

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق و العلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية



كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم: الحقوق.

رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالب(ة): بن التومي عائشة

تحت عنوان

الإدارات غير الممركزة للدولة (التنظيم، الاختصاصات،

الرقابة عليها)

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة المسيلة	اسم ولقب الأستاذ(ة): بركات محمد
مشرفا و مقررا	جامعة المسيلة	اسم ولقب الأستاذ(ة): مبروك عبد النور
مناقشا	جامعة المسيلة	اسم ولقب الأستاذ(ة): الوافي السعيد

السنة الجامعية: 2017/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ
وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالَمِ
الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا
كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ "

(سورة التوبة- الآية 105)

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع :

إلى روح أخي الطاهرة محمد الأمين رحمه الله تعالى وأسكنه فسيح جنانه شاء ولم

يكتب له القدر البقاء ليعيش فرحتي

إلى التي أحسنت تربيتي , إلى رمز الحب والحنان والتي جعلت الجنة تحت قدميها

أمي الحبيبة

إلى سندي في الحياة حفظه الله وأدامه تاج على رؤوسنا

أبي الغالي

إلى زهرات قلبي وفرحتي في الحياة

أخوتي وأخي الحبيب

إلى كل من علمني حرفا من الطور الابتدائي إلى الطور الجامعي

إليكم جميعا أهدي ثمار نجاحي

عائشة بن التومي

شكرو عرفان

أحمد الله عز وجل وأشكره على توفيقه لإتمام هذا العمل المتواضع

كما يطيب لي أن أرفع خالص الشكر والتقدير إلى من أشرف على مذكرتي دون تردد , وما
قدمه لي من نصائح وإرشادات

الدكتور : مبروك عبد النور

إلى كل الأساتذة والعمال بقسم الحقوق جامعة محمد بوضياف

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل وقدم لي يد العون من قريب أو من بعيد ولو بكلمة
طيبة

أشكر أعضاء لجنة المناقشة على تقييم هذا العمل

جزاكم الله جميعا عني خير الجزاء

عائشة بن التومي

تأخذ أغلب الدول بأساليب مختلفة في مجال تنظيمها الإداري، حيث تراعي كل دولة ظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية عند اختيارها للطرق و الأساليب التي تديرها مختلف قطاعاتها، و هذه الطرق تعد وسائل لتحقيق أهداف الدولة.

وتعتمد الدول في رسم سياستها العامة لتلبية حاجيات مواطنيها في شتى المجالات على تنظيم الإدارة العامة، والتي قد تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية الملمة بها، ويأخذ هذا التنظيم أسلوبين أساسيين: يتمثل الأول في المركزية الإدارية والثاني في اللامركزية الإدارية،

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

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

واعتماد أسلوبين متميزين في التنظيم يؤدي إلى تباين في التسيير، ففي الدولة البسيطة لا يوجد استقلال تام بين الوحدات الإدارية، فالإدارة المركزية إذا هي صاحبة السيادة تمارسها

داخل إقليمها، وهو ما يؤثر على المجال أو عدد من الإختصاصات التي تختص بها الإدارات غير الممركزة للدولة بين التوسع والتضييق.

فالنشاط الإداري يعمل على وضع اتجاهات الدولة السياسية و أنظمتها موضع التنفيذ، ذلك أن تنفيذ البرامج و الخطط السياسية لا يكون إلا عن طريق نشاط و عمل الإدارة، وهذا يبين شدة الترابط بين السياسة و الإدارة، فكان طبيعياً أن يصاحب انتشار الأفكار و المفاهيم و الإيديولوجيات في كافة الدول تغيرات اقتصادية و اجتماعية و ثقافية أثرت على أساليب التنظيم الإداري، فاتبعت الدول أساليب مختلفة في أداء مهامها، و أصبح في ظل هذه التغيرات نظام اللامركزية، ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري و تنوعه في إطار الدولة الحديثة التي انتقلت من مرحلة الدولة الحارسة أو دولة الحماية إلى دولة الخدمات و التنمية.

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

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

أسباب اختيار الموضوع :

الأسباب الذاتية :

الرغبة والميول لدراسة هذا الموضوع , وكذلك إلى ضرورة التوسع أكثر في وضع صورة شاملة حول الإدارات غير المركزية للدولة , وبمحكم التخصص الذي أدرس فيه دولة ومؤسسات عمومية

الأسباب الموضوعية:

إن الدافع الأساسي لدراسة هذا الموضوع هو دراسة إحدى هيئات نظام عدم التركيز المتمثلة في الإدارات غير المركزية للدولة ومدى تجسيدها في إقليم الولاية وكذلك بغية الإستكشاف حول مدى فعاليتها في الجزائر لكون افتقار أغلب المراجع لها وعدم التطرق إليها بصورة مجملية .

أهمية الموضوع:

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

أهداف الموضوع:

كل عمل يقوم به الفرد يرجو من خلاله الوصول إلى أهداف معينة, و الأهداف المراد الوصول إليها من خلال هذا البحث تكمن في :

— يعد نظام عدم التركيز الإداري الأمثل للمجتمع من خلال تقريب الإدارة من المواطنين , خدمة للمصلحة العامة , وعلى هذا الأساس جاءت فكرة دراسة الموضوع المتناول بعنوان " الإدارات غير المركزية للدولة , "

— كونه له صلة أو رابطة مباشرة بالمواطن عن طريق المديرية الولائية , التي تتكفل بالإنشغالات المختلفة حسب السلطات الممنوحة لها من الإدارة المركزية.

— والأهم في هذه الدراسة فكرة عدم التركيز التي تتجسد عمليا في توزيع أعباء سلطة العاصمة (الوزارات (على المديرية الولائية).

الإشكالية:

من منطلق ما سبق ذكره ,يمكن طرح الإشكالية التالية : ما مدى فعالية الإدارات غير المركزية للدولة في تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية؟

المنهج المتبع:

نزولا عند موجبات البحث العلمي استخدمنا كل من المنهج الوصفي : في الكشف عن المديرية الولائية من حيث تعدادها و تمييزها عن الإدارات أو الهيئات الأخرى الموجودة في التنظيم الإداري الجزائري.

والمنهج التحليلي :لتبيان الأسس القانونية المكرسة للإدارات غير المركزية للدولة ، وآلية تنظيمها.

صعوبات الدراسة:

إن دراسة موضوع الإدارات غير المركزية للدولة من خلال التنظيم و الإختصاصات والرقابة عليها صدر عنه الكثير من الصعوبات هي:

— صعوبة وجود شرح مفصل لكل نص قانوني متعلق بها

— انفراد المراجع التي بين أيدينا بأفكار ومعلومات وحيدة وضيقة المدلول ,وهو ما جعل اسقاط الكثير من المراجع وبلورتها في هذا الموضوع.

ولدراسة موضوع هذه المذكرة تم تقسيم الخطة إلى فصلين :

الفصل الأول : تضمن التنظيم الإداري للدولة ،والذي قسم إلى مبحثين :المبحث

الأول تناولنا فيه نظام المركزية واللامركزية الإدارية , والمبحث الثاني المديرية الولائية وكيفية تنظيمها

أما الفصل الثاني :تضمن الإطار النظري للإدارات غير المركزية للدولة ،وقسم أيضا إلى

مبحثين :المبحث الأول اختصاصات الإدارات غير المركزية للدولة ,و المبحث الثاني الرقابة على الإدارات غير المركزية للدولة.

الفصل الأول :التنظيم الاداري للدولة

إن دراسة التنظيم الإداري في الجزائر هو البحث في الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في كيفية تنظيمها الإداري ، ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية لأجل السير الفعال لهياكلها الإدارية تحقيقا للمصلحة العامة ،وباعتبار النظامين المركزي و اللامركزي صورتان من صور التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدول الحديثة ،تكريسا لمبدأ الديمقراطية ،عملت الجزائر باعتبارها دولة فتية نامية من جهة ،ودولة اشتراكية من جهة أخرى إلى تطبيق مبدأ الجمع بين نظام المركزية الإدارية ونظام اللامركزية الإدارية معا ،مثل دول العالم الحديث ،وللجزائر أسلوبها الخاص ومنهجها المميز والفريد في تحديد نطاق ومجال نظام عدم التركيز ،وهو المحور الأساسي الذي تركز عليه دراستنا حول الإدارات غير الممركزة للدولة ،التي أحدثت باتساع النشاط الإداري الذي مس مختلف القطاعات والميادين قصد تخفيف أعباء الإدارة المركزية ومنحها بعض الصلاحيات في حين أنها لم تعد سلطة البت في المسائل الإدارية تقتصر على الوزير المختص فحسب.

ومن أجل توضيح الموضوع أكثر ،ارتأينا دراسة صور التنظيم الإداري ثم المديرات الولائية التنفيذية وفقا لمبشرين :

المبحث الأول : المركزية واللامركزية الإدارية

المبحث الثاني : المديرات الولائية التنفيذية وتنظيمها

المبحث الأول : المركزية واللامركزية الإدارية

تعتمد الدولة في تنظيمها على الجمع بين أسلوبين ، هما التنظيم الإداري المركزي و التنظيم الإداري اللامركزي ، وهو ما سنتناوله في دراسة هذا المبحث في مجال تسيير الشؤون الإدارية التي هي قابلة للتوزيع بما يتلاءم مع هذا المفهوم ضمن المطلبين التاليين:

المطلب الأول : المركزية الإدارية

يعتبر النظام الإداري مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات ، أو اتخاذ القرارات بين أيدي سلطة مركزية في الدولة المتواجدة على مستوى العاصمة.

الفرع الأول : تعريف المركزية الإدارية وأركانها

أولا : تعريف المركزية الإدارية

لغة: تعني الجمع والتجمع أي عكس الإنقسام .

إصطلاحا: هي إحتكار المهام والوظائف الإدارية من قبل الحكومة .

عرفها الدكتور سليمان الطماوي : "بأنها قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة، وهم الوزراء, دون مشاركة هيئات أخرى ،فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة"¹.

كما عرفها ناصر لباد بأنها : "توحيد كل السلطات واتخاذ القرارات بين يدي السلطة المركزية في الدولة الموجودة في العاصمة، والمتمثلة في رئيس الدولة ورئيس الحكومة والوزراء والهيئات الوطنية الأخرى"².

عرفها أيضا عمار عوابدي " يقصد بالإدارة المركزية توحيد وحصر كل السلطة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية: رئيس الدولة, والوزراء وممثلهم الولاية في إقليم الدولة ، بحيث يؤدي هذا التركيز والتوحيد والتجميع لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة وإلى إقامة وبناء هيكل النظام الإداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات والدرجات يعلو بعضها البعض، و هو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري، وترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة السلطة الرئاسية , التي

¹ د/سليمان محمد الطماوي, مبادئ القانون الإداري, الجزء الأول, دار الفكر العربي, القاهرة, مصر, 1977, ص 30.

² ناصر لباد, القانون الإداري- التنظيم الإداري-, منشورات سعد دحلب, الجزائر, 1999, ص 59.

تعني حق استعمال قوة الأمر والنهي من الأعلى¹، وواجب هذه الأخيرة الطاعة والخضوع للطبقة التي تعلوها، وللامركزية الإدارية أركان أو عناصر تركز عليها وهي :

1. تركيز وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية.

2. التدرج الإداري.

3. السلطة الرئاسية.

ثانيا : أركان المركزية الإدارية:

من خلال التعاريف السالفة الذكر للمركزية الإدارية، استنتجنا أنها تقوم على أركان توجد بوجودها وتختل باختلالها وهي على التوالي :

أ- تركيز وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية:

يتمثل تركيز وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية، في حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد هو الدولة، أي مجموع الهيئات التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية التي يشرف عليها الوزراء من العاصمة على جمع المظاهر، و أوجه ذلك النشاط والتي يتولاها أشخاص خاضعون مباشرة للسلطة المركزية، وتابعة لها في إطار السلم الإداري، دون التمتع بالاستقلالية القانونية، وتمثل السلطة المركزية المتواجدة على مستوى العاصمة في رئيس الدولة و الوزير الأول والوزراء والهيئات الوطنية الأخرى.

ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عمومية تقوم بممارسة العملية الإدارية، وتتركز سلطة اتخاذ القرارات في يد أعضاء السلطة المركزية الوزراء أو ممثليهم التابعين لهم، حيث يعني هذا النشاط الإداري الممارس من قبلها كافة الشؤون الوطنية أو ذات الطابع المحلي².

ب- التدرج الإداري:

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج السلمي في الجهاز الإداري، ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولا إلى السلم الإداري، تأميننا للتماسك بين درجات الهرم الإداري.

وللسلطات العليا حق لإصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا، ويخضع كل مرؤوس خضوعا تاما ويتسع مجال الطاعة في النظام المركزي إلى درجة كبيرة، فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص204.

² علاء الدين عيشي، مدخل القانون الإداري - التنظيم الإداري -، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2009، ص46.

أعمال المرؤوسين، أي أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسباً¹.

فالسطات الإدارية المركزية، إذن تمسك وتهمن على الجهاز الإداري في الدولة كلها مركزياً ومحلياً حسب هذه القاعدة، أي قاعدة التدرج، لها سلطة اتخاذ القرارات في حدود صلاحيتها وتكلف مسؤولين تحت سلطتها على المستوى المحلي لصلاحيات إصدار قرارات إدارية وتنفيذها تحت سلطة وإشراف السلطات المركزية، وهو ما يعرف بنظام السلطة الرئاسية .

ج. السلطة الرئاسية:

وهذا الركن يمثل الصورة العملية التطبيقية للركن السابق، كل موظف يخضع للرئيس الإداري الذي يعلوه في السلم الإداري، حسب التدرج من الأسفل إلى الأعلى إلى أن يصل إلى الرئيس الإداري الأعلى حسب النظام السياسي المتبع مع وجود ارتباط بين طبقات ودرجات السلم الإداري الهرمي لكل مرؤوس رئيس إداري، وعلى هذا الأساس جاءت التسمية للسلطة الإدارية، وهي تلك العلاقة بين الرئيس والمرؤوس وعلى أعماله في بعض الصلاحيات فالسلطة الرئاسية في جوهرها تتناول شخص المرؤوس وأعماله، وبناء على ذلك يكون للرئيس الحق في أن يخصص المرؤوس لعمل معين، وأن ينقله و يرقيه أو يوقع عليه جزاء في حدود معينة²

الفرع الثاني: صور المركزية الادارية وتقييمها

أولاً: صور المركزية الادارية

ان نظام المركزية الإدارية كونه يحصر الوظيفة الادارية في الادارة المتواجدة في العاصمة، يتعذر عليه القيام بكل الوظائف والمهام في كامل إقليم الدولة، خاصة اذا سلمنا ان هناك اقاليم تبعد عن العاصمة مسافات تقدر بآلاف الكيلومترات، فهي تقوم بتسيير ذلك الإقليم بواسطة أجهزة إدارية متواجدة اقليمياً تحت توجيهاتها وإشرافها، ولقد قسم الفقه هذا الاسلوب أي المركزية الى صورتين³:

أ- التركيز الاداري: concentration

وهذه الصورة البدائية للمركزية الادارية بمقتضاها تتركز السلطة الادارية كلها في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لممثليهم في العاصمة أو الأقاليم أية سلطة خاصة في تصريف الامور *pouvoir propre* وعلى هذا الأساس يتعين على ممثلي السلطة المركزية في الاقاليم (الولاية

¹ المرجع نفسه.

² د/ سليمان الطماوي ، مبادئ...، المرجع السابق ، ص 77.

³ علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 51.

