

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الجزائر

كلية الحقوق



المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق

فرع إدارة ومالية

* إشراف الأستاذ :

— د. عوابدي عمار.

* إحداد الطالب :

— بن عيشة عبد الحميد .

لجنة المناقشة :

- الدكتور : رنيما .
- الدكتور : عوابدي عمار مقورا و مشرفا .
- الدكتور : محضا .
- الدكتور : محضا .

السنة الجامعية : 2000/2001

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

"الْحَمْدُ لِلّٰهِ رَبِّ الْعَالَمِیْنَ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ مَلِكِ یَوْمِ الدِّیْنِ اِیَّاكَ نَعْبُدُ

وَ اِیَّاكَ نَسْتَعِیْنُ اِهْدِنَا الصِّرَاطَ الْمُسْتَقِیْمَ صِرَاطَ الَّذِیْنَ اَنْعَمْتَ

عَلَيْهِمْ غَیْرِ الْمَغْضُوْبِ عَلَيْهِمْ وَلَا الضَّالِّیْنَ"

صَدَقَ اللّٰهُ الْعَظِیْمُ

الإهداء :

إلى روح عزيز رحل ، إلى روح من تعب وسهر ، وربى فأحسن ...
إلى روح والدي الطاهرة ألف رحمة عليه .
إلى والدي العزيزة أطال الله عمرها ، التي مهما فعلت لن أوفيها حقها الأزلي
ومهما قلت لن أرد لها فضلها الأبدي ...
إلى كل من ساعدني على إنجاز هذا العمل من بعيد أو من قريب ، وإلى كل أفراد الأسرة
صغيرا وكبيرا ، وكل الأصدقاء خاصة "النذير" و"سلوم" ، وألف تحية لجميع الأساتذة
وبالأخص الأستاذ الفاضل الدكتور "عوايدي عمار" .
وأخيرا أشكر الله والحمد له على التوفيق ، وبه أستعين راجيا منه النصر والتوفيق " اللهم
أحلل العقدة من لساني يفقهوا قولي ... "

*المقدمة :

-مما لا شك فيه أن الحاجة للإدارة بدأت مع ظهور الحياة الإنسانية ، فحينما وجد عدد من الأفراد فإنهم يحتاجون إلى تخطيط لمستقبلهم ، وإلى عملية تنظيم لأسلوب حياتهم ، ومن هنا يمكن القول أن الإدارة قديمة قدم الإنسان نفسه و تعود إلى نشأة التجمعات البشرية فلم يكن من الممكن قيام الإمبراطوريات القديمة في الصين وبابل وأشور والهند ... دون أن يكون هناك فكر إداري يوجه قادة الإمبراطوريات وينظم فتوحاتهم ويرسي أسس الحكم الذي إمتد لفترات طويلة مازالت محل تحليل للمفكرين والقادة ؛ فالصين القديمة عرفت أقدم نظام في التاريخ لشغل الوظائف العامة على أساس إمتحانات القبول لإختيار أصحاب المتقدمين ، وعند الإغريق تدل الدراسات على أنها عرفت فكر إداري متقدم ممثلا في نظام الحكم الذي كان قائما في أثينا ، وكذا الدولة الرومانية عرفت نظام الهيكل الهرمي في التنظيم ... ونفس الشيء بالنسبة لقدماء المصريين الذين لم يكن لديهم فكر هندسي متطور فحسب بل كان لهم فكر إداري جد متطور ساهم في نشأة حضارتهم وفي بناء أهراماتهم... والمسححة في نظام الكنيسة قد نظمت منذ أول عهد لها على أساس من الدرجات الكهنوتية وهي يستدل بها اليوم في التنظيم الهرمي وتسلسل السلطات ، وفي الإسلام نجد أن القرآن الكريم قد إنفرد دون سائر الكتب السماوية بتنظيم شؤون الدين والدنيا و أوضح أصول العلاقات بين الشخص نفسه وبين غيره من الناس ، ونجد في القرآن الكريم والأحاديث وسير الخلفاء الراشدين ملامح الفكر الإداري المتعارف عليها اليوم من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة ... (1).

- ورغم وجود الفكر الإداري منذ القدم إلا أن الإدارة بالشكل الذي نعرفه اليوم لم تتضح معالمها إلا مع نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي حيث أصبح للإدارة نظرية وقواعد ومبادئ يمكن الإسترشاد بها في كافة مجالات النشاط وذلك مع بداية الثورة الصناعية وتطور مهام ووظيفة الدولة في العصر الحالي التي تدخلت في الكثير من المجالات وأصبح دورها إيجابيا ، فاطلعت بمهام جديدة وغير مألوفة عما كانت عليه في الماضي وإتخذت صور شبه جديدة وأصبح نشاط الدولة يشمل أو يكاد يشمل كل أوجه النشاط الذي يقوم به الأفراد والهيئات العامة و الخاصة على السواء .

-إذن وبعد أن زادت وظائف الدولة وإتسع نطاقها أصبح الجهاز الإداري بتنظيمه القديم عاجزا عن أداء وظائفه وتحتل عيوبه ووجوب إصلاحه وإعادة تنظيمه ، وتبنت كل الدول إلى عيوب أجهزتها الإدارية وضرورة إصلاحها مما دفع بالكثير من المفكرين الأوائل والمعاصرين إلى دراسة التنظيم الإداري .

- وقد تزامن هذا التطور والإتساع في وظيفة الدولة الحديثة - مع تطور وظهور الوعي السياسي وكذا ظهور الأفكار والمبادئ الديمقراطية ، وإرتباط الدعوة إليها في المجال السياسي بالدعوة إلى تطبيقها في المجال الإداري وتنوع أسلوب الإدارة تبعا للظروف السائدة بدلا من وضع أنماط متشابهة لكل أنشطة الدولة وعلى جميع بقاعها ، والعمل على إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية وإعطائهم حرية أكبر ومجال أوسع لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي ... لهذا وجدت الديمقراطية السياسية في نظام الإدارة المحلية ما يحقق تلك المبادئ التي قامت من أجلها .

- هذه الأسباب حدثت بالدول المتقدمة منذ بداية القرن "19" إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية والعمل على إتساع نطاقه لأن وجود هذه الأخيرة يحسن من مستوى أساليب الإدارة العامة ، ويزيد من فاعليتها من عدة نواحي ويؤدي إلى تنويع أسلوب الإدارة تبعاً للظروف المحلية وبحسب الظروف السائدة في الوحدات الإدارية المختلفة .

ومن هنا ظهر شبه إجماع بين الدول الحديثة على أساس إعادة النظر في نظمها الإدارية وفقاً لقواعد علمية وأسس موضوعية وهو ما يعبر عنه بالأخذ أو الإلتزام بالقواعد العلمية لعلم التنظيم الإداري وذلك على المستوى المركزي والمحلي على السواء ، ومن هنا أصبح التنظيم الإداري في العصر الحديث يحظى بقدرة كبيرة من الدراسة الجادة والإهتمام البالغ سواء على المستوى الفكري أو على المستوى الرسمي والقانوني ... الشيء الذي جعل التنظيم الإداري من أهم موضوعات القانون الإداري والإدارة العامة بل أن أول ما يطرقه الباحثون في مجال الإدارة هو التنظيم باعتبار أن الإدارة ما هي إلا تنظيم وتنسيق الجهود المشتركة لتحقيق غاية مشتركة .

- وبالتالي فإن نجاح العمل الإداري في الواقع لا يبدأ من أن يكون على أسس واضحة ودعامات قوية يستند إليها ومن بينها إسناد هذا العمل إلى جهاز إداري كفؤ وفعال محكم التنظيم قوي التصميم ؛ هذا الجهاز يجب أن يراعى عند تصميم هيكله ثلاثة أمور وهي : أولاً : فلسفة المجتمع الذي يوجد فيه ذلك التنظيم أي مجموعة المؤثرات و العوامل التي تحتم وتوجب إتباع أساليب معينة للتنظيم الإداري ، وثانياً : العنصر البشري العامل في هذا الجهاز الإداري باعتباره المحرك والموجه لكل أنشطة الجهاز الإداري ، وثالثاً : وهو عنصر هام جداً ومرتبطة بدراستنا وبحثنا هذا ؛ وهو ما يقصد به مجموع الإعتبارات والتوجيهات أو ما يعرف بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري ، والتي ترتبط بشديد الإرتباط بكل أسلوب أو تنظيم إداري والتي تتمثل في : وحدة القيادة والتوجيه ، نطاق الرقابة ، تقسيم العمل والتخصص فيه ، تلازم السلطة والمسؤولية ...

لهذا كان ولا زال التنظيم الإداري السليم مصدر قوة الدولة في كل المجتمعات وهو ما ينطبق على الجزائر التي إتجهت فيها السلطات الحكومية منذ الإستقلال إلى محاولة خلق جهاز إداري فعال والإعتماد على تنظيم إداري سليم .
- حيث وجدت الجزائر نفسها بعد الإستقلال أمام تركة إستعمارية ثقيلة في كل المجالات السياسية ، الإقتصادية ، الإجتماعية ، الثقافية وتأثرت الإدارة الجزائرية كثيراً بهذا الوضع الذي وجدت نفسها عليه ، وعرفت أزمة شديدة تمثلت أساساً في إنعدام الإطارات القادرة على تسيير الإدارة وشؤون الدولة ، أضف إلى ذلك المياكل الموروثة عن النظام الإستعماري التي لا تتماشى مع البيئة الإجتماعية والثقافية للجزائر ، الشيء الذي أدخلها في تخلف إداري كبير على كل المستويات ما زالت رواسبه وآثاره تقف حجرة عثرة أمام كل تجديد وتصليح وتغير للإدارة في الجزائر ... لذا حاولت الجزائر أن تصنع إستراتيجية إدارية تمكّنها من خوض معركة البناء وبعث نهضة إقتصادية وإجتماعية وإدارية تحقق مطامح المواطن الجزائري .

- لهذا ظهرت حتمية الإصلاح الإداري وخاصة على المستوى المحلي وضرورة القيام بالعمليات التنظيمية الإدارية التي تهدف إلى إصلاح التنظيم الإداري المحلي نظرا لأهمية الهيئات المحلية لتحقيق التقدم والخروج من التخلف ، و أدركت السلطات الجزائرية أنه عندما يكون تنظيم الإدارة المحلية مبنيا على أسس علمية وطبقا للمبادئ العامة للتنظيم الإداري ووثيق الصلة بالإطار الإجتماعي الذي يوجد فيه -فمعنى ذلك أن بناء الدولة سليم ويمكن معه تحقيق تطور المجتمع وتحقيق الكفاءة ، لأنه كلما تطور أداء الجهاز المحلي وارتقى مستوى التنظيم فيه انعكس ذلك بالإيجاب على سياسة الدولة .

-عرفت الجزائر في هذا الصدد عدة تنظيمات وظهرت عدة محاولات ، وصدرت عدة قوانين وتشريعات ومراسيم كلها تصب في هذا الإطار ... فقامت الحكومة الجزائرية بعد الإستقلال مباشرة بمجموعة من الإحراعات المؤقتة و الإنتقالية ، ومجموعة من التجارب الإصلاحية لتحسين أوضاع الهيئات المحلية بانتظار توفر الشروط الأساسية لتحقيق إصلاحات جذرية على النظام المحلي لأن إقامة مؤسسات محلية جديدة تتطلب وقت كاف وإمكانات مادية و بشرية وإستراتيجية تأسيسية وتنظيمية واضحة ، ونظرا لعدم توفر هذه الشروط الضرورية إكتفت السلطات العمومية بإدراج هذا المشروع الإصلاحية في المخططات الوطنية حتى تتوفر مختلف الشروط اللازمة لذلك .

- فعرفت البلدية بعض الإحراعات والتجارب الإصلاحية في السنوات الأولى من الإستقلال كانت تهدف أساسا إلى سد الفراغ الذي تركه الإستعمار ، والمحافظة على سير نشاط الدولة وذلك في الفترة الممتدة ما بين 1962 إلى غاية 1967 وهي سنة صدور أول تشريع للبلدية ، ونفس الشيء يمكن أن يقال على الولاية أيضا التي عرفت نفس الأوضاع إلى غاية صدور أول تشريع للولاية سنة 1969 .

- وتوالت القوانين والإصلاحات التي تخص الإدارة المحلية بمختلف الأوضاع التي عرفتھا الجزائر وعبر جميع المراحل التي مرت بها ، ومختلف الأحداث التي شهدتها ، وعلى ممر حقبة من الزمن تعاقب على ضوئها مختلف الحكام وتوالت فيها الأحداث الوطنية والدولية وتغير فيها الأوضاع العالمية والجهوية ... إبتداءا من قانوني 1967م الخاص بالبلدية و قانون 1969م الخاص بالولاية مرورا بقانون 1981م وأخيرا قانون 1990م وهو التشريع المنظم حاليا لإدارة المحلية مع الأخذ بعين الإعتبار مختلف المواثيق ومختلف النصوص التنظيمية الصادرة في هذا الإطار .

- لهذا إرتأينا أن نقوم بالبحث في هذا الموضوع والتطرق والتحليل لمختلف الجوانب التي يتضمنها نظرا للأهمية البالغة التي يكتسبها ونظرا لإعتبارات عديدة وبالعامة الأهمية سواء تلك المتعلقة بالموضوع أو تلك المتعلقة بالظروف الحالية للجزائر أو الإعتبارات الشخصية لدى صاحب البحث .

- فأما الإعتبار الخاص بالموضوع: فهو يرتبط بالتنظيم الإداري وما يتضمنه من مبادئ علمية وتنظيمية والذي أصبح في عالم اليوم يحظى بقدر كبير من الدراسة والتحليل لأن الإدارة أصبحت لها أهداف كثيرة وتحقيقها لا يتأتى إلا بالتنظيم والذي لا يعتمد فيه على السند القانوني فقط بل يتعداه إلى دراسة الأحوال والظروف التي توجد عليها الإدارة .

- إلى جانب أهمية دراسة الإدارة المحلية بالجزائر والتي تحتل هي الأخرى مكانا بارزا داخل القانون الإداري لما لها من آثار هامة على المستوى السياسي وعلى الصعيد الإداري .

أما فيما يخص الإعتبرات المتعلقة بالظروف الحالية للجزائر : فهي تتعلق خاصة بالتغيرات التي عرفتها الجزائر سواء في الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي ، وفي ظل التوجه إلى التخصصة والانتقال إلى الرأسمالية وظهور التعددية الحزبية التي نتج عنها انفصال الإدارة عن الحزب أي انفصال العلاقة الأبوية بين الحزب والإدارة ، إلى جانب ظهور توجه جديد نحو إصلاح الإدارة المحلية بالجزائر والقيام بوضع تشريع لها نتيجة التغيرات السابقة وظهور حتمية الإصلاح بعد فشل وقصور التشريعات السابقة ، ومحاولة تكيف الإدارة المحلية مع التعددية الحزبية .

- أما فيما يخص الإعتبر الشخصي لدى صاحب البحث : فهو يتعلق ويرجع بالدرجة الأولى إلى إحتكاكي بالإدارة المحلية وبالتحديد البلدية التي تمثل أساس الدولة والمجتمع وقاعدة مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم ؛ بحيث عملت كموظف في البلدية لمدة معينة مما جعل في نفسى نوع من الرغبة في العمل على المساهمة في تطوير الإدارة المحلية وكل ما من شأنه تغيير الممارسات القديمة للوصول إلى إدارة محلية أكثر فعالية ، إلى جانب الرغبة الخاصة لإثراء مكتبتنا الوطنية بهذا العمل المتواضع .

- لهذه الأسباب وغيرها كما سبق في هذا البحث جعلت التنظيم الإداري بمبادئه العلمية والإدارة المحلية مادة خصبة للدراسة والبحث .

- إذن يمكن القول أن كل ما تطرقنا إليه هو توضيح للأهمية التي أصبح يحظى بها التنظيم الإداري والمبادئ التي يرتكز عليها في كل الدول بما في ذلك الجزائر ، إلى جانب الأهمية الكبيرة للإدارة المحلية التي يجب عند الحديث عن أي تنظيم أو إصلاح لها الإعتماد والإرتباط الكلي بهذه المبادئ .

- وبهذا يمكننا طرح التساؤل والإشكالية التالية :

* هل عرفت الجزائر واتبعت في تصميم وبناء وتنظيم هياكل الإدارة المحلية المبادئ العامة لعلم التنظيم الإداري على مختلف مراحلها وصولا إلى التنظيم الحالي لها ؟ وما هي الأوضاع والأفاق المستقبلية للإدارة المحلية في الجزائر ؟ .

- ولعلاج مختلف المشاكل التي يثيرها هذا الموضوع وللإجابة على التساؤل المطروح سنقوم بإتباع منهج وأسلوب يشمل ويلم بمختلف أوجه الدراسة والبحث ويوصلنا في الأخير إلى خلاصة ونتيجة حول الموضوع ، وذلك بطريقة وصفية تحليلية ونقدية نحاول من خلالها التوفيق بين مختلف التعاريف والآراء ، ونوازن على ضوئها بين مختلف التناقضات والإختلافات ، ونجمع غيرها مختلف الملاحظات والإقتادات .

-وبذلك ستكون مراحل الدراسة والبحث بالتطرق أولا لأهم المبادئ العامة لتنظيم الإداري التي تعتبر كأسس وعناصر لأي تنظيم مع التركيز على المبادئ التي يشترك فيها معظم الفقهاء وتلك المبادئ التي تجد لها تطبيقات في الإدارة المحلية بالجزائر إلى جانب بعض المبادئ الحديثة التي أوجبتها التطورات التي عرفتها الإدارة ... وكل ذلك في الفصل الأول وهو الجانب النظري في هذا البحث .

-على أن تناول في الفصل الثاني والذي يمثل الجانب العملي والتطبيقي في هذا البحث تطبيقات المبادئ العامة لتنظيم الإداري في الإدارة المحلية في الجزائر في مختلف مراحلها مع التركيز على النظام الحالي للإدارة المحلية على ضوء قانون 90 - 08 المتعلق بالبلدية الصادر في 07 أبريل 1990م إلى جانب قانون 90 - 09 المتعلق بالولاية الصادر في 07 أبريل 1990م مع تقييم تلك التطبيقات والتطرق إلى الآفاق المستقبلية للإدارة المحلية الجزائرية .
- ومن هنا سنقسم هذا البحث إلى فصلين :

الفصل الأول : المبادئ العامة لعلم لتنظيم الإداري .

المبحث الأول : تعريف المبادئ العامة لتنظيم الإداري .

المبحث الثاني : تكييف طبيعة المبادئ العامة لتنظيم الإداري .

المبحث الثالث : أهم المبادئ العامة لتنظيم الإداري المتفق عليها .

المبحث الرابع : النتائج العلمية لمبادئ التنظيم الإداري على العمليات الإدارية .

الفصل الثاني : تطبيقات مبادئ التنظيم الإداري في الإدارة المحلية في الجزائر .

المبحث الأول : تطبيقات مبادئ التنظيم الإداري على المستوى التنظيمي والوظيفي للإدارة المحلية .

المبحث الثاني : تطبيقات مبادئ التنظيم الإداري في الإدارة المحلية على مستوى العلاقة بين الإدارة والمواطن .

المبحث الثالث : الآفاق والأوضاع المستقبلية للإدارة المحلية في الجزائر .

الخططة :

-الفصل الأول : تحديد مفهوم المبادئ العامة لعلم التنظيم الإداري .

-المبحث الأول : تعريف المبادئ العامة للتنظيم الإداري .

-المطلب الأول : معنى مبادئ التنظيم الإداري .

- الفرع الأول : معنى التنظيم الإداري بصفة عامة .

- الفرع الثاني : معنى مبادئ التنظيم الإداري .

-المطلب الثاني : إكولوجية المبادئ العامة للتنظيم الإداري .

- الفرع الأول : شكل الدولة .

- الفرع الثاني : النظام السياسي .

-الفرع الثالث : الظروف الاقتصادية والاجتماعية .

- الفرع الرابع : العوامل الجغرافية والديموغرافية .

-المبحث الثاني : تكيف طبيعة المبادئ العامة للتنظيم الإداري .

-المطلب الأول : تصنيف مبادئ التنظيم الإداري .

- الفرع الأول : في نطاق إدارة الأعمال .

- الفرع الثاني : في نطاق الإدارة العامة .

- الفرع الثالث : في نطاق القانون الإداري .

-المطلب الثاني : تحديد المبادئ العامة للتنظيم الإداري .

- الفرع الأول : محاولات حصر المبادئ العامة لتنظيم الإداري .

- الفرع الثاني : تقييم وتحليل محاولات حصر المبادئ العامة لتنظيم الإداري .

-المطلب الثالث : تمييز مبادئ التنظيم الإداري عن بعض المفاهيم الإدارية .

- الفرع الأول : تمييزها عن أمماظ التنظيم الإداري .

- الفرع الثاني : تمييزها عن عناصر التنظيم الإداري .

- الفرع الثالث : تمييزها عن أساليب التنظيم الإداري .

- المبحث الثالث : أهم المبادئ العامة للتنظيم الإداري المتفق عليها .

-المطلب الأول : مبدأ التخصص وتقسيم العمل .

- الفرع الأول : المقصود بمبدأ التخصص وتقسيم العمل .

- الفرع الثاني : معايير تقسيم العمل والتخصص فيه .

-المطلب الثاني : تلازم وتوازن السلطة والمسؤولية .

- الفرع الأول : تلازم السلطة والمسؤولية .

- الفرع الثاني : توازن السلطة والمسؤولية .

- المطلب الثالث : مبدأ وحدة القيادة .
- الفرع الأول : مبدأ وحدة القيادة ومبدأ وحدة التوجيه .
- الفرع الثاني : نتائج تطبيق المبدأ والاستثناءات الواردة عليه .
- المطلب الرابع : مبدأ حدود التمكن ونطاق الرقابة .
- الفرع الأول : نطاق الرقابة (وحدود التمكن) ومستويات الخرج الإداري .
- الفرع الثاني : نطاق الرقابة (وحدود التمكن) الأمثل .
- المطلب الخامس : مبدأ التدرج الإداري .
- الفرع الأول : مدلول المبدأ وأهميته .
- الفرع الثاني : مبدأ التدرج الإداري وفكرة السلطة الرئاسية .
- المطلب السادس : مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة .
- الفرع الأول : أساس وحد مبدأ المساواة .
- الفرع الثاني : مضمون مبدأ المساواة .
- الفرع الثالث : نطاق مبدأ المساواة .
- المطلب السابع : مبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد .
- الفرع الأول : تطبيقات المبدأ في نطاق الوظيفة العامة .
- الفرع الثاني : تطبيقات المبدأ في نطاق العقود الإدارية .
- الفرع الثالث : تطبيقات المبدأ في نطاق النظام القانوني للأموال العامة .
- المطلب الثامن : مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتطور بتغير وتطور الظروف .
- الفرع الأول : تطبيقات وآثار المبدأ على طرق تنظيم وتسيير الإدارة .
- الفرع الثاني : تطبيقات وآثار المبدأ على علاقة المتعاقدين مع الإدارة .
- الفرع الثالث : تطبيقات وآثار المبدأ على المستفيدين (أو المتعاملين) مع الإدارة .
- الفرع الرابع : تطبيقات وآثار المبدأ على موظفي الإدارة .
- المطلب التاسع : مبدأ حياد الإدارة .
- الفرع الأول : حياد الإدارة إزاء الاتجاهات السياسية .
- الفرع الثاني : حياد الإدارة في إبرام العقود الإدارية (أو في تعاقدها) .
- المبحث الرابع : النتائج العلمية للمبادئ العامة للتنظيم الإداري على العمليات الإدارية .
- المطلب الأول : النتائج على مستوى عملية التخطيط الإداري .
- الفرع الأول : مبادئ التخطيط الإداري .
- الفرع الثاني : العلاقات الإدارية لإدارة التخطيط .
- الفرع الثالث : البناء التنظيمي لإدارة التخطيط في إطار تنظيم الجهاز الإداري .
- الفرع الرابع : موظفو التخطيط الإداري .
- المطلب الثاني : النتائج على مستوى عملية التنظيم الإداري .
- الفرع الأول : هيكل التنظيم الإداري .

- الفرع الثاني : العلاقات الإدارية في عملية التنظيم الإداري .

- الفرع الثالث : عملية إعادة التنظيم الإداري .

- المطلب الثالث : النتائج على مستوى عملية الرقابة الإدارية .

- الفرع الأول : جهة الرقابة وعلاقتها بجهة التنفيذ .

- الفرع الثاني : علاقات السلطة الإدارية في عملية الرقابة .

- الفرع الثالث : كفاءة عملية الرقابة .

- الفصل الثاني : تطبيقات المبادئ العامة للتنظيم الإداري في الإدارة المحلية في الجزائر .

- المبحث الأول : تطبيقات مبادئ التنظيم الإداري على المستوى التنظيمي والوظيفي للإدارة المحلية .

- المطلب الأول : تنظيم أجهزة الإدارة المحلية .

- الفرع الأول : التنظيم الإداري لأجهزة الولاية .

- الفرع الثاني : التنظيم الإداري لأجهزة البلدية .

- المطلب الثاني : نظام عمل أجهزة الإدارة المحلية واختصاصاتها .

- الفرع الأول : نظام عمل أجهزة الإدارة المحلية .

أولاً : نظام المداونة في عمل الأجهزة المحلية .

ثانياً : العلاقات الوظيفية في عمل الهيئات المحلية .

- الفرع الثاني : اختصاصات الأجهزة المحلية .

- المطلب الثالث : سلطة ومسؤولية الهيئات المحلية .

- الفرع الأول : سلطة وحرية الأجهزة المحلية .

أولاً : سلطة اتخاذ القرارات .

ثانياً : السلطة المالية للهيئات المحلية .

ثالثاً : ممارسة الضغط الإداري .

- الفرع الثاني : مسؤولية الأجهزة المحلية .

- الفرع الثالث : سلطة ومسؤولية هيئات المحلية في التفويض .

- المطلب الرابع : الرقابة على الهيئات المحلية .

- الفرع الأول : الرقابة على الولاية .

- الفرع الثاني : الرقابة على البلدية .

- المبحث الثاني : تطبيقات مبادئ التنظيم الإداري في الإدارة المحلية على مستوى العلاقة بين الإدارة والمواطن .

- المطلب الأول : تطبيق مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة .

- الفرع الأول : مساواة جميع المواطنين في الحصول على خدمات الإدارة .

- الفرع الثاني : المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة .

- المطلب الثاني : تطبيق مبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد .

- الفرع الأول : إلتزام الإدارة المحلية بالإستمرار في أداء الخدمات .

- الفرع الثاني : تنظيم ممارسة الحق في الإضراب .
- الفرع الثالث : تنظيم ممارسة الحق في الإستقالة .
- المطلب الثالث : تطبيق مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتبدل بتغير وتبدل الظروف .
- الفرع الأول : تطبيق المبدأ على وظائف الإدارة المحلية وأسلوب تسييرها .
- الفرع الثاني : تطبيق المبدأ على علاقة الهيئات اخلية بسلطة الرضاية والمواطن .
- المطلب الرابع : تطبيق مبدأ حياد الإدارة .
- الفرع الأول : ضمان حياد منتحبي وموظفي الإدارة اخلية .
- الفرع الثاني : حياد الإدارة اخلية في العملية الإنتخابية .
- الفرع الثالث : حياد الإدارة اخلية في إبرام العقود الإدارية (تعاقدها) .
- أولاً : حياد الإدارة اخلية في إختيار المتعاقد معها .
- ثانياً : حياد الإدارة اخلية في إختيار المندوب والأسس التي يقوم عليها النظام القانوني لتعاقد .
- المبحث الثالث : الآفاق والأوضاع المستقبلية للإدارة المحلية .
- المطلب الأول : ربط إصلاح الإدارة اخلية بالبيئة التي توجد بها .
- الفرع الأول : المؤثرات البيئية والعلاقات الإنسانية وتأثيرهما على نجاح إصلاح الإدارة اخلية .
- الفرع الثاني : الأوضاع والحاجات اخلية .
- المطلب الثاني : اللامركزية للجماعات اخلية لتحقيق أكثر فعالية في التسيير الإداري .
- الفرع الأول : على مستوى المفهوم .
- الفرع الثاني : على مستوى الهيئات والإختصاصات .
- الفرع الثالث : على مستوى عملية الرقابة .
- أولاً : تنظيم عملية الرقابة الممارسة على هيئات اخلية .
- ثانياً : تمعير وسائل جديدة للرقابة على هيئات اخلية .
- المطلب الثالث : تحقيق السلطة المالية للجماعات المحلية .
- الفرع الأول : تمويل الجماعات اخلية .
- الفرع الثاني : ذاتية ومحلية الموارد المالية .
- الفرع الثالث : مرونة الموارد المالية اخلية .
- الفرع الرابع : لامركزية السلطة التشريعية .
- المطلب الرابع : تطوير طرق المشاركة الشعبية في تسيير الجماعات اخلية .
- الفرع الأول : الإستفتاء اخلية .
- الفرع الثاني : الجمعيات اخلية وجماع الأحياء .

— الخاتمة —

الفصل الأول : تحديد مفهوم المبادئ العامة لعلم التنظيم الإداري .

أصبح من الحقائق الثابتة لدى رواد الفكر الوضعي أن هناك مجموعة من المبادئ تعتبر أساسا هامة للتنظيم الإداري السليم ينبغي على الإدارة إذا أرادت أن تحقق أهدافها التنظيمية بكفاءة وفاعلية الإعتداد بها عند وضع التنظيم ، إلا أن هؤلاء الفقهاء اختلفوا في هذه المبادئ سواء في مضمونها ، أو في طبيعتها ، أو في عددها .

- لذا سنحاول في هذا الفصل تحديد مفهوم لهذه المبادئ إنطلاقا من إعطاء تعريفا لها (مبحث أول) ، ومن ثم محاولة تكييف طبيعتها وإكتشافها (مبحث ثاني) ، وصولا في (المبحث الثالث) إلى محاولة حصر وتحديد ونقد وتحليل لأهم مبادئ علم التنظيم الإداري .

على أن نختم هذا الفصل بعرض أهم النتائج والآثار التنظيمية لهذه المبادئ على العمليات الإدارية في (المبحث الرابع) .

المبحث الأول : تعريف المبادئ العامة للتنظيم الإداري :

المطلب الأول : معنى مبادئ التنظيم الإداري :

- إن ما يجب التنبيه إليه أولا " أن الأفكار المتعلقة بالتنظيم الإداري متداخلة ومرتبطة ببعضها البعض بحيث لا يمكن التعرض لموضوع معين من دون الإشارة إلى المواضيع الأخرى " (1) فالحديث عن مبادئ التنظيم الإداري يقودنا إلى الحديث عن التنظيم الإداري وعناصره ، ويدفعنا للإشارة إلى العمليات الإدارية والتطرق إلى القيادة الإدارية ...

- لهذا فقبل تحديد وبيان معنى مبادئ التنظيم الإداري وإعطاء تعريف لها ، يجب التعرض أولا لمعنى التنظيم الإداري بصفة عامة وبعدها التعرض لمعنى مبادئ التنظيم الإداري .

الفرع الأول : معنى التنظيم الإداري :

- يعتبر التنظيم الإداري من أوسع المفاهيم التي تتضارب الآراء حول مفهومه ، وتعريفه ، وتحديد أسسه ، والسبب في ذلك يرجع أساسا أن كل فقيه ، أو كاتب ، أو مفكر ينظر إلى التنظيم الإداري من زاوية خاصة وينطلق من إتحاء أو مدرسة فكرية معينة وينظر إليه من منظور يتلائم مع مدرسته الفكرية ... لهذا لا يوجد تعريف واحد للتنظيم الإداري الشيء الذي يدفعنا إلى تناول أهم التعاريف الخاصة به ؛ ومن خلال هذه التعاريف نستطيع توضيح إتحاء بعض الكتاب وكذا العناصر التي يركز عليها كل فقيه .

- وبالرجوع إلى المدخل المختلفة لدراسة علم التنظيم نلاحظ " عددا من النظريات كل منها تسعى إلى تقديم تفسير لظاهرة التنظيم وتحديد العوامل المؤثرة على السلوك التنظيمي " (2) هذا التعدد في نظريات التنظيم يؤدي إلى وجود مجالات كبيرة للإختلاف والتعارض فيما بينها ؛ الأمر الذي يجعل من الصعب أن نتحدث عن " نظرية التنظيم " التي تعطي تفسيراً شاملاً وعماماً للظاهرة موضوع البحث وهذا يرجع إلى إفتراضات وأهداف متباينة تبين وجهة نظر الدارسين والأخصائيين (3).

- على أن ما يمكن ملاحظته على هذه النظريات الإدارية سواء التقليدية أو الحديثة هو فشلها في التصدي للمشاكل السلوكية داخل المنظمة وفي صياغة نظرية مثالية للتنظيم وذلك لأسباب تتعلق سواء بفلسفتها أو لأسباب تتعلق بمنهجيتها ففيما يخص السبب الفلسفي فهو يتعلق بعدم ربط المنظمة الإدارية بالبيئة الإجتماعية حيث أن تلك النظريات إهتمت فقط بما يجري داخل المنظمة من علاقات وسلطة وسلوك دون أن تتطرق إلى المتغيرات البيئية ، أما السبب المنهجي فيعود إلى أن مختلف النظريات جاءت كرد فعل للنظريات السابقة ولتلافي العيوب والانتقادات التي وجهت للنظرية التي تسبقها ... بإستثناء بعض النظريات التي وفقت إلى حد ما في شرح السلوك الإداري والعملية الإدارية وأثبتت جدواها عمليا وبالتالي فكل نظرية من هذه النظريات تركز على جانب أو آخر من جوانب التنظيم وتتحيز علميا للإتحاء الذي تمثله (4).

(1) د. سليمان محمد الظماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1970 - ص: 13.

(2) د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، وكالة المطبوعات ، الكويت ، الطبعة الثانية ، 1970 - ص: 14.

(3) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكللا ، أصول الإدارة العامة ، المكتبة الأنجلومصرية ، 1974 - ص: 327 وما بعدها .

(4) د. أحمد إبراهيم أبو سن ، نظرية الإدارة في الإسلام - نظرة متكاملة لمعالجة السلوك الإداري - المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الأردن ، 1981 - ص: 12.

- لهذا سوف لا نقوم بتفضيل نظرية على أخرى أو التحيز لإتجاه على حساب إتجاه آخر ، بل نعمل إلى تحليل نظرة كل مدرسة وتصنيفها حسب نظرهما إلى التنظيم وناقش خصائصها وعناصرها وأسباب فشلها في تفسير وتحليل ظاهرة التنظيم الإداري وتقوم السلوك البشري داخل المنظمة الإداري (1) ، على أن أغلب تلك النظريات التي تناولت التنظيم الإداري بالدراسة والتحليل يمكن حصرها وإجمالها في فئتين رئيسيتين وأساسيتين (2) وهما :
- النظرية الكلاسيكية أو التقليدية .
- والنظرية الحديثة .

أولا : النظرية الكلاسيكية أو التقليدية :

- إن الفقهاء أطلقوا على نظريات هذا الإتجاه التي ظهرت في أوائل القرن العشرين في العالم الغربي إسم النظرية التقليدية وهذا لا يعني أن مبادئها قد فات أوان استخدامها وتطبيقها أو أنها لم تعد صالحة بل الوصف يستند أساسا إلى أسلوب التفكير الذي تقوم عليه هذه النظريات وكذا إلى ظهورها منذ ظهور الأفكار التنظيمية الأولى ، وإلى نشأتها وتطورها فلسفيا في جو يتسم بمجموعة من العوامل والظروف التي أسهمت في ظهورها وتطورها ... وينطبق تعبير النظريات الكلاسيكية للتنظيم على ثلاثة نظريات وهي (3) :
- نظرية البيروقراطية .
 - نظرية الإدارة العلمية .
 - نظرية التقسيم الإداري .
- ويتزعم النظرية الكلاسيكية كل من "ماكس فيبر - فريدريك تايلور - هنري فايول ... "وهي تنظر إلى التنظيم بالتركيز على العملية الإنتاجية وزيادة الكفاءة في الوحدات الإدارية ، وترتكز على عناصر العمل والهيكلة التنظيمي وتلخص أهم الجوانب الأساسية من نظرياتهم في شكل مبادئ محددة بهدف الإسترشاد بها في إدارة وتوجيه التنظيمات المختلفة .
- وتتميز النظرية الكلاسيكية بكونها نظرية مثالية أي تصف ما يجب أن يكون دون أن تصف الواقع بطريقة مباشرة وبأنها نظرية رشيدة تقوم على إفتراض صفة الرشد في أعضاء التنظيم (4) وإعتمادها على العلاقات الرسمية بين مختلف المستويات الإدارية التي تحددها قواعد مجردة ومعايير موضوعية ؛ وأخيرا فهي تنظر إلى التنظيم بأنه نظام مغلق منعزل عن البيئة التي يوجد فيها أي أنه ليس هناك مؤثرات خارجية على التنظيم فهو منعزل عن مكونات المجتمع الذي يوجد فيه ... بل أن السلوك التنظيمي يتحدد بناء على العمليات الداخلية للتنظيم ذاته وأغفلت تماما العنصر الإنساني في نظرياتها ودون الإهتمام بما يجري في البيئة الإجتماعية .

(1) د. أحمد إبراهيم أبو سن ، نظرية الإدارة في الإسلام - نظرة متكاملة لمعالجة السلوك الإداري - المرجع السابق ، ص : 14 .

(2) د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، المرجع السابق ، ص : 16 .

(3) د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، المرجع السابق ، ص : 25 .

(4) د. عبد الكرم درويش ، د. ليلي تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 327 وما بعدها .

- د. حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية "دراسة نظرية تطبيقية" ، الجزائر ، ط الأولى ، 1975 - ص : 26-34.

- ومن أهم تعريفات المؤيدين لهذه المدرسة والتي هي بمثابة إنعكاس للفكر أو الفلسفة التي قامت عليها نذكر :
- * الأستاذ أرويك " Urwik " : يرى أن التنظيم لا يعيش إلا لتحقيق أهداف محددة بدقة ، وتكمن مشكلة التنظيم في تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف وتحمل هذه المشكلة فكرة التجميع والذي يتأثر بأربعة مقاييس وتحقق في نفس الوقت كفاءة التنظيم ، ثم قام بتحديد تلك المقاييس وقام بتحليلها ... (1).
- * شورتل " Shortle c.l " : حيث يقول أن التنظيم هو عملية خلق وتشيد التنظيمات التي يعهد إليها مجموعة من الوظائف تباشرها من خلال ترتيبها وإسنادها إلى مجموعة من الأشخاص .
- * لويس ألن " Allen L " : يرى أن التنظيم إنما يشير إلى الهيكل الذي يتسم بتجميع الوظائف وترتيبها مع تحديد المسؤوليات وتفويض الاختصاصات وإقامة العلاقات .
- * جون جايوس " John jaus " : ويعرف التنظيم بأنه ترتيب الموظفين بقصد إنجاز بعض الأغراض المتفق عليها من خلال توزيع الوظائف والمسؤوليات (2).
- ويرى الأستاذان : جيمس و موني . Jums et Monney : " أن التنظيم أكثر من الهيكل فهو يشير إلى كل المؤسسة بكل وظائفها صغيرة وكبيرة ، وإلى التناسق الواجب تحقيقه بين هذه الوظائف المختلفة لتحقيق الأهداف المشتركة " فالتنظيم لا يعتبر هنا وظيفة إدارية وإنما نشاط مرتبط بكل العمليات الإدارية كالخطيط والتوجيه والرقابة ... وهو مجال لكل هذه العمليات .
- ومن التعاريف السابقة نلاحظ أن هذه المدرسة إعتبرت أفراد التنظيم بمثابة آلات ؛ فالعنصر البشري لا يعتبر من المتغيرات التي تؤثر في السلوك التنظيمي بل من المعطيات التي تتأقلم وتتكيف مع نوع العمل الموكل إليه وظروفه أي يجب على الإنسان أن يلائم نفسه مع متطلبات العمل ، بمعنى أن فلسفتها نحو الإنسان تركزت في أنه مخلوق إقتصادي وأغفلت الجانب النفسي والاجتماعي والبيئي له (3) وبالتالي فهي تروج لفكرة النموذج المثالي للتنظيم وتنفي كل علاقة بين التنظيم والمجتمع الذي يوجد فيه ، إضافة إلى اعتمادها على جانب واحد من التنظيم وهو التنظيم الرسمي وإهمالها للجانب غير الرسمي للتنظيم ، والذي ينشأ نتيجة وجود الأفراد في مجموعات يتم التفاعل والترابط بينهم وبالتالي يخلق داخل التنظيم الرسمي تنظيماً آخر ، له مستويات سلطة ومراكز قوة قد تختلف تماماً عن التنظيم الرسمي إلى جانب وجود صراعات داخلية بين فئات التنظيم مثل الصراع بين التنفيذيين والإستشاريين (4).

(1) - أنظر في هذا الصدد كتاب الأستاذ أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1989 .

(2) - أنظر في هذا الصدد كتاب الأستاذ : رمضان محمد بطيخ ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة مصر ، 1996 .

(3) د. أحمد إبراهيم أبو سن ، نظرية الإدارة في الإسلام - نظرة متكاملة لمعالجة السلوك الإداري - المرجع السابق ، ص: 16.

(4) د. أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، المرجع السابق ، ص: 244.

- وبالتالي فهذه النظريات تقابل من قارتها وفعاليتها وتبقى قاصرة على إعطاء تفسير واضح وشامل للتنظيم ، وإن تجاهل التقليديين للوازع الإنساني داخل التنظيم ما هو إلا افتراض لصورة غير إنسانية للنظمة إنسانية يتولى العمل فيها آدميون وتعمل لتحقيق أهداف عديدة وليست أهدافهم إلا برزوا شيئاً منها(1) ومن هنا فهي قاصرة على أن تعطي تعريفاً كاملاً للتنظيم لأنه من الضروري أن تبقى النظرية التنظيمية في إطارها الإنساني ؛ فمناخ التنظيم لا يتوقف على الخصائص الذاتية والداخلية للمنظم فقط بل أيضاً على الظروف والسنة المحيطة به إذ لا يمكن للتنظيم أن يعمل في فراغ وبعد عن البيئة المحيطة والتي تؤثر بأشكال متعددة على العمليات الداخلية والمناخ التنظيمي الداخلي ، ويمكن لها أن تتسبب بشكل أو آخر على طبيعة ومشاكل وجود عملية التنظيم الإداري (2).

ثانياً : النظرية الحديثة للتنظيم :

- وتضم هذه الفئة مجموعة من النظريات المنظمة تختلف عن النظريات التقليدية التي تركز على العمل والعلاقات الرسمية وتعمل الجانب الإنساني للتنظيم ؛ فهي جاءت بمفهوم مغاير لذلك الذي كان سائداً فهذه النظريات الحديثة بدأت تأخذ بعين الاعتبار عناصر تنظيمية أخرى مثل : الإنسان ، والبيئة الاجتماعية ، والتكنولوجيا ... وتدرج ضمن هذه الفئة بعض من النظريات من بينها (3) :

- نظريات التوازن التنظيمي .

- النظريات الإنسانية للتنظيم .

- ويتزعم النظرية الحديثة للتنظيم كل من " شستر برنارد - هيربرت سايمون - جيمس مارش - أرجيرس - ألتون مايو... " وهذه المدرسة تنظر إلى التنظيم على أنه تعاون وتوازن بين الفرد والتنظيم ؛ فالفرد يقدم الجهد والعمل والولاء للتنظيم مقابل الأجر والامتيازات المختلفة المادية منها والمعنوية التي يقدمها التنظيم فهي تعتبر التنظيم منظمة إجتماعية تحكمها مجموعة من العوامل الإنسانية فتحقق التوازن مهمة وهدف كل منهما ، إلى جانب إهتمامها وتركيزها على العلاقات غير الرسمية التي تنشأ في التنظيم .

وبالرغم من مشاركة النظريات المحافظة للنظريات التقليدية إهتمامها ببعض المبادئ التنظيمية كال تخصص وتقسيم العمل وتسلسل السلطة وهيكل التنظيم الرسمي ونطاق الإشراف ... إلا أنها أدخلت عليها بعض التعديلات على ضوء السلوك الإنساني والتفاعل بين الأفراد والتنظيم .

أما النظريات الإنسانية للتنظيم فهي تركز على عنصر هام وهو الإنسان وتعتبره العنصر الحيوي في التنظيم ، بحيث ترى أن التركيز على تصرفات الأفراد داخل الوحدات الإدارية ومعرفة دوافعهم واحتياجاتهم وكيفية تلبسها إنما يمثل العنصر الأساسي والرئيسي في تحقيق الإنتاجية المطلوبة وزيادة الكفاءة (4).

(1) د. أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، المراجع السابق ، ص: 119 .

(2) د. محمد علي شهاب ، السلوك الإنساني في التنظيم ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، 1976 — ص: 310 .

(3) — أنظر د. علي السلمي ، بعض الإسهامات الحديثة في إدارة الأفراد ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإداري ، الأردن ، 1970 .

- د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، المدجع السابعة ، ص: 17 .

(4) د. رمضان محمد بطيخ ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المراجع السابق ، ص: 19 .

- وإعتبار التنظيم نشاط تعاوني لا يبدأ من توافر عنصر الرغبة في الإشتراك لكي يتم تحقيق الهدف وأن يكون التنظيم نظام مفتوح بالنسبة لمحيطه ، فالبيئة المحيطة بالتنظيم لها دور كبير في تحديد نطاقه ووضع أسسه .
ومن أهم تعريفات هذه المدرسة نذكر :

* الأستاذ " باك " يعتقد أنه لا يوجد بعد مفهوم عام وشامل لمعنى التنظيم ... وأن وجود مثل هذا التعريف إنما هو للمساعدة في عمليات الدراسة والبحث في موضوع التنظيم ، كذلك فهذا المفهوم الشامل يسهم في عمليات الإدارة الفعلية والعملية ... ويحدد " باك " بعض المعايير الأساسية التي تستخدم في تقييم مثل هذا المفهوم العام ثم ذهب إلى تعريف التنظيم الإجتماعي وعرفه بأنه نظام مستمر من الأنشطة الإنسانية المتميزة والمناسقة التي تستخدم مجموعة من الموارد الإنسانية ، المادية ، المالية ، الفكرية ، الطبيعية ... في نظام متميز وفريد لحل المشكلات يعمل على إشباع بعض الرغبات الإنسانية ، متفاعلا مع غيره من النظم في البيئة المحيطة به .

* تعريف "ويليام فوت وايت Whyte .w.f " : يعتبر التنظيم مجموعة متداخلة من التفاعلات و الأنشطة الإنسانية وما يترتب عليها من مشاعر ، ولهذا التنظيم علاقة مستمرة بالبيئة الخارجية المحيطة به حيث يتأثر بها ويؤثر فيها ، ويقسم " وايت " البيئة أو المجتمع إلى : البيئة القانونية ، والبيئة الاقتصادية ، والبيئة التكنولوجية ...

* تعريف "شستر برنارد Chester.Barnard " : يرى أن التنظيم عبارة عن نظام تعاوني يقوم على أساس تعاون شخصية أو أكثر من أجل تحقيق هدف محدد ... أي أن التنظيم هو نظام من الأنشطة أو القوى الشخصية المنسقة بوعي وشعور ، وهو يعمم هذا التعريف على جميع التنظيمات في شتى المجالات سواء الصناعية ، أو العسكرية ، أو الحكومية ...
* تعريف "هربرت سايمون Herbert Simon " : يرى أن التنظيم عبارة عن هيكل مركب من الإتصالات والعلاقات بين مجموعة من الأفراد ؛ ومن هذه العلاقات يستمد كل فرد جانبا كبيرا من المعلومات والقيم والإتجاهات التي تحكم عملية إتخاذ القرارات * حيث أن السلوك التنظيمي هو نتيجة لعمليات إتخاذ القرارات التي تجري داخل التنظيم ، وبالتالي فإن فهم السلوك التنظيمي والتنبؤ به يقتضيان دراسة كيف تتخذ القرارات التنظيمية وما هي المؤثرات التي تحددها (1).

* لقد قدم " سيمون " إطارا لنظرية في التنظيم تختلف تماما عن الفكر الكلاسيكي تتخذ من مفهوم إتخاذ القرارات أساسا تدور حوله العمليات التنظيمية المختلفة وإعتبار أن نظرية الإدارة الحديثة لا تفرج عن كونها نظرية إتخاذ قرارات مؤثرة وفعالة... إلى جانب التركيز على العنصر البشري العامل في التنظيم وإعتباره العنصر الهام والأساسي في أية منظمة والباقي مجرد وسائل أخرى مساعدة في عملية التنظيم الإداري ، وتحت هذه المدرسة على ضرورة إشراك العاملين في إتخاذ القرارات ودراسة السلوك البشري والعلاقات الإنسانية وتحليلها وتوجيهها وتطويرها لتخلق الحيوية والنشاط والقيم الوظيفية السامية ... وهذا الإهتمام بالعلاقات الإنسانية من أهم مقومات وعناصر وشروط تحقق كفاءة وفعالية المنظمات الإدارية في الإدارة الحديثة ... كل هذه الأمور تطرق إليها " سايمون " في كتابه :

-HERBERT .A. SIMON : administration et processus de décision. traduction française. paris. economica. 1984.

(1) - للإطلاع أكثر حول تعاريف المدرسة الحديثة للتنظيم ؛ أنظر في هذا الصدد :

-د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، المرجع السابق ، ص: 90 وما بعدها.

- د.علي السلمي ، بعض الإتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد ، مركز البحوث الإدارية ، المنظمة العربية للبحوث الإدارية ، الأردن ، ص: 1970 .

- د. أحمد إبراهيم أبو سن ، نظرية الإدارة في الإسلام - نظرة متكاملة لمعالجة السلوك الإداري - المرجع السابق ، ص: 12-27 .

- ومن خلال ما سبق نلاحظ أن التعاريف التي تدخل ضمن نطاق النظريات الحديثة جاءت بمفهوم مغاير للنظرة التقليدية للتنظيم ، فقامت في بادئ الأمر بإعطاء الفرد قيمة أكبر في التنظيم وإعتبرت التنظيم الإداري نظام إجتماعي متكامل يتكون من أجزاء وعناصر متفاعلة ومتشابكة يختص كل منها بأداء جانب معين من الوظيفة العامة للتنظيم الإداري ، ثم إعتبرته نظام مفتوح و أكدت على الدور الهام الذي تلعبه البيئة في التأثير على سلوكه و مدى فاعليته ؛ فلو وجد تغيير في المستوى العلمي أو التكنولوجي فإن ذلك سيؤثر حتما وبلا شك على التنظيم الإداري ...
- إذن وبعد التطرق إلى تعريفات فقهاء وكتاب الإتجاهات الفكرية المختلفة نتطرق الآن إلى تعريفات الكتاب العرب :
- * **تعريف المؤلفين والكتاب العرب** : أغلبها لا تتعدى كونها إجتراح وإعادة في واقع الأمر للأفكار التي نادى بها الفقهاء الغربيون في هذا المجال ، والآن نتطرق إلى بعض تلك التعاريف :
- * **أحمد رشيد .(1) :** " ويعرفه على أنه عملية تهدف إلى إقامة هيكل التنظيم وتشغيله وإلى التأكد من فاعلية هذا الهيكل وكفاءته في تحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة الإدارية ."
- * **د. سليمان الطماوي .(2) :** " وعرفه كما صاغه عالم الإدارة الأمريكي "والدو Waldo" من أنه الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم . "وهنا إصطلاح التنظيم يستعمل إما للدلالة على نظام قائم وذلك حينما يتحدث الفقه عن النظام المطبق في إقليم معين أو دولة معينة ، كما يستخدم للدلالة على عملية إعادة إنشاء وترتيب العلاقات بين أجزاء متفرقة ..."
- * **د. عبد الفتاح حسن .(3) :** " يرى بأنه تصميم الهيكل الذي بتشغيله يمكن أن تتحقق الأهداف . " والتنظيم بهذا المعنى لا يختلط بالمنظمة التي هي في الواقع ثمرة ونتيجته ."
- * **د. خميس السيد إسماعيل .(4) :** " وهو إستخدام الطرق والأساليب العلمية في سبيل تحقيق المشروعات وتحصيل أكبر فائدة من الجهود التي تبذل بأقل تكاليف ممكنة . " والتنظيم بهذا المفهوم العام صورة معبرة عن الجهاز الإداري ؛ حيث يظهر وحداته المتعددة ، ويبين الترابط القائم بين تلك الوحدات ."
- * **د. محمد علي شهاب .(5) :** " التنظيم الإداري عبارة عن نظام إجتماعي من صنع الإنسان ، ويعبر الهيكل التنظيمي فيه عن مجموعة العلاقات التي تسود بين الأفراد وبين مجموعات الأفراد القائمة في التنظيم ، ويتضمن أيضا العلاقات المتبادلة بين الأفراد التي تظهر من واقع الإتصالات الرسمية والشخصية التي تتم بين فرد وآخر في التنظيم ."

(1) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة -العملية الإدارية في الجهاز الإداري - دار المعارف ، مصر ، 1974 - ص : 149 .

(2) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1970 - ص : 29 .

(3) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1972 - ص : 63 .

(4) د. خميس السيد إسماعيل ، القيادة الإدارية ، عالم الكتب ، القاهرة ، مصر ، 1971 - ص : 98 .

(5) د. محمد علي شهاب ، السلوك الإنساني في التنظيم ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، 1976 - ص : 19 .

- تلك بعض التعاريف التي تناولت التنظيم الإداري بالدراسة والتحليل والتي من خلالها أصبحت لدينا فكرة عن أهم الاتجاهات الفقهية والمدارس الفكرية وأضحت لدينا لمحة عن التنظيم الإداري بصفة عامة ، الشيء الذي يسمح لنا أن نعطي تعريف يوازن بين مختلف تلك التعاريف ويجمع بين مختلف العناصر التنظيمية وهو التعريف المقترح .
- * التعريف المقترح : " إن التنظيم الإداري هو إعداد ووضع التصميم الهيكلي للأجهزة الإدارية ووضع مستوياتها وتوزيع الوظائف والأعمال اللازمة عليها وبيان العلاقات فيما بينها لتحقيق هدف معين ، وتضم كل منها عددا من الأفراد يجمع بينهم الرغبة والمساهمة والتعاون لتحقيق أهداف المنظمة بكفاءة وفاعلية . " وهو ليس تعريف جامع ومانع بل هو خطوة أولى لمعرفة التنظيم ومن ثم التعرض لمبادئه العلمية والتنظيمية ، وهو تعريف يقترب ويتشابه إلى حد ما مع تعريف الأستاذ " محمد رمضان بطيخ " للتنظيم الإداري (1).
- والتنظيم الإداري بهذا المعنى ليس عملية جامدة وفورية ؛ بل عملية دائمة ومستمرة ودقيقة تتأثر بالعوامل الخارجية وترتبط بشديد الارتباط بمجموعة من العناصر كالجهاز الإداري ، والفرد العامل فيه ، والإمكانات المادية ... وله مجموعة من الخصائص التي يمتاز بها .
- والتنظيم الإداري ليس غاية في حد ذاته بل هو إحدى عمليات الإدارة التي تستهدف تحقيق الأهداف ومن ثم ستكون دراستنا في هذا البحث باعتبار التنظيم عملية من عمليات الإدارة بإعتباره الجانب الواضح والمهم للتنظيم وهذا الأخير يمثل المفهوم الأول للتنظيم الإداري ، مع الإستعانة في بعض الأحيان بالمفهوم أو الجانب الثاني للتنظيم كجهاز أو مؤسسة .

(1)د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1996 - ص : 18 .

- الفرع الثاني : معنى مبادئ التنظيم الإداري :

- إن إختلاف الفقهاء حول إعطاء مفهوم للتنظيم الإداري جعل من الصعب التحدث عن "نظرية التنظيم" التي تعطي تفسيراً شاملاً وعماماً للتنظيم الإداري ؛ هذا الإختلاف كان له الإنعكاس والأثر الواضح على المبادئ العامة للتنظيم الإداري حيث بالرغم من إتفاق مختلف النظريات ورواد الفكر الوضعي التنظيمي أن هناك مجموعة من المبادئ يجب مراعاتها عند الحديث عن أي تنظيم إداري ، إلا أن هذه النظريات ورواد الفكر إختلفوا فيما بينهم ولم يتفقوا بشأن تلك المبادئ سواء في مضمونها وما تحويه من توجيهات وآثار ، أو سواء في عددها وما تنطوي عليه من مبادئ .

حيث أن جل الدراسات و النظريات تتناول المبادئ العامة للتنظيم الإداري بالدراسة والتحليل ضمن النظرية العامة للتنظيم الإداري وتقتصر دراستها على أهمية الأخذ بتلك المبادئ ، ومحاولة إعطاء فكرة عن مضمونها وضرورتها في التنظيم من دون التطرق إلى تعريف للمبادئ العامة للتنظيم الإداري .

وحتى عند تطرق هذه النظريات لمبادئ التنظيم الإداري تتوقف عند حد ذكر أهم المبادئ التي يجب الأخذ بها والتي تعكس بوضوح الفلسفة التي تقوم عليها تلك النظريات أو الإتجاهات الفكرية ، وهنا نستطيع القول أن الباحثين يعرضون الكثير من المبادئ التي تحكم الجهاز الإداري من حيث شكله وتقسيماته المختلفة وتحديد إختصاصات ومسؤوليات كل قسم وتنظيم العلاقات فيما بينها ، وكذلك المبادئ المتصلة بأعضاء التنظيم من دون إعطاء تعريف لهذه المبادئ (1).

- إلا أنه أصبح من الحقائق الثابتة أن بعضاً من هذه المبادئ أصبح مسلماً بها ومعروفة على نطاق واسع بل أصبحت جزءاً من لغة الإدارة ... وهذا لا يعني أنها تنسم بالعمومية والإطلاق بحيث تكون صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان شأنها شأن القوانين الطبيعية أو على حسب قول د. سيد الهواري " هي مبادئ شديدة العموم ومطلقة وجامدة وتخضع لها جميع ظواهر الإدارة . " (2). بل هي لا تتجاوز في الواقع حد كونها توجيهات وإرشادات أو نصائح أو دعائم يعتمد عليها في بعض الظروف .

ويعترف "فايول" أن المبادئ التي قدمها ليست جامدة ومطلقة بل يجب أن تطبق بحسب الظروف ووفقاً لمقتضاياتها ذلك أن التنظيم أشبه بالكائن الحي يتفاعل ويتجاوب مع الظروف والعوامل المحيطة به إجتماعياً وإقتصادياً وسياسياً... وتختلف من حقبة زمنية لأخرى ومن دولة لأخرى ومن مجتمع لآخر وحتى داخل المجتمع نفسه - الأمر الذي يتعارض والقول بوجود مبادئ مثالية وثابتة للتنظيم الإداري ، وبالتالي فإن على الإداري الذي يطبقها أن يكيفها وفق الموقف الذي يستخدمها فيه والظروف المصاحبة لتطبيقها (3) .

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 1996 - ص : 308 .

(2) د. سيد الهواري ، مبادئ الإدارة ، بيروت ، لبنان ، 1964 - ص : 37-45 .

(3) د. عمرو غنم ، علي الشرقاوي ، تنظيم إدارة الأعمال - الأسس والأصول العلمية - مدخل تحليلي ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان

1980 - ص : 40 .

- فهناك من الفقهاء من يعتبر مفهوم ما من ضمن المبادئ بينما لا يعتبره الآخر إلا توجيهها والبعض يلج بضرورة وجود مبادئ معينة بينما البعض الآخر لا يرى ضرورتها ؛ ويتواصل هذا الاختلاف حتى في المصطلح الذي يطلق عليها فهناك من يطلق عليها تعبيراً معيناً كالتوجيهات ، أو الأسس ، أو الدعامات ... ومهما يكن من أمر فقد أصبح من المسلم به في علم التنظيم الإداري أن تلك المبادئ تشكل ضرورة وحتمية وحقيقة علمية وتنظيمية .

- فإذا كان هذا الأمر في الفكر الوضعي فإننا نجد على العكس من ذلك في المنهج الإسلامي ، فقد تضمن هذا المنهج مبادئ ثابتة وراسخة وصالحة لكل زمان ومكان وهي قواعد محكمة لا تقبل التغيير والتبديل كمبدأ المساواة ، ومبدأ الشورى الذي هو من أهم المبادئ الإسلامية (1) ... وحتى وإن كانت الأمور الدنيوية تختلف باختلاف المجتمعات والأزمان فإنه مهما كان هذا الاختلاف فإنه يجب أن يكون متفقاً مع روح الشريعة الإسلامية ؛ حيث نجد أن القرآن الكريم يكفي بالنص على المبدأ العام وبترك تفاصيلها للأمة لتكييفها وفق ظروفها المتغيرة والمختلفة من زمان لآخر وهي تعتبر قاعدة واجبة وملزمة ، على أن هذا التكيف يجب أن لا يخرج عن روح الشريعة وأصولها الكلية ومبادئها الأساسية وذلك على أساس أن الإدارة الإسلامية ترتبط بالبيئة الإسلامية ، وسلوك الفرد يتحدد داخل هذه البيئة وهذا يعكس بوضوح وضع المنظمات الإدارية في ظل الفكر الإداري الإسلامي التي ترتبط بعقيدة المجتمع الإسلامي وأخلاقه (2) .

- إن القول السابق يدفعنا إلى طرح تساؤل هام : حول مدى إعتبار هذه المبادئ العامة صالحة للتطبيق في كافة النظم ؟ نستطيع القول أن مناقشة هذا الرأي من الأهمية بمكان ، حيث وإن كان من المسلم به أن صحة هذه المبادئ وعلمانياتها لا تعني فرضها بشكل مطلق أي أن هذه المبادئ صحيحة ومسلم بما إلا أنها لا تطبق بصفة مطلقة على كامل التنظيم؛ حيث أنه في الواقع لا يوجد أي سبب لكي نفترض أن مبدأ من مبادئ الإدارة العامة تتساوى فاعليته أو تتوحد آثاره في كل دولة من الدول ، أو أن طرق الإدارة الناجحة في دولة معينة سوف تنجح لها نفس فرص النجاح في دولة أخرى (3) .

- إذن وبعد توضيح هذا الاختلاف في تحديد مبادئ التنظيم الإداري وتعريفها ، والقول بعدم ثباتها ومثالياتها وإطلاقها من جهة ، ومن جهة أخرى القول بحتميتها وضرورتها نحاول إعطاء تعريفاً لها بالإعتماد على آراء مختلف الفقهاء .

* التعريف المقترح : " المبادئ العامة للتنظيم الإداري هي مجموعة من الإعتبارات والتوجيهات والإرشادات التي تشكل أسساً هامة للتنظيم الإداري - والتي تحكم الجهاز الإداري من حيث شكله وتقسيماته المختلفة وتحدد الإختصاصات والمسؤوليات وتنظم العلاقة فيه وتوجه سلوك أفراد التنظيم ، تلك المبادئ يجب أن تتفاعل وتتجاوب مع الظروف والعوامل المحيطة بالتنظيم ."

(1) د. محمد مهنا العلي ، الإدارة في الإسلام ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1991 - ص : 117 .

- د. أحمد إبراهيم أبو سن ، نظرية الإدارة في الإسلام - نظرة متكاملة لمعالجة السلوك الإداري - المرجع السابق ، ص : 9-11 .

(2) د. إبراهيم فهد الغفيلي ، نحو منهج إسلامي لدراسة الإدارة ، القاهرة ، مصر ، 1983 - ص : 16-17 .

- د. سليمان محمد الطماوي ، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة "دراسة مقارنة" دار الفكر العربي ، مصر ، ط: الثانية ، 1980 - ص :

(3) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكللا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 107 .

-ومن هنا فالمبادئ التنظيمية تحكم التنظيم الإداري في كل حالة على حدى وتوضح لنا كيف يتم التنظيم عمليا ، بحيث أنه عند وضع التصميم الهيكلي للجهاز الإداري الكفاء يجب الإعتماد على هذه المبادئ التي تحدد لنا مثلا : إذا كان من المفيد أن نأخذ في إدارة معينة بقاعدة التركيز الشديد للسلطة أو أن نخفف منها ، ومدى الإختصاصات التي تترك للهيئات الإستشارية والهيئات الفنية المساعدة ... وتحديد نطاق الرقابة والمسؤولية ... وهذه المبادئ ليست مثالية وثابتة للتنظيم الإداري فدرجة الأخذ بها تخضع للظروف والبيئة التي يوجد فيها التنظيم ؛ ذلك أن القول بوجود مبادئ عامة ومجردة وثابتة لتنظيم وإدارة مختلف المنظمات وأن هناك نمطا واحدا لترجمتها إلى أنظمة تطبيقية ؛ هو قول يغفل التفاوت الشديد بين تطبيقات وظواهر ومشكلات الإدارة العامة من مجتمع لآخر ، ويغفل التفاوت المتشعب بين خصائص المجتمع وطبيعة أداء أنظمة الإدارة فيه (1).

المطلب الثاني : إيكولوجية المبادئ العامة للتنظيم الإداري :

-لقد أوضحنا سابقا أن التنظيم الإداري أشبه بالكائن الحي فهو يتفاعل ويتجاوب مع الظروف والعوامل المحيطة به إجتماعيا ، وإقتصاديا ، وسياسيا والتي بالضرورة تختلف من مجتمع لآخر بل وداخل المجتمع الواحد ذاته ... ونقصد بالإيكولوجية بصفة عامة الفرع العلمي الذي يهتم بدراسة العلاقة المتبادلة بين النظم وبيئاتها (2) ومن هنا فإن إيكولوجية * المبادئ العامة للتنظيم الإداري هي العلاقة المتبادلة بين التنظيم الإداري بصفة عامة والبيئة التي يوجد فيها . وتنطلق هذه العلاقة أساسا من إيكولوجية أو بيئة الإدارة نفسها ؛ وهي تتفاعل هذه الأخيرة وإرتباطها وتعاملها مع ظروف وعوامل ومعطيات ومقتضيات المحيط والواقع الزماني والمكاني ، إيديولوجيا ، إجتماعيا ، حضاريا ، إقتصاديا ، سياسيا (3). ومن هنا فالقصد بإيكولوجية المبادئ العامة للتنظيم الإداري هو مجموعة المؤثرات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والجغرافية التي تختم ضرورة إتباع أساليب معينة وإلى تبني مبادئ معينة للتنظيم الإداري دون غيرها ؛ لذا تختلف أساليب ومبادئ التنظيم الإداري في دولة متقدمة عن دولة نامية ونفس الشيء يقال عما إذا كانت الدولة ديمقراطية أو غير ديمقراطية أو أن الدولة بسيطة أو مركبة ... ومن هنا يمكن القول أن التنظيم الإداري لمجتمع ما يرتبط بالعديد من العوامل والمؤثرات التي سنبينها فيما يلي :

الفرع الأول : شكل الدولة :

-تتفاوت الدول في الشكل الذي يتخذه البناء السياسي الذي تقوم عليه فقد تكون بسيطة في شكلها وتكوينها ، وقد تكون مركبة التكوين تتكون من أكثر من بناء سياسي أي إتحاد بين دولتين أو أكثر ، ولا شك أن هذا الإختلاف في شكل وبناء الدولة يلقي بضلاله على أسلوب التنظيم الإداري وينعكس على شكل وبناء أجهزة ووظائف الإدارة .

(1) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة -مدخل بيئي مقارن- دار النهضة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1979 - ص : 04 .

(2) د. أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، بدون سنة ، ص : 45 .

* إن كلمة إيكولوجي مشتقة من أصل إنجليزي وهي كلمة مركبة ؛ فكلمة (إيكوس) تعني المحيط الخارجي للشيء ، وكلمة (لوجي) تعني علم - فكلمة إيكولوجي تعني علم دراسة المحيط الخارجي للشيء ، مثل الدراسة ، وفي دراستنا هذه يصح الأمر بتعلق بالعلاقة بين المبادئ العامة للتنظيم الإداري والبيئة التي يوجد ويعيش فيها هذا التنظيم الإداري .

(3) د. عمار عوابدي ، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية ، منظمة العمل العربي ، مكتبة العمل العربي ، طبعة جديدة ، ص : 17-18 .

- وسنعرض فيما يلي للنمطين الرئيسيين لأشكال وتكوينات الدول وهما الدولة البسيطة والدولة المركبة وتأثيرهما على مبادئ التنظيم الإداري :

أولاً : الدولة البسيطة : تعتبر الدولة البسيطة كياناً سياسياً واحداً تكون فيه السيادة غير مجزأة وتخضع لدستور واحد وحكومة مركزية واحداً تمارس كامل ساطاها على كامل إقليم الدولة ، رغم إمكانية وجود أقسام إدارية لامركزية التي لا تؤثر في طبيعة الدولة كونها بسيطة ولا تنقص من الوحدة السياسية للدولة وتعتبر كل من مصر ، والجزائر ، ولبنان وتونس ، وفرنسا ... أمثلة للدولة البسيطة ، وبالتالي فإن التنظيم الإداري فيها يتسم في الغالب بكونه تنظيمياً واحداً أي أن كافة الوحدات الإدارية يتم تنظيمها على مستوى الدولة بنفس الطريقة وبنفس الأسلوب وذلك لترجمة الشكل الوحدوي للدولة في المجال الإداري وتوحيد الإجراءات المطبقة على كل الإقليم (1) حيث نلاحظ أن الإدارة المركزية تمارس كافة السلطات والصلاحيات ولها كامل الحق في تعديل أسلوب أو نمط التنظيم الإداري ... على أن ما تمارسه الوحدات الإدارية المحلية من أعمال وصلاحيات فهي تمارسها بتفويض من الحكومة المركزية وبقوانين تصدر من السلطة المركزية . ومن هنا نستطيع القول أنه في ظل الدولة البسيطة يمتاز التنظيم الإداري بوحدة النمط أو الأسلوب الذي لا يستلزم بالضرورة إتباع الأسلوب المركزي في الإدارة إذ يمكن إتباع الأسلوب اللامركزي (2) ويترتب على وحدة النمط أو الأسلوب ما يلي :

- 1- وحدة النظام الوظيفي على مستوى الدولة ، فالوظيفة العامة يحكمها نظام قانوني عام يطبق على كل وحدات الدولة الإدارية مركزية كانت أو لامركزية * .
 - 2- خضوع كل الأجهزة الإدارية لسياسة إدارية موحدة ولأجهزة إدارية عليا تختص بالتخطيط لها وبالتنسيق بينها .
- ومن هنا نستطيع القول أن مبادئ التنظيم الإداري تخضع لوحدة النمط والأخذ بها يكون وفقاً لشكل الدولة البسيطة التي تقوم على أركان معينة وتتميز بصفات خاصة ، حيث يجب أن تتفق هذه المبادئ مع أسلوب وصور التنظيم الإداري عما إذا كان يتمثل في المركزية أو اللامركزية الإدارية بصورتها الإقليمية والمصلحية (3) فإذا كان هذا الأخير أسلوباً لامركزي يجب أن يكون هناك مبدأ تفويض السلطات ونوع من الإستقلالية وأن تكون هناك رقابة من طرف السلطة المركزية في ظل تلازم وتوازن السلطة والمسؤولية ، وطبقاً لهذا المبدأ فإنه يجب نقل السلطات والصلاحيات بالكامل إلى الأجهزة المحلية حتى تتمكن من مباشرة الواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتقها وتكون مسؤوليتها بقدر ما منح لها من سلطات ، وإذا تدخلت الأجهزة المركزية في أعمال الهيئات المحلية تصح عملية التفويض مظهرية في طبيعتها ومن ثم لا يمكن تحقيق المستوى المطلوب من الخدمة إلا من خلال علاج المشكلة التنظيمية عن طريق التحديد السليم للإختصاصات والتوزيع الملائم لها بين الأجهزة المركزية والمحلية (4).

-CH. DEBBASCH : institution et administratif, P.U.F, 1986,p.197.

(1)

(2) د. محمد رمضان بطيخ ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص : 48 .

* لكن توجد بعض الطوائف من الموظفين تنضج لنظام قانوني خاص : كالشرطة والقضاة ...

(3) د. حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية "دراسة نظرية تطبيقية" ، المرجع السابق ، ص : 39 .

(4) د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان ، 1980 - ص : 335 .

ثانيا : الدولة المركبة (الفيدرالية) :

- تمثل الدولة المركبة في كيان سياسي يضم مجموعة من الدول أو الدويلات يجمع بينها إتحاد تعاقدي يخضعها جميعا لسلطة مشتركة و تتوزع سلطات الحكم بين الدول الداخلة في الإتحاد وبين الحكومة المركزية للإتحاد على أن تتنازل على سيادتها الخارجية (1) ويمكن التمييز بين أربعة أنواع من الدول المركبة فهناك الإتحادات الشخصية ، والإتحادات الفعلية ، والإتحادات الإستقلالية أو التعاهدية ، والإتحادات المركبة .

- فالتنظيم في الدول المركبة على عكس الدول البسيطة لا يمتاز بوحدة النمط أو الأسلوب ؛ حيث أن كل دولة تتمتع بحرية كاملة في تنظيم أجهزتها الإدارية وفي إختيار القواعد والمبادئ العلمية التي يقوم عليها ذلك التنظيم والسبب يكمن في أن كل دولة في الإتحاد تحتفظ بجزء من السيادة ، وبالتالي تتمتع بإختصاصات إدارية مستقلة ينص عليها الدستور مما يؤدي إلى الإختلاف في أنماط وأساليب التنظيم الإداري من ولاية لأخرى ، وكمثال على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية التي هي دولة متحدة مركزيا لا يوجد فيها أسلوب أو نمط نموذجي للتنظيم فكل ولاية لها حرية إختيار أسلوب التنظيم والمبادئ التي تراها متفقة مع مصالحها(2).

- إن فلسفة التنظيم الإداري على هذا النحو يؤدي إلى إزدواجية الإدارة خاصة في تلك الأنشطة التي يشترك في ممارستها دستوريا كل من الجهاز الإداري لدولة الإتحاد والأجهزة الإدارية للولايات الداخلة في الإتحاد ؛ كالتعليم مثلا ... لهذا وجدت كل من إدارة الرئيس " كنيدي " والرئيس "جونسون" صعوبات ومشاكل كبيرة عندما أراد كل منهما تعديل هيكل أو سياسة التعليم للقضاء على التمييز العنصري المطبق في بعض الولايات(3) وهذا الإزدواج في التنظيم الإداري ينتج عنه تفاوت الأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري سواء في عملية التنظيم أو عملية إعادة التنظيم ، إلى جانب أن هذا الإزدواج يثير مشكلة عدم وجود سياسة وظيفية موحدة على مستوى الدولة * ؛ الشيء الذي يؤدي إلى التفاوت في المعاملة وعدم تحقيق مبدأ مساواة الجميع أمام الإدارة وعدم تحقيق العدالة من قبل الموظفين لهذا نجد أن "الإتحاد السوفيتي" سابقا إنتهج سياسة أخرى للتنظيم الإداري تقترب نوعا ما من وحدة النمط أو الأسلوب بحيث أن الإدارة الإتحادية تملك سلطة مهيمنة وتباشر الإختصاصات الرئيسية ، في حين أنه لم يكن يمنح للوحدات الإدارية للجمهوريات سوى إختصاصات ثانوية ، إلى جانب جعل كل وزارة بالإدارة الإتحادية وزارة مقابلة لها بالجمهوريات المكونة للإتحاد تخضع لها(4). ومن هنا نستطيع القول أن مبادئ التنظيم الإداري في ظل الدولة المركبة يتفاوت الأخذ بها وتختلف من ولاية لأخرى ، ولا توجد مبادئ معينة وثابتة بل تخضع لنمط وطبيعة التنظيم الإداري المختار ، وخلاصة القول أن التنظيم الإداري ككل وبصفة عامة وما ينطوي عليه من مبادئ علمية يتأثر بالشكل الذي توجد عليه الدولة عما إن كانت بسيطة أو مركبة .

(1) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بني مقارن ، المرجع السابق ، ص : 160 .

(2) -COURNAY . introduction a la science administrative . paris . dallez . 1978 - p.232.

(3) د. محمد رمضان بطيخ ، أصول التنظيم الإداري في النظم الموضوعة والإسلامية ، المرجع السابق ، ص : 49 .

* - وفي هذا الصدد فهي تختلف النظام الوظيفي في الدولة البسيطة الذي يمتاز بوحدة وخصوع كل موظفي الدولة لنظام الوظيفة العامة ماعدا بعض الفئات .

(4) -M. MICHEL LESAGE. traite de science administrative. paris. p. u.f. 1966. p. 167.

الفرع الثاني : النظام السياسي :

- يلعب النظام السياسي المطبق في الدولة دورا هاما في نمط أو أساليب التنظيم الإداري ودرجة الأخذ بالمبادئ العلمية والتنظيمية ؛ خاصة إذا علمنا أن النشاط الإداري يهدف إلى وضع السياسة العامة موضع التنفيذ... لهذا فإنه من المنطقي أن يكون لهذه السياسة الأثر المباشر في تحديد نوع وطريقة تنفيذ ذلك النشاط ، والمبادئ التي يقوم عليها لأن الإدارة والسياسة غالبا ما يتداخلان بدرجة يصعب معها تقرير حد فاصل بينهما ، فالبينة السياسية التي تعمل الإدارة العامة بأجهزتها المختلفة في إطارها تؤثر بشكل أو آخر في أداء وبناء تلك الأجهزة الإدارية ، والإطار السياسي تحده العديد من العوامل كالفكر السياسي الذي يسود الدولة وكذلك النظم السياسية السائدة وغيرها من العوامل ... ولعلنا حينما ننظر للدول الشيوعية والدول الرأسمالية وما يسودها من نظم وأفكار سياسية مختلفة نجد الفرق شاسع في بناء وأداء أجهزة الإدارة العامة (1) .

- ومن هنا يمكن القول أن البنيان الإداري يرتبط إرتباطا وثيقا بالبنيان أو النظام السياسي ، فلا حكومة بدون إدارة ولا إدارة بدون حكومة فهما ظاهرتين مرتبطتين لعدة أسباب (2). و يترتب على هذا الإرتباط في الواقع أن المبادئ أو المفاهيم التي يتميز بها النظام السياسي تحدد طريقة أو أسلوب تنظيم الجهاز الإداري بحيث يبدأ هذا الجهاز في النهاية إنعكاسا لتلك المبادئ أو المفاهيم ، وبالتالي فالإيديولوجية التي يقوم عليها النظام السياسي تظهر عند تنظيم الجهاز الإداري وتتحكم في درجة الأخذ بالمبادئ العلمية للتنظيم والمبادئ الديمقراطية (3) وتأثر مبادئ التنظيم الإداري بالنظام السياسي وشكله يكون حسب ما يلي :

* طبعا للإيديولوجية الرأسمالية : إن التنظيم الإداري والفلسفة التي يقوم عليها في ظل الإيديولوجية الرأسمالية قد مر بمرحلتين ؛ ففي بداية الأمر كان هناك توجه نحو تقييد من سلطان الإدارة وإنقاص من إحتصاصاتها وإخضاع الإدارة للقانون وللرقابة السياسية والقانونية ، وبالتالي كان الأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري من خلال الأسلوب المركزي كنمط للتنظيم حيث كان تركيز النشاط الإداري في يد السلطة المركزية نظرا للوظائف المحدودة للدولة آنذاك وإقتصارها على الوظائف التقليدية ، ولكن تطورت هذه الإيديولوجية في العصر الحديث خاصة بعد الحرب العالمية الأولى والأزمات الاقتصادية التي شهدتها العالم ... كل ذلك كان له الأثر في تطور وظائف الدولة وتدخلها في الكثير من المجالات ومن هنا تطور التنظيم الإداري وإبتعد تدريجيا عن المركزية الصارمة وظهرت أساليب أخرى للتنظيم الإداري ، وتم الأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري (4) .

(1) د. محمد مهنا العلي ، الإدارة في الإسلام ، المرجع السابق ، ص : 142 .

-M . MICHEL LESAGE. op. cit.

(2)

-CHARLES DEBBASCH . science administrative . paris . dallez . 1972 . pp . 38-75.

(3)

-BERNERD GOURNY. JEAN FRANCOIS KESLER. JEANNE SIWEK POUYDESSEAU. administration publique paris. p. u. f. 1967. pp. 37-69.

(4) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص : 52 .

* طبقا للإيديولوجية الاشتراكية : وهي إيديولوجية ظهرت في المعسكر الشرقي سابقا وهي تقوم على تدخل الدولة في كل المجالات وعلى تسييرها لكافة الأنشطة وقائمة على أحادية الحزب في الدولة ... وقد انعكس هذا التوجه على التنظيم الإداري حيث كان يتسم بسيطرة الدولة (الإدارة) على كل مظاهر الحياة وكان هناك توجه إلى تقوية سلطاتها... ثم ظهرت الهيئات المحلية والمؤسسات العامة الشىء الذي نتج عنه ظهور أسلوب عدم التركيز ؛ وإستمر هذا التطور سواء من جانب تدخل الدولة أو من جانب التأثير على التنظيم الإداري حتى تغير الوضع وظهر الأسلوب والنظام اللامركزي وتم توزيع الوظيفة الإدارية على الأقاليم المحلية المنتخبة التي تتمتع بالإستقلال وتسهرها قيادة تكون ممثلة للشعب مع رقابة مركزية ، وإعتمادها على أسلوب التفويض وإنشاء الكثير من المرافق العامة التي تخضع لقواعد الإستمرارية والمساواة بين الجميع ، إلى جانب قاعدة تغير وتطور الإدارة بتغير وتطور الظروف .

