

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère de l'Enseignement Supérieur ET de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع: كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

عدم التركيز الإدارية وتطبيقاته في الجزائر

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

الشعبة: حقوق.

تحت إشراف الأستاذ(ة):

من إعداد الطالب(ة):

أ/ دوبي بونوة جمال

زيتوني جيهان

أعضاء لجنة المناقشة

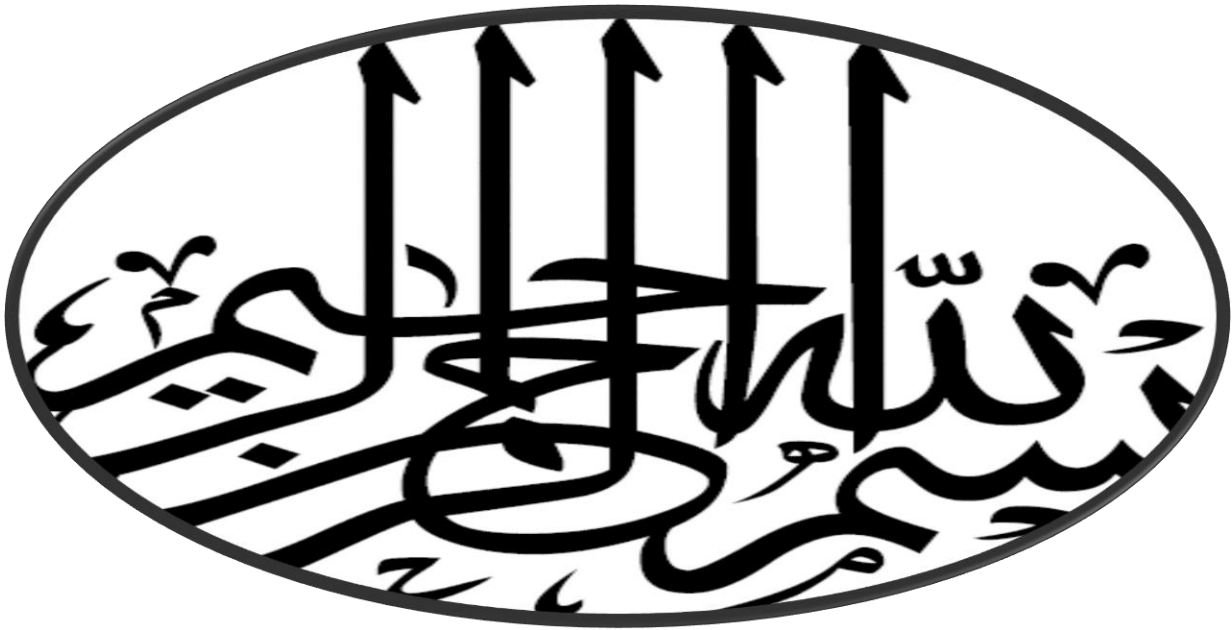
الأستاذ(ة): بن عبو عفيف رئيسا

الأستاذ(ة): دوبي بونوة جمال مشرفا ومقررا

الأستاذ(ة): بن عودة نبيل مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

نوقشت يوم: 2023/09/12



الإهداء

أهدي هذا العمل الى من قال فيهما سبحانه وتعالى "وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ

إِحْسَانًا إِمَّا يَبْلُغَنَّ مِنْكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أَمْرًا وَلَا تَنْهَهُمَا

وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا. سورة الاسراء الآية 23.

إلى الوالدين العزيزين

الى كل العائلة الكريمة،

والى كل من دفعني الى التعلم والتقدم وإلى كل طالب للمعرفة.

تشكرات

الشكر والحمد لله رب العالمين حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه والصلاة والسلام على سيدنا محمد أشرف المرسلين صلوات الله عليه وعلى آله وصحبه أجمعين

قال عليه الصلاة والسلام " من لا يشكر الناس لا يشكر الله "

الحمد لله على تجاوز الصعاب والعقبات لاتمام هذا البحث

أتقدم بوافر الشكر وجزيل العرفان والامتنان الى أستاذي الفاضل " دوبي بونوة جمال " الذي تكرم بالإشراف على البحث ولم تبخل علي بتوجيهاتها القيمة ودعمه، لهنني كل التقدير والاحترام

كما أتوجه بالشكر الى كل السادة أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم الإشراف لمناقشة هذا البحث وتقويمه وأشكر كل الأساتذة الكرام الذي تعلمت ودرست على يديهم والى كل موظفي المكتبة بالجامعة على طيب المعاملة

الى كل هؤلاء أرجو من الله العزيز القدير أن يجزيهم عنا خير الجزاء

المقدمة

إن ضرورة الحياة اقتضت العيش المشترك، وذلك باجتماع الناس على أساس القرابة والنسب والقبيلة، في تجمعات سكانية متجاورة ومتقاربة، وهو ما استلزم وضع قواعد تضبط السلوك وتنظم العلاقات بما يحقق النظام والأمن، ويمنع كل ما يمس الناس في حياتهم وعيشتهم. ولا يتأتى ذلك الا بتنظيم اجتماعي يتولى فيه البعض وهم الحكام مسؤولية تسيير شؤون الآخرين وهم المحكومين. وإذا كانت الأنظمة قديما تستند على أساس الملكية، أو على أساس الحق الإلهي المقدس، فان هذا الأساس في العصر الحديث قد اندثر ولم يعد أساسا لتولي الحكم، واستبدل بتولي الأفراد حكم أنفسهم بأنفسهم، أو ما اصطلح على تسميته بالنظام الديمقراطي، أي أن يختار الناس ممثلين يحكمونهم باسمهم ونيابة عنهم، وعلى مختلف المستويات، وهذا لم يحدث بسهولة ويسر، بل تخللته أحداث وتضحيات الى أن وصل الى الوضع الحالي والذي بدوره يختلف واقعه من مجتمع الى آخر، ومن نظام الى آخر، يتباين حسب درجة التطور والنمو والتحضر، حيث يحترم فيه الفرد في إنسانيته واختياره في الدول المتقدمة، إلا أن الأمر ليس كذلك في المجتمعات المتخلفة التي خضعت لسيطرة الإستعمار بمختلف أنواعه العسكري والإقتصادي والسياسي، وهو ما كان له آثاره في التوجه الديمقراطي وأنظمة الحكم وأساليب التنظيم الإداري بصفة خاصة.

إن الدول التي نالت استقلالها حديثا اعتمدت المبدأ الديمقراطي في مفهومه السياسي والإداري من حيث المبادئ، في الدساتير ونصوص القوانين والتنظيمات والأدبيات والبرامج السياسية، إلا أن هذه الدول ومنها الجزائر ورثت تركة ثقيلة من التصدع والمشاكل في مختلف المجالات السياسية، والاجتماعية، والإقتصادية، والإدارية، والثقافية... حتمت الإعتماد في التسيير على الأسلوب الإداري المركزي، وجعل الهيئات الإدارية مهما كانت مستوياتها وأشكالها وصورها وأسمائها مقطورات تجر وتتبع الإدارة المركزية، بمختلف الوسائل والأساليب خاصة في ظل العقود التالية للإستقلال مباشرة، وتبنى الكثير منها النظام الإشتراكي، الذي لم يعمر طويلا وجرفته رياح التغيير التي لا تتوقف، لأن المجتمعات كما يرى الكثيرون هي كائن حي تجري عليه سنن التغيير والتطور، ومراحلها تعتبر أصعب

المراحل، وعلى حد تعبير هيكل: "إن الشعب أو الأمة كائن حي، ومثل أي كائن حي إن مرحلة الانتقال من حال الى حال ومن طور الى طور هي دائما من أصعب الفترات.

ويعد نظام عدم التركيز الإداري الأمثل والأحسن للمجتمع من خلال يرتق بالإدارة من المواطنين خدمة للمصلحة العامة هو والهدف الأساسي لسلطات لعامة وتسعى دائما لتحقيقه خدمة لمواطنيها، ومنه تتبادر الى اذهاننا الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية هيئات عدم التركيز الإداري؟

أهمية الدراسة:

إن لعدم التركيز أهمية بالغة، لأنه من اهتمامات الدولة، وأصبحت له علوم عدة يعرف بها، ومن بين التخصصات التي عليها إقبال كبير وتستقطب الكثيرين للتخصص والرسكلة، وما علم المناجمنت الا مثال على ذلك .كما يمثل أداة للتسيير وللتحكم في دواليب الحكم، ويمكن من تحديد الأهداف والإحتياجات الداخلية، واتخاذ الإجراءات والتغييرات والإصلاحات اللازمة في الوقت المناسب، وتقديم الخدمات للمواطنين في أحسن ما يكون، ضمانا للخدمة التي تقدم في أحسن أداء وحفاظا على الدولة التي يجب أن تستمر.

أهداف الدراسة:

إن عدم التركيز الإداري تكمن أهدافه من حيث أن مقتضيات و طبيعة العمل الإداري بينت أنه أصبح من المستحيل الاقتصار فقط على الصورة الأولى للمركزية الإدارية المتمثلة في التركيز الإداري نظرا لتوسع الدولة و زيادة مطالب الشعب، حيث أصبحت الدولة تضطلع بمهام عديدة و توسعت الانشغالات بتحول الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، مما حتم اللجوء إلى الصورة الثانية للمركزية الإدارية و هي عدم التركيز الإداري، فهذه الصورة تعتبر الزمة التطبيق للتغلب على مختلف المصاعب الناتجة عن الاكتفاء فقط بالصورة الأولى (التركيز الإداري)، و هي لا تعني استقلال هيئات عدم التركيز عن السلطة المركزية، فهم تحكمهم السلطة الرئاسية و للرئيس حق تعديل و إلغاء أعمالهم.

أسباب اختيار الموضوع:

أ- أسباب ذاتية:

- رغبة وميول شخصي لدراسة الموضوع
- موضوع يقع ضمن التخصص مناسب له.

ب- أسباب موضوعية:

- التعمق في الموضوع والكشف عن تطبيق عدم التركيز في الجزائر
- اثرء المكتبة الوطنية بمراجع في الموضوع.

4- المنهج المتبع:

نزولا عند متطلبات البحث العلمي، كما هو متعارف عليه في المواضيع القانونية التي تفرض علينا نوع المنهج المتبع، فقد اخترنا منها ما يلي بكل جوانب الموضوع هو المنهج الوصفي التحليلي الذي يهدف الى الالمام بالموضوع محل الدراسة من كل جوانبه.

تقسيم البحث: تم تقسيم البحث وفق الخطة الثنائية الى:

الفصل الأول: الإطار النظري لهيئات عدم التركيز الاداري

الفصل الثاني: الإطار التطبيقي لعدم التركيز الإداري في الجزائر

الفصل الأول:

الإطار النظري لهيئات عدم التركيز الإداري

تمهيد :

إن اتساع النشاط الإداري الذي مس مختلف القطاعات والبيادين وتطور وظيفة الدولة أدى إلى إحداث هيئات عدم التركيز الإداري قصد تخفيف أعباء الإدارة المركزية و ذلك من خلال منحها بعض الاختصاصات الادارية 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 رؤوسيه المنتشرين عبر أقاليم الدولة ببعض الاختصاصات ذات الطابع المحلي.

المبحث الأول: مفهوم عدم التركيز الإداري وتمييزه عن غيره

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، و تعد الأكثر احتكاكا بسكان الإقليم الذي تنشط فيه ، والمركزية المتواجدة في العاصمة الأجرد و الأقدر على معرفة مشاكلهم وانشغالاتهم ، وكذا إيجاد الحلول المناسبة لها، لذلك تركت لها سلطة البث في المسائل المتعلقة بالإقليم المحدد قانونا لمزاولة اختصاصاتها.

المطلب الأول: مفهوم عدم التركيز الإداري

اصطلح الفقه الإداري على هذه الصورة من صور المركزية الإدارية عدة تسميات فيمكن أن نستعرض أهمها على النحو التالي " عدم التركيز الإداري، المركزية الإدارية غير طلاقة، المركزية الإدارية الغير كاملة، المركزية الإدارية المفرطة، المركزية الإدارية الغير متشددة، المركزية الإدارية المعتدلة، المركزية الإدارية الوزارية، المركزية الإدارية الحصرية يشبه البعض بالمركزية النسبية، وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ المركزية المطلقة وما ازد في حدة مشكلة المركزية المطلقة هو تطور الحياة وتعقدتها وكثرة اتصال المواطنين بالغدارة المحلية لقضاء مصالحهم، مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء في العاصمة لعدم تمت الجماعات المحلية بسلطة اتخاذ القرار.¹

¹ : محمد الصغير بعلي ، النظام القضائي الإداري الجزائري ، دار العلوم ، الجزائر ، ، 2009 ص121.

حيث عرفها الأستاذ محمد الطماوي¹ " أن ظاهرة عدم التركيز الإداري تتجسد أساساً في تفويض الاختصاص من خلال تخويل بعض موظفي الوزارة أقاليم سواء بمفردهم في العاصمة أو في شكل لجان تعين الحكومة أعضائها سلطة البث نهائياً في بعض الموظفين لا تعني استقلاله عن الوزير، بل يمارس هؤلاء الموظفون سلطتهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين في نطاق السلطة الرئاسي¹.

كما عرف عمار بوضياف عدم التركيز الإداري على أنه "تخويل بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صالحيه إتخاذ القرار دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص" فعدم التركيز، كما يقول chorlesbrud قضية بين الدولة وعمالها أو موظفيها وهو يؤدي إلى اقتصاد في النفقات والى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه ولا يترتب عليه أبدا الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية ولكن فقط ينقل موقع سلطة القرار لذلك قال barrot odillon إننا دائماً أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة.

والفكرة المهمة التي يدور حولها عدم التركيز الإداري هو نظام التفويض لديمومة وسيرورة وأكثر إنتاجية في العمل.

وفي نفس السياق نجد محمد عبد هلال يعرف عدم التركيز الإداري بأنه منح بعض الاختصاصات الإدارية لموظفي الحكومة المحليين، بحيث يكون لهم سلطة البث النهائي في القضايا التي تدخل في نطاق هذه الاختصاصات دون الرجوع للحكومة المركزية والوسيلة القانونية لتحقيق صورة عدم التركيز الإداري تكون عبر أسلوب التفويض الإداري تفويض

¹ : محمد الصغير بعلي ، النظام القضائي الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص122.