والمدرء التنفيذيون) أن يرجعوا الى وزراءهم في كل شيء, لهذا أطلق الدكتور عثمان خليل على هذا النوع من المركزية الادارية اسم(الوزارية), إبرازا لدور الوزارة في هذا النظام وهيمنة الوزير هيمنة تامة على شؤون وزارته.¹

ب- عدم التركيز الاداري: déconcentration

لم تعد الصورة السابقة الذكر للتنظيم الإداري (التركيز الاداري) متبعة في الوقت الحاضر لما للوزير من واجبات متنوعة بصورة غير مألوفة, لهذا لم يعد بإمكانه القيام بجميعها, ولقد اعتبر فقهاء القانون اسلوب عدم التركيز الاداري أداة تكفل تخفيف مظاهر المركزية الادارية, الذي يقتضي فيه توزيع السلطات والإختصاصات الادارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي, بحيث يمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات للقيام بالعملية الادارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها, دون ان يترتب عن ذلك استقلالهم عنها, حيث يقعون خاضعين للتوجيه والرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية.

والمراد بعدم التركيز هو أن يمنح لبعض الموظفين سلطة اتخاذ القرارات والبت في المسائل التي تدخل في اختصاصهم دون الحاجة للمصادقة عليها من طرف الوزير , ويتم نقل وتحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطات اللامركزية الى السلطات غير الممركزة عن طريق آلية التفويض الاداري , الذي يعد الاساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز الاداري.²

فالتنظيم الاداري في صورته الثانية هو الأقرب في تقييم بعض الصلاحيات بين صاحب الاختصاص الاصيل ومساعديه الذين هم تحت سلطته وتعليماته ولا يمكن الخروج عن الاطار المحدد لهم او مخالفته.³

ثانيا: تقييم التنظيم الاداري المركزي:

لا يخلو أي نظام من التنظيم الإداري لأي دولة كانت مهما كان نظامها السياسي المتبع من انتقادات وتقييم لماله من ايجابيات وسلبيات وهو ما سنتناوله كالأتي:

أ. الايجابيات:

لهذا التنظيم مزايا أو إيجابيات وهي:

¹ سليمان محمد الطماوي ، مبادئ...، المرجع السابق ، ص 79.

² علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 52.

³ التنظيم بصفة عامة هو عبارة عن قيام الإدارة العليا في المنظمة برسم أبعاد الهيكل التنظيمي ووضع الأهداف والأنشطة الواجب تحقيقها , وتوزيع أوجه العمل للأشخاص وفق وظائفهم , ومنح الصلاحيات والسلطات لمدير تكون تحت مسؤوليته مجموعات العمل , وبهذا يمكن اعتبارالتنظيم ثاني وظائف الإدارة.

- 1- تقوية السلطة العامة وتسهيل بسط النفوذ للحكومة وهيبتها وتعمل على إبراز وحدة السلطة والسيادة في الدولة لما للمركزية الإدارية ضرورة للدول الحديثة.
- 2- إشراف الحكومة على المرافق العمومية على كامل إقليم الدولة، منتجة بذلك العدالة والمساواة أمام الخدمات التي تقوم بها هذه المرافق كما تعمل على إخضاعها لإشراف ورقابة دقيقة.
- 3- يحقق هذا النظام تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها، إذ يسهل على الموظفين الإحاطة بتلك النظم، وتحقيق العدالة في توزيع المشاريع الإنمائية والتنمية وإقامة المرافق الخدماتية في مختلف المناطق وبالتالي يحسنون تنفيذها.
- 4- إن المركزية الإدارية تؤدي إلى التقليل من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن نظرا لوحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة الموحدة وأنه الأفضل في مجال الاقتصادي¹.
- 5- يضمن الولاء للدولة والنظام بدل العشائرية والانتماء السياسي، وينتج بذلك وحدة أسلوب الدولة وتنظيمها الإداري، حيث يسوده مبدأ المساواة بين الأفراد جميعا، مما يؤدي إلى تحقيق المصالح القومية على مستوى الدولة ككل².

ب. السلبيات:

للنظام المركزي عيوب ومساوئ متعددة يمكننا تلخيصها إلى عيين أساسيين هما:

1. عدم الإستجابة إلى ميول سكان الوحدات المحلية ورغباتهم: فعلي الرغم من سلامة التنظيم الإداري المركزي من الناحية النظرية، فلا يفي بالعرض ولا تحقيق ميول ورغبات سكان الوحدات المحلية ولا يشبع حاجاتهم المتعددة والمتنوعة، التي تستوجب تعدد وتنوع النظم الإدارية المعمول بها.
2. عدم مرونة النظام المركزي الإداري: ينقص التنظيم الإداري المركزي المرونة، في تسيير الحياة السياسية العامة في الدولة، ويحول دون تقدم وإرتفاع درجة الوعي السياسي لدى سكان الوحدات المحلية ويحول بينهم وبين المشاركة في الحياة العامة، إذ لم يعد لهم دور في إدارة شؤونهم المحلية، مما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن السياسي للدولة والحكومة معاً³.

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 54.

² د/ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1994، ص 168.

³ علي حطار شطناوي، القانون الإداري الأردني - مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة -، دار وائل للنشر، عمان، 2009، ص 112.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

عرف نظام اللامركزية الإدارية تعريفات عديدة وبصياغات مختلفة ، ولكنها كلها تجمع وتلتقي عند حقيقة حصر أركان ومقومات النظام الإداري اللامركزي وصوره المختلفة ، وبيان أهميته كأسلوب من أساليب توزيع سلطة الوظيفة الإدارية للنظام الإداري السائد في الدولة .

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية

عرفها الدكتور عمار عوابدي على أنها " نظام يقوم ويستند على أساس تفويت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية الحكومة من جهة ,وبين وحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي ,وعلى أساس فني موضوعي من جهة أخرى ، مع وجود رقابة وصائية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية ،ونجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وإنجازها"¹.

وعرفها أيضاً الدكتور سليمان الطماوي على أنها : "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة اللامركزية"².

وعرفها لباد ناصر : "توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لإشباع بعض الحاجات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية"³.

والمستخلص من هذه التعريفات المتعددة للامركزية الإدارية هو أن التنظيم الإداري اللامركزي يقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الأشخاص الإداريين المحلية في الأقاليم ، مع وجود أو تمتع هذه الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة ، إلا أنها تخضع بطبيعتها إلى الرقابة الحكومية المركزية .

ثانياً : أركان اللامركزية الإدارية

من خلال التعريفات السالفة الذكر للامركزية الإدارية استدرجنا أنها تقوم الأركان التالية:

1. وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة .

¹ عمار عوابدي, المرجع السابق, ص 239.

² د/سليمان الطماوي, المرجع السابق, ص 93.

³ لباد ناصر ، المرجع السابق, ص 61.

2. إنشاء وقيام أجهزة محلية منتخبة ومستقلة.

3. رقابة السلطة المركزية.

1. وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة:

نقطة البداية في اللامركزية الإدارية هو الإعتراف بأن ثمة مصالح خاصة أو إقليمية، يعتبر هذا العنصر المبرر الذي يقوم عليه نظام اللامركزية ويمثل الركن الأساسي له، حيث تتكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية وتترك الصلاحيات لهيئات محلية باعتبارها الأقرب والأقدر على تلبيتها وإشباعها على المستوى المحلي، ويتجلى ذلك عن طريق قيام البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور الجزائري¹، بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال:

- قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21.

- قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22.

2. إنشاء وقيام أجهزة محلية منتخبة ومستقلة:

نظر للتطور السائد في مختلف المجالات ولما كانت الدولة هي الشخص المعنوي العام الوحيد، اقتضى إحداث أشخاص قانونية عامة أخرى ذات طبيعة محلية أو مرفقة تتمتع بالشخصية المعنوية العامة تمكنها من التمتع بنسبة من الإستقلالية وتكسيبها ذمة مالية وحرية في التسيير.

تنشئ الدولة هذه الهيئات على أساس جغرافي، بموجب نصوص قانونية تنظم سيرها لها إقليم واسم ومقر ونظام يتولى إدارتها والإشراف على تسييرها مجالس منتخبة، أي يتم اختيار أعضائها عن طريق الإنتخابات، أو ما يعرف بالطريقة الديمقراطية والممارسة السياسية كما جاء في قول الدكتور سليمان الطماوي "أن الديمقراطية نظام أجوف إذالم تصاحبه اللامركزية الإدارية"² وذهب أغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لتأكيد مبدأ الديمقراطية، فالشخص المعنوي العام أو الهيئة اللامركزية الإقليمية يدير شؤونها أشخاص طبيعيين يتم اختيارهم من طرف السكان المحليين و مع توفر الشروط اللازمة فيهم، كالقدرة على تحديد الحاجات المحلية والقيام بمهام وصلاحيات ذات خبرة وكفاءة وان يتوفر فيهم أيضا القدر الكبير من الوعي والثقافة.

¹ قانون رقم 01_16 مؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016

² سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 464.

3. رقابة السلطة المركزية:

إن قيام هيئات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري لا يعني أنها مستقلة كلياً ولا تخضع لأي رقابة، تتصرف في الشؤون المحلية كما تشاء، كما أن الهيئات اللامركزية لا تستطيع بمفردها أن تقوم بكل المهام وإشباع كل الحاجات والاستغناء عن الإدارة المركزية تنظيمياً ومالياً وبشرياً، فهي في حاجة إليها وتمثل الحصانة لقيامها واستمرارها ولعل هذا ما أراده الدكتور الطماوي بقوله " إن الإدارة على المستوى المحلي لا يمكن أن تقوم إلا مستندة إلى نظام مركزي".¹

فالإدارة العامة لا تترك بيد أشخاص يتولونها دون متابعة، بل يجب توضيح المهام وتحديد الصلاحيات المخولة لكل الهيئات الإدارية، بما في ذلك الإدارة اللامركزية، التي من خلالها تتحقق المشاركة الشعبية ومبادئ الديمقراطية في المستويات المحلية فالسلطات المخولة للإدارة المركزية يطلق عليها مصطلح الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية ومهما كانت التسمية فهي صلاحية تمارسها الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية بموجب نص قانوني تحقيقاً لمبدأ المشروعية والخدمة المصلحة العامة.²

الفرع الثاني: صور اللامركزية وتقييمها

أولاً: صور اللامركزية الإدارية

المراد بصور اللامركزية الإدارية هو الشكل الذي يظهر به التنظيم الإداري اللامركزي باعتباره جزءاً من مكونات الإدارة العامة في الدولة، وأيضاً من خلال تعريفات اللامركزية الإدارية وذكر أركانها يتضح أن هذا التنظيم يتخذ أكثر من صورة وعلى هذا يمكن أن نقول اللامركزية الإدارية لها صورتان اثنتان توفقاً للأساس الذي يقوم عليه كل منهما:

أ_ اللامركزية الإقليمية .

ب_ اللامركزية المرفقية.

أ_ اللامركزية الإقليمية أو المحلية: ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانباً من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية، مع تمتعها بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم لأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم.³

¹ د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 464.

² داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، قسم الحقوق، 2012-2013، ص 57.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 240.

ب_ اللامركزية المرفقية : ومعناها أن تقوم الهيئات اللامركزية بإنشاء أشخاص معنوية تختص بنشاط معين لغرض إشباع الحاجات وتقديم خدمات, وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري, حيث أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق العامة شخصية الاعتبارية قدرها من الاستقلال من الجهات الإدارية المركزية, مع خضوعها لإشرافها كمرفق الماء والغاز والكهرباء, لتسهيل ممارستها ونشاطها بعيدا عن التعقيدات الإدارية .

ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية وإنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس من حاجة لأخذ بأسلوب الانتخابات لإختيار رؤساء أو أعضاء مجالس لإدارة هذه الهيئات العمومية, بل تعتمد على أسلوب التعيين, وتكون دائما ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والإختصاصات التي أجازها القانون ولا يمكن لها مباشرة نشاط آخر في اختصاصاتها¹.

ومن هذا القول الذي جاء به الأستاذ علاء الدين عشي يمكن أن نقول أن اللامركزية المرفقية تأسس على ثلاثة عناصر هي :

1. قيام شخص معنوي تنشئة جهة إدارية ويحدد النشاط الذي يختص فيه
2. التمتع بالشخصية المعنوية
3. تختص بممارسة نشاط معين.

ثانيا : تقييم التنظيم الإداري اللامركزي

كغيره من النظم الأخرى لا يخلو من إيجابيات وسلبيات وهو ما سنبينه على النحو التالي:

أ. الإيجابيات :

تعتبر اللامركزية الادارية نظام مكمل للمركزية الادارية فلا وجود لمركزية ادارية دون لامركزية والعكس غير صحيح ,فاللامركزية اذ تعتبر ضرورة لما لها من ايجابيات

1. يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة لأنه يهدف الى إشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية إذ يعتبر هذا النظام مدرسة للديمقراطية وأنه لا ديمقراطية دون لامركزية، لمانسته الدساتير على اللامركزية الادارية فهي اذا المعمل الأصلي للنظم الديمقراطية.

2. يخفف العبء عن الادارة المركزية دون ان تهدر بالمصلحة العامة ,ما يسمح للإدارة المركزية النظر في الامور الاكثر أهمية في سير السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية.

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق ، ص62.

3. النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها، فلهيئات اللامركزية إقليمية أو مصلحة أدرى بمصالحها لأن هذه المصالح تهم السكان المحليين مباشرة لاسيما ان الموظفين في الاقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة وإدارة الظروف أكثر من السلطة المركزية في العاصمة التي تكون أيضا بعيدة عن الإقليم

4. تكفل اللامركزية الإدارية قدرا من العدالة في توزيع الضرائب العامة، لأن كل إقليم هو الأجدر في النظر لما يحتاجه في توفير الخدمات لكافة أرجاء الدولة على عكس المركزية الادارية

5. تقضي اللامركزية الإدارية على ما يعرف بالروتين والتأخر في اصدار واتخاذ القرارات الادارية اللازم اتخاذها فهي الأقرب من المركزية الإدارية على استجابة المطالب وما يلزم سير المرافق، فهي إذا الأقدر على رعايتها والنظر لمصالحها.¹

ب. السلبيات :

مهما كانت للامركزية الادارية من إيجابيات فان لها عيوب وسلبيات:

1. يرجع النظام اللامركزي بالسلب في كونه يمس بالوحدة الإدارية للدولة وهذا راجع إلى توزيع الوظيفة الادارية بين السلطات المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية
2. نظرا لتمتع كل من السلطة المركزية والهيئات المحلية للشخصية المعنوية، يجعل أو يشغل الصراع بينهم لأنهم يسعون إلى تحقيق نفس المصلحة، وغالبا ما تقدم المصلحة المحلية على المصلحة العامة.
3. تعتبر اللامركزية الادارية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية بالعاصمة، وعلى هذا ينجم ما يعرف بالإسراف في النفقات بالمقارنة مع الإدارة المركزية، والملاحظ من هذه الإنتقادات أنها تدفع بنوع من المبالغة 2.

المبحث الثاني: المديرية الولائية التنفيذية وتنظيمها

بعدهما تطرقنا في المبحث الاول الى دراسة التنظيم الاداري المتمثل في المركزية و اللامركزية، سوف نخصص هذا المبحث لدراسة المديرية الولائية التنفيذية وتنظيمها، و ذلك من خلال مطلبين، تضمن المطلب الاول المديرية الولائية التنفيذية، أما المطلب الثاني فتضمن تنظيم المديرية الولائية التنفيذية.

