



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique Et Populaire

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère De L'enseignement Supérieure Et De La Recherche Scientifique

جامعة غليزان

Université De Relizane

كلية الحقوق

قسم القانون العام

مطبوعة بيداغوجية بعنوان:

الإدارة المركزية

محاضرات أقيمت على طلببة السنة أولى ماستر تخصص قانون إداري

من إعداد الأستاذ:

الدكتور بلويس إبراهيم

السنة الجامعية 2024/2023

مقدمة

تعتبر الإدارة من أهم الهياكل التي لا يمكن الإستغناء عنها في بناء الدول وترسيخ مبدأ النظام العام، منذ وجود الدولة التقليدية التي كانت مهمتها تتحصر في الحراسة والدفاع والأمن حتى أطلق عليها الفقهاء بالدولة الحارسة لعدم تدخلها في حياة الأفراد فيما بينهم، ولهذا الخصوصية إرتبط مفهوم وجودها بالإدارة المركزية واعتمدت على هذا النظام الإداري الذي يتلائم مع خصوصية ما يتطلبه أي نظام مهما اختلفت صفاته أو تركيبته.

إن أهمية النظام المركزي تتجلى أكثر حسب كل شكل من أشكال الدول وتوجهها السياسي الذي يزيد أو ينقص من نفوذها وتغلغلها داخل الحياة الإجتماعية والسياسية، ولكن الدارس في علم الإدارة والقانون الإداري يجد أن للدولة مهام منوطة بها لا يمكن القيام بها ما لم تستعمل الوسائل القانونية المتاحة في المجال الإداري لأجل الوصول إلى الهدف المسطر ومن هذه الوسائل الإدارة المركزية.

فنظام الإدارة المركزية يبدو واضحا بل من الحتمي إنتهاجه وخاصة بعد ظهور وتطور الحياة وتشعبها ب بروز أنشطة تجارية وصناعية وإقتصادية ومرافق متطورة التي تستلزم خطط تنموية ومسايرة الحدث حسب كل وقت ورهان.

ومن أجل التطرق إلى دراسة هذا الموضوع وجب علينا أن نبرز بعض النقاط لتوضيح ودراسة هذا المقياس ومن أهمها:

☞ إن لدراسة الإدارة المركزية أهمية بالغة في التخصص القانون الإداري لأنها المدخل الرئيسي لمعرفة وتسيير الهياكل الإدارية .

☞ تعتبر الإدارة بصفة عامة والإدارة المركزية بصفة خاصة المؤشر الرئيسي في تطوير وحسن التسيير للمرافق العمومية بأنوعها الإدارية والتجارية والخدماتية.

التنبؤ والتحكم في المستجدات وتطورات المجتمع ومواجهته بآليات قانونية وفق كل المستجدات.

تحليلنا دراسة الإدارة المركزية إلى روح التطلع لنوعية القرارات السياسية والإدارية ومعرفة درجة تطور المجتمع.

المساهمة في إثراء مبادئ العلوم الإدارية، إذ تعتبر هذه المادة ذات أهمية في التسلسل الإداري في هرم إصدار القرارات الإدارية.

إطلاع الطالب بدراية وأهمية القانون الإداري وصلاحيات الهيئات المركزية وقواعد التعيين وإتخاذ القرار.

ومن هنا وجب علينا أن ندرس هذا المقياس من خلال المحاور التالية:

- المحور الأول: مفهوم الإدارة المركزية
- المحور الثاني: نظام المركزية الإدارية
- المحور الثالث: نظام اللامركزية الإدارية
- المحور الرابع: هيكل الإدارة المركزية

المحور الأول: مفهوم الإدارة المركزية

إن التنظيم الإداري يتأثر في كل الأنظمة بالسياسة المنتهجة من قبل الفئة الحاكمة وكذلك المجتمع المحيط به، وكما سبق ذكره أن الدول التقليدية ميزتها ظاهرة تركيز السلطة في يد واحدة أو مجموعة من الأفراد ممثلين في نظام حاكم لتمكين هذه الفئة من بسط نفوذها لضمان قوة وهيبة الدولة وتأمين المصالح الإجتماعية والإقتصادية والسياسية لفرض النظام العام ومحافظة على كيانها.

أولاً: تعريف الإدارة المركزية

إن مفهوم الإدارة المركزية يقصد به تركيز السلطة الإدارية في يد واحدة وتعود صلاحية إصدار القرارات على مستوى الهرم السلطوي فقط أي حصرها في ممثلي الحكومة في العاصمة وعدم مشاركة السلطات المحلية، ويعني ذلك توحيد الإدارة والإنفراد المطلق في إتخاذ القرارات الإدارية وهذا مما يدفع إلى توحيد القرارات وعدم التجزئة، ويتم حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوع للرقابة الرئاسية التي يمارسها الوزير المختص

إذن فإن المركزية الإدارية نظام إداري يتميز بربط كل المرافق العمومية بمركز وحيد يتمثل في الحكومة فكل القرارات تصدر من المركز وتظل جميع المناطق خاضعة لرقابة الدولة وتحت تصرفها.¹

¹ - مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية-درسات

هذا فيما يخص مفهوم الإدارة المركزية، أما مفهوم الإدارة بمفردها فإنه يتسع مفهومه ويمكن أن نتطرق إليه من الجوانب التالية:

لكي نعرف هذا المصطلح وجب علينا التطرق إلى التعريفين مع اللغوي والإصطلاحي.

01-التعريف اللغوي: هي كلمة مشتقة من فعل أدار وهي تعني خدمة الآخرين وتقديم العون لهم.

02-التعريف الإصطلاحي: لقد تعددت التعريفات باختلاف الزوايا والتوجهات الفكرية والإدارية والسياسية والاجتماعية ونذكر منها:

- عملية تخطيط وتنظيم والتوظيف والتوجيه والتنسيق للمشاريع والنشاطات بقصد تحقيق الأهداف المرجوة، كما يذكر بيتر " بأنها الابتكار والتسويق معا " تتكون الإدارة من عدة وظائف التي تسعى إلى بناء سياسة مكتملة بإستعمال الوسائل التالية: تخطيط، تنظيم، مراقبة وتوجيه.

- وتعرف كذلك بالنشاط المسؤول عن إتخاذ القرارات وصياغة الاهداف بإعتمادها على الوسائل المعروفة والمتفق عليها(التخطيط، والتوجيه، الرقابة والتقييم)، أي هي مجموعة متكاملة من الخبرات والمهارت والقدرات أغلبها مكتسبة بالتعلم والتدريب، كما أنها لاتخلو من الفطرة والمورث وهذا راجع إلى طبيعة التعامل في المجال الإداري ويعرف بالعرف الإداري.

- وعرفها كذلك ديل بيش "Dale beah بأنها عملية إستخدام الموارد من المواد الخام والعنصر البشري لتحقيق أهداف معينة.

- وذكر أستاذ أحمد رشيد "علم الإدارة العامة هو العلم الذي يهتم بالعملية الإدارية في الجهاز الإداري للدولة"

- أما بمفهومها الضيق في مجموعة الهياكل التابعة للدولة والمكلفة بتنفيذ سياستها في مختلف المجالات الشؤون العامة، ويختلف النشاط الإداري بصفة جوهرية عن نشاط الأفراد من حيث الغاية التي يسعى إلى تحقيقها وهي تنفيذ القوانين التي تدخل في صميم السلطة التنفيذية، تلبية حاجيات اليومية لأفراد المجتمع والقيام بالأعمال المادية.

ثانيا: تعريف النشاط الإداري:

هو تلك القواعد التي تحكم حركية الإدارة وكيفية قيامها بوظائف وتتجسد في صورتين هما:

01- الصورة الأولى: تتعلق بالتصرفات والإجراءات التي تقوم بها الإدارة الرامية إلى الحفاظ على النظام العام، والتي ينظم من خلالها الحريات العامة في إطار ما يطلق عليه بالضبط الإداري.

02- الصورة الثانية: وتتمثل في مختلف أشكال تدخل الإدارة العامة المتعلقة بالخدمات المتنوعة التي تؤديها للأفراد تلبية لاحتياجاتهم وهذا ما يعرف عند فقهاء القانون الإداري بالمرفق العام.

تعتمد الإدارة على وسائل لكي تحقق أهدافها وهي:

-المال العام

-الوسائل البشرية

-الوسائل القانونية

ثالثاً: مفهوم الإدارة العامة:

بعد التطرق إلى مفهوم الإدارة والنشاط الإداري وجب علينا تحديد معنى مصطلح الإدارة العامة، بإعتبارها الهيكل الذي تركز عليه السلطات المركزية واللامركزية في تطبيق برامجها وخططها للوصول إلى تحقيق المصلحة العامة.

اختلفت المفاهيم حسب كل منظور وتخصص فعلم الإدارة في منظور هنري فايول الذي عمل على تطوير النظرة الإدارية وكان له مؤلف بعنوان الإدارة العامة والصناعة عام 1916، يذكر بأن جوهر الإدارة هو التنبؤ قبل حدوث الأشياء، في فكر فايول القائد له بعد النظر والقدرة على توقع المستقبل، بحيث يدرس كل الافتراضات وتوقع أصعبها ويختصر علم الإدارة في التنبؤ، والتخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والمرافقة.

-هي عبارة عن مجموعة من الوسائل والأجهزة التي تعتمد عليها السلطة السياسية والتنفيذية لتنفيذ برامجها وأهدافها لخدمة المواطنين في جميع الجوانب (الاجتماعية والثقافية والاقتصادية) أي بصفة عامة الحياة اليومية في شكل تقديم خدمات ومتطلبات وهذا وفق المعيار العضوي.

-نقصد بالمعيار الموضوعي النشاط التي تقوم به الاجهزة الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة متمثل في مجموعة الخدمات التي تقدمها السلطة لاشباع حاجيات المواطنين وتعرف كذلك الوظيفة الإدارية التي تقدم خدمات لتلبية حاجيات العامة.

وفي الاخير يمكن تعريف الإدارة العمومية بأنها الهياكل التابعة للدولة والمكلفة بتنفيذ سياستها في مختلف الشؤون العامة لتحقيق المصلحة العامة وإرساء القواعد الحقيقية للبنية التحتية.

وتعرف كذلك بأنها عملية تخطيط وتنظيم وصنع القرار وقيادة ورقابة أنشطة أعضاء المنظمة باستخدام لكل الموارد التنظيمية والبشرية والمالية والمادية والمعلوماتية بغرض إنجاز أهداف المنظمة بكفاءة وفعالية²

وهي مجموعة الجهود الجماعية والعمليات الإدارية التي تسهر عليها مجموعة من المؤسسات العامة الخدماتية العمومية الغرض منها تنفيذ السياسة العامة للحكومة وتحقيق الصالح العام في المجتمع.

ونستخلص أن الإدارة العامة *pupile administratiom* يقصد بها جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة أي هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية وتعتمد على التخطيط والتنظيم والتوجيه وفق منظومة موحدة.

1-نشأة وتطور علم الإدارة :

ينسب علم الإدارة الحديث إلى المبادئ التي وضعها العالم فريدريك تايلور والذي لقب بأب الإدارة العلمية، وقد وضع مبادئها سنة 1911 في كتاب أصدر بعنوان الإدارة العلمية ويرجع تاسس علم الإدارة العامة والصناعة كذلك إلى هنري فايول بحيث اصدر كتاب الإدارة العامة والصناعة.

وأسس فريدريك تايلور مدرسة و إعتد فيها على الفكر التنظيمي مما أحدث ثورة في الولايات المتحدة الأمريكية في حركة التصنيع، وهذا ما ساعد على نهوض حركة التصنيع وتطور الصناعة وعرف هذا الإتجاه بالإدارة العلمية التي كانت تعتمد على عاملين أساسين هما الحركة والزمن.

²- الخشروم محمد مصطفى مرسي، نبيل محمد، إدارة الأعمال المبادئ والمهارات والوظائف، الرياض مكتبة الشقري

أما فيوم المنظور القانوني لا يوجد فرق بين الإدارة العمومية والإدارة العامة، ويرى رجال وفقهاء القانون أن تعريف الإدارة العمومية يتخذ معيارين، المعيار العضوي والمعيار المادي أو الوظيفي أو الموضوعي

2- خصائص علم الإدارة:

يتميز علم الإدارة عن باقي العلوم بخصائص يتفرد بها عن باقي العلوم ومنها:

- أ- **الإدارة عملية مستمرة**: إن بناء المؤسسات وتسييرها من قبل الإدارة لهو الضامن والكفيل لديمومة النشاط رغم تداول الأشخاص على عملية التسيير، فالثوابت والأهداف التي تأسست من أجلها لا تتغير رغم تداول فرق التسيير .
- ب- **نشاط متخصص**: عند تأسيس مؤسسة ما فيجب تحديد الأهداف وتخصص النشاط المراد مزاولته وفق القوانين والتنظيمات المعمول بها
- ج- **الإدارة علم جامع**: علم الإدارة جامع لكل العلوم بحيث يجمع بين العلوم القانونية والاجتماعية والسياسية والإقتصادية، أي أن الإدارة تحتاج إلى القوانين للفصل في الإشكالات وتحديد المهام كما أنها تعتمد على علم الإقتصاد والنظريات الإقتصادية لمعرفة المتغيرات، وتحتاج إلى علم الاجتماع لمعرفة تسيير الموارد البشرية ولا يمكنها تجاهل علم المالية لأنه يعتبر العصب و المورد الأساسي، كل هذه المتغيرات تتحكم في نجاعة وفعالية العلم الإداري الذي ينعكس بضرورة على الاداء والإنتاج.
- د- **الإدارة نشاط شامل**: تتمثل هذه الخاصية في أن عمل الإدارة يحتوي مجموعة من النشاطات كا التسيير والتخطيط والتنظيم والمراقبة والتوجيه من أجل الوصول إلى العملية الإنتاجية أو الأهداف المسطرة التي وجدت المؤسسة الإدارية من أجلها.

المحور الثاني: نظام المركزية الإدارية

إن وجود الإدارة له أهمية قصوى في بناء الدول لما لها من مكانة في تسيير الأمور الداخلية والخارجية والمحافظة على ديمومتها ولا يمكن أن نتصور دولة بدون إدارة مركزية ولكن التنظيم الإداري يتأثر حسب كل نمط الحكم بصورة واضحة بالظروف السياسية والاجتماعية والإقتصادية وحتى التاريخية التي تحدد و تفرض النظام السياسي المنتهج الذي ينعكس على طبيعة النظام الإداري.