الاختصاص بأن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته الإدارية إلى رؤوسيه التابعين له مباشرة، هذه الاختصاصات تحت إشرافه ورقابته.¹

إن هذا الأسلوب لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص، أي أن الوزير فوض أحد رؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به، ولا يترتب عليه أبدا الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية المحلية، وهناك من له رأي آخر على أن أساس عدم التركيز الإداري يقوم دون التفويض، فالأستاذ هاني علي الطه اروي وهو ما يظهر من التعريف الذي قدمه له، بقوله هو "" منح سلطة البث النهائي في بعض الأمور إلى ممثلي السلطة المركزية سواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم دون الرجوع إلى الرئيس الإداري "" وفي نفس السياق نجد الأستاذ علي زغدود يقول: أن يخول إلى موظفين الوزارة في العاصمة وفي الأقاليم سواء بمفردهم أو في شكل لجان والية البث في بعض الأمور دون الحاجة للرجوع إلى الوزير.²

كما جاء تعريف الأستاذ ناصر محمد بوغزالة عدم التركيز على أنه "" أن الرئيس الإداري يمنح جزء من صلاحياته الإدارية في مجال البث والتقرير إلى نوابه أو رؤوسيه حتى يتم تحقيق العمل عليه من جهة ومن جهة ثانية فإنه يقوم بدور الرقابة والإشراف والتخطيط على صلاحياته التي فوضها لغيره.

يعني أن القرار في أصله يبقى مركزيا ولو كلف أعوان عموميون بتنفيذه محليا، بمعنى أن عدم التركيز الإداري هو صورة من صور المركزية الإدارية في تطبيقها.³

¹ : عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسر للنشر ، الجزائر ، الطبعة 2 ، 2012 ، ص111.

² : عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص112.

³ : ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الجزائر ، الطبعة 2 ، 2008 ، ص.128.

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

أولاً: عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية

ترك الجماعات اللامركزية مع عدم التركيز الإداري في أنهما أسلوبان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، ف كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد، وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية المركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات أخرى إقليمية أو مرفقية لذا فيما تشترك مع عدم التركيز الإداري في أن سلطة اتخاذ القرارات الإدارية تخرج من يد السلطة المركزية وتمارس موقعا.¹

وان كان كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد، فالاختلاف بينهما كثير، بحيث يختلف مفهوم عدم التركيز الإداري اختلافاً كثيراً عن مفهوم اللامركزية الإقليمية، ويظهر من خلال عدة اختلافات:

1- جماعات الإقليمية لها قيمة ديمقراطية، وبالتالي فهي تستهدف إدارة معظم المصالح، أما عدم التركيز الإداري المحلية من قبل أصحابها أو من قبل ممثليها (المجالس المحلية) فهو عبارة عن تطبيق للفن الإداري وليس له بذاته قيمة ديمقراطية، وبالتالي يترك الإدارة بيد السلطة المركزية أو بيد موظفيها، لذا يتمثل عدم التركيز في زيادة سلطات واختصاصات ممثلي 3السلطات المركزية في الأقاليم، بقصد تخفيف عبئ السلطة المركزية في العاصمة.

2- أن عدم التركيز الإداري لا يتطلب تعدد السلطات الإدارية لأنه يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية حيث يتم توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية من جهة والمجالس المحلية المنتخبة من جهة أخرى والتي تتمتع باستقلال مالي وإداري عن باقي جهات الدولة.

¹ : ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص129.

3- تخضع المجالس المحلية في ظل نظام الجماعات في ظل نظام الجماعات الإقليمية للرقابة الإدارية الوصائية، فهذه الرقابة الوصائية تختلف اختلافا كليا عن التبعية الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون في ظل نظام عدم التركيز الإداري، فطرف العلاقة هنا ليس رئيسا إداريا اعلي مرؤوسه وإنما عالقة تربط بين المراقب المتمثل أساسا في السلطات المركزية في العاصمة وممثلهم في الأقاليم والهيئات المحلية التي تخضع للرقابة.¹

4- عدم التركيز الإداري هو صورة أو نوع من المركزية الإدارية وعليه فإذا كان لممثل السلطة المركزية القيام ببعض التصرفات في الشؤون الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية فإن هذا الاستقلال إنما يباشر في حدود السلطة الرئاسية التي يتميز بها النظام اللامركزي لذا فهو استقلال عارض، أما في حالة الجماعات الإقليمية (اللامركزية) فهناك تقاسم وتوزيع فعلي في الاختصاصات بين جهتين تتمتع كل منهما بالاستقلال عن الأخرى إذ تمارس الهيئات اللامركزية الإقليمية الوظائف والمهام ذات الصيغة المحلية، بينما تتولى السلطة المركزية الاختصاصات والوظائف التي في إقليم الدولة.²

تختلف هيئات عدم التركيز الإداري بهذا المعنى عن الجماعات الإقليمية إذ تتعدد السلطات الإدارية بالنسبة للجماعات الإقليمية، نظرا لتعدد الأشخاص المعنوية وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية وتمارس عليها السلطة المركزية الرقابة الإدارية، خلافا لهيئات عدم التركيز الإداري حيث تخضع للسلطة الرئاسية.

¹ : المرجع نفسه، ص130.

² : علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص.84.

ثانيا: التركيز الإداري وعدم التركيز السياسي

إذا كان المقصود بعدم التركيز الإداري عدم تركيز الاختصاصات الوظيفية الإدارية في يد قمة السلطة المركزية بحيث يقرر الاختصاص بالبحث استقالاتا في بعض الأمور لفروع هذه السلطة وممثليها في العاصمة والأقاليم فإن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يعد صورة لعدم التركيز السياسي، وذلك لأن قاعدة الأساس في هذا المبدأ إنما تتركز أيا كانت تفسيراته على رفض مبدأ تركيز السلطة في يد هيئة عامة واحدة.¹

كما ينبغي التنبيه إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات يعد تطبيقا لعدم التركيز السياسي و يعني بذاته لا مركزية سياسية ، إذ أن سلطات الحكم تكون في يد البرلمان والسلطة التنفيذية، أي فيد الحكومة المركزية بمعناها الواسع، في حين يمتد التوزيع في اللامركزية السياسية إلى الوظيفة السياسية أو وظيفة الحكم وتشمل التشريع، التنفيذ والقضاء ولا يقتصر على النطاق الإداري فالمركزية السياسية تحتكر الحكومة المركزية الوظائف الحكومية التقدمة، أما في اللامركزية السياسية فإن كال من هذه الوظائف يكون ش اركة بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى إقليمية تكون حكومات الدويلات أو الولايات أو المقاطعات وبذلك توجد اللامركزية السياسية في نظام الاتحاد المركزي، أي في النظام الفدرالي، وتتعدم في الدول البسيطة.²

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

² : بوحميده عطاء الله ، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص318.

ثالثا: عدم التركيز الإداري والتركيز الإداري

تتشارك هاتين الصورتين في أن صورة عدم التركيز الإداري ليست أسلوبا منافسا أو موازيا للتركيز الإداري بل هو مكمل ومساعد له لتعميم وبسط النظام الذي تتولاه الإدارية العامة وهي الجهة إدارية واحدة وإن تعددت صورتها فكالهما صورتان للمركزية الإدارية لا تقوم إلا بها ، فمن حيث الممارسة في التركيز الإداري تنحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية في العاصمة المتمثلة في شخص الوزير وانفراده بها، على عكس عدم التركيز الإداري الذي يوزع سلطة اتخاذ القرارات و البث في الأمور الإدارية بين الإدارة المركزية وممثليها في الأقاليم عن طريق تقنية التفويض.¹

ومن حيث تناسبها وسياسة الدولة فنجد نظام التركيز الإداري يغير الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة محدود، على عكس نظام عدم التركيز الإداري الذي جاء نظرا لاتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة المتدخلة.

فالمركزية الإدارية بصورة (التركيز الإداري) جاءت متسمة بالصعوبة واحتكار الوظيفة الإدارية على خالف الصورة الثانية (عدم التركيز الإداري) التي جاءت بصورة مرنة وبسيطة للتخفيف من حدة الصورة الأولى.

¹ : محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، ط،1 2007 ، ص 64.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن جوهر الاختلاف يكمن في أن التركيز الإداري أصبح سببا في تأخر وبطئ إنجاز العمل الإداري نتيجة تضخم الجهاز الإداري، عكس عدم التركيز الإداري الذي يعتبر الحل القائم على أساس التفويض لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري وبالتالي تخفيف الأعباء عن الصورة الأولى.¹

المبحث الثاني: أنواع هيئات عدم التركيز

المطلب الأول: الدائرة والولاية

أولا: الدائرة

تعتبر الدائرة نموذجا حيا يجسد صورة عدم التركيز الإداري على المستوى الإقليمي وتوجد الدائرة تحديدا على مستوى البلديات، ولا نقصد بذلك إلزاما كل البلديات المتواجدة على مستوى الولاية، وإنما البلديات الكبرى.²

و الدائرة هي تقسيم إداري 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 50 من القانون المدني الجزائري³ حتما لا يتمتع بتبعاتها من استقلال مالي وأهلية قاضي، 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

¹ : محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص65.

² : حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر، 2004 ، ص 288.

³ : المادة 50 مدني

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 ولكن القول بأنها أساساً إنما ترفع على الولاية 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، الذي يعطي قانونية لإنشاء الدوائر وذلك باعتماده على المرسوم التنفيذي رقم 91-306 قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة.¹

بعد ذلك جاء بالمرسوم رقم 94-215 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.²

بالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجده أضاف بعض التفاصيل في الوجود القانوني لرئيس الدائرة، فنصت المادة 02 منه³ على أنه: "تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي: - الكتابة العامة؛ - المفتشية العامة -الديوان - رئيس الدائرة".

¹ : المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 غشت سنة 1991 يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة.

² : المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتضمن تعيين مدرء المصالح الخارجية.

³ : المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتضمن تعيين مدرء المصالح الخارجية.

ومن هذه المادة فإن رئيس الدائرة من الأجهزة التابعة للولاية بموجب القانون، كما أن لقرارات الصادرة عنه تنشر في الولاية، وهذا عملاً بنص المادة 11¹ من هذا المرسوم: "تنشر قرارات رئيس الدائرة في مدونة القرارات الإدارية.

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 يتلق في إطار القانون تفويضاً منه بغرض مباشرة هذه المهام ، و من هذه المهام التي تم الاعتراف بها قانوناً من خلال تجسيد المرسوم لها في مواد المرسوم التنفيذي 94-215 فإنها تنقسم إلى صلاحيات يمارسها بصفته ممثلاً للدولة ، وصلاحيات اتجاه الولاية.

فبالنسبة لصلاحيات رئيس الدائرة بصفته ممثلاً للدولة:

- يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي على تنفيذ القوانين المعمول بها ، كما يعتبر هيئة تنفيذية للقرارات التي تصدر عن مجلس الولاية ومجلسها الشعبي الولائي².

- يعطي رئيس الدائرة رأياً استشارياً في تعيين مسؤولي الهياكل التابعة للدولة ، إذ تنص المادة 14³ على: "يعطي رئيس الدائرة رأياً استشارياً في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة " ، ويكون ذلك ضمن اجتماعات.

¹ : المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 ، المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية.

² : حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص289.

³ : المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 ، المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية.

وبخصوص عدد هذه الاجتماعات و دوراتها فإن نص المادة¹ 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 بجمعهم في دورة غير عادية كما اقتضت الوضعية ذلك".

و عليه ، فإن اجتماعات رئيس الدائرة تعقد أسبوعيا 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 المادة² 16 حيث ذكرت يحرر رئيس الدائرة محاضر لتلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي " كما يقوم رئيس الدائرة أيضا 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.³

1 : المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 ، المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية.

2 : المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 ، المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية.

3 : المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 ، المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية.

- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها
- يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي¹:
- 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 المداوات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركة التنقل وانهاء المهام
- و يسهر زيادة عن ذلك على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة 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.²

¹ : فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 ، ص.133.

² : فريجة حسين ، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص134.

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

- المصادقة على مداوالات 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 الدائرة¹.

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 ، فلا نجد 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.

كما أن إنشاء مناصب على مستوى الهيئة تزيد من بطء العمل الإداري أمر فيه تبذير للمال العام في حين أنه من ضروريات العمل الإداري السرعة و النجاعة².

ونتيجة لذلك فالدائرة تعد تقسيما أداريا يمثل عدم التركيز الإداري رغم الانتقادات الموجهة للهيكل التنظيمي لها، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 215-94 نجد المنظم الجزائري قد أعاد الصياغة فيما يخص هذا الهيكل التنظيمي واكتفى بوجود جهازين مساعدين لرئيس الدائرة نص ما جسده المادة 12 منه³، وهو ها على أنه : "يساعد رئيس الدائرة في

¹ : حسين محمد عثمان حسين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ص 274.

² : المرجع نفسه، ص275.

³ : المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 ، المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتضمن تعيين مدرء المصالح الخارجية.

تنفيذ مهامه أمين عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها.

وتتمثل السلطات المساعدة لرئيس الدائرة في:¹

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 ويعين بموجب مرسوم رئاسي و هو يأتي أمين عام" ، فوجد له بذلك منصب بمباشرة 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 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 تفثيشية.²

¹ : حسين محمد عثمان حسين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص276.

² : المرجع نفسه، ص277.

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

فإن المجلس التقني للدائرة يتكون من مسؤولي مصالح عن تشكيلة هذا المجلس الدولة على مستوى الدائرة ، وعن مداولاته فإنه يعقد اجتماعاته أسبوعيا ، وذلك تحت رئاسة رئيس الدائرة حيث يتولى هذا الأخير تحرير محاضر هذه الاجتماعات ينسخ منها وطبعا يرسل نسخة منها إلى الوالي باعتباره يعمل تحت إشرافه.¹

- 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.

- مكتب الشؤون الإدارية والمالية: وتكون في هذا المكتب مراقبة البلديات حيث يتولى المكتب مراقبة مدى شرعية المداولات 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.²

¹ : عوايدي عمار، دروس في القانون الإداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2000، ص.113.

² : فؤاد العطار، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، مصر، دون ذكر لدار النشر، سنة 1957، ص.169.

- كتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط: يتابع هذا المكتب كل من المخططات والمشاريع البلدية ، وكذا الصفقات العمومية ، وذلك منذ اقتراح الموضوع وتسجيله إلى غاية انتهائه
- مكتب الشؤون الاجتماعية: حيث يقوم هذا المكتب باستقبال المواطنين وعرائضهم ومساعدتهم في مجالات عديدة.¹

ثانيا: الولاية

تعد الولاية إحدى الهيئات العمومية التابعة للدولة، وهي وحدة من وحدات اللامركزية الإقليمية، وتشكل حلقة وصل بين البلديات من جهة والإدارة المركزية من جهة أخرى لما لها من صلاحيات متنوعة اقتصادية، اجتماعية، ثقافية.