* طبقا للإيديولوجية المترجمة في شكل النظم الديكتاتورية : وهي النظم التي يتم فيها تسييس الوظائف العامة وتوسع فيها سلطات وإختصاصات الهيئات المركزية وإستئثارها بكل الوظائف مع نظام ذو طابع تسلطي وجائر وعدم خضوعها للقانون ، وكمثال على ذلك الفاشية في إيطاليا ، والنازية في ألمانيا ... فالتنظيم الإداري في تلك الدول يتجه إلى إتباع أنماط وأساليب تحقق تلك الأفكار وتخدم الفلسفة القائمة عليها ، ويتم الأخذ بالمبادئ التنظيمية التي تتلائم مع تلك الإتجاهات(1) وتظهر في هذا الإطار حالات دمج السلطات التي هي إحدى صور الحكم المطلق والذي معناه أن سلطات الحكم في الدولة تمارس بلا رقابة ولا مسؤولية وبلا قيد أو حدود وبالتالي ممارسة السلطة تكون بلا مسائلة أو مراجعة(2). وبناء على ذلك ففي ظل النظام الديكتاتوري تضيق صلاحيات الهيئات اللامركزية وتطغى سلطات وصلاحيات الهيئات المركزية ، ويكون مجال ومدى الرقابة على الهيئات المحلية شديدا ، ومع سلطة رئاسية وقيادة واحدة قوية ومركزة .

* أما في النظم الديمقراطية : وهي النظم التي تكون فيها حرية أكثر وشفافية أوسع وحقوق للمواطنين في إبداء الرأي والمشاركة في تسيير جهاز الحكم ، وتعتبر مكان وقاعدة للحرية السياسية والتعددية الحزبية ، وتتسم بإزدهار الأفكار الديمقراطية والحريات الشخصية ... فنجد أن التنظيم الإداري بمبادئه وعناصره في ظل الحكم الديمقراطي يهدف إلى الحياد السياسي للإدارة وخضوعها لرقابة شديدة من طرف كل أجهزة الرقابة بما في ذلك الرقابة الشعبية ، إلى جانب مساواة الجميع أمام القانون ، ومنح ضمانات وحقوق للأفراد والموظفين مع توضيح كبير لمسؤولية الإدارة وحدود سلطاتها ، وإمكانية مقاضاتها أمام القضاء .

* تأثير الإيديولوجية الحزبية : تتأثر مبادئ التنظيم الإداري بالنظام الحزبي السائد في الدولة ، حيث أن التنظيمات الحزبية تلعب دورا هاما في التأثير على أجهزة الإدارة وتوجيهها وتحديد نظامها وتسييرها وفعاليتها ، وأيضا في الرقابة على تصرفاتها وأدائها وهي تقوم بهذه العملية الرقابية بإعتمادها أداة ضبط ومراقبة .

(1) د.محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص : 53 .

(2) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بيني مقارن ، المرجع السابق ، ص : 179 .

- في ظل نظام الحزب الواحد هناك حقيقة مفادها سيطرة الحزب على الجهاز الإداري ، الشيء الذي يجعل أهداف الحزب وفلسفته هي نفسها أهداف وفلسفة الإدارة ، فيغيب مع هذا الوضع حياد الإدارة التي تصبح مجرد وسيلة لتنفيذ غايات الحزب وبالتالي فتنظيمها وتشكيلها وإدارتها والمبادئ التي تقوم عليها تكون وفق السياسة التي يرسمها الحزب ، أما في ظل نظام تعدد الأحزاب تتأثر مبادئ التنظيم الإداري بإندولوجيات هذه الأحزاب فإذا كانت الساحة السياسية تتميز بنظام الحزبين الكبيرين فإن الأمر يسير نحو تسييس الإدارة وكمثال على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية ؛ حيث تعتبر الوظائف العامة غنيمة للحزب المنتصر ولأنصاره ، لهذا ظهرت حركة قوية للإصلاح الوظيفي في أمريكا أو ما يعرف بنظام الجدارة (1) وبالتالي يتحتم على الإدارة إتباع أساليب وأنماط معينة للتنظيم الإداري خاصة فيما يتعلق بالوظائف العامة والتي تجعل من الجهاز الإداري أداة لتحقيق أهداف وبرامج الحزب الحاكم (2) أما إذا كانت هناك تعددية حزبية فإن التنظيم الإداري يتحقق وفقا إذا كان حزب من الأحزاب تحصل على الأغلبية أو كان هناك تساوي بين الأحزاب أو الوضع الذي يكون فيه إئتلاف بين الأحزاب ، فيعمد كل وزير إلى تعيين أتباعه وأنصاره في الوظائف وخدمة الحزب الذي ينتمي إليه ، أو أن تلك الأحزاب تتفق على الحياد السياسي والأخذ بعين الاعتبار الصالح العام ... ومن هنا فالتنظيم الإداري بمبادئه العلمية سيكون لا محالة إنعكاسا لمثل هذه السياسات .

* الفرع الثالث : الظروف الاقتصادية و الاجتماعية :

تلعب البيئة الاقتصادية و الاجتماعية دورا هاما في تشكيل وبناء نمط إدارة الأجهزة الإدارية وتؤثر في درجة الأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري ، لذا سنقوم بتحليل وبيان الأبعاد والجوانب الرئيسية لتأثير البيئة الاقتصادية (نقطة 1) وتأثير البيئة الاجتماعية (نقطة 2) :

أولا : الظروف الاقتصادية : تتأثر مبادئ التنظيم الإداري بالظروف الاقتصادية السائدة في دولة معينة بحسب إن كان إقتصادها متقدما أو متخلفا ، وبحسب إن كانت الدولة رأسمالية أو اشتراكية ، وبحسب تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ...

- فالتنظيم الإداري في الدول ذات النظام الإقتصادي الرأسمالي يتسم بالبساطة والبعد عن التعقيد ، والمبادئ التي يقوم عليها التنظيم الإداري في هذا النظام تمتاز بالمرونة وعدم التعقيد ، وحين الهيكل الإداري يكون بسيطا لأن الجهاز الإداري يقوم أساسا بتقديم الخدمات المرفقة الأساسية ؛ فإذا رجعنا إلى التنظيم الإداري المركزي لبلد رأسمالي وهو الولايات المتحدة الأمريكية نجد أن الجهاز التنفيذي ينقسم تحت حكم رئيس الجمهورية إلى عشرة (10) وزارات وهي وزارة الدولة للشؤون الخارجية ، الخزانة ، العدالة ، البريد ، الداخلية ، الزراعة ، التجارة ، العمل ، الدفاع ، الصحة والتعليم والرفاهية وهي وزارات يغلب عليها الطابع الخدماتي (3) .

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة المرجع السابق ، ص : 36 .

- مقال لدكتورة عزيزة الشريف ، مبدأ الحياد الوظيفي ، مجلة العلوم الإدارية ، ص 23 ، العدد الأول ، 1982 ، ص : 62 - 64 .

(2) - Cournay . B. introduction a la science administrative. paris. P. U. F. 1978. pp. 235-236 .

(3) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص : 57 .

- أما في النظم الإشتراكية التي تتدخل فيها الدولة في الإقتصاد فإن التنظيم الإداري يكون مترجما لهذه السياسة ، فبالنظر إلى تنظيم الجهاز الحكومي لدولة إشتراكية كالإتحاد السوفييتي نجد أن الحكومة تتكون من " 54 " وزارة ؛ منها " 47 " وزارة إنتاجية و " 07 " وزارات للخدمات وما يلاحظ في هذا الصدد ضخامة عدد تلك الوزارات وسيطرة النظام المركزي على تسيير القطاع العام بكل مؤسساته ، وهو على العكس من التنظيم الحكومي في الو . م . أ. التي تتميز بقلّة عدد الوزارات وبطابعها الخدماتي ، فمن خلال هذه المقارنة نلاحظ تناسب بين أسلوب إدارة منظمات القطاع العام وحجم الجهاز الحكومي ؛ فإذا كان أسلوب إدارتها لامركزي فإن حجم الجهاز الحكومي وعدد الوزارات يكون صغيرا والعكس إذا كان أسلوب إدارتها مركزيا فإن هذا الحجم والعدد يزداد تبعا لذلك .

- إن تأثر مبادئ التنظيم الإداري لا يتوقف على طبيعة النظام الإقتصادي المنتهج ، بل وحتى لبناء وترتيب الهيكل الإقتصادي للمجتمع ولمستوى التقدم والنمو الإقتصادي فيه الأثر الكبير على الحكومة والإدارة على السواء (1) حيث ينعكس ترتيب القطاعات الإقتصادية في المجتمع على الدور الذي يقع على عاتق تلك الأجهزة ويحدد نوعية مهام ومجال عمل الحكومة ، و ينعكس كذلك بناء تلك القطاعات على البناء التنظيمي للأجهزة الإدارية من خلال توزيع وتقسيم الأنشطة والمهام عليها حسب تخصصها ونوع النشاط (مبدأ التخصص) وتمثل هذه النشاطات في البناء التنظيمي للحكومة حسب أهمية القطاعات ؛ فنشاط الصناعة من إحتصاص وزارة الصناعة ، والزراعة من إحتصاص وزارة الزراعة ... وبالتالي فهذا الإنشاء والتنظيم والتقسيم والتوزيع للمهام والإشراف عليه يكون وفقا لمبادئ التنظيم الإداري وخاصة مبدأ التخصص وتقسيم العمل (2) .

- أما مستوى التقدم والنمو فهو يؤثر لا محالة على عمل وطبيعة نشاط الأجهزة الإدارية ، فأهداف ومهام التنمية عادة ما تتطلب أجهزة حكومية متخصصة ، لذا تبرز مشكلة إختيار النمط التنظيمي والإداري الذي تأخذ به الحكومة في إدارة مختلف الأنشطة الشيء الذي يدفع بقوة إلى الأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري ، لذا كثيرا ما تواجه الدول النامية مشكلات تتعلق بالقدرات المالية والبشرية التي يمكن معها تحقيق أهداف التنمية كقصور الأموال ، والتخلف ، والمشاكل الإقتصادية ... فعندما يكون إنخفاض في الموارد المالية وسوء ظروف العمل نجد إنعكاسا لذلك بشكل واضح على التنظيم الإداري وعلى كفاءة وأداء الجهاز الإداري ، إلى جانب مشاكل نقص الكوادر الإدارية مما يؤثر على بعض المبادئ الإدارية وخاصة مبدأ التخصص (3) .

ثانيا : الظروف الإجتماعية :

- إن التنظيم الإداري لا يتم بمعزل على الواقع وإنما يتم في مجتمع من المجتمعات يصبح فيها التنظيم الإداري إنعكاسا لأهداف هذا المجتمع التي يسعى إلى تحقيقها ، هذه الأهداف هي الأخرى تؤثر على التنظيم وتحدد أسسه .

(1) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بيني مقارن ، المرجع السابق ، ص : 203 .

(2) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بيني مقارن ، المرجع السابق ، ص : 206 .

(3) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بيني مقارن ، المرجع السابق ، ص : 211 .

- لذا فالتنظيم الإداري هو نتاج البيئة التي يوجد فيها فهو يسع ليشمل الهيكل والفرد والمجتمع ككل ، ويصبح موضوعه أكثر شمولاً وإتساعاً وأكثر ارتباطاً بالمجتمع (1) لهذا تلعب الخصائص الاجتماعية والسلوكية والثقافية لمجتمع معين دوراً بارزاً في تشكيل السلوكيات والممارسات الفعلية في المجتمع ؛ فما يصدر عن هذا المجتمع وما يقوم عليه من أسس ومبادئ هي في الواقع إفراس ونتاج البيئة الاجتماعية والثقافية لذلك المجتمع (2) .

ومن هنا أصبح الجهاز الإداري أو الإدارة بمعنى أدق تمثل وسطاً اجتماعياً قائماً بذاته له قوانينه ، وعاداته ، ولغته الخاصة وأصبحت تمثل جزءاً من المجتمع .

* إن التأثيرات السابقة التي يخضع لها التنظيم الإداري بكل ما يحمله من معاني وبكل ما يحتويه من أسس وهياكل تطرح سؤال هام : عما إذا كانت مبادئ وأساليب التنظيم الإداري وليدة عوامل نابعة من المجتمع أم أن الإدارة والمجتمع وسطان مستقلان لا تأثير بينهما ... ؟ - يمكن القول أنه بالرغم من أن التنظيم الإداري هو ظاهرة إدارية لها ذاتيتها وإستقلاليتها بغض النظر عن الوسط الذي توجد فيه إلا أن ذلك لا يعني إستقلال التنظيم الإداري عن الوسط الاجتماعي بل بينهما إرتباط شديد ، ذلك الإرتباط في الواقع أصبح يمثل قاعدة عامة ومطلقة والدليل على ذلك إختلاف مبادئ التنظيم الإداري وأساليبه بين الدول المتقدمة حضارياً وعلمياً (3) ؛ فمثلاً في فرنسا وإنجلترا وهما دولتان متقاربتان تكنولوجيا وعلمياً ومتجاورتان جغرافياً ... إلا أن هنا إختلاف كبير في مبادئ التنظيم الإداري في كل منهما نظراً للتأثير التقاليد التاريخية وإختلاف التراث الاجتماعي الموروث في كل دولة ، حيث نرى في إنجلترا أن التنظيم الإداري يتميز بلا مركزية شديدة بما يحمله اللفظ من معنى ، والموظفون يشكلون طبقة مستقلة عن بقية المواطنين ... والإدارة فيها تكون دائماً على إنسجام وترابط مع الوسط الاجتماعي الذي يحيط بها .

على العكس في فرنسا فالتنظيم الإداري يتسم نسبياً بالمركزية ... والإدارة فيها تمثل وسطاً مستقلاً لا علاقة لها بغيرها من الظواهر الأخرى ، ولكن بعد التطور الذي حصل في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة أصبحت الإدارة بمثابة وسيلة لتدعيم النفوذ الإداري وربطه بالمجتمع الذي يوجد فيه (4).

- إذن فالبيئة الاجتماعية وما يسودها من عادات وتقاليد ومعتقدات ذات أثر فعال على بناء وتصميم وأداء الإدارة ولا تقل تأثيراتها عن تأثيرات البيئة الاقتصادية والبيئة السياسية ؛ حيث أن المعتقدات والعادات والتقاليد والعرف والتركيب الاجتماعية ومدى التقدم والرقى وظاهرة الأمية وخصائص الشخصية القومية ... هي التي تحدد معالم الإطار الاجتماعي وأثره البيئي على الإدارة التي تقدم خدماتها لهذا المجتمع ، ويظهر لنا هذا بوضوح عندما نلقي نظرة على الأجهزة الإدارية في مختلف الدول والتي تتباين فيها العوامل الاجتماعية .

(1) د. أحمد بوضياف ، المبادئ الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، المرجع السابق ، ص : 114 . نقلاً عن :

-E.F.L. BRECH (ED). the principles and practice of management. 1965. p. 43.

- محمد علي شهب ، السلوك الإنساني في التنظيم ، المرجع السابق ، ص : 310 .

(2) د. أحمد صفر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بيئي مقارنة ، المرجع السابق ، ص : 239 .

(3) د. محمد بطيح رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص : 59 .

(4) د. حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية ، دراسة نظرية تطبيقية ، المرجع السابق ، ص : 196 وما بعدها .

- فحين ننظر للإدارة في مجتمع صناعي وآخر زراعي ، أو حينما نقارن بين مجتمع متطور وآخر متخلف ، وحينما نلقي نظرة على مجتمع إشتراكي وآخر رأسمالي ؛ نرى الاختلاف ونرى تأثير البيئة الإجتماعية على المبادئ العامة للتنظيم الإداري ، ويزداد الأمر وضوحا عند النظر والمقارنة بين النظم الوضعية والنظم الإسلامية (1) .

- إذن فالتنظيم الإداري (التنظيم الرسمي أو غير الرسمي) تحكمه مجموعة من العوامل الإجتماعية التي تحدد مدى الأخذ بالمبادئ التنظيمية والديمقراطية كالمهيكل التعليمي ومستوى الوعي ؛ ذلك أن الهيكل التعليمي يحدد مستوى إدراك العاملين في الجهاز الإداري وكذا الموظفين الذين ينتمي الكثير منهم للتنظيمات الإدارية ، إلى جانب أهمية التركيبة الإجتماعية التي هي أشبه بالوعاء الذي يحوي الإدارة وغيرها من الأنظمة التي تسود المجتمع (2) ففي المجتمعات البدائية تعيش الإدارة على ظواهر المحسوبية والمصاهرة والجهوية والقرابة ... بينما نجد أن المعيار في التوظيف والنشاط الإداري في الدول المتقدمة هو معيار الكفاءة العلمية والمستوى التعليمي وتسيطر على الأجهزة الإدارية فكرة الصالح العام ، حيث نرى أنه عندما تقل القيم والإعتبارات والمعايير الشخصية يقل معها الأخذ بمعايير السن والجنس في معاملة أفراد الإدارة ؛ فلا يكون لمعيار السن والأقدمية قدسية ولا يكون للجنس أفضلية في تولي الوظائف العامة أو الترقية ، ففي المجتمعات العصرية يقل الأخذ بهذه المعايير والإعتبارات التقليدية لتحل محلها إعتبارات الكفاءة والجدارة ، وتحظى فيها مبادئ وقواعد العمل التنظيمي بأكثر ترحيبا وقبولاً عن غيرها في المجتمعات المتخلفة .

- وتجدر الإشارة أن التنظيم الإداري ذاته قد يكون أساسا فعالا لإحداث تغييرات في الوسط الإجتماعي ، وذلك عندما تعتمد الإدارة إلى الأخذ بمبادئ تنظيمية معينة تهدف من ورائها إلى تطوير المجتمع وقد تحقق وظهر هذا الوضع خاصة بعد الحرب العالمية الأولى ؛ حيث إتجهت الدول إلى تحديث أجهزتها الإدارية والخروج من حالة الفراغ والإضطراب الذي كانت تعانيه ...

إذن فهذا التأثير والتفاعل بين التنظيم الإداري والوسط الإجتماعي هو تفاعل متبادل ومختلف من مجتمع آخر ومن بلد لآخر ، ومن زمن لآخر ...

الفرع الرابع : العوامل الجغرافية والديمغرافية :

- لقد أوضحنا أن البيئة هي البوتقة التي تتفاعل فيها العديد من العوامل البيئية التي تؤثر على التنظيم الإداري وتحدد مبادئه وأركانه ، وبعد أن بينا أهمية تلك العوامل في الفروع السابقة نتطرق الآن إلى عامل آخر وهو الإطار الجغرافي والديمغرافي الذي هو عبارة عن مجموعة من العناصر سواء الجغرافية التي نذكر منها : مساحة الدولة ، الموقع الجغرافي ، التضاريس الطبيعية ، المناخ السائد ، الكوارث الطبيعية ، المناجم وحقول البترول ... أو الديمغرافية التي نذكر منها : توزيع القوى البشرية بين الأقاليم ، نسبة الإناث والذكور ، والرجال والشباب والشيوخ ، والوطنيين والأجانب ، المدنيين والقبليين ، نسبة الأغلبية والأقلية ...

(1) د. محمد مهنا العلي ، الإدارة في الإسلام ، المرجع السابق ، ص : 182 .

- أنظر في هذا الإطار : د. سليمان محمد الطماوي ، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق .

(2) د. محمد مهنا العلي ، الإدارة في الإسلام ، المرجع السابق ، ص : 56 .

- وسنقوم بدراسة تلك التأثيرات بنوع من الإيجاز لتعدد هذه العوامل وتشابه تأثيراتها المختلفة على التنظيم الإداري وما يقوم عليه من مبادئ تنظيمية ؛ فأول ما يمكن قوله هو أن لمساحة ونوع التضاريس تأثير فيما يتعلق بالإتجاه نحو الأخذ بالأسلوب المركزي وحده أو الجمع بينه وبين الأسلوب اللامركزي ، فإذا كانت مساحة الدولة كبيرة فإن الأسلوب الأمثل هو النظام اللامركزي الذي يسمح بإنشاء وحدات محلية وإنشاء مرافق عامة تحكمها قواعد المساواة والإستمرار والتكيف وفي هذا الصدد تقول الفقرة " 215 " من كتاب الأمم المتحدة * الصادر في هذا الخصوص " أن حجم الدولة عامل هام في تقرير وحدات الحكم المحلي ... " .

- ونفس الشيء ينطبق على التضاريس ؛ ففي البيئة الصحراوية والجبلية المتميزة بقلة عدد السكان وبطابع البداوة يعطى للسكان وأهل القبائل إستقلال عن السلطة المركزية وتحت حكم زعمائهم المحليين نظرا لصعوبة إدخال نظام الإدارة المحلية أو تطبيق الأسلوب اللامركزي فيها ، وحتى الأسلوب المركزي لا يمكن تطبيقه ومثال على ذلك دول الخليج العربي : كالسعودية والكويت ... حيث لم تستطع الحكومات فيها إدخال نظم الإدارة المحلية ولم تستطع توطين البدو وتكوين مجتمعات لهم نظرا لتقلهم وعدم إستقرارهم ، على العكس إذا كانت الأرض منبسطة وصغيرة ويكون الإستقرار فيها فإن التنظيم الإداري المركزي هو السائد (1) وتكون سيطرة كلية للحكومة المركزية تصل إلى حد تعيين رؤساء المجالس المحلية .

- ويمكن التطرق كذلك في هذا الصدد إلى المناطق التي فيها مواد بترولية ومعدنية فهي أقرب إلى الإستقلال المحلي وكذا البلاد التي بها أنهار غالبا ما تعتمد على الأسلوب المركزي في الإدارة وسيطرة الأفكار المركزية ، وحتى ولو أعتمد على النظام اللامركزي فإن الوصايا في حد ذاتها تكون شديدة .

ومن ناحية أخرى فالعوامل الديمغرافية كعدد السكان والتركيب الإجتماعي من حيث الجنسية وعدد السكان والثقافة والأجانب تلعب دورا أساسيا في تحديد مستويات وأشكال ومبادئ التنظيم الإداري ، فعدد السكان مثلا عاملا هاما في تطبيق نظام الإدارة المحلية إذ يجب توفر حد أدنى من السكان حتى تتمكن المرافق المحلية من أداء خدماتها والحصول على الموارد المالية اللازمة لها .

- وكذا نفس الشيء للمناطق التي تقطنها أقليات دينية ، أو عرقية ، أو قومية ، فمن الأفضل أن يكون لهم وحدات محلية لإدارة شؤونهم ، أو أن يكون لهم إستقلال إداري ذاتي بعيدا عن الرقابة المركزية وتحت نطاق وإشراف وتوجيه محلي (2) .

* تطرق إليها الأستاذ محمد بطيخ رمضان في كتابه : أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ؛ وذلك عند تطرقه لتأثير عنصر المساحة وعنصر السكان على التنظيم الإداري ، حيث ذكر أنه لا بد أن تسمح تلك المساحة بإنشاء الوحدات الإدارية المحلية عليها وتوسع ما ينشأ عليها من مرافق عامة ولا بد أن يكون هناك حد أدنى من السكان حتى تتمكن المرافق المنشأة عليها من أداء خدماتها .

(1) د. محمد رمضان بطيخ ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص : 61 .

(2) د. محمد رمضان بطيخ ، المرجع السابق ، ص : 64 .

المبحث الثاني : تكيف طبيعة المبادئ العامة للتنظيم الإداري :

- وقعت الكثير من الكتابات في إزدواجية عند تناولها للمبادئ والأسس العامة للتنظيم الإداري بين إدارة عامة وإدارة الأعمال وأصبح من الصعب التمييز بين ما تحتويه إدارة الأعمال من المبادئ والأسس التجريدية وما تحتويه الإدارة العامة كذلك من مبادئ تنظيمية ، ويزداد الأمر أكثر غموضا عندما نحاول تحديد مبادئ التنظيم الإداري التي يتناولها القانون الإداري بالدراسة والتحليل لأن كل له ميدانه الخاص .
وهذا الغموض والتعارض والاختلاف لا يشمل تحديد طبيعة المبادئ العامة للتنظيم الإداري ؛ بل أن رواد الفكر الوضعي لم يتفقوا فيما بينهم بشأن تلك المبادئ سواء في مضمونها أو عددها ...
- لهذا سنتناول تصنيف المبادئ العامة للتنظيم الإداري (مطلب 1) ، ومن ثم تحديد وحصر تلك المبادئ (مطلب 2)، وأخيرا نقوم بتمييز مبادئ التنظيم الإداري عن بعض المفاهيم الإدارية الأخرى (مطلب 3).

المطلب الأول : تصنيف مبادئ التنظيم الإداري :

- كما أشرنا سابقا فهناك من يفصل بين علم الإدارة العامة بمبادئها التنظيمية من جهة ، وعلم إدارة الأعمال من جهة أخرى لأن كل له ظروفه وبيئته الخاصة ، وهناك من يؤمن إيمانا كاملا بوحدة علم الإدارة في مجال النشاط العام والخاص وأنه يقوم هنا وهناك على ذات الأسس والمبادئ ، ومن ناحية أخرى هناك من يفصل بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ... لذا سنوضح ونكشف طبيعة المبادئ العامة للتنظيم الإداري إما :
في نطاق إدارة الأعمال . — أو في نطاق الإدارة العامة . — أو في نطاق القانون الإداري .

الفرع الأول : في نطاق إدارة الأعمال :

إن القول بأن النشاط الإداري ينقسم إلى مجالين أساسيين هما الإدارة العامة وإدارة الأعمال ويشكل كل منهما فرعا تطبيقيا للإدارة ينطلق من فرضية مردها أن الوظائف أو العمليات الإدارية والتي تشمل التخطيط والتنظيم والرقابة تعتبر قاسما مشتركا بينهما ؛ ولكن هل المبادئ والقواعد التي تحكم كل وظيفة من هذه الوظائف تصلح للتطبيق على أي نوع من المنظمات وأيما كان مجال العمل الإداري ؟ وهل تلك المبادئ والقواعد واحدة نابعة من أصل واحد ؟

- أولا : ظهور معظم الدراسات الفكرية للتنظيم الإداري في نطاق إدارة الأعمال :

من الظواهر التي تؤكد ارتباط الإدارة العامة بإدارة الأعمال أن كل منهما قد أخذت من الأخرى ؛ باعتبار أن الإدارة العامة أقدم بكثير من إدارة الأعمال لأنها مرتبطة بفكرة الدولة ، ولأن إدارة الأعمال مدينية في وجودها الأول للإدارة العامة حيث أخذت منها الكثير من المبادئ التنظيمية ... ولكن مع بداية هذا القرن تقدمت البحوث في ميدان إدارة الأعمال على يدي الكثير من الكتاب والباحثين ، وعلى ضوء تلك النتائج قطعت إدارة الأعمال شوطا كبيرا من التقدم الذي ما لبث أن أخذ طريقه إلى التطبيق في مجالات الإدارة العامة (1).

(1) د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، مدخل الأنظمة ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1980 — ص : 39 .

- والحدير بالذكر أن أصول الإدارة - بمدلولها الحديث نشأت أول مرة في إدارة المشروعات الخاصة ، وإن معظم الاتجاهات الفكرية في الإدارة ركزت على دراستها ؛ نظرا لأن أصحاب هذه الاتجاهات كانوا يعملون في محيط المشروعات الخاصة وبالتالي كان محور دراساتهم وملاحظاتهم مجال المشروعات الخاصة مما يدخل في نطاق علم إدارة الأعمال (1) ، ومع ذلك فإن دراسة هذه الاتجاهات والمدارس الفكرية واجبة حيث أن الأساليب والمبادئ الإدارية التي تمخضت عنها كان لها الأثر الواضح على الإدارة العامة .
- وقد بدأت إدارة الأعمال الإهتمام بالإدارة كوظيفة وبوضع جهات تضمن رفع كفاءتها الشيء الذي أدى إلى نمو المشروعات الخاصة ، ومما ساعدها على ذلك هو ظهور دراسات في الإدارة على يد رجال إكتسبوا الخبرة من العمل في هذه المشروعات ، وما زاد في تشجيعها أكثر عدة عوامل نذكر منها (2) :
- الحرب العالمية الأولى .
- إتساع حجم الأعمال نتيجة للتقدم العلمي والتكنولوجي وإزدياد حدة المنافسة بين المشروعات .
- تعقد العلاقات الناشئة عن الأعمال داخل المشروع أو خارجه .
- ظهور أهمية وضرورة التخطيط القومي الشامل في كثير من الدول .
- ظهور الإهتمام بالعلاقات الإنسانية داخل المنظمة ، والإستفادة في مجال الإدارة بدراسة العلوم الأخرى .
- لذلك ظهر إهتمام نحو وضع مجموعة من المبادئ التنظيمية بأسلوب علمي لمواجهة كل تلك التطورات ؛ لهذا سوف نتعرض لمجهودات بعض الرواد الأوائل لحركة الإدارة العلمية ، ثم نتبعها بأهم المبادئ التنظيمية التي تناولوها .
- * مجهودات بعض رواد الفكر : الحدير بالذكر أن الدراسات الفكرية التي ظهرت في محيط إدارة الأعمال أو نطاق إدارة المشروعات الخاصة إرتبطت بإسمين بارزين هما : الأمريكي " فريدريك تايلور . F.W. TAYLOR " والفرنسي "هنري فايول HERNI FAYOL " (3). لذا سنكتفي بدراسة ما تناولاه بإعتبار أن دراستهما كانت فتحا في ميدان علم الإدارة ، وشكلتا إتجاها جديدا لوضع مبادئ وأسس حقيقة وعلمية تحكم أي تنظيم :
- أولا : فريدريك تايلور (1856م - 1915م) : "FREDERICK WINSLOW TAYLOR"
- ويطلق عليه " أب الإدارة الحديثة " أو أب الإدارة العلمية ، وقد حظي بهذا اللقب نتيجة للدراسات الميدانية التي قام بها والتي شكلت إنجازا فكريا كبيرا ، ولأن الفضل الأول يرجع إليه في وضع أسس الإدارة العلمية الحديثة وتحديد عناصرها .
- وقد بدأ حياته العملية كيميائيكي سنة 1873م ثم عين في إحدى شركات الصلب "بفيلادلفيا" بأمريكا وذلك في سنة 1878م ، ثم صار مهندسا في نفس الشركة ... إلى غاية 1911م حيث أصدر كتابه المعروف بـ : " الإدارة العلمية " والذي جمع فيه خلاصة أفكاره وتجاربه الميدانية في العمل والإدارة .

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 20 .

(2) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1972 - ص : 31 .

(3) د.حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص : 26 .

-د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 16 .

- وأهم ما جاء به "تاييلور" هو ضرورة تحقيق الكفاية لدى الأفراد والأدوات المستعملة من خلال دراسة الوقت والحركة وذلك بتحليل كل عملية وإختيار أفضل الطرق لأداء العمل ، إلى جانب الفصل بين العمل الفكري والعمل التنفيذي وتخصيص الرؤساء الموظفين ... فألى جانب إيمانه وتفضيله الأخذ بفكرة تعدد الرئاسات ذهب إلى ضرورة زيادة نطاق الإشراف والتوجيه لأنه لا يمكن لشخص واحد أن يقوم بكل العملية الإشرافية ، وجعل من وظائف الإدارة تحديد كل عنصر من عناصر العمل بطريقة علمية وإختيار العمال وتدريبهم وتقسيم المسؤولية بينهم وبين المديرين تقسيما عادلا وسليما حتى تتضح خطوط السلطة ولكي لا تمنع المسؤولية ، والقيام بالتخطيط للعمل وتنظيمه وتوجيهه والإشراف عليه ... وتطرق إلى الكثير من الأفكار والمبادئ والآراء التي طبقت بنجاح في الكثير من المنشآت (1) .

ثانيا : هنري فايول : (1841م — 1925م) " HERNI FAYOL "

- وهو فرنسي تحصل على شهادته العلمية كمهندس مناجم سنة 1860م وعين في نفس السنة مهندسا في شركة تعدين كانت على وشك الإفلاس التي عمل فيها طويلا وأنقذها من الإفلاس حتى صار مديرها العام في 1888م ، إلى غاية 1918م حيث تركها تخطى بنجاح كبير ... أما فيما يخص أبحاثه العلمية التي تعنى بدراسة الإدارة فقد أكسبته مهنته كمهندس - عادة العمل - وفقا للأساليب العلمية والفنية والتي ترجمها في بحث بعنوان " الإدارة الصناعية والعامة " نشر في سنة 1916م ، والذي لخص فيه مجمل أفكاره وآرائه التي تخص مختلف جوانب الإدارة وخلص فيه إلى وجود علم للإدارة يصلح في كل منظمة أيا كان نوع نشاطها ، وقسم وظائف المشروعات الخاصة لسته "06" وظائف وهي : الوظيفة الفنية ، الوظيفة التجارية ، الوظيفة التمويلية ، الوظيفة التأمينية ، الوظيفة المحاسبية ، الوظيفة الإدارية ، هذه الأخيرة إعتبرها أهم الوظائف وأكثرها ضرورة في كل مشروع وأبرز أهميتها بين مختلف الوظائف الأخرى ، إذن وبالإضافة إلى إبراز الوظيفة الإدارية بين وظائف المشروع قام " فايول " بتحليل هذه الوظيفة الإدارية وإرجاعها إلى عناصرها الأساسية وهي : وضع الخطة - التنظيم - إصدار الأوامر - التنسيق - الرقابة . ويعتبر هذا التقسيم للوظيفة الإدارية ثورة وفتحا في علم الإدارة ؛ ويتمشى مع المبادئ العلمية الحديثة وهذه العناصر الخمسة "05" ما تزال هي العناصر التي تدور حولها أسس التنظيم في مجال الإدارة العامة (2).

- ويقوم نموذج " فايول " في التنظيم على مجموعة من الأسس من بينها : إعطاء أهمية كبرى للقيادة وربطها بمدى نجاح أي تنظيم وجعل منها الحجر الأساس في تطوره ، وألح على ضرورة مركزية القيادة أي لا بدا من قيادة عليا واحدة مركزية الشيء الذي يقودنا للحديث على أساس آخر وهو وحدة الرئاسة فالموظف لا يمكن أن يتلقى الأوامر والتعليمات من أكثر من رئيس ، بل لا بدا أن يتلقاها من رئيس واحد وهو في هذا الصدد يختلف مع " تاييلور" الذي كان يؤمن ويأخذ بفكرة تعدد الرئاسات .

(1) د.حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص: 27 .

- د. سليمان محمد الطماوي ، الوحي في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 17 .

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 25 .

- د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص : 18 .

- ثم قام بإبراز أهمية التقسيم الواضح للعمل والإختصاصات ويرى " فايول " أن هذا الأساس مستمد من تطور الكائنات الطبيعية نفسها ، وتقسيم العمل والتخصص فيه على هذا النحو الذي شرحه لا بدا أن يؤدي إلى قابلية أكبر وإنتاج أغزر ومجهود أقل (1) .

ثانيا : أهم المبادئ التنظيمية لعلم إدارة الأعمال :

- يعتبر كما أشرنا "فايول" من الأوائل الذين وضعوا أسس ومبادئ للتنظيم الإداري ومن الأوائل الذين قالوا بوحدة مبادئ التنظيم الإداري في الإدارة العامة وفي إدارة الأعمال ؛ لذا نكتفي بعرض تلك المبادئ التي أوجدها لأنها تعطي لنا فكرة واضحة عن المبادئ التي ظهرت في محيط إدارة الأعمال ، أما فيما يخص باقي الدراسات فقد جاءت على ضوء تلك المبادئ التي تطرق إليها "فايول" ... إذن وكما قلنا سابقا فبعد أن حلل " فايول " الوظيفة الإدارية حدد مبادئ عامة أساسية واجبة الاحترام في كل منظمة إدارية ؛ حيث وضع أربعة عشر " 14 " مبدأ نوجز أهمها فيما يلي :
- (1) - تقسيم العمل : الذي يؤدي إلى التخصص في العمل ، الشيء الذي ينجر عنه نمو المؤسسات وتطورها ويكفل زيادة الإنتاجية عن طريق خفض عناصر العمل المطلوبة وهو ما أدركه العديد من الإقتصاديين مثل " آدم سميث " (2).
 - وهو يساهم في تحقيق الإنتاج بأقل تكلفة ممكنة ويسهل على العامل إستيعاب العمل في أقل وقت ممكن وبأقل مجهود .
 - (2) - إرتباط السلطة بالمسؤولية : وهو ما يعبر عنه بوجوب تلازم وتوازن السلطة والمسؤولية ، فلا يجوز إذن أن يتجاوز حجم المسؤولية حجم السلطة ذلك أن الفرد كما يقول "فايول" بقدر سعيه للحصول على المزيد من السلطة بقدر خشيته من تحمل المسؤولية ، وتقصد هنا السلطة الرسمية التي تستمد من المركز الرسمي الذي يشغله المدير ومن طبيعة شخصيته وخبرته وخلقته والتي يمكن معها التأثير على مرءوسيه .
 - (3) - وحدة الرئاسة (وحدة الأمر) : ويقضي هذا المبدأ أن يتلقى المرؤوس أوامره من رئيس واحد على عكس "تايلور" الذي كان يفضل تعدد الرئاسات ، وليس ثمة شك أن إتباع هذا المبدأ من شأنه القضاء على الصراع والتضارب بين مختلف الإدارات والموظفين خاصة فيما يتعلق بتحديد الإختصاصات... لهذا لاحظ "فايول" أن عدم الأخذ بهذا المبدأ سببه رغبة بعض الرؤساء تخطي سلسلة الأوامر ، وكذا صعوبة وضع توصيف كامل وواضح للوظائف داخل المشروع .
 - (4) - وحدة التوجيه : والذي يعني أن المنظمة يجب أن تخضع لقيادة عليا موحدة وذلك بوضع كل مجموعة من الأنشطة المساهمة في تحقيق هدف معين تحت إشراف رئيس أعلى واحد ووفقا لخطة واحدة ، وبذلك فهذا المبدأ يحتم تقسيم المنظمة الإدارية إلى وحدات وإدارات وأقسام لكل منها نشاط معين .
 - (5) - التدرج الإداري : ويقصد به وضع كل الوظائف في شكل تدرج أو سلم تتدفق من خلاله الأوامر من أعلى إلى أسفل وهذا المبدأ يرتبط بمبدأ وحدة الأمر ؛ إلا أن الإلتزام الحرفي بسلسلة التدرج الإداري قد يؤدي إلى التماطل والتأخير في العمل وإلى الإحباط لدى العمال ، لذا يلجأ إلى الإتصالات الأفقية المباشرة لإنجاز الأعمال بسرعة .

(1) مقال للدكتور يحيى الحمل : مفهوم التنظيم وبعض أسسه في نطاق علم الإدارة العامة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، سنة 1974 - ص : 19 .

(2) د.حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 28.

- (6) — المركزية : وهي عند "فايول" إلى جانب اللامركزية من الأمور النسبية وهي الدرجة التي تقل فيها أهمية الدور الذي يقوم به المرؤوسين وتزايد فيه أهمية دور الرئيس ، وجعل مسألة التوازن بين دور كل من الرئيس والمرؤوسين تعتمد على ظروف متغيرة ومتنوعة ، إلى جانب عملية التفويض التي رأى أنها من المستحسن أن تكون في المشروعات الكبيرة على ضوء الصفات التي يتحلى بها المدير ومدى الشعور بالطاعة لدى المرؤوسين(1) .
- (7) — الإنضباط : وهو الإلتزام بالنظام الداخلي للمنظمة الإدارية أي إلتزام العامل بالطاعة والمثابرة والحيوية الإحترام ... وعلى المدير التقيد بنظام المنظمة والعمل وفقه ، وأن يعمل خبرته في إختيار نوع الجزاء في حالة عدم إحترام العامل للنظام الداخلي للمنظمة وبدون تفرقة بين العاملين (التوبيخ ، الإنذار ، الفصل ...) .
- (8) — النظام : وهو يعني ترتيب العناصر المادية والبشرية في المشروع بطريقة منطقية ومتناسقة وذلك بتحديد الوظائف والعلاقات والمستويات ، على أن الوسيلة المثلى لذلك هو وضع خريطة تنظيمية للمنظمة يتم الإسترشاد بها في العمل .
- (9) — الإنصاف : أو العدالة في التعامل مع المرؤوسين ويتحقق ذلك بتطبيق أنظمة المشروع بطريقة عادلة ومتساوية في مواجهة العاملين .
- (10) — خضوع المصلحة الفردية للمصلحة العامة : أي أن الأهداف التي تسعى المنظمة لتحقيقها لها الأولوية على الأهداف الفردية ، وهذا يقتضي الحزم من قبل الرؤساء مع إشراف دائم على العمال .
- (11) — توفير جو من الإستقرار للعاملين في المنظمة : وذلك بوضع الأنظمة القانونية والإدارية الكفيلة بتدعيم علاقة العمل بينهم وبين المنظمة لأن إستقرار العمال من شأنه زيادة كفاءة المنظمة ولا نقصد إستقرار وثبات العمال ثباتا مطلقا فثمة ظروف تفرض التغيير ونقل العامل من مكان لآخر .
- (12) — تنمية روح التضامن والتعاون بين العاملين : ويقصد بذلك تنمية الشعور بوحدة المصلحة وضرورة حشد كل الإمكانيات لبلوغ الهدف المشترك ، والوسيلة المثلى لذلك حسب " فايول" هي وحدة الأمر والإتصالات الشفهية وعدم المغالاة في إستعمال الإتصالات المكتوبة .
- تلك المبادئ التي تطرقنا إليها والتي أوردتها " هنري فايول " يشترك فيها أغلب رواد الفكر الذين يعتنون بدراسة التنظيم الإداري ، حيث لا نجد أي دراسة عند تطرقها لمبادئ التنظيم الإداري لا تتضمن البعض من تلك المبادئ التي جاء بها فأغلب المبادئ التنظيمية لعلم إدارة الأعمال تأخذ وتدور في صلب ومضمون المبادئ السابق .
- وحتى بالنسبة للمدرسة العلمية بزعامه " تابلور " بإعتبارها نظرية فيسيولوجية للتنظيم كما أطلق عليها "مارش وسامون" وإعتبارها هي الأخرى إحدى النظريات الكلاسيكية للتنظيم تقوم على مبادئ تشترك فيها مع المبادئ التي نادى بها مدرسة الإدارة العلمية بزعامه " فايول" : العمل ، التخصص وتقسيم العمل ، الرشد في العمال والإدارة ، هيكل التنظيم والتسلسل الرئاسي ، إستخدام الحوافز الإقتصادية لتشجيع الأفراد على العمل ... (2) .

(1) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 37 .

(2) د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، المرجع السابق ، ص : 654 .

- كذلك نلاحظ أن نظريات التقسيم الإداري التي جاءت بعد ثبوت فشل نظرية الإدارة العلمية عن تقديم تفسير سليم للسلوك التنظيمي ، والتي قامت على التركيز على عملية التقسيم إلى إدارات ، وتتم بعنصري التخصص وتكوين الهيكل التنظيمي ، وتحدد هذه النظريات عددا من المبادئ التي يجب إتباعها مثل : مبدأ وحدة الأمر ، مبدأ تحديد نطاق الإشراف مبدأ تعادل السلطة والمسؤولية ، وغير ذلك من مبادئ التنظيم التقليدية ... وكمثال على هذه النظريات نظرية " موني وريلي MOONEY et REILEY " وهما من رجال الأمريكيين اللذان إستفادا من الدراسات والتجارب السابقة ، وأعطيا صورة واضحة للتنظيم الإداري في كتابهما " مبادئ التنظيم " في سنة 1939م وتقوم نظريتهما على أربعة مبادئ تنظيمية وهي :

- 1 — مبدأ التنسيق : وهو يؤدي إلى تحقيق الوحدة في العمل من أجل تحقيق هدف محدد وهو يقتضي ضرورة وجود السلطة والقيادة ، ولا يتوقف التنسيق على وجود السلطة فقط بل أيضا على وجود روح التعاون داخل التنظيم ...
- 2 — مبدأ التدرج : وهو ينطوي على : القيادة ، توكيل الوظائف ، تحديد الوظائف ، وهو يؤدي إلى تقسيم السلطة رأسيا وتحديد المسؤوليات للوحدات الإدارية المختلفة بحيث تتدرج السلطة والمسؤولية من قمة التنظيم هبوطا إلى قاعدته .
- 3 — المبدأ الوظيفي : وهو يقدم على أساس مبدأ التخصص ، وهو يختلف حسب المؤلفين عن مبدأ التدرج ... وقدم أوجه الاختلاف .
- 4 — المبدأ الإستشاري : وحدد فيه دور الإستشاري بتقديم النصح والإرشاد ، بينما التنفيذي فهو مسؤول على النتائج ويتم تفويض السلطة له وبالتالي يتحمل المسؤولية .

* خلاصة : إذن ومن خلال التطرق إلى المبادئ التنظيمية التي ظهرت في محيط إدارة الأعمال أو بالأحرى المبادئ التي كانت محل دراسات وأبحاث رواد الفكر في نطاق إدارة الأعمال ؛ نلاحظ وجود تشابه أو لنقل إشتراك في المبادئ العامة للتنظيم الإداري ونجد كل المبادئ تشكل مجموعة متشابهة ومتجانسة بطريقة أو بأخرى وكلها تدور أو تركز على الأركان أو المبادئ التنظيمية الأربعة التي تشترك فيها كل النظريات الفقهية التي ظهرت ، أما تلك المبادئ فنذكرها من دون شرح لأننا سوف نتطرق إليها عند تناول أهم المبادئ التنظيمية المتفق عليها وهي كالتالي (2):

- 1 — الهيكل الرسمي للتنظيم .
- 2 — تدرج السلطة .
- 3 — التخصص وتقسيم العمل .
- 4 — نطاق الإشراف أو الرقابة .

(1) د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، المرجع السابق ، ص : 73 .

(2) د. علي السلمي ، المرجع السابق ، ص : 74 .

الفرع الثاني : في نطاق الإدارة العامة :

- كان للمبادئ التنظيمية لإدارة الأعمال وما ترتب عليها من نجاح في المشروعات الخاصة سببا في لفت أنظار فقهاء القانون العام إلى ضرورة الاستفادة منها في تسير المشروعات العامة ، لذا فإنه من الخطأ - في تنظيم الدولة - ألا نلتم بالبحوث والدراسات الحديثة في علم التنظيم والتي ظهرت في محيط الصناعات الخاصة (1) ، وبالتالي شكلت كل من المبادئ التنظيمية لإدارة الأعمال والتي كان لها تأثير كبير وواضح على تنظيم أجهزة الإدارة الحكومية ، والمبادئ التي ظهرت في محيط الإدارة العامة الأسس والمبادئ العامة للتنظيم الإداري .
- لذا سنتطرق إلى تأثير الإدارة العامة بالدراسات التي تمت في مجال المشروعات الخاصة ، ثم نتطرق في نقطة أخرى لأهم المبادئ التنظيمية لعلم الإدارة العامة .

أولا : تأثير المبادئ التنظيمية لإدارة الأعمال على الإدارة العامة :

- بالرغم من قدم ممارسة فن الإدارة العامة والتي تعتبر من أقدم الأنشطة التي مارستها السلطة العامة * باعتبارها ترتبط بفكرة الدولة ورجوع ظهورها وأصولها الأولى إلى الحضارات القديمة ، إلا أن الدراسات العلمية الخاصة بها وظهور علم جديد لها يرجع إلى تاريخ حديث نسبيا نظرا لعدة أسباب (2).
- لذا فإن للمبادئ التي أوجدتها المدارس والاتجاهات الفكرية في محيط الإدارة الخاصة تأثير غير منكور على الإدارة العامة ؛ لهذا فقد كان للحركة العلمية لإدارة بزعامة " تايلور " وما أوجده من قواعد ومبادئ تنظيمية تأثير في ميدان الإدارة العامة وقد إنتقلت هذه الحركة إلى الإدارة العامة الأمريكية في أوائل القرن الماضي وعرفت باسم " حركة الكفاءة والإقتصاد " والتي كان من مظاهرها :
- إنشاء مكتب الأبحاث البلدية بمدينة نيويورك للقيام بالدراسات المتعلقة بالإدارة العامة .
- تكوين الجمعيات والهيئات الفنية لدراسة الإدارة العامة ومنها الجمعية الأمريكية للإدارة العامة .
- طبقها الجيش الأمريكي إبان الحرب العالمية الأولى وكان نجاحها باهرا ، وهو ما دعى وزير الحرب الفرنسي وقتها إلى إصدار أوامر إلى الهيئات الخاضعة لإشراف وزارته بدراسة وتنفيذ أفكار " تايلور " .

(1) د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص : 18 .

* أنظر في هذا الصدد : كلود .س. وجورج الإس ، تاريخ الفكر الحديث ، ترجمة أحمد حمودة ، مكتبة الوعى العربى ، القاهرة ، 1972 - ص : 15 وما بعدها نقلا عن د. عوايدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، النشاط الإداري ، المرجع السابق .

- د. عوايدي عمار ، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية ، المرجع السابق ، ص : 21- 23 .

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 19- 20 .

- كذلك نجد أن المبادئ التنظيمية التي إقترحها " هنري فايول " هي الأخرى إنتقلت إلى الإدارة العامة ؛ حيث أن الباحثين قد أكدوا على أهمية هذه الأفكار والمبادئ في تحليل العملية الإدارية لدرجة أن البعض وصف هذا التحليل بكونه يعتبر " ثورة وفتحا في علم الإدارة وبتماشى مع المبادئ السائدة اليوم " إلى جانب أن كتاب الإدارة العامة أخذوا بنفس تحليله للعملية الإدارية وبنفس المبادئ التنظيمية التي جاء بها .

- هذه التأثيرات للدراسات الفكرية المختلفة * إمتدت لتشمل تأثير المدرسة السلوكية على الإدارة العامة من خلال الاهتمام بالجوانب الإجتماعية والنفسية لموظفي الإدارة العامة ، والإستعانة في ذلك بعلمي الإجتماع والنفس خصوصا بعد تزايد أعداد الموظفين نتيجة إتساع مجالات تدخل الدولة (1) ، وقد أبرز "سامون" دور الدراسات الإجتماعية وحاول توضيح الدوافع النفسية للموظفين في مختلف درجات السلم الوظيفي التي لا تكون دائما عقلانية في ضوء المعلومات والقرارات التي تصل إليهم ... لهذا قام بشرح أسلوب إتخاذ القرارات وإعداد الخطط والبرامج داخل الجهاز الإداري .

- وقد كان لتأثير المبادئ العامة للتنظيم الإداري لإدارة الأعمال الأثر البالغ إذ أصبح من الصعب التمييز بين ما تحتويه إدارة الأعمال من المبادئ والأسس التجريدية وما تحتويه الإدارة العامة كذلك من مبادئ ، وأصبح هناك إعتقاداً بوحدة علم الإدارة في مجال النشاط العام والخاص ، وأنه يقوم هنا أو هناك على ذات الأسس والمبادئ (2). إلى جانب ذلك فقد كان لإمتداد تأثير المدارس الفكرية على الإدارة العامة أن أصبحت هذه الأخيرة موضوعاً لمدرسة إدارية هي " مدرسة الإدارة العامة " ... وتوالت الدراسات التي كان من أهمها مقال لعالم أمريكي اسمه " ويلسون " نشر في سنة 1887م تحت عنوان " دراسة الإدارة العامة " حيث كانت أمريكا تشهد ظروفًا خاصة تتميز بخضوع وظائف الخدمة المدنية لقاعدة " الغنائم للمتصر " ، ذلك أن شاغلي الوظائف الإدارية العليا لا يتمتعون بأية ضمانات لإستمرارهم في مناصبهم وأن بقائهم فيها يرتبط ببقاء الحزب السياسي الذي يؤيدونه في الحكم(3) ... لهذا ظهرت حركة الإصلاح الوظيفي في أمريكا نتيجة تلك المساوئ وذلك بظهور قانون تحسين الخدمة المدنية الصادر في سنة 1883م الذي أخذ بنظام الحدارة في التعيين بعد القيام بالإختبارات العامة التي تحريها لجنة الخدمة المدنية بدلا من نظام الغنائم للمتصر ، وتطور هذا النظام إلى أن إستقر مبدأ التعيين على أساس المسابقة في نظام الوظيفة العامة بصدور قانون 1939م الذي نص على حظر قيام العاملين الخاضعين لنظام الوظيفة العامة بأي عمل موجه لصالح حزب سياسي معين .

* للنظر في أكثر حول تأثير المدارس الفكرية المختلفة على الإدارة العامة يمكن الرجوع إلى : - د. حميس السيد إسماعيل ، المرجع السابق ، ص: 32-35 .

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 34 .

(2) د. عواندي عمار ، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية ، المرجع السابق ، ص: 13 .

- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 8 .

(3) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 36 .

ثانيا : أهم المبادئ التنظيمية لعلم الإدارة العامة :

— لقد أدت الدراسات العلمية للإدارة العامة إلى الكشف عن الكثير من المبادئ و القواعد و الأساليب الفنية والعلمية والقانونية التي تحكم عمليات التنظيم الإداري ... و من بين هذه المبادئ التنظيمية نذكر :

- (1) — وحدة الرئاسة والتنظيم : وتعني أن المنظمة الإدارية لا بد أن يكون لها قائد أعلى واحد يتولى ترتيب شؤونها وتوجيهاتها نحو ما تصبو إليه من أهداف وبأن لا يتلقى المرؤوس أو امره إلا من رئيس واحد ، وعلى أن تنحصر سلطة الأمر في كل مستوى من المستويات في شخص واحد .
- (2) — النظام التدرجي (قاعدة تسلسل القيادة) : وذلك معناه أن أي تنظيم يجب أن يفرغ في قالب تدرجي أو هرمي توزع فيه السلطة والمسؤولية على درجات متعددة تربط ما بين قاعدة التنظيم وقمته ، الشيء الذي يكفل سهولة الإتصال بين وحدات الجهاز الإداري العليا و السفلى ، ويحقق هذا المبدأ هيمنة سلطة آمرة واحدة على المنظمة .
- (3) — قاعدة توازن السلطة و المسؤولية : مضمونها أن المسؤولية تزداد كلما زادت السلطة وتنقص بنقصانها ، فلا يسأل الموظف إلا على الأعمال التي تدخل في إختصاصه ، ولا يجوز أن يتجاوز حجم المسؤولية حجم السلطة .
- (4) — نطاق الرقابة : ويطلق عليه كذلك نطاق الإشراف ويقصد به المدى التالي الذي يمكن فيه لرئيس إداري معين أن يراقب ويشرف على مجموعة من العمال وينسق بينهم ؛ أي تحديد مجال معين للرقابة ومن هنا نشير أن نطاق الرقابة يتحدد بعدد المرؤوسين ومدى تعدد المستويات الإدارية ويرتبط بخطوط الإتصال و السلطة .
- (5) — عدم صلاحية اللجان لمباشرة أعمال الإدارة التنفيذية : و المقصود بها أن اللجان التي تتكون من أفراد لا تصلح للقيام بالأعمال التنفيذية التي تستلزمها الوظيفة الإدارية ، وبالتالي يجب أن يعهد تنفيذها إلى شخص إداري واحد(1).
- (6) — مبدأ تفويض السلطة : طبقا لهذا المبدأ يمكن لصاحب الإختصاص الأصيل أن يعهد بممارسة جانب من إختصاصاته إلى أحد مرعوسيه ، وذلك إستنادا إلى نص قانوني أو لائحي يجيز له ذلك ... الشيء الذي يؤدي إلى رفع الروح المعنوية للعامل وزيادة شعوره بالثقة بنفسه ومقدرته على تحمل المسؤولية .
- (7) — مبدأ الفاعلية و الكفاءة : وذلك عن طريق تطبيق أسلوب المناقصات و المزايدات في إختيار التعاقد مع الإدارة لأن من المفروض أن تمياً الإدارة على التعاقد مع التعاقد الذي يقدم أفضل عطاء دون أن تهمل قدرته الفنية على التنفيذ ، وهي بذلك تستلزم الكم و الكيف معا أي الكفاءة و الإقتصاد .
- (8) — مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة : وهو ينطلق من مساواة الجميع أمام القانون ومضمونه أن جميع المواطنين متساوون في الحصول على خدمات الإدارة و الإنتفاع بها من جهة ، ومن جهة أخرى مساواة المواطنين فيما يتعلق بالإلتحاق بالوظيفة العامة ، إلا أن هذا المبدأ ليس مطلق بل لابد من شروط لتحقيقه .

(1) د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص:74.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص:73.

(9) _ مبدأ حتمية وجود الهدف : إن التنظيم الإداري يعمل من أجل تحقيق هدف معين وهو القاعدة الرئيسية أو المبدأ الأساسي للتنظيم ، فكل منظمة لها هدف تنشأ من أجله وتعمل على تحقيقه ، وكمثال على ذلك مختلف الوزارات التي لكل منها أهداف وغايات تريد تحقيقها فبأي التنظيم لتحقيق ذلك الشيء (1) .

خلاصة : إن الإدارة العامة تعرف تطبيقات مختلف المبادئ و القواعد العلمية في ميدان التخطيط ، و التنظيم ، و التنسيق و التوجيه ، و الرقابة ، و في عمل و تنظيم القيادة الإدارية ، و في عملية اتخاذ القرارات الإدارية ... و من أهم تلك القواعد وأشهرها : مبدأ حتمية وجود الهدف ، مبدأ التخصص و تقسيم العمل ، مبدأ نطاق الإشراف و التوجيه ، مبدأ تفويض السلطة ، مبدأ الفاعلية والكفاءة ، مبدأ التدرج الإداري ... وغيرها من المبادئ و القواعد التي إكتشفتها كافة مدارس الفكر الإداري المختلفة (2) ، و من هنا يمكن القول أن الإدارة العامة عرفت مبادئ تنظيمية ظهرت في نطاقها و محيطها كما سبقت الإشارة إليه ، و يتناولها رجال و فقهاء علم الإدارة العامة بالدراسة ؛ و هناك مبادئ أخرى للتنظيم الإداري تعرف تطبيقات لها في نطاقها لكن الفضل في ظهورها يرجع إلى الإتجاهات و الدراسات الفكرية التي قامت في محيط إدارة الأعمال .

_ و من هنا أصبح لديهما نفس المبادئ العامة التي تحكم التنظيم الإداري في كل محيط ، و لا تختلف إلا فيما يتصل بظروف التطبيق لأن كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال مجال خاص به ويميزه عن الآخر ، و بالتالي أصبحت القواعد و المبادئ الفكرية و العلمية و الفنية التي خلقها الفكر الإداري و إكتشفها علم الإدارة لتنظيم و تسيير الإدارة هي واحدة وصالحة لهما على حد سواء بالرغم من إختلافهما من عدة نقاط إلا أن هناك تشابه بينهما في الأساس إن لم يكن تماثل ... (3).

الفرع الثالث : في نطاق القانون الإداري :

_ بعد أن قمنا بإكتشاف طبيعة المبادئ العامة للتنظيم الإداري بين مبادئ إدارة الأعمال و مبادئ الإدارة العامة و إستطعنا القول بوجود مبادئ خاصة بكل علم من جهة ، و من جهة أخرى قلنا بوجود مبادئ ظهرت في المنظمات الخاصة و إنتقلت إلى مجال الإدارة العامة ، و خلاصنا في الأخير أن كل تلك المبادئ و الأسس و القواعد العلمية و التنظيمية تتسم بقابلية تطبيقها على أي نوع من المنظمات ، و هي أشبه بالقوانين العلمية التي تعمل كضوابط في التنظيم الإداري على أن تأخذ بعين الاعتبار ظروف و بيئة كل محيط و مجال كما أشرنا .

_ ولكن هل يمكن القول بأن تلك المبادئ تخرج من نطاق القانون الإداري ؟ أو بعبارة أخرى ألم تكن المبادئ العامة للتنظيم الإداري من بين الدراسات التي تناو لها القانون الإداري ؟ .

(1) د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، طبعة 2000 ، ص : 26 .

(2) د. عوابدي عمار ، أساليب الإدارة الحديثة و أثرها على الإنتاج و الإنتاجية ، المرجع السابق ، ص : 26 .

- د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص : 26 - 27 .

(3) د. عوابدي عمار ، أساليب الإدارة الحديثة و أثرها على الإنتاج و الإنتاجية ، المرجع السابق ، ص : 13 .

-- د. علي الشريف الإدارة العامة ، مدخل الأنظمة ، المرجع السابق ، ص : 40 .

- للإجابة على هذا السؤال نطلق من فكرة أن العلوم الإدارية تهدف بصفة عامة إلى البحث في المعلومات التي لها إتصال بتنظيم المرافق العامة من حيث تكوين هياكلها ، و الأشخاص القائمين بإدارتها ، و أساليب الإدارة و التنظيم و التي تكون مناسبة من الوجهة العلمية ... و من هنا تأتي صعوبة التفرقة بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة (1) و ذلك لأن لهما نفس الموضوع ولأن دراسة القانون الإداري تتضمن بعض موضوعات الإدارة العامة... على أنه مهما كان الأمر فالقانون الإداري يعني ويستقل بدراسة بعض مبادئ التنظيم الإداري إلى جانب مبادئ أخرى يشترك فيها مع دراسات الإدارة العامة ، لذا سنقوم بالتطرق إلى إختلاف نظرة القانون الإداري والإدارة العامة للمبادئ التنظيمية ، ثم نصل في الأخير إلى التطرق لأهم المبادئ العامة للتنظيم الإداري في نطاق القانون الإداري :

أولا : إختلاف نظرة القانون الإداري و علم الإدارة العامة للمبادئ التنظيمية :

- يؤكد البعض على إستقلالية علم الإدارة العامة على القانون الإداري لأن الأول بوصفه علما "يعني بدراسة الأجهزة الإدارية دراسة علمية فنية فيما يتعلق بإنشائها وظروفها وطبيعتها وتكويناتها وأساليب العمل فيها ، في حين أن القانون الإداري هو قانون يحكم الإدارة العامة فيما يتعلق بتكوينها وتنظيمها ونشاطها و الخصومات القضائية الناشئة عن هذه الأنشطة و بوصف التنظيمات الإدارية و عرض المبادئ التنظيمية التي تحكمها ، و بيان أعمال الإدارة العامة و وسائلها وأساليب ممارستها وتحديد الإلتزامات و الحقوق الناشئة عنها ، و بحث المشاكل القانونية و القضائية المتعلقة بها " (2).

- إذن فالإدارة العامة تنظر إلى المبادئ العامة للتنظيم الإداري على أنها قواعد فنية غير قانونية ترتبط بالتنظيم و تستخلص من التجارب و من المعلومات الخاصة به ، و تبين أفضل السبل و الطرق لتنظيم العلاقات داخله و بين أجزائه على عكس القانون الإداري الذي يتكون من مجموعة القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة و هو يعني أساسا " بتحليل النصوص القانونية و دراسة القوانين المعمول بها " ، فكل منهما يتناول مبادئ التنظيم من زاوية معينة نتيجة إستقلال كل منهما بمنهج خاص في البحث و التفكير ، و أبرز الأمثلة على ذلك موضوع "القرار الإداري" (3) فالقانون الإداري يهتم بشروط شرعيته و شروطه الشكلية و الموضوعية ، أما علم الإدارة العامة فيدرسه عبر المراحل التي يمر بها القرار حتى يظهر إلى الوجود مع التركيز على المشاكل المرتبطة بصنع القرار ، و التنسيق بين القرارات ، و كل ما يضمن إصدار قرارات جيدة مستعينا في ذلك بالعلوم الأخرى كعلم النفس و علم الاجتماع ... و كمثل آخر نتطرق إلى " العلاقة بين الرئيس الإداري و مرؤوسين " فالقانون الإداري يبحث في القوانين و اللوائح ، و الأحكام القضائية و ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطات و توقيع الجزاء ... و ما للمرؤوس من وسائل للطعن في قراراته إذا كانت مخالفة للقانون ، أما علم الإدارة العامة فيبحث فيما يجب أن تكون عليه معاملة الرئيس للمرؤوسين و محاولة كسب ثقتهم به ، و كيف ينجح في جعلهم يبذلون أقصى طاقاتهم لإنجاز العمل ... إلى جانب البحث عن الصفات التي يجب توافرها في الرئيس الإداري والأساليب التي يتبعها القادة في أداء مهامهم ...

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 167 .

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص: 168 .

(3) - أنظر في هذا الصدد : د. عمار عوابدي ، نظرية إنخاذ القرارات الإدارية في القانون الإداري والإدارة العامة ، دار هومة ، الجزائر ، 2000 .

— ويستمر الاختلاف في الزاوية التي ينظر إليها كل منهما فيما يخص الإدارة المحلية و المرافق العامة المحلية ، وكذلك الموظف العام ، كما أن هناك من الموضوعات التي يتناولها علم الإدارة العامة لا يعرفها القانون الإداري أصلا كالاتصالات والقيادة الإدارية رغم أثرهما الخطير على ضمان فاعلية الإدارة ورفع كفاءتها (1) .

إذن ومن خلال اختلاف نظرة كل من القانون الإداري والإدارة العامة إلى الموضوعات المشتركة ، فإن ذلك ينعكس على نظرة كل منهما إلى المبادئ العامة للتنظيم الإداري من حيث مضمونها وطبيعتها وكيفية الأخذ بها وأهميتها ، فالقانون الإداري لا يركز إلا على المبادئ التنظيمية القانونية التي هي محل قوانين تتضمنها وتحددها ، والتي تحد بالفعل تطبيقها على عكس الإدارة العامة التي تهتم بكل المبادئ التنظيمية سواء الفنية أو العلمية وحتى القانونية والتي تأخذ من مختلف العلوم الأخرى : الإجتماعية - النفسية - الرياضية ...

— لذا سنتطرق إلى المبادئ التنظيمية التي تظهر في محيط القانون الإداري ويختص بدراستها ، إلى جانب المبادئ التي يشترك فيها مع فقهاء الإدارة العامة والتي ينظر إليها كل منهما من زاوية معينة .

ثانيا : أهم المبادئ والقواعد التنظيمية للقانون الإداري :

— نقوم بعرض تلك المبادئ من دون التعرض إلى تبيان أوجه الاختلاف بين القانون الإداري والإدارة العامة حول نظرتهما لمبادئ التنظيم الإداري ، على أن الشرح يكون وحيزا لأننا سنتطرق إليهما فيما بعد :

(1) — السلم الإداري : يطلق عليه في القانون الإداري " السلم الإداري " أما فقهاء الإدارة العامة فيطلقون عليه تسمية " النظام التدريجي " (2) ويقصد به أن هيكल النظام الإداري في الدولة والمتكون من مجموعة الأجهزة والوحدات الإدارية ومجموعة القواعد القانونية والفنية المكونة له ، والمتكون أيضا من مجموعة من الموظفين العامين- يجب أن يتخذ هذا الهيكل هرم متتابع الدرجات والمستويات والطبقات برابطة وعلاقة قانونية مباشرة وهي علاقة السلطة الإدارية (3) وهذا المبدأ يرتبط بموضوع آخر وهو مدى الإلتزام القانوني الذي ينصب على عاتق الرؤوس حينما يوجه إليه الرئيس أمرا غير مشروع وهو ما لا يتناوله فقهاء الإدارة العامة .

(2) — تركيز السلطة وتفويضها : هذا المبدأ ليس مقصورا على علم الإدارة العامة بل هو من أبرز موضوعات القانون الإداري ؛ فهو يدور حول كيفية ممارسة السلطة الإدارية بحيث عند التطرق إلى الوظيفة الإدارية نلاحظ أنها تنقسم إلى أساسين هما : المركزية الإدارية — اللامركزية الإدارية .

معنى أنه قد تركز السلطة في يد السلطة المركزية أو أن يتم تفويضها لتمارس من قبل هيئات محلية منتخبة .

(1) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 8 .

(2) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 46 .

(3) د. عوايدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، المرجع السابق ، ص : 206 .

- (3) — مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة : يحدد أساسه في المبدأ الدستوري الذي نلتزم به جميع دساتير العالم والذي يساوي بين الأفراد في الحقوق والواجبات ، ومضمونه أن جميع المواطنين متساوون في الحصول والإنتفاع بخدمات الإدارة إذا ما توافرت فيهم الشروط المطلوبة للحصول على تلك الخدمات من جهة ، ومن جهة أخرى حق جميع المواطنين في الإلتحاق بالوظائف العامة من دون تمييز أو تفضيل إلى جانب مساواتهم أمام الأعباء العامة ... وهو يقترب إلى حد بعيد من مبدأ حياد الإدارة .
- (4) — مبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد : وهي قاعدة هامة تتخذ أساسا لكثير من نظريات وقواعد القانون الإداري وأكثر المبادئ ترديدا في أحكام القضاء ، ومضمونه أن الإدارة لا تبدأ أن تقدم خدماتها بصورة جيدة ودائمة ومنتظمة دون توقف أو تعطل لأن كل توقف أو خلل أو اضطراب فيها يؤدي إلى توقف وشلل الحياة العامة للمجتمع ويعرف هذا المبدأ عدة تطبيقات وآثار قانونية تصب في إطار إستمرارية الإدارة ... ستتطرق إليها لاحقا .
- (5) — مبدأ قابلية الإدارة للتغيير والتبدل بتغير وتبدل الظروف : وهو يعني ضرورة تطوير وتغيير الإدارة لأساليبها ونشاطها وكذا الوسائل المستعملة تماشيا مع التغيرات التي تعرفها الدولة ، ويضمن هذا المبدأ عوامل وعناصر وشروط المرنة الملائمة وحرية الحركة والتكيف مع الظروف والمعطيات الطارئة والمستحثة والتي تسمح للسلطات الإدارية المختصة بتغيير شروط وقواعد وأحكام سير الإدارة(1) وهذا المبدأ هو الآخر يعرف عدة تطبيقات وآثار قانونية في نطاق الوظيفة الإدارية ونظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية ...
- (6) — مبدأ حياد الإدارة : أصبح من الضروري أن يكون الجهاز الإداري محايدا وأن يقوم بالإلتزام بتنفيذ السياسة العامة بحياد دون إدخال معطيات أخرى ... وأن تراعي الإدارة في أداء الخدمات تحقيق المصلحة العامة دون إختيار لأية جهة وأن تلتزم كامل الحياد والعدل في إبرام مختلف العقود وأن لا يجعل من الإدارة أداة لتأييد إتجاه سياسي أو نصرة طرف معين (2). وهو يرتبط كثيرا بمبدأ مساواة الجميع أمام الإدارة ، كما يجد له هو الآخر تطبيقاتا في مجال العقود الإدارية وفي نظام شغل الوظائف العامة .

(1) د. عواندي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، المرجع السابق ، ص : 80 .

(2) د. محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشراكي " دراسة مقارنة : فرنسا - الإتحاد السوفيتي - يوغسلافيا - الجزائر " ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987 ، ص : 51 .

- المطلب الثاني : تحديد المبادئ العامة للتنظيم الإداري :

- بعد أن قمنا بمحاولة إكتشاف طبيعة مبادئ التنظيم الإداري ومحاولة تصنيفها بين إدارة الأعمال أو الإدارة العامة أو القانون الإداري وكيف اختلف الفقهاء في مضمونها ... سنقوم الآن بالتطرق إلى مختلف محاولات حصر المبادئ العامة للتنظيم الإداري (فرع أول) ، ثم نتبعها بتقسيم وتحليل هذه المحاولات (فرع ثاني).

الفرع الأول : محاولات حصر المبادئ العامة للتنظيم الإداري :

إن رواد الفكر الوضعي لم يتفقوا فيما بينهم بشأن تلك المبادئ سواء في مضمونها أو عددها ؛ فهناك من يعتبر مفهومها ما من المبادئ الأساسية بينما لا يعتبره البعض الآخر إلا توجيهها ، والبعض يضيق من عددها والبعض الآخر يوسعها لذا ظهرت عدة محاولات لتحديد تلك المبادئ ...

- وبالرجوع إلى المحاولات الأولى والتي ظهرت في نطاق المدرسة الكلاسيكية والتي تمت على أيدي مجموعة من الكتاب من بينهم " فايول " كما سقت الإشارة إليه والذي حددها بـ : 14 مبدأ رأها أساسية وواجبة الاحترام في كل منظمة وكذا محاولات " ماكس ويبر " والذي وضع هو الآخر مجموعة من المبادئ (1) حدد من بينها: التخصص الوظيفي وتقسيم العمل ، هيكل هرمي للسلطة ، سيادة العلاقات الموضوعية بين أعضاء التنظيم ، إختيار أعضاء التنظيم على أساس المقدرة والمعرفة الفنية ، التمييز بين الممتلكات الرسمية ودخل الموظف الخاص ...

وهذه المحاولات تواصلت على يد حركة الإدارة العلمية بزعامة " تايلور " والتي ركزت على المبادئ التالية : العمل ، التخصص وتقسيم العمل ، الرشد في العمال والإدارة ، هيكل التنظيم والتسلسل الرئاسي ، إستخدام الحوافز الإقتصادية لتشجيع الأفراد على العمل ؛ ثم قام كل من " هوبنر ورييلي " كمثال على نظريات التقسيم الإداري بوضع مجموعة من المبادئ (2) وهي : مبدأ التنسيق ، مبدأ التدرج ، المبدأ الوظيفي ، المبدأ الإستشاري .

- هذا بإختصار أهم المحاولات التي تمت في نطاق المدرسة الكلاسيكية لحصر مبادئ التنظيم الإداري والتي سادت لفترة ليست قصيرة ؛ غير أن هذه المبادئ والتي روجت لها النظريات التقليدية للتنظيم تصدى لها " سايمون " بالنقد في كتابه " السلوك الإداري " وقال بتعارض وتناقض مبادئها وقام بتحليلها وركز على نقدها وذلك كما يلي :

- بالنسبة لمبدأ التخصص : إنطلق في نقده لهذا المبدأ بقوله - إن النظرية التقليدية تنادي بأن الكفاءة الإدارية والتنظيمية تزداد بزيادة التخصص - فهل معنى ذلك أن الزيادة في التخصص تؤدي إلى الزيادة في الكفاءة ؟ وخلص في الأخير أن مبدأ التخصص يمتاز ببساطة ما هي إلا بساطة خادعة تخفي غموضا أساسيا وبالتالي فهو ليس بشرط من شروط الكفاءة الإدارية ، وهو ليس من المبررات التي تجعلنا نفترض الكفاءة في العمل بشكل تلقائي (3) .

(1) د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، المرجع السابق ، ص : 36 .

(2) د. علي السلمي ، المرجع السابق ، ص : 73 .

(3) د. علي السلمي ، المرجع السابق ، ص : 83 .

- ومن هنا فمبدأ التخصص رغم عدم إمكانية الاستغناء عنه بالنسبة لأي جهد جماعي ، إلا أنه ليس إلا شعار لا يحتوي على الفكر السليم الذي يساعد الإداري في عملية الاختيار والمفاضلة بين أشكال وأساليب التخصص المختلفة .
- أما فيما يخص مبدأ وحدة الأمر : ذكر أن هذا المبدأ هو منطقي ويستحيل مخالفته ... إلا أن المشكلة تكمن في تعارضه مع مبدأ التخصص ؛ حيث أنه في حالات كثيرة يتطلب إتخاذ القرارات الرجوع إلى عدة مستويات إدارية أو عدة تخصصات للإحاطة بالمشكلة موضوع البحث فتطبيق مبدأ وحدة الأمر يعني عدم تطبيق مبدأ التخصص لذا لا بد من الاستعانة بمستشارين لإعطاء النصيحة بدلا من أوامر (1) .
- وأخيرا ولدى تطرقه لمبدأ نطاق الإشراف : ذكر أن هذا المبدأ يجد صعوبة في تطبيقه لكونه يتعارض مع مبدأ تقليل عدد المستويات الإدارية ، حيث أن تضيق نطاق الإشراف يؤدي إلى زيادة هذه المستويات الأمر الذي يؤدي إلى التناقض مع مبدأ آخر وهو مبدأ وحدة الأمر حيث يؤدي إلى احتمال تعدد مصادر الأوامر بالنسبة لأي عضو من أعضاء التنظيم و المشكلة تكمن في أنه إذا تم تضيق نطاق الإشراف فإنه يؤدي إلى مزيد من الروتين والجمود ، وأما في حالة توسيع نطاق الإشراف بهدف تقليل عدد المستويات التنظيمية يؤدي إلى إنخفاض الكفاءة الإدارية والتنظيمية .
- هذا فيما يتعلق ببعض محاولات رواد الفكر ومختلف المدارس الفقهية والتي ظهرت في العالم الغربي ، أما فيما يخص المحاولات التي تمت على أيدي بعض الكتاب العرب لتحديد مبادئ التنظيم الإداري نذكر منها : الأستاذ سليمان الطماوي (2) ؛ والذي حددها بستة مبادئ تنظيمية وهي : قيام سلطة واحدة في الدولة ، وحدة القيادة والأمر ، عدم صلاحية المجالس لمباشرة أعمال الإدارة التنفيذية ، التخصص وتقسيم العمل ، وجوب التلازم بين السلطة والمسؤولية ، ضرورة تحديد الواجبات والمسؤوليات بدقة ، وهي لا تخرج عن مضمون المبادئ التقليدية كثيرا ، ويمكن اعتبار المبادئ الأخرين صورة واحدة لمبدأ واحد وهو التلازم والتوازن بين السلطة والمسؤولية .
- أما د. أحمد رشيد(3). فقد حددها بإحدى عشر مبدأ : الهدف ، تقسيم العمل ، وحدة السلطة الآمرة ، التنسيق ، السلطة والمسؤولية ، تدرج السلطة ، المركزية واللامركزية ، التفويض ، نطاق الإشراف ، قصر سلطة الأمر ، التوازن و المرونة ، وما يلاحظ على المبادئ التي تطرق إليها هو أنه قام بتوسيعها بأن فصل بعض المبادئ عن بعضها البعض إذ يمكن دمج مبدأ قصر سلطة الأمر مع مبدأ تدرج السلطة ، إلى جانب إعتباره المركزية واللامركزية من المبادئ التنظيمية إلا أن الأصح أنهما أسلوبين للتنظيم الإداري وينطويان في تطبيقهما على مبدأ التفويض ...
- وقد حددها عاطف محمد عبيد(4) بسعة مبادئ وهي : مبدأ حتمية وجود الهدف ، التخصص في تكوين الوظائف ، تحديد عدد المرؤوسين بشكل ملائم ، تفويض السلطة ، توصيف الوظائف ، وحدة الرئاسة ، تحديد المسؤوليات الإشرافية.

(1) د. علي الشريف ، الإدارة العامة - مدخل الأنظمة - المرجع السابق ، ص : 188 .

(2) د. سليمان محمد الطماوي ، الوحي في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 69 .

(3) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة - العملية الإدارية في الجهاز الإداري - دار النهضة العربية ، بيروت ، 1972 - ص : 153 وما بعدها .

(4) - نقلا عن الدكتور أحمد رشيد ، المرجع السابق ، ص : 74 .

- أما الدكتور خميس السيد إسماعيل (1) فقد قصرها على مبدأين مع إقراره بوجود أسس أخرى تساعد على نجاح التنظيم الإداري مثل تدعيم الإتصال والتفويض بعناصره الثلاثة والإصلاح المستمر للتنظيم وطرق العمل أما فيما يخص هاذين المبدأين فهما : الأجهزة الإدارية — المركزية واللامركزية .
- أما الدكتور علي الشريف (2) فقد أوضح أن هناك محاولات متعددة لوضع مجموعة من المبادئ التي تحكم سير العمل في المنظمات الإدارية بصفة عامة ، وأوضح إستنادا إلى الأستاذ " طعيمة الجرف " عددا من المبادئ التي تحكم المنظمات الحكومية فقط وهي : مبدأ سير التنظيمات العامة بانتظام ، مبدأ مساندة التنظيمات العامة للحاجات المستحدثة ، مبدأ مساواة الأفراد في الإنتفاع بخدمات التنظيمات العامة ، مبدأ إستبعاد هدف الربح .
- وبالرجوع إلى الأستاذ الدكتور عوايدي عمار (3) فقد أوضح أن هناك مجموعة من المبادئ والقواعد العلمية في الإدارة العامة ومن بين أشهرها : مبدأ حتمية وجود الهدف ، مبدأ التخصص وتقسيم العمل ، مبدأ تحديد نطاق الإشراف والرقابة ، مبدأ تفويض السلطة ، مبدأ توصيف الوظائف ، مبدأ وحدة السلطة الرئاسية ، مبدأ الكفاءة والفاعلية ، مبدأ التدرج الإداري ... وغيرها من المبادئ والقواعد التي إكتشفتها كافة مدارس الفكر الإداري المختلفة ، ثم تطرق إلى مبادئ أقرها القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر ... والتي تشكل مصدرا للقانون الإداري وهي : مبدأ مساواة المواطن أمام المرافق العامة ، مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد ، مبدأ قابلية المرافق العامة للتغير والتبدل بتغير وتبدل الظروف (4) .
- * هذا باختصار شديد وموجز لبعض محاولات حصر وتحديد المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتبيان أهم المبادئ المشتركة فيها من جهة ، ومن جهة أخرى المبادئ التي يختلف فيها المؤلفين ، مع ملاحظة هامة هي تعدد وتنوع مبادئ التنظيم الإداري في تلك المحاولات ... وهناك بالطبع إلى جانب ذلك العديد من الإجهادات التي تصل إلى إقتراح بعض المبادئ والقواعد في الإدارة بشكل عام أو الإدارة العامة بشكل خاص (5) .

(1) د.خميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية "دراسة نظرية تطبيقية " ط: الأولى ، الجزائر 1975 - ص: 36 وما بعدها.

(2) د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 270 .

(3) د. عوايدي عمار ، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية ، المرجع السابق ، ص: 26 .

-د. عوايدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، المرجع السابق ، ص: 26 .

(4) د. عوايدي عمار ، المرجع السابق ، ص : 106 .

(5) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة " العملية الإدارية في الجهاز الإداري " ، المرجع السابق ، ص : 75 .

الفرع الثاني : تقييم وتحليل لمحاولات حصر المبادئ العامة للتنظيم الإداري :

- لقد تعمدنا في الفرع السابق عند التعرض لمحاولات تحديد المبادئ العامة للتنظيم الإختصار الشديد والموجز والتعرض لبعض المحاولات فقط من دون التركيز بدقة على مختلف الإنتقادات الموجهة إليها ، ومن دون تبيان أوجه التعارض والإتفاق بينها والسبب يعود ويرجع بالدرجة الأولى إلى أن مختلف المبادئ المتطرق إليها تتشابه وتشكل في الأخير مجموعة من المبادئ المتناسقة و المتشابهة وتعطي في النهاية مجموعة من المبادئ التنظيمية المتفق عليها بين مختلف المؤلفين ، أما فيما يخص الإختلاف في عددها فإنما ينبع أساسا من أن كل فقيه ينظر إلى تلك المبادئ من زاوية معينة ويذهب إلى إعتبار مفهوم ما من المبادئ الأساسية ، بينما لا يعتبره آخر إلا توجيها .