تقوم السلطة التنفيذية في نظام المركزية الإدارية بسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق، إذن فالمركزية الإدارية نظام إداري يتميز بربط كل المرافق العمومية بمركز واحد وهو الحكومة المركزية التي تصدر القرارات من منبع واحد دون مشاركة السلطات المحلية

ونطرح الإشكال التالي فما هو مضمون النظام المركزي؟

أولاً: معنى المركزية الإدارية:

ارتبط هذا المفهوم مع بداية ظهور الدولة وبداية ترسيخ الأنظمة، بحيث يقوم على مبدأ التوحيد وعدم التجزئة وحصر السلطة الإدارية في السلطة التنفيذية الموجودة في هرم السلطوي، وربط كل المرافق العمومية بمركز واحد المتمثل في الدولة³، وتهيمن هذه الأخيرة على جميع الصلاحيات (التخطيط، التوجيه، الرقابة، والتنسيق) والتحكم وفرض جميع القيود على الهيئات الموجودة في القاعدة وإلزامها بتطبيق جميع القرارات الصادرة من أعلى الهرم الإداري إلى أسفله، كما تعتمد على التوجيه والرقابة فيتشكل سلم إداري للموظفين بين الرئيس والمرؤوس.

³ - عبد القادر مساعد وأحمد اجمعون، التنظيم الإداري، الطبعة 2005، ص 22.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الهيئات الإدارية التي على الهرم السلطوي ليست بالضرورة هي من تقوم بأعمال على المستوى القاعدة ولكن بالأوامر والتوجيهات التي تقيد بها الموظفين على مستوى الهيئات المحلية، أي هناك تبعية كاملة ولاوجود لإستقلالية القرار، وإن وجدت هيئات محلية فإنها لاتتمتع بالشخصية المعنوية بل تخضع لسلطاتها المركزية الشبه المطلق⁴.

وكخلاصة تعني المركزية الإدارية حصر صلاحيات القرار وتجميعها في يد سلطة واحدة رئسية تتفرد بالبت في جميع الإختصاصات للوظيفة الإدارية، ويرتكز هذا النظام على أركان وهي:

1- أركان المركزية الإدارية :

يعتمد النظام المركزي على دعامتين والتي بفضلها يتم تسيير وتنفيذ القرارات وربط القاعدة بالهرم السلطوي، وتضمن له الإستمرارية وسهولة التسيير من الإدارة المركزية وهما:

أ- تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية:

إن تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية هو استئثار بكل السلطات المخول لها إداريا وتجريد أعوان الإدارة المحلية من جميع الصلاحيات في مختلف الاجهزة والنواحي من سلطة القرار وإنفراد به دون سواها، ويشرف الوزراء على جميع المرافق العامة وإشراف عليها⁵.

فالمركزية الإدارية تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، وهذا لايعني احتكار جميع الأنشطة. والوزير هو من يقوم بها على جميع الأقاليم، بل يعتمد على موظفين ويكلفهم بمهام دون إعطاء الحرية في التحكم بل يتم تقيد قراراتهم، وفي حالة

⁴ - مفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2011، ص26.

⁵ - توفيق السعد، مدخل لدراسة القانون الإداري، سنة 2006، ص77.

وجود خلل أو تعسر أمر ما يدفعهم إلى الرجوع إلى مصدر القرار أي العاصمة من أجل البت في المشاكل العلقية وهذا ما يسمى الانفراد المطلق في صياغة القرارات الإدارية⁶.

إن الوزير مختص بكل كبيرة وصغيرة في إقليم الدولة وهذا يستحيل إسقاطه على الواقع العملي، نظرا لتعدد المصالح وكثرة الأقاليم وتشابه المشاكل وإختلافها ويقصد بهذا هو الإشراف على ممثليه في الأقاليم والهيمنة على قراراتهم وتوجيهها⁷.

ب- خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية:

إن طاعة الرؤساء تعتبر من الركائز التي يعتمد عليها النظام المركزي، وهي بمثابة العمود الفقري في جميع الإدارات ويكون منطق الطاعة والخضوع لأحكام القوانين والتشريعات.

إن فرض إحترام أوامر الرؤساء والتدرج السلمي الذي يتجسد في علاقة التدرج الهرمي الذي ينشأ بين الرئيس والمرؤوس داخل كل وحدة إدارية متجسد في رابطة إدارية مدعومة بالإلتزام بالطاعة وتنفيذ الأوامر.

ب1- معنى الطاعة في مفهوم النظام المركزية الإدارية:

فالأعمال الإدارية تسير بالقوانين، واللوائح التنظيمية والتنفيذية قد تكون قاصرة في مواجهة التغيرات التي تشهدها الحياة اليومية والأعمال الإدارية أكثر مرونة وتطورا وهذا يرجع إلى خاصية القوانين الإدارية من مرونة وسرعة التطور لأنها تتماشى مع الظروف والمتغيرات، هذا ما يدفعنا إلى الرجوع إلى الرئيس من أجل سد الفراغ القانوني أو التشريعي عن طريق

⁶ - مصطفى الخطابي، القانون الإداري والعلوم الغدارية، سنة 2005، ص53.

⁷ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، 2007، ص156.

إصدار أوامر وتعليمات لمواجهة المستجدات وهذا يدخل في إطار نظام خضوع المرؤوس لرئيس والرجوع إليه أي طاعة الرئيس في إصدار الأوامر⁸.

ب1- تعريف واجب الطاعة المرؤوس للرئيس:

هناك تعريف الواسع والضيق ونحن نكتفي بالتعريف الضيق الذي يخدم موضوعنا ونعرج على التعاريف الفقهية والقضائية والتشريعية من أجل بيان وتوضيح هذا المفهوم

ب3-التعريف الفقهي للطاعة المرؤوس للرئيس:

يعرفه الدكتورى عاصم عجيلة " كل تعبير متضمن أداء عمل والامتناع عن عمل أو تحذير للتحوط من واقع حدث يصدر من الرئيس يختص لإصداره إلى المرؤوس يختص بتنفيذه تربطه علاقة وظيفية"

ونستنتج من هذا التعريف لكي يكون هناك أمر واجب الطاعة يجب توفر الشروط

التالية:

- وجود علاقة وظيفية قانونية عامة بين مصدر الأمر ومنتلقيه.
- أن تكون عبارة الأمر متضمنة أمرا أو نهيا أو تحذيرا.
- أن يكون مصدر الأمر مختصا قانونا بإصداره.
- أن يكون منتلقي الأمر مختصا بتنفيذه قانونا.

⁸ - لجلط فواز ، واجب الطاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ص119.

ب3-التعريف القضائي للطاعة للرئيس للمرؤوس:

جاء في قرار المحكمة العليا بمصر 05-06-1965 والذي قضى بطاعة الرؤساء على المرؤوسين في تنفيذ ما يصدرونه من أوامر وقرارات إحترامه بقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس.

خاصة القول أن الفقه والقضاء كان لهم نفس الواجهة في تعريف الطاعة.

ثانيا- الأساس القانوني في طاعة المرؤوس للرئيس:

الموظف المرؤوس ملزم بتطبيق القوانين واللوائح وهذا يعتبر أمر مسلم به، ولكن هناك أوامر ونواهي يتلقاها المرؤوس من رئيسه لا تدخل ضمن القواعد القانونية ولكن تفرضها الحاجة الإدارية والظروف المحيطة والمتداخلة ضمن العمل الإداري والتخلف عنها أو رفضها يرتب عقوبات حددها قانون الوظيفة العمومية في الفصل الثاني من الباب السابع تحت عنوان النظام التأديبي وبتحديد المادة 163 وهي التي يندرج تحت طائلتها طاعة المرؤوس للرئيس⁹.

طاعة المرؤوس لرئيسه من الثوابت التي جسدها القوانين ويجب على المرؤوس أن ينفذ ما يصدر إليه من رئيسه من أوامر والقرارات المتعلقة بالوظيفة، وهذا ما جاء به المشرع الجزائري من خلال إصدار قانون الوظيفة العمومية ونص بعض المواد.

ونص قانون (03/06) المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية في الباب الثاني تحت عنوان الضمانات وحقوق الموظف وواجباته وذكر المشرع في المادة 40 حيث نص "يجب

⁹ - المادة (163) من الأمر رقم (03/06) مؤرخ في 19 جمادي الثانية عام 1427 الموافق ل15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية 46.

على الموظف في اطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

كما أشار نفس القانون في نفس الباب في المادة 52 إلى واجب الإحترام والطاعة بين الرئيس والمرؤوس " يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسه.¹⁰

وجاء في نص المادة 180 من نفس القانون " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها بما يأتي:

-رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.

ولكن هنا يثار تساؤل حول تنفيذ أوامر الرئيس وطاعته هل هي طاعة مطلقة أم حسب الأوامر ومشروعيتها؟¹¹

لقد خول القانون الجزائري وخاصة قانون الوظيفة العمومية الحق لرئيس في توجيه الأوامر لمرؤوسيه ووجب عليهم تنفيذها هذا من جهة الأمر، ولكن من ناحية نوعية ومواضيع التي تكون في فحوى هذه الأوامر هل هي مشروعة أو غير مشروعة وفي بعض الحالات تكون مخالفة للقانون، ولهذا كان من الواجب التمييز بين الأوامر المشروعة وغير المشروعة.

¹⁰ - المواد (40-52) من الأمر (03-06).

¹¹ - المادة (80)، المرجع السابق.

1- أوامر الرئيس المشروعة:

الأوامر التي يتلقاها المرؤوس من الرئيس المطابقة للقوانين والتي لا تحمل أي غموض أو لبس وفي ظروف عادية فلا شك أن طاعة المرؤوس واجبة لرئيسه، بل أن العرف وطبيعة التعامل تدفع بعض مرؤوسيه إلى مناقشة الرئيس من أجل توضيح بعض الغموض أو تسهيل تطبيقها لضرورة المصلحة العامة في حدود أخلاقيات المهنة، ويرجع هذا إلى تمكن المرؤوس وخبرته وقدراته وشجاعته وهذا ما أقره القضاء الإداري المصري في حكم صادر عن مجلس الدولة المصري منطوقه¹² "لا تثير على الموظف إن كان معتادا بنفسه واثقا من سلامة نظرة شجاعة في إبداء رأيه صريحا في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائي ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفة من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام والأدب واللياقة وحسن السلوك"¹³.

ولكن ما يراه الفقهاء وخبراء القانون الإداري أن الوقت المناسب في إبداء الرأي من المرؤوس إلى الرئيس يكون قبل إصدار القرار أي في المرحلة التحضيرية لإصدار القرار، أما إذا صدر القرار فإنه يصبح واجب التطبيق وإبداء الرأي يفتح باب لعرقلة التنفيذ وينقص من فعالية القرار وينقص من هيبة الرئيس الذي ينعكس على الإدارة وعدم حسن سير المرافق العامة وعدم فعالية القرارات الإدارية اللاحقة.

¹² - ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة، 2002، ص186.

¹³ - المرجع نفسه، ص186.

2- أوامر الرئيس المخالفة للقانون:

لقد أثارت الأوامر المخالفة للقانون إشكال كبيراً فالمرؤوس مجبر بتطبيقها أو هو ملزم بحدود معينة أو يمكن له أن يتصل منها ويرفضها جملة كاملة أو يتفحصها، وهذا ما أثار إشكالا قانونيا بين الفقهاء ونتعرف إلى أهمها لكي نوضح هذا الإشكال.

أ- الرأي الأول الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوسين: تزعم هذا الإتجاه الفقهي ديجي (DUGUIT) ويرى أن تطبيق الأوامر الرئيس المخالفة للقانون لا يجب على المرؤوس أن يمثل لها ويطبقها ولا تدخل ضمن أخلاقيات الطاعة، وحجته هي إذا بادر الرئيس الإداري بإتخاذ أمر أو قرار مخالف للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذه ولا يجب عليه طاعة الرئيس في هذا الأمر لأنه إذا أخطأ الرئيس فلا يجب على المرؤوس أن يتبعه، واستثنى الفقيه ديجي الجنود من هذه القاعدة في رأيه أن من واجبهم تنفيذ الأمر الصادر من قائدهم دون أن يكون لهم الحق في المناقشة ويعتبرون آلة للإكراه محرومة من التفكير¹⁴.

وأيد القضاء المصري هذا الإتجاه بالنسبة للعسكري والشرطي، بحيث أنه لو فتح هذا المجال لمناقشة مشروعية القرار العسكري يخل النظام وتعم الفوضى ولكن له الحق في التظلم بطريقة قانونية.

ولكن واجه هذا الرأي إنتقادا بحيث يعطي لمرؤوس شرعية فحص قرار رئيسه، وكذلك يتم زرع الشك في مبدأ سلطة الرئيس وبها يتم بث عدم الثقة وتتهار الأنظمة وتعم الفوضى في الجهاز الإداري، وحتى السلم الإداري ولم يصبح له قيمة.

¹⁴ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ص 449.

ب -الرأي الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوسين بتطبيقها: يرى أصحاب هذا الموقف أن أوامر الرئيس ملزمة بالتطبيق والتنفيذ ولا يجب على المرؤوس مناقشتها وفحص مشروعيتها، ودليلهم أن فحصها يدخل ضمن عرقلة تنفيذها، وتطبيق رفض الأوامر غير المشروعة في الواقع العملي يدخل المرافق العامة والمؤسسات الإدارية في فوضى، وكذلك يجعل المرؤوس مراقب على الرئيس ويأخذ دور القاضي الإداري في فحص مشروعية القرارات الإدارية، وتزعم هذا الإتجاه الفقيه **موريس هوريو** الذي أكد على وجوب طاعة المرؤوس لرئيس حتي ولو كانت القرارات مخالفة للقانون¹⁵.

ج-الرأي الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة بالتطبيق في حدود معينة: تبنى الفقه الألماني منهج الوسط بحيث وافق بين الرأيين وأكد ذلك القضاء الفرنسي ووضع مبدأ عاما في تنفيذ أوامر الرئيس يلتزم المرؤوس بتنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت مكتوبة بوضوح ودقيقة محدّدة وصادرة من سلطة مختصة، وتنفيذها من إختصاصا المرؤوس. هنا وجب على المرؤوس تنفيذها ويتحمل مسؤولية الأضرار الناجمة عن التنفيذ المرفق وليس الموظف الذي قام بتنفيذ هذا القرار، بهذه الإجراءات وخاصة الكتابة يستطيع المرؤوس أن يتصل من المسؤولية ويحتج بواجب الطاعة.

وهنا نرى أن الموظف يتحول إلى مجرد آلة لتطبيق كل ما يصدر عن الرئيس وهذا ما يدفع إلى الغلو في السلطة والتهور في إصدار القرارات دون مراعاة مشروعية القانون.

د - موقف المشرع الجزائري في طاعة المرؤوس لرئيس في الأوامر المخالفة للقانون: لقد أجاب المشرع الجزائري في القانون المدني ومنذ صدوره بأمر (75/58) المعدل والمتمم بقانون (10/05) في المادة 129 بنصها " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا

¹⁵ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر النشر والتوزيع، ص162.

عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاما بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم¹⁶."