للولاية مكانة مهمة في الدولة فهي تعتبر وحدة من وحداتها الأساسية، وقد عرفت لها المادة الأولى من قانون-09 90 الملغى² بأنها جماعة عمومية اقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية.

لقد مرت الولاية بمراحل عدة ، وعرفت قوانين مختلفة ، وذلك منذ العهد الاستعماري الى يومنا هذا، ففي المرحلة الاستعمارية صدر الامر 15 افريل 1845 والذي نص على تقسيم الشمال ، وبعد الاستقلال كان أول اصلاح عرفته الولاية في 23 ماي 1969 تم توصلت الاصلاحات الى ان صدر قانون 1990 و القانون 07-12 والتي تعتبر أهم القوانين التي عرفت الولاية، حيث اعترفت لها بالعديد من الاختصاصات في العديد من المجالات خاصة مجال التنمية المحلية ، فالولايات تساهم بوصفه خلايا قاعدية للتخطيط في وضع و تنفيذ استراتيجية التنمية الوطنية، والتخطيط على المستوى لمهني، فتقوم بحل

¹ : محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص105.

² : المادة الأولى من قانون 09-90 المتعلق بالولاية الملغى.

مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البث في القضايا ذات الاهمية الوطنية، ونظرا للتغيرات و التطورات العديدة التي مست الولاية حاولنا دراستها مقسمينها الى التطورات التاريخية الحاصلة قبل الاستقلال اي في الفترة الاستعمارية ، وكذا التطورات التاريخية الحاصلة بعد الاستقلال.¹

فقد عرفت الجزائر عدة تنظيمات ادارية محلية، فقد قسم الاستعمار الجزائر الى محافظات و بلديات، وكان التقسيم الاداري يعزل السكان الجزائريين وهذا ما أدى الى فشله، كما أن اندلاع الثورة اعتمد الجزائريون على الجانب السياسي والعسكري، ومنه فقد عرفت هذه المرحلة ثلاث مراحل وهي :

المرحلة الاولى : كان يمثل السلطة الفرنسية الحاكم العام وهو عسكري، حيث في بداية الاحتلال لجأت السلطات الفرنسية الى الاستعانة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، و تم تقسيم الجزائر الى ثلاث مناطق، فكانت هناك مناطق ادارية مدنية تطبق فيها النظم الادارية الفرنسية، ومناطق يتمركز فيها الأوروبيين، ومناطق ادارة مختلطة تطبق في الأماكن التي يقطنها الاوروبيين، وعدد ضئيل من الجزائريين، فيخضع الاوروبي للإدارة المدنية، والجزائري للإدارة العسكرية أو بقى فيها على انظمة العهد العثماني فكان يعاون الحاكم شيخ البلد و أحدثت فيها المكاتب العربية ، والتي تشكل من رئيس مكتب وهو ضابط عسكري وقاضي وكاتبان فرنسي و جزائري وعدد المكاتب 04 مكاتب.²

المرحلة الثانية : الغت الامبراطورية الثانية منصب الحاكم العام وحدثت وزارة المستعمرات والجزائر، ومنذ صدور القانون الفرنسي، 1848 والذي قضى بضم الجزائر الى فرنسا باعتبارها جزء لا يتجزء من الجمهورية الفرنسية، واستنادا الى هذا القانون قسمت الجزائر

¹ : علاء الدين عشي ، والي الولاية لتنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2006 ، ص 27.

² : المرجع نفسه، ص28.

اداريا الى ثلاث ولايات (الجزائر، وهران .قسنطينة) وعين على رأس كل ولاية والي، كما شكل فيها المجلس الولائي على غرار النمط الذي كان سائدا في فرنسا، وفي عام 1861 قام نابليون الثالث بزيارة الى الجزائر حيث جاء بفكرة جديدة تقضي بإلغاء المناطق العسكرية واخضاع الجزائر كلها للنظام المدني، ولقد لوحظ أن الادارة غير المباشرة أدت الى تقوية نظام القبيلة لأنها عمدت الى تنظيم مجلس القبيلة، ويعرف بالجماعة فوضعت شروط انتخاب رئيس الجماعة¹.

المرحلة الثالثة : قسمت المحافظات الى:²

- **بلديات يرتكز فيها الأوروبيين** : حيث اقيمت المجالس البلدية ذات السلطة الكاملة ، وتتكون من رئيس بلدية و مجلس بلدي منتخب.

- **بلديات مختلطة**: التي يقل فيها العنصر الاوروبي فيها مجالس بلدية يتم تعيين رئيسه من الاوروبيين، وكانت تغطي الجزء الاكبر من الاقليم الجزائري وجدت في القسم الشمالي.

- **البلديات الاهلية**: وهي مناطق اهله بالسكان الجزائريين يشرف عليها اشخاص معينون من طرف الحاكم العام، وجد هذا الصنف اصلا في مناطق الجنوب وفي بعض الأماكن الصعبة والنامية في الشمال، وتميزت هذه البلديات بالطابع العسكري في ادارة شؤون المواطنين بمساعدة بعض الأعيان من المنطقة ، واستقرت الاوضاع على هذا الحال حتى 1956 ، وصدور المرسوم 28 جوان 1956 الذي قضى بإلغاء البلديات المختلطة وتعميم تطبيق القانون الفرنسي لـ1884.

¹ : عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، دار جسور للنشر ،الجزائر، الطبعة 1 ، 2012 ، ص.246.

² : المرجع نفسه، ص247.

وبصدور مرسوم 1082-55 في 07 أوت 1955 الذي يقضي بإنشاء ولاية بون(عنابة ،) وفي 28 جوان 1956 صدر مرسوم اخر يقسم الشمال الجزائري لـ12 ولاية، وانشأت ولاية سعيدة في 07 نوفمبر 1959 ، لكن فرنسا اتت بتنظيم محلي كرد فعل عن الادارة الاستعمارية التي استحدثته فرنسا طيلة الاحتلال كجهاز قهر وتسلط ضد السكان الجزائريين، فقامت قيادة الثورة اثناء حرب التحرير ادارة محلية موازنة للإدارة الاستعمارية، فقسمت البلاد الى ستة ولايات(الاوراس،قسنطينة،القبائل.الجزائر.وهران و الصحراء)، وكل ولاية فيه مجلس يرأسه عقيد، وقسمت كل ولاية الى مناطق وكل منطقة وكل منطقة الى نواحي وكل نواحيه الى اقسام، وكل قسم الى افواج ، و كانت من اهم نتائج مؤتمر الصومام ، وله اختصاصات ادارية و قضائية¹.

-المجلس العام :وله راي استشاري فيما يتعلق بمالية المحافظة حيث بلغ عدد الع ام لات على المستوى الوطني 13 ولاية متمثلة في: تيزي وزو ، ارولوفيل ،المدية، وهران، تلمسان ، مستغانم ، سعيدة ،تيارت ،قسطينة ،سطيف ،باتنة.

اما بالنسبة للبلديات : فأنشئت فرنسا ففي الفترة الممتدة بين 1930 و 1833 لجان بلدية لإدارة مدينة الجزائر والمدن الكبرى الى استولت عليها القوات العسكرية، لكن في شهر سبتمبر من سنة 1834 قررت الحكومة الفرنسية ان تنشأ بلديات في الجزائر .وهران .عنابة . بجاية . مستغانم، من وتخضع ها للمسؤول الاداري، وتمثل اختصاصات المجلس البلدي في الاهتمام بالحالة المدنية، الشرطة البلدية دراسة ميزانية الادارة المحلية.

والحاكم العام هو الذي يقوم بتعيين اعضاء المجالس الشعبية البلدية، وحددت البلدية في 1856 ب 1856 ب 47 بلدية، وفي 1863 ب 71 بلدية ، ومع نهاية 1866 جاء نابليون الثالث بتنظيم جديد للبلديات حيث تقرر فيه تعيين رئيس الدولة لرئيس الولاية البلدية

¹ : عثمان خليل، القانون الإداري، التنظيم الإداري في البلاد العربية، دون ذكر البلد ودار السنة، ص288.

ونوابه ، في حين تعيين اعضاء المجلس الشعبي البلدي من رئيس المقاطعة أو العمالة أو الولاية لمدة 05 سنوات.¹

لقد ارتفع اعضاء المجلس الشعبي البلدي من 09 اعضاء الى 24 عضوا حسب عد السكان، وذلك وفق ما جاء في مرسوم 1868 ، و صدر قانون 29 مارس 1871 نص على تعيين حاكم عام مدني في الجزائر خاضع لسلطة وزير الداخلية الفرنسي ، وكذا صدر قانون 15 أفريل 1884 يتعلق باستحداث بلديات كاملة الصلاحيات يسكنها الأوروبيين الى جانب البلديات المختلطة تضم اقلية المستوطنين واغلبية الاهالي ، وبمقتضى المرسوم الصادر في 23 سبتمبر 1875 اصبح المستوطنون الأوروبيين لهم الحق في الانتخاب لممثليهم في البلديات، أما الجزائريون فليس لهم الحق في ذلك يولا جوز كذلك للجزائريين المعنيين من ادارة الاحتلال المشاركة في انتخابات رؤساء البلديات أو نوابهم².

وقد قسمت البلديات في القسم الشمالي من الجزائر في سنة 1945 بحوالي 329 بلدية تخضع لتصرف العمالة أو المحافظة و تخضع للقانون البلدي الفرنسي و 97 بلدية مختلطة، وعند اندلاع الثورة التحريرية نوفمبر 1954 فحددت البلديات 332 بلدية تابعة للعمالة أو ذات التصرف التام وهي أقيمت اساس في أماكن ومناطق تواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية.

لقد مر التنظيم الاداري المحلي بعد الاستقلال بعدة مراحل، وارتبط هذا التطور بطبيعة نظام الحكم والظروف السياسية و الاقتصادية والاجتماعية الموروثة عن استعمار ومتطلبات البناء، فالتنظيم الاداري المحلي طرأت عليه عدة تعديلات سواء بالنسبة للبلديات أو الولايات، فالولاية لم تحظى بنفس الاهتمام الذي حظيت به البلدية من حيث الاصلاحات

¹ : بوشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزائر، عين الملية، دار الهدى، الطبعة الثانية، 1993 ص94.

² : بوشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص95.

و التعديلات، حيث لم يتم ذلك الا بعد اصدار كافة المراسيم و القرارات المتعلقة بالبلدية باعتبارها اساس اللامركزية في البلاد، فقد حافظت الجزائر على نفس النهج الذي كانت تسير عليه العمالات مع بعض التعديلات ، والتي نوجزها فيما يلي¹ :

- ان الولاية التي كان يطلق عليها اسم المحافظة بغرض العديد من الاصلاحات الجزئية.
-ان التنظيم الاداري اللامركزي يرتكز على أساس توزيع السلطات الوطنية الادارية في الدولة بين الادارة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات ادارية اخرى مستقلة، متخصصة على أساس اقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي مصلي من ناحية اخرى، فقد مر التنظيم الاداري بدول عديدة من مرحلة تمهيدية لظهور نظام اللامركزية بصورتها الاقليمية والمرفقية².

لقد عرفت الولاية ابتداءا من قانون الولاية لسنة 1969 في مادتها الأولى على أنها جماعة عمومية اقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية ثقافية، أما قانون الولاية لسنة 1990 في مادته الأولى على أنها جماعة تتمتع بالشخصية المعنوية

أما قانون 07-12 في مادته الاولى يعرفها انها الولاية هي الجماعة الاقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي ايضا الدائرة غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الاقليمية والدول، وتساهم مع الدولة في ادارة وتهيئة الاقليم و التنمية الاقتصادية و

1 : ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، بحث مقدم لملتقى عن الإدارة المحلية 2 من تنظيم جامعة قاصدي مرياح ورقلة.، 2012، ص58.

2 : المرجع نفسه، ص59.

الاجتماعية والثقافية و حماية البيئة، وكذا حماية و ترفيه و تحسين الاطار المعيشي للمواطنين.¹

تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها هو بالشعب وللشعب تحدث بموجب القانون.

ونص في السياق قانون 07-12 في مادته 09 على ان للولاية اسم و اقليم ومقر رئيسي ، يحدد الاسم و المقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي، يتطابق اقليم الولاية مع اقليم البلديات التي تتكون منها.²

من خلال كل التعاريف الصادرة في القوانين المختلفة المتضمنة للقانون البلدية تؤكد أنها جماعة اقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وهو ما اكدته المادة 49 من القانون المدني لما يترتب عنها من حقوق و اهمها الاستقلال المالي والاداري، وتحملها لالتزامات.

أما تجدر الاشارة اليه ان قانون 09-84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الاقليمي للولايات حدد عددها ب . 48 ولاية و 1541 بلدية في مادته الثالثة . ومادامت دراستنا في ظل -12 07 لابد من الاشارة لعوامل و ظروف صدور هذا النص ومن أهمها :³

- تأكل المجموعة القانونية الخاصة بالولاية 1969-1990 وظهور العديد من الثغرات و النقائص بها بصورة تجعل من الضروري اعادة النظر فيها بالتجديد و الاثراء و التطوير.

¹ : ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، المرجع السابق، ص60.

² : المادة 09 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

³ : قانون 09-84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الاقليمي للولايات.

-كان للأزمة و المأساة الوطنية التي عاشتها الجزائر خلال العشرية الاخيرة من القرن الماضي تأثيرات خطيرة على نظام المؤسسة الولائية هيكله وموارد بشرية ومادية وتسييرا الأمر الذي ادعى إلى ضرورة معالجة هذه التأثيرات والسلبيات بصورة شاملة و سليمة.

-أدى تطبيق نظام التعددية الحزبية في نظام مجالس الهيئات المحلية الى حدوث بعض الاختلالات والانسدادات التي أقرت بمبادئ حسن و قيادة الهيئات الولائية ، ومنها على وجه الخصوص مبدأ حسن سير الهيئات بانتظام وباضطراد مبدأ حياد الإدارة ومبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين في الانتفاع بخدمات إدارة الهيئات الولائية، كما أن من بين الاسباب الكامنة، وجراء تعديل قانون 90-09 ارجاع المشرع ذلك بروز العديد من المشاكل التي كان لها انعكاسات على المنظومة التشريعية التي يصاحبها وجود العديد من الفراغات القانونية ، والتي زادت حدة مع تعاقب أحداث 1990.¹

فعلى ضوء هذه النقائص جاء نص القانون الجديد المتعلق بالولاية الذي احتوى 181 مادة التي تعرفها البلاد في كافة المجالات كما يأتي هذا القانون الجديد في سياق الاصلاحات التي شرعت فيها الجزائر، ومن أهداف تأسيسه على ارضية البناء لبناء نظام لامركزي في الجزائر من خلال السنوات المقبلة ترجمة لتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ، ومساعي الحكومة لتنسيق رسم السياسات العمومية ترشيد القرار على المستوى المحلي، فهو يهدف الى تمكين الولاية من القيام بدورها على أكمل وجه في مجال التنمية باعتبارها فضاء للتضامن والتنسيق الوطني بشكل يكون مكملا للبلدية ويقدم خدمة عمومية جوارية.