- فإذا تطرقنا إلى محاولات الكتاب العرب فهي في الواقع إقتباس وإعادة لما جاءت به مختلف النظريات والمدارس الفقهية ومجرد تلميح وتذكير ببعض المبادئ من دون دراسة حقيقية وحديثة ...

وبالرجوع إلى النظريات الكلاسيكية ومختلف المبادئ التي تناولتها وأوجدتها نلاحظ أنها تركز وتدور في مضمون أربعة مبادئ تنظيمية أساسية (1) وهي : تقسيم العمل والتخصص فيه - تدرج السلطة - هيكل التنظيم الرسمي - نطاق الإشراف أو الرقابة ، فالإختلاف بينها إنما هو إختلاف ظاهري ؛ ذلك أن المشكلة لا تكمن في تحديد طبيعة تلك المبادئ بين إدارة أعمال أو إدارة عامة أو القانون الإداري ولا في تحديد عددها إنما المشكلة يكمن في تحديد أسس الإختيار والمفاضلة بين مبادئ التنظيم المختلفة في حالة تعارضها ؟ بمعنى هل نضحي بمبدأ على حساب مبدأ آخر ؟

تلك الأسئلة على أهميتها لم تجد لها إجابات في كل المحاولات السابقة مما يجعلها قليلة الفائدة في التطبيق العملي .

- وقد قلنا سابقا بتناقض وتعارض بعض المبادئ التنظيمية ؛ فهناك من يتحدث عن الرقابة كأساس ومبدأ للتنظيم ومنهم من يغفلها ، ومنهم من يدخل موضوع الحوافز وتشجيع العاملين ضمن الإطار التنظيمي ومنهم من لا يتطرق إليها إطلاقا ومنهم من يركز على مبدأ التنسيق ويعتبره من أهم المبادئ بالرغم من إعتباره وظيفة أو عملية من العمليات الإدارية بالإضافة إلى التخطيط والتنظيم والرقابة ... إلى جانب أن هناك من يعتبر أن التنسيق يعبر عن مبادئ التنظيم ككل ولا شيء أقل من ذلك ، وهذا لا يعني أنها مبادئ ثانوية بل إن التنظيم يعني ببساطة جميع المبادئ التي تشملها عبارة التنسيق و التي يمكن من خلالها أن نخلق تناسقا (2). وهناك من يركز على التفويض أكثر من أي مبدأ ويدخل المركزية واللامركزية من بين مبادئ التنظيم بالرغم من إعتبارهما أسلوبين من أساليب التنظيم الإداري أو صور للتنظيم الإداري ذلك أن أي تنظيم يتم وفق هاذين الأسلوبين .

(1) د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، المرجع السابق ، ص : 17 .

(2) - لندول أورفيك ، عناصر الإدارة ، ترجمة أحمد حامد بك ، مكتبة الثورة الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1969 - ص : 69 .

- وهناك من يدخل عملية توصيف الوظائف ضمن مبادئ التنظيم الإداري وهي في الحقيقة عبارة عن مرحلة من مراحل تكوين وبناء الجهاز الإداري بعد إنشاء الوظائف ، إلى جانب أن عملية تكوين الجهاز الإداري تدخل ضمن عناصر التنظيم الإداري إضافة إلى الوحدة الإدارية والسلطة الإدارية .

إلى جانب الخطأ الذي يقع فيه البعض عند التطرق إلى مبدئين للتنظيم الإداري وهما في الحقيقة عبارة عن مبدأ واحد كارتباط التخصص بتقسيم العمل ، ومبدأ نطاق الرقابة الذي هو في حد ذاته مبدأ نطاق الإشراف ... وستوضح أكثر هذا الغموض والتداخل عند تطرقنا إلى تمييز مبادئ التنظيم الإداري عن أنماط التنظيم الإداري من جهة ، وعن صور وأساليب التنظيم الإداري من جهة أخرى ، وكذا عن عناصر التنظيم الإداري . على أنه مهما يكن من أمر فإن الاختلاف حول تحديد مفهوم المبدأ أو الأساس أو القاعدة يؤدي بالضرورة إلى الاختلاف حول مضمون ما يعالج تحت هذه الأسس أو المبادئ من جهة ، ومن جهة أخرى إلى الاختلاف حول أهمية أو عدم أهمية بعض المبادئ (1) .

- إذن يمكن القول أن المبادئ العامة للتنظيم الإداري هي تعميمات أشبه بالقوانين العلمية التي تعمل كضوابط تكفل كفاءة وفاعلية الأداء الإداري والتنظيمي بالرغم من أن البعض يضيق من عددها والبعض الآخر يوسعها ، والأهم أن هذه المبادئ بالرغم من الاختلاف حول مضمونها أو عددها فهي تشكل حقيقة أصبح مسلما بها ومعروفة على نطاق واسع في الإدارة وأضححت أشبه ما يكون بالقواعد الأساسية التي يقوم عليها الأغلب الأعم من الأبنية و الهياكل التنظيمية ، بل أصبحت جزءا من لغة الإدارة .

(1) - مقال للدكتور يحيى الجمل ، مفهوم التنظيم الإداري وبعض أسسه في نطاق الإدارة العامة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، 1974 - ص: 34 .

المطلب الثالث : تمييز مبادئ التنظيم الإداري عن بعض المفاهيم الإدارية :

- من خلال التعريف السابق لكل من التنظيم الإداري والمبادئ العامة للتنظيم الإداري ، وبعد معرفة أهم هذه المبادئ واكتشاف مضمونها ومدلولها ؛ نستطيع إبراز الاختلاف وتبيان الفروق بين مبادئ التنظيم الإداري وبعض المفاهيم الإدارية التي ترتبط كثيرا بالتنظيم الإداري .
لذا نقوم بتمييز مبادئ التنظيم الإداري عن أنماط التنظيم الإداري (فرع أول) ، وعن عناصر التنظيم الإداري (فرع ثاني) وعن أساليب التنظيم الإداري (فرع ثالث) .

الفرع الأول : تمييزها عن أنماط التنظيم الإداري :

- يتضح من خلال تعريف التنظيم الإداري أنه يتضمن نمطين أساسيين وهما النمط الرسمي والنمط غير الرسمي أي أن العلاقات في أية منظمة تأخذ إحدى الشكلين التاليين : التنظيم الرسمي — التنظيم غير الرسمي (على أن الدراسة تنصب دائما وغالبا حول التنظيم الرسمي) ، لذا يكون تمييز مبادئ التنظيم الإداري على أنماط التنظيم كما يلي :

أولا : تعريف النمط الرسمي للتنظيم الإداري :

- وهو ذلك البناء الهندسي لهيكل التنظيم الإداري الذي يتصف بالشرعية المستمدة من القوانين واللوائح أي أنه يستمد كيانه ووجوده من القاعدة القانونية بمعناها الواسع وهو يعتبر صورة معبرة عن تكوين الجهاز الإداري ، وإنطلاقا من ذلك فهو يتميز بالإستمرارية ووجود هياكل إدارية تم تصميمها وفقا لنوعية النشاط الذي تمارسه المنظمة والتي يتفق الأفراد على تأسيسها وتبرز فيه معالم السلم التصاعدي ، وتوضح المسؤوليات ، وتظهر العلاقات الرسمية بين شاغلي مختلف المستويات ، وتوزع الوظائف فيه على الأعضاء وفقا للإختصاص ونوعية العمل ؛ إذن فالتنظيم الرسمي هو الشكل القانوني للمنظمة الإدارية الذي يتسم بالصفة الشرعية (1) .

ثانيا : تعريف النمط غير الرسمي للتنظيم الإداري :

- إن التنظيم غير الرسمي يتمثل في القيم وشعور الأفراد وتصرفاتهم وهي أشياء لا تتحكم فيها قوانين رسمية مكتوبة وإنما تنبع من ضمائر الأشخاص وتستمد من أخلاقهم ومن البيئة التي يتفاعلون معها وهو يعتبر جزءا مكتملا للتنظيم الرسمي ومن هنا فهو لا ينشأ بقرار أو تشريع ولا يظهر على الخريطة التنظيمية ، فهو ينشأ كظاهرة إجتماعية لصيقة بالإنسان والتي لا يمكن توضيحها بطريقة رسمية مخططة بل هو تنظيم إجتماعي يتولد بصفة تلقائية ، ويرتب أنماط سلوك غير رسمية ويعني بتحليل العلاقات والتفاعلات والتناقضات التي تحدث بين العاملين من جهة ، وبينهم وبين القيادة الإدارية من جهة أخرى والتي تكون فيها العلاقات الرسمية غائبة .

(1) د. عمار بوحوش ، نظرية التنظيم ، مكتبة الشعب ، الجزائر ، بدون سنة ، ص : 24 .

-د- حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص : 37 .

- أنظر في هذا الصدد : HERBERT G . HICKS, organisations : theory and behavior, Tokyo : Mc graw-hill Kogakusha, 1975, pp . 62-80.

نقلا عن د. عمار بوحوش ، نظرية التنظيم ، المرجع السابق .

(2) د. عمار بوحوش ، المرجع السابق ، ص : 24-25 .

- إذن فهناك إختلاف كبير بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي الذي له أهمية خاصة يتحتم معها تحديد النظام الإداري للمنظمة ومن ثم وظيفتها الإجتماعية بمنتهى الدقة لأنه يجب الأخذ بعين الإعتبار الجانب غير الرسمي للتنظيم . على أن الأمر يختلف في التنظيمات الإدارية في النظم الإسلامية إذ نرى إختلاف وفروق كبيرة ومتنوعة بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي حيث أن سلوك الموظف داخل المنظمة هو نفسه خارج المنظمة تحكمه تعاليم الإسلام وأخلاقياته(1). وأن المنظمة الإدارية هي جزء من البيئة الإجتماعية الإسلامية الشاملة والتي لا تفصل بين السلوك الإداري الوظيفي للعامل في المنظمة وسلوكه الإجتماعي العام خارج المنظمة ، فهو لديه خلفية أخلاقية إسلامية توجه سلوكه وهنا يرتبط سلوكه داخل المنظمة بسلوكه خارج المنظمة ... وهذا الإلتزام الخلفي العقائدي هو الذي يوجه سلوك العاملين في المجتمع المسلم وفي المنظمة الإدارية في الدولة الإسلامية (2)

* وهنا كان لنا أن نتساءل عما إذا كان هناك خطر على التنظيم الإداري من وجود هذا النمط غير الرسمي للتنظيم بجوار النمط الرسمي ؟

- كان هناك توجه إلى إعتبار النمط غير الرسمي هو سلوك غير شرعي ويشكل خطرا على التنظيم الإداري وهو ما ذهبت إليه المدرسة التقليدية الشيء الذي نتج عنه فصل وظيفة التنظيم عن الشخص القائم بهذه الوظيفة ، ولكن سرعان ما تغيرت هذه النظرة القاصرة نتيجة الأبحاث والتطورات التي حصلت في عالم التنظيم حيث أصبح على ضوءها النمط غير الرسمي ظاهرة حتمية للإدارة والتنظيم وأصبحت العلاقات التي تنشأ داخل التنظيم ومع تطورها وإستمرارها تشكل دعامة العمل داخل الجهاز الإداري .

ومن هنا فكل من التنظيم الرسمي وغير الرسمي نمطان أساسيان للتنظيم الإداري لا يمكن لأحدهما أن يعيش من دون الآخر ولا يجب التركيز على أحدهما دون الآخر ، مع ملاحظة هامة جدا هي أنه على الإدارة أن تكون حذرة في تعاملها مع التنظيمات غير الرسمية وأن تعمل دوما على وضعها في إطارها الصحيح فلا يجب المبالغة في تقدير هذه التنظيمات حتى لا تفرض إرادتها وسيطرتها ، كما أنه لا يجب التقليل من شأنها أو محاولة القضاء عليها من دون مبرر (3) بل عليها الإعتراف بأشخصه وأن تقوم مثلا بتعيينهم في بعض المناصب كعضوية اللجان شرط أن تتوافر فيهم الكفاءة (4) .

ثالثا : التفرقة بين مبادئ التنظيم الإداري وأنماط التنظيم الإداري :

- إن كل من النمط الرسمي والنمط غير الرسمي للتنظيم يشكلان في النهاية ظاهرة التنظيم الإداري والإعتماد على النمطين المذكورين يؤدي في النهاية إلى بناء نظرية متكاملة للتنظيم الإداري ، وهما عبارة عن شكلان متكاملان يذوبان ويتصهران في النهاية ليعطيان التنظيم الإداري بمبادئه العلمية التنظيمية . على أن التنظيم الرسمي هو الجانب الذي يحظى بالدراسة التحليلية والقانونية والفكرية بإعتباره الجانب القانوني للتنظيم الإداري .

(1) د. إبراهيم فهد الغفيلي ، نحو منهج إسلامي لدراسة الإدارة ، القاهرة ، 1983 — ص: 16 - 17 .

(2) د. أحمد إبراهيم أبو سن ، نظرية الإدارة في الإسلام ، نظرية متكاملة لمعالجة السلوك الإداري ، المرجع السابق ، ص: 41 .

- د. سليمان محمد الطماوي ، عمر بين الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص: 422 وما بعدها .

(3) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 28 .

(4) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي نكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 364 .

- بينما المبادئ العامة للتنظيم الإداري هي في الأخير مجموعة القواعد والمبادئ التي يقوم عليها هذا التنظيم الإداري ومجموعة التوجيهات التي يركز عليها بصفة عامة لأنه مهما كان النمط رسمي أو غير رسمي فإنه في الأخير يكون لدينا ما يسمى بالتنظيم الإداري الذي يقوم على مجموعة من المبادئ العلمية : كالتخصص والرقابة ووحدة الأمر ... إذن فالتنظيم الإداري (النمط الرسمي) يتأثر بمجموعة من العوامل ويأخذ في تأسيسه مجموعة من القواعد من بينها المبادئ العامة للتنظيم الإداري التي يعتمد ويرتكز عليها هذا النمط من التنظيم ؛ فمن خلال تعريف التنظيم الرسمي نلاحظ أنه يتضمن مجموعة من المبادئ التي يرى أنصار هذا التنظيم أنه من الضروري تطبيقها والتمسك بها لكي يتحقق للتنظيم درجة أكبر من الكفاءة والفاعلية (1). وهو يركز على عدد محدد من المبادئ التي تحدد ملامح الصورة التنظيمية العامة لأي منظمة إدارية في إطار محدد من العلاقات الشكلية الرسمية (2) .

الفرع الثاني : تمييزها عن عناصر التنظيم الإداري :

- إن بعض الدراسات تناول مبادئ التنظيم الإداري بشيء من الربط والخلط والتداخل بينها وبين بعض العناصر التي لها أهمية كبرى في عملية التنظيم الإداري وذلك نظرا للتشابه والترابط بينهما ، لذا سنحاول في هذا الفرع تمييزها عن عناصر التنظيم الإداري بعد أن قمنا بتمييزها عن أنماط التنظيم الإداري في الفرع الأول :

أولا : المقصود بعناصر التنظيم الإداري :

- كما أسلفنا سابقا فالتنظيم الرسمي يهتم بالهيكل القانوني والتكويني للمنظمة الإدارية بمختلف مظاهرها وأشكالها لأنه يهدف إلى تحديد العلاقات وسبل الاتصالات ، و يهتم بتقسيم الأعمال وتوزيع الاختصاصات وغير ذلك من الأمور التي تشكل عناصر التنظيم الإداري ، هذه العناصر تعتبرها الدراسات التي تناولت التنظيم مقومات للتنظيم الإداري وتلعب دورا هاما في تصميم وبناء الهيكل التنظيمي للأجهزة الإدارية ، وهنا نقصد عناصر التنظيم الإداري باعتباره أهم العمليات الإدارية ولا نقصد عناصر الإدارة .

- حيث أن التنظيم الإداري ينطوي على مجموعة من العناصر الأساسية والتي تقوم عليها النظرية المجردة للتنظيم ، ولقد أرجع الأستاذ " هوأيت ليونارد " تلك العناصر إلى خمسة مظاهر أساسية وهي نفسها التي أوردها العميد " سليمان الطماوي " وهي كالتالي (3) :

(1) - الفرد ووظيفته : وذلك باعتبار أن الوحدة الأساسية التي يتكون منها كل تنظيم هي الوظيفة والموظف الذي يشغلها ، بحيث يمكن القول أن هيكل أي تنظيم إداري إنما يتكون من مجموعة من الوظائف والموظفين .

(1) د. علي الشريف ، الإدارة العامة " مدخل الأنظمة " ، المرجع السابق ، ص: .

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 272 .

(3) د. سليمان الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 31 وما بعدها .

(2) — تكوين الوحدات الإدارية : وأعتبرها الخطوة الثانية في كل تنظيم وهذه الخطوة تنطلق من محاولة تكوين الوحدات العاملة من العدد المناسب من الوظائف المناسبة وفقا لمقتضيات التخصص وتقسيم العمل ، وميز بين ثلاثة أنواع من الوحدات الإدارية :

— الوحدات (الإدارات) التنفيذية الرئيسية الهيئات (الإدارات) الفنية المساعدة الهيئات (الإدارات) الإستشارية .

(3) — تركيز السلطة وتفويضها : وهو عنصر يدور حول كيفية ممارسة السلطة الإدارية ؛ حيث أن الوظيفة الإدارية تقوم على أحد الأساسين وهما : المركزية الإدارية — واللامركزية الإدارية .

وذكر أن الأصل في السلطة الإدارية في نطاق أي منظمة تتركز قانونا في يد الرئيس والموظفون لا يستمدون إحتصاصاتهم عادة من القانون فقط بل كذلك على أساس التفويض الذي يتم نتيجة لتوزيع العمل وإحتراما للتقاليد العملية .

(4) — السلم الإداري : وأوضح أن كل تنظيم يجب أن يفرغ في قالب تدرجي توزع فيه السلطة والمسؤولية على درجات متعددة تربط قاعدة التنظيم بقمته ، مما يجعل الجهار الإداري وحدة متكاملة تعمل تحت سلطة أمرة واحدة .

(5) — التنسيق بين مختلف أجزاء المنظمة الإدارية:وهي ترتيب وظائف كل جزء من أجزاء المنظمة وتحديد علاقته بالأجزاء الأخرى ، وتنظيم كيفية أداء كل جزء لوظائفه وذلك بعدة طرق وصور (التنسيق يتم بعدة صور) ، وقد أدخل مبدأ مدى الرقابة ونطاق التمكّن ضمن هذا العنصر .

— أما الأستاذ حسين عثمان (1) فقد أبرز أن التنظيم الإداري يقوم على العديد من العناصر والمقومات من أهمها :

الجهاز الإداري — الوحدة الإدارية — السلطة الإدارية ، ولخص عملية بناء الجهاز الإداري في عدة خطوات وهي كالتالي : إنشاء الوظائف ، توصيفها ، ترتيبها ، تقسيمها ، وأحيرا شغل تلك الوظائف .

— كل هذه الخطوات تخضع لمبادئ التنظيم الإداري ؛ فقيما يخص تكوين الوحدة الإدارية فقد أعطى مجموعة من الأسس والمبادئ التي يعتمد عليها في هذا الصدد ومنها معيار الوظيفة ومعيار الإقليم ومعيار الإنتاج ومعيار العملاء ومعيار العملية

ثم قام بتقسيم هذه الوحدات بالنظر إلى طبيعة نشاطها إلى ثلاثة أنواع وهي : وحدات إدارية رئيسية — وحدات إدارية

مساعدة — وحدات إدارية إستشارية ، أما العنصر الأخير وهو السلطة الإدارية فميز بين ثلاثة أنواع منها : علاقات

السلطة التنفيذية - علاقات السلطة الإستشارية - علاقات السلطة الوظيفية .

(1) د. عبد الفتاح حسن ، الإدارة العامة ، المراجع السابق ، ص: 275 - 304 .

ثانيا : توضيح الفرق والاختلاف بينهما :

- إن العناصر التي قمنا بشرحها سابقا وتباينا ليست إلا أدوات نافعة في عملية التنظيم الإداري إذ لا توضح لنا كيف يتم التنظيم عمليا وفعليا ، فكل منظمة إدارية تتكون من وظائف وموظفين وتنقسم إلى وحدات ومستويات وتدرج فيها الوظائف في نظام هرمي وتوزع فيها السلطة ... ولكن كيف يتم تحديد وتنظيم كل حالة على حدى ؟ أو بعبارة أخرى ماهي المبادئ أو التوجيهات التي تحكم التنظيم الإداري بعناصره المختلفة ؟
- إذن فعناصر التنظيم الإداري هي الركائز والدعائم التي يقوم عليها أي تنظيم والتي لا يمكن بدونها تصور وجود تنظيم إداري ، ولكن المبادئ العامة للتنظيم الإداري هي التي تتولى وتختص بتنظيم وتحديد تلك العناصر ؛ فتقسم الوحدات الإدارية إلى رئيسية و مساعدة وأخرى إستشارية يكون إعمالا لمبدأ التخصص وتقسيم العمل ، إلى جانب أن تقسيم عنصر السلطة الإدارية إلى علاقات السلطة التنفيذية وعلاقات السلطة الإستشارية وعلاقات السلطة الوظيفية هو في نفس الوقت إعمالا لمبدأ التخصص وتقسيم العمل ومبدأ وحدة القيادة ومبدأ التدرج الهرمي ...
- ومن هنا نستطيع القول أن عناصر التنظيم الإداري تعتمد في وجودها على مبادئ التنظيم الإداري لأنها لا توضح لنا كيف يتم التنظيم فعلا مما يدفعنا إلى طرح سؤال حول المبادئ والتوجيهات التي تحكم التنظيم والتي تحدد لنا مثلا إذا كان من المفيد أن نأخذ في إدارة معينة بقاعدة التركيز الشديد للسلطة أو نحفف من حدتها ، ومدى الإختصاصات التي تترك للهيئات الإستشارية وللهيئات المساعدة ... (1) .
- ومن هنا فمبادئ التنظيم الإداري توجد في كل مرحلة من مراحل التنظيم الإداري وتدخل في تشكيل مختلف عناصره وبالتالي فهناك إختلاف بين المبادئ والعناصر بإعتبار أن المبادئ تمثل القواعد وأما العناصر فتمثل الوظائف التي تمارسها الإدارة في عملية التنظيم (2) .

الفرع الثالث : تمييزها عن أساليب التنظيم الإداري :

- لقد أوضحنا عند التطرق إلى تكيف وتحديد مبادئ التنظيم الإداري أن المركزية واللامركزية لا يعتبران من مبادئ التنظيم بل يمثلان أسلوبان أو صورتان للنظام الإداري في الدولة .
- فقد ولد التنظيم المركزي كأسلوب للتنظيم الإداري لضمان وحدة الإجراءات المطبقة في الدولة وذلك بمنح الإختصاص بإصدارها إلى جهة إدارية واحدة تضمن وحدتها وتناسقها وتجانسها ، وإلى جانب هذا الأسلوب للتنظيم ظهر هناك توجه يميل إلى التجزئة والتنوع في الإجراءات المطبقة داخل الدولة وذلك بتنوع وتعدد المجموعات الإجتماعية والأخذ بعين الإعتبار العوامل الجغرافية أو التاريخية أو مجموعة سكانية وهو ما نسميه باللامركزية الإدارية (3) .

(1) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، المراجع السابق ، ص: 69 .

(2) د. عمرو غنم ، د. علي الشرفاوي ، تنظيم إدارة الأعمال " الأسس والأصول العلمية - مدخل تحليلي - " ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان طبة 1980 - ص: 40 .

(3) -CH . DEBBASCH. institutions et droit administratif. paris. P. U. F. 1986. p. 197.

- د. حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1980 - ص: 6-14 .

- د. جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1978 - ص: 10-14 .

- فالمركزية الإدارية هي قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على تمثل الحكومة المركزية وهيمنتها وإستئثارها بكل السلطات التي تخولها لها الوظيفة الإدارية ، وبالتالي فهي تقوم على تركيز السلطة بين أيدي الحكومة المركزية فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة الموجودة في الدولة ، كما أنها تقوم على خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية ، وهي تأخذ إحدى الصورتين إما التركيز الإداري ، وإما عدم التركيز الإداري الذي يقوم أساسا على تفويض الصلاحيات لهيئات غير مركزية (1) .
- أما اللامركزية الإدارية فهي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية تخضع في ممارستها للوظيفة الإدارية لإشراف ورقابة السلطة المركزية ولا تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا ... واللامركزية الإدارية صورتان هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية لذا تقتزن اللامركزية الإدارية بنظرية الإدارة المحلية التي تعني ترك إدارة شؤون الإقليم إلى هيئة منتخبة من قبل سكان الإقليم وتحت رقابة وإشراف السلطات المركزية (2) ، وهي تقوم على الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة وأن يعهد بممارسة هذه المصالح إلى هيئات محلية (3) .
- إذن تعد كل من المركزية واللامركزية أسلوبا من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية في إطار الدولة الواحدة ، وبشكل كل منهما صورة وأسلوب من أساليب التنظيم الإداري ، ولقد أخذت الدولة الحديثة ومن قبلها الجماعات الشريفة بهذه الصورة من صور التنظيم الإداري (4) حيث أن الدول في أول نشأتها تميل إلى الأسلوب المركزي ولكن تتحول عنه تدريجيا بعد أن تستقر الأمور وبعد أن تنتقل الدولة من طور السلطة إلى طور الخدمة * ومن هنا نستطيع القول أن ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة يتحاذها نظامين متعارضين ؛ يرمي أحدهما إلى تركيز هذه الوظيفة في يد سلطة إدارية واحدة وهو النظام المركزي ، بينما يهدف الآخر إلى تجزئة وتوزيع هذه الوظيفة بين عدة سلطات إدارية وهو الأسلوب اللامركزي حيث تجتهد كل دولة من الدول من أجل الوصول إلى أفضل الأسس و المبررات و المبادئ وأدق القواعد و الأساليب الفنية والقانونية لتحديد نطاق ومدى كل من نظام وأسلوب المركزية الإدارية ، ونطاق ومدى نظام وأسلوب اللامركزية الإدارية (5).

(1) - CHABANE BENAKZOUH : la déconcentration en Algérie . thèse pour le doctorat en droit . université d'Alger . institut de droit . 1978 . p . 93-94 .

(2) - A . DELAUBADERE : traité de droit administratif . paris . L.G.D.J . 1984 . Tome I . p.92 .

(3) - G. VEDEL et DELVOLVE . droit administratif . P.U.F. 1984 . p . 850 .

(4) -د. علي حطار ، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية ، مجلة الحقوق ، س 13 ، العدد 1 و 2 — 1989 ، ص: 119 .

* وطبقا لذلك فقد فرضت ظروف الدولة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه أسلوب المركزية في الحكم بل أنه قد سلك أسلوبا مركزيا متطرفا لا نكاد نجد له مثالا في التاريخ لأن نشاط الدولة كان عسكريا في الأول وفي مثل هذا الجو تكون المركزية أمرا مفروضا وحي وإن كانت اللامركزية أفضل أسلوب للإدارة فإن ذلك منوط بتوفر ظروف معينة من الاستقرار والانصراف إلى الحياة المدنية وكل ذلك لم يكن ميسرا . ومع ذلك إستطاع عمر بن الخطاب تحقيق الكثير من المنجزات ...

- أنظر د. سليمان محمد الطماوي ، عمر بن الخطاب وأصول الإدارة والسياسة الحديثة ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق .

(5) -د. عمار عرابدي ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984 — ص: 114 .

- ومن هنا فالتنظيم الإداري كظاهرة تنظيمية يعتمد على المبادئ العلمية أيا كان أسلوب التنظيم في الدولة مركزي أو لامركزي ، فهو في تنظيمه ومختلف مراحله يعتمد على تلك المبادئ فنجد مبدأ وحدة القيادة ونلاحظ تطبيق لمبدأ تلامز وتوازن السلطة و المسؤولية في الهيئات المركزية وكذا في الهيئات المحلية ، ونجد أن تلك الهيئات تحكمها قواعد المساواة والإستمرارية و التكيف مع الظروف ومبدأ الحياد ، كما نجد تفاوت في تطبيق مبادئ أخرى كمبدأ الرقابة ، ومبدأ السلم الإداري فالوظيفة في نطاق المركزية تمارسها أجهزة متخصصة (مبدأ التخصص) مما يؤدي إلى وحدة نمط النظام الإداري وإقامة أسلوب التدرج الإداري الذي يشمل مجموعة من الدرجات المتناسقة ترتبط بالسلطة الرئاسية ، أما في المجموعات المحلية فنجد الهيئة التي تسير الإقليم وتنظم مصالحه هي مجموعة منتخبة من سكان الإقليم وهي هيئة جماعية تداولية أو كما يطلق عليها (القيادة الجماعية) ...

- المبحث الثالث : أهم المبادئ العامة للتنظيم الإداري المتفق عليها :

- رغم اختلاف الآراء حول تلك المبادئ سواء في مضمونها أو تحديد وحصر عددها ، وإختلاف النظر حول أهمية أو عدم أهمية بعض المبادئ ... إلا أن ذلك لم يمنع من إتفاق معظم الكتاب على عدد من المبادئ التنظيمية والتي لقيت قبولا واسعا من غالبية المهتمين بالتنظيم وإن كانت تعتمد أساسا على المفاهيم التقليدية ، وأصبحت تشكل قواعد وأسس من الضروري تطبيقها والتمسك بها لكي يتحقق للتنظيم درجة أكبر من الكفاءة والفاعلية ، وسنخصص لكل منها مطلبنا خاصا وهي كالتالي :

- 1 - مبدأ التخصص وتقسيم العمل .
- 2 - مبدأ تلازم وتوازن السلطة والمسؤولية .
- 3 - مبدأ وحدة القيادة .
- 4 - مبدأ حدود التمكّن ونطاق الرقابة .
- 5 - مبدأ التدرج الإداري .
- 6 - مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة .
- 7 - مبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد .
- 8 - مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتطور بتغير وتطور الظروف .
- 9 - مبدأ حياد الإدارة .

المطلب الأول : مبدأ التخصص وتقسيم العمل :

- إن فكرة التخصص من أقدم الأفكار التنظيمية على الإطلاق فهي قديمة قدم الجماعات الإنسانية ، ولكن التخصص كظاهرة علمية ترتبط بالثورة الصناعية من ناحية ، وأبحاث وأفكار كل من " فايول " و " تيلور " من ناحية أخرى ... ومعنى التخصص قريب في جوهره من تقسيم العمل بالمعنى الذي قصده " فايول " والذي كان يهدف من ورائه أن يقوم العامل الواحد بجزء من العمل يتقنه ويتخصص فيه ويعتاده مما يسمح بأدائه بأقل جهد وتكلفة ... مما دعا البعض إلى إعتبار أن مبدأ التخصص هو من المبادئ الاقتصادية وليس من مبادئ الإدارة والتنظيم .

ويتصل التخصص إتصالا وثيقا بتقسيم العمل وأصبحا يشكلان مبدعا واحدا ؛ ولكن ما المقصود بالتخصص وتقسيم العمل ؟ وما هي المعايير والأسس المحددة لهذا الغرض ؟ وهو ما نتطرق إليه الآن بشيء من الشرح :

الفرع الأول : المقصود بالتخصص وتقسيم العمل :

- يقصد بالتخصص وتقسيم العمل توزيع العمل والأشطة والوظائف في كل متكامل وإسنادها إلى تنظيم واحد يباشرها دون سواها مما يسهل عليه أدائها بإتقان وفعالية... ومن مدلول هذا المبدأ أيضا عدم إحتواء كل وظيفة من الوظائف التي يشتمل عليها التنظيم لأكثر من عمل واحد ، على أن يسند هذا العمل إلى الموظف الذي يتفق العمل وقدراته ودراساته وخبراته وميوله... أي إلى الشخص الذي يكون أقدر من غيره على مباشرة تلك الإختصاصات ، ومن ثم فتطبيق هذه الفكرة تجدها تطبيقات على مستوى العمل داخل المنظمات الإدارية .

- إن هذا المبدأ كما أشرنا إليه سابقا قد وجد أولا في نطاق المشروعات الخاصة ثم سرعان ما إنتقل إلى نطاق الإدارة العامة نظرا للتطور الحاصل في الأبحاث الفكرية للإدارة العامة من جهة ، ومن جهة أخرى لتطور وتشعب وظائف الإدارة وظهور أهمية هذا المبدأ ، لذا إهتمت الدراسات والأبحاث الفكرية بالسعي نحو تأصيل علمي وموضوعي لتلك الفكرة كمدخل أساسي في عملية التنظيم (1) .

إن هذا المبدأ يتفق وطبيعة الإنسان وقدراته وخبراته ومؤهلاته لأن تقسيم العمل يؤدي إلى توزيع الوظائف على الموظفين كل حسب إختصاصاته ومعرفته وتكوينه الشيء الذي يؤدي إلى مجموعة من المزايا والآثار التي تعطي للتنظيم فاعلية أكبر ومن بين تلك الآثار والمزايا نذكر ما يلي :

- إن هذا المبدأ من شأنه أن يحدد ويوضح واجبات كل موظف وحدود سلطانه ومسؤولياته ويعلم ما عليه من واجبات وما له من حقوق ، فلا يتعدى البعض على إختصاصات البعض الآخر وتخفى نتيجة لذلك ظاهرة شيوع المسؤولية ، لذا إقترح الحبير " سنكر " أن تضع كل مصلحة كتب تدين فيه واجبات ومسؤوليات وحقوق وصلاحيات كل موظف . إذن فهناك آثار إيجابية على العامل لا تتوقف على إجادته للعمل ، بل أيضا على تطويره ومحاوله إبتكار وسائل جديدة لأدائه وتطوير نوعيته وتبسيط إجراءاته وخفض تكاليفه ، وهناك آثار إيجابية من جهة أخرى على التنظيم ككل تتمثل في الأخص في إعطائه ديناميكية وفعالية .

- وأخيرا لهذا المبدأ أثر هام يتعلق بمنع الإستبداد بالسلطة ؛ حيث أن الموظف لا يستحوذ طبقا لهذه الفكرة على أكثر من عمل واحد يختص ويتخصص فيه شأنه شأن أي موظف آخر ، لذا تنتفي ظاهرة الإستبداد بالسلطة والتسلط والهيمنة على مختلف السلطات والصلاحيات والوظائف .

(1) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 172 .

- فمهنة الطب مثلا تتركز بما تتضمنه من تخصصات مختلف وما تتضمنه من أطباء وممرضين وأخصائيين في وزارة الصحة التي تباشر مهامها على مستوى كافة الوحدات الإدارية في الدولة ، ونفس الشيء ينطبق على مهنة التعليم التي تتركز في وزارة التربية ، ومهنة القانون التي تتركز في وزارة العدل ... ويطبق هذا المعيار في توزيع العمل داخل الوزارة نفسها فوزارة الصحة تتضمن قسما للتحليل وآخر للصيدلة وآخر للأشعة وآخر للأمراض المتنقلة ، وتتضمن مصالح وأقسام لشؤون العمال ، وآخر للشؤون القانونية والمنازعات وآخر للموارد المالية والبشرية ... ووزارة الفلاحة تتضمن أقساما للإنتاج الفلاحي وقسم للإنتاج الحيواني وقسم للتسويق وقسم للتخزين ، ومصالح العمال ومصالح الشؤون التقنية و مصالح المنازعات ...

إذن فهذا المعيار يمتاز بالبساطة وإمكانية تطبيقه بسهولة ويحقق تنسيق أفضل بين مختلف الأقسام والوحدات ، كما أن التقسيم الذي يقوم عليه هذا المبدأ هو تقسيم منطقي أثبتت التجارب المختلفة صحته (1) لأنه يؤدي إلى وفورات اقتصادية في النفقات والوقت والمجهود ، وحتى أن تجميع المتمين إلى مهنة واحدة في إطار واحد ينمي لديهم الإحساس بالانتماء إلى تلك المهنة وكل ذلك ينعكس إيجابا على الوحدة الإدارية .

- ومع ذلك يؤخذ على هذا المعيار صعوبة تقسيم الاختصاصات الإدارية على هذا النحو من الناحية العملية ، إضافة إلى ما يسببه ذلك التقسيم من تنشيط للصراع والجدل بين أصحاب المهنة الواحدة ويؤدي إلى خلق تكتلات مهنية تباشر ضغطا على السلطات السياسية ، إضافة إلى عدم مناسبة هذا المعيار للتقسيم في المشروعات الكبيرة والتي تغطي مساحة جغرافية واسعة ؛ لذا تبدو الحاجة إلى تقسيم من نوع آخر وهو التقسيم على أساس جغرافي أو أساس إقليمي (2) .

ثالثا : معيار الإقليم أو المعيار الجغرافي : أهمية هذا التقسيم تظهر عندما نواجه مشكلة تنظيم مشروع يغطي مساحة واسعة قد تمتد إلى إقليم الدولة كله وقد ينعدي هذا النشاط إقليم الدولة الواحدة ويمتد إلى عدة دول ، وهو يعني تجميع كافة الأنشطة التي تخص منطقة أو إقليما محددًا وإسنادها إلى وحدة إدارية معينة تتولى تنفيذ تلك الأعمال في تلك المنطقة أي تخصيص إدارات لتقديم الخدمات للأفراد في مواطنهم بدلا من الانتقال إلى العاصمة ، ومن صور تطبيق هذا المعيار إنشاء بعض الشركات فروعها في مختلف أنحاء البلاد ، وإنشاء الوزارات فروعها وإدارات ومديريات لها في كافة مناطق الدولة (مثل : مديريات التربية ومديريات الصحة ومديريات الأمن ...) وحتى بالنسبة للتفصيليات والسفارات في الدول المختلفة والتي تعتبر فروعها لوزارة الخارجية .

- إن تقسيم العمل طبقا لهذا المعيار ينفق في الواقع مع ما يسمى بعدم التركيز الإداري لأن هذه الفروع والإدارات الموجودة في الأقاليم تختص باختصاصات الوحدات المركزية ونظرا لتابعة لها ولسيطرتها وتحت إشرافها ورقابتها ، كما أن من تطبيقات هذا المعيار أيضا ما يعرف بنظام الإدارة المحلية حيث تبدوا الفكرة أكثر وضوحا في الدول ذات النظم الفيدرالية (3).

(1) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 84 ، 85 .

(2) - مجلة العلوم الإدارية - العدد 2 ، ص: 43 .

(3) أنظر في هذا الصدد :- د. محمد بطيخ رمضان ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية " دراسة تحليلية " ، مؤسسة العين ، أبو ظبي - 1988 .

- د. حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1980

- ومن مزايا هذا التقسيم إمكانية التصرف السريع في موقع العمل وإخاذ القرار الرشيد الذي يراعي في إتخاذ الإعتبارات المحلية الشيء الذي يؤدي إلى تحقيق مستوى مرتفع من التنسيق في تقديم الخدمات وفي الرقابة عليها وتنوع طرق وأساليب ممارسة الأعمال الإدارية وذلك تبعاً لطبيعة ومستوى سكان كل منطقة ، وجعل الفرع مكاناً للتدريب ومجالاً لظهور عناصر قيادية جديدة ... وما يمكن قوله بالنسبة للمشروعات والمنظمات العامة يصح أيضاً للمشروعات الخاصة .
أما فيما يخص الإنتقادات الموجهة إليه فممكن القول أن معظمها هي الإنتقادات التي توجه للنظام اللامركزي ، على أن أهم نقد يتمثل في أنه في ظل هذا المعيار يصعب إتباع سياسات إدارية قومية ويبعد التنظيمات الإقليمية عن الرقابة المركزية (1) .

رابعاً : معيار العملاء : يرتكز هذا المعيار على فرضية مفادها أن فئات الناس ليست على مستوى واحد من حيث الإحتياجات ؛ فالرجال لهم إحتياجات ليست للنساء ، ونفس الشيء بالنسبة للأطفال والمرضى السكري إحتياجات معينة تختلف عن إحتياجات مرضى آخرين ... وبالتالي إذا كان الناس ذو إحتياجات متباينة فإنه يمكن تقسيم العمل على أساس إختلاف حاجات الزبائن والعملاء ، ومن هنا يتم توزيع العمل بين مختلف الوحدات الإدارية على أساس طوائف المتعاملين ومعنى ذلك أن الأعمال التي هم فئة يسند أمر مباشرتها إلى إدارة واحدة فكافة الأنشطة التي تخص الشباب تقوم بها وزارة الشباب ، ونفس الشيء فيما يتعلق بشؤون العمال ، وكذا إدارة رعاية العجزة والمعوقين ومرضى السكري ... وهذا التقسيم يسمح بمواجهة المتطلبات المختلفة لكل مجموعة من المستفيدين على حدى ، بحيث يقتصر تعامل الفرد على إدارة واحدة متخصصة في مباشرة كافة الأعمال التي يرغب فيها بدلا من التردد على عدة إدارات ، وتظهر الأهمية أكثر بالنسبة لفئات معينة كالمعوقين والأيتام ...

- إلا أن هذا المبدأ يعاب عليه أنه في حالة الأخذ به يجعل التنسيق أكثر صعوبة لاسيما أن هذا الأساس لا يظهر منفردا بل يزدوج عادة بأسس أخرى (2) حيث أن هناك حاجات مشتركة ولازمة وضرورية لجميع المواطنين كالكهرباء والغاز والماء ... وبالتالي فتعاملهم لا يقتصر على إدارة أو منظمة معينة ، بالإضافة أن العمل بهذا التقسيم يؤدي في الواقع إلى كثرة وتعدد المنظمات الإدارية نظرا لكثرة طوائف المستفيدين مما يؤدي إلى التشابك والإزدواجية في المهام بين تلك التنظيمات .

- **خلاصة وإستنتاج :** إذن وكما رأينا فإن كل معيار من تلك المعايير يتضمن عددا من المزايا وعددا آخر من العيوب و الإنتقادات ؛ لكن السؤال الأهم هو : أيا من المعايير أفضل من وجهة نظر الكفاءة ؟ وعلى أي أساس يتم تفضيل أحدهما عن الآخر ؟

(1) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 180 .

(2) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 87 .

-د. محمد بطيخ رمضان ، المرجع السابق ، ص: 178 .

- نلاحظ أن مبدأ التخصص ونقسيم العمل لا يساعدنا على الإختيار ولا يحدد الشروط التي تساعد على ذلك وهو ما دفع " سيمون " كما أشرنا سابقا بالقول أن بساطة هذا المبدأ ليست إلا بساطة خادعة تخفي غموضا أساسيا، ولا يحتوي على الفكر السليم الذي يساعد الإداري في عملية الإختيار والمفاضلة بين أشكال وأساليب التخصص المختلفة (1) .

- وحسب رأينا فإن تفضيل أي معيار على آخر يرجع إلى ظروف كل حالة على حدى وما يحققه في خصوصها من مزايا وما يتجنبه من عيوب ؛ على أنه من النادر أن نجد تطبيق معيار واحد فقط في الواقع العملي إذ غالبا ما يتم الدمج بين معيارين أو أكثر ، مع ملاحظة هامة وهي أن معيار الهدف يعد هو المعيار الرئيسي والمفضل لدى معظم التنظيمات الإدارية حيث يتم تقسيم العمل طبقا لهذا المعيار إما منفردا وإما مع معيار آخر أو أكثر .

ومن ناحية أخرى هناك حالات يصعب فيها تحديد المعيار الذي قام عليه تقسيم العمل بل أحيانا لا يوجد معيار على الإطلاق وينتفي التأسيس المنطقي الذي يقوم عليه تخصص الإدارة ، فلا يفسر التخصص حينها إلا لإعتبارات تاريخية أو بالظروف الخاصة بكل بلد أو للعرف أو أن يكون لشخصيات ذوي المناصب الهامة دورا كبيرا في ذلك التقسيم (2) .

(1) د. علي السلمى ، تطور الفكر التنظيمى ، المرجع السابق ، ص: 83 .

(2) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظام الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 181 .

-FELIX A. NEGRO : modérant public administration, New – York, 1965, p. 104.

نقلا عن د. عمار بوحوش ، نظرية التنظيم ، المرجع السابق ، ص: 26 .

المطلب الثاني : مبدأ تلازم وتوازن السلطة والمسؤولية :

- إن هذا المبدأ يعتبر من الأمور الأساسية لكل تنظيم إداري وهذا ما أشار إليه صراحة " فريدريك تايلور " عند حديثه عن التنظيم في إدارة الأعمال (1) ، حيث ذكر أن حسن التنظيم الإداري يقتضي تلازم السلطة والمسؤولية في كافة المستويات الإدارية للمنظمة وهو الجانب الأول لهذا المبدأ ، أما الجانب الثاني له فهو التوازن والتناسب بينهما .
لذا سنقوم بدراسة تلازم السلطة والمسؤولية (فرع أول) وفي (الفرع الثاني) توازن السلطة والمسؤولية .

الفرع الأول : تلازم السلطة والمسؤولية :

- إن السلطة تحمل دائما في طياتها المسؤولية بصرف النظر عن حائزها لذا يقال حيث توجد السلطة توجد المسؤولية وحيث تنتفي السلطة تنتفي المسؤولية ، لذا يجب أن يمنح الموظف قادرا من السلطة لتحقيق الأهداف المطلوبة وأن يسأل ذلك الموظف بقدر ما منح من سلطة ، بمعنى أنه من غير الجائز تحميله مسؤوليات تفوق ما عهد إليه من سلطات وهما عنصران متلازمان ويسيران معا في كافة المستويات الإدارية ، إذن فمقومات هذا المبدأ هما السلطة والمسؤولية (2) .

أولا : السلطة : يستخدم معنى السلطة بمعاني مختلفة بواسطة علماء الإدارة ؛ إلا أن التعريف التقليدي لها هو " أنها قوة قانونية أو شرعية ، وهي حق إصدار الأوامر أو القيام بالتنفيذ ... أو كما تطبق في الوظيفة الإدارية حيث تعني الحق أو القوة لإصدار القرارات أو الأوامر إلى الآخرين ليقوموا أو ليكفوا عن القيام بأوجه النشاط التي يراها أصحاب السلطة لازمة لتحقيق أهداف المشروع أو الإدارة " (3) ويقصد بها كمصطلح مجرد القدرة على فرض الإرادة على الآخرين ، وإذا طبقنا هذا المعنى على السلطة الإدارية لأصبح المقصود منها قدرة الرئيس الإداري على فرض إرادته بما يتخذه من قرارات في حدود إختصاصاته على مرعوسيه وما يقوم به من أعمال وواجبات ، وهي بهذا المعنى تمثل أمرا حيويا للإدارة وذلك بما تنشئه من علاقات رأسية بين الرؤساء والمرؤوسين ؛ فعن طريق تلك العلاقات يمكن تحديد الطرف الذي له الحق في إصدار الأوامر ، وبذلك يتحقق التناسق والترابط بين مختلف أوجه النشاط الذي يباشره التنظيم (4) .

- وهل معنى ذلك أن السلطة تكون حكرا على الرؤساء فقط ؟ - الإجابة تكون بالنفي وذلك لأن جميع الأفراد داخل التنظيم يتمتعون بالسلطة ، إلا أنها تتفاوت بحجم وأهمية الموقع الذي يوجد فيه الموظف لكنها تبدو أكثر تحسيدا وظهورا في القيادات الرئاسية العليا .

(1) - د. لدول أورفيك ، عناصر الإدارة ، ترجمة على حامد بكر ، المرجع السابق ، ص: 73 .

- مقال لدكتور : مصطفى صبحي السيد ، مسؤوليات القيادة الإدارية ، مجلة العلوم الإدارية ، ص 36 ، العدد الأول ، 1994 - ص: 55-57 .

- د. سليمان محمد الطماوي ، الوحي في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 80 .

(2) - د. فريد راغب النجار ، نظم والعمليات الإدارية والتنظيمية " مدخل نظرية النظم مع تطبيقات عربية " ، وكالة المطبوعات ، الكويت ، الطبعة : الثانية

1977 - ص: 186 .

- د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 349 .

(3) - د. حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية ، دراسة نظرية تطبيقية ، المرجع السابق ، ص: 53 .

- د. عمرو غنيم ، د. علي الشرفاوي ، تنظيم إدارة الأعمال " الأسس والأصول العلمية " ، مدخل بنبي - المرجع السابق ، ص: 423 .

(4) - د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 194 .

- ولنا كذلك في هذا الصدد أن نتساءل عن أساس قبول المرؤوس لسلطة الرئيس؟ أو ما هو أساس إطاعة المرؤوس لأوامر الرئيس وقبول سلطته؟
- إن ذلك يرجع إلى أساس أو سبب قانوني يتمثل في قبول المرؤوس الإنخراط في السلك الوظيفي بما يتضمنه من تنظيم وتدرج هرمي يقوم على أساس التبعية الرئاسية ، وكذا واجب إطاعة أوامر الرئيس وبالتالي تعتبر السلطة مفروضة أو ما يطلق عليها السلطة الرسمية أو سلطة المنصب المستمدة من المركز الوظيفي (1) .
- إلا أن جانبا من الفقه يرى أن قبول السلطة لدى الأفراد داخل التنظيم الإداري يكمن في المرؤوسين أنفسهم وإستعدادهم لقبول السلطة المفروضة عليهم لإعتبارات الإحترام والتقدير للشخص مصدر القرار والأوامر وأهمية وظيفته في التنظيم .
- إذن يمكن القول أن كل تلك العناصر والمؤثرات ترتبط بدرجة ونطاق قبول السلطة من قبل المرؤوسين فحتى وإن كانت هناك سلطة رسمية نابعة من المركز الوظيفي فإنه لا يمكن إغفال الجوانب النفسية والاجتماعية لها ، بحيث يجب أن تتسم هذه السلطة الرسمية بالإضافة إلى كونها ظاهرة قانونية وأخلاقية أن تكون ظاهرة إنسانية ونفسية تلقى تفهم الرؤساء لحاجات المرؤوسين والرضاء والقبول من جانب المرؤوسين (2) .
- ثانيا : المسؤولية :** إن فكرة المسؤولية جاءت كتقييد لممارسة السلطة أو لنقل كضمان لمباشرة الموظف السلطة الممنوحة له في حدود القوانين واللوائح التي تحدد تلك السلطة ، وكل تجاوز أو إنحراف في إستعمالها يؤدي إلى قيام مسؤوليته لأنه إذا لم تكن هناك مسؤولية كان هناك إستبداد وتجاوز في السلطة ، وهو ما يدفعنا للإشارة إلى المبدأ السابق والذي يقضي أن " لا مسؤولية بلا سلطة ، وأنه لا سلطة بلا مسؤولية " .
- إذن فالمسؤولية تعني إلتزام الموظف بالأعمال والإختصاصات الموكلة إليه في الإطار الشرعي أو القانوني والإلتزام بفعل شيء أو إنحاز نشاط ما وتحمل تبعية ما يترتب على هذا الأداء من سلوك ، فالمسؤولية تتضمن جانبيين أولهما الإلتزام بأداء عمل أو نشاط ما حسب الخطط والبرامج الموضوعة وثانيا محاسبة هذا الملتزم إذا إمتنع عن القيام بإلتزامه ... فالإلتزام خلاصة وجوهر المسؤولية (3) التي توزع على درجات تزداد في الصعود من القاعدة إلى القمة مما يسهل تتبع العمليات الإدارية ، ووضوح العلاقات في التنظيم وسيطرة سلطة أمرة واحدة على التنظيم .
- ومن هنا نستطيع القول أن السلطة والمسؤولية عنصران متلازمان وسييران معا في كافة المستويات الإدارية ، ذلك أن الموظف يمنح قدرا من السلطة والإمكانات المادية والوسائل القانونية لتحقيق أهداف التنظيم على أن تكون مسؤوليته بقدر ما منح من سلطة ، وبالتالي لا بد أن تسير السلطة والمسؤولية معا في جميع المستويات .

(1) د. محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1974 - ص: 193 .

-د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 378 .

(2) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 198 .

(3) د. أحمد رشيد ، الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص: 161 .

الفرع الثاني : توازن السلطة والمسؤولية :

- إن الجانب الثاني لهذا المبدأ هو توازن السلطة والمسؤولية لأنه في الواقع لا يكفي التلازم فقط بل يجب أن يكونا العنصرين السابقين متناسبين ؛ بمعنى أن يكون مدى المسؤولية مناسباً لما زود به الموظف من سلطة فلا يجوز تحميله مسؤوليات تفوق أو تقل عما زود به من سلطات أو ما بين يديه من وسائل ، بل على قدر السلطة تكون المسؤولية (1).
- كما لا تجوز مسألته عن نتائج أعماله إلا في حدود ما زود به من سلطات لمباشرة تلك الأعمال إذن لا يمكن محاسبته أو إدانته عن إختصاصات لا سلطة له في ممارستها ومباشرتها ، لأنه إذا كان الوضع على عكس ذلك فإنه يتناقى مع مبادئ العدالة والمساواة ... ولكن أحيانا قد يمنح الموظف سلطات تفوق كثيرا الإختصاصات الوظيفية المكلف بها فيعمد إلى إساءة إستعمالها مما يؤدي إلى تميع المسؤولية لهذا كان من الأهمية الكبرى تعادل كل من السلطة والمسؤولية في كافة المستويات ، بحيث لا يأخذ شكلهما شكلا خاطئا ولكي يسير العمل يسير في الجهاز الإداري (2) .
- ولكن تبدوا أهمية مبدأ التناسب والتلازم بين عنصرى السلطة والمسؤولية ليس فقط لتحقيق العدالة والمساواة في الجهاز الإداري وإنما أيضا كأساس للتنظيم الإداري السليم ومبدأ من المبادئ الهامة في الإدارة العامة وذلك لما يحققه هذا المبدأ من سير منتظم وإنجاز سريع لمختلف أوجه نشاط المنظمة الإدارية ، وتكفل هذه القاعدة في الواقع التنسيق والترابط بين مختلف وحدات التنظيم الإداري وتشكل ضمانا أكيدا لعدم تجاوز السلطة (3) .

(1) د. سليمان محمد الطماوي ، الوحيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 81 .

(2) الأستاذ : لندول أورقيك ، عناصر الإدارة ، ترجمة على حامد بكر ، المرجع السابق ، ص: 72 .

(3) - مقال للدكتور : مصطفى صبحي السيد ، مسؤوليات القيادة الإدارية ، مجلة العلوم الإدارية ، ص 36 ، العدد الأول ، 1994 - ص: 57 .

- د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 200 .

– المطلب الثالث : مبدأ وحدة القيادة :

– يقصد بمبدأ وحدة القيادة والتوجيه خضوع الجهاز الإداري ككل وكل وحدة من وحدات التنظيم الإداري لقيادة أو رئاسة واحدة ، وأن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في مصدر واحد لذا فهذا المبدأ يتضمن هو الآخر جانبين :

– الفرع الأول : مبدأ وحدة القيادة ومبدأ وحدة التوجيه :

أولا : وحدة القيادة : كان لتطور وظيفة الدولة وتشعب أنشطتها وتنوع أهدافها الأثر المباشر على البناء التنظيمي للجهاز الإداري الذي يتولى مباشرة تلك الأنشطة إذ أصبح هذا البناء يتسم بالتنوع والتعدد ، ومن ثم بالتضخم والتعقيد فظهرت عدة تنظيمات إدارية وعدة مؤسسات وهيئات مستقلة على المستوى المركزي واللامركزي .

إن هذا التنوع والتعدد على هذا النحو قد يؤدي إذا ما تركت كل وحدة وشأنها في رسم سياستها والتخطيط لها وتنفيذها إلى التضارب والتداخل في الاختصاصات مما ينكس سلبا على الجهاز الإداري ... لهذا جاء مبدأ وحدة القيادة كضرورة حتمية ، وإقتضى الأمر أن تكون هناك سلطة عليا واحدة (1) .

– ويقصد بهذه القاعدة أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في نطاق منظمة معينة في مصدر واحد بحيث لا يتلقى الرؤوس أوامره إلا من رئيس واحد ، وقد طبقت هذه القاعدة في نطاق التنظيمات العسكرية ثم طبقت أيضا في التنظيمات

الإدارية والمدنية ، وليس المقصود من هذه القاعدة أن تنحصر كافة السلطات في شخص واحد فهذا غير ممكن عملا ولكن يقصد بها أن تنحصر سلطة الأمر في كل مستوى من المستويات في رئيس واحد يتولى الإشراف والتنسيق والتوجيه لأعمال كافة الموظفين وهو ليس حقا أو امتيازاً مطلقاً للرئيس الإداري وإنما هو إختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة (2) .

– إذن فهذا المبدأ يضمن وحدة الشخص الذي يصدر الأوامر والتعليمات إلى كل رؤوس تفاديا للإضطراب والإرتباك في العمل ولتجنب تمييع المسؤولية ومحاولة التخلص منها ، وهذه الرئاسة قد تعقد مثلا للوزير بالنسبة للوزارة ، أو الرئيس الأعلى بالنسبة للمصلحة أو الإدارة ... لهذا يقول "فايول" والذي يرجع إليه الفضل في إظهار هذا المبدأ أن تعدد الرئاسة بالنسبة لشخص واحد يؤدي إلى فشل المشروع ويضرب مثلا على ذلك بقوله أن الجسم الذي له رأسان يتعذر عليه أن يعيش ، على عكس "تايلور" الذي كان لا يأخذ بمبدأ وحدة الرئاسة حيث كان يأخذ ويرى بضرورة تعدد الرئاسة .

والشيء الذي يقال على وحدة القيادة على مستوى المنظمة الإدارية يمكن أن يقال على وحدة القيادة على مستوى الدولة حيث لا بد من وجود قيادة عليا تشرف على الوزارات المكونة للجهاز الإداري وتنسق فيما بينها حتى لا تسير كل وزارة في إتجاه مغاير للوزارات الأخرى .

(1) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 120 .

(2) د. عمار عوايدي ، مبدأ تدريج فكرة السلطة الرئاسة ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 – ص: 216 .

- على أن هذه السلطة والقيادة تختلف باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة ؛ ففي النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية تتكون هذه السلطة من عضوين هما رئيس الدولة ورئيس الحكومة أو الوزارة إلا أنه في الواقع نجد عدم مسؤولية رئيس الدولة إذ لا يتولى من السلطة التنفيذية سوى جانبها الإسمي ، أما في النظام الرئاسي فإن السلطة الإدارية العليا تتمثل أساسا في رئيس الدولة الذي يستقل بالممارسة الفعلية لنشاط السلطة التنفيذية .

ثانيا : وحدة التوجيه : وهو غير وحدة القيادة والأمر ، فهو يعني خضوع المنظمة ككل وكل وحدة من وحداتها لقيادة عليا واحدة - فردا أو مجلسا - بضمن سبب كافة الأجزاء في وحدة وتناسق (1) حيث أن توجيه تلك الأجزاء وكافة الأنشطة يكون من قبل قيادة عليا واحدة ولا تقصد هنا بإصدار الأوامر وإنما الإشراف والتوجيه والتنسيق ... وعملية التوجيه عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ، ودفعهم نحو إتزام الأساليب الصحيحة (2) .

ففي الدولة وهي المنظمة الكبرى في الإدارة العامة يمارس القيادة فيها رئيس الجمهورية ، وفي الوزارة يمارسها الوزير ، وفي المؤسسات العامة يمارسها مجلس إدارتها ، وفي الهيئات المحلية يمارسها أجهزة خاصة تكون منتخبة من قبل السكان ...

الفرع الثاني : نتائج تطبيق المبدأ والإستثناءات الواردة عليه :

- إن أعمال مبدأ وحدة القيادة والأمر بالصورة التي تحقق النتائج المرجوة منه ترتبط بضرورة إحترام التسلسل في القيادة أو إحترام مبدأ التدرج السلمي بحيث يلزم على الرئيس عدم إصدار أوامره إلا إلى مرعوسيه المباشرين دون غيرهم . ومخالفة هذه القاعدة يترتب عليها الإحراج لكل من الرئيس والمرؤوس وإرتباك في العمل وإخلال بالنظام ، وحتى ولو اضطرت بعض الرؤساء اللجوء إلى عملية التخطي هذه فيجب أن يحيطوا المرؤوسين المباشرين علما بما أصدره وفي أسرع وقت ، وهذا المبدأ لا يعني حدوث انفصال بين المستويات الإدارية وذلك لأن كل القرارات الإدارية تمر على كافة المستويات دون تخطي أي مستوى مما يضمن تحديد المسؤولية بصفة دقيقة .

- ورغم أهمية مبدأ وحدة القيادة وعموميته ووضوحه إلا أنه يمكن الخروج عليه في حالات معينة من جهة وتعرضه للنقد من قبل بعض الفقهاء من جهة أخرى ، وفي هذا الصدد ذهب " سايمون " إلى إعتبار أن مبدأ وحدة القيادة يتعارض مع مبدأ التخصص (3) ، حيث أنه في حالات كثيرة يتطلب إتخاذ القرارات الرجوع إلى عدة مستويات إدارية أو عدة تخصصات وبالتالي إذا طبق مبدأ وحدة الأمر فهذا يعني عدم تطبيق مبدأ التخصص إلا إذا تم الإستعانة بمستشارين لإعطاء النصيحة .

(1) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 81 .

(2) د. عوايدي عمار ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص: 415 .

(3) د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، مدخل الأنظمة ، المرجع السابق ، ص: 189 .

- وحتى النظرية الإجتماعية للتنظيم في نقدها لهذا المبدأ ذكرت أنه في حالات يتلقى المرؤوس أوامر وتعليمات متعددة وقد تكون متناقضة أحيانا أخرى من أفراد ومصادر مختلفة ، لذا فإننا نعود إلى إثارة سؤال هام حول : " ما هي الشروط التي يجب أن تسود حتى يمكن تطبيق مبدأ وحدة الأمر ؟ " (1).
- لهذا أدخلت على قاعدة وحدة القيادة والتوجيه إستثناءات في حالة الوظائف الفنية ، ويتحقق هذا الوضع عندما يخضع موظف يباشر عملا فنيا متخصصا لرئيس فني متخصص وآخر إداري وكمثال على ذلك رئيس الحسابات في إحدى الوحدات الإدارية حيث يكون تابعا من ناحية للمدير المالي (رئيس فني متخصص) ومن ناحية أخرى لمدير الوحدة (رئيس إداري) وبالتالي يتلقى الأوامر من كليهما في خصوص عمله وهنا يكون احتمال التعارض في الأوامر ، إلا أن هذا التعارض هو تعارض ظاهري لأن لكل منهما نطاق إختصاص معين ويتناول فقط الجزء الذي يتعلق بهذا الإختصاص ... وكل ما في الأمر أنه يلزم توضيح الحدود المميزة لنطاق الإشراف والرئاسة لكل منهما .
- والحل يكمن في تحديد سلطة أعلى تختص بحسم مثل هذا التعارض وتحديد مصدرا واحدا يكون له سلطة حسم الخلاف بأمر واجب الإحترام ، بحيث لا يؤخذ المرؤوس إلا عند مخالفته الأمر الأخير .
- وبهذا يمكن التوفيق بين مزايا التخصص وتقسيم العمل ، وتلك المزايا التي يحققها مبدأ وحدة القيادة والتوجيه .

(1) د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، المرجع السابق ، ص: 85 .

المطلب الرابع : مبدأ حدود التمكّن ونطاق الرقابة :

يطلق عليه عادة تسميات ، فيسميه البعض بنطاق الإشراف ، و البعض الآخر بنطاق الرقابة ، ويسميه البعض بنطاق أو حدود التمكّن أو نطاق التوجيه ، والبعض بمجال القيادة ، أو مدى الرقابة ... و يطلق عليه الأستاذ عبد الفتاح حسن (1) بـ " نطاق الإدارة " وحسب رأيه فنطاق الإدارة ليس نطاق الإشراف وحده أو نطاق الرقابة وحدها ، ولكنه نطاق الإدارة بكافة عناصرها تنظيما وتخطيطا وتوجيها وإشرافا وتنسيقا ورقابة ؟ أي نطاق ممارسة الوظيفة الإدارية بكافة أجزائها ، وهو يعني ضرورة تحديد عدد المسؤولين الذين يتولى الرئيس أو المدير الإشراف عليهم بما يتناسب وقدراته الفعلية إذ لا يمكن له الإشراف إلا على عدد محدد لأن قدراته نسبية ومحددة .

إذن فهذا المبدأ يشير إلى حقيقة هامة وهي نطاق الرقابة ومستويات الهرم الإداري ، وبشئ مشكلة تحديد عدد المسؤولين الذين يتشكل منهم نطاق الرقابة أو مدى رقابة الرئيس والذي يمثل حدود التمكّن :

الفرع الأول : نطاق الرقابة (وحدود التمكّن) ومستويات الهرم الإداري :

- يتوقف تطبيق هذا المبدأ على حجم الهرم الإداري وما يتضمنه من مستويات تنظيمية ؛ حيث يسير كل من مبدأي نطاق الرقابة وعدد المستويات الإدارية في إتجاه مضاد للآخر (2) . بمعنى أنه كلما إتسع نطاق الرقابة والإشراف كلما قل عدد مستويات الهرم الإداري والعكس صحيح فكلما كان نطاق الرقابة ضيقا كلما زاد عدد المستويات الإدارية ، هذه الزيادة والنقص في عدد المستويات تتأثر بعدد المسؤولين الذين يتشكل منهم نطاق الرقابة لهذا على المنظم وهو يرسم هيكل التنظيم أن يراعي بالنسبة لكل رئيس أو مدير أن يكون نطاق إدارته الرسمي بالقدر الذي يمكن له تغطيته من الناحية الواقعية ، وهو ما يعبر عنه - تطابق نطاق الإدارة الفعلي ونطاق الإدارة الرسمي - (3) .

إذن فمن الواجب تحديد عدد المسؤولين الذين يتشكل منهم نطاق الرقابة لأنه نتيجة لذلك يتحدد بشكل قاطع عدد المستويات الإدارية ، إلا أن المشكل يكمن في أن تحديد عدد المسؤولين يختلف من حالة لأخرى تبعا وإستنادا لعدة عوامل وإعتبارات ... وهذا التأثير والتأثر بين حدود التمكّن والمستويات الإدارية يأخذ صورتين أو جانبين وهما :

الجانب الأول : نطاق الرقابة (وحدود التمكّن) الضيق وتعدد المستويات الإدارية :

- إذا تم تقييد وتضييق عدد المسؤولين العاملين في الجهاز الإداري والذي يتشكل منهم نطاق الرقابة فإن ذلك يؤدي إلى زيادة عدد المستويات الإدارية العاملة في هذا الجهاز ، ومن ثم طول خطوط السلطة والإتصال وما يترتب على ذلك من مساوئ وعيوب إدارية من بينها زيادة المسافة الإدارية بين القاعدة والقمة وزيادة تكاليف الإشراف ، وإطالة إجراءات العمل الإداري وصعوبة الإتصالات وتعقدتها داخل المنظمة .

(1) د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 189 .

- محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 143 .

(2) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 66 .

(3) د. محمد بطيخ رمضان ، المرجع السابق ، ص: 149 .

(3) د. عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص: 66 67 .

- ولناخذ مثال على ذلك : لدينا وحدة تنفيذية تتكون من (100) عنصر ، فإذا حددنا نطاق الإشراف بأربعة "04" عناصر فإننا نحتاج إلى : (25) عنصر كرؤساء المباشرين لتلك العناصر ، وكذلك ستة "06" عناصر كرؤساء للرؤساء المباشرين ، وعنصرين "02" كرؤساء على هؤلاء ، وأخيرا نجد الرئيس الإداري الأعلى الذي يملك إتخاذ القرار ، ومن هنا يكون لدينا : (25 + 4 + 2 = 33) أي " 33 " وسيطا بين الرئيس الأعلى والقاعدة وبالتالي توجد لدينا ثلاث مستويات إدارية .

أما إذا حددنا نطاق الإشراف بخمسة "05" عناصر فإننا نحتاج إلى : (20) رئيس مباشر لتلك العناصر ، وكذا أربعة "04" رؤساء لهؤلاء ، وأخيرا نجد الرئيس الأعلى الذي يملك سلطة إتخاذ القرار .
ومن هنا يكون لدينا : (20 + 4 = 24) أي "24" وسيطا بين الرئيس الأعلى والقاعدة وبالتالي يوجد لدينا مستويين إداريين .

ومن هنا ظهرت ضرورة تقليل عدد المستويات الإدارية وهو الجانب الثاني أو الصورة الثانية التي يثيرها تطبيق هذا المبدأ التنظيمي وهو ما نقوم بدراسته الآن :

الجانب الثاني : نطاق الرقابة (وحدود التمكّن) المتسع وقلة عدد المستويات الإدارية :

- وفي هذه الحالة يصبح هرم التنظيم مسطحا ذلك أن قلة المستويات الإدارية يساعد على التوسع الأفقي للجهاز الإداري ومن ثم قرب المسافة بين القاعدة والقمة - الشيء الذي يؤدي إلى سهولة الإتصال وسرعة العمل في الجهاز الإداري وسرعة إتخاذ القرارات الإدارية ، إذن فحدود التمكّن ونطاق الرقابة الواسع يفترض أن يكون عدد الرؤوسين الذين يشتمل عليهم هذا النطاق وهذا المجال واسع .

إلا أن هذا الوضع والذي يكون فيه حدود تمكّن الرئيس واسعا قد يؤدي إلى صعوبة تحكّمه في هذا الوضع مما يتعين عليه تفويض كثيرا من إختصاصاته وواجباته وسلطاته لمرؤوسيه ، وبأن يستعين إستعانة حقيقية بالأجهزة الإستشارية داخل التنظيم وخارجه (1) ، مما يسبغ على العمل الإداري نوع من المرونة والبساطة ، كما يساعد في تحمل هؤلاء المرؤوسين للمسؤولية أمام الرئاسة العليا مما يعود بآثار إيجابية على العمل التنظيمي (2) .

- ورغم ما يقال على أهمية الزيادة في حدود التمكّن ، إلا أنها تؤدي في حالات كثيرة إلى إضعاف الرقابة لأن زيادة عدد المرؤوسين عن الحد الطبيعي مع تنوع الأعمال التي يقومون بها وتنوع إختصاصاتهم يضعف من قدرة الرئيس على السيطرة على العمال ، وتقل درجة تمكّنه من الإشراف على أعمالهم وزيادة أعباءه ، ومن ثم قدرته على الإحاطة بكافة المعلومات والوقائع .

- لهذه المساوئ التي ظهرت ومحاولة تفاديها عمل الكثير من الفقهاء من أجل تحديد نطاق الرقابة الأمثل .

(1) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 67 .

(2) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 152 .

الفرع الثاني : نطاق الرقابة (حدود التمكن) الأمثل :

- إن تطبيق مبدأ حدود التمكن ونطاق الرقابة بالكيفية السابقة وفي الحالتين المدروستين يؤدي إلى نتائج مختلفة ، فأيهم يعتبر أفضل من الآخر ؟ وما هو العدد المثالي لنطاق الإشراف ؟ أو كيف نستطيع أن نحدد عدد الرؤوس الذين يستطيع المدير الواحد إدارتهم بكفاءة ؟

- إن الإجابة عن هذا السؤال تكمن في تحديد حدود التمكن الأمثل ، إلا أن الفقه لم يتفق في هذا الخصوص إذ تبانت الآراء في تحديد ذلك النطاق (1) فقد حاول بعض الدارسين تحديد هذا العدد عن طريق المشاهدة ملاحظة ودراسة أوضاع المديرين في المنظمات الإدارية ، فحدده البعض بأنه لا يتجاوز ستة أشخاص كما لا يجب أن يقل على ثلاثة أشخاص ، بينما ذهب البعض الآخر من الباحثين أن هذا العدد يتراوح عادة بين أربعة وثمانية أشخاص في المستويات الإدارية العليا ، وما بين ثمانية وعشرة أشخاص أو أكثر في المستويات الإدارية الدنيا ، وقد حدده المستشار الإنجليزي " ليندال أرويك " بأربعة في المستويات العليا ، وما بين ثمانية وأربعة عشر في المستويات الدنيا ، وحدده آخرون ما بين ثلاثة وستة مع تفضيل العدد ثلاثة عند القمة والعدد ستة عند القاعدة ، وفي مؤتمر " لوس أنجلوس " بأمريكا أفادت بعض الأبحاث أن عدد الرؤوس الذين يمكن إدارتهم بكفاءة يتحدد من عشرين إلى ثلاثين شخصا ، ومن دراسة توصل إليها " فيش . FISCH " في سنة 1962م قال بأن العدد في أعلى مستوى يزيد عن اثنا عشر وأنه يقل كلما قل حجم المنظمة ، و قال " نيومان . NEWMAN " أن العدد قد يرتفع في المستويات الدنيا إلى ثلاثين أو أربعين وقد ينخفض في المستويات العليا إلى ثلاثة أو أربعة ...

- إن نجاح التنظيم الإداري في الواقع لا يتوقف حتما على تحديد نطاق حدود التمكن الأمثل بهذه الطريقة التحكمية أو المجردة أو النظرية ولا حتى بإعطاء هذه الأمثلة الوصفية النظرية ؛ إذ يتعدى وضع عدد أو رقم محدد من التابعين يكون عنده نطاق الإدارة فعلا نظرا لوجود متغيرات كثيرة ومتعددة تؤثر في هذا الوضع وخير دليل على هذا عدم إتفاق الفقهاء ذاهم على نطاق رقابة أمثل ، لذا فمن الضروري والأفضل دراسة كل هيكل تنظيمي على حدى وإختيار النطاق الأمثل له بدلا من الإعتماد على أرقام محددة سلفا (2) .

صحيح أن هناك حد أقصى لعدد التابعين الذين يستطيع المدير الواحد الإشراف عليهم إشرافا فعلا غير أن هذا العدد يتوقف على عدة عوامل تؤثر في التنظيم الإداري ومن بينها : طبيعة العمل ففي الأمور الروتينية لا يحتاج العمل إلى إشراف وتنسيق كبيرين فيصبح نطاق الرقابة أكثر شمولا وإتساعا عنه في الأعمال التي تتطلب قدرا كبيرا من الإبتكار والإختصاص ، إلى جانب إعتبار آخر يتمثل في مقدرة الرئيس وإستعداداته الشخصية فكل مدير مقيد بمجال محدد سواء في وقته أو إتباهه أو شخصيته أو طاقته أو معرفته ...

(1) د. سيد الطواري ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 136 وما بعدها .

- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 68 .

- د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 143 وما بعدها .

(2) د. محمد بطيخ رمضان ، المرجع السابق ، ص: 154 .

- أو كما يطلق عليها (1). بنطاق الوقت ونطاق الإلتباه ونطاق الشخصية ونطاق الطاقة ونطاق المعرفة ، وفي ضوء تلك النطاقات يمكن التعرف على مدى ما يمكن للقائد أن يقوم به وما يمكن أن يتركه لغيره من أعمال بصفة أصيلة أو على أساس التفويض في السلطة فمقدرة الرئيس هي مقدرة محدودة ونسبية وتتفاوت من شخص لآخر ، فإذا كانت له مقدرة وإستعدادا يكون نطاق الرقابة أكثر شمولاً وإتساعاً ، والعكس يتحقق إذا كان الإستعداد لدى الرئيس أقل .

إلى جانب كفاءة المرؤوسين التي تتوقف على الإحاطة بإختصاصاتهم وحسن تدريبهم ، وعلى التحديد السليم لتلك الأعمال من طرف القائمين على التنظيم .

وأخيراً فإن نطاق الرقابة يتحدد ويتعلق بعملية الإتصالات بين الرئيس والمرؤوسين حيث يجب أن يكون عدد المرؤوسين المطلوب الإتصال بهم متناسبا وقدرات وإمكانيات الرئيس في القيام بعملية الإتصال التي تتضمن عدة علاقات .

-من كل ما سبق نلاحظ أنه لتحديد نطاق حدود التمكّن والرقابة وحتى نستطيع الوصول إلى نطاق أمثل للرقابة يمكن معه أداء الرئيس لأعماله بكفاءة وفعالية لا بد الأخذ بعين الإعتبار كل العوامل والمعطيات السابقة .

(1) - د. حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية " دراسة نظرية تطبيقية" ، المرجع السابق ، ص: 48 .

- بوضوارة عبد القادر ، تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، رسالة لثيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر ، 1976 ، ص: 6 .

- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 69 .

المطلب الخامس : مبدأ التدرج الإداري :

- إن أي تنظيم يتم سواء في المشروعات العامة أو الخاصة يجب أن يفرغ في قالب تدرجي أو هرمي توزع فيه السلطة والمسؤولية على درجات متعددة تربط ما بين قاعدة التنظيم وقيمته ، ويطلق على هذا النظام في نطاق القانون الإداري " السلم الإداري " ويطلق عليه فقهاء الإدارة العامة تسمية " النظام التدرجي " (1).

وهو يعني أن يوجه الرئيس أوامره إلى من يعملون مباشرة تحت إمرته ، فلا يتخطى الرئيس مرعوسيه المباشرين لأن ذلك يؤدي إلى الارتباك والفوضى داخل الجهاز الإداري .

لذا سنقوم بالتطرق إلى مدلول المبدأ وأهميته (فرع أول) ، وإرتباطه بفكرة السلطة الرئاسية (فرع ثاني) :

الفرع الأول : مدلول المبدأ وأهميته :

- كما أشرنا سابقا فإن أي تنظيم إداري يجب أن يفرغ في قالب تدرجي توزع فيه السلطة والمسؤولية على درجات متعددة ، وتحدد فيه حقوق وواجبات كل وظيفة من الوظائف الداخلة في تكوين الوحدة الإدارية ووضعها في مكانها المناسب في السلم الإداري ، وأكمل نظام تدرجي نجده في الجيوش حيث توزع السلطات على مختلف المستويات فيكون للقائد أن يصدر أوامره إلى معاونيه المباشرين ويقوم هؤلاء بإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ الأوامر السابقة إلى مرعوسيه المباشرين وهكذا حتى نصل إلى الجندي الذي ينحصر عمله في تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر (2).

إذن ففكرة التدرج الإداري تعني أن يتخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الإداري في الدولة المتكون من مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية المختلفة ، ومجموعة القواعد القانونية والفنية المكونة له ، ومجموعة العاملين الذين يعملون بإسم الدولة ولحسابها - يجب أن يتخذ هذا الهيكل شكل هيئة مثلث أو هرم مترابط ومتتابع الدرجات والمستويات والطبقات تعلوا بعضها البعض ، وترتبط كل درجة أو طبقة من هذا السلم الإداري أو التدرج الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة قانونية مباشرة هي رابطة وعلاقة السلطة الإدارية ... والهيمنة من أعلى درجة والخضوع والتبعية والطاعة من أسفل - (3) .

- وقد عرف الأستاذ " عوابدي " فكرة التدرج الإداري ثم تطرق إلى أن إستقلال أي وحدة إدارية عن هذا التدرج الإداري يتحقق عن طريق منح هذه الوحدة أو الهيئة الإدارية الشخصية المعنوية ، مما يجعلها مستقلة إداريا ومنفصلة عن تدرج النظام الإداري للإدارة المركزية ... على أن تطبيق مبدأ السلم الإداري يفترض بدهة أنه تم تحديد بصفة مسبقة حقوق وواجبات كل وظيفة من الوظائف الداخلة واللازمة في تكوين الوحدة الإدارية ووضعها في مكانها المناسب في السلم الإداري ، حتى يتسنى لكل موظف أن يعرف الرئيس المباشر له الذي يتلقى الأوامر منه ويتسنى له معرفة مرعوسيه الذين يتلقون الأوامر منه .

(1) د. سليمان محمد الظماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 46.

(2) د. سليمان محمد الظماوي ، المرجع السابق ، ص: 47 .

(3) د. عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، المرجع السابق ، ص: 206 .

- وبهذا يكون على شاغل الوظيفة أن يتلقى أوامره ممن هو أعلى مرتبة منه في نطاق السلم الإداري وأن يصدر أوامره وتوجيهاته إلى من يليه في المرتبة في حدود القانون واللوائح التي تحدد المدى الذي يمكن أن يصل إليه الرئيس في كل مستوى من المستويات الإدارية (1).

ومع ذلك ليس من الصحيح القول أن مبدأ السلم الإداري له طابع مطلق وملزم في كل الحالات حيث أنه من الممكن أن يتخطى الرئيس الأعلى مرعوسه المباشر ليصدر أوامر إلى من هو أقل درجة من هذا الأخير لكن بشرط أن تكون هناك ضرورة ملحة لهذا التخطي من جهة ، ومن جهة أخرى أن يحيط الرئيس مرعوسه المباشر في الوقت المناسب بما أصدره من أوامر ... وكل ذلك من أجل السير الطبيعي والحسن للعمل لأن الخروج عن هذا المبدأ يؤدي إلى الإرتباك والفوضى في الجهاز الإداري

إلا أن نطاق الطاعة والخضوع الذي يتضمنه هذا المبدأ يختلف من حالة لأخرى ، ويتفاوت بحسب نوع الوظيفة ودرجة الموظف في السلم الإداري لأنه كلما ارتفع مركز الموظف في السلم الإداري كلما زاد جانب التقدير والترخيص المتروك له .

- إذن فهذا المبدأ بالمعنى السابق لا سيما إذا أحكم وضعه وتطبيقه يكفل سهولة الإتصال بين مختلف وحدات الجهاز الإداري في كل الإتجاهات ، ويحقق القيام بالعمليات الإدارية على أكمل وجه ، ويضمن تحديد مختلف العلاقات التي تنشأ في التنظيم ، وتحديد السلطات والمسؤوليات بدقة ، وضمان هيمنة السلطة المركزية على مختلف الفروع والوحدات الإدارية ... ولا تتوقف هذه الآثار عند هذا الحد بل إن هذا المبدأ يسمح للرئيس أن يصل إلى كل موظف في نطاق الجهاز الإداري ، ويمكن معه تحقيق إشراف وتوجيه ورقابة وتنسيق أفضل وبالتالي يصبح الجهاز الإداري بأكمله وحدة متناسقة يسودها روح التضامن ، وتهيمن عليها سلطة أمرة واحدة ترسم له خط سيره فيما تصدره من أوامر ولوائح وتعليمات ... (2) .

الفرع الثاني : مبدأ التدرج الإداري وفكرة السلطة الرئاسية :

- لقد أوضح الفقهاء أن نجاح أي تنظيم يتوقف على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها ، ويجعلون من طاعة الموظفين الحجر الأساس لنجاح التنظيم لهذا فإن واجب الطاعة هو أول ما تنص عليه قوانين التوظيف ، لأن إحساس الموظف بالإستهانة بالأوامر التي يوجهها إليه رؤسائه ومحاوله التملص من إطاعتها هو معول هدم في النظام الإداري بل ويعتبره بعض الفقهاء من قبيل الكوارث (3) .

(1) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 333 .

(2) د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 47 .

(3) د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص: 38 .

- فمبدأ التدرج الإداري يقتضي من الموظف الطاعة والخضوع والتبعية لرئيسه الإداري فيما يصدره من أوامر ونواهي ويعتبر هذا المظهر من صميم فكرة السلطة الرئاسية التي تتألف من عنصرين هما : حق استعمال سلطة الأمر والنهي من طرف الرئيس الإداري ، و واجب الإلتزام والطاعة والخضوع من قبل المرؤوس .
- إذن ففكرة السلطة الرئاسية والتي تعني حسب علم الإدارة العامة والقانون الإداري حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من أعلى طرف وهو الرئيس المباشر والمختص على طول مستويات السلم الإداري ، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر والمختص - ويمكن أن تعرف بأنها القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج أو السلم الإداري - (1) .
- فالموظف ملزم بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة من جهة ، ومن جهة أخرى فهو ملزم قانونا بالخضوع لأوامر وتعليمات وتوجيهات رئيسه الإداري وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون ... إلا أن فقهاء الإدارة العامة لا يهتمون بما يدرسه فقهاء القانون الإداري عادة حينما يطرقون لمدى الإلتزام القانوني الذي ينصب على عاتق المرؤوس حينما يوجه إليه الرئيس أمرا غير مشروعاً ؟
- ورغم إختلاف فقهاء القانون الإداري حول هذا الأمر ، إلا أن هناك توجه وإعتقاد لدى الأغلبية أن ممارسة سلطات وإختصاصات السلطة الرئاسية يكون في نطاق مبدأ المشروعية ... ويجب على الرئيس أن يصدر أوامره في حدود الضوابط التي يقرها القانون (2) .
- أما فقهاء الإدارة العامة فيتعرضون لدراسة أهمية إلتزام الموظف بالأوامر والنواهي التي يصدرها الرئيس وواجب إطاعتها وتنفيذها وذلك في حدود القانون ، وتوضيح الأثر البالغ لكيفية تلقي تلك الأوامر وتنفيذها على عملية التنظيم الإداري ، ويجعلون من واجب الطاعة الحجر الأساس في عملية التنظيم الإداري السليم ...
- ومهما يكن من أمر فإننا نلاحظ إرتباط كل المبادئ ببعضها البعض وليس فقط إرتباط مبدأ التدرج الإداري بمبدأ وحدة الأمر وإرتباطه بفكرة السلطة الرئاسية ، بل نلاحظ أيضا إرتباطه بمبدأ آخر وهو مبدأ حدود التمكّن ونطاق الرقابة بحيث في كل مستوى من المستويات الإدارية يوجد رئيس إداري له الحق في إصدار الأوامر والقيام بالتوجيه والإشراف على عدد معين من المرؤوسين والتنسيق بين مختلف نشاطاتهم... كل ذلك يوضح الحدود السليمة والصحيحة لمبدأ التدرج الإداري ... ومن هنا نقول أن الجهاز الإداري عبارة عن مستويات إدارية مختلفة ومتراطة ومشكلة تدرج هرمي أو سلمية ، وفي كل مستوى يوجد عدد معين من الموظفين يشرف على كل عدد منهم رئيس إداري ، ينسق بينهم ويراقبهم ويشكل همزة وصل بينهم وبين المستويات الأخرى ، ويشكل كل هؤلاء ما يطلق عليه بنطاق الإشراف ضمن حدود مبدأ وحدة الأمر ...

(1) د . . عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، المرجع السابق ، ص : 206 .

- WALINE : droit administratif . 8ème édition . 1971 . p.60 .

(2) -

المطلب السادس : مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة :

- إن نجاح التنظيم الإداري وتحقيقه لمختلف أهدافه التنظيمية ... يعتمد عليه الإعتقاد والتقدير بجانب المبادئ التنظيمية السابقة بمبادئ أخرى تضمن للتنظيم تحقيق الغرض المرجو منه ؛ ومن هذه المبادئ نذكر مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة ، هذا المبدأ يشكل إلى جانب مبادئ أخرى ضوابط لسير المرافق العامة .

- فهو يوجب أن يتساوى جميع الأفراد أمام المرفق العام ويقفون جميعا على قدم المساواة في التمتع بما يمنحه من نفع وفائدة ومزايا ، وفي القيام بما يستلزمه من أعباء . لذا ستكون الدراسة لهذا المبدأ من زاوية مغايرة لنظرة القانون الإداري بحيث سنقوم بالتطرق إلى كيفية تطبيق هذا المبدأ بالشكل الذي يسمح بتحقيق المساواة الكاملة بفاعلية وكفاية، وبالشكل الذي يسمح بتحقيق أهداف التنظيم ، فسوف نتطرق أولا إلى أساس وجود هذا المبدأ وثانيا إلى مضمون هذا المبدأ وثالثا وأخيرا إلى نطاق هذا المبدأ .

الفرع الأول : أساس وجود مبدأ المساواة :

- قبل كل شيء ، فإن هذه القاعدة تعتبر تجسيد عملي وتطبيق فعلي على العمليات الإدارية التي تقوم بها الإدارة العمومية لمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون والأنظمة وبالتالي أمام الإدارة (1) .

إن أساس خضوع الإدارة لهذا المبدأ عمليها الإعتبارات العملية وإعتبارات العدالة الإجتماعية ، بحيث أنه من الضروري أن تخضع نشاطات الإدارة لقدر من القواعد التي تضمن نوع من العدالة والمساواة بين الأفراد لذا فهذا المبدأ ينطلق أساسا من طبيعة المرفق العام في حد ذاته ، فهو لم يوجد إلا لإشباع حاجات عامة جماعية بحسبها جميع الأفراد ولا يستطيع النشاط الفردي إشباعها ، لذا فمرافق الإدارة لم توجد إلا لإشباع حاجات عامة لكل أفراد الدولة بصرف النظر عن شخصيتهم أو أصلهم ، أو رأيهم ، أو ما يعتقدونه من مذاهب سياسية أو دينية أو فلسفية (2) .

إذن فمبدأ المساواة يستند إلى طبيعة إنشاء ووجود المرفق العام الذي ينشأ في خدمة الجميع ومن أجل الجميع لذا فمن الطبيعي أن يتساوى أمامه الجميع .

- كما أن لهذا المبدأ أساس آخر مستمد من الدستور والمبادئ القانونية العامة فهو لا يستند على أساس تشريعي محدد لأنه لم يصدر بشأنه نص قانوني محدد بل يجد أساسه القانوني في المبدأ الدستوري الذي تلتزم به أغلب الدساتير في العالم والذي يساوي بين الأفراد في الحقوق والواجبات ، ويمثل هذا المبدأ إحدى النتائج الهامة لتطبيق القاعدة الدستورية العامة (3) .

(1) د. محمد أمين بوسحاح ، المرفق العام في الجزائر ، ترجمة رجال بن عبد و رجال مولاي إدريس ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995 - ص: 111 .

(2) -د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري " تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية لتنظيم القانون للوظيفة العامة - نظرية العمل الإداري " ، الجزء الثاني : نظرية العمل الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1996 - ص: 613-614 .

-د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسط في القانون الإداري . الجزء الأول : تنظيم الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، 1995 - ص: 251 .

(3) د. أنس قاسم ، النظرية العامة لأحكام الإدارة والأشغال العمومية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1983 - ص: 35 .

-د. محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشترائي ، المرجع السابق ، ص: 49 .

- وفي نفس الإطار ذهب الأستاذ " أحمد محيو " بقوله إن هذا المبدأ " يبدو الأكثر دقة لم تجر صياغته بهذه الصفة في نص قانوني محدد ... ولكنه يجد أصله البعيد في نص ذي طابع سياسي ، هو إعلان حقوق الإنسان لعام 1789م " (1).
- (المواد 1 ، 6 ، 13) التي جاءت بها الثورة الفرنسية ، كما نص عليه " الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " الذي وافقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة (في المواد 7 ، 18 ، 2/12 ، 27) .
- إذن فهذا المبدأ يجد له أساسا آخر من المبادئ العامة للقانون التي أصبحت قانونا للضمير الإنساني ... وقد جعله مجلس الدولة الفرنسي واحدا من المبادئ العامة للقانون التي إستشفها وأعلنها القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن والذي يجب على الإدارة مراعاته وإحترامه وتطبيقه في تنظيم وسير نشاطها (2) .
- وإذا كانت كل المواثيق الدولية والوطنية ودساتير الدول تنص صراحة على مبدأ المساواة القانونية بين مواطني الدولة في كافة المجالات ، فإن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة نادرا ما نجد نصوص الدستور تنص عليه صراحة (3).

الفرع الثاني : مضمون مبدأ المساواة :

-إن مبدأ مساواة الجميع أمام الإدارة يوجب أن يقف جميع الأفراد أمام الإدارة على قدم المساواة في التمتع بما تمنحه من نفع وفائدة ومزايا وخدمات والقيام بما يستلزمه من أعباء ، وبالتالي على الإدارة أن تقدم خدماتها إلى الجمهور بنفس الشروط بحيث لا يكون هناك تمييز لا مبرر له بين المتفاعلين ، ويترتب على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي مساواة الأفراد أمام خدمات الإدارة ، والمساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة ... (4) .

أولا : مساواة الأفراد أمام خدمات الإدارة : ويقضي واجب معاملة المرفق لكل الأفراد معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو المعتقد أو الحالة المالية وغيرها ... على إعتبار أن المرفق العام ينشأ بأموال عامة من أجل إشباع حاجات عامة ، ومن هنا فلا مجال للمفاضلة والتمييز بين الأفراد .

ثانيا : المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة : يترتب على هذا المبدأ حق الأفراد في الإلتحاق بالوظائف العامة متى توافرت فيهم الشروط المحددة للإلتحاق بهذه الوظائف ، فلا يجوز من حيث الأصل فرض شروط خاصة بالوظيفة تتعلق باللون أو العقيدة للإستفادة منها .

- أما الأستاذ " أحمد محيو " فقد حدد نتيجتين لهذه القاعدة وهما : المساواة في الحقوق - المساواة في الإلتزامات (5) .

أولا : المساواة في الحقوق : وهي بدورها تبدو في مظهرين أساسيين الأول هو مساواة جميع المواطنين أو الأفراد أمام سير المرفق العام بأن يقدم نفس المنافع لجميع المتفاعلين الذين يوجدون في أوضاع متشابهة .

(1) د. أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية "ترجمة محمد عرب حاصلا" ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، طبعة 1996 مع ملحق 1990 ، ص:480

(2) - G . PEISER : droit administratif, paris, dallez, 5ème édition, 1973, p 94-95.

(3) د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثالث : النشاط الإداري ، الجزائر ، ط 2000 - ص : 82 .

(4) د. مسعود شهبوب ، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقها في القانون الإداري "دراسة مقارنة" ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000 ، ص:3

- د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ربحانة ، الجزائر ، 1999 - ص: 116 .

- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، الجزء الثالث : نظرية العمل الإداري ، المراجع السابق ، ص: 613 - 614 .

(5) د. أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المراجع السابق ، ص: 481 .

- أما المظهر الثاني فهو الحق في المساواة بين جميع المواطنين لدخول الوظائف العامة وذلك بأن لا يتعرضوا لتمييز إذا توفرت فيهم الشروط القانونية ...

ثانياً : المساواة أمام الإلتزامات والأعباء : بكل ما تعنيه الكلمة من معنى ، ويمكن أن نذكر في هذا السبيل المساواة أمام الإلتزامات الخدمة الوطنية ، الخدمة المدنية ، الأعباء المالية والضريبية ...

لهذا قال الكثير بضرورة تطبيق هذا المبدأ والحل الكثير على تقنيته ، إلا أن القول بوجود مراعاة هذه القاعدة لا يعني تطبيق المساواة الكاملة والتامة والمطلقة بين جميع المواطنين أو بعبارة أخرى إن مساواة المواطنين أمام الإدارة ليست مطلقة بل تعني المساواة بين الأفراد الذين تتحقق فيهم الشروط التي فرضتها الإدارة للإستفادة من نشاطها وبالتالي لا يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة إذا لم تقدم الإدارة خدماتها لأشخاص لم تتوفر فيهم الشروط الضرورية (1) ، هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يعني أنه يجوز لكل فرد من دون قيد أو شرط أن يطلب إنتفاعه من نشاط الإدارة ، وإنما هذه المساواة ككل المراكز القانونية لا تصبح حقاً للمواطن إلا بتوافر شروط (2).

على أن الإخلال بهذه القاعدة يتحقق إذا كان هناك تمييز بين الأفراد دون الإستناد على أسس ومبررات حقيقية ، وبالتالي لا يتنافى مع قاعدة المساواة السابقة أن توضع شروط عامة لا بد من توافرها ولا يشكل ذلك أي إخلال في تطبيقها لأن أول ما يقضي به هو وجوب المساواة في المعاملة بين الأفراد المتقدمين للإنتفاع أو المنتفعين فعلاً والذين تتوافر فيهم الشروط اللازمة من جهة ، ومن جهة أخرى بأن لا نجعل من هذه الشروط ذريعة لإنتهاك هذا المبدأ بطريقة غير مباشرة مما يجعل إعمال هذه القاعدة لا تتحقق إلا إذا وجد الأفراد في نفس المركز وفي نفس الشروط .

- وهذه الشروط تختلف شدة وتساهلاً من مرفق لآخر ومثال على ذلك مرفق التعليم الذي يباح اللجوء إليه بشروط معينة تختلف عن الشروط التي يضعها مرفق القضاء أو مرفق الدفاع الوطني ... وهذه الشروط تختلف أيضاً باختلاف المكان ، و باختلاف نوع الخدمة المطلوبة ، و باختلاف الغرض الذي يهدف إليه الأفراد (3) .

(1) - إختلاف المعاملة بإختلاف المكان : فقد يجتم مرفق الكهرباء مثلاً دفع أثمان مرتفعة بالنسبة لمن يوجدون في ضواحي المدينة لأن أداء العمل يستلزم مجهوداً كبيراً ونفس الشيء فيما يتعلق بتوزيع المياه ... بأن يطلب رسم إضافي من الآخرين .

(2) - إختلاف الشروط بإختلاف الخدمة المطلوبة : فالمنتفع بالنقل في القطار في الدرجة الأولى يدفع رسم إضافي عن الآخرين ، والذي يرسل خطابات بالبريد العادي يدفع رسم أقل ممن يرسلها بالبريد المسجل ...

(3) - وقد تختلف الشروط وكذا المعاملة بإختلاف الغرض الذي يهدف إليه الأفراد : كالإنتفاع بالتيار الكهربائي للإضاءة أو لأغراض صناعية ، و تختلف شروط الإنتفاع بالمياه إذا ما كانت للشرب أو للري ...

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري . الجزء الأول : تنظيم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 253 .

(2) د. أنس قاسم ، النظرية العامة لأحكام الإدارة والأشغال العمومية ، المرجع السابق ، ص: 35 .
- سليمان محمد الطماوي ، الوحي في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1975 - ص: 413 .

(3) د. أنس قاسم ، النظرية العامة لأحكام الإدارة والأشغال العمومية ، المرجع السابق ، ص: 35-36 .

- مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص: 254 .

— في كل تلك الأوضاع الثلاثة وفي جميع الحالات لا يمكن أن نقول أن هناك إنتهاك لمبدأ المساواة ولا توجد تفرقة تحمل في طياتها التمييز بدون مبرر ، بل هناك حالات وأوضاع مختلفة و متباينة ، وذلك لأن إنتهاك هذه القاعدة كما أشرنا إليه سابقا تكون عندما تفرق الإدارة بين أشخاص يوجدون في نفس المراكز وفي نفس الظروف و يوجدون في نفس الفئة وفي نفس الأوضاع (1) .

على أنه قد يرد على قاعدة المساواة إستثناء مرده إلى النصوص القانونية و التنظيمية ؛ كإعفاء العاجزين أو بعض الفئات من المصروفات ... هذه الإستثناءات في حقيقة الأمر لا تمثل تمييز أو تفرقة في المعاملة ولكن تستند إلى مبررات ووجود ظرف خاص يبرر هذه التفرقة .

وقاعدة المساواة تثير بعض التساؤلات إن لم نقل بعض المشاكل ؛ حيث نعلم أن المرفق العام بالمعنى الصحيح هو أن يؤدي خدماته مجانا للجميع على أن يساهم المواطن في تحمل بعض الأعباء عن طريق دفع مبالغ مالية على شكل رسوم للإنتفاع بتلك الخدمات ... وهنا تتور مشكلة مجانية أعمال الإدارة ، فهل فرض بعض الرسوم على الأفراد يشكل إخلالا بمبدأ المساواة ؟ يظهر لأول وهلة أن المساواة التامة والكاملة تقضي بأن تكون الإستفادة من نشاط الإدارة مجانا ولكن المجانية الكاملة لا تتحقق عملا ، لذا مهما كان الأمر فإن فرض تلك الرسوم على الرغم من قول البعض أنها تشكل إنتهاكا فعليا وصريحا لمبدأ المساواة ، فهي تعتبر من الشروط العامة التي لا بد من توافرها وهي مثل شرط توفر نوع معين من الثقافة لمن يريد الإلتحاق بالوظائف العامة ... فمثل هذه الشروط ما دام مقصود منها المصلحة العامة فلا يجب إعتبارها إخلالا بمبدأ المساواة ، على أن الإخلال الحقيقي بهذه القاعدة هو أن لا يكون هناك أي سب أو مبرر شرعي لإعمال هذه التفرقة ووضع هذه الرسوم .

— وأخيرا يمكن القول أن الأفراد لا يستطيعون إجبار السلطات العامة على إنشاء مرفق معين وفرض طريقة و كيفية معينة لتنظيمه وسيره في حالة إنشائه فهي من الأمور التقديرية التي تستقل بها الإدارة ، ولكن إذا ما قررت تلك السلطات إنشاء أي تنظيم أو مرفق فلا بد أن يكون سيره منتظما يضمن للأفراد الحصول على خدماته على قدم المساواة وهذا هو الإلتزام القانوني المنصب على عاتق الإدارة ، وهي في ذلك تخضع لرقابة القضاء لا سيما دعوى الإلغاء والتعويض في عملية تطبيق هذا المبدأ (2) ومن هنا يكون للمواطن وسيلتان لإجبار الإدارة على تنفيذ وتطبيق هذه القاعدة وهما أولا دعوى الإلغاء عند الإخلال بقاعدة المساواة والتي يترتب عليها تمكين طالب الإنتفاع من الحصول على الخدمات التي تقدمها الإدارة أو الإستمرار في أداء تلك الخدمات ... ومن ثم رفع دعوى التعويض التي تترتب على دعوى الإلغاء السابقة التي تمكن طالب الإنتفاع من الحصول على تعويض إذا ما تسبب له ضرر .

(1) د. أنس قاسم ، النظرية العامة لأملاك الإدارة والأشغال العمومية ، المرجع السابق ، ص: 36 .

— د. مصطفى أبو زيد، فهمي ، الوسيط في القانون الإداري . الجزء الأول : تنظيم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 254 .

— د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1975 - ص: 414 .

(2) د. أنس قاسم ، المرجع السابق ، ص: 36-37 .

— د. مسعود شيهوب ، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري " دراسة مقارنة " ، المرجع السابق ، ص: 2-8 .

الفرع الثالث : نطاق مبدأ المساواة :

- إن مبدأ مساواة الجميع أمام الإدارة يوجب أن يتساوى جميع الأفراد أمامها على قدم المساواة في التمتع بما تمنحه من نفع وفوائد ومزايا وخدمات والقيام بما تستلزمه من أعباء ...

فمن خلال هذا القول نعتقد أن مبدأ المساواة يسري على جميع الأفراد ولا يقتصر على المتفاعلين بخدمات المرفق وإنما يتمتع به كذلك طالبوا الإنتفاع ، ومن هنا فمبدأ المساواة يشمل تطبيقه كل من تتوافر فيهم شروط الإستفادة بغير تمييز أو محاباة ويتمتع به جميع الأفراد أمام كل مرافق الإدارة أيا كان نوعها إدارية ، أو إقتصادية ، أو مهنية ...

فمرفق التعليم الجامعي وهو مرفق إداري لا يبدأ أن يتساوى جميع الطلبة في المعاملة فيما يتعلق بقبولهم أو منحهم الدرجات العلمية أو الإمتحانات ... فلا يجوز أن يفرق بينهم (1) .

ويسري هذا المبدأ كذلك على كل مرافق الإدارة أيا كانت طريقة أو أسلوب إدارتها سواء كانت إدارة مباشرة ، أو عن طريق أو أسلوب المؤسسة العامة ، أو عن طريق أسلوب الإلتزام أي الإمتياز ، ففي الحالتين الأوليتين لا يثور ولا يوجد أي مشكل بحيث يمكن إعمال مبدأ المساواة بسهولة وبكل وضوح ، على أن أسلوب الإمتياز لا يبدأ أن تنص الإدارة في العقد على وجوب إحترام وإعمال قاعدة المساواة بين الجميع .

- إذن فهذا النطاق يشمل كما أسلفنا كل المتفاعلين وهو أمر منطقي ويسري كذلك على طالبوا الإنتفاع ، ومن هنا فتطبيق هذا المبدأ يشمل جميع من تتوافر لديهم شروط الإستفادة من خدمات الإدارة بغير محاباة أو تمييز بل أن البعض يقول أن مبدأ المساواة يحتج به طالبوا الإنتفاع أكثر مما يحتج به المتفاعون فعلا ، لأنه غالبا ما يثور عندما ترفض الإدارة طلب أحد الأفراد الإستفادة من خدماتها رغم توفر الشروط فيه .

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري . الجزء الأول : تنظيم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 242 .

المطلب السابع : مبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد :

- إن هذا المبدأ كسابقه ينبع من طبيعة المرفق العام ذاتها لأن الحاجة الجماعية التي ينشأ المرفق العام لإشباعها لا تعتبر أنها أشبعت أو أن المرفق قد حقق الغرض من وجوده إذا تم ذلك بشكل وقي أو متقطع وبلا إنتظام ، بل لابد أن يكون ذلك بصفة دائمة ومنتظمة .

- فمبدأ الإستمرارية ناتج من تصور يجعل عمل الدولة والأجهزة التابعة لها يقوم على المداومة والإنتظام لا على التقطع والتوقف ، وبالتالي فإن نشاط الإدارة ضروري لحياة المجموعة الوطنية التي لا ينبغي لها أن تتقطع لما ينجر عن توقفه من عواقب وخيمة على حياة المجتمع أو كما يقال " الإستمرارية من حياة المرفق العام " (1). وإنتظاما من هذه الحقيقة صيغت قاعدة سير الإدارة بانتظام وإطراد ولا شك أنها الأكثر حساسة والأكثر تأثرا بالمناخ السياسي والاجتماعي، وأجمع الفقهاء على أنها أولى القواعد الأساسية التي تحكم نشاط الإدارة بالرغم من معظم التشريعات لا تنص صراحة على هذا المبدأ (2)

إلا أنه من أهم المبادئ العامة للقانون التي تحكم سير المرافق العامة والأكثر ترديدا في أحكام القضاء الإداري ... ويقضي هذا المبدأ القانوني بحتمية ديمومة سير أجهزة الدولة وبصورة جيدة ومضطرة ومنتظمة مثل إنتظام وإطراد دقات قلب الإنسان، وإن توقف أي جهاز من أجهزة الدولة يؤدي إلى شلل وتوقف الحياة العامة في المجتمع والدولة مثل توقف جهاز الأمن عن أداء مهامه ، أو توقف جهاز أو مرفق القضاء عن الفصل في الخصومات ، أو مرفق التعليم (3). وبالتالي فهو يقضي بأن كل ما من شأنه إيقاف أو تعطيل سير الإدارة يجب أن يستبعد ويمنع بشدة ، وكل ما من شأنه المحافظة على دوام سير أجهزتها بانتظام وإطراد يجب أن يهتم به ويعمل على تقنينه ... ومن ثم فإعتناقه والتسليم به يعد أمرا ضروريا وحقيقة بديهية لهذا نجد قواعد القانون الإداري تجعل منه مبدأ قانوني عام أصيل واجب التنفيذ والتطبيق سواء نصت عليه النصوص القانونية والتنظيمية أو لم تنص عليه .

- ولهذا كان من الطبيعي أن نجد لهذا المبدأ العديد من الآثار والتطبيقات في جميع أنحاء القانون الإداري وبصفة خاصة في الوظيفة العامة ، والعقود الإدارية ، والقرارات الإدارية ، والمسؤولية الإدارية ، بل أن أغلب إمتيازات الإدارة وغيرها من وسائل القانون العام تجد سندها في هذه القاعدة (4).

(1) د. محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 114 . winckel , s. pp. 145.concl. Tardieu . CE. août 1909 .

(2) د. سليمان محمد الطماوي ، الوحي في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص: 398 .

(3) - G. PEISER : droit administratif , paros , dallez , 5ème édition , 1973 , p. 94 .

(4) - د. أنس قاسم ، النظرية العامة لأحكام الإدارة والأفعال العمومية ، المرجع السابق ، ص: 34-35 .

- د. أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق ، ص: 484 .

- د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص: 75 .

- د. محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشترأكي ، المرجع السابق ، ص: 52 .

- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، الجزء الأول : تنظيم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 257 .

- د. سليمان محمد الطماوي ، الوحي في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص: 398 .

- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، الجزء الثاني : نظرية العمل الإداري ، المرجع السابق ، ص: 610-611 .

-لذا سنتناول تلك التطبيقات والآثار القانونية في نطاق الوظيفة العامة ، العقود الإدارية ، النظام القانوني للأموال العامة :

الفرع الأول : تطبيقات المبدأ في نطاق الوظيفة العامة :

- إن لمبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد عدة تطبيقات في نطاق الوظيفة العامة فهي الأساس القانوني الأصيل لفكرة السلطة الرئاسية وسلطات وإختصاصات الرؤساء الإداريين ، وفي تعيين الموظفين والعاملين ، وفي تحديد وظائفهم ومراكزهم ، وفي سلطات تأديبهم وفصلهم ، وفي سلطات الرقابة والتوجيه والحلول ... (1) .
إلى جانب أنه يمثل الأساس القانوني الأصيل لفكرة تحريم أو تقييد الحق في الإضراب ، وتنظيم إستقالة الموظفين .

أولا : تقييد الحق في الإضراب :

- يعتبر الإضراب عن العمل - والذي يعنى إتفاق مجموعة من عمال أحد التنظيمات الإدارية عن الإنقطاع عن العمل لمدة من الزمن دون أن تنصرف نيتهم في التخلي عن وظائفهم نهائيا كوسيلة للضغط على أجهزة الإدارة للإستجابة لمطالبهم وهو بذلك يختلف عن الإستقالة التي تستهدف ترك الموظف لعمله نهائيا (2) - أحد الأعمال المتعارضة مع مبدأ إستمرارية الإدارة ، ويشكل عائقا لسيرها بانتظام وإطراد ، وإحدى الأعمال التي تنعكس سلبا على حصول الجمهور على خدمات الإدارة والتمتع بنشاطها ومزاياها لأنه لا يجد نتيجة لذلك أية وسيلة أخرى للحصول عليها .
لهذه الأسباب تبين مقاومة هذا الوضع والتضييق من نطاق هذا الحق ... وهو ما يفسر تدخل المشرع في الكثير من الدول لتنظيم ممارسة حق الإضراب .
- ورغم قدم هذه الفكرة إلا أنها لم تدرج في القانون الوضعي إلا أخيرا وأصبحت موضوع عدة أبحاث (3) ؛ ففي بداية تنظيم ممارسة الإضراب ذهب المشرع في العديد من الدول إلى تحريم إضراب موظفي المرافق العامة وتنظيم إضراب عمال وموظفي المشروعات الخاصة . فكان هناك توجه إلى تحريم كلي للإضراب وعدم قبول هذه الفكرة إطلاقا أيا كانت طريقة إدارة هذه المرافق لأن الخدمة التي تؤديها تحتكرها كلية كالنقل والبريد والقضاء ... وبالتالي توقف تلك الخدمات من شأنه غلق السبيل في وجه المنتفع للحصول على تلك الخدمات ، وبالتالي فإضراب موظفي القطاع العام ولو كان يدار بطريق الإمتياز هو عمل غير مشروع ويعتبر خروجا عن القوانين واللوائح ونقضا لعقد من عقود القانون العام الذي يربطهم بالدولة ، ويبرر فصلهم عن العمل من دون إتباع الضمانات التي أوجدت لهم في هذا الإطار (4) . على عكس المشروعات الخاصة التي تحكمها قاعدة المنافسة الحرة .
- ثم تطور الأمر بعض الشيء بأن أصبح يعترف للموظفين ببعض من حقوق الإضراب مع القيام بتحديد نطاقه ومجاله وتحديد شروط كثيرة تضيق من ممارسة هذا الحق .

(1) د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص: 76 .

(2) د. محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشراكي ، المرجع السابق ، ص: 55 .

- د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص: 399 .

(3) -M. BOUSSOUHAH : l'entreprise socialiste en Algérie . Alger . O.P.U. paris . economica . 1982 . p. 631 et suiv .

(4) د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص: 399-400 .

- وفي هذا الصدد صدرت في فرنسا عدة قوانين تحرم إضراب موظفي الأمن وعدد آخر من المرافق العامة مثل السجون والقضاء ومرافق الملاحظة الجوية ، وإعترف القضاء الإداري الفرنسي بحق موظفي المرافق العامة الأخرى في الإضراب للدفاع عن حقوقهم الخاصة شريطة الإعلان المسبق عنه وإعطاء الإدارة كافة الصلاحيات للتدخل للحد من الآثار الاقتصادية الضارة لإساءة استعمال هذا الحق وفي الحالات التي يخل فيها بالنظام والأمن العام ، على أنه ذهب إلى تحريم الإضراب لأهداف سياسية و كذا الإضراب المتحرك (1) .
- أما المنحى الذي أخذته الجزائر فقد كان هناك إتجاه إلى مشروعية الإضراب في إطار القانون بعد الاستقلال ، إلا أنه ظهر إتجاه آخر إلى عدم مشروعية الإضراب في القطاع العام الإداري ... ثم إستخلص المؤسس الدستوري في سنة 1989م العبرة من التجربة السابقة وكان أكثر واقعية سياسيا وقانونيا عندما أباح حق الإضراب بعد أن حدد طرق ممارسته ونطاقه بعد إستنفاد طرق المصالحة والوساطة وغيرها من طرق التراضي كالتحكيم ... ومع الإشعار المسبق به وعلى أن يكون في مكان العمل ومع توفير حد أدنى من الخدمات (2) وكل تلك الضمانات والحدود والشروط التي وضعها المشرع وكل تلك الترتيبات هي للمحافظة ، والعمل على تطبيق قاعدة إستمرارية الإدارة بكل أجهزتها .
- أما في مصر فقد تدخل المشرع المصري منذ عام 1923م بمقتضى قانون رقم 37. ليحرم إضراب موظفي المرافق الإدارية ونص على عقوبة جنائية للمخالفين ، ثم حرم أيضا إمتناع الموظفين العموميين بصفة عامة عن العمل إذا ما ترتب على ذلك تعرض حياة المواطنين للخطر ، ثم تدخل مرة أخرى بمقتضى القانون رقم 24. لسنة 1951م ليشدد من العقوبة الجنائية على موظفي الإدارة وليضم إليهم كذلك غيرهم من موظفي المشروعات الخاصة ذات النفع العام إلى غاية 1981م حيث أصبح الإضراب في مصر مباحا ، وتقتصر سلطة المشرع على التدخل لتنظيمه من دون تحريمه ، وهو نفس الإتجاه الذي تسير عليه أغلب الدول في العالم وذلك منذ إقرار الإتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية و الإجتماعية والثقافية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16/12/1966م بأن جعلت في أحد موادها (المادة 8) أن الدول الأعضاء في الإتفاقية تكفل الحق في الإضراب على أن يمارس طبقا لقوانين القطر المختص ، إذن فهذه الإتفاقية أبحاث الإضراب وجعلته يدخل ضمن الحريات والحقوق وما على الدول الأعضاء في الإتفاقية إلا أن تنظمه وتقيد بشروط حتى يتلائم مع مبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد .

ثانيا : تنظيم عملية الإستقالة من الوظيفة العامة :

- الأصل طبقا للمبادئ الدستورية أنه لا يجوز إجبار الشخص على العمل ، وإستنادا لذلك أجاز للموظفين العموميين الإستقالة من عملهم في أي وقت يشاءون ... ولكن لتعارض هذه الحرية مع مبدأ إستمرارية أداء الإدارة لخدماتها وإحتمال تأثر الإدارة بالإستقالة المفاجئة لبعض موظفيها أرسى ووضع القضاء والمشرع الإداري عددا من القواعد والمبادئ المنظمة لعملية إستقالة موظفي الإدارة .

(1) د. محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي ، المرجع السابق ، ص: 55 .
- Loi du 27 déc. 1947 et du 28 sept 1948 - Loi du 31 juillet 1963.

(2) إرجع إلى : د. احية سليمان ، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الإجتماعي في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 .

- والإستقالة هي عمل يظهر به الموظف رغبته وإرادته في ترك العمل نهائيا بخلاف الإضراب الذي هو الإمتناع مؤقتا عن العمل مع التمسك بالبقاء في الوظيفة ، ولكن ونظرا لإعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة فقد وضعت شروط تقيد من إستعمال هذا الحق بحيث يوفق الموظف بين حقه في ترك العمل وحق الجماعة في الحصول على المنفعة العامة من جهة ، ومن جهة أخرى الحيولة دون توقف المرفق العام وعدم سيره بانتظام وإطراد .
- إذن نخرج بنتيجة هامة مفادها أن حرية العمل هي إحدى الحريات العامة التي كفلتها جميع الدساتير الديمقراطية ومع ذلك يجب ألا يغيب عن البال أن هؤلاء يعملون في خدمة الإدارة والتي هي في خدمة الشعب وتهدف إلى إشباع حاجات جماعية بشكل كاف ، لذا تقرر أن الإنقطاع عن العمل نتيجة للإستقالة ليس له أثر فوري أي أهما لا تضع حدا فوريا لخدمته ، وأنه بمجرد تقديم الإستقالة كتابيا أو التعبير عن الإرادة في التخلي عن أعباء الوظيفة العامة تنتهي علاقة الموظف بالإدارة وإنما يتحقق ذلك بقبول وموافقة الإدارة (1) بحيث يجب على العامل المستقيل أن يستمر في أداء عمله ومباشرة واجبات منصبه إلى غاية قبول إستقالته من طرف الإدارة والإستغناء على خدماته ، وهذه القاعدة تشمل جميع موظفي الدولة مهما كان مركزهم في السلم الإداري وأبلغ مثال على ذلك أن الوزراء عند تقديم إستقالتهم أو إنهاء مهامهم فهم يستمرون في تسيير شؤون الوزارة وأمور الدولة إلى أن يتم تأليف الحكومة الجديدة أو أن يتم تعيين من يخلفهم .
- إن الحكمة من إستمرار العامل في عمله إلى غاية قبول إستقالته تكمن في أن إمتناع الموظف عن عمله عقب إستقالته مباشرة قد يؤدي إلى إرتباكات شديدة في المرفق وخاصة إذا لم تجد الإدارة خلفا له في أقرب وقت (2).
- وإذا كان المشرع الفرنسي يجعل غياب الموظفين بلا عذر بمثابة الإستقالة الضمنية إذا إستمرت مدة معينة فإن الموظفين جعلوا منها حيلة إذا ما أرادوا الإستقالة ، لذا تدخل القضاء الإداري وإستقر على أن الغياب بلا عذر مجرد قرينة مقرر لصالح الإدارة إن شاءت قبلتها وإعتبرته مستقبلا وإن شاءت رفضتها .
- وأخيرا يمكن الإشارة إلى مبدأ يتصل بفكرة تنظيم إستقالة الموظفين وهي تحريم الإستقالة الجماعية من العمل وإعتبارها نوعا من أنواع الإضراب المحرم قانونا وبنطوي على عمل ضار بالمرفق العام .
- هذه القواعد السابقة إستقرت في فرنسا قضاءا وتشريعا وتبنتها العديد من الدول وصاغت نصوصها في القوانين التي تحكم العاملين بالإدارة العامة ، ونفس الشيء أخذت به الجزائر التي إتجهت السلطات فيها إلى تنظيم الإستقالة ووضع ضمانات لممارستها ، وحدود وقيود وشروط تحكم مختلف أوضاعها (3).

(1) د. محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1974 - ص: 209 .

- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، الجزء الأول: تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية والتنظيم القانوني للوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص: 413 .

(2) د. سليمان محمد الطماوي ، الوحي في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص: 405 .

(3) أنظر في هذا الصدد: د. أحية سليمان ، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الإجتماعي في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1998 .

- د. أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1974 .

- القانون الأساسي للوظيفة العامة (في القانون الجزائري) .

ثانيا : إعتناق نظرية الموظف الفعلي : إن مبدأ حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد كان من نتائج إعتناق نظرية الموظف الفعلي ، وهو ذلك الموظف الذي لم يصدر بشأن تعيينه قرار التعيين أو من كان تعيينه معيا وهو بخلاف الموظف الرسمي الذي يقلد بشكل قانوني من السلطات المختصة ، وبالرغم من أن مبادئ القانون تقضي ببطالان الأعمال التي تصدر منه لصدورها من غير مختص أو لمغتصب إلا أن القضاء رغبة منه في عدم إرتباك الخدمات العامة وانتظام سيرها فقد أقر سلامة تلك الأعمال ، وأصبح المشروعية عليها وذلك بالفرقة بين حالتين :

أولا : في ظل الظروف العادية : إستند القضاء في تقريره لهذه النظرية بفكرة العمل الظاهر ، ومعنى ذلك أن الموظف الواقعي هو الذي يتوافر له فعلا مظهر التعيين في الوظيفة بشكل قانوني وظاهر للسلامة للكافة ولكن الحقيقة غير ذلك فقد يحدث أن يتم إنتخاب عضو مجلس بلدي ويبدأ في مراولة إختصاصه ثم يحكم فيما بعد بأن إنتخابه كان باطلا ، أو أن الموظف كان يمارس إختصاصاته بناء على تفويض خاطئ صادر إليه من رئيسه .

في كل الحالات السابقة نجد أن الموظف الفعلي يتوافر له في الظاهر مظهر الموظف الأصلي ولكن في الحقيقة لم يقلد مهام وظيفته تقليدا قانونيا ومن ثم فهو موظف فعلي وإن لم يكن موظف قانوني (1) ، فإذا كان المنطق والقانون يقضي ببطالان جميع الأعمال والقرارات التي قام بها هذا الموظف ، إلا أنه حماية لمصالح الغير الذي تعامل مع الموظف الفعلي من جهة ، و مع الإدارة من جهة أخرى تقررت نظرية الموظف الفعلي إستنادا للظاهر وإعمالا لقاعدة إستمرار سير نشاط الإدارة بانتظام وإطراد ... وبالتالي إعتبار تلك الأعمال التي قام بها ذلك الموظف صحيحة وناقحة لآثارها القانونية .

ثانيا : في ظل الظروف الإستثنائية : ونعني بها الأوقات التي يختل فيها إنتظام السلطة العامة في أداء وظائفها مثل الحروب والكوارث ، حيث تفتضي الظروف أنه إذا بادر شخص أو مجموعة أشخاص القيام بأعمال هي من صميم أعمال السلطة العامة وتدخل في نطاق إختصاصها - دون الحاجة لأن يكونوا قد عينوا تعيينا قانونيا - بل يجوز أن لا يكون قد صدر بشأن تعيينهم قرارا إطلافا ، وبالرغم من ذلك فإن الأعمال التي قاموا بها تنتج آثارها القانونية وتعتبر صحيحة وذلك تحقيقا لمبدأ إستمرارية وانتظام نشاط الإدارة ، وقد عرف هذا المبدأ تطبيقات له في فرنسا عقب هروب السلطات الرسمية عند غزوا الحلفاء لها خلال الحرب العالمية الثانية ونفس الشيء بالنسبة لألمانيا عقب الحرب العالمية الأولى .

الفرع الثاني : تطبيقات المبدأ في نطاق العقود الإدارية :

- إن لمبدأ حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد وكفاية عدة تطبيقات وآثار قانونية في نطاق العقود الإدارية بحيث يشكل أساسا للعديد من الأفكار والنظريات والآثار القانونية ... وهو يشكل مع فكرة السلطة العامة في تأصيل وتأسيس وتبرير فكرة الظروف الإستثنائية وغير المألوفة في مجال العقود الإدارية (2) .

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، الجزء الأول : تنظيم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 266 .

(2) د. عوايدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص : 78 .

- G. PEISER : op. cit. , P 94.

- إذن فالإميازات والسلطات التي تحوزها وتمارسها السلطة الإدارية المتعاقدة في مواجهة الطرف الآخر كحق تعديل الشروط والإلتزامات وسلطة توزيع الحزاءات الإدارية والمالية والحنائية ... كلها مظاهر وصور لفكرة الشروط الإستثنائية لذا نتطرق بنوع من الشرح لنظرية الظروف الطارئة وشروط تطسقها ونتائجها :

أولا : نظرية الظروف الطارئة وشروط تطبيقها :

- إن الأصل في مجال التعاقد أن العقد شريعة المتعاقدين ولا يعنى المتعاقد من إلتزاماته إلا في حالة القوة القاهرة وهي الحادث غير المتوقع الذي لا يمكن دفعه ويجعل تنفيذ العقد مستحيلا ، هذه الظروف من شأنها أن تلحق بأحد الأطراف المتعاقدة خسائر فادحة لا بدأ وأن تلقي بضلائها على تنفيذ العقد ، إلا أن القانون الإداري وقبله القضاء الإداري جاء بغير ذلك في نظرية الظروف الطارئة حيث أنه أقر بمبدأ جديد إستمد من دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد مفاده أنه إذا وجدت ظروف لم تكن في الحسبان وقت التعاقد وكان من شأنها زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق الملتزم إلى حد الإخلال بتوازن العقد إخلالا جسيما فالملتزم له الحق في مطالبة الإدارة المساهمة ولو مؤقتا في الخسائر ومساعدته حتى لا يقف سير المرفق أو يتعثر (1) .

ولكن لإعمال هذه النظرية لا بدأ من توافر شروط يمكن معها إعفاء المتعاقد مع الإدارة من أعباءه أو المساهمة معه في تلك الأعباء وهي :

- (1) - أن يصبح تنفيذ العقد الإداري مرهقا للملتزم وتنفيذه يؤدي إلى خسائر فادحة مع التسليم بأن ذلك التنفيذ لم يعد مستحيلا كما هو الحال في حالة القوة القاهرة .
 - (2) - أن يكون ذلك التغيير نتيجة لتغير الوضع الإقتصادي العام ونتيجة حوادث غير عادية وغير متوقعة في الوقت نفسه (2)
 - (3) - أن يكون من شأن تلك الظروف أن تقلب التوازن المالي في العقد رأسا على عقب، وتجعل المتعاقد مع الإدارة في مركز خارج عن تصور العقد وتوقعه .
 - (4) - يجب أن لا يكون للإدارة أو المتعاقد معها يد في حدوث تلك الظروف أو الحوادث غير المتوقعة أو الطارئة ، فإذا كانت تلك الخسائر ناتجة عن فعل المتعاقد فلا تطبق لصالحه نظرية الظروف الطارئة .
- أما إذا كانت تلك الخسائر نتيجة لفعل الإدارة كأن تفرض عليه أعباء أو إلتزامات جديدة لا ينص عليها العقد كنا في نطاق نظرية " فعل الأمير" والإدارة تكون ملزمة بدفع تعويض كامل عن كافة ما تحمله من خسائر نتيجة لهذه الإجراءات وما فاته من كسب وإعادة التوازن المالي للعقد ، على أن تلك الإجراءات لا بدأ أن تمس وتؤثر على موضوع جوهرى في العقد .

(1) د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، الطبعة التاسعة ، 1965 - ص: 165 وما بعدها .

(2) - A . DELAUBADERE : traité de droit administratif, paris, L.G.D.J. 1984. Tome 1, p424.

- وبالتالي فتطبيق نظرية الأمير تكون على الأعمال القانونية الصادرة من الجهة الإدارية المتعاقدة وتطبق أيا كانت درجة الضرر جسيما أو بسيطا كأن تفرض الإدارة رسوما أخرى على المادة الأولية الأساسية واللازمة لتنفيذ العقد وهي بعكس نظرية الظروف الطارئة (1).

ثانيا : النتائج القانونية التي ترتبها :

- لهذه النظرية عدة آثار يمكن إيجازها في التزامين أساسيين يخضعان لفكرة ونتيجة هامة وهي أن تطبيق نظرية الظروف الطارئة من النظام العام لا يجوز الإتفاق على عدم تطبيقها (2).

أولا : إلتزام المتعاقد مع الإدارة بالإستمرار في تنفيذ العقد : بحيث يطبق هذا الإلتزام بالنسبة لسائر العقود الإدارية بغير إستثناء وخاصة تلك التي يكون فيها التنفيذ بطبيعته ممتدا لفترة طويلة ، فيجب على المتعاقد إذن أن يستمر في تنفيذ العقد إذا ما أراد الإستفادة مما تقرره نظرية الظروف الطارئة ، وتحتسب كل الخسائر التي تحملها المتعاقد بعد إستئصال الأرباح الناتجة عن هذه الفترة غير العقدية إن كانت هناك أرباح ولا تحتسب في هذا الإطار الخسائر الناتجة عن فعل المتعاقد ، وقد خلق القضاء الفرنسي نظرية أخرى تكمن في نظرية " الصعوبات المالية غير المتوقعة " التي تصادف المتعاقد عند تنفيذه لإلتزامه الذي يصبح عسيرا ومكلفا من الناحية المالية فمن حقه أن يطلب تعويضا كاملا عن الأضرار الناجمة عن تلك الصعوبات وخاصة في مجال إلتزامات الأشغال العامة مثل عمليات الحفر والتنقيب ... حيث قد يصطدم الملتزم بنوعية من التربة الصعبة بصورة لم يكن يتوقعها عند التعاقد وحتى ولو لم ينص عليها بشروط صريحة في عقد الإلتزام فالمهم أن تكون تلك الصعوبات غير متوقعة وغير عادية ، وأيا كان الضرر العائد من هذه الصعوبات جسيما أو بسيطا (3).

ثانيا : يجب على الإدارة أن تساهم مع المتعاقد في تحمل الخسائر الناتجة أثناء الفترة غير العقدية عن الأعباء الخارجة عن العقد وذلك كمقابل للإلتزام السابق الواقع على عاتق المتعاقد ، إذ يمكن للمتعاقد الحصول على تعويض عن جزء من تلك الخسائر التي لحقت به وليس على الأرباح التي فاتته ، حيث أن الفترة غير العقدية هي فترة مؤقتة تبدأ من اللحظة التي تقع فيها الخسائر الفادحة في المشروع وتنتهي بأحد الأمرين : إما أن تعود الأمور إلى مجاريها الطبيعية ويستمر تنفيذ العقد وتساهم الإدارة مع المتعاقد في تلك الخسائر ، وإما أن تكون الخسائر كبيرة جدا مما تجعل المتعاقد لا يستمر في تنفيذ العقد ويطلب إغائه وبالتالي ليس له أن يستمر في طلب التعويض عن خسائره فما أخذه من قبل لا يردده ولكن ليس له أن يستمر في المطالبة بالتعويض ، وإما أن تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بإلغاء العقد لأنه ليس هناك ما يدعوها للإستمرار في إعانة مشروع خاسر أو مشروع لم يعد الناس في حاجة إليه .

- A . DELAUBADERE : traité de droit administratif. op. cit. p.423 et SS.

(1)

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، الجزء الأول : تنظيم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 276 .

(3) د. سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1975 - ص: 20 .

- وكما قلنا سابقا أن هناك نتيجة هامة مفادها أن تطبيق نظرية الظروف الطارئة من النظام العام ومن ثم لا يجوز الإتفاق على عدم تطبيقها وحرمان المتعاقد مع الإدارة - مقدما - من الاستفادة من أحكامها ، بل أن القضاء الإداري الفرنسي أعطى الحق لصاحب الإمتياز في عقد الإمتياز أن يطالب بتطبيق هذه النظرية حتى بعد إنتهاء عقد الإمتياز طالما أن الظروف الطارئة قد حدثت أثناء سريان التعاقد. وقبل إنتهاء الإمتياز (1).

الفرع الثالث : تطبيقات المبدأ في نطاق النظام القانوني للأموال العامة :

- إضافة إلى ما سبق فمبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد يلعب دورا حيويا في النظام القانوني للأموال العامة حيث يجسد هذا المبدأ الأساس القانوني والهدف الأساسي لقاعدة ونظام الحماية القانونية للأموال العامة للدولة . ومن بين هذه المبادئ المقررة لحماية الأموال العامة ؛ مبدأ عدم جواز التصرف في الأموال العامة ، ومبدأ عدم إكتسابها بالحيازة والتقدم ، على أن أهم مبدأ وهو يتعلق بنشاط الإدارة هو مبدأ عدم جواز الحجز على أموال الإدارة . وقد إستقرت مختلف التشريعات على تقرير تلك المبادئ في قواعد قانونية خاصة من شأنها كفالة الحماية القانونية اللازمة لضمان إستمرارية الإدارة ، غير أن ذلك لا ينفي أن هذه القواعد عدت من المبادئ القانونية العامة التي يمكن للقضاء أن يطبقها ولو لم ينص عليها أي تشريع (2).

- ففيما يخص قاعدة عدم جواز التصرف في أموال الإدارة : وطالما أن هذه الأخيرة مخصصة لخدمة المواطن والصالح العام فإن النتيجة المنطقية المترتبة عليها أن كل التصرفات الخاضعة للقانون المدني كالبيع والرهن والإيجار إلى غير ذلك من تصرفات مدنية لا يمكن تطبيقها على الأموال العامة ، وبالتالي فعند تطبيق هذه القاعدة لا تقف قواعد ونصوص القانون المدني حائلا دون تحقيق الغرض الذي من أجله خصص المال العام (3) ، وقاعدة عدم جواز التصرف في أموال الإدارة ليست مطلقة لأن ثمة أنواع من التصرفات تلائم الأموال العمومية مع إحتفاظها بذاتيتها وبصفة العمومية لأنها لا تتعارض مع فكرة التخصيص للنفع العام ومن هذه التصرفات (4) :

- (1)- التصرفات التي يتم فيها إنتقال المال العام من الدولة إلى أحد الأشخاص العامة المرفقية أو المحلية أو العكس .
 - (2)- حالة منح الدولة أو إبرامها عقد إلتزام مع أحد الأفراد بإدارة أحد المرافق العامة .
 - (3)- حالة إنهاء الإدارة تخصيص المال العام للمنفعة العامة ومن ثمة يتحول إلى مال خاص يمكن التصرف فيه .
- أما قاعدة عدم جواز تملك أموال الإدارة بالتقادم : فنلاحظ أن القاعدة السابقة من شأنها حماية المال العام من تصرف "الإدارة" فإن هذه القاعدة من شأنها حماية المال العام من تصرفات "الأفراد" ومن هنا فإذا وضع فرد يده على أحد الأموال العامة يكون للإدارة حق إسترداده دون أن يكون للفرد حق مباشرة الدعاوى المترتبة على وضع اليد والتملك بالتقادم المكسب .

-G. VEDEL et P. DELVELVE ; droit administratif, P.U.F, paris, 1984, p. 1152.

(1)-

(2) د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية التنظيم القانوني للوظيفة العامة نظرية العمل الإداري ، الجزء الثاني ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، طبعة 1996 - ص: 625 .

(3) د. أنس قاسم ، النظرية العامة للأموال العامة والإدارة والأشغال العمومية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1983 - ص: 49 .

(4) د. أنس قاسم ، النظرية العامة للأموال العامة والإدارة والأشغال العمومية ، المرجع السابق ، ص: 50. - د. سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص: 627 .

- وحتى بالنسبة للأموال المنقولة فهي لا تخضع لقاعدة " الحيازة في المنقول سند الملكية " ولا مجال لتطبيق مبدأ أو فكرة "الالتصاق" بل العكس من ذلك فقد إستقرت في مثل هذه الحالات قاعدة "أن المال الخاص يتبع المال العام" حتى ولو كان المال العام أقل أهمية من المال الخاص .

- فإذا كان عدم جواز التصرف في الأموال العامة ومبدأ عدم جواز إكتسابها بالحيازة والتقادم من الأمور البديهية بحيث أن هذه الأمور من المسلمات ، وإن المشرع يضيف حماية قانونية شديدة على تلك الأموال العامة التي هي ملك للدولة... فإن قاعدة عدم جواز الحجز على أموال الإدارة يشكل جوهر تلك الحماية التي وضعها المشرع للأموال العامة ويشكل كذلك الأثر والتطبيق المباشر لمبدأ إستمرارية الإدارة بانتظام وإطراد ذلك أن الإدارة تحتاج في عملها ونشاطها إلى أموال تمكنها من ذلك ، وكما نعلم فإن المرفق العام قد يتمتع بالشخصية المعنوية مما يعطيه ذمة مالية مستقلة أو أن يدار بأي طريق من طرق إدارة المرفق العام(1) ونعلم أن المرفق العام يقوم في إطار نشاطه بمعاملات مالية كالبيع والشراء والإستدانة - فهل إذا إستدان المرفق العام أو الهيئة المشرفة على إدارته ، وإمتنع عن سداد ديونه يجوز الحجز على أمواله وبيعها في المزاد العلني ؟ . وهنا نفرق بين حالتين : حالة إذا ما كان المرفق العام يدار عن طريق الإدارة المباشرة (الريجي أو المؤسسة العامة) حينئذ تكون أموال المرفق العام أموالاً عامة ومن ثمة لا يجوز الحجز عليها مهما كان الأمر ، أما إذا كان المرفق العام يدار عن الإمتياز فقد كانت هناك مطالب من قبل الأفراد بإمكانية الحجز عليه وسداد الديون إلا أن المحاكم القضائية رفضت تلك المطالب وأقرت مبدأ عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام وأياً كانت طريقة إدارته . - وختاماً فالمدّيش في الأمر هو تنوع حلول القانون الوضعي المستندة على فكرة إستمرارية المرافق العامة (2).

(1) د. أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق ، ص: 439 وما بعدها .

(2) د. محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 119 . نقلاً عن :

- J.P GILLI (sous la direction), la continuité de service public, P.U.F. 1973, p.8. également R. ODENT, contentieux administratif, les cours de droit, paris, 1980, fasc. . V.p.1709 et suiv. .

المطلب الثامن : مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتطور بتغير وتطور الظروف :

- إن الإدارة تهدف أساسا إلى إشباع حاجات المواطنين وخدمتهم وتغطية مطالبهم ... ولما كانت هذه الحاجات دائمة التقلب كما وكيفا وكتيجة للتطور التكنولوجي ، ولتأثير وضغط المعطيات والظروف والمتغيرات التي تتكون منها البيئة المحيطة بالإدارة فإن نوعية تلك الخدمات وحجمها دائم التغير والتبدل ،ومن هذه الحقيقة يمكن القول أنه إذا إستمر المرفق بنفس الطريقة التي أنشأ بها وبنفس الأسلوب وطريقة العمل فإنه يصل لا محالة في مرحلة من المراحل إلى عدم مواكبة تلك التطورات ويصل في الأخير إلى عدم توأم الخدمات التي يقدمها مع الإحتياجات العامة ، مما يؤدي إلى توقف المرفق فعليا وعدم تجاوبه مع الظروف والمعطيات ، لذا يجب على الإدارة أن تعمل على تطوير وتغيير وتطوير طريقة وقواعد تنظيمها من جهة ، ومن جهة أخرى تغيير أسلوب إدارتها وتسييرها بعلاقتها وموظفيها ... (1).

لهذا السبب يمتد تطبيق هذا المبدأ وأثره ليشمل الكثير من جوانب الإدارة وبدرجات متفاوتة :

الفرع الأول : تطبيقات وآثار المبدأ على طرق تنظيم وتسيير الإدارة :

- إن من أهم صور تطبيق هذا المبدأ على طرق تنظيم وتسيير الإدارة يكمن في أنه إذا ما ظهر لهذه الأخيرة أن التنظيم الحالي لم يعد يتفق مع التطورات الحاصلة وأن هناك تنظيما يكفل أداء الإدارة لخدمتها على وجه أفضل ، كان للإدارة أن تقوم بإحداث تغييرات مخططة ومنظمة وشاملة لكافة مقوماتها وعناصرها وأجزائها الفنية والمادية والبشرية حتى تتمكن من التكيف مع الظروف البيئية المتغيرة بهدف تحقيق الكفاية والفاعلية التنظيمية للإضطلاع بعملياتها وتحقيق أهدافها(2) وكان من الممكن لها أن تغير من أسلوب إدارة المرفق العام كأن تجعل أسلوب إدارته عن طريق المؤسسة العامة بدلا من الإدارة المباشرة ، أو أن تختار أسلوب نظام شركة الإقتصاد المختلط أو التأميم ... وحق الإدارة في هذا المجال حق مطلق لا تقيده سوى إعتبرات المصلحة العامة وهو القيد الذي يهيمن على كل تصرفات الإدارة ولا يقيدها في ذلك إعتبرات أخرى ونجد تطبيق هذا المبدأ كذلك بفضل سياسة الإصلاحات التي تعرفها الإدارة والتي تشمل وظائفها وهياكلها معا ... ويزداد الأمر وضوحا حينما نعلم أنه من أهم إستراتيجيات العمل التنظيمي هو تعديل هياكل التنظيم الإداري وكيفية أداء عمله وفي مقدرة الإدارة على إدخال أساليب العمل الحديثة ووضع طرق إدارة جديدة وإدخال الفعالية عن طريق القدرة على التكيف مع البيئة ، والإعتماد أكثر على الطرق العلمية والحديثة للتنظيم وخاصة إعتماد الإدارة في تطويرها وتغييرها لتنظيمها وعملها وعملياتها وأسلوبها على فكرة التطوير التنظيمي الإداري بخصائصها وأهدافها ووسائلها وتقنياتها (3).

(1) د. محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهوم التقليدي و الإشتراكي ، المرجع السابق ، ص: 58 .

- د. محمد أمين بومساح ، المرفق العام في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 119

- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، الجزء الثاني : نظرية العمل الإداري ، المرجع السابق ، ص: 612-613 .

(2) GEORGE R. TERRY. STEPHEN G. les principes de management. paris. tendances actuelles. 8édition 1985 P : 50ets

-د. عوابدي عمار ، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية ، المرجع السابق ، ص: 46.

(3) -HERBERT.A. SIMON: administration et processus de décision. traduction française. paris. economica,1983 p251-263

-د. عمار بوحوش ، نظرية التنظيم ، المرجع السابق ، ص: 46.

الفرع الثاني : تطبيقات وآثار المبدأ في علاقة المتعاقدين مع الإدارة :

- يتمثل تطبيق هذا المبدأ في مرونة عقودهم المبرمة مع الإدارة وفي قابلية تغيير شروطها بصفة مستمرة من قبل الإدارة مثل تعديل العقد أو سلطة فسخ العقد الإداري بالطريق الإداري أو عن طريق الإتفاق بينهما (1). كما نجد صدى لهذا المبدأ في أعمال كل من نظريي فعل الأمير والظروف الطارئة والتي سبق تناولهما بالدراسة ... كما نلمس تطبيق هذا المبدأ في تدخل الإدارة لكي تحير الملتزم بإدارة أحد المرافق لكي يعدل من أسلوب أداء الخدمة العامة بما يتفق مع إحتياجات الجماهير ولو كان في ذلك زيادة أعبائه المالية بشرط مراعاة قاعدة التوازن المالي لعقد الإمتياز ، وهذا الحق ينص عليه دائما في عقود الإمتياز وهو ثابت للإدارة ولو لم ينص عليه صراحة بل أكثر من ذلك فهي لا تستطيع التنازل عليه .

الفرع الثالث : تطبيقات وآثار المبدأ في علاقة المتفعين (أو المتعاملين) مع الإدارة :

- إن أعمال المبدأ السابق قد يؤثر على وضع المتفعين أو المتعاملين مع الإدارة أو مستعملي المرافق العامة ؛ على أنه يبلغ مداه الأقصى في المرافق الإدارية والتي لا يملك الجمهور حياها سوى الإنصاع للتغير والتبدل الحاصل لها دون الإحتجاج بأي حق كان أو ما يعرف بالحقوق المكتسبة نظرا لوضعهم التنظيمي اللاتحي إناه الإدارة .
أما فيما يتعلق بالمرافق الصناعية والتجارية فإن وضعهم ذو طابع تعاقدى ، ومن ثم فهم يملكون حقوقا مكتسبة يحق لهم مطالبة الإدارة بالتعويض إذا ما رغبت في القيام بأي تعديل ... إلى جانب أنه من أهم إستراتيجيات التنظيم هو تغيير طابع الأفراد وتصرفاتهم عن طريق تغيير إجراءات التوظيف ، وطرق التكوين ، وتحسين وسائل التعامل ، مما يمكن الإدارة من القيام بنشاطها على أكمل وجه من جهة ، ومن جهة أخرى حصول المواطن على حاجاته وخدماته بصورة كاملة وبأقل تكلفة وجهد ممكن وهذا ينعكس بدوره على علاقة المواطن بالإدارة التي تتميز بثقة أكثر .

الفرع الرابع : تطبيقات وآثار المبدأ على موظفي الإدارة :

- من بين التطبيقات والآثار القانونية لهذا المبدأ في نطاق الوظيفة العامة هو أن محل مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرؤساء الإداريون على المرؤوسين المتعلقة بأعمالهم ووظائفهم المتصلة بالمرافق العامة مثل سلطة النقل وسلطة الفصل من الوظيفة بغير الطريق التأديبي ، وسلطة الإرشاد والتوجيه والخلول والرقابة ، ونظرية الموظف الفعلي وشرعية أعماله كما سبق التطرق إليه ؛ نجد ميررها القانوني في مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتبدل بتغير الظروف والأحوال ولكن نتائج التكيف تكون بطريقة وتيحة متفاوتة حسبما إذا كان العامل موظفا عاملا أو عاملا بمقتضى عقودا خاصة ، فالموظف العام يجوز موقف تنظيمي لاتحي لأن قرار التعيين لا ينشأ له مركزا ذاتيا خاصا بل يسند إليه مركزا قانونيا عاما ومن ثم يخضع للتعديلات التي تتطلب المصلحة العامة إدخالها على الإدارة ودون أن يكون له الحق في الإحتجاج بحقوق مكتسبة ، أما العاملون على أساس القانون الخاص أي بعمود خاصة فهم يستطيعون المطالبة بتعويض عما لحقهم من ضرر نتيجة التعديلات التي أدخلتها الإدارة والتي يستمدونها من العقود التي تربطهم بالإدارة (2).

(1) د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص: 81 .

(2) د. أس قاسم ، النظرية العامة لأملاك الإدارة والأشغال العمومية ، المرجع السابق ، ص: 37- 38 . د. عوابدي عمار ، المرجع السابق ، ص: 81 .

د. محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص: 17 . د. أحمد محي ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق ، ص: 489 .

المطلب التاسع : مبدأ حياد الإدارة :

- لقد أوضحنا أن مبدأ المساواة يستمد من مبدأ آخر لا يقل عنه أهمية بل أصبح مبدأ جوهرى يحكم الإدارة وهو مبدأ حياد الإدارة في أدائها للخدمة العامة وفي علاقاتها مع الجمهور ، وهو يفرض على الإدارة عدم الإنحياز لأية مصالح خاصة بجماعة أو أفراد وأن تبعد الإدارة عن تحويلها إلى أداة لتأييد إتجاه سياسي أو نصرة طرف معين ... (1).

ومن هنا أصبح من الضروري أن يكون الجهاز الإداري محايداً بأن لا تكون له تطلعات وآفاق سياسية تبعده عن دوره الحقيقي ، وأن تتبع الإجراءات التي حددها القانون في كل العقود التي ترممها الإدارة خاصة إحراء المنافسة والإشهار (2).

- وبالتالي سنطلق من حكم مفاده أنه يجب على الإدارة أن لا تخدم غايات سياسية أو تحكيمية ، وأن تكون محايدة في نشاطها الإداري عند قيامها بالتعاقد ، وهما الجانبان اللذين سنتناولهما :

الفرع الأول : حياد الإدارة إزاء الإتجاهات السياسية :

- إن الأجهزة الإدارية تمثل كيان السلطة التنفيذية للدولة فلا يمكن فهم وتحليل أدائها والعوامل التي تحكمها إلا بفهم وتحليل القوى السياسية و الإجتماعية وطبيعة النظام السياسي و الإجتماعي الذي تعمل فيه هذه الأجهزة ...

ومن هنا كان إرتباط واضح بين الإدارة والسياسة وتأثرهما ببعضهما البعض ، ولهذا القول ما يبرره حيث أنه في الواقع لا يمكن تخصيص الإدارة ضد عدوى السياسة لأنه كثيراً ما تشارك الأجهزة الإدارية للحكومة ذاتها في إقتراح سياسات معينة ومشاريع قوانين على الهيئة التشريعية ، وعلى حد قول "ديموك DIMOCKE" وزملائه(3) أنه عندما تصدر الهيئة التشريعية قانوناً تصبح الإدارة هي محور الإهتمام عندما ينفذ هذا القانون فهي من خلال تنفيذ هذا القانون تقوم بتوجيه السياسة العامة ، وفي نظرهم أن رجال الإدارة يعتبرون سياسيين عندما يساعدون في تشكيل القوانين من خلال الدور الذي يمارسونه في التفسير وتعاملهم في هذا الإطار مع جماعات الضغط التي ترتبط بمصالحها مع هذه القوانين ، ويكون رجال الإدارة مستهدفين من قبل هذه الجماعات ، هذه الأخيرة تحاول باستمرار أن تؤثر في رجال الإدارة عند إعداد القوانين وكذا عند تنفيذها .

ومن هنا ظهرت ضرورة حياد الإدارة وتأكيد طابعها ، وتحريرها من الطابع السياسي وما يمكن أن يوصف أو يتميز به من خصائص بعيدة تماماً عن العدمية المجردة وحتمة فصل نشاطها عن السياسة التي ترتبط وتجد أساسها من فكرة " فصل السلطات " أي إستقلال السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية عن بعضها البعض (4) ، إلا أن هذه الفكرة المتعلقة " بفصل السلطات الثلاثة " كانت محل نقاش وجدال ؛ لذا سوف لا نتطرق إلى النظرة التقليدية والتي تنادي بالفصل التام بين السياسة والإدارة ، ولا نتطرق كذلك إلى النظرة الحديثة التي رأت صعوبة بل خطأ أعمال الفصل التام بين السلطات إذ أنها تفضل إستعمال إصطلاح توزيع السلطة لتأكيد خطأ مفهوم الفصل المطلق .

-A . DELAUBADERE : traité de droit administratif, op. cit. p. 658.

(1)

(2) د.محمد أمين بومناح ، المرفق العام في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 113 .

(3) مقال لدكتورّة عزيزة الشريف ، مبدأ الحياد الوظيفي ، مجلة العلوم الإدارية ، ص 23 ، العدد الأول - 1982 ، ص: 55 .

-د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، ما قبل بنى مقارن ، المرجع السابق ، ص: 28 .

(4) د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 140 .

- وما يعزز أكثر القول الذي يقول بصعوبة تحديد مفهوم الحياد ودرجة إرتباط الإدارة بالسياسة قول الأستاذ " أحمد رشيد " : " إنه من الضروري أن يكون الجهاز الإداري محايدا ، والواقع أن فكرة حياد الجهاز الإداري هي أكثر التخريجات غموضا ، فما المقصود بالحياد ، ألا يقوم الجهاز الإداري بتنفيذ السياسة العامة وفق الوظيفة الاجتماعية المحددة له ؟ - إن قيام الجهاز الإداري بتنفيذ السياسة العامة يحمل في ثناياه نوع من الإلتزام الفعلي وإن كان يبعد عن الإلتزام القانوني " .
- إن القول السابق يحمل في ثناياه إعتراف على إرتباط الإدارة بالسياسة ، وقد أكده الأستاذ " أحمد رشيد " في نفس الكتاب بقوله إنه من البديهي أن هذا الرأي يقوم على خلط كبير (أي أن فصل الإدارة عن السياسة يبعد شبح البيروقراطية) وذلك لأن الجهاز الإداري الملتزم بالسياسة أبعاد بكثير أن تصيبه أعراض البيروقراطية لأنه يفهم السياسة ويقتنع ويعبر عنها وأهم من كل شيء فهو يخضع لها .
- إلا أنه مهما كان هذا الإرتباط بين الإدارة والسياسة ، ومهما كانت العلاقة بينهما فهذا لا يعني أن يكون الجهاز الإداري هو الجهاز السياسي أو أن يتحول إلى ممارسة السياسة ، ومهما كان نطاق التأثير بينهما فهناك حقيقة واقعية لأن يكون الجهاز الإداري للدولة محايدا إزاء الإتجاهات السياسية المختلفة التي يموج بها المجتمع (1) وهذا الحياد يعتبر ضروريا حتى لا تكون أجهزة الإدارة بما لها من إمكانيات مادية وبشرية ضخمة عنصرا مؤثرا وأداة لفرض عقيدة جماعية على المجتمع ، وحتى لا تكون الإدارة وسيلة لخدمة أغراض وغايات سياسية أو مصالح فئوية أو جهوية ، ومن ثم وجب على الإدارة أن تلتزم بإشباع حاجات المجتمع من دون أن تكون متحيزة بإعتبارها مهنة مدنية (2).
- وهذا الحياد مهم وضروري لإستقرار وإستمرار نشاط الجهاز الإداري وحتى لا يكون لها تنازعه القوي والمصالح السياسية المختلفة في المجتمع مما يصرفه على تحقيق الكفاءة والفعالية فيما يقوم به من برامج ، أو يصرفه عن إنتهاج معايير العدالة والمساواة فيما يقدمه من خدمات للجمهور (3) ، ويظهر هذا الجانب الخاص من الحياد من خلال إنتهاج الإدارة عدم التحيز لأي طرف سياسي أو حزب في عملية الإلتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وحتى في المحادثات والخطابات والصراعات السياسية ، وذلك من أجل فرض فوز حزب معين أو فرد معين ، أو لفرض خطاب أو إتجاه سياسي معين أو لنصرة فئة أو طائفة أو عقيدة معينة ... كما أن هذا الحياد يلقي بضلاله على الموظفين التابعين للإدارة بحيث تقررت في بعض الدول كفرنسا وإجلترا ضمانات معينة بقصد تحييد الوظيفة العامة وتجنّبها إلى أقصى حد الصراعات الحزبية كإعتماد مبدأ الجدارة والمساواة في التعيين في الوظائف ، وواجب إلتزام الموظف بالحياد في عمله والحفاظ على السر المهني والتحفظ في التعبير عن آرائه ومشاعره خلال تأدية مهام عمله العام والإلتزام بالطاعة والعمل بدون خلفيات سياسية أو معتقدات أو توجهات دينية ، وفصل عملهم عن إهتمامهم السياسي وإتجاهاتهم وقيمهم الشخصية ، أو بصورة مختصرة الإلتزام بالقوانين والأنظمة لا غير .

(1) مقال لدكتورة عزيزة الشريف ، مبدأ الحياد الوظيفي ، مجلة العلوم الإدارية ، ص 23 ، العدد الأول ، 1982 - ص 56 .

(2) د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 183 .

(3) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بين مقارن ، المرجع السابق ، ص 31-32 .

- وعندما نتكلم عن حياد الإدارة فنقصد الجهاز الإداري مختلف وحداته وأجهزته المكونة له وكذا الأشخاص والموظفين الذين ينتمون لهذا الجهاز الذين يفترض فيهم الحياد أيضا .
-وختاما يمكن القول أن الإدارة ملزمة بخدمة المصلحة العامة لا الفتوية أو الطائفية وأن لا تخدم غايات سياسية أو تحكيمية وهي ملزمة أن تكون محايدة إزاء الاتجاهات السياسية المختلفة وأن تعمل معايير العدالة والمساواة في إختيار موظفيها؛ كل ذلك من أجل تحقيق الكفاءة والفعالية للإدارة ، وإنتهاج معايير العدالة والمساواة فيما تقدمه من خدمات وما تقوم به من نشاط .

الفرع الثاني : حياد الإدارة في إبرامها للعقود الإدارية (أو في التعاقد) :

- كما أسلفنا الذكر فإن مبدأ حياد الإدارة يلقي بضلاله ليمتد إلى كل نشاطات الإدارة ويصعب على تصرفاتها وعلاقاتها مع الجمهور طابع الحياد وأولوية المصلحة العامة ؛ لذا على الإدارة عند التعاقد وإبرامها للعقود الإدارية إتباع الإجراءات التي حددها القانون وقطع في سبيل ذلك مراحل مختلفة ومتعددة ... وسوف لا ندخل في بيان كيفية إبرام العقود الإدارية وكيفية تنفيذها بل نتطرق إلى حياد الإدارة من خلال تحديد طرق ووسائل إختيار المتعاقد معها (نقطة 1) ثم المبادئ والأسس التي يقوم عليها ذلك الإختيار (نقطة 2) .

أولا : حياد الإدارة من خلال إختيار المتعاقد معها :

- يعتبر إختيار الإدارة المتعاقد معها أهم إجراء ومرحلة تقوم به الإدارة ذلك أنه يعكس بصورة حقيقية مدى حياد الإدارة ومساواتها لجميع المتعاملين معها ، لذا حددت أغلب التشريعات والنظم القانونية الإدارية العالمية طرق ووسائل وإجراءات وقوانين محددة لإختيار الطرف المتعاقد مع الإدارة في مجال العقود الإدارية * .
لهذا ومن أجل أعمال المساواة بين المواطنين ولتحقيق أكثر حياد فإن عملية تحديد وإختيار المتعاقد مع الإدارة تسيطر عليه عدة إعتبرات ومبررات هامة وجوهرية تتمثل فيما يلي (1) :

أولا : إعتبرات المصلحة العامة : وهو بهدف في مجال إختيار الطرف المتعاقد مع الإدارة إلى هدف المحافظة على المالية العامة للدولة بتوفير أكبر قدر مالي ممكن للخزينة العامة ، وبناءا على هذا الإعتبر فالإدارة ملزمة بإختيار الشخص الذي يقدم أفضل الشروط المالية الشيء الذي يؤدي بالضرورة إلى تقييد من حرية الإدارة في إختيار المتعاقد معها .

ثانيا : إعتبر المصلحة الفنية : وجوهر هذا الإعتبر أنه على الإدارة أن تلتزم بالتعاقد مع الشخص الكفاء والأقدر فنيا على تحقيق الغرض من التعاقد ، وهذا الإعتبر يعطي قدرا من الحرية للإدارة في إختيار المتعاقد معها .

ثالثا : إعتبرات العدالة القانونية : يقوم هذا الإعتبر على أساس ضرورة كفالة حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وذلك بتحقيق الضمانات اللازمة من أي تعسف من قبل الإدارة أو إساءة إستعمال حريتها في إختيار المتعاقد معها (2).

* ويضم هذا الإتجاه أغلب الدول في العالم ومنها الجزائر ، وهناك إتجاه آخر يشمل على دول ليست لها إجراءات ووسائل محددة لإختيار المتعاقد مع الإدارة بل هناك موظفون عموميين يختصون بإبرام العقود الإدارية ، ذلك في حدود دائرة الإختصاصات والتنظيمات الإدارية ، تحت رقابة الرؤساء الإداريين مثل إنجلترا .

(1) د. عوابدي عمار القانون الإداري ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص: 201 .
(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في : 1968/12/18م في شأن قضية الشركة العامة للمياه المعانية ، مجلة العاوم الإدارية 1970 ، عدد 10 ، ص: 188.

- ونظرا لأهمية وضرة الإعتبارات السابقة وتعارضها في بعض الأحيان فإن معظم القوانين والتشريعات المقارنة تراعي وتحافظ على تحقيق التوفيق والإنسجام بين كل تلك الإعتبارات فتقر بناء على ذلك وضع عدة طرق ووسائل وكيفيات تقيد بها سلطة الإدارة في إختيار الطرف المتعاقد معها وهي (1) :

أولا : المناقصات والمزايدات العامة : وهما يعبران عن مجموعة الإجراءات التي تقرر القوانين واللوائح العامة إتباعها بقصد الوصول إلى المتعاقد الذي يقدم ويحقق أفضل الشروط المالية والفنية للإدارة .

ومن هنا فالأحكام القانونية التي تحكمهما واحدة إلا أن معنى كل منهما يختلف ، فالمناقصة العامة تعني أن الإدارة تلتزم بإختيار المتعاقد الذي يقدم أقل عطاء ممكن وأفضل الشروط المالية والفنية دون أن يمس هذا بجودة العمل ومواعيد تنفيذه كما هو الحال في عقود الأشغال العامة أو عقود الشراء أو التوريد ...

أما المزايدة العامة فهي تعني الإجراء المقرر قانونا والذي تلتزم بمقتضاه الإدارة بإختيار المتعاقد الذي يقدم أعلى عطاء ممكن كأن تقوم بالبيع أو تأجير شيئا من أملاكها.

ومن هنا فالمزايدات والمناقصات العامة إجراء المهدف منه إضفاء نوع من المساواة بين المتعاقدين ، وتقييد حرية الإدارة في إختيار المتعاقد معها ومن هنا فهي تعتبر ضمانات لأن يكون إختيار الإدارة مبني على أسس وإعتبارات قانونية .

ثانيا : طريقة الممارسة الحرة (التراضي الحر) : وفي هذه الطريقة تعطى للإدارة حرية كبيرة ومطلقة لإختيار المتعاقد معها مباشرة على عكس الطريقة السابقة ، فالإتفاق المباشر يكون في العقود التي لا يمكن فيها إعمال تطبيق أسلوب المزايدات أو المناقصات كما هو الحال في عقود وعروض تقديم المساهمة في مشروع عام ، وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا النوع والطريقة في إختيار المتعاقد مع الإدارة .

وبالرغم من تحديد حالات تطبيق هذه الوسائل والطرق لإبرام العقود الإدارية فإنها لا تحقق مبدأ الحياد الكامل من قبل الإدارة ومبدأ المساواة بين مختلف المتعاملين ، إلا أنها تشكل على الأقل ضمانات لإعمال وتطبيق هذا المبدأ .

ثانيا : حياد الإدارة في إحترامها للمبادئ والأسس التي يقوم عليها نظام المناقصات والمزايدات العامة :

- إن نظام المناقصات والمزايدات العامة تقوم على ثلاثة مبادئ أساسية وهامة تشكل معايير وأدوات نافعة للقيام بالتعاقد من جهة ، ومن جهة أخرى في إختيار المتعاقد مع الإدارة بكل حياد ومساواة وشفافية وهي (2) :

(1) د. عوابدي عمار القانون الإداري ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص : 203 .

- د. سليمان الظماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، مصر ، الطبعة الثالثة ، 1975 . ص : 209-212 .

- د. زهدي يكن ، التنظيم الإداري ، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية ، دار الثقافة ، بيروت ، بدون سنة ، ص : 294-295 .

- د. سليمان محمد الظماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص : 231 وما بعدها .

— PEISER OP. CIT. P. 44.

(2) د. عوابدي عمار القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص : 204 وما بعدها .

- د. سليمان الظماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص : 216-222 .

- د. زهدي يكن ، التنظيم الإداري ، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية ، المرجع السابق ، ص : 301-302 .

(1) - مبدأ العلانية والشفافية في التعاقد : لا بد للإدارة أن تلتزم وتطبق وتحترم مبدأ علانية المناقصات والمزايدات العامة في جميع مراحلها وأن تسودها روح الشفافية ، ويتحقق هذا المبدأ عن طريق الإشهار بالإعلان مسبقا ومقدما على تاريخ ومكان وشروط إجراء المناقصة والمزايدة العامة بكافة وسائل الإعلام كالصحافة والإعلانات الحائطية ووسائل الإشهار المختلفة ... وذلك بطريقة تكفل وتضمن علم جميع المتعاملين وتعطي فرصة لكل منهم بالعلم بموضوع العقد ، وحتى يتسنى لهم إمكانية المنافسة مع غيرهم بتقديم عطاءاتهم في الوقت وبالشكل المناسب .

(2) - مبدأ المنافسة العامة والحرّة : يتضمّن هذا المبدأ بإفساح المجال وإعطاء الفرصة لجميع الأفراد والأشخاص الذين يهمهم أمر التعاقد وتوفّر وتنطبق عليهم شروط المنافسة من أجل الوصول إلى أفضل عرض مع أقل الأسعار ولأصناف ممتازة ، ويساعد هذا المبدأ على تحقيق وقيام مبدأ علانية وشفافية المناقصات والمزايدات .

(3) - مبدأ المساواة بين المتنافسين : يشكل هذا المبدأ جوهر المبادئ والإجراءات والقيود التي تفرض على الإدارة في إبرامها مختلف العقود الإدارية ، ذلك أن هذا المبدأ يقضي بأن يعامل جميع المشتركين في العرض معاملة متساوية قانونا وفعلا ، فلا يعمل على تفضيل متقدم للتعاقد على آخر لأسباب غير قانونية وغير موضوعية بل لا بد أن يكون الاختيار لأفضل عرض .

ومن هنا وتطبيقا لمبدأ المساواة لا يجوز مثلا قبول طلب أو عطاء للمتزم بدون تأمين في حين يلزم الباقي بإرفاق طلباتهم بتأمين ، كما أنه طبقا لهذا المبدأ ولسرية ملف المناقصة لا يجوز السماح لأحد المتنافسين بالإطلاع على ملف المناقصة دون بقية المتنافسين ، كما أنه طبقا لهذا المبدأ لا يجوز للإدارة أن تقوم بمفاوضات أو مساومات مع أحد المتنافسين في أي أمر من الأمور التي تتعلق بالمناقصة أو أي شرط من شروط التعاقد ، بل عليها إلزام الحياد الكامل وهو ما ذهب القضاء الإداري إلى تكريسه والحرص على ضرورة احترامه (1) .

— إن كل تلك الشروط والإجراءات والمبادئ التي تحكم إبرام الإدارة لعقودها الإدارية وخاصة تلك المتعلقة — باختيار الطرف المتعاقد معها وإجراءات العلانية والشفافية والإشهار والمنافسة — من شأنه أن يضمن نوع من الحياد من قبل الإدارة ويحقق نوع من المساواة بين المتنافسين ، وتكفل نوع من حماية حقوق وحريات المتعاملين مع الإدارة وتحد من تعسف وإساءة استعمال الإدارة لحقها في التعاقد ... إلا أنها لا تؤدي بصفة كاملة وبنسبة كبيرة إلى تحقيق وضمّان حياد الإدارة والذي يتضح أكثر عند تناول تطبيقات هذا المبدأ في الفصل الثاني .

(1) - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في : 1968/12/18م. في قضية الشركة العامة للمباد المعاشية ، والذي قضى بإبطال العقد الإداري بسبب الإخلال بمبدأ المساواة بين المتنافسين ... " من حيث التصريح بموضوع الداع والذي جاء بعد عمليات المناقصة ، كان من شأنه تعديّل الشروط الأصلية للمنافسة ، والمساس بحق المساواة بين المتنافسين ... " .

- مجلة العلوم الإدارية ، عدد 1 - 1970 ، ص: 188 .

المبحث الرابع : النتائج العلمية للمبادئ العامة للتنظيم الإداري على العمليات الإدارية :

- بعد أن أصبحت لدينا فكرة واضحة عن المبادئ العامة للتنظيم الإداري والتي تناولناها بالتحليل والشرح سنتطرق الآن إلى الآثار أو النتائج أو القيمة التنظيمية لتلك المبادئ على عمليات الإدارة ؛ فالإدارة سواء - كانت عامة أو خاصة للقيام بالتزاماتها وإنجاز وظائفها تقوم وتضطلع بحملة من العمليات الفنية والعلمية تسمى بالعمليات الإدارية(1) ومن هنا كان لنا هذا التساؤل : هل العمليات الإدارية ... تتأثر بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري ؟ خاصة أن تلك العمليات يقوم بها الجهاز الإداري الذي يتم تصميمه وبناء هيكله ويقوم في تنظيمه على المبادئ التنظيمية السالفة الذكر - أو بعبارة أخرى ما هي الآثار التنظيمية الناتجة عن الأخذ بتلك المبادئ في مجال توضيح مستويات الجهاز الإداري والعلاقات القائمة في كل عملية من عمليات الإدارة ؟ - ومهما كانت الإجابة عن هذا السؤال فهناك حقيقة واضحة مفادها أن المبادئ التنظيمية ترتبط ارتباطا وثيقا بالعمليات الإدارية وتؤثر فيها تأثيرا واضحا ومع ذلك فإن كتاب وعلماء الإدارة اختلفوا في مسألة حصر عدد العمليات الإدارية وفي كيفية ترتيبها (2). ولكن هذا الخلاف لا يتعلق بقضية جوهرية وأساسية ؛ لأن أغلب تلك العمليات متشابكة ومتداخلة مع بعضها البعض مما أدى إلى ظهور توجه وإتفاق إلى اعتبار أن أهم العمليات الإدارية هي ثلاثة والمنطق يرتبها على النحو التالي : التخطيط - التنظيم - الرقابة (3).

المطلب الأول : النتائج على مستوى عملية التخطيط الإداري :

- يقول " فايول " " إذا لم يكن التنبؤ هو كل الإدارة فهو على الأقل جزء أساسي منها ... " (4). ومن هنا يجعل "فايول" التخطيط الذي أطلق عليه مصطلح التنبؤ عنصرا أساسيا في النشاط الإداري وأنه أول مراحل العملية الإدارية وأكثرها أهمية وهو ما سار عليه وأخذ به الكثير من الفقهاء(5). لذا سنتطرق إلى القيمة وكذا النتائج التنظيمية للمبادئ العامة للتنظيم الإداري وتوضيح مظاهر آثارها على مستوى هيكل وأجهزة وعلاقات الإدارة في عملية التخطيط .

الفرع الأول : مبادئ التخطيط الإداري : لقد ظهر إتجاه في الدول الحديثة إلى تخصيص مكان عضوي في جهازها الإداري لعملية التخطيط الإداري لذلك الجهاز الرامي إلى توجيه كل منظماته وفق الأسلوب العلمي الإداري وقياس مدى تطبيق ذلك ، ومواجهة المشكلات التي تعترض سبيلها والتنسيق بينها أو بمعنى آخر التنمية المستمرة للكفاءة الإدارية والعمل على زيادتها (6).

(1) GEORGE . R. TERRY STEPHEN FRANCKLINE : les principes du management. paris. economica. 1985. pp. 141-604

(2) - HERBERT .A. SIMON : administration et processus de décision. traduction française. paris. economica. 1983. p9.

- د. فريد راغب النجار ، التنظيم والعمليات الإدارية والتنظيمية ، المرجع السابق ، ص : 114 .

- د. عوابدي عمار القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، المرجع السابق ، ص : 29 .

- د. دحمدي أمين عبد الهادي ، إدارة شؤون موظفي الدولة أمثلة وأساليبها ، دار الفكر العربي ، مصر ، ط الأولى ، 1976 - ص : 159 .

(3) د. عوابدي عمار ، المرجع السابق ، ص : 31 . وهو ما تطرق إليه د. بكر القباني : الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، مصر ، ط 2. 1975 ، ص : 65-67.

- د. عوابدي عمار ، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والانتاجية ، المرجع السابق ، ص : 31 .

(4) -H. FAYOL : administration industrielle et générale. paris. dumod. 1970. p. 48.

(5) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 193 .

(6) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص : 224 .

- وعلى هذا الأساس نجد للتخطيط الإداري تعاريف عديدة ومحددة (1) وإرتأينا أن نأخذ بتعريف الدكتور محمد توفيق رمزي للتخطيط الإداري - " بأنه عملية دراسة وإختيار وسائل تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق هدف معين أو بمعنى آخر هو عملية إتخاذ قرارات تؤثر في مستقبل المنظمة . " ومن خلال هذا التعريف والتعاريف الأخرى نلاحظ أن وجود التخطيط أساسي في كافة أنواع المنظمات كما هو موجود في الجهاز الإداري وهذا الوجود إما نظر إليه كعملية إدارية تدخل في صميم ما يعمله الإداري ... أو ننظر إليه نظرة عضوية تشير إلى وجود وظيفة التخطيط الإداري الشامل تربط كل المنظمات في الجهاز الإداري بخطط موحدة وإجراءات تنسيقية وتعاون شامل وهاهدف ،فالتخطيط إذن هو جزء من نشاط الإدارة سواء نظرنا إليه كعملية من العمليات الإدارية أو كوظيفة هامة على مستوى الجهاز الإداري له مجموعة مبادئ عامة تتأثر بمبادئ التنظيم الإداري أهمها (2) :

- (1) - **قيادة التخطيط** : هو أن يكون التخطيط الإداري من أولى أولويات السلطة العليا في الجهاز الإداري إمتدادا لمبدأ وحدة القيادة والتوجيه ، وتكون هذه العملية من أهم مسؤوليات القيادة في المنظمة وعلى كافة مستوياتها كما يرسمها مبدأ تدرج المستويات الإدارية ...
- (2) - **إستراتيجية التخطيط (هدف التخطيط)** : التخطيط ليس غاية في حد ذاته بل هو إستراتيجية تقوم على دراسة المواقف والتهيؤ لتنفيذ التخطيط الذي ينطوي على أهداف يريد تحقيقها ، هذه الأهداف تظهر في الواقع في عملية التنظيم الإداري - ومن هنا فمبدأ الهدف الذي يشكل إحدى المبادئ العامة للتنظيم الإداري يؤثر على التخطيط ويكون إحدى المبادئ العامة له ، فالهدف الكلي للمنظمة هو الذي يحكم أهداف أقسامها ووحداتها الرئيسية وهذه الأخيرة تحكم بدورها أهداف الوحدات الفرعية ... وهكذا حتى نصل إلى قاعدة المنظمة (3).
- (3) - **إنسانية الخطة (التخطيط)** : وهو مبدأ هام ينظر إلى التخطيط على أنه نشاط إنساني تعاوني يهتم بالطبيعة السلوكية والإنسانية لأفراد التنظيم ، وهو يعتمد على الإتصالات وجمع المعلومات وشرح الخطة على أفراد التنظيم وعلى جميع المستويات والوحدات حسب ما تحمده مبادئ التنظيم الإداري ووفقا لإمكانات العمل ومدى التخصص .
- (4) - **إستمرارية الخطة** : كما قلنا فالتنظيم الإداري مبادئه العلمية هي عملية مستمرة ودائمة ومتواصلة ، وإن الإدارة يحكمها مبدأ الإستمرارية في نشاطها كان هذا المبدأ من المبادئ العامة للتخطيط ؛ فالتخطيط نشاط يستمد الإستمرارية من حياة المنظمة والجهاز الإداري

(1) - H. FAYOL : administration industrielle et générale. paris. dunod. 1970. p. 48.

- د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 194 وما بعدها .

- د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، ما دخل بين مقارن ، المرجع السابق ، ص : 321 .

- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 112 .

- د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكتلا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 69 .

- د. حمدي أمين عبد الهادي ، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها ، المرجع السابق ، ص : 159 .

(2) د. لندول أورقيات ، عناصر الإدارة ، المرجع السابق ، ص : 10 .

- د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص : 121 .

(3) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص : 118 .

- وهكذا تصبح عملية التخطيط سلسلة لا تنتهي من الوسائل والغايات والمستويات تكون فيه الغاية وسيلة لغاية أخرى بشكل مستمر لا ينتهي (1) ومن هنا فهذا المبدأ يرتبط بمبدأ آخر للتنظيم الإداري وهو تكيف الإدارة مع التطورات فيصبح التخطيط يتأثر بالنظام الإقتصادي و الاجتماعي والسياسي ... وهو ما يطلق عليه بمرونة التخطيط والتي يستمدتها من مرونة التنظيم الإداري في الاستعداد مقدما للأزمات والتغيرات في النظم المختلفة ...

(5) - إمتداد التخطيط إلى كافة المستويات : وشأن التخطيط في ذلك شأن سائر العمليات الإدارية الأخرى فهو يظهر عند كل مستوى وعند كل رئيس تطبيقا لمبدأ تدرج المستويات الإدارية ، حيث يمتد التخطيط ليشمل كافة المستويات والوحدات الإدارية على أن الاختلاف الوحيد يكمن في أن التخطيط في مستوى معين قد يكون أكثر أهمية وأكبر خطرا منه في مستوى آخر .

- تلك أهم المبادئ العامة التي يقوم عليها التخطيط والتي هي في حقيقة الأمر إمتدادا للمبادئ العامة للتنظيم الإداري بل أن مدى الأخذ بالمبادئ التنظيمية العلمية هي التي تعدد فعالية مبادئ التخطيط ، وأن تحقق التخطيط لأهدافه بكل كفاءة وفعالية مرهون بوجود تنظيم إداري فعال قائم على مبدأ التخصص وتقسيم العمل وتوزيعه وفقا لأسس علمية صحيحة مع تأمين التنسيق والترابط فيما بينها ، ووجود قيادة عليا قوية تقوم على الإستمرارية والكفاءة .

لهذا أصبح للتخطيط القائم على تلك المبادئ أهمية كبيرة في الوقت الحاضر لأنه يهدف إلى مواجهة احتمالات المستقبل والإستعداد لها ، ومن شأنه تحقيق الإقتصاد في النفقات وتشجيعه للعمل الفعال والمتفق مع الأهداف ولأنه يسهل الرقابة وعن طريقه يستطيع الرئيس مراقبة مرعوسيه ، لذا سبق وأن لاحظ "فايول" بالترابط بين التخطيط والرقابة ؛ فالعمل غير المخطط يستحيل مراقبته ولا معنى للرقابة إلا إذا عرف كل عامل ببدء أن يجب أن يذهب (2).

وما يبين أكثر الترابط بين المبادئ التنظيمية والتخطيط هو أنه من بين العوامل التي تؤثر على فاعلية هذا الأخير هو وجود الجهاز الإداري اللازم لتنفيذه ، إذ أنه من غير المفيد أن يكون هدف التخطيط واضحا ومحددا وقابلا للتنفيذ بالوسائل المتاحة فقط ما لم يوجد الجهاز الكفء الفعال القادر على الإضطلاع بمهمة التنفيذ(3) وبذلك فهذه العوامل ترتبط بالجهاز الإداري وتعلق بأسلوب وهيكلة تنظيمه ، ومدى توافر الخبرات الضرورية من الأيدي الفنية المدربة ومدى توفر رأس المال والمواد الأولية والتسهيلات المادية ... ذلك أن ضعف الجهاز الإداري من الناحية التنظيمية أو نقص تلك الموارد يؤثر بشكل أو آخر على فعالية التخطيط ، وإن سوء التنظيم من شأنه تبديد الإمكانيات المادية والبشرية المتوفرة ...

يضاف إلى ذلك كفاءة أجهزة المنظمة فإذا لم يتحقق هذا العنصر كان التخطيط أقرب إلى كونه هيكلا مرسوما لا حياة فيه .

(1) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص: 227.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 200 .

- د. محمد سعيد أحمد ، الرقابة المالية " مدخل النظم " ، سلسلة الفكر الإداري المعاصر ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1977 — ص: 11.

(3) د. حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص: 223 .

- تلك التأثيرات تمتد إلى الإعتبارات النفسية وسلوك أفراد التنظيم ، لأن جهاز التخطيط يأخذ بعين الإعتبار العلاقات الإنسانية القائمة على إحترام حقوق الأفراد وحرابتهم ومساواتهم أمام القانون ... وأن البيئة التي يوجد بها التخطيط تساعد على نجاحه (1).

الفرع الثاني : العلاقات الإدارية لإدارة التخطيط :

- نتيجة لتقسيم العمل والوظائف بين مختلف الوحدات الإدارية ونتيجة لإعمال معيار التخصص تظهر لنا ثلاثة أنواع من الإدارات أو الهيئات وهي : الهيئات التنفيذية ، والهيئات الفنية المساعدة ، والهيئات الإستشارية ، وكتيجة لعمل تلك الهيئات وتداخل وترابط العمل بينها يتحتم إرتباطها بعلاقات متبادلة تسمى "علاقات السلطة" وهي علاقات السلطة التنفيذية ، وعلاقات السلطة الإستشارية ، وعلاقات السلطة الوظيفية (2).

ولنا أن نتساءل الآن عن مصدر العلاقات الإدارية لإدارة التخطيط سواء على مستوى المنظمة الواحدة أو على مستوى الجهاز الإداري ككل ؟ .

- إن إدارة التخطيط الإداري تسند أصلا - للهيئات الإستشارية - فدورها مقصور على التفكير والتخطيط وإسداء النصح بعد دراسة المشاكل وتجميع ما يتعلق بها من بيانات وبعد إجراء التحاليل (3) فالتخطيط هو من جوهر وصلب عمل الهيئة الإستشارية ، وبهذا المفهوم تكون إدارة التخطيط هيئة إستشارية دون أن يترتب على ذلك أي تعارض مع تنظيم الجهاز الإداري وتنشأ نتيجة لذلك " علاقة السلطة الإستشارية " .

فالهيئات الإستشارية التي تقوم بالتخطيط مازال النظام المتعلق بها ناقصا لأن تلك الهيئات غير موجود في الكثير من الإدارات رغم أهميتها ولا ترسم لها في الواقع حدودا واضحة ... فالأصل في العلاقات الإدارية لوحة التخطيط هو إستنادها على علاقات السلطة الإدارية الإستشارية ، ولكن مع إزدياد أهمية عمليات التخطيط يتم اللجوء إلى إستخدام علاقات السلطة الوظيفية على نطاق أوسع ؛ بحيث تصح هذه السلطة الأداة المتيسرة لتحقيق الدور المتزايد للتخطيط في الجهاز الإداري وفي حالات يكون فيها اللجوء إلى منح إدارة التخطيط السلطة الوظيفية أكثر من ضرورة ومن بين هذه الحالات (4) : عندما تزداد أعباء الجهاز الإداري ويصح من المهم التخفيف على كاهل المسؤولين بعض المهام ومدتهم بالمعلومات والمخططات التي تساعدهم في أداء أعمالهم ، أو عندما تلتزم السياسة العامة بمخططات شاملة يلزم معها أخذ المبادرة بالنسبة للقرارات الإدارية الأساسية أي أن الجهاز الإداري أمامه الخيار في منح السلطة الوظيفية إلى القائمين على وحدة التخطيط الإداري .

(1) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بيني ومقارن ، المرجع السابق ، ص: 350 - 351 .

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 304 .

(3) د. سليمان محمد الطماوي ، الوحي في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 43 .

(4) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص: 332 .

الفرع الثالث : البناء التنظيمي لإدارة التخطيط في إطار تنظيم الجهاز الإداري :

- من الضروري في عملية التخطيط بإعتباره من العمليات الإدارية إيجاد مركز للتخطيط وفروع له في الجهاز الإداري ومن الضروري والمفيد إيجاد علاقة قوية بين مركز التخطيط ووحداته المختلفة بالوحدات الإدارية الأخرى (1).

ومركز إدارة التخطيط أو قمة هيكل إدارة التخطيط هو أقرب ما يكون إلى القيادة العليا في التنظيم الإداري الشيء الذي يجعل التخطيط الإداري يتصف بصفة الإستمرار ، ويكسب جهازه الإحترام اللازم من كافة مستويات العمل الإداري ويجعل منه عمل إستراتيجي تقوم به قيادة التخطيط التي هي القيادة العليا للجهاز الإداري . ومن هنا كانت هذه الحقيقة أن التخطيط الإداري لا يمكن أن يكون أسلوب عمل منعزل في قمة الجهاز الإداري ، كما أنه لا يتحقق بمجموعة مبعثرة غير متناسقة لوحدات الجهاز الإداري المختلفة لهذا كانت ضرورة تحديد علاقة المركز (هيئة التخطيط) بالفروع القائمة في وحدات التنفيذ (2) وأماننا في ذلك سبيلين :

الأول : هو أن تكون تلك الفروع تابعة رئاسيا للمركز وتقوم بإعطاء النصائح والتعليمات للوحدة التي تعمل فيها .

الثاني : هو أن تكون تلك الفروع تابعة رئاسيا للوحدة التي تعمل فيها وتخضع وظيفيا للمركز أي تتلقى منه التعليمات الفنية وترفع له المعلومات والبيانات اللازمة .

- إن تبرير أيا من الأسلوبين يرتبط أولا : بدرجة توفر المختصين في عملية التخطيط ، و ثانيا : القدرة على توضيح علاقات السلطة ومنع تضارب الاختصاصات وتحديد المسؤولية ، و أخيرا : إعتبار التقدير الذي يحظى به موظفو التخطيط في البناء الإداري .

كل تلك المسائل والأمور يعنى بدراستها وتوضيحها التنظيم الإداري ، وتقوم على علاجها وتوفير أفضلية الإختيار المبادئ العامة للتنظيم الإداري لأنها تحدد الاختصاصات والمسؤوليات ، وتضع حدودا فاصلة للهيئات الإدارية ولعلاقات السلطة الشيء الذي يجعل كفاءة التخطيط ونجاحه في إختيار أفضل الوسائل والطرق لإدارته وتوضيح العلاقات والمسؤوليات تتوقف على المبادئ العامة للتنظيم الإداري .

الفرع الرابع : موظفو التخطيط الإداري :

- يعد موظفي التخطيط الإداري جزء من الجهاز الإداري ، لذا كانت هناك مجموعة من العلاقات التي تربطهم وهناك مستويات تفرق بينهم في هذا الجهاز وفق مبدأ التدرج الإداري ... على أن أهم شيء و رابط بين هؤلاء الموظفين وفي مختلف المستويات وفي علاقاتهم مع بعضهم البعض ومع باقي موظفي الجهاز الإداري هو روح التعاون لكي يساهموا في تحقيق أهداف التنظيم .

(1) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملة الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص: 233 .

(2) د. أحمد رشيد ، المرجع السابق ، ص: 345 .

- أنظر في هذا الصدد : د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بنى مقارن ، المرجع السابق ، ص: 372 .

- ولكن كيف يتم تحديد هؤلاء الموظفين ؟ أو هل هذه المجموعة تمثل نوعا محددًا من ذوي الخبرة الإدارية ؟ .
الإجابة ستكون واضحة لأن هؤلاء الموظفين وإعمالاً لمبدأ التخصص وتقسيم العمل لا بد وأن يكونوا من ذوي الخبرة الإدارية بل ويعتبر المخطط أكثر من إداري (1) أي أنه نوع خاص من الإداريين ... ويجب أن يكون دائما قادرا على الحصول على تأييد الإداريين ، وأن تكون له الخبرة الواسعة بالعمل الإداري وقادرا على الإتصال بكل العمال والوحدات الإدارية الأخرى .

- وفي الأخير نستطيع القول أن هذه بعض من الآثار والنتائج العلمية للمبادئ العامة لتنظيم الإداري على مستوى عملية التخطيط الإداري ، وقد أوضحنا بعض الآثار فقط فيما يتعلق بالمبادئ التي يقوم عليها التخطيط الإداري وهي من صلب مبادئ التنظيم الإداري ، وكذا بعض الآثار فيما يتعلق بالوحدات والهيئات القائمة بالتخطيط الإداري وكذا على مستوى علاقات السلطة الناشئة ومن ثم تأثيرهما على موظفي إدارة التخطيط ، دون الغوص والتطرق كثيرا للنتائج والآثار على مستوى كفاءة وفعالية هذه العملية ، لأن الكفاءة والفعالية مسألة لا يمكن الجزم والجزم فيها بالإيجاب أو النفي لأنها آثار نسبية ولأن أي جهاز إداري إذا قام على أسس ومبادئ علمية وتنظيمية ومنهج واضح لا محالة سيحقق أهدافه بكل فعالية وكفاءة .

(1) د. أحمد رشد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص: 340.

المطلب الثاني : النتائج على مستوى عملية التنظيم الإداري :

- لقد تطرقنا بشيء من الشرح والتفصيل لعملية التنظيم الإداري في المباحث السابقة عند التطرق إلى المبادئ العامة للتنظيم الإداري لذا سيكون تطرقنا لهذه العملية بشيء من الإختصار والإقتصار على بعض النتائج ، والتطرق إلى النتائج التي تخص جوانب معينة من التنظيم الإداري تلك الجوانب التي تشكل الإطار العام والجوهري لعملية التنظيم ، وتمثل أهم بل الأساس الذي يمكن منه فهم تلك النتائج العلمية ، ومن هنا نتطرق إلى النتائج على مستوى هيكل التنظيم الإداري وكذلك العلاقات الإدارية الناشئة ، وأخيرا ونتيجة للأخذ بمبادئ التنظيم كانت هناك حتمية وجود عملية إعادة التنظيم .

الفرع الأول : هيكل التنظيم الإداري :

- إن التنظيم الإداري بمبادئه العلمية يهتم بالهيكل البنائي أو التكويني للجهاز الإداري وشكله الهندسي ، وكيفية تحديد العلاقات وسبل الإتصالات بين مختلف المستويات وبؤخذ بعين الإعتبار العناصر التي من شأنها تقسيم العمل وتوزيعه وإعمال الرقابة وغيرها من الأمور التي توضح أهمية نتائج وآثار تلك المبادئ ... على أن أهم النتائج والآثار الواضحة على هيكل التنظيم الإداري والتي تشكل مقومات أساسية لنجاح وفعالية التنظيم هو الشكل الهرمي الذي يعمل فيه ذلك التنظيم والذي يضم مجموعة من الوحدات الإدارية لها سلطات وإختصاصات معينة وتخضع للمسؤولية ... ويتفق الفقهاء على أن عدد تلك الوحدات الإدارية هو ثلاثة وحدات أو هيئات أو إدارات (1) وهي :

— الهيئات التنفيذية الرئيسية .

— الهيئات الفنية المساعدة .

— الهيئات الإستشارية .

(1) — الهيئات التنفيذية الرئيسية : ويقصد بها الجهات الإدارية الأصلية التي تتولى وتقوم بالنشاطات الأساسية التي وجدت المنظمة أصلا من أجلها ، وهي التي يناط بها تنفيذ الأهداف الجوهرية للسلطة التنفيذية ، فتتولى كل وحدة من هذه الوحدات مباشرة تلك المهام وتقديمها للجمهور والنموذج التقليدي لهذه الوحدات هي الوزارة ، إلا أن تطور الإدارة وتضخم أجهزتها ووظائفها أدى إلى ظهور صور أخرى لتلك الوحدات ومنها الهيئات العامة أو المؤسسات العامة وتسمى بالإدارات المستقلة ، ومنها أيضا المجالس الإدارية أو كما تسمى اللجان الإدارية أو تنظيم اللجنة (2).

(1) - د. حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية ، دراسة نظرية تطبيقية ، المرجع السابق ، ص: 37 .

- بوضوارة عبد القادر ، تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، دراسة نظرية تطبيقية ، المرجع السابق ، ص: 3 .

- د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 34 .

- د. محمد بطيخ رمضان ، المرجع السابق ، ص: 284 .

- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 94 .

- د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 239 .

(2) د. محمد بطيخ رمضان ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، المرجع السابق ، ص: 289 .

(2) - الوحدات الفنية المساعدة : كان نتيجة لتطور وظائف الإدارة وتضخم أجهزتها وإعمالا لمبدأ التخصص وتقسيم العمل من جهة ، ومن جهة أخرى لتبين وعلم الوحدات الأصلية أنها تفقد جانبا كبيرا من وقتها وجهدها في إنجاز أعمال ثانوية لا يربطها بعملها الأصلي صلة مباشرة ، ظهر هناك نوع آخر من الهيئات وهي الهيئات الفنية المساعدة أو المعاونة أو كما يسميها البعض بوحدة الخدمات (1). وظهر أنه من الأفضل أن يعهد بتلك الأعمال إلى جهات متخصصة تكون أقدر على القيام بها بطريقة فعالة وذلك نيابة عن الوحدات التنفيذية كأن تقوم مثلا بتعيين الموظفين وإمساك دفاتر المحاسبة ، وشراء اللوازم ومختلف الأدوات وإعداد الميزانية ... وكمثال على ذلك مختلف المصالح والمديريات العامة في مختلف الوزارات ...

وهي توجد على كافة المستويات الإدارية ، وهي لا تقدم خدماتها مباشرة للجمهور وإنما تصل إليهم بطريق غير مباشر .
(3) - الهيئات الإستشارية : وهي تقوم بمعاونة الوحدات الإدارية التنفيذية وتتحصر مهمتها في الإعداد والبحث والتحضير ثم تقديم النصح والتوصيات إلى الجهة الإدارية التي تملك حق إصدار القرارات ، فهي إذن لا تتصل بالجمهور ولا تصدر أوامر أو قرارات بل توصيات غير ملزمة ، وهي تقدم الإقتراحات والدراسات وذلك في مجالات مختلفة كشؤون الأفراد والتخطيط والميزانية والعلاقات العامة والشؤون القانونية ... ويرى الأستاذ " لينورد هوايت " أن النظام المتعلق بالهيئات الإستشارية ما يزال ناقصا وأن تلك الهيئات غير موجودة تماما في كل الإدارات رغم أهميتها ، وعدم وجود هذه الهيئات في إدارة من الإدارات لا يعنى عدم وجود هذه الوظيفة ذاتها بل أن الرئيس الإداري المسؤول عن إتخاذ القرار هو الذي يقوم بتلك الوظيفة إلى جانب وظيفته الأصلية (2).

ويمكن التمييز بين الوحدات الإستشارية والوحدات المساعدة من عدة أوجه ، فبالرغم من إعتبار أن كلاهما يعمل في خدمة الوحدات التنفيذية إلا أن دورهما يختلف فالهيئات المساعدة تتمتع بحق إصدار قرارات ملزمة للهيئات التنفيذية في حدود إختصاصاتها ، أما الوحدات الإستشارية فدورها مقصور على تقديم التوصيات والبحث والتحليل ... دون إصدار القرارات .

- وإذا كانت أصول التنظيم الإداري خضوعا لمتطلبات التخصص وتقسيم العمل تميز بين الهيئات الإدارية السابقة ، فإن العمل لا يجري على الفصل بين الوظائف التي تقوم بها تلك الهيئات بصورة جامدة فالوظيفة الإستشارية لا ترسم لها حدود واضحة في الغالب (3) أما الوظائف التي تؤديها الهيئات الفنية المساعدة فالعادة أن لا يعهد بها إلى هيئات متخصصة إلا بصورة جزئية وقد تضطر بعض الهيئات الفنية المعاونة على القيام ببعض الوظائف الإستشارية نتيجة لعدم التمييز الدقيق بين كل نوع من تلك الوظائف الثلاثة .

- والواقع أن الإدارة ليست فقط مجموعة من الوحدات والهيئات الإدارية بل هي أيضا مجموعة من المستويات متدرجة ومتسلسلة عموديا وفقا لمبدأ التخصص وتقسيم العمل في النظام الإداري للدولة أو في المنظمة الإدارية بصفة عامة.

(1) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 95 .

(2) د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 242 .

(3) د. سليمان محمد الطماوي ، الوحي في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 45 .

- ويتفق علماء وكتاب علم الإدارة على أن تلك المستويات ثلاثة وهي (1) :
— الإدارة العليا .

— الإدارة الوسطى أو الإدارة التنفيذية .

— الإدارة الإشرافية الداخلية .

إضافة إلى ذلك فهناك نتائج هامة لمبادئ التنظيم الإداري تتعلق بتحديد وتنظيم إختصاصات ووظائف الوحدات الإدارية بصورة منظمة ومنسقة ، وكذا سهولة معرفة مصادر وأنواع القرارات الإدارية (من حيث مصادرها) وتساعد في ضبط وتنظيم عملية تنازل مظاهر السلطة الرئاسية وتساعد مظاهر الطاعة ، كما أن هذا التحديد للوحدات والمستويات الإدارية يوضح لنا تطبيق عمليات التفويض ونقل الإختصاصات وتحديد المسؤوليات ، وكذا تحديد نطاق الإشراف والرقابة (2).

الفرع الثاني : العلاقات الإدارية في عملية التنظيم الإداري :

- إن الجهاز الإداري نتيجة لإعمال مبادئ التنظيم الإداري يضم وحدات متباينة تضم عددا معينا من الموظفين وينقسم إلى مستويات معينة ... فإنه من الضروري أن تنشأ نتيجة لذلك علاقات بدرجات متفاوتة وفي مستويات معينة ، وإنه من الضروري أن يرتبط موظفو الجهاز الإداري بعلاقات متبادلة أيا كانت طبيعة نشاطاتهم ... وكل ذلك يفرضه مبدأ التدرج الإداري الذي من سماته وآثاره أن يرتبط جميع العاملين بالمنظمة وجميع الوحدات والهيئات بعلاقات متبادلة تسمى " علاقات السلطة " ، فمبدأ التدرج الإداري الذي ينتج هذه العلاقات وبه تتحدد السلطة والمسؤولية عند كل مستوى وتتضح به الإختصاصات يفرضه مبدأ آخر للتنظيم الإداري وهو مبدأ التخصص وتقسيم العمل ، ومن هنا كان لنا هذا الأثر التنظيمي للمبادئ العامة للتنظيم الإداري على عملية التنظيم بأن أوجدت لنا ثلاثة أنواع من علاقات السلطة وهي :

— علاقات السلطة التنفيذية .

— علاقات السلطة الإستشارية .

— علاقات السلطة الوظيفية .

(أ) - علاقات السلطة التنفيذية : وهذه العلاقة تعني وجود رئيس في أحد طرفيها يتمتع بالسلطة القانونية في إصدار أوامر ملزمة لمرعوسيه ويتمتع بسلطة توجيه سلوك العاملين ، وعلاقة السلطة من هذا النوع قد تكون مباشرة بين الرئيس والمرؤوس أو أن تكون على مراحل أو خطوات بين الرئيس ومرعوسيه في درجات السلم الإداري الذي نفترض أن يكون فيه نخط واحد للسلطة متصفا بالوضوح ضمانا لتحديد المسؤولية وتسهيلا للاتصال ، وتسمى في هذا الإطار وظيفة الرئيس صاحب السلطة الرئاسية " وظيفة تنفيذية " بالمقابلة مع الوظيفة الإستشارية .

(1) أنظر كل من : د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثامن : النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص: 31- 34 .

- د. عوابدي عمار ، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية ، المرجع السابق ، ص: 32 .

- جون .م. فيفتر ، وفرانك .شبرود ، التنظيم الإداري ، ترجمة د. محمد توفيق رمزي ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ، 1965 - ص: 158-167 .

- د. بكر القباني ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 74 .

(2) HERBERT .A. SIMON : administration et processus de décision, traduction française, paris, economica, 1983, p7-16

ب) - علاقات السلطة الإستشارية : عند التطرق إلى الهيئات الإستشارية قلنا أن دورها يقتصر على تقديم النصح والتوصيات ... فهذه الوظيفة الإستشارية ينتج عنها علاقات سلطة إستشارية على خلاف الوظيفة التنفيذية التي ينتج عنها علاقات تنفيذية ، إذن فالوظيفة التنفيذية والإستشارية لا يختلفان في طبيعة نشاطهما بل في نوع العلاقة التي تولدهما كل منهما (1).

وصاحب السلطة الإستشارية الذي يكون فردا " كالحبير " أو وحدة مركبة تضم مجموعة من الأشخاص ، ففي حالة كون السلطة الإستشارية وحدة مركبة فإن العلاقة بينها وبين مختلف الوحدات الإدارية هي علاقة سلطة إستشارية أما داخل الوحدة الإستشارية ذاتها أين توجد عدة مستويات فإن العلاقة بينهم تكون علاقة سلطة تنفيذية .
- على أن ما يميز علاقة السلطة الإستشارية من الناحية القانونية هو أن صاحبها يقدم رأيه على شكل توصية غير ملزمة ولا تكتسب صفة الإلزام إلا إذا إقتنع بها الرئيس التنفيذي وتبناها وأعطاهما صفة وقوة ملزمة ، إضافة إلى ذلك فإن اللجوء إلى السلطة الإستشارية ليس ملزما إلا إذا وجد نص صريح يلزم بذلك وحتى الأخذ بها فهو الآخر غير ملزم ، ولكن من الناحية الفعلية فإن لرأي صاحب السلطة الإستشارية بحكم تخصصه الفني كل التقدير والقبول من طرف الرئيس .

ج) - علاقات السلطة الوظيفية : وتنشأ في هذه الحالة علاقات إدارية تميز بين النوعين السابقين تسمى بعلاقات السلطة الوظيفية وهذا الوضع يمثل خروجاً عن الصورة العادية للتنظيم ؛ وذلك كأن يمنح صاحب سلطة تنفيذية أوامر ملزمة لوحدة إدارية ليست مرؤوسة من قبله ، أو كأن يمنح صاحب سلطة إستشارية سلطة إصدار أوامر في شؤون الموظفين أو الحسابات أو الميزانية ... ومن هنا يصبح حلقة من حلقات خط السلطة التنفيذية (2).

إلا أن هذه العلاقة الوظيفية تمثل خروجاً نوعاً ما عن مبدأ الرئيس الإداري الفرد وتؤدي إلى تشتيت المسؤولية وإضعاف سلطة الرئيس التنفيذي و حدوث الإحتكاك بينه وبين صاحب السلطة الوظيفية .
- إن كل تلك الوحدات المختلفة والمستويات التي تنشأ والعلاقات التي تربط بين كل تلك الوحدات والأفراد إنما هي في الواقع والحقيقة نتائج أو آثار لتطبيق ولأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري ، وبالخصوص مبدأ التخصص وتقسيم العمل ومبدأ التدرج الإداري ومبدأ وحدة القيادة والتوجيه ، ومبدأ فصل الوظيفة الإستشارية والوظيفة التنفيذية ...

الفرع الثالث : إعادة التنظيم الإداري :

- إن العملية التنظيمية على أهميتها و ضرورتها ليست هدفاً بذاته ، بل إن التنظيم وسيلة لتحقيق أهداف معينة ومن ثم فالتنظيم ليس مجرد مجموعة من الأشكال الهندسية المتناسقة وبعض الأجهزة والوحدات والمستويات وإنما هو عملية حية مستمرة تنبض دائما بالحركة وتافع دائما إلى مزيد من الحركة ... ومن هنا كانت ضرورة ضبط التنظيم وإتقانه (3).

(1) د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 98 .

(3) د. عثمان حسين محمد عثمان ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 307 .

(4) مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، 1974 ، ص: 14 .

- فعملية التنظيم لا تنتهي بإنشاء هيكل وتصويره والقدرة على تشغيله والحصول على أفضى النتائج منه بل إن عملية التنظيم تتصف بصفة التعبر والاستمرار في العمل والتنظيم والأسلوب وذلك بواسطة فكرة التطوير التنظيمي - الإداري بخصائصها ووسائلها وتقنياتها(1) وقد سبق وأن بينا أن عملية التنظيم الإداري عملية مستمرة متواصلة تؤخذ بعين الاعتبار التغيرات والأوضاع السائدة ومختلف التأثيرات والمؤثرات .

ومن هنا فالمبادئ العلمية والتنظيمية التي تحكم التنظيم الإداري نحتم وتقتضي بالضرورة دائما عملية إعادة التنظيم وتكييفه مع الظروف والمعطيات الطارئة ، ويوجب على الإدارة إعادة النظر في هيكل التنظيم بما يلائم هذه الظروف الجديدة وهي نتائج منطقية للأخذ بمبدأ إستمرارية الإدارة ، ومبدأ تكييف وتطور الإدارة بتطور الظروف ومبدأ تقسيم العمل والتخصص فيه (حيث أوضحنا سابقا أن معايير تقسيم العمل تختلف بحسب الظروف السائدة) .

- وبذلك يمكن القول أن مسؤولية تشغيل التنظيم تستلزم إعتار إعادة التنظيم وحها ثانيا لنفس عملية التنظيم وبالتالي على الإدارة القيام بتغيرات مخططة ومنظمة وشاملة لكافة مقوماتها وعناصرها وأجزائها الفنية والمادية والبشرية حتى تتمكن من التكيف مع الظروف البيئية المتغيرة والمتلاحقة كهدف تحقيق الكفاية والفاعلية التنظيمية للإضطلاع بعملياتها وتحقيق أهدافها المرجوة ، وهذا أمكن رصد الأسباب الأساسية التي خلقت الشعور باللجوء إلى أسلوب إستراتيجية التطوير التنظيمي - الإداري والذي يقوم على أسس من المنطق والتخطيط والاستمرارية (2) لأن هذه المبادئ لا تغفل المستقبل فهي تنبؤ به وتجعله من نتائجها وآثارها فكرة إعادة التنظيم ، وهو جوهر عملية التنظيم ذاتها ولأن عملية التنظيم لا تنتهي طالما أن الجهاز الإداري مستمر في تأدية وظائفه .

إذن فنتائج الأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري تجعل منه عملية دائمة تبدأ بوضع التصميم الهيكلي للجهاز الإداري ومن ثم تشغيله وفق تلك المبادئ التنظيمية ، ومن ثم القيام بعملية إعادة التنظيم اللازمة لتحقيق الملائمة بين هيكل التنظيم وواقعه العملي والتطبيقي ، وحتى هذه العملية الأخيرة تتم على أساس مبادئ التنظيم الإداري ...

- ذلك هو باختصار شديد وموجز لبعض النتائج والآثار العلمية لمبادئ التنظيم الإداري على هيكل ومستويات وعلاقات السلطة في الجهاز الإداري؛ لأن تلك المبادئ التنظيمية تساهم في تحديد وضبط مختلف المستويات الإدارية ومظاهر علاقات السلطة الناشئة بين مختلف الوحدات والأفراد العاملين في نطاقها ، وتضبط وتنظم عملية مظاهر تنازل السلطة الرئاسية وعملية الإتصال والتنسيق بين كل تلك المظاهر ، إلى جانب تحديدها لمختلف الإختصاصات والسلطات ونطاق الرقابة والإشراف... على أجزاء أو وحدات تتدرج فيما بينها في تسلسل هرمي وتكون متناسقة مع بعضها البعض وتكمل كل منها الأخرى مما ينعكس على موظفي هذه الوحدات بأن يصبح يسود بينهم روح الرغبة والمساهمة والتعاون على تحقيق أهداف المنظمة بطريقة مثلى ... الشيء الذي يعود على عملية التنظيم بالكفاءة والفعالية والنجاح وتحقيق أهدافه .

(1) GEORGE . R. TERRY STEPHEN FRANCKLINE, op. cit. . Pp. 66-68.

-د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص: 176 .

(2) -د. عواندي عمار ، أساليب الإدارة الحديثة وتأثيرها على الإنتاج والإنتاجية ، المرجع السابق ، ص: 46 .

-د. أحمد رشيد ، المرجع السابق ، ص: 167.

- HERBERT A. SIMON : op. cit. . Pp. 251-263.

المطلب الثالث : النتائج على مستوى عملية الرقابة الإدارية :

- تعتبر الرقابة في الواقع نشاط هام تمارسه الإدارة للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة والكشف على الإنحرافات أيا كان موقعها والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح ولا تظهر مرة أخرى ؛ فهي إذن حلقة هامة من حلقات التي يتم بها إستكمال العملية الإدارية ذاتها وهي ترتبط وتتكامل مع العمليات السابقة بحيث لا يكون هناك تخطيط وتنظيم فعال دون وجود رقابة إدارية فعالة من النوع المصحح والمانع (1).

فالنشاط الإداري يقوم على قاعدة عدم التجزئة وهو ما يفسر تأثير المبادئ العامة للتنظيم الإداري على عملية الرقابة على مستوى الأجهزة القائمة بها ، والعلاقات الناشئة ، وأخيرا على كفاءتها :

الفرع الأول : جهة الرقابة وعلاقتها بجهات التنفيذ :

- إن الرقابة هو ذلك النشاط الذي يتم من خلال نظم الاتصالات ومن خلال هيكل التنظيم والتخطيط وعمليات إعداد الإداريين والتوجيه وهي وسيلة هامة تتمكن بواسطتها الإدارة من ممارسة مسؤولياتها .
وعلا مبدأ وحدة القيادة والتوجيه ومبدأ التدرج الهرمي ومبدأ تقسيم العمل ... كانت الرقابة من مسؤولية السلطة العليا في الجهاز الإداري وتتم من خلال الهيكل التنظيمي الرئاسي (2) ويقضي هذا النمط من الرقابة بتصعيد المعلومات الرقابية المتعلقة بتقييم الأداء عبر المستويات الإدارية حتى تصل إلى القيادات الرئاسية العليا في الجهاز الإداري ، ومن هنا فكل مستوى أعلى يقوم بالرقابة على المستوى الأدنى منه ، مما يجعل الرقابة مهنة كل مشرف وكل رئيس أو مدير في الجهاز الإداري .

- وقد جرى العرف الإداري على أن يستكمل نظام الرقابة بوضع نمط آخر للرقابة يتكون بعض الأجهزة الفنية المتخصصة في عملية الرقابة في جوانبها المختلفة عندما تكشف القيادة العليا في الجهاز الإداري أن الهيكل التنظيمي الرئاسي لا يعطي صورة كافية ومتكاملة عن الأداء الفعلي ... هذه الأجهزة المعاونة المتخصصة والتي تنشأ تطبيقا لمبدأ التخصص وتقسيم العمل تلحق بالمستويات التنظيمية العليا للجهاز الإداري وتعمل تحت مسؤوليتها ، وتقوم بوضع المعايير الرقابية وإقترحها على القيادة العليا ، وتقوم كذلك بجمع المعلومات المتعلقة بأداء الجهاز الإداري ومختلف وحداته وأجزائه ومن ثم تقوم بتقديم المعاونة إلى جهات الإدارة (3).

- تلك أهم الأنماط التي يحققها نظام الرقابة باعتبارها عملية هامة من عمليات الإدارة ، ولكن للتطور الحاصل في المبادئ العامة للتنظيم الإداري ونظرا لتغير النظرة نحو العاملين بالجهاز الإداري وإعطائهم أكثر أهمية وإعتبارهم جزءا هاما من أجزاء الجهاز الإداري ، أمكن أن يقوم نظام الرقابة على إشراك العاملين في العمليات الرقابية على أذانهم .

(1) د. فريد راغب النجار ، النظم والعمليات الإدارية والتنظيمية ، المرجع السابق ، ص: 237 .

- د. محمد سعيد أحمد ، الرقابة المالية - مدخل النظم - سلسلة الفكر الإداري المعاصر ، الأردن ، 1977 - ص: 11 .

(2) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 417 .

(3) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص: 550 .

- د. محمد سعيد أحمد ، الرقابة المالية - مدخل النظم - المرجع السابق ، ص: 6 .

- فهم يشتركون في تحديد الأهداف والمعايير التي يتم قياس الأداء على أساسها وفي تحليل العوامل المسببة لنجاحه أو قصوره وفي إقترح التعديلات المناسبة على الأهداف أو المعايير أو أنظمة الأداء على أن إستخدام أسلوب إشراك العاملين في الرقابة يكون مقترنا بإستخدام أحد الأسلوبين أو النمطين السابقين في كل الحالات .

الفرع الثاني : علاقات السلطة الإدارية في عملية الرقابة :

- كغيرها من العمليات الإدارية تنشأ في نطاق عملية الرقابة علاقات مختلفة ومتباينة بين مختلف الوحدات والمستويات الإدارية والأفراد العاملين بها .

وفي ظل إعتبار أن عملية الرقابة الإدارية من مسؤولية القيادة العليا في الجهاز الإداري فهي تقوم على عاتق السلطة العليا التنفيذية من خلال الهيكل التنظيمي الرئاسي ، فهذه القيادة تقوم بتوجيه ومراقبة أعمال مختلف الوحدات والأفراد العاملين وتتكفل بالإشراف والمتابعة فيما يخص عمل الجهاز الإداري وتصدر قرارات تكون نتيجة لعملية الرقابة ... لكن تلك الأعمال في الأصل تولد علاقات سلطة تنفيذية بصلاحيات تنفيذية تتمتع بها القيادة العليا بإعتبار أن هذه القيادة هي إدارات تنفيذية ومن مهامها الأصلية ممارسة الرقابة على كامل الجهاز الإداري .

— على أن الوضع يتغير عندما تقوم بعملية الرقابة بعض الأجهزة الفنية المتخصصة كأجهزة التخطيط وأجهزة الرقابة المالية* وقد جرى العرف في تنظيم هذه الأجهزة أن تتبع رئاسيا القيادة العليا للجهاز الإداري تطبيقا لمبدأ وحدة القيادة والتوجيه ، كما أنه من غير المألوف إعطاء هذه الأجهزة صلاحيات تنفيذية ، بل القاعدة العامة هي إقتصار علاقاتها على السلطة الإستشارية (1) ولكن أحيانا وخروجا عن قواعد التنظيم العادي يمنح لها علاقات السلطة الوظيفية لتسهيل عملها ومنحها مجال أكبر وحرية أوسع لممارسة الرقابة وتحقيق الكفاءة لها على أساس أن المسؤولية النهائية عن العمل يجب أن تقع على المستويات الإدارية ذاتها ، على أن يقتصر عمل الوحدات الإدارية في مجال الرقابة على تقديم المعونة والرأي للهيئات الإدارية المسؤولة التي تقرر الإجراء الواجب التنفيذ .

ونفس الشيء يمكن قوله عند إشراك العاملين بالجهاز الإداري في عملية الرقابة إذ تقتصر العلاقات على علاقات السلطة الإستشارية فقط دون إعطائهم صلاحيات تنفيذية أو نشوء علاقات السلطة الوظيفية ، ذلك أن العاملين لهم وظائفهم الأصلية بالجهاز الإداري وإشراكهم في عملية الرقابة هو من أجل إزالة المفهوم الخاطئ لعملية الرقابة من حيث كونها أداة تستخدمها القيادة لعقائهم من جهة ، ومن جهة أخرى فالقائمين بالعمل في مواقع التنفيذ هم الأقدر على تقييم الظروف والأوضاع المحيطة بالأداء وبالتالي فهم الأقدر على الرقابة (2).

* أنظر في هذا الصدد فيما يخص الرقابة من طرف الهيئات المتخصصة بواسطة الرقابة المالية :

- د. محمد سعيد أحمد ، الرقابة المالية " مدخل النظم " ، سلسلة الفكر الإداري المعاصر ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الأردن ، 1977 .

(1) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص: 550-551 .

(2) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص: 419-420 .

الفرع الثالث : كفاءة عملية الرقابة :

- إن غياب نظام كفاء للرقابة يساوي وجود نظام غير صالح للرقابة ويساوي في النهاية فشل النظام الإداري ^{ذلك} أما إذا لم تحقق الغرض منها بكفاية تجعل الأفراد يغيرون من سلوكهم وتجعل العمل من دون فعالية ومن دون أن يحقق أهدافه على أن السبب في رأينا الذي يؤدي إلى عدم كفاءة عملية الرقابة هو عدم الأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري ، لأن عملية الرقابة هي إحدى عمليات الجهاز الإداري الذي هو مبني وقائم في تكوينه على تلك المبادئ التنظيمية ومن هنا يجب أن لا تختلف عن غيرها من عناصر العملية الإدارية وأن تكون مرتبطة بكل العمليات الإدارية (1).

فعملية الرقابة تظهر في التخطيط حيث تسمح بالكشف عن عوائق تنفيذ التخطيط... وتظهر أكثر في عملية التفويض إذ لا يستطيع المدير أن يفوض واجباته وسلطاته إلا إذا توفرت لديه الوسيلة لمراجعة النتائج لأنه يظل رغم التفويض مسؤولا عن إنجاز المفوض إليه للواجبات موضوع التفويض (2). إلى جانب أنها تسهم في تبسيط الإجراءات وطرق العمل وتحقيق المزيد من النظام والتنسيق ...

- لهذا تعتبر المبادئ العامة للتنظيم الإداري قواعد وتوجيهات عامة تضمن كفاءة وفعالية وكفاية عملية التنظيم الإداري ومن ثم عملية الرقابة لذا يجب أن تتاح لكل من يعينهم أمر الرقابة فرصة مناقشة نظامها ونقده وتقييمه ، أي يجب أن يوضع نظام الرقابة بالمشاركة مع فهم عميق لطبيعة العلاقات الإنسانية ، وهي في ذلك لا تختلف عن غيرها من عناصر العملية الإدارية .

كما نشير إلى أمر هام في الرقابة وهو تجنب القصور أو المغالاة فيها وأن ألا تتعدد أوجه الرقابة من دون مبرر لأن هذا التعدد من شأنه تعطيل إتخاذ القرارات ، ويشيع السلبية لدى المديرين خشية الوقوع في الخطأ والتعرض للمسؤولية (3).
- على أن أهم وضع يثبت بوضوح ويؤكد مما لا يدع مجال للشك تأثير المبادئ العامة للتنظيم الإداري على الرقابة هو أن هذه العملية الإدارية تعكس نمط التنظيم وطبيعة النشاط (أي العمل المراد إنجازه) فشكل الرقابة يختلف من جهاز لآخر وحتى من قسم لآخر داخل نفس الجهاز الإداري ، فما يصلح لشؤون العاملين قد لا يصلح للشؤون المالية والهندسية وشكل الرقابة في مستوى عال (لدى المدير) يختلف عن ذلك الذي يناسب ملاحظ العمال بحسب نوع الجهاز وبحسب تدرج المستويات ، إلى جانب قيام الرقابة على مبدأ المرونة والتطور الذي هو في الأساس مبدأ من مبادئ التنظيم الإداري الشيء الذي يحتم إدخال ما تظهر ضرورته من تعديلات على نظام الرقابة ... وإستمرارية عملية الرقابة هو نتيجة لإستمرارية الإدارة .

(1) د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة ، مدخل بيئي مقارنة ، المرجع السابق ، ص: 288.

(2) د. أحمد صقر عاشور ، المرجع السابق ، ص: 284 .

(3) د. محمد سعيد أحمد ، الرقابة المالية ، مدخل النظم ، المرجع السابق ، ص: 7-8 .

- ويتواصل هذا التأثير على عملية الرقابة نتيجة الأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري على مستوى توضيح نظام الرقابة وبناء نظام رقابي متكامل وإختيار أفضل الأساليب للقيام بها ، وجعل هذه العملية أداة فعالة في خدمة النظام الإداري ... لذا نرى أن الأساليب الحديثة في الرقابة - تتبع من ذات العمليات الإدارية - أي من الكفاءة في بناء التنظيم وفي التخطيط وفي التوجيه ... (1) ، بل أكثر من ذلك إذ يوجد ترابط وتلازم بين كفاءة الرقابة وبعض مبادئ التنظيم الإداري بصفة مباشرة أو غير مباشرة ؛ فكفاءة الرقابة وإختيار أفضل أساليبها يستند على قانونية التصرف الإداري أي تحديد حقوق المواطن في المجتمع في مواجهة السلطة الإدارية ويستند أيضا على المساواة في المعاملة بين كافة المواطنين عن طريق التظلم إلى جانب مبدأ عام وهو العدالة في معاملة موظفي الإدارة عن طريق نظم التوظيف والحماية لحقوقهم وأخيرا الوقاية لكفالة الأمانة عن طريق نظم قانونية للمحاسبة وتحسين الإجراءات والمراجعة الداخلية ... فأساليب الرقابة المتعددة - تؤكد مرة أخرى - أنها يجب أن تكون دائما في خدمة الغايات النهائية للجهاز الإداري ، وأن يكون إختيارها بالقدر اللازم لهذه الغايات (2).

* ومن هنا فقضية كفاءة عمليات الجهاز الإداري (التخطيط - التنظيم - الرقابة) تؤكد وجود صلة قوية بين الجهاز الإداري والمبادئ العامة للتنظيم الإداري .

(1) د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة ، العملية الإدارية في الجهاز الإداري ، المرجع السابق ، ص: 555 .

(2) د. أحمد رشيد ، المرجع السابق ، ص: 560 .

الفصل الثاني : تطبيقات المبادئ العامة للتنظيم الإداري في الإدارة المحلية في الجزائر :

بعد دراسة نظرية وصفية وتحليلية في الفصل الأول لمختلف مبادئ التنظيم الإداري وإعتبارها من الحقائق العلمية والقانونية التي أصبح مسلما بها ومعروفة على نطاق واسع ، بل أصبحت جزءا من لغة الإدارة ، وأصبحت تشكل ضرورة حتمية وحقيقة علمية وتنظيمية ...

- سنتطرق في هذا الفصل الثاني إلى تطبيقات تلك المبادئ التنظيمية في الإدارة المحلية في الجزائر ... فالإدارة الجزائرية بعد الإستقلال وجدت نفسها أمام تركة إستعمارية ثقيلة على جميع المستويات وعلى كافة الأصعدة ، وعرفت أزمة شديدة أدخلتها في تخلف إداري كبير طال كل الإدارة الجزائرية بما فيها الإدارة المحلية مازالت آثاره ومخلفاته وتبعاته إلى يومنا هذا تقف حجرة عثرة وحائل أمام كل إصلاح إداري فعال .

لذا قامت الجزائر بعد الإستقلال بمجموعة من الإصلاحات على المستوى المحلي وأصدرت جملة من التشريعات والقوانين والنصوص التنظيمية تصب كلها في هذا الإطار والمضمون ... تلك الإصلاحات إلى يومنا هذا عرفت تطبيقات مختلفة ومتباينة ومتفاوتة لأهم مبادئ التنظيم الإداري وفي حالات فتلک المبادئ غائبة نسيا ... وإذا كان هذا هو الوضع الذي عرفته الإدارة المحلية في الجزائر فما هو السبيل للوصول إلى نظام أفضل وأمثل لها ؟.

- وبالتالي فدراسنا في هذا الفصل ستكون أولا بالتطرق إلى تطبيقات تلك المبادئ على المستوى التنظيمي والوظيفي (مبحث أول) ، ثم دراسة تطبيقاتها على مستوى العلاقة بين الإدارة والمواطن(مبحث ثاني) ، على أن نختتم هذا الفصل بتقديم مقترحات تخص الإدارة المحلية ونظرات في إصلاحها(مبحث ثالث) .

المبحث الأول : تطبيقات مبادئ التنظيم الإداري على المستوى التنظيمي والوظيفي للإدارة المحلية :

المطلب الأول : تنظيم أجهزة الإدارة المحلية :

- سنقوم في هذا المطلب بدراسة وصفية تحليلية ونقدية لتنظيم الأجهزة المحلية سواء على مستوى البلدية أو الولاية وذلك في مختلف المواثيق والنصوص القانونية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال مع إبراز التأثيرات والتأثرات التي أسهمت بطريقة أو بأخرى في بلورة وإبراز ملامح أجهزة ومؤسسات الإدارة المحلية في الجزائر .

الفرع الأول : التنظيم الإداري لأجهزة الولاية :

- لا يمكن لأي باحث يتحلى بالموضوعية والعلمية إنكار تأثير الإدارة الفرنسية على الإدارة الجزائرية خاصة في المرحلة الأولى من الاستقلال السياسي للبلاد وساهمت في ترسيخ بعض المفاهيم والمنطلقات في العمل الإداري الجزائري ، ومع ذلك سوف لا نتطرق إلى تنظيم الإدارة المحلية في العهد الاستعماري نظرا للوضع الذي كانت عليه الجزائر آنذاك ونظرا لتبعية الإدارة الجزائرية والسيطرة عليها من طرف الاستعمار ، بل نعطي فكرة عامة وموجزة عن ميزة التنظيم الإداري في فترة الاستعمار .

- فالتنظيم الإداري والسياسي في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي عرف ثلاثة مراحل متميزة ؛ هي مرحلة ما قبل نظام 1947م (1830-1947) ، ثم مرحلة نظام (1947م-1956م) ثم مرحلة (1956م-1962م) (1). إلا أنه في الواقع هي تقسيمات شكلية وإعتباطية تمثل مرحلة واحدة كانت فيها الإدارة الإستعمارية إدارة عسكرية في خدمة الفرنسيين وإستغلال الجزائريين وإبعادهم التام والكامل عن الإدارة وإستعمال المؤسسات الإدارية كأداة لخدمة الإدارة الإستعمارية فقط . وكان التنظيم الإداري ذو طابع مركزي مغلق ... وبالرجوع إلى جهاز الولاية فنلاحظ أن الجزائر كانت مقسمة في سنة 1947م إلى ثلاث ولايات وهي الجزائر - وهران - قسنطينة . يرأس كل منها والي يساعده مجلس الولاية على نمط التنظيم الفرنسي ثم أدخلت عليه العديد من التعديلات ... فنلاحظ أن الولاية الجزائرية خضعت للتشريع الفرنسي وقد كانت تمثل دعامة أساسية إستندت عليها الإدارة الإستعمارية لفرض وجودها وبعث سيادتها بإعتبار أن الحاكم العام هو رجل عسكري تابع لوزارة الحربية يمثل السلطة الفرنسية ويعمل تحت أوامرها ويعاونه في ذلك مجلس له دور إستشاري يتشكل من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية (2).

وإستمر الوضع هذا إلى غاية الإستقلال حيث عرفت الولاية الجزائرية مرحلة إنتقالية حتى صدور قانون 69-38 ثم قانون 81-02 وأخيرا قانون 90-09 .

(1) د. أحمد محبو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق ، ص: 217 وما بعدها .

- حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1980 . ص: 131 وما بعدها .

- CLOUDE COLLOT : les institutions de l'Algérie durant le période coloniale (1830-1962). édition du CNRS. paris O.P.U. ALGER -1987, P 38.

-CHABANE BENAKZOUH : la déconcentration en Algérie. thèse pour le doctorat en droit. université d'Alger. institut droit . 1978 . p. 93-94. -droit. 1978. p. 418.

(2)د. عمار بوضياف ، الوحيز في القانون الإداري ، دار بجانة ، الجزائر ، 1999 . ص: 105 .

أولا : تنظيم أجهزة الولاية في المرحلة الإنتقالية (1962م - 1969م) :

- ورثت الجزائر غداة الإستقلال أجهزة إدارية فرنسية على مستوى الولاية تتمثل في المجلس العام كهيئة مداولة والمحافظ باعتبارها جهاز تنفيذي ؛ فالمجلس العام ينتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر وتساعدته لجنة محدودة العدد تتكون من بعض أعضاء المجلس العام ، أما المحافظ فيتم تعيينه من طرف الحكومة ويقوم بتنفيذ مداولات المجلس العام.
- وقد شهدت الولاية مرحلة صعبة إستمرت طويلا نسبيا بالرغم من بعض الإجراءات التي إتخذتها الحكومة الجزائرية لسد الفراغ الذي تركه إحتفاء المجالس العامة ، وبالرغم من أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور قانون 1962/12/31م الذي مدد العمل بالنصوص الفرنسية ماعدا ما يتناقى والسيادة الوطنية (1).
- ولهذا الغرض أنشأت هيتان : لجنة التدخلات الاقتصادية والإجتماعية (C.D.I.E.S) بموجب الأمر الصادر عن الهيئة التنفيذية المؤقتة بتاريخ 1962/08/09م. بناء على طلب من المكتب السياسي للحزب ، هذه اللجنة تعمل تحت سلطة المحافظ ومكلفة بمساعدته في ممارسة الصلاحيات وتمتع في سبيل ذلك بسلطة إستشارية وبالتالي فهي ليست عبارة عن هيئة لامركزية ... مما أدى إلى إحتفائها بعد صدور الأمر الذي أسس المجالس الجهوية الاقتصادية والإجتماعية (A.D.I.E.S) عام 1967م (2).
- والملاحظة أن هذه المجالس ضمت ممثلين عن السكان معينين من قبل المحافظ ولم تكن تملك سلطة التداول بل جاءت لتعزيز سلطة المحافظ ، وقد أثبتت الدراسات أن هذه المجالس لم تنصب في أغلب المناطق (3).
- إضافة إلى تلك التدابير والإصلاحات أعلن عن الإصلاح الأول في 1963/12/23م الذي أسست بموجبه محافظات عنابة ، الواحات ، الساورة ، تيزي وزو ، تلمسان ، باتنة — والهدف الأساسي من هذا التأسيس هو وضع حد للتدهور الاقتصادي الذي تعاني منه هذه المحافظات من جراء حرب التحرير بالإضافة إلى تجهيزها وتسييرها ، أما الإصلاح الثاني فهو إعادة التنظيم التحريبي للمحافظات والذي مس محافظة باتنة بموجب مرسوم 24 جويلية 1968م ثم محافظة تيزي وزو بموجب مرسوم 24 أكتوبر 1968م وهما يضممان نفس المحتوى ويتأثران بالإصلاحات المحققة في فرنسا ما بين 1962-1964 وهما يعيدان ترتيب سلطات المحافظ وتنظيم دوائر الدولة في المحافظة .
- كل تلك الإجراءات والإصلاحات التي إتخذتها الحكومة الجزائرية وكذا توفر جملة من الشروط وتظافر عوامل عديدة من بينها الإتضاح بجلاء من الناحية السياسية المنحى الإيديولوجي للدولة وصدور قانون البلدية 1967م (4) الشيء الذي فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون الولاية ليكتمل النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر وهو ما تحقق بصدور قانون 69 - 38 .

(1) قانون 31 ديسمبر 1962م — جريدة رسمية رقم 02 سنة 1963 .

(2) للإطلاع أكثر حول تشكيلة وعمل هذه المجالس إرجع إلى د. أحمد محبو ، المرجع السابق ، ص: 226 .

(3) -AHMED MAHIOU : les collectivités locales en Algérie . annuaire de l'Afrique du nord , 1967 , P 85 .

(4) د.عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص: 106 .

ثانيا : تنظيم أجهزة الولاية في ظل قانون 69 - 38 :

بعد الفراغ الذي عاشته الولاية من حيث المنظومة القانونية رغم صدور نصوص من فترة لأخرى ، أعلن المشرع الجزائري رسميا عن النظام القانوني للولاية بموجب الأمر رقم 69 - 38 (1) والذي سبق صدوره ميثاق الولاية الذي يشكل عرضا مجملا لبواعث هذا القانون وتناول فيه المشرع معالجة مضمون اللامر كزية بأن إستبعد كل إستقلال تام لها بإعتبار أن دولتنا دولة واحدة وثانيا هناك تردد والتباس حول مفهوم الولاية ودرجة ومدى هذا الإستقلال ، أما فيما يخص قانون الولاية فقد عرفها حسب المادة الأولى منه بأنها " جماعة عمومية إقليمية ذات الشخصية المعنوية والإستقلال المالي لها إختصاصات سياسية وإقتصادية وإتماعية وثقافية وهي تكون أيضا مقاطعة إدارية (2) وبالتالي وكنتيجة منطقية للإتجاه السياسي والإقتصادي الذي كان سائدا فقد إعتبر قانون الولاية وقبله ميثاق الولاية بأنها نقطة الإتجاه للمقتضيات المحلية وحلقة وهمزة وصل بين المحاحات والمصالح المحلية ومقتضيات المصلحة العامة ، ومكان الإلتقاء والتنسيق للمصالح المحلية وتعتبر مؤسسة لامركزية مزودة بميثاق خاصة وبسلطة فعالية لتنظيمها وتسييرها ، وهي بذلك تتجاوز النطاق البلدي والدائرة الإقليمية (3).

وكنتيجة واقعية فالولاية تمتاز بنمط اللامر كزية النسبية وليست بنمط اللامر كزية المطلقة مثل البلدية وهذا يتجلى من خلال الخلط بين الأسلوب اللامر كزي المتمثل في المجلس الشعبي للولاية المنتخب ، وأسلوب عدم التركيز تحت سلطة الوالي وسيوضح هذا الأمر أكثر عند التعرض لميثاق وأجهزة الولاية وكذا توزيع الإختصاصات بداخلها . * أما فيما يخص أجهزة وهيئات إدارة تسيير الولاية ، فطبقا لمبادئ التنظيم الإداري ونتيجة لتطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل فإن التنظيم الإداري للولاية يتكون من الأجهزة التالية :

- (1) - المجلس الشعبي الولائي : وهو ذلك الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية ومظهر التعبير عن اللامر كزية ومجسد للمطالبات الديمقراطية ، وهو يجعل من الولاية مؤسسة إدارية حقيقية بما له من دور وإختصاصات في الكثير من الميادين والمجالات ... ولهذا الهيئة مكتب يتكون من رئيس وثلاث نواب له من بينهم كاتب المجلس ويقوم بتحديد نظامه الداخلي طبقا للقواعد العامة التي تحدد بموجب مرسوم ، وهذا المجلس في تأليفه يستحيب لثلاثة مبادئ يمكن إستنتاجها بوضوح من نصوص ميثاق وقانون الولاية وهي :
 - المشاركة الشعبية عن طريق الإلتخاب .
 - الإلتقاء المزدوج للمرشحين من قبل الحزب أولا ثم الشعب .
 - التعارض بين عضوية المجلس وبعض الوظائف .

(1) قانون 69 - 38 مؤرخ في 32 ماي 1969م المجلس قانون الولاية - جريدة رسمية رقم 44 .

(2) أنظر التعريف في : - المادة 9 من دستور 1963 - المادة 36 من دستور 1976 - المادة 15 من دستور 1989 - المادة 15 من دستور 1996 - المادة 49 من القانون المدني .

(3) د.عوايدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النظام الإداري ، المرجع السابق ، ص: 252.

- د. جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1978 - ص: 51.

- د.حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، المرجع السابق ، ص: 136.

- ومن هنا فأعضاء المجالس الشعبية للولاية ينتخبون من قوائم المرشحين الذين يقدمهم الحزب على أساس القائمة الواحدة ولدورة واحدة ولمدة 5 سنوات عن طريق إقتراع يكون عاما ومباشرا ، ويحدد أعضائه ما بين 35 إلى 55 عضوا تبعا لعدد السكان (1) أما فيما يخص إنتقاء المرشحين فهو يتم من قبل الحزب وفق معايير وإجراءات حددها القانون وتعرض لها ميثاق الولاية بشكل مطول وهذه المعايير تتجمع حول قطبين أحدهما قانوني يتمثل في شروط قانونية تقليدية والآخر سياسي يتمثل في معايير سياسية ومؤهلات إنسانية ، كما أن المشرع إنتهج قاعدة تحريم الترشح على الأشخاص ذوي بعض المراكز المؤثرة .

-لنصل أخيرا إلى مرحلة الإلتخاب والتي كفلها المشرع لكل الجزائريين المسجلين في القوائم الإلتخابية وتجرى حسب ما نصت عليها المواد من 62 إلى 73 من قانون البلدية سواء تعلق الأمر بالمكان أو المدة أو الإلتعاد أو الفرز وإصدار النتائج .

(2) - المجلس التنفيذي للولاية : يشكل المجلس التنفيذي للولاية جهاز الإدارة التنفيذية على مستوى الولاية ، فهو المسؤول على تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية بالنظر إلى تركيبته التي تضم رؤساء ومديري المصالح التابعة لمختلف إدارات الحكومة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية ، ومن أمانة عامة ومجموعة من الأقسام الفنية المختصة والمصالح ، ويشكل مع الوالي الهيئة التنفيذية للولاية .

وهو يختلف عن المجلس الشعبي للولاية لأنه يضم أعضاء معينين يعملون بشكل جماعي أحيانا بإسم الدولة وأحيانا بإسم الولاية ، إلا أن جماعية نشاط المجلس هي أمرا ظاهريا أكثر مما هو حقيقي نظرا لهيمنة الوالي على هذا الجهاز(2) وستتضح أكثر هذه الملاحظة بالرجوع إلى تأليف المجلس من جهة وإلى عمله وصلاحياته من جهة أخرى ، فهو يتكون من وكلاء للدولة معينين وليسوا بأعضاء منتخبين يوضعون تحت سلطة الوالي ، ويستدعي تكوينه بعض الملاحظات من بينها أن بعض المديرين يتبعون في وقت واحد عدة وزارات لأن عدد المديرين في الولاية أقل من عدد الوزارات وأمانات الدولة ، و بالمقابل فإن بعض الوزارات التي لها عدة دوائر على المستوى الإقليمي أو الجهوي أصبحت ملزمة بتجميع كل الدوائر في مديرية واحدة ... وأخيرا فإن بعض الدوائر ليست لها أبة مديريةية في المجلس التنفيذي وهي دوائر العدل والدفاع الوطني بالرغم من رئيس قطاع الجيش في الولاية يحضر إجتماعات المجلس التنفيذي شأنه شأن مسؤول الحزب ، كما أنه مع بداية الثورة الزراعية إتسع المجلس وضم إليه المكلف بمهمة الثورة الزراعية الذي أصبح يشغل منصب مقرر لدى المجلس ويتمتع بصوت تداولي فيه ، أما الجانب الثاني الذي يظهر ظاهريا جماعية المجلس وعدم أهميته كثيرا هو عمله وإختصاصاته فهو يجتمع إلزاميا وبشكل منتظم مرتين على الأقل في الشهر تحت رئاسة الوالي في إجتماعات موسعة يحضرها كل أعضاء المجلس أو إجتماعات مصغرة يحضرها الأعضاء المعينين بدراسة المسائل المطروحة .

(1) - أنظر المواد من 7 إلى 12 من قانون الولاية 69 - 38 .

(2) - أحمد محبو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق ، ص: 264 . - حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، المرجع السابق ، ص: 144

- ناصر لباد ، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، منشورات دخلت ، الجزائر ، 1999 - ص: 117 .

- الرجوع إلى المواد من 137 إلى 149 من قانون 69-38 الخاص بالولاية

- المرسوم رقم 70-83 المؤرخ في 17 جوان 1970 الذي يتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي للولاية (جريدة رقم 53) ، مع العلم أن هذا النص قد عدل

عدة مرات كان آخرها مرسوم 86 - 30 مؤرخ في 18 فيفري 1986 (جريدة رقم 8) قبل صدور دستور 1989 .

وهو يتمتع في سبيل ذلك باختصاصات يمكن تقسيمها إلى نوعين رئيسيين ؛ اختصاصات في مجال الإدارة التنفيذية خاصة في تنفيذ المخطط الوطني للتنمية على المستوى الإقليمي ، و اختصاصات أخرى في مجال الرقابة والوصاية الإدارية على الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية المحلية وتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس .ش.و. والتنسيق بين مختلف أجهزة الولاية ، أو كما يسميها الأستاذ أحمد محبو صلاحياته كجهاز للدولة وصلاحياته كجهاز للولاية .

- على أنه في كل الأحوال فإن تلك الصلاحيات تستند لصلاحيات الوالي وما ينبغي الإشارة إليه أكثر أنه على الرغم من تمتعه باختصاصات عديدة إلا أنه لا يعتبر مجلسا يجسد مبدأ اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية ، بل هو هيئة استشارية تعمل تحت سلطة الوصاية المركزية وبالتالي يبقى الوالي الوكيل المسيطر في الولاية .

(3)- الهيئات الاستشارية : إتبعَت الإدارة الجزائرية النظم المتبعة في الإدارات الحديثة فقسمت كل من الإدارة المركزية واللامركزية إلى أجهزة رئيسية ، وأخرى مساعدة ، وأخرى استشارية وذلك نتيجة لتطبيق مبادئ التنظيم الإداري وخاصة مبدأ تقسيم العمل ومبدأ التخصص ... لهذا أنشأت على مستوى الولاية لجانا من بين الأعضاء المنتخبين لكي تساعد المجلس الشعبي للولاية القيام بمهامه ؛ وهذه اللجان هي أجهزة فنية استشارية للمجلس وأعمالها ذات طبيعة استشارية فنية بحتة تقدم رأي استشاري غير ملزم وتولد نتيجة لعملها علاقات سلطة استشارية (1).

- إذن ينشأ كل مجلس شعبي ولائي لجان دائمة يتراوح عددها ما بين 3 لجان إلى 5 لجان متخصصة (لجنة الشؤون المالية والميزانية - لجنة التنمية - لجنة الشؤون الاقتصادية والتخطيط - الشؤون الاجتماعية والصحية - لجنة التربية والتعليم - لجنة الأشغال العمومية والإسكان ...) كما يجوز أن يشكل المجلس الشعبي للولاية لجانا مؤقتة تتطلب الظروف تشكيلها. فإلى جانب هذه اللجان الدائمة والمؤقتة التي تقوم بالدراسات الفنية والقانونية وإعداد التقارير والتوصيات والآراء هناك هيئات استشارية أخرى كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي على مستوى الولاية ، وما تقوم به مكاتب الدراسات والتجهيز والتخطيط الاقتصادي والاجتماعي ؛ فالأول يقوم بإبداء الرأي في المسائل المحلية والنظر في ميزانية الولاية وإبداء ملاحظاته حولها ، أما مكاتب الدراسات والتجهيز فهي تساعد المجلس على القيام بالكثير من المهام والتسهيل عليه القيام بها (2) وكذا الدور الاستشاري الذي يقوم به المجلس التنفيذي للولاية في المساهمة في رسم السياسة العامة عن طريق تقديم رأيه في مدى ملائمة وإنسجام مضمون هذه السياسة مع مقتضيات المصلحة المحلية (3) إضافة إلى اللجنة الوطنية للتسيير الإشتراكي واللجنة الوطنية لثورة الزراعة .

(4)- الوالي : يعتبر الوالي بمثابة القائد الإداري للولاية وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء وصاحب السلطة الأساسية في الولاية وهو يعين نتيجة لوضعه القانوني عن طريق مرسوم رئاسي*

(1) د. أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، المرجع السابق ، ص: 317 .

(2) د. حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، المرجع السابق ، ص: 146 .

(3) د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول : النظام الإداري ، المرجع السابق ، ص: 272 .

- الرجوع إلى المواد من : 145 إلى 148 من قانون 69-38 الخاص بالولاية .

* الوالي هو خليفة المحافظ الذي يجسد مؤسسة يعود تاريخها للعهد النابوليون ، وهو يحتفظ من هذا الأصل بسمة أساسية إذ أنه يعتبر ممثل السلطة بالمعنى الأقوى للكلمة ... وفي ظل غياب نظام الوالي كانت تصوم النظام القديم للمحافظ هي المظلة حتى تاريخ 1975/7/5م ومنذ ذلك الحين وضع لهذه الهيئة نظام خاص.

- وهو يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة وقرارات الحكومة ويسهر على حفظ النظام العام ، وله صلاحيات واسعة يمارسها سنتطرق إليها في المطالب القادمة ... لذا فهو يمتاز في النظام الإداري المحلي الجزائري بوظيفة سياسية بإعتباره ممثل الحكومة وبالوظيفة الإدارية بإعتباره منفذ القوانين والقرارات المحلية ، ومن هنا فهو يتمتع بالإزدواجية الوظيفية التي تجعل منه السلطة المهيمنة والمتمتعة بسلطات واسعة جدا تنشأ عنها علاقات السلطة التنفيذية ، وهذا كله لا يعبر عن مبدأ اللامركزية الإدارية بل يساهم في ضعف المؤسسات المحلية والفشل في تطبيق اللامركزية والميل إلى الأخذ بنمط المركزية .

- ونظرا للمشاكل التي ظهرت على مستوى التنظيم الإداري للولاية قامت الحكومة في بداية الثمانينات بإتخاذ إجراءات تتعلق بتعديل وتتميم القانون الولائي السابق وذلك محاولة منها لإبراز وتوضيح أكثر لدور مختلف الأجهزة وتحويل الولاية إلى جهاز إداري فعال .

ثالثا : تنظيم أجهزة الولاية في ظل قانون 81 - 02 :

- لقد جاء هذا القانون (1) في مرحلة حكم معينة وبعد صدور دستور 1976 والميثاق الوطني 1976 والذي لم يتطرق إلى الإدارة المحلية بصفة جدية بل عمد إلى تعريف اللامركزية تعريفا سلبيا بأن تتحصن ضد مخاطر المركزية وجعل منها نظاما إستثنائيا ، والتلميح الوحيد لها هو أن جعل على عاتقها حل مشاكلها الخاصة دون التطرق إلى أجهزتها أو تنظيمها ...

وقبل صدور هذا القانون تمت إعادة التنظيم الإقليمي للولايات وتم رفع عددها من 15 ولاية إلى 31 ولاية (2).

- أما فيما يخص قانون 81-02 (الذي هو أول تشريع يتعلق بالولاية مناقش من طرف ممثلي الشعب) فهو عبارة عن إصلاح وتعديل وإتمام للقانون السابق وقد تضمن بعض المبادئ التي تضبط عمليات تنظيم وتسيير أجهزة الولاية والتي يمكن تلخيصها كما يلي :

أولا فيما يتعلق بالمجلس الشعبي للولاية : فقد ارتفع عدد أعضاء مكتبه إلى أربعة نواب ورئيس للمكتب (3) بعد أن كان عدد النواب ثلاثة إلى جانب نص المادة 19 التي نصت على توقيف العضو الذي يرتكب خطأ جسيما بقرار من وزير الداخلية بناء على رأي م.ش.و. بعد الإستماع إلى العضو المنتخب ... وأضيفت للمجلس العديد من الصلاحيات أهمها ممارسة وظيفة المراقبة الشعبية على مستوى الولاية بإستثناء بعض القطاعات (الحزب ، العدالة ، الجيش ، مصالح الأمن)

ثانيا فيما يخص المجلس التنفيذي للولاية : أكد هذا القانون على دوره السابق الخاص بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ، وقام بالحد من صلاحياته في مجال العمل التربوي والضرائب وتحصيلها ودفع المصاريف العمومية وتقييده سلطة الوالي .

ثالثا فيما يتعلق بالهيئات الإستشارية : فقد حادت بأربعة لجان وهي اللجنة الإدارية والمالية - اللجنة الإقتصادية - لجنة الفلاحة والتنمية الريفية - لجنة الشؤون الثقافية والإجتماعية مع إمكانية تشكيل لجانا أخرى مؤقتة (4).

(1) قانون 81-02 مؤرخ في 14 فبراير 1981 يتضمن تعديلا وتتميم الأمر 69-38 المضمن قانون الولاية - جريدة رسمية رقم 07 صادرة بتاريخ 14/02/1981

(2) أمر 02 جويلية 1974 يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات - جريدة رسمية رقم 55.

(3) المادة 32 من قانون 81-02 المتعلق بالولاية .

(4) المادة 46 من قانون 81-02 .

- لكن أهم إضافة تخص اللجان هو إمكانية المجلس الشعبي الولائي إنشاء لجنة مراقبة واحدة أو أكثر من بين أعضائه تتكون من سبعة أعضاء ورئيس ونائب رئيس ومقرر تقدم تقاريرها بعد إقرارها من طرف المجلس إلى السلطة السلمية أو الوصية لإتخاذ القرارات اللازمة ، ويوجه للإطلاع إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس التنسيق الولائي (1) .
وأخيرا فيما يتعلق بالوالي : فهذا الإصلاح أو القانون الولائي جاء ليؤكد تمركز السلطة في يد الوالي ، ولم يضاف أي تعديل يخص مركزه القانوني فالمشروع لم يراعي دور المجلس المنتخب الذي يمثل مبدأ الديمقراطية الحقيقية .

رابعا : تنظيم أجهزة الولاية في ظل قانون 90 - 09 :

-لقد جاء هذا القانون في ظروف متميزة وخاصة جدا ، وفي ظل إصلاحات سياسية وتحول إقتصادي حاد وتغير في الأوضاع الداخلية والدولية ، وبعد صدور دستور 1989م والميثاق الوطني لعام 1986م*
-ولكن قبل ذلك نشير أن الولاية عرفت مرحلة إنتقالية في الفترة الممتدة ما بين 12 ديسمبر 1989 إلى غاية 12 جوان 1990م بحيث أنه قبل إنتهاء الفترة الإنتخابية للمجالس الشعبية الولائية صدر قانون رقم 89-18 مؤرخ في 11 ديسمبر 1989م (2). يتضمن تأجيل إنتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية ، وتفادي الفراغ الذي قد يحدث خلال هذه الفترة نصت المادة الثانية منه على أنه "خلال هذه الفترة يقوم المجلس التنفيذي بممارسة اختصاصات المجلس .ش.و. باستثناء القرارات المتعلقة بالتصرف في أملاك الولاية " وذلك خلال الستة أشهر التي تلي تلك الفترة النيابية .

- أما فيما يخص التنظيم الإداري لأجهزة الولاية في ظل قانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990م وحسب نص المادة الأولى منه فإن الولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وقد حددت المادة الثامنة أجهزة وهيئات الولاية وهما المجلس الشعبي للولاية ، والوالي ، إضافة إلى اللجان التي يشكلها المجلس ، و يظهر جليا أن نص هذا القانون لم يشير لا إلى المجلس التنفيذي الولائي ولا إلى الدائرة .

(1)- المجلس الشعبي الولائي : وهو جهاز المداولة للولاية ومظهر التعبير عن اللامركزية والأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه ، و هذا لتكريس مبدأ الديمقراطية والتعددية السياسية ... وبالتالي فهو يتشكل من مجموعة من المنتخبين يتم إختيارهم من قبل سكان الولاية من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار ، وعليه فقد زال إحتكار وضع القائمة الإنتخابية من قبل حزب واحد (نظرا لطبيعة النظام القائم آنذاك ونتيجة العلاقة الأبوية بين الحزب والإدارة) وأصبحت الحرية كاملة لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الترشيح لمنصب عضو في المجلس الشعبي الولائي سواء في نطاق حزب سياسي أو كمرشح حر -- وهو ينتخب من قبل جميع سكان الولاية الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية بالإقتراع العام المباشر والسري لمدة 5 سنوات وهذه المدة ليست بالقصيرة التي تؤدي إلى عدم إستقرار المؤسسات المحلية ولا بالطويلة التي تؤدي إلى حرمان الكثير من المشاركة في التسيير ، بل تضمن تناوبا على السلطة محليا وتكفل تأهيلا مناسبيا للمنتخبين.

(1) أنظر المواد من : 136 مكرر 6 إلى غاية المادة 136 مكرر 14 من قانون 81 - 02 .

*مرسوم رقم 86-22 مؤرخ في 9 فبراير 1986م يتعلق بميثاق الوطني ، لقد أخذ بنفس التحليل الذي أخذ به الميثاق الوطني 1976 الفصل الثاني والباب الثالث (2) قانون رقم 89-18 مؤرخ في 11/12/1989م - جريدة رسمية رقم 52 .

وهو يتألف من عدد يتراوح ما بين 35 عضو إلى 55 عضو حسب الكثافة السكانية في كل ولاية والتي حددها المادة 99 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات(1) وهو نفس عدد المقاعد المعمول بها في قانون 1969 المادة - وهذا المجلس للقيام بعمله ينتخب رئيسا من بين أعضائه للفترة الإنتخابية عن طريق الإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة وما يلاحظ أن قانون 1990 لا يشترط أن يكون الرئيس من القائمة التي نالت أغلبية المقاعد مثل ما هو معمول به قانون البلدية ... ويختار رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدا أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للموافقة عليهم وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 91-463 ليحدد عدد نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي حسب عدد مقاعد المجلس من نائين إلى أربعة نواب (2) ، يشكلون بالإضافة إلى الرئيس والأمانة العامة التي تتكون من موظفين، مكتب المجلس الشعبي للولاية وموظفو الأمانة العامة يختارهم الرئيس من بين موظفي الولاية (المواد من 24 إلى غاية المادة 32 من قانون 90-09) ، وهو يقوم بممارسة السلطة السلمية على موظفي ديوانه * ويرأس المجلس وتبولى إدارته وتنسيق العمل بداخله ويتفرغ كلية لهذا المنصب للقيام بمهمته .

(2)- الهيئة التنفيذية للولاية : إن المادة 8 جعلت الهيئة التنفيذية تتمثل في الوالي لأنها لم تشر إلى المجلس التنفيذي للولاية ولا إلى رئيس الدائرة - إلا أن هذه الوضعية لم تدم طويلا لأنه بعد صدور بعض النصوص القانونية أعيد تكريس هذه الهيئات من جديد ، وهيئات إدارية أخرى كأجهزة إدارية مساعدة للوالي .

(أ)- الوالي :وكما أشرنا سابقا فهو بمثابة القائد الإداري للولاية وحلقة الإتصال بينها وبين السلطة المركزية ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء ، وبالتالي فهو يعتبر من الموظفين السامين للدولة رغم عدم وجود قانون خاص بالولاية ، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية حسب ما حددته المادة 78 من دستور 1996 ، وهو يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة في جانب أنه ممثل للسلطة المركزية على مستوى إقليم الولاية فحده يمثل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي .

أما فيما يتعلق بإدارة ولاية الجزائر ، فقد جاءت نصوص قانونية تحكمها وحولتها من ولاية الجزائر إلى محافظة الجزائر الكبرى يعين على رأسها وزير محافظ فوق العادة يمارس نفس الصلاحيات التي يخولها للولاية والقوانين والتنظيمات المعمول بها (3) وستطرق إليها عند الحديث عن هيئات محافظة الجزائر الكبرى .

(ب)- الإدارة المساعدة للوالي : رغم أن المادة 8 من قانون الولاية حددت هيئتان للولاية وهما المجلس .ش.و. وكذا الوالي ولم تشر إلى المجلس التنفيذي للولاية وبقي هذا الفراغ إلى غاية 1994 ، بالرغم من صدور بعض النصوص التنظيمية.

(1) الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 06/03/1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات - جريدة رسمية رقم 49 ، وقد حدد عدد المقاعد بالنسبة لكل ولاية وطقا لذلك فإن عدد المقاعد على المستوى الولائي موزعة كما يلي : 12 مجلسا ولائيا تتكون من 15 عضو - 26 مجلسا ولائيا تتكون من 39 عضوا - 8 مجالس تتكون من 43 عضو - مجلس واحد يتكون من 47 عضو - مجلس واحد يتكون من 55 عضو .

(2) المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 91-463 مؤرخ في 3/12/1991 الذي يحدد شروط إنتخاب المنتخبين المجلسين والعلاوات الممنوحة لهم - ج.ر.ر. 63 - وتعدد نواب الرئيس كما يلي : نائبان للمجالس التي يتكون عدد المنتخبين فيها من 35 إلى 42 عضو - 3 نواب للمجالس التي يتكون عدد منتخبها من 34 إلى 51 عضو 4 نواب للمجالس التي يتكون عدد أعضائها 55 عضوا .

• أنظر المرسوم التنفيذي رقم 90-404 مؤرخ في 22/12/1990 المتعلق بتنظيم وسير ديوان رئيس م.ش.و. - جريدة رسمية 56.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 96-264 مؤرخ في 03/08/1996 يتعلق بتسيير ولاية الجزائر - ج.ر.ر. رقم 47 .

- **مجلس الولاية** : من النصوص التنظيمية التي صدرت بعد قانون الولاية 90-09 ولم تنطرق إطلاقا إلى المجلس التنفيذي للولاية المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المتضمن تحديد قواعد تنظيم وتسيير أجهزة الإدارة العامة وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المتضمن كفايات ممارسة الوالي لصلاحيات التنسيق والرقابة للمصالح والمؤسسات العمومية الموجودة في الولاية ، وبعد فراغ دام أربعة سنوات صدر المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد هيكل وهيئات الإدارة العامة للولاية وبموجبه أعيد للوجود المجلس التنفيذي الولائي ولكن تحت تسمية " مجلس الولاية " مع إحتفاظ هذا الأخير بنفس التنظيم ونفس الصلاحيات التي كان يمارسها سابقا المجلس التنفيذي للولاية (1).
- **الوالي المنتدب للأمن** : أنشأت وظيفة مندوب الأمن لدى الوالي ويتولى مساعدة الوالي في تصور التدابير الخاصة بميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها ، وكل ما من شأنه تطوير وتحسين هذا الجانب وحسب ما حدده المرسوم التنفيذي رقم 93-214 مؤرخ في 19/12/1993 (يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ، ومساعدين للأمن) (2).
- **الأمانة العامة للولاية (الكتابة العامة)** : يوجد على رأسها أميناً عاماً يعمل تحت سلطة الوالي ويتولى السهر على العمل الإداري ومتابعة وتنسيق وتنشيط العمل على مستوى الولاية ومتابعة عمل مختلف الأجهزة ، ومتابعة تنفيذ مداورات المجلس .ش.و. والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية وتنظيم اجتماعاته ، إلى جانب توليه رئاسة لجنة الصفقات وهو بذلك يقوم بكل الأمور الإدارية على مستوى الولاية وله دور فعال ومهم يبدأ من التحضير للمداورات إلى غاية تنفيذها ، وكذا ممارسة السلطة السلمية تحت سلطة الوالي على الموظفين ، ونظرا لهذا المركز القانوني فهو يعين بموجب مرسوم تنفيذي (3).
- **الديوان** : يوجد على مستوى كل ولاية ديوان يوضع تحت سلطة الوالي ويساعده في أداء مهامه لاسيما في العلاقات الخارجية والتشريفات والعلاقة مع رجال الإعلام والصحافة وأنشطة مصلحة الإتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة . ويتلقى رئيس الديوان تفويضات بالإمضاء من قبل الوالي ، وهو يعين بقرار من وزير الداخلية بإقتراح من الوالي .
- **المفتشية العامة** : لقد جاء المرسوم رقم 94-216 المؤرخ في 23/07/1994 المتعلق بالمفتشية العامة لتوضيح مهام ووظائف هذا الجهاز ووضع على رأسها مفتش عام يعين بموجب مرسوم تنفيذي يساعده مفتشان أو ثلاثة يعينهم الوالي ، وطبقا للمادة الثانية منه فهي تتولى مهمة عامة ودائمة لتقوم بنشاط الأجهزة والمؤسسات غير المركزية واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية وبالتالي تقوم على مراقبة عمل مختلف الهياكل وتسهر على الإحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول به - إلى جانب القيام بالتحقيق والتفتش ، وإعلام الوالي دوريا بكل نشاط لها في هذا المجال مع إرسال ملخص كذلك إلى وزير الداخلية .
- **مديرية التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية** : تتمثل مهمتها في تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام وإحترامه كما تقوم بكل ما من شأنه تحقيق السير المنتظم للأجهزة المحلية ... وهي تنظم على مستوى كل ولاية في مديرتين هما : مديرية التقنين والشؤون العامة - مديرية الإدارة المحلية .

(1) مرسوم تنفيذي رقم 90-285 مؤرخ في 23/09/1990 . ج.ر. 66 - مرسوم تنفيذي رقم 91-485 مؤرخ في 15/12/1991 . ج.ر. 42 - مرسوم

تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 32/07/1994 . ج.ر. 48.

(2) ج.ر. رقم :84.

(3) المرسوم رقم 90-127 مؤرخ في 15/05/1990 الذي يوسط كفايات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا ج.ر. رقم 20.

- **الدائرة :** كما أشرنا إليه سابقا بالرغم من قانون الولاية 90 - 09 لم يشر إلى المجلس التنفيذي كجهاز في الولاية ولا إلى الدائرة كتقسيم إداري داخل الولاية ، إلا أن النصوص التنظيمية التي صدرت فيما بعد وخاصة المرسوم التنفيذي 94 - 215 الذي أشار إلى الدائرة من خلال المواد المحددة لصلاحيات رئيس الدائرة والتي لا تختلف عما كان عليه سابقا سواء من حيث نظامها القانوني باعتبارها مقاطعة إدارية وليست بجماعة محلية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية ، أو من حيث صلاحيات رئيس الدائرة ، أو من حيث تنظيمها (1) فالدائرة هي مقاطعة إدارية للدولة تشكل جزءا من الولاية وتشتمل على عدة بلديات يرأسها رئيس للدائرة يعين بموجب مرسوم ويعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي ، ويساعده في تمثيل الدولة وتطبيق توجيهات الحكومة ، والسهر على تنفيذ القوانين والقرارات على مستوى الدائرة والسير الحسن لمصالح الدولة الموجودة على مستوى البلديات ، وللقيام بمهامه يساعده كاتب عام للدائرة .

*- وبالتالي فقد تم تكريس الهيئات والأجهزة السابقة من جهة ، وهيئات أخرى سواء تلك المتعلقة بالأجهزة التنفيذية في إدارة الولاية أو المصالح الخارجية للدولة من جهة أخرى والتي تنطرق إليها باختصار :

- **فيما يتعلق بالمصالح الخارجية للدولة :** فالمادة الثالثة من المرسوم التنفيذي السابق (رقم 94-125) فإن كل القطاعات الوزارية باستثناء وزارة الخارجية ممثلة على مستوى كل ولاية عن طريق مصالحها الخارجية التي تعتبر إمتدادا لها على المستوى المحلي وهي تمثل أجهزة عدم التركيز لأنها تخضع مباشرة للدولة ... والشيء الذي يلفت الإنتباه هو أن تنظيمها الإقليمي معقد لأنه يخضع لمعايير مختلفة مثل الصلاحيات التي تمارسها وكذا الوسائل المادية والبشرية التي تملكها الدولة (2) - إن المصالح الخارجية للدولة تمارس صلاحياتها في إطار المديرية الموجودة على مستوى الولايات تحت سلطة مدير يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على تقرير من الوزير المعني ، ويشكل مجلس الولاية إطارا لعمل هذه المصالح ومكانا للتنسيق بينها ، وهذه المديرية تتكون من مديريات فرعية أو مصالح ومكاتب بحسب موقعها الجغرافي ، كما يمكن أن يكون لها تمثيل على مستوى الدوائر مثل فرع التعمير والبناء وفرع المنشآت القاعدية ، أما المديرية الموجودة على مستوى الولاية فهي : مديرية التنظيم والشؤون العامة - الإدارة المحلية - الشبيبة والرياضة - النقل - الثقافة - البريد والمواصلات - الشؤون الدينية (النظارة) - التخطيط والتهيئة العمرانية - المجاهدين - الشغل والتكوين المهني - الصحة - التربية - المناجم والصناعة - السياحة - الفلاحة - البناء والتعمير - المنشآت القاعدية - الري - التجارة .

(3) - **الهيئات الإستشارية في الولاية :** حافظ قانون 1990 على التنظيم الإداري المتعارف عليه في كل الدول بأن أبقى على الأجهزة الإستشارية في عمل المجلس الشعبي الولائي ، بحيث إذا أخذنا بعين الإعتبار الإختصاص المطلق وغير المحدود للمجلس وقصر مدة الدورة (5 أيام) فإن منهجية العمل تفرض عرض الموضوع على لجنة تتولى الدراسة والبحث ثم تقديم الرأي الذي هو عمل تحضيرى وليس تقريرى ، فهي لا تملك إصدار القرار بل توصي بما تراه فيما عرض عليها .

(1) مرسوم 86-310 مؤرخ في 16/12/1986 الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة - ج.ر. 52 .

- مرسوم تنفيذي 91-306 مؤرخ في 24/08/1991 الذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة - ج.ر. 41 .

- مرسوم رقم 81-82 مؤرخ في 02/05/1981 المتضمن إنشاء منصب فرعى لكاتب عام للدائرة - ج.ر. رقم 18 .

- مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالمنصب والوظائف العليا للإدارة الإقليمية - ج.ر. رقم 42 .

(2) ناصر لباد ، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص: 151 .

- لهذا نص قانون الولاية على تكوين لجان دائمة في مجالات الإقتصاد والمالية ، التهيئة العمرانية والتجهيز ، الشؤون الإجتماعية والثقافية ، ولجان مؤقتة لدراسة المسائل التي تخص وتهم الولاية بناء على إقتراح من الرئيس أو ثلث أعضاء المجلس (المادة 22 والمادة 57 من قانون 90-09) على أن يكفل هذا التشكيل تمثيلا تناوبيا ويعكس التركيبة السياسية للمجلس ش.و. والملاحظ في عمل هذه اللجان أن المشرع أجاز لها الإستعانة بخبرات خارجية ، يرى فيها البعض رغبة المشرع التوفيق بين المبادئ الديمقراطية التي تقضي إشراك المنتخبين في تسيير الشؤون المحلية وبين مبادئ التنظيم الإداري التي تقضي الإستفادة من خبرات الغير... هذا من دون أن ننسى الهيئات الإستشارية الموجودة على المستوى الوطني كالمجلس الإقتصادي والإجتماعي ، وبعض الهيئات الإستشارية الموجودة على المستوى المحلي والتي تتمثل في :

- لجنة الموظفين : وقد كان إسمها في الأول اللجنة المتساوية الأعضاء ثم أصبحت تسمى لجنة الموظفين وهي عبارة عن هيئة تتعلق بتسيير الموظفين وإستشارتهم ، وهي تهدف إلى تمثيل مصلحة الإدارة الحائزة على سلطة القرار وكذا الموظفين الخاضعين لسلطتها التسلسلية (1) -- فهي جهاز متساوي الأعضاء له دور إستشاري في المجال التأديبي فيما يخص عقوبات الدرجة الثانية (الإيقاف من العمل من 4 إلى 8 أيام ، الشطب من جدول الترقية ...) ، كما أنها تبدي بالموافقة أو عدم الموافقة في مجالات أخرى تخص العقوبات من الدرجة الثالثة (النقل الإجباري ، التنزيل ...) ، وتختص بالنظر في المسائل المتعلقة بتوقيف الموظفين ووضعهم في حالة الإلتداب والإستقالة .

- لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية : نص عليها المرسوم 95-370* وهي هيئة إستشارية ذات تشكيلة خاصة ينتخب من بين أعضائها والذين لهم صفة مدير ولائي رئيسا لها وتوضع تحت سلطة الوالي ، وتتخذ قراراتها بالأغلبية البسيطة وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس هو المرجح... أما دورها الإستشاري فهو يشمل كل المسائل التي تتعلق بالبناء والتعمير والتهيئة العمرانية والترقية العقارية والهندسة المعمارية والمحيط والبيئة... حسب المرسوم التشريعي 94-07 مؤرخ في 19/05/1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري (ج.ر. 32).

*- وأخيرا وفيما يتعلق بالنظام الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، فقد أوجدت النصوص المنظمة لها (2) الهيئات التالية : الوزير المحافظ - المجلس الشعبي الولائي المسمى مجلس محافظة الجزائر الكبرى - رئيس مجلس محافظة الجزائر الكبرى ، ثم حدد المرسوم 97-480 الأجهزة الإدارية للمحافظة من : الأمين العام والذي له دور هام وكبير - مندوب الأمن - المفتشية العامة - الديوان - الولاة المتدبون - مندوب القصة - مديريات المحافظة ، إلا أن هذا القانون نظرا للنقائص التي أظهرها وإعتباره نظام تسلطي غير قانوني فيه توجه شديد لتطبيق المركزية الصارمة وفيه دور أكبر للوزير المحافظ والهيئات التابعة له وبالأخص الكاتب العام وفيه تقليص لدور وحرية الهيئات المنتخبة ، فقد صدر مرسوم رئاسي يلغي العمل بنظام المحافظة لأنه إذا كانت اللامركزية تعترضها صعوبات كبيرة في نظام الولاية فإنها في ظل نظام محافظة الجزائر الكبرى تنعدم تماما .

(1) مرسوم 85-59 مؤرخ في 32/03/1985 المنظم القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية - ج.ر. رقم 28.

الأمر رقم 66-133 مؤرخ في 02/06/1966 اقتراح القانون العام للتوظيف العمومي - ج.ر. رقم 46.

* مرسوم 95-370 مؤرخ في 15/11/1995 - ج.ر. رقم 70.

(2) مرسوم رئاسي 96-264 مؤرخ في 03/08/1996 - مرسوم 96-417 مؤرخ في 20/11/1996 - أمر 97-14 مؤرخ في 31/05/1997 - أمر 97-154 مؤرخ

في 13/05/1997 - مرسوم رئاسي 97-292 مؤرخ في 03/07/1997 - مرسوم تنفيذي 97-480 مؤرخ في 15/12/1997 .

خامسا : تنظيم أجهزة الولاية بعد إعلان حالة الطوارئ :

- إن قانون 1990 هو الذي يحكم وينظم الولاية في الجزائر حاليا بالرغم من الظروف التي تعرفها الجزائر خاصة بعد إعلان حالة الطوارئ وصدور نصوص أخرى تعتبر مكاملة له ، إذ أصبح يطبق بصفة جزئية إلى غاية إجراء الانتخابات المحلية الأخيرة في 23 أكتوبر 1997 .

- وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 / 02 / 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ (1) وبالضبط المادة الثامنة منه التي تعطي الحق للسلطات الوصية حل المجالس الشعبية وتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى غاية تحديدها عن طريق الانتخاب ، وفي هذا الإطار صدرت عدة مراسيم تنفيذية تتضمن حل المجالس الشعبية الولائية وتعويضها بمندوبيات ولائية تمارس نفس صلاحيات م.ش.و.و. وتخضع لمبدأ التعيين من طرف وزير الداخلية ، وهذا ابتداء من المرسوم التنفيذي 92-141 إلى غاية 12 جوان 1995 حيث حلت كل المجالس الشعبية الولائية بموجب المرسوم التنفيذي 95-162 وعوضت بمندوبيات ولائية تخضع لما كان يخضع له المنتخبين المحليين ، ومركز قانوني بمائل المركز القانوني السابق لمجلس الشعبي الولائي ، ونفس الشيء بالنسبة لأعضائها ولرئيسها (2).

- ولكن في 23 أكتوبر 1997 أجريت الانتخابات المحلية وتم تجديد المجالس الشعبية الولائية وبالتالي الرجوع إلى تطبيق قانون 1990 وإلى الأجهزة الإدارية السابقة رغم بقاء الجزائر في حالة الطوارئ ومن ثم إمكانية حل تلك المجالس المحلية وتعويضها بمندوبيات محلية .

(1) المرسوم الرئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09/02/1992 - ج.ب. رقم 10.

(2) - المرسوم التنفيذي رقم 92-141 مؤرخ في 11/04/1992 - ج.ب. رقم 27.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 06/06/1995 - ج.ب. رقم 32.

الفرع الثانى : التظم الإدارى لأجهزة البلدية :

- لقد عرفت البلدية الجزائرية نفس الأوضاع التى عرفتها المؤسسات الإدارية الأخرى سواء فى العهد الإستعماري أو بعد الإستقلال ... ففي الفترة الإستعمارية لم تحد عن ما عرفته الولاية فى تلك الفترة ؛ فقد كانت هي الأخرى أداة لتحقيق طموحات المستعمر ولغرض هيئته على الجزائر... فالبلديات المختلطة آنذاك كان يديرها موظف من الإدارة الإستعمارية متصرف المصالح المدنية يساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية وتساوده كذلك لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين ابتداء من 1919 ، وإلى جانب تلك البلديات المختلطة كانت هناك بلديات ذات التصرف التام فى المناطق التى تسكنها أغلبية أوروبية ، وهكذا إرتبطت البلدية الجزائرية بالإدارة الفرنسية و للتغيرات التى تدخلها فرنسا على التظم الإدارى ، وإستمر هذا الوضع إلى غاية الإستقلال حيث عرف هذا التظم الإدارى ملامح التغيير .

أولا : تنظيم أجهزة البلدية فى المرحلة الإنتقالية 1962 - 1967 :

- نظرا للوضع الذى عرفته البلدية مباشرة بعد الإستقلال نتيجة الفراغ الذى شهدته فى ظل مغادرة الموظفين الأوربيين وفى ظل غياب الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شؤون البلدية ... أتخذت بعض الإجراءات المؤقتة التى تمثلت أساسا فى الإصلاح الإقليمي للبلديات بعرض تجميع البلديات وتنظيمها والتحكم فى وسائلها المادية والبشرية المحدودة وذلك بأن خفض عددها من 1578 إلى 676 بلدية وإعادة تنظيم حدودها الإقليمية (1) ، وثانيا لإبراز دور البلديات فى النشاط الإقتصادي ، تم تعيين لجان خاصة على مستوى كل بلدية تقوم بتسيير الشؤون المحلية ويرأسها رئيسا يقوم بوظيفة رئيس البلدية ، وهذه اللجان تمثلت فى جهازين هما : لجنة التدخل الإقتصادي والإجتماعي (C.I.E.S.) التى حلت محل مجلس البلدية تضم ممثلين عن السكان وتقنيين وتقوم بتقديم آراء حول مشروع الميزانية ...

- والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الإشتراكي (C.C.A.S.S.) : وهو يتألف من رؤساء لجان التسيير وممثلين عن الحزب وعن الإتحاد العام للعمال الجزائريين وممثل عن جيش التحرير الوطني ، ودوره الأساسي يتمثل فى إنشاء وتنظيم ومتابعة المؤسسات المسيرة ذاتيا وتنسيق الأعمال والنشاطات على مستوى البلدية (2). لكن الواقع أن عددا قليلا منها رأى النور وعددا أقل تمكن من العمل فعلا ، وبالتالي فتلك الإجراءات الإصلاحية المؤقتة قد فشلت لأسباب تتعلق بها فى حد ذاتها نظرا لضعفها وعدم كفاءتها وقدرتها على الإصلاح ، ولأسباب تتعلق بالأوضاع والفوضى التى كانت تعرفها البلدية .

- لهذا ظهرت ضرورة إعادة التفكير كاية وبصورة حدية فى التظم الإدارى للبلدية والقيام بإنشاء قانون لها وهذا التوجه كان موجودا لدى السلطات الجزائرية ، وظهر بصورة خلية فى الخطوات التى قامت بها إلى غاية صدور القانون البلدي .

(1) المرسوم 63-189 مؤرخ فى 16/05/1963 - ج.ر. رقم 35.

الأمر رقم 63-126 مؤرخ فى 28/10/1963 - ج.ر. رقم 82.

(2) للإطلاع أكثر على دور تلك الأجهزة أنظر : د. أحمد بنحو ، محاضرات فى المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق ، ص: 178 - 181.

د. عمار بونصاف ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص: 129.

- وقد إرتكزت السلطات الجزائرية في وضعها لهذا القانون على النصوص والمواثيق الثورية الموجودة والتي تضمنت الكثير من المبادئ النظرية التي تتناول موضوع البلدية سواء ميثاق الجزائر 1964 أو نصوص جبهة التحرير الوطني (1).

- وإنطلاقا من هذه النصوص والأسس المرجعية والمبادئ النظرية التي تتضمنها ، ومن التجارب الإصلاحية السابقة قام المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني بتحضير قانون لتنظيم البلدية وتواصل هذا المسعى بعد الإصلاح السياسي الذي جاء به نظام 19 جوان 1965 ، حيث شرعت وزارة الداخلية في إعداد مشروع تمهيدي خاص بالإصلاح الإداري البلدي وفي أوت 1966 نشر الحزب كراسا بعنوان "التنظيم البلدي الجديد" وأعلن فيه المبادئ الأساسية للإصلاح وفي أكتوبر من نفس السنة تبناه مجلس الثورة وأقره نهائيا ، ثم وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية الجديد في 20 ديسمبر 1966 كما أقره مجلس الثورة في 04 جانفي 1967 ونشر بالأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967م.

ثانيا : تنظيم أجهزة البلدية في ظل قانون 67 - 24 :

- سنتطرق لمختلف أجهزة وهيئات البلدية في ظل هذا القانون مع إبراز التناقضات والسلبيات التي أفرزتها العلاقة بين الإطار القانوني لتنظيم الإداري البلدي والواقع الإداري المعاش .

- إن البلدية في مضمون الأمر 67-24 وحسب المادة الأولى والثانية منه هي : الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية و الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في النظام الإداري الجزائري (2) وبذلك فهي جماعة أو هيئة لامركزية إقليمية وليست بهيئة لامركزية فنية أو مصلحة ، وهي صورة وحيدة للامركزية المطلقة بأن جعل القانون جميع أعضاء هيئاتها يتم إنتخابهم بواسطة الإنتخاب العام المباشر ...

- إن التنظيم الإداري العام للبلدية كما نص عليه هذا القانون يتأثر ويستمد سماته شكلا وتنظيما من النموذجين الفرنسي واليوغسلافي ، أما فيما يخص هيئات البلدية ، فإن التنظيم الإداري البلدي وطبقا للمبادئ العامة للتنظيم الإداري يتكون من الأجهزة التالية :

(1) - المجلس الشعبي البلدي : وهو الجهاز الأساسي في البلدية ومظهر التعبير عن اللامركزية والأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية ، ويتألف من عدد يتراوح حسب البلديات من 9 أعضاء إلى 79 عضوا يتم إنتخابهم بواسطة الإقتراع العام المباشر والسري لمدة 5 سنوات من بين قوائم المترشحين الذين يقدمهم الحزب على أساس القائمة الواحدة الخاضعة في وضعها إلى جملة من الإعتبارات والمبادئ والمقاييس الإيديولوجية والدستورية والقانونية والاجتماعية والفنية التي حددها قانون البلدية ومختلف النصوص (3).

(1) - برنامج طرابلس 1962 الذي ذكر بشكل عام أن أجهزة البلدية ستختار بطريقة الإنتخاب ، وممارس صلاحياتها في ظل وصاية السلطة المركزية .

- دستور 1963 : في مادته التاسعة والتي أشتهرت من الدستور اليوغسلافي ، فقد كرس رسميا مكانة البلدية في تنظيم الدولة .

- ميثاق الجزائر 1964 : أشار إلى ضرورة منح البلدية سلطات مباشرة مهامها ، ونص على إنشاء مجلس بلدي يعمل في ظل توجيهات الخرب ومراقبة الدولة .

(2) أنظر تعريف البلدية في : المادة 9 من دستور 1963 . - المادة 1/36 من دستور 1976 . - المادة 15 من دستور 1989 . - المادة 15 من دستور 1996 .

(3) المادة 34 ، 54 ، 55 ، 56 من قانون 67 - 24 المضمن قانون البلدية .

المواد من 33 إلى 78 التي تتضمن الأحكام المتعلقة بالإنتخابات من قانون البلدية .

-وهي لا تختلف عن وضع القائمة الانتخابية للمجلس الشعبي الولائي التي تحكمها ثلاثة مبادئ أشرنا إليها سابقا وهي : المشاركة الشعبية عن طريق الانتخابات وهو حق مكفول لكل المواطنين المسجلين في القوائم الانتخابية (المواد 39 إلى 41 من قانون البلدية) - الإنتقاء المزدوج للمترشحين من قبل الحزب أولا ثم من قبل الشعب وذلك من قبل لجان ينشطها الحزب من أعضاء المنظمات الوطنية والإدارة والجيش من مستوى القسمة وصولا إلى مجلس الثورة وفقا للمعايير السابقة - التعارض بين عضوية المجلس وبعض الوظائف الأخرى ذات المراكز المؤثرة كالقضاة والضباط وموظفو البلدية وإمتد هذا التعارض ليشمل مقاولي المصالح البلدية ، لضمان عدم إساءة استعمال السلطة والنفوذ .

(2) - المجلس التنفيذي للبلدية : وهو يشكل جهاز الإدارة التنفيذية على مستوى البلدية وهو جهاز جماعي يتألف من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه الذين يتراوح عددهم من نائين إلى 18 نائبا بحسب عدد السكان ، ويتم إنتخابه بالإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة -- وهو يجتمع كلما تطلبت مصالح البلدية ذلك أو بناء على طلب من الرئيس ، ويتولى مساعدة رئيس م.ش.ب. في إعداد مشروع الميزانية وفي الأعمال التي تتم بإسم البلدية ولحسابها في مجال إدارة الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ، وإبرام المناقصات والمزايدات والإشراف على المحاسبة البلدية وتسيير إيراداتها وتنفيذ قرارات م.ش.ب. والقوانين والتنظيمات المعمول بها ، ورفع الدعاوى لدى القضاء بإسم البلدية...

- وما يلاحظ على هذه الهيئة هو أن جماعية الجهاز التنفيذي كما رسمها القانون ليست كاملة ولا تضمن المساواة بين الأعضاء ، فالرئيس يسيطر بشكل واضح عليه من جهة ، ومن جهة أخرى يثير قيام المجلس التنفيذي بالتخطيط لشؤون البلدية الكثير من الإنتقادات لأنه لا يساير مبادئ الإدارة العامة التي تفصل بين مهمتي التخطيط والتنفيذ لما قد يحدثه من تعارض في العمل ، فضلا على أن ذلك الوضع لا يتفق وقاعدة التخصص وتقسيم العمل داخل الجهاز الإداري (1).

(3) - الهيئات الإستشارية للبلدية (اللجان البلدية) : لقد أقر قانون البلدية بإمكانية تشكيل المجلس ش.ب. من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة تقوم بدراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية والشؤون المالية ، والشؤون الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ، وبالتخطيط الإقتصادي ، وبالتجهيز والأشغال العمومية (2) أي الإختصاصات ذات الطبيعة الإستشارية والتي تنتج عنها آراء وتوصيات غير ملزمة ، ومولدة لعلاقات سلطة إستشارية . ويرأس كل لجنة نائب من بين أعضائها ويكون لها مقرر ، وهي تقوم في سبيل القيام بمهامها بإستدعاء كل شخص أو موظف لدى مصالحها في إجتماعاتها بصفة إستشارية للإستفادة منهم (3)... إلى جانب الدور الإستشاري للمجلس الإقتصادي والإجتماعي في الموضوعات التي تمه البلدية .

- على أن الجدير بالذكر أن المادة 34 لم تتعرض على الإطلاق للأثر المترتب على المسائل التي تدرسها اللجان ، بل أكثر من ذلك فالبلدية في حد ذاتها في الكثير من الأوقات يقتصر دورها على تقديم الإستشارات بدءا من المبادرة إلى البت في القضايا الهامة أي أنه في الكثير من الأمور تقف فيها موقف المستشار.

(1) د.حسين مصطفي حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، المذجع السابق ، ص: 164.

(2) المادة 94 من قانون البلدية .

(3) المادة 98 من قانون البلدية .

- 4- رئيس المجلس الشعبي البلدي : وهو رئيس الجهاز التداولي والمسؤول عن تسير البلدية وممثل الدولة في البلدية ، وهو ينتخب من بين أعضاء المجلس .ش.ب. للعهدة النيابية المحددة للمجلس (5سنوات) وهو يتمتع باختصاصات مزدوجة بصفته ممثلا للبلدية وممثلا للدولة ... ورغم أن النص التشريعي يشدد على الطابع الجماعي للسلطة البلدية إلا أن هذا الحكم يبقى مبدئيا باعتبار أن المجلس التنفيذي نفسه ليس له سلطات خاصة ، فالرئيس في الواقع ينفذ مداورات م.ش.ب. التي تصله عبر الجهاز التنفيذي فهو العضو التنفيذي الحقيقي حسما تبينه المادة 224 - وهذه الصفة فهمامه وسلطاته كثيرة جدا سواء في نطاق عمله مع المجلس الشعبي البلدي ، أو في نطاق عمله مع الجهاز التنفيذي .
- ومن هنا يمكن القول أنه لا يمكن وصف البلدية خاصة من ناحية الأجهزة بأنها إدارة لامركزية تتمتع بحرية كاملة في تحديد الاختيارات والقيام بتنفيذ أهدافها ، فهي تتميز بنمط عدم التركيز الإداري ...
- ونظرا للمشكلات التي عرفتها البلدية الجزائرية إتخذت الجزائر إصلاح آخر في 1981 ، فهل أضاف جديد بالنسبة لأجهزة البلدية ؟.

ثالثا : تنظيم أجهزة البلدية في ظل قانون 81 - 09 :

- لقد حاول المشرع الجزائري من خلال هذا الإصلاح أو التعديل * أن يضبط بعض الإجراءات القانونية المتعلقة بتنظيم البلدية سواء من حيث التنظيم الإقليمي أو من حيث النظام الانتخابي ، حيث تم نقل جميع المواد المتعلقة بالنظام الانتخابي إلى قانون خاص يسمى قانون الانتخابات (في الفصل الأول) (1) ، وأكد في الفصل الثاني من جديد على دور البلدية في التنمية ، وصلاحيات ووظائف رئيس م.ش.ب. وإكتفى في الفصل الثالث المتعلق بمالية البلدية على الموارد الذاتية للبلدية دون أن يضيف فيها أي شيء ، ومن دون تطرقه إلى موارد مالية جديدة .
- أما فيما يخص الهيئات فقد أبقى على النظام القديم وعلى نفس الهيئات والأجهزة سواء فيما يخص المجلس الشعبي البلدي أو الهيئة التنفيذية أو اللجان ، باستثناء تحديده للمسائل التي تدرسها اللجان كما يلي : الإدارة والمالية ، التخطيط والإقتصاد التجهيز والأشغال العمومية ، الشؤون الاجتماعية والثقافية ، الفلاحة والتنمية الريفية ، المراقبة - مع عدم إمكانية جمع النائب العضوية في أكثر من لجنة ، ونصت على أن قيام اللجان بإستشارة الأشخاص أو المختصين يكون بصفة إستثنائية أما اللجنة الجديدة التي أنشأها هذا القانون فهي لجنة المراقبة (2) التي تتكون من 5 إلى 7 أعضاء يديرها رئيس ونائب رئيس ومقرر ، وهي تقوم بالتحريات في المؤسسات والهيئات المحلية بإستثناء بعض المجالات التي تخص الهياكل الحزبية ومصالح العدالة والجيش الشعبي الوطني ومصالح الأمن الوطني والعمل التربوي ، وفي الأخير تقدم تقاريرها إلى المجلس .ش.ب. لمناقشته في جلسة مغلقة ، ويمكن للمجلس رفض التقرير وتشكيل لجنة مراقبة جديدة ، وترسل نسخة عن التقرير للإطلاع إلى الوالي - مكتب التنسيق الولائي - مكتب المجلس الشعبي الوطني .

* قانون 81-09 مؤرخ في 4 جويلية 1981 المعدل والمسمى للقانون البلدي 1967 - ج.ب. رقم 27.

(1) - أول قانون للإنتخابات صدر هو قانون 80-08 مؤرخ في 25/10/1980 والذي عدل عدة مرات وصولا إلى الأمر 97-07 مؤرخ في 06/03/1997

المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.

(2) - أنظر المادة 170 مكررا 1 إلى غاية 170 مكررا 14 من قانون 81-09 الخامس بالبلدية .

رابعاً : تنظيم أجهزة البلدية في ظل قانون 90 - 08 :

- لقد جاء هذا القانون في ظل ظروف متميزة وممبزة ، وبعد التحول السياسي والاقتصادي وبعد صدور دستور 1989 وإنفصال علاقة الحزب مع الدولة ... ومن هنا سنحاول التعرف على الجوانب القانونية والتنظيمية لأجهزة البلدية في ظل هذا القانون مع إبراز أهم الملامح والتناقضات التي أفرزها هذا الإطار القانوني لتنظيم الإداري البلدي .

- وقبل ذلك نشير أن البلدية مثل الولاية عرفت مرحلة إنتقالية إمتدت ما بين 12/12/1989 إلى غاية 12/06/1990 ؛ بحيث أنه قبل إنتهاء الفترة الإنتخابية للمجالس الشعبية البلدية صدر قانون 89 - 17 يتضمن تأجيل الإنتخابات البلدية على أن تجرى خلال 6 أشهر التي تلي هذه الفترة النيابية ، وتفادياً للفراغ الذي قد يحدث في تسيير البلديات وضع القانون السابق نظاماً لتسيير البلدية يتمثل في المجلس البلدي المؤقت متكون من ثلاثة إلى خمسة أعضاء من بينهم الرئيس يتم تعيينهم من قبل الوالي ويتم إنتدابهم قانوناً إذا كانوا أجراء أو يتم توظيفهم بصفة تعاقدية ، في حين أنه في مدينة الجزائر يتكون من ممثل واحد لكل بلدية من البلديات المكونة للتحجم الحضري لمدينة الجزائر ، مما يلقي مسؤولية كبيرة على الإدارة في إختيار العناصر التي تشكل هذا المجلس (1).

- أما فيما يخص الأجهزة التنظيمية التي جاء بها قانون 90-08 فهي المجلس الشعبي البلدي ، ورئيس م.ش.ب. - إلى جانب إعتبار اللجان كهيئات إستشارية :

(1) - المجلس الشعبي البلدي : يشرف على إدارة البلدية جهاز منتخب يمثل جهاز المداولة والجهاز الأساسي في البلدية والوسيلة الرئيسية لتحقيق اللامركزية وتحميد مبدأ المشاركة الجماعية ، وأداة لتحقيق مبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي وخاصة بعد التغيرات السياسية والتعددية الحزبية التي عرفتها الجزائر ، وهذا المجلس يتألف من عدد يتراوح ما بين 07 أعضاء إلى 23 عضو حسب البلديات والتعداد السكاني كما لمدة 5 سنوات ، ينتخبون من قبل جميع سكان البلدية بالإقتراع العام المباشر والسري الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية التي نص عليها قانون الإنتخابات (2).

- وما يلاحظ ويمكن إستنتاجه بصفة حلية هو أن قانون 1990 لم يعطي إمتياز لأي فئة من فئات المجتمع على حساب أخرى خلافاً للمرحلة السابقة ؛ حيث كانت الأولوية لفئة العمال والفلاحين والمتقنين الثوريين كما قد سبق ذكره من جهة ، ومن جهة أخرى زال عهد إحتكار وضع القائمة الإنتخابية من قبل الحزب في ظل النهج الإشتراكي وفي ظل أحادية الحزب ، وفي ظل العلاقة الأبوية بين الحزب والإدارة - أما الآن فقد أصبحت حرية مطلقة للترشح إما ضمن إطار حزب سياسي ينتمي إليه الشخص سياسياً ، وإما في إطار حر بشرط توفر الشروط التي يحددها القانون ، وهذا نتيجة الأوضاع والإصلاحات التي عرفتها الجزائر والتي إنعكست على البلدية ، وهو ما أكده قانون البلدية الذي جعل من المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية محلياً وقاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية (3).

(1) المادة 03 من المرسوم التنفيذي 89-231 الذي يحدد أعداد كفاءات وشروط تعيين أعضاء المجالس البلدية المؤقتة - ج.ب. رقم 53 .

- المرسوم التنفيذي رقم 89-232 مؤرخ في 12/12/1989 الذي يحدد كفاءات تعيين المجلس البلدي في التحجم الحضري لمدينة الجزائر .

(2) - أنظر المادة 66 ، 77 ، 82 ، 98 من الأ.م 97-07 المنظم للقانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات .

(3) د. عمار بوضياف ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص: 131 .

- ناصر نباد ، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص: 187 .

(2) - الهيئة التنفيذية للبلدية :

(أ) - الجهاز التنفيذي البلدي : وهو جهاز جماعي يتكون بالإضافة إلى رئيس البلدية من عدد من النواب للرئيس يتراوح عددهم من نائبين إلى ستة نواب حسب المجالس الشعبية البلدية وعدد المنتخبين الذين يكونونهما - ويشكل كل هؤلاء الهيئة التنفيذية للبلدية والتي يكون رئيسها من القائمة التي نالت أغلبية المقاعد في المجلس ، وهي تمارس عهدتها للمدة النيابية المحددة للمجلس ككل (5 سنوات) بتقاضون خلالها علاوات شهرية حدد نظامها المرسوم التنفيذي رقم 91-463 المتضمن شروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم (1). وما يلاحظ على قانون 1990 أنه لم يحدد كيفية إختيار نواب الرئيس هل من القائمة التي نالت الأغلبية أو التي ينتمي إليها الرئيس ، أو أن توزع حسب عدد المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة ، حيث أن نصوص قانون البلدية أوضحت أن الرئيس يساعده نائب أو أكثر دون التطرق إلى أسس أو معايير إختيار نواب الرئيس (2)... لكن المنطق وما هو معمول به حاليا ، ولعدم إسداد العمل داخل المجلس البلدي فإن نواب الرئيس يكونون حسب المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة .

- ويمارس هذا المجلس إختصاصات وصلاحيات عديدة ترتبط كلية بصلاحيات رئيس المجلس .ش.ب. وما الجماعية في القيادة التي يرسمها القانون إلا صورة نظرية وشكلية ليست كاملة ولا تضمن المساواة بين الأعضاء ، فالرئيس يمارس كل الإختصاصات وبالمقابل تخضع كل أعمال الهيئة التنفيذية لرقابته .

(ب) - إدارة البلدية : إن مبادئ التنظيم الإداري تحتم وتقتضي عدم الإكتفاء بجهاز المداولة والهيئة التنفيذية بل اللجوء إلى أجهزة أخرى تعاون وتساعد الأجهزة الرئيسية لأنه طبقا لمبادئ التنظيم الإداري توجد أجهزة رئيسية وأخرى مساعدة وأخرى إستشارية ، وذلك من أجل القيام بالعمل بأكثر قوة وبأكثر فعالية وكفاءة ؛ وهو ما ينطبق على البلدية التي توجد بها عدة مصالح وأقسام متنوعة ومختلفة الأهمية حسب أهمية كل بلدية وحسب العمل الموضوع على عاتقها ، و مدى الإختصاص وحسب الظروف (3) ... ولكن في أغلب البلديات نجد المصالح (الأجهزة المساعدة) التالية :

- الأمانة العامة : توجد في كل البلديات على المستوى الوطني أمانة عامة للبلدية يسيرها أمينا عاما يعين من طرف السلطات الوصية ، وهو يشكل الركيزة الأساسية لعمل وتنظيم البلدية والمساعد المباشر والأساسي لرئيس البلدية نظرا للصلاحيات والوظائف المهمة التي يقوم بها فيما يخص جميع مسائل الإدارة العامة ، وإعداد إجتماعات المجلس .ش.ب. وتحضير مداولاته لا سيما المتعلقة منها بالميزانية ، والتنسيق بين كل الأجهزة والمصالح الموجودة على مستوى البلدية وممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية باسم رئيس البلدية ... وتظهر هذه الأهمية أكثر خلال تجديد المجالس الشعبية البلدية حيث يصبح خلال تلك الفترة المسؤول الأول عن إدارة البلدية (4).

(1) المرسوم التنفيذي 91-463 مؤرخ في 03/12/1991 - ج.ر. رقم 63 .

(2) - أنظر المادة 47 ، 50 من قانون 90-08 الخاص بالبلدية .

(3) - أنظر المادة 126 من قانون 90-08 الخاص بالبلدية " بتغيير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة لها " .

(4) أنظر : المرسوم التنفيذي 91-26 مؤرخ في 02/02/1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات - ج.ر. رقم 06 .

- المرسوم التنفيذي 91-27 مؤرخ في 02/02/1991 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة المحلية - ج.ر. رقم 06 .

- المرسوم التنفيذي 91-26 مؤرخ في 20/02/1991 المتضمن صلاحيات الأمين العام للبلدية - ج.ر. رقم 07 .

- **المصالح الإدارية** : تتمثل أساسا في مصلحة التنظيم والشؤون العامة ، مصلحة المحاسبة ، مصلحة الحالة المدنية ... فالأولى تقوم بممارسة كل العمليات التي تتعلق بتنظيم البلدية أي التنظيم المتعلق بالبوليس العام وأصحاب الحرف والتجار إلى جانب كل ما يتعلق بالإنتخابات ، أما مصلحة المحاسبة فهي تتكفل بالميزانية والمحاسبة وتسيير المستخدمين وأموال البلدية ... وأهم تلك المصالح والتي لها علاقة كبيرة ومباشرة بالمواطنين هي مصلحة الحالة المدنية (تسليم شهادات الميلاد الوفاة ، الإقامة ...).
- **المصالح التقنية** : وهي تلعب دور مميّزا من خلال إنجاز وتسيير مخططات التنمية والتهيئة العمرانية وتأهيل المساكن ومختلف المساحات وإنجاز المدارس والمرافق المختلفة ، وتعمل على تحسين سير مختلف النشاطات التي تتعلق بقطاع البناء و التعمير والأشغال العمومية وهي تتكون من المهندسين والمختصين والأطباء ، ونفس الشيء بالنسبة لمصالح النظافة والصحة التي قد تكون تابعة لها أو تستقل عنها في مصالح خاصة ...
- **بعض المصالح الأخرى** : وهي تتجسد في المصالح التقنية للدولة حسب نص المادة من "111" قانون البلدية التي تنص على أن "تقدم المصالح التقنية للدولة مساعداً للبلديات حسب الشروط المحددة في التنظيم" لأنه ليس لكل البلديات القدرة على إنشاء مصالح تقنية تابعة لها ، وبالتالي فهي توضع من قبل الدولة في خدمة البلديات مثل قطاع الأشغال العمومية (الطرق ، الجسور ...) وأشغال الري ، إلى جانب المصالح المكلفة بالأمن والتي تتمثل في مصالح الشرطة البلدية أو الحرس البلدي ، وكذا المكلف بالأمن على مستوى البلدية (1)
- (3) - **رئيس المجلس الشعبي البلدي** : إن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو في نفس الوقت رئيس الهيئة التنفيذية ورئيس الجهاز التداولي والمسؤول عن تسيير البلدية ، ويتم إختياره من طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد في خلال 8 أيام بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع للمادة الإنتخابية للمجلس ش.ب. وبالمقابلة مع المادة 25 من قانون الولاية 90-99 نستنتج ملاحظتين هامتين وهما : **أولا** أن قانون البلدية لم يشر إلى طريقة إنتخاب الرئيس من قبل أعضاء القائمة الواحدة في حين أن إختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يكون بالضرورة من القائمة التي نالت الأغلبية إذ يمكن أن يترشح أي عضو لهذا المنصب، ويكون الإنتخاب بالأغلبية المطلقة في الدور الأول وبالأغلبية النسبية في الدور الثاني وفي حالة التعادل تكون الرئاسة للأكثر سنا و**ثانيا** : إن إختيار رئيس البلدية يتم من طرف أعضاء القائمة الحائزة على الأغلبية في حين يتم إختيار الرئيس من قبل جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي .
- (4) - **الهيئات الإستشارية (اللجان البلدية)** : كما سبق التطرق إليه فالإدارة الجزائرية إتبعت النظم المطبقة في الإدارات الحديثة بأن قسمت مختلف إداراتها إلى أجهزة رئيسية ، وأخرى معاونة ، وأخرى إستشارية وذلك تطبيقا للمبادئ العامة للتنظيم الإداري ؛ وهو ما أقره قانون البلدية في المادة "24" في تشكيل المجلس من بين أعضائه لجانا دائمة وأخرى مؤقتة تهتم بدراسة المواضيع التالية : الإقتصاد والمالية - التهيئة العمرانية - الشؤون الإجتماعية والثقافية - أي ثلاثة لجان فقط وهي نفسها المشار إليها في قانون الولاية .

(1) - أنظر المرسوم التنفيذي 93 / 314 المؤرخ في 19/12/1993 المنظم إنشاء مناصب المتأهبين والمكلفون بمهمة والمساعدين وكذا تحديد مهامهم وقوانينهم الخاصة - ج.د. رقم 84.

- ويتم تشكيلها بواسطة مداورات للمجالس ش.ب. تضمن في تشكيلاتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس ش.ب. أي خلق التوازن السياسي داخل المجلس من دون أن يحدد المشرع في هذا القانون بدقة الجهة التي لها حق إقترح لجان البلدية الدائمة منها والمؤقتة على عكس قانون الولاية التي جعلها بإقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلثي أعضاء المجلس .

- ويرأس اللجنة منتخب بلدي من بين الأعضاء وتقوم بإعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه ، على أن القانون لم يتطرق إطلاقا إلى مسألة إمكانية أو عدم إمكانية الجمع بين عضوية لجتين خلافا لقانون 1967 حيث أورد صراحة إمكانية الجمع بين عضوية أكثر من لجنة ، وكذا قانون 1981 الذي أكد بعدم جواز تولي النائب عضوية عدة لجان(1) هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد أبقى قانون 1990 على إمكانية إستعانة اللجان بأشخاص ومواطنين لتقديم معلومات مفيدة لعملها .

- على أن عمل هذه اللجان يشكل عمل إستشاري ويمثل وظيفة إستشارية فنية لخدمة نتائج علاقات سلطة إستشارية من دون أن تكون لها آراء ملزمة وواجبة التنفيذ فهي تقوم بتقديم دراسات وتقارير وتحريرات ... وبالتالي فهي تمثل هيئات إستشارية طبقا للمبادئ العامة للتنظيم الإداري ، وهو ما تأخذ به كل النظم الإدارية ... إلى جانب الهيئات الإستشارية الأخرى الموجودة على المستوى الوطني أو الجهوي كالمجلس الإقتصادي والإجتماعي ، والمجلس الإسلامي الأعلى ...

- وتجد الإشارة إلى أن النظام القانوني البلدي المحدد في قانون 90-08 هو القانون الحالي للبلدية ويطبق على كامل التراب الوطني ، إلا أنه ودون الإخلال بأحكام قانون البلدية تنظم بلديات ولاية الجزائر في شكل مجالس تنسيق بين البلديات تسمى "مجالس تنسيق حضرية" (2) والتي حدد عددها المرسوم التنفيذي رقم 90-207 المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضرية لولاية الجزائر وتسييرها(3) ؛ حيث قسمت ولاية الجزائر إلى خمسة مجالس تنسيق حضرية والتي تسمى بالمجالس البلدية المشتركة ، يديرها مجلس يتشكل من مجموع رؤساء المجالس الشعبية البلدية المكونة لهذا التجمع وهو يتمتع بالشخصية المعنوية وينتخب رئيسا له بالأغلبية السطة ويتولى تنفيذ مقررات هذا المجلس . كما أن هذا القانون جعل إمكانية تنظيم البلديات التي تضم أكثر من 150.000 نسمة ما عدا الجزائر العاصمة إلى قطاعات حضرية يوضح حدودها الإقليمية وكذا مهامها وقواعد تنظيمها وسيرها عن طريق التنظيم (4).

خامسا : تنظيم أجهزة البلدية بعد إعلان حالة الطوارئ :

- بعد إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي السابق التطرق إليه رقم 92 - 44 والتي مددت إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 93 - 02 مؤرخ في 06/02/1993 أصبح قانون البلدية يطبق بصفة جزئية ، لأن مرسوم إعلان حالة الطوارئ وفي المادة الثامنة منه أعطت الحق للسلطات الوصية لحل المجالس الشعبية البلدية ، وتعيين بدلها مندوبيات تنفيذية إلى أن تجدد عن طريق الإلتخاب ...

(1) أنظر المادة 94 من قانون البلدية لسنة 1967 ، والمادة 94 من قانون البلدية لعام 1981 .

(2) - للمادة 177 ، 178 ، 179 ، 180 ، 181 من قانون البلدية 90 - 08 .

(3) - المرسوم التنفيذي رقم 90-207 مؤرخ في 14/07/1990 - ج.ج.ر. رقم 29 .

(4) - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 91 - 536 مؤرخ في 25/12/1991 يتضمن إنشاء قطاعات حضرية ببلدتي وهران وقسنطينة - ج.ج.ر. رقم 69 .

- وفي هذا الإطار صدرت عدة مراسيم تنفيذية تتضمن حل مجالس شعبية بلدية وتعويضها بمندوبيات تنفيذية ابتداء من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 142 إلى غاية المرسوم التنفيذي رقم 95 - 162 والذي إكتملت به عملية حل المجالس الشعبية البلدية ، وتعويضها بمندوبيات تنفيذية تمارس نفس صلاحيات المجالس ش.ب. وتخضع لمبدأ التعيين من قبل الوالي المختص إقليميا(1) ، ويرأس كل مندوبية عضو من أعضائها المعينين له نفس مهام رئيس المجلس ش.ب. وتخضع هذه الهيئة لنفس إجراءات الرقابة الممارسة على أشخاصها وأعمالها والتي نص عليها قانون البلدية ، وأحكام المرسوم التنفيذي 91 - 463 المتضمن شروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم والذي ألغى بموجب المرسوم التنفيذي 92 - 475 والذي ألغى بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95 - 261 ...

-وحتى بالنسبة للمندوبيات التنفيذية في حد ذاتها فقد تعرضت إلى التجدد عدة مرات لعدة أسباب سواء التقنية منها التي تتمثل في نقص الخبرة لدى البعض من أعضائها ، أو لأسباب أخرى تتعلق بتنحي أعضاء المندوبيات أنفسهم أو وفاتهم نتيجة الأحداث التي عرفتها الجزائر ، أو قيام الولاية في بعض الأحيان عند تعيينهم على رأس الولايات إلى تجديد تلك المندوبيات (2).

*- هذه هي أبرز الهيئات والوحدات الإدارية والمصالح والأجهزة التي أوجدها التنظيم الإداري على مستوى البلدية على جميع مراحلها ، وفي ظل مختلف القوانين والنصوص كما تحددها مبادئ التنظيم الإداري ، وبطريقة وأسلوب يركز على أهم التقسيمات الإدارية ومستويات الإدارة والسلطة ، وأبرز الأجهزة التي توضحها مبادئ التنظيم الإداري ... على أن هذه التقسيمات وهذه المستويات الإدارية ليست تقسيمات جامدة إذ يمكن أن تنشأ في نطاقه سلسلة من المستويات الفرعية وبعض القيادات الفرعية التي تخفف من أعباء العمل على كاهل القيادات الرئيسية التي تشغل وظائف المستويات العليا — كل هذا يوضح خطوط السلطة والمسؤولية الموزعة على مختلف الأجهزة — وهو ما يتماشى مع النظرية الحديثة في التنظيم الإداري .

(1) المرسوم التنفيذي رقم 92-142 مؤرخ في 11/04/1992 - ج.ر. رقم 27 .

- المرسوم التنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 06/06/1995 - ج.ر. رقم 32 .

(2) ناصر لباد ، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص: 221 .

المطلب الثاني : نظام عمل أجهزة الإدارة المحلية وإختصاصاتها :

- طبقا للتقسيمات السابقة لأجهزة الإدارة المحلية سواء على مستوى الولاية أو البلدية ووجود عدة مستويات وتولد عدة علاقات في نطاق أجهزة الإدارة المحلية ، وطبقا لمبادئ التنظيم الإداري وعلى الخصوص مبدأ التخصص وتقسيم العمل - فإن الأجهزة المحلية تضطلع بجملة من الإختصاصات والصلاحيات التي يقوم بها المجلس التداولي أو الهيئة التنفيذية .
- وقد أعطى المشرع نظام أو أسلوب المداولة لممارسة تلك الصلاحيات .

الفرع الأول : نظام عمل الأجهزة المحلية :

-أولا : نظام المداولة في عمل الهيئات المحلية : إن الوسيلة التي وضعها المشرع الجزائري لعمل أجهزة الإدارة المحلية هي المداولة حيث أن الأجهزة التداولية على مستوى الولاية أو البلدية لدراسة الشؤون المحلية وإتخاذ القرارات في شتى المجالات يعقد دورات مختلفة في إجتماعات تضم كل أعضائه ... والنظام الخاص بالمداولات لم يتغير من حيث نظامه القانوني في كل القوانين وعبر جميع المراحل ، ولا يوجد إختلاف كبير أو تغير عميق فيما يخص وسيلة عمل الأجهزة المحلية .
(1)- عمل المجلس الشعبي الولائي : باعتباره الهيئة التداولية للولاية يجتمع ويصادق على الملفات المعروضة عليه وكل الشؤون المحلية عن طريق نظام المداولة (1) هذه المداولات تدون حسب ترتيبها الزمني في سجل مرقم ومؤشر عليه من قبل المحكمة المختصة ويوقع من قبل جميع الأعضاء الحاضرين في الجلسة ، مع العلم أن م.ش.و. يعقد أربعة دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوما (في حين كان في النظام القديم يعقد ثلاث دورات فقط) مع إمكانية عقد دورات إستثنائية بطلب من الرئيس أو ثلثي الأعضاء .

ونظام المداولة تحكمه العديد من الأحكام التي وضعها مختلف القوانين التشريعية ، وبالرجوع إلى قانون الولاية 90 - 09 نجده قد وضع تقسيما رابعيا لمداولات المجلس الشعبي الولائي وهو نفس التقسيم الذي كان في قانون 1967 وقانون 1981 ونوضح ذلك كما يلي :

1- المصادقة الضمنية (2): الأصل والقاعدة العامة في مداولات المجلس.ش.و. هو الموافقة الضمنية وتحقق هذه الحالة عندما يبادر الوالي بتوجيه تعليمات أو مراسلات للمصالح المعنية بتلك المداولات ، وللقطاعات التي أتخذت المداولة من أجلها للقيام بتنفيذ المداولة في أجل 15 يوم ، في حين كانت المدة في القانون السابق 1969 شهرين إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المادة 50 و 51 و 52 من قانون الولاية ، كما نكون أمام حالة مصادقة ضمنية في حالة السكوت من قبل السلطة الوصية وعدم رفض المداولة ، وبالتالي فهنا نكون أمام حالة موافقة ضمنية لمداولات المجلس.ش.و.

(1) المادة 47 و 55 من قانون 90 - 09 المتعلق بالولاية ، والمادة 26 وما بعدها من قانون 1969 وهي نفس المواد في قانون 1981 المعدل والمتمم لقانون الولاية .

(2) المادة 49 من قانون 90 - 09 المتعلق بالولاية - المادة 49 من قانون 1969 والتي لم تعدل في قانون 1981 .

2 - المصادقة الصريحة (1): وهو النوع الثاني للمداوولات من حيث القوة التنفيذية لها ، وهي تلك المداوولات التي تشترط المصادقة مسبقا وخاصة تلك التي تتعلق بالميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائمة ، ولم يحدد هذا القانون الجهة التي لها حق المصادقة على خلاف قانون 1969 الذي حدد الجهة التي لها حق المصادقة وهو وزير الداخلية الذي يصدر قرارا بهذا الشأن ، وقد حذف في هذا القانون المداوولات التي تخص المنقولات والقروض وشراء العقارات ومبادلتها.

-والهدف من إخضاع هذا النوع من المداوولات إلى المصادقة الصريحة هو أن المسائل المرتبطة بالمالية والمصالح العمومية هي من صلاحيات السلطة المركزية وتتعدى صلاحيات الولاية ... وتدخل كما سنشير إليه ضمن العوامل والعناصر التي تضيق من حرية وسلطة الهيئات المحلية في العمل وإتخاذ القرارات ، ويشكل وجها لتبعية الولاية وعدم إستقلالها التام في تسيير شؤونها المحلية وعائقا كبيرا لعملها ، لأن موضوع المداولة يتعلق بمالية الولاية وبالتالي التبعية المالية للسلطة المركزية.

3 - البطلان المطلق (2) : وهناك من المداوولات من تبطل بحكم القانون وتعتبر باطلة بطلانا مطلقا نظرا لأنها مشوبة بعيب في المشروعية ، وقد حدد قانون 1990 وقبله قانون 1969 الحالات التي تبطل فيها المداولة بحكم القانون وذلك في:

-المداوولات التي تخرق القانون أو التنظيم ؛ دون توضيح أو تحديد لتلك المداوولات وكيف تكون فيها صيغة أو قرينة الإختراق مما يجعل حسب رأينا المادة عامة وتشمل كل المداوولات التي يكون مضمونها أو الهدف منها أو طريقة إنعقادها أو النتائج والآثار الناجمة عنها مخالفة للقانون أو التنظيم المعمول به .

- المداوولات التي تتناول مسألة خارجة عن إختصاص المجلس ؛ وفي هذه الحالة يصعب تقرير المداوولات التي يكون فيها تجاوز للإختصاص من الناحية الفعلية والعملية لأن المشرع قام بتوزيع الإختصاصات بين الهيئات المركزية والمحلية وحدد مجال ونطاق إختصاص كل جهة .

- المداوولات التي تتم خارج الإجتتماعات القانونية للمجلس ؛ وهو شيء منطقي ونابع من أن القوانين لا بد أن تحترم ومن ثم إذا كان هناك خروج عن القواعد والتنظيمات التي تحكم سير وعمل وجلسات المجلس وتم عقد جلسات خارج الإطار القانوني فهي باطلة بطلانا مطلقا ، لكن قيام الجهاز التداولي بهذا التصرف نادرا إن لم نقل لن يحدث أبدا. وهذا البطلان يعلن بقرار مسبب ومعلل من وزير الداخلية لضمان عدم إستعمال هذا الحق بصورة تعسفية.

4 - البطلان النسبي (3) : وهي المداوولات التي تكون قابلة للإلغاء والتي يشارك فيها أعضاء من المجلس.ش.و. المعنيين بالقضية موضوع المداولة بإسمهم الشخصي أو كوكلاء ، وذلك تفاديا لأي إستعمال من قبل الأعضاء للمجلس كأداة لتحقيق أغراضهم ومصالحهم الشخصية من جهة ، ومن جهة أخرى لضمان حياد أعضاء المجلس وإلتزامهم الموضوعية والصرامة والتراهة في عملهم ... ويصدر الإلغاء بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية .

(1) المادة 50 من قانون 1990 المتعلق بالولاية . - تقابلها المادة 56 من قانون 1969 والتي لم تعدل في قانون 1981 المتعلق بالولاية .

(2) المادة 51 من قانون 1990 المتعلق بالولاية . - تقابلها المادة 58 و 61 من قانون 1969 والتي لم تعدل في قانون 1981 المتعلق بالولاية.

(3) المادة 52 من قانون 1990 المتعلق بالولاية . - تقابلها المادة 60 من قانون 1969 والتي لم تعدل في قانون 1981 .

- لكن هذا الإلغاء النسبي لا يتم بصورة آلية وبحكم القانون بل يقتضى أن يرفع الطلب للسلطة المركزية من قبل :
- الوالي خلال 15 يوم الموالية لإختتام دورة المجلس الشعبي الولائي والتي تمت المداولة خلالها .
- أي ناخب أو دافع الضريبة خلال 15 يوم من إشهار المداولة ، ويقدم هذا الطلب بموجب رسالة مسجلة مع إشعار بالإستلام إلى وزير الداخلية الذي يفصل في الطعن خلال شهر .
- وفي كل الحالات السابقة فهناك آثار قانونية تترتب على تقديم الطلب تمثل في تأجيل تنفيذ المداولة موضوع إجراء طلب الإلغاء إلى غاية صدور القرار من وزير الداخلية أو بعد فوات الأجل المحدد بشهر ...
- وأخيرا أجاز القانون لرئيس المجلس.ش.و. أن يطعن أمام الجهة القضائية المختصة في قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة (بطلان مطلق أو نسبي) أو في حالة رفض المصادقة عليها - وهنا تبرز بعض الملاحظات على المستوى القانوني أو على مستوى جهة الإختصاص للنظر في الطعن ؛ فالمجلس لا يتمتع بالشخصية المعنوية ومن ثم لا يستطيع التقاضي لكن المشرع أعطى هذا الحق لرئيس المجلس.ش.و. وهنا يتداخل مع حق الوالي في التقاضي والذي يمارسه أصالة بإعتباره صاحب السلطة على مستوى الولاية التي تتمتع بالشخصية المعنوية ، وهنا وجد المشرع نفسه أمام خيارين إما الإعتراف بحق التقاضي للمجلس ومن ثم الإعتراف له بالشخصية المعنوية ، أو عدم الإعتراف إطلاقا له بهذا الحق - لكن المشرع سلك سلوك آخر ووازن بين الخيارين وحاول الهروب من توضيح نظرته في هذا الخصوص فأعطى الحق في التقاضي لرئيس م.ش.و. في مجال وميدان محدد وهو مجال القرارات المذكورة دون سواها... أما فيما يخص الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون ضد قرارات وزير الداخلية فهو مجلس الدولة الذي حل محل الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا .
- (2)- عمل المجلس الشعبي البلدي : وهو يشكل الهيئة التداولية في البلدية يجتمع ويصادق على الملفات المعروضة عليه عن طريق نظام المداولات ... وقد وضع المشرع تقسيما رباعيا للمداولات على غرار ما فعله في قانون الولاية .
- المصادقة الضمنية (1) : إن الأحكام التي تنطبق على مداولات المجلس الشعبي البلدي في قانون 1990 هي نفسها في قانون 1967 ، ونفسها المطبقة على مداولات م.ش.ل للولاية كما أشرنا ، فالأصل في تلك المداولات التنفيذ بعد 15 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية (سابقا كانت المدة 20 يوم) ماعدا المداولات المستثناة بحكم القانون ، وفي تلك المدة يستطيع الوالي تقديم آرائه أو يدلي بقرار ... ولكن ما الحكمة أو الهدف من نص القانون على أن الوالي يدلي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات وصحتها ؟ ومتى يدلي برأيه ومتى يدلي بقراره ؟ - نعتقد أنه في البداية يدلي الوالي برأيه الأولي فيما يخص المداولة ويطلب من المجلس إعادة النظر فيها ، وفي مرحلة ثانية إذا لم تعدل المداولة يصدر قرارا يخص المداولة .
- المصادقة الصريحة (2) : وهي تتعلق بالمداولات التي تتناول مواضيع الميزانية والحسابات ، إحداث مصالح عمومية بلدية وهي نفس المواضيع بالنسبة للمجلس.ش.و. إلا أن الإختلاف بينهما يكمن في أن قانون البلدية 1990 قد حدد جهة المصادقة التي تتمثل في الوالي على عكس قانون الولاية 1990 الذي لم يحدد جهة المصادقة بصراحة.

(1) المادة 41 من قانون 1990 المتعلق بالبلدية. - تقابلها المادة 107 من قانون 1967 التي لم تعدل في قانون 1981 المتعلق بالبلدية .

(2) المادة 42 من قانون 1990 المتعلق بالبلدية. - تقابلها المادة 50 من قانون الولاية 1990 .

وبالمقابلة من جهة أخرى مع قانون 1967 نلاحظ أن هذا الأخير قد وسع من موضوعات ومجالات المداوالات التي تشترط المصادقة الصريحة بشكل كبير ولم تبقى إلا المداوالات التي تخص الأمور والصلاحيات العامة والثانوية التي تتعلق بالمجالات الاجتماعية والثقافية والصحية والسكن... والباقي تخضع للمصادقة الصريحة ومن ثم رقابة واسعة وأشد على المداوالات (1) - وإذا لم يصدر الوالي قراره خلال ثلاثين يوم من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية أصبحت المصادقة الصريحة مصادقة ضمنية وتطبق المداولة ولو كانت تتضمن إحدى الموضوعين السابقين ، وهذا الوضع الأخير لا يتحقق في الواقع العملي لأن الوالي يقوم بإبداء قراراته في الأجل المحدد لأن هذا الجانب يهم كثيرا السلطات الوصية .

- البطلان المطلق (2) : وهنا تكون المداوالات باطلة بحكم القانون لأنها مشوبة بعيب في المشروعية ، ولقد تطرق إليها قانون البلدية 1967 ونص عليها قانون الولاية 1990 فيما يخص مداوالات م.ش. للولاية إلا أن قانون 1990 بالخاص بالبلدية كان أكثر تفصيلا لها وحددها كما يلي : - المداوالات التي تتناول موضوعا خارجا عن إختصاصات م.ش. البلدي . - المداوالات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية لاسيما المواد 2. 3. 9 (دستور 1996) وللقوانين والتنظيمات. - المداوالات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي .

فالحالة الأولى مماثلة للحالة الواردة في قانون الولاية السابق التطرق إليها (المادة 51) إلا أنه من النادر بل من المستحيل تحقق هذا الوضع ، وذلك على إعتبار أن القانون حدد إختصاص كل هيئات وأجهزة البلدية وأعطى لها الكثير من الصلاحيات وفي الحالة الثانية : فهذا القانون قد وسع بالمقارنة مع القوانين السابقة مجال الإخلال بالقوانين والتنظيمات إلى الأحكام الدستورية وكان أكثر تفصيلا وتحديدًا لمضمون الإخلال ، وأحال إلى مواد دستورية أصبحت تجعل المداوالات التي تمس باللغة والدين الإسلامي ، أو التي ترسخ الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية ، أو تقيم علاقات الإستغلال والتبعية وتمس بالخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر ؛ باطلة بحكم القانون بموجب قرار معلل من الوالي وأصبحت تمثل ضوابط لا يجب على المجلس ش.ب. المساس بها .

أما الحالة الثالثة : فهي منطقية من أجل إعطاء شكل رسمي وقانوني في عمل هذه الهيئات... كما سبق شرحه عند التطرق إلى مداوالات المجلس ش. للولاية .

- البطلان النسبي (3) : ويمثل تقسيم أخير و رابع للقوة التنفيذية للمداولة ، وبالتالي تعتبر قابلة للإبطال المداوالات التي تتعلق موضوعها بمصلحة شخصية لأعضاء من المجلس بصفتهم الشخصية أو كوكلاء بقرار معلل من الوالي خلال شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية ، وذلك حفاظا على حيادية عمل المجلس وضمانا لقانونية ونزاهة تصرفاته وجلساته. وهذا البطلان لا يتحقق بصفة آلية بل عن طريق طلب الإلغاء من كل شخص له مصلحة للجهة القضائية المختصة خلال شهر من تعليق المداولة .

(1) المادة 107 من قانون 1967 وسعت من نطاق المداوالات التي تتطلب المصادقة الصريحة حتى تنفذ وحددها كما يلي : الميزانيات والحسابات والضرائب والآداعات والرسوم ، نقل الملكية والإمتلاك والمبادلات العقارية ، القروض ، عدد الموظفين وأجورهم ، قبول الهبات والوصايا ، محاضر المزايدات والمنقصات...

(2) المادة 44 من قانون 1990 المتعلق بالبلدية . - تقابلها المادة 102 من قانون 1967 المتعلق بالبلدية . - المادة 51 من قانون الولاية 1990 .

- أنظر المواد 2 و 3 و 9 من دستور الجزائر 1996.

(3) المادة 45 من قانون 1990 المتعلق بالبلدية .

- وما يمكن ملاحظته في هذه النقطة هو أن قانون البلدية إستعمل مصطلح كل شخص له مصلحة خلافا لقانون الولاية الذي نص على أن هذا الحق هو لكل ناخب أو دافع الضريبة(1)... لكن هذا التمييز هو نتيجة إختلاف الجهة التي يطلب منها الإلغاء ؛ فالغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي يكون من جهة مركزية وهو وزير الداخلية لذا وسع من الأشخاص الذين يمكن لهم طلب الإلغاء ، أما مداوات المجلس الشعبي البلدي فالإلغاء يطلب من جهة قضائية ، وطبقا للمبادئ العامة للتقاضي لا بد من توفر صفة المصلحة لدى رافع الدعوى حتى تتماشى مع المبادئ والأصول العامة للتقاضي التي توجب الصفة والمصلحة والأهلية (2)

- إلى جانب النص على إمكانية م.ش.ب. الطعن لدى المحاكم الإدارية المختصة في قرار الوالي القاضي ببطان المداولة.

ثانيا : العلاقات الوظيفية في عمل الهيئات المحلية :

- توجد على مستوى الجماعات المحلية عدة هيئات وأجهزة سواء التداولية أو التنفيذية أو الإستشارية ، وتوجد لكل جهاز وسيلة عمل معينة وتخضع لعدة مستويات إدارية وترتبط بينها بعدة علاقات وظيفية ... ولكن ماهي العلاقات الوظيفية التي تنشأ في هذا الإطار ؟ وما هي أطراف أو هيئات هذه العلاقات ... ؟

أولا : على مستوى الولاية :

(1) - علاقات الوالي مع المجلس الشعبي الولائي : وهي تقوم على أساس علاقة متبادلة وترتبط بسلسلة إجراءات إعلامية متبادلة ؛ فالوالي يلزم بإعلام المجلس .ش.و. بالوضع الخاص بالولاية في كل المجالات وتقرير دائم حول تنفيذ المداوات كما يقوم بطلب رأي المجلس في الكثير من القضايا(4) وتنفيذ المداوات.

- وبالمقابل يراقب الوالي أولا نشاط المجلس في إعداد جدول أعمال المجلس فهو يستشار في إنعقاد جلسات المجلس .ش.و. ويبلغ بإرسال الإستدعاءات إلى الأعضاء ، ويحدد بالمشاركة مع الرئيس مدة الدورات الإستثنائية والتي له الحق في طلب إنعقادها ، كما يستطيع طلب إنعقاد الجلسة بصفة مغلقة ، ويتناول الكلمة داخل المجلس .ش.و. وتناول تنفيذ ما يصدر من قرارات(5) ... ونشير للدور الكبير والهام الذي كان يقوم به الوالي سابقا حسب قانون 1969 من خلال المشاركة في إنتقاء المترشحين ضمن لجنة الولاية المكلفة بإعداد قوائم المترشحين والذي زال بعد التعددية الحزبية ، وثانيا فهو يتلقى

إستقالة الأعضاء ويعلن إستبدال العضو المستقيل أو المتوفى أو المقتضى ، وأخيرا فهو يشارك في الرقابة على مداوات م.ش.و. (2) - العلاقات الوظيفية مع المجلس التنفيذي : الأصل في عمل المجلس التنفيذي هو أنه يطبق كما سبق شرحه بشكل جماعي ، تطبيق توجيهات الحكومة ومداوات المجلس .ش.و. وذلك تحت السلطة السلمية للوالي أو تحت مسؤولية ورقابة الوالي ، وبالتالي فله أولا علاقة مع الوالي تتمثل في رئاسة الوالي المجلس التنفيذي ومشاركة السلطة المركزية في الرقابة التسلسلية التي تمارس على كل عضو من المجلس التنفيذي .

(1) المادة 53 من قانون 1990 المتعلق بالبلدية .

(2) المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية .

(3) المادة 73 من قانون 1969 المتعلق بالولاية .- المادة 84 و 85 من قانون 1990 المتعلق بالولاية .

(4) المادة 1/66 والمادة 78 من قانون 1969 المتعلق بالولاية . - المادة 56 من قانون 1990 المتعلق بالولاية .

(5) المواد 13 ، 14 ، 17 ، 18 من قانون 1990 المتعلق بالولاية .

وبالتالي فهو صاحب السلطة التقديرية على مستوى الولاية و المختص بإتخاذ القرارات الضرورية لتنفيذ المداولات .
- أما علاقة المجلس التنفيذي مع أعضاء المجلس .ش.و . فليست هناك علاقة مباشرة بإعتبار أن المجلس التنفيذي يعمل تحت سلطة الوالي الذي له علاقات وظيفية مع المجلس الشعبي الولائي ، وفي الأخير فإن المجلس التنفيذي لا يشكل جهازا جماعيا وليست فيه مساواة بين كل الأعضاء ، ولا يحقق مبدأ الجماعية في التسيير ... لذا لا يبدأ من إعطاء معنى ومضمون لمشاركة المجلس في القيادة ، وأن تكون له أكثر علاقات وظيفية مع المجلس الشعبي الولائي .

ثانيا : على مستوى البلدية :

- على عكس العلاقات الوظيفية في الولاية والتي تتميز بوجود هيئة مهيمنة وهي الوالي والهيئة التداولية والمجلس التنفيذي والتي تختفي ضمن إطار البلدية ، الشيء الذي يجعلنا نقتصر على العلاقات الوظيفية بين رئيس .م.ش.ب. البلدي والأعضاء المنتخبين الذين يمثلون المجلس الشعبي البلدي ؛ وهذه العلاقة تتسم بأكثر عدالة وبصفة الجماعية في التسيير أكثر مما هو عليه في الولاية ، وليست هناك هيئة مهيمنة بصفة مطلقة على أمور البلدية تقابل الوالي على مستوى الولاية .
فرييس البلدية هذه الصفة ينتخب كباقي أعضاء المجلس التداولي ، ويعين من القائمة التي نالت الأغلبية وله إختصاصات كبيرة بصفته ممثل للبلدية أو ممثل للدولة ... إلا أن هذا الوضع ليس معناه سيطرة رئيس .م.ش.ب. على البلدية وليس في ذلك أية إشارة إلى إنفراده بالقيادة أو الرئاسة ؛ بل أن مبدأ القيادة الجماعية أكثر تطبيقا وتحسيدا على مستوى البلدية .
أما على مستوى العلاقة فهو يقوم برئاسة المجلس ويوجه الإستدعاءات إلى الأعضاء ويطلب إجتماع المجلس في دورة غير عادية ويحافظ على النظام في الجلسات ويوجه ويشرف على أعمال المجلس (1) ويتلقى إستقالة كل عضو من الأعضاء (2)
- وبالمقابل فكل القرارات التي تتخذ تكون بعد التداول من المجلس .ش.ب. وبالأغلبية المطلقة وصوت الرئيس مثل باقي أصوات الأعضاء بالرغم من أن له صوت مرجح في حالة تساوي الأصوات ، وبالتالي فهناك رقابة تمارس من قبل الأعضاء سواء أثناء القيام بالمداولة وذلك بعدم التصويت أو المعارضة ، ومن خلال سحب الثقة من الرئيس عن طريق إقتراع علني بسحب الثقة بأغلبية ثلثي الأعضاء (3) ومن هنا فهذه العلاقة أكثر تعادلا وتتسم بأكثر جماعية في التسيير بالرغم من الصلاحيات الكبيرة التي يملكها رئيس البلدية إلا أنها تمارس تحت رقابة المجلس .ش.ب.
- وأخيرا نشير إلى ميزة تتصف بها هذه العلاقة الوظيفية وهي جماعية التسيير والقيادة تظهر من خلال المداولة والرقابة ، إلا أن المسؤولية تكون فردية على عاتق رئيس .م.ش.ب. في التنفيذ ، والمفروض أن تكون المسؤولية جماعية .
أما فيما يخص علاقة الهيئات البلدية بالوالي فهي لا تتعلق بالعلاقات الوظيفية بين هيئات البلدية بل تدخل ضمن علاقة الهيئات البلدية مع سلطة الوصايا

(1) المادة 15 و 16 و 19 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .- تقابلها المادة 80 و 81 و 91 من قانون 1967 المتعلق بالبلدية .

(2) المادة 30 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(3) المادة 55 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

الفرع الثاني : إختصاصات الأجهزة المحلية :

- ستتطرق بنوع من الإختصار للصلاحيات والإختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية والتي تعطي لنا فكرة أن المشرع يتوجه من قانون لآخر إلى توسيع صلاحيات الهيئات التداولية إلى كل ما يشمل ويتعلق بالشؤون المحلية ، مع عدم توسيع المهام والصلاحيات ذات الأهمية الكبرى كالشؤون المالية ...

أولا : صلاحيات الأجهزة التداولية : يمارس الجهاز التداولي الكثير من الإختصاصات التي تتصل بمهمة الإدارة الرئيسية في كل من البلدية والولاية ، وما يلاحظ على هذه الإختصاصات أن البعض منها ذو طبيعة إدارية بحتة ، والبعض الآخر لها طبيعة إقتصادية وإجتماعية وثقافية ، كما توجد إختصاصات أخرى تتعلق بالتهيئة العمرانية وبالتنمية الفلاحية والسياحية ... وهذه الملاحظات تتضح أكثر بالتطرق :

- **أولا إلى إختصاصات م.ش. للولاية :** الذي يمارس صلاحيات تقليدية أو عامة تتمثل أساسا في التصويت على الميزانية وإدارة أملاك الولاية وإبرام الصفقات ، إلى جانب صلاحيات أخرى تمس قطاعات متعددة وميادين متنوعة مثل التهيئة العمرانية ، قطاع الصحة ، قطاع الثقافة والرياضة والترفيه ، قطاع السياحة ، قطاع السكن ، قطاع الفلاحة والري ، قطاع الهياكل الأساسية الإقتصادية ، قطاع التجهيزات التربوية والتكوين المهني ، قطاع النشاط الإجتماعي ... وهي نفس الصلاحيات المنصوص عليها في قانون 1990 وقانون 1969 بصفة الإطلاق لتمكين المجلس.ش.و. التدخل في كل الشؤون المحلية (1) ، مع تقليص الصلاحيات التي تخص الجانب الإقتصادي بالمقارنة مع قانون 1969 الذي كان يوسع من الإختصاصات الإقتصادية نظرا للنظام السياسي والإقتصادي الذي كان سائدا في تلك الفترة تصل إلى حد طلب تقديم إلتماس بإصدار تشريع (2) وقد جاء قانون 1981 بنفس الإختصاصات الواسعة للمجلس.ش.و. والتي جاء المرسوم رقم 81-378 المؤرخ في 26/12/1981 الذي يحدد صلاحيات البلديات والولايات في قطاع الصناعة والطاقة لتوضيحها وتحديدتها بشكل واضح ...

- وما يلاحظ على صلاحيات المجلس.ش.و. أنه هناك توسيع لها لتشمل كل ما هو محلي وتجعل كل ما هو عام للسلطات المركزية ، وهناك تراجع فيما يخص القطاع الصناعي ولم يتطرق إليها إطلاقا قانون 1990 المتعلق بالولاية - وهو يجسد ويؤكد مبدأ دستوري وتوجه جديد نحو الإقتصاد الحر وخصوصية المؤسسات والذي إتضح أكثر بصدور قانون 95-22 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية ، والتي مست كل المؤسسات بما فيها المؤسسات العمومية الولائية (3).

- **ثانيا إختصاصات المجلس.ش. للبلدية :** ما قلناه على إختصاصات المجلس.ش.و. يصلح ويصدق على صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، فهناك توجه إلى توسيع صلاحيات المجلس البلدي ليشمل كل ما يتعلق بالشؤون المحلية ويصبح كل ما هو محلي للمجلس.ش.ب. وكل ما هو عام للسلطات المركزية ، على أن هذا التوسع يتعلق أساسا بالشؤون الإجتماعية و الثقافية ... دون المجال والنشاط الإقتصادي الذي فيه تراجع كما أشرنا نتيجة لتخلي الدولة تدريجيا عن دورها التدخلية

(1) أنظر المواد 62 إلى 82 من قانون 90-08 الخاص بالبلدية . - والمواد 79 إلى 83 من الأمر 1967 الخاص بقانون البلدية وهي نفس المواد في تعديل 1981.

(2) - المادة 150 من دستور الجزائر لسنة 1976 .

(3) قانون 95-22 مؤرخ في 26/08/1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية . ج.ر. رقم 48 .

(4) المادة 85 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

- فالمجلس .ش.ب. يمارس صلاحيات وإختصاصات تقليدية عامة تتمثل أساسا في التصويت على الميزانيات وقبول الهبات والترعات وإبرام الصفقات ... والقيام بالأعمال الإدارية المتعلقة بأموال البلدية المنقولة والعقارية التي كان يحكمها الأمر 26-74 المتضمن تكوين الإحتياطات العقارية إلى غاية قانون 90 - 25 المتضمن التوجيه العقاري (1) والذي سمح للبلديات القيام بإجراء البيع المباشر للأراضي لحساب الخواص والذي كان من نتائجه إنشاء الوكالة المحلية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري (2).

- إلى جانب الصلاحيات المختلفة في مجالات التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز ، ونشاط التعليم الأساسي ، ونشاط الأجهزة الإجتماعية وقطاع السكن ونشاط الصحة والنظافة والمحيط والبيئة والسياحة ونشاط الإستثمارات الإقتصادية (3) - وفي الأخير نلاحظ أن المشرع توجه إلى توسيع صلاحيات البلدية ، لتشمل كل ما هو محلي وعلى الأخص في المجال الإجتماعي وتكريس كل ما هو إجتماعي نتيجة التخلي الجزئي للدولة عن المهام الخاصة بهذا النوع من القضايا ، بالمقابل هناك تراجع في الصلاحيات التي تتعلق بالقطاع الإقتصادي نتيجة التوجه إلى إقتصاد السوق وخصوصة المؤسسات الوطنية والولاية والبلدية ، بعدما كان من أولى أولوياتها في ظل نظام الحزب الواحد ومن صلاحيات الأجهزة المحلية .

ثانيا : صلاحيات الأجهزة التنفيذية :

- إن هذه الصلاحيات تثير العديد من الملاحظات والإشكالات نظرا لأهميتها وتعددتها ، ونظرا للأشخاص والهيئات التي تقوم بها ، وتبرز لنا نتيجة مفادها أن صلاحيات كل من الوالي ورئيس البلدية في تمثيل الدولة أكثر مما هو عليه في تمثيل الجماعات المحلية .

(1) - على مستوى الولاية : إن رئيس المجلس .ش.و. يتمثل دوره في رئاسة المجلس وتحضير إجتماعاته وضبط الجلسات وإدارة المناقشات خلالها ، وبالتالي فصلاحياته تتعلق بأمور إدارية تنظيمية بحتة ... وهذا القول يوضح حقيقة مفادها أن الوالي هو القائد الإداري وممثل الحكومة وكل الوزراء ورئيس الجهاز التنفيذي على مستوى الولاية ، ويتمتع نتيجة لذلك بوضع ومركز قانوني خاص كسلطة إدارية وسلطة سياسية ، وعلى هذا الأساس فهو يتمتع بصلاحيات هامة جدا كممثل للدولة أو ممثل للولاية ، وهذه الصلاحيات لا يستمدتها من قانون الولاية فقط بل كذلك من قوانين أخرى (قانون البلدية قانون الأملاك الوطنية ، قانون الإنتخابات ، قانون الحالة المدنية ، قانون .إ. المدنية والجزائية ، قانون الضرائب ...) .
- وبهذا فهو يضطلع بالعديد من الصلاحيات كممثل للدولة أو الولاية والتي يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنواع: الإختصاصات الإدارية المالية - الإختصاصات الداخلة في نطاق الرقابة الإدارية - إختصاصات الضبط الإداري والقضائي ، وسنقوم بتوضيح ذلك مع إعطاء بعض الملاحظات والتعليقات .

(1) الأمر 26-74 مؤرخ في 1974/02/20 . ج.ر. رقم 19 .

- قانون 90-25 مؤرخ في 1990/11/18 . ج.ر. رقم 49 .

- CH.BENZAKZOUH : le droit des réserves foncières .OPU. ALGER . 1990 .

(2) المرسوم التنفيذي 90-405 مؤرخ في 1990/12/22 . ج.ر. رقم 56 .

(3) المواد من 84 إلى 110 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

- صلاحيات الوالي كـممثل للدولة : يقوم في هذا الصدد بإعلام كل الوزراء بما يجري في الولاية في جميع الميادين ويسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، وممارسة الوصاية على البلديات والهيئات الأخرى التابعة للدولة، وممارسة الضبط الإداري والقضائي وإتخاذ كامل الإجراءات التي تهدف إلى حماية النظام العام والأمن وسلامة وأمن المواطنين ... (1).

وما يلاحظ أن المشرع إستثنى بعض القطاعات ولم يخضعها لصلاحيات الوالي وهي التي تتعلق بالعمل التربوي ، وعاء الضريبة وتحصيلها ، الرقابة المالية ، إدارة الحمارك ، مفتشية العمل ، مفتشية الوظيف العمومي ، المصالح التي يتجاوز نشاطها حدود الولاية ، وهذا الإستثناء يرجع لكون هذه القطاعات ذات طبيعة عامة وشاملة وتابعة للسلطات المركزية وتفوق إقليم الولاية التي يعتبر فيها الوالي مسؤولا في حدود الإختصاص الإقليمي داخل الولاية وكمثال على ذلك : المؤسسات التربوية ، الجامعات ، القضاء ، الضرائب ...

- مع الإشارة أن قانون الولاية 1969 حدد صلاحيات الوالي ككل ودون فصل بين صلاحياته كـممثل للدولة وصلاحياته كـممثل للولاية ، وأعطاهم كم هائل من المواد .

- صلاحيات الوالي كـممثل للولاية : تتمثل أساسا في تنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداورات المجلس.ش.و. وهو قبل ذلك يقوم بتحضير القضايا للمداورات بمساعدة مديري الولاية ، ويزود المجلس بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته ، ويسهر على إشهار المداورات وتوجيه التعليمات لتنفيذها ، وتمثيل الولاية أما القضاء وفي جميع الأعمال الإدارية والمدنية ، ويتولى إدارة أملاك الولاية ويوقع العقود والصفقات التي وافق عليها المجلس.ش.و. وهو الأمر بالصرف. -فصلاحيات الوالي في تمثيل الدولة أكثر وأهم من صلاحياته كـممثل للولاية وهذا من حيث الصلاحيات في حد ذاتها أو من حيث المواد المتضمنة لهذه الصلاحيات(2) وحتى قانون الولاية 1969 فقد كان أكثر تشددا وتوسيعا لمهام وصلاحيات الوالي كـممثل للدولة ، فإلى جانب هذه الصلاحيات خص هذا القانون الأخير أحكاما خاصة بالمجلس التنفيذي للولاية والتي تحتوي على العديد من الصلاحيات للوالي وهو ما لم يفعله القانون الحالي (3).

(2) - على مستوى البلدية : لم يخرج المشرع عن الإطار السابق وأبقى على القاعدة التي تجعل من صلاحيات رئيس البلدية في تمثيل الدولة أوسع مما هي عليه في تمثيل البلدية سواء من خلال المواد المتضمنة هذه الصلاحيات ، أو من خلال الصلاحيات في حد ذاتها... فرئيس المجلس.ش.ب. يمارس صلاحيات في نطاق عمله مع المجلس ومع الهيئة التنفيذية إضافة إلى إختصاصات أخرى يكلف بها تحت رقابة المجلس.ش.ب. وبإشراف السلطة العليا .

- صلاحيات رئيس البلدية كـممثل للدولة : نجد هي الأخرى مصدرها في العديد من القوانين بالإضافة إلى قانون البلدية فهو الممثل الوحيد للدولة على مستوى البلدية بتولية تنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراها والسهر على الحفاظ على النظام العام والأمن العمومي وإتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لسلامة الأشخاص والأموال ، وممارسة صفة ضابط الحالة المدنية

(1) أنظر المواد 92 إلى 102 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

(2) لقد تضمن قانون 90-09 فيما يخص صلاحيات الوالي كـممثل للولاية تسعة مواد(من المادة 83 إلى 91) وبصفته ممثل للدولة 13 مادة (من المادة 92 إلى 105)

(3) إرجع إلى المواد 137 وما بعدها من الأمر 1969 المتعلق بالولاية .

(4) المادة الأولى من الأمر 70-20 مؤرخ في 19/02/1970 المتضمن الحالة المدنية

-المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري . — والمادة 68 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

- إلى جانب الصلاحيات العادية التي تتعلق بضبط نظام الطرق والسهر على القضاء على الأمراض والوقاية منها ، وتأمين نظام الجنائز والمقابر ، والسهر على إحترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير وتسليم رخص البناء أو تجزئة العقارات ...
- صلاحياته كممثل للبلدية : وبهذه الصفة يتولى التحضير للداوات وإجتماعات المجلس.ش.ب. بإرسال الإستدعاءات والتحضير لجدول الأعمال ، وتوليه رئاسة الجلسات وضبط النظام بها ... إلى غاية تنفيذ المداوات .
- وهو يقوم بتمثيل البلدية في كل التظاهرات الرسمية وكل الأعمال الإدارية والمدنية ، وقبول الهبات وإبرام المناقصات والمزايدات والمحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية ، ورفع الدعاوى أمام القضاء ، وتوظيف العمال وتسييرهم ، وإتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق ، والسهر على صيانة المحفوظات ، وهو المكلف بإعداد الميزانية والأمر بالصرف ... (1).
- وبالتالي فصلاحياته في مجال تمثيل البلدية أقل من صلاحياته في مجال تمثيل الدولة ، فالأولى حددها قانون 1990 بتسعة مواد مقارنة مع تمثيل الدولة والتي حددها بأربعة عشر مادة ، وحتى هذه الصلاحيات الأخيرة فهي أدق وأوسع من الأولى.

(1) أنظر المواد من 58 إلى 66 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

-المواد من 225 إلى 228 من قانون 1967 المتعلق بالبلدية .

المطلب الثالث : سلطة ومسؤولية الهيئات المحلية :

- بعد تحديد تطبيقات المبادئ العامة للتنظيم الإداري فيما يخص التنظيم الإداري للولاية والبلدية وتقسيم العمل على مختلف أجهزتها ، وتوضيح مختلف الوحدات الإدارية داخل الإدارة المحلية ومختلف المستويات الإدارية والعلاقات الوظيفية الناشئة ، نعرف في هذا المطلب على حدود تلك السلطات ونطاق مسؤولية الهيئات المحلية في ثلاثة نقاط :

الفرع الأول : سلطة وحرية الأجهزة المحلية :

- وتتناول هذه الفكرة من خلال حرية إتخاذ القرار الإداري (نقطة1) ، وتمويل الجماعات المحلية (نقطة2) وممارسة الضبط الإداري (نقطة3) .

أولا : سلطة إتخاذ القرارات : إن أول شيء تعنيه اللامركزية هو وجود جهاز تداولي وفكرة حرية أخذ القرار على

المستوى المحلي ؛ فما مدى تطبيق هذه الحرية على مستوى البلدية والولاية ؟ - إن سلطة إتخاذ القرار تظهر من خلال المراحل التي يمر بها القرار حتى يصدر ، وتظهر هذه الحرية في مجالات إتخاذ القرار الإداري :

على مستوى البلدية : الأصل في عملها أنها تقوم بأداء نشاطاتها بحرية طبقا للقانون ، وتتخذ قراراتها بحرية وبناء على

المداولات التي تقوم بها ، لكن هذه القرارات لا تصبح نافذة وسارية المفعول إلا بعد مرورها على مراحل تبدأ بمرحلة

الإذن السابق أو التصريح من السلطة المركزية ، فالقانون البلدي يلزم البلدية الحصول على رأي مسبق من السلطة الوصية

حتى تتخذ القرار وإذا خالفت هذا الإجراء فإن العمل يعتبر باطلا لأن هذا الرأي يعد إجراء جوهريا يجب القيام به ، وهو

ما نصت عليه كل قوانين البلدية ابتداء من قانون 67-24 والذي جاء بمواد مبهمة وغامضة ثم قانون 81-09 الذي لم يشر

لا من قريب ولا من بعيد لفكرة التصريح أو الإذن - وهذا لا يعني عدم اللجوء إلى التصريح الضمني أو الإختياري للبلدية

ثم جاء قانون 90-08 ونص على هذا الإجراء الذي يسبق عملية المصادقة ولكنه لم يوضح الحالات التي يكون فيها اللجوء

إلى عملية التصريح مما يجعل كل المداولات تتطلب التصريح المسبق ، لذا يجب توضيح حالات تطبيق هذا الإجراء (1).

- وبعد هذه المرحلة (التصريح) تدخل قرارات الهيئات المحلية مرحلة أخرى تتمثل في مبدأ أو فكرة المصادقة أو التصديق

والتي أشرنا إليها سابقا بقانون 67-24 جاء بستة مواد كاملة لهذا المبدأ إضافة إلى مادتين في تعديل 81-09 فالتصديق إجراء

ضروري لسلامة أعمال الهيئة المحلية وهو إجراء قانوني لاحق للعمل الذي تقوم به وسابق على تنفيذه سواء كان التصديق

صريح أو ضمني(2) ويتواصل هذا التضييق من حرية إتخاذ القرارات في حالات تشكل عملية التصديق على المداولات في

النظام الجزائري تجاوزا وخرقا للقانون الذي يحكم عملية التصديق ، فالقاعدة والأصل هو أن تصادق الجهة الوصية كلية

على المشروع وإما أن ترفضه كلية ، لكن في الواقع نلاحظ تدخلا في حرية المبادرة للهيئات المحلية وإشراكا في قراراتها

من خلال الرفض الجزئي للمشروع .

(1) المادة 18 من الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي . - المادة 41 من قانون 90-08 المتعلق بالقانون البلدي.

- قمتان رابع ، نظام الوصايا الإدارية على البلديات في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير - فرع علم التنظيم الإداري والسياسي ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 1987 ، ص: 154-156.

(2) أنظر على المواد من 41 إلى 46 من قانون 67-24 . - والمادتين 80 و 81 من قانون 81-09 المتضمن قانون البلدية .

- بل أكثر من ذلك فالأصل في فكرة الوصاية الإدارية هو أن تقوم الهيئة المحلية بإتخاذ قراراتها بنفسها وبكل حرية في إطار القانون - وفي المقابل يحق للهيئات الوصية التصديق أو عدم التصديق على هذه القرارات مع إحترام الضوابط القانونية التي تحكم مبدأ التصديق ؛ إلا أنه هنا في حالات تقوم السلطة الوصية بسحب التصديق أي أنه بالرغم من مصادقتها على تلك القرارات أو إعطاء الإذن بها ، فهي تقوم بسحب ذلك التصديق أو الإذن(1) ، وحتى مبدأ البطلان المطلق أو النسبي والذي يملكه الوالي والذي بمقتضاه يمكن إلغاء القرار المتخذ من المجلس.ش.ب.إذا ما خالف قاعدة قانونية أو مس بمصلحة عامة أو فيه ما هو مخالف للمشروعية والملائمة ، فإنه يشكل تضييقا على حرية إتخاذ القرارات على المستوى المحلي (2).

- والتضييق من الحرية في إتخاذ القرار تظهر كذلك في عملية الإلغاء ؛ التي تقضي بأن يلغى القرار كاملا أو أن يقبل كاملا وإلا أعتبر تدخلا من قبل الجهات الوصية في تحويل القرارات المحلية مما يتعارض وإستقلالية هذه الهيئة إداريا وتقريريا ، وحتى وإن كان القرار المتخذ مقبولا ووفق القواعد القانونية يبقى تحت رحمة الهيئة الوصية التي يمكن لها تعليق تنفيذه مؤقتا إذا كان يتعلق بالنظام العام ، الذي يغلب عليه طابع الشمولية المطلقة وبالتالي يمكن التدخل من قبل الجهة الوصية في شؤون البلدية بحجة "النظام العام" ، وحتى مدة التعليق أو الإيقاف المؤقت جاءت بأجل مفتوح مما يفسح المجال واسعا للهيئة الوصية في التدخل وتعطيل قرارات الهيئة المحلية (3)...

- إن المراحل السابقة تمثل تضييقا على حرية وسلطة إتخاذ القرارات من قبل الهيئة المحلية والتي تتواصل لتشمل المجالات التي يمكن للهيئات المحلية من إتخاذ القرار فيها ، فنلاحظ إقتصارها على الميادين والمجالات الإجتماعية والمحلية العامة والثقافية والتنظيمية للشؤون المحلية دون المجالات التي تتعلق بمالية البلدية ودون المجال الإقتصادي وإنشاء المؤسسات العمومية ...

- على مستوى الولاية : إن أخذ القرار على مستوى الولاية يتشابه في حالات مع القول السابق إلا أنه أقل حصرًا وتشددا فقرار المجلس.ش.و. لا يخضع لفكرة أو مبدأ التصريح الذي يحكم مداورات المجلس.ش.البلدي ولا حتى فكرة التوقيف أو التعليق المؤقت لقراراته بحجة النظام العام ، ويفسر ذلك بوجود ممثل السلطة المركزية وهو الوالي ، أما الحالات التي ينطبق عليها القول السابق هي حالة التصديق الضمني أو الصريح التي تخضع لها أعمال المجلس.ش.و. ونفس الشيء فيما يخص عملية البطلان المطلق أو النسبي سواء من حيث الجهة الوصية أو من حيث الآجال ، وإرتباط آثارها القانونية ونفاذها على قرارات السلطة الوصائية (4).

- ونفس الشيء فيما يتعلق بمجالات ومضمون القرارات التي تصدرها الهيئة التداولية للولاية فهي تتعلق بالشؤون المحلية العامة والإجتماعية من دون تطورها لتشمل الشؤون المالية والضريبية ...

- وبالتالي ففي كل الحالات السابقة نلاحظ تدخل الهيئات الوصية في سلطة وإستقلالية وحرية الهيئات المحلية في إتخاذ القرارات ، وهو ما يتعارض ومبدأ ، أو حق المبادرة وحرية إتخاذ القرارات على المستوى المحلي .

(1) أنظر المواد من 205 إلى 209 والمادة 216 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

(2) المواد من 102 إلى 105 والمادة 131 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية . تقابلها المواد 44 و 45 من قانون 90-08 الخاص بالبلدية .

(3) المادة 80 من قانون 90-08 الخاص بالبلدية . تقابلها المادة 131 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

(4) المواد 51 . 56 . 58 . 60 من الأمر 1969 المتضمن قانون الولاية.

المواد 50 . 51 . 52 من قانون 90-09 المتعلق بالبلدية .

ثانيا : السلطة المالية للجماعات المحلية :

- من خلال تحليل ميكانزمات المالية المحلية المنصوص عليها في مختلف القوانين والتنظيمات الجزائرية نلاحظ أن الجماعات المحلية في الجزائر قد أعتُرف لها بالإستقلال المالي دون أن تُحظى بسلطة مالية ، فالإعتراف بالإستقلال المالي ليس معناه حرية تسيير الموارد المالية بل هي تابعة للسلطة المركزية ، مما يشكل تضييقا من حريتها وسلطتها وذلك يتضح من عدة أوجه أهمها أولا الرقابة على الميزانيات المحلية ، و ثانيا من خلال تمويل الجماعات المحلية ، و ثالثا في مركزية تحديد الضريبة .
- الرقابة على ميزانيات الهيئات المحلية : إن كل من البلدية والولاية مسؤولة عن تسيير وسائلها المالية المحددة في ميزانيتها السنوية والتي يُحدد شكلها ومحتواها عن طريق التنظيم ، وقد حدد قانون البلدية والولاية كيفية إعداد الميزانية والتصويت عليها من قبل الهيئات التداولية مع مراعاة القواعد التي حددتها قوانين المالية (1) ...
- أما مجال الرقابة على ميزانيات الجماعات المحلية فهو يظهر في الدور الذي يقوم به كل من الوالي والوزير أثناء إعداد الميزانية ، وأثناء المصادقة عليها ؛ فميزانية الولاية تعدها إدارة الولاية ويقدمها الوالي إلى المجلس.ش.و. للمصادقة عليها ويمكن في هذا الإطار للسلطة المكلفة بضبط الميزانية أن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس.ش.و. ومع إمكانية قيام وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية بالتدخل لإستدراك العجز في الميزانية ... وبعد إعداد الميزانية والتصويت عليها من قبل المجلس.ش.و. تقدم للمصادقة عليها من قبل السلطة الوصية وتخضع في هذا الإطار إلى المداولات التي تشترط المصادقة الصريحة من قبل الجهة الوصية كما سبق التطرق إليه ، والتي لها حق الرفض والتعديل والإلغاء ... ونفس الشيء بالنسبة لميزانية البلدية فالمداولة الخاصة بها يشترط فيها المصادقة الصريحة للوالي والذي له حق إلغاء أو تعديل نفقات أو إيرادات البلدية ، وحتى بالنسبة لمجال إنفاق الإيرادات الممنوحة لها يتم تحديدها وحصرها بصفة كاملة .
- تمويل الجماعات المحلية : إن الإستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية تغيب وتعدم بمجرد التطرق إلى مالية البلدية أو الولاية أو التطرق إلى إيرادات كل منهما ، وذلك لأن تمويل الجماعات المحلية يتم بصفة كبيرة إن لم نقل كاملة من قبل الدولة ، وتشكل الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية أهم مورد مالي لها في ظل غياب بعض الموارد وقلة موارد أخرى حددتها القوانين المنظمة للإدارة المحلية ، وهذه الموارد تنصف بالنقص والقلة وبعدم المرونة وبالتبعية للسلطة المركزية ، ففي ظل غياب مورد القروض الذي لا تلجأ إليه الهيئات المحلية لعدة أسباب تتعلق بها أو أسباب تتعلق بالمؤسسات المالية والتي ترفض منح الجماعات المحلية القروض ، ونقص المداخل التي تحصل عليها من الضرائب التي تستأثر بها السلطات المركزية ، وإنعدام التبرعات والهبات ، يبقى المورد الوحيد والهام هو الإعانات التي تقدمها الدولة وحتى هذه الأخيرة لا تكون بشكل إجمالي وبدون تخصيص ، فالإعانات تقدم مع تخصيص أوجه الإنفاق ولا يترك للهيئة المحلية حرية تخصيص تلك الإيرادات حسب حاجاتها وأولوياتها.

(1) المواد من 130 إلى 150 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية . - والمواد من 152 إلى 159 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .
- قانون 84-17 مؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم بموجب القانون 89-24 مؤرخ في 31/12/1989 .

- مركزية تحديد الضريبة : إن الجماعات المحلية لا تملك في هذا الإطار أية سلطة بالرغم من أنه مورد هام يمكن إستغلاله فهي لا يسمح لها أن تسجل غير الضرائب والرسوم المنصوص عليها في القوانين ، وحتى تحديد مجالات الضريبة والرسم تخضع للسلطة المركزية سواء من حيث تحديد نسبه ، أو الوعاء الضريبي أو طرق تحصيلها ، وحتى الضرائب التي يستفيد منها الجماعات المحلية فهي تخص مجالات وقطاعات قليلة الفائدة مثل رسوم النظافة والضرائب على السكنات والعقارات والتي لا تشكل دخلا كبيرا ، في حين تستأثر السلطة المركزية بالضرائب الهامة والتي تتعلق بالضرائب على الشركات ، و الجمارك ...

- إلى جانب الرقابة على الميزانيات المحلية والتي تقوم بها السلطة الوصية هناك رقابة تخضع لها كل مالية الدولة بما فيها الهيئات المركزية والمحلية ؛ عن طريق الرقابة التشريعية من قبل لجان التحقيق للمجلس الشعبي الوطني والتقارير التي ترسل إليه من مختلف الهيئات والمصالح ، والرقابة القضائية التي يمارسها مجلس المحاسبة ، والرقابة الإدارية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية .

- وأخيرا يمكن القول أن القضايا المالية من أكثر العوائق التي تقف في وجه إستقلالية الجماعات المحلية ، وحرية إتخاذ قراراتها ؛ حيث تشكل القضايا المالية نسبة كبيرة من المداولات غير المصادق عليها من قبل الهيئة الوصية(1)لذا يتعين إعادة النظر في الموارد والمصادر المالية للهيئات المحلية ، وإعطاء حرية أكبر لها في إستقلال مواردها بنفسها بعيدا على أي ضغط مركزي ، إلا فيما يتعلق بالمشاريع الضخمة التي تتطلب إمكانيات فنية وخبرات تقنية معقدة تفوق إمكانيات الهيئات المحلية

ثالثا : ممارسة الضبط الإداري :

- إن الضبط الإداري هو إجراء أو شكل من أشكال النشاط الإداري القصد منه المحافظة على النظام العام ، إلا أنه يمثل خطورة بالنظر إلى صلته بالحرية العامة وتأثيره عليها ... (2) وقد حدد المشرع الهيئات التي تمارس الضبط الإداري على المستوى الوطني والمحلي .

فعلى المستوى المحلي يمارسه كل من رئيس المجلس.ش.ب. على مستوى البلدية والوالي على مستوى الولاية (3) إلا أنه كتبرير لفكرة "النظام العام" يتدخل الوالي حسب المادة 81 من قانون 90-08 ويمارس الضبط الإداري ويستعمل سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ، أو عند حالات الإستعجال وبالتالي فالمشرع خرج عن مبدأ الإختصاص في أداء العمل الإداري ؛ فلو طبقنا القواعد العامة لتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بما يلزم من إجراءات للمحافظة على النظام العام داخل حدود البلدية ، إلا أن المشرع خرج عن هذا الإطار وسمح للوالي الحلول محل رئيس المجلس.ش.ب. والقيام بممارسة الضبط الإداري .

(1) تشكل القضايا المالية أكثر من 66٪ من المداولات غير المصادق عليها على مستوى ولاية الجزائر من الجهات الوصية تجاه الهيئات المحلية - أنظر قمقاني رابع

نظام الوصايا الإدارية على البلديات في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 162 .

(2) - CH.DEBBACH ; institutions et droit administratifs . paris , P.U.F. 1984. tome 2 , P.220.

- A.DELAUBADERE ; traité de droit administratif. paris. L.G.D.J. 1984 . tome 1 , P. 1254 .

- عمار بوضيف ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص: 195 .

(3) أنظر المواد 90 من قانون 90 - 08 الخاص البلدية ، والمادة 96 و 97 من قانون 90 - 09 المتعلق بالولاية .

- وكذلك نلاحظ تدخل وزير الداخلية في القيام بالضبط الإداري وممارسة صلاحيات الأجهزة المحلية ، وحل المجالس الشعبية إستنادا إلى المرسوم الرئاسي 92 - 44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ... وكل هذا يعبر عن مظهر لتضييق من ممارسة صلاحيات الضبط الإداري.

الفرع الثاني : مسؤولية الأجهزة المحلية :

- تنطرق إلى مسؤولية الهيئات المحلية أو الأجهزة التي توجد في الإدارة المحلية وليست مسؤولية الجماعات المحلية بصفة عامة كأشخاص معنوية ، إذ أن هذا الجانب من المسؤولية هو شيء منطقي وتعتبر كل من البلدية والولاية كأشخاص معنوية مسؤولة عن الخسائر التي تسبب فيها أو يتسبب فيها أعضاء المجالس المنتخبة أو موظفيها طبقا للقانون ... (1).

- أما ما نقصده فهو مسؤولية الهيئات المحلية وأجهزتها المختلفة على مستوى البلدية والولاية ، فالتحليل الدقيق لأجهزة البلدية كلها يظهر لنا أن رئيس المجلس.ش.ب. هو المسؤول الأول في البلدية ويأتي على رأس السلم الإداري ، وما الهيئة التنفيذية أو الهيئة التداولية أو الهيئات الإستشارية إلا تابعة له بإعتبار أنه هو الذي تقع عليه مسؤولية تنفيذ القرارات(2).

وهذا ما يجعل المسؤولية قائمة على عاتق الرئيس لأنه صاحب السلطة الفعلية في البلدية وهو المسؤول الأول والفعلية طبقا لمبدأ تلازم وتوازن السلطة والمسؤولية ، رغم أن هذا الأمر يشكل مساسا بمبدأ القيادة الجماعية بإعتبار أن المسؤولية في التنفيذ تقع على عاتق رئيس م.ش.ب. في حين أن أخذ القرارات يكون عن طريق التداولية التي يشترك فيها كل الأعضاء. وهذه المسؤولية تغيب على مستوى الهيئات الإستشارية وموجودة إلى حد ما على مستوى الهيئة التنفيذية ، فتلك السلطة والمسؤولية تقل نزولا من رئيس م.ش.ب. إلى أعضاء اللجان سواء الدائمة أو المؤقتة ، وترداد صعودا من اللجان إلى رئيس م.ش.ب. - ورغم هذا الوضع الذي يتميز به الرئيس إلا أنه ليست له سلطة إدارية على نوابه أو أعضاء المجلس .

- ونفس الوضع يطرح على مستوى أجهزة الولاية ولو أن الأمر أكثر غموضا بإعتبار أن رئيس م.ش.ب. للولاية وهيئة التداولية والهيئة الإستشارية ليست لها حرية وسلطة كبيرة في إتخاذ القرارات ... وبالمقابل وجود هيئة مركزية على رأس الجماعة الإقليمية وهو الوالي والذي له كامل السلطات والصلاحيات ، وبناء على ذلك فهو يتحمل المسؤولية لإنعقاد السلطة له وتأكيدها لمبدأ تلازم وتوازن السلطة والمسؤولية أما الهيئات الأخرى فلا تتعقد لها من السلطات ما يجعلها تتحمل المسؤولية على أساس أن اللجان تقوم بالدراسة وإعطاء التوصيات ، والجهاز التداولي يقوم بالتداول في الملفات المعروضة عليه من قبل الوالي وإصدار القرارات في بعض المجالات ، وفي الأخير يقوم الوالي صاحب السلطة المطلقة بالتنفيذ .

- وبالتالي فالهيئات المحلية تتحمل المسؤولية القانونية الناشئة على تصرفاتها وقراراتها ولو كانت الجهة الوصائية قد صرحت وأذنت لها بمباشرة هذه التصرفات ، كما تتحمل وحدها المسؤولية القانونية الناشئة عن قراراتها الناتجة عن المداولات التي تناقشها المجالس الشعبية المحلية ولو كانت الجهة الوصائية قد صادقت عليها صراحة أو ضمنا ، ذلك لأن التصديق على التصرف اللامركزي لا يؤدي إلى نقل هذه المسؤولية من عاتق الهيئات المحلية إلى عاتق الجهات الوصية .

(1) أنظر المواد من 116 إلى 118 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية ، والمواد من 139 إلى 145 من قانون 90-08 المتضمن قانون البلدية .

(2) عبد القادر فحار ، القيادة الإدارية الجماعية في الإدارة المحلية بالجزائر -دراسة نظرية تطبيقية- مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، معهد الحقوق ، جامعة الجزائر

- ويمكن أن نطرح سؤال حول مدى مسؤولية الهيئة المحلية في حالة الحلول ؟ - إن الأمر في حالة الحلول يختلف عن الوضع السابق الذي يكون في الحالات العادية (غير الحلول) فهنا تقوم جهة الوصايا مقام الهيئة اللامركزية مع العمل باسمها وحسابها وهو الأمر الذي لا يمكن معه الفصل بين عمل الجهة الوصائية وعمل الهيئة اللامركزية المشمولة بالوصايا ويترتب على ذلك ما يلي :

- عدم قبول الطعون التي تقدمها الهيئة اللامركزية المشمولة بالوصايا الإدارية ضد قرارات الحلول الصادرة عن جهة الوصايا ، وذلك على أساس إعتبار هذه القرارات مبادرة من الهيئة المذكورة وإن كانت قد صدرت بالفعل من جهة الوصايا ... وحتى ولو لم يوضح المشرع الجزائري ذلك بصراحة فهي من القواعد العامة المتعارف عليها ، وقد نصت على ذلك بنوع من الغموض والإيهام وعدم التدقيق والتفصيل والجزم من قبل المشرع الجزائري في قوانين الإدارة المحلية كما أشارت إليه المادتين 175 و 178 من الأمر 67 - 24 المتضمن قانون البلدية ، حيث لم توضح لنا إذا ما كان من حق الجهات اللامركزية رفع دعوى قضائية ضد الجهات المركزية المسؤولة ... فإذا كان الجواب بنعم فإننا لم نجد ولم نسجل أية حادثة من هذا النوع .

- عدم مسؤولية الهيئة اللامركزية - في حالة الحلول - عن الأخطاء التي تصدر عن الوالي والتي ترتب مسؤوليته هو فقط وكذا نلاحظ مسؤولية الوصايا الإدارية في حالة الحلول إذا إتسم قيامها بهذه الوصاية بعدم المشروعية .
- وفي الأخير نشير إلى فكرة تتعلق بمسؤولية الهيئات المحلية وهي أن المداولة تكون جماعية ، ولكن أثناء التنفيذ يتحمل كل من رئيس.م.ش.ب. والوالي المسؤولية والتي تكون مسؤولية فردية تقع على شخص واحد ، ومن الأحسن أن تكون المسؤولية جماعية نظرا لجماعية إتخاذ القرار .

الفرع الثالث : سلطة ومسؤولية الهيئات المحلية في التفويض :

- بعد أن قمنا بتوضيح تطبيق مبدأ توازن وتلازم السلطة والمسؤولية في الهيئات المحلية ، نتطرق في هذا الفرع إلى النصوص التي تتناول عملية تفويض السلطة على المستوى المحلي ، والتي تعني نقل التصرف إلى المرؤوسين وإتخاذهم للقرارات ومدى تقيدهم بمبدأ توازن وتلازم السلطة والمسؤولية .

- فعلى مستوى البلدية : يمكن التمييز بين الحالات التي تطرق فيها المشرع إلى عمليات الإنابة ، والحالات التي عالج فيها عملية التفويض ؛ ففي حالات يكون رئيس المجلس.ش.ب. غائبا أو حصل له مانع يحول دون قيامه بمهامه فأجاز القانون البلدي أن يمثله أو ينوب عنه أحد أعضاء الهيئة التنفيذية أو المجلس.ش.ب. في إنجاز ذلك العمل ... وبالرجوع إلى الأمر 67 - 24 نلاحظ أنه لم يحدد كيف تتم الإنابة بدقة ولا يتطرق بوضوح إلى مسؤولية النائب ، وكل ما تطرق إليه هو أن عمل العضو الذي ينوب الرئيس لأي سبب كان يكون تحت مسؤولية الرئيس (1) ... ولكن قانون 90 - 08 حدد بعض الحالات والأوضاع التي تكون فيها الإنابة والتي لا تختلف كثيرا عن الأوضاع التي حددها قانون 1967 .

(1) أنظر إلى المواد 125 و 126 و 179 و 180 و 226 و 228 من الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي .

- فقد حدد قانون 90 - 08 أربعة حالات للإنبابة تعلق الأولى بتعيين مندوب خاص يؤدي وظائف الحالة المدنية في الفرع الذي ينشئه المجلس.ش.ب. من دون تحديد لكيفية الإنابة ولا حتى المسؤولية وهي نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 126 من قانون 1967، والحالة الثانية تتمثل في تعيين الرئيس لمندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه في حالة تغيبه أو حصول مانع له وثالثا للتخفيف من مهام الرئيس ومساعدته ، يمكن أن ينيب عنه نائبا أو منتخبا إنتدبه خصيصا لذلك تحت مسؤوليته ... والحالة الرابعة تشمل حالة التعارض التي نص عليها قانون البلدية بين مصالح رئيس المجلس.ش.ب.مع مصالح البلدية فيعين في هذه الحالة المجلس البلدي وليس الرئيس أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في حالتين وهما أمام القضاء وفي إبرام العقود (1).
- أما فيما يخص عملية التفويض : وقد وضع القانون البلدي ثلاثة حالات للتفويض التي يقوم بها رئيس المجلس .ش.ب. فالحالة الأولى تتعلق بتفويض الإختصاص من قبل الرئيس وتحت مسؤوليته إلى أي نائب أو موظف في البلدية لممارسة مهام الحالة المدنية التي تتعلق بإستلام الولادات والزواج والوفاة ، وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وتحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات السابقة ، والحالة الثانية تتمثل في تفويض الإمضاء من قبل الرئيس فيما يخص التصديق على جميع الإمضاءات التي يضعها المواطن أمام مصالح الحالة المدنية ، والحالة الثالثة تتمثل في عملية تفويض الإختصاص في أمور المحاسبة البلدية الخاصة بإصدار حوالات الصرف ، إذ يمكن لرئيس .م.ش.ب. تفويض هذا الإختصاص ، ولكن جاء هذا النص دون توضيح للشخص الذي يمنح له هذا التفويض ودون ربطه بإرسال قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام... (2)

- أما في ظل القانون البلدي 67 - 24 يوجد نص وحيد يشير صراحة إلى التفويض والذي يتعلق بتفويض إختصاصات الحالة المدنية أو صلاحيات رئيس.م.ش.ب. كضابط للحالة المدنية ، وجعل المسؤولية تقع على عاتق الرئيس طبقا للقواعد العامة وتضمنت نفس الشرط التي نص عليه قانون 1990 المتعلق بتوجيه قرار التفويض إلى الوالي ووكيل الجمهورية لدى المجلس القضائي الذي توجد لدى دائرة إختصاصه البلدية .
- أما التفويض الذي يكون صادرا عن الهيئة التداولية فقد حدد القانون البلدي 1990 حالة واحدة تخص كل تفويض عام أو خاص لازم لرئيس المجلس.ش.ب. لضمان تمثيل البلدية أو إنتخاب ممثلين عن البلدية في أجهزة التداول الخاصة بصناديق المساهمة لكن من دون تحديد كيفية التفويض وكيف يتم ، وما هي شروطه ... (4).
-وما يلاحظ هو قلة النصوص التي تتعلق بتفويض السلطة سواء تفويض الإختصاص أو الإمضاء ، وترتبط خاصة بتفويض سلطة رئيس.م.ش.ب. كضابط للحالة المدنية سواء قانون 1967 والذي تضمن مادة واحدة للتفويض ، أو قانون 1990 الذي حاول التوسيع نوعا ما لحالات تفويض السلطة بأن تضمن أربعة مواد تتعلق بالتفويض ، وذلك نظرا لأهمية هذا الإجراء للتخفيف من عمل الهيئات الرئيسية ، وتوزيع السلطة والصلاحيات على مختلف الهيئات لإعطاء العمل أكثر فعالية وإقتسام السلطة وإلتزام العمل بأكثر سرعة .

(1) أنظر المواد التالية التي تتعلق بالإنبابة تباعا وحسب الترتيب للحالات المتطرق إليها : المادة 23 و 52 و 53 و 66. من قانون 90-08 المتضمن قانون البلدية .

(2) أنظر المواد التالية التي تتعلق بالتفويض تباعا وحسب الترتيب للحالات المتطرق إليها : 77 و 78 و 171. من قانون 90-08 المتضمن القانون البلدي.

(3) أنظر المادة 231 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

(4) أنظر المادة 110 من قانون 90-08 المتضمن قانون البلدية .

- وما عدا الحالات المتطرق لها سابقا فلا وجود لتفويض السلطة - وهذا يمثل نقصا في معالجة هذا الموضوع من قبل المشرع وبالتالي لا بد من تدارك الأمر وإصدار نصوص جديدة تنص على أحكام التفويض للسلطة وإعادة النظر في النظام القانوني الخاص بالتفويض على مستوى البلدية من خلال التحديد الدقيق لحالاته ووضع شروط تحكمه ، وتحديد مجالاته وتعيين الهيئة التي لها حق التفويض والمستفيد من التفويض ...
- أما على مستوى الولاية : فإن تفويض السلطة يندمج في معالجة قانون 90 - 09 المتعلق بالولاية بإستثناء المادة 105 منه والتي تشير إلى عملية التفويض التي يملكها الوالي وهي حالة تفويض الإمضاء ، والتي تمكنه من تفويض توقيع كل موظف حسب الشروط والأشكال القانونية المنصوص عليها... ولا وجود لفكرة تفويض الإختصاص ، وهو ما سار عليه القانون القلم الذي تضمن مادة واحدة تخص عملية تفويض الإمضاء التي يفوضها الوالي لأعضاء المجلس التنفيذي فيما يتعلق بجميع الشؤون التابعة لإختصاصاتهم فقط ... (1) وما يلاحظ أيضا هو غياب سلطة الأجهزة التداولية و رئيس المجلس الشعبي البلدي في التفويض ، وأعطت لهذه الهيئات ممارسة عملية الإنابة على مستوى مادة واحدة تمكن رئيس م.ش.و. في حالة وجود مانع له من تعيين واحد من مساعديه لإنابته .
- وبالتالي فإن كانت المعالجة القانونية لسلطة التفويض في قانون البلدية ضعيفة فإنها في قانون الولاية تنعدم ، وهو ما يؤكد القول السابق بأن الولاية هيئة تميل إلى المركزية أكثر منها إلى اللامركزية ، وأخيرا على المشرع أن تكون له أكثر شجاعة في معالجة سلطات الهيئات المحلية في التفويض ، وإصدار نصوصا جديدة تخصص أحكاما لسلطة الأجهزة المحلية بالتفويض ومسؤوليتها على ذلك.

(1) أنظر المادة 26 و المادة 105 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

- أنظر المادة 147 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية .

المطلب الرابع : الرقابة على الهيئات المحلية :

- سنتطرق إلى هذا المبدأ بإعتباره أحد مبادئ التنظيم الإداري من خلال القوانين التي تنظم العلاقة بين الجهاز المركزي الوصي بالجماعات المحلية من خلال ممارسة عملية الرقابة التي يكتنفها الكثير من الغموض وتميز بالطابع العام واللامحدود ونركز على التشريعات الأخيرة المنظمة للإدارة المحلية مع الإشارة في بعض الأحيان إلى القوانين السابقة نظرا للخاصية التي كانت تتميز بها الرقابة في عهد الحزب الواحد .

الفرع الأول : الرقابة على الولاية :

- وقد قسمنا هذه الرقابة إلى رقابة على المعينين العاملين في الولاية والذين يخرجون عن نطاق مبدأ الانتخاب (نقطة1) والرقابة على المنتخبين التي تشمل الأعمال ، والأشخاص ، والهيئة ككل (نقطة2) .

أولا : الرقابة على المعينين :

-وهنا يكون ما يسمى بالرقابة التسلسلية على أجهزة عدم التركيز المتمثلة في الوالي والإدارة المساعدة له ، وهي في هذا الإطار لا تطرح أي إشكال سواء على المستوى القانوني أو التطبيقي ذلك لأن قانون الولاية أو قانون الوظيفة العامة قد زود الإدارة المستخدمة بجملة من الوسائل القانونية تستعمل بغرض إخضاع الموظف لرقابتها وإشرافها (1) ، ذلك أن للولاية إدارة توضع تحت السلطة السلمية للوالي والذي يمارس عليها رقابته وسلطته ويوجهها ويشرف عليها ... وهذا الأخير والإدارة المساعدة له تخضع من جانب آخر لرقابة السلطة المركزية التي تمارس الرقابة التسلسلية ، ومن هنا فالوالي كمسؤول تحكمه أداة التعيين ويخضع لسلطة وزير الداخلية ويتلقى تعليمات من كل الوزراء ، وكذا أعضاء الجهاز التنفيذي فهم يخضعون للسلطة المركزية لوزرائهم وتمارس الرقابة عليهم من قبلهم ، فمديرية التربية تمارس الرقابة عليها من وزارة التربية ، ومديرية الفلاحة تخضع لرقابة وزارة الفلاحة ...

ثانيا : الرقابة على المنتخبين :

- وهي ما يطلق عليها الرقابة الوصائية والتي تمارس على الأعمال ، وتمارس على الأشخاص ، وتمارس على الهيئة ككل .
(1)-الرقابة على الأشخاص : وهي الأخرى تحتوي على صور ثلاثة : الإقالة - الإيقاف - الإقصاء .
- الإقالة الحكومية (2): وتتحقق عندما يتبين أن عضو من المجلس ش.و. في حالة من الحالات التي تتنافى و عدم قابلية الانتخاب ، أو حالات التنافي المنصوص عليها في القانون وذلك نظرا لعدم توفر شروط الانتخاب المنصوص عليها في قانون الانتخابات ... أو أن هذا العضو كان يشغل وظيفة من الوظائف التي لا يسمح المشرع لشاغلها من حق الترشح والتي سبق التطرق إليها ، فإذا ثبت هذا الوضع يعتبر العضو مستقila بحكم القانون بعد مداولة من المجلس ش.و. بعد إخطار الوالي وفي حالة التقصير يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار بعد إخطاره من الوالي .
وإلى جانب هذه الحالتين السابقتين أضاف الأمر 69 - 38 حالة التغيب لدورتين متتاليتين بدون تبرير من قبل العضو.

(1) د. عمار بوضياف ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص: 124 .

(2) أنظر قانون 90-09 المتضمن قانون الولاية : المادة 40.

- الأمر 69 - 38 المتضمن قانون الولاية : المواد 18 و 37 .

- **التوقيف (1):** وهو التجميد المؤقت للعضوية لأي منتخب تعرض لمتابعة جزائية بموجب مداولة متخذة من قبل المجلس.ش.و. بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية لمدة غير محددة ، وما يلاحظ إشتراط المشرع المتابعة الموجبة للإيقاف التي لا تسمح للعضو من ممارسة مهامه القانونية والتي لا تتصور فيها المنع خارج إطار الحبس ، كما أن النص أشار إلى فكرة " يمكن " وكان المشرع جعل الأمر جوازا بالنسبة للمجلس ...
- وفي ظل الأمر 69 - 38 وبعده قانون 81 - 02 كان هناك تحديد لمدة التوقيف بأن جعلها المشرع لا تتجاوز ثلاثة أشهر بموجب قرار لوزير الداخلية.
- **الإقصاء (2) :** وهو إسقاط كلي وهائي للعضوية ، وتتحقق هذه الحالة عند تعرض عضو من المجلس.ش.و. لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب (ونشير هنا أنه بعد تحقق هذا الوضع لا يبدأ من تطبيق حالات الإشتخلاف المنصوص عليها في قانون الولاية) والإقصاء هنا يختلف عن التوقيف سواء من حيث صدور حكم الإدانة من المحكمة أو من خلال السقوط الكلي للعضوية وليس التجميد المؤقت ، وهي نفس الحالة المنصوص عليها في الأمر 69 - 38 والتي تتم بمرسوم على خلاف هذا القانون التي يجعلها بموجب مداولة يطلع عليها الوالي .
- (2) - **الرقابة على الأعمال (3) :** إن أعمال المجلس الشعبي الولايتي وكما أشرنا إليه عند التطرق إلى نظام المداولات تخضع للرقابة من طرف السلطة الوصية ، وفي هذا الصدد ليس هناك إختلاف بين قانون 90 - 09 والأمر 69-38 ولا حتى القانون المعدل 81-02 سواء فيما يخص المصادقة أو الإلغاء أو الحل ، فقد أوضحنا سابقا أن الأصل في مداوات المجلس الشعبي للولاية المصادقة الضمنية ، إلا أن هناك مداوات يشترط فيها المصادقة الصريحة من قبل السلطة الوصية ، أما فيما يخص الإلغاء أجازت المواد 51 إلى 54 لوزير الداخلية من إلغاء المداوات المخالفة للقانون والتي تنطبق عليها أحكام المواد السابقة ، أما نظام الحل فقد أجاز القانون لوزير الداخلية أن يجل محل م.ش.و. عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون (4) .
- (3) - **الرقابة على الهيئة ككل (5) :** تتمثل هذه الرقابة في إمكانية حل المجلس.ش.و. بموجب مرسوم لم يحدد القانون طبيعته هل هو رئاسي أو تنفيذي ، ولكن بعد إعلان حالة الطوارئ تم تحديد مرسوم الحل والذي يتخذ من طرف رئيس الحكومة أي أنه مرسوم تنفيذي ، أما حالة توقيف المجلس فلم ينص عليها قانون 1990 على خلاف الأمر 69-38 الذي جعل إمكانية توقيف أو تعطيل المجلس في حالة الإستعجال بقرار من وزير الداخلية ولمدة لا تتجاوز الشهر الواحد .

(1) أنظر المادة 41 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية . والمادة 19 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية وهي نفسها في قانون 82-02 .

(2) المادة 42 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية . والمادة 19 من الأمر 69-38 .

(3) لقد سبق وأن تطرقنا إلى الرقابة على الأعمال عند تناولنا لنظام المداولة في عمل الهيئات المحلية ص: 123 وما بعدها .

- وكذا المواد من 47 إلى 55 من قانون الولاية 09-90

(4) أما فيما يخص نظام الحل : أنظر المادة 141 و المادة 146 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية .

(5) أنظر المادة 44 من قانون 09-90 التي تحدد حالات حل المجلس.ش.و.

- أنظر المادة 1/44 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية .

- وقد حدد قانون 90-09 حالات الحل على سبيل الحصر في أربعة حالات هي:
 - حالة إلغاء فئائي لإنتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - حالة إستقالة جماعية لجميع الأعضاء .
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء حتى بعد تطبيق حالات الإستخلاف .
 - حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي له .
- ويتم حل المجلس.ش.و. بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء مع عدم تحديد طبيعة هذا المرسوم كما سبق الإشارة إليه وإن أشار إليه ضمنا بالإشارة إلى إجتماع مجلس الوزراء ولكنه غير كافي .
- وما تجدر الإشارة إليه أنه بعد القيام بحل المجالس المنتخبة يجب الإعلان عن إنتخابات لتحديد المجالس المنحلة ، والتي تكون الفترة الإنتخابية للمجلس الجديد فيها فقط للفترة المتبقية من حياة المجلس الأول (1).

الفرع الثاني : الرقابة على البلدية :

- تأخذ بنفس التقسيم السابق عند التعرض للرقابة على الولاية .

أولا : الرقابة على المعينين :

- وهي الأخرى لا تطرح أي إشكال على المستوى القانوني والتنظيمي حيث نجد أن أي موظف يخضع للتبعية للرئيس الأعلى منه طبقا للسلم الإداري ويخضع لقانون خاص يحكم كل الموظفين لدى المؤسسات الإدارية ،فقانون البلدية جعل الموظفين التابعين للبلدية يخضعون للسلطة السلمية لرئيس.م.ش.ب. الذي يمارس عليهم الرقابة التسلسلية ويوجه ويشرف على كل موظفي البلدية أيا كان مركزهم القانوني ، سواء بصفة مباشرة أو يمارس هذه الرقابة عن طريق الأمين العام للبلدية الذي يمارس السلطة الرئاسية بإسم رئيس البلدية(2) كما أن الوالي بإعتباره الرئيس الإداري في الولاية فهو يمارس سلطة الرقابة والتوجيه والإشراف على الموظفين الموجودين في كامل إقليم الولاية ، وكمثال على ذلك فالأمين العام للبلدية يتلقى تعليمات من سلطة الوصايا أو الوالي يلتزم بتنفيذها تبعا لسلطته ،وتصل إليه هذه الأوامر من السلطة الوصية مرورا بالرؤساء الإداريين الموجودين في السلم الإداري ...
- كما أن فكرة السلطة الرئاسية وباعتبارها "فكرة فنية وعلمية وعملية وقانونية تمارس عضويا وموضوعيا ووظيفيا على العديد من الأسس ... ومن ثم يجوز للسلطات الإدارية الرئاسية المختصة ، أن تحرك وتمارس مضمون السلطة الرئاسية بما تتضمنها من سلطات وإمميزات وإختصاصات على أشخاص وأعمال المرؤوسين على أسس فنية وعلمية وعملية من أجل ضمان ، حسن سير الوظيفة العامة بانتظام وإطراد بكفاية وعلى أساس مبدأ الرشادة الإدارية ، وفي إطار شرعية الملزمة الفنية والعملية الإدارية فقط ..."(3).

(1) أنظر المادة 45 و 46 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

(2)المادة 128 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية -والمادة 119 من المرسوم التنفيذي 91-26 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات

(3) د. عوابدي عمر ، مبدأ تدرج فكرة السادة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص: 273 .

ثانيا : الرقابة على المنتخبين :

- وهي رقابة وصائية تمارس على المجلس.ش.ب. الذي هو مستقل ومنتخب ومع ذلك تمارس عليه رقابة ، على أعضائه و رقابة على أعماله ، و رقابة على الجهاز التداولي ككل .

(1) - الرقابة على الأشخاص :

-وتتعلق بالإجراءات القانونية التالية : الإقالة - التوقيف - العزل أو الإقصاء .

- الإقالة الحكومية : لقد حدد القانون البلدي إمكانية قيام الوالي بإقالة كل عضو في المجلس.ش.ب. يتبين بعد إنتخابه أنه غير قابل للإنتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي المنصوص عليها ، ومن هنا يمكن إقالته وتجريده من صفة العضوية لأنه يفتقد لأحد الشروط القانونية .

- أما الإقالة التي نص عليها الأمر 67-24 فقد أضاف إلى جانب الحالات السابقة حالة أخرى تنتج عنها إقالة العضو تتعلق بالتغيب عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب ، والتي لم يشر أو يتطرق إليها القانون الحالي للبلدية (1) وحتى بالمقارنة مع قانون الولاية 90-09 في المادة (40) نجد أن قانون البلدية لم يتطرق إلى المداولة التي تثبت الإقالة ونص فقط على إعلام الوالي ، ومن هنا فهم لا يشتركون في عملية إسقاط العضوية ولا يتداولون فيها ، وحتى أنهم لا يمكن لهم العلم بأسباب التجريد.

- الإيقاف (2) : وهو التجميد المؤقت للعضوية لأي منتخب تعرض إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه بقرار

معلل من الوالي بعد إستطلاع رأي المجلس.ش.ب. إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة - وما يلاحظ هو أن المشرع جعل الأمر جوارا بإستعماله لفظ " يمكن " من جهة ، ومن جهة أخرى حدد سبب الإيقاف أو تجميد العضوية بالمتابعة الجزائية ، وضع شرط إستطلاع رأي الجهاز التداولي إلا أنه مجرد رأي لا يلزم الوالي ، وفي الأخير جعل هذا التوقيف مستمر إلى غاية صدور الحكم القضائي فإذا تمت تبرئته عادت له العضوية مرة أخرى بحكم القانون دون الحاجة إلى قرار من الوالي أو مداولة من المجلس.ش.ب. على أنه في الأمر 67-24 زيادة على المتابعة الجزائية أضاف حالة أخرى توجب توقيف العضو وهي حالة الإخلال بالمهام الإنتخابية ، وقد تم تحديد مدة التوقيف بشهر إذا كان القرار من الوالي وثلاثة أشهر إذا كان القرار من وزير الداخلية ، ولم يشر إطلاقا إلى عملية إستشارة م.ش.ب. على خلاف قانون 90-08 الذي يجعل المدة مستمرة إلى غاية صدور الحكم القضائي (عدم تحديد للمدة) ، ونص على إستشارة المجلس.ش.ب. البلدي بالرغم من عدم إلزاميتها القانونية في إتخاذ القرار من قبل الوالي .

- الإقصاء أو العزل : وهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية على العضو الذي تعرض لإدانة جزائية ، ويتحقق هذا الشرط تسقط عضوية المنتخب المدان ويستخلف بالمرشح الذي يليه في نفس القائمة ، ويعلن المجلس.ش.ب. هذا الإقصاء ويثبت بقرار من الوالي (3).

(1) أنظر المادة 31 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية - والمادة 90 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية وهي نفس المادة في قانون 81-09 المعدل لقانون البلدية

(2) المادة 32 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية . - المادة 92 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية وهي نفس المادة في قانون 81-02 المعدل لقانون البلدية

(3) المادة 33 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

-وبالتالي تم تحديد صلاحية الوالي في ملاحظة هذا الإجراء وتجسيده قانونا بقرار ، على خلاف الأمر 67-24 فإن العزل يكون للسلطة الوصائية وبموجب مرسوم (1).

- وما يلاحظ على النصوص التي تتعلق بالتوقيف ابتداء من الأمر 67-24 وصولا إلى القانون الحالي هو أن فيه توجه من قبل المشرع الجزائري لتقليص تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية فيما يخص عملية الرقابة في إطار تكريس التعددية السياسية، وجعل العلاقة بين الأجهزة تقوم على الحوار لا على التبعية والخضوع بالرغم من أنها تشكل محاولة ناقصة وغير كافية سواء على المستوى القانوني أو العملي (2).

(2)- الرقابة على الأعمال : إن أعمال المجلس.ش.ب. تخضع كما أشرنا عند التطرق إلى نظام المداولات للرقابة من طرف السلطة الوصية سواء فيما يخص المصادقة الصريحة أو الضمنية أو الإلغاء أو الحل... فالأصل في مداولات المجلس.ش.ب. أنها نافذة بحكم القانون خلال 15 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية ، إلا أن بعض المداولات يلزم فيها المصادقة الصريحة من طرف الوالي (المادة 42 من قانو 08-) في أجل ثلاثين يوم وهي نفس المدة المحددة في الأنف 67-24 ، أما فيما يخص الإلغاء أجازت المواد (44 و45 و46) إلغاء المداولات من قبل الوالي التي تنطبق عليها أحكام هذه المواد كما أشرنا سابقا ، أما نظام الحل : وتطبيقا له يمكن للهيئة الوصية أن تحل محل الهيئات البلدية وذلك عند إمتناعها عن القيام بعمل يوجب القانون ، أو في حالة رفض أو إهمال إتخاذ القرارات المفروضة عليها بمقتضى القوانين ، أو في حالة الحفاظ على النظام العام ، كما نجد حالة أخرى لعملية الحل تتمثل في حلول الوالي محل م.ش.ب. لفرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية سبق أن رفض المجلس تسجيلها ، وكذا حلول الوالي محل المجلس لضبط الميزانية البلدية عند رفضه التصويت عليها بصفة متوازنة (3).

- وتجدر الإشارة أن الأمر 67-24 قد خص عملية الحل بستة مواد (4) وهي تتضمن نفس موضوعات الحل التي جاء بها قانون 90-08 والتي تتعلق بقرارات توازن الميزانيات والمدفوعات والتصرفات ذات الطابع القانوني وقرارات تمس النظام والأمن العام ... أما قانون 81-09 لم يشر ولم يتضمن على الإطلاق أية إشارة لرقابة الحل ، واحتفظ بالنظام والأحكام السابقة .

(3)- الرقابة على الهيئة ككل : تتمثل هذه الرقابة في إمكانية حل الهيئة التداولية وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها وذلك في أربعة حالات حصرتها قانون 90-08 المتعلق بالبلدية (5):
-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء بعد تطبيق أحكام الإستخلاف - حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي - حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس.ش.ب. يحول دون السير العادي للهيئات البلدية - حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها الشيء الذي ينجر عنه تحويل إداري للسكان .

(1) المادة 92 مكرر من الأمر 67-24 وهي المادة التي جاء بها القانون رقم 81-09 المعدل لقانون البلدية .

(2) أنظر في هذا الإطار : ناصر لباد ، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص: 194 .

(3) المواد 81 و 151 و 155 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(4) المواد 233 و 234 و 250 و 251 و 271 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

(5) المادة 34 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

- وإذا توافرت إحدى هذه الحالات يتم حل المجلس.ش.ب. بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية ، إلا أن الإشارة إلى مجلس الوزراء إشارة غير كافية لطبيعة المرسوم على أنه مرسوم رئاسي لأنه بعد إعلان حالة الطوارئ حدد هذا المرسوم بمرسوم تنفيذي يصدر من طرف رئيس الحكومة .

- على أنه بعد حل المجلس.ش.ب. يتولى تسيير البلدية مجلس بلدي مؤقت يعينه الوالي والذي تقتصر مهمته وسلطاته على الأعمال الجارية في الإدارة وعلى القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية أو حمايتها * (المادة 36 من قانون 90-08) إلى أن تجرى إنتخابات بلدية تمتد العضوية فيها للمدة المتبقية من المدة الإنتخابية للمجلس المنحل. أما إجراء توقيف المجلس.ش.ب. فهو غير وارد على عكس أمر 67-24 الذي نص على توقيف المجلس الشعبي البلدي لمدة شهرين من وزير الداخلية (1).

- خلاصة: وفي الأخير يمكننا أن نخرج بملاحظة هامة تخص عملية الرقابة على الجماعات المحلية سواء على المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي ، وهي أن المشرع الجزائري في التشريعات الأخيرة المنظمة للجماعات المحلية أراد أن تكون الوصايا أقل شدة بالمقارنة مع الوضع في ظل الأمر 67-24 الخاص بالبلدية أو الأمر 69-38 الخاص بالولاية إلا أن الوضعية عرفت تدهورا أكبر ، وعرفت تحولا كليا بمجرد صدور المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ والمرسوم التنفيذي 92-143 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية البلدية والولائية ، إذ إستعادت السلطة الوصية صلاحيتها والتي تعززت وأصبحت أكثر خطورة وأشد رقابة على المجموعات المحلية وخاصة على إجراءات التوقيف والحل التي تعرضت لها المجالس المنتخبة ... ورغم أنه تم مؤخرا العودة إلى النظام القانوني الذي جاءت به القوانين المنظمة للإدارة المحلية 1990 ، وإجراء إنتخابات محلية توشك على إنتهاء عهدتها ومع ذلك مازلنا في وضع حالة الطوارئ .

* وتطبيقا للمادة 36 السابقة من قانون 90-08 صدر مرسوم تنفيذي 90-344 مؤرخ في 03/11/1990 (ج.ر. رقم 47) المتضمن تنظيم وتأليف وسير المجلس البلدي المؤقت إلا أنه لم يعمل بهذا المجلس والسبب يكمن في صدور المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ والذي حلت بموجبه المجالس الشعبية البلدية وعوضت بمندوبيات تنفيذية بلدية .
(1) المادة 2/112 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

المبحث الثاني : تطبيقات مبادئ التنظيم الإداري على مستوى العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن :

المطلب الأول : تطبيق مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة :

- إن هذا هذه القاعدة تشكل تجسيد عملي وتطبيق فعلي على العمليات التي تقوم بها الإدارة العمومية لمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون والأنظمة ، وبالتالي أمام الإدارة (1) ، فهو يجد تطبيقه الأساسي في تساوي المواطنين الحصول على خدمات الإدارة بالحدود السابق توضيحها في الفصل الأول ، وفي تساوي المواطنين في الإلتحاق بالوظائف العامة . وقد إحتل هذا المبدأ مكانة بارزة في مختلف النصوص الرسمية الجزائرية بدءا بدستور 1963 وصولا إلى دستور 1996 إلى جانب المواثيق الرسمية للجزائر * والقوانين الأخرى التي تنص عليه بصفة مباشرة أو غير مباشرة إلى هذا المبدأ (القوانين الخاصة بالوظيفة العامة ، قانون الحالة المدنية ، القانون الأساسي للقضاة ، قوانين المالية ، القانون المدني ...).

الفرع الأول : مساواة جميع المواطنين في الحصول على خدمات الإدارة المحلية :

- وهو مجال تطبيقي لفكرة عدم تفضيل البعض على البعض الآخر لأسباب تتعلق باللون أو الجنس أو الدين أو الحالة المالية أو العرق ، وبالتالي تساوي كل المواطنين أمام الإدارة المحلية في الإلتحاق والاستفادة والحصول على الخدمات التي تقدمها لأنها إدارة عامة تحدث بأموال عامة من أجل إشباع حاجات عامة ، لهذا جاءت التشريعات المحلية وفق هذا الإطار ولو لم تنص صراحة على هذا المبدأ ، إلا أنها عند التطرق لسير الإدارة المحلية والصلاحيات المخولة لأجهزتها وعند الإشارة إلى المؤسسات المحلية وكيفية تسييرها... إنما تشير إلى أنها تتم وتوجه لكافة سكان الجماعات المحلية بدون تمييز بينهم بل إنها مكان لتحقيق حاجات المواطنين ومصالحهم... فعلى مستوى البلدية نجد أن رئيس المجلس ش.ب. يضطلع بصلاحيات وإختصاصات يخولها له قانون البلدية بصفته ممثل للدولة أو ممثل للبلدية تتعلق كلها بأموال البلدية والمواطنين ، ونفس الشيء بالنسبة للهيئة التداولية التي تقوم بمهام حددها لها المشرع على المستوى المحلي ترتبط بشديد الإرتباط بالشؤون المحلية بل أن المشرع وضعها لهذا الغرض الخاص بحصول الأفراد على خدمات الإدارة المحلية ، ويزداد الأمر وضوحا إذا رجعنا إلى النص التنظيمي الذي ينظم وتسير عليه كل المصالح والأجهزة والمؤسسات البلدية .

- ويمكن أن نستشف سيطرة هذا المبدأ على أعمال الإدارة المحلية بطريقة غير مباشرة من نص المادة "23" من قانون 90-08 الخاص بالبلدية ، والتي تنص على أنه في حالة يكون من الصعب أو من المتعذر فيها الإلتصال بين مركز البلدية وجزء منها لبعده المسافة أو للضرورة ، يجوز تعيين مندوب خاص على رأس فرع بلدي إداري لتقديم خدمات الإدارة في ذلك الجزء أو الإقليم ومن ثم الإستفادة كباقي سكان البلدية من خدمات الإدارة ، وعدم حرمانهم من هذه الخدمات بحجة بعد المسافة عن مقر البلدية ، بل يجب أن توصل خدماتها إلى سكان ذلك الجزء من البلدية وتحقيق المساواة مع نفس سكان البلدية ، بالرغم من أن المادة جعلت الأمر جوازي ويخضع لسلطتها التقديرية ...

* أنظر في هذا الصدد : المادة 12 دستور 1963 . المادة 39 و 41 من دستور 1976 . المادة 28 و 30 و 48 من دستور 1989 . المادة 29 و 51 من دستور 1996 .

على مستوى المواثيق الرسمية الوطنية : - الميثاق الوطني 1976 في الباب الثامن : المبادئ الأساسية لبناء الاشتراكية تحت عنوان تحرير الفرد وترقيته . الميثاق الوطني 1986 الذي تطرق عند الحديث عن تغيير العلاقات الاجتماعية على مبدأ المساواة بين الجنسين (وهو التلميح الوحيد) .

- كما أن المشرع أعطى للبلدية الحق في إحداث مصالح عمومية بلدية لتوفير الإحتياجات الجماعية لمواطنيها لا سيما في المجالات التي تتعلق بالمصالح المحلية لسكان البلدية (في مجالات المياه الصالحة للشرب ، المقابر والمصالح الجنائزية ، الأسواق النظافة ، النقل العمومي... (1)
- وحتى على مستوى الولاية فكل الصلاحيات التي يمارسها المجلس.ش.و. وصلاحيات وإختصاصات الوالي خاصة المتعلقة منها بتمثيل الولاية ، توجه لفائدة ومصحة سكان الولاية سواء الصلاحيات المتعلقة بالمجالات الإقتصادية أو الإجتماعية أو الثقافية أو المتعلقة بالنظافة والصحة والسكن والبناء... بالإضافة إلى ذلك فقد حدد قانون الولاية 90-09 بعض المواد التي تجعل على عاتق الولاية الإهتمام ببعض الطوائف ومساعدتهم وضرورة حصولهم على الخدمات التي تقدمها الولاية كباقي المواطنين ، بأن نص في المادة "77" بقيام مصالح الولاية بمساعدة والإهتمام بالطوائف التالية : فئة الطفولة ، فئة المعوقين ، المعوزين ، المتشردين والمرضى عقليا... وفي هذا السياق وقصد تلبية الإحتياجات الجماعية لمواطنيها يمكن للولاية أن تقوم بإنشاء مصالح عمومية ولائحة بهدف ضمان تقديم خدماتها لكل المواطنين ، وتخصيد لحصول سكان الولاية على خدماتها بكفاية وتواصل ومساواة ، دون تمييز أي طرف أو أية فئة من السكان بأي حجة كانت (2).
- ويتضح أكثر تطبيق هذه القاعدة بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية التي تنظم وتحكم كل قطاع وكل مجال وكل مهام من تلك المهام ، فالسكن يحكمه قانون البناء والتعير سواء في الحصول على السكن أو رخصة البناء أو الهدم ، وهذه المجالات تخضع للقاعدة السابقة المتعلقة بالمساواة ، وفي المجال التعليمي نرجع إلى القانون الخاص بقطاع التربية والذي يعطي الحق لكل المواطنين في التعليم والإستفادة من خدمات مرفق التعليم ، ونفس الشيء ينطبق على مرفق القضاء والأمن والصحة ، وما تقدمه مصلحة الحالة المدنية على مستوى البلدية من خدمات فهي تقدمها لكل المواطنين من تسجيل العقود والإمضاء والتصديق على كل الأوراق...
- وحتى بالنسبة لهذا الجانب أو الشق التطبيقي لمبدأ المساواة فهو يتضمن هو الآخر مظهرين يتمثل الأول في إلزام مسيري الإدارة وكل مرافقها بتقديم الخدمات لكل شخص يرغب في الحصول عليها طبقا للشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي الذي يحكم ذلك المجال من الخدمة ، والثاني يتمثل في عدم السماح لمسيري أي مرفق على المستوى المحلي تفضيل البعض على البعض الآخر لإعتبارات غير قانونية .
- كما أنه لا يعتبر إنتهاكا لمبدأ المساواة فرض بعض الشروط التي يستوجبها حسن سير مصالح الإدارة المحلية كفرض بعض الرسوم ، أو إتباع بعض الإجراءات القانونية الإدارية ، أو تقديم بعض الوثائق ، أو تقديم مبالغ مالية للحصول على الخدمة... (3).
- وفي الأخير نقول أن هناك إحالة كلية بالنسبة لتطبيق هذا الجانب من مبدأ المساواة إلى النصوص التنظيمية التي تحكم سير كل مرفق عام على المستوى المحلي مع تطبيق القاعدة العامة والجوهرية وهي " مساواة الجميع أمام الإدارة المحلية " .

(1) المادة 132 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(2) المادة 77 و 119 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

(3) المادة 147 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية والمادة 133 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

الفرع الثاني : المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة :

- إن تكافؤ الفرص بالنسبة للمواطنين في الحصول على المناصب والوظائف العامة يعد وجها آخر لهذه القاعدة التي هي حق دستوري يتمتع به كل الأفراد ، ومن ثم لا يجوز من حيث الأصل فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين ... فتطبيق هذا الجانب من مبدأ المساواة في الإدارة المحلية في الجزائر يعطي جملة من الملاحظات والنتائج تتعلق بتطبيق هذا المبدأ ، وإختلاف الرؤى حوله في مراحل الدولة الجزائرية .
- فقبل التطرق إلى تشريعات الإدارة المحلية نلاحظ أن حق التوظيف وفق المساواة التامة موجود في كل الدساتير الجزائرية ولكن مع كل دستور نجد ملامح وصفات ونظرة خاصة له وفق النظام المنتهج ، وإختلاف كل مرحلة عن الأخرى على المستوى النظري والعملي وفي الميدان القانوني والسياسي ؛ فهذا المبدأ عرف في المرحلة الأولى والممتدة من الإستقلال إلى 1989 كسوقا إضطراريا وتدهورا مزمنيا من جراء ما فرض عليه على المستوى النظري والعملي والسياسي والقانوني من مميزات ومزجه بالطابع الإيديولوجي للبلاد وبالطابع الإجتماعي للنظام ، وأخضع التوظيف لأساس إيديولوجي ولعيار ثوري نظرا للعلاقة القائمة آنذاك بين الحزب والإدارة ، ولكن ابتداء من دستور 1989 وفي ظل التوجه الجديد للجزائر غابت وتراجعت تلك الإعتبارات ، وحلت محلها معايير أخرى تتعلق بالجدارة والكفاءة ، وبرزت هذه القاعدة بقوة و شكلت في الأخير ضرورة حتمية وقانونية ، ومقياسا لمدى إحترام الدولة لمبدأ المساواة ككل ... (1).
- أما إذا رجعنا إلى تشريعات الإدارة المحلية وبالأخص القانون الأخير 1990 نلاحظ أنه يحيل ويوجه في مجال التوظيف إلى القوانين والتنظيمات التي تحكم نطاق الوظائف العامة في الجزائر ، فهذا قانون البلدية 90-08 يسمح للبلدية بتوظيف العمال الضروريين لسير مصالحها وفقا للتشريع والتنظيم المعمول به وتبعا للوسائل والحاجات ... ويخضع هؤلاء الموظفين ومستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية لقانون خاص يوضح شروط التوظيف والإجراءات المتبعة (2) وحتى عند لجوء البلدية لتوظيف خبراء ومختصين عن طريق التعاقد وليس كموظفين عموميين فيكون ذلك وفق الشروط المحددة في التنظيم المعمول به (3) ... وما ينطبق على البلدية ينطبق على الولاية التي حدد قانونها الولائي نفس الأوضاع المنصوص عليها في قانون البلدية (4).
- على أنه توجد العديد من القوانين التي تحكم نظام الإلتحاق بالوظائف العامة والتي تنص على هذا الجانب من المساواة في الكثير من المواد ، وفي هذا الإطار جاءت المادة 5 من القانون الأساسي للوظيفة العامة والمادة 7 من القانون الأساسي العام للعامل المؤرخ في 5 أوت 1978 ، والمادة 9 من الأمر 71-74 المؤرخ في 16/11/1971 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات والذي يجسد بشكل عام مبدأ المساواة في عالم الشغل في مجال الحقوق والواجبات ، ويواصل المشرع الجزائري تأكيده لهذه المساواة في تولي الوظائف في مرفق القضاء بأن ساوى بين الرجال والنساء في القانون 89-21 المؤرخ في 21 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاة ، وغيرها من القوانين التي تحكم موظفي الإدارة المحلية .

(1) د. محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 112-113 .

(2) المادة 127 و 128 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(3) المادة 129 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(4) المواد 106 و 108 و 109 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

- وبالتالي يشكل القانون الأساسي للوظيفة العامة جوهر القوانين التي تجسد تطبيق هذا المبدأ على مستوى موظفي الإدارة المحلية ، حيث أن قانون الوظيفة العامة الذي يحكم موظفي البلدية والولاية قد مر بعدة مراحل من الإستعمار وصولا إلى النظام الحالي له ، فالنظام الذي كان يحكم الوظيفة العامة في الجزائر هو النظام الفرنسي سواء الصادر في 19/11/1946 أو قانون 1956 أو قانون 4 فيفري 1959 الممتد تطبيقه إلى الجزائر بموجب المرسوم الصادر في 02 أوت 1960 والذي إستمر إلى غاية الإستقلال(1) حيث قامت السلطات الجزائرية في إطار مسعاها الرامي إلى إصلاح المنظومة القانونية في الجزائر بإعداد قانون صدر في 20 جوان 1966 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة(2) يطبق على كل الموظفين في الجزائر ، وقد تضمن هذا القانون على العديد من الشروط والقواعد الرئيسية للتوظيف ، وهي شروط عامة تتمثل في الجنسية والأهلية والتمتع بكامل الحقوق السياسية والمدنية ... وحدد إجراءات وطرق التوظيف والتي حددها في طريق التعيين والترسيم والمسابقات (المادة 26) ووضع جملة من الواجبات التي تقع على عاتق الإدارة المستخدمة و الموظف ، والحقوق التي يتمتع بها كل طرف - إلى جانب ذلك توجد العديد من المراسيم التي تنظم عمل وسير أجهزة الإدارة المحلية (3) سواء المراسيم التي تتعلق بكل الإدارات مثل المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات والإدارات العمومية أو المرسوم 93-54 أو المراسيم التي تناول الإدارة المحلية فقط ؛ نذكر من بينها المرسوم رقم 84-302 الذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهياكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك لبعض موظفيها ، أو المرسوم التنفيذي رقم 90-285 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وعملها ، أو المرسوم التنفيذي رقم 91-463 المتضمن شروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم ، أو المرسوم التنفيذي رقم 91-27 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية ... وبالرغم من كثرة هذه النصوص وتنوعها ، وبالرغم من أننا لم نحصر كل تلك القوانين ولم نحدد بالضبط وبالتدقيق تطبيق كل تلك القوانين على الإدارة المحلية ، وهذا نظرا لكثرتها ولأنها تدور في صلب المبدأ العام وهو المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة - كما نشير فيما يتعلق بمبدأ حرية الترشح على مستوى المجالس الشعبية المحلية ، بحيث أصبح هذا المبدأ يعرف الإطلاق ويتسم بالعمومية ، ولم يعد يحكم الترشح لعضوية المجالس المحلية الإعتبرات السابقة والمقاييس الإيديولوجية والثورية وقيام مؤسسات الحزب بإنتقاء المترشحين كما نصت على ذلك قوانين الإدارة المحلية السابقة ، بل أصبح كل الأفراد لهم الحرية في الترشح (الرجوع إلى قوانين الإدارة المحلية) إما في إطار حزب سياسي ، أو ضمن طائفة الأحرار وأصبح الشرط الوحيد يتعلق باحترام المقاييس التي وضعها القانون العضوي المتعلق بالإنتخاب المشار إليه سابقا .

- وفي الأخير فهذا المبدأ وما يتفرع عنه من نتائج واجبة الإحترام لأنه ذو قيمة دستورية ... فإذا ثبت إنتهاك لهذا المبدأ يمكن للفرد الذي يوجد في وضع قانوني للإستفادة من مزايا هذا المبدأ ، إجبار الإدارة على تنفيذ إلتزاماتها القانونية وذلك برفع دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بهذا الشأن ، ثم اللجوء إلى رفع دعوى التعويض عن الأضرار التي لحقت به(4).

(1) د. محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص: 146-148 .

(2) الأمر رقم 66-133 مؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة .

(3) المرسوم 85-59 مؤرخ في 23/03/1985 . المرسوم رقم 84-302 مؤرخ في 13/10/1984 . المرسوم التنفيذي 90-285 مؤرخ في 10/09/1990

المرسوم التنفيذي 91-463 مؤرخ في 03/12/1991 . ج.ر. 63 . المرسوم التنفيذي 91-26 و المرسوم التنفيذي 91-27 مؤرخ في 02/02/1991 . ج.ر. 06 .

(4) د. أنس قاسم ، النظرية العامة لأحكام الإدارة والأشغال العمومية ، المرجع السابق ، ص: 36 .

- د. عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص: 168 .

المطلب الثاني : تطبيق مبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد :

- إن مبدأ الإستمرارية هو مبدأ نابع من تصور يجعل نشاط الإدارة يقوم على الإستمرار والانتظام لا على التقطع و الإضطراب... وهو أكثر المبادئ ترديدا وأهمية في الإدارة ، والقاعدة الأكثر حساسة وتأثرا بالمناخ الإجتماعي والسياسي.
- ويجد هذا المبدأ صداه في كل من إلترام الإدارة بالإستمرار في أداء خدماتها (فرع 1) ، وفي تنظيم حق الإضراب(فرع 3) وتنظيم ممارسة حق الإستقالة (فرع 3) .

الفرع الأول : إلترام الإدارة المحلية بالإستمرار في أداء الخدمات :

- إن هذا المبدأ كسابقه له سند تشريعي يستمد من مختلف نصوص الدساتير والقوانين والتي يمكن أن نستشفها بصفة مباشرة أو بصورة غير مباشرة*... وقد أعطى المشرع الجزائري لهذه القاعدة فيما يخص المرافق الصناعية والتجارية طابعا شكليا صريحا بأن جعل على عاتق المرافق الوطنية تقديم خدماتها بصفة مستمرة لزيابنها المرتفقين ، ثم تحول هذا الإجراء القانوني إلى قاعدة قانونية تخضع لها كل المرافق الصناعية والتجارية(1) غير أن الإعتراف القانوني بهذه القاعدة كان متأخرا فيما يتعلق بالمرافق العامة الإدارية التي كانت الإشارة الأولى لتطبيق هذا المبدأ عليها بمقتضى أحكام المرسوم 85-119 الذي أعطى للمبدأ تطبيقا على مستوى الإدارة المركزية ، بأن جعل الإدارة المركزية للوزارة تعمل على ضمان إستمرارية النشاط الإداري والسير الحسن للمرافق العامة(2) .
- ثم جاء المرسوم 86-30 ليعطي لهذا المبدأ نصا خاصا بإدارة الولاية وذلك عند إشارته على أن الأمين العام للولاية يسهر تحت إشراف الوالي على حسن سير كافة المصالح وإستمرارية العمل الإداري... وبأن رئيس الدائرة يسهر على الإنشاء الفعلي للمصالح ، والسير المنتظم لها على مستوى البلديات التي ينشطها (3).
- وإذا رجعنا إلى قانون البلدية 90-08 نلاحظ أن كل السلطات التي تحوزها الهيئات المحلية هي في الواقع من أجل تأمين السير الحسن والدائم للشؤون المحلية ، فقد أشارت المادة "64" صراحة إلى مبدأ الإستمرارية في أداء الخدمات بأن نصت "أن رئيس المجلس .ش.ب. يسهر على وضع المصالح والمؤسسات البلدية ، وعلى حسن سيرها... " وهو بذلك يشرف على كل هيئات البلدية ويمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية من أجل ضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام وإطراد وكفاية ، فيمكن له بذلك تحريك السلطة الرئاسية بما لها من سلطات وإمميزات على أشخاص ، وأعمال موظفي البلدية لتأمين تطبيق هذا المبدأ في نطاق الوظيفة العامة على المستوى المحلي(4).

* يمكن أن نذكر في هذا الإطار بعض المواد الدستورية التي تنص بطريقة غير مباشرة على هذا الإلترام: المادة 33 من دستور 1976 التي تجعل الدولة مسؤولة عن... فهي تكفل إستيفاء حاجاته المادية والمعنوية... - المادة 8 و 11 من دستور 1989 . وهي تقريبا نفس المواد التي تطرق إليها دستور 1996 .

(1) د. محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 114- المرسوم التنفيذي 85-07 مؤرخ في 12/05/1985 إنتاج وتوزيع الطاقة الكهربائية

(2) أنظر المادة "5" من المرسوم 85-119 مؤرخ في 21/05/1985 الذي يحدد صلاحيات وهيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات .

(3) أنظر المادة 62 و المادة 75 من المرسوم 86-30 مؤرخ في 18/02/1986 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ويحدد مهامها وتنظيمها .

(4) أنظر المادة 64 و 65 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

د. عوابدي عمار ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص: 273 .

- وحتى بالنسبة لتفرغ رئيس م.ش.ب. لمهامه الانتخابية وبذل كل جهده وتخصيص كل وقته للإشراف على الإدارة البلدية فهو من أجل تأمين سير الإدارة بكفاية ، وهناك تأكيد آخر على إلتزام البلدية بتحقيق حاجات المواطنين بإستمرار بأن جعل المشرع على عاتقها إحداث مصالح عمومية بلدية لتوفير الإحتياجات الجماعية لمواطنيها (1).

- وحسب رأي فإن تنظيم وتسيير هيئات البلدية تجدها القانوي في مبدأ إستمرارية الإدارة وخاصة في مجال وأحكام الإستخلاف نتيجة الإقصاء أو الإستقالة أو الوفاة (2) وأحكام الإنتداب والحلول ... ونفس الشيء فيما يخص الحالات التي يتم فيها حل الهيئة التداولية للأسباب التي حددها القانون البلدي ، فهنا يتم تسيير شؤون البلدية من قبل مجلس مؤقت معين من طرف الوالي للقيام ببعض السلطات التي تستهدف المحافظة على سير وعمل وأعمال الإدارة على مستوى البلدية إلى غاية إجراء إنتخابات جديدة ، حيث أن القانون لمواصله الهيئات عملها وضمان عدم توقف الخدمات التي تقدمها وإنقطاعها ، وضع إمكانية تعيين مجلس مؤقت لمواصله نشاط المجلس ش.ب. ثم القيام بعملية إنتخاب مجلس جديد يتولى بصفة قانونية وكلية لكل المهام والصلاحيات الخاصة به (3)

- بل حتى أن سلطة الحلول التي يملكها الوالي ليحل محل المجلس ش.ب. المشار إليها سابقا ويتولى مكانها تلقائيا ممارسة صلاحيات تلك الهيئات هي للمحافظة على إستمرارية الإدارة المحلية ، وضمان قيامها بإستمرار وإطراد (4) إلى جانب حالات الإنابة وتفويض السلطة في الهيئة البلدية هو لتمكين البلدية من ممارسة مهامها بكفاية وإضطراد وفاعلية ، ويسر للمواطن الحصول على تلك الخدمات بإستمرار بلا توقف أو إنقطاع ، دون ربطها بوجود شخص أو موظف معين .

- وما ينطبق على البلدية ينطبق على الولاية * بإستثناء بعض الإختلافات الطفيفة... فقانون 90-09 الخاص بالولاية تضمن ثلاثة مواد تنص صراحة على تأمين سير الإدارة بإنتظام وإطراد ، إلى جانب مواد تشير بطريقة غير مباشرة على إلتزام الولاية بضمان وتأمين سير الإدارة بإنتظام وكفاية ؛ فالمادة الأولى التي تتناول صراحة هذا المبدأ هي المادة "90" التي تجعل الوالي يسهر على إقامة ، وحسن تسيير الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقا للقانون ، وثانيا المادة "108" التي جعلت للولاية إدارة توضع تحت السلطة السلمية للوالي ، وهي تحتاج في نشاطها وعملها إلى توظيف المستخدمين الضروريين لسير مصالح الولاية وحسب حاجياتها ... هذه الإدارة التابعة للوالي وكل الموظفين إنما تخضع للسلطة السلمية للوالي الذي يمارس عليها السلطة الرئاسية بما لها من سلطات وإمتيازات سواء على أعمالها أو أشخاصها وهذا من أجل ضمان سير الوظيفة العامة على المستوى المحلي بإنتظام وإطراد من جهة ، ومن جهة أخرى تلجأ الولاية إلى توظيف خبراء ومختصين لقيام الإدارة المحلية بتقديم هذه الخدمات بأكثر دقة وعلى أحسن وجه ، وثالثا نص المادة "119" التي تمكن الولاية قصد تلبية الإحتياجات الجماعية لمواطنيها ، إنشاء مصالح عمومية ولائية تساهم في تلبية وأداء خدماتها وتوفيرها لكل مواطني الولاية ، وخاصة في المجالات التي تتعلق بإحتياجات المواطنين على المستوى المحلي (5)

(1) المادة 132 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية . — (2) المادة 29 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية .

(3) المواد من 34 إلى 37 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية .

(4) المواد من 81 إلى 83 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية .

* يمكن أن نذكر ما ورد في ميثاق الولاية 1969 "إن المهام السياسية والإق والإدارية لا بد ... والسير بإستمرار دون إنقطاع يؤمن لها الإنسجام الضروري .

(5) المواد 90 و 108 و 119 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية .

- كما أن الصلاحيات والسلطات الممنوحة لأجهزة الولاية ، وتطبيق أحكام **الإستخلاف** نتيجة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو الحل وحالات **التفويض والإناابة** وإجراءات تحديد المجلس ش.و. عن طريق إنتخابات جديدة ، هي في الواقع تطبيقات لمبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد ، وضمان حصول المواطن على خدمات الإدارة المحلية بدون توقف وتجسيدها فعليا لعدم توقف أجهزة الولاية بما تقدمه من خدمات ، وإبعادا للجهاز المحلي عن أي تعطل أو إضطراب .

— وفي الأخير لا بد من الإشارة أن مراقبة تنفيذ الأجهزة المحلية لإلتزاماتها المتصلة باستمرارية أداء الإدارة لخدماتها بانتظام وإطراد يشكل جوهر العمل الرقابي بمختلف مستوياته وأجهزته ، سواء أجهزة الدولة الرقابية المتخصصة (المجلس الشعبي الوطني أو مجلس المحاسبة ...) أو على مستوى الرقابة الشعبية ، أو على مستوى الرقابة الرئاسية على موظفي وعمال الإدارة المحلية ، أو على مستوى الرقابة الوصائية المتدرجة في الأجهزة الرئاسية .

الفرع الثاني : تنظيم ممارسة الحق في الإضراب :

- إن الجانب الأول المتطرق إليه يتعلق بإلتزام على عاتق الإدارة ، أما الجانب الثاني لتطبيق مبدأ الإستمرارية فهو بالنسبة لموظفي الإدارة ... فتطبيقا لهذا المبدأ نظم المشرع الجزائري الإضراب بصورة حرمت ، أو حدت وضيقت من ممارسته . وتجدر الإشارة أن التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية لم تشر ولم تتطرق إطلاقا إلى موضوع الإضراب بالنسبة للهيئات المحلية ، وهو أمر منطقي بإعتبار أن الهيئة التداولية على مستوى البلدية أو الولاية هي هيئات منتخبة وممثلة للمواطنين ، و ترعى مصالحه وشؤونهم وتعتبر هي السلطات المحلية التي تتولى تنظيم الحياة على المستوى المحلي ، ولا يعقل أن تقوم تلك السلطات بالإضراب والتوقف عن عملها بل أكثر من ذلك وبالرجوع إلى قانون الولاية 69-38 والبلدية 67-24 نلاحظ في حالة تغيب العضو المنتخب لدورتين متتاليتين بدون تبرير يمكن إقائلته ، ومن ثم سقوط عضويته في المجلس المحلي (1) فكيف يكون الحال لو يقوم هؤلاء الأعضاء بالإضراب .

- أما فيما يتعلق بموظفي الهيئات المحلية فهم يخضعون لقانون خاص وهو قانون الوظيفة العامة ، بإعتبار أن نصوص قانون البلدية والولاية أحالت إلى التنظيم والتشريع المعمول به (2) ولكن بالرجوع إلى قانون الوظيفة العامة لا نجد يتطرق إطلاقا إلى فكرة الإضراب وإن إعترف بالحق النقابي، مما يدفعنا إلى البحث في القوانين الأخرى المعمول بها والتي يخضع لها عمال وموظفي الإدارة المحلية ن وذلك بإستعراض مختلف النصوص والقوانين عبر مختلف المراحل وتناولها لموضوع الإضراب .

- فقد كرس دستور 1963 على مشروعية الإضراب وممارسته في إطار القانون ، ولا جديد تقريبا في دستور 1976 حيث لم يفصح المشرع عن موقفه من الإضراب في القطاع العام وإن إعترف به في القطاع الخاص ، بالرغم من أنه قد اعترف به رسميا قبل خمسة سنوات من صدور دستور 1976 في الأمر 71-74 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات ، وكان هذا الوضع يشكل نقصا في المعالجة الدستورية لموضوع الإضراب ، والذي تواصل في قانون 1978 المتضمن القانون العام للعامل حيث أكد على تحريم الإضراب في القطاع العام بالإلماح إليه بصفة غير مباشرة (3).

(1) المادة 90 من الأمر 24-67 المتضمن قانون البلدية . — والمادة 37 من الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية .

(2) المادة 129 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية . — والمادة 108 و 109 من الأمر 09-90 المتعلق بالولاية .

(3) المادة 20 من دستور 1963 . — والمادة 61 من دستور 1976 . — المادة 209 من القانون العام للعامل .

-أما في دستور 1989 فقد إستخلص المشرع العبرة من التجارب السابقة وكان أكثر واقعية سياسية وقانونية عندما أدرج الإضراب ضمن الحقوق والحريات وأباح حق الإضراب من جديد وإستثنى بعض القطاعات منه في المادة 54 - وقد جاء على ضوءه قانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب(1) والذي عدل بالقانون 91-27 الذي عالج الإضراب في المرافق العامة والمؤسسات الإدارية بدقة (الباب الثالث والرابع والخامس) وصولا إلى دستور 1996 (المادة 57) الذي أخذ بنفس مضمون دستور 1989 .

-أما القانون المطبق على الإضراب على مستوى الإدارة المحلية فهو قانون 90-02 الذي عالج موضوع إضراب المؤسسات والهيئات الإدارية العمومية ،وبالتالي وبعد أن إعتترف المشرع بهذا الحق النقابي قام بوضع حدود وأسس يمارس على ضوءها نظرا للآثار الخطيرة التي تنجم عن ممارسته بدون رقابة ومن دون قيود ، ونظرا لأن ممارسة هذا الحق تؤثر بشكل أو بآخر وبدرجات متفاوتة على مبدأ قانوني آخر وهو مبدأ سير الإدارة بانتظام ويعول دون حصول المواطن على خدمات الإدارة لذا قام المشرع الجزائري إلى ضبط ممارسة حق الإضراب ، وربطه بشروط موضوعية وقيود إجرائية ووضع حدودا لممارسته ، وهذه القيود كثيرة ومتنوعة لذا سنكتفي بالإشارة إلى أهمها والتي تعطي صورة واضحة على تطبيق هذا المبدأ .

-القيود الواردة على ممارسة حق الإضراب :

-إستنفاد طرق التسوية السلمية : نعلم أنه للسير العادي للهيئات الإدارية وتجنب مختلف المشاكل التي قد تظهر على مستوى هذه الهيئات ، تكون هناك إجتماعات ومشاورات دورية بين الإدارة وممثلي العمال والتي تكون من أجل عرض المشاكل المطروحة ، وإزالة كل الخلافات التي قد تحدث في العمل ، ومحاولة إيجاد حلول لها (2) .

-إستنفاد طرق التظلم الإداري الجماعي ، والمصالحة والوساطة ، وغيرها من طرق التراضي : قبل اللجوء إلى الإضراب تتبع أولا طرق التظلم الإداري الجماعي على غرار التظلم الإداري المعمول به في المنازعات الفردية في الهيئات الإدارية الخاضعة للقضاء الإداري والتي تعتبره شرطا جوهريا في قبول دعوى البطلان(3) وذلك برفع ممثلو العمال المسائل المستمر فيها الخلاف إلى السلطات الإدارية المختصة سواء على البلدية أو الولاية التي تنتمي إليها المؤسسة ، تطلب فيها سحب أو تعديل أو إلغاء القرار ، أو طلبها إتخاذ قرار أو تصرف أو إجراء معين ... ثم يلجأ إلى إجراء المصالحة بعد فشل الطريق الأول والذي يتم على مستويين ؛ المصالحة الرسمية والتي تكون بإشراف الجهات الرئيسية لأطراف النزاع أي الوالي أو الوزير ، والمصالحة العادية والتي تشرف عليه السلطات الرسمية الرئاسية ، وبعد فشل هذا الإجراء وإجراء الوساطة الذي يشرف عليها مجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء عن إيجاد حل للنزاع (4) يلجأ إلى إجراء نظام التحكيم ؛ وهو إجراء إلزامي وإجباري من حيث الشكل والمضمون ، على خلاف نظام التحكيم في المنازعات الجماعية في القطاعات الخاضعة لقانون العمل (5)

(1) قانون 90-02 مؤرخ في 06/02/1990 . ج.ر. رقم 06 .

(2) المادة 15 من قانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب .

(3)المادة 169 مكرر قانون .إ.م.-د.عمار عوابدي ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة ، ج : الأول ، د.م.ج. ، الجزائر ، 1982 ، ص:110 وما بعدها

(4) المادة 21 من قانون 90-02 .

(5) د. احمية سليمان ، المرجع السابق ، ص: 105 .

-وتقوم بهذا الإجراء اللجنة الوطنية للتحكيم والتي لا تختلف كثيرا عن تشكيلة مجلس الوظيفة العمومية التي يرأسها قاضي من المحكمة العليا وعدد متساوي من ممثلي العمال وممثلي الإدارة (1).

وبعد فشل هذه كل تلك الطرق والإجراءات يمكن اللجوء إلى الإضراب ، الذي تحكمه في حد ذاته جملة من الإجراءات والقيود والشروط من أهمها :

- إتفاق وموافقة العمال على الإضراب : لا يثبت حق الإضراب إلا بعد إتفاق كلي وجماعي لكل عمال الإدارة عن طريق الإقتراع السري وبأغلبية العمال الحاضرين في الجمعية العامة التي يجب أن يحضرها على الأقل نصف عدد العمال المشغولين في المؤسسة ، ويمنع على العمال المضربين إجبار العمال غير المضربين أو الضغط عليهم للتوقف على العمل .

- وجوب الإشعار المسبق بتاريخ ومدة الإضراب : أي إعلام الإدارة مسبقا بالإضراب ، فهو لا يصبح ساري المفعول إلا بعد إنقضاء المهلة المنصوص عليها في الإشعار والتي لا تقل عن 8 أيام ويتم تحديدها بين أطراف النزاع ، ويمكن أن يكون الإضراب مفتوحا (2).

- إتخاذ إجراءات المحافظة على الممتلكات : فالإضراب لا يعني هجر الإدارة ومواقع العمل هجرا جماعيا ، بل يلزم العمال بإتخاذ كل الإجراءات اللازمة للمحافظة على ممتلكات الإدارة من دون المساس بها أو إحتلالها بالقوة .

- ضمان الحد الأدنى من الخدمة : وهو يمثل تطبيق واضح لإستمرارية نشاط الإدارة ، والمحافظة على سير مصالح الدولة ومصالح الأفراد ، بضمان الحد الأدنى من الخدمة وخاصة في القطاعات المهمة واللازمة للمواطن والتي حددها القانون (3)

- إمكانية اللجوء إلى التسخير : حيث يمكن للإدارة لضمان الحد الأدنى من الخدمة ، أن تقوم بتسخير بعض العمال في الإدارات بغرض أداء الأعمال الضرورية للمحافظة على أمن الأشخاص والمؤسسات والأموال ، وإستمرارية نشاط الإدارة

- منع الإضراب في بعض القطاعات : وهو الآخر يمثل مجال أو أساس لتطبيق مبدأ دوام حسن سير الإدارة بإنتظام وإطراد حيث بالرغم من أن حق الإضراب حقا دستوريا ، فإن منع ممارسة حق الإضراب في بعض القطاعات يشكل هو الآخر

مبدأ دستوريا... وبالتالي يمنع من ممارسة هذا الحق في سبعة قطاعات حددتها المادة 43 من قانون 90-02 تتعلق بالقضاة والموظفين المعيّنين بمرسوم والموظفين الذي يشغلون مناصب في الخارج ، وأعوان مصالح الأمن ، وأعوان مصالح الحماية

المدنية ، وأعوان المصالح المكلفة بشبكة المواصلات السلوكية واللاسلكية ، وعمال المصالح الخارجية لإدارة السجون.

-وبالتالي فالمشروع الجزائري أباح الإضراب في قطاع الوظيفة العامة ، إلا أنه وضع جملة من القيود ، والإجراءات القانونية للقيام به ، ومجموعة من الشروط التي تتعلق بكيفية ممارسته وحدود ونطاق تطبيقه ... كل تلك القيود جاءت كأساس

أو إنطلاقا من المبدأ المعروف في القانون الإداري والذي يشكل قاعدة جوهرية في عمل الإدارة وهو " مبدأ دوام حسن سير الإدارة بإنتظام وإطراد " وللمحافظة على الحكم القائل بأن " الإستمرارية من روح المرفق العام " وهو قول ينطبق

على عمال وموظفي الإدارة المحلية ، الذين يخضعون للإجراءات والقواعد السابقة المنظمة للإضراب في الجزائر باعتبار أن البلدية والولاية يشكل كل منهما جماعة إقليمية إدارية تابعة للدولة .

(1) المادة 51 من قانون 90-02 . م.ت. 90-418 مؤرخ في 1990/12/22 الذي يحدد عدد أعضاء وتنظيم وإجراءات عمل اللجنة الوطنية للتحكيم . ج.ر.1.

(2) المادة من 29 إلى 31 من قانون 90-02 .

(3) المادة 38 من قانون 90-02 .

الفرع الثالث : تنظيم ممارسة حق الإستقالة :

-إن القاعدة العامة في تطبيق مبدأ إستمرارية نشاط الإدارة هو أن الإنقطاع عن العمل لا يتم بمجرد تقديم الإستقالة كتابيا والتعبير عن الإرادة في التخلي عن الوظيفة العامة ، إنما بقبولها من طرف السلطة الإدارية ... فهل ينطبق هذا القول و يصح على مستوى الإدارة المحلية ؟.

-إن ما يجب الإشارة إليه في نطاق الإدارة المحلية هو أننا نكون أمام فئتين إحداهما منتخبة وتخضع لفكرة الإنتخاب ، وفئة أخرى معينة من قبل السلطة الإدارية وتخضع لفكرة التعيين ، فهل الأحكام المطبقة على الفئتين واحدة ؟.

أولا : على مستوى المنتخبين : بملاحظة جميع التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية فيما يخص الجانب المتعلق

بإستقالة أعضاء المجالس المحلية ، نلاحظ أن الأمر من حيث المبدأ لا يطرح أي إشكال على المستوى القانوني ولا على المستوى التطبيقي ، ففي ظل قانون 90-08 توجد خمسة مواد تشير وتتطرق إلى عملية الإستقالة (1) إذ بالرغم من أن العهدة النيابية محددة بخمسة سنوات ، إلا أنه يمكن لكل عضو الإستقالة من المجلس .ش.ب. وذلك بتقديم رسالة مضمونة مع إشعار بالوصول إلى المجلس .ش.ب. وتصبح سارية المفعول ونهائية ابتداء من إستلامها من طرف رئيس المجلس .ش.ب. وإلا فبعد شهر واحد من تاريخ الإرسال ، ويقوم رئيس المجلس .ش.ب. بإعلام المجلس النيابي والوالي ، وبالتالي لا تخضع عملية الإستقالة لكي يكون لها أثر قانوني وتسقط بناءا عنها صفة العضوية على العضو المستقيل بقبول السلطة الوصائية الممارسة لعملية الوصاية ، ولا تتوقف على قبول المجلس .ش.ب. بل هي ترتبط وتتعلق بإرادة العضو في الإستقالة والتخلي عن العضوية في المجلس الشعبي البلدي .

-وهذا الحق في الإستقالة مسموح به لرئيس الجهاز النيابي أي رئيس .م.ش.ب. ؛ بحيث يمكن له الإستقالة بإعلانها أمام المجلس .ش.ب. ويخطر الوالي بها فوراً ، وهذه الإستقالة تصبح سارية المفعول ونهائية بعد شهر كامل من تاريخ تقديمها وقد خص المشرع إستقالة رئيس .م.ش.ب. بحكم يختلف عن بقية أعضاء المجلس (2) بأن جعل الإستقالة لا تكون نهائية وسارية المفعول إلا بعد مرور شهر كامل من تاريخ الإعلان عن إستقالته ، بخلاف إستقالة أحد الأعضاء التي تكون سارية المفعول ونهائية من تاريخ إستلامها من طرف رئيس .م.ش.ب. أو مرور شهر عن تاريخ إرسال الإستقالة ، إذ يمكن أن تكون سارية المفعول في لحظة تقديمها أو في اليوم الموالي لتقديمها إذا ما تم إستلامها فعلا من طرف الرئيس في ذلك اليوم ... وهذا منطقي لأن رئيس المجلس .ش.ب. يحتل منصب هام وقيادي في البلدية لذا أفرد المشرع بهذا الحكم عن بقية الأعضاء ، والذي حدد فيه المدة التي تصبح فيها الإستقالة سارية المفعول .

- وفي نفس الإطار تطرق قانون البلدية إلى الإستقالة الجماعية والتي تقدم من طرف كل الأعضاء ، وذلك عند تطرق المشرع إلى الحالات التي يحل ويجدد فيها المجلس بكامله ، إذ جعل من بين هذه الحالات حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس .ش.ب.(3).

(1) المادة 29 و 30 و 34 و 51 و 54 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(2) المادة 54 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(3) المادة 34 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

-ولكن ما مصير الهيئة التداولية في حالة إستقالة عضو من أعضائها ؟ أو كل أعضائها ؟ - إن القانون أجاب عن هذا السؤال ولم يترك أي إشكال أو غموض في هذا الإطار ، بل أن الأحكام التي وضعها المشرع تصب في إطار المحافظة على إستمرارية أجهزة البلدية وتهدف إلى وضع حلول لعدم تعرض هيئات البلدية للتوقف والإضطراب ... لذا جاءت المادة "29" من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية لإزالة هذا الغموض بأن نصت "بأنه في حالة وفاة أي عضو أو إستقالته أو إقصائه يستخلف قانونا بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها ، ويقرر الوالي إعلان الإستخلاف في أجل لا يتجاوز الشهر الواحد . " وبالتالي فهذا الإستخلاف يكون بحكم القانون دون الحاجة إلى مداولة في هذا الصدد .

-وحتى المادة 51 أوضحت هذا الحكم فيما يخص إستقالة رئيس.م.ش.ب. وتعويضه في حالة وفاته أو إستقالته أو إقصائه أو إقالته بمنتخب من بين أعضاء قائمته وفقا للكيفيات التي حددها القانون البلدي ، ويتم التعويض في مدة شهر وبالتالي بعد الإستقالة التي يتقدم بها رئيس.م.ش.ب. تطبق أولا أحكام الإستخلاف لإتمام نصاب المجلس ثم يتم اللجوء إلى أحكام المادة "48" التي تجعل الرئيس من القائمة التي لها أغلبية المقاعد في المجلس البلدي ، ويبقى هكذا الرئيس من القائمة التي لها الأغلبية ، على أنه لا بد من إحترام الأجل المحدد بشهر للقيام بتعويض العضو المستقيل ، وهذا للمحافظة على مصالح البلدية وتناسق أعمالها... وقد تطرق المشرع الجزائري إلى نفس الأحكام في الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية وعالج موضوع الإستقالة (1) ؛ إلا أن الفرق الوحيد يكمن في أن الأمر 67-24 وبعده الأمر 69-38 أضاف حالة أخرى غير موجودة في قانون 90-08 ولا قانون 90-09 تعتبر بمثابة إستقالة من قبل العضو وهي الغياب لثلاثة دورات متتالية بدون عذر أو مبرر كافي يرى المجلس شرعيته وصحته (2).

-أما على مستوى الولاية فنلاحظ نفس الأحكام ونفس الأوضاع التي تحكم إستقالة أعضاء المجلس.ش.ب. تحكم أعضاء المجلس.ش.و. سواء فيما يخص إجراء الإستقالة أو المدة المحددة لسريانها ، أو عملية إستخلاف العضو المستقيل ، أو حالة التجديد الكلي للمجلس نتيجة الإستقالة الجماعية للأعضاء (3).

والفرق الوحيد بين القانون البلدي والقانون الولائي لعام 1990 و الوضع الذي فيه تمايز بينهما ، هو ما جاء به قانون الولاية 90-09 بأن جعل كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية الإنتخاب ، أو في حالة التناهي المنصوص عليها قانونا مستقبلا فوراً بموجب مداولة من المجلس.ش.و. وفي حالة تقصير هذا الأخير وبعد إعداره من طرف الوالي يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الإستقالة ، على خلاف قانون البلدية الذي أعطى هذا الحق للوالي الذي يمكن له إقالة العضو الذي تعتريه حالة التناهي أو تبين بعد إنتخابه أنه غير قابل للإنتخاب ... وليس بمداولة من طرف المجلس.ش.و. كما في قانون الولاية ، ولا نفهم لماذا قام المشرع الجزائري بوضع حكمين مختلفين لكل من المجلسين ولماذا أفرد حكما أكثر تدخلا ووصاية ورقابة تصل إلى حد الإقالة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وبالمقابل إعتبارها إستقالة في م.ش.الولائي ، وتثبت بموجب مداولة من هذا المجلس دون تدخل من الوصايا إلا في حالة التقصير لإعلان الإستقالة(4)

(1) أنظر المواد 90 و 91 و 110 و 111 و 113 و 114 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

(2) المادة 90 من الأمر 67-24 تتضمن قانون البلدية . - والمادة 37 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية .

(3) أنظر المواد 35 و 38 و 39 و 40 و 44 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية . - المواد 18 و 37 و 38 و 41 و 42 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية .

(4) المادة 31 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية . - والمادة 40 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

- ومن هنا فالمشرع راعى عدة أمور ووازن بين عدة مقتضيات ؛ إذ أنه وازن بين حق العضو في الإستقالة ومركزه القانوني كعضو منتخب من قبل الشعب بأن جعل الإستقالة سارية المفعول دون الحاجة إلى موافقة السلطة الوصية ، ثم وازن بين مصالح البلدية وتطبيق مبدأ إستمرارية الإدارة المحلية بإنتظام وإطراد بأن وضع أحكاما للإستخلاف وتعويض العضو المستقيل ، وحدد مدة قانونية لهذا الإستخلاف والذي يتم بحكم القانون دون الحاجة إلى موافقة أية سلطة .

ثانيا : على مستوى المعينين : إن الوضع السابق والخاص بالمنتخبين لا يمكن تطبيقه على موظفي ومستخدمي

الإدارة المحلية بإعتبار أن هذه الفئة خاضعة لقانون أساسي خاص (1) يجعل الموظف في وضع قانوني عام وفي مركز تنظيمي يجوز تغييره في كل وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ، وحسن سير الإدارة بإنتظام وإطراد ، ودون الإحتجاج بفكرة الحق المكتسب ... وهذا المركز الوظيفي يجعل الصلة بين الموظف والإدارة المحلية المستخدمة لا تنقطع بمجرد تقادم الإستقالة ، إنما لا بد من قبولها حتى تنتهي هذه العلاقة ، وبهذا يفسر مبدأ حسن سير الإدارة بإنتظام وإطراد القاعدة التي تجعل إستقالة موظف سارية المفعول بعد قبولها من طرف السلطة الإدارية لا قبل ذلك (2).

وعمقتضى أحكام الوظيفة العامة (3) يجب أن تقدم الإستقالة مكتوبة وبصورة واضحة إلى السلطة المختصة بالتعيين في الوظيفة عن طريق السلم الإداري ، وبظل الموظف قائما بواجباته ومهامه الوظيفية إلى حين قبولها من السلطة التي تمارس حق التعيين ، والتي يجب أن تتخذ قرارها خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الطلب ... وإذا توقف الموظف المستقيل عن العمل وتخلّى عن إلتزاماته الوظيفية قبل قبول إستقالته ، فإنه يعاقب تأديبيا بالعزل من الوظيفة بكل ما يترتب على ذلك من نتائج تصل إلى حرمانه من التعيين في الوظيفة العامة ، ومن كل أو بعض معاشه .

- وفي حالة رفض السلطة التي لها حق التعيين الإستقالة أو السكوت عنها بعد ثلاثة أشهر ، يسوغ للمعني من رفع الأمر إلى اللجنة المتساوية الأعضاء التي تصدر رأيا إستشاريا مسببا وتسلمه إلى السلطة الإدارية .
وقد تعرض المشرع إلى موضوع الإستقالة في نصوص أخرى سواء في القانون الأساسي العام للعامل ، أو القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة (4) .

-ومن كل ما سبق نخلص في الأخير أن المشرع نظم الإستقالة على مستوى الإدارة المحلية بأعضائها المنتخبين أو المعينين من خلال إعطائهم هذا الحق ، وقام بمعالجة الوضع الناتج عن الإستقالة بالنص على أحكام الإستخلاف والقيام إن إقتضى الأمر بتعيين مجلس مؤقت ، ثم القيام بعملية الإلتخاب على مستوى الهيئات المنتخبة ، وبأن وضع شروطا لممارسة حق الإستقالة سواء الشكلية أو الإجرائية أو مواصلة العامل لمهامه الوظيفية إلى غاية قبول إستقالته وغيرها من الإجراءات ... التي تهدف للحفاظ على أداء خدمات الإدارة ودوام حسن سيرها بإنتظام وإطراد .

(1) أنظر المادة 129 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية . والمادة 108 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية .

(2) د. محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 119 .

- د. محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص: 209 . - د. عمار بوضياف ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص: 172 .

(3) أنظر المواد من 62 إلى 76 من قانون الوظيفة العامة .

(4) المادة 93 من القانون الأساسي العام للعامل 1978 .

- المادة 133 وما بعدها من المرسوم 85-549 المضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

ثالثا : بعض التطبيقات الأخرى للمبدأ في الإدارة المحلية :

- لقد تناولنا في النقاط السابقة أهم التطبيقات التي تجرد في مبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد مبررا وأساسا لها وهذا لا يمنع من وجود عدة تطبيقات وحالات تبرر على أساس هذا المبدأ ، سواء في أحكام تشريعات الإدارة المحلية أو النصوص الدستورية والقانونية المختلفة .
- فالإدارة بما لها تتوفر عليه من وسائل قانونية كإمياز الأولوية والتنفيذ المباشر والقرار التنفيذي ، ومنع طرق التنفيذ المختلفة على الإدارة (عدم جواز الحجز على أموال الإدارة - عدم جواز التصرف في أموال الإدارة ...)(1) ماهي إلا نتيجة لتطبيق هذا المبدأ ، إلى جانب نظرية الظروف الاستثنائية التي عرفت لها تطبيقا بصفة شكلية في القانون الإستعماري والذي طبق على الجزائر إلى غاية 1962 بموجب المادة "3" من مرسوم 1955/12/230 التي نصت على أنه " يتعين على الحكومة العامة وولاية الجزائر أن يخبروا الحكومة بالترتيبات التي تتخذ لمواجهة الظروف الاستثنائية " ، ثم ظهرت هذه الفكرة من جديد في دستور 1976 من خلال أوضاع مختلفة تشمل حالة الطوارئ ، حالة الحصار ، حالة الحرب ، وهو ما سلكه دستور 1989 ودستور 1996 (2).
- أما على مستوى النصوص التشريعية الخاصة بالإدارة المحلية ، نجد أن النص الخاص بسلطة الحلول ، وحالات الضرورة وفكرة النظام العام ، هي لتأمين السير المنتظم والمضطرد للإدارة المحلية.
- وقد أخذ المشرع الجزائري على المستوى المحلي بصفة غير مباشرة " بنظرية الموظف الفعلي " على مستوى الأعضاء المنتخبين ، عند التطرق إلى سقوط عضوية الشخص الذي تبين بعد إنتخابه أنه غير قابل للإنتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي المنصوص عليها في تشريعات الإدارة المحلية (3) إلا أنه لم يحدد مصير الأعمال التي إتخذها ذلك العضو المنتخب ؛ هل ترفض تلك الأعمال وتبطل وتزول كل الآثار القانونية لها ؟ أم تبقى صحيحة منتجة لآثارها ... ؟
- إن المشرع الجزائري لم يجزم في هذا الموضوع ، ولم يحدد نتيجة إقالة العضو ومصير الأعمال التي قام بها وصمت عن توضيح موقفه ، إلا أن هذا السكوت يفسر على أساس أن المشرع يضفي على أعمال ذلك العضو صبغة الشرعية ويعتبرها صحيحة في مواجهة الإدارة أو الغير ، وبالتالي فالمشرع يكون قد أخذ هنا بنظرية الموظف الفعلي على المستوى المحلي ، و لكن طبقها على الأعضاء المنتخبين .

(1) المادة 689 من القانون المدني الجزائري . - المادة 119 من قانون العقوبات الجزائري . - المادة 20 من الأمر 88-01 مؤرخ في 12/01/1988 .

- المادة 60 و 162 و 165 و 176 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية . والمادة 86 و 110 و 132 و 150 و 155 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

(2) المادة 119 و 120 و 123 من دستور 1976 . المادة 86 و 87 و 90 من دستور 1989 . المادة 91 و 92 و 93 و 96 من دستور 1996 .

(3) - المادة 55 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

- المادة 31 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

- المادة 154 و 17 و 18 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية .

- المادة 18 و 40 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

المطلب الثالث : تطبيق مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتبدل بتغير وتبدل الظروف :

- وإن كان أقل إستعمالا من المبادئ السابقة إلا أنه أصبح اليوم أكثر من أي وقت مضى ذا أهمية كبرى بفضل سياسة الإصلاحات وبرنامجها الرامي إلى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري ... ولهذا المبدأ كسابقه العديد من التطبيقات على مستوى الإدارة المحلية وبدرجات متفاوتة ، سواء فيما يتعلق بمظاهر السلطة الرئاسية المتمثلة في سلطة النقل والفصل والإرشاد والتوجيه والحلول والرقابة ... أو فيما يتصل بنظرية الموظف الفعلي وشرعية أعماله ، أو ما يخص سلطات وإماتيزات الإدارة ، وما تدخله على أجهزتها وهيكلها وطرق تسييرها من تغييرات ...

على أننا نقوم بتناول تلك التطبيقات في الإدارة المحلية وإجمالها في مستويين هما :

الفرع الأول : على مستوى وظائف الإدارة المحلية وأسلوب تسييرها :

-إن مبدأ تطوير الإدارة يرتبط بقاعدة إستمرارية سير الإدارة بانتظام ؛ لأن تطبيق المبدأ الأول هو في الواقع للمحافظة على تطبيق المبدأ الثاني ، باعتبار أن بقاء الإدارة بنفس أسلوب التنظيم والتسيير ، وبذات الهياكل والموظفين والعلاقات و المستويات سيصل في مرحلة من المراحل إلى عدم توأم الخدمات التي تقدمها مع التطورات الحاصلة ، وفي الأخير إلى توقفها فعليا لعدم تجاوبها مع التغيرات ؛ لذا تلتزم الإدارة المحلية بإدخال التغييرات والتعديلات التي تمس وظائف الإدارة المحلية وهيكلها وأسلوب تسييرها وتنظيمها .

وقد جاء قانون 90-08 هذا الإطار بأن نص على أن التنظيم الإداري للبلديات يتغير حسب حجم المجموعات والمهام المسندة لها(1) وبالتالي فهو غير ثابت وجامد ، بل هو يتغير حسب الظروف والحالة التي توجد عليها البلدية والمهام الملقاة على عاتقها والتي هي دائمة التقلب كما وكيف ، الشيء الذي جعل المشرع الجزائري يمنح جملة من الصلاحيات الكثيرة والإختصاصات المتنوعة للهيئات المحلية لمواجهة ومواكبة متطلبات المواطنين المتعلقة بالسكن والعمل والتعليم والصحة ... والتي هي دائمة التطور والتبدل ،لذا جعل المشرع على عاتق رئيس م.ش.ب.السهر الدائم على وضع المصالح والمؤسسات البلدية والتي تقتضيها الظروف والسهر على حسن سيرها) وإحداث مصالح عمومية بلدية لتوفير الإحتياجات الجماعية للمواطنين التي يتغير حجمها وعددها حسب كل بلدية ووسائلها وقدرتها ، وحاجات المواطنين إليها (3).

-ويمكن تسيير هذه المصالح الموضوعية من قبل الهيئات البلدية إما مباشرة في شكل إستغلال مباشر أو يجعلها مؤسسات عمومية بلدية أو ففي شكل إمتياز يعطى للأفراد؛ وذلك أن تقوم في الحالة الأولى بإستغلال تلك المصالح العمومية مباشرة وتقييد إيراداتها والنفقات الخاصة بها في ميزانية البلدية ، أو أن تقرر منح تلك المصالح ميزانية مستقلة ، كما يمكن لها في الحالة الثانية أن تنشأ مؤسسات عمومية بلدية قد تكون ذات طابع صناعي وتجاري أو ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية (4).

(1) المادة 126 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(2) المادة 64 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(3) المادة 133 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(4) المواد 200 و 207 و 212 و 219 و 220 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

- المراد 134 و 135 و 136 و 137 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

- أما كان كل من الأسلوبين السابقين غير مجدي ولم يحقق النجاح الكافية ولم يتلائم مع الظروف ، جاز للسلطات البلدية منح هذا الإمتياز عن طريق إتفاقيات (عقود) الإمتياز يصادق عليها الوالي ، وقد نصت عليه كل تشريعات الإدارة المحلية على إعتبار أنه أسلوب إستثنائي (1).
- تلك الأحكام الخاصة بطرق تسيير المصالح العمومية البلدية من الإستغلال المباشر إلى أسلوب المؤسسة العامة وصولا إلى أسلوب الإمتياز تطبق أيضا على المصالح العمومية الولائية ، وتشكل تطبيقا لمبدأ تطور وتغير الإدارة بتطور وتغير الظروف على مستوى الولاية ، على أساس أن هذه الأخيرة هي الأخرى تقوم بإنشاء مصالح عمومية ولائية ، وتخضع لنفس للأحكام السابقة (2).
- وكمثال آخر على تطبيق مبدأ تغير الإدارة بتغير الظروف على مستوى وظائف وهياكل الإدارة المحلية هو مبادرة المجلس الشعبي الولائي بكل العمليات الهادفة إلى إيجاد تجهيزات تتجاوز من حيث حجمها وأهميتها وإستعمالها قدرات البلدية -إذن فمن تطبيقات هذا المبدأ في الإدارة المحلية هو تغير أسلوب الإدارة من الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العامة إلى منح الإمتياز ، وذلك وفقا للظروف ووفقا لنشاط الإدارة ، وإعتبارا للصالح العام... ولتأكيد على إلتزام الإدارة المحلية بالتكيف مع المعطيات والظروف جاءت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري إلى الجماعات المحلية في 7 سبتمبر 1994م ؛ والتي تتعلق بإمتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها ، لأن تحقيق الأهداف المنشودة خاصة فيما يتعلق بتحسين سير إدارة المرافق العامة يتطلب إلى جانب الإدارة المركزية وجود إدارة محلية فعالة عالية الأداء تعمل على السعي دوما إلى إشباع الحاجات العامة لسكان الإقليم بإنتظام وإطراد ، ومع الإحترام الصارم لقواعد المساواة والإنصاف والعدل والأخذ بالحسبان سرعة تكيفها مع الإصلاحات الجارية وإكسابها لميكانيزمات جديدة تمكنها من تقديم خدمات ذات نوعية عالية ، على أساس أن التجربة السابقة في تسيير المرافق العامة المحلية تبرز وتؤكد فشل الإدارة المحلية في تسيير تلك المؤسسات لعدة أسباب(4) وعليه أصبح من الضروري إعادة النظر في أساليب التسيير لتكون أكثر فعالية ، وإستعادة الإدارة المحلية ثقة المواطن بها وفرض أنماط موحدة من التنظيم على المرافق المحلية ، وبات من الضروري إسناد هذه المرافق إلى المتعاملين الخواص ، واللجوء إلى أساليب مغايرة لما كان معتمدا عليه ، والإعتماد بشكل كبير على أسلوب الإمتياز الذي حددت قوانين الإدارة المحلية المرافق التي يطبق عليها ، والمجالات التي تخضع لهذا الأسلوب من التسيير (5).
- مع العلم أن هذه التعليمة قد جعلت أسلوب الإمتياز هو القاعدة الأساسية والأولى بعدما كانت إستثنائية ، وحددت الأطر العامة لكيفية تطبيق هذا الأسلوب من الإمتياز ، والشروط التي يقوم عليها والإجراءات المتبعة ، وكيفية التنفيذ...

(1) المادة 220 من الأمر 67-24 المنظم قانون البلدية . المادة 138 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية . والمادة 128 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

(2) المواد 130 و 131 و 132 و 136 من الأمر 69-38 المنظم قانون الولاية .

- المواد من 119 إلى 130 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

(3) المادة 65 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

(4) الرجوع إلى تعليمة وزير الداخلية المؤرخة في 7 سبتمبر 1994م -3C94/ 842 -ص: 2.

(5) المادة 132 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

-والمادة 199 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية.

- وتعتبر الأحكام الخاصة بتكوين اللجان لدراسة الملفات والقضايا المحلية والقيام بالبحث والتحري في المشاكل المطروحة والتي هي متغيرة ومتطورة نتيجة تغير هذه الحاجات ونتيجة الزيادة المستمرة لسكان الجماعات المحلية ، بمثابة إنعكاس للتطورات التي تعرفها الإدارة المحلية ، فهي تقوم بتشكيل لجانا مؤقتة بالإضافة إلى اللجان الدائمة لدراسة ما يستجد من أمور على مستوى البلدية والولاية ، لمواجهة التطورات الحاصلة والمستجدات من المصالح والحاجات المحلية والتي تم المواطن بطريقة أو أخرى ، واللجوء والاستعانة بالآراء والمعلومات التي يقدمها أهل الإختصاص لعمل تلك اللجان والمجلس ككل لما تلعبه هذه الآراء من دور في تغيير النمط السائد من التنظيم والدراسة العميقة لمختلف المواضيع... (1) بالرغم من بقاء النظام القانوني الخاص بتلك اللجان ناقص ، وغير محدد بطريقة واضحة ودقيقة لكيفية عمل هذه اللجان وعلاقتها الوظيفية بالهيئات الأخرى ، ومدى إلزامية توصياتها ...

- كما أن تطبيق هذا المبدأ لا يشمل الهيئات التداولية فقط ، بل يتعلق تطبيقه بكل الهيئات الموجودة على مستوى الإدارة المحلية بما فيها الأجهزة التنفيذية والأجهزة الإستشارية كما سبقت الإشارة إليه ، ويشمل كذلك الأجهزة المعاونة أو المساعدة ، بل يتعلق بها بالدرجة الأولى لأن إدارة البلدية أو الولاية تمثل أجهزة مساعدة على مستوى الإدارة المحلية فهي **تكيف** حسب حجم كل ولاية ومميزاتها وخصوصيتها(2).

- وختاما نتطرق إلى تطبيق مبدأ التكيف والتبدل الذي تخضع له الإدارة المحلية ككل سواء تعلق الأمر بالبلدية أو الولاية والذي يتمثل في وضع أو فرض رسوم جديدة على الخدمات التي تقدمها من دون أن يكون إحتجاج من المتفاعلين بمجانبة الخدمة أو التمسك بحق مكسب ؛ وهذا الوضع يتحقق عند قيام الإدارة المحلية في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية بتحديد ووضع مساهمة مالية للمرتفقين ، تناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها (3).

- تلك أهم وليس كل التطبيقات التي تعرفها قاعدة تغير وتبدل الإدارة بتغير وتبدل الظروف في الإدارة المحلية على مستوى وظائفها وأساليب تسييرها من خلال تشريع الإدارة المحلية ، إلا أن المرسوم 88-131 مؤرخ في 4 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن هو أكثر القوانين دقة لأنه يبين أن التغير يشمل وظائف الإدارة وهيكلها معا ، وأشار صراحة إلى تطبيق هذا المبدأ على الإدارة المركزية والمحلية بأن نص في المادة "6" منه بأن "تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها وهيكلها مع إحتياجات المواطنين ، وأن تضع تحت تصرفه خدمة جيدة ." وبالتالي فهذه المادة إختصرت بدقة مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتبدل بتغير وتبدل الظروف ، وتم تطبيق هذا المبدأ على كل المرافق التي تديرها الإدارة المحلية سواء الصناعية والتجارية والتي تعنيها أكثر هذه القاعدة نظرا لطبيعتها ومرونتها ، أو الإدارية والتي جاء هذا المرسوم 88-131 ليخضعها لهذه القاعدة ، ويحتم عليها إدخال التغييرات التي يفرضها الصالح العام على مهامها وهيكلها ، كمحاولة من السلطات الحكومية في إطار الإصلاحات الإدارية وسياسة عصرنه الجهاز الإداري ، وتقريب الإدارة بالمواطن ومكافحة البيروقراطية.

(1) المادة 24 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية . والمادة 22 و 24 و 57 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

(2) المادة 107 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

(3) المادة 147 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية . والمادة 133 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

الفرع الثاني : على مستوى علاقة الهيئات المحلية بسلطة الوصايا وبالمواطن :

-إن القوانين التي تحكم الإدارة المحلية من حيث تنظيمها وهياكلها وعلاقتها بسلطة الوصايا وعلاقتها بالجمهور لا تتسم بالثبات ، بل تتغير وتبدل بتغير الأوضاع والمتطلبات وحسب ما تقتضيه المصلحة العامة ، لذا فإن هذه القاعدة تلقي بضلالها على علاقة الإدارة المحلية بسلطة الوصايا (نقطة 1) ، وعلاقتها بالمواطن (نقطة 2) .

أولا : تطبيق المبدأ على مستوى علاقة الهيئات المحلية بسلطة الوصاية :

-إن المتبع لمختلف النصوص التشريعية المنظمة للإدارة المحلية يلاحظ بقاء تلك الرابطة بين الهيئات المحلية بالسلطة الوصية وبقاء العلاقة الوصائية قائمة في جوهرها وإجراءاتها ، وليس هناك تطور أو إختلاف بين تلك النصوص ، بل هناك إتفاق بين القوانين التي عرفتها الجماعات المحلية على الإحتفاظ بمبدأ المصادقة والإلغاء والحلول المتطرق إليها سابقا وبقاء نفس الشروط والإجراءات في ممارسة الرقابة الوصائية ، بالرغم من تقلص المواضيع التي أصبحت حاليا وفي ظل القانون الأخير تخضع للمصادقة من قبل السلطة الوصية ، وحتى العلاقة بين الهيئة التداولية ككل والسلطة الوصية مازالت خاضعة لفكرة الحل والقيام بتجديدها.

-إلا أنه يمكن إعتبار تلك المظاهر وأشكال الوصاية الإدارية الأخرى وخاصة إجراء الوصاية على كل عضو من أعضاء الهيئة التداولية (الإقالة ، التوقيف ، الإقصاء) تطبيقا آخر لمبدأ قابلية الإدارة المحلية للتغير والتبدل ، حيث أن هذا المبدأ الأخير يكون الأساس والسند القانوني ويعمل على تأصيل وترير قيام السلطة الوصية لممارسة كافة أشكال الرقابة الإدارية على أعمال وأشخاص الهيئة التداولية بدءا من فكرة المصادقة إلى سلطة الحلول إلى فكرة الحل وتجديد المجالس المحلية ...

-إلا أن هناك مظهر يوضح بطريقة جديدة وواضحة تغير وتبدل الإدارة فيما يتعلق بالجانب العلائقي أو التبعي للإدارة المحلية للحزب وفكرة الإيديولوجية والنظام السائد، حيث كانت هناك علاقة متميزة في مختلف المواثيق والنصوص السياسية والقانونية وكانت العلاقة بين الحزب والدولة تحتل الصدارة ، وتعرف إهتماما خاصا من قبل السلطة الحاكمة ومناضلي الحزب ، إذ كثيرا ما نصت مواثيق الحزب على أن الحزب يملك حق الرقابة على مؤسسات الدولة (1) حيث كان الحزب يرسم الخطوط العريضة لسياسة المجتمع ويراقب حركة الدولة ، وإعطاء أولوية للحزب قبل الإدارة وإخضاع هذه الأخيرة لرقابته ، وكل المواثيق تقر بأهمية توجيه الحزب للإدارة مع إختلاف جزئي في تناول هذه العلاقة ...

-وهذا ما نلمحه ونجده في تشريعات الإدارة في عدة أحكام نبدأها أولا بإختيار المترشحين ؛ فهذا ميثاق الولاية 1969 يشير أن تسيير شؤون الولاية هيئة جماعية منتخبة من أعضاء يقدمهم الحزب ، على غرار ما ذهب إليه ميثاق البلدية 1967 إلى تأكيد هذا الإختيار من أجل تجسيد أهداف الثورة ولضمان الإختيار الأمثل للأشخاص ، ومراعاة مستلزمات وحدة الحزب .

(1) SBIH MISSOUM : les institutions administratives du MAGREB. (thèse de droit public) paris, 1977, P. 392.

-فهذه العلاقة تظهر أولا من خلال القائمة المقدمة للإنتخاب والتي تكون من المترشحين الذين يقدمهم الحزب (1) ليتواصل هذا الدور في التوجيه والسيطرة على إنسجام نشاط المجالس المحلية مع التوجيهات المفروضة في هذا الإطار ، على أنه لا يجب أن يحل الحزب محل هذه الهيئات في التسيير ... وبالتالي فهذا الدور لا يقتصر على إختيار المترشحين بل يشمل كذلك عملية الرقابة والتوجيه .

- إلا أن هذا الوضع لم يستمر طويلا ؛ بحيث تكيفت الإدارة المحلية مع الأوضاع والمستجدات الجديدة ابتداء من 1989 ومواكبة التغيرات التي حصلت على مستوى العلاقة بين الحزب والإدارة ، وظهور قاعدة جديدة تحكم نشاط الإدارة المحلية " إستقلالية الإدارة عن الممارسة الحزبية " وإنفصال الإدارة عن الحزب ، وهو يتجلى في سقوط وإختفاء الإعتبارات السابقة وأصبحت حرية كبيرة في الترشح سواء في قائمة إنتخابية تابعة لحزب سياسي معين أو في قائمة حرة ، ومن هنا غابت فكرة إختيار الحزب للمترشحين وتلاشى دوره في التوجيه والرقابة وهو أمر منطقي نظرا لغياب أحادية الحزب وظهور التعددية الحزبية ، وتم تكيف الإدارة المحلية مع الأوضاع والمعطيات الجديدة بأن أصبح مبدأ جديد يسيطر على عمل الإدارة وهو " حياد الإدارة إزاء الممارسات السياسية " .

-وأخيرا تجدر الإشارة أن صلاحيات الهيئات المحلية سواء في البلدية أو الولاية في الميدان الإقتصادي في قانون 1990 بالمقارنة مع الوضع تراجع و خاصة في القطاع الصناعي ، وهو أمر منطقي تكيفت على ضوءه الإدارة المحلية مع مبدأ دستوري وتوجه جديد للجزائر نحو خصوصية المؤسسات الإقتصادية على المستوى المركزي والمحلي(2).

ثانيا : تطبيق المبدأ على مستوى علاقة الهيئات المحلية بالمواطن :

-إن هذا الجانب من تطبيق مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتبدل بتغير وتبدل الظروف يكتسي أهمية بالغة نظرا لتعلقه بالمواطن والذي هو المعني الأساسي بخدمات ومهام الإدارة ، ونظرا لأنه يبرز بشكل كبير مدى تطور الإدارة .

-ونبدأ دراستنا إنطلاقا من قانون الولاية 1969 الذي تناول مضمون العلاقة بين الإدارة والمواطن بشكل صريح ، ونص على أنه لتأمين تمثيل الدولة وتطبيق توجيهات الحكومة في كل دائرة من الولاية ؛ يساعد الوالي رئيس الدائرة في تطبيق القوانين والأنظمة ، وحسن السير للمصالح الإدارية والتقنية في دائرته ويسهر هذا الأخير أي رئيس الدائرة على التقارب بين الإدارة والمواطن ... (3).

إذن فتقريب الإدارة من المواطن وكسب ثقته ، وإقامة علاقة متميزة بينهما هدف السلطات الحكومية منذ الإستقلال بالرغم من إهمال كل التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية سواء قانون 1967 الخاص بالبلدية أو قانون 1981 أو قانون 1990 بالتطرق ومعالجة هذه العلاقة ووضع أحكام تتعلق بتقريب الإدارة بالمواطن وتحسين طرق التعامل بينهما خاصة إذا عرفنا أن المجالس الشعبية البلدية والولائية إطار للتعبير عن الديمقراطية محليا ، ويمثل كل منهما قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ...

(1) للمادة 34 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية . والمادة 08 من الأمر -387 المتضمن قانون الولاية .

(2) للمواد 79 إلى 83 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية . و المرسوم 81-378 (1981/12/26) بمحدد صلاحيات البلديات والولايات في قطاع الصناعة والطاقة

(3) المادة 167 و 168 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية .

- وفي ظل غياب أية إشارة لهذا المبدأ في تشريعات الإدارة المحلية ... جاء المرسوم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن ليجعل على عاتق الإدارة المركزية والمحلية على السواء إلزام السهر على تكييف مهامها وهياكلها وإحتياجات المواطنين وأن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة ، وممارسة الرقابة على جميع مستويات السلم الإداري على سلوك أعوانها وإنضباطهم (1). وبالتالي جاء هذا المرسوم بمفهوم مغاير على الذي كان سائدا وحاول فيه المشرع وضع أحكاما جديدة وتغيير الممارسات القديمة ، وإرساء توجه جديد في علاقة الإدارة بالمواطن وتقريب وتيسير الإتصال بينهم من خلال العمليات التالية :
- إعلام المواطن : بقيام الإدارة بإعلامه بكل القوانين والتنظيمات ، ونشر التعليمات والمناشير والآراء (من الصعب تحقيق هذا الإجراء نظرا لضخامة التعليمات والمناشير التي تنشرها الإدارة...) وحق إطلاعها على كل الوثائق والمطبوعات (2).
- إستقبال وإستدعاء المواطن : بأن يكون على أحسن وجه وصورة ، وأن تنشأ هياكل ملائمة لإستقبالهم وتنظيم تلك الهياكل وتجهيزها وتزويدها بالوسائل المادية والبشرية لتحقيق أحسن إستقبال ، ووضع الموظف الكفء لممارسة الإستقبال وحدد إجراءات إستدعاء المواطنين والذي هو إجراء إستثنائي (إسم المصلحة ، الموقع ووظيفته ، أيام الإستقبال والتي تكون ضمن أيام العمل وقبل 48 ساعة من تاريخ الحضور...).
- التحسين الدائم لنوعية الخدمة : يتعين على الإدارة في إطار تحسين نوعية خدماتها بإستمرار وتحسين صورتها العامة أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها ، ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك ، وأن تطور أي إجراء لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير ، والبحث على أنجع السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية ، والقيام بعملية التفويض على نطاق واسع وإلى أكبر عدد من الموظفين ...
- وللقيام بتلك المهام جاء هذا المرسوم بجملة من الواجبات تقع على عاتق الموظفين وألزمهم بتأدية عملهم على أكمل وجه وطبقا للقوانين المعمول بها... وكل إخلال بأحد الواجبات عمدا ينطبق عنها تطبيق عقوبات تأديبية على الموظف (3).
- إن السلطات الحكومية أرادت من هذا المرسوم أن تجعل علاقة الإدارة بالمواطن علاقة متبادلة تقوم على الإلتزام من قبل الطرفين والإحترام من الجانبين ، ووضع حقوقا وواجبات لكل منهما فمن واجب الإدارة القيام بالعمليات التطويرية والتنظيمية والتغيرية السابقة ، ومن واجب المواطن الإسهام في ترسيخ سلطة الدولة من خلال إحترام الموظف الذي يمثل الإدارة والتحلي بالإنضباط والحس المدني وعدم تعطيل سير المصلحة والسهر على رعاية الأماكن العامة ، والإسهام في سير الإدارة بتقديم ملاحظاته من خلال دفاتر الملاحظات - وهنا المرسوم تجاوز تنظيم الإدارة ليشمل محاولة توجيه سلوك المواطن وترشيد تصرفاته ووضع مهام وواجبات على عاتقه كذلك التي يلتزم بها الموظف العمومي ، بالرغم من أنه لا يربط بينهما أية رابطة أو علاقة وظيفية -

(1) أنظر المادة 06 من المرسوم 88-131 مؤرخ في 04 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن .

(2) المواد من 8 إلى 11 من المرسوم 88-131.

(3) المواد من 21 إلى 30 من المرسوم 88-131 .

-وعلى الرغم من أن هذا المرسوم أرسى تلك الوسائل المعروفة والتي تتعلق بالطعون الموضوعة تحت تصرف المواطن كالتظلم الإداري أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة التي تعلوها ، أو الطعن القضائي الذي يلجأ إليه أمام الجهات القضائية المختصة للإحتجاج على قرارات الإدارة وعقودها ، ومطالبتها عن تعويض الأضرار(1) إلا أنه جاء بوضع يوضح التوجه الفعلي نحو تغيير الإدارة وتطوير علاقتهما مع المواطن ؛ بأن جعل إمكانية تعرض الموظفين العموميين لعقوبات تأديبية تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة إعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقا للتشريع الجاري العمل به بسبب أخطائهم الشخصية -وهذا نلاحظ حرص الإدارة على تطوير نفسها وتغيير أسلوب عملها ووظائفها من خلال الحرص على تحسين علاقتهما بالمواطن والذي يمر عن طريق القيام بهذه الإجراءات .

-وأخيرا نشير أن كل ما تقوم به الهيئات المحلية من توظيف للعمال والمستخدمين هو لضمان وتحقيق سير مصالحها ، وكل ما تلجأ إليه من الخبراء والمختصين للإستشارة أو التوظيف هو لمواكبة مختلف التطورات الحاصلة خاصة تلك التي تتطلب التخصص وتقنيات عالية... وكل ما يمارسه رئيس المجلس.ش.ب.على مستوى البلدية ويمارسه الوالي على مستوى الولاية لمظاهر السلطة الرئاسية على هؤلاء الموظفين ، بما تتضمنه من إمتيازات ومن سلطات النقل والتأديب والفصل بغير الطريق التأديبي ، وسلطة الإرشاد والتوجيه والحلول والرقابة على أعمالهم تجدها أساسها في مبدأ قابلية الإدارة للتغيير والتبدل بتغيير وتبدل الظروف (2).

-ونختتم تطرقنا لهذا العنصر بالقول أن ما كل ما تقوم به السلطات من إصلاحات إدارية ، ومحاولة تقريب الإدارة من المواطن ، وسياسة عصنة الجهاز الإداري وتقليص النقص الإداري ، ومكافحة البيروقراطية ... قد تستند في حالات عديدة إلى مبدأ تغيير وتطور الإدارة بتغيير وتطور الظروف ، وفي حالات أخرى تستند على إعتبارات أخرى لا تدرج ضمن مبدأ التبدل والتطور الإداري .

(1) المواد 34 و 39 من المرسوم 88-131 .

(2) المواد 27 و 128 و 131 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية . والمواد من 109 إلى 109 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

- د.عوايدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص: 80.

المطلب الرابع : تطبيق مبدأ حياد الإدارة :

-لقد جاء دستور 1996 بمبدأ جديد يستمد من مبدأ آخر لا يقل عنه أهمية وهو مبدأ مساواة المواطنين أمام الإدارة بأن نص في المادة "23" أن عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون ؛ وهو يعني أن تؤدي الإدارة خدماتها لجميع المواطنين دون إنحياز لأية مصلحة خاصة بجماعة أو أفراد ، وأن لا يجعل من الإدارة أداء لتأييد أو نصرة إتجاه سياسي على حساب آخر ، وأن تلتزم الحياد في إبرامها مختلف العقود الإدارية .

الفرع الأول : ضمان حياد منتخبي وموظفي الإدارة المحلية :

-أولا : حياد أعضاء الهيئات المحلية المنتخبة : لقد أصبح من الضروري أن يكون الجهاز الإداري محايدا وأن يقدم خدماته لكل المواطنين دون تفرقة بينهم ، وأن لا تكون له تطلعات وآفاق سياسية قد تخرجه عن دوره الحقيقي ، وظهرت ضرورة أن تكون الإدارة محايدة إزاء الإتجاهات السياسية التي بموجبها المجتمع ... ولكن هل معنى ذلك أن يتعد أعضاء الهيئات المحلية عن الإتجاهات السياسية ؟ وهل المقصود بذلك الحياد إبعاد الهيئات المحلية عن ممارسة السياسة ؟

-إن القول السابق يجعل من الإدارة جهاز يعمل في خدمة الصالح العام دون التحيز لأية طرف سياسي أو حزب ، أو أن يعمل لفرض خطاب سياسي معين أو نصرة عقيدة أو فئة معينة ، ولكنه لا يمنع أعضاء المجالس المحلية المنتخبة من ممارسة السياسة أو أن تكون لهم إنتماءات حزبية ؛ بل الأصل في تكوين تلك المجالس المحلية هو الإنتخاب من قوائم مقدمة من أحزاب سياسية مختلفة التوجهات أو من قوائم تضم أحرارا ولكن هذا المبدأ يمنع " أن يكون الجهاز الإداري هو الجهاز السياسي- أو أن يتحول إلى ممارسة السياسة " .

-فسابقا وفي عهد الحزب الواحد كان الأعضاء الذين ينتخبون في المجالس الشعبية البلدية والولائية يختارهم الحزب وهم مناضلون في صفوفه ، بل أكثر من ذلك فقد وضع المشرع الجزائري أسس ومعايير لذلك الإنتقاء تتعلق إلى جانب الشروط القانونية العامة بشروط الكفاءة والتزاهة والإلتزام بمبادئ الحزب والإشترابية والتقييد بإتجاهات وتوجهات الحزب (1). ويتواصل هذا التدخل والتأثير الحزبي حتى بعد الإنتخاب ، فالحزب يبقى يمارس مهام التوجيه والسهر على إنسجام نشاط المجالس الشعبية المحلية مع التوجهات المفروضة من قبل الحزب دون أن يجلب محله في ممارسة مهامه .

-وحتى في قانون 1990 الخاص بالتشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية أقر وأرسى الإنتماء الحزبي والممارسة السياسية لأعضاء المجالس الشعبية على المستوى المحلي ، على أنه أدخل عليه بعض التغييرات التي تشمل حرية الإنتماء السياسي والحزبي لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية ، فالقائمة الإنتخابية يقدمها كل حزب يشارك في الإنتخابات أو عدة أحزاب مجتمعة(2) وحتى عند تشكيل المجلس الشعبي البلدي يؤخذ بعين الإعتبار عند تعيين رئيس المجلس القائمة التي نالت الأغلبية ، ونفس الفكرة أخذ بها المشرع عند تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة في المجلسين والتي يجب أن تكون تشكيلاتها تتضمن تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس (3).

(1) المادة 33 من الأمر 67-24 . المادة 8 من الأمر 69-38 . ميثاق الولاية 1969 ، ص: 514-515 . ج. ر. رقم 44 .

(2) المادة 82 من الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات .

(3) المادة 24 و 48 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية . والمادة 22 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

- والملاحظ على التشريعات الجديدة للإدارة المحلية أنها لم تنظم بشكل كافي ودقيق التعددية الحزبية على المستوى المحلي ولم تحدد بشكل واضح وقاطع العلاقات بين مختلف الهيئات والأحزاب السياسية من جهة ، وعلاقة الأعضاء أو المنتخبين بالأحزاب التي ينتمون إليها ، ودور تلك الأحزاب على المستوى المحلي فيما يخص ضمان التناسق والتجانس بين كل الفعاليات السياسية الممثلة في المجلس ، وكذا سلطة كل حزب على منتخبيه وكيفية توجيههم وإرشادهم ... إذن ورغم أن أعضاء الهيئات المحلية هم أطراف سياسية إلا أن ذلك ليس مبرر ليقوم أي عضو بالدعاية لصالح حزبه ، أو خدمة مصالح الحزب الذي ينتمي إليه ، أو فرض خطاب أو عقيدة معينة بل يجب أن يعمل لخدمة الصالح العام والمواطنين باعتبار أنهم منتخبون لهذا الغرض ، وعليهم إتزام بالقوانين والعمل ضمن الأسس الدستورية التي تمنع على كل مؤسسات الدولة بما فيها الإدارة المحلية القيام بالممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبة ، وإقامة علاقات الإستقلال والتبعية أو القيام بأي سلوك مخالف للقيم الإسلامية وثورة نوفمبر(1) ويتحتم عليها المساواة بين كل المواطنين لأنهم سواسية أمام القانون ولا يمكن التدرع بأي تمييز يعود إلى اللون أو العرق أو الجنس ...

- إن هذا الحياد لازم وضروري لإستقرار وإستمرار نشاط الجهاز الإداري المحلي ، وضروري حتى لا يكون هذا الجهاز نمبا تتنازعه المصالح والقوى السياسية المختلفة مما يصرفه عن تحقيق الكفاءة والفعالية فيما يقوم به من برامج ، أو يصرفه على إنتهاج معايير العدالة والمساواة فيما يقدمه من خدمات للمواطنين .

ثانيا : حياد موظفي الجهاز الإداري المحلي :

-عندما نتكلم عن حياد الإدارة فنقصد الجهاز الإداري بمختلف وحداته وأجهزته وأشخاصه والموظفون الذين ينتمون إليه ومن هنا فهذا الحياد يلقي بضلاله على الموظفين التابعين للإدارة المحلية ويتصل بهم بصفة كبيرة ، على أساس أن موضوع حياد الموظفين يتعلق بعنصر جوهري في عمل ونشاط الإدارة المحلية ويطرح الكثير من الإشكالات ؛ الشيء الذي يدفعنا إلى تحديد معالم وضوابط حياد موظفي الإدارة المحلية ومظاهره .

-إن حياد الإدارة المحلية فيما يخص موظفيها يبرز أساسا من خلال مظهرين أساسيين وهما ؛ إتزام الإخلاص والتزاهة - وإتزام التحفظ والسر المهني .

(1)-إتزام الإخلاص والتزاهة : إن المفهوم العام لهذا العنصر الذي نصت عليه الكثير من المواثيق والقوانين(2) هو الولاء والوفاء ، فواجب الإخلاص حسب ما يجده ما يجده مرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات يتجسد في الإلتزام لخدمة الحزب والدولة والدفاع عن مكاسب الثورة ، وإتزام العمال بالمساهمة بكفاءة وفعالية في الأعمال التي تباشرها القيادة السياسية وإحترام سلطة الدولة ومراعاة مصالح الأمة والدفاع عن مكاسب الثورة ... (3).

(1) المادة 90 من دستور 1996 .

(2) الميثاق الوطني 1976 - إن الإلتزام والكفاءة والتزاهة هي المعايير الأساسية التي يجب توافرها في كل إطارات الحزب أو الإدارة ... ص: 32 وكذا ص: 74 .

دستور 1976 : إشارة ضمنية في المادة 55 و 73 و 75 التي تنص على : على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته إتجاه المجموعة الوطنية .

دستور 1989 : المادة 59 .

(3) المادة 21 من مرسوم 85-59 المؤرخ في 1985/03/32 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

- وفي نفس الإطار جاء المرسوم 93-54 في المواد " 2 و 3 " بأن جعل الإخلاص يكون للدولة ومؤسساتها من خلال التقيد بالدستور والمبادئ التي يكرسها ، وجعله هذا المرسوم (المادة 3) يتجسد في تنفيذ سياسة الحكومة أو تطبيقها (رغم أن الحكومة تمثل الأغلبية الحزبية وهذا مناقض لمبدأ الحياد) وواجب الإخلاص يكون إنطلاقا من المصلحة العامة ، أما واجب النزاهة فهو الآخر نصت عليه العديد من المواثيق والنصوص القانونية(1) وقد حدده مرسوم 85-59 بصورة غير مباشرة بأن منع كل عامل مهما كان موقعه في السلم الإداري أن يمتلك في الجزائر أو خارجها بأية صفة مصالح أو أموالا في شركة أو مؤسسة صناعية أو تجارية أو زراعية ، وحتى وإن كان زوج أحد العمال يمارس نشاطا مربحا وجب على الموظف أن يصرح بذلك للسلطة المختصة ، وكان المرسوم 93-54 أكثر تشددا من المرسوم السابق بأن نص بأن هذا الإلتزام لا يتوقف على عدم إستعمال أموالا عامة بمناسبة الوظائف(2) بل تعداه فيما يخص الملبس والذي كان لا يمكن فهمه سابقا إلا ضمن إطار الإنضباط العام ، وقد جعل تنظيمه وفق النظام الداخلي للهيئة وهذا مخالف لقانون العمل ، حيث لا يختص النظام الداخلي بتنظيم الملبس وهذا كله يعتبر مساسا بالحريات العامة (3).

- إلتزام التحفظ والسر المهني : وهي نقطة هامة في إلتزامات وواجبات الموظف العام والتي تشمل علاقات الموظف خارج نطاق عمله ، كيف يعمل وكيف يتصرف ؟ وكيف يكون سلوكه ؟ وهل يمكن أن نفصل فصلا تاما بين حياة الموظف المهنية وحياته الخاصة ؟ ... وعليه لا ينبغي للموظف أن تتأثر حياته المهنية بمواقفه في إطار ممارسته لمهام إنتخابية أو سياسية أو نقابية من جانب ، ومن جانب ثاني يقع عليه واجب عام وهو أن يسلك في تصرفاته داخل العمل وخارجه مسلكا يتفق والإحترام الواجب للمحافظة على كرامة الوظيفة ، ومن جانب ثالث المحافظة على أسرار العمل وعدم إفشائها لأنه لولا منصبه ووظيفته لما إستطاع وتمكن من الإطلاع عليها وقد جاء مرسوم 85-59 في هذا الإطار ونص على ضرورة تجنب جميع الأفعال التي تتنافى والحرمة المرتبطة بمهامهم ولو كان هذا خارج الخدمة(4) ، وكذا المرسوم 93-54 حيث نص على إلتزام يكمن في " واجب التحفظ إزاء المجادلات السياسية " وقد طبع هذا الإلتزام بطابع سياسي ومس حريات المواطن المضمنة دستوريا (5).

- نشير إلى ملاحظة هامة وهي أن مرسوم 85-59 لم يعد يلائم الوضع السياسي الحالي بعد التعددية الحزبية خاصة فيما يخص وجوب الولاء الحزبي الذي يتنافى ومبدأ المساواة والجدارة ، ورسوم 93-54 جاء مليء بالواجبات والإلتزامات التي تظهر أنها جاءت لضمان حياد الموظف والحقيقة غير ذلك ، إذ جاء لمحاولة تفادي بعض المشاكل التي تعاني منها الإدارة الجزائرية (جاء في ظروف أمنية وسياسية صعبة بعد حل الفيس...) وهو إجراء مؤقت لمعالجة بعض المواقف والصور التي أصبحت تعرفها الإدارة في الجزائر والتي أخذت طابعا سياسيا مع ظهور التعددية وحرية الممارسة السياسية ، وتميز الإدارة بطابع سياسي وأصبحت مكانا ومنبرا للدعاية الحزبية ونشر الشعارات الحزبية ...

(1) الميثاق الوطني 1976 : ص: 62 . - المادة 9 و 37 و 38 من دستور 1976 . - المادة 21 من دستور 1989 . - المادة 21 من دستور 1996 .

(2) المادة 6 و 7 و 8 من المرسوم 85-59 .

(3) المادة 9 من مرسوم 85-59 . - والمادة 76 من القانون الأساسي العام للعامل 1978 .

(4) المادة 22 من مرسوم 85-59 .

(5) المواد 4 و 5 و 7 من مرسوم 93-54 .

الفرع الثاني : حياد الإدارة المحلية في العملية الانتخابية :

- إن حياد الإدارة في العملية الانتخابية سواء الانتخابات الرئاسية أو التشريعية أو المحلية أو عملية الاستفتاء الشعبي تحتل مكانة بارزة بل تمثل صلب ولب عملية الحياد نظرا للمشاكل التي نجمت عن هذه الإستحقاقات التي عرفتها الجزائر والتي كانت لها آثار وإنعكاسات ورواسب ، ساهمت بطريقة مباشرة في الأزمة التي عرفتها البلاد خاصة الجانب السياسي منها ابتداء من إلغاء الانتخابات التشريعية لسنة 1990 إلى غاية الأحداث التي عرفتها الانتخابات التشريعية والمحلية الأخيرة 1997 - ذلك لأنه من غير المعقول أن تكون أجهزة الإدارة المحلية بما لها من إمكانيات مادية وبشرية ضخمة عنصرا مؤثرا وأداة لفرض عقيدة أو توجه معين ، وفرض فوز حزب وشخص معين ... وهذا الحياد يبدأ من تاريخ التحضير للإنتخابات والحملة الانتخابية مروراً بعملية التصويت والإقتراع ، إلى غاية إعلان عن النتائج النهائية للإنتخاب .

أولاً : التحضير لعملية الإقتراع : وهي تبدأ بإستدعاء الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي والقيام بفتح القوائم الانتخابية وتسجيل المواطنين فيها بمراعاة الشروط التي ينص عليها قانون الانتخابات ، على عكس الوضع السابق أين كانت أحكام الانتخابات منصوص عليها في قانون البلدية 1967 وقانون الولاية 1969 ، فقد أحالت التشريعات الخاصة بالجماعات المحلية في 1990 إلى قانون الانتخابات (1) .

وقد جاء هذا القانون بجملة من الشروط المطلوبة في الناخب وشروط للتسجيل في القوائم الانتخابية (2) وبعد وضع القوائم الانتخابية ومراجعتها ومراقبة لجنة إدارية * تتكون من قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً رئيساً ، ورئيس المجلس .ش.ب. وممثل عن الوالي كأعضاء ، وهي تجتمع بمقر الولاية وتوضع تحت تصرفها كتابة دائمة ينشطها الموظف المسؤول عن الانتخابات على مستوى البلدية ، وهي لضمان سير القائمة الانتخابية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية ولكي تبدأ عملية الإنتخاب من البداية بحياد ووفقاً للقانون (3) وهذه اللجنة لا بد أن يسودها الحياد والشفافية سواء من حيث تشكيلتها التي يرأسها قاضي أو في عملها في أن يمكن لكل مواطن أو ناخب أو ممثل الأحزاب السياسية والمرشحين الأحرار الإطلاع على القائمة الانتخابية ، أو في دورها في النظر في الطعون والشكاوى المقدمة فيما يخص التسجيل في القوائم الانتخابية ... إلا أن الوالي له كامل الحق في التدخل في عمل هذه اللجنة والإقدام على إجراء التعديلات الضرورية على القائمة الانتخابية ، وكذا المتابعة القضائية لكل من يخالف القوانين السارية المفعول .

وعند إنتهاء هذه اللجنة من تحضير القوائم الانتخابية ، يوزع الناخبون على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية وتشكل الدوائر الانتخابية ...

(1) أنظر المواد من 39 إلى 41 من الأمر 67-24 المتعلق بالبلدية ، وهي نفس الأحكام المطبقة على الإنتخاب في قانون الولاية 69-38 المادة 20 منه .
- أما قانون 1990 فقد أحال الأحكام الخاصة بالانتخابات إلى قانون 89-13 مؤرخ في 07/08/1989 المتضمن قانون الانتخابات والذي عدل بالأمر 97-07 مؤرخ في 60/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات .
(2) المواد من 5 إلى 15 من الأمر 97-07 المتضمن قانون الانتخابات .
* في قانون 1967 كانت هذه اللجنة تتكون من رئيس .م.ش.ب. ومن شخصين من البلدية يعينهما الوالي . وهي لا تتضمن الحياد الكافي ، أنظر المادة 47 وما بعدها من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .
(3) المادة 19 من الأمر 97-07 .

-غير أنه أثناء التحضير لعملية الانتخاب وقبل بدأ عمليات التصويت تسبق هذه المرحلة عملية الحملة الانتخابية من قبل الأحزاب للقيام بشرح برامجهم والتشهير بمرشحيهم والقيام بالتجمعات والتظاهرات التي تصب في إطار حملتها الانتخابية والقيام بالمهرجانات الشعبية لتحسيس المواطنين بتوجهاتهم ، وذلك في مدة 21 يوم قبل الإقتراع وتنتهي قبل يومين من تاريخ الإقتراع ...

وفي هذه الفترة على الإدارة المحلية إلترام كامل الحياد والعمل على المساواة بين المترشحين ، وأن تعمل على تخصيص أماكن عمومية لنشر قوائم المترشحين واللافئات الخاصة بكل مترشح ، ولا تسمح باستعمال الممتلكات والوسائل التابعة للشخص المعنوي العام والمؤسسات والهيئات العمومية ، أو تسهيل الإجراءات لبعض المترشحين ، ومساندة ومساعدة البعض الآخر ماديا ومعنويا ... إلا أن هذا الوضع لم يتحقق على الإطلاق في أية عملية إنتخابية عملت الإدارة المحلية على تنظيمها وأبلغ دليل على ذلك ما حدث في الإنتخابات التشريعية والمحلية الأخيرة 1997 ، بل حتى أن بعض رؤساء مندوبيات التنفيذية وبعض الوزراء كانوا مترشحين في الإنتخابات ، وفي نفس الوقت يمارسون مهام تنفيذية وقيادية وعلى مستويات متعددة ، وتم إستعمال هياكل ووسائل الإدارة المحلية من قبل بعض المترشحين ، وتم تسخير عمال الهيئات المحلية لصالح أشخاص معينة ؛ وهو ما يتنافى ومبدأ الحياد الإداري .

ثانيا : عملية التصويت : إن دور الإدارة المحلية لا ينتهي بعملية التحضير للإقتراع وإنما يتواصل هذا الدور في عملية الإقتراع وهو يشكل مجال آخر لمدى حياد الهيئات المحلية ، ويجب أن نوضح قبل ذلك أن مكاتب التصويت على مستوى البلدية يحددها الوالي بقرار ، وعلى مