 3 جويلية 2011.
- الأمر 03-06 ، مؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جريدة رسمية عدد 46 ، صادرة في 2006 .
- القانون رقم 40-2011 ، مؤرخ في 28 جويلية 2011 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011 ، جريدة رسمية عدد 40 ، صادرة في 20 جويلية 2011.
- القانون رقم 07-12 ، مؤرخ في 21 فيفري 2012 ، يتعلق بالولاية ، جريدة رسمية عدد 12 ، مؤرخة في 21 فيفري 2012.

- المرسوم الرئاسي رقم 240-99 ، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، محدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية ، جريدة رسمية عدد 26 ، الصادر في 1999 .
- المرسوم التنفيذي رقم 224-89 ، مؤرخ في 5 ديسمبر 1989 ، متضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسة و الإدارات العمومية ، جريدة رسمية عدد 24 ، صادرة في 1989 .
- المرسوم التنفيذي رقم 174-90 ، مؤرخ في 9 جويلية 1990 ، المحدد لكيفيات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وسيرها المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 404-05 ، مؤرخ في 17 أكتوبر 2005 ، الجريدة الرسمية عدد 70 ، المؤرخة في 19 أكتوبر 2005 .
- المرسوم التنفيذي رقم 230-90 ، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، جريدة رسمية عدد 31 لسنة 1990 ، المعدل بموجب المرسوم رقم 305-91 جريدة رسمية عدد 41 ، صادرة في 1991 .
- المرسوم التنفيذي رقم 306-91 ، مؤرخ في 24 أوت 1991 ، يتضمن قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة ، جريدة رسمية عدد 41 ، صادرة في 1991 .
- المرسوم التنفيذي رقم 215-94 ، مؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية ، جريدة رسمية عدد 48 ، مؤرخة في 23 جويلية 1994 .
- المرسوم التنفيذي رقم 265-96 ، يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي وتحديد مهامه وتنظيمه ، ج ر . عدد 47 صادرة في 1996 .

- المرسوم التنفيذي 98-143 ، مؤرخ في 10 مايو 1998 ، متضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد و المواصلات أمام العدالة ، جريدة رسمية عدد 29 ، مؤرخة في 13 مايو 1998.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-436 ، مؤرخ في 10 نوفمبر 2005 ، يتضمن مهام مديرية الأشغال العمومية ، جريدة رسمية عدد 74 ، مؤرخة في 13 نوفمبر 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 95-333 ، مؤرخ في 25 أكتوبر 1995 ، يتضمن مهام محافظة الغابات.
- المرسوم التنفيذي رقم 15-15 مؤرخ في 22 جانفي 2015 يتضمن مهام مديرية الصناعة و المناجم.

ثانيا: الكتب العامة

- بوحميذة عطاء الله ، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة للنشر الجزائر، 2011 .
- حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية مصر 2004.
- محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، مصر الطبعة 1 ، 2007 .
- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، دار لباد ، الجزائر، الطبعة 2 ، 2007 .
- علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، دار الهدى للنشر ، الجزائر، 2010 .

- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار جسور للنشر ، الجزائر، الطبعة 2، 2007 .

- فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر .2009.

ثالثا:الكتب المتخصصة

محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر الجزائر، 2004 .

محمد الصغير بعلي ،النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر الجزائر .2009.

علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى للنشر الجزائر.

- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، دار جسور للنشر ،الجزائر الطبعة1 .2012.

- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، دار جسور للنشر ، الجزائر، الطبعة 1 .2012.

الفهرس

الفهرس

الإهداء

شكر و عرفان

أ	.....مقدمة
03	..... الفصل الأول : الإطار النظري لهيئات عدم التركيز الإداري
04	..... المبحث الأول: هيئات عدم التركيز الإداري
04	..... المطلب الأول : أنواع هيئات عدم التركيز الإدارية
05	..... الفرع الأول : هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى الولاية
05	..... أولاً: الوالي
10	..... ثانيا: المديرية التنفيذية
17	..... الفرع الثاني: هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى الدائرة
18	..... أولاً: رئيس الدائرة
23	..... ثانيا: السلطات المساعدة لرئيس الدائرة
25	..... الفرع الثالث : هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى
37	..... المطلب الثاني :ارتباط هيئات عدم التركيز الإداري بالوظيفة
38	..... الفرع الأول : سلطة اتخاذ القرارات
39	..... أولاً : المجال الشخصي لسلطة اتخاذ القرارات
40	..... ثانيا : المجال الموضوعي لسلطة اتخاذ القرارات
41	..... الفرع الثاني : سلطة التنظيم
41	..... أولاً :المجال الشخصي لسلطة التنظيم
42	..... ثانيا :المجال الموضوعي لسلطة التنظيم
44	..... المبحث الثاني :تميز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات الأخرى
44	..... المطلب الأول: تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات المركزية
45	..... الفرع الأول : مضمون المركزية الإدارية
45	..... أولاً :التركيز الإداري
46	..... ثانيا :التدرج الإداري