¹ : رفعت عبد الوهاب، وحسين محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، مصر، دار المطبوعات الجامعية الأسكندرية، ص.278.

وكذا تكييف أجهزة الولايات ودورها في ممارسة السيادة الوطنية في اطار وحدة الدولة ، وجعلها مكانا لتنسيق النشاط القطاعي المشترك والوحد للمبادرة المحلية.¹

ولإنشاء الولاية مراحل اساسية تتبع وهي:

1- **مرحلة التقرير** : وهي مرحلة انعقاد ادارة ونية السلطات العامة المختصة على احداث و إنشاء الولاية وذلك بعد اجراء الدراسات والمناقشات و المداولات لاتخاذ قرار انشاءها.

2- **مرحلة التحضير** : تنحصر في اعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية و المادية والادارية اللازمة لمرحلة تنفيذ قرار القانون إنشاء الولاية.²

3- **مرحلة التنفيذ** : والمقصود بهذه المرحلة الدخول فعلا في حيز التطبيق وتحويل مرحلة التقرير الى عمل وواقع مطبق، ونظرا لان التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية فهي تحتاج الى الاهتمام بو سائل التنفيذ وبالرقابة و المتبعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهدافها.³

يتمتع الوالي بصلاحيات واختصاصات عدة باعتباره ممثلا للدولة وباعتباره ممثلا للولاية وهيئة التنفيذ ويستعمل وسيلة القرار الاداري وسلطة الضبط لتحقيق النظام العام ، فالوالي هو ممثل الدولة والحكومة على مستوى الولاية وبالتالي فمنصب الوالي له مركز قانوني أساسي في التنظيم الاداري اللامركزي، فأخذ حيزا كبيرا من المواد في قانون الولاية ابتداء من المادة 102 الى غاية المادة ،126 وذلك في الباب الثالث المعنون بالوالي المقسم بدوره الى 03 فصول ، الفصل الأول تعرض لسلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية

¹ : أيمن المعاني، الإدارة المحلية الأسس والتطبيقات، الأردن، عمان، دار وائل للنشر، سنة، 2001 ط الأولى، ص.188.

² : أيمن المعاني، الإدارة المحلية الأسس والتطبيقات، المرجع السابق، ص189.

³ : مطلق الذنبيات محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، الأردن، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، سنة،2003 ط،1 ص 92.

والفصل الثاني لسلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة ، الفصل الثالث قرارات الوالي ، ونحاول فيما يلي دراسة هذا الموضوع معتمدين على نفس المنهاج¹:

- سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية ان اختصاصات الوالي بوصفه سلطة لا تركيزية أكثر تعداد من تلك ال ايم ي رسها باسم المجموعة المحلية، مما يجعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز اكثر منه سلطة محلية، فمن اهم الصلاحيات نذكر ما يلي:

-يسهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها

-يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة.

-يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات الغير ممرضة بالولاية

- يطلع الوالي رئيس المجلس بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس

- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء

- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الادارية.

- يؤدي باسم الولاية كل أعمال ادارة الاملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية يبلغ المجلس الشعبي الولائي ذلك².

- يعد الوالي مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بالصرف

¹ : المرجع نفسه، ص93.

² : مطلق الذنبيات محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص94.

- يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سير، ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاته

- يقوم الوالي امام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة ، يمكن أن تنتج عن ذلك توصيان يتم ارسالها الى الوزير المكلف بالداخلية و الى القطاعات المعنية -وفي اطار ذلك فالوالي يمارس تلك الصلاحيات بمعية الادارة الي تخضع للسلطة السلمية له، التي تعمل تحت اشرافه و تساعده على المهام المسندة اليه بموجب القانون، فالوالي يمارس السلطة على مستخدمي الولاية ويساعده في ذلك الامين العام للولاية ورئيس الديوان ومجلس الولاية، كما يتولى ذلك سلطة الادارة و التسيير و التأديب على موظفي الولاية طبقا للقانون، ولبيان اختصاصاته بهذه الصفة يقوم الوالي برئاسة لجان على مستوى القطاعات نذكر منها على سبيل المثال ترأسه للجنة الولائية للتضامن .

لقد منح المشرع الجزائري للوالي صفة تمثيله للدولة، من خلال المواد من 110 إلى 113 من قانون 07-12¹ حيث نجد كونه يجسد الصورة الحقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات والصلاحيات المخولة له، باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية.

إن الوالي يعتبر ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة، و هو بهذه الصفة يسهر أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم.

¹ : المواد من 110 إلى 113 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

واستنادا للمادتين 124 و 125 من قانون -12 07¹ وبغرض ممارسة الوالي صلاحياته يحق له إصدار قرارات إدارية يتم نشرها إذا ما كانت تنظيمية، وتبلغ للمعنيين إذا ما كانت فردية مع ضرورة مراعاة آجال الطعون المنصوص عليها قانونا، كما ان المشرع الجزائري هل قرأ سلطة تفويض توقيعه حسب مقتضيات القانون.

يعد الوالي مسؤول على المحافظة على النظام الأمن والسلامة والسكينة العمومية و بذلك توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات في إطار مهام الحفاظ على النظام العام.²

ما يتولى عملية التنسيق بين مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، وبهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام و النظام العام على مستوى الولاية، كما يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك يمكن للوالي طلب تدخل قوات الشرطة و الدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخيرة.³

رئيس المجلس الشعبي الولائي يعد عضوا مهما من أعضاء المجلس، ونظرا لأهميته الكبيرة سنتناوله في ما يلي متعرضين أولا للشروط الواجب تو افرها فيه، واجراءات انتخابه وأخيرا صلاحياته.

¹ : المادتين 124 و 125 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

² : حاتم قبيل، التفويض في الإدارة، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن، منشورات معهد الامام الشيرازي الدولي للدراسات، مصر، 2008، ص199.

³ : حاتم قبيل، التفويض في الإدارة، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن، المرجع السابق، ص200.

أ- شروط الواجب توافرها في منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يجتمع المجلس خلال 08 ايام التي تلي اعلان نتائج الانتخابات تحت رئاسة المنتخب الاكبر سنا قصد انتخاب وتنصيب رئيسه يتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات ويحل بقوة القانون فور اعلان عن النتائج.

ولقد أحالنا المشرع الجزائري في الفقرة الاخيرة من المادة 58 من قانون -07 12 الى التنظيم في تحديد شكل المحضر النموذجي بتنصيب الرئيس¹

- لانتخاب يكون سرىا

- مترشح الحائز على الاغلبية المطلقة للأصوات يعلن رئيس للمجلس لكن في حالة اذا لم يحصل أي مترشح عن الاغلبية المطلقة فانه يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الاولى والثانية، و يعلن فائزا المترشح الاكبر سنا

- بعدها يعد المكتب المؤقت محضر النتائج النهائية ويرسل الى الوالي ويلصق بمقر الولاية والملحقات الادارية و المندوبيات البلدية.²

وأخيرا يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بمقر الولاية بحضور الوالي وأعضاء المجلس واعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية، وذلك طبقا لنص المادة 61 من قانون الولاية³ ، ويشترط على رئيس المجلس التفرغ لممارسة عهده بصفة دائمة وهو ملزم بالاقامة في اقليم الولاية.

¹ : المادة 58 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

² : جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1978 ص.72.

³ : المادة 61 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

ان من أهم المهام التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال 08 أيام التي تلي تنصيبه اختيار نواب أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة لأغلبية المطلقة ، وحدد المشرع الجزائري في المادة 62 من قانون الولاية¹ عددهم بحيث تختلف بعدد المقاعد للولاية وهي:

- اثنين بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 الى 39 منتخبا.

- ثلاث بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 الى 47 منتخبا

- ستة بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية التكوينية من 51 الى 55 منتخبا

يختار من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية، موظفين يشكل لهم ديوان يعمل على نحو دائم يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي و المجلس في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمي، يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي، والمجلس بالمسائل التابعة لاختصاصاته و يعلمه بالوضعية العامة للولاية و لاسيما النشاطات المسجلة بالولاية في الفقرة ما بين الدورات.

ومن أجل تحسين اداء رئيس المجلس الشعبي الولائي لمهامه ومهام المجلس ألزم المشرع الوالي بأن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والامكانيات وكل الوسائل الضرورية.²

¹ : المادة 62 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

² : مصطفى الجند، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، مصر، الإسكندرية، منشأة المعارف، سنة، 1987، ص 122.

لرئيس المجلس الشعبي الولائي الحق في الاستقالة والتي يعلنها أمام المجلس المجتمع طبقاً لأحكام قانون الولاية ويبلغ الوالي بذلك، وتكون الاستقالة سارية المفعول ابتداءً من تاريخ تقديمها أمام المجلس، وفي حالة استقالة رئيس المجلس أو وفاة أو إعفاء أو حصول مانع قانوني أو المنتهى مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية يتم استخلاف في أجل ثلاثين يوماً حسب الكيفيات السالفة الذكر المنصوص عليها في المادة 59 من قانون الولاية.¹

المطلب الثاني: المصالح الغير مكرزة للدولة

يمكن تعريفها أنها المصالح الخارجية للوزارة كما يقصد بها المديرية التنفيذية تقوم ببعض المهام الإدارية على المستوى الإقليمي والمحلي بتفويض من الوزارة وهي بذلك تمثل الدولة وتجسد وحدتها وتعمل على تنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها في العديد من القطاعات، منها القطاع الاقتصادي، المالي، الاجتماعي، الثقافي والفلاحي فالمديرية التنفيذية توكل إليها مهمة تنفيذ سياسة الدولة في مختلف الميادين والقطاعات وكذلك تحريك العملية التنموية على مستوى الولاية.

وتشكل المصالح الخارجية حكومة مصغرة تنشُد في الحدود الجغرافية للولاية، تتولى مهمة تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات الوزارية المختلفة، وتعمل على تحريك العملية التنموية وتمثيل السلطة المركزية، مشكلة بذلك امتداد للوزارة على المستوى الولائي.²

¹ : المادة 59 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

² : بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص.39.

كما تمارس هذه المصالح الخارجية سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبع لها هذه المصلحة، وعلى الرغم من الدور الذي تلعبه المديرية التنفيذية لما لها من أهمية كبيرة في الدولة إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتفتقدها ، على الرغم من أن بعضها يملك بعض السلطات كسلطة التقاضي وهي تابعة للسلطة الرئاسية للوزير رغم كونها قائمة ومتواجدة خارج الوزارة، إما في الولايات أو أماكن معينة مثل: مديرية التربية، مديرية الري، المديرية الجهوية للجمارك والتي تباشر اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات.

حيث جاء في نص المادة 49 من القانون المدني¹ على ان "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الحركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات الوقفية كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي يمنحها شخصية قانونية"، وبذلك فالمشروع من خلال نص هذه المادة لم يعطي المديرية التنفيذية الشخصية المعنوية.

تتميز المصالح اللامركزية للوزارات بخاصيتين أساسيتين وهو ما خضوعها للسلطة التسلسلية أو السلطة الرئاسية للإدارة المركزية، وتخصصها التقني على النحو التالي:

1- **السلطة الرئاسية:** لا تتمتع المصالح اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة بل تبقى مندرجة في إطارها، وتخضع للسلطة الرئاسية من قبل الإدارة المركزية، وبالتالي الوزير الذي تنتمي إليه، وفي هذا الإطار نذكر على سبيل المثال لا الحصر خضوع مديرية التربية لسلطة رئاسية من قبل وزير التربية، وهو ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي، 174/90 المؤرخ في 1990/07/09 الذي يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وسيرها والتي نصت على أنه "تتولى مديرية التربية الموضوعة تحت

¹ : المادة 49 من القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 يونيو سنة 2005 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

سلطة وير التربية.....إلخ، أما تعين مسيري هذه المصالح الخارجية للدولة فبموجب مرسوم تنفيذي وذلك رغم عدم النص صراحة على ذلك انه باعتبار أن الوزير الأول وسيلة ممارسة لمهامه عموما فهي المراسيم التنفيذية بحكم أنه هو من له صلاحية توقيعها حسب المادة 04/99 من دستور 2020¹ فإنه يعين مسؤولي هذه المصالح بموجب مراسيم تنفيذية.

2- **التخصص:** تتميز المصالح اللامركزية للقطاعات الحكومية بالتخصص التقني، وذلك ان كل مصلحة الى ولها مهام معينة تبعا للمهام والاختصاصات التي تقوم بها الوزارة التي ترتبط بها على المستوى المركزي، وتتمثل المصالح الخارجية للدولة لأجهزة غير ممرضة لأنها تخضع مباشرة للدولة كأصل عام من خلال ممثلها القانوني والممثل في الوزير، والشيء الذي يلفت الانتباه فيما يخصها هو أن تنظيمها الإقليمي معقد، لأنه يخضع إلى معايير مختلفة مثل الصلاحيات التي تمارسها والوسائل المادية والبشرية للدولة، وعليه فإننا نجد في اغلب الأحيان ممثلة على مستوى الولاية ولكن كذلك في بعض الأحيان على مستوى الدوائر.

هناك العديد من المديرية التنفيذية لكن نظرا لغموضها وعدم التطرق إليها بصورة دقيقة، كما أن لهذه المصالح عدة صلاحيات خولها لها القانون وهذا ما نتطرق إليه².

أولا: صور المصالح الغير ممرضة للدولة

تتواجد المصالح الخارجية لدولة على مستوى الولاية لتؤمن تمثيل الوزارات وتنفيذ السياسة العامة المرسومة لكل قطاع وزاري، وعليه فإن من المفروض أن لكل وزارة تمثيل على مستوى الولاية بموجب مصالحها الخارجية مديرية التربية: تتمتع مديرية التربية بالشخصية المعنوية ويشتر على تسيرها مدير ولائي ويعين بموجب مرسوم رئاسي، يساعد

¹ : المادة 04/99 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

² : بعلي محمد الصغير، قانون الادارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص40.

مدير التربية في الحالة التي يستوجبها ضرورة تنسيق عمل المصالح وأهمية المهام المستندة كاتب عام يضع مدر التربية بالتشاور مع المسؤولين المعنيين في الولايات والبلديات.

تتولى مديرية التربية الموضوعة تحت سلطة وزير التربية ما يلي:

- تنشيط مجموعة النشاطات التربوية في مجال التعليم الأساسي والتعليم الثانوي والتكوين على مستوى قطاع التربية وتنسيقها ومتابعتها.

