

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الميدان : الحقوق والعلوم السياسية
الفرع: حقوق
التخصص: قانون إداري
رقم:

إعداد الطالب(ة) :
حمدي نصر الدين
خالد مسعود

يوم: 2023/06/18

مظاهر عدم التركيز في التنظيم الإداري الجزائري

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة بسكرة	أ. مح. ب	معاشي سميرة
مشرفا ومقررا	جامعة بسكرة	أ. مساعد أ	يوسف نور الدين
مناقشا	جامعة بسكرة	أ. مح أ	مغزي شاعة هشام

السنة الجامعية: 2022 - 2023

شكرو عرفان

إلهي

لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا بطيب النهار إلا بطاعتك ولا تطيب اللحظات
إلا بذكرك ولا تطيب الآخرة إلا بعقوك ولا تطيب الجنة إلا برويتك.
إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة ونصح الأمة إلى نبي الرحمة ونور العالمين
"تبينا محمد صل الله عليه وسلم"

كما أقدم بالشكر الجزيل للأستاذ الذي أشرف على إنجاز هذا البحث؛ أستاذي.
الفاضل يوسف نور الدين الذي ساعدني كثيرا بأفكاره وسعة خاطره
كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل للسادة أعضاء لجنة المناقشة الذين
تكبدوا عناء قراءة هذه المذكرة ومناقشتها
كما لا يفوتني أيضا أن تقدم بشكري الخاص إلى كل أساتذة كلية الحقوق
بجامعة محمد خيذر بسكرة
والى كل شخص أمدني بيد المساعدة من بعيد أو من قريب لإنجاز هذه
المذكرة.

إهداء

أحب أن أهدي هذا العمل لمن كان
لهم الفضل في وصولي الى هذه المنزلة والديا
الكرمين.

ولا انسى أفراد العائلة على مساندتي
طوال الوقت.

كما لا انسى الأصدقاء والاساتذة
المحترمين.

مقدمة

إن تطور مفهوم الدولة في مختلف المجالات الأمر الذي كان له أثر بالغ في تطور أساليب الإدارة العامة وحتى أهدافها مما يستدعي إعتماد أساليب فنية في التنظيم الإداري تتمثل في كيفية توزيع النشاط الإداري بين مختلف تلك الأجهزة، أي المركزية واللامركزية.

فالمركزية الإدارية قائمة من خلال صورتها الأولى المتمثلة في التركيز الإداري على أساس التوحيد وعدم التجزئة، ويقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، لا تعني المركزية الإدارية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة، غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الإستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها، لكن مع التطورات التي لحقت بالمجتمعات بدأت هذه الصورة تتدثر نظراً لعدم مواكبتها التسيير الحديث الذي أصبح يعتمد على ضرورة إشراك ممثلي السلطة المركزية في سلطة اتخاذ القرار.

تبعاً لذلك بات من الضروري الانتقال إلى الصورة الثانية من المركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري، والتي تهدف إلى تخفيف العبء عن الحكومة بتكليف بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة بسلطة البث والفصل في بعض المسائل ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع إلى الوزير المختص.

يُعد نظام عدم التركيز الإداري الأمثل والأحسن للمجتمع من خلال تقريب الإدارة من المواطنين خدمة للمصلحة العامة، وهو الهدف الأساسي للسلطة العامة والذي تسعى دائماً لتحقيقه خدمة لمواطنيها من هنا جاءت فكرة دراستنا لموضوع عدم التركيز الإداري والذي نتجلى أهميته من الناحية النظرية والعملية في كونه يتناول حالة ذات صلة مباشرة بالمواطن ومن هنا سنحاول إبراز مظاهر عدم التركيز الإداري في الجزائر

أسباب اختيار الموضوع:

تم اختيار موضوع البحث لأنه يندرج ضمن اختصاصي في الدراسة و هو القانون العام، و هذا الموضوع يعتبر من بين أهم المواضيع في القانون الإداري، كما أنه كموضوع للبحث يجذب النظر فهو ضرورة وحتمية فرضتها الضرورة و يتمتع بمكانة هامة، فعدم التركيز الإداري يهدف إلى التغلب على مختلف المساوئ التي تطال الصورة السابقة للمركزية الإدارية نظراً لاستحالة استمرار قيام السلطة المركزية بكل ما يتعلق بسير العمل الإداري و بالتالي فهذا

الموضوع يعتبر من المواضيع المهمة فهو يستقطب يجلب اهتمام الباحث كما ينطوي على إثارة الفضول و الرغبة في معرفة كيفية تمكن هذه الصورة من تحقيق أفضل للعمل الإداري و تخفيف العبء عن السلطة المركزية .

أهمية الموضوع:

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

أهداف الموضوع:

- تسليط الضوء على النصوص القانونية والتعديلات الجديدة المتعلقة بعدم التركيز الإداري.
- تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أبرز مظاهر عدم التركيز الإداري.
- تمييز هيئات عدم التركيز الإداري وإزالة اللبس عنها.
- إثراء القارئ بموضوع يرتبط أشد ارتباط بحياته اليومية وهو التعامل مع الإدارات وكذا بالنسبة الموظفين

الدراسات السابقة:

من خلال بحثنا لموضوعنا هذا وقفنا على بعض الدراسات السابقة المهمة والتي كانت مرجعا مهما وسندا لنا نذكر منها:

- عمار بوضياف: تطرق إلى عدم التركيز الإداري بصورة موجزة و لم يفصل فيه رغم أهمية الموضوع، كما أنه لم يتعرض إلى تطبيقات عدم التركيز الإداري في الجزائر من خلال التعرّيج على هيئاته.
- محمد الصغير بعلي: لم يتناول في أركان المركزية الإدارية العنصر الأول المتعلق بتركيز الوظيفة الإدارية بصورة كافية، حيث فصل في الركن الثاني المتعلق بالسلطة الرئاسية و

أهمل الركن الأول، كما لم يتعرض إلى الإيجابيات التي يؤدي تطبيق هذه الصورة إلى تحقيقها.

- سعيود زهرة، عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، جامعة الجزائر 1، 2019/2020، حيث قد تطرقت الى مظاهر عدم التركيز الإداري في الجزائر ولم تعرج على مايمكن اضافته على اسلوب اللامركزية الادارية من اجل ان يكون في مستوى التطلعات.

الإشكالية:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تكريس نظام عدم التركيز الإداري من اجل تخفيف العبء عن السلطات الممركزة في الدولة؟

وقد اعتمدنا في معالجة هذا الموضوع على المنهج الوصفي: لما نتعرض إلى الكشف عن هيئات عدم التركيز الإداري من حيث تعدادها و تمييزها عن الهيئات الإدارية الأخرى الموجودة في التنظيم الإداري الجزائري

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

خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية السابقة ارتأينا وضع الخطة الآتية:

لذلك ارتأينا تقسيم بحثنا إلى فصلين :

الفصل الأول: سنتطرق إلى الإطار النظري لهيئات عدم التركيز الإداري و الذي قسم بدوره إلى مبحثين اثنين و هما:

المبحث الأول : مفهوم عدم التركيز الإداري.

المبحث الثاني: تمييز هيئات عدم التركيز الإداري على الهيئات الإدارية الأخرى.

أما الفصل الثاني: الإطار العملي لهيئات عدم التركيز الإداري و الذي قسم إلى مبحثين :

المبحث الأول: هيئات عدم التركيز الإداري.

المبحث الثاني: أساس الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري..

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لعدم التركيز الإداري

تمهيد

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

و عليه من أجل الإلمام بجوانب الموضوع لابد من معرفة الهيئات الإدارية المجسدة لفكرة عدم التركيز الإداري ولمعرفتها أكثر وتجنب الخلط بينها وبين الهيئات الإدارية الأخرى المشابهة لها ينبغي علينا تمييز هيئات عدم التركيز الإداري عن الهيئات الأخرى.

المبحث الأول: مفهوم عدم التركيز الإداري

إن التعقيد الذي شاب في السنوات الأخيرة لكثرة احتياجات ومطالب المواطنين وتعدد وظائف الدولة أدى إلى ضرورة اللجوء إلى التحقيق من حدة التمرکز إلى تنظيم أكثر مرونة وسهولة مما يسهل عمل الموظفين و التخفيف على المواطنين من خلال نظام عدم التركيز الإداري.

ومنه سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تعريف عدم التركيز الإداري وتمييزه عن المصطلحات المشابهة له في (المطلب الأول)، و أركان عدم التركيز الإداري في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف عدم التركيز الإداري وتمييزه عن المصطلحات المشابهة له

لقد وجدت تعريفات لمصطلح عدم التركيز الإداري مع تطور الحياة وتعقدها واتصال المواطنين المباشر بالإدارة لقضاء مصالحهم في ظل التطور وكثرة الصعوبات سواء بالنسبة للموظفين أو المواطنين، يحمل عدم التركيز الإداري عدة تعريفات وما يميزه عن المصطلحات المشابهة له.

وبذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، (الفرع الأول) تعريف عدم التركيز الإداري، (الفرع الثاني) تمييز التركيز الإداري عما يشابهه من مصطلحات.

الفرع الأول: تعريف عدم التركيز الإداري

إِصْطَلَحَ الفقه الإداري على هذه الصورة من صور المركزية الإدارية عدت تسميات فيمكن أن نستعرض أهمها على النحو التالي " عدم التركيز الإداري، المركزية الإدارية غير مطلقة، المركزية الإدارية الغير كاملة، المركزية الإدارية اللامفرطة، المركزية الإدارية الغير متشددة، المركزية الإدارية المعتدلة، المركزية الإدارية اللاوزارية، المركزية الإدارية اللاحصرية.¹ يشبه البعض بالمركزية النسبية، وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ المركزية المطلقة وما زاد في حدة مشكلة المركزية المطلقة هو تطور الحياة وتعقدها وكثرة إتصال المواطنين بالخدمة المحلية لقضاء مصالحهم مما إستحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء في العاصمة لعدم تمت الجماعات المحلية بسلطة إتخاذ القرار.²

كما عرف عمار بوضياف عدم التركيز الإداري على أنه "تحويل بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية إتخاذ القرار دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص".³

فعدم التركيز كما يقول (charlesbrud) قضية بين الدولة وعمالها أو موظفيها وهو يؤدي إلى اقتصاد في النفقات وإلى وضوح في العمل وتوحيد لنمطه ولا يترتب عليه أبدا الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية ولكن فقط ينقل موقع سلطة القرار لذلك قال (odillon barrot) إننا دائما أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة.⁴

والفكرة المهمة التي يدور حولها عدم التركيز الإداري هو نظام التفويض لديمومة وسيرورة وأكثر إنتاجية في العمل وفي نفس السياق نجد محمد عبد الله يعرف عدم التركيز الإداري بأنه منح بعض الاختصاصات الإدارية لموظفي الحكومة المحليين، بحيث يكون لهم سلطة البث النهائي في القضايا التي تدخل في نطاق هذه الاختصاصات دون الرجوع للحكومة المركزية

¹ - عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، د.س.ن، د.ب.ن، ص 482 .

² - مبارك محمد الصالح، البلدية الجزائرية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداريين، مجلة الإحياء، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 21، العدد 28، جانفي 2021، ص 628.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2014، ص 25.

⁴ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 155.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

والوسيلة القانونية لتحقيق صورة عدم التركيز الإداري تكون عبر أسلوب التفويض الإداري (تفويض الاختصاص) بان يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته الإدارية إلى رؤوسيه التابعين له مباشرة ، هذه الإختصاصات تحت إشرافه و رقابته.¹

إن هذا الأسلوب لا يخرج عن كونه تفويض إختصاص، أي أن الوزير فوض أحد رؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به، ولا يترتب عليه أبدا الإعتراف باستقلال الوحدات الإدارية المحلية، وهناك من له رأي آخر على ان أساس عدم التركيز الإداري يقوم دون التفويض.

فالأستاذ هاني علي الطهاري وهو ما يظهر من التعريف الذي قدمه له، بقوله هو "منح سلطة البث النهائي في بعض الأمور إلى ممثلي السلطة المركزية سواء كانوا في العاصمة أو في الأقاليم دون الرجوع إلى الرئيس الإداري".²

وفي نفس السياق نجد الأستاذ علي زغود يقول: أن يخول إلى موظفين الوزارة في العاصمة وفي الأقاليم سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولاية البث في بعض الأمور دون الحاجة للرجوع إلى الوزير.³

كما جاء تعريف الأستاذ ناصر محمد بوغزالة عدم التركيز على أنه "أن الرئيس الإداري يمنح جزء من صلاحياته الإدارية في مجال البث والتقرير إلى نوابه أو رؤوسيه حتى يتم تحقيق العمل عليه من جهة ومن جهة ثانية فإنه يقوم بدور الرقابة والإشراف والتخطيط على صلاحياته التي فوضها لغيره".⁴

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

¹ - محمد عبد الله حمود، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، جامعة العلوم التطبيقية، البحرين، 2007، ص 85-86.

² - هاني علي الطهاري، قانون الإدارة المحلية، "الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا" دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، عمان، 2004، ص 27.

³ - علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، د.س.ن، ص 125.

⁴ - ناصر محمد بوغزالة، مطبوعة بعنوان محاضرات في الأحكام العامة في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1، 2009-2010، ص 189.

الفرع الثاني: تميز عدم التركيز الإداري عما يشابهه من مصطلحات

مصطلح عدم التركيز الإداري لديه عدة فوارق ومصطلحات أخرى كاللامركزية الإدارية، والتركيز الإداري، وعدم التركيز السياسي، لذلك علينا إبراز أهم نقاط الاختلاف والتشابه بينه وما يشابهه من مصطلحات.

أولاً : عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية

تتشترك الجماعات اللامركزية مع عدم التركيز الإداري في أنهما أسلوبان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية ، ف كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد، وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية. اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات أخرى إقليمية أو مرفقية لذا فيما تشترك مع عدم التركيز الإداري في أن سلطة اتخاذ القرارات الإدارية تخرج من يد السلطة المركزية وتمارس موقعياً.¹ وإن كان كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد، فالاختلاف بينهما كثير، بحيث يختلف مفهوم عدم التركيز الإداري اختلافاً كثيراً عن مفهوم اللامركزية الإقليمية، ويظهر من خلال عدة اختلافات:

1/ الجماعات الإقليمية لها قيمة ديمقراطية، وبالتالي فهي تستهدف إدارة معظم المصالح المحلية من قبل أصحابها أو من قبل ممثليها (المجالس المحلية)²، أما عدم التركيز الإداري فهو عبارة عن تطبيق للفن الإداري وليس له بذاته قيمة ديمقراطية، وبالتالي يترك الإدارة بيد السلطة المركزية أو بيد موظفيها، لذا يتمثل عدم التركيز في زيادة سلطات واختصاصات ممثلي السلطات المركزية في الأقاليم، بقصد تخفيف عبئ السلطة المركزية في العاصمة.

2/ أن عدم التركيز الإداري لا يتطلب تعدد السلطات الإدارية لأنه يقوم على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين أعضاء سلطة إدارية على توزيع اختصاصات الوظيفة

¹ - هاني علي الطهاري، المرجع السابق، ص 29.

² - علي خطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 02، 1989، ص 141.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

الإدارية حيث يتم توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية من جهة والمجالس المحلية المنتخبة من جهة أخرى والتي تتمتع باستقلال مالي وإداري عن باقي جهات الدولة.¹

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

4/ تخضع المجالس المحلية في ظل نظام الجماعات في ظل نظام الجماعات الإقليمية للرقابة الإدارية الوصائية، فهذه الرقابة الوصائية تختلف اختلافاً كلياً عن التبعية الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون في ظل نظام عدم التركيز الإداري، فطرف العلاقة هنا ليس رئيساً إدارياً أعلى مرؤوسه وإنما علاقة تربط بين المراقب المتمثل أساساً في السلطات المركزية في العاصمة وممثلهم في الأقاليم والهيئات المحلية التي تخضع للرقابة.

وتختلف هيئات عدم التركيز الإداري بهذا المعنى عن الجماعات الإقليمية إذ تتعدد السلطات الإدارية بالنسبة للجماعات الإقليمية، نظراً لتعدد الأشخاص المعنوية وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية وتمارس عليها السلطة المركزية الرقابة الإدارية، خلافاً لهيئات عدم التركيز الإداري حيث تخضع للسلطة الرئاسية.³

ثانياً: التركيز الإداري وعدم التركيز السياسي

إذا كان المقصود بعدم التركيز الإداري عدم تركيز الاختصاصات الوظيفية الإدارية في يد قمة السلطة المركزية بحيث يقرر الاختصاص بالبحث استقلالاً في بعض الأمور لفروع هذه

¹ - أحمد سلامة بدر، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، د، س، ن، ص 59.

² - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 29.

³ - عبد الغني البيسوني، القانون الإداري، دار نشأة المعارف، مصر، 1991، ص 83.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

السلطة وممثليها في العاصمة و الأقاليم فإن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يعد صورة لعدم لتركيز السياسي، وذلك لأن قاعدة الأساس في هذا المبدأ إنما تتركز أيا كانت تفسيراته على رفض مبدأ تركيز السلطة في يد هيئة عامة واحدة¹.

كما ينبغي التنبيه إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات يعد تطبيقا لعدم التركيز السياسي و يعني بذاته لا مركزية سياسية ، إذ أن سلطات الحكم تكون في يد البرلمان والسلطة التنفيذية، أي في يد الحكومة المركزية بمعناها الواسع، في حين يمتد التوزيع في اللامركزية السياسية إلى الوظيفة السياسية أو وظيفة الحكم وتشمل التشريع، التنفيذ والقضاء ولا يقتصر على النطاق الإداري فالمركزية السياسية تحتكر الحكومة المركزية الوظائف الحكومية التقدمية، أما في اللامركزية السياسية فإن كلا من هذه الوظائف يكون شراكة بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى إقليمية تكون حكومات الدويلات أو الولايات أو المقاطعات وبذلك توجد اللامركزية السياسية في نظام الاتحاد المركزي، أي في النظام الفدرالي، وتندمج في الدول البسيطة².

