جامعة زيان عاشور -الجلفة-
Zian Achour University of Djelfa
كلية الحقوق والعلوم السياسية
Faculty of Law and Political Sciences

قسم الحقوق

مفهوم الشؤون العمومية في التنظيم الإداري الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إعداد الطالب :
- شويحة عبد العزيز
-

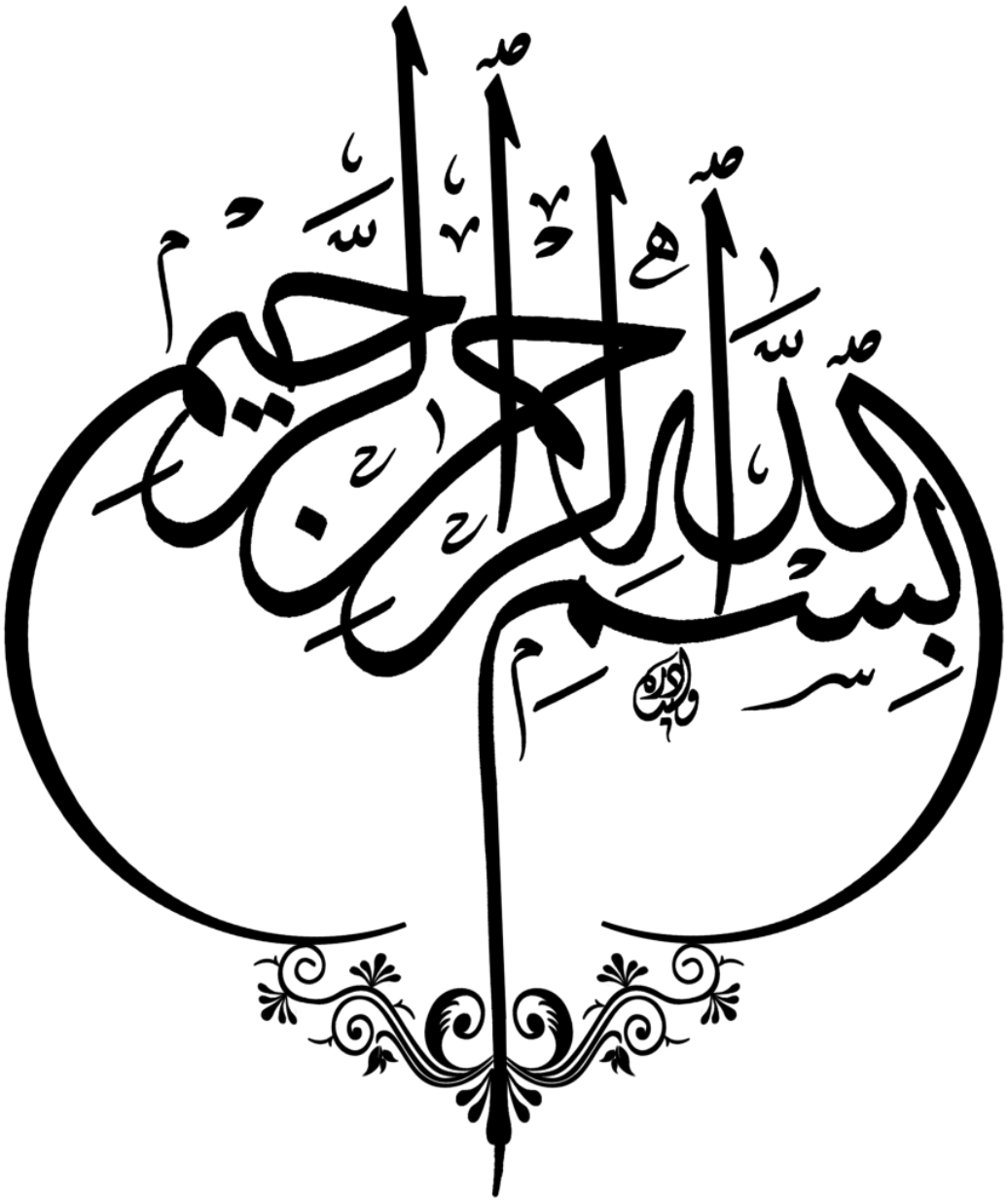
إشراف الأستاذ:
-د. بن علية حميد

لجنة المناقشة

-د/أ. القيزي لخضر	رئيسا
-د/أ. بن علية حميد	مقررا
-د/أ. علاوي عبد اللطيف	ممتحنا

الموسم الجامعي 2021/2020

DM71E/18129024132/


بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة شكر

انطلاقا من قوله تعالى:

{ و من شكر فإنّما يشكر لنفسه} سورة النمل ، الآية40

و ما جاء عن النبي ص فيما رواه عنه أبو هريرة –رضي الله عنه– حيث قال :

{من لا يشكر الناس لا يشكر الله }

أخرجه الترمذي في سننه : كتاب البر و الصلة ، باب ما جاء في الشكر لمن أحسن إليك ،339/4، ح1954

أتقدم بخالص الشكر و عظيم الإمتنان و بالغ التقدير و الإحترام إلى أستاذي الفاضل : الدكتور بن علية حميد ، و ذلك اعترافا مني بفضله و كرمه و رعايته لي ، و لم يبخل علي بالنصح أو التوجيه أو إرشاد إلى الصواب و الرشاد ، فأسأل الله أن يحفظه و يبارك له و فيه ، ليكون دوما منارة للعلم يستنير بها طلبة القانون .

كما و أتقدم بعظيم الشكر و التقدير إلى :

عضوي لجنة المناقشة الأستاذين الكريمين ، لتكرمهما بقبول مناقشة هذه المذكرة ، و إثرائها بالملاحظات القيمة.

كما و أتقدم إلى كل من قدم لي يد المساعدة في عملي هذا ؛

كما لا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر إلى كل أساتذتي الذين كان لي الشرف بلقياهم و تدريسهم لي ؛ أساتذة كلية الحقوق فرع قانون جنائي و علوم جنائية أسأل الله أن يجزيهم عني خير الجزاء.

إهداء

إلى قائدي و قدوتي رسول الله ص إيمانا و تصديقا.

إلى الذي رباني ، و أدبني ،و علمني ، و دائم دعائي أن رب

ارحمه كما رباني صغيرا ...والدي العزيز أطال الله في عمره .

إلى رمز المحبة و الحنـــان ، إلى التي عن شكرها يعجز اللســـــــان

إلى التي رفع الله من شأنها ، و جعل الجنة تحت أقدامها

أمي الغالية حفظها الله و أطال في عمرها .

إلى كل أصدقائي ؛ و أخص بالذكر الأستاذ

إلى كل من نسيه قلمي وعلمني حرفا في هذه الدنيا،

وإلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل المتواضع.

إلى كل أساتذتي في قسم الحقوق.

إلى قارئ هذا الإهداء.

شويحة

مقدمة

مقدمة:

لقد اهتمت الدول الحديثة بالدراسات الإدارية نظرا إلى ما لمسته من أهمية متزايدة لمشاكل التنظيم والإدارة وإلى أن استخدام الأساليب الفنية في ترتيب الأجهزة الإدارية أضحى ضرورة ملحة من أجل تحقيق التنمية والتقدم.وقد تتابعت المؤتمرات الدولية والموائد المستديرة للعلوم الإدارية بغية تحسين تنظيم المصالح العامة وإتقان أساليب الإدارة وفنونها.

أن الإدارة العامة أداة لتنفيذ السياسات والبرامج والقرارات والقوانين والأحكام القضائية جبرا في نطاق وظائفها من خلال تسيير وإدارة المرفق العام بانتظام والمحافظة على النظام العام بأساليب وإجراءات وقائية.

ودراسة تنظيم الإدارة العامة يقتضي التعرض للأسس العامة التي يقوم عليها النظام الإداري، ومن خلال هذه الدراسة سنفصل بعض الشيء في فكرة المركزية واللامركزية الإدارية .

وكذا فكرة الشخصية المعنوية على اعتبارها الأداة القانونية التي تمكن الإدارة من القيام بنشاطات معينة وما ينجم عن ذلك من آثار .ومن ثم يمكننا أن نعرج على مختلف تنظيمات السلطات(التنفيذية .القضائية. التشريعية.)ثم الإدارة الإقليمية من خلال نظام البلدية و الولاية وصولا إلى الرقابة التي تفرضها الإدارة العامة على مختلف هيئاتها سواء المركزية أو اللامركزية.

1 - أهمية الموضوع :

هذا ويمكن النظر إلى أهمية موضوع" :مفهوم الشؤون العمومية لتنظيم الإداري الجزائري "من جانبين : نظري علمي والآخر عملي تطبيقي كما يلي:

أ. الأهمية العلمية :

تأتي أهمية هذا الموضوع العلمية في كونه يهدف إلى ت لتنظيم الإداري في الجزائر ، ذلك بالتعرف على ماهيته ومظاهره و أسبابه وآثاره، ذلك لأن تشخيص التنظيم الإداري في الجزائر.

كما تبرز أهمية الدراسة الأساسية في أنها تسعى إلى الكشف الشؤون العمومية التي رصدها المشرع الجزائري ، وذلك لن يتم إلا بعد معرفة الإستراتيجية التي تبناها المشرع لتنظيم الإداري الجزائري في الجزائر، والذي لن يتأتى إلا باستعراض دور الادارة التي تنتهج المشرع في ظل قانون الاداري، وكذا قانون المدني وباقي القوانين الأخرى ذات الصلة، كما لا ننسى أيضا مفهوم الشؤون العمومية لتنظيم الإداري الجزائري ، كما لا ننسى كذلك الدور الفاعل للإدارة البلدية و الدائرة و الولاية في الجزائر.

ب. الأهمية العملية:

هل يمكن أن يعتبر الظاهرة مفهوم الشؤون العمومية في الجزائر إطارا مناسبا ومميزا ومنظما لإرساء وتطوير ممارسة الثقافة الديمقراطية التي بموجبها يفسح المجال لظهور مجتمع مدني فاعل وشريك أساسي وضروري للسلطات العمومية

2-أسباب اختيار الموضوع:

تطمح من خلال هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأسباب التي تتباين بين الذاتية و الموضوعية:

١. الذاتية:

-اكتساب رصيد ثقافي حول مفهوم الشؤون العمومية.

-التغلغل في واقع التنظيم الاداري.

-الإسهام ولو بالقليل في سد الفراغ الذي تعاني منه الدراسات الاكاديمية.

٢. الموضوعية:

-اظهر الإطار المفاهيمي مفهوم الشؤون العمومية ، ومعرفة الحقيقي لهذه الظاهرة.

-التعرف على أسباب و مراحل و مظاهر مفهوم الشؤون العمومية في الجزائر.

-التعرف على القوانين و النصوص في التشريع الجزائري و العالمي.

-التعرف على الجهود التي تبذلوها الدول العربية في هذا الخصوص .

3- الصعوبات الدراسة:

-عدم وجود مراجع متخصصة في دراسة مفهوم الشؤون العمومية.

-إضافة الى الوقت الذي لم يكن في صالحنا.

-احتواء الكتب على نفس المعلومات فيما يتعلق بمفهوم مفهوم الشؤون العمومية.

-عدم وجود مراجع تشخص مفهوم الشؤون العمومية في التشريعات العربية.

-ندرة المراجع المخصصة في هذا الموضوع.

4- أهداف الدراسة:

- التعرف على مفهوم الشؤون العمومية في الجزائر و الوطن العربي من حيث العوامل المؤدية لذلك والآثار الناجمة عنه .

- كما يهدف البحث إلى محاولة الوصول مفهوم الشؤون العمومية المتبع في التنظيم الاداري في الجزائر.

3- المنهج المتبع:

ومن أجل الوصول إلى حل للإشكالية تم الاستعانة **بالمنهج الوصفي** لجمع المعلومات ودمجها وذلك في إطار تكامل منهجي من أجل الحصول على نتائج معتمدة، وأيضا ركزنا على لغة قانونية سهلة وبسيطة.

ولقد استعملنا المنهج التحليلي الذي يتلائم مع موضوع المذكرة من خلال تحليل دراسة جميع النصوص القانونية التي أثرها المشرع.

6-إشكالية الدراسة:

تعتبر الحركة الجمعوية سمة بارزة من سمات المجتمعات الحديثة لأنها تعبر عن وعي المجتمع وتفتحه على التعددية والحريات الإنسانية، وبالنظر إلى الدور الفعال الذي تلعبه في مختلف مجالات الحياة. ومن هنا تتمثل الإشكالية:

-ما هو دور مفهوم الشؤون العمومية في تنظيم الإداري الجزائري ؟

و من اجل الإجابة على الإشكالية التالية: سنتناول الإجابة وفقا لخطة مقسمة الى فصلين إذ سنعالج في: مفهوم الشؤون العمومية لتنظيم الاداري الجزائري

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للشؤون العمومية

المبحث الأول: تعريف للشؤون العمومية

المبحث الثاني: الإدارة العمومية

والفصل الثاني خصصناه التنظيم الإداري الجزائري

المبحث الأول : ماهية التنظيم الاداري

المبحث الثاني تمييز الهيئة التنفيذية في الإدارة الجزائرية

وسنختم بعون الله هذا الموضوع بمجموعة من النتائج التي قد توصلنا إليها.