46	..... الفرع الثاني :هيئات المركزية الإدارية.
47	..... أولا : رئيس الجمهورية.
48	..... ثانيا :الوزير الأول.
48	.....المطلب الثاني :تميز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات اللامركزية.
49	..... الفرع الأول :مضمون اللامركزية الإدارية.
49	..... أولا : وجود مصالح إقليمية متميزة عن المصالح الوطنية.
50	..... ثانيا : خضوع هيئات عدم التركيز الإداري لوصاية السلطة المركزية.
50	..... الفرع الثاني :هيئات اللامركزية الإدارية.
51	..... أولا :البلدية.
52	..... ثانيا: الولاية.
54	..... خاتمة الفصل الأول.
55	..... الفصل الثاني : الإطار العملي لهيئات عدم التركيز الإداري
57	.....المبحث الأول :أساس الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري.
58	.....المطلب الأول : تفويض الاختصاص.
60	..... الفرع الأول :التكريس القانوني.
60	..... أولا :الأحكام الدستورية.
61	..... ثانيا :الأحكام القانونية.
62	..... الفرع الثاني :مضمون تفويض الاختصاص.
63	..... أولا :شروط تفويض الاختصاص.
64	..... ثانيا :آثار تفويض الاختصاص.
66	.....المطلب الثاني : تفويض التوقيع.
67	..... الفرع الأول :التكريس القانوني.
67	..... أولا :النصوص القانونية.
68	..... ثانيا :اللوائح التنظيمية.
69	..... الفرع الثاني :مضمون تفويض التوقيع.
69	..... أولا : شروط تفويض التوقيع.

71	.....ثانيا :آثار تفويض التوقيع.....
73	.....المبحث الثاني : قيود الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري
74	.....المطلب الأول : خضوع هيئات عدم التركيز الإداري للسلطة الرئاسية
76	.....الفرع الأول: فكرة السلطة الرئاسية.....
76	.....أولا: سلطة الرئيس الإداري على أشخاص المرؤوس.....
77	.....ثانيا : سلطة الرئيس الإداري على أعمال المرؤوس.....
78	.....الفرع الثاني : آثار السلطة الرئاسية.....
79	.....أولا : عدم استقلالية هيئة عدم التركيز الإداري.....
82	.....ثانيا : تحمل الرئيس المسؤولية الإدارية.....
82	.....المطلب الثاني : خضوع هيئة عدم التركيز الإداري للسلطة الإدارية
84	.....الفرع الأول : واجب طاعة المرؤوس للرئيس.....
85	.....أولا : مضمون واجب طاعة المرؤوس للرئيس.....
86	.....ثانيا : آثار طاعة الرئيس للمرؤوس.....
86	.....الفرع الثاني : حدود طاعة المرؤوس للرئيس الإداري.....
87	.....أولا : الأوامر المشروعة.....
87	.....ثانيا : الأوامر الغير مشروعة.....
90	.....خاتمة الفصل الثاني.....
91	.....خاتمة.....
94	.....قائمة المراجع.....
I	.....الفهرس.....



ملخص المذكرة

إن زيادة مساحة الدولة و زيادة الكثافة السكانية و تنوع النشاط الإداري دفع السلطة التنفيذية إلى البحث عن إستراتيجية دائمة تهدف إلى تحقيق المتطلبات المتنامية لمواطنيها في أقصر وقت ممكن ، و لا يتسنى ذلك إلا بتتصيب هيئات إدارية تجسيدا لفكرة عدم التركيز الإداري و إعطاء بعض الموظفين و التابعين لسلطة العاصمة بعض الاختصاصات كسلطة اتخاذ القرارات و التنظيم دون الرجوع لها.

و تتميز هاته الهيئات الإدارية عن باقي الهيئات الإدارية المركزية و اللامركزية الأخرى (رئيس الجمهورية ، الوزير الأول ، المجلس الشعبي البلدي ، المجلس الشعبي الولائي) حيث تختلف عن هيئات المركزية الإدارية كون هذه الأخيرة تنحصر السلطة فيها في يد واحدة بينما تتوزع عند هيئات عدم التركيز الإداري.

أما بالنسبة للهيئات اللامركزية فتتمتع بالشخصية المعنوية و استقلالها عن السلطة المركزية من خلال وجود مصالح إقليمية متميزة عن المصالح الوطنية مع الخضوع للوصاية من السلطة المركزية، و يستند مجال الاعتراف لهيئات عدم التركيز الإداري إلى أساس يتمثل في تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع مع الخضوع لمبدأ السلطة الرئاسية و السلم الإداري للوزير المختص.

الكلمات المفتاحية:1/الهيئات	2/ الإداري
3/التركيز	4/ الإعتراف
5/ التمييز	6/ المركزية