فمن الملاحظ الذي يقارن بين المادة (129) قبل التعديل وبعد التعديل يجد أن المشرع عوض كلمة العامل بالموظف والعمومي لأن العامل مصطلح مستعمل في قانون العمل أما المصطلح الموظف فهو يختص بمسؤولية الدولة على موظفيها وأعمالهم، وهذا من أجل تطبيق القانون الإداري أما العامل يطبق قانون العمل.

هنا المشرع يأخذ بمعيار الضرر بحيث إذا أضرت هذه الأوامر غير المشروعة بالغير فإن المسؤولية الناجمة عن هذا الضرر يتحملها الرئيس ولكن هناك شروط وهي:

- يجب أن يكون القيام بهذه الأوامر تنفيذاً لأمر الرئيس.

- وتكون مخالفة للقانون.

- وشروط وجوبية طاعة الرئيس أي قاموا بها لمبدأ الطاعة.

ونجد في قانون الوظيفة العمومية (03/06) في الباب الثاني وبالتحديد في الفصل الثاني المعنون بوجبات الموظف المادة (40) تنص "يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه إحترام سلطة الدولة وفرض إحترامها وفق لقوانين والتنظيمات المعمول بها" وكذلك المادة (47) تنص " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه

17"

¹⁶ -قانون رقم (05/07) مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق ل13 مايو سنة 2007 يعدل ويتمم الأمر (58/75)

المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني.

¹⁷ - قانون الوظيفة العمومية (03/06)، المرجع السابق.

ومن خلال المقارنة بين قانون الوظيفة العمومية (03/06) والمادة (129) في القانون المدني نجد أن المشرع الجزائري ألزم الموظف بتطبيق القوانين والعمل على فرض إحترام سلطة الدولة، ويرجع إحترام الدولة في مدى التطبيق والعمل على مشروعية القوانين والتعليمات وعدم مخالفة دستورها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى في القانون المدني المادة (129) قام بحماية الموظف الذي ينفذ الأوامر غير المشروعة تنفيذا لطاعة الرئيس ولكن بشروط ذكرناها في الأعلى تحت شروط تطبيق المادة¹⁸.

المحاضرة الثالثة

ثالثا: سلطة الرقابة والتعقب والتوجيه للرئيس على المرؤوس في نظام المركزية الإدارية:

تخول القوانين للرئيس الإداري سلطة الرقابة والتعقب على المرؤوس، ولهذه الصلاحيات دور بارز في التأثير على مردودية العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة والإدارات العمومية مما ينعكس على إستقرار النظام المركزي والإدارة.

وبغرض حسن سير الجهاز الإداري يستعمل الرئيس سلطة الرقابة على المرؤوس مجموعة من الصلاحيات كالإجازة أو المصادقة على عمل المرؤوس ويمكن له أن يعدل أو يلغي وله حق السحب كما أجاز له القانون أن يحل محله أي سلطة الحلول¹⁹.

1- سلطة الإجازة أو المصادقة: إن التعبير عن قبول أو رفض أعمال المرؤوس من قبل الرئيس يختلف حسب طبيعة التعامل التي أوجزها القانون، يمكن للرئيس أن يوجزها ضمنيا بعد

¹⁸ -- المادة (129) قبل التعديل " لا يكون الموظفون و العمال والعاملون مسؤولين شخصا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم.

¹⁹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص162.

مرور مدة زمنية، ويمكن أن يصدر قرارا بالمصادقة عليها وهذا حسب الظروف وما تقتضيه المصلحة العامة.

2- سلطة التعديل: تمس سلطة التعديل الأعمال المشروعة وغير المشروعة، بحيث يجوز للرئيس الإداري أن يدخل تعديلات على أعمال مرؤوسيه حسب ما تقتضيه الظروف والمستجدات لخدمة المصلحة العامة، ويجوز هذا على الأعمال المشروعة وغير المشروعة، ولكن حسب ما قدمه بعض فقهاء القانون الإداري فيما يخص الأعمال المشوبة أن تقوم بإلغائها السلطة المركزية.

3- سلطة إلغاء الرئيس لأعمال المرؤوس: الإلغاء وهو إعدام الأثر الفوري للقرارات في المستقبل دون المساس بأثرها في الماضي وعلى الرئيس أن يلغي القرارات غير المشروعة في أسرع وقت ممكن وهذا لعدم تحمل الأعباء التي تتركها في الماضي.

هناك فرق بين الإلغاء القضائي والإلغاء الإداري، فالإلغاء القضائي يمس القرارات غير المشروعة أما الإلغاء الإداري يلغي القرارات غير المشروعة ويمكن أن يلغي القرارات المشروعة، وهذا حسب الظروف الملائمة لأعمال الإدارة والمصلحة العامة.

4- سلطة السحب: يعتبر السحب من الوسائل القانونية التي تستعملها الإدارة، ولها أثر بالغ الأهمية والخطورة على بعض الحقوق المكتسبة، لأنه يعدم القرارات الإدارية والأعمال بصفة جذرية في الماضي والمستقبل، وهذه الخاصية قيدها المشرع بشروط ولا يتم السحب²⁰، وجاء

²⁰ - صدر قرار من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 05-11-1988 كالتالي "إن إلغاء القرارات الإدارية يجب أن يراعي فيها حقوق مكتسبة وكل قرار لا يراعي فيه هذه الضمانة يشكل صورة من صور تجاوز السلطة"، المجلة القضائية، العدد 04، سنة 1991، ص 220.

في قرار المحكمة العليا بالغرفة الإدارية في قرار لها بتاريخ " 1988-02-10 من المبادئ المستقر عليها القضاء الإداري أنه لا يجوز سحب القرار الإداري إلا إذا كان غير قانوني²¹.

من الشروط التي أقرها القانون والقضاء يجب أن يكون هناك سحب للقرارات والأعمال غير المشروعة لأن هذه القرارات لم تتجز عنها حقوق ولا مكتسبات، كما يجب أن يكون السحب خلال مدة زمنية لا تتجاوز شهرين من إصدار القرار.

5- سلطة الحلول: في الواقع العملي والأصول الإدارية أن كل موظف مسؤول عن إنجاز الأعمال الموكلة له مع إحترام توزيع الاختصاص، ولكن في بعض الحالات يمكن للرؤساء الإداريين سلطة الحلول بصفة التي يمتلكونها من هيمنة على المرؤوسين.

رابعاً: صور المركزية الإدارية وتقييمها.

نعالج في هذا المطلب الصور التي يظهر بها النظام المركزي الإداري وكذلك نقوم بتقييم هذا النظام مع ذكر المزايا التي يتحلى بها من الناحية السياسية والمالية والاجتماعية، وبصفة عامة الآثار الإيجابية والسلبية.

1- صور المركزية الإدارية:

تعتمد المركزية الإدارية على حصر جميع الصلاحيات والسلطات بشكل مطلق، وفي بعض الأحيان تفوض بعض الاختصاصات دون أن تفقد ميزتها الأساسية، وهي الهيمنة وسيادة القرار وعدم السماح للموظفين بالإستقلالية التامة بل تحتم عليهم الرجوع إليها، وهذا ما عبر عنه الفقهاء بـ صور النظام المركزي وهي:

²¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 166.

أ- التركيز الإداري:

يعتبر الفقهاء أن التركيز الإداري أول صورة من الصور التي ظهرت منذ بداية الأنظمة الإدارية، وهذا يرجع لخصوصية هذا النظام، كما يطلق عليها بالمركزية المتطرفة أو الوزارية أو الوحشية أو التركيز المطلق.

وهي تركيز جميع الصلاحيات في يد السلطة المركزية، وعلى أثرها يجرد كل الموظفين المحليين والموجودين في الأقاليم من جميع الصلاحيات وسلطة إصدار القرارات ويفرض عليهم الرجوع إلى العاصمة من أجل البت في الأمور العالقة، وهذا الأسلوب لا ينطبق على الدولة الحديثة نظرا لوجود مصالح متعددة لا تنتظر التأجيل لسرعة وتطور المحيط الاجتماعي والإقتصادي والسياسي والمالي، وبهذه الطريقة يتم تعطيل المصالح الإدارية وتسجيل تقهقر في الخدمات.

ب- **عدم التركيز الإداري:** إن تجسد هذا النظام على أرض الواقع يصبح ضربا من الخيال في بعض الحالات، ولاسيما مع تطور الحياة الاجتماعية والإقتصادية وتوسع دور الدولة وإزدياد المرافق العمومية والإدارات زادت من صعوبة المهمة والتدخل السلطة المركزية لذا كان لازما عليها أن تبحث عن طرق لحل هذه الإشكالية لأجل ديمومة هذا النظام وبسط الهيمنة الإدارية، ومن بين هذه الحلول عدم التركيز الإداري، ظهر هذا الأسلوب لأجل تخفيف العبء عن الحكومة والإدارة المركزية، وهذا لعدم تمكنها من التحكم والبت في كثير من الأمور المستعجلة²².

²² - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المملكة الأردنية، الطبعة السابعة، سنة 2011، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص76.

إن توسع الأقاليم وتطور الحياة وتشعبها كان من الحتمي تفويض بعض الصلاحيات للموظفين أو للجان من أجل تسيير المرافق العمومية والإدارات العمومية، ولكن دائما تحت سلطة الإدارة المركزية وهذا ما يطلق عليه بعدم التركيز الإداري أو المركزية النسبية أو المركزية المخففة، ويرى البعض أن رغم ما يشكله هذا النظام من تسهيلات على الوزراء والحكومة إلا أنه لم يصل إلى الديمقراطية الإدارية وفك قيود الإدارة من الهيمنة على سيادة القرار.²³

2- تقييم النظام المركزي الإداري: بعد دراستنا وتفحصنا في النظام المركزي فكان من الواجب علينا أن نتعرض إلى قدرة هذا النظام على مواكبة التسيير الإداري وإنعكاسه على تقديم الخدمات المرفقية الإدارية، وهنا كان من الضروري أن نعرض بعض ما تطرق إليه الفقهاء من مزايا وعيوب هذا النظام.

أ- مزايا المركزية الإدارية:

- يقوم النظام المركزي الإداري على تثبيت وإضفاء السيادة والسلطة للدولة ويساعد الأنظمة الناشئة على الإستقرار وبسط النفوذ.
- يؤول نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق وحدة الأسلوب الإداري، مما يحقق المساواة بين الأفراد مع الإدارة رغم إختلاف المذاهب والمناطق.
- بعض المؤسسات والمرافق يخدمها النظام المركزي كالتعامل مع المؤسسات العسكرية والمرافق السياسية.
- يقضي النظام المركزي على ظاهرة الإفراط في تبذير المال العام والمبالغة في النفقات.

²³ - علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، سنة 1984، ص11.

ب- عيوب المركزية الإدارية:

رغم وجود مزايا في النظام المركزي، إلا أنه لم يخل من العيوب والعراقيل التي تواجه التنمية الاقتصادية ومنها:

- إنشغال الهيئات العليا في الدولة بمشاكل وعراقيل محلية مما يدفعها إلى مواجهتها وعدم التركيز على المخططات التنموية المستقبلية.

- إنفراد بسلطة القرار والتسيير وعدم إشراك الأطارات المحلية التي لها دراية كافية بشؤونها.

- الحلول المشتركة التي تطبق على جميع المناطق، وهذا لا يتساير مع الإختلاف الجغرافي والثقافي للأقاليم.

- إنتشار البيروقراطية بالمفهوم السلبي وتركيز القرار في يد واحدة رغم كثرة الإنشغالات وسرعة الإجراءات الإدارية التي يشهدها العالم.

وفي الخلاصة نستنتج أنه رغم المزايا التي يحضى ويمتاز بها النظام المركزي إلا أنه لا يتوافق مع جميع الأنشطة الإدارية والفترات الزمنية، لما يشهده العالم من تطور وسرعة الإجراءات والتسهيلات في تقديم الخدمات وتحقيق الأرباح، فهنا وجب التفكير بعمق في البحث على نظام يتلائم ويتوافق مع التطور التكنولوجي والإعلامي وتحديث القواعد الخلفية للسلطة المركزية²⁴.

²⁴- مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمن، نجيمي نعا، مرجع سابق.

المحاضرة الرابعة

المحور الثالث: نظام اللامركزية الإدارية

إعتمدت الدول الحديثة في تنظيمها الإداري على نظام اللامركزية الإدارية وهذا لا ينفي قيام الأنظمة على نظام المركزية الإدارية في بداية ترسيخ مبادئها، ولكن بعد إتساع النشاط الإداري والمرفقي كان من الضروري نهج النظام اللامركزي وذلك للأسباب التالية:

- 01- تعداد وتنوع المهام الإدارية مما دفع الدول باتباع النظام اللامركزي.
- 02- البطء في إتخاذ القرار في ظل النظام المركزي، كان من اللزوم إتباع النظام اللامركزي.
- 03- اتباع النظام اللامركزي وإعطاء الصلاحيات للهيئات المحلية مما يدفع في تسريع إيجاد الحلول.
- 04- تفعيل مبدأ العدالة في توزيع النفقات حسب الأقاليم أثناء توزيع الميزانية.

أولاً: مفهوم نظام اللامركزية الإدارية:

لقد انتهجت الدول والحكومات المعاصرة في القرن التاسع عشر نظام المركزية الادارية وكان اهتمامها بحماية كيان الدولة وصيانة أمنها وسرعان ما إنتقلت في القرن العشرين من نظامها المركزي إلى التدخل في تقديم الضمان ورعاية المواطن اجتماعيا وسياسيا وثقافيا ومرفقيا من أجل منح الخدمات من خلال تسخير المرافق العامة، وجمع الضرائب ومراقبة وتتبع رؤوس الأموال وخدمات النقل. وهذا ما أصبح من الصعب على الادارة المركزية أن تلبى هذه الحاجات في كافة الأقاليم ولهذة الأسباب دفعت إلى إشراك المواطنين في الإدارة المحلية.

إن تعدد وتسارع نشاطات الدولة زادت مسؤوليات الإدارة المركزية والسلطات الحاكمة، وهذا مما يستدعي عدم بقاء مظاهر السلطة الإدارية ونشاطاتها في يد حاكم واحد بل يجب

توزيع هذه الإختصاصات والأنشطة على أجهزة وهيئات مختلفة ومتعددة لتتولى كل منها إختصاص معين²⁵.

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات الإقليمية أو المحلية المصلحية، إذا الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها.

وللامركزية الادارية جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية.

أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور ومشاركة الهيئات المحلية والطاقات البشرية في تسيير شؤون الإدارة وهذا ما يعكس الشفافية ويجسد الديمقراطية.

ثانيا: التمييز بين نظام الإدارة اللامركزية وعما يشابهها:

لكي يتسنى لنا تقريب مفهوم نظام اللامركزية الإدارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن النظم المشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز الإداري والنظام الفيدرالي وهو ما سنوضحه فيما يأتي:

²⁵ - نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 182.

1- اللامركزية الادارية وعدم التركيز الاداري:

لعل الالتباس قد يثور بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري خاصة وأن كلاهما يعد أسلوباً من أساليب الوظيفة الإدارية، لذلك تعين علينا إبراز نقاط الاختلاف بين النظامين لتتضح بشكل أكثر وبصورة أعمق فكرة اللامركزية.

إن عدم التركيز الإداري يشكل صورة من صور النظام المركزي كما رأينا يخول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض منها.

وهذا الأسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية تم اعتماده عندما ثبت أنه من المعتذر عملياً تطبيق النظام المركزي بالصورة المطلقة التي رأيناها (المركزية المتوحشة كما أطلق عليها)، لذا تعين على الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحيتها إلى ممثليها المنتشرين في كل الأقاليم.

وإذا كان ممثلو السلطة المركزية يتمتعون بشيء من الاستقلالية، إنما هو استقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من أجزاء الاقليم.

كما أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت اشراف ورقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين وأعمالهم. وهذا خلافاً لاستقلال الوحدات الادارية والمحلية فهو استقلال أصيل لا تستطيع السلطة المركزية أن تنقص منه أو أن تفرض تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

وتبعاً لذلك فإنه لا تربط بين مسيري الأجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية أو السلطة الرئاسية مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الاداري، وإنما تربطهم بها فكرة الرقابة الوصائية كما بينا ذلك سابقاً، غير أن التركيز الاداري كما يرى البعض قد يكون خطوة

في سبيل اللامركزية الادارية. وتعتبر هيئات عدم التركيز بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي والوجهة الوصائية مثلما هو الأمر عندنا بما يعرف بنظام الدائرة.

2- نظام اللامركزية الإدارية ونظام الفدرالية:

يمكن التمييز بين النظام اللامركزي والنظام الفدرالي بالنظر لما يلي:

- أن النظام اللامركزية يشكل صورة من صور التنظيم الاداري، وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الإداري، بينما النظام الفيدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

- أن النظام الفيدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ قانون المشاركة ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإدارة العامة، وذلك بتمكينها من المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق مثلا في الولايات المتحدة الامريكية (مجلس الشيوخ). بينما الهيئات المحلية كصور من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إدارة الدولة بذات الوصف الأول.

- أن من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستورها الخاص وتشريعاتها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز. بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني وأن تعددت.

- أن توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء، أي تحديد ما يعد من الشؤون الوطنية الاتحادية وما يعد من شؤون الدولة المتحدة، يتم عن طريق الدستور الاتحادي بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب قانون الإدارة المحلية أو الهيئات المستقلة وخاضع لإرادة الدولة.

ثالثاً: الإِعتبارات الواجب مراعاتها لتجسيد اللامركزية:

إن تجسد اللامركزية يفرض على الدولة مراعاة العديد من الاعتبارات يأتي على رأسها مايلي:

1- نوع الوظائف والمهام:

لا تخول استقلالية المجموعات المحلية الاعتراف لها بممارسة جميع الوظائف نظراً لطابعها التي لا تحتاج إلى تفويض كالمدافع والأمن والقضاء والمالية، أما وظائف أخرى كالتجهيز والفلاحة والنقل والتجارة وغيرها يمكن نقلها على مستوى الإقليم.

2- درجة النمو والوعي الاجتماعي:

إن اللامركزية في صورتها الإقليمية تعني أن تعهد شؤون الإقليم للإدارة المحلية، وهذا يفرض كفاءة ودرجة الوعي الاجتماعي حتى نضمن نجاحاً أكبر.

3- مدى توفر الخبراء الإداريين:

إن عدم توفر الأعداد والنوعيات الكافية من الخبراء يجعل من الصعب اتخاذ قرار ما وهو ما ينعكس سلباً على شؤون الإقليم.

رابعاً: أركان اللامركزية الإدارية:

يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان فهو يعترف بوجود مصالح محلية متميزة ويعترف أيضاً بوجود هيئات محلية أو مرفقة مستقلة، ويربط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب فكرة الوصاية. نحلل بشيء من الإيجاز كل ركن لوحده.

1- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:

إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني فإنه من الأفضل والأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه ونظافة المدينة والصحة والتعليم لتسيير محليا وذلك انطلاقا من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم أو بشؤون اقليمهم.

وتطبيقا لفكرة توزيع الاختصاص تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والاقتصادي والتعليم العالي وغيرها، تاركة بقية المهام لتسيير وتدار من قبل الأجهزة المحلية.

ولقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في ترشيح معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية. ف قيل أنه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية ونتيجة لهذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية.

2- الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة:

ويقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية والمصلحة استقلت عن السلطة المركزية، وهذا الإستقلال يخولها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي، ويقتضي توفر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة.

ولقد احتدم النقاش في الفقه بشأن مفهوم الاستقلال وأدواته القانونية، فرأى البعض أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسير عن طريق الانتخاب بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية، رغم أن مسيرها معينون بل الإستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية أو الفعلية، أي من الناحية العملية نلاحظ فعلا استقلالاً للهيئة المحلية عن السلطة المركزية. فإذا ما تأكد ذلك كنا أمام فصل بين هيئتين فصلا قانونيا ولا تكون العبرة بشكل الهيئة المسيرة على المستوى المحلي عما إذا كانت تتكون من منتخبين فقط أو معينين ومنتخبين، بل العبرة في ممارسة المهام.

وساق أصحاب هذا المذهب للتدليل على وجهة نظرهم والمثال على ذلك استقلال القضاء هذا الاستقلال الذي لا ينفيه كون القضاة يعينون بواسطة السلطة التنفيذية ما دام قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل.

وتبعاً لهذا الرأي فإن المؤسسات العامة التي عين مسيروها تمثل صورة من صور عدم التركيز الإداري، وذهب أصحاب هذا الرأي أبعد من ذلك إلى القول أن الانتخاب قد يكون ضاراً إذا كان سكان الإقليم لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي والتأهيل المطلوب لتسيير شؤون الإدارة المحلية.

وخلافاً للرأي الأول ذهب إتيان آخر في الفقه إلى القول أن إستقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب فهو الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية.

فالعبرة لضمان الإستقلالية لا تكمن في الفصل الوظيفي وتوزيع الإختصاص بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وإنما العبرة أساساً تكون في شكل الهيئة المسيرة على المستوى المحلي، هذه الأخيرة التي ينبغي أن تتكون من منتخبين حتى نضمن عدم تبعيتهم

للسلطة المركزية لذلك قال **موريس هوريو** " إن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها عن طريق الإنتخاب ليس بهدف إختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين".

فالمركية قد توفر لنا على الصعيد الإداري إدارة حسنة ولكن المواطن بحاجة أيضا إلى حريات سياسية تفرض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة الإنتخابات السياسية والناخبون لا تكتمل ثقافتهم إلا عن طريق الإنتخابات المحلية.

وكأن بهذا الفقيه يريد القول أنه مهما كانت مزايا النظام المركزي سواء في المحافظة على الأموال العامة وصيانتها، أو تحقيق العدالة بين الجمهور أو تجسيد العمل الإداري بكيفية ونمط واحد، إلا أن النظام اللامركزي يكفيه شرفا وفخرا أنه يجسد فكرة الديمقراطية بإشراك الشعب في تكوين المجالس المنتخبة حتى أن البعض قال أنه في البلدية تكمن قوة الشعب الحر.

ومما لاشك فيه أن الإنتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، هذه الأخيرة التي تفرض أن يشارك الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر مجلس منتخب لأن القول بخلاف ذلك مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإقليم، وهو ما يفقد في النهاية الغاية من وجود هيئات محلية مستقلة.

3 : خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية :

سبق القول أن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإرادة الذاتية إذ أنها تمكن الإرادة المحلية أو المرفق من تسيير شؤونه بنفسه دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية، وإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصلية يمارسها بعيدا عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة والأشخاص

العامّة القانونيّة الأخرى كالمجموعات المحليّة، فإنّ هذا الإستقلال لا يصل إلى حدّ الانفصال المطلق وإلى إعدام كلّ علاقة بين هذه الأشخاص والدولة، بل تظلّ العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام يعرف بالوصاية الإداريّة.

أ - المقصود بالوصاية الإداريّة:

لعله اتضح لنا مما تقدم أنّ اللامركزية نظام وسط فلا يترتب عليها الخضوع والتبعية والعلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي والوحدة الإداريّة المستقلة لأنّ السلطة الرئاسية كما رأينا تشكل مظهراً من مظاهر النظام المركزي، ولا يترتب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لأنّ هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية ووجودها، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية.

ويقصد بها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامّة.

ومن هنا فإنّ نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزيّة، كما أنّ نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.

وحتى يتضح لدينا أكثر مفهوم الوصاية رأينا أنّه من الضرورة تمييزه عن الأنظمة المشابهة له.

ب - التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية:

رغم أن مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، نوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يأتي:

إن الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية) أو مرفق مستقل، لأن هذه الهيئات جميعا كما رأينا واستنادا للمادة 49 من القانون المدني تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون الرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية بغرض حماية المصالح العامة ومحاولة بعث نسق إداري موحد في العمل الإداري وهذا المحور بدى واضحا في تعريف الفقه لنظام الوصاية الإدارية.

طبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف.

وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه في قانون الأسرة، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسم ولمصلحة شخص آخر.

يمارس الوصي في المجال المدني أعماله وباسم ولحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنه بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.

أن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص هو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.

ج - التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواح أبرزها:

ج1 - من حيث أداة ممارسة الرقابة:

إن الرقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوصا عليها قانونا. أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه لا وصاية دون نص، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية كما بينا. وتحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس، وهو ما أكدته نصوص قانون الوظيفة العمومية سابق الإشارة إليها.

ج2 - من حيث طبيعة الرقابة:

إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها كما أنه يراقب هذا التنفيذ.

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم إستقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.

ج3 - من حيث الطعن:

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن نعتز من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، وبخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية وهو ما سنبينه لاحقا بالنسبة للقانون الجزائري.

- من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

المحاضرة السادسة

خامسا: مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية

سبق البيان أن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضا الخضوع والتبعية بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحا بالرقابة الوصائية (contrôle de tutelle)، وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث: رقابة على الأشخاص ورقابة على الهيئة ورقابة على الأعمال.

1- الرقابة على الأشخاص:

إن إستقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانونا السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي، فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاية والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات، أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها توفيقهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقا للكيفيات والإجراءات المحددة قانونا.

2 - الرقابة على الهيئة:

تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحيات على الهيئة تتمثل في الحل، ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته كما تبينت حالاته وإجراءاته، وتملك السلطة

المركزية أيضا حق دعوة المجلس للانعقاد في دوره استثنائية وتساهم في دعمه ماليا في حالة العجز.

3 - الرقابة على الأعمال:

خول القانون للسلطة المركزية صلاحيات رقابة أعمال السلطة اللامركزية وتتمثل هذه الصلاحيات في الخطوات التالية: المصادقة على الأعمال أو الحلول أو الإلغاء.

أ-المصادقة: أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية، وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة الصريحة أو الضمنية وفق ما ينص عليه القانون.

ونكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا، أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها، هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا في الجزائر أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصحيح.

ب-الإلغاء: إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على السلطة الإشراف على إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، وحتى لا يحدث الاصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر الحالات المعينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعيب في المشروعية.

ج-الحلول: إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية، ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانونا، وقد أصطلح على تسمية هذا العمل القانوني

بالحلول، ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصايا محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة.

ويتضح من خلال هذا التعريف أن الحلول يعد إجراء خطيرا لذا يجب أن يقيد هو الآخر من حيث الإختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع، والحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الإعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العمومي، لذا يجب على السلطة الوصية أن تتخذ من الاجراءات ما يضمن أداء عمل معين لرعاية المصلحة العامة وهذا تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون.

سادسا - صور اللامركزية الإدارية: تقوم اللامركزية الإدارية على فكرة مفادها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية وبين الهيئات ووحدات إدارية مستقلة متخصصة على أساس إقليمي أي جغرافي، وكذلك على أساس مصلي مرفقي، وهذا لا يعني عدم خضوعها لرقابة إدارية ووصائية.

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، فإنها على النحو تتخذ صورتين للامركزية هما: الإقليمية والمرفقية أو المصلحية.

1 - اللامركزية الإقليمية: وتتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة وإشباع حاجات أفرادها، وقد دعت الضرورة إتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة وكبيرة في مختلف أجزاء الإقليم، وبعد أن ثبت أن

لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية.

2 - اللامركزية المرفقية: تداول مصطلح المرفق العام في معاجم اللغة العربية بمعنى ما يرتفق به وينتفع ويستعان به الجمهور أي السكان، وجاء في ذكر القرآن الكريم بنفس المعنى والمدلول "يهيئ لكم مرفقاً"²⁶. وفي مقصود الآية سهل ويسر لكم من الأمر الذي أنتم بصدده.

أما من الناحية القانونية ففكرة المرفق العام أثارت نقاشا كبيرا بين الفقهاء أي بين أصحاب المعيار الموضوعي والمعيار العضوي، ولكن إتجه الموقف الجزائري من خلال ما جاء به الأستاذ أحمد محيو بقوله: "لا يمكن أن يكون مفهوم المرفق العمومي إلا إذا أرتبط بالغايات الإقتصادية والإجتماعية الموجهة لخدمة العامة قبل إعداد النظام القانوني للمرفق العام وتعين الجهة المؤهلة لإحداث هدف المرفق".

وفي خلاصة الأمر تتمثل أهمية التفرقة بين المرافق العامة والمرافق الخاصة في مسألة الخضوع لأحكام القانون العام أو الخاص ومدى السلطة التي لها الحوكمة على المرفق العام²⁷.

ويرى الدكتور عمار عوابدي أن كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة ليحقق المصلحة العامة فهو مرفق عمومي²⁸.

²⁶ - سورة الكهف الآية 16.

²⁷ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 1994، ص 406.

²⁸ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2000.

سابعاً - تقدير اللامركزية الإدارية:

إن الحديث عن تقدير نظام اللامركزية الإدارية يدفعنا للتركيز عن مزاياه وعيوبه.

01 - مزايا اللامركزية: يمكن حصر مزايا اللامركزية في مجالات ثلاث:

أ - من الناحية الإجتماعية: يترتب على النظام اللامركزي من الناحية الإجتماعية ظهور نوع من التضامن والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة فتتظافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود، فالمجالس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصا يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات وتمثيلات سياسية مختلفة التي تعمل على الاتحاد وتظافر الجهود من أجل التنمية المحلية.

ب - من الناحية السياسية: يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة.

فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية، بل هناك من قال إن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفاً إذا لم تلازمه الديمقراطية الإدارية، والحقيقة أن هناك من اعتبر هذه الميزة عيباً فقيل أن اللامركزية تتيح إستقلالية للوحدات الإدارية المختلفة وهو ما من شأنه أن يشكل خطراً على وحدة الدولة وتماسكها²⁹.

الذي لا ريب فيه أن هذه الإنتقادات تفقد معناها إذا طبق النظام اللامركزي على أفضل صورة ووجه، فما كانت اللامركزية يوماً خطراً على الدولة لأن المقصود بها هو الاعتراف للوحدات الإدارية بالاستقلال الإداري وليس بالاستقلال السياسي.

²⁹ - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك بيروت باريس منشورات البحر المتوسط ومنشورات عوابدات، سنة 1981، ص 110.

فتظل وبوجود النظام اللامركزي الهيئة المستقلة خاضعة لقوانين الدولة وتنظيماتها المختلفة، ولا علاقة للإدارة المحلية بشؤون السياسة والنشاط التشريعي ولا علاقة لها بالسلطة القضائية وعملها، فأين إذا تكمن خطورتها؟ ثم إنه ما يقلل من هذه المخاوف أن استقلال الهيئات المحلية ليس إستقلالا تاما مطلقا بل تظل تابعة للجهاز المركزي في مسائل حددها القانون.

من الناحية السياسية يشفع للنظام اللامركزي أنه الأقوى على تحمل ومواجهة الأزمات ذلك أنه ثبت بالتجربة في أوقات الحرب وعند اعتماد النظام المركزي، أن احتلال العاصمة وحده كاف للتأثير على بقية أجزاء الإقليم.

وعلى خلاف الوضع وعند اعتماد وتطبيق اللامركزية الإدارية، فإن كل جزء من الإقليم يتمكن من الاشراف على تسيير شؤونه المحلية بمعزل عن العاصمة، وذلك بحكم استقلالية التسيير التي تعود عليها أهالي المنطقة³⁰.

ج - من الناحية الإدارية: يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على المستوى المحلي (الولاية أو البلدية)، وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية³¹.

وإذا كان قد قيل عن اللامركزية أنها تعني المرونة والحركة والنشاط والمشاركة في إتخاذ القرار، فالمركزية تحصر سائر أوجه النشاط في العاصمة سواء الشؤون الإجتماعية أو الثقافية أو الإقتصادية وغيرها. وتخول للإدارة المركزية أمر الفصل فيها دون الأخذ بعين الإعتبار المعطيات المحلية، فضلا عما ستأخذه عملية الفصل من زمن طويل، وكل هذه المساوئ يتم

³⁰ - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص33.

³¹ - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المركزية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1978، ص23.

القضاء عليها بتطبيق النظام اللامركزي أين تتحول سلطة القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وأين يتم التخفيف من حدة الإجراءات.

ومن الناحية الإدارية يكفل النظام اللامركزي للمنتخبين فرصة للتدريب على العمل الإداري والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية، واتخاذ القرار ويمكن هؤلاء من الارتقاء لمهام القيادة الإدارية.

2 - **عيوب النظام اللامركزي:** يمكن حصر الانتقادات الموجهة للنظام اللامركزي في جوانب ثلاث:

أ - **من الناحية السياسية:** إن الإعراف بإستقلالية ومنح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات الإدارية يعطي الفرصة لمن يخططون للتجزئة وضرب وحدة الدولة.

ولكن هناك من دافع عن هذا التكهن وكان دليله كالتالي إن الإستقلالية وكسب الشخصية المعنوية لا يعني الإستقلال في سلطة التشريع وهذا ما يبرر ذلك، ويرى بعض الفقهاء أنه ينبغي للتحكم في حسن التسيير الإكثار من الرقابة المالية وتقوية أجهزة الرقابة من كل النواحي القانونية لمحافظة على حسن الأداء³².

ب - **من الناحية الإدارية:** يرى بعض الفقهاء أن نظام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى عدم التجانس الإداري، وهذا من خلال تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية أي إهمال المصالح العليا للبلاد على حساب المصالح المحلية³³.

³² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 187.

³³ - خالد قباني، المرجع السابق، ص 108.

ج - من الناحية المالية: الإعراف بحرية التسيير للهيئات المحلية في نظام اللامركزية يطلق العنان لعدم حسن التسيير المالي مما يبدد المال العام وتحميل الخزينة العمومية مبالغ ضخمة.

المحاضرة السابعة

المحور الثالث: هياكل الإدارة المركزية

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم رئيس الجمهورية والوزراء دون مشاركة الهيئات الأخرى، وهم يؤدون ذلك إما بأنفسهم أو بواسطة موظفين يعملون بإسمهم ويخضعون في نهاية الأمر لسلطتهم الرئاسية فيما يباشرونه من أعمال.

أولاً: رئاسة الجمهورية:

تتمثل هيئات الإدارة المركزية في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء، يختلف دور رئيس الجمهورية حسب كل نظام وهناك أنظمة سادة التسيير الدول ومن بينها:

-**النظام الرئاسي:** يقوم هذا النظام على الفصل بين السلطات الثلاث ويمنح صلاحيات واسعة للرئيس وينتخب الرئيس عن طريق الإقتراع العام والمباشر ويشكل الحكومة لتنفيذ برنامجه السياسي. وتكون مسؤولة أمامه وليس أمام البرلمان والبرلمان لا يملك صلاحية إسقاط الحكومة كما أنها في المقابل لا تملك صلاحية إسقاطه.

-**نظام الشبه الرئاسي** ويسمى كذلك بالنظام المختلط في هذه الحالة يتم الجمع بين النظام الرئاسي والبرلماني، ويتم إختيار الرئيس بالإقتراع المباشر العام وله صلاحيات هامة ولكن الحكومة تكون منبثقة من البرلمان ومسؤولة أمامه وفي نفس الوقت مسؤولة أمام الرئيس الجمهورية.

دور رئيس الجمهورية في النظام البرلماني: في النظام البرلماني يعمل رئيس الجمهورية على التوازن بين السلطات ويرى الفقهاء أن دوره مجرد من الأداء الفعلي ويرجع هذا إلى عدم المسؤولية السياسية. وكذلك دور البارز للوزراء وأكبر دليل في النظام البرلماني بحيث لا يقوم بأي دور فعال ويعمل على التوازن ولكن من ناحية أخرى يجسد وحدة الأمة ورمزيتها وفق قاعدة الملك يملك ولا يحكم³⁴.

أما كثير من الفقهاء يرى بأن رئيس الجمهورية يشترك مع الوزراء في تحمل جزء كبير من المسؤولية للوزراء.

ولكن في بعض الدساتير البرلمانية اتخاذ القرارات من هيئتين هما رئيس الدولة والوزراء وهذا عكس ما قرره الحكمة القائلة الملك يملك ولا يحكم.

فالنظام الرئاسي في الجزائر من خلال تفحص الدساتير المتعاقبة وتعديلاتها وصفه المنتبعون للأنظمة السياسية الرئاسية بأنه نظام رئاسي مغلق وهذا حسب الصلاحيات التي جاءت في الدساتير المتعاقبة والتعديلات، ولكن التعديل الدستوري لسنة 2020 اتجه إلى خرق هذه القاعدة من خلال المادة 93 من التعديل الدستوري 2020 بحيث سمح المشرع الدستوري بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة بعضا من صلاحياته، ويقوم على ثنائية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية المنتخب والوزير الأول المعين لإعداد تطبيق مخطط الحكومة³⁵.

طبقا لما جاء في التعديل الدستوري 2020 في الباب الثالث المعنون بتنظيم السلطات والفصل بينهما في الفصل الأول الخاص برئيس الجمهورية ونص على ما يلي رئيس الدولة

³⁴ - عبد الحميد متولى، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 238.

³⁵ - منقور قويدر، تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة قراءة في أحكام المادة (93) من التعديل الدستوري لسنة 2020.

والسلطة التنفيذية والقائد الإداري، بحيث يملك صفة السلطة التشريعية في إصدار الأوامر الخاصة بالتشريع في الحالات التي حددها له المشرع الدستوري ويمثل السلطة التنفيذية من خلال إصداره القرارات الإدارية، كما له حق العفو في بعض المناسبات وهنا تتجسد السلطة القضائية.

أما في الحالات الإستثنائية وخاصة ما جاءت به المادة (101)³⁶ يُوقَف العمل بالدستور مدّة حالة الحرب، ويتولّى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وإذا انتهت المدّة الرئاسية لرئيس الجمهورية، فإنها تمّدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب وقدم المشرع الدستوري هذه الصلاحيات لرئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة ولم ينقص من هذه الصلاحيات بل تركها كاملة³⁷.

نجد أن رئيس الجمهورية في الدولة وخاصة الجزائر حسب ما جاء في الدساتير فهو يتمتع بمركز قانوني يسمح له بممارسة السلطة التنفيذية والقضائية والتشريعية.

1- التنظيم العام للهيئات الإدارية المركزية برئاسة الجمهورية:

يرتكز التنظيم العام لرئاسة الجمهورية على مجموعة من الإدارات التي لها إختصاصات متكاملة وتعمل على تتبع كل النشاطات التي تقوم بها رئاسة الجمهورية، كما خول لها القانون العمل على تسيير شؤون الإدارة العامة والمركزية في الدولة من خلال المراسيم. وعين أول كاتب للحكومة في 23 نوفمبر 1963 الذي كان **محمد بجاوي**.

³⁶ - المادة (101)، من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

³⁷ - المواد (84)، (91)، (92) من التعديل الدستوري 2020، الجريدة الرسمية لجمهورية الجزائر العدد 82 بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق ل30 ديسمبر سنة 2020 م.

وتم تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية من خلال المرسوم الرئاسي 89/168³⁸، أما التعديل الدستوري الجديد فنظم المرسوم الرئاسي رقم (07-20) صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها. وطبقا لما جاء في قانون الوظيفة العمومية (03/06) والمرسوم الرئاسي (74-77) المتضمن إحداث الأمانة العامة للحكومة، وكذلك المرسوم الرئاسي (01-197) الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، بحيث يعتمد الهيكل الإداري لرئاسة الجمهورية على مايلي:

☞ ديوان يديره مدير ديوان.

☞ أمانة عامة لرئاسة الجمهورية.

☞ أمانة عامة للحكومة

☞ مستشارون³⁹.

لرئاسة الجمهورية كذلك أجهزة تساعد وتشرف على بعض المصالح من بينها:

☞ مفتشية عامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية.

☞ كتابة خاصة

☞ مجموعة أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها.

تساعد هذه المصالح أجهزة وهيكل مكلفون بمهمة ومديرو الدراسات ومكلفون بالدراسات ونواب مديرين ورؤساء وكذلك مستخدمون إداريون وتقنيون، ويمكن أن يساعدهم المستشارين والكاتب الخاص في أداء وظائفهم ومهامهم⁴⁰.

³⁸ - المرسوم الرئاسي (169/89) المؤرخ في 3 سبتمبر 1989 الذي يحدد مصالح رئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية 37.

³⁹ - المادة (05) من المرسوم رئاسي رقم (07-20) مؤرخ في 29 جمادي الأول عام 1441 الموافق ل25 جانفي سنة 2020 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها الجريدة الرسمية 02 لسنة 2020.

أ- مهام مدير الديوان:

- دراسة الملفات السياسية والعلاقات الدولية وتنفيذها.
- متابعة النشاط الحكومي والقيام بتحليله وتقديم عرض على رئيس الجمهورية.
- اعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد السياسية والاقتصادية الاجتماعية والثقافية وتطورها وإمداده بالعناصر الضرورية لاتخاذ القرار.
- ارسال إلى السلطات والأجهزة والمؤسسات المعنية قرارات رئيس الجمهورية وتعليماته وتوجيهاته.
- متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى.
- تولي العلاقات مع الأحزاب السياسية والحركة الجمهورية.
- تقييم مستوى تنظيم المرافق العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوى التي يرفعها المواطنون والجمعيات وضمان معالجتها.
- تحضير وتنسيق نشاطات الاتصال الموجهة إلى التعرف بتعليمات رئيس الجمهورية وتوجيهاته ونشاطاته.
- الاشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية.

المحاضرة الثامنة

ب- مهام الأمين العام لرئاسة الجمهورية:

- تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها.
- تنشيط وتنسيق نشاطات الهياكل التابعة له.
- تحضير ميزانية رئاسة الجمهورية وتنفيذها.
- الإعداد والمشاركة عند الإقتضاء في إعداد ملفات ودراسات وغيرها من العناصر الوثائقية الضرورية لاتخاذ القرار.
- تحديد وتنفيذ اجراءات وكيفية التعيين في الوظائف والمناصب العليا المدنية.

ج - المؤسسات التي تنتمي إلى الديوان:

- الأقسام والتكلف بمتابعة وتقييم أحكامه السياسات والمؤسسات .
- المديرية العامة للاتصال.
- مديريةية العرائض والعلاقات مع المواطنين.
- مديريةية الترجمة الفورية وفن الخط يقوم على هذه المصالح وسيرها مستشارون، ولها النشاطات التالية:⁴¹

- القضايا السياسية والمؤسسية والقانونية والقضائية.

⁴¹ - المادة (13) المرسوم الرئاسي 07/20 المرجع السابق.

- القضايا الدبلوماسية والاستراتيجية والجالية الوطنية المقيمة الخارج.
 - السياسات المالية والميزانية والمالية.
 - عصنة الاقتصاد وتوزيع الإستثمار وترقيته.
 - النشاط الاجتماعي والمجتمعي والتشغيل وتطوير التشاور الاجتماعي.
 - حماية البيئة والتنمية المحلية وترقية الانتقال الطاقوي.
- كما يقوم بمساعدة هذه الأقسام مدير الدراسات ومكلفون بالدراسات والتلخيص ورؤساء ومستخدمون إداريون وتقنيون تلحق بالأمين العام لرئاسة الجمهورية.
- المديرية العامة للموارد.
 - المديرية العامة للإقامات الرسمية والنقل.
 - المديرية العامة للرقمية وأنظمة الإعلام والاتصال.
 - المديرية العامة للأمن والحماية الرئاسيين.
 - مديرية الإطار.
 - مديرية المواصلات السلوية واللاسلكية.
 - مديرية البريد والترجمة⁴².

⁴² - المادة (02) المرسوم الرئاسي 07/20، المرجع السابق.

د - الدور القانوني للأمانة العامة للحكومة

إن مشاركة الأمانة العامة للحكومة في تنظيم العمل الحكومي يستكمل طبعا بالدور الأساسي الذي تقوم به ضمن الإجراءات التي تضبط تحضير النصوص القانونية باختلاف طبيعتها وإعدادها وإصدارها وعرضها على السلطات المؤهلة لتوقيعها، وكذا نشرها في الجريدة الرسمية.