الفصل الأول:
الإطار المفاهيمي للشؤون العمومية

تمهيد:

صحيح أن الشؤون العمومية على مستوى الجماعات الإقليمية هي محل للنقاش و التشاور من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، لكن تحتاج الى دفعها في وسط سياسات عمومية جديدة داخلية(للدولة) و خارجية(دولية)كما ينبغي تجسيمها في اتجاه عمل عمومي / عمومي و أيضا في اتجاه عمومي / خاص.

ومن أجل تحقيق هذا الهدف الضروري يستوجب التفكير في إنشاء هيئة إدارية مستقلة محلية تكون خبيرة و مسؤولة في ميدان تنظيم و تسيير و تنفيذ كل مضمون لكل شأن عمومي محلي و ذلك لصالح الديمقراطية و المصلحة العامة.

المبحث الأول: تعريف الشؤون العمومية

تم إنشاء مديرية التنظيم و الشؤون العامة وفق الهيكل و الصلاحيات الموجودة حاليا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06 سبتمبر 1995 المحدد لقواعد تنظيم وسير مصالح الشؤون العامة و الإدارة المحلية و هي المسؤولية على:[1]

- ضمان تنفيذ وتطبيق القواعد القانونية العامة (نصوص قانونية وتنظيمية).
- ضمان المراقبة على شرعية التدابير التنظيمية المعتمدة محليا (مداولات المجلس الشعبي الولائي و المجالس الشعبية البلدية).
- ضمان تقديم التقارير ودراسة الأعمال الإدارية للولاية و البلديات التابعة لها.
- التكفل بمتابعة الإجراءات الخاصة نزع الملكية و وضعها تحت تصرف الدولة لأجل المنفعة العامة قصد إنجاز مشاريع اقتصادية و اجتماعية و تربوية و رياضية في إطار مختلف برامج التنمية المحلية و كذلك برامج التنمية القطاعية.

المطلب الأول: تحديد مفهوم الشؤون العمومية.

إن الشؤون العمومية عبارة تظهر على مستوى الدولة وعلى مستوى الجماعات المحلية، كما تظهر على مستوى البرلمان و الأحزاب السياسية، و الجمعيات و النقابات و المنظمات غير الحكومية و المقاولات(الشركات)الخاصة ووكالات الإعلام و الاتصال[2]...

---

[1] - زروقي كريمة: هيئات الولاية في التنظيم الإداري الجزائري،ماستر في القانون، جامعة تقي محمد أولحاج – البويرة 2014 – 2015،ص 26.

[2] - استعمل المشرع الجزائري في قانون الولاية عبارة السياسات العمومية و استعمل في قانون البلدية عبارة الشؤون العمومية وهذه الأخيرة استعملت من قبل المؤسس الدستوري الجزائري.

إن الشؤون العمومية عند ممارستها تحدث آثار معينة في المجتمع أهت هذه الآثار تحقيق المصلحة العامة.

المفهوم العام للشؤون العمومية

إنه من الخطأ اعتبار قضية «الشؤون العمومية » أكانت للدولة أو للجماعات المحلية أنها تسير في اتجاه واحد ألا وهو عمومي / عمومي أي علاقات واختصاصات لحساب الدولة وحدها وما لديها من جماعات إقليمية إن الشؤون العمومية في معناها الواسع هي كل العلاقات التي تخص «منظمة une organisation» سواء كانت خاصة Privée أو عمومية Publique بكل ما فيها من أشخاص الذين يمكن أن تكون لديهم مصلحة في نشاط تلك المنظمة.

إن الشؤون العمومية les publiques affaires هي قبل كل شيء مهنة في حد ذاتها « une métier un ou profession »تجد في داخلها عددا كبيرا ومتنوعا من التخصصات ويكون المسؤول عليها متمتعا بقدرة وبأهلية وبمعرفة التخصص الدقيق لكل احتياجات المنظمة باستعمال الاستراتيجية اللائقة والتفكير المحنك المبسط والتحكم في تقنية العمل والابتكار في « الشأن العمومي la publiquechose»حتى يكون محلا للتطور أو للاستعمال و الاستخدام أو للبيع أو الشراء أو للتفاوض أو للعرض من أجل تحقيق المصلحة العامة أو المصلحة الخاصة لمن هو طرف في العملية[1].

إن كل شأن عمومي ينبغي و بالضرورة أن لا يكون من حيث الاستعمال حكرا فقط على المدراء القائمين على الشؤون العمومية وحدهم والذين يؤثرون على مصير القرارات التشريعية بل الاعتماد أيضا على عمل البرلمان في صنع القوانين

[1] - **زوزفي كريمة: مرجع سابق**،ص .26 -28

والنوائح بالرجوع الى المنتخبين هؤلاء الذين ليست لديهم الوسائل المادية من أجل تحليل ودراسة كل الاستعلامات الموجودة.

إن الشؤون العمومية تحتاج الى» حسن خدمتها « وذلك بمعرفة» المعرفة : « شرح رسالة ، رسالتها ووصولها أمام المنتخبين وذوي الأمر و الحكمة ، معرفة فهم وتفهم تلك الرسالة وما هو مراء و ارءها ماهي الفكرة المستخباه في الرسالة.

- ينبغي التمييز ما بين السياسات العمومية (publiques politiques les)وبين الشؤون العمومية.[1]
- إن الشؤون العمومية تحتاج الى سياسات عمومية حسنة من أجل تسييرها.

«Les affaires publiques ont besoin de bonnes politiques publiques pour les gérer»

إن السياسات العمومية يجب ان تعتمد وبصفة أساسية على تقييم «valoriser» وتقنيس الديمقراطية ، دولة القانون ومحاربة الرشوة[2] .

- كما ذكرنا سابقا إن الشؤون العمومية تستعمل لتحديد العلاقة ما بين منظمة في علاقاتها بالأطراف المتعامل معها وعادة ما تكون هذه الأطراف أشخاص أو جماعات لها مصلحة في أعمال ونشاطات هذه المنظمة مثل النواب أو المستشارين الموظفين، أصحاب الأسهم الزبائن، الجمعيات المهنية و أصحاب المخابر وأصحاب الأفكار و الدراسات «Tanks Think» les « reflétion de groupes les» وهؤلاء الخبراء يخضعون للقانون الخاص بحيث أنهت يعملون في شكل منظمة مستقلة عن الدولة وعن كل سلطة أخرى ولهت هدف غير تجاري و انما يقتصر عملهم على الدراسات والاقتراحات في المجالات السياسية و الإقتصادية.

---

[1] - تمثل المنظمات Thinks Tanks في المنتجات وعرفت ازدهارها في عندما في سنة 1996 في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفي فرنسا والصين

[2] - وردفي كريمة: **مرجع سابق**،ص .26 -28

وأيضا الى جانبهم توجد جماعات المقاولات و النقابات و الإعلام.

إذ القائمين والممارسين للأعمال(الشؤون)العمومية يقتصر دورهم على شرح سياسات المنظمة التي يتعاملون معها ويقدمون كل الإحصائيات والمعلومات والتأثير عليها من أجل الوصول الى نتائج ناجعة من جهة كما يقومون بإشتراك عملهم بعمل الحكومة ، إقامة إتصالات بالإعلام ، تسيير حالات الأزمات والعمل على تنمية وتطوير سياسة المسؤولية الإجتماعية للمنظمة كل هذه المنظمات لها و بصفة وجوبية مسؤولا لدى الشؤون العمومية يتقاضى أجرا يتجاوز 3500 أورو مبلغا صافيا في كل شهر في (الدول المتطورة.)

وهذا المسؤول لدى الشؤون العمومية ينبغي عليه أن يتدخل وفي آن واحد في الوظائف ذات استراتيجية وفي إتخاذ القرار وفي تطبيق ذلك القرار.

النتائج المترتبة من المفهوم العام للشؤون العمومية

إن القائمين بالشؤون العمومية يباشرون وضائف مختلفة تحمل عناوين متنوعة : شؤون عمومية ، سياسات عمومية، شؤون حكومية، علاقات حكومية، شؤون برلمانية، علاقات برلمانية، شؤون خارجية، مستشارون سياسيون، محلل سياسي، علاقات خارجية إتصالات تجمع أو شركات إتصال العمومية 3 التي تعالج على مستوى المجالس المنتخبة كوسط قانوني واجتماعي وكأداة واحدة الشؤون منطقية للديمقراطية وللمشاركة المواطن في إدارة الشؤون العمومية.

إذ الشؤون العمومية بمفهومها العام هي[1] :

- مناقشة الأفكار و التحاور فيها
- التحكم في محيط هذه الشؤون العمومية من حيث الإطار المؤسساتي حتى يتم تحسيس أصحاب القرار وأيضا المنتخبين.

[1] - **نورفي كريمة: مرجع سابق**،ص .26 -28

- تحسيس الأطراف أو الجهات الفاعلة ذات الصلة
- تشجيع المواطن في مساهمته في الحوار العمومي

إن عبارة الشؤون العمومية لها عدة مترادفات:

»شؤون البرلمان، البوليس العمومي، العلاقات الخارجية، العلاقات المؤسساتية ...

«لكن هذه العبارات ماهي في الواقع إلا عناصر مكونة لبعضها بعض، بحيث أننا نجد أحيانا تمييزا أخرا مابين الشؤون العمومية و الإتصال أو مابين الشؤون التنظيمية و العلاقات الخارجية...

إن مدلول الشؤون العمومية في الإطار الضيق للجماعات الإقليمية هي المجالات والموضوعات التي تكون محلا للمداولات على مستوى المجالس المنتخبة يبدي المواطن لصفته منتخب أريه من أجل تلبية إحتياجات السكان في الميادين المختلفة التي تكون من إختصاص هذه المجالس.

فهي عمومية لأن السلطات العمومية نظمتها بموجب القانون وتهم المواطنين الذين لهم الحق في مطالبتها وهي محل نقاش في المجالس الشعبية المنتخبة.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للشؤون العمومية

يكرس المؤسس الدستوري الجزائري الديمقراطية كمبدأ من مبادئ الدولة تتحقق بواسطة الإنتخاب في المجالس المنتخبة المكان الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته من جهة كما تتحقق هذه الديمقراطية بواسطة مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية المحلية.

ينص التعديل الدستوري لسنة[1] 1996 في المادة 15 على أنه « :تقوم الدولة على المبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية.

[1] -الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 /2 / 1996 معدل بـ - :القانون رقم 02 - 03 المؤرخ في 10 / 04 / 2002الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 1 / 04 / 2002

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية.

تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية و« تنص المادة 16 من نفس الدستور على أن » الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولائية.

البلدية هي الجماعة القاعدية وتنص المادة 17 من نفس الدستور على أن « يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية[1]. »

إن هذه المادة تربط اللامركزية بالشؤون العمومية ذلك أن اللامركزية معناها في هذا الإطار توزيعا للسلطة وتوزيعا للموارد وتوزيعا للمسؤوليات وهي وسيلة لتقريب إقليميا وجغرافيا أتخاذ القرارات من والى السكان.

كما أن اللامركزية أداة لتحسين الديمقراطية المحلية.

ولعل أهم ملاحظة مستخرجة من المادة 15 و 16 و 17 أن الشؤون العمومية تقع في الوسط القانوني و الإجتماعي مابين اللامركزية والكثير من المبادئ أهمها تدخل المواطنين في تسيير الإدارة الإقليمية و التزامهم بذلك الهدف من ذلك تحقيق النمو المحلي.

إن وعلى سبيل المثال لقد أشار المؤسس الدستوري الجزائري الى جوانب من الشؤون العمومية في المواد التالية:

73 72- 69- 67- 66- 65- – 64 :[2]وكلها تقع في الفصل الثاني من المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ذلك إثبات منه على قداستها و أهميتها.

---

[1] – قصدنا (شؤون)تتعلق بالملكية الخاصة، التعليم، الصحة، السكن، العمل، روح معيشة المواطن إلخ...

[2] - القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية . الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في03/07/2011

الفرع الأول :الشؤون العمومية في قانون الولاية و البلدية.

- الشؤون العمومية في قانون الولاية:
- يستعمل المشرع الجزائري عبارة «السياسات »وعبارة «المسائل [1] » وكلاهما مرادف لعبارة الشؤون العمومية وعادة ما تتم مناقشة الشؤون العمومية المحلية على مستوى الولاية في اللجان : شؤون تتعلق بالتربية والإقتصاد و المالية ، الصحة و النظافة العمومية، الإتصال و الإعلام ، تهيئة الإقليم و النقل، التعمير و السكن، الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة و الشؤون الإجتماعية و الثقافية و الدينية و الرياضة...

التنمية الفلاحية و الشباب و أيضا التنمية المحلية و الإستثمار إلخ...

تتكون هذه المديرية من ثلاث مصالح هي:

مصلحة التنظيم العام

1- مكتب المؤسسات المصنفة: يتكلف بملفات إنشاء المؤسسات المصنفة مثل المقاهي و المخابز و الحمامات و المرشات و كذلك المؤسسات المصنفة من درجة أعلى مثل تربية الحيوانات و الدواجن، حيث تخضع هذه المؤسسات إلى تقديم ملفات لتمكين أصحابها من ممارسة نشاطاتهم وفقا لما ينص عليه التنظيم الخاص بهذه المؤسسات المصنفة.

2- **مكتب الإنتخابات والجمعيات:** يتكفل هذا المكتب بتنظيم مختلف الانتخابات على مستوى الولاية من انتخاب أعضاء البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وكذلك الانتخابات المحلية للمجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي كما يتكفل بتسيير المنتخبين لكل هذه المجالس خلال العهدة

[1] – مثل المادة 32 من قانون الولاية، القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير2012

التي يقومون بـــــها و هذا بمتابعة ملفاتهم الإدارية و كل ما تتضمنه من عقوبات إدارية المسلطة على المنتخبين لا سيما أعضاء المجلس الشعبي الولائي و أعضاء المجالس الشعبية البلدية.