ثالثا: عدم التركيز الإداري والتركيز الإداري

تتشترك هاتين الصورتين في أن صورة عدم التركيز الإداري ليست أسلوبا منافسا أو موازيا للتركيز الإداري بل هو مكمل ومساعد له لتعميم وبسط النظام الذي تتولاه الإدارية العامة وهي الجهة إدارية واحدة وإن تعددت صورتها فكلاهما صورتان للمركزية الإدارية لا تقوم إلا بها³. فمن حيث الممارسة في التركيز الإداري تنحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية في العاصمة المتمثلة في شخص الوزير وإنفراده بها⁴، على عكس عدم التركيز الإداري الذي

¹ - سعيود زهرة، عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019-2020، ص18.

² - سعيود زهرة، المرجع السابق، ص 18.

³ - داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2011-2012، ص24.

⁴ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص73.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

يوزع سلطة اتخاذ القرارات و البث في الأمور الإدارية بين الغدارة المركزية وممثليها في الأقاليم عن طريق تقنية التفويض¹.

ومن حيث تناسبها وسياسة الدولة فنجد نظام التركيز الإداري يغير الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة محدود، على عكس نظام عدم التركيز الإداري الذي جاء نظرا لـإتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة المتدخلة².

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

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن جوهر الاختلاف يكمن في أن التركيز الإداري أصبح سببا في تأخر وبطئ إنجاز العمل الإداري نتيجة تضخم الجهاز الإداري، عكس عدم التركيز الإداري الذي يعتبر الحل القائم على أساس التفويض لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري وبالتالي تخفيف الأعباء عن الصورة الأولى³.

المطلب الثاني: أركان عدم التركيز الإداري

يقوم عدم التركيز الإداري على أركان سواء على المستوى الداخلي أو على المستوى الخارجي حيث أن سلطات التقرير و إعطاء الأوامر والبث في جميع شؤون الإدارة على مستوى أعلى هرم السلطة، كما تخضع السلطات المحلية لأوامر السلطة الرئاسية.

سنحاول من خلال هذا المطلب تناول تركيز الوظيفة الإدارية للدولة في يد ممثلي الإدارة المركزية في إقليم الدولة في (الفرع الأول)، خضوع ممثلي الإدارة المركزية في إقليم الدولة للسلم الإداري والسلطة الرئاسية في (الفرع الثاني).

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، الجزائر، د. س. ن، ص 57.

² - المرجع نفسه، ص 57.

³ - محمد الصغير بعلي ، دروس في المؤسسات الادارية، منشورات الجامعية، باجي مختار، عنابة، د.س.ن، ص 44.

الفرع الأول: تركيز الوظيفة الإدارية للدولة في يد ممثلي الإدارة المركزية في إقليم الدولة
يقصد بتركيز السلطة الوظيفية الإدارية في يد الإدارة المركزية بصفة عامة تجميع وحصر سلطات التقرير والبت النهائي في جميع شؤون ومسائل الوظيفة الإدارية للدولة في يد السلطات الإدارية المركزية.¹

أولاً: تمثل ممثلي الإدارة المركزية في الأقاليم و مناطق الدولة

تمثل السلطات الإدارية المركزية الجزائرية التي لها الصفة القانونية لإتخاذ القرارات الإدارية النهائية بخصوص مسائل وشؤون الوظيفة الإدارية بإسم ولحساب الدولة الجزائرية ككل في رئيس الجمهورية في حدود إختصاصاته و وظائفه الإدارية فقط، وتعاونه في ذلك أجهزة إدارية تنفيذية وإستشارية وفنية تابعة للدولة، ورئيس الحكومة (الوزير الأول) وتساعده أيضا أجهزة إدارية أخرى، وكل الوزراء كل في حدود إختصاصات و وظائف وزارته ويساعد كل وزير في إختصاصاته المركزية أجهزة إدارية إستشارية وتنفيذية وفنية تابعة له وخاضعة لسلطاته الرئاسية.²

لا تنتقل سلطة البت والتقرير النهائي من إختصاص الرئيس الإدارية الأعلى لنوابه ومرؤوسيه إلا بتواجد أشخاص تلقى على عاتقهم هذه المهام، حيث يخول لبعض الموظفين الحكوميين سواء كانوا مقيمين في العاصمة أو في الأقاليم الإختصاصات التي مكنتهم من إصدار قرارات نهائية في بعض المسائل دون الرجوع إلى الوزير وبالتالي فالسلطة المركزية لا تزال تحتكر وحدها سلطة إصدار القرارات الإدارية فالقرارات تنصدر عن ممثلها في الإقليم بدلا من السلطة المركزية ، فعدم التركيز الإداري لا يقدم الإستقلال الكافي للهيئات الإدارية، ولا تتيح مكان الأقاليم تمثيلا ودورا في إدارة شؤونهم.³

فالوزير المتواجد بالعاصمة يتعذر عليه التحكم في كل الأمور المتعلقة بقطاعه سواء في العاصمة أو كل تراب الوطني، وعليه يقوم بالإستعانة بمجموعة من الأعوان أو الموظفين وذلك

¹ - عمار عوايدي، القانون الإداري، ج 4، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 205.

² - المرجع نفسه، ص 217.

³ - سعيود زهرة، المرجع السابق، ص 43-44.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

بتحويلهم ممارسة بعض أو جزء من صلاحياته، على أن هذا العون يمثل الغدارة المركزية على مستوى الأقاليم ومن أمثلتهم الولاية، رؤساء الدوائر، المديرين التنفيذيين على عكس المستوى المحلي (عدم التركيز على المستوى الإقليمي).¹

ثانيا: منح الإدارة ممثليها بعض الاختصاصات

تقوم السلطة المركزية بتفويض موظف عمومي كعون للدولة على رأس خلية إدارية لتنفيذ سياستها وقراراتها، فعدم التركيز الإداري يتأسس بصفة جوهرية على فكرة تحول سلطة القرار بالنسبة لبعض الاختصاصات من قيمة التنظيم الهيكلي للإدارة الدولة إلى خلايا إدارية، إذ يتضمن عون الدولة المعين، مثل الوالي ورئيس الدائرة في الجزائر تمثيل الدولة وفقا لقرار تعيينه والذي يمثل تفويضا له.²

كما أنه لا يمكن وجود ممثلي الإدارة المركزية في الأقاليم ومناطق وتتجسد بصفة خاصة بالنصوص القانونية والتنظيمية لهذه الهيئات.³

الفرع الثاني: خضوع ممثلي الإدارة المركزية في إقليم الدولة للسلم الإداري والسلطة الرئاسية
تقوم المركزية الإدارية على هرم تنظيمي ومنه السلطة الرئاسية التي تتمركز في العاصمة عادة أو في الأقاليم على مستوى الدولة، لا يستوجب ان يتولى الرئيس الإداري وحده مباشرة جميع الاختصاصات الإدارية، بل هناك رؤساء إداريون مرتبون في درجات لكل منه إختصاص معين.

تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين بالغدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري) إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) سلطات معينة إتجاه الموظف الأدنى منه (المروؤوس).⁴

¹ - سعيود زهرة، المرجع السابق، ص 43 .

² - إسعادي منير، عبد الكريم هشام، المرجع السابق، ص 1603.

³ - سعيود زهرة، المرجع نفسه، ص 43.

⁴ - المرجع نفسه، ص 44.

تعتبر الرقابة الإدارية الرئاسية عن قاعدة جوهرية في النظام الإداري المركزي تسمى السلطة الرئاسية التي يمتلكها الموظف الأعلى درجة في السلم الإداري على الموظفين في الدرجة الأدنى، والذي يعتبر في نفس الوقت مرئوسا للموظف الأكبر الأعلى منه درجة وصولا إلى قمة الهرم الإداري التي يجسدها الوزير الذي يعتبر الرئيس الإداري الأعلى على مستوى وزارته.¹

فالوصاية إدارية هي مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية، وأعمالها قصد حماية المصلحة العامة، وهي أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة مستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية²، لا بد من الإشارة إلى أنه هناك اختلاف بين الرقابة الرئاسية والوصاية إدارية فمن حيث التشابه:

- 1/ كلاهما أوجدهما المشرع للحفاظ على المصلحة العامة.
- 2/ أن القرارات الخاضعة للتصديق ثم التصديق عليها بنفس الأسلوب وبغض النظر عن مصدرها سواء كان السلطة المركزية أو اللامركزية.
- حق قيام السلطة الرقابية بالعمل بدلا المراقبة مع ملاحظة أن تجاوز الرئيس صلاحيات مرؤوسيه غير جائز في الأساس.
- فهناك إختلاف بينهما يتمثل في:
- 1/ أن الرقابة الرئاسية أساس نظام المركزية كما ذكرنا حيث تمارس من الرئيس إلى مرؤوسيه كالموظف ورئيسه أو بين السلطة العليا والسلطة الأدنى بها كرقابة الوزير على الوالي، بينما الوصاية الإدارية فتمارس ضمن نظام اللامركزية كرقابة الوزير الداخلية على مداولة المجلس الشعبي الولائي أو رقابة الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

¹ - عبد الغني بيسوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، جلال حربي وشركائه، د.ب.ن، 2006، ص 437.

² - زهدي يكن، القانون الإداري، ج1، ط1. المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، 1995، ص255.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

2/ يختلفان من حيث وقت تطبيقها في كون الأولى رقابة شاملة حيث أنها رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المروؤوس في حين الوصاية الإدارية تشكل رقابة لاحقة فقط تهدف الى رقابة المشروعية وتحقيق المصلحة العامة.

3/ تتم الولاية الإدارية دائما بين السلطة المركزية العليا والسلطة الأدنى منها تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي بالاستقلالية في حين تتم الرقابة الرئاسة أمام نفس السلطة أي (سلطة واحدة) فلا وجود لتعدد السلطات كون الرئيس ي ارقب ويوجه مروؤوسيه في نفس الهيئة مثل رقابة الوزير للوالي أو توجيه رئيس الجامعة للعمداء¹.

المبحث الثاني: هيئات عدم التركيز الإداري

المطلب الأول: الوالي ضمن هيئات عدم التركيز الاداري

يعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري جهاز لعدم التركيز الإداري إذ يعمل بإسم السلطة المركزية ويتخذ القرارات بإسم الوزراء في عدد من القضايا وبالتالي يخفف من الأعباء و خاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية وهو بذلك يشكل بين المركزية والجماعات المحلية كما يظهر له الدور الكبير في تطوير وتحقيق عدم التركيز من خلال اخذه باسلب التفويض لبذي يقضي سلطة البث في بعض الأمور الإدارية من الرؤساء الإداريين إلى مروؤوسهم².

الفرع الاول : الإطار العضوي للوالي :

أولا : كيفية تعيين الوالي :

إن منصب الوالي من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف في الدولة وذلك طبقا لمرسوم الرئاسي رقم 89/44 المؤرخ في 10/04/1989 والمرسوم التنفيذي رقم 90/25 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية ينعقد الإختصاص بتعيين الوالي من رئيس الجمهورية دون غيره بموجب مرسوم رئاسي يتخذ فيه مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية

¹ -زهدي يكن، مرجع سابق، ص255.

² - العيداني سهام، دور الوالي في تطوير عدم التركيز الإداري، مجلة القضايا المعرفية، المجلد 1، العدد 4، الجزائر، 2020، ص1

ونظرا لأهمية الدور المنوط للوالي ومركزه الحساس، فقد تأكد إختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016. إن التعيين في أي مجال يتطلب شروط كثيرة تتحكم فيه سواء ما تعلق بالوظائف العامة أو الوظائف السامية في الدولة وباعتبار أن الوالي من بين الوظائف السامية في الدولة و بالتالي فهناك شروط عامة وأخرى خاصة تحكم الشخص المراد توليه هذا المنصب :

1-الشروط العامة :

شرط الجنسية

التمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن

شرط السن و اللياقة البدنية

2-الشروط الخاصة :

المستوى العلمي والتكوين الإداري

الخبرة المهنية في مجال الإدارة

ثانيا : انتهاء مهام الوالي

طبقا لقاعدة توازي الاشكال " من يملك الكل يملك الجزء، ومن يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل"، أي أن سلطة إنهاء مهام الوالي تتم بمقتضى مرسوم رئاسي، أي أنه يتم بنفس طريقة التعيين وبالاجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه .يقوم رئيس الجمهورية بدوره بإصدار مرسوم رئاسي يتضمن إنهاء مهام الوالي بناء على مجموعة أسباب والتي قد تكون هذه الاسباب عادية أو غير عادية، وهو ما سنحاول توضيحه¹

1- الاسباب العادية لانتهاء مهام الوالي

بالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 226-90 سالف الذكر و الذي يحدد حقوق العامل الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، نجد أنه يحصر كل الاسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العالقة بين الموظف السامي و الدولة والمتمثلة أساسا في التقاعد و الاستقالة والوفاة.

¹ - العيداني سهام ، مرجع سابق ، ص3

أ- التقاعد

الاحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية ال تحدد فيها سن معين لإنهاء المهام، وإنما تتم الاحالة على التقاعد بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة.¹

وتتحقق هذه الاحالة دون دخل لارادة الموظف، ويتم هذا الاجراء بموجب قرار فردي على أن يتم تكوين ملف التقاعد بمبادرة من آخر مؤسسة أو إدارة عمومية للمعني في أجل أقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ إنهاء المهام، وفي انتظار انتهاء عمليات التصفية تدفع هيئة التقاعد المعنية تسبقا شهريا للمعني من معاشه يساوي 50% من مبلغ آخر راتب تقاضاه، كما يستخلص من شهادة توقيف الراتب، وطبقا للمادة الاولى من المرسوم رقم 617-83 المؤرخ في 31-10-1983 المتعلق بمعاشات تقاعد الاطارات السامية في الحزب و الدولة، فان الموظف السامي يحال على التقاعد بمضي 20 سنة من الممارسة الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة أو عمل لمدة 10 سنوات على الاقل ضمن العشرين سنة كإطار سامي داخل أجهزة الدولة، أما إذا أحيل الموظف السامي على التقاعد قبل بلوغ السن القانوني للتقاعد فيحق له التعويض عن الاضرار التي لحقت به نتيجة هذا التقاعد المبكر.²

ب- الاستقالة

وقد يكون إنهاء مهام الوالي بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صالحيية التعيين ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة، ووجب على الوالي الالتزام بأداء مهامه إلى غاية صدور المرسوم المتعلق بانتهاء مهامه، وبما أن انتهاء المهام هنا يرجع إل ارادة الموظف السامي فإنه لا يتقاضى المرتب الشهري والعالوات الخاصة بالوظيفة العليا ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين.³

¹ محمد جليل، المركز القانوني للوالي في القانون الح ازئري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة د. الطاهر موالى سعيدة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2015 ص15.

² المرسوم رقم 617-83 المؤرخ في 31-10-1983 المتعلق بمعاشات تقاعد الاطارات السامية في الحزب و الدولة

³ علاء الدين عشي، علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص88

ج-الوفاء

تعتبر الوفاء سببا آخر من الاسباب العادية لنتهاء المهام في الوظائف العليا التي لها صفة شخصية خاصة من جانب الموظف الذي يمارس الوظيفة العليا والتي تشترط لتوليها توافر بعض الشروط الخاصة والعامة المذكورة سابقا لذا فإن سبب الوفاء يؤدي حتما إلى انتهاء العلاقة الوظيفية التي كانت قائمة بمجرد وفاة صاحبها، غير أنه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات.¹

2- الاسباب غير العادية لنتهاء مهام الوالي يكون لجهة التعيين الحق في إنهاء مهام الوالي وذلك بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الاشكال التي تكون في مرسوم التعيين وذلك لأسباب التالية:

عدم الكفاءة والصالحية المهنية ذلك بإثبات عدم الجدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أكمل وجه.

عدم اللياقة الصحية : عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن أو فقدان إحدى حواسه يحول دون تأدية مهامه.

عدم الصالحية السياسية يعتبر الوالي ممثالا للدولة ومفوضا للحكومة، فهو ملزم بالنقد بتنفيذ سياسة وبرنامج الدولة المتمثلة في الرئيس وعدم الخروج عن تعليمات الحكومة، الا أنه قد يخرج عن السياسة.²

الفرع الثاني: الإطار الوظيفي للوالي :

إن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية مصدرا لها بل إلى جانب ذلك هناك قوانين أخرى كثيرة .

ويتمتع الوالي بالوضعية القانونية مركبة و متميزة فهو إلى جانب أنه يمثل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الدولة فيو يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي

¹ -محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1973، ص286.

² -بولمخ سليم، بولفلل خالد، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية، 07-12 مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص منازعات إدارية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية الادارية، 2016-2017 ص22.

الولائي لذلك وضع له المشرع أجهزة مساعدة له تحت سلطته و رقابته.

أولا : الأجهزة الإدارية الموضوعة تحت سلطة الوالي :

تنص المادة 127 من قانون الولاية أن هذه الأخيرة تتوفر على إدارة توضع تحت سلطته و مراقبته لذلك تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 94/215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لهيئات و هياكل الإدارة العامة للولاية والذي نص في مادته الثانية على الهيكل الإداري للولاية المتكون من الأجهزة التالية :

حسب المرسوم الرئاسي رقم 140 /15 المادة الثالثة.

1- الأمانة العامة : من أهم المصالح الإدارية بالولاية ويشرف على تسييرها الأمين العام الذي يحتل المرتبة الثانية بعد الوالي ويعين من قبل رئيس الجمهورية و تتمثل مهنته حسب المادة 5 من المرسوم التنفيذي في السهر على العمل الإداري و يضمن الإستمراريته كما يتابع عمل الأجهزة الولاية و هياكلها ويتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية.