وتتجلى مكانتها المتميزة أيضا ضمن جهاز الدولة في الدور الذي تقوم به كهيئة استشارة في مجال قانوني، وذلك عندما يطلب منها في أغلب الأحيان فصل في الأشكال القانونية لنشاطات الوزراء أو إبداء رأيها المعلن في كل مسألة قانونية قد يطرحها عليها رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزراء أو المؤسسات الأخرى للجمهورية

د1- تنظيم العمل الحكومي:

من ضمن القرارات المتزايدة التي يتعين على السلطة التنفيذية أن تتخذها، توجد قرارات من اختصاص السلطة الشخصية للوزراء الذين يمارسونها في إطار صلاحيتهم، وتوجد قرارات أخرى جماعية إما لكونها تتطلب تقنيا اختصاصا أكثر من وزير وإما لكونها تلزم بحكم أهميتها سياسة الحكومة بأكملها.

وتتدخل الأمانة العامة للحكومة كفاعل رئيسي في كل مرحلة من المسار الذي يفضي إلى تنظيم العمل الحكومي. وهي التي تضطلع بمهمة تحضير اجتماع الحكومة ومجلس الوزراء اللذين تتولى أمانتهما.

د 2 - تحضير اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء :

نظرا إلى أن مداوالات مجلس الوزراء واجتماع الحكومة تضبط بموجب جدول الأعمال، فإن الأمين العام للحكومة هو من يتولى مهمة تحضيره بالإتصال مع الوزير الأول وديوان رئيس الجمهورية، قبل تبليغ أعضاء الحكومة بذلك.

بعد أن يتأكد الأمين العام للحكومة مع اتمام جميع المشاورات الضرورية بين الدوائر الوزارية، هو الشرط الأول للعمل المنسق يقوم بتبليغ مشروع جدول الأعمال حسب الحالة. إما إلى ديوان رئيس الجمهورية وإما إلى ديوان وزير الأول لتلقي الموافقة المبدئية.

كما يتولى الأمين العام للحكومة مهمة موافاة أعضاء الحكومة بالاستدعاءات إلى تلك الاجتماعات، وبالوثائق المرفقة ومشاريع القوانين ومشاريع المراسيم والعروض التي ينبغي أن يكون موضوع توزيع مسبق بين احتمال إدراجها ضمن جدول الأعمال.

وفيما يخص النصوص مشاريع القوانين أو المراسيم فإن الأمانة العامة للحكومة تتدخل في المرحلة السابقة حسب الشروط المبينة أدناه.

وعندما تطرح مسألة إدراجها ضمن جدول الأعمال فإنه يكون قد تم إخطارها بهذه النصوص، تكون قادرة على أن تبين النصوص التي استكملت دراستها ويمكن أن تدرس في المجلس.

وفيما يخص العروض فإن لكل وزير يهمله الأمر أن يتطلب في الوقت المناسب، أما مباشرة من الأمانة العامة للحكومة وإما من ديوان رئيس الجمهورية أو الوزير الأول إدراجه ضمن جدول الأعمال مع إرسال الوثائق اللازمة بالعدد الكافي كي يتم توزيعها.

وتقوم الأمانة العامة للحكومة بدور التحضير لملفات رئيس الجمهورية والوزير الأول التي تشمل خصوصا على جدول الأعمال والوثائق المرفقة وعند الاقتضاء المذكرات المتضمنة الملاحظات المستخلصة من الدراسات.

وفي هذا الصدد يجدر التوضيح بأن المسائل المعروضة في اجتماع الحكومة ومجلس الوزراء تتمثل من حيث الشكل في ثلاثة أنواع:

- **النصوص ذات طابع قانوني:** ويتعلق الأمر من جهة بمشاريع القوانين التي تجب المداولة بشأنها في اجتماع الحكومة ثم مجلس الوزراء قبل ايداعها لدى المجلس الشعبي الوطني، ويتعلق الأمر من جهة أخرى بعدد معين من المراسيم التي يجب اتخاذها بمقتضى الأحكام المعمول بها بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء أو نصوص أخرى خارج كل إلزام قانوني قد يرى رئيس الجمهورية أو الوزير الأول ملاءمة في عرضها على تقدير الحكومة.

- **العروض:** أي مسائل تهم السياسة العامة للحكومة يقدمها وزراء معينون، وذلك في الغالب قصد إصدار قرار أحيانا يكون ذلك فقط على سبيل الاعلام لأجل استقاء ملاحظات محتملة من المجلس.

- **التعيينات:** تتجسد في مراسيم تدعى قرارات فردية.

يشارك الأمين العام للحكومة في جلسات كل من المجالس الوزارية المشتركة واجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء ويقوم بما يأتي:

- يقدم عند افتتاح الجلسة قراءة تذكّر بالقرارات والتدابير المتخذة في الجلسة السابقة.

- يقوم بتلخيص آراء الوزراء في مشاريع النصوص، وكذا في نقاط الاختلاف التي تتطلب التحكيم ويشارك في النقاش.

- يعرض على المجلس للمصادقة مشاريع النصوص التي تم استكمال عملية اعدادها، وكذا القرارات الفردية التي ينبغي أن تكون محل موافقة من المجلس.

- يجمع طلبات تقديم العروض التي يتقدم بها أعضاء الحكومة قصد برمجتها.

وعلى العموم، يكلف الأمين العام للحكومة بالسهر على متابعة تنفيذ القرارات المتخذة في اجتماع الحكومة ومجلس الوزراء، وإذا كان نص ما مصادق عليه مبدئياً في حاجة ضبط وإذا كان يتطلب قرار ما بعض الاستشارات أو بعض الدراسات قبل أن يأخذ شكله النهائي، فإن الأمانة العامة للحكومة هي التي تتولى اتخاذ التدابير اللازمة من أجل القيام باجراءات الى نهايتها.

وفي هذا الإطار يتعين على الدوائر الوزارية أن ترسل إلى الأمانة العامة للحكومة نسخة أصلية من جميع القرارات التنظيمية ذات الطابع العام المتخذة لتطبيق قرارات الحكومة.

1-2 المجالس الأخرى:

زيادة على مجلس الوزراء واجتماع الحكومة، فإن الأمانة العامة للحكومة مدعوة للمشاركة بشكل نشط في التشكيلات الوزارية المصغرة والمتمثلة في المجلس الوزاري المشترك، أما من خلال مسؤولها الأول شخصياً وإما بواسطة مساعديه.

هـ - وظيفة تحضير النصوص القانونية وإعدادها وإصدارها:

هـ 1 - تحضير مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر:

إن المبادرة في اقتراح النصوص من اختصاص أعضاء الحكومة. ويبقى من المعلوم لرئيس الجمهورية والوزير الأول صلاحيات اقتراح أي نص قانوني يريانه مفيداً في تحقيق أهداف الدولة والحكومة.

وتخضع النصوص التي يبادر بها أعضاء الحكومة إلى التشاور قبل المصادقة عليها ويتم تحضير هذه النصوص طبقا للدستور في إطار تشاوري وتطبيقا لتوجيهات رئيس الجمهورية وبرنامج عمل الحكومة.

ومن الناحية الحكومية فلقد خول الدستور للوزير الأول حق المبادرة فيما يخص المجال التشريعي، وبطبيعة الحال فإن تحضير مشاريع القوانين يتم في دائرته.

ومن المعلوم أنه يمكن لكل وزير ضمن الحكومة القيام بتحضير مشاريع النصوص التشريعية، في إطار صلاحيته ويقوم الوزير بتوجيه مشروعه إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة تحضير النص إلى غاية نهايته.

ويوزع المشروع على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء آرائها وملاحظاتها.

ويهدف التشاور إلى تدعيم التنسيق ما بين الوزارات وإلى إضفاء الانسجام في الترتيب التشريعية والتنظيمية، كما يمثل فرصة لأخذ بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليماته.

يمثل إرسال النص إلى الأمانة العامة للحكومة بداية المرحلة الرسمية لعملية دراسة النص والمصادقة عليه.

ويتم إعداد المشروع تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة، ولأمين العام للحكومة بعدئذ أن يقترح تسجيل المشروع في جدول أعمال اجتماع الحكومة.

وبعدما يتأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الاستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية وبعد الحصول على الموافقة أثناء اجتماع الحكومة يرسل مشروع النص إلى مجلس

الدولة الذي يخطر إجباريا بجميع مشاريع القوانين والأوامر، وبعد الأخذ بعناصر هذا الرأي يعرض مشروع هذا النص على مجلس الوزراء للمصادقة عليه.

وأثناء عرض الوزير المبادر مشروع النص في المجلس يقدم الأمين العام للحكومة عند الاقتضاء العناصر المعروضة على التحكيم.

ويقوم الأمين العام للحكومة بإيداع مشروع القانون باسم الحكومة على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة بمجرد المصادقة عليه من طرف مجلس الوزراء كما يقوم باعلام الوزير الأول والوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

ويمكن للحكومة قبل المصادقة على النص المعروض أن تقرر استكمال الدراسات أو إجراء مشاورات قصد إثراء النص المقترح .

ويقوم الأمين العام للحكومة في هذه الحالة بالاتصال مع الدوائر الوزارية المعنية، بالإجراء الرامي إلى تجسيد قرار المجلس.

إن الاجراءات التي تم عرضها أعلاه التي تخضع لها القوانين العادية تنطبق كذلك على القوانين العضوية مع بعض الخصوصيات في ما يتعلق بكيفيات المصادقة عليها ومراقبتها.

ولقد حدد الدستور بالفعل في المادة 141 منه المواضيع المخصصة للقوانين العضوية وذلك بعرضها على الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة وكذا عرضها على المحكمة الدستورية لمدى مطابقتها قبل اصدارها⁴³.

⁴³ - المادة (141) من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

أما بالنسبة لمشاريع الأوامر التي تشكل نصوص تشريعية فإن قواعدها قواعد إعدادها والمصادقة عليها تختلف عن القواعد المعمول بها دستوريا في مجال مشاريع القوانين كما سبق التذكير بذلك أعلاه.

- عند شغور المجلس الشعبي الوطني.

- خلال العطلة البرلمانية.

- الحالة الاستثنائية.

- عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الأجل المحددة.

وبهذه الصفة يتولى الأمين العام للحكومة بعد إخطاره بمشروع الأمر، تحضير هذا الأمر في إطار الاجراءات المعمول بها في العمل الحكومي الذي تم التطرق إليه أعلاه، واستكماله ونشره في الجريدة الرسمية بعد إخضاعه لرأي مجلس الدولة ومصادقة مجلس الوزراء عليه وتوقيعه من طرف رئيس الجمهورية.

ويودع الأمين العام للحكومة بعدئذ الأمر لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه من طرف البرلمان بغرفته طبقا للأحكام الدستورية.

هـ 2 - اقتراحات القوانين:

عندما يتم إخطار الحكومة من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، تقوم الأمانة العامة للحكومة بتوزيعه وتجميع آراء وملاحظات أعضاء الحكومة.

يبلغ موقف الحكومة المتخذ في مجلس الوزراء إلى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة في أجل لا يتعدى شهرين (2) طبقا لأحكام المادة 24 فقرة 2 من القانون

العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 سنة 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁴⁴.

المحاضرة التاسعة

هـ 3 - إصدار النصوص التشريعية:

يعرض النص بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان على توقيع رئيس الجمهورية، ويجب أن يتم هذا الإصدار مبدئياً من أجل (30) يوماً ابتداء من تاريخ تسليم النص إلى الأمانة العامة للحكومة 10 أيام، وتكفل عملية إعداد النصوص التشريعية بالنشر في الجريدة. غير أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية للنص المعروض لإصدار خلال الثلاثين 30 يوماً التي تلي تاريخ المصادقة عليه.

ويمكن أن يكون طلب المراجعة هذا لاسيما عندما يختلف النص الذي صدق عليه مجلس بصفة جوهرية في بعض أحكامه عن مشروع الحكومة ويعيد النظر في مضمونه العام. تكون المبادره غالبا للحكومة في هذا الميدان، غير أن ممارسة هذه الصلاحية تعد في المجال الخاص برئيس الجمهورية.

هـ 4 - تحضير مشاريع المراسيم:

يحضر أعضاء الحكومة مشاريع المراسيم في حدود صلاحياتهم الخاصة في إطار مخطط عمل الحكومة.

⁴⁴ - المادة 124 من قانون رقم (16/12) المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

ويراقب الأمين العام للحكومة مدى مطابقتها ويشرف على أشغال الإعداد باشتراك مع الوزير صاحب المبادرة⁴⁵.

وتوجد في هذا المجال بعض آليات المصادقة المستعملة فيما يخص النصوص التشريعية تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة: التوزيع، وجمع الآراء والملاحظات، والاجتماعات والتنسيق قصد الوصول إلى التحرير النهائي.

ترسل الصياغة النهائية المعدة على هذا النحو إلى الأمانة العامة للحكومة لدراستها دراسته أخيرة مع مجموع عناصر الملف مرفقة بمذكرة تقديم للسلطة المؤهلة للتوقيع والتمثلة حسب الحالة، إما في رئيس الجمهورية وإما للوزير الأول.

وفي جميع الحالات ينبغي أن تحمل النصوص وجوب توقيع السلطات المؤهلة لتوقيعها قبل نشرها إلى الجريدة الرسمية سواء تعلق الأمر بقوانين أو أوامر أو تنظيمات.

هـ 5 - نشر النصوص في الجريدة الرسمية:

إن تطبيق نص ما مرهون بنشره الذي يهدف إلى إعلام الجمهور به وإعطائه صبغ الإلزامية.

ويعد النشر في الجريدة الرسمية المرحلة النهائية في عملية الإعداد والتعبير عن المعطيات القانونية للجمهورية، ولذلك فإن الأمانة العامة للحكومة تولي نشر عناية خاصة.

إن مركزة النصوص على مستوى الأمانة العامة للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية تتعدى هذا المجال، إذ هي تمتد إلى نصوص ووثائق مختلفة سواء كانت تتدرج ضمن

⁴⁵ - المادة (02) من المرسوم الرئاسي (07/20)، المرجع السابق.

اختصاص وزراء او سلطات اخرى (المحكمة الدستورية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بنك الجزائر أو مجلس المحاسبة..... الخ).

وزيادة على ذلك فإن إعداد الجريدة الرسمية باللغة الوطنية وترجمتها إلى اللغة الفرنسية يستلزم جهدا إضافيا يتطلب من الأمانة العامة للحكومة وقت أطول للترجمة والتصحيح سواء اللغوي أو القانوني وتوحيد المصطلحات القانونية. ويتم النشر في الجريدة الرسمية بمعدل عددين كل أسبوع.

عمليا فإن طبع الجريدة الرسمية وتوزيعها تقوم به المطبعة الرسمية التي تعد مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، خاضعة لوصاية الأمين العام للحكومة. ومن مهامها الأساسية ما يأتي:

- طبع الجريدة الرسمية وتوزيعها.