المطلب الأول: المديرية الولائية التنفيذية

يمكن أن نقول أن المديرية التنفيذية هي الصورة المجسدة لفكرة عدم التركيز وذلك بتمثيلها للوزارة في جميع أقاليم الولايات وعلى هذا الأساس سنعالج هذا المطلب ضمن فرعين هما:

¹ بعلي محمد الصغير ، القانون الاداري ، دار العلوم للنشر ، عنابة، الجزائر، 2004، ص81.

الفرع الأول: تعريف المديرية الولائية التنفيذية والأساس القانوني لها.

أولاً: تعريف المديرية التنفيذية الولائية.

يقصد بالمديرية التنفيذية تلك المصالح الخارجية للوزارة تقوم ببعض المهام الإدارية على المستوى الاقليمي والمحلي بتفويض من الوزارة، وهي بذلك تمثل الدولة وتجسد وحدتها وتعمل على تنفيذ قوانينها وفرض انظمتها في العديد من القطاعات، منها القطاع الاقتصادي، المالي، الاجتماعي والثقافي و الفلاحي، كما جاء في تعريف الدكتور عمار بوضياف¹.

فالمديرية التنفيذية توكل إليها مهمة تنفيذ سياسة الدولة في مختلف الميادين و القطاعات، وكذلك في تحريك العملية التنموية على مستوى الولاية.

تمارس على هذه المصالح الخارجية سلطة مزدوجة اقليميا من قبل الوالي ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبع هذه المصلحة، وعلى الرغم من الدور الذي تلعبه المديرية التنفيذية لما لها من أهمية كبيرة في الدولة، إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، و تعتبر فرع من فروع الوزارات الموجودة في العاصمة، والمؤكد لهذا هو المشرع الجزائري الذي حدد الأشخاص الاعتبارية في نص المادة 49 من القانون المدني الجزائري ولم يعطي لهذه المديرية التنفيذية هذه الصفة، أي الشخصية المعنوية حيث جاء في نص المادة ما يلي: الأشخاص الاعتبارية هي الدولة الولاية البلدية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: الشركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات الوقفية كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية قانونية².

ونلاحظ من خلال المادة 49 من القانون المدني الجزائري أنه لا يوجد أي مانع من منح الشخصية المعنوية لهذه المديرية.

ثانياً: الأساس القانوني للمديرية الولائية التنفيذية :

للمديرية التنفيذية العديد من الأسس القانونية التي توحى بوجودها، منها المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 الذي نص على أنه: " يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية (قانون 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012)، دار جسور للنشر، الجزائر، 2012، ص 246.

² المادة 49 من الامر 75 - 58 مؤرخ في 2 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل و المتمم بالقانون رقم 07-05 مؤرخ في 13 ماي

2007، الجريدة الرسمية العدد 31.

المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها¹ طبقاً لنص المادة 3 منه .

وكذلك اعتبرها المرسوم التنفيذي رقم 90 - 188 على أنها جهاز من أجهزة الوزارات الموجودة في قلب العاصمة، وممثلة لهم في أقاليم الدولة،² وهذه المصالح الخارجية التي تتبع كل منها وزارة من الوزارات تمثل نموذج لعدم التركيز الإداري، يرأسها مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من الوزير الأول طبقاً للمرسوم الرئاسي 99 - 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999³ .

كما حدد أيضاً المرسوم التنفيذي رقم 90 - 188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات أن المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية إما في شكل مديريات أو مديريات فرعية أو مكاتب، ولهذه المديريات تمثيل على مستوى الدوائر والبلديات أحياناً، أما بالنسبة للتنسيق الذي يتم فيها بين المصلحة الخارجية فانها تكون في إطار سلطات الوالي تجاه هذه المصالح وفي إطار مجلس الولاية الذي يتشكل من مدير ومصالح الولاية و المسؤولين عنها المكلفون بمختلف القطاعات النشاط في الولاية، وبذلك فإن مهمة المجلس وأعضائه مديري المصالح الخارجية تتمثل في اتخاذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها، وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، وكذا السهر على تنفيذ برامج الحكومة وتعليماتها، من جهة أخرى فإن الوالي ينشط تحت سلطة الوزراء المختصين وينسق عمل مصالح الدولة الموجودة في الولاية⁴ .

وبذلك فإن العلاقة بين هذه المصالح وإدارتها المركزية والوالي هي علاقة التنسيق وتعاون ورقابة في ذات الوقت، والمقصود بها تلك الرقابة المخولة للوالي بصفته ممثلاً للدولة على هذه المديريات ومصالحها.

الفرع الثاني: مهام المديريات الولائية التنفيذية وذكر أمثلة لها

أولاً: مهام المديريات الولائية التنفيذية.

أما فيما يخص المهام المستندة لمصالح الدولة الخارجية والتي يسهر كل مسؤول عضو في مجلس الولاية على ممارستها تتمثل فيما يلي:

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 مؤرخ في 23-07-1994 المتضمن تعيين مدرء المصالح الخارجية، الجريدة الرسمية العدد 48، بتاريخ 07-07-1994.

² المرسوم رقم 90 - 188 المؤرخ في 23-06-1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية العدد 26، بتاريخ 25-06-1990.

³ المرسوم الرئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 19/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة من قبل رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية العدد 76، بتاريخ 31 نوفمبر 1999.

⁴ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 116.

1. يرمج عمل المصالح التابعة لإدارته وينشطها وينسقها ويقومها ويراقبها .
 2. يسهر أن تقيّد المصالح التي يسيرها بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.
 3. يعد ويدرس بالإتصال مع المصالح والهياكل المعنية ، المشاريع والتقديرية الخاصة بتنمية القطاع في الولاية.
 4. يسهر في حدود اختصاصاته على حسن تنفيذ برامج التنمية وينسق إنجازها .
 5. يقوم نشاط المصالح ويعد الحصائل الدورية , كما يمارس الصلاحيات التي يستندها القانون إلى المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية المرتبطة بقطاع نشاطه والتابع للدولة.
 6. يتابع ويقوم عمل المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية والخاصة ذات الأهمية المحلية أو الوطنية التي تمارس كل نشاطها أو بعضها في تراب الولاية.¹
- ثانيا: أمثلة عن المديرية الولائية التنفيذية على مستوى الولاية.

هناك العديد من المديرية التنفيذية على مستوى كل ولاية , ونظرا لكون أغلب مراجع القانون الإداري لم تتطرق إلى المديرية التنفيذية بالدراسة لذلك نجد غموض بخصوص هذه المديرية , وتعذر معرفتها من قبل المهتمين وبذلك يمكن القول بأنها هيئات أو مصالح خارجية للوزارات , كما يصطلح عليها أيضا " المصالح غير الممركزة للدولة" وهي أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات كسلطة التقاضي ، تخضع للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للولاية ، إما في الولايات أو جهات معينة.

ولمعرفة هذه المديرية سنشير إلى أهمها :

1. مديرية الأشغال العمومية:

تمثل مديرية الأشغال العمومية وزارة الأشغال العمومية على مستوى إقليم الولاية تم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-436 والذي جاء محدد القواعد التنظيم لمصالح الأشغال العمومية في الولاية ومبين لمهامها على مستوى الولاية ، وتمثل هذه المهام بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-436 في مايلي:

- جمع وحصر وتحليل المعطيات التي تضمنت تنمية المنشآت وتجهيتها وصيانتها والحرص على تنفيذ التدابير المحددة.
- الحرص على احترام المقاييس في مجال الدراسات والانجازات والأشغال وصيانة المنشآت القاعدية.

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 117.

- تنظيم وتنفيذ المساعدة التقنية لصالح البلديات لصيانة الطرق الحضرية والطرق البلدية.
- السهر على تطبيق إشارات الطرق البرية والبحرية.¹

2 مديرية التربية:

تتمتع مديرية التربية بالشخصية المعنوية ويشرف على تسييرها مدير ولائي، يعين بموجب مرسوم رئاسي، يساعد مدير التربية في حالة التي تستوجبها ضرورة تنسيق عمل المصالح وأهمية المهام المستندة كاتب عام، يضع مدير التربية بالتشاور مع المسؤولين المعنيين في الولاية والبلديات جميع التدابير التي من شأنها تسهيل تنفيذ الأحكام المنصوص عليها في المواد 122 و92 من القانون 07/12،² والقانون رقم 10/11³ المؤرخين في 21 فيفري 2012 و 22 يوليو 2011.

ويتعين على المدير إخبار الوالي بصفته منتظمة عن الوضعية السائدة في قطاع التربية، وعلية في كل الأحوال إفادته بك المعلومات التي يطلبها منه، يكون مدير التربية أمر التربية أمرنا ثانويا بالصرف فيما يخص الاعتمادات المالية المخصصة وينفذ بهذه الصفة العمليات المتعلقة بالإيرادات والنفقات.

تتولى مديرية التربية الموضوعية تحت السلطة وزير التربية كما يلي:

- تنشيط مجموع النشاطات التربوية في مجال التعليم الأساسي والتعليم الثانوي والتكوين على مستوى قطاع التربية وتنسيقها ومتابعتها.
- السهر بالاتصال مع الهياكل والهيئات المعنية على توفير الشروط التي تمكن من الأداء العادي للأنشطة المدرسية والموازية للمدرسة والسير الحسن لمؤسسات التربية التكوينية التابعة للقطاع. وتكلف بهذه الصفة في إطار التنظيم الجاري به العمل على الخصوص بما يلي:
- إعداد الخريطة المدرسية لمختلف مراحل التعليم والقيام بتحديثها بالاتصال مع المصالح والهيئات المعنية.
- جمع الإحصاءات المدرسية ومعالجتها وتحليلها والقيام بكل عمليات السير والتحقيقات لتقدير احتياجات الولاية في ميدان التربية.
- السهر على التنظيم والمتابعة والمراقبة التربوية لمؤسسات لتربية والتكوين الموضوعية تحت وصاية وزير التربية.

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 05_436 المؤرخ في 10 نوفمبر 2005 الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الأشغال العمومية في الولاية وعملها، الجريدة الرسمية العدد 74.

² قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012، المادة 92.

³ قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 37، بتاريخ 3 يوليو 2011، المادة 122.

- السهر على تطبيق البرامج التعليمية واحترام التنظيم المدرسي.
- القيام بتعيين الموظفين التربويين والإداريين والتقنيين وأعاون الخدمة في المؤسسات ومتابعتهم وتسيير شؤونهم في إطار التنظيم الجاري العمل به.
- تنظيم الامتحانات والمسابقات التابعة للقطاع ومتابعتها بالاتصال مع الهياكل والهيئات المؤهل وتسليم البراءات والشهادات المتعلقة بالامتحانات والمسابقات .
- تنظيم عمليات التوجيه والتقييم المدرسي.
- تنظيم عمليات التكوين الموظفين وتحسين مستوياتهم وتحديد معارفهم.
- ترقية الأنشطة التربوية والثقافة والرياضة في المؤسسات التربوية.
- السهر على احترام مقاييس حفظ الصحة والأمن في مؤسسات التربية والتكوين التابعة للقطاع.¹

3 مديرية المصالح الفلاحية:

تعتبر مديرية المصالح الفلاحية من أقدم الهياكل الفلاحية , حيث يعود تاريخ تأسيسها إلى العهد الإستعماري ويحدد المرسوم التنفيذي رقم 90-195 المؤرخ في 30 جوان 1990 قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية وعملها²، وتنص المادة 02 منه على تجمع مصالح الفلاحين في الولاية ضمن مديرية تشمل على مصالح مهيكلة في مكاتب ويمكن علاوة على ذلك إنشاء أقسام فرعية فلاحية، تتراوح هذه المصالح المشكلة للمديرية من 04 إلى 07 مصالح ويمكن أن تشمل كل مصلحة علة 03 مكاتب تبعا لأهمية المهام الواجب إنجازها لهذه المصالح والمهام الموكلة إلى المكاتب.³

طبقا للمادة 03 من أيضا : تطور مصالح الفلاحة في الولاية وتنفيذ جميع التدابير التي من شأنها تأطير النشاطات الفلاحية في اتجاه تنمية الطاقات الموجودة، وتكلف بهذه الصفة بما يلي:

- السهر تطبيق التنظيم في جميع الميادين النشاط الفلاحي.
- ضمان تفتيش النشاطات البيطرية والصحية البنائية ومراقبتها.
- تنظيم سير حملات المحاربة ذات المصلحة الوطنية ومراقبتها.
- تقديم المساعدة التقنية للمؤسسات المحلية التابع للقطاع الفلاحة.

¹ المواد 3،7، و 10 من المرسوم التنفيذي 90-174 مؤرخ في 9 جوان 1990 الذي يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية مستوى الولاية وتسييرها , الجريدة الرسمية العدد 24.ص800.

² مرسوم تنفيذي رقم 90/195 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم المصالح الفلاحة في الولاية وعملها، الجريدة الرسمية العدد 26، ص 871.

³ المادة 02، المرجع نفسه.

- استعمال الأدوات والتدابير التي تتطلبها سياسة الحفاظ على الأراضي الفلاحية والزراعة الغابية والرعوية.
- وضع وسائل الإحصائيات الفلاحية وتطويرها وضبطها وإعداد مختلف البطاقات الضرورية لمتابعة وضعية القطاع وتقييمه بانتظام.
- اقتراح جميع التدابير أو العمال الضرورية لإعداد أدوات التنظيم والسهر على تنفيذ التدابير المقررة.
- تنشيط أعمال المؤسسات الفلاحية الريفية المتواجدة على مستوى المحلي ومساعدتها تقنيا .
- تحديد أهداف التنمية الفلاحية في الولاية والوسائل التي يجنبها لتحقيق ذلك . الحث على ترقية الإستثمار الفلاحي.
- اقتراح التدابير والأعمال الرامية إلى تحسين وتعميم وتنفيذ التدابير المقررة.¹

المطلب الثاني: دور الوالي في تنظيم وعمل الإدارات غير الممركزة للدولة

يقوم الوالي بمهامه في تنشيط عمل المصالح الخارجية التابعة للدولة (المديرية التنفيذية) من خلال مجلس الولاية , الذي كان يسمى قبل صدور قانون الولاية 90-09 بالمجلس التنفيذي الولائي , وعلى هذا الأساس ينص المرسوم التنفيذي 94-215 السالف الذكر في نص المادة 03 على انه : " يؤسس في الولاية مجلس ولاية بجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميها " ، ومن هذا الأساس يمكن لنا أن نستنبط كيفية نشاط هذه المصالح وتنظيمها من قبل الوالي الذي عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية ، المعدل والمتمم بأن " الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية² ."

ويعتبر أيضا الوالي ممثلا لهيئات عدم التركيز الموجود في أقاليم الولايات في الدولة , باعتباره ممثلا للدولة وجهاز النظام عدم التركيز الإداري وكذا المديرية التنفيذية الممثلة للوزارات الموجودة في العاصمة.

الفرع الأول: تنظيم مجلس الولاية

ترجع نشأة مجلس الولاية إلى قانون الولاية الصادر بموجب الأمر رقم 69-38 , حيث نصت المادة 137 منه على مايلي: " من أجل تنفيذ قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي يؤسس

¹ المادة 03، مرسوم تنفيذي رقم 195/90، المرجع السابق.

² المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 الممضي في 25 يوليو 1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية , الجريدة الرسمية العدد 31، بتاريخ 28 يوليو 1990، ص 1033.