كما أن هذا المكتب يتكفل بسير جمعيات المجتمع المدني و الجمعيـــات الدينيـــة و الخيرية و الثقافية المعتمدة و يتابع نشاطاتها و يتكفل كذلك بتجديدها دوريا.

3- مكتب حركة السيارات: يتكفل بملفات ترقيم السيارات و إنجـــاز البطاقـــات الرماديـــة للسيـــارات و المركبات كما يقوم بإنجاز بطاقات المراقبة للسيارات التي تباع من الولاية إلى ولايات أخرى كما يقوم بإنجاز البطاقات الرمادية بعد حصوله على شهادات التأكيد من الولايات التي قدمت منها السيارات المباعة إلى الولاية مقر سكن الشاري.[1]

2/.مصلحة تنقل الأشخاص هي مصلحة تتكفل بتسيير الحالة المدنية والخدمة الوطنية وتنقل الوطنيـــين والأجانـــب وتتكون من ثلاثة مكاتب وهي كالـــتالي:

1- مكتب الحالة المدنية والخدمة الوطنية: يتكفل بتسيير الحالة المدنية للبلديات ومتابعتها و هذا بتلقيه للإحصائيات الخاصة بالبلديات لكل ثلاثة أشهر (ميلاد – زواج – وفاة) ويقوم بإرسالها دوريا لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية كما يقوم بجلب وثائق الحالة المدنيـــة و هي 28 مطبوعة تضاف إليها مطبوعة شهادة الميلاد رقم 12 خ التي توزيعها على البـــلديات حسب الطلبـــات المـــقدمة والاحتياجات لكل بلدية من هذه الوثائق، بالإضافة إلى ذلك يقوم هذا المكتب بتنظيم عملية تسجيل شباب الخدمة الوطنية، حيث يقوم بإحصاء الدفعات خلال شهري جانفي و فيفري في كل سنة ويضبط القوائم الاسمية في سندات ورقية و سند

[1] – سكينة عزوز:مقال: توضيحات حول الشؤون العمومية المحتبة، جامعة الجزائر1 – كلية الحقوق و العلوم الانسانية، تاريخ الإرسال 2018 - 06 - 03 تاريخ القبول 2018 - 06 - 03 تاريخ النشر – 06 - 17 2018، ص ص 250-25

قرص مضغوط وتحويلها إلى مكتب الخدمة الوطنية بالناحية العسكرية الأولى في شهر مارس من كل سنة.

2- مكتب تنقل الوطنيين: يتكفل بوثائق الهوية والسفر لفائدة المواطنين من جوازات السفر و بطاقات التعريف الوطنية، حيث يقوم بصفة مستمرة منتظمة بمتابعة إحصائيات لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية كما يقوم بجلب حصص الولاية من جوازات السفر و بطاقات التعريف الوطنية من المطبعة الرسمية بالجزائر و توزيعها على الدوائر حسب الاحتياجات و الطلبات المقدمة بصفة منتظمة من هذه الوثائق و كذلك المطبوعات البيومترية التي رافقت هذه الوثائق عند انطلاق عملية إنجاز بطاقات التعريف الوطنية و جوازات السفر البيومترية. كما يقوم دوريا بجلب حصة الولاية من شهادة الميلاد رقم 12 خ والتي تستعمل في ملفات جوازات السفر و بطاقات التعريف الوطنية، غير أن هذه الوثيقة (شهادة ميلاد 12 خ) أصبحت تستعمل فقط في ملفات جوازات السفر، أما بطاقات التعريف الوطنية تستعمل فيها شهادة ميلاد رقم 12 الأصلية و هذا تسهيلا على المواطنين للحصول على وثائقهم في فترة وجيزة.[1]

كما أن هذا المكتب يتكفل كذلك بملف كذلك بملف التسجيل للحج و تستقبل الملفات الحج الناجحين في القرعة كافة بلديات الولاية (47) بلدية، و يقوم بملأ دفاتر الحج لكل موسم و إرسالها لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية للحصول على التأشيرات اللازمة من سفارة المملكة العربية السعودية قصد أداء مناسك الحج. بالإضافة إلى ذلك يقوم المكتب بتسيير ملفات الأمراض العقلية، بحيث تستقبل ملفاتهم من البلديات عبر الدوائر و يقوم بتحضير القرار الولائي لكل

[1] – سكينة عزوز بسقال: توضيحات حول الشؤون العمومية المحلية، جامعة الجزائر1 – معهد الحقوق و العلوم السياسية، تاريخ الإرسال 2018 - 06 - 03 تاريخ القبول 2018 - 06 - 03 تاريخ النشر 06 - 17 2018 –، ص ص250-252

مرض استوفى الشروط لاسيما شهادة طبية تكون صادرة عن طبيب أخصائي و تكون مدة المكوث بالمستشفى الأمراض العقلية بالبليدة 22 يوما.

3- مكتب تنقل الأجانب: يقوم هذا المكتب بالتكفل بالأجانب عند تنقلهم و إقامتهم و كذا ممارستهم لمختلف النشاطات الاستثمارية و التجارية حيث يتكفل بالتنسيق مع مصالح أمن الولاية بإنجاز بطاقات الإقامة للأجانب.

تكون بطاقات الإقامة مدتها سنتين فقط ، أو مدتها 10 سنوات لمن كانت له إقامة أكثر من 07 سنوات، وفقا لأحكام القانون 08-11 المؤرخ في 15 جوان 2008، المتضمن إقامة وتنقل الأجانب، بالإضافة إلى ذلك يقوم هذا المكتب بإنجاز وصلات خاصة ببطاقات التاجر الأجنبي، كما يتابع حركات تنقل الأجانب وهذا بالتنسيق مع مصالح الأمن.

علاوة عن هذه المهام فإن هذا المكتب يتكفل أيضا بعملية الزواج المختلط بين جزائري بأجنبية أو العكس، فبالنسبة للجزائرية التي تتزوج من شخص أجنبي غير مسلم توجب عليهم إثبات الديانة عن طريق إجراءات مديرية الشؤون الدينية و الأوقاف للولاية ، وبعد ذلك القيام بإجراءات أخرى على مستوى الولاية و مصالح الأمن، وبعد الانتهاء من ذلك يتقدم المعنيان بملف إداري يخص طلب زواج مختلط و تقوم المصالح الولائية باستقبال الملف و إرساله للتحقيق، و على ضوء النتيجة الإيجابية للتحقيق تقوم المصلحة بإصدار ترخيص الزواج الأجنبي يتم إمضاءه من طرف السيد الوالي و يرسل إلى البلدية مكان إقامة الزوج أو الزوجة الجزائريين لإتمام مراسيم الزواج بالحضور الإجباري للزوجين.[1]

[1] – سكينة عزور بقال: توضيحات حول الشؤون العمومية المحلية، جامعة الجزائر1 – مجلة الحقوق و العلوم الانسانية، تاريخ الارسال 2018 - 06 - 03 تاريخ القبول 2018 - 06 - 03 تاريخ النشر 06 - 17 2018 –. ص ص 250-252

مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات

تتكفل هذه المصلحة بالشؤون القانونية والمنازعات للولاية و المديريات المجلس الولائي (المجلس التنفيذي) سابقا، حيث تقوم بمراقبة مشاريع القرارات الولائية والقرارات التي تقدمها مديرات المجلس الولائي ويتم إمضائها من طرف الوالي أو الكاتب العام للولاية كون أن هذا الأخير له سلطة التفويض الاختصاص في المجالات التي تخص صلاحيات الوالي، وتتكون هذه المصلحة من ثلاثة مكاتب وهي كالتالي:

1- مكتب نزع الملكية والمنازعات: يتكفل بالإجراءات الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة و يقوم بجميع الإجراءات الخاصة بهذه العملية بهذه العملية مع مديريات المجلس الولائي التي يتبعها المشروع كالطرق والري والفلاحة وفي مجالات أخرى كالصحة والتجارة وأملاك الدولة وغيرها، كما أن هذا المكتب من صلاحياته دراسة و متابعة المنازعات التي تكون بين الولاية والمواطنين هم مصلحة وبينهم و بين مديريات المجلس الولائي المعنية بك عملية لاسيما ما تعلق منها بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، حيث المنازعات تصل أحيانا إلى القوائم في حالة رفض المواطنين الذين انتزعت منهم الأراضي للفائدة العامة لاسيما فيما يخص منحه التفويض التي يكثر فيها الطعن لدى العدالة كون أن تقويم مصالح أملاك الدولة لم يرضيهم مما يلجئوا إلى العادلة لإعادة النظر في التقويم المالي.[1]

2- مكتب العقود الإدارية والمداولات الولائية: يتكفل هذا المكتب بمتابعة العقود الإدارية المتمثلة في القرارات التي يصدرها الوالي فائدة الولاية و كل مديريات المجلس الولائي و هذا لأجل تنفيذها كما يتابع المداولات الصادرة عن المجلس

[1] – سكينة عزوز: مقال: توضيحات حول الشؤون العمومية المحتبة، جامعة الجزائر1 – كلية الحقوق و العلوم الإنسانية، تاريخ الإرسال 2018 - 06 - 03 تاريخ القبول 2018 - 06 - 03 تاريخ النشر – 06 - 17 2018، ص ص 250-252

الشعبي الولائي و التي يتم تجسيدها بواسطة قرارات ولائية تتعلق بكافة النشاطات التنموية في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية وغيرها في المجالات الأخرى المتعلقة بفائدة المصلحة العامة.

3- **مكتب العقود الإدارية والمداولات البلدية:** يتكفل هذا المكتب بمتابعة العقود الإدارية البلدية المتمثلة في القرارات التي تصدرها البلديات في جميع مجالات التنموية المحلية وكذلك مداولات البلديـــات ومدى تطبيقها وتجسيدها وتخص هذه المداولات التنمية المحلية في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية وغيرها من المجالات الأخرى المتعلقة بالمصلحة العامة.[1]

[1] – سكينة عزوز:مقال: توضيحات حول الشؤون العمومية المحلية، جامعة الجزائر1 – كلية الحقوق و العلوم الانسانية، تاريخ الارسال 2018 - 06 - 03 تاريخ القبول 2018 - 06 - 03 تاريخ النشر – 06 - 17 2018، ص ص 250-252

المبحث الثاني: الإدارة العمومية

تعتبر الإدارة العمومية الوسيلة التي تقوم من خلالها الدولة بتقديم خدمات عديدة ومتنوعة تتميز بالمجانية النسبية للمواطنين المنتمين لنفس البلد، وبهذا فهي تشكل مركز الحوار بين أصحاب القرار والمواطنين.

المطلب الأول: تعريف الإدارة العمومية وأهميتها

1.تعريف الإدارة العمومية:

نجد العديد من التعاريف للإدارة العمومية ونذكر منها:يعرف ويلسن Wilson الإدارة العمومية بأنها :"الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنشاء المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها."

كذلك هو الأمر بالنسبة لجيليني Gilinier الذي يرى أن الإدارة العمومية هي "تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية."

ويعرف فوزي حبيش الإدارة العمومية على أنها : "مجموعة نشاطات وأعمال المنظمة، تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقل تكلفة."

كما نجد أن ماكنمارا "Mc Namara" يعرف الإدارة العامة بأنها: "الوسيلة التي يتم من خلالها التنظيم العقلاني لكل التغيرات الإنسانية،الاجتماعية الاقتصادية التكنولوجية، والسياسية حيث يتم نشر هذا التنظيم في المجتمع من خلال إدارة المنظمات العمومية[1]."

[1]– أغادير عائد العبدروس، مقدمة في الإدارة، جامعة أم القرى ، السعودية، د ت.ص14

نلاحظ من خلال التعاريف السابقة أن الإدارة العمومية هي "مزيج من القوانين واللوائح التنظيمية والعلاقات التي تساعد على تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما أن ممارسة هذا النوع من الإدارة لا يتم بصورة عشوائية، وإنما يجب مراعاة عنصرين أساسيين هما: الاهتمام بالمورد البشري والاهتمام بالمورد المالي[1]."

تعريف المؤسسة: لا يعرف ناصر دادي عدون المؤسسة على أنها:" كل هيكل تنظيمي اقتصادي مستقل ماليا، في إطار قانوني و اجتماعي معين، هدفه دمج عوامل الإنتاج من أجل الإنتاج، أو تبادل السلع و الخدمات مع أعوان اقتصاديين آخرين، أو القيام بكليهما معا (إنتاج + تبادل)، بغرض تحقيق نتيجة ملائمة، و هذا ضمن شروط اقتصادية تختلف باختلاف الحيز المكاني و الزماني الذي يوجد فيه، و تبعا لحجم و نوع نشاطه". [2]

2.أهمية الإدارة العمومية:

- ❖ وجود الإدارة حتمي في كل المجتمعات البشرية التي تملك إمكانيات مادية وفنية وطبيعية تساعدها على تحقيق أهدافها وتنفيذ واجباتها.
- ❖ الإدارة العمومية هي الركيزة الأساسية لأي دولة حديثة.
- ❖ لابد من وجود جهاز تنفيذي قادر على الإشراف على شؤون الدولة.