- السهر بالاتصال مع الهياكل والهيئات المعنية على توفر الشروط التي تمكن من الأداء العادي للأنشطة المدرسية والموازية للمدرسة والسير الحسن لمؤسسات التربية والتكوين التابعة للقطاع.

- جمع الإحصاءات المدرسية ومعالجتها وتحليلها والقيام بكل عمليات السير والتحقيقات لتقدير احتياجات الولاية في ميدان التربية.

- السهر على تطبيق برامج التعليم واحترام التنظيم المدرسي

- تنظيم الامتحانات والمسابقات التابعة للقطاع¹....

2- مديرية أمالك الدولة والحفظ العقاري: المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 65/91 المؤرخ في 1991/03/02 والتي تتبع المديرية العامة للأملاك الوطنية² والتي تمثل كذلك في نطاق أضيق من الولايات أي على المستوى البلدي في شكل متقشيات أمالك الدولة، كذلك الأمر بخصوص مديرية المسح الأراضي للولايات الأخرى لا تتبع وزارة المالية بصورة مباشرة بل تخضع لسلطة الوكالة الوطنية لمسح الأراضي.

¹ : بعلي محمد الصغير، قانون الادارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص42.

² : المرسوم التنفيذي رقم 65/91 المؤرخ في 1991/03/02 والتي تتبع المديرية العامة للأملاك الوطنية.

تمثل مديرية الأشغال العمومية وزارة الأشغال العمومية على مستوى إقليم الولاية تم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 1436/05¹ والذي جاء محددًا لقواعد التنظيم لمصالح الأشغال العمومية في الولاية وتمثل هذه المهام في:

- جمع وحصر تحليل المعطيات التي تتضمن تنمية المنشأة وتجهيئتها وصيانتها والحرص على تنفيذ التدابير المحددة
- الحرص على احترام المقاييس في مجال الدراسات والإنجازات والأشغال وصيانة المنشآت
- تنظيم وتنفيذ المساعدة التقنية لمصالح البلديات لصيانة الطرق الحضرية والطرق البلدية
- سهر على تطبيق إشارات الطرق البرية والبحرية.²

¹ : المرسوم التنفيذي رقم 436/05 المؤرخ في 10/11/2005.

² : بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص43.

الفصل الثاني:

الإطار التطبيقي لعدم التركيز الإداري في الجزائر

تمهيد:

يعتمد التنظيم الإداري في أي دولة على الصورة الأولى في الظهور وهي المركزية الإدارية إذ لا مناص من إدراجها في التنظيم الإداري للدولة، وكانت هذه الأخيرة في بداية ظهورها تعتمد على تركيز السلطة واحتكار السلطة المركزية لكل ما يتعلق بالعمل الإداري في كلياته وجزئياته، ولذلك سمي التركيز الإداري بالمركزية الوحشية.

ونظرا للمساوى التي لحقت هذه الصورة (التركيز الإداري)، كان لابد من بروز صورة أخرى للتخفيف من حدة تركيز السلطة واحتكار الوزير لكل صغيرة وكبيرة، ونتيجة لذلك برزت الصورة المعدلة للمركزية الإدارية الممثلة في عدم التركيز الإداري التي تعتمد على التخفيف من حدة التركيز للصورة الأولى ومنح ممثلي الوحدات الإدارية سواء في العاصمة أو الأقاليم صالحية النظر وإصدار القرارات في بعض الأمور.

المبحث الأول: الأساس القانوني لسلطات عدم التركيز الإداري

يقوم عدم التركيز الإداري على دعامتين أساسيتين لضمان نجاعته وهما السلطة الرئاسية والتفويض الإداري، اللذان يعتبران أساس العلاقة بين الرئيس والمرؤوس و المفضيان إلى حسن سير المرافق العامة بانتظام و اطراد واستمرارية العمل في الجهاز الإداري بصورة منتظمة.

المطلب الأول: السلطة الرئاسية

إن السلطة الرئاسية هي أهم ما يميز النظام المركزي و فصله عن النظام اللامركزي، حيث تعتبر المعيار الأساسي الذي يميز المركزية الإدارية في مفهومها الحديث المتمثل في عدم التركيز الإداري، لذلك وجب التطرق لها و الخوض فيها لما لها من أهمية في مجال و حدود هذا البحث، و هي محور العلاقة بين وظيفتين حسب تدرجهم في السلم الإداري إضافة إلى التبعية الإدارية اللذان يعتبران أساس العلاقة بين الموظفين في النظام المركزي، فلو نظرنا إلى السلم الإداري من أسفل إلى أعلى لوجدنا التبعية الإدارية وإذا نظرنا إلى العكس (من أعلى إلى أسفل) لوجدنا السلطة الرئاسية، لذا فهما يعتبران وجهان لعملة واحدة لهذا سنتناول في هذا المطلب و نحاول الإلمام بفكرة السلطة الرئاسية¹.

تعتبر السلطة الرئاسية حجر الأساس والركن الجوهري الذي تقوم عليه فكرة النظام المركزي، والذي يعني أن الموظفين يتموضعون ويندرجون ضمن سلم إداري يعلوه الوزير الذي يأتي على قمة الهرم الإداري حيث يعتبر القائد الأعلى للجهاز الإداري الخاص بمجال وزارته، ويتمركز فيه بقية الموظفين في درجات متنازلة حتى نصل إلى أدنى موظف، وهذا

¹ : ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص.257.

ما يخول بموجب هذه السلطة الرئاسية للرئيس سلطة شاملة وقوية على أشخاص مرؤوسيه و أعمالهم.¹

فأهم فكرة تدور حولها السلطة الرئاسية هي التبعية والخضوع، حيث يخول كل رئيس مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات يزود ويستأثر بها في مواجهة مرؤوسيه تمكنه من مراقبة هؤلاء، ومهما تشعبت و اتسعت الوحدات الإدارية سواء في العاصمة أو بقية أجزاء الإقليم إلا أنها تدور في فلك الجهاز الواحد طالما أن الرئيس يملك سلطة تامة على أشخاص مرؤوسيه، و تمحور العلاقة في فكرة الهرم و تسلسله الوظيفي، أي أن كل موظف يبقى خاضع لرئيسه و عدم استقلاليته عن فكرة السلطة الرئاسية، أي بقاء العلاقة و المعادلة الأساسية المتمثلة في الرئيس والمرؤوس.²

كما أن تشعب وتوسع و انتشار الوحدات الإدارية في سائر إقليم الدولة، لا يعني التصل من وحدة المنظومة الإدارية و الجهاز الإداري، فإذا تمتعت هذه الوحدات الإدارية بسلطة اتخاذ القرار دون الرجوع إلى السلطة المركزية، فهذا لا يعني أنه تم ضرب وحدة الجهاز الإداري طالما أن هذه الهيئات تمارس عملها تحت إشراف و رقابة الهيئات الأعلى منها

مما يؤكد عدم انفصال هذه الجهات عن السلطة المركزية. حيث أن علاقة المرؤوس بالرئيس بما تشملها من تبعية وخضوع تتدرج ضمن التبعية الإدارية، أما علاقة الرئيس بالمرؤوس بما تتضمنه من سلطة ورقابة على شخص هذا الأخير وأعماله تسمى السلطة الرئاسية.³

1 : ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص258.

2 : عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984، ص85.

3 : المرجع نفسه، ص86.

فالسطة الرئاسية هي الفكرة الجوهرية والمعيار المتحكم والفاصل في تحديد طبيعة جهاز ما، هل يندرج ضمن هيئات عدم التركيز الإداري أم اللامركزية الإدارية¹. و السلطة الرئاسية تمتد ثناياها لتمس كل المرؤوسين أي أن كل موظف يخضع و يرتبط بالموظف الذي يعلوه(رئيسه الإداري)، و بالتالي كل موظف يتبع لرئيسه الإداري و يخضع له و يلتزم بتنفيذ أوامره، و في المقابل يمارس هذا الرئيس اختصاصاته و سلطاته على مرؤوسيه الموجودين في مرتبة أقل منه حتى الوصول إلى قاعدة السلم الإداري التي تضم الموظفين الصغار.

وهذه السلطة الرئاسية تتمحور و تدور حول عالقة الرئيس بالمرؤوس في حياتهم الوظيفية و ليس علاقة أخرى كالعلاقة التعاقدية التي تنطوي على التزامات واقعة على عاتق أطرافها، إذ أن الأمر يتعلق بحسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد و وضوح العمل الإداري.

فالسطة الرئاسية هي فكرة يتمتع بها الرؤساء في مواجهة مرؤوسيهم يخولها لهم القانون لكي يتسم العمل الإداري بالوحدة والفعالية والاستمرارية، والسلطة الرئاسية هي تكميل للتبعية الإدارية ويتم ممارستها دون نص وبصورة تلقائية متعارف عليها في القانون الإداري، وهي ترتب أيضا مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه ولا تعفيه من المسؤولية².

والسلطة الرئاسية تمارس بدرجات متفاوتة في القوة وذلك حسب المركز الذي يحتله الموظف في السلم الإداري و هي أهم ما يركز عليه النظام المركزي، إذ حسب طبيعة المركز الذي يتمتع به الموظف تتحدد اختصاصاته و صلاحياته، إلا أنه و من خلال ما

1 : عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص86.

2 : كمال جعلاب، مداخلة في الملتقى الوطني الثاني حول موضوع تحديات الإدارة المحلية في الجزائر، جامعة زيان عاشور الجلفة، بتاريخ 2007/10/07.

تم التطرق إليه في مفهوم السلطة الرئاسية، يجب التركيز على نقطة أساسية و هي أن السلطة الرئاسية ليست حق أو امتياز للرئيس الإداري يمارسه كيف يشاء و متى يشاء، بل هو اختصاص تم تخويله للرئيس الإداري وتخصيصه به لكي يرقى القانون الإداري و تتحسن وتيرته، و لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام و اطراد و بلوغ ما يصبو إليه القانون الإداري من تحقيق المصلحة العامة و تغليبها على المصلحة الخاصة، و ترتيباً على ذلك فإن هذه السلطة تمارس ضمن القوانين و اللوائح، حيث أن الرئيس هو أيضا مسؤول أمام رؤسائه إضافة إلى المسؤولية القضائية¹.

إذ أن هذه السلطة الرئاسية والتي بموجبها يخضع كل مرؤوس لرئيسه الإداري تستلزم تدرج الأعمال القانونية، حيث لا يمكن للجهة الإدارية الأدنى أن تخالف الجهة الأعلى منها، وبالتالي يتقيد كل مرؤوس بواجب عدم مخالفة ومعارضة رئيسه، فأعمال المرؤوس يجب أن تكون موافقة ولا تتصادم مع أعمال الرئيس، فالموظف إضافة إلى خضوعه لمبدأ المشروعية و ما يتضمنه الاحترام لقوانين الدولة، فهو يلتزم بواجب طاعة الرؤساء.

من خلال التعاريف السابقة يمكننا استنتاج خصائص السلطة الرئاسية وهي أنها سلطة شاملة، مفترضة وداخلية.²

1- السلطة الرئاسية سلطة شاملة:

تعتبر السلطة الرئاسية شاملة ألن الرئيس منح له القانون والنصوص التنظيمية الساري العمل بها سلطة الرقابة التي يمارسها على مرؤوسيه، والتي تمتد إلى كل ما يصدر عنهم من أعمال من خلال توجيه الأوامر الملزمة لهم التي ينبغي على المرؤوسين التقيد و

1 : محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة، ص311.

2 : عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، بدون طبعة، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، بدون سنة، ص261.

العمل بها، و ما تشمل هذه السلطة من مكنة التأديب، إذ أن الرئيس يتمتع بسلطة كبيرة على مرؤوسيه، و له حق تأديبهم في حالة ارتكابهم أخطاء، و هذه الرقابة تتمتع بخاصية العمومية، أي أنها تشمل غالبية تصرفات الموظفين المتموضعين بدرجات أدنى¹.

2- السلطة الرئاسية سلطة مفترضة:

هي سلطة مفترضة أي دون حاجة إلى نص قانوني يسمح بممارستها ومزاوتها، فهي تباشر بصفة تلقائية أي أنها مخولة للرئيس الإداري بقوة القانون من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة بصورة منتظمة، و لكي يكون هناك تناسق في العمل الإداري و استمرار سير المنظومة الإدارية بصورة جيدة و لضمان وحدة الجهاز الإداري².

3- السلطة الرئاسية سلطة داخلية:

هي سلطة داخلية لأنها تمارس على نفس الشخص المعنوي، عكس الوصاية الإدارية التي تمارس من شخص معنوي على شخص معنوي آخر أي أنها سلطة خارجية.

الرجوع إلى مختلف النصوص القانونية نجد أنها كرست مبدأ السلطة الرئاسية و اعترفت للرؤساء بممارسة سلطات على مرؤوسيه، تشمل هذه السلطات أشخاص المرؤوسين و أعمالهم. فبالنظر إلى الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة³، نجد أنه كرس مبدأ السلطة الرئاسية من خلال العديد من مواده، فقد أشار المشرع في المادة 17 منه إلى أن كل 'تقصير' أي إخلال الموظف بواجباته الوظيفية و كل 'مس بالطاعة عن قصد' أي على الموظف طاعة

¹ : عصام علي الدبس، القانون الإداري، المرجع السابق، ص262.

² : هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، بدون سنة نشر، ص132.

³ : الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

الفصل الثاني : الإطار التطبيقي لعدم التركيز الإداري في الجزائر

رؤسائه، و كل خطأ يرتكبه الموظف أيضا تعتبر تجاوزات تعرض الموظف للعقوبة التأديبية، وهو ما يؤكد على إقرار مبدأ السلطة الرئاسية.

كما تبين المادة 19 من نفس القانون¹ أن المشرع ألزم الموظف باحترام السلطة السلمية وقيده باحترام رئيسه الإداري و تنفيذ أوامره مهما تكن رتبته في السلم الإداري . وجاء في المادة 20 من ذات القانون² أن على كل موظف احترام و تنفيذ أوامر رئيسه الإداري من أصغر موظف حتى الوصول إلى قمة الهرم، فسلطة الدولة تتمثل في تسلسلها الهرمي المتصاعد، حيث يتواجد على مستواه الوزير الذي يمثل قمة السلم الإداري، و هكذا على كل مرؤوس التقيد بأوامر رئيسه الإداري حتى نصل إلى الوزير .

وتمت الإشارة و التأكيد على مبدأ السلطة الرئاسية من خلال القانون الأساسي العام للعامل، 1978، حيث تشير المادة 27 منه إلى أن قانون العمل أيضا كرس مبدأ السلطة الرئاسية حين ألزم العامل أن يجتهد ويتفانى في عمله مع ضرورة احترام القانون و الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه، مما يبين أن العامل مسؤول عن أعماله أمام رؤسائه.