مجلس تنفيذي ولائي ويتألف من مديري المصالح التابعة لمختلف الوزارات الدولية ماعدا وزارات الدفاع الوطني والعدل الخارجية تحت رئاسة الوالي، وتطبيقا لنص المادة 137 من الأمر 69-38 صدر المرسوم رقم 70-38 المؤرخ في 17 جوان 1970 المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي وقد عدل عدة مرات حتى صدور دستور 1989¹، و ذلك من خلال:

أولا: مجلس الولاية في قانون الولاية 69-38:

حسب هذا القانون يسمى بالمجلس التنفيذي، ويتألف من مديري المصالح التابعة لمختلف الوزارات ماعدا وزارات العدل الخارجية والدفاع الوطني، ويخضع للسلطة الرئاسية للوالي.

ثانيا : مجلس الولاية في قانون الولاية 90-09

لم يتم إطلاق الإشارة إلى المجلس التنفيذي، إلا أنه عاد بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 وتم بموجبه تحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، وقد ثار الجدل بين الفقهاء حول إن كان المجلس يعتبر هيكل من هيكل الولاية أم لا؟ ومن بينهم الدكتور عمار بوضياف الذي خالف كل من يعتبر مجلس الدولة هيكل من هيكل الولاية مستند إلى أن هيكل الولاية حددها نفس المرسوم وهي التابعة العامة المفتشية العامة بالديوان ورئيس الدائرة.²

ثالثا : مجلس الولاية في قانون الولاية 12-07:

بصدور قانون الولاية الحالي 12-07 أصبح مجلس الولاية صراحة هيكل من هيكل الولاية حيث جاء في نص المادة 127 مايلي: "توفير الولاية على إدارة توضع تحت السلطة الولائي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة جزءا منها"

وبالتالي أكدت هذه المادة أن المصالح غير الممركزة للدولة المشكلة لمجلس الولاية تعتبر جزءا من إدارة الولاية أي هيكلها من هيكلها.³

الفرع الثاني: مهام مجلس الولاية تحت سلطة الوالي:

لمجلس الولاية عدة صلاحيات يقوم بها تحت سلطة الوالي تتمثل في مايلي:

أولا : سير دورات مجلس الولاية: يجمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي وإذا وقع له مانع يخلفه الكاتب العام، يمكن للمجلس أن يعقد إجتماعات غير عادية بإستدعاء

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 109.

² بابا حمواحمد، علاقة الوالي بالجماعات الإقليمية و المصالح غير الممركزة للدولة، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مبراح ورقلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015-2016، ص 14، 15.

³ المادة 127 من قانون 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

من الوالي عندما تتطلب الوضعية ذلك ، كما تنص المادة 23 من المرسوم 94-215 على : "انه يزود مجلس الولاية بكتابة تقنية توضع تحت مسؤولية الكاتب العام للدولة"، كما نصت نفس المادة على النظام الداخلي لمجلس الولاية والذي يحدد من طرف الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرارات يحدد تنظيمه وعمله¹.

ثانيا: في المجال الاستشاري والتنسيقي:

يمكن للوالي أن يستدعي للمشاركة في اجتماعات مجلس الولاية أي شخص يري استشارته مفيدة , يكون مجلس الولاية إطار تشاوري لمصالح الدولة على الصعيد المحلي , وإطار تنسيقي للأنشطة القطاعية , وبهذه الصفة يكلف مجلس الولاية بما يأتي:

- يتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- ييادي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية².

ثالثا: في مجال الإعلام :

- وطبقا لنصوص المواد 24 و 25 و 26 و 27³, يجب على أعضاء مجلس الولاية أن يطلعوا الوالي بصفة منتظمة على تطوير الشؤون التي يتكلفون بها .
- 4. يقوم أعضاء مجلس الولاية بتبليغ الوالي بجميع المعلومات والتقارير والدراسات أو الإحصاءات اللازمة للسير الحسن لمهام مجلس الولاية.
- 5. يعلم الوالي بانتظام أعضاء مجلس الولاية بالتعليمات العامة الصادرة عن الحكومة التي لها العلاقة بأنشطتهم كما يرسل إلى وزير تقريرا شهريا عن طريق الوضعية العامة للقطاع التابعة لسلطة هذا الوزير.
- 6. يحاط مجلس الولاية علما بجميع العمال التي تم الولاية وممارستها مسؤول المصالح والمؤسسات والهيئات الواقعة في الولاية أو التي تمارس نشاطا فيها.

¹ علاء الدين عشي , المرجع السابق، ص110.

² المواد 19 و 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

³ المرسوم التنفيذي 94-215، المرجع السابق.

ملخص الفصل الأول :

من خلال دراستنا للفصل الأول المتمحور حول التنظيم الإداري للدولة ، و المتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية لما لهما من تعاريف وأركان وصور وكذا تقييمها إيجابيات وسلبيات ، تبين لنا أن فكرة عدم التركيز الإداري وهي الصورة الثانية للمركزية الإدارية التي تتجسد في خلق هيئات إدارية متنوعة على أقاليم الدولة وتمثيلها وكذلك منحها جزء من صلاحيات الوزراء في حين يستطيع ممثلوها التقرير والبت فيها دون الرجوع اليهم ، تتركز مهمتها في تخفيف العبء عن السلطة المركزية بالعاصمة.

كما هو الحال بالنسبة للإدارات غير المركزية للدولة، في حين أن المشرع الجزائري أوجز الأسس القانونية لمهامها، ولضمان التنظيم والسير الحسن لهذه المديرية الولائية التنفيذية حول القانون للوالي بصفته ممثل الدولة ومفوض الحكومة ، ترأس مجلس الولاية الذي يجمع بدورة مديري المصالح الخارجية على مستوى الولاية وتحت سلطة الوالي، الذي اعتبرها قانون الولاية 07-12 جزء من إدارة الولاية.¹

¹ القانون 07_12 المرجع السابق، المادة الولي

الفصل الثاني: الإطار النظري للإدارات غير الممركزة للدولة

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

وأنه من أجل نجاح سيرورة هذه الإدارات غير الممركزة للدولة يجب أن تكون هناك رقابة على أعمالها، وتكون بصورة قانونية من أجل حماية القرارات الإدارية، وتتمثل هذه الرقابة في الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، تخضع فيها لسلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي، ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها كل مديرية، ومن خلال هذا سوف نتطرق إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: اختصاصات الإدارات غير الممركزة للدولة

المبحث الثاني: الرقابة على الإدارات غير الممركزة للدولة

المبحث الأول : اختصاصات الإدارات غير الممركزة للدولة

تتولى السلطة التنفيذية بمختلف وزرائها القيام بالنشاط الإداري كأصل عام , مما خولت لبعض الأشخاص الخاضعين لها (المديرين التنفيذيين) القيام ببعض النشاطات الإدارية بمنحها بعض السلطات والصلاحيات , يتم نقل وتحويل هذه الإختصاصات من السلطة المركزية الى ممثليهم في المديرية التنفيذية عن طريق التفويض الإداري¹ , الذي يعد الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز.

المطلب الأول : السلطات الممنوحة للإدارات غير الممركزة للدولة

يرجع الأصل في القيام بالنشاط الإداري إلى السلطة التنفيذية بمختلف وزرائها , إلا أنها أعطت لبعض الأشخاص الخاضعين لها مباشرة والتابعين لها أيضا في تدرج الهرم الإداري القيام ببعض النشاطات الإدارية , بمنحها بعض السلطات والصلاحيات التي تمكنها من الحفاظ على السير الحسن للإدارة العامة , مما يعطي لبعض موظفيها سلطة اتخاذ القرارات والبت في المسائل التي تدخل في اختصاصهم ودون الرجوع إلى الوزير إلى السلطات غير الممركزة للدولة عن طريق التفويض الإداري , وهذا ما سنتطرق إليه في دراسة هذا المطلب من خلال فرعين:

الفرع الأول: سلطة اتخاذ القرارات

الأمر الذي جعل من السلطات التنفيذية المتواجدة في العاصمة , على منح سلطة اتخاذ القرارات والمتمثلة في توجيه الأوامر والتعليمات والمنشورات اتجاه موظفيهم قبل ممارستهم لأعمالهم , وذلك قصد توضيح آلية العمل وفقا للقواعد المعمول بها في أداء الوظيفة وتلبية للمصلحة العامة كهدف رئيسي.

أولا: المجال الشخصي لسلطة اتخاذ القرارات

للاعتراف بسلطة اتخاذ القرارات للإدارات غير الممركزة للدولة يجب معرفة المجال الشخصي لهذه السلطة , فإذا كانت سلطة إصدار التعليمات من اختصاص الرئيس الإداري دون حاجة لنص قانون يقررها باعتبارها من الإيجابيات الداخلية لضمان حسن سير العمل داخل الإدارة فإنها تكون ملزمة للأفراد المتعاملين مع الوحدة الإدارية , لأنهم بطبيعة الحال لا يخضعون لهذه السلطة الرئاسية وتجسد هذه الصورة في اتخاذ القرارات , حسب ما تضمنته المواد 124،125،126 منه على مايلي¹:

¹ القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص22.

تنص المادة 124 على أنه: " يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني في هذا الباب " ,ونصت المادة 125 على انه : "تشير القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسب طابعا عاما بينما تبلغ القرارات الفردية للمعنيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها" , وأخيرا ما تضمنه المادة 126 في إمكانية الوالي إصدار قرار تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا ,والجدير بالملاحظة هنا هو أن المشرع الجزائري اعترف صراحة بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية من قبل الوالي .

ثانيا: المجال الموضوعي لسلطة اتخاذ القرارات

سلطة اتخاذ القرارات هي من صلاحيات الرئيس وذلك بإصدار الأوامر والتعليمات والتوجيهات لمروؤسيه وهذا طبقا لمبدأ المشروعية , وأن تتم وفقا للقانون باعتبار الرئيس هو المسؤول وحده على هذه الأعمال , وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري في نص المادة 129 من القانون المدني والتي تنص على مايلي: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميين المسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس" ¹ .

لذلك يشترط في المرسوم الصادر عن الرئيس أن يكون مكتوبا ومؤرخا ، وموضحا مصدره ووجهته , بحيث يكون الشكل المكتوب قيذا مفروضا على الرئيس وبالتالي يصعب عليه توجيه أوامر يعرف أنها مخالفة للقانون ² , وأن يكون صادر عن الرئيس المختص موضوعا وزمانا ومكانا , لأنه قد يكون في المنظمة الإدارية الواحدة العديد من الرؤساء ففي هذا المجال وجب أن يتأكد المرؤوس من أن رئيسه مختصا فعلا بإصدار الأمر والقرار ³ .

الفرع الثاني : سلطة التنظيم

كذلك هو الحال بالنسبة لسلطة التنظيم الممارسة من قبل الإدارات غير لمركزة للدولة في كونها تقتصر فقط على تعيين في المناصب العادية على المستوى المحلي على غرار سلطة التنظيم الصادرة عن السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء .

¹ المادة 129 من الأمر رقم 58-75، المرجع السابق.

² علاء الدين عشي، المرجع السابق ، ص 49.

³ المرجع نفسه.

وتظهر أيضا سلطة التنظيم في متابعة الموظف المعين من قبلها إلى غاية نهاية مساره الوظيفي ,وعلى هذا الأساس سنتطرق في دراستنا لسلطة التنظيم على أساس المجال الشخصي ثم المجال الموضوعي.
أولا :المجال الشخصي لسلطة التنظيم.

يتولى الرئيس الإداري الأعلى سلطة تنظيم إدارته من الداخل وإصدار القرارات الإدارية اللازمة لتعيين العاملين وفصلهم وترقيتهم وإنهاء خدمتهم،ويقوم الرئيس الإداري بتوزيع العاملين في إدارته على فروعها المختلفة ويحدد لكل منهم المهام الموكلة إليه حتى يكون مسؤولا عنها أمامه.
كما يتمتع الرئيس الإداري الأعلى بسلطة إنزال العقاب التأديبي على مرؤوسيه إذا ما وقع منهم إخلال بواجباتهم الوظيفية أو قصور في أي أداء لأعمالهم أو أخطار جسمية تعرقل سير العمل ، وبطبيعة الحال فإن الرئيس الإداري يمارس جميع السلطات التنظيمية في الحدود الموضحة في قوانين الوظائف العامة¹.

حيث يمارس هؤلاء الرؤساء الإداريون السلطة التنظيمية بناء على تفويض من السلطة المركزية ودون الرجوع إليهم ,فالوالي الذي يعتبر الممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء يساهم في تعيين مديري المصالح الخارجية للوزراء عن طريق تقديم الاقتراحات للوزارة , كما يقوم بتعيين الموظفين الذين يشكلون أجهزة الولاية من رؤساء ومصالح الولاية ، وكذا رؤساء مكاتب الولاية والموظفين الإداريين الناشطون في هذه المكاتب ,ويظهر المجال الشخصي في سلطة التنظيم مع المدراء التنفيذيين للمصالح غير الممركزة للدولة بتعيين الموظفين من خلال تنظيم مسابقات وامتحانات للتوظيف وذلك على أساس الشهادة والفحص المهني أو بالتوظيف المباشر من المترشحين الذين تقبلوا تكويننا متخصصا ,وهذا حسب ما ورد في نص المادة 80 من الأمر 03/06 التي تنص على طرق الالتحاق بالوظائف العمومية وذلك من خلال² :

1. المسابقة على أساس الاختبارات أو المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.
2. الفحص المهني.

¹ عبد الغني بيسوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، بيروت، 1993. ص439.

² المادة 80 من الأمر 03-06 مؤرخ في 13 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، بتاريخ في 16 جويلية 2006، ص3، ينظر أكثر في : محاضرة عادل ذبيح، "مجال تطبيق قانون الوظيفة العمومية"، محاضرات موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر، مقياس المسار المهني للموظف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، 2016-2017، ص32.

3. التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا منصوبا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

أما بخصوص كفاءات تنظيم المسابقات وإجرائها فأحالتها المادة 82 من الأمر 06-03 إلى التنظيم وبناء عليه صدر المرسوم التنفيذي رقم 194/12 المؤرخ في 25/04/2012 يحدد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات لعمومية وإجرائها بناء على المادة 36 منه صدرت التعليم رقم 01 المؤرخة في 20/02/2013 عن المديرية العامة للوظيفة العمومية تتعلق بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 194/12¹.

ثانيا: المجال الموضوعي لسلطة التنظيم

بعد من اختصاص رؤساء الأجهزة غير الممركزة للدولة ترسيم الموظفين وهو إجراء بموجبه يتم تثبيت الموظف في رتبة ليدرج في نطاق الديمومة والاستمرارية في ظل السلم الإداري وبعد الترسيم عملية قانونية تالية للتعين وقد نصت عليه المادة 02/04 من الأمر 03/06، ويشترط لترسيم الموظف حسب المادة 84 منه وقضاء فترة التربص مدتها سنة وبعدها يكون للإدارة إما ترسيم الموظف في رتبته وإما إخضاعه لفترة تربص أخرى لنفس المدة ولمرة واحدة وإما تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض²، إضافة إلى ترقية الموظفين المرؤوسين والمتواجدين تحت سلطة الرئيس الإداري، وذلك لتشجيع جهدهم ومؤهلاتهم في أداء والإنجاز بمنح إمتيازات وأوسمة شرفية ومكافآت، وفي حال مخالفتهم وإرتكاب أخطاء تمس بنظام سير الوظيفة أثناء تأديتهم مهامهم، تتخذ السلطة التي لا صلاحية التعيين إجراءات في حقها وذلك بتوقيع الجزاءات التأديبية، وهذا بحسب جسامة الخطأ المقترف إبتداء بتوبيخ شفهي مرورا بسلطة العزل والفصل إلى غاية إنهاء مهامه.