الإدارة العمومية تقف وراء كل إنجاز ضخم لا تستطيع أو لا ترغب المؤسسات الأخرى القيام بها.

وظائف الإدارة العمومية.

تقوم الإدارة العمومية بمجموعة من الوظائف المتداخلة والمتزامنة تتمثل في: التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة حسب معظم علماء الإدارة.

---

[1] – أعادير عائد العبدروس، مقدمة في الإدارة، جامعة أم القرى ، السعودية، د ب.ص144

[2] ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، 1998، ص 11.

التخطيط :هو التقدير سلفا لما يجب عمله، كيف؟ متى؟ ومن سيقوم به؟، ويعرفه جورج تيدي بأنه "الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الأنشطة المقترحة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة[1] ."

وتقوم عملية التخطيط على المراحل التالية:

أ-تحديد الأهداف: تقوم السلطة السياسية عموما بهذه المهمة مع مساهمة الإدارة العمومية بمختلف هياكلها.

ب -تحديد الوسائل والإمكانيات: وذلك يتحقق بدراسة القوانين والأنظمة المتعلقة بالهدف المراد تحقيقه ومدة تنفيذ المشروع وتحديد قيمة الأموال اللازمة ودراسة كيفية ضمانها وأوجه إنفاقها ثم تحديد الجهاز البشري اللازم لتنفيذ الخطة.

ج- توزيع الخطة: على الأعوان العموميين والإدارات الفرعية المطلوب منها تنفيذ ما تم تخطيطه.

د-متابعة الخطة وتقويمها: تقوم السلطات العمومية المختصة بمتابعة وتنفيذ الخطة وفقا للتقديرات المحددة سابقا، واكتشاف الإختلالات وتعديل الخطة إن تطلب الأمر.

التنظيم :هو حلقة ربط بين جميع وظائف الإدارة العمومية من تخطيط وتوجيه ورقابة. ويُعرف على أنه "جميع الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف وإسناد مهمة الإشراف على كل مجموعة لشخص تمنح له السلطات الإشرافية اللازمة."

وهي وظيفة تقوم على تحديد مكونات الجهاز الإداري وتحديد المسؤوليات وصلاحيات كل وحدة إدارية وعلاقة هذه الوحدات ببعضها البعض وهو ما يُظهر في الأخير مكونات الهيكل التنظيمي للإدارة العمومية حيث يعتبر الهيكل التنظيمي

[1]- طارق المحذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص123

الوسيلة والأداة المساعدة على تحقيق أهدافها من حيث إحداث الوظائف العامة وتصنيفها وشغلها ومهامها...وغيرها من العناصر الأخرى المساهمة في قيام وظيفة التنظيم[1].

التوجيه :تضاعفت أهمية التوجيه مع اتساع الجهاز الإداري في المنظمات والإدارات العمومية والذي يُعرف على أنه "التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق عرض مشترك وبث الانسجام بين أفرادها والوظيفة التي بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلا "والجدير بالذكر أن وظيفة التوجيه يندرج تحتها ثلاثة عناصر أساسية تشكل قاعدة أساسية في ممارسة هذه الوظيفة وهي: الاتصال والتحفيز والقيادة.

الرقابة :تعتبر الرقابة وظيفة ضرورية في جميع مستويات الإدارة، تقوم على أدوات وأساليب كمية ووصفية يتم من خلالها التحقق من مدى تحقيق الأهداف والسياسات العمومية، وتصحيح مسار العمل لرفع الكفاءة والفعالية.

وقد عرفها هنري فايول بأنها "تنطوي على التحقق مما إذا كان كل شيء يحدث طبقا إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها ."

وتتمثل الأهداف الأساسية للرقابة في[2]:

- ❖ مراقبة مدى سير الخطة الموضوعة ومستوى تحقيق الإنجاز في كل مرحلة.
- ❖ السعي لتحقيق الجودة في العمل والتنسيق بين مختلف الوحدات الإدارية.
- ❖ البحث عن تحقيق أفضل النتائج ومواجهة الصعوبات والمشاكل بأقل خسائر.
- ❖ تقديم مدى رضا المواطن على مستوى الخدمة.

---

[1]– طارق المحذوب، مرجع سابق . ص124

[2]– طارق المحذوب، مرجع سابق . ص124

وتتضمن الرقابة العناصر التالية: الهدف، المعالجة (كيفية ومدى تنفيذ الخطة)، مراعاة أنماط ودراسة مستوى الأداء، التقييم العام ومعالجة الانحرافات .

تحديث الإدارة العمومية الجزائرية:

يقصد بها عملية التكيف مع التحولات من خلال إدخال وسائل وأساليب تسيير حديثة، ونمط ثقافة تنظيمية جديدة قائمة على مفهوم الجودة، مع التركيز على الإدارة بالنتائج وليس الإدارة بالوسائل والأهداف.

أولويات عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية تنطرق في هذا الجانب إلى ذكر مختلف القطاعات أو الهيئات الواجب إصلاحه أو عصرنتها وهي:

١. التعمق في تطبيق اللامركزية، ومحاولة تقريب القرارات الإدارية من الحقيقة الإجتماعية.

٢. تقوية عملية صنع القرار، متابعة التنفيذ،والمراقبة العامة من أجل الإستغلال الأفضل أو الفعال لموارد الأمة.

٣. تحقيق الإحترافية في الوظيفة العمومية، وتطبيق مناهج التسيير العمومي مع التركيز على الموارد البشرية والإتصالات.

٤. تقوية الإقتصاد الحكومي من منظور التنمية المستدامة.

٥. تطوير سلك العدالة بإعتبارها أساسا لدولة القانون .[١]

المطلب الثاني: مشاكل الإدارة الجزائرية و محاولات إصلاحها

من المعروف أن الإدارة العمومية الجزائرية عانت من مشاكل عديدة ومتنوعة تسببت في العديد من الأزمات وكذا فقد الثقة بين المواطن والإدارة العمومية.

[١]– طارق المحذوب، مرجع سابق . ص125

أولا:وضع الإدارة الجزائرية قبل وبعد الاستقلال.

قمنا بتقسيم وضع الإدارة العمومية الجزائرية إلى فترتين رئيسيتين: الإدارة العمومية في عهد الاحتلال الفرنسي وبعد الاستقلال.

❖ الإدارة في عهد الاحتلال الفرنسي.

كانت الحكومة الفرنسية تعتبر الجزائر ولاية من الولايات التابعة لدولتها، نظرا لموقعها الجغرافي و شساعة رقعتها[1] .

لذلك جاء التنظيم الإداري في الجزائر حريصا على استقرار المعمرين الأوروبيين في الجزائر، فقد كان متوافقا مع نمط معيشتهم وحاجاتهم دون الاهتمام بالسكان الأصليين الذين خصصت لهم نظاما قمعيا. وكمثال على الإدارة العمومية في عهد الاستعمار ما حدث في 1949 حيث قسمت الجزائر إلى ثلاثة ولايات هي: الجزائر، قسنطينة ووهران وكانت كل ولاية يحكمها الوالي ومجلس عام، أما البلديات فتميز ثلاثة أنواع:

١. بلديات ذات صلاحيات تامة تخضع للقانون الفرنسي 1884.

٢. بلديات مختلطة تخضع في تسييرها للقانون الخاص لـ1919.

٣. المناطق الجنوبية تخضع للإدارة العسكرية.

❖ الإدارة العمومية بعد الاستقلال.

إن الدعامات الأساسية في بناء الدولة الجزائرية لما بعد الاستقلال تمثلت في التوجه الاشتراكي و اللامركزي والتوازن الجهوي، ورغم أن الجزائر حققت استقلالها السياسي إلا أنها لم تحققه إداريا، حيث بقيت تابعة للمنظومة الإدارية الفرنسية، فورثت هذه الإدارة مشاكل كثيرة منها انعدام الإطارات اللازمة القادرة على تسيير البلاد، فيما سبب خروج المعمرين الذين كانوا يشغلون الوظائف

[1] – فيرو فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، 2004.ص88

الإدارية فراغ في مختلف الإدارات. لم تتمكن الجزائر من تشريع دستور خاص بها، لذا اعتمدت على التشريع الفرنسي، إلا بعض المواد التي تتنافى مع مبادئ الثورة.

ويتجلى ذلك من خلال قانون 31 ديسمبر 1962، واستمر هذا الوضع إلى غاية 5 جويلية 1975 حيث تم تشكيل لجنة وطنية للتشريع مهمتها مراجعة وجزأرة كل النصوص الموجودة والمطبقة. وفي دستور 1976 عملت الإدارة العمومية على تحقيق المصلحة العامة عن طريق الصناعات الثقيلة، وبعد وقوع الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1986 وهبوط أسعار البترول انتهجت الجزائر سياسة التقشف وتسريح العمال. وفي سنة 1990 فاز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ الذي تم حله لاحقا وبداية الصدام بين أعوان الحزب وأعوان الإدارة واتهامها بالتزوير[1]. تلت هذه المرحلة العشرية السوداء التي تم فيها هدم وحرق الكثير من المؤسسات الإدارية.

ثانيا: المشاكل التي عانت منها الإدارة الجزائرية.

مما لا شك فيه أن الإدارة الجزائرية واجهت وعبر مختلف مراحلها وتطوراتها عدة مشاكل تسببت في نشوب عدة صراعات وأزمات اجتماعية خصوصا في ثمانينيات القرن الماضي، ولعل أهم هذه المشاكل وبإجماع من الباحثين والمتخصصين في المجال الإداري كان مشكل البيروقراطية والتي لا تزال إلى حد اليوم منتشرة في الجهاز الإداري الجزائري .

تعريف البيروقراطية:كلمة بيروقراطية مركبة من شقين:بيرو Bureau: وتعني مكتب .قراطية :Quayأصلها إغريقي وتعني القوة.أي قوة أو سلطة المكتب،ويعرفها

[1]– قيرو فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، 2004.ص88

ماك بأنها تنظيم عقلاني للمكاتب، الذي يتبع مبدأ الهيكلية المكتبية ،*س فيبر أي أن مكتب صغير يتبع مكتب أعلى منه وهذا المكتب يتبع المكتب الأعلى منه .[1]

ثالثا:مشاكل الجهاز البيروقراطي للإدارة العمومية الجزائرية

شهدت الجزائر بعض الانفتاح في مجال الإدارة العمومية بعد 1996 ولكن هذا لم يخلص الإدارة العمومية الجزائرية من التناقضات التي كانت تعيش فيها بعدما تداول الجهاز الإداري عدة جهات (قيادة عسكرية، قيادة سياسية، قيادة بيروقراطية) جعلها تعاني من مشكلات عديدة يمكن تلخيصها في:

- **بيروقراطية متصلبة** :ما يميز سلوك القادة الإداريين هو التطبيق الحرفي لأوامر القيادات العليا مما وسع الهوة بينهم وبين مرؤوسيهم من جهة وبين الإدارة والمواطنين من جهة ثانية ما نتج عنه بطء في اتخاذ القرارات وتنفيذها لتعدد مستويات التنظيمات الإدارية وهذا ما يؤدي في معظم الأحيان إلى شلل الجهاز الإداري واتصافه بالجمود وتعدد الإجراءات.
- **المركزية الشديدة :** يميل القادة الإداريين إلى المركزية وعدم تفويض السلطة والمسؤولية لمن هم دونهم للسيطرة على زمام الأمور بأنفسهم وبالتالي هم لا يحصلون على المعلومات الكافية عند وضع القرار كون البيروقراطيين المنفذين هم الأقرب للمواطنين ما ينتج عنه صعوبة بين الالتزام بالإجراءات المسطرة والاستجابة للاحتياجات الاجتماعية.
- **التهرب من المسؤولية** :ما يميز الإدارة العمومية الجزائرية هو غياب الالتزام والشعور بالمسؤولية لدى أغلبية القادة من جهة وبروز مشكلة عدم تطابق المسؤولية مع السلطة المخولة للموظفين من جهة أخرى وهذا ما يجده المسؤولون حجة للتهرب من المسؤولية الكاملة عن أعمالهم عوض المغامرة

[1] – فيرو فاطمة الزهراء، **مرجع سابق** ، 2004.ص88

باتخاذ القرارات الإستراتيجية المناسبة، إما لنقص كفاءتهم أو تخوفا من عواقب تخطي السلطة المخولة لهم.

- **استغلال النفوذ :** يسعى معظم القادة الإداريين للوصول إلى المناصب العليا لتحقيق المصالح الشخصية والأهداف الذاتية لا غير وبسط النفوذ والسلطة مما يجعل حتى أتباعهم يتصرفون مثلهم ما يجعل الظاهرة منتشرة وسط المسيرين والأعوان العموميون.[1]
- **الولاء للرئيس وليس للوظيفة** :نجد ظاهرة الولاء للرؤساء في الدول النامية ككل ما يجعل شخصية المرؤوسين تذوب وتتصهر ويكتفوا بالتبعية التامة محاولين التقرب من رؤسائهم والتودد إليهم للحصول على دعمهم ويتغاضوا عن أخطائهم وعيوبهم منتظرين أن يأتي دورهم ليصبحوا قادة.
- **هجرة الكفاءات من القطاع العام** :تعاني الإدارة العمومية الجزائرية من ظاهرة هجرة الإطارات الأكفاء إلى القطاع الخاص أو إلى خارج الوطن أين يجدون اعتبار مادي ومعنوي ويمكن القول أن نقص الحوافز والوساطة في التعيين والترقية من بين أسباب الهجرة.
- **الروتين الإداري** : أي الشكليات التي يجب أن تتوفر في المعاملة الرسمية، والممرات التي يجب أن تجتازها قبل أن تصل إلى نهايتها فتعقيد الإجراءات أصبحت معيقة للعمل ليشير الروتين الإداري إلى حالة مرضية خطيرة تغلغلت بشكل كبير ما خل بالإدارة الجزائرية.
- **الفساد الإداري** :خطوة الفساد الأولى هي في التمييز بين المواطنين الذين يتجهون إلى الإدارات العمومية لطلب العمل أو الاستفادة من خدماتها " الأقربون أولى بالمعروف"، أما ثاني خطوة فهي قبول الرشاوى إما لتسهيل الخدمات أو إنجاز بعض المعاملات غير الرسمية وتنتهي بوضع يده على الأموال العمومية.والفساد

[1]– فيروز فاطمة الزهراء، **مرجع سابق** .ص89

الأكبر يتحقق عند تحالف الفساد الإداري مع الفساد السياسي لتصبح الدولة محلا للنصب والنهب والسرقة، والجزائر عرفت كامل الخطوات.