2- المفتشية العامة : يسيورها مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة وتكمن مهامه حسب المادة 6 من المرسوم التنفيذي 94/216 وتحت سلطة الوالي بما يلي :

القيام وبإستمرار عملية تقييم البياكل و الأجيذة و المؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية قصد تصحيح النقائص و إقتراح التدابير الصحيحة و اللازمة و كل إجراء من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية خدمات المواطنين.

القيام ببناء على طلب الوالي بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الأجهزة والهيكل والمؤسسات المعنية بمجال تداخليا.

السهر على إحترام التشريع و التنظيم المعمول بهما.

ترفع سائر تقارير المفتشية للوالي وترسل الملخصات منها لوزارة الداخلية و الجماعات

المحلية.¹

¹العيداني سهام ، مرجع سابق ، ص3

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

3-الديوان : هو جهاز يوضع لمساعدة الوالي و بالتالي فهو تحت سلطته المباشرة يشرف عليه رئيسا للديوان قيعين بموجب مرسوم رئاسي و كلف طبقا للمادة 7 من المرسوم التنفيذي 94/215 بما يلي :

- الإشراف على العلاقات الخارجية و التشريعات

- الإشراف على العلاقات مع الأجهزة

- الصحافة والإعلام

- الإشراف على أنشطة مصلحة الإتصالات السلكية واللاسلكية و الشفرة

4- الدائرة : هي مقاطعة إدارية تابعة للولاية تشمل عدة بلديات ليست لها الشخصية المعنوية والإستقلال المالي تدار من قبل رئيسها الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي.

تتمثل صلاحيتها حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94/215 في :

مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي.

يسير على الإحداث الفعلي و التسيير المنظم للمصالح المترتبة على ممارسة صلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي تنشيطها يحدث و يشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشيطها و تكون موجهة إلى إنشاء وسائل و هياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.¹

ثانيا: صلاحيات الوالي :

1- صلاحيات الوالي كممثل للدولة :

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا لصلاحيات و السلطات المسندة إليه بإعتباره ممثلا لدولة في إقليم الولاية ، تتمثل أهم إختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في السلطات الأساسية التالية : في مجال التنفيذ : طبقا للمادة 111 من قانون الولاية 12/07

¹ - العيداني سهام ، مرجع سابق ، ص03.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

ينشط الوالي و ينسق و يراقب لنشاط المصالح الغير مركزية للدولة المكلفة بمختلف القطاعات و النشاط في الولاية غير أنه يستثنى:

- العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية والتكوين و التعليم العالي و البحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها
- الرقابة المالية
- إدارة الجمارك
- مفتشية العمل
- مفتشية الوظيفة العامة
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

وبالنظر إلى نص المادة 113 فالوالي مكلف بتنفيذ :

القوانين : القوانين العضوية الصادرة عن السلطة التشريعية و كذا الأوامر وذلك طبقا للقواعد العامة المعمول بها . أي بعد صدورهما في الجريدة الرسمية ووصولها إلى مقر الولاية وإنقضاء يوم كامل وفقا لما جاء في المادة 04 من القانون المدني.

التنظيمات : ما يصدر عن السلطة التنفيذية بإختلاف ميادين إختصاصاتهم و يتدرج ضمن هذا : المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية .

في مجال التمثيل : نظرا لما تنص عليه المادة 110 من قانون الولاية 12/07 على أن " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة فهو بعد القائد الإداري للولاية وحلقة الإتصال بينها وبين السلطة المركزية و هو المتصرف بسلطة الدولة وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر و الوحيد كما يختص بصلاحيات إبرام العقود و الإتفاقيات بإسم الدولة في إقليم ولايته بالإضافة أن الوالي الأمر بالصرف ميزانية الدولة لتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرنامج المقررة لصالح تنمية الولاية ، طبقا للمادة 121 من قانون الولاية.¹

¹ - العيداني سهام ، مرجع سابق ، ص04.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

في مجال الضبط : إلى جانب التمثيل و تنفيذ مختلف القوانين و التنظيمات خولت له إختصاصات أخرى تتمثل في سلطات الضبط وتشمل : الضبط الإداري والضبط القضائي الضبط الإداري : يقصد به حق الإدارة في فرض القيود على الأفراد، فتحد من حريهم العامة بقصد حماية النظام العام والذي يهدف إلى المحافظة على سلامة المجتمع وصيانته ويرى الفقهاء أن أعمال الضبط إتخذت أربع صور تتمثل في : المنع ، الإذن المسبق (الترخيص) ، الإعلان المسبق ، تنظيم النشاط.

2- **صلاحيات الوالي كممثل للولاية** : صلاحيات الوالي بصفته ممثل الولاية تم ذكرها في قانون الولاية الجديد 12/07 في المواد 102 109.

أ- **صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية** ايتمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية بالإضافة إلى تمثيل الولاية أمام القضاء.

ب- **في مجال التنفيذ** : إن الوالي بصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فإنه مسنود إليه مهمة تنفيذ القرارات التي تترتب عن المداولات المجلس الشعبي الولائي وذلك طبقا لنص المادة 102 من قانون الولاية 12/07.

ج- **في مجال الإعلام** : إن صلاحيات الوالي في مجال فيما يتعلق بمداولات الولائي قد تحددت بموجب المواد 84-85-91 من قانون الولاية.¹

المطلب الثاني: الدائرة ضمن هيئات عدم التركيز الإداري

سوف نتطرق في هذا المطلب الدائرة باعتبارها وجها آخر لعدم التركيز الإداري حيث سيتم التطرق إلى الإطار القانوني للدائرة ثم تنظيمها في الجزائر، و البحث في المصالح الإدارية و التقنية المرتبطة برئيس الدائرة.

¹ - العيداني سهام ، مرجع سابق ، ص05.

الفرع الأول: الإطار القانوني للدائرة

أولاً: تعريف الفقهي للدائرة

عرفها الدكتور " عوايدي عمار " على أنها : قسم إداري إقليمي أو جغرافي تعين حدودها الإدارية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم بناء على تقرير وزير الداخلية، وهي تعتبر قسم أو فرع إداري تابع ومساعد للولاية، وتدار كل دائرة من قبل رئيس الدائرة الذي يعين بواسطة مرسوم، ومصالح إدارية وفنية مختلفة، ويعد رئيس الدائرة تابع ومساعد للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة¹.

من خلال هذا التعريف يتبين أن الدائرة تعتبر مصلحة خارجية تابعة للولاية، فهي ليست هيئة من هيئات اللامركزية الإدارية.

وعرفها الأستاذ " عمار بوضياف " بأنها: عبارة عن جهة عدم التركيز الإداري تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته، وليس لها وجود مستقل ومنفرد ، ولا تملك أهلية التقاضي ولا أهلية التعاقد².

فهذا التعريف جاء أكثر وضوحاً ودقة، حيث تعرض لأهم خصائص ومميزات الدائرة، كونها جهة عدم التركيز الإداري ولا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ثانياً: التعريف التشريعي

عرفها المشرع الجزائري في الأمر رقم 69-238³ المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم والملغى⁴، في المادة 166 على أنها : " يقسم تراب كل ولاية إلى دوائر، الدائرة مقاطعة إدارية تعين حدودها الترابية وتلغى وتعديل بقانون ".

¹ - عوايدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1984 ص 188.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014 ص 180.

³ - الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/05/1969، الجريدة الرسمية عدد 44، المؤرخة في 23/05/1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 14/02/1981، الجريدة الرسمية عدد 07 المؤرخة في 17/02/1981. الملغى بالقانون رقم 90-2009 المؤرخ في 04/07/1990 المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 11/04/1990.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/07/1994، الجريدة الرسمية عدد 48 المؤرخة في 27/07/1994.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

وعند الرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، نجد أن المشرع ركز اهتمامه على رئيس الدائرة وصلاحياته دون أن يولي أهمية لهيئة الدائرة حيث أن هذا المرسوم لم يتضمن أي تعريف للدائرة.

كما يمكن الإشارة إلى أن الدائرة حسب القرار الوزاري رقم 6793 المؤرخ في 23/10/1981، المتضمن تنظيم مصالح الدائرة أشار إلى أنها تتشكل من مصالح مرتبطة مباشرة برئيس الدائرة، من أمانة عامة ومصالح إدارية وتقنية¹.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع تجنب تعريفه للدائرة من خلال مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، وهذا أمر لا يعاب عليه خاصة بالنسبة للمصطلحات القانونية التي يثار بشأنها جدل واختلاف في الآراء الفقهية.

وعليه عرف المشرع الجزائري الدائرة من خلال الأمر رقم 69-38² المتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم والملغى في المادة 166 منه " يقسم تراب الولاية إلى دوائر. وأن الدائرة هي قسم إداري تعين حدوده الترابية وتعدل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية".

ولم يعرف المشرع الجزائري الدائرة في مختلف القوانين اللاحقة، تفاديا لحصر مفهوم الدائرة تماشيا مع التطور المستمر للإدارة العامة.

الفرع الثاني: الدائرة بين الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية

الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري تجسد هيئة عدم تركيز إداري من منطلق أن رئيسها معين بموجب مرسوم رئاسي لكن الجدل واللبس يثور عند النظر إلى صلاحياتها حيث نجد من

¹ - تنص المادة الأولى من الفصل الأول من القرار الوزاري رقم 6973 على أنه : تتشكل الهيكلية الإدارية للدائرة من مصالح مرتبطة مباشرة برئيس الدائرة، أمانة عامة ومصالح إدارية وتقنية".

² - الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في 23/05/1969. (ملغى بموجب أحكام المادة 157 من القانون 90-2009 المتعلق بالولاية المؤرخ في 07/04/1990 جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 11/04/1990).

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

بين صلاحياتها قيامها ببعض المهام التي هي في الأصل من اختصاصات الجماعات المحلية لتعلقها بالانشغالات المحلية ومن بين هذه المهام صلاحية الدائرة في مجال التسيير المحلي للسكنات العمومية الإيجارية التي تعتبر من جوهر انشغالات ومطالب الجماعات الإقليمية كما تتمتع أيضا باختصاص المنازعات الجبائية¹.

فيما يتعلق بالمنازعات الجبائية فقد ورد بنص المادة 81 مكرر من قانون الإجراءات الجبائية انه يتم على مستوى كل دائرة استحداث لجنة طعن للضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والرسم على القيمة المضافة تضم هذه اللجنة الأعضاء التالي ذكرهم: رئيس الدائرة أو كاتبها العام رئيسا، رئيس المجلس الشعبي البلدي أو احد نوابه لبلدية ممارسة المكلف بالضريبة لنشاطه، رئيس مفتشية الضرائب المختص إقليميا أو حسب الحالة مسؤول مصلحة المنازعات للمركز الجوازي للضرائب بالإضافة إلى عضوين كاملي العضوية وعضوين مستخلفين لكل بلدية تعينهم الجمعيات أو الاتحادات المهنية².

حيث تضطلع هذه اللجنة بمهمة النظر في الطعون الخاصة بالضرائب المباشرة المستلمة من قبل التجار والحرفيين خلال اجتماعها إذ تعقد اجتماعا واحدا على الأقل في الشهر حيث يكون من الطلبات المتضمنة العمليات التي تقل أو تساوي مليوني دينار جزائري والتي سبق النظر فيها من قبل الإدارة وتضمنت قرار سواء بالرفض الكلي أو الجزئي ومن ضمن المسائل التي تقوم بها هذه اللجنة النظر فيما تستلمه من انشغالات المكلفون بالضريبة المنتمون لصلاحيات المراكز الجوارية للضرائب حيث تطلب هذه اللجنة من المكلفين بالضريبة أو ممثليهم الحضور للإدلاء بأقوالهم حيث تستدعي هذه اللجنة المكلفين بالضريبة قبل 20 يوم على موعد اجتماعها لتقديم آرائها بعد ذلك تدون هذه الآراء في محضر ممضي وتسلمه للمدير الولائي للضرائب أو رئيس المركز الجوازي للضرائب لإعلامه بمضمون هذا المحضر خلال اجل عشرة أيام (10) تحسب من تاريخ اختتام اللجنة لأشغالها هذه المهام المتمثلة في السكن

¹ - بن ترجا الله علي، موقف القضاء الإداري الجزائري من أهلية الدائرة في التقاضي، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية، العدد الخامس، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص 152.

² - المرجع نفسه، ص 153.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

والمنازعات الضريبية هي صلاحيات تعتبر من قبيل المسائل المحلية التي كانت يجب أن تسند للجماعات الإقليمية طبقا للقواعد والمبادئ التي تحكم التنظيم الإداري وعلى هذا النحو فمهام الدائرة تعتبر شبيهة بوحدة لا مركزية محلية لولا غياب المنتخبين بها أي عدم توفرها ديمقراطي وتجريدها من الشخصية المعنوية¹.

أولا: رئيس الدائرة

نظرا لكونه المجسد الحقيقي لعدم التركيز على مستوى الدائرة، وجب التطرق إلى تصنيف منصبه و كذا الشروط المطلوبة لتعيينه و حقوقه و واجباته، بالإضافة إلى صلاحياته بصفته ممثلا للدولة مساعدا للوالي.

1: تصنيف منصب رئيس الدائرة

رئيس الدائرة هو الممثل للوجود القانوني للدائرة وهو يشغل وظيفة سامية في الدولة في إطار النظام الإداري الجزائري حيث تم إدراج منصب رئيس الدائرة ضمن المناصب أو الوظائف العليا في الإدارة المحلية وذلك طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 محدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.

2: الشروط المطلوبة لتعيين رئيس الدائرة

اختلفت في القانون الجزائري كليات تعيين رئيس الدائرة عبر صدور عدة نصوص بهذا الشأن في المرحلة السابقة على 1986 كان يتم تعيين رئيس الدائرة بناء على قرار وزاري² ثم في المرحلة التي تلت أصبح رئيس الدائرة يعين وفقا لمرسوم تنفيذي بعد اقتراح من وزير الداخلية وفقا لما جاء في المادة 12 من المرسوم التنفيذي 230/90³ المتضمن القانون الأساسي الخاص بالوظائف العليا في الإدارة الإقليمية والتي يندرج ضمنها منصب رئيس الدائرة، وأخيرا ومنذ صدور المرسوم التنفيذي 239/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، رئيس

¹ - بن ترجا الله علي، المرجع نفسه، ص 153.

² - سميرة ابن خليفة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد الثالث، جامعة طاهري محمد، بشار، الجزائر، ديسمبر، 2018، ص 879.

³ - لمرسوم التنفيذي 230-90، مرجع سابق

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

الدائرة يعين بناءً على مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية¹ وهذا تكريسا لما جاء في آخر تعديل دستوري لسنة 2020 حيث نوهت المادة 92 منه " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية " وأشار من بينها للوظائف المدنية والعسكرية في الدولة. أما شروط تعيين رئيس الدائرة فيمكن تقسيمها إلى شروط عامة وشروط خاصة. أ- شروط عامة:

تضمنتها المادة 31 من المرسوم رقم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي للعمال والمؤسسات والإدارات العمومية وتتمثل في:

- شرط الجنسية

- التمتع بالحقوق المدنية والسن

- شرط اللياقة البدنية

ب- شروط خاصة:

تمت الإشارة إلى هذه الشروط بناءً على ما جاء في المرسوم التنفيذي 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 المتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم² ويمكن إجمالها في شرطين:

التكوين العالي ومستوى التأهيل: وهو شرط منطقي له ما يبرره حيث يشترط على من يشغل وظيفة عليا في الدولة أن يكون لديه مستوى تعليمي يسمح له بمزاولة هذه الوظيفة ويتماشى مع طبيعة المهام المسندة إليه والامتيازت التي تعود عليه، إذ يجب أن تكون لديه شهادة جامعية على الأقل أو ما يعادلها من مستوى التأهيل وهذا ما نصت عليه المادة 21 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90.

الخبرة المهنية في مجال الإدارة: تضمنتها الفقرة 03 من نفس المادة من المرسوم التنفيذي أعلاه ووضعت شرط الخبرة المهنية لمدة 05 سنوات على الأقل في المؤسسات العمومية وتم في المادة

¹ - المرسوم الرئاسي 99-240 الصادر في 17 أكتوبر 1999 المتضمن التعيين في المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج. رقم 76 الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

² - المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج. رقم 31 الصادرة في 28 يوليو ، ، 1990 ص 1023.

15 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 سالف الذكر المضي على هذا النحو حيث نصت " يعين رؤساء الدوائر من بين مسؤولي المصالح المركزية والمناصب العليا في الإدارة المحلية " وهذا شرط منطقي حيث يشترط للحصول على منصب نوعي التمتع بمدة معينة من الخبرة المهنية.

3: حقوق رئيس الدائرة

قصد تمكين رئيس الدائرة من أداء مهامه خصه القانون بجملة من الحقوق والإمكانيات، نلخصها فيما يلي:

- **الحق في العطل والراحة** يستفيد رئيس الدائرة من أيام الراحة الأسبوعية والعطل المدفوعة الأجر تطبيقاً لأحكام المواد 191 192 193 من الأمر رقم 03-06 .

- **الحق في الراتب والتعويض المالي** : بالنظر إلى أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 22890 ، يتقاضى رئيس الدائرة راتباً شهرياً يحسب اعتماداً على سلم للأجور حددته المادة 05 من المرسوم كما يستفيد زيادة على ذلك من تعويضات ومنح خاصة¹.

- **الحق في سكن وظيفي مؤثث** : قصد تمكينه من أداء مهامه الإدارية في أحسن الظروف كفل له القانون حق الاستفادة من سكن وظيفي مؤثث، وهو ما نصت عليه المادة 4 و 6 و 8 من المرسوم التنفيذي رقم 28-95 المحدد للامتيازات الخاصة الممنوحة للمستخدمين المؤهلين والتابعين للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية العاملين بولاية ادرار وتامنغست، وتندوف، وإيليزي².

- **الحق في الرعاية والحماية**: يحمي القانون الموظف الذي يمارس وظيفة عليا من كل أشكال التهديدات والإعتداءات والشتم والقذف التي يمكن أن يتعرض لها بسبب أداءه مهامه، أو بمناسبة حيث تسهر السلطة السلمية على اتخاذ تدابير الحماية المطلوبة وهو ما تناولته المادة 5/1 من المرسوم التنفيذي رقم 226-90³ .