والجدير بالذكر أن سلطة التنظيم إختصاص أصيل للرئيس، يقوم بها كيفما شاء وهو ما من شأنه إخلال بالنظام العام والسير الحسن للإدارة، مما يقيد الحريات الفردية للموظفين وهو مايلزم ممارسة سلطة التنظيم في إطار القانون وطبقا للقانون الأساسي للوظيفة العامة لتفادي أي تجاوزات .

¹ المادة 82 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

² المادة 4 الفقرة الثانية، المرجع نفسه.

المطلب الثاني : أساس الاعتراف بالإدارات غير الممركزة للدولة

يقوم عدم التركيز على أساس فكرة التفويض لضمان فعالية النشاط الإداري, وذلك عن طريق تحويل السلطة المركزية لبعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين على المستوى المحلي, مثل مديرة الفلاحة ومديرية التربية¹, ونظرا لتطور الوظيفة الإدارية وهو ما أدى إلى ظهور أسلوب التفويض بإعتباره وسيلة قانونية يهدف إلى التخفيف من اعباء و إختصاصات الرئيس الإداري, فالتفويض إذا هو السماح لمن هم مرؤوسين بممارسة إحدى سلطاته التنظيمية أو سلطة اتخاذ القرار والتي سبق وإن تطرقنا إليها في المطلب الأول وهذا كل في حدود إختصاصاتهم بناء على نص قانوني وفقا للسلم الإداري, وبعد التفويض الإداري مسلك للخروج من تعقيدات الوظيفة الإدارية لأنه يهدف إلى تحقيق الفعالية والسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية ويمكن تصنيف تفويض الإداري إلى عدة تصنيفات مختلفة بالنظر إلى معيار الذي يقوم عليه أو الزاوية التي ينظر منها إليه مع مراعاة شروطه القانونية.

أعطي للتفويض عدة تعاريف وهذا لاختلاف الفقهاء في وجهات نظرهم, حيث عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنه: " إجراء يعود بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل الجانب أو بعض من اختصاصاته سواء في مسألة معينة او نوع من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى"².

كما عرفه ايضا الدكتور عبد الغاني بسيوني عبد الله في: " كونه الأسلوب الأمثل في تحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري والمقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانب من إختصاصته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا"³.

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

الفرع الأول: تفويض الإختصاص .

الفرع الثاني : تفويض التوقيع.

¹ المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 88-131, مؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن, الجريدة الرسمية العدد 27, بتاريخ 6 يوليو 1988, ص1013.

² د/سليمان محمد الطماوي, مبادئ... المرجع السابق, ص 97.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله, التنظيم الإداري, منشأة المعارف, الإسكندرية, مصر, 2004. ص116.

الفرع الأول: تفويض الاختصاص la délégation de compétence :

يقصد بتفويض الاختصاص ان يعهد الرئيس بنقل بعض إختصاصاته والتي سيستمدتها من النصوص القانونية إلى احد مرؤوسيه وهو ما يترتب عليه قيام مفوض إليه بهذه الإختصاصات دون الرجوع على الرئيس المفوض¹.

عرفه أيضا بعض الفقهاء الفرنسيين من بينهم الفقيه René Chapus الذي يري ان تفويض الاختصاص يظهر او يتبين في كل من الأسلوبين المعروفين حاليا في التفويض فهو يشمل السلطة وتفويض التوقيع².

وبمعني آخر يقصد بتفويض الإختصاص نقل الرئيس الإداري لجانب من إختصاصاته إلى مرؤوسيه يمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولية الرئيس عن الإختصاصات المفوضة ,فتفويض الإختصاص إذا ليست له علاقة بشخص المفوض إليه وإنما له علاقة بوظيفته وهو ما يتنافي مع ممارسة المفوض للإختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض على حسب ما جاء في قول الفقيه الفرنسي Patrice Chritien³.

وللتفويض في الاختصاص صورتان: قد يكون خارجيا وذلك حينما تنتقل سلطة إتخاذ القرارات أو سلطة التنظيم من يد عضو السلطة المركزية المقيم في العاصمة إلى عضو آخر يقيم خارجها ,وقد يكون التفويض في الإختصاص داخلي في حالة إنتقال سلطة البت في بعض الشؤون الإدارية كالتعامل مثلا بين الوزير وسكرتير عام وبهذا يتحقق عدم التركيز الإداري نتيجة التفويض في الاختصاص سواء كان بصورته الخارجية أو الداخلية وطبقا لشروط معينة.

أولا: الأسس القانونية لتفويض الاختصاص

يستند التفويض بالاختصاص إلى أسس قانونية لماله من أهمية توجزه بنصوص وأحكام على توزيع صلاحيات والاختصاصات بين الرئيس والمرؤوس ,وبصورة تحوز على الشرعية وإلا كانت باطلة وتتحلي هذه الأحكام والنصوص القانونية في الأحكام الدستورية والنصوص القانونية.

¹ إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص164.

²C.F Rene Chapus.Droit Administrative general, tome 19 ed, montchrestien, Paris,1995,p975.

³ Patrice Chritien ، droit Adminstratif ,8^{eme}, edition ,dalloz, paris, 2002,p43.

1. الأحكام الدستورية: يعتبر الدستور هو الأسمى والأعلى والقانون الأساسي للدولة, وهو الذي يبنى نظام الحكم فيها, فيعتبر بمثابة المرجع الأساسي فيما يخص مسألة توزيع الاختصاصات, إذ يقوم بتحديد مختلف الإختصاصات ويضع القواعد العامة للعديد من الهيئات¹ فالدستور هو الذي ينظم قواعد الحكم وهو المصدر الأول في توزيع الاختصاصات بين الهيئات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية.

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

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

- مديرية التريبة بالمرسوم التنفيذي رقم 90_174 المؤرخ في 9 جوان 1990

ثانيا: مضمون تفويض الاختصاص

الأساس الذي يقوم عليه تفويض الاختصاص هو العلاقة الرابطة بين صاحب الاختصاص أي الرئيس والمرؤوسين ويتجلى أو يظهر تفويض الاختصاص في صورتين التفويض المباشر وغير المباشر واللدان يعتبران أنواع لهذا التفويض, فيكون التفويض مباشرا إذا صدر عن سلطة تعلق صاحب الاختصاص والموجه إلى مرؤوس آخر أقل منه درجة أي انه لا يصدر عن صاحب الاختصاص مثلا يقوم رئيس الجمهورية بتفويض بعضا من اختصاصات الأمين العام لرئاسة الجمهورية إلى الأمين العام للحكومة بموجب مرسوم رئاسي, ويعد هذا الأخير بمثابة قرار التفويض, أما التفويض غير المباشر فهو الذي يصدر عن الأصل أي صاحب الاختصاص, حيث يقوم بتفويض إحدى اختصاصاته أو توقيعه إلى المفوض إليه, بموجب قرار إداري مستند في ذلك إلى نص قانوني آذن بالتفويض.²

كذلك هو الحال بالنسبة لتفويض الاختصاص لمدراء المديريات التنفيذية والمصالح الخارجية للدولة, والتفويض بالاختصاص له أسس وقواعد يقوم عليها لكي تتم عملية التفويض بطريقة صحيحة وناجحة

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

² خالد خليل الطاهر, القانون الإداري- دراسة مقارنة - الكتاب الأول, ط1, دار المسيرة للنشر والتوزيع, عمان, 1998, ص11.

أ. شروط تفويض الاختصاص :

يقوم تفويض الاختصاص على دعامة أساسية يبنى عليها والذي يكون حجة ومبررا شرعيا لقيام المرؤوس بسلطة تنظيم واتخاذ القرارات ,ويجب توافر الشروط التالية :

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

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

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

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

¹ المادة الأولى من القرار الوزاري، الصادر في 12 أوت 2003 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديرية الثقافة في الولايات، الجريدة الرسمية العدد 53، بتاريخ 3 سبتمبر 2003، ص28.

² ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1994، ص168.

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

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

4. لا تفويض في تفويض الاختصاص : ومضمون هذا الشرط انه لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يقوم بإعادة تفويض السلطات التي انتقلت عليه إلى من هم أدنى منه في السلم الوظيفي . لأن عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة ولا تتكرر بالنسبة إلى نفس الاختصاصات وإلا أصبح الأمر بلا حدود وهذا شرط منطقي ولكنه لا يمنع المفوض إليه من يقوم هو بدوه بتفويض جزء من سلطاته الأصلية إلا ما وجد أنه قد يعجز عن القيام مباشرة بجميع تلك السلطات الأصلية بجوار ما تم تفوضه إليه من سلطات .

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

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

7 _ ان يكون التفويض محدد المدة : من شروط التفويض أيضا هو ان تحدد فترة هذا التفويض , لأنه في حين ترك الحرية المطلقة في تولى المهام و الإختصاصات بدون تحديد مدة معينة لهذا التفويض وهنا

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

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

نكون أمام ما يسمى بالحلول المطلق, وهو تنصب الرئيس لكامل اختصاصاتهم, وهو ما من شأنه أن يمس بمبدأ عدم تكافئ الفرص في توزيع المهام والاختصاص بين الرئيس والمرؤوس.

ب آثار تفويض الاختصاص :

إذا كانت القاعدة العامة في التفويض أنه لا تفويض في المسؤولية إلا بتفويض الإختصاص, فإنه يرتب مسؤوليات المفوض إليه¹, إلا أن الفقه قد اختلف بشأن ممارسة المفوض بسلطته الرئاسية على المفوض إليه, حيث أن الفقه الفرنسي لم يتفق مع هذه المسألة, فيرى البعض أن العلاقة بين المفوض والمفوض إليه في تفويض الاختصاص لا تحكمها السلطة الرئاسية, أي أن المفوض لا يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات للمفوض إليه وليس له أن يعقب على القرارات الصادرة منه ولكن له الحق في ممارسة رقابة المشروعية مع مراعاة حدود التفويض.

أما الجانب الآخر من الفقه فيرى ان المفوض له الحق في ممارسة السلطة الرئاسية على المفوض إليه, لأن المفوض يعد رئيسا إداريا بالنسبة للمفوض إليه ولا يمكن ان يحل محله في مباشرة الاختصاصات أو السلطة المفوضة خلال مدة التفويض وهذا ما ذهب إليه الدكتور سليمان محمد الطماوي لأن المفوض ملزم بعدم ممارسة الاختصاصات المفوضة مادام التفويض قائم, ولكن هذا لا يمنع من ممارسة المفوض لسلطته الرئاسية من حيث التوجيه والتعقيب على أعمال مفوض إليه².

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

الفرع الثاني: التفويض بالتوقيع. la délégation de signature.

ونعني به قيام المفوض إليه بعمل مادي والممثل في الإمضاء على قرارات او مقررات أو أية وثائق معينة تندرج تحت اختصاص مفوض وتكون بإسمه وحسابه, لأنه لا يعد سوى تمثيل مظهري للسلطة

¹ Cf. Jean-Marie Pontier, actualité continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'état et les collectivités territoriales, r.f.d.a., janvier, 2003, p42.

² د/سليمان محمد الطماوي, الوجيز..., المرجع السابق, ص118.

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

يتميز التفويض بالتوقيع ببعض الميزات والخصائص التي تميزه عن تفويض الاختصاص من حيث طبيعته وأحكامه، وتفويض التوقيع لا يتضمن نقلا للإختصاص، لأن المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب مفوض إليه، كما يتميز بالطابع الشخصي لأنه ينطوي على ثقة خاصة وشخصية، كما أن القيمة القانونية للعمل الذي يقوم به المفوض إليه تعد معادلة أو مساوية للقيمة القانونية للتصرفات والأعمال التي يقوم بها الشخص المفوض، لأنها تكون باسمه ولحسابه² ويعد تفويض توقيع من الإجراءات التي تقوم على الإعتبار الشخصي أي على أساس الثقة المبنية بين الرئيس والمرؤوس المفوض إليه بالتوقيع، وتفويض التوقيع يتطلب منا التوسع أكثر وعليه سنفصل في الأسس القانونية المتضمنة لتفويض التوقيع وكذلك إلى الشروط الخاصة به ثم إلى الآثار المترتبة عنه:

أولاً: أسس القانونية لتفويض التوقيع

يعتبر التفويض بالتوقيع مكملًا لتفويض الاختصاص، ويظهر هذا في كون التوقيع هو الذي يجسد تفويض الاختصاص في شكله القانوني إلى حيز النفاذ ويجعله محل لاعتراف، حتى ولو كان تفويض في التوقيع مجرد ترخيص بالقيام بعمل مادي لا يرقى أن يكون سلطة قائمة بذاتها. ولضرورة هذا التفويض أوجز المشرع الجزائري في صياغته قانونيا طبقاً لمبدأ الشرعية ويتجلى هذا التفويض في بعض النصوص القانونية واللوائح التنظيمية .

أ. النصوص القانونية:

هي الصورة المجسدة في النصوص القانونية عن التفويض بالتوقيع، والوالي بإملاكه الإختصاص الشامل على مستوى الولاية، فهو الذي يوقع على جميع القرارات والتنظيمات التي فوظها إلى المديرية التنفيذية، وتعتبر هذه التوقيعات سارية المفعول حيث يقوم بتفويض التوقيع لكل الأجهزة الادارية التابعة للولاية طبقاً للقانون رقم 07/12³ المتعلق في بالولاية تحديد في المادة 126 منها" يمكن للوالي تفويض توفه لكل موظف حسب لشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"،

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم... المرجع السابق، ص 207.

² علي خطار شطناوي، موسوعة القرار الإداري، ج2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص698.

³ المادة 126 من قانون الولاية 07_12، المرجع السابق.

والقرار الممضي في 2 جولية 2003 المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير ترقية الشباب وإدماجهم بوزارة الشباب والرياضة.¹

ب. اللوائح التنظيمية :

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

ثانيا : مضمون التفويض بالتوقيع:

أصبح التفويض بالتوقيع ضرورة من ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري في كل منطقة إدارية , ونعني به إستطاعة المفوض إليه التوقيع على أوراق رسمية , يعود الأصل في التوقيع عليها إلى المفوض فهي طريقة لإنجاز الأعمال الإدارية والتسريع من وتيرتها لتخفيف العبء على المفوض. لذا فكثيرا ما يرتبط مصطلح التوقيع بمصطلحات أخرى , كالتفويض البسيط والتفويض المركب فالتفويض البسيط يصدر على المفوض إليه بعينه بدل الأصل فيتطلب تحديد المفوض إليه بعينه بدل الأصل , أما التفويض المركب فهو التفويض الذي يقوم فيه الأصل بمنح نفس التفويض بالتوقيع على عدد من المفوضين إليهم ليقوموا بتنفيذ مشركين².

أ. شروط التفويض بالتوقيع:

إن مشروعية التفويض الإداري لا يتطلب الإستناد إلى نص قانوني فقط , بل يجب أن تتم في شكل قانوني معين بيدي فيه صاحب الاختصاص أو المفوض رغبته إدارته في نقل بعض من اختصاصاته إلى

¹ ينظر المادتين 1 و2 من القرار الوزاري، الصادر في 2 جولية 2003 المتضمن تفويض الإمضاء إلى مديرية ترقية الشباب وإدماجهم بوزارة الشباب والرياضة، الجريدة الرسمية العدد 50، بتاريخ 20 أوت 2003، ص 15.

² محمد الصغير بعللي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2009، ص 124.