- طبع الوثائق الرسمية لمؤسسات الدولة، ولاسيما منها الوثائق المتعلقة بالانتخابات، والحالة المدنية والجنسية... الخ.

- كما تنجز في إطار مهمتها التجارية طبع كل الوثائق لحساب الغير.

3 - دور الاستشارة القانونية:

إن الأمانة العامة للحكومة مدعوة أحيانا إلى الفصل أو إبداء رأيها المعلن في كل مسألة قانونية تعيق تجسيد عمل ما، أو قد يطرحها عليها رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، وذلك زيادة على وظائفها في مجال دراسة النصوص القانونية للدولة ومراقبة مدى مطابقتها أو قانونيتها، سواء من حيث المضمون أو من حيث الشكل.

ويمكن أن يخص رأيها تحكيما قانونيا أو صيغة مثلى لتنفيذ قانون أو مرسوم أو قرار، وإما ردا على تفاصيل متباينه للنصوص⁴⁶.

المحاضرة العاشرة

ثانيا: تقييم نشاطات الأمانة العامة للحكومة وآفاقها

إن محاولة الإلمام بعمل الأمانة العامة للحكومة أو محاولة تحديد آفاق تطورها عملية صعبة طالما أن حصيلتها وآفاقها هي نفس حصيلة الدولة الجزائرية وإدارتها.

غير أن بعض الجوانب يمكن أن تسمح بتمييز وتقدير إسهامها ووجهة تطورها.

1 - على الصعيد المؤسسي: تتولى الأمانة العامة للحكومة على الصعيد المؤسسي، مهام مختلفة ولكن متكاملة.

فهي قبل كل شيء أمانة عامة للحكومة، وتضطلع هذه الصفة بكل مهام التشاور والعلاقات الحكومية (الوزارات المشتركة أو مع البرلمان) والتلخيص والتنسيق.

إن التوزيع الدستوري للصلاحيات (رئيس الجمهورية والوزير الأول والبرلمان) لا يمكن إلا أن يعزز إلحاق الأمانة العامة للحكومة برئاسة الجمهورية والإبقاء على دورها الذي تقوم به.

ثم إنها بمثابة مكتبة الدراسات إذ أن العديد من الأعمال يتطلب تحليلها وتقييمها بل حتى اقتراحاتها في بعض الأحيان، إن تخصص قطاعات الدراسة غالبا ما يساعد على مثل هذه القدرة على الدراسة حسب الحاجات، غير أن هذه الإمكانية تبقى ظرفية إلى حد ما، بحيث أنها لا تعني إلا عناصر لا تتدرج ضمن الصلاحية الوزارية.

⁴⁶ - المادة (02) من المرسوم الرئاسي (07/20)، المرجع السابق.

وزيادة على ذلك ينبغي تثمين البعد الأساسي لمهمة الأمانة العامة للحكومة المساهم في تعزيز دولة القانون، ويتعلق الأمر بالمطبوعات وتوزيع التشريع والتنظيم والوثائق الرسمية الإدارية بصفة عامة، وفي الأخير تقوم الأمانة العامة للحكومة بدور مستشار قانوني حقيقي للحكومة إذ أن نشاطها في مجال الرقابة يؤدي بها إلى ابداء رأي يترتب عليه رفض قواعد قانونية أو آليات قانونية أو اعتمادها، واعتبارا على أنها تمارس هذه الصلاحيات لحساب رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، فإن هذه المهمة ستشكل بفعل آثارها القانونية أحد محاور التطور المؤسساتي للأمانة العامة للحكومة.

2- على صعيد اعداد النصوص: تسهر الأمانة العامة للحكومة في إطار التنسيق القانوني

لنشاطات الحكومة على ضبط الصياغة النهائية للنصوص التشريعية والتنظيمية المقترحة من الدوائر الوزارية قبل عرضها على السلطات المؤهلة على التوقيع أو إرسالها حسب الحالة إلى المؤسسات الدستورية للمصادقة أو المراقبة اجتماع الحكومة، مجلس الوزراء، مجلس الدولة، البرلمان، المحكمة الدستورية.

تجري عملية التشاور والتنسيق في النشاط القانوني للحكومة على عدة مراحل تساهم في غايتها إلى ضمان مشاركة واسعة لأعضاء الحكومة في إعداد النصوص وإضفاء الانسجام والتنسيق في الترتيب القانونية المقرر وضعها، وفي هذا الإطار تتلقى الأمانة العامة للحكومة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المقترحة من طرف أعضاء الحكومة، حيث تتولى قطاعها المتخصصة الدراسة الأولية والتأكد على الصعيد القانوني من مطابقتها وانسجامها مع الاطار القانوني المعمول به ومع الأهداف المقرر تحقيقها.

ويتم إعلام السلطة صاحبة المبادرة عند الاقتضاء بالملاحظات للأخذ بها عند اللزوم.

ويوزع المشروع المعروض في صيغته الأصلية أو المصححة على ضوء الملاحظات التمهيدية التي أبدتها مصالح الأمانة العامة للحكومة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء آرائها وملاحظاتهما من حيث الشكل والمضمون على حد سواء.

كما ترسل هذه المشاريع تلقائياً وفيما يخص مجموع الترتيب المقترحة إلى مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح الوزير الأول.

وتكون التوجيهات والتقدير الملائمة التي تبديها هذه السلطات العليا حاسمة فيما يخص القرارات التي تتخذ بشأن مشاريع هذه النصوص، وعلى ضوء التوجيهات المستقتات والآراء والملاحظات المبداءة، تنظم مصالح الأمانة العامة للحكومة اجتماعات عمل تضم ممثلي السلطات التي بادرت بالنصوص وممثلي القطاعات المعنية أو المهمة مباشرة بالترتيب المعني.

ويجدر التذكير أن ممثلي الوزارة المالية وممثلي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والإصلاح الإداري يشاركون وجوباً في هذه الاجتماعات نظراً إلى الآثار المترتبة في المجال المالي أو التخصيصات من وسائل البشرية التي تقتضيها في الغالب الترتيب المعروضة.

وعلى إثر الاجتماعات التنسيقية وعند التوصل إلى الاتفاق، يعرض النص على إجراءات المصادقة أو التوقيع من قبل الهيئات أو السلطات المؤهلة وفي حالة استمرار الخلاف يعرض الأمين العام للحكومة النص على إجراءات التحكيم.

ويرسل الأمين العام للحكومة مشاريع القوانين والأوامر المصادق عليها في اجتماع الحكومة إلى مجلس الدولة لإبداء الرأي بشأنها، وبعد إبداء هذا الرأي يقوم الأمين العام للحكومة بإرساله إلى الوزير صاحب المبادرة للأخذ بعناصر هذا الرأي، وإعداد الصياغة النهائية للمشروع القانون الذي يعرض على مجلس الوزراء.

ويتعين على الأمين العام للحكومة أيضا إعداد رأي القانوني المسبق الذي تطلبه المؤسسات المالية الدولية للسماح بتنفيذ اتفاقات القرض، كما يكلف بموافاة وزير الشؤون الخارجية بأدوات التصديق على الاتفاقات والاتفاقات الدولية.

ويتدخل الأمين العام للحكومة ضمن العلاقات الحكومة بالبرلمان عن طريق:

- إيداع مشاريع القوانين المصادق عليها في مجلس الوزراء على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة.

- متابعة دراسة النص في غرفتي البرلمان فحص التقارير الأولية وتعديلات النواب.

- تقديم النصوص التشريعية المصادق عليها من طرف البرلمان إلى رئيس الجمهورية قصد إصدارها بعد رأي المحكمة الدستورية عند الاقتضاء.

وتعود مهمة نشر النصوص المصادق عليها والموقعة قانونا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية للأمين العام للحكومة.

وزيادة على المهام التقليدية تقوم مصالح الأمانة العامة للحكومة بإعداد الدراسات والمساهمة في دراسة الملفات ذات الطابع الوطني أو القطاعي المسجلة في إطار مخطط عمل الحكومة.

فيما يخص نشاطات الأمانة العامة للحكومة، تجدر الإشارة إلى أن مجموع الإصلاحات التي تندرج ضمن إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، وكذا البرامج القطاعية المعدة لتطبيقه تتجسد في تدابير ذات طابع مؤسساتي وتنظيمي وتقني يستلزم إعداد نصوص تشريعية وتنظيمية تتغير طبيعتها ومستواها ومضمونها وشكلها بحسب القطاعات والنشاطات المقررة.

وعلى الصعيد القانوني فإن الإصلاحات تتمثل في تسهيل العمل القانوني للحكومة وفي تكييف الترتيب التشريعية والتنظيمية مع الظرف السياسي والاقتصادي والاجتماعي الجديد للبلاد.

وترمي الترتيب القانونية المترتبة على تطبيق القرارات مجلس الوزراء واجتماع الحكومة والمجالس الوزارية المشتركة خصوصا إلى ضمان مواصلة الإصلاحات في مختلف الميادين منها:

- توطيد علاقات التعاون الدولي في مختلف القطاعات.

- تسيير الإصلاح في بعض القطاعات الحساسة مثل التربية والعدالة والادارة والبريد وتكنولوجيات الاعلام والاتصال.

- مواصلة الجهود الموجهة إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي خصوصا في ميادين تكنولوجيات الاعلام والاتصال والمناجم.

- تعزيز النشاط الاجتماعي للدولة لصالح مختلف فئات المجتمع عن طريق اقتراح اصلاحات جديدة تخص الأطفال المتدرسين والسكن الاجتماعي والتجديد الريفي.

- إدخال اصلاحات فيما يخص منح السكن.

- إعادة تنظيم الدوائر الوزارية من أجل التكفل الأمثل بمهمة الخدمة العمومية ورفع التحديات التي تواجه البلاد في مختلف الميادين.

غير أن النشاط القانوني المكثف للأمانة العامة للحكومة تعترضه بعض النقائص تكون داخلية أحيانا ولكن في أغلب الأحيان تكون خارجية مردها أساسا إلى نقص أو بالأحرى انعدام تشاور إلى عدم كفاية التأطير الذي يتكلف بالنشاطات القانونية في الوزارات.

فعلى سبيل المثال فإن وجهة النظر المعبر عنها بواسطة الصيغة المبسطة مثل * إن دراسة النص لا تستدعي لدينا أية ملاحظة* والمتكررة غالبا في مراسلات الوزارة لا تتماشى دوما مع المواقف التي يعبر عنها ممثلو هذه الوزارات أثناء انعقاد اجتماعات التنسيق التي تنظم من أجل استكمال صياغة النص من طرف مصالح الأمانة العامة للحكومة.

ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى ما يأتي:

- الأسباب المقدمة والمتمثلة في شرح الترتيب الجدية بدافع ملاءمة الترتيب السابق مع المعطيات الجديدة للاقتصاد الوطني، تبقى غامضة وغير كافية. إن هذا الطرح الذي يجسد عدم نضج مشاريع النصوص يفضي في الغالب إلى عدم استقرار المعايير القانونية.

- عدم وجود آليات تقييم مدى فعالية وملاءمة النصوص المتخذة لا يسمح بتحديد الصعوبات المعترضة أثناء تنفيذها تحديدا ميدانيا.

- بالرغم من طبيعة النصوص المقترحة وأهمية الميادين التي تحكمها، فإن مشاريع التعديل تكون في الغالب انتاج جهد قطاعي ويكون بالضرورة جهدا متحيزا وغير كاف.

- البطء في تنفيذ النصوص حيث تخضع مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية عموما أثناء إعدادها إلى اجراء استعجالي يجد تفسيره في ضغوط داخلية أو خارجية، ولكن بمجرد المصادقة عليها ينتفي الطابع الاستعجالي، كما لو أن صدور النص يمثل غاية في حد ذاته.

وفي هذا الإطار تذكر الأمانة العامة للحكومة تلقائيا القطاعات المعنية بوجوب المبادرة بالنصوص التطبيقية المرتبطة بذلك.

- النقص في العناية بتنفيذ النص يؤدي إلى تعديل النص الأصلي أحيانا حتى قبل تجسيد التدابير التي يسنها بفعل أسباب تكمن في أن الترتيب المعتمد يكون إما قد تجاوزه الزمن، وإما

اتضح بأن تطبيقه صعب بسبب بعض المقاييس المتصلة بالواقع الاجتماعي والاقتصادي التي لم تؤخذ في الحسبان أثناء تصور المعيار القانوني.

- تمثيل الوزارات في اجتماعات التنسيق التي تعقد في الأمانة العامة للحكومة غالباً ما يكون بمستوى غير كاف مما لا يسمح بالتعبير الواضح والمأذون من الوزارة على مدى ملاءمة النصوص محل الدراسة أو عن محتواها.

- المشاكل المعترضة أثناء تصور النصوص وإعدادها ناجم عن غياب التحليل الفقهي أو دراسة للقانون المقارن ذي صلة بالتشريع والتنظيم المقررين.

ومن أجل تحسين النوعية القانونية للنصوص وتسهيل عملية فهمها من طرف الإدارات، فإنه بدأ من الضروري التفكير عن طريق وثيقة موحدة وزعت على جميع أعضاء الحكومة بالقواعد الرئيسية التي ينبغي أن تحكم إعدادها وتحريها ومراقبتها.

وكان ذلك هو موضوع المنشور رقم/077/2000 أ ع ح د الصادر عن الأمين العام للحكومة بتاريخ 2 فبراير سنة 2000 والمتعلق بإجراءات إعداد النصوص والمصادقة عليها.

3- **على الصعيد البشري:** تمكنت الأمانة العامة للحكومة من تحقيق قدرة معتبرة في مجال الدراسة رغم وجود نوع من عدم الاستقرار، لذا فإن مهمتها الخاصة بالرقابة القانونية والتنظيمية في الحاجة إلى تدعيم ضمن بعدها في مجال الاستقرار والتخصص قصد التمكن من تحكم أكبر في مجال القانون الذي هو في تطور دائم ويرمي إلى تنظيم وضعيات تتعدد أكثر فأكثر.

غير أنه يجب أن ترافق تخصص القطاعات هذا الآليات والاجراءات خاصة التي تسمح بانسجام عام للتشريع والتنظيم، مع الحرص على تقادي فقدان التنسيق بين القطاعات على الصعيد الداخلي.

40- على الصعيد المادي: زيادة على الأداء العادي لمهام الأمانة العامة للحكومة يشكل استخدام الإعلام الآلي الحصيلة الأهم ومحور تطور أكثر تأكيدا.

في هذا الصدد فإن الأمانة العامة للحكومة تتوفر على قاعدة المعطيات القانونية الأكمل والأنجح غير أن استعمال هذا الرصيد يتطلب المزيد من التحسين.

إن قاعدة المعطيات تهدف إلى فهرسة كل النصوص المنشورة في الجريدة الرسمية وتسجيلها واستغلالها، وتسمح هذه القاعدة حينئذ بالوصول بسرعة إلى مراجع النصوص وتاريخ صدورها والاطلاع على جميع التعديلات التي أدخلت عليها.