كما أن المرسوم 85 59- المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة³ أشار و أكد على السلطة الرئاسية في العديد من موادها (26، 28، 54، 122، 112) وهو ما تم التطرق إليه أيضا في المرسوم التنفيذي رقم 224-89 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق

¹ : المادة 19 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة.

² : المادة 20 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة.

³ : المرسوم 85 59- المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة.

على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية المعدل و المتمم في عدة مواد: ¹

وأخيرا صدر الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية² ليؤكد و يرسخ فكرة السلطة الرئاسية في عملية التنظيم الإداري، و هو ما يتأكد من خلال المواد، 24، 40، 44، 47 و 48 و غيرها من المواد كثير.

و من خلال ما سبق يتضح أن المشرع أكد على مبدأ السلطة الرئاسية، حيث أن الإدارة تمارس نشاطها في صورة تدرج يتضمن رئيس و مرؤوس، أين يملك الرئيس سلطات و صلاحيات على شخص المرؤوس و أعماله فتكون له سلطة التعيين و التثبيت و الترقية و الإحالة على الاستيداع و الانتداب و التأديب، و سلطات على أعمال مرؤوسيه تتمثل في الإجازة و التعديل و الإلغاء و السحب و الحلول، ففكرة السلطة الرئاسية إلى جانب كونها ضرورة أملت بها طبيعة العمل الإداري أي انه فرضها العلم و التقنيات الحديثة فهي أيضا لها أساس قانوني.³

¹ : المرسوم التنفيذي رقم 224-89 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية المعدل و المتمم.

² : الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ : عمار بوضياف، مرجع سابق، ص. 167.

المطلب الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية

لدراسة مظاهر السلطة الرئاسية، ينبغي التطرق إلى ما تشمله من سلطة الرئيس على شخص المرؤوس (الفقرة الأولى) و على أعماله (الفقرة الثانية).¹

الفقرة الأولى : سلطة الرئيس على شخص المرؤوس هذه السلطة تنقرر للرئيس على شخص مرؤوسه، لكن ما ينبغي الإشارة إليه أن هذه المكنة تتعلق وتشمل حياة الموظف و مساره الوظيفي ولا تتعلق بحياته الخاصة ، فيكون للرئيس الإداري الحق في تعيين الموظف - تجدر الإشارة هنا إلى أن هذا التعيين لا يتم بطريقة إرادية من طرف الرئيس وبرغبته في تعيين شخص معين بل يتم وفق القانون كإجراء المسابقة مثلا - كما يمنح الرئيس سلطة نقل المرؤوس كأن يقوم بنقله من مصلحة إلى أخرى ضمن نفس الإدارة أو تحويله من إدارة إلى أخرى، كل ذلك يتم حسب مقتضيات العمل الإداري و حسن سيره، و تشمل هذه السلطة صلاحية ترقية الموظف و ما يترتب عنها من آثار ترجع على المرؤوس من زيادة الأعباء الواقعة على عاتقه و يقابلها أيضا زيادة في الراتب، كما يملك سلطة الإحالة على الاستيداع والإحالة على الانتداب.²

إن هذه السلطة تشمل كل الحياة الوظيفية للموظف من يوم تعيينه حتى انتهاء المهام التي قد تنتضي بطريقة عادية أو بطريقة غير عادية، حيث أن الرئيس يملك سلطة تأديب الموظف العام في حالة ارتكابه أخطاء مهنية قد تصل إلى حد العزل و انتهاء الحياة الوظيفية بصورة قبلية في حالة تطبيق عقوبات الدرجة الرابعة، كما أشارت التشريعات إلى أن المرؤوس في حالة تضرره من قرار رئيسه و أرى انه مخالف للقانون، فقد منح له القانون

¹ : المرجع نفسه، ص168.

² : محمد جمال مطلق ذنبيات، مرجع سابق، ص79.

حق التظلم الإداري من قرار رئيسته ويكون له أيضا الحق في الطعن قضائيا متى خمن وقدّر أن قرار الرئيس الإداري مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة .

الفقرة الثانية: سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه وتمثل هذه السلطات في السلطات السابقة التي تتجسد من خلال سلطة التوجيه (سلطة إصدار التعليمات و التوجيهات) و السلطات اللاحقة التي تعرف بسلطة الرقابة و التعقيب.¹

أولا: سلطة التوجيه

تقتضي طبيعة العمل الإداري وحسن سيره أن يقوم الرئيس الإداري بتوجيه أوامر و توجيهات للمرؤوسين لتبيان وتوضيح صورة العمل، وفي هذا الصدد ميز الفقه نوعين من الأوامر: أوامر مشروعة و أوامر غير مشروعة.

1- حالة الأوامر المشروعة عندما يقوم الرئيس الإداري بتوجيه تعليمات وتوجيهات للمرؤوسين غير منافية للقانون تتماشى مع القواعد القانونية السارية في الدولة، فإن المرؤوس يلتزم بتنفيذها مراعاة و تقيدا بالقانون الساري في الدولة، هذا من جهة و من جهة أخرى فإنه يجب طاعة الرؤساء و إلا اضطرب الجهاز الإداري وتمت عرقلة سير العمل ، مع أن هذه الأوامر المشروعة لا تثير أي إشكال لدى الفقهاء.²

ما ذهب جانب من الفقه أن هذه التوجيهات و الأوامر تمارس داخل الجهاز الإداري أي تخص الموظفين و تطبق عليهم و ليس معنيا بها المتعاملين مع الإدارة و بالتالي لا يمكن الطعن فيها قضائيا .

¹ : المرجع نفسه، ص80.

² : مدوح أحمد- نجيمي عبد الرحمن-نجيمي نعاس، المركزية الإدارية و علاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، بدون عدد، كلية العلوم السياسية و العالقات الدولية - قسم العلوم السياسية و العالقات الدولية - كلية العلوم القانونية و الإدارية، جامعة زيان عاشور بالجلفة ، بدون سنة، ص 197.

إن سلطة توجيه الأوامر والتعليمات التي يتمتع بها الرئيس الإداري تعتبر من أكبر وأهم ما يميز السلطة الرئاسية نظرا لما تضمنه من الوضوح في العمل وسهولة سيره، ولهذا تتميز السلطة الرئاسية بأنها سلطة آمرة لما تشتمله من إصدار وتوجيه الأوامر والتعليمات التي يتقيد بها المرؤوسين و يتوجب عليهم تنفيذها.

إن الموظف يملك حق مناقشة رئيسه الإداري وإن كان عليه الالتزام بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه، لكن يشترط في هذه المراجعة للرئيس الإداري أن تكون قبل إصدار وخروج هذه الأوامر إلى حيز التنفيذ، ويشترط في ذلك:¹

-حسن النية أي على المرؤوس ان يرمي من وراء هذه المناقشة و مراجعة الرئيس الإداري مصلحة عامة ، و عدم بحثه عن مصلحة خاصة².

- أن يحترم رئيسه الإداري و يناقشه بكل احترام و لباقة و عدم الخروج عن الأدب الوظيفي في ذلك قرر القضاء المصري بأنه : "لا تثريب على الموظف إن كان معتدا بنفسه، واثقا من سلامة نظره، شجاعا في إبداء رأيه، صريحا في ذلك أمام رئيسه، لا يداور ولا يرائي مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب و اللياقة وحسن السلوك³.

¹ : المرجع نفسه، ص198.

² : مدوح أحمد- نجيمي عبد الرحمن-نجيمي نعا، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، المرجع السابق، ص199.

³ : المرجع نفسه، ص200.

2- حالة الأوامر الغير مشروعة :

إذا كانت الأوامر المشروعة لم تثر جدال فقها واسعا، فإن الأوامر الغير مشروعة أثارت عدة اختلافات بشأنها وكانت محل نظرة مختلفة بين الفقهاء، كما تطرق لها أيضا التشريع.

أ-التشريع :حاول المشرع التطرق إلى فكرة الأوامر الغير مشروعة من خلال المادة 129 من القانون المدني التي يتضح من خلالها أن المشرع قام بإعفاء المرؤوس من المسؤولية الشخصية عن الخطأ الذي ارتكبه إذا صدرت إليه هذه الأوامر من الرئيس، لكنه في نفس الوقت قيده بأن تكون هذه الأوامر واجبة التنفيذ عليه وبالتالي أقر الخطأ المرفقي حيث أنه إذا كان تنفيذ الأمر واجب على المرؤوس فإنه يعفيه من المسؤولية¹.

ولم يستفيض ويفصل المشرع من خلال هذه المادة في مدى إلزامية طاعة أوامر الرئيس، حيث ألقى نظرة عامة تاركا مسألة الفصل إلى القوانين الخاصة المطبقة على الموظفين العاملين بكل قطاع نشاط، وبالتالي فإن الأوامر المخالفة للقانون لم يفصل فيها التشريع تاركا المجال للفقهاء، الذي انقسم إلى ثلاثة آراء².

ب-على مستوى الفقه: انقسم الفقه في مدى إلزامية الأوامر المخالفة للقانون أو

غير المشروعة إلى ثلاثة آراء:

¹ : مازن ليلو ارضي، القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 2005 ص. 165.

² : مازن ليلو ارضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص166.

الرأي الأول:

تزعمه الفقيه هوريو Hauriou حيث يغلب هذا الرأي واجب احترام تنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس الإداري حتى لو عارضت وخالفت القانون، واصبح على هذا الخطأ وصف الخطأ المرفقي و عدم وصفه بالخطأ الشخصي تفاديا للمسؤولية الإدارية للمرؤوس.

وحجة أنصار هذا الرأي تكمن في طبيعة العمل الإداري وما تستلزمه من عدم عرقلة سير مرافق الدولة، ذلك أن مناقشة المرؤوس لرئيسه في كل صغيرة وكبيرة والإحجام عن تنفيذ أوامره يمس بعنصر أساسي يتعلق بتوقف عجلة العمل الإداري عن الدوران، وبالتالي يثبط سير الم ارفق العامة بانتظام واطراد وهو ما يطلق عليه مبدأ الاستمرارية.

وعليه فإن هذا الرأي يطغى فيه مبدأ الاستمرارية ويهمل ويتغاضى عن مبدأ

المشروعية.¹

الرأي الثاني :

تبنى هذا الرأي الفقيه Duguit واعتبر أن طاعة القانون أولى من طاعة الرؤساء الإداريين لأنه يجب على المرؤوس أن لا يخالف القانون و يتبع رئيسه، و أخرج من هذه القاعدة الجنود فقط إذ يجب عليهم طاعة رؤسائهم لأن الأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم واجب عليهم تنفيذها ولا يمكن لهم مناقشتها لأن الجنود آلة للإكراه محرومة من التفكير حسب ديجي.²

¹ : المرجع نفسه، ص167.

² : برادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة البحوث و الدراسات القانونية، العدد، 2 كلية الحقوق و العلوم السياسة، جامعة المسيلة، 2020، ص51.

و اتبع القضاء المصري هذا الموقف واعتبر موظفي الجيش والشرطة ملزمين بطاعة رؤسائهم في حكم له صدر في 10 جانفي 1955 وليس له فقط إلا التظلم وفق الطريقة القانونية، ذلك أن عدم تنفيذ أوامر الرئيس يؤدي إلى الإخلال بالجهاز الإداري و ارتباك الإدارة و عدم احترام السلطة السلمية مما ينتج عنه انتشار الفوضى .

ويعاب على هذا الموقف أنه و إن أبقى و رسخ مبدأ المشروعية إلا أنه أدى إلى المساس باستمرارية العمل الإداري وسير المرافق العامة بانتظام واطراد، فلو أتيح للمرؤوس مناقشة كل صغيرة و كبيرة والامتناع عن تنفيذ أوامر رئيسه إذا خمن و قدر عدم مشروعيتها، لفقدت السلطة الرئاسية جوهرها ومنح المرؤوس سلطة الامتناع عن تنفيذ أوامر رئيسه كلما رأى أنها غير مشروعة¹.

الرأي الثالث:

نظرا للانتقادات الموجهة للرأيين السابقين حيث أن الأول ينجم عنه المساس بمبدأ المشروعية و الثاني يعرقل سير المرافق العامة بانتظام واطراد ويؤدي إلى الفوضى، ظهر رأي ثالث يوفق بينهما مؤداه أن:

ليس للمرؤوس أن يتخلص من المساءلة إلا إذا أثبت أن الرئيس الإداري اصدر إليه أمرا بتنفيذ العمل الذي ينطوي على عدم مشروعية و مخالفة القانون كتابيا، و قام المرؤوس بتبنيه كتابيا إلى هذا التجاوز مع ذلك أصر الرئيس على التنفيذ، ففي هذه الحالة يتحمل الرئيس المسؤولية وحده.²

¹ :المرجع نفسه، ص52.

² : برادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص52.

أما إذا كان تنفيذ الأوامر يتعلق بجريمة جنائية:

إن كان الأمر يتعلق بجريمة جنائية فهذا لا يعني إباحة التصرف وإعفاء المرؤوس من المسؤولية الجنائية إذ يجب عليه عدم تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت تتضمن جريمة جنائية.

ثانيا: سلطة الرقابة والتعقيب

يتمتع الرئيس الإداري بصالحية مراقبة أعمال مرؤوسيه بعد قيامهم بها فيكون له الحق في إجازتها و له سلطة تعديلها أو إلغائها أو سحبها.

1- حق الرئيس في إجازة أعمال مرؤوسيه:

الإجازة قد تكون صريحة أو ضمنية فالإقرار الصريح يقضي أن يجيز الرئيس عمل المرؤوس ويقره صراحة حتى يصبح العمل قابلا للتنفيذ، أما الإقرار الضمني فيدل عليه سلوك الرئيس كأن يسكت خلال مدة معينة، فانقضاء هذه المدة دون أن يتخذ الرئيس أي تصرف يدل على رفضه العمل دليل على إقراره ويصبح عمل المرؤوس مصادقا عليه من طرف الرئيس.¹

2- سلطة التعديل:

إن الرئيس يملك سلطة إدخال بعض التحويلات على عمل المرؤوس إذا رأى أنها مجانية للصواب من اجل تقريبها ما أمكن والارتقاء بها حتى تحقق توافقا مع القوانين والأنظمة السارية بالدولة (مبدأ المشروعية) من جهة وحتى تكون مقترنة مع مصلحة عامة من جهة أخرى، حيث أن هذه السلطة تشمل في الواقع سلطة المصادقة فالرئيس يصادق

¹ : برادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، المرجع السابق،

على بعض الأعمال و تشمل أيضا سلطة الإلغاء فيكون له أن يلغي بعضها و بالتالي فهي تنطوي على عدة جوانب.¹

3- سلطة الإلغاء :

هي سلطة تمس القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط أي بأثر فوري مع بقاء سريان الآثار الماضية للقرار الإداري، وعليه إذا كان القرار غير مشروع يجب على الرئيس الإداري أن يقوم بإلغائه حفاظا على مبدأ المشروعية نتيجة مخالفته للقوانين والأنظمة، كما يمكن له إلغاء القرارات المشروعة أيضا إذا رأى أنها غير متناسقة مع طبيعة العمل الإداري و غير متوافقة معه رغم مشروعيتها، وقد تم بناءا على ذلك وضع معيار يميز فيه بين الأعمال الإدارية والأعمال القضائية، فالأعمال الإدارية التي هي موضوع الدراسة يمكن فيها إلغاء الأعمال المشروعة و غير المشروعة عكس القضائية التي يقتصر الإلغاء فيها على القرارات الغير مشروعة.²

فإذا كان الرئيس الإداري يملك إلغاء الأعمال القانونية المشروعة التي صدرت من مرؤوسه فان الأعمال الغير المشروعة يميز فيها الفقه بين حالتين:

الحالة الأولى إذا كان عمل المرؤوس طالته عدم المشروعية و كانت واضحة و جسيمة كأن يكون غير مختص بإصدار العمل، فالعمل هنا يكون منعما ولا تنتج عنه أي آثار، و كأنه لم يكن و يمكن للرئيس إلغاءه في أي وقت.

¹ : ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999 ص 188.

² : ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص189.

الحالة الثانية أما إذا كان القرار لا يصل إلى حد عدم المشروعية التي تجعله منعدما، فيجوز للرئيس أن يلغيه خلال الفترة المحددة للطعن القضائي، فانقضاء هذه المدة تجعل القرار متحصنا ضمانا للمراكز القانونية للأفراد، فيجب على الرئيس احت ارم هذه المدة من ذلك ما ورد في قانون البلدية بالمادة 180¹ وقد استقر الفقه على أن إلغاء القرارات الإدارية يكون خلال نفس المدة المخولة للطعون أمام القضاء لكي لا تمنح الإدارة ما لم يمنح القضاء.

4- السحب:

يقصد به أن العمل والقرار الإداري كأن لم يكن، بحيث يتم إنهاء ومحو آثاره بالنسبة للماضي، للحاضر والمستقبل، ونظرا لما ينطوي عليه السحب من آثار بالغة في الخطورة فان مزاولته والقيام به ينطوي على توفر عنصرين:

أ- **من حيث الموضوع:** نظرا لما للسحب من خطورة فانه تم تقييد ممارسته من حيث موضوع التصرف، حيث أن السحب يشمل فقط القرارات والتصرفات غير المشروعة والمخالفة للقانون، عكس الإلغاء في المادة الإدارية الذي يشمل التصرفات المشروعة وغير المشروعة، فالقرارات الغير مشروعة موضوع السحب لا تولد حقا أو تنشئ مركزا قانونيا، وذلك بأن يصدر القرار من موظف و هو اختصاص موظف آخر أو يخالف هذا القرار القوانين و الأنظمة المعمول بها في الدولة².

¹ : المادة 80 من القانون رقم 11-10 مؤرخ. في. 22. يونيو سنة. 2011 المتعلق بالبلدية.

² : ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص190.

ب- من حيث المدة : سلطة السحب تم تقييد ممارستها بمدة معينة فانقضاءها يعني أن القرار يصبح غير قابل للسحب، و يتمتع بحصانة ضد السحب، وهي المدة المتعلقة بالطعن في قرار إداري وقد كانت في ظل القانون السابق على سريان قانون الإجراءات المدنية و الإدارية شهرين و عند بدأ العمل بالقانون الجديد (قانون الإجراءات المدنية و الإدارية) حددتها المادة 829 بأربعة أشهر¹.

5- سلطة الحلول:

ملك الرئيس الإداري سلطة الحلول محل مرؤوسيه للقيام بالعمل مع أن مقتضيات العمل الإداري تقتضي أن كل موظف له اختصاص معين، غير أنه أحيانا المرؤوس لا يقوم بالعمل نتيجة الإعراض عن القيام به والامتناع عنه أو تقاعسه في مباشرته وفي هذه الحالة الرئيس يخول سلطة الحلول محل مرؤوسيه للقيام بالعمل ضمانا الاستمرارية نشاط المرافق العامة وسير العمل الإداري بانتظام واطراد.

المبحث الثاني: التفويض الإداري

إن أهم ما يقوم عليه التركيز الإداري هو فكرة التفويض الذي من خلاله يتم تخفيف العبء عن الوزير لعدم تمكنه من القيام بكل ما يتعلق بشؤون وزارته فيقوم بتفويض بعض مهامه لمرؤوسيه حتى يتفرغ هو للمهام الهامة والجوهرية، لهذا سيتم التعرض من خلاله هذا المطلب لفكرة التفويض نظرا لما لها من أهمية في نطاق موضوعنا².

¹ : المادة 829 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² : ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص191.

المطلب الأول: أنواع التفويض

التفويض هو إجراء يتم بمقتضاه تحويل جزء من اختصاصات الرئيس التي حددها القانون والأنظمة إلى مرؤوسيه للقيام بها، فتفويض السلطة هو قرار صادر عن صاحب الاختصاص للقيام بالعمل إلى مرؤوسيه يخولهم بمقتضاه القيام بهذا الاختصاص.¹

فالتفويض ليس المقصود منه أن يتنازل الرئيس عن سلطاته و مسؤولياته، و إنما هو طريقة لضمان حسن سير العمل الإداري بطريقة أفضل، لذلك يجوز للمفوض إلغاء التفويض أو تعديله و إدخال بعض التغييرات عليه تماشيا مع استمرارية العمل في مرافق الدولة و جهاز الدولة بطريقة جيدة، و التفويض لا يعني أن تمنح هذه الأجهزة المفوض إليها الاستقلال القانوني بل تبقى تابعة للأجهزة المركزية .

والتفويض لا يرتبط بشكل معين فقد يكون شفهيًا أو كتابيًا ويكون مطلقًا ومقيدا بزمن معين غير أنه لا يكون كليًا متضمنًا جميع الاختصاصات وإلا اعتبر من قبيل التنازل.

لكي لا يحدث الخلل والاضطراب في الجهاز الإداري قيد التفويض بشروط محددة يجب احترامها عند ممارسته وهي:

أولاً: وجود نص يجيز التفويض لصحة التفويض لا بد أن يكون نص يسمح به منح الاختصاص لجهة معينة للقيام بعمل يكون بموجب نص، لذلك فإن عملية تفويض هذا العمل أيضا يجب أن تكون بموجب نص، حيث تقوم الجهة المختصة صاحبة الاختصاص بإصدار قرار تعرب فيه عن نيتها في التفويض المسموح في إطار القانون.²

1 : خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، بدون طبعة، دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة، عمان، 1998، ص 154.

2 : خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 155.

ثانيا: التفويض يجب أن يكون جزئيا التفويض يجب أن يكون جزئيا فال يمكن للمفوض أن يتنازل عن جميع اختصاصاته لأن ذلك يعتبر تخلي عن السلطة.

ثالثا: أن يكون التفويض مؤقتا يجب أن يكون التفويض مرتبطا بمدة معينة وهذه المدة يتم تحديدها من خلال النص القانوني السماح بالتفويض، وفي حالة غيابه يجب أن يتضمن قرار التفويض الصادر عن صاحب الاختصاص تلك المدة حتى يسترجع صاحب الاختصاص اختصاصه بعد تلك المدة فال يتصور أن يكون الاختصاص دائما لأنه تخلي عن المهام¹.

رابعا: المسؤولية تترتب إضافة إلى المفوض إليه على المفوض أيضا تطبيقا لقاعدة أن التفويض للسلطة لا للمسؤولية والمرؤوس الذي فوض إليه لا يتحمل مسؤولية الاختصاصات المفوضة إلا أمام الرئيس المفوض لا تمتد إلى من هم أعلى منه.

خامسا: عدم تفويض الاختصاصات المفوضة التفويض لا يكون إلا مرة واحدة من صاحب الاختصاص الأصل (المفوض) إلى المفوض إليه حيث لا يمكن لهذا الأخير تفويض ما فوض إليه حتى لا تضيع المسؤولية وهذا يجعل القرار الصادر عن المفوض إليه الثاني باطلا².

وينقسم إلى تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع:

¹ : المرجع نفسه، ص156.

² : جلط فواز، واجب طاعة الرئيس و أثره على المسؤولية الجنائية للموظف، المجلد -9 العدد 2، 2016 مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، جامعة المسيلة، ص498.

أولاً: تفويض الاختصاص أو السلطة يتم من خلاله منح المفوض إليه الاختصاص أو هو يتمثل في تمكين المفوض إليه بكل ما يتعلق من سلطات ترتبط بهذا الاختصاص، و ما ينجم عن ذلك هو أن المفوض صاحب الاختصاص الأصل لا يمكنه ممارسة هذا الاختصاص طوال هذه المدة المتعلقة بالتفويض.

و التفويض ليس فيه مساس بقواعد الاختصاص بل هو استثناء من القاعدة التي تقضي بأن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه و هو يحافظ على حقوق الأفراد أنهم يتعاملون مع سلطة إدارته و ليس موظف محدد بذاته و يمارس اختصاصا غير اختصاصه، و أهم نتيجة يمكن استنتاجها أن التفويض لا ينقضي بتغير المفوض إليه ألن التفويض يتعلق بصفة شاغل ذلك المنصب و ليس بشخصه أي تم تفويضه بناء على طبيعة المنصب الذي يشغله و ليس استنادا إلى شخصه، فحتى لو تغير صاحب الوظيفة يبقى التفويض قائما، و القرار الصادر بناء على تفويض الاختصاص يسند إلى المفوض إليه و تكون قوته على صلة بمركز ذلك الموظف في السلم الإداري.¹

ثانياً: تفويض التوقيع

وهو بأن يعهد صاحب الاختصاص الأصل مرؤوسه بأن يوقع بعض القرارات بدلا عنه وخلافا لتفويض الاختصاص يتميز تفويض التوقيع بما يلي:

- أنه مرتبط بشخص المفوض إليه ولذلك يتم انتهاءه بتغير المفوض أو المفوض إليه.
- تفويض التوقيع يخول المفوض التوقيع إضافة إلى توقيع المفوض إليه

¹ : بدرية ناصر، نطاق التفويض القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور موالى الطاهر بسعيدة، 2008، ص234.

- على عكس تفويض الاختصاص فإن قوة القرار الصادر عن المفوض إليه تستمد من صاحب الاختصاص (المفوض إليه) لأن المفوض إليه لم يمنح سوى سلطة التوقيع و هو يتصرف باسم المفوض.¹

المطلب الثاني: تمييز التفويض عن الأنظمة المباشرة

أولاً: التمييز بين التفويض الإداري والوكالة

التفويض كما رأينا هو أن يعهد المفوض للمفوض إليه بممارسة بعض اختصاصاته التي حددها القانون.

و أما الوكالة فهي "عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل أن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل "

- أوجه التشابه: وجه التشابه الوحيد بين التفويض الإداري و الوكالة هو أنهما يردان على عمل أو تصرف قانوني و ليس مادي.²

- أوجه الاختلاف: تتمثل أوجه الاختلاف فيما يلي:

1- التفويض هو رابط من روابط القانون العام و يتم بإرادة منفردة من جانب المفوض دون حاجة موافقة المفوض إليه، عكس الوكالة التي تحكمها قواعد القانون الخاص و تتم بموافقة الطرفين (الوكيل و الموكل).

¹ : بدرية ناصر، نطاق التفويض القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص235.

² : محمد علي الشباطات- ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 27 جوان، 2017، جامعة الشرق الأوسط الأردن- جامعة الأنبار العراق، 2010، ص110.

2- التفويض ليس من الضروري أن يتم بين شخصين مستقلين بل في النطاق المركزي يتم بين شخصين يتبعان لنفس الشخص المعنوي و الوكالة تتم بين شخصين مستقلين هما الموكل و الوكيل

3- التفويض الإداري يتم تحديده بموجب القانون ولا يمكن للمفوض إليه أن يفوض ما فوض إليه إلا بموجب القانون، عكس الوكالة التي هي عقد رضائي يملك فيه الوكيل كل الحرية في اختيار موكله كما يمكن للوكيل أن يوكل غيره ما لم يخالف عقد الوكالة¹.

4- هدف التفويض هو مصلحة عامة للجمهور خالفا للوكالة التي هي مصلحة خاصة لفائدة الموكل.

5- التفويض لا يكون إلا في بعض الاختصاصات أي يكون جزئيا خلافا للوكالة التي قد تكون كلية أو جزئية

6- التفويض يكون بين شخصين كل منهما له اختصاصاته الخاصة به ومستقل عن الآخر، أما الوكالة فالوكيل يتصرف باسم الموكل ولحسابه².

7- التفويض الإداري يقوم فيه المفوض إليه بإنجاز العمل المفوض إليه حسب تخمينه و له الحرية في كيفية القيام به و ليس كما يريد المفوض، مع خضوعه للسلطة الرئاسية و ما ينجر عنها من مساءلة تأديبية، أما في الوكالة فإن الوكيل يلتزم بما أراده الموكل و قدره.

¹ : محمد علي الشباطات- ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، المرجع السابق، ص111.

² : المرجع نفسه، ص112.

8- في التفويض الإداري المفوض إليه لا يمكنه تجاوز حدود ما فوض إليه، أما في الوكالة فالوكيل إذا تجاوز حدود وكالته فهذه التصرفات تكون مقبولة إذا أقرها الموكل بعد ذلك صراحة أو ضمنا

9- التفويض يمنع صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة اختصاصاته المفوضة طوال مدة التفويض إلا إذا تم إلغاؤه، أما الوكالة فيمكن للموكل أن يقوم بنفسه بمباشرة الأعمال الموكلة والوكالة قائمة

10- التفويض لا يمكن إلغاؤه إلا من طرف المفوض و لا يملك المفوض إليه إلغاؤه بل يجب عليه القيام بالاختصاصات المفوضة إليه، أما الوكالة فيمكن للموكل و الوكيل إيقاف أثرها في أي وقت و لو تم الاتفاق على خالف ذلك مع تحمل الالتزامات القانونية الناجمة عن الإلغاء¹.

11- التفويض لا يخول للمفوض ولا يسمح له بمقايضة المفوض إليه، بل يمارس عليه السلطة الرئاسية خلافا للوكالة التي تمنح للموكل الحق في مقايضة الوكيل ومطالبته بإتمام موضوع الوكالة، كما تمنح الحق للوكيل بمقايضة الموكل كإلزامه مثلا بدفع الحقوق المالية².

¹ : علي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، بدون طبعة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2009ص 263.

² : مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2013، ص 133.

ثانيا: التمييز بين التفويض الإداري والحلول

الحلول هو أن يكون هناك مانع أو ظرف حال دون أن يقوم صاحب الاختصاص بممارسة اختصاصه بنفسه، فيحل محله من عينه القانون للحلول محله، و الشخص الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصيل يكون من نفس درجته أو من الدرجة الأدنى مباشرة وشروط الحلول هي :

1- أن يكون هناك نص قانوني يحدد من يحل محل الأصيل في حالة تغيبه.

2- أن يكون هناك تغيب من صاحب الاختصاص الأصيل أو أن يكون مانع مادي أو قانوني يتعذر معه ممارسة الاختصاص.

- أوجه التشابه:

- كلاهما يمارسان من طرف شخص آخر غير صاحب الاختصاص الأصيل وبالتالي يؤديان إلى فراغ في المنصب نتيجة تعذر قيام صاحب الاختصاص الأصيل بنفسه بمهامه، كما أن كلاهما ينقل الاختصاص من سلطة إدارية إلى سلطة إدارية أخرى، حيث أن الأصيل يسترجع فيما بعد اختصاصه لأنه من صلاحياته.¹

- التفويض والحلول كل منهما محدد بمدة زمنية معينة يمارس خلالها، فانقضاء هذه المدة يعني انتهاء السلطة والصلاحية في ممارسة ذلك العمل من طرف الحال محل صاحب الاختصاص الأصيل أو المفوض إليه.²

¹ : مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص134.

² : المرجع نفسه، ص135.

- أوجه الاختلاف:

- التفويض يكون جزئياً فلا يتم من خلاله إلا مباشرة الاختصاصات المفوضة، بينما الموظف العام في حالة الحل محل الموظف المتغيب يمكنه مباشرة جميع الاختصاصات المنوطة بهذا الأخير.

- إذا كان كلاهما يستند إلى نص تشريعي فإنهما يختلفان في كون التفويض يكون بموجب قرار إداري بالتفويض، في حين أن الحل يتم بقوة القانون ولا يستلزم صدور قرار.

- في التفويض يكون للمفوض الأصل كامل الحرية في اختيار المفوض إليه، أما في الحل فلا يمنح بموجبه الموظف أي حرية لأن القانون هو الذي يعين الشخص الذي يقوم مقامه.

- التفويض ينتهي بانقضاء مدة التفويض أو في حال قرر المفوض إلغاءه، أما الحل فيرتبط بعودة الأصل، فمتى عاد إلى منصبه مهما كان السبب ينتهي الحل.

- في التفويض يمكن للمفوض بموجب ما يتمتع به من سلطة رئاسية تعديل القرارات الصادرة من المفوض إليه كما يتمتع بالحق في إلغائها، أما في الحل فيتمتع الأصل بهذه السلطات¹.

¹ : مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص136.

ثانيا: التمييز بين التفويض الإداري و الإنابة

يمكن تعريف الإنابة كما يلي: «هي تغيب صاحب الاختصاص الأصلي عن ممارسة اختصاصاته المنوطة به لسبب من الأسباب، فتصدر جهة إدارية قرارا بتعيين شخص آخر ينوب عنه و يزول اختصاصاته حتى يزول ذلك السبب الذي منعه من مزاولتها، على أن يكون هذا التعيين استنادا لنص تشريعي يجيز ذلك».¹

- أوجه التشابه:

من خلال هذا التعريف يتبين أن التفويض والإنابة يتشابهان في كون أن كلاهما يكون بموجب قرار وأنها يتمان خلال مدة معينة، فالتفويض يكون محدد المدة ويتم خلال فترة يحددها المفوض، والإنابة فإننا نلاحظ من خلال التعريف أنها تنتهي بزوال السبب الذي أدى إلى قيامها.

- أوجه الاختلاف: تتمثل فيما يلي:

- من حيث **السند القانوني**: التفويض يكون بموجب نص قانوني يقره، والإنابة إضافة إلى النص القانوني قد تملئها ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد أي متطلبات العمل الإداري.

- التفويض يكون بموجب قرار من صاحب الاختصاص الأصلي(المفوض)، أما الإنابة فتكون بموجب قرار صادر عن جهة إدارية أخرى غير الأصلي، فقرار التفويض يتعلق

¹ : رزيق اميرة ، تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري في الجزائر ، مجلة الواحات للبحوث والدراسات ، العدد 1 جامعة غرداية .2011، ص09.

الفصل الثاني : الإطار التطبيقي لعدم التركيز الإداري في الجزائر

باختصاصات الأصل المصدر له أما قرار الإنابة فلا يتضمن اختصاصات الجهة الإدارية
المصدرة له¹.

- التفويض الإداري يتضمن بعض الاختصاصات فقط، أما الإنابة فقد تتضمن كل
الاختصاصات أو جزءا منها.

- في التفويض تكون قوة العمل الإداري من نفس قوة الأعمال الصادرة عن المفوض إليه،
وفي حالة الإنابة تكون أعمال النائب من درجة أعمال الأصل الغائب عن مباشرة وظيفته

- في التفويض الأصل يفوض جزء من اختصاصاته ويحتفظ بباقي الاختصاصات غير
المفوضة التي يكون من حقه ممارستها، أما في الإنابة فإن صاحب الاختصاص لا يمارس
أي من السلطات والصلاحيات بسبب تغيبه عن مزاولته مهامه.

- التفويض الإداري يمكن أن ينهيه صاحب الاختصاص الأصل في أي وقت بإرادته
المنفردة، أما الإنابة فتتقضي بعودة الأصل إلى ممارسة اختصاصاته وما يتعلق بها من
أسباب تغيبه².

¹ : رزيق اميرة، تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص10.

² : المرجع نفسه، ص11.

الخاتمة

الخاتمة

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

النتائج:

- د المقاطعات الإدارية جهاز عدم التركيز وليس جماعة إقليمية لامركزية لأنها لا تتوفر على مقومات وخصائص الهيئات المحلية.

- تزايد الوعي لدى المواطنين جعلهم يستميتون في الدفاع عن حقوقهم الطبيعية والدستورية، والقانونية، والسعي لتحقيق المشاركة في تسيير شؤونهم وتحقيقا لمبدأ « مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات». وعدم الإكتفاء بالمشاركة في الانتخابات، بل في تحديد وصنع القرار الذي يخدم المصالح ويحقق الطموحات ويجسدها، بشراكة، وتداول على السلطة، ولا يرضى الشعب بتغيير إرادته..

- وجود تداخل كبير في إختصاصات الوالي المنتدب ورؤساء الدوائر خاصة ما تعلق بتنفيذ القوانين والتنظيمات والتنشيط والتنسيق والرقابة المحلية.

- لإختصاصات العديدة التي يمارسها الوالي المنتدب كلها تحت سلطة والي الولاية فهو يخضع لتبعية مطلقة ، أي حسب إعتقادنا عبارة عن رئيس دائرة بصلاحيات موسعة.

التوصيات والاقتراحات:

- الاهتمام بأراء المواطنين، واستشارتهم، والجدية في تبني حاجاتهم والاستجابة لها.
- يجب التمييز بين إدارة الدولة وتنظيم الإدارة العامة. أي بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية. فالأولى مجال التداول والتغيير، أما الثانية فثابتة.
- عدم وضع المواطنين بين ثنائية إما قبول الوضع تحت هيمنة الإدارة المركزية واختياراتها على مختلف المستويات أو الاضطراب والفوضى ونماذج القرون الوسطى.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القوانين والأوامر

المرسوم التنفيذي رقم 306-91 المؤرخ في 24 غشت سنة 1991 يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة.

المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية.

القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

قانون 09-84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الاقليمي للولايات.

القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

قانون 09-90 المتعلق بالولاية الملغى.

القانون رقم 10-05 المؤرخ في 20 يونيو سنة 2005 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

المرسوم التنفيذي رقم 65/91 المؤرخ في 1991/03/02 والتي تتبع المديرية العامة للأموال الوطنية.

المرسوم التنفيذي رقم 436/05 المؤرخ في 2005/11/10.

المرسوم 85 59- المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة.

المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية المعدل و المتمم.

الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

القانون رقم 10-11 مؤرخ. في. 22. يونيو سنة. 2011 المتعلق بالبلدية.

القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانيا: الكتب

- محمد الصغير بعلي ، النظام القضائي الإداري الجزائري ، دار العلوم ، الجزائر ، 2009 .
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسر للنشر ، الجزائر ، الطبعة 2 ، 2012.
- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الجزائر ، الطبعة 2 ، 2008.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- بوحميذة عطاء الله ، الوجيز في القضاء الإداري ، دار هومة للنشر ، الجزائر ، 2011.
- محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، ط1، 2007.
- حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 2004.
- فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009.
- حسين محمد عثمان حسين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.
- عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2000،
- فؤاد العطار، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، مصر، دون ذكر لدار النشر، سنة 1957.
- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
- علاء الدين عشي ، والي الولاية لتنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2006.
- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، دار جسر للنشر ، الجزائر ، الطبعة 1 ، 2012.
- عثمان خليل، القانون الإداري، التنظيم الإداري في البلاد العربية، دون ذكر البلد ودار السنة.
- بوشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، الجزائر، عين المليلة، دار الهدى، الطبعة الثانية، 1993،

- رفعت عبد الوهاب، وحسين محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، مصر، دار المطبوعات الجامعية الأسكندرية.
- أيمن المعاني، الإدارة المحلية الأسس والتطبيقات، الأردن، عمان، دار وائل للنشر، سنة 2001، ط الأولى.
- مطلق الذنبيات محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، الأردن، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، سنة، 2003 ط.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة.
- عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، بدون طبعة، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، بدون سنة.
- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، بدون سنة نشر.
- مازن ليلو ارضي، القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 2005.
- ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، بدون طبعة، دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة، عمان، 1998.
- محمد علي الشباطات - ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في علي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، بدون طبعة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عناية، 2009.
- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2013.
- حاتم قبيل، التفويض في الإدارة، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن، منشورات معهد الامام الشيرازي الدولي للدراسات، مصر، 2008.

جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1978.

مصطفى الجند، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، مصر، الإسكندرية، منشأة المعارف، سنة 1987.

بعلي محمد الصغير، قانون الادارة المحلية الجزائرية، الجزائر، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع.

ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984.

ثالثا: الرسائل الجامعية والبحوث

ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، بحث مقدم لملتقى عن الإدارة المحلية 2 من تنظيم جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012.

بدرية ناصر، نطاق التفويض القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور موالى الطاهر بسعيدة، 2008.

رابعا: المجلات العلمية

كمال جعلاب، مداخلة في الملتقى الوطني الثاني حول موضوع تحديات الإدارة المحلية في الجزائر، جامعة زيان عاشور الجلفة، بتاريخ 2007/10/07.

مدوح أحمد- نجيمي عبد الرحمن-نجيمي نعاس، المركزية الإدارية و علاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، بدون عدد، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية - قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية - كلية العلوم القانونية و الإدارية، جامعة زيان عاشور بالجلفة ، بدون سنة.

برادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة البحوث و الدراسات القانونية، العدد، 2 كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2020.

- جلط فواز، واجب طاعة الرئيس و أثره على المسؤولية الجنائية للموظف، المجلد -9 العدد 2، 2016، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، جامعة المسييلة.
- محمد علي الشباطات- ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 27 جوان، 2017 جامعة الشرق الأوسط الأردن- جامعة الأنبار العراق، 2010.
- رزيق اميرة ، تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات ، العدد1 جامعة غرداية .2011.

قائمة المحتويات

Table des matières

الواجهة
الإهداء
تشكرات
المقدمة
<u>الفصل الأول: الإطار النظري لهيئات عدم التركيز الإداري</u>
تمهيد:	5
المبحث الأول: مفهوم عدم التركيز الإداري وتمييزه عن غيره	6
المطلب الأول: مفهوم عدم التركيز الإداري	6
المطلب الثاني: تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات الإدارية الأخرى	9
المبحث الثاني: أنواع هيئات عدم التركيز	13.....
المطلب الأول: الدائرة والولاية	13.....
المطلب الثاني: المصالح الغير ممرضة للدولة	35.....
الفصل الثاني: لإطار التطبيقي لعدم التركيز الإداري في الجزائر
تمهيد:	41.....
المبحث الأول: الأساس القانوني لسلطات عدم التركيز الإداري	42.....
المطلب الأول: السلطة الرئاسية	42.....
المطلب الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية	49.....
المبحث الثاني: التفويض الإداري	58.....
المطلب الأول: أنواع التفويض	59.....

62.....	المطلب الثاني: تمييز التفويض عن الأنظمة المباشرة.....
69.....	الخاتمة.....
70.....	الخاتمة.....
72.....	قائمة المصادر والمراجع.....
78.....	قائمة المحتويات.....

المخلص

ملخص الدراسة:

إن توسع دور الدولة وظيفيا على الخصوص، اقتضى قيام تنظيم على المستوى المحلي يقوم عليه موظفون يتمتعون ببعض السلطات ذات الطابع المحلي في دائرة اختصاصاتهم دون الرجوع إلى السلطة المركزية، و إن صورة عدم التركيز ليست أسلوبا منافسا أو موازيا للتركيز الإداري، بل هو مكملٍ ومساعد له لتعميم وبسط النظام الذي تتولاه الإدارة العامة وهي جهة إدارية واحدة ن تعددت صورها تمارس الوظيفة الإدارية حسب قاعدة السلطة الرئاسية وما تقتضيه وتتضمنه من وتوجيه والتعليمات والأوامر من الرؤساء الإداريين، والتنفيذ من المرؤوسين الإداريين، والتفويض يرد على الوظيفة وليس الصفة الشخصية.

الكلمات المفتاحية:

- عدم التركيز - الولاية - الدائرة - السلطة الرئاسية - التفويض.

The expansion of the state's role, functionally, in particular, necessitated the establishment of an organization at the local level based on employees who enjoy some authorities of a local nature in the circle of their specializations without referring to the central authority, and the image of lack of focus is not a competing or parallel method to the administrative focus, but rather it is complementary and auxiliary It has the authority to generalize and simplify the system that is handled by the public administration, which is one administrative entity with many forms that exercises the administrative function according to the rule of the presidential authority and what it requires and includes in terms of directing, instructions and orders from the administrative heads, and implementation from the administrative subordinates, and the delegation is related to the job and not the personal capacity

key words:

- Lack of focus - mandate - department - presidential authority - delegation.