- **ضعف الخلل الإداري** :ظهر العجز في ملامح الإدارة العمومية الجزائرية في تحقيق الأهداف المسطرة لها ما يترجم نفور المواطنين وتذمرهم منها مايفقد المواطن الثقة بالإدارة وكأهم مظاهر الخلل الإداري: البطء في تقديم الخدمة(البيروقراطية)، كثرة التصديقات المطلوبة على بعض الوثائق الإدارية دون فائدة، عدم الاهتمام بشكاوى المواطنين.[1]
- **انتشار ظاهرة التسيب واللامبالاة** : إن ظاهرة التسيب متجذرة داخل الإدارة العمومية الجزائرية، وتظهر أكثر في المستويات الإدارية الدنيا، والتي تتعامل بشكل مباشر مع المواطنين البلدية مثلا، فتراضي الموظفين في العمل يؤدي إلى فقدان الملفات أو التماطل في تقديم الخدمة، وأيضا الأخطاء المرتكبة في ملأ الأوراق الإدارية .

رابعا:محاولات إصلاح الإدارة الجزائرية وأسباب فشلها.

كان الإصلاح الإداري في الجزائر ضرورة حتمية في العديد من الفترات، وهذا بالنظر لإستمرار تفشي الأزمات السابقة الذكر.

1. محاولات الإصلاح الإداري في الجزائر.

بعد المشاكل التي واجهت الإدارة العمومية الجزائرية في مختلف مراحلها منذ الاستقلال أصبح الإصلاح الإداري ضرورة حتمية للخروج من هذه الدوامة من المشاكل، والتي كانت البيروقراطية أكثر المشاكل تفشيا، ويعرف الإصلاح الإداري بأنه "الجهود المنظمة وبشكل مقصود لإحداث تغييرات جوهرية في بنية البيروقراطية العامة وإجراءاتها وفي اتجاهات وسلوك الإداريين العاملين بها من

[1]– فيروز فاطمة الزهراء، **مرجع سابق** .ص(90

أجل زيادة الفاعلية التنظيمية وتحقيق أهداف التنمية الوطنية. إنها عملية منظمة لتعديل العلاقة بين البيروقراطية والعناصر الأخرى في المجتمع."

قامت الجزائر وبصدد إصلاح المنظومة الإدارية التي كانت تعاني من أوضاع متدهورة بعدة مشاريع وكذا إنشاء هيئات متخصصة في الإصلاح الإداري، ونذكر منها وحسب الترتيب الزمني[1]:

- :إنشاء مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري1966: وهذا في إطار تنظيم المركزية لوزارة الداخلية.
- تحولت إلى مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري والعلاقات العامة 1968.
- إعادة تنظيم إدارة وزارة الداخلية، ثم إنشاء مديرية عامة للتكوين والتعاون والإصلاح الإداري تضم ثلاثة نيابات: 1976 مديرية خاصة بالتنظيم الهياكل الإدارية والبحث الإداري.
- أنشئت كتابة الدولة المكلفة بالوظيف العمومي والإصلاح الإداري لدى الوزير الأول1982.
- إنشاء لجنة وطنية للإصلاح الإداري لدى كتابة الدولة للوظيف العمومي1983.
- تأسست محافظة الإصلاح والتجديد الإداري، حلت محل كتابة الدولة للوظيف العمومي1984.
- 1988مرسوم 88-31 الذي يتضمن تنظيم العلاقة بين ال1988: مرسوم 88-31 الذي يتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

[1]- لعرابي كريمة، دور القيادة في التغيير التنظيمي مذكرة لنيل شهادة الماجستير، 2009.ص103

- تعيين وزير منتدب لدى وزير الداخلية مكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري.1994
- عوض بوزير منتدب لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي. وفي نفس السنة جرت تجربة لتحديث الإدارة اهتمت بثلاثة إدارات أخذت كعينات: البلدية،مركز البريد ومصلحة الضرائب 1996.
- طرح مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية.1999
- إنشاء لجنة إصلاح هيكل الدولة.2000
- إنشاء المديرية العامة للإصلاح الإداري[1] .2003

2. فشل محاولات الإصلاح الإداري في الجزائر:

رغم الجهود الكبيرة والاهتمام الذي أولته الدولة الجزائرية لعملية الإصلاح الإداري إلا أن جل هذه الإصلاحات أو محاولات الإصلاح باءت بالفشل، ويعود هذا الفشل لعدة أسباب نلخصها في ثلاثة مجموعات رئيسية: سياسية، اقتصادية وإدارية.

أ: الأسباب السياسية.إن حالة عدم الاستقرار السياسي وانعدام الأمن أثر سلبا على الإدارة العمومية فمنذ أكتوبر 1988 دخلت الجزائر أزمة سياسية حادة أدت إلى شلل شبه كلي لمعظم الأجهزة والمرافق من جهة وانشغال مختلف الحكومات التي تميزت هي الأخرى بعدم الاستقرار بحل مشكل الأمن والإرهاب من جهة أخرى وهذا ما جعل مشكل الإصلاح الإداري ثانويا وغير عاجل بالمقارنة مع الوضع الأمني الخطير الذي كانت تعيشه الجزائر . بالإضافة إلى كون التعددية السياسية تجربة جديدة على المجتمع الجزائري مما أدى إلى نشوء تيارات متعارضة داخل

[1] – لعرابي كريمة، مرجع سابق .ص104

المجتمع، وتصاعد الصراعات والتشنجات، وهذا ما بدا واضحا إبتداءا من جوان 1991 من خلال سلسلة الأحداث السياسية التي عرفتها الجزائر.

ب: الأسباب الاقتصادية.إن الإستراتيجية الاقتصادية الاشتراكية المعتمدة على الصناعة الثقيلة بالدرجة الأولى لم تعرف نجاحا في الجزائر، وقد زاد تدهور سعر البترول (الممول الأساسي للاقتصاد الوطني) من حدة الوضع مما أدى إلى نشوب أزمة اقتصادية ومالية تميزت بزيادة المديونية الخارجية للجزائر.

أدى هذا الوضع إلى اتخاذ إجراءات عاجلة أهمها: خفض ميزانية الإدارات العمومية، استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية وإعلان إفلاس العديد منها.

نتيجة لهذه الأسباب اهتمت معظم الحكومات وحتى الأحزاب السياسية بالمشكلة الاقتصادية بالدرجة الأولى باعتبارها ذات أثر واضح على الحياة الاجتماعية للمواطنين دون الاهتمام بالإدارة[1].

ج: الأسباب الإدارية. يقصد بها المشاكل ذات الطابع الإداري المحض وهي:

١. إن سلسلة الإصلاحات التي تم عرضها في النقاط السابقة عبارة عن إصلاحات جزئية، متقطعة وعشوائية. بالإضافة إلى عدم استقرار المقررين الذي نتج عن التعديلات الحكومية المستمرة مما أدى إلى بقاء العديد من برامج الإصلاح الإداري في المرحلة النظرية.

٢. عدم استقرار الهيئات المكلفة بالإصلاح الإداري فهي تابعة لوزارة الداخلية تارة وإلى مديرية الوظيف العمومي تارة أخرى.

فهي غير مستقرة وغير معروفة الأهداف، بالإضافة إلى تغير العاملين بها أدى إلى نقص التجربة في ميدان الإصلاح الإداري.

[1] – هاشم سعيد، أساسيات علم الإدارة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص256.

٣. كانت معظم الإصلاحات الإدارية مستلهمة من نماذج أخرى خاصة الفرنسية، مما أدى إلى عدم نجاعتها وعدم تقبلها في كثير من الأحيان من طرف الموظفين لكونها غريبة عن بيئتهم الاجتماعية والثقافية.

٤. الاستهانة بعملية الإصلاح الإداري من طرف الجميع وعلى كل المستويات من القيادة إلى القاعدة في الهرم الإداري، ويتوضح هذا في تأجيل الإستراتيجيات[١].

3. أولويات عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية

نتطرق في هذا الجانب إلى ذكر مختلف القطاعات أو الهيئات الواجب إصلاحه أو عصرنتها وهي:

١. التعمق في تطبيق اللامركزية، ومحاولة تقريب القرارات الإدارية من الحقيقة الإجتماعية.

٢. تقوية عملية صنع القرار، متابعة التنفيذ، والمراقبة العامة من أجل الإستغلال الأفضل أو الفعال لموارد الأمة.

٣. تحقيق الإحترافية في الوظيفة العمومية، وتطبيق مناهج التسيير العمومي مع التركيز على الموارد البشرية والإتصالات.

٤. تقوية الإقتصاد الحكومي من منظور التنمية المستدامة.

٥. تطوير سلك العدالة بإعتبارها أساسا لدولة القانون[٢].

عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية من خلال البرنامج الخماسي 2010-2014

يعتبر البرنامج الخماسي 2010-2014 برنامجا طموحا أقره الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، ورصد له مبلغ 682 مليار دولار وذلك للإرتقاء بالجزائر إلى مصاف الدول الراقية. وقد شمل هذا البرنامج مختلف المجالات والأصعدة على المستوى

---

[١]- حاسم سعيد، أساسيات علم الإدارة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص256.

[٢]- لعرابي كريمة، مرجع سابق، ص114.

الإداري و الإجتماعي و الإقتصادي والبشري.

وقد كان للإدارة العمومية نصيبها من هذا البرنامج سعيا إلى عصرنتها من أجل التكفل الأفضل بإحتياجات المواطن وبالتالي ضمان أكبر قدر من الإستقرار و الإنسجام الإجتماعي، لذا على الإدارة العمومية السهر على تقديم خدمة عمومية ذات نوعية جيدة والحرص على إحترام وتقدير المواطنين سعيا لتطوير سبل التواصل والحوار بين الإدارة العمومية والمواطنين، وقد نص البرنامج على العصرنة في القطاعات المختلفة من خلال النقاط التالية:[1]

- **الجماعات المحلية:** وذلك من خلال:
  - إستكمال الإصلاحات المؤسساتية مع مراجعة قانوني البلدية والولاية.
  - تحسين وعصرنة المصالح العمومية.
  - تحسين وتأهيل الموارد البشرية.
  - تنفيذ الإجراءات المتعلقة بتحديث وتأمين وظائف السفر والهوية (الهوية الإلكترونية و البيومترية).
  - قيام إدارة الجمارك بعمليات إصلاح وتحديث تهدف إلى تكييفها مع التحولات الوطنية والدولية لتحسين الأداء.
- **قطاع التكوين:** والذي يعتبر عصب التنمية وفي هذا الصدد يشمل البرنامج الخماسي:
  - خلق 160 ألف منصب تكوين لـ122 معهد وطني متخصص في التكوين المهني.
  - إنجاز 140 مركزا مهنيا للتكوين و التسيير.

[1] – لعرابي كريمة، مرجع سابق ،ص114

- إنجاز 72 معهد للتعليم المهني و 43 توسيعا و85 مؤسسة داخلية و12 مؤسسة نصف داخلية و93 مكتبة و إقتناء 1400 قسم للتكوين.

❖ **القطاع الصحي:** وتتضمن التعليمات الصادرة عن رئيس الجمهورية:

- إتخاذ كل الإجراءات التي ترمي إلى إبقاء تواصل العلاج والتكفل السريع بالمرضى وعقلنة تسيير الهياكل القاعدية للصحة العمومية.
- تعزيز الطاقم شبه الطبي الذي يعد 100 ألف موظف في كل التخصصات والذين يمارسون في المؤسسات الصحية العمومية وذلك بفضل شبكة تتكون من 42 مدرسة مختصة[1].
- تواصل جهود التكوين لضمان تغطية صحية لجميع ولايات البلاد.
- إنشاء مدرسة وطنية للتسيير والإدارة الصحية لتكوين إطارات التسيير للمؤسسات الصحية.
- إنشاء أكثر من 1000 هيكل صحي.

إعادة تأهيل الصيدلة المركزية للمستشفيات لتأمين وتنظيم تزويد الهياكل الصحية العمومية بالمنتوجات الصيدلانية.

[1] – لعرابي كريمة، مرجع سابق ،ص113

خلاصة:

بعد دراستنا لوضع الإدارة العمومية الجزائرية نستخلص أن أداء الإدارة العمومية الجزائرية لم يكن في مستوى تطلعات المواطن، وكانت العلاقة بين المواطن والإدارة غالبا ما تتسم بالتوتر وعدم الثقة، بالإضافة إلى إنتشار الفساد الإداري الذي لم تسلم منه أي إدارة عمومية صغيرة كانت أم كبرى، كل هذا أدى إلى تفجر الوضع الإجتماعي في العديد من المرات.

الفصل الثاني:
التنظيم الإداري الجزائري

تمهيد:

التنظيم لا يمكننا العيش بطريقة سليمة دون وجود عنصر التنظيم في حياتنا؛ فهو المحرك الأساسي الذي يوجهنا لأداء مهامنا الموكلة إلينا بفاعلية.

عُرّف التنظيم بعدة وجوه؛ فالمدير يستخدمه في إدارة شركاته ومؤسساته، والأم تستخدم التنظيم في إدارة شؤون بيتها، والطالب يُنظّم جدوله الدراسي بالطريقة التي تضمن استغلال الوقت مع إعطاء نتائج مُرضية.

المبحث الأول : ماهية التنظيم الإداري

التنظيم لا يمكننا العيش بطريقة سليمة دون وجود عنصر التنظيم في حياتنا فهو المحرك الأساسي الذي يوجهنا لأداء مهامنا الموكلة إلينا بفاعلية.

عُرّف التنظيم بعدة وجوه؛ فالمدير يستخدمه في إدارة شركاته ومؤسسات هو الأم تستخدم التنظيم في إدارة شؤون بيتها، والطالب ينظّم جدوله الدراسي بالطريقة التي تضمن استغلال الوقت مع إعطاء نتائج مُرضية.

المطلب الأول: مفهوم التنظيم

هو نظام ينسق العلاقات الإدارية ويحدد الوظائف ويكون العمليات الإدارية.

توزيع المسؤوليات والتنسيق بين كافة العاملين بشكل يضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف المرجوة.

يثير مفهوم التنظيم خلافا بين فقهاء الإدارة العامة ويعود سبب هذا الخلاف إلى تباعد النظرة والهدف بين الفقهاء،مما جسد التنظيم الإداري بتعريفات متعددة. ونذكر من بين أهم التعريفات للتنظيم هي :

- فالدكتور سليمان الطماوي عرف التنظيم بأنه " الشكل الذي تفرغ جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم " .
- وعرفه ادوين ستين Edwin stene بأنه " عبارة عن مجموعة من الأفراد توحد جهودها الفردية بشكل مرتب محسوس لتحقيق مهمة متفق عليها "[1].
- ويعرف التنظيم بأنه:"تحديد للنشاطات الضرورية لتحقيق أي هدف وترتيبها في مجموعات تمكن من إسناد القيام بها إلى الأفراد " .
- كما يعرف بأنه " الشكل الذي تتعاون فيه الجهود الإنسانية من أجل تحقيق هدف عام " .

---

[1]– فوزي حبش: "الإدارة العامة والتنظيم الإداري " ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1999 ، ص (65)

- ويعرف أيضا " عملية تنسيق الجهود البشرية في أي منظمة لإمكان تنفيذ السياسات المرسومة بأقل تكلفة ممكنة ".

كما يعرف التنظيم بأنه " هو تحديد الأعمال وتوزيعها على الأفراد في سبيل الوصول إلى الهدف "[1].

1.مفهوم التنظيم هو تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف التي وضعها الشخص لنفسه، وتقسيمها حتى يسهل تنفيذها في الوقت اللازم، وهذا هو أبسط أشكال التنظيم أما في الإدارة فيحتاج التنظيم إلى عدد من العناصر التي تؤدي في النهاية إلى تحقيق الأهداف المرجوة والتي غالبا ما تكون كثيرة .

وفي الإدارة يُعرّف التنظيم على أنه عدد من الأنشطة التي يجب تنفيذها لتحقيق الأهداف بالتعاون بين عدد من الموظفين؛ بحيث يتم تقسيم هذه المهام أو الأنشطة حسب اختصاص كلّ موظف، وفي هذه الحالة يبرز دور كل موظف من خلال مساهمته في أداء المهمة الموكلة إليه .

ونستطيع القول إنّ التنظيم هو عملية إدارية تهتم بتجميع المهام، والأنشطة المراد القيام بها في وظائف أو أقسام، وتحديد السلطات والصلاحيات، والتنسيق بين الأنشطة والأقسام، من أجل تحقيق الأهداف بأفضل كفاءة ممكنة .

2.خصائص التنظيم :

يثير هذا الموضوع جدلا بين فقهاء الإدارة العامة فأساتذة المدرسة التقليدية من أمثال فايول وتايلور وايروديك وجوليك جاؤوا بالعديد من المبادئ أو القواعد العامة التنظيمية التي يتوجب بنظرهم على المنظم أو القائد الإداري التقيد بها عند قيامه بأية عملية تنظيمية أو إدارية .

[1] – محمد شاكر عصفور :" **أصول التنظيم والأساليب**" ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة ، عمان ، 1999 ، ص (128)

إلا أن أساتذة المدرسة السلوكية في الإدارة ناقشوا هذه المبادئ واثبتوا عدم انطباقها في جميع الحالات ودعوا إلى عدم اعتمادها كمبادئ ، ومن أبرز أساتذة المدرسة السلوكية هربرت سايمون .

فالتنظيم عملية إنسانية تختلف من شخص إلى أخر ،ولا يمكن تنفيذها بمبادئ ثابتة وهي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتبعة في كل دولة وهناك مبادئ عديدة ومتنوعة نذكر منها خمس مبادئ أساسية : [1]

أ – **وحدة القيادة** : أي وجود قيادة إدارية عليا واحدة تتولى وضع السياسة العامة والخطوط الرئيسية للعمل ، وهذه القيادة الواحدة تتمثل في رئاسة الجمهورية مثلا أو في مجلس الوزراء في النظام الرئاسي أو في رئاسة نادي رياضي وتتولى هذه القيادة بالإضافة إلى رسم السياسة العامة ووضع الخطط ، التنسيق بين مختلف الأجهزة في سبيل تحقيق الغاية الأساسية للدولة أو المؤسسة .

ب –**وحدة الرئاسة** : أي جعل السلطة الآمرة بالنسبة لكل مرؤوس واحدة بحيث لا يكون الموظف مرؤوسا للرئيس في ان واحد ، ويترتب على هذا المبدأ عدم جواز اتصال الرئيس العالي بالمرؤوس الا بواسطة رئيسه المباشر ما عدا الحالات الاستثنائية المستعجلة ، وشرط إخطار الرئيس المباشر فيما بعد كما أنه لا يجوز المرؤوس الاتصال برئيسه الأعلى إلا بواسطة رئيسه المباشر ، وقد ثبت بالتجربة أن الإخلال بمبدأ وحدة الرئاسة يؤدي إلى الإخلال بالنظام وانتشار الفوضى في الإدارة ، ولا تعني وحدة الرئاسة هذه تركيز السلطة في شخص واحد بل يجب توزيعها على كافة المستويات وحصرها في كل مستوى برئيس واحد.

[1] – محمد شكر عصفور :" أصول التنظيم والأساليب ، مرجع سابق ، ص (130 ، 131)

ج -**تساوي المسؤولية مع السلطة** : هذا المبدأ من أهم المبادئ القانونية الإدارية حيث (لا مسؤولية بدون صلاحية ولا صلاحية بدون مسؤولية) وكل من أوكلت إليه اختصاصات ومهام معينة تترتب عليه مسؤولية القيام بهذه المهام ، وتحقيق الأهداف المرسومة له ، وعلى خلاف ذلك فإنه من غير المنطقي وغير المعقول أن تحمل موظفا مسؤولية ما ، ناتجة عن ممارسة أو عدم ممارسة صلاحية محددة لم تعط له.

3.**أنواع التنظيم** : وهناك نوعين من التنظيم هما :

أ - **التنظيم الرسمي:** هو الذي يقسم بالهيكل التكويني للمؤسسة ومشاكلها أو مظهرها الهندسي وبتحديد العلاقات

ب -**التنظيم غير الرسمي** : وهو الذي يهتم بالاعتبارات والدوافع الخاصة بالأفراد. [1]

المطلب الثاني: العلاقة بين التنظيم والإدارة

هناك علاقة بين التنظيم والإدارة وهي علاقة عضوية مباشرة والنقاط التالية تبرز مدى العلاقة بينها .

- التنظيم أحد عناصر الإدارة ومن صلب مكونات العملية الإدارية والإدارة بدون تنظيم تكون فاشلة ولن تستطيع أن تحقق أهدافها .
- التنظيم هو المرآة التي تعكس التخطيط وتلبي وبدون التنظيم يضل التخطيط خطوات خطوات تنفيذية لا تتحول إلى الواقع . [2]
- التنظيم يحقق السرعة المحسوبة في الأداء للعملية الإدارية حيث لا يوجد هناك تضاد أو ازدواجية في الأعمال بل يكون هناك سرعة في الانجاز وبالتالي نجاح عملية الإدارة في تحقيق مهامها.

---

[1]- محمد شاكر عصفور :" **مرجع سابق** ، ص (130 ، 131)

[2]- طلعت حسام الدين، **مقدمة في الإدارة** ، مرجع سابق ذكره، ص (57)

- التنظيم يهب الإدارة الاستقرار حيث أن كل فرد في التنظيم يعرف من هو رئيسه، ومن هو مرؤوسه، ومن أين يأخذ التعليقات، وهذه الحدود الواضحة بين العاملين وتحديد العلاقات بينهم تجعل كل فرد في تنظيم يعرف ما له وما عليه وهذا يشعر بالاستقرار، والتنظيم يجعل العملية الإدارية عملية محسوبة تتميز بالدقة والفعالية ويساعدها على أنجاز مهامها ومن خلال ما سبق نجد أن هناك علاقة طردية بين التنظيم والإدارة فلا توجد إدارة بدون تنظيم والعكس صحيح.

خصائص المناخ التنظيمي: تتمثل خصائص المناخ التنظيمي في النقاط الآتية : [1]

- هو تعبير عن خصائص البيئة الداخلية للمؤسسة (المادية وغير مادية) بما في ذلك طبيعة الهيكل التنظيمي، نمط القيادة، نمط الاتصالات، المشاركة في اتخاذ القرارات، طبيعة العمل التكنولوجيا .

- يعكس المناخ التنظيمي التفاعل بين مميزات الشخصية التنظيمية ويعبر عن خصائص المنظمة، كما يتم إدراكها من قبل العاملين في هذه المنظمة .

- لا يعني المناخ التنظيمي ثقافة المنظمة كما أنه ليس بمصطلح بديل عنه.

- يختلف المناخ التنظيمي على المناخ الإداري بينما يعد المناخ التنظيمي احد المحددات الأساسية للسلوك فأن المناخ الإداري يعد احد المحددات الأساسية للمناخ التنظيمي.

- لا يعني المناخ التنظيمي البيئة، حيث تتعلق البيئة بما يدور خارج وداخل التنظيم على المستوى الواسع، بينما يتعلق المناخ التنظيمي بما يدور داخل التنظيم على المستوى الضيق فقط.

---

[1]- طلعت حسام الدين، مقدمة في الإدارة ، مرجع سابق ذكره، ص (57)

- يمكن القول بأن المناخ التنظيمي نسبي وليس مطلق، بسبب تدخلات الواقع الموضوعي والإدراك الذاتي والوصول إلى دمج مابين الموضوعي والذاتي للخروج بالواقع المدرك .

- تأثير المناخ التنظيمي الواضح على العاملين في المؤسسة سلبا أو إيجابا لأنه وسيط بين متطلبات الوظيفة وحاجات الفرد وليس في أي حال هو الرضى الوظيفي، لأن هذا الأخير جزء من المناخ التنظيمي.

- المناخ التنظيمي يمكن أن يتخذ أشكالا مختلفة، يمكن لهذه الاخيرة أن يكون لها اثر ايجابي أو سلبي على أداء العمال.[1]

[1]- طلعت حسام الدين، مقدمة في الإدارة ، مرجع سابق ذكره، ص (57)

المبحث الثاني: تمييز الهيئة التنفيذية في الإدارة الجزائرية

إن دراسة التنظيم الإداري في الجزائر هو البحث في الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في كيفية تنظيمها الإداري ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية لأجل التسيير الفعال لهياكلها الإدارية تحقيقا للمصلحة العامة .وباعتبار التظامين المركزي واللامركزي صورتان من صور التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدول الحديثة، تكريسا لمبدأ الديمقراطية، فقد عملت الجزائر على تبني هذين النظامين، بالإضافة إلى نظام عدم التركيز.

المطلب الأول: سلطة تنفيذ القوانين و توقيع المراسيم

نظرا للطابع الرئاسي المغلق للنظام السياسي الجزائري فإن الرجل الثاني للسلطة التنفيذية عرف العديد من التسميات فقد عرف تسمية رئيس الحكومة و الوزير الأول و رئيس مجلس الوزراء حيث جاءت في الديباجة الأمر 182 الصادر في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة أن مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يتم اتخاذ دستور للبلاد.وقد حدد هذا الأمر نظام القانوني للحكومة فرئيس مجلس الثورة هو في نفس الوقت رئيس مجلس الوزراء بمعنى أنه يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة[1] و قد كانت الصلاحيات تتسع وتضيق حسب المراحل.

يتفق الفقه الدستوري على قاعدة شهيدة مفادها : أن السلطة تكون حيث تكون السلطة المسؤولية وعلى قدر المسؤولية تكون السلطة . فلما كان رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا باعتبارها رمزا للسيادة ومجسدة لوحدة الأمة وضمان لاستمرار مؤسساتها إضافة إلى أن مقتضى إضافة إلى أن مقتضى مبدأ الفصل السلطات يتعارض مع تقرير مسؤولية رئيس الدولة أمام البرلمان ضامنا استقلالها

[1] – صالح فؤاد.مبادئ القانون الإداري الجزائري.بيروت لبنان.1986..ص159

عنه . وإذا كانت السلطة التنفيذية هي الممارس الفعلي لسلطة في النظم السياسية الحديثة بأن رئيس الدولة هو الفائد السلطة التنفيذية إذ انه باستثناء النظام التقليدي الذي يحجز لرئيس الدولة دورا محدودا في ممارسة السلطة ، فان اغلب الأنظمة الحديثة اليوم خصوصا التي تقرر الانتخاب الشعبي للرئيس تمنح له سلطات واسعة تتجاوز المجال التنفيذي وعلى ذلك فان المؤسس الدستوري الجزائري يتبنى عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مثل ما هو مستقر في الأنظمة المقارنة فمركز الرئيس المتميز باعتباره منتخبا من طرف الشعب مباشرة مجسدا الوحدة الأمة ووحدة الدولة هو عدم مسؤوليتها السياسية وانتقلت السلطة الفعلية إلى الحكومة التي يترأسها الوزير الأول مقترنة بمسؤوليته السياسة أمام البرلمان ويتم اختياره من طرف رئيس الدولة الذي يكلف زعيم حزب الأغلبية بتأليف الحكومة ثم ستولى ترشيح الوزراء ليوزع عليهم الصلاحيات المختلفة إلا أن هذا لا يعني أطلاق حريته في تعيين الوزراء لأنه مقيد في اختيارهم من بين أعضاء الحزب الفائز بالأغلبية . [1]

ولما كانت السلطة والمسؤولية متلازمتان فان المسؤولية بلا سلطة ظلم بين والسلطة بلا مسؤولية هي ظلم أيضا للخاضعين للسلطة .وان اختلال قاعدة تلازم السلطة مع المسؤولية في النظام الدستوري الجزائري . قد ظهر للعيان . وذلك بان أصبح مسؤولا بلا سلطة .

وقد وضع دستور 1996 [2] آلية دستورية المسؤولية رئيس الدولة اختيار مسؤوليته عند ارتكابه الفعل خطير في ممارسته وظائفه تصل الخطورة المدرجة التي يتوجب معها محاكمة الرئيس والحكم عليه بعقوبات أولها العزل من منصبه وتبني دستور الجزائري 1996 هذه الآلية حيث تثور مسؤولية رئيس الجمهورية

[1] – صالح فؤاد.مرجع سابق ..ص159

[2] - دستور 1996

عند ارتكابه الخيانة العظمى وبرجوع إلى أحكام الدستور السالف الذكر على تأسيس متابعة سنوية لتقديم مدى التزام الحكومة بتنفيذ برنامجها وهو ما يعني قيام مسؤولية الوزارة أمام البرلمان من خلال متابعة عمل الحكومة بلائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو من خلال ملتمس الرقابة ما يؤدي سحب الثقة من الحكومة وبالتالي تترتب مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على خلاف انعدام مبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان .من صلاحياته التي حددتها المادة 81 ما يلي – قيادة الحكومة من خلال اختيار أعضائها و توسيع الصلاحيات بينهم.

- إعداد برنامج الحكومة.
- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات و توقيع المراسيم التنفيذية (السلطة التنظيمية التي تقاسمها مع رئيس الجمهورية و المتعلقة بشرح و توضيح بعض النصوص التشريعية و التنظيمية التي لا يكتفي بتنفيذها عن طريق الإصدار و النشر بل تتطلب صدور مراسيم أو قرارات توضحها أو توضح جزء منها) مما يجعل الإدارة تحت قيادته .
- يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام الفقرتين 7 و10من المادة 74 من الدستور و هما الفقرتان اللتان تسندان للرئيس سلطة التعين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة. لكن رغم ذلك فسلطة رئيس الحكومة بقيت مبهمة إلى أن جاء المرسوم الرئاسي.[1]

و قد خولت المادة 85 منه لرئيس الحكومة سلطة التعين خارج المجالات التالية: التعين في وظائف الدولة في رئاسة الجمهورية و الهيئات و المؤسسات التابعة لها– التعين في وزارتي الدفاع و الخارجية– الأمين العام للحكومة و محافظ البنك المركزي و القضاة و مجلس المحاسبة و المديرين الوطنين للأمن

[1] - المرسوم الرئاسي رقم 99-44 المؤرخ في 10 فيفري 1999..

إلى جانب الوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية فيها بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء و هم : الولاة ، المدير العام للوظيف العمومي، المدير العام للديوان الوطني للإحصاء و مدير الخزينة و الأملاك الوطنية، مديرو الجامعات ،المدير المركزي للضرائب ، المدير العام للجمارك و القائمين بإدارة صناديق المساهمة...إلخ. فلرئيس الحكومة سلطة التعين في المناصب التي لها علاقة مباشرة بمهامه و تنفيذ برنامج حكومته.

- دعوة المجلس الشعبي للانعقاد في دورة غير عادية.
- المبادرة بمشاريع القوانين.
- كما خصه الدستور بمهام استشارية أو إعلام من قبل رئيس الجمهورية عند تقرير حالتي الحصار أو الطوارئ . و استشارته قبل حل المجلس الشعبي أو تقرير إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.[1]

أما بالنسبة للتعديل الدستوري ل 2008 فأصبحنا نتكلم عن **وزير أول** عوض رئيس حكومة معين من طرف رئيس الجمهورية بحيث أن المادة **6** التي تعدل المادة **79** من الدستور، وتحرر كالآتي: [2]

المادة **79**: يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء.

المادة 7: تعدل المادة 80 من الدستور، وتحرر كالآتي:

المادة **80**: يقدم **الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض، مناقشة عامة.**

---

[1] -محمد الصغير بعلي: **القانون الإداري** ، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص 56.

[2] -دستور 2008.

ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة.

المادة 8: تعدل المادة 81 من الدستور، وتحرر كالآتي:

المادة 81: يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله.

يعيّن رئيس الجمهورية من جديدا وزيرا أولا حسب الكيفيات نفسها.

المادة 9: تعدل المادة 85 من الدستور، وتحرر كالآتي:

المادة 85: يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

1 ــ يوزّع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،

2 ــ يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،

3 ــ يوقّع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك،

4 ــ يعيّن في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 السابقتي الذكر،

5 ــ يسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

المطلب الثاني: الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية

أنشأ المشرع الجزائري في إطار التنظيم الإداري المحلي سنة 2015 ، مقاطعات إدارية في صورة ولايات منتدبة [1]، تعمل تحت سلطة الوالي، خصها

[1] - بموجب المرسوم الرئاسي 140 / 15 والتنفيذي 141 / 15

المشرع بمهام معينة، تتقاطع اختصاصاتها مع المهام المنوطة بالدائرة التي تبقى رغم وجودها الإداري الذي يعود لعقود، محل جدل قائم حول وجودها القانوني الذي يكتنفه الكثير من الغموض، بحيث أنها لم تنظم بموجب قانون وإنما تم الإشارة إليها فقط في بعض المراسيم عن طريق الإشارة إلى رئيس الدائرة.

نصت المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي 140 - 15 على أنه يزود الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من: أمانة عامة يديرها أمين عام، ديوان يديره رئيس الديوان ومديرية متدربة للتنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب، تتفرع عند الاقتضاء إلى مديرين منتدبين، وأحالنا في تحديد مهام هذه الهياكل وتنظيمها وسيرها إلى التنظيم، وهو ما تجسد في المرسوم التنفيذي 141 / 15 المتعلق بتنظيم المقاطعة الإدارية[1]، ويعتبر مصطلح" المقاطعة الإدارية "مصطلح أطلقه المشرع على الولاية المنتدبة كمقاطعة تابعة للولاية وتشرف بدورها على مجموعة من الولايات.

وبالرجوع إلى هذا المرسوم التنفيذي 141 / 15 في المادة الرابعة منه نجد أن مهام الأمين العام للولاية المنتدبة الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي، والتي يباشرها تحت سلطة الوالي المنتدب تتمثل في تنسيقه أنشطة مصالح وأجهزة الدولة وتنشيطها ومتابعتها.

كما ينسق ويتابع أنشطة المديرين المنتدبين وينشط ويتابع تنفيذ برامج التجهيزات العمومية، ينظم اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية التي يتولى أمانتها، ويكون رصيد الوثائق والمحفوظات وسيره وينشط وينسق أعمال وأنشطة المصالح المكلفة بالتنشيط البلدي وبالتنظيم والشؤون العامة.

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 141 - 15 الصادر في 2015 / 05 / 17 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.ج رقم 29 الصادرة في.31/05/2015

تنظم الأمانة العامة للمقاطعة الإدارية في مصلحتين أو ثلاث مصالح، تضم كل مصلحة أربع مكاتب على الأكثر، ويحدد تنظيم هذه المكاتب والمصالح بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة وهو ما نصت عليه المادة السادسة من نفس المرسوم التنفيذي.[1]

وما يمكن ملاحظته من خلال استقراء المادة السابعة من المرسوم التنفيذي 141 / 15هو تلقي الأمين العام للمقاطعة الإدارية وفي حدود صلاحياته تفويضا بالإمضاء من والي الولاية رغم أنه يعمل تحت سلطة الوالي المنتدب والأصح في مجال التفويض الإداري تلقي التفويض من السلطة التي تعلو السلطة المفوض إليها وليس السلطة التي تعلو الجهة المفوضة مما يشكل غموضا في الطبيعة القانونية لكل من الوالي المنتدب والأمين العام للولاية المنتدبة وهو ما يجعلنا نتساءل مرة أخرى عن أهمية منصب الوالي المنتدب في تنظيم الإدارة المحلية .ونفس الملاحظة بالنسبة لرئيس الديوان الذي يتلقى هو أيضا تفويضا بالإمضاء من قبل الوالي حسب المادة 10من نفس المرسوم التنفيذي.

هذا بالنسبة للأمانة العامة أما بالنسبة للديوان فيساعد الديوان، الموضوع تحت سلطة الوالي المنتدب مباشرة والذي يدير رئيس الديوان، الوالي المنتدب في ممارسة مهامه تماما كالدور الذي يقوم به رئيس الديوان الولاية بالنسبة للوالي، وبهذه الصفة يكلف على الخصوص بالعلاقات الخارجية والتشريفات، العلاقة مع أجهزة الإعلام و الصحافة، التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية وينشط مصلحة البريد ويراقبها.[2]

[1]-المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي. 141 / 15
[2]-المادة الثامنة من نفس المرسوم التنفيذي

باستقراء المرسوم التنفيذي السالف الذكر نلاحظ تشابه من حيث الأجهزة مع تنظيم الولاية فنجد الولاية المنتدبة تضم أيضا مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية حسب ما ورد في المادة التاسعة منه وتجمع هاتين المصلحتين في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب يعمل تحت سلطة الوالي المنتدب لكنه يمكنه تلقي التفويض بالإمضاء من الوالي مباشرة حسب ما جاء في المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي.

لكن يمكن أن تنشأ مديريتان مستقلتان واحدة للتنظيم والشؤون العامة (DRAG) وأخرى للإدارة المحلية (DAL)، وذلك إذا كانت طبيعة وحجم المهام تستدعي ذلك، يحدد تنظيم هذه المديريات بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العامة.[1]

المديريات المنتدبة:

استحدث المشرع الجزائري بموجب المرسومان المذكوران أعلاه، الرئاسي 15/140 والتنفيذي 15/141 مديريات منتدبة تقوم بمهام المصالح الخارجية للدولة أي المصالح غير ممركزة للدولة على المستوى الولائي، ولكن على مستوى المقاطعة الإدارية فقط، وباستحداث هذه المصالح يكون المشرع اعتبر الولاية المنتدبة تماما كجهاز الولاية عندما تكون هيئة غير ممركزة للدولة.

وقد أكدت المادة 13 من المرسوم التنفيذي 141 / 15 على أن المدير المنتدب يقوم بنفس المهام التي يقوم بها المدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، وعليه هناك لكل وزارة مديرية منتدبة تقوم بنفس المهام التي تقوم بها المديرية الولائية حصرتها المادة 12 من نفس المرسوم التنفيذي، نذكر على سبيل المثال المديرية المنتدبة للطاقة، المديرية المنتدبة للتجارة المديرية المنتدبة للسكن والعمران والتجهيزات العمومية.

[1]-المادة 11 من نفس المرسوم التنفيذي.

وما يؤكد صفة المدير المنتدب وعلاقته مع الوالي في إطار العمل غير الممركز للولاية تكليف هذا الأخير للمدير المنتدب بمهام منوطة لقطاع آخر بعد أخذ رأي الوالي المنتدب، وهذا حسب المادة 13 ، الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي. تحدد مصالح ومكاتب المديريات المنتدبة بموجب قرار مشترك بين كل من الوزير المعني أو الوزراء المعنيين ووزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بموجب المادة 15 من المرسوم التنفيذي141 / 15.

مجلس المقاطعة الإدارية:

يشكل مجلس المقاطعة الإدارية الإطار التشاوري لمصالح الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية، والإطار التنسيقي لأنشطتها، وأعمالها، لاسيما في مجال تنفيذ قرارات مجلس الولاية وهذا ما ورد في المادة 16 من المرسوم التنفيذي. 141 / 15 يخضع سير مجلس المقاطعة الإدارية لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية لاسيما تلك المنصوص عليها بموجب المرسوم التنفيذي 215 / 94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وهذا ما جاء في نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 141 / 15 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.

وبالرجوع لأحكام المرسوم التنفيذي 215 / 94 في المادة 18 منه نجده منح لمجلس الولاية، اقتراح وتنفيذ كل إجراء من شأنه أن يسهل تجسيد الأهداف التي تنشدها الدولة، ويزيد في نتائج تنظيم المصالح الخارجية للدولة وعملها بالاتصال مع الوزير المختص.[1]

أما فيما يخص دورات المقاطعة الإدارية فيجتمع المجلس في دورة عادية مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، كما يمكن للمجلس ان يعقد اجتماعات غير عادية

[1]-المرسوم التنفيذي رقم 141 - 15 الصادر في 2015 / 05 / 17 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.ج رقم 29 الصادرة في.31/05/2015

وذلك بناء على استدعاء من الوالي المنتدب وذلك عندما يقتضي الوضع ذلك وهذا ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم التنفيذي 141 / 15 .[1]

يجب على هذا المجلس تبليغ الوالي المنتدب بجميع المعلومات أو التقارير أو الدراسات أو الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس المقاطعة الإدارية واطلاعه، كما المديرين الولائيين بالتنظام بالشؤون التي يضطلعون بها.[2]

تشابه المهام بين رئيس الدائرة والوالي المنتدب منح القانون ، الوالي المنتدب مهمة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي وذلك حسب المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي 140 / 15 وهي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة استنادا للمرسوم التنفيذي 215 / 94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية، لكن هذا الأخير عبر عنها بمساعدة رئيس الدائرة للوالي في ممارستها، بمعنى أن الوالي يقوم بها ويساعده في ذلك رئيس الدائرة حيث نصت المادة التاسعة من هذا المرسوم التنفيذي على" يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية".

إذن هذه المهام يقوم بها الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي ويقوم بها رئيس الدائرة في إطار مساعدته للوالي لكن في الولايات التي لا تتضمن مقاطعات إدارية وهذا يجعلنا أمام ثلاث احتمالات بالنسبة لرئيس الدائرة عندما تكون بصدد ولايات تتضمن ولاية منتدبة، فإما أن رئيس الدائرة لا يقوم بتاتا بهذه المهام إلا في إطار التفويض من الوالي المنتدب أو أنه يقوم بها في إطار مساعدته للوالي وفي هذا الاحتمال الأخير شيء من الغموض من منطلق أن رئيس الدائرة يعلوه الوالي

[1]-المرسوم التنفيذي رقم 141 - 15 الصادر في 2015 / 05 / 17 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.ج رقم 29 الصادرة في.31/05/2015

[2]-المادة 20 من نفس المرسوم التنفيذي.

المنتدب فهل سيساعد موظف السلطة السلمية التي تعلو السلطة التي تعلوه وهو ما يعلنا نستفسر عن موضع نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 215 / 94 بالنسبة لرؤساء دوائر الولايات المنتدبة، خاصة وأن المرسومين140 / 15 و 141 / 15 المذكوران أعلاه سكتا عن توضيح وضع رئيس الدائرة بالنسبة للوالي المنتدب وكذا الوالي بالنسبة للولايات التي تشمل مقاطعات إدارية.[1]

أما الاحتمال الثالث فهو الأقرب إلى المنطق حيث أن رئيس الدائرة يقوم بمساعدة الوالي المنتدب وليس الوالي في مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات وقرارات الحكومة، فرئيس الدائرة يمثل الوالي المنتدب على مستوى دائرته وهو بمثابة جهاز تنفيذي بتفويض من الوالي المنتدب.

هذا التفويض القانوني ينطبق على باقي المهام التي يقوم بها رئيس الدائرة وكذا الوالي المنتدب حيث أن كلاهما ينشطان وينسقان ويراقبان تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابع للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها، وعليه تسجل نفس الملاحظة بخصوص تنفيذ هذه المهام بالنسبة لرئيس الدائرة في وجود والي منتدب في الولاية.

لابد من القول في الأخير أن إعطاء القانون نفس الاختصاصات لجهازين إداريين أحدهما يعلو الثاني فيه إشكال قانوني كبير، مما يجعلنا نتساءل عن الأولية في ممارسة هذه المهام بين الجهازين في المقاطعات الإدارية التي تشمل على دوائر كالمقاطعة الإدارية "بني عباس " ودائرة" بني عباس."

[1]-المرسوم التنفيذي رقم 141 - 15 الصادر في 2015 / 05 / 17 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.ج رقم 29 الصادرة في.31/05/2015

خلاصة:

نصل في هذا الفصل على أنه يجب إعادة الاعتبار لجهاز البلدية بصفتها قاعدة للامركزية الإدارية المكرسة دستوريا، وتحديد الاختصاصات الموكلة لها تحديدا دقيقا على اعتبار أن المشرع ذكرها على سبيل العموم سواء في القانون 11 / 10 أو المراسيم التنفيذية الصادرة منذ 1980 المتعلقة بالبلدية .وكذا يستوجب إعادة التقسيم الإداري البلدي على أساس معايير اقتصادية وليس جغرافية بحيث تكون البلدية النامية مكملة للبلدية الأقل نموا.

إضافة إلى ذلك يجب إعادة النظر في معايير الترشح لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يجب أن تقوم على الكفاءة العلمية و الخبرة الإدارية حتى يمكنه من التكفل بالمهام الموكلة إليه و عدم السماح لرئيس الدائرة بفرض الوصاية عليه، ولو أننا نميل هنا إلى الرأي القائل بضرورة إتباع نظام التعيين لهذا المنصب عوض الانتخاب أو بعبارة أخرى فصل المهام بين منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقوم على الانتخاب ويقوم بمهام سير المجلس، ومنصب رئيس البلدية القائم على التعيين و المكلف كهيئة تنفيذية بتسيير البلدية.

أما بالنسبة لاستحداث جهاز المقاطعة الإدارية" الولاية المنتدبة "في التنظيم الإداري الجزائري لم يضف شيئا إلى هذا التنظيم سوى الغموض و الخلط في المهام خاصة بين الوالي المنتدب ورئيس الدائرة، حيث تقاطعت أهداف الجهازين من حيث أنهما يعملان على تخفيف العمل عن الوالي ومساعدته .

فتعتبر الولاية المنتدبة في طبيعتها القانونية أحيانا كالدائرة من حيث المهام المنوطة بها ومن حيث علاقة الوالي المنتدب بالوالي تماما كعلاقة الوالي برئيس الدائرة وأحيانا كالولاية من حيث طبيعة الأجهزة و الهياكل التابعة لها فنجد الأمين العام، الديوان وكذا مجلس المقاطعة الذي يخضع في سيره لنفس القواعد المطبقة على مجلس الولاية.

خاتمة

خاتمة:

إن الشؤون العمومية بعد أن ميزناها عن الشؤون العمومية publiques affaires les ذات الصيغة الدولية(علاقات دولة بدولة)تسيرها مخابر فكرية نشيطة و متحركة بإتصالها بالبرلمانات و القنصليات و المنظمات الدولية غير الحكومية و الأحزاب و الجمعيات و النقابات و أيضا بالمنظمات الخاصة و المقاولات و الشركات الإقتصادية : الصناعية و التجارية و ذلك من أجل الوصول الى درجة عالية من التطور يدفع بالحكومات الى تصدر الإحتكار الإقتصادي و الأولوية في إقتناء أحسن الصفقات و الغرض و القوة سياسيا يضمن لها البقاء في المنافسة و السباق الإقتصادي و التكنولوجي.

توجد الشؤون العمومية الوطنية لكل دولة و تلك الشؤون العمومية ينبغي أن تخرج من إطارها القانوني الذي يحددها حتى تكون محلا للبحث و التفكير و الخبرة بالدرجة الراقية تسمح لها أن تكون وسيلة و أداة للرقي و الاستقرار داخل و خارج البلاد.

فالشؤون العمومية الإقليمية هي الأخرى تلك المسائل و الموضوعات يحددها القانون من بين إختصاصات المجالس المنتخبة و التي إذا أردنا أن تكون ذات مردودية و فعالية ونفع للجماعة الإقليمية يستوجب إنشاء هيئة مستقلة يجسدها مسؤول(خبير)على الشؤون العمومية بالمواصفات التي ذكرناها سابقا.

و أما ما تعلق بالهيئة التنفيذية فهي تتمثل في هذا القانون الجديد في الوالي الذي يعتبر المحور الأساسي في الولاية ورأسها من خلال تنفيذه للدولة، إذ يحتل مكانة هامة جدا ومتميزة في هرم الإدارة المحلية الجزائرية، حيث يعتبر أكثر جهاز حيوي للدولة والحكومة معا، وتظهر مكانته من خلال تعيينه والأجهزة المساعدة له من طرف رئيس الجمهورية، كما يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية والمسير

والمشرف على إدارتها وممارسة السلطة على موظفيها، أما بخصوص صلاحياته فهو يتمتع بالإزدواجية في الاختصاص من جهة يمثل الولاية أمام القضاء و كهيئة تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي الولائي، ومن جهة أخرى يمثل الدولة من خلال تنفيذ القوانين والتنظيمات وممارسة الضبط.

ومن خلال كل هذه النتائج التي توصلنا إليها نقترح في الأخير جملة من التوصيات وذلك من أجل تحسين الوضعية القانونية لكل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي باعتبارهما هيئات للولاية وهي:

- التكامل بين صلاحيات الوالي والمجلس الشعبي الولائي والتشاور بين الهيئتين.
- منح الولاية الاستقلالية المالية لمواكبة التنمية المحلية وتشجيع الاستثمار.

قائمة المراجع و المصادر

المصادر:

١. دستور 2008.

٢. دستور 1996.

قائمة الكتب:

١. جاسم مجيد، أساسيات علم الإدارة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005.

٢. صالح فؤاد.مبادئ القانون الإداري الجزائري.بيروت لبنان.1983.

٣. طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000.

٤. فوزي حبيش: "الإدارة العامة والتنظيم الإداري " ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1999 ،

٥. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري،دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004،

٦. محمد شاكر عصفور :أصول التنظيم والأساليب" ،الطبعة الأولى ، دار المسيرة ، عمان ، 1999

٧. ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، 1998.

قائمة القوانين و المراسيم:

٣. الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 /2 / 1996 معدل ب - :القانون رقم 02 - 03 المؤرخ في2002/04/10 الجريدة الرسمية رقت 25 المؤرخة في1 / 04 / 2002

٤. قضايا (شؤون)تتعلق بالملكية الخاصة، التعليم،الصحة،السكن، العمل، روف معيشة المواطن إلخ...

٥. القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية . الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في03/07/2011

٦. مثل المادة 32 من قانون الولاية، القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 21 أفريل2012 .

٧. بموجب المرسومين الرئاسي 140 / 15 و التنفيذي141 / 15

٨. المرسوم التنفيذي رقم 141 - 15 الصادر في 2015 / 05 / 17 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.ج رقم 29 الصادرة في.31/05/2015

٩. المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي. 141 / 15

١٠. المرسوم الرئاسي رقم 99–44 المؤرخ في 10 ابريل 1999..

مقالات ، مجلات و ملتقيات:

١. سكينة عزوز :مقال:توضيحات حول الشؤون العمومية المحلية، جامعة الجزائر1–مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية،تاريخ الإرسال 03-06-2018 تاريخ القبول 2018 - 06 - 03 تاريخ النشر 2018 –06-17،

٢. أغادير سالم العيدروس،مقدمة في الإدارة،جامعة أم القرى،السعودية،د ت.

المذكرات و الرسائل الجامعية:

٣. رزقي كريمة: هيئات الولاية في التنظيم الإداري الجزائري،ماستر في القانون، جامعة أكلي محند أولحاج – البويرة 2014 – 2015،

٤. قيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر، جامعة الجزائر، 2004.

٥. لعرابي كريمة، دور القيادة في التغيير التنظيمي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، 2009.

قائمة المحتويات

قائمة المحتويات

العنوان	صفحة
كلمة شكر	
اهداء	
مقدمة	01
الفصل الأول: **الإطار المفاهيمي للشؤون العمومية**	
تمهيد	06
المبحث الأول: تعريف الشؤون العمومية	07
المطلب الأول: تحديد مفهوم الشؤون العمومية	07
المطلب الثاني: الأساس القانوني للشؤون العمومية	11
المبحث الثاني: الإدارة العمومية	19
المطلب الأول: تعريف الإدارة العمومية و أهميتها	19
المطلب الثاني:مشاكل الإدارة الجزائرية و محاولات إصلاحها	23
خلاصة	35
الفصل الثاني: **التنظيم الإداري الجزائري**	
تمهيد	37
المبحث الأول : ماهية التنظيم الإداري	38
المطلب الأول: مفهوم التنظيم	38
المبحث الثاني: تمييز الهيئة التنفيذية في الإدارة الجزائرية	44
المطلب الأول: سلطة تنفيذ القوانين و توقيع المراسيم	44
المطلب الثاني: الإدارة العامة للمقاطعة الإدارية	48
خلاصة	55
الخاتمة	57
قائمة المراجع	
قائمة المحتويات	