أحد مرؤوسيه أي المفوض إليه , كذلك هو الحال بالنسبة للتفويض بالتوقيع يقوم صحة مشروعيته على أساس شروط نذكرها على التوالي:

1. وجود نص قانوني يميز التوقيع : هي قاعدة عامة لا تخرج عن الأصل العام , وما يخرج عنها يعتبر باطلا بطلانا مطلقا ,فالتفويض ذو طابع إستثنائي يخضع فيه لقاعدة التفسير الضيق ,فالمفوض ملزم لحدود النص ,وتجسيدها لهذا نجد المرسوم الفرنسي المؤرخ في 27 جويلية 2005 يرخص الأعضاء الحكومية تفويض إمضائهم وتم فيه تحديد الأسماء الوظيفة للمفوض إليهم ، حيث يرخص للوزير تفويض إمضائه للأمين العام في الوزارة أو مديري الإدارة المركزية أو رؤساء المصالح او المديرين المساعدين او نواب المديرين¹ ويظهر من هذا المرسوم أن المدراء المديرات التنفيذية الحق في التوقيع تفويضا من الوزير بموجب نص قانوني.

2. تفويض التوقيع يكون كلي وليس جزئي: المقصود بهذا أن المفوض إليه يقوم بالتوقيع على جميع الوثائق الرسمية الداخلية في اختصاصاته التي حوت بموجب نص قانوني طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 06/194 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يرخص لأعضاء الحكومة التفويض إمضائهم². طبقا لنص المادة 23 منه التي تنص على يجوز لأعضاء الحكومة أن يفوضوا الشكل نفسه إلى مفوضي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل ,توقيع الأوامر الخاصة بالدفع والتحويل وتفويض الاعتمادات ومذكرات الموافقة على أوامر الصرف , ووثائق الإثبات الخاصة بالمصاريف والبيانات والإيرادات , وكذا توقيع المقررات الداخلة في الصلاحيات التنظيمية للمديرات الفرعية والمعهودة عليها بصفة قانونية , باستثناء ما يتخذ في شكل قرار "

3. ان يكون التفويض للتوقيع لا للمسؤولية: مراد هذا الشرط أنه عند تفويض الرئيس إلى مرؤوسيه بالإمضاء فإنه على كل واحد منهم ان يحتفظ بمسؤوليته , كما أن المرؤوس يسأل في حدود ما قام به من توقيعات في اتخاذ القرارات من قبل الرئيس , فنجد النص الآذن يتضمن تحديد مجال التفويض , ويتم فيه تحديد الإسم الوظيفي للمفوض إليه وطبيعة القرارات التي يتم التوقيع عليها في مضمون قرارا التفويض . كما سبق الإشارة إلى المرسوم التنفيذي 06/194 المؤرخ في 31 ماي 2006 في نص المادة الأولى منه: " يجوز لأعضاء الحكومة ان يفوضوا بموجب قرار إلى مفوضي إدارتهم المركزية الذين لهم رتبة مدير

¹ Cf. Martine Lombard Droit Administratif , 6eme edition, dalloz, paris, 2005; p209.

² المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 06/194 مؤرخ في 31 ماي 2006 المتعلق بترخيص أعضاء الحكومة تفويض إمضائهم, الجريدة الرسمية العدد 36, ص 14.

على الأقل توقيع القرارات الفردية والتنظيمية¹، ونلاحظ من خلال نص هذه المادة ان الشرع الجزائري قد حرص على تحديد نطاق ومجال التفويض، وعلى الرغم من اختلاف الأساليب المنتهجة في تعداد المواضيع التي يشملها التفويض المتمثل في أسلوب الحصر والاستثناء .

4. تحديد مدة التفويض بالتوقيع : على الرئيس أن يحدد مدة التفويض بالتوقيع وذلك حسب السلطات والصلاحيات المفوضة إلى المفوض إليه وهذا طبقا لما جاء في نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 194/06 على انه ينتهي التفويض تلقائيا بانتهاء سلطات المفوض أو مهام المفوض إليه².

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

ب. آثار التفويض بالتوقيع

ينتج عن التفويض بالتوقيع آثار من شأنها ان التخفيف من عبء العمل الإداري الذي يكون على عاتق الرئيس الإداري، فهو ترخيص لعمل مادي بحيث ينسب إلى صاحب الاختصاص الأصيل نفسه في ممارسة الاختصاصات، حيث ان المفوض يمارس فيه كامل سلطته الرئاسية على اعمال المفوض إليه وذلك بإصدار التعليمات والتوجيهات ويملك أيضا سلطة التعديل والإلغاء والسحب والحلول فيما يخص القرارات او المقررات أو الوثائق التي تكون محل التفويض بالتوقيع، لأن طبيعة التفويض بالتوقيع لا تشكل تغييرا في قواعد توزيع الاختصاص³.

وفي نفس الوقت أيضا لا يحرم الرئيس من ممارسة الاختصاص أثناء فترة التفويض بالتوقيع ، ذلك ان تفويض التوقيع لا يحول دون ممارسة الأصيل لاختصاصاته مع وجود تفويض التوقيع و ان القيمة القانونية للقرارات الصادرة عن المفوض إليه تأخذ القيمة المقررة قانونيا لاختصاص المفوض، وبشكل عام لا يجوز للمفوض إليه القيام بإعادة التفويض لأن الأصل في عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة ولا تتكرر بنفس الاختصاصات المفوضة، غير أنه يجوز للمفوض إليه ان يفوض بعضا من اختصاصاته المقررة

¹ المادة الأولى، المرجع السابق .

² المادة 4 من المرسوم 194/06 المتعلق بتخصيص اعضاء الحكومة وتفويض امضائهم، المرجع السابق.

³ علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 697.

قانونا و بناء على نص قانوني يجيز له عملية التفويض إلى جانب ممارسة الاختصاصات المفوضة ، كذلك هو الحال بالنسبة لمدراء المديرية التنفيذية والمصالح التابعة لها في إقليم الولاية.

المبحث الثاني: الرقابة على الإدارات غير الممركزة للدولة

تتكون كلمة الرقابة لغويا من جزئين والمقصود بها المطابقة أو المضاهاة فالرقابة تعني دائما بالضرورة المطابقة والبحث عن التطابق.

وبالمفهوم العام للرقابة عرفها الدكتور عبد الغني بسويني عبد الله على قول وتعريف الدكتور عبد الفتاح حسن أنهما: عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها سواء في ذلك الانحرافات عما يجب إنجازها او الانحرافات عن الإجراءات والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل¹.

وأما ما يخص دراستنا في آلية الرقابة على الإدارات غير الممركزة للدولة , نجد هذه الأخيرة تمارس عليها سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها كل مديرية , وذلك بخضوعها للوزارة المعينة بوصفها سلطة رئاسية لهذه المديرية ، وخضوعها للوالي لوصفه ممثلا للدولة من حيث التنسيق بينها والولاية ، بل وتتعدى صلاحيات الوالي في هذا الحد لتصل إلى الرقابة الضيقة ، وكذا دوره في تقديم تقارير للوزير المختص حول تعيين مديري هذه المصالح وذلك ما تجلي من خلال المرسوم التنفيذي 94-215 ورفع التقارير الدورية إلى الوزارات المعنية حول نشاط هذه المصالح².

المطلب الأول: الرقابة الرئاسية على الإدارات غير الممركزة للدولة

تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية , حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين بالإدارة وفق تسلسل معين طبقا للسلم الإداري , إذ يتمتع الموظف الأعلى بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى , مما يؤدي وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول وهذا ما سنتناوله في :

الفرع الأول: السلطة الرئاسية على المرؤوس

تعد السلطة الرئاسية الركيزة الأساسية وجوهر النظام المركزي , ومعناها هو ان يوضع كل موظفي الإدارة المركزية أينما كان مقر أعمالهم في العاصمة أو في أقاليم الدولة في تدرج رئاسي ، بحيث يهيمن

¹ عبد الغني بسويني عبد الله، أصول...، المرجع السابق، ص304.

² علاء الدين عشقي، المرجع السابق، ص119.

الرئيس الإداري على المنظومة الإدارية فيما يتعلق بالأشخاص العاملين فيها وعلى أعمالهم¹، كما يمكن تعريف الرقابة الرئاسية بأنها مجموعة من الإختصاصات يتمتع بها الرئيس في مواجهة رؤوسيه، مما يجعلهم يخضعون لما يسمى برابطة التبعية، أي هي حق وسلطة استعمال الأمر والنهي من طرف الإدارة المتخصصة وواجب الخضوع والطاعة من الرؤوسين، فالسلطة الرئاسية هي عبارة عن إختصاص يمنحه القانون حرصا على المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة والمثال الجسد لهذه السلطة هو ما جاء في نص المادة 40 من المر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "يجب على الموظف في إطار تأديته لمهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها:"² والمثال الآخر الذي جاء في نص المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى أسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية الإعتراف بوضوح المتصرف الإداري تحت السلطة السلمية³

ومن خلال هذه النصوص نستنتج أن القوانين الأساسية للوظيفة العامة جاءت لتكريس مبدأ السلطة السليمة لتنظيم الموظف تنظيما رئاسيا وربطه بالجهاز الإداري التابع له.

أولا : نطاق السلطة الرئاسية

لمعرفة المجال المحدد لممارسة السلطة الرئاسية خصوصا أن السلطة الرئاسية تجعل الرؤوسين خاضعا لرئيسه الإداري هو تحديد مظاهر هذه السلطة .

1. سلطة رئيس الإداري على الشخص المرؤوس

من مبادئ النظام المركزي امتداد سلطة الرئيس الإداري شخص المرؤوس من إلتحاقه بالوظيفة العامة حتى نهايتها تمنح السلطة الرئاسية للرئيس حق المرؤوس وترقية ونقله وكذلك تأديبه وإنهاء خدمته في الحالات التي يحددها القانون كما يلي: التعيين والترقية النقل التأديب إنهاء خدمة الموظف وممارسة هذه السلطات يجب أن يكون في إطار القانون وطبقا للفقود الواردة في التشريعات وكل هذه السلطات المذكورة تدخل في حيز التنظيم المعترف للرئيس الإداري أما في مجال إصدار القرارات والتعليمات فنجد أن للرئيس الإداري أن يصدر في أي وقت الأوامر الملزمة لرؤوسيه وتجدر الإشارة إلى ان هذه السلطة

¹ ينظر في المادة 129 من الامر 75-58 المتضمن القانون المدني الجزائري، المرجع السابق.

² المادة 40 من الامر 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص03.

³ المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 89 / 224 مؤرخ في 5 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى أسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 51، ص 1367.

ليست امتياز للرئيس الإداري وإنما هي مجرد نوع من الاختصاصات يمارسه هذا الرئيس في حدود القانون ولما كان الأمر كذلك فمن حق المرؤوس أن يتظلم إداريا من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائيا¹.

2. سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس والرقابة عليه

تستهدف هذه الرقابة ضمان المشروعية أو الملائمة للأعمال الإدارية الصادرة من جانب المرؤوس، وهي تتم إما تلقائيا من جانب الرئيس الإداري أو بناء على الطعون والتظلمات التي تقدم من الأفراد إلى الرئاسة الإدارية.

وسوف نقسم هذه الرقابة إلى قسمين الرقابة الفنية والإدارية من الرقابة السابقة واللاحقة :

أ. الرقابة الفنية والرقابة الإدارية: تكون الرقابة ذات طبيعة فنية Technique حين تنصب على الأعمال التخصصية التي تميز نشاط المنظمة الإدارية، فمضمون الرقابة في وزارة التربية والتعليم مثلا يتحدد في تقييم النشاط التعليمي لهيئات التدريس، وهذا ما يتم عن طريق موجهوا التعليم العام في كافة المواد العلمية والمراقبين الفنيين على جميع المستويات التعليمية.

بينما تنصب الرقابة الإدارية على إدارة وسائل النشاط أو تقديم الخدمة، مجزأة ومقسمة أو شاملة عامة بمعنى أنها قد تتركز على رقابة ناحية معينة من نواحي النشاط الإداري، ومن حيث التنظيم العام للمنظمة ومدى مطابقة أو ملائمة القرارات الإدارات مع سياسة الوزارة المقررة².

ب. الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة: تتم الرقابة السابقة قبل اتخاذ التصرفات من جانب المرؤوسين سواء كان ذلك التصرف قرار أو إجراء أو عملاء، من أجل ضمان حسن سير الجهاز الإداري وفعاليتها حول القانون للرئيس حق توجيه الأوامر والتعليمات والمنشورات للمرؤوسين،³ بقصد ضمان سلامة التصرف وتجنب ما يمكن أن يشوبه من عيوب أو يلحق من أخطاء وهكذا تقوم هذه الرقابة بدور وقائي إذ تكشف عن الأخطاء التي تشوب مشروع القرار قبل اتخاذه وبالتالي تمنع إصداره واعتماده من السلطة المختصة أما الرقابة اللاحقة فهي التي تحدث بعد إصدار القرارات أو اتخاذ الإجراءات، أي أنها تقع بعد الدخول في التنفيذ أو بعد الانتهاء منه بهدف فحصه تلك القرارات والاطمئنان على سلامتها واتخاذ ما

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية (قانون 11-10 مؤرخ 22 يونيو 2011)، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص15.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول... المرجع السابق، ص440.

³ عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص207.

هو مناسب من الإجراءات فالرئيس هنا يتمتع بسلطات واسعة في التعقيب على أعمال مرؤوسيه وإعادة فحصها للتأكد من مشروعيتها¹.

ثانيا: آثار ممارسة السلطة الرئاسية

لمعرفة حقيقة الآثار المترتبة على تطبيق السلطة الرئاسية على الإدارات غير الممركزة للدولة يقودنا إلى إكتشاف مظاهر عدم استقلالية هذه المديرية، وإلى من تعود المسؤولية الإدارية لهذه المديرية؟
1. عدم الاستقلالية:

إن عدم استقلالية المديرية التنفيذية أو المصالح غير الممركزة للدولة يظهر من خلال ممارسة السلطة المركزية سلطات عديدة يمكن إجمالها في الشكل الآتي:

أ- سلطة التوجيه: هو اختصاص أصيل للسلطة السلمية، ويمكنها من ملاحظة الجهود المبذولة من طرف المديرية على مستوى الأقاليم، وذلك من خلال الأوامر والتعليمات والإرشادات عن طريق التدخل الدائم لمراقبة وملاحظة المرؤوسين من قبل رؤسائهم أي من قبل الوزراء وتوجيههم بالالتزام للأساليب الصحيحة.

ب- سلطة الرقابة والتعقيب: تقوم الإدارة المركزية بالعاصمة المتمثلة في الوزارة بالقيام بصلاحيات تقوم فيها بإجازة عمل المديرية والمصالح غير الممركزة للدولة وتملك تعديلها وإغائها وحتى سحبها.

ج- سلطة الموافقة و المصادقة: وتظهر سلطة الموافقة والمصادقة على القرارات أعمال الرؤساء المديرية والمصالح غير الممركزة على مستوى أقاليم الدولة في سكوت الإدارة المركزية بالعاصمة عن هذه الأعمال.

د- سلطة التعديل: للسلطة المركزية اختصاص أصيل يتمثل في تعديل القرارات الصادرة عن المديرية والمصالح غير الممركزة للدولة ذلك أنه إذا حصل وان رأت بأن احد القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة غير مناسبة لما تستوجبه ظروف وطبيعة العمل الإداري جاز لها التعديل فيه لأن الإدارة المركزية الوزارة تعتبره غير مناسب².

هـ- سلطة الإلغاء: ونعني بها مواجهة كل أعمال القرار غير المشروع، بحكم الإعدام الفوري له، وتجدد الإشارة إلى أن هذا الإلغاء هو إلغاء إداري ويبعد كل البعد عن الإلغاء القضائي، ذلك أن الإلغاء

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول...، المرجع السابق، ص441.

² عبد الغني بسيوني، أصول...، المرجع السابق، ص22.

الإداري يمس كل القرارات المشروعة وغير المشروعة ، في حين الإلغاء القضائي يمس فقط الجانب غير المشروع من القرارات والأعمال.

و- سلطة السحب: تظهر سلطة السحب في أن للسلطة السلمية إزالة وإنهاء الآثار القانونية للتصرفات الصادرة عن إحدى الهيئات أو المصالح غير الممركزة على مستوى أقاليم الدولة ويكون بأثر رجعي ,بمعني محو آثارها في الماضي والحاضر والمستقبل ولشرعية ممارسة هذه السلطة يجب توافر شرطين¹:

- أن ينصب السحب على القرارات والتصرفات التي تحتوي مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم هذا من حيث الموضوع .

- ومن حيث المدة وجب ممارسة سلطة السحب في إطار زمني معين ,فإن صدر قرار او عمل معين من إحدى الإدارات غير الممركزة للدولة ,وتجاوز من مدة إصداره فترة محددة بأربعة اشهر وهي المدة المحددة في إجراء الطعن بإلغاء في القرارات الإدارية ولم تسارع السلطة المركزية أي الوزارة بسحبه اكتسب حصانة ضد السحب .

2. تحمل الرئيس للمسؤولية الإدارية:

من آثار خضوع الإدارات غير الممركزة للدولة للسلطة الرئاسية هو تحمل الرئيس المسؤولية الإدارية رغم تمتعها بسلطات مخففة عن تلك المتواجدة في العاصمة ,إلا ان بعضها تفتقر للشخصية المعنوية ,وبهذه الحالة تتجسد صورة مرؤوس إداري تحت سلطة الرئيس الإداري الأعلى ,ويظهر أثر هذه الرقابة في حالة منازعتها ذلك أن المنازعات الإدارية تستدعي ضرورة توافر الشخصية المعنوية لتحديد الجهة التي سترفع الدعوى ضدها ,ومثال ذلك نص المادة 10 من القانون 09_30 المتعلق بقانون الأملاك الوطنية : "يتولى الوزير المكلف بالمالية تمثيل الدولة في الدعاوى القضائية المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا للقانون"².

¹ المرجع السابق، ص 11.

² المادة 10 من القانون رقم 09-30 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 52، ص 1661، ينظر كذلك في نص المادة 801 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، بتاريخ 23 أبريل 2008.

الفرع الثاني : تبعية الإدارات غير الممركزة للدولة إلى السلم الإداري

يجتمع موظفوا الدولة التابعين لمختلف الأجهزة الإدارية تحت ما يعرف بالسلم الإداري , تبعا لتنظيم الوظيفي الذي ينظر إليه من القمة إلى القاعدة , التي تختم خضوع الموظف المرؤوس لما يصدره رئيسه من تعليمات وأوامر ملزمة بالطاعة في هذا المجال تمليه طبائع الأمور , فهي تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي الذي يفترض في قمته أن يجد رئيسا واحدا , فلا يكفي أن يتواجد الموظفون في مقر عملهم في الأوقات الرسمية المخصصة لذلك أن يؤديوا العمل المسند إليهم , بل لابد أن يطيعوا بذلك العمل رؤسائهم وكذلك ما يصدر عنهم من أوامر وقرارات¹ , وعلى هذا يتطلب علينا تحديد مضمون واجب الطاعة التي تحكم العلاقة بين الرئيس والمرؤوس وكذلك تبيان حدودها.

أولا: واجب طاعة المرؤوس للرئيس

لرئيس الإداري الحق في إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسه ومقابل هذه السلطة هو تنفيذها من قبل المرؤوس ولا مجال للمعارضة والرفض , ويظهر هذا في محتوى أحكام الأمر 03/06 , حيث نصت المادة 40 منه على انه : "يجب على الموظف في إطار تأديته مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفق للقوانين والتنظيم المعمول بها" ويتبعها نص المادة 1/47 من نفس الأمر ب : " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه"² , ولتوضيح أكثر في الموضوع وجب علينا الإمام لمضمون واجب الطاعة والآثار التي تنعكس عليه.

1. مضمون واجب طاعة مرؤوس للرئيس :

إن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه ويجب على هؤلاء تنفيذها , إلا أن للمرؤوس الحق أيضا في اقتراح ما يراه مناسبا لصالح العمل دون الخروج عن حدود علاقة الإحترام المتبادلة الواجب وجودها بين الطرفين ومحاولة إقناع الرئيس للأخذ بها لحسن سير المصلحة العامة , وطبقا للإطار القانوني نجد أيضا في واجب طاعة المرؤوس لرئيسه في العمل , أن هذا الواجب لا يمنع من وجود حق معترف به للمرؤوس وهو حق التظلم لكن من الضروري أن هذا التظلم يحمل عبارات لائقة ترسم مبادئ الإحرام المتبادل بين الرئيس والمرؤوس.

2. آثار طاعة المرؤوس للرئيس:

¹ عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية...، المرجع السابق ، ص11.

² المادة 47 الفقرة الأولى من الأمر 03/06، المرجع السابق.

من واجبات المرؤوس و إلتزاماته الوظيفية إطاعة أوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر , والمرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة , بل هو ملزم قانونياً أيضاً بالخضوع إلى أوامر ونواهي وتوجهات رئيسه وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون و, كل إخلال لهذه الإلتزامات يكون خطأ إدارياً تأديبياً جزائمه توقيع عقوبات تأديبية إدارية على المرؤوس.

فالرئيس الإداري الموجود في أي مرتبة أو درجة وعلى أي مستوي من مستويات السلم والتدرج الإداري يخول له السلطة وحق تحريك واستعمال السلطات الرئاسية في مواجهة العامل المرؤوس , وعن هذه الآثار فيمكن أن نجعلها في أن المرؤوس الإداري بهذا الصدد مجبر على الامتثال لأوامر لرئيسه والخضوع لسلطاته والعمل بغير ذلك يعرضه للجزاء¹.

ثانياً : مدى التزام المرؤوس بطاعة الرئيس الإداري:

طاعة المرؤوس لرئيس الإداري هو شرعية القرار الإداري من عدمه , لهذا يجب علينا دراسة كل من:

1. الأوامر المشروعة : تكون الأوامر مشروعة إذا كان الأمر صادراً من الرئيس الإداري يتماشى في موضوعه مع مقتضيات القانون , فلا مجال للشك بإلزامية طاعة المرؤوس , إلا انه لا يمنع من مناقشة رئيسه الإداري , والأجدر أن تكون قبل إصدار القرار , لهذا رأى الفقهاء بأن أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المرؤوس قبل إصدار القرار , أي في المرحلة التمهيديّة لإصداره² , وفي حالة إصداره يصبح ملزماً للطاعة من جانب المرؤوس ومن يوم صدوره .

2. الأوامر غير المشروعة : إن الأوامر غير المشروعة في القانون تبقي غير مشروعة , وليس من صلاحيات الرئيس الإداري مهما كانت درجته ان يضيف عليها صفة الشرعية , ولا أن يجعلها سبب من أسباب الإباحة , فإذا كانت أوامر الرئيس مخالفة للقانون أي غير مشروعة , فإن المرؤوس يجد نفسه بين أمرين : إما أن لا يحترم القانون ولا يطيع أوامر رئيسه , وإما يطيع هذه الأوامر فيكون قد خالف القانون³ , وفي حالة إصرار الرئيس على امر هذا المخالف للقانون برغم من وجود تنبيه كتابي بالمخالفة من قبل المرؤوس , في حين يمكن أن يعتبر هذا التنبيه بمثابة الدليل الذي يؤسس مبادئ المرؤوس في حسن نيته وكذلك لحسن أداء مهامه , وهو في كامل عقله يميز بين ارتكاب العمل المعاقب عليه قانوناً وأن لا ينفذ

¹ عمار بوضياف , شرح قانون البلدية , المرجع السابق , ص16.

² المرجع نفسه , ص 17.

³ ابراهيم عبد العزيز شبحار , المرجع السابق , ص158.

الأوامر غير المشروعة وهذا بعد تنبيه من قبل رئيسه إلى عدم مشروعيتها حتى يعفي نفسه من المسؤولية تنفيذها.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الإدارات غير الممركزة

نظرا لتعدد واجبات السلطة المركزية واتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور قطاعات الدولة مما ادي إلى البطء والتأخر في سير العمل الإداري على المستوي المركزي, لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرارات دون حاجة لرجوع إلى الوزير المختص, وهذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض الاختصاص¹, ويتمثل هذا الاختصاص في الرقابة الإدارية الوصائية على أعمال المديرية التنفيذية والمصالح الخارجية للدولة.

وتعرف الرقابة الوصائية الإدارية على أنها الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة², وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة إلى جانب الوحدات اللامركزية وضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكملها, على ان لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا, حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة, وعلى ضوء هذا التعريف فالرقابة الإدارية الوصائية تركز على شروط أساسية تتمثل في:¹

1. صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية مع إمكانية صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية و استهدافها احترام مبدأ الشرعية وحماية المصلحة العامة .
2. انصراف هذه الرقابة إلى الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقة وذاك بوصفها هيئات عن السلطة المركزية.
3. الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود وبالقيود المقررة قانونا.

¹ لعوجي عبد الوهاب، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة Master، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف مسيلة، 2014-2015، ص 19.

² أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الرقابة الوصائية الإدارية، إلا أن هذا المصطلح منتقد من جانب الفقهاء يرون استبدالها بالرقابة الإدارية وذلك لوجود اختلاف بالوصاية في القانون الخاص والعام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصاية الإدارية تترتب على الهيئات المحلية التي تتمتع بالأهلية، فالرقابة الإدارية هي الأحدث على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

4. إمكان انصرافها على أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.

وتتجسد الرقابة الإدارية الوصائية في شكل سلطات خولت للوالي كما سبق الذكر وذلك لممارسة الرقابة على جميع المصالح غير الممركزة للدولة للمديريات.¹

الفرع الأول : سلطة الوالي على الإدارات غير الممركزة للدولة

تخضع المصالح الخارجية للدولة لسلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي بوصفه ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة فالوالي له دور مؤثر سواء في تعيين مدراء المصالح غير الممركزة للدولة أو في إنهاء مهامهم.
أولا: تعيين المديرين الولائيين وتنصيبهم

طبقا للمادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق الذكر : " يستشير الوزير المعني الوالي في تعيين أي مدير ولائي، وينصب الوالي المدير الولائي بناء على تفويض من الوزير المعني"، ويلتزم الوالي في توجيه تقديراته عن كل مدير من المديريات الولائية إلى الوزير المعني.²

ثانيا: سلطة الوالي على المديرين الولائيين أثناء ارتكاب خطأ جسيم

إذا ارتكب أحد المديرين الولائيين خطأ جسيماً يطلب الوالي من الوزير المعني له بتقديم تقرير يعلل فيه أسباب الأخطاء بنقل المدير أو إنهاء مهامه أو وضعه تحت تصرف الإدارة المعنية، طبقا لنص بمادة 29 من المرسوم السابق الذكر الفقرة الرابعة منه : " يمكن للوالي في حالة ارتكاب خطأ جسيماً ان يقوم بما يأتي:

- ان يطلب من الوزير المعني بناء على تقرير معلل إما بنقل المدير الولائي أو إنهاء مهامه .
- أن يضع تحت تصرف الإدارة المعنية المدير الولائي.³

الفرع الثاني : رقابة الوالي على الإدارات غير الممركزة للدولة

يملك الوالي باعتباره ممثلا للدولة صلاحية ممارسة الرقابة على أنشطة الإدارات غير المركزية للدولة، غير أن المشرع الجزائري استثنى بعضا منها وهذا ما سنتناوله في :

¹ لعويجي عبد الوهاب، الرقابة الوصائية...، المرجع السابق، ص20.

² المادة 29 الفقرة 1 و2 المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المرجع السابق.

³ المرجع نفسه.

أولاً: المصالح غير الممركزة المستثنى نشاطها من رقابة الوالي: جاء ذكرها على سبيل الحصر في المادة 111 من قانون الولاية 07-12 كما يلي:

ينشيط الوالي وتنسيق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية, غير انه يستثنى:

1. العمل التربوي والتنظيم من خلال مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي .
2. وعاء الضرائب وتحصيلها.
3. الرقابة المالية.
4. إدارة الجمارك .
5. مفتشية العمل
6. مفتشية الوظيفة العمومية .

7. المصالح التي تتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية الإقليم الولاية¹

وإستثناء نشاط هذه المصالح غير الممركزة للدولة من رقابة الوالي يمكن ذكر في النقاط التالية²:

- بالنسبة للقطاع العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي نظرا لأهميته وخصوصيته فإن وضع برامج هذه القطاعات يتطلب السرعة في التنفيذ, مما يجعل تسليط رقابة الوالي عليها يؤدي إلى البطء في ممارسة مهامها.

- بالنسبة لوعاء الضرائب وتحصيلها وقطاع الجمارك نظرا لتأثيرهما الحيوي في الإقتصاد الوطني خاصة في الإعداد السنوي لتقديرات الميزانية يستوجب منهما حرية أكبر في ممارسة مهامها, وبالتالي فرض رقابة الوالي على نشاطها يؤثر بشكل سلبي.

- أما القطاعات الرقابة المالية, مفتشية العمل و المفتشية الوظيفية العمومية فهي أجهزة رقابة بالدرجة الأولى في مجال اختصاصها وفرض أي نوع من الرقابة الرقابة عليها غير مجدي بحد ذاته.

- أما إذا أخذنا جهاز القضاء كمثال بالنسبة للمصالح المذكورة في الفقرة الأخيرة من قانون الولاية 07-12 التي تتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية, فمنح الحرية في ممارسة المهام

¹ المادة 111 من قانون الولاية رقم 07-12، المرجع السابق.

² بابا هو أحمد ، المرجع السابق ، ص20.

هو في حد ذاته احترام لمبدأ الفصل بين السلطات ,وبالتالي يحول دون تدخل السلطة التنفيذية في المهام والصلاحيات السلطة القضائية¹.

- وجدير بالذكر ان استثناء نشاط هذه المصالح غير الممركزة للدولة من رقابة الوالي مقيد بشروط, فيجب على هذه المصالح أن تعلم الوالي على الوضعية في ميدان نشاطها ,كما يتعين عليها أن تستجيب لأية معلومات يطلبها الوالي ,وهو ما يجعل عمل هذه المصالح تحت رقابة الوالي خاصة أثناء تطبيق نص المادة 32 من المرسوم 4-215 التي حولت للوالي اتخاذ أي إجراء تحفظي يراه مفيدا ومن شأنه أن يحافظ على النظام والأمن العموميين².

ثانيا : المصالح غير الممركزة للدولة المعنية برقابة الوالي

بعد أن رأينا المصالح الممركزة للدولة المستثني نشاطها من رقابة الوالي وطبقا لنص المادة 111 من قانون الولاية يمكن أن نتطرق إلى بقية المصالح غير الممركزة للدولة المعنية من رقابة الوالي والمتواجد على مستوى كل ولاية ,وهي :مديرية المواصلات الوطنية ، مديرية الحماية المدنية ، مديرية البرجة ومتابعة الميزانية ، مديرية أملاك الدولة الخزينة العمومية ،مديرية مسح الأراضي مديرية الحفظ العقاري ، مديرية الصحة والسكان ,مديرية النشاط الاجتماعي و مديرية التجارة , مديرية المصالح الفلاحية ، محافظة الغابات ، مديرية الموارد المائية،مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء ، مديرية السكن ، مديرية التجهيزان العمومية و مديرية الأشغال العمومية ، مديرية الطاقة والمناجم ، مديرية البريد والتكنولوجيا الإعلام و الإتصال ، مديرية التكوين والتعليم المهني ، مديرية الشباب والرياضة ,مديرية الثقافة ، مديرية التشغيل ،مديرية البيئة ،مديرية الشؤون الدينية والأوقاف ،مديرية السياحة والصناعة التقليدية ،مديرية المجاهدين ،مديرية الصيد البحري والموارد الصيادية ،مديرية النقل ، مديرية التنمية الصناعية وترقية الاستثمار ,مديرية ديوان الترقية والتسيير العقاري و الوكالة العقارية.

ولهذه المديرية تمثيل على مستوى الدوائر والبلديات أحيانا, أما بالنسبة للتنسيق الذي يتم فيها بين المصالح الخارجية فإنها تكون في إطار سلطات الوالي تجاه هذه المصالح وفي إطار مجلس الولاية الذي يتشكل من مديري ومصالح الولاية والمسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية³.

¹ المرجع السابق ,ص 20.

² المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 ، المرجع السابق.

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص116.

ملخص الفصل الثاني:

إن اتساع دائرة النشاط الإداري للدولة وتنوعه يتطلب وجود إدارات غير ممركة للدولة، لكن التجسيد الفعلي لهذه الإدارات يجب أن يسند إلى أساس قانوني، يتمثل هذا الأساس في تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع ولكل منهما شروط و آثار، أما بالنسبة لضوابط الإعتراف بها تتجسد في الخضوع للسلطة الرئاسية، وكذلك إلى السلم الإداري، من خلال واجب طاعة المرؤوس للرئيس، وحدود هذا الواجب يتمثل من خلال الأوامر المشروعة و الأوامر غير المشروعة .

أما بالنسبة لدور الوالي في الرقابة على أعمال الإدارات غير الممركزة للدولة، فهي صورة مجسدة لفكرة الرقابة الوصائية، إلا أن بعض من هذه المديرية التنفيذية المحددة قانوناً لا تخضع لرقابة الوالي، ورغم هذا فمن شأنه أن يتخذ أي إجراء تحفظي مفيد للمحافظة على النظام و الأمن العموميين في الدولة.

إن استحداث الإدارات غير الممركزة للدولة على مستوى الأقاليم في الدولة يعد مكسبا حقيقيا في التنظيم الإداري، وهذا تطبيقا لفكرة عدم التركيز الإداري، التي تهدف إلى تخفيف الأعباء على السلطات المركزية (الوزارات) وتعمل على تقريب الإدارة من المواطن، وكذلك سعيا للمحافظة على ديمومة و سيرورة العمل الإداري والقضاء تدريجيا على مظاهر البيروقراطية. وبعد دراستنا لموضوع "الإدارات غير الممركزة للدولة" وإجابة على سؤالنا يمكن أن نقف على النتائج التالية :

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

- الإدارات غير الممركزة للدولة تضطلع بالوظيفة الإدارية بناء على الترخيص من قبل الإدارة المركزية بالعاصمة (الوزارات)، مستندة في ذلك على تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع اللازمين لمباشرة هذه الاختصاصات ، وهو ما من شأنه نقل السلطة من العاصمة وتوزيعها على مستوى الأقاليم المتمثلة في المديرية الولائية.

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

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

- افتقار البعض من المديرية على أساس قانوني خاص بها، ما من شأنه رفع الحرج عن كيفية التقاضي لإفتقارها الشخصية المعنوية.

- وللخروج من هذه الصعوبات ارتأينا أن نوجز بعض الاقتراحات في هذا المجال على الشكل الآتي:
- التخفيف بشكل جوهري من الهياكل المركزية , وإثراء المصالح الخارجية , مع السهر على تجميع بعض المصالح عن طريق خلق مصالح مشتركة بين الوزارات (أقطاب للإختصاص) وذلك توفيا للفعالية واقتصادا في التكاليف.
 - تتمين العمل بالمصالح الخارجية لجعلها أكثر جاذبية بالنسبة للأطراف العليا, وخاصة عن طريق ربط تقلد مناصب المسؤولية بقضاء عدد أدنى من سنوات العمل لهذه المصالح.
 - تنظيم ندوة وطنية يحظرها ممثلوا مصالح الدولة والمنتخبون المحليون قصد التحسيس بالتكامل الموجود بين عدم التركيز واللامركزية .
 - إعداد نصوص مستقلة بالنسبة للخدمات الفردية والإدارات غير الممركزة للدولة في ميدان تدبير شؤون الموظفين
 - ضرورة تبيان المركز القانوني لكل مديرية على إقليم كل ولاية وذلك بوضع نصوص قانونية واضحة من شأنها تسهيل وتخفيف الدراسة لدى الباحثين في هذا المجال.
 - محاولة إضفاء أهلية التقاضي على جميع المديريات الولائية ، الأمر الذي يخفف تحمل الوالي للمسؤولية الإدارية للأجهزة التابعة له.
 - وكذلك من المستحسن إنشاء فروع تابعة للمديريات التنفيذية الولائية على مستوى جميع البلديات، بهدف تقريب الإدارة من المواطن أكثر.
 - إعطاء الأفضلية في مرحلة أولى للإدارات غير الممركزة للدولة على الصعيد الجهوي والإقليمي

قائمة المراجع :

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ_ الكتب بالعربية:

1. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري،.الدار الجامعية، بيروت،1994.
2. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة ، الجزائر،2004.
3. بعلي محمد الصغير،النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر،الجزائر،2009،ص124
4. خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
5. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري_دراسة مقارنة، مصر_ دار الفكر العربي،1996 .
6. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول دار الفكر، القاهرة، 1977.
7. عبد الغاني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف ،الإسكندرية،مصر،2004.
8. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية،بيروت،1993.
9. علاء الدين عشبي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطبع والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009.
10. علي خاطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، 2004.
11. علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأدري، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، نشاط الادارة العامة، دار وائل للنشر، عمان،2009.
12. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية،(قانون 07_12 مؤرخ في 21 فبراير2912)، جسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2012 .
13. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ، ،(قانون 10_11 مؤرخ في 21 فبراير2912)، جسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2012 .
14. عمار عوابدي .القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون ،الجزائر، 2005 .
15. فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر2009 ،
16. ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات سعد دحلب، الجزائر،1999 .

ب_المذكرات والأطروحات:

1- داود إبراهيم ، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1،2011_2012

2- بابا محو أحمد، علاقة الوالي بالجماعات الإقليمية والمصالح غير الممركزة للدولة، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة ،.2015

3 - لعويجي عبد الوهاب، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق والعلوم السياسية. جماعة محمد بوضياف. المسيلة.2015

ج_النصوص القانونية

ج.1_الدساتير:

1. قانون رقم 01_16 مؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري, الجريدة الرسمية العدد 14, بتاريخ 7 مارس 2016.

ج.2_القوانين:

1. قانون رقم 05_07 ماضي في 13ماي2007, المتضمن القانون المدني, الجريدة الرسمية العدد 31 مؤرخة في 13ماي 2007,ص3, يعدل ويتمم الأمر 58_75 مؤرخ في 26سبتمبر 1975.

2. قانون رقم 09_08 مؤرخ في 25 فبراير 2008 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية, الجريدة الرسمية العدد 21, بتاريخ 23 أبريل 2008.

3. قانون رقم 10_11 مؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية, الجريدة الرسمية العدد 37, بتاريخ 3 يوليو 2011

4. قانون رقم 07_12 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية, الجريدة الرسمية العدد12, بتاريخ 29 فيفري 2012

الأوامر

1- الأمر 03-06 مؤرخ في 13 جويلية 2006. المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية. الجريدة الرسمية عدد 46. الصادرة في يوليو 2006.

المراسيم الرئاسية :

- 1- مرسوم رقم 88_131 مؤرخ في 4 جويلية 1988 المتضمن العلاقات بين الإدارة والمواطن,الجريدة الرسمية العدد 27,مؤرخة في 6 جويلية 1988,ص 1013
- 2- المرسوم رقم 240- 99 مؤرخ في 27 أكتوبر , 1991.المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة من قبل رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية .العدد..76 ، 2011.

المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 188-90 ، المؤرخ في 23 جوان 1990 ،المحدد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات . الجريدة الرسمية رقم.26
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 215-94 ، المؤرخ في 23 جويلية . 1994 المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية، الجريدة الرسمية عدد.48
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 174-90 المؤرخ في 9 جوان . 1990 المحدد لكيفيات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وسيرها ,الجريدة الرسمية عدد.24
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 195-90 المؤرخ في 23 جوان , 1990 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية وعملها ,الجريدة الرسمية ,عدد.26
5. المرسوم التنفيذي رقم 230- 90 الممضي في 25 يوليو 1990 ، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد.31
6. المرسوم التنفيذي رقم 194-06 المؤرخ في 31 ماي 2006 ، المتعلق بترخيص أعضاء الحكومة وتفويض إمضائهم .الجريدة الرسمية عدد.36
7. المرسوم التنفيذي رقم 89_224 مؤرخ في 5 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة والإدارات العمومية ,الجريدة الرسمية العدد 51, ص 1367.
8. المرسوم التنفيذي رقم 05_436 مؤرخ في 10 نوفمبر 2005 المحدد لقواعد تنظيم مصالح الأشغال العمومية في الولاية وعملها ,الجريدة الرسمية العدد 74.

القرارات:

1. القرار الممضي في 2 جويلية 2003 المتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير ترقية الشباب وإدماجهم ,الجريدة الرسمية العدد 50 ,مؤرخة في 20 أوت 2003,ص 15.
2. القرار المؤرخ في 12 أوت 2003 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات ,الجريدة الرسمية العدد 53 مؤرخة في 3 سبتمبر 2003.

مداخلات علمية أخرى :

1. محاضرة عادل ذبيح، "مجال تطبيق قانون الوظيفة العمومية"، محاضرات موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر، مقياس المسار المهني للموظف، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، 2016-2017.
2. الجريدة الرسمية الجزائرية SGG <http://www.joradp.dz>
3. الموقع الرسمي لولاية المسيلة <http://www.wilaya-msila.dz>

ثانيا: المؤلفات بالفرنسية :

- 1-Jean-Marie pontier, Actualité continuité et difficultés des transferts de compétence entre l'état et les collectivités territoriales, revue française de droit administratif, janvier,2003
- 2-Rêne Chapus, Droit Administratif général, tome 19 eme édition, mont chrestien, paris,1995
- 3-Patrice Chrétien, Droit Administratif, 8ème édition , Dalloz paris,2002-martine lombard, droit administratif,6eme édition, Dalloz paris,2005

1	مقدمة
06	الفصل الأول: التنظيم الإداري للدولة
07	المبحث الأول: المركزية واللامركزية الإدارية
07	المطلب الأول: المركزية الإدارية
07	الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية وأركانها
07	أولا: تعريف المركزية الإدارية
08	ثانيا: أركان المركزية الإدارية
09	الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية وتقييمها
09	أولا: صور المركزية الإدارية
10	ثانيا: تقييم التنظيم الإداري المركزي
12	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية
12	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها
12	أولا: تعريف اللامركزية الإدارية
12	ثانيا: أركان اللامركزية الإدارية
14	الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية وتقييمها
14	أولا: صور اللامركزية الإدارية
15	ثانيا: تقييم التنظيم الإداري اللامركزي
15	المبحث الثاني: المديرية الولائية التنفيذية وتنظيمها
16	المطلب الأول: المديرية الولائية التنفيذية
16	الفرع الأول: تعريف المديرية الولائية التنفيذية والأساس القانوني لها
17	أولا: تعريف المديرية الولائية التنفيذية
17	ثانيا: الأساس القانوني لها
17	الفرع الثاني: مهام المديرية الولائية التنفيذية بعض الأمثلة لها
18	أولا: مهام المديرية الولائية التنفيذية

18	ثانيا :أمثلة عن المديریات الولاية التنفيذية
19	المطلب الثاني :دور الوالي في تنظيم وعمل الإدارات غير الممركزة للدولة
22	الفرع الأول :تنظيم مجلس الولاية
22	أولا :مجلس الولاية في قانون الولاية38-69
23	ثانيا :مجلس الولاية في قانون الولاية09-90
23	ثالثا :مجلس الولاية في قانون الولاية07-12
23	الفرع الثاني :مهام مجلس الولاية تحت سلطة الوالي
23	أولا :سير دورات مجلس الولاية
24	ثانيا :في المجال الإستشاري والتنسيقي
24	ثالثا :في مجال الإعلام
27	الفصل الثاني :الإطار النظري للإدارات غير الممركزة للدولة
28	المبحث الأول :إختصاصات الإدارات غير الممركزة للدولة
28	المطلب الأول:السلطات الممنوحة للإدارات غير الممركزة للدولة
28	الفرع الأول :سلطة اتخاذ القرارات
28	أولا :المجال الشخصي لسلطة اتخاذ القرارات
29	ثانيا :المجال الموضوعي لسلطة اتخاذ القرارات
29	الفرع الثاني :سلطة التنظيم
30	أولا :المجال الشخصي لسلطة التنظيم
31	ثانيا :المجال الموضوعي لسلطة التنظيم
32	المطلب الثاني :أساس الإعتراف بالإدارات غير الممركزة للدولة
33	الفرع الأول :تفويض الإختصاص
33	أولا :الأسس القانونية لتفويض الإختصاص
34	ثانيا :مضمون تفويض الإختصاص
37	الفرع الثاني :التفويض بالتوقيع

38	أولاً: الأسس القانونية للتفويض بالتوقيع
39	ثانياً: مصموم التفويض بالتوقيع
42	المبحث الثاني: الرقابة على الإدارات غير الممركزة للدولة
42	المطلب الأول: الرقابة الرئاسية على الإدارات غير الممركزة للدولة
42	الفرع الأول: السلطة الرئاسية على المرؤوس
43	أولاً: نطاق السلطة الرئاسية
45	ثانياً: آثار ممارسة السلطة الرئاسية
47	الفرع الثاني: تبعية الإدارات غير الممركزة للدولة إلى السلم الإداري
47	أولاً: واجب طاعة المرؤوس للرئيس
48	ثانياً: مدى إلتزام المرؤوس بطاعة الرئيس الإداري
49	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الإدارات غير الممركزة للدولة
50	الفرع الأول: سلطة الوالي على الإدارات غير الممركزة للدولة
50	أولاً: تعيين المديرين الولائيين وتنصيبهم
50	ثانياً: سلطة الوالي على المديرين الولائيين التنفيذيين أثناء ارتكابهم خطأ جسيم
50	الفرع الثاني: رقابة الوالي على الإدارات غير الممركزة للدولة
51	أولاً: المصالح غير الممركزة المستثنى نشاطها من رقابة الوالي
52	ثانياً: المصالح غير الممركزة المعني نشاطها من رقابة الوالي
54	الخاتمة
56	قائمة المراجع

الملخص الإجمالي:

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

Résumé général:

Les administrations d'état non centralisées à titre d'actif c'est une organe des organes d'une déconcentration administrative qui incarnaient l'autorité centrale dans la capitale (les ministres), dans tous les territoires d'état, sont quelques-unes autorités et des fonctions administratives au niveau de la région locale, accordée par les ministres, pour bien permettant et maintenir l'organisation de l'administration générale, ce forme de cette fonction est prise des décisions de leur compétence, sans référence au ministre compétent par délégation administrative, qui est la base juridique, qui est la base de système déconcentration, ces administrations sont soumis à une double pouvoir, contrôlé par le wali au niveau régional tant que représentant de l'état, et par le pouvoir centrale qui suivi par chaque direction (ministère)