¹ - انظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 05-228، المرجع السابق.

² - المرسوم التنفيذي رقم 28-95 المؤرخ في 12/01/1995 ، الجريدة الرسمية عدد 04 المؤرخة في 1995/01/29.

³ - انظر المادة 5/1 من المرسوم التنفيذي رقم 226-90، المرجع السابق.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

- الحق في النقل : من أجل تمكينه من التنقل في إطار ممارسة مهامه، كفل له القانون ضرورة توفير سيارة إدارية خاصة به.

4 - التزامات رئيس الدائرة:

إن كل موظف في الدولة يتمتع بحقوق مكفولة قانوناً، وهو ما يقابلها جملة من الواجبات على عاتق هذا الموظف أيضاً ينص عليها القانون وذلك من أجل السير الحسن للإدارة العامة، وباعتبار رئيس الدائرة موظفاً تابعاً للدولة فإن له هو الآخر العديد من الواجبات نذكر أهمها:

- **الخضوع للسلطة السلمية** يعتبر رئيس الدائرة عضواً في الجهاز التنفيذي للدولة وبالتالي فهو يخضع للسلطة الإدارية الرئاسية التي تعلوه في السلم الإداري، ومن مظاهرها سلطة التعيين وإنهاء المهام ، وأيضاً سلطة التوجيه والإشراف والرقابة.

- **ارتداء البذلة الرسمية:** ألزم المشرع رئيس الدائرة بارتداء البذلة الرسمية أثناء مزاولة مهنته وفقاً لنص المادة الأولى من المرسوم رقم 83-594¹ التي نصت على ما يلي: "يجب على الولاة ورؤساء الدوائر أن يرتدوا خلال ممارسة مهامهم بذلة خاصة يصادق على خصائصها ومواصفاتها وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المرسوم 81-275.

- **المحافظة على السر المهني :** بحكم المهام المسندة لرئيس الدائرة فإن له أن يطلع على العديد من الأسرار ذات الصلة بمهامه التي تلزمه بعدم الكشف عنها والهدف المنشود من هذا هو الحفاظ على أمن وسلامة وثائق الدولة، ويظل هذا الواجب مستمراً حتى بعد انتهاء مهامه² **الالتزام بالتحفظ :** إن هناك مجموعة من السلوكيات المشتركة بين جميع الوظائف تعد مسيئة للوظيفة كالتواجد بالأماكن المشبوهة (أماكن القمار وشرب الخمر) وأيضاً تلقي الهدايا مقابل

¹ - مرسوم رقم 83-594 مؤرخ في 29/10/1983، جريدة رسمية عدد 45 مؤرخة في 01/11/1983

² - انظر المادة 48 من الأمر رقم 06-03 ، (المرجع السابق)، وأيضاً المادة 16 من المرسوم التنفيذي 90-226 (المرجع السابق).

وظيفته إلى غير ذلك من السلوكيات المشابهة لها، وهو ما نصت عليه المادة 42 من الأمر 03-06.¹

- **التصريح بالامتلاكات:** يكون هذا التصريح في شكل مكتوب وموقع من صاحب الشأن يتضمن تعهده على صحة المعلومات المدرجة فيه، ويشتمل هذا التصريح على كافة الامتلاكات المنقولة والعقارية سواء كانت موجودة في الجزائر أو خارجها.²

والهدف من هذا التصريح بالامتلاكات وهو ضمان الشفافية المالية من أجل الحفاظ على المال العام، ويكون هذا التصريح في غضون أقصاه شهر واحد بعد التعيين.³

ثانيا: مصالح الدائرة

1: الأمين العام للدائرة

يساعد رئيس الدائرة كاتب عام ومجلس تقني يضم مسؤولي مصالح الدولة بالدائرة.⁴ وهو رئيس الأمانة العامة للدائرة ، وقد تم رسم وجوده القانوني بموجب أحكام المرسوم رقم 81-82 المؤرخ في 02 مايو 1981 المتضمن إحداث وظيفة نوعية لكاتب عام في الدائرة. وأيضا بموجب نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 التي نصت على: يساعد رئيس الدائرة في تأدية مهامه أمين عام .

2: مكاتب الدائرة

بالرجوع على القرار الوزاري رقم 6973 المؤرخ في 23/10/1981 الصادر عن وزير الداخلية والمتعلق بتنظيم مصالح الدائرة، وتتكون هيئة الدائرة من المكاتب التالية:

¹ - تنص المادة 42 من الأمر 03-06 على: يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم".

² - وهو ما نصت عليه المادة 09 ومن الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11/01/1997 والمتعلق بالتصريح بالامتلاكات الجديدة الرسمية عدد 3 المؤرخة في 12/01/1997.

³ - نصت على ذلك المادة 6 من الأمر 97-04 ، المرجع نفسه.

⁴ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون رقم طبعة، 2013، ص 122.

أ: مكتب التنظيم والشؤون العامة

يشرف هذا المكتب على كل العمليات المتعلقة بوضعية حركة الأشخاص والممتلكات، إذ هو مسؤول عن تطبيق القانون في مجال:

- الانتخابات، الحالة المدنية، الجمعيات.
- الأمن العام المتمثل في وثائق التعريف والسفر ورخص الصيد والإقامة وإعادة دفن الموتى ونقل الجثث وغيرها.

- حركة تنقل مثل رخص سيارة الأجرة، مخطط وخدمات النقل، مصلحة السيارات (بطاقة تسجيل السيارة، رخصة السياقة)، وكذا حركة وأمن المرور وتسخيرات النقل¹.

ب: مكتب الشؤون الإدارية والمالية

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

ج: مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط

يتابع هذا المكتب كل من المخططات والمشاريع البلدية ، وكذا الصفقات العمومية ، وذلك منذ اقتراح الموضوع وتسجيله إلى غاية انتهائه.

د: مكتب الشؤون الاجتماعية

حيث يقوم هذا المكتب باستقبال المواطنين وعرائضهم ومساعدتهم في مجالات عديدة. بالإضافة إلى مكتب الأرشفة والوسائل العامة مكتب الرس البلدي، مكتب الانتخابات.

¹ - أنظر المادتين 02، 06 من المرسوم التنفيذي رقم 17-60 المؤرخ في 05/02/2017، الجريدة الرسمية عدد 07 المؤرخة في 07/02/2017.

ثالثا: صلاحيات رئيس الدائرة باعتباره ممثل الدولة مساعدا للوالي

هذه الصلاحيات نص عليها المرسوم التنفيذي، 215/94 في عدة مواد كما يلي:

المادة 01/09: "يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة و قرارات المجلس الشعبي الولائي، و كذلك قرارات مجلس الولاية"

المادة 14: "يعطي رئيس الدائرة رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة"

فهذه المادة أعطت الطابع الاستشاري لرئيس الدائرة فيما يتعلق بتعيين نوع من الموظفين على مستوى هياكل الدائرة.

المادة 15: "يعقد رئيس الدائرة اجتماعا كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي هياكل الدولة و مصالحها و الأعضاء في المجلس التقني"

فهذه المادة تحدثت عن تنظيم رئيس الدائرة لاجتماع كل أسبوع حيث كرس دور في القيام بشؤون الأف ارد فهو يمثل الدولة على مستوى الدائرة.

المادة 16: "يحضر رئيس الدائرة محاضر لتلك الاجتماعات و يرسل نسخة منها إلى الوالي"

فهذه المادة كرس تبعية رئيس الدائرة للوالي و بينت أنه يعتبر عينه على الدائرة التابعة لولاية ممارسة نشاطه، و يجب عليه إبلاغه بما يجري على مستوى الدائرة.

المادة 19: "يشارك رؤساء الدوائر مشاركة استشارية في أشغال مجلس الولاية"

و هذه المادة نصت أيضا على الدور الاستشاري لرؤساء الدوائر لاسيما في المجال المتعلق نشاط مجلس الولاية².

من خلال ما سبق من المواد، يتضح أن رئيس الدائرة يلعب دورا مهما في مساعدة الوالي على القيام بجميع المهام المرتبطة بتنفيذ مختلف التعليمات التي يتلقاها من السلطة المركزية، فهو تجسيد للسلطة المركزية و الوالي على مستوى الدائرة .

¹ - المرسوم التنفيذي، 215-94 مرجع سابق.

² - المرسوم التنفيذي، 215-94 مرجع سابق.

المطلب الثالث: هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى البلدية

إن وجود هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى البلدية جاء خدمة للمواطنين على مستوى البلدية التي يقيم بها ، إذ أصبح باستطاعته استخراج الوثائق الخاصة به في مقر بلديته دون أن ينتقل لبلدية أخرى ، وهذا يعد خدمة للمواطنين وتلبية لاحتياجاته على مستوى بلديته. ومن منظور آخر فإن استحداث مثل هذه الهيئات من شأنه التسريع من وتيرة العمل الإداري الذي تتطلب طبيعته السرعة و النجاعة " ، فالأجهزة الإدارية القريبة من جماهير أقدر على التعرف على حاجاتهم ، فلو تصورنا الاستغناء عن هذه الهيئات وخدماتها على مستوى البلدية و الاكتفاء بوجودها على مستوى الولاية فقط لاصطدمنا بضعف العمل الإداري و طوابير طويلة في استخراج الوثائق المطلوبة¹.

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

الفرع الأول: رئيس البلدية ضمن هيئات عدم التركيز الإداري:

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

.... الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون².

وللبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة ، إذ تتمتع بعدة خصائص: أنها الجماعة الإقليمية التي يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية

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

² - المادة 02، من القانون رقم 10-11 السابق.

واقتصادية، وأنها مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية¹.

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

أولا: منصب رئيس البلدية :

بالرجوع للقانون 10-11 وتحديدًا الفصل الثاني من الباب الأول منه نجده يتناول رئيس المجلس الشعبي البلدي و يفصل في حياته المهنية منذ تنصيبه إلى غاية انتهاءه فرئيس المجلس الشعبي البلدي تنصيب في منصب الرئيس و يمارس بهذه الصفة ازدواجية الوظيفة و يعد الممثل القانوني للبلدية بموجب التنظيم والتشريع المعمول بهما وهذا ما يدفع بنا إلى التساؤل عن حياته المهنية وكيفية تنصيبه و الجدير بالذكر أيضا هو أن هذا الرئيس لا تنتهي مهامه بسبب انقضاء العهدة وإنما هناك أسباب أخرى ، لذا لا بد لنا من التفصيل في ذلك أكثر ، و ذلك من خلال عرض كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أولا ، ثم تفصل في أسباب انتهاء مهامه.

1- طريقة تنصيب رئيس البلدية :

لمعرفة طريقة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي لابد من الرجوع لأحكام القانون 11 - 10 الذي اعتلى في جانبه بهذه المسألة، فنصت المادة 62 / 01 منه على أنه:
ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية طبقا لأحكام القانون" والملاحظ أن هذه الفقرة كانت جد صريحة في كيفية تنصيب رئيس البلدية وهي الانتخاب فرئيس البلدية إذن ينصب عن طريق الانتخاب لكن هذا الانتخاب تحكمه ضوابط فمما لاشك فيه أن المترشح

¹ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص135.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

الذي يتحصل على أغلبية الأصوات هو الفائز في الانتخابات و هذا ما تم النص عليه في المادة 65 فقرتها الأولى من هذا القانون:

يعلن رئيس للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين لكن قد تطرأ حالات استثنائية في نتائج عمليات التصويت كتساوي الأصوات ، و في هذا أوجدت المادة 02/65 حلا يتمثل في فوز من هو أصغر سنا ، لكن هل الأصغر سنا بين متصدر القائمة مع الآخر في القائمة الأخرى المتساوية حصصها مع القائمة الأولى أم أن الأمر يتعداه إلى كل مقاعد القائمتين المتساوية حصصها، فالفقرة هذا لم تفصل في الأمر كما يجب فأبقتة مطلقا و لم تحسمه¹.

2- إنتهاء مهام رئيس البلدية

إضافة إلى انتهاء مهام رئيس البلدية تلقائيا بانتهاء عهده الانتخابية و المقدرة به 5 سنوات)، فقد حددت المادة 40 من قانون البلدية² حالات إنتهاء مهام رئيس البلدية والتي تعتبر نفسها حالات إنتهاء مهام جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي؛ حيث نصت تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ويقر المجلس الشعبي ذلك بموجب مداولة و يخطر الوالي بذلك وجوبا .

أ- الإستقالة : وتتمثل في أن يعبر صراحة رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابة عن رغبته في الإستقالة عن رئاسة المجلس الشعبي البلدي، ويقدمها أمام المجلس، ويخطر الوالي بذلك فوراً " وقد أصاب المشرع حين نص على أن تقديم الإستقالة يكون أمام المجلس بإعتبار أن أعضاء من المجلس القائمة الفائزة هم الذين إختاروا رئيسهم، وبالتالي منحوه ثقتهم، فمن باب أولى أن يقدمها أمامهم. ويتم إثبات الإستقالة بموجب مداولة ترسل إلى الوالي من باب إعلام السلطة الوصية فقط، ومنطلق سريان الأثر القانوني للإستقالة، التي تصبح سارية المفعول بمجرد إرسال المحضر إلى الوالي، وحتى إن قدمها يظل يباشر مهامه ولا يجوز له الإنقطاع عن أداء واجباته تحت حجة تقديم الإستقالة للمجلس ويتم إستخلاف رئيس البلدية المستقيل في أجل 10

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر ، الجزائر ، الطبعة 1، 2012، ص 208.

² - المادة 40 من القانون 10-11 السابق ذكره.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

أيام على الأكثر بالمرشح الذي يليه مباشرة من نفس قائمته، ويتم إعلام المواطنين بهذه الإستقالة عن طريق الصاق المداولة المتضمنة تثبيت إستقالة رئيس المجلس البلدي بمقر البلدية¹.

وبمقارنة المادة 73 من قانون البلدية رقم 10 - 11، والمادة 54 من قانون البلدية رقم 90 - 08، نجد أن المادة 73 نصت على أن الإستقالة تكون سارية المفعول من تاريخ إستلامها.

ب - التخلي

و في هذا الصدد نصت المادة 74 من قانون البلدية عن التخلي بقولها: "يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 لتقديم إستقالته أمامه، كما هو محدد في هذا القانون..... كما نصت المادة 75 من القانون نفسه: "يعتبر في حالة تخل عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي و عليه، يتبين أن وضعية التخلي عن المنصب بالنسبة لرئيس البلدية قد تتخذ صورتين:

وضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لإستقالته وعدم إعلام المجلس الشعبي البلدي بذلك الإثباته عن طريق مداولة، وفي هذه الحالة يتم إعلان التخلي بعد غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة 40 يوما، وذلك في دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو من يمثله، و يستخلف وفقا للقواعد السالف بيانها.

أما الصورة الثانية، فتكون على إثر الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة أكثر من شهر، حتى و إن لم تكن في نيته الإستقالة، وفي هذه الحالة يناط بالمجلس الشعبي البلدي إعلان حالة التخلي فور تحقق مدة الغياب غير المبرر، كإجراء مقرر المجلس دون غيره. أما في حالة تقاعس المجلس عن إثبات حالة التخلي، يقوم الوالي بعد مرور 40 يوما عن الغياب يجمع المجلس الشعبي وإعلان حالة التخلي.

¹ - قانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، السالف ذكره.

ج- الوفاة

وهي حالة طبيعية تنتهي بها عهدة أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت المادة: 140¹، تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، و يخطر الوالي بذلك وجوبا".

ووفق المادة 71 من القانون نفسه، يستخلف خلال 10 أيام على الأكثر من الوفاة بالمرشح الوارد في نفس القائمة التي ينتمي إليها رئيس البلدية المتوفى، وهذا على خلاف قانون البلدية رقم 90 - 08، الذي كان يقضي بالإستخلاف خلال شهر واحد من الوفاة، وهي فترة طويلة، و ذلك في دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو من يمثله، و يستخلف وفقا للقواعد السالف بيانها.

وحسب رأينا، فقد أصاب المشرع في هذا والهدف من تقليص هذه المدة هو أن لا تقع البلدية في الفراغ في التسيير، حيث أن لرئيس البلدية صلاحيات هامة لا يصلح أن يقوم بها أي عضو آخر من أعضاء البلدية، وبالتالي ليس هناك أحسن من الإسراع في الإستخلاف.

د- الإقصاء

ويسبق قرار الإقصاء، تعرض رئيس البلدية للتوقيف، بسبب تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو أنه كان محل تدابير قضائية تحول دون إستمراره في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة ويكون التوقيف بصفة مؤقتة وذلك إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، لأنه في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف رئيس البلدية الموقوف مباشرة ممارسة مهامه الإنتخابية، أما إذا ثبت إدانته جزائيا، فيتحول التوقيف المؤقت إلى توقيف نهائي، فيقصى بقوة القانون و يثبت هذا الإقصاء بقرار من الوالي².

¹ - ق رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية.

² - المادتين 43، 44 من ق 11 - 10 المتعلق بالبلدية، السالف ذكره.

الفرع الثاني: مهام رئيس البلدية كممثل للدولة

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بمهام متنوعة منها ما يعود إليه باعتباره مثلاً للدولة ، و الملاحظ أن مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي لا نجدها فقط في قانون البلدية بل في قوانين عديدة ، فقد وردت في قانون الحالة المدنية ، وقانون الإجراءات الجزائية ، وقانون الانتخابات ، و قوانين أخرى ولكننا سنوجزها وفق ما حددها قانون البلدية، والغاية من هذا الأمر أن هذا القانون فصل جوانب عديدة من هذه المهام وهي كما يلي:

يوكل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل الدولة على مستوى إقليم البلدية و هذا طبقاً لنص المادة 1/85¹: يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية".

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

استقبال التصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات.

تكوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.

إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه

التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.

¹ - ق 10-11 المتعلق بالبلدية .