وتستعمل قاعدة المعطيات هذه للحاجات الخاصة للأمانة العامة للحكومة، كما تم وضعها في متناول كل مستخدم لشبكة الانترنت.

إن إقامة نظام الخبرة إجراء عملية صورية لتحديد آثار التعديلات القانونية والتنظيمية وإقامة شبكة داخلية وإنشاء مزود للإستشارة الخارجية تمثل كلها المحاور الرئيسية لتطور البعد المعلوماتي للأمانة العامة للحكومة.

كما يجدر التذكير بالتوثيق القانوني الذي يشكل شرط النوعية في اسهامات الأمانة العامة وفي هذا الصدد فإن الرصيد الوثائقي الذي تتوفر عليه المكتبة المركزية للأمانة العامة للحكومة الكائنة بقصر الحكومة ومصلحة الوثائق يعتبر قديما نوعا ما وما تجاوزته الأحداث.

ولذا فإن صيغا جديدة ترمي إلى جمع المعلومات القانونية بالأمانة العامة للحكومة وتوزيعها الداخلي من شأنه أن يساهم في رفع نوعية التحاليل وملاءمتها.

إن تامين النشاط القانوني للدولة أكد ضرورة التقنين كأداة وإطار مفضل لتجميع النصوص القانونية وتحيينها.

يفرض هذا التقنين من جهة أخرى على الدولة كعملية لتبسيط الاطلاع على النصوص قصد جعلها أكثر قابلية للاستيعاب عن طريق ترتيبها وتحينها وإعادة صياغتها.

وهكذا قامت الأمانة العامة للحكومة بدافع حرصها على تحيين التشريع الوطني بتطبيق سياسته براغماتية التقنين. وفي هذا الإطار تم إنشاء بنك للمعطيات القانونية يسمح بالبحث عن مجموع النصوص منذ الاستقلال واستغلالها.

وبفضل هذه الأداة تمكنت الأمانة العامة للحكومة من تقنين عدة نصوص أساسية منها: القانون المدني وقانون العقوبات والنصوص التشريعية الملحقة وقانون الجماعات المحلية والقانون التجاري وقانون الاجراءات المدنية والإدارية وقانون الأسرة، وقانون الحالة المدنية وقانون الجنسية الجزائرية وقانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، وقانون الاجراءات الجزائية والقانون البحري وقانون الجمارك وقانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والقانون العقاري وقانون الاجراءات الجبائية وقانون التأمينات وقانون الخدمة الوطنية، فضلا عن قانون الإعلام وقانون الانتخابات وقانون المعاشات العسكرية وقانون المحروقات.

وينبغي التوضيح أن هذا العمل لا يشكل في الحقيقة إلا مجرد تقنين - تجميع / تدعيم للحاجات الداخلية للأمانة العامة للحكومة.

إن الهدف الوطني الذي ينبغي بلوغه في هذا الميدان يتمثل في إجراء تقنين قانوني دائم يتطلب مشاركة الحكومة كلها والوزراء. كل وزير على حدة، إذ أن هذه العملية تتطلب وضع تنظيم واجراءات ووسائل مالية ومادية ملائمة، وكذا أدوات قانونية غير متوفرة في الوقت الحاضر، حيث أن التقنين "القانوني الدائم" يتطلب فيما يخص الناحية التشريعية التصديق عليه برلمانيا ويتطلب من الناحية التنظيمية اجراءات خاصة لتنفيذه.

كما تجدر الإشارة إلى أن الأمانة العامة للحكومة قامت بإعداد مصنف يضم كل الاتفاقيات والاتفاقات التي صادقت عليها الجزائر منذ الإستقلال.

المحاضرة الحادية عشر

ثالثا: تنظيم الأمانة العامة للحكومة

على غرار بلدان أخرى اعتمدت نفس التنظيم في مجال تنسيق النشاط الحكومي، وباستثناء هياكل الدعم التي يمكن أن تسير حسب الأشكال التقليدية، فإن المهام المسندة إلى الأمانة العامة للحكومة يتم التكفل بها بواسطة ترتيب تنظيمي مرن يسمح لها بالتكيف باستمرار مع المتطلبات والصعوبات لتنظيم العمل الحكومي.

01 - الأمين العام للحكومة: يساعد السيد الأمين العام للحكومة في ممارسة صلاحياته كما سبق بيان ذلك أعلاه:

- مكلفون بمهمة.
- مديروا دراسات.
- مديرون.
- مكلفون بالدراسات والتلخيص.
- نواب مديرين.
- رؤساء دراسات.

ويتوزع هؤلاء المساعدين على الهياكل الآتية:

02 - الديوان: يكلف الديوان على الخصوص بمساعدة الأمين العام للحكومة في ممارسة المهام المسندة إليه وبتنشيط أشغال مختلف هياكل الأمانة العامة للحكومة وتنسيقها.

03 - قطاعات الدراسات والمصالح: يكلف كل قطاع فيما يخصه بمتابعة النشاط القانوني للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية على الصعيد التنظيمي والتشريعي:

قطاع السيادة: ويختص بالنصوص التي تبادر بها:

- رئاسة الجمهورية

- الأمانة العامة للحكومة

- المحكمة الدستورية

- الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

- المجمع الجزئري للغة العربية

- المجلس الإسلامي الأعلى، والمجالس الوطنية

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

- مصالح الوزير الأول، والوزارات المكلفة بالدفاع الوطني، الشؤون الخارجية والجالية الوطنية بالخارج، العدل، الداخلية والجماعات المحلية، العلاقات مع البرلمان.

- مجلس المحاسبة

قطاع المالية والاقتصاد:

- المالية
 - الطاقة والمناجم
 - التجارة وترقية الصادرات
 - الصناعة
 - الانتقال الطاقوي والطاقات المتجددة
 - الرقمنة والاحصائيات
 - وزارة منتدبة لدى الوزير الأول مكلفة باقتصاد المعرفة والمؤسسات الناشئة
- ويختص هذا القطاع أيضا بدراسة النصوص المتعلقة بما يأتي:
- اتفاقات العروض
 - التأمين والبنوك

05- قطاع المنشآت القاعدية : ويختص بالوزارات المكلفة بالقطاعات الآتية:

- البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية
- الفلاحة والتنمية الريفية
- الصيد البحري والمنتجات الصيدية
- النقل

- الموارد المائية والأمن المائي

- الأشغال العمومية

قطاع الخدمات: ويختص بالوزارات المكلفة بالقطاعات الآتية:

- السكن والعمران والمدينة

- السياحة والصناعة التقليدية

- البيئة

06 - قطاع التربية والثقافة: ويختص بالوزارات المكلفة بالقطاعات التالية:

- التربية الوطنية

- التعليم العالي والبحث العلمي

- الثقافة والقانون

- الإتصال

- التكوين والتعليم المهنيين

- الشؤون الدينية والأوقاف

07 - قطاع الشؤون الإجتماعية: ويختص بالوزارات المكلفة بالقطاعات:

- التشغيل والضمان الاجتماعي

- المجاهدين وذوي الحقوق

- الشباب والرياضة

- الصحة

- الصناعة الصيدلانية

- التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة

- وزارة منتدبة لدى الوزير الأول مكلفة بالمؤسسات الصغرى

08 - مديرية الجريدة الرسمية: وتقوم مديرية الجريدة الرسمية بمهنتين أساسيتين:

تتمثل الأولى في تحضير النصوص المعروضة على توقيع رئيس الجمهورية والوزير الأول (الترجمة - الرقن الآلي - المراجعة)

وتتمثل الثانية بعد توقيع النصوص في تحضير نشرها في الجريدة الرسمية التي تعدها على المستوى التقني مديرية الجريدة الرسمية قبل إرسالها للسحب إلى المطبعة الرسمية.

09 - مديرية التقنين والاعلام القانوني: وتتكفل هذه المديرية أساسا بتسيير قاعدة معطيات قانونية وتحيينها (باللغتين العربية والفرنسية) منذ سنة 1962 إلى يومنا هذا.

كما تتكفل بضمان تقنين النصوص الأساسية لوضعها تحت تصرف المؤسسات والإدارات العمومية والمستعملين الآخرين المحتملين.

10 - مصلحة التعيينات: تتكفل بإعداد قرارات التعيينات وإنهاء المهام المتعلقة بإطارات الدولة قصد عرضها على السلطات المؤهلة على التوقيع ونشرها في الجريدة الرسمية.

11 - مصلحة الإعلام الآلي: تتكفل هذه المصلحة أساسا بإدخال الإعلام الآلي واستخدامه في مصالح الأمانة العامة للحكومة وإعداد قاعدة المعطيات لنصوص القانونية.

أحكام ختامية

1 - يؤهل مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقرارات بإستثناء المراسيم.

2- الأمين العام لرئاسة الجمهورية هو الأمر بصرف ميزانية رئاسة الجمهورية وذلك دون المساس بالأحكام المنصوص عليها في المادة 08.

3 - يمكن لمدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم تفويض إمضائهم للمعنيين في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية التابعين لسلطاتهم والذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل.

4- يعتبر التفويض المنصوص عليه في المادتين 17 و 19 لاغيا بمجرد انتهاء وظيفة المفوض أو المفوض له.

5- يحدد التنظيم الداخلي وكيفيات عمل الأجهزة والهيكل المنصوص عليها في هذا المرسوم عند الحاجة بموجب قرار من مدير الديوان أو الأمين العام لرئاسة الجمهورية حسب الحالة، وذلك دون المساس بالأحكام المنصوص عليها في المادة 08 أعلاه.

6- تبقى هياكل رئاسة الجمهورية غير ذلك المنصوص عليها في هذا المرسوم، وكذلك الهيئات والمؤسسات العمومية الملحقة برئاسة الجمهورية أو التابعة لها خاضعة للأحكام التي تسيروها التنفيذية بتسير جميع الشؤون الإدارية المتعلقة بالمرافق إما مباشرة أو بالواسطة بصفة عامة.

الخاتمة

تعتبر الإدارة المركزية أداة لتنفيذ السياسات والبرامج والقرارات والقوانين والأحكام القضائية التي تعمل على تثبيت نظام الحكم الذي ينعكس على إستتباب الأمن والإستقرار الذي يعتبر من أولويات بناء الدول وتنظيم العمل الإداري وترسيخ فكرة الشخصية المعنوية للإدارات والمؤسسات المرفقية والإقليمية.

إن تقديم الخدمات وتوفير حاجيات المواطنين من المهام التي تكفل بها الدستور وأرجعها إلى الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية، ويعمل النظام المركزي على جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد وهو الدولة، كما يتم توحيد كل السلطات بغية إتخاذ القرار من أعلى الهرم المتمثل في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء والهيئات الإدارية المركزية المستقلة. وهنا تعد السلطة الرئاسية الركن المحوري للمركزية الإدارية كما يتم تامين العلاقة القانونية بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري.

رغم ما يمتاز به النظام الإداري المركزي من إيجابيات إلا أن النظام الإداري للمرافق العمومية بأنواعها يحتاج إلى نمط تسيير يتواءم ومستجدات الوقت الراهن من سرعة في التنفيذ وإتخاذ القرار، وهذا لا يتناسب مع النظام المركزي، فإن التسيير الحسن للمرافق الإدارية هو الذي يتخذ ازدواجية معايير النظام الإداري من المركزية واللامركزية في التسيير الإداري.

المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: النصوص القانونية:

01-التعديل الدستوري 2020 الجريدة الرسمية لجمهورية الجزائرية العدد 82 بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق ل30 ديسمبر سنة 2020م.

02-الأمر رقم (03/06) مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية 46.

03-قانون رقم (05/07) مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق ل13 مايو سنة 2007 يعدل ويتم الأمر (58/75) المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني.

04- المرسوم الرئاسي (169/89) المؤرخ في 3 سبتمبر 1989 الذي يحدد مصالح رئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية 37.

05-المرسوم رئاسي رقم (07-20) مؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1441 الموافق ل25 جانفي سنة 2020 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية 02 لسنة 2020.

ثالثاً: الكتب

01 - الخشروم محمد مصطفى مرسي، نبيل محمد، إدارة الأعمال المبادئ والمهارات والوظائف، الرياض مكتبة الشقري.

- 02 - عبد القادر مساعد وأحمد اجمعون، التنظيم الإداري، الطبعة، 2005.
- 03 - مفوان المبيضين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2011.
- 04 - توفيق السعد، مدخل لدراسة القانون الإداري، 2006.
- 05 - مصطفى الخطابي، القانون الإداري والعلوم الإدارية، 2005.
- 06 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، 2007.
- 07 - ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة القاهرة، 2002.
- 08 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية.
- 09 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر النشر والتوزيع .
- 10 - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية.
- 11 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 1994.
- 12 - عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الثاني، مطبوعات الجامعية الجزائر، 2000.
- 13 - عبد الحميد متولى، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية.
- 14 - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المركزية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1978.
- 15 - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك بيروت باريس منشورات البحر المتوسط ومنشورات عوابدات، 1981.

رابعاً: المقالات

- 01- مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية-دراسات إقتصادية-جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 4، العدد 3.
- 07 - لجلط فواز، واجب الطاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية.
- 19- منقور قويدر، تفويض الصلاحيات من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول أو رئيس رئيس الحكومة قراءة في أحكام المادة (93) من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفهرس

01	.....مقدمة
04	.....المحور الأول: مفهوم الإدارة المركزية
04	.....أولا: تعريف الإدارة المركزية
06	.....ثانيا: تعريف النشاط الإداري
07	.....ثالثا: مفهوم الإدارة العامة
10	.....المحور الثاني: نظام المركزية الإدارية
10	.....01- أولا: معنى المركزية الإدارية
14	.....02- ثانيا: الأساس القانوني لطاعة المرؤوس للرئيس
22	.....03- ثالثا: صور المركزية الإدارية وتقييمها
26	.....المحور الثالث: نظام اللامركزية الإدارية
26	.....أولا : مفهوم نظام اللامركزية الإدارية
27	.....ثانيا: التمييز بين نظام اللامركزية الإدارية واما يشابهها
30	.....ثالثا: الإعتبارات الواجب مراعاتها لتجسيد نظام اللامركزية
30	.....رابعاً: أركان اللامركزية الإدارية
38	.....خامسا: مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية...

40	سادسا: صور اللامركزية الإداري.....
42	سابعا: تقدير اللامركزية الإدارية.....
45	المحور الثالث: هياكل الإدارة المركزية.....
45	أولا: رئاسة الجمهورية.....
62	ثانيا: تقييم نشاطات الأمانة العامة للحكومة وآفاقها.....
71	ثالثا: تنظيم الأمانة العامة للحكومة.....
77	خاتمة
78	قائمة المصادر والمراجع.....
81	الفهرس.....