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية.....

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

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي نشر القوانين والتنظيمات و اتخاذ كل إجراء يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم البلدية وهذا ما جاءت به المادة 88 من هذا القانون.

كذلك و يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة وفقاً لما جاءت به المادة 94 و في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين¹:

- السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي و رموز ثورة التحرير الوطنية.
- السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية و المحافظة عليها.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنقولة أو المعدية و الوقاية منها.
- السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع .
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقاً للعادات و حسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فوراً على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد²...
- و يعتمد رئيس البلدية في ممارسة مهامه كـممثّل للدولة على الشرطة البلدية كما يمكنه تسخير سلكي الشرطة والدرك الوطني طبقاً لما ورد في المادة 93 كما يستعين بسلطة التسخير وتجنيد الأشخاص والممتلكات (سيارات, شاحنات, أشخاص) بهدف مواجهة الوضع وردع المخاطر، فيمكنه هنا الاعتماد على سلك الحرس البلدي الذي من مهامه مساعدة رئيس

¹ - ق 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - ق 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفصل الأول ————— الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري

البلدية، وذلك طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 96-265 المتعلق بإنشاء سلك الحرس البلدي.¹

و في الأخير بقي أن نشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس صلاحياته كممثل للدولة فإنه يخضع لرقابة تسلسلية يمارسها الوالي والوزير، وكذلك القرارات الصادرة عن هذا الرئيس تخضع لرقابة الوالي.

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

الفصل الثاني

الإطار العملي لهيئات عدم التركيز الإداري

تمهيد

ان عدم التركيز الإداري يعني عدم استئثار ممثلي السلطة المركزية بالعاصمة باتخاذ القرارات في جميع المسائل، ورأى بضرورة ترك للموظفين أحيانا هذه لسلطة فإنه لجأ إلى طريقة فعالة في نقل السلطة من العاصمة إلى المستوى الولائي والبلدي تتمثل فيما يصطلح عليه بـ " التفويض " ليكون المبرر الشرعي لممارسة هيئات عدم التركيز الإداري سلطاتها المعترف بها ، و هو ما سنحاول التفصيل فيه في هذا الفصل الثاني.

المبحث الأول: أساس الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري

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

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

¹ - محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص64.

اتخاذ القرارات والبت في بعض الأمور التي تهم أبناء المنطقة الواحدة من الدولة، وهكذا انتهى الأمر إلى الأخذ بمبدأ التفويض.¹

غير أن هذا الإجراء يبقى دائما قابلا للإلغاء من طرف الرئيس الذي له صلاحية ذلك، في نفس الوقت نرى أن لهذا الأخير أيضا أن يعدل في مجال أو نطاق التفويض حسب ما يقتضيه الصالح العام.²

و بالرغم من أهمية هذا الترخيص إلا أنه لا يجوز منحه في المسائل الجوهرية فهو غير جائز خاصة في المسائل التي تمس المنطقة الإدارية، وذلك يبقى إجراء وقائي لحماية للصالح العام، ويثير التفويض مشكلة هامة ترتبط بالعلاقة الموجودة بين الرئيس الإداري ومن فوضه من مرؤوسين، ونجد أنفسنا أمام إشكال: هل للرئيس الإداري أن يمارس اختصاصات فوض في ممارستها أحد مرؤوسيه أثناء فترة التفويض ؟

المطلب الأول : تفويض الاختصاص

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

وبمعنى آخر، يقصد بتفويض الاختصاص نقل الرئيس الإداري لجانب من اختصاصاته إلى مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولية الرئيس عن الاختصاصات المفوضة³، فلا يمنع الرئيس من مراقبة المرؤوس المفوض إليه، وتوجيهه وإرشاده للكيفية التي يباشر بها اختصاصاته بهدف السير الحسن للوظيفة الإدارية، مع احتفاظ الرئيس بحقه في

¹ - محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 64.

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

³ - محمد بكر حسين ، مرجع نفسه، ص 64.

تعديل نطاق وحدود السلطات المفوضة، أو سحب هذه الأخيرة و إلغاء التفويض إذا ما رأى أن مصلحة الإدارة تتطلب ذلك.

وقد يكون التفويض في الاختصاص خارجيا، ذلك حينما تنتقل سلطة اتخاذ القرارات أو سلطة التنظيم من يد عضو السلطة المركزية المقيم في العاصمة إلى عضو آخر يقيم خارجها، كأن يخول مدير الأمن في إحدى المحافظات سلطة إصدار القرارات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام و الآداب العامة بالمحافظة بدلا من وزير الداخلية.

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

لكن هذا التفويض الأخير لا يكون إلا في العاصمة لأن الإدارة المركزية عندما تمنح تفويضها لخارج العاصمة يستحيل على المفوض إليه تفويض اختصاصه مرة أخرى، و بذلك يتحقق عدم التركيز الإداري بإحدى الوسيلتين أي تفويض داخلي أو خارجي أو بهما معا: فمن الممكن أن ينص عليه المشرع صراحة و يتضمنه القانون، و يكون ذلك بتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية بين الرئيس الإداري الأعلى و الذي يقيم في العاصمة و رؤوسه المقيمين بها و المنتشرين في أقاليم الدولة، فهنا مصدره تفويض اختصاص خارجي وقد يكون مصدر عدم التركيز الإداري قرار إداري صادر عن الرئيس الأعلى متضمنا تخليه للمرؤوس عن بعض اختصاصاته دون الخروج من العاصمة¹، و هنا نقول أن مصدره تفويض اختصاص داخلي و التفويض في الاختصاص يقوم على أركان أو شروط معينة كما أن تطبيقه من شأنه خلق انعكاسات.

الفرع الأول: التكريس القانوني لتفويض الاختصاص

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

¹ - محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص282.

مبرر شرعي يجيزه ويوجب القانون وينص على توزيع الاختصاص صراحة في أحكامه، وذلك لما يستدعيه إجراء تفويض الاختصاص و لأهميته البالغة.

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

أولا: الأحكام الدستورية

إن الدستور هو القانون الأساسي في الدولة و الذي يبني نظام الحكم فيها فيعتبر بمثابة المرجع الأساسي فيما يخص مسألة توزيع الاختصاصات إذ يقوم بتحديد مختلف الاختصاصات و يضع القواعد العامة لعدد من الهيئات¹، والدستور هو الذي ينظم قواعد الحكم واختصاصات الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى هذا يعد الدستور في الجزائر المصدر الأول للقواعد القانونية التي تحكم توزيع الاختصاص بين الهيئات العامة و تنظيم السلطات، وان كان الدستور في اخر تعديل له سنة 2020 قد حصر في مادته 141 السلطة التنظيمية²، بيد السلطة المركزية إلا أن هذا لا يعني عدم توزيعها على أراضي وأقاليم الدولة.

ثانيا: الأحكام القانونية

القانون هو الأساس الذي تستمد منه الإدارة سلطتها فهو الذي يبين اختصاصاتها، وعلى ذلك فالقانون هو المصدر الذي تستمد منه الإدارة مبدأ المشروعية في نشاطها³.

فممارسة هيئات عدم التركيز الإداري لسلطاتها التنظيمية و اتخاذ القرارات تكون بموجب نصوص قانونية، فعندما يصدر عن الوالي بصفته ممثلا للدولة قرارا إداريا يخص المديرية

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

² - المادة 141، من الدستور الجزائري المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442 هـ، الموافق ل30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية ، العدد 82.

³ - فريجة حسين ، المرجع نفسه، نص 121.

التنفيذية نجد أن هذا القرار يعود في الأصل للسلطة المركزية لكنها رخصت بذلك على أساس التفويض.

لكن الترخيص الفعلي باتخاذ هذا القرار هو وجود نص صريح يجيزه وهذا ما تجسد في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

والملاحظ أن المشرع الجزائري لم تفتحه هذه المسألة وقام بفصل في جميع النقاط المتعلقة بمسألة تفويض هيئات عدم التركيز الإداري كل على حدا، فنجد أن رئيس البلدية كلف بممارسة مهام السلطة المركزية على مستوى البلدية وذلك بصفته ممثلا للدولة تجسد تضمن نصوص القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية الذي بين و فصل في هذه المهام بنصوص واضحة و صريحة .

أما بالنسبة للدائرة فإنها تابعة لسلطة الوالي، لذلك يقوم هذا الأخير بتفويض رئيسها بالاختصاصات اللازمة عملا بالمرسوم التنفيذي 94-215¹، والدائرة تختلف عن باقي المديريات التنفيذية.

الفرع الثاني: مضمون تفويض الاختصاص

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

وحقيقة ما في الأمر أن التفويض المباشر وغير المباشر يعتبران أنواع أو صور لهذا التفويض، ذلك أن الصورة الأولى تعني صدور التفويض من السلطة الأعلى و بالتالي صاحب الاختصاص الأصيل²، ونضرب المثال بصدور القرار من رئيس الجمهورية بتفويض الاختصاص إلى أحد الوزراء. وإن مثل هذا التفويض من شأنه تحقيق غاية تفويض الاختصاص ويجعل مصالح العاملين و الأفراد أكثر استقرارا، و يجوز الإذن بالتفويض بمرسوم

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.

² - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص124.

حتى في الاختصاصات المقررة بالقانون بالتفويض في هذه الصورة يتم بعمل واحد هو المرسوم يمثل قرار التفويض، وعندما يصدر المرسوم فلا حاجة إلى قرار يصدر عن الأصيل عندما يكون قرار التفويض قد صدر ممن هو أعلى منه مرتبة في السلم الإداري.

أما التفويض غير المباشر فهو الذي يصدر عن الأصيل نفسه استنادا إلى القانون أو التعليمات وهنا تتجلى إرادة الأصيل فهو الذي يفوض وفا لمتطلبات العمل و ظروفه وهذا التفويض هو المعتمد في الجزائر.

ولا يكفي للإمام بتفويض الاختصاص تكريسه قانونيا و تحديد علاقته بالمصطلحات المشابهة و إنما يجب علينا تحديد الدعامة الأساسية لقيامه و كذا التبعات التي تلحق بتجسيده.

أولا: شروط تفويض الاختصاص

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

1- وجود نص قانوني يجيز التفويض

وهذا عملا بالقاعدة القائلة لا تفويض إلا بنص، ولا تفويض خارج النص، والأصل أن الاختصاصات التي تقر بالسلطة الإدارية لا بد أن تباشرها هي، فلا يحق لها أن تتصرف فيها كما يحلو لها . لأن تصرفها بها في هذه الحالة يعد باطلا بطلانا مطلقا، ونظرا إلى أن التفويض جاء كأساس ليبرر وسيلة تخفيف العبء على الإدارة المركزية فأن تفويض الاختصاص في هذا الجانب يطغى على الأصل ويخرج منه كاستثناء لذلك وجب أن يستند تفويض إلى نص كي يبرر غايته.¹

2- أن يكون التفويض جزئيا لا كليا

بحيث يجب ألا يشمل التفويض كل الاختصاصات المفوض²، إذ لا يكون صحيحا إلا إذا انصب على جانب من هذه الاختصاصات فقط ، فالقول بالتفويض الكامل يعني التوصل

¹ - فريجة حسين ، المرجع السابق ص125.

² - محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص 66.

التام من المهام المسندة للرئيس مانح التفويض بالاختصاص ، وهذا منافي للقواعد العامة إلا أنه قد يحصل الاستثناء مرة أخرى هنا بأن يصبح التفويض بالاختصاص كلي لكن إلا إذا أجازته المشرع ، فهذا الأخير هو من ينشئ الاختصاص.

3- أن يكون التفويض محدد المدة

لأنه في حالة إطلاق هذه المدة وعدم تحديدها نكون أمام تتصل الرئيس من مهامه واختصاصاته كليا ، أو أمام ظاهرة الحلول وهذا أمر غير جائز.

4- التفويض للسلطة لا للمسؤولية

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

5- لا تفويض في تفويض الاختصاص

ويعني هذا أنه لا يمكن تفويض الاختصاصات المفوضة للمرؤوس من هذا الأخير إلى العون الأقل درجة، أي إذا قام الرئيس بتفويض البعض اختصاصاته، إلى المرؤوس فليس من حق هذا المرؤوس تفويض هذا الاختصاص مجددا لأن هذا منافي للقانون، فلا يحق تفويض الاختصاص إلا من طرف الرئيس².

¹ - الأمر رقم 7- 58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 ، الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

² - حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص.289.

ثانيا : آثار تفويض الاختصاص

إن عملية تفويض الرئيس بعض من اختصاصاته إلى مرؤوسيه من شأنها تخفيف عدة آثار أو انعكاسات ، ذلك أنه بموجب هذا التفويض يحرم الرئيس من ممارسة الاختصاصات التي تم تفويضها إلى المرؤوس في فترة التفويض¹، لكن لهذا الرئيس صاحب الاختصاص الأصل باستعادة تفويضه لما فوضه لغيره من مرؤوسين وهنا يتطلب منه الأمر قرارا منه بإلغاء التفويض²، فيعود له اختصاصه الأصل، وحتى في حالة حرمان الرئيس من ممارسة الاختصاصات المفوضة في فترة التفويض إلا أنه لا يحرم من التعقيب على قرارات المرؤوس المفوض إليه ، ذلك أن الرئيس الإداري بناء على ما يتمتع به من سلطة رئاسية أن يعقب على قرارات مرؤوسيه بغض النظر عما إذا كانت هذه القرارات صادرة أثناء ممارستهم لاختصاصاتهم الأصلية أو أثناء ممارستهم لاختصاصات فوضوا في ممارستها، فلا يمنع هذا الرئيس من مراقبة المرؤوس المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده للكيفية التي يباشر بها اختصاصاته بهدف السير الحسن للوظيفة الإدارية³، كذلك نجد أن تفويض الاختصاص يوجه إلى الشخص بصفته لا بشخصه⁴، لذلك فتفويض الاختصاص أو تفويض السلطة يستمر التفويض فيه حتى ولو تغير الأشخاص، فهو إذن لا يتأثر بشخص الرئيس المفوض وإنما بصفة هذا الرئيس، أما من المسؤولية في التفويض الاختصاص فإنه بالنسبة للرئيس مانح التفويض بالاختصاص تبقى مسؤوليته كاملة لأن القاعدة تقول: " التفويض في الاختصاص لا في المسؤولية " ، كما يظل الرئيس مسؤولا عن الاختصاصات التي فوضها لمرؤوسه، أما بالنسبة للشخص المرؤوس فهو مسؤول أيضا، لكن في حدود ما ينتج عنه من تصرفات، ومن جهة أخرى يحق للرئيس صاحب الاختصاص الأصل أن يعدل في نطاق وحدود السلطات المفوضة، كما يستطيع سحب هذه السلطات أو الاختصاصات المفوضة وإلغاء التفويض إذا ما رأى أن مصلحة الإدارة

¹ - حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص 289.

² - محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 66.

³ - حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع نفسه ، ص 288.

⁴ - محمد بكر حسين ، مرجع نفسه ، ص 68.

تتطلب ذلك، أو إذا أساء المفوض إليه استخدام سلطاته في هذه الحالة يلغى التفويض بالاختصاص .

كما قد ينجم عن تفويض الاختصاص ما يعرف بالحلول "والحلول في الاختصاص يكون في أغلبه عندما يغيب صاحب الاختصاص الأصل بغض النظر عن سبب الغياب فيحل محله من ينوب عنه¹ " وإن كان التفويض بقوة القانون فالحلول كذلك، لذا قد يبدو الحلول والتفويض بالاختصاص نفس الشيء، لكن الحقيقة أن هناك نقاط جوهرية تميز بينهما، ذلك أن التفويض بالاختصاص لا يمارس فيه المفوض إليه إلا بعض من اختصاصات الأصل، في حين أن الحلول يمارس فيه النائب كل الاختصاصات.

كذلك في الحلول يفقد صاحب الاختصاص صفته كرئيس إداري فليس من حقه أن يعدل أو يلغي التصرفات التي صدرت عن نائبه في فترة الحلول بنفسه فلا بد له من الرجوع إلى السلطة الأعلى أو القضاء إذا ما رأى بضرورة إلغاء بعض أو كل تصرفات نائبه، بينما تفويض الاختصاص يبقى لصاحب الاختصاص الأصل صفته كرئيس إداري للمفوض إليه فله أن يعدل كلياً أو جزئياً في تصرفات المفوض إليه بنفسه.²

المطلب الثاني: التفويض بالتوقيع

قد تستدعي ضرورات العمل أن يفوض الرئيس أحد مرعوسيه سلطة التوقيع بدلا عنه، فمضمون التفويض هنا ينصرف إلى مجرد التوقيع فقط، لا إلى مباشرة اختصاصات قيقية لصاحب الاختصاص الأصل كما سبق ورأينا ذلك في تفويض الاختصاص فهما إذن مختلفين حيث أن "التفويض بالتوقيع هو مجرد ترخيص بالقيام بعمل مادي بحت." في حين أن تفويض الاختصاص يعني إعطاء المفوض إليه حق اتخاذ القرار فيما فوض فيه إذن دور المرؤوس هنا على مجرد التوقيع أو الإمضاء على بعض القرارات أو الأوراق الرسمية الداخلة في اختصاصات السلطة الأصلية ولحسابها وتحت مراقبتها حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق وأن أعدتها السلطة المختصة، و يعد تفويض التوقيع من الإجراءات التي تقوم على

¹ - محمد بكر حسين، مرجع سابق ، ص 68.

² - المرجع نفسه، ص 68.

الاعتبار الشخصي أي على أساس الثقة المبنية بين الرئيس والمرؤوس المفوض إليه بالتوقيع، وتفويض التوقيع يستدعي منا تعمقا أكثر لذلك سنفصل في كل من الشروط الخاصة به والآثار المترتبة عنه.

الفرع الأول: التكريس القانوني لتفويض التوقيع

لا يكفي الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري وجود تفويض بالاختصاص وتجسيده قانونا، وإنما لابد من تفويض التوقيع و الذي يعتبر في هذه الحالة مكملا لتفويض الاختصاص حيث أن التوقيع هو من يتولى مهمة إخراج الاختصاص في شكله القانوني إلى حيز النفاذ و يجعله محلا للاعتراف به ،ذلك أن القرار الإداري المتضمن مباشرة اختصاص ما من قبل المفوض إليه وجب أن يأشر عليه هذا الأخير حتى يعترف به وإلا فقد مصداقيته، حتى ولو كان التفويض في التوقيع مجرد ترخيص للقيام بعمل مادي لا يرقى أن يكون سلطة قائمة بذاتها إلا أنه واجب ولا مفر من ضرورته.

ونظرا لهذه الضرورة رأى المشرع الجزائري بتكريسه قانونا، حتى يحوز على الشرعية للقيام به ونجد هذا التكريس في النصوص القانونية و اللوائح التنظيمية.

أولا :النصوص القانونية

لو نعود إلى الوالي سنذكر أنه يحوز على تفويض الاختصاص، وهنا نقول من له تفويض الاختصاص له تفويض التوقيع¹، وتجدر الإشارة إلى أن التفويض بالتوقيع الذي يملكه الوالي هو اختصاص شامل على مستوى تراب الولاية، فبما أن تفويض التوقيع لا يحرم المفوض من التوقيع بدلا من المفوض إليه في فترة التفويض ، فإنه يستطيع التوقيع على جميع القرارات أو التنظيمات التي فوضها إلى المديريات التنفيذية و تعتبر كلا التوقيعين سارية المفعول، حيث يقوم بتفويض التوقيع لكل الأجهزة الإدارية التابعة لإدارة الولاية، ونقصد بذلك الدائرة والمديريات التنفيذية ويكرس تفويض التوقيع للوالي في القانون 12- 07 المتعلق بالولاية تحديدا في المادة 126 منه، أما بالنسبة لرئيس البلدية فهو أيضا يستطيع أن يفوض بالتوقيع من خلال استحوازه

¹ - محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص.69.

على تفويض الاختصاص لذلك فهو يستطيع أن يفوض إمضاءه إلى كل مندوبي البلدية و إلى كل عامل بالبلدية عملا بالمادة 87 من القانون 11-10.¹

فعندما نقوم باستخراج وثيقة رسمية من البلدية نلاحظ عليها ختم رئيس البلدية في حين أن من قام بالإمضاء هو موظف عادي، يفهم من ذلك أن رئيس البلدية فوض هذا الأخير بالتوقيع بدلا منه، و يظهر هذا جليا في الختم حيث يحتوي الختم على عبارة "رئيس البلدية و بتفويض منه".

ثانيا: اللوائح التنظيمية

إذا كان القانون يهتم بتنظيم تفويض التوقيع المفوض لهيئات عدم التركيز الإداري فإنه لا ينفرد لوحده بهذا التنظيم، وانما نجد إلى جانبه الأنظمة و التعليمات التي يكون الأصل فيها أنها مسندة إلى القانون، وهي تعليمات تضعها الإدارة بهدف ضمان السير الحسن للإدارة. وعندما نتحدث عن اللوائح التنظيمية كمصدر لتفويض التوقيع سنتحدث بالضرورة عن الهيئات التي تملك سلطة التنظيم و اتخاذ القرارات، فهي الوحيدة التي باستطاعتها إصدار هذه اللوائح.

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

الفرع الثاني: مضمون تفويض التوقيع

لما كان تفويض التوقيع يعني استطاعة المفوض إليه التوقيع على أوراق رسمية يعود الأصل في التوقيع عليها إلى المفوض، فإنه كان طريقة لانجاز الأعمال الإدارية و التسريع من وتيرتها بتخفيف هذا العبء عن المفوض.²

¹ - المادة 87، من القانون 11-10 السابق.

² - محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص.124.

لذا فكثيرا ما يرتبط مصطلح تفويض التوقيع بمصطلحات أخرى كالتفويض البسيط و المركب ما يطرح نوعا من الغموض، لذا وجب علينا توضيح هذا الأخير، بالقول أن التفويض البسيط و المركب هما صورتين لتفويض التوقيع ذلك أن التفويض البسيط يصدر إلى المفوض إليه بعينه بدل الأصل ، فيتطلب تحديد المفوض إليه باسمه.¹

أما التفويض المركب فهو التفويض الذي يقوم فيه الأصل بمنح نفس التفويض بالتوقيع إلى عدد من المفوضين إليهم ليقوموا بتنفيذه مشتركين.²

ولا نكتفي في مسألة التفويض بالتوقيع هذه على تأسيسه قانونا و تحديد المصطلحات المشابهة له وانما سنتخطى ذلك إلى الوقوف على الركيزة الأساسية التي يقوم عليها، وما من شأن تفويض التوقيع أن يرتب تبعات عند ممارسته.

أولا : شروط التفويض بالتوقيع

إن الاعتداد بتفويض التوقيع يتطلب فيه توافر مجموعة من الشروط تتمثل في:

1-وجود نص قانوني يجيز التوقيع

فلا تفويض إلا بنص ولا تفويض خارج النص³، هذه هي القاعدة المعمول بها في هذا المجال وكل ما يخرج عنها يعد باطلا بطلانا مطلقا، ويفهم من هذا أن تفويض التوقيع حتى يحوز على الشرعية والاعتراف به لابد من أساس قانوني ليستند إليه، أي لابد أن يجيزه القانون، وذلك بالنص عليه.

2-تفويض التوقيع يكون كلي وليس جزئي:

والمقصود بذلك أن المفوض إليه بالتوقيع يقوم بالإمضاء على كل الوثائق الرسمية الداخلة في اختصاصات السلطة الأصلية التي خولت به ، فلا يستطيع المفوض التوقيع على الأوراق باسم السلطة السلمية وأخرى لا .

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص124.

² - المرجع نفسه، ص124.

³ - محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص.67.

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

3- من حيث مدة التفويض بالتوقيع:

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

4- التفويض للتوقيع لا للمسؤولية

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

5- لا تفويض في تفويض التوقيع

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

¹ - محمد بكر حسين، مرجع سابق، ص 67.

ثانياً: آثار التفويض بالتوقيع

إن تفويض الرئيس الإداري لمروؤسه بالتوقيع يعد تخفيفاً لعبء العمل الإداري الذي يقع على عاتق الرئيس الإداري، و تفويض التوقيع في نفس الوقت امتداد لسلسلة هذا الأخير ذلك أن الإمضاء يكون باسم الرئيس الإداري، و تفويض التوقيع في نفس الوقت أيضاً " لا يحرم الرئيس مانع التفويض من ممارسة هذا الاختصاص أثناء فترة التفويض بالتوقيع¹، أي أن الرئيس والمرؤوس يوقعان على نفس هذا الوثيقة و في آن واحد و كلا التوقيعين يعتبر ساري المفعول، ذلك أن تفويض التوقيع لا يحول دون ممارسة الأصيل لاختصاصاته مع وجود تفويض التوقيع.

تفويض التوقيع هو مجرد ترخيص لعمل مادي بحيث ينسب إلى صاحب الاختصاص الأصيل نفسه و يأخذ درجته فلا يرقى أبداً إلى ممارسة اختصاصات حقيقية وعلى ذكر الأوراق الرسمية، يجدر التنبيه إلى أن هذه الأوراق يجب أن تكون رسمية داخلية في اختصاص الأصيل²، أي أنه إذا فوضك مثلاً رئيس البلدية بالتصديق على الوثائق لا يجدر بك أن تأتي بأوراق لديك و تصادق عليها باسمه أو المصادقة على أوراق من أناس خارج المصلحة، وهذه الأوراق لابد أن تكون رسمية فالإدارة تكون أحياناً سبق لها و أن أعدتها ومهمتك أنت كموظف مستفيد من تفويض التوقيع هو التوقيع عليها فقط و يمكن لنا استنباط مثال من عمله استخراج شهادة الميلاد فالموظف المفوض هنا بسلطة التوقيع يقوم بملء الوثيقة التي سبق للإدارة بإعدادها، ثم يقوم بالتوقيع عليها، والملاحظ على الختم المؤشر على الوثيقة أنه يحمل اسم صاحب الاختصاص الأصيل والمفوض إليه مع عبارة وبتفويض منه ، كما نجد في تفويض التوقيع أن الرئيس الإداري يستطيع ممارسة سلطة الرقابة و التوجيه والإشراف على مرؤوسه إذ يبقى يحوز على صفة الرئيس، أما عن الرابطة بين الرئيس و المرؤوس في تفويض التوقيع فإنها مبنية على أساس الثقة المتبادلة بين الطرفين أن هذا التفويض له طابع شخصي لذلك فهو يتأثر ما إذا طرأ تغيير على الطرفين ، ويفهم من هذا

¹ - حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص 287.

² - المرجع نفسه، ص 287.

أن التفويض بالتوقيع ينقضي بتغيير المفوض أو المفوض إليه¹، كما تجدر الإشارة أيضا أنه لا تفويض في تفويض التوقيع شأنه في ذلك شأن تفويض الاختصاص، غير أن من يملك تفويض الاختصاص من شأنه أن يمنح مرة أخرى تفويض التوقيع باسمه، لكن من يملك التفويض بالتوقيع لا يمكن له أن يفوض مرة أخرى بالاختصاص ولا بالتوقيع.

المبحث الثاني: قيود الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري

صحيح أنه ثبت وجود هيئات لعدم التركيز الإداري في الجزائر وذلك على المستويين البلدي والولائي، وتجسد هذا الوجود من خلال الاعتراف بسلطات هذه الهيئات غير المتمركزة من سلطة اتخاذ القرارات وسلطة التنظيم، وذلك على أساس التفويض، حيث منح هذا الأخير كما سبق ورأينا هذه السلطات لهيئات عدم التركيز الإداري لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية لكن هذا الاعتراف يضعنا أمام إشكال آخر من جديد، فهل هذا الاعتراف مطلق؟ ويمكن الإجابة هنا بأن الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز ليس مطلقا، يجدر بنا هنا نسيان أحد مقومات المركزية الإدارية، وهو مبدأ التدرج الإداري، وهو القيد الوارد على سلطات هيئات عدم التركيز الإداري، و الذي يعني " أنه ثمة رابطا قويا يربط بين وحدات الجهاز الإداري في الدولة، بحيث تبدو في صورة هرم يوجد على قمته رئيس أعلى و في الدرجات التالية رؤساء الإدارات و المصالح، فيظهر هذا الهرم الوحدة الإدارية في مظاهر الوحدة العاملة التي يسودها روح النظام و تهيمن عليها سلطة أمرة واحدة " ²، ترسم لها خطة السير فيما تصدره من قرارات و تنظيمات.

وإذا كان مبدأ التدرج يشكل القيد الحقيقي على سلطات هيئات عدم التركيز الإداري بتحديد درجة كل من الرئيس الإداري و مرؤوسه في الهرم الإداري، فهذا ما من شأنه أن يسهل علينا تحديد الجهة التي لها أهلية التقاضي عند الاقتضاء، لذلك فموضوع التدرج الإداري يستدعي منا تفصيلات كثيرة، لذلك سنتناول:

نطاق السلطة الرئاسية (فرع أول).

¹ - محمد بكر حسين ، مرجع سابق، ص68.

² - حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص292.

آثار السلطة الرئاسية (فرع ثاني).

المطلب الأول: خضوع هيئات عدم التركيز الإداري للسلطة الرئاسية

تعد السلطة الرئاسية الركيزة الأساسية وجوهر النظام المركزي ومعناها وهو أن يوضع كل موظفي الإدارة المركزية أينما كان مقر أعمالهم أي سواء كانت في العاصمة أو في أقاليم الدولة المختلفة، في شرح رئاسي بحيث يبين الرئيس الإداري على المنظمة الإدارية فيما يتعلق بأشخاص العاملين فيها وعلى أصالهم، وفي قول آخر يمكننا تعريف الرقابة الرئاسية بأنها مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها الرئيس في مواجهة مريوسيه من شأنها أن تحمل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، أي هي حق وسلطة استعمال الأمر والنهي من طرف الإدارة المختصة وواجب الخضوع والطاعة من المرووسين، وتأتي هذه السلطة شاملة لأشخاص المرووسين وأعمالهم، أي أن الرئيس له أن يلغي أو يعدل قرارات المرووس أو يحل قراره هو مطالها بسبب مخالفة هذه القرارات للقانون، أو أنها غير ملائمة في الظروف التي صدرت فيها. إلا أنه لا يجب فهم هذا الحق بأنه حق مطلق بل هو عبارة عن اختصاص يمنحه القانون حرصا منه للمصلحة العامة و حسب سير المرافق العامة، و فكرة السلطة الرئاسية هي فكرة مفترضة أي تتبع من طبيعة الأوضاع، تمارين بغير حاجة إلى نص خاص، فهي رقابة أصلية يمارسها صاحب الاختصاص الأصل فلا يمكن للمرووس الاحتجاج عليها لعدم وجود نص مثال ذلك ما أورده المادة 40 من الأمر 03/06¹، المتعلق بالوظيفة العامة حيث نصت على أنه يجب على الموظف في إطار تأديته المهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بهاء لكن حتى ولو كانت هذه السلطة مجاز أن تمارين بغير نص إلا أن النص يزيد من شرعيتها في الممارسة ، فهو من يعطيها صفة السلطة، وتجد فكرة السلطة الرئاسية أساسها القانوني في عدة قوانين ومنذ زمن طويل و الملاحظ أن المشرع الجزائري قد كرسها منذ 1966 عملا بالأمر رقم 66 - 133 المتعلق بالوظيفة العامة (الملغي)

¹ - الأمر رقم 03-06 السابق.

وبعد ذلك جاء المرسوم التنفيذي رقم 89 - 224¹، المتعلق بالقانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات، ليكرس هو الآخر فكرة السلطة الرئاسية، فذهبت المادة 16 منه إلى الاعتراف بوضع المتصرف الإداري تحت السلطة السلمية (والمقصود بالسلطة السلمية السلطة العليا أو الرئيس الإداري) وكذلك المادة 32 رسمت وضع المساعد الإداري وضعته هو الآخر تحت السلطة السلمية وقد فصل هذا المرسوم في السلطة الرئاسية في كثير من مواد فتجد المادة 39 تحدد مهام كتاب المديرية والمادة 46 تحدد مهام معاونين الإداريين، والمادة 49 تحدد مهام أعوان الإداريين و المادة 66 تهتم بمهام المترجمين والمادة 76 ترسم مهام المحاسبين السامين وكذلك المادة 116 تعين مهام سلك معاونين، وغيرها من المواد الكثيرة التي وضعت كل المرؤوسين تحت تصرف السلطة السلمية ، كذلك نجد الأمر 03-06²، سالف الذكر من بين القوانين المرسخة لفكرة السلطة الرئاسية و الذي في بادئه آخر بأنها تتبع من طبيعة الأوضاع و تمار من بغير الحاجة إلى نص خاص لكن الملاحظ أن هذا الأمر عاود النص عليها في مواده هو و هذا ما جملته المواد 24- 40- 41- 47 ، وكذلك المادة 48 وغيرها ومن جميع هذه النصوص نستنتج أن القوانين الأساسية لقضايا النشاطات المختلفة على صعيد الوظيفة الصادرة منذ 2007 إلى غاية 2011 جاءت علما لتكريس مبدأ السلطة السلمية لتنظيم الموظف تنظيما رئاسيا و ربطه بالجهاز الإداري التابع له، ويمارس السلطة الرئاسية طبعا الرئيس الإداري وتكون في نطاق معين ما من شأنه أن يرتب عن ذلك آثار لهذه الممارسة.

الفرع الأول: نطاق السلطة الرئاسية

لطالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إداريا وبهذا المعنى تبقى سلطة القرار دائما بيد سلطة المركزية غير أنها لا تجرد أعوان الإدارة في مختلف

¹ - المرسوم التنفيذي المؤرخ في 23 ربيع الأول 1415، الموافق لـ 31 أوت 1994، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 89-224 الموافق لـ 5 ديسمبر 1989، والمتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة رسمية عدد 24 ، صادرة في 1989.

² - الأمر رقم 03-06 السابق.

الأجهزة من هذه السلطة¹، وهذا عن طريق التفويض - كما سبق بيانه - بل تتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه، مههما اختلفت مستوياتهم فطالما كانت مجموع الوحدات الإدارية والمرافق مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية خاضعة لقراراتها وسلطتها²، وما يهمننا من هذه المسألة بالدراسة هو المجال المحدد لممارسة هذه السلطة خصوصا وأن السلطة الرئاسية تجعل المرؤوس خاضعا لرئيسه الإداري وهنا نتساءل فيما تتمثل سلطة الرئيس الإداري على مرؤوسه؟ ونجيب عن هذا التساؤل بأن الرئيس الإداري يملك سلطة مزدوجة في مواجهة المرؤوس ما يبقى هذا الأخير في حالة تبعية دائمة لرئيسه الإداري، و تتمثل مظاهر هذه السلطة المزدوجة في سلطة الرئيس على شخص المرؤوس و سلطته على أعمال هذا المرؤوس.

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

أولا : سلطة الرئيس الإداري على شخص المرؤوس

تظهر سلطة الرئيس الإداري على أشخاص المرؤوس من خلال سلطة تعيين وتوزيع الإدارات المختلفة أي تحديد الوظائف التي يحلقون بها ول بها و يدخل تحت هذه السلطة أيضا أن للرئيس حق نقل الموظفين من وظيفة إلى أخرى حسب متطلبات حسن سير العمل الإداري، كذلك من سلطات الرئيس الإداري ترقية المرؤوسين لينالوا درجات عليا في الوظيفة حسب ما قدموه من الكفاءة و المردودية التي تسمح بها القوانين واللوائح³.

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

وعلى كل حال فأن ممارسة هذه السلطات يجب أن يكون في إطار القانون وطبقا للقيود الواردة بالتشريعات حتى وإن رأى البعض أحيانا بعدم وجود ضرورة للنص عليها، وكل هذه

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 11.

² - المرجع نفسه، ص 11.

³ - حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص 294.

السلطات المذكورة تدخل في حيز التنظيم المعترف للرئيس الإداري، أما مجال إصدار القرارات و التعليمات فنجد أن للرئيس الإداري أن يصدر في أي وقت الأوامر الملزمة لمروؤسه بقصد تعريفه بالواجب عليه عمله أو الامتناع عنه، كذلك توجيه الموظفين إلى النصوص القانونية تشريعية أو لائحية أو حتى قرارات فردية واجبة التطبيق¹، وقد يتطلب الأمر أيضا إمدادهم بتفسير لهذه النصوص أو تعريفهم بكيفية تطبيقها.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة ليست امتيازاً للرئيس الإداري، وإنما هي مجرد نوع من الاختصاص يمارسه هذا الرئيس في حدود القانون ولما كان الأمر كذلك فإنه من حق المرؤوس أن يتظلم إدارياً من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها قضائياً².

ثانياً : سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس

وفيما يخص هذه المسألة نجد الرئيس الإداري يتمتع بسلطات واسعة في مواجهة الأعمال الصادرة عن مرؤوسه، ذلك أن هذه السلطة قد تأخذ صورة الإذن المسبق أو التصريح، بحيث أنه من غير المجال المرؤوس اتخاذ الإجراءات في مجال اختصاصه إلا بعد أن يحصل على إذن رئيسه و في مجال امتناع الرئيس الإداري عن إعطاء مرؤوسه، ذلك أن هذه السلطة قد تأخذ صورة الإذن المسبق أو التصريح، بحيث أنه من غير المجال المرؤوس اتخاذ الإجراءات في مجال اختصاصه إلا بعد أن يحصل على إذن رئيسه و في مجال امتناع الرئيس الإداري عن إعطاء مرؤوسه الترخيص والتسريح بمباشرة النشاط يمنعه المرؤوس عن الإتيان بهذا النشاط³، في هذه الحالة هنا تدخل تحت شاكلة التنسيق حيث يتوقف عمل المرؤوس على قرار رئيسه فتقول أن الرئيس الإداري قد قام بالتصديق على عمل المرؤوس.

فالقرار والتصديق كما هو معروف يقتضي ضرورة الحصول على موافقة الرئيس على التصرف حتى يعد صحيحاً، أما خروجه إلى حيز التقاد فيكون من تاريخ هذه المصادقة التي قد تأخذ صورة ضمنية و يتحقق ذلك في حالة مضي مدة معينة على قرار المرؤوس دون أن يقابل

¹ - المرجع نفسه، ص 294.

² - عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 15 .

³ - حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق، ص 195.

من جانب رئيسه باعتراض ما، شريطة أن يقرر المشرع صراحة أن يقابل مضي مدة معينة دون التزام الرئيس يعتبر في حكم الموافقة أو التصديق على قرار المروؤوس و يستطيع الرئيس أيضا في ظل هذه السلطة وقف قرار مروؤوس بمعنى إرجاء تنفيذه¹، فلا يترتب هنا آثار قانونية وذلك طوال فترة الوقف، كما يمكن للرئيس إلغاء قرارات المروؤوس طالما ينفرد بصفة الرئيس، ولهذا تعتبر سلطة الرئيس على أعمال مروؤوسه رقابة لاحقة وقد ينصب الإلغاء على القرار بكامله أو على جزء منه فقط، و ذلك إذا ما لاحظ الرئيس أن قرار مروؤوسه مخالف للقانون أو لعدم ملامته حتى ولم تكن هناك مخالفة قانونية قلم بها المروؤوس يبقى الرئيس دائما حق التعليب على أعمال مروؤوسه مقصد بذلك سلطة الرئيس الإداري في تحديد قرارات المروؤوس وهذا التحديد منا يفترض سبق قيام المروؤوس بمباشرة اختصاصه ليأتي الرئيس الإداري ويعدل فيه بما يراه مناسباً.

الفرع الثاني: آثار ممارسة السلطة الرئاسية

لما كانت السلطة الرئاسية تشكل في مضمونها فيدا حقيقيا يحد من سلطات هيئات عدم التركيز الإداري فإنه من الطبيعي أن تنقص من استقلالية هذه الأخيرة والحد يشكل واضح من سلطاتها وفي البداية تجدر التركيز بأن ممارسة هيئات عدم التركيز الإداري لسلطاتها التنظيمية وكذا سلطة اتخاذ القرارات تتوقف على تفويض صريح من الإدارة المركزية غير أن هذه الأخيرة في نفس الوقت تمارس على هذه الهيئات سلطة من نوع آخر تتعلق في بعض الأحيان بشخص المفوض، وهو في نفس الوقت المروؤوس وأحيانا أخرى بأعماله وهذا ما بيناه سابقا بفكرة السلطة الرئاسية.

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

¹ - حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص 196.

أولاً: عدم استقلالية هيئات عدم التركيز الإداري

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

1 - سلطة التوجيه

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

2- سلطة الرقابة والتعقيب

و تتيح هذه السلطة للإدارة المركزية بالعاصمة بالقيام بمجموعة من الصلاحيات فهي وحدها من تقوم بإجازة عمل هيئات عدم التركيز الإداري، و تملك تعديلها و إلغائها أو حتى سحبها.²

ولتفصيل هذه السلطة أكثر سنتناول هذه الصور كل على حدا³:

3- سلطة الإجازة أو المصادقة

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

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

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص16.

² - المرجع نفسه، ص19.

³ - المرجع نفسه، ص19.

4- سلطة التعديل

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

5- سلطة الإلغاء:

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

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

6- سلطة السحب

قد يتداخل و يتشابه مصطلح السحب مع مصطلح الإلغاء فيظن البعض أنهما نفس السلطة، لكن الحقيقة أنهما يختلفان في نقطة جوهرية تكمن في أن سلطة السحب تكون بأثر رجعي¹ ، ذلك أن للسلطة السلمية إزالة و إنهاء الآثار القانونية للتصرفات الصادرة عن إحدى الهيئات غير الممركزة على مستوى أقاليم الدولة المختلفة، و يكون ذلك بأثر رجعي بمعنى محو آثارها في الماضي والحاضر والمستقبل، و بالنظر إلى هذه السلطة وجب توافر شرطين رئيسيين لشرعية ممارستها:

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 22 .

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

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

ثانيا : تحمل الرئيس للمسؤولية الإدارية

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

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

المطلب الثاني: خضوع هيئات عدم التركيز الإداري للسلم الإداري

في المركزية الإدارية تكون الأجهزة الإدارية المختلفة هي مجرد فروع و أيدي الإدارة المركزية التي تتجسد في الحكومة المركزية بالعاصمة، وهكذا تكون مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة في حالة خضوع وتبعية الإدارة المركزية بالعاصمة، و مقتضى هذا أن يجمع موظفي

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 22 .

الدولة تحت ما يعرف بالسلم الإداري¹، لذلك نجد أن الوزير المختص يكون في القمة وينتهي بالموظفين من الدرجات الدنيا المنتشرين في مختلف أنحاء أقاليم الدولة، فالتردد إذن في التنظيم الوظيفي ينظر إليه من القمة إلى القاعدة وليس العكس، بمعنى أن الموظفين المتواجدين في المناصب أعلى في السلم الإداري ملاحظ أن مركزهم القيادي يفرض بالضرورة أن يتمتعوا بسلطات يمكنهم من خلالها أن يمارسوا هذا الدور القيادي، كذلك تساعد هذه السلطات في الدفع بعجلة النشاط الإداري ليتمكنوا من تحقيق الخدمات المرجوة منهم على أكمل وجه، ويفهم من هذا أن التبعية التدريجية تحتم خضوع الموظف المرؤوس لما يصدره رئيسه المباشر من تعليمات وأوامر ملزمة، ويتم ترتيب هذه التبعية في سلم إداري تدرجي من أعلى إلى الأسفل حتى أدنى درجات الإدارة وبهذا لا يمكن للمرؤوس أن يعترض على أوامر رئيسه، إذ على المرؤوس إذن التزام قانوني صارم بطاعة ما يصدره رئيسه من تعليمات وأوامر تمس شروط العمل.

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

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

¹ - محمد بكر حسين ، مرجع سابق ، ص 50.

² - عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 156.

الفرع الأول: واجب طاعة المرؤوس للرئيس

يصطلح على واجب طاعة المرؤوس للرئيس بالتبعية التدريجية والتي تعني خضوع الموظف لما يصدره رئيسه المباشر من تعليمات وأوامر ملزمة ويتم ترتيب هذه التبعية وفقا لسلم إداري تدريجي من أعلى إلى أسفل حتى أدنى درجات الإدارة، وفي ذلك لا يمكن للمرؤوس أن يعترض على أوامر رئيسه¹، و قد سبق لنا القول أن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسه ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها.

وواجب طاعة المرؤوس لرئيسه الإداري واجب مجمل قانونا، نجده في محتوى أحكام الأمر 03-06 ، حيث نصت المادة 40 منه على أنه : " يجب على الموظف في إطار تأديته مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيم المعمول بها"، وتأتي المادة 01/47 في نفس السياق وتضيف بالنص كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤولا عن تنفيذ المهام الموكلة إليه.

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

أولا: مضمون واجب طاعة المرؤوس لرئيسه

"لا نعني بواجب طاعة المرؤوس لرئيسه إهدار كرامة "، هذا المرؤوس إطلاقا أو منعهم إبداء رأيه أو التصرف في حدود القانون، بل إننا نريد القول فقط أنه على المرؤوس الإداري عدم الاستخفاف بأوامر رئيسه أو أن يضرب بها عرض الحائط، ومن هنا كان للمرؤوس حق إبداء رأيه ومناقشة رئيسه لها يصدر من قرارات عن هذا الأخير فيما يتعلق بمجال عمل المرؤوس، كذلك له أن يقترح ما يراه مناسبا لصالح العمل²، لكن دون أن يخرج عن حدود علاقة الاحترام المتبادلة الواجب وجودها بين الطرفين فليس هناك من ضرر إن وجدت وجهة نظر للمرؤوس حول مسألة معينة ودافع عنها، واجتهد في إقناع رئيسه الأخذ بها مادام ذلك يفعل بحسن نية في سبيل المصلحة العامة وأهم من ذلك غير خارج عن القانون ولا يحول

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

² - حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق، ص299.

واجب طاعة المرؤوس للرئيس في العمل بالدرجة الأولى وهذا دائما يكون في إطار الاحترام والتوقير اللازمين من هذا المرؤوس تجاه رئيسه وألا تكون الغاية من هذا العمل الكيد والإضرار بشخص الرئيس الإداري أو الغاية منه الإبلاغ للكشف عن المخالفة المبلغ عنها توصلا إلى ضبطها.

ونجد أيضا في واجب طاعة المرؤوس لرئيسه في العمل أن هذا الواجب لا يمنع من وجود حق معترف به للمرؤوس هو حق التظلم، فللمرؤوس الإداري تقديم التظلم أو الشكوى إلى رئيسه حول أمور تهمه في العمل أو قرارات تمسه بغض النظر عما إذا قبل الرئيس بإلغائها أو التحديد فيها كليا أو جزئيا قبل اللجوء إلى القضاء، لكن من الضروري و الواجب أن يكون مضمون التظلم بجمل وعبارات لائقة فلا يجدر بالمرؤوس الإداري التخلي عن واجب اللياقة في محاسبة رئيسه و استحق بذلك جزاء تأدية واجب الطاعة إذا يقتضي أن يطبق المرؤوس أوامر رئيس و يتمثل لها بالطاعة، ولا تعني بذلك تجريده من حقوقه أو المساس بكرامته بل نعني جوا من الاحترام المتبادل بين المرؤوس والرئيس الإداري¹.

ثانيا : آثار طاعة الرئيس للمرؤوس

لما كان السلم الإداري يشكل في مضمونه قيда على سلطات هيئات عدم التركيز الإداري كان له الأثر الواضح في الحد من هذه السلطات، وإن فتح المجال للحديث عن هذا الأثر يرجعنا بالضرورة إلى عدم استقلالية هذه الهيئات والذي سبق وأن تناولناه في تبعات السلطة الرئاسية، وحقيقة هذا التطابق يرجع إلى التداخل الموجود بين السلطة الرئاسية والسلم الإداري حيث يعتبران صورتين أو ركنين لمبدأ التدرج الإداري.

وعن هذه الآثار فيمكن أن نجعلها في القول أن المرؤوس الإداري بهذا الصدد مجبر على الامتثال لأوامر رئيسه والخضوع لسلطاته والعمل بغير ذلك يعرضه للجزاء²، وهذا ما يحصل تحديدا مع هيئات عدم التركيز الإداري والتي لا تملك إلا الامتثال للأوامر السلطة المركزية

¹ - حسين عثمان محمد عثمان مرجع سابق، ص294.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص16.

بالعاصمة والقبول بممارسة هذه الأخيرة عليها من سلطة التوجيه سلطة المراقبة سلطة الإلغاء وسلطة السحب كما بينا ذلك في السلطة الرئاسية).

الفرع الثاني: حدود طاعة المروءوس لرئيس الإداري

صحيح أنه من واجب المروءوس الإداري طاعة رئيسه في العمل، ويمثل لكل أوامره وقراراته، مادام لا يعني تجريد هذا المروءوس من حقوقه أو المساس بكرامته وإنما يعني احتراماً متبادلاً بين المروءوس ورئيسه الإداري¹، يدخل في إطاره عدم تجاوز المروءوس لحدود الأوامر الرئاسية، فإذا أمر الرئيس الإداري مروءوسه بتنفيذ أمر معين و تجاوز هذا الأخير الحدود الموصى بها فإنه وحده من يتحمل المسؤولية الكاملة وكأن أمر الرئيس لم يكن لكن بشرط أن يكون أمر الرئيس هنا مشروع، أما القول بعدم شرعية القرار الإداري الصادر من الرئيس الإداري فإن من شأنه أن يدخله في متاهة أخرى لذا يجب علينا دراسة كل حالة على حدة.

أولاً: الأوامر المشروعة

و في هذا الصدد يمكننا القول بأنه إذا كان الأمر صادر من الرئيس الإداري و يتمشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا مجال للشك بالزامية طاعة المروءوس²، غير أن هذا لا يمنع المروءوس من مناقشة رئيسه الإداري و يراجعه بشأن مسألة معينة مادام لم يتجاوز أخلاقيات الوظيفة.

و لهذا رأى الفقهاء بأن أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المروءوس قبل إصدار القرار، أي في المرحلة التمهيدية لإصداره³، وفي هذا تدخل الخيرة المهنية و كفاءة المروءوس الذي يفتح الباب للنقاش، أما في حالة ما إذا صدر القرار فإنه يصبح ملزماً للطاعة من جانب المروءوس من يوم صدوره.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 16.

² - المرجع نفسه، ص 17.

³ - المرجع نفسه، ص 17.

ثانيا : الأوامر غير المشروعة

صحيح أنه من واجب المروءوس الإداري طاعة رئيس في العمل و يمثل لكل أوامره و قراراته إلا أن هذا الواجب قد ورد عليه قيود ذلك أنه لا طاعة فيما هو غير مشروع و مخالف للقانون إذ يختلف الأمر هذا لو افترضنا أن الرئيس الإداري أمر مروءسه بارتكاب جريمة القتل علما أنها جريمة منصوص عليها و معاقب عليها بنصوص قانون العقوبات لذلك أن المشرع في هذه المسألة يخاطب الجميع بموجب قانون العقوبات.¹

فلا فرق بين الرئيس والمروءوس، فالجرائم غير المشروعة في القانون تبقى غير مشروعة و معاقب عليها وليس من صلاحيات الرئيس الإداري مهما كانت درجة أن يضيف عليها صفة الشرعية ولا أن يجعله سبب من الأسباب الإباحة وبذلك لا يستطيع المروءوس التشريع به إذا تأتى فعلا معاقب عليه قانونا تنفيذا لأمر رئيسه لذلك يكون على المروءوس إذا كان يعلم أن ما أمر بتنفيذ يندرج تحت طائلة التجريم بنصوص صريحة في قانون العقوبات، عليه في هذه الحالة أن يمتنع عن التنفيذ والا عرض نفسه للمسامة الجنائية، بل وأكثر من هذا لا يكفي الإفلات من العقاب أنه فعل ما فعل بحسن نية وإنما كان من المتعين عليه أن يثبت عدم ارتكابه للفعل المخالف للقانون و أن يعتقد مشروعية ما يفعل و أن يقوم اعتقاده على أسباب معقولة²، ولا يقف حد واجب طاعة المروءوس لرئيسه عند الجرائم المقررة في قانون العقوبات بل حتى وإن تعلق الأمر بارتكاب مخالفات لا تصل جسامتها إلى حد وقوعها تحت طائلة قانون العقوبات، فحتى هذا لا يعني المروءوس نفسه من المسؤولية، إلا إذا توفرت شروط معينة كأن يكون المروءوس قد نبه رئيسه كتابة إلى وجود مخالفة، حيث أن طاعة الرئيس لا تحول بين المروءوس و احترامه للقانون، و على ذلك إذا نفذ المروءوس الأمر المخالف للقانون بصفة تلقائية يعرض نفسه للمسؤولية عن فعله هذا.

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

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 301.

² - المرجع نفسه، ص 301.

و هذا الأمر هو الذي يحدد المسؤولية في شخص الرئيس لا المرؤوس¹, بمثابة الدليل و يمكن القول بأن السلطة الرئاسية ملزمة للمرؤوس الإداري بواجب الطاعة و بقوة القانون، لكن لا نعني بذلك طاعة المرؤوس لرئيسه طاعة عمياء، فالمرؤوس ليس آلة صماء تنفذ ما تؤمر به بدون تفكير، بل يجب على المرؤوس أن يعمل عقله كإنسان و كموظف مسؤول، فيمتنع عن ارتكاب الأمر الذي يتضمن ارتكاب جريمة يعاقب عليها القانون و ألا ينفذ الأوامر غير المشروعة الأخرى إلا إذا كان ذلك بعد تنبيه رئيسه إلى عدم مشروعيتها على أن تصل إليه مكتوبة، حتى يعفي نفسه من مسؤولية تنفيذها، و إن نفذ الأمر بصفة تلقائية يكون قد عرض نفسه إلى المسائلة و الجزاء.

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 302.

خاتمة

إن عدم التركيز الإداري أصبح ضرورة فرضتها مقتضيات العمل الإداري، حيث أصبح لا بد منه نظرا لصعوبة بل استحالة الاستمرار في انتهاج الصورة الأولى (التركيز الإداري)، وقد أثبتت فعاليتها و مكنت من تحقيق السرعة في انجاز العمل الإداري.

يعد إنشاء هيئات إدارية على مستوى الأقاليم مكسبا حقيقيا في التنظيم الإداري و هذا تطبيقا لفكرة عدم التركيز الإداري التي تهدف إلى تخفيف الأعباء عن السلطات المركزية و يعمل على تقريب الإدارة من المواطن، و بالتالي المحافظة على ديمومة و سيرورة العمل الإداري و القضاء تدريجيا على مظاهر البيروقراطية .

ومما سبق دراسته يمكن ان نخرج على النتائج التالية :

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

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

- إن عدم التركيز الإداري من شأنه خلق قيادات من الدرجة الثانية، حيث منح المرؤوسين سلطة اتخاذ القرار دون الرجوع إلى الرئيس، و من شأن ذلك تكوينهم وتدريبهم لتقلد المناصب القيادية في المستقبل.

- إن عدم التركيز الإداري يتحقق من خلال منح ممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو الأقاليم سلطة البت النهائي في بعض الأمور دون الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة بعد أن كانت في ظل التركيز الإداري، تقتصر سلطة إصدار القرارات على السلطة المركزية وحدها، إذ على ممثلي الأقاليم تقديم اقتراحات إلى الوزير و انتظاره حتى يقرر أي هو الوحيد

الذي له هذه الصلاحية، و الذي ينجم عنه تعطل مصالح المواطنين و البطئ في إنجاز المعاملات الإدارية، فعدم التركيز الإداري قضى على هذه الإشكالات و حسن صورة سير الوحدات الإدارية.

- إن عدم التركيز الإداري يتحقق عن طريق التفويض (تفويض الاختصاص، تفويض التوقيع) أي أن الوزير فوض بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه لينظروا فيها بصفة نهائية دون الرجوع إليه.

- إن عدم التركيز الإداري قرب الإدارة من المواطن حيث في الماضي كان يجب على المواطنين القضاء مصالحهم الذهاب إلى العاصمة لأن القرار مركز هناك و خاص بها وحدها، فاللجوء إلى هذه الصورة مكن المواطنين من تجنب الإجراءات الطويلة و الشاقة.

- إن تجسيد هذه الصورة لا يعني إضعاف السلطة المركزية لأن المرؤوسين يبقون خاضعين للسلم الإداري و السلطة الرئاسية، فكل ما يقوم به المرؤوسون من أعمال يملك الرئيس حق الرقابة عليها سواء السابقة من خلال سلطة التوجيه أو اللاحقة بعد إنجاز العمل من خلال تصديقه أو تعديله أو إلغائه، كما يملك سلطة على شخصهم فله سلطة نقلهم و تأديبهم.

- إن تطبيق عدم التركيز الإداري في الواقع يظهر من خلال الهيئات المتواجدة على مستوى الأقاليم التي تعتبر مظهرا للسلطة المركزية على مستوى هذه الأخيرة و الممثلة لها و تتمثل في الولاية و الدائرة، فالولاية تشكل مظهرا لعدم التركيز من خلال الوالي بصفته ممثلا للدولة و المديرية التنفيذية المتواجدة على مستوى الولاية و الدائرة تجسد عدم التركيز من خلال رئيس الدائرة بصفته ممثلا للدولة.

- إن هيئات عدم التركيز الإداري يعاني بعضها من انعدام النصوص القانونية التي تنظمها، حيث نجد أن الدائرة رغم وجودها المادي فهي لا تتمتع بوجود قانوني. كما أن هيئات عدم التركيز الإداري تعاني من مشكل و هو حرمانها من أهلية التقاضي.

- استئثار السلطة المركزية وحدها بصلاحية منح الاختصاصات لممثليها يجعلها تمنحهم صلاحية أخذ بعض القرارات في المجالات التافهة و غير المهمة و احتفاظها بالمجالات الهامة و هو ما يشكل نقطة ضعف الهيئات عدم التركيز الإداري.

الاقتراحات

من خلال النتائج السابقة توصلنا الى مجموعة من المقترحات يمكن تقديمها :

- مراعات المبادئ الديمقراطية في الإدارة لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية
- تزويد هذه الهيئات بصلاحيات التقاضي وذلك تخفيفاً على الولاية (الوالي) وجعله هو الممثل لهذه الهيئات، و هو ما من شأنه تسهيل الإجراءات على المواطنين عند مقاضاة هذه الهيئات.
- إعادة النظر في الإدارة المركزية التي من شأنها ان يخفف العبء عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية..
- فيما يتعلق بالمديريات التنفيذية فمن الأفضل زيادة فروعها و تعميمها على أكبر عدد ممكن من البلديات حتى يتمكن المواطنون من تحقيق حاجياتهم بصورة أفضل.
- إعادة النظر في توزيع الاختصاصات بين الهيئات المحلية الهيئات المركزية والمركزة على المستوى المحلي والتقليل من حدة الرقابة الوصائية والمالية الممارسة من طرف السلطة المركزية واستبدالها برقابة قضائية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

أ. الدستور

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 82 ، الصادرة في 30 ديسمبر 2020، المعدل والمتمم.

ب. القوانين والامور

1. القانون رقم ، 90-08 مؤرخ 08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية ، ملغى بالقانون رقم 11-10.

2. الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل

و المتمم بالأمر ، 11-02 مؤرخ في 23 فيفري 2011 ، الجريدة الرسمية عدد 12 صادرة في فيفري 2011 .

3. الأمر رقم 7-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 ، الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

4. القانون رقم 12-07، مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1422، الموافق ل 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، مؤرخة في 29 فيفري 2012.

5. الأمر رقم 06-03 ، المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جريدة رسمية 1 عدد 46 صادرة في 2006.

6. القانون رقم 11-10 ، مؤرخ في مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 جوان 2011 ، يتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية عدد 37 ، صادرة في 3 جويلية 2011.

7. الأمر 75-58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم جريدة رسمية عدد 48 ، صادرة في 2005.

8. الأمر رقم 58 - 75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم رقم 58-75 .

ت. المراسيم التنفيذية

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

2. المرسوم التنفيذي رقم 90-188 مؤرخ في أول ذي الحجة عام 1410 الموافق 23 يونيو سنة 1990 يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات (جريدة رسمية سنة 1990، عدد 26، صفحة 734-736).
3. المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 ، المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية، جريدة رسمية عدد 48 ، مؤرخة في 23 جويلية 1994.
4. المرسوم التنفيذي رقم 98-143 ، المؤرخ في 10 مايو 1998 ، المتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة ، الجريدة الرسمية عدد 29 ، مؤرخة في 13 ماي 1998.
5. المرسوم التنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية ، الجريدة الرسمية عدد 31 لسنة 1990 ، المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-305 الجريدة الرسمية عدد 41 لسنة 1991.
6. المرسوم التنفيذي رقم 96-265 مؤرخ في 3 أوت 1996. متضمن إنشاء سلك الحرس البلدي و يحدد مهامه و تنظيمه ، جريدة رسمية عدد 47 . صادرة في 1996.
7. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.

ث. الكتب

1. أحمد سلامة بدر، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، د، س ، ن.
2. بن ترجا الله علي، موقف القضاء الإداري الجزائري من أهلية الدائرة في التقاضي، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية، العدد الخامس، جامعة زيان عاشور، الجلفة.
3. بولمخ سليم، بولفلل خالد، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية، 07-12 مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص منازعات إدارية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية الادارية، 2016-2017.

4. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 2004.
5. داود ابراهيم ، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2011-2012.
6. زهدي يكن، القانون الإداري، ج1، ط1. المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، 1995.
7. سعيود زهرة، عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 2 ،كلية الحقوق والعلوم ،السياسية، 2019- 2020.
8. سميرة ابن خليفة، الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في القانون الجزائري وعلاقتها بالجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد الثالث، جامعة طاهري محمد، بشار، الجزائر، ديسمبر، 2018.
9. عبد الغني البيسوني، القانون الإداري ، دار نشأة المعارف، مصر، 1991.
10. عبد الغني بيسوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، جلال حربي وشركائه، دب،ن، 2006.
11. عصام علي الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، د.س.ن، د.ب.ن.
12. علاء الدين عشي، علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.
13. علي خطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الاقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 02، 1989.
14. علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، د.س.ن.
15. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ط3، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
16. عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر ، الجزائر ، الطبعة 1، 2012.

17. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014 .
18. عمار بوضياف، التنظيم الإدارية في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2014.
19. عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 4، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
20. عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1984 ص 188.
21. العيداني سهام، دور الوالي في تطوير عدم التركيز الإداري، مجلة القضايا المعرفية، المجلد 1، العدد 4، الجزائر، 2020.
22. فريجة حسين، شرح القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009.
23. مبارك محمد الصالح، البلدية الجزائرية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداريين، مجلة الإحياء، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 21، العدد 28، جانفي 2021.
24. محمد الصغير بعلي ، دروس في المؤسسات الادارية، منشورات الجامعية، باجي مختار، عنابة، د.س.ن.
25. محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون رقم طبعة، 2013.
26. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، ط 1 ، 2007.
27. محمد جليل، المركز القانوني للوالي في القانون الج ازئري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة د. الطاهر موالى سعيدة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق ، 2015-2016.
28. محمد عبد الله حمود، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، جامعة العلوم التطبيقية، البحرين، 2007.

29. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1973.
30. ناصر محمد بوغزالة، مطبوعة بعنوان محاضرات في الأحكام العامة في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر1، 2009-2010.
31. هاني علي الطهاري، قانون الإدارة المحلية، "الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا" دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، عمان، 2004.
32. هاني علي الطهاري، قانون الإدارة المحلية، "الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا" دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، عمان، 2004 .

فهرس

رقم الصفحة	العنوان
ا	الإهداء
ب	شكر وتقدير
03-01	مقدمة
40-04	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لهيئات عدم التركيز الإداري
05	المبحث الأول: مفهوم عدم التركيز الإداري
06	المطلب الأول: تعريف عدم التركيز الإداري وتمييزه عن المصطلحات المشابهة له
05	الفرع الأول: تعريف عدم التركيز الإداري
08	الفرع الثاني: تميز عدم التركيز الإداري عما يشابهه من مصطلحات
08	أولاً : عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية
09	ثانياً: التركيز الإداري وعدم التركيز السياسي
10	ثالثاً: عدم التركيز الإداري والتركيز الإداري
11	المطلب الثاني: أركان عدم التركيز الإداري
12	الفرع الأول: تركيز الوظيفة الإدارية للدولة في يد ممثلي الإدارة المركزية في إقليم الدولة
12	أولاً: تمثل ممثلي الإدارة المركزية في الأقاليم و مناطق الدولة
13	ثانياً: منح الإدارة ممثليها بعض الاختصاصات
13	الفرع الثاني: خضوع ممثلي الإدارة المركزية في إقليم الدولة للسلم الإداري والسلطة الرئاسية
15	المبحث الثاني: هيئات عدم التركيز الإداري
15	المطلب الأول: الوالي من هيئات عدم التركيز الإداري

15	الفرع الاول : الإطار العضوي للوالي
15	أولا : كيفية تعيين الوالي
16	1-الشروط العامة
16	2-الشروط الخاصة
16	ثانيا : انتهاء مهام الوالي
16	1- الاسباب العادية لانتهاء مهام الوالي
17	أ-التقاعد
17	ب-الاستقالة
18	ج-الوفاة
18	2- الاسباب غير العادية لانتهاج مهام الوالي
18	الفرع الثاني: الإطار الوظيفي للوالي
19	أولا : الأجهزة الإدارية الموضوعة تحت سلطة الوالي
19	الأمانة العامة
19	2-المفتشية العامة
20	3-الديوان
20	4- الدائرة
20	ثانيا: صلاحيات الوالي
20	1- صلاحيات الوالي كممثل للدولة
22	2- صلاحيات الوالي كممثل للولاية
22	أ- صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية
22	ب- في مجال التنفيذ
22	ج- في مجال الإعلام
22	المطلب الثاني: الدائرة ضمن هيئات عدم التركيز الإداري
23	الفرع الأول: الإطار القانوني للدائرة

23	أولاً: تعريف الفقهي للدائرة
23	ثانياً: التعريف التشريعي
24	الفرع الثاني: الدائرة بين الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية
26	أولاً: رئيس الدائرة
26	1- تصنيف منصب رئيس الدائرة
26	2- الشروط المطلوبة لتعيين رئيس الدائرة
27	أ- شروط عامة:
27	ب- شروط خاصة
28	3: حقوق رئيس الدائرة
29	4 - التزامات رئيس الدائرة
30	ثانياً: مصالح الدائرة
30	1: الأمين العام للدائرة
30	2 مكاتب الدائرة
31	أ: مكتب التنظيم والشؤون العامة
31	ب: مكتب الشؤون الإدارية والمالية
31	ج: مكتب الشؤون الاقتصادية والتخطيط
31	د: مكتب الشؤون الاجتماعية
31	ثالثاً: صلاحيات رئيس الدائرة باعتباره ممثل الدولة مساعداً للوالي
33	المطلب الثالث: هيئات عدم التركيز الإداري على مستوى البلدية
33	الفرع الأول: رئيس البلدية ضمن هيئات عدم التركيز الإداري
34	أولاً: منصب رئيس البلدية
34	1- طريقة تنصيب رئيس البلدية
35	2- إنتهاء مهام رئيس البلدية
35	أ- الإستقالة
36	ب- التخلي

37	ج- الوفاة
37	د - الإقصاء
38	الفرع الثاني: مهام رئيس البلدية كممثل للدولة
70-41	الفصل الثاني الإطار العملي لهيئات عدم التركيز الإداري
42	المبحث الأول: أساس الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري
43	المطلب الأول : تفويض الاختصاص
44	الفرع الأول: التكريس القانوني لتفويض الاختصاص
45	أولا:الأحكام الدستورية
45	ثانيا: الأحكام القانونية
46	الفرع الثاني: مضمون تفويض الاختصاص
47	أولا:شروط تفويض الاختصاص
47	1-وجود نص قانوني يجيز التفويض
47	2-أن يكون التفويض جزئيا لا كليا
48	3-أن يكون التفويض محدد المدة
48	4-التفويض للسلطة لا للمسؤولية
48	5-لا تفويض في تفويض الاختصاص
49	ثانيا : آثار تفويض الاختصاص
50	المطلب الثاني: التفويض بالتوقيع
51	الفرع الأول: التكريس القانوني لتفويض التوقيع
51	أولا :النصوص القانونية
52	ثانيا:اللوائح التنظيمية
52	الفرع الثاني: مضمون تفويض التوقيع
53	أولا : شروط التفويض بالتوقيع
53	1-وجود نص قانوني يجيز التوقيع
53	2-تفويض التوقيع يكون كلي وليس جزئي

54	3- من حيث مدة التفويض بالتوقيع
54	4- التفويض للتوقيع لا للمسؤولية
54	5- لا تفويض في تفويض التوقيع
55	ثانيا: آثار التفويض بالتوقيع
56	المبحث الثاني: قيود الاعتراف بسلطات هيئات عدم التركيز الإداري
57	المطلب الأول: خضوع هيئات عدم التركيز الإداري للسلطة الرئاسية
58	الفرع الأول: نطاق السلطة الرئاسية
59	أولا : سلطة الرئيس الإداري على شخص المرؤوس
60	ثانيا : سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس
61	الفرع الثاني: آثار ممارسة السلطة الرئاسية
62	أولا: عدم استقلالية هيئات عدم التركيز الإداري
62	1 - سلطة التوجيه
62	2- سلطة الرقابة والتعقيب
62	3- سلطة الإجازة أو المصادقة
63	4- سلطة التعديل
63	5- سلطة الإلغاء
63	6- سلطة السحب
64	1-6- من حيث الموضوع
64	2-6- من حيث المدة
64	ثانيا : تحمل الرئيس للمسؤولية الإدارية
64	المطلب الثاني: خضوع هيئات عدم التركيز الإداري للسلم الإداري
66	الفرع الأول: واجب طاعة المرؤوس للرئيس
66	أولا: مضمون واجب طاعة المرؤوس لرئيسه
67	ثانيا : آثار طاعة الرئيس للمرؤوس
68	الفرع الثاني: حدود طاعة المرؤوس للرئيس الإداري

68	أولاً: الأوامر المشروعة
69	ثانياً : الأوامر غير المشروعة
72	الخاتمة
80-75	قائمة المصادر والمراجع
86-81	الفهرس
87	الملخص

الملخص

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

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

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

Resume

Increasing the area of the state, increasing the population density and the diversity of administrative activity prompted the authority to search for a permanent strategy aimed at achieving the growing requirements of its citizens in the shortest possible time, and this can only be able to install administrative bodies to embody the idea of non-administrative focus and give some employees and affiliated with the capital some Specializations as the authority to make decisions and organization without referring to them.

These administrative bodies are distinguished from the rest of the central and decentralized administrative bodies (President of the Republic, Prime Minister, Municipal People's Assembly, State People's Assembly,), as they differ from the central administrative bodies, as the latter is limited to the authority in one hand while distributed to the non-non-bodies Administrative focus.

As for decentralized bodies, they enjoy the moral personality and its independence from the central authority through the existence of regional interests distinct from national interests while subjecting the guardianship of the central authority, and the field of recognition of the administrative non-focus bodies is based on a basis represented in the delegation of jurisdiction and the mandate of signing while submitting to the principle of the presidential authority And the administrative ladder of the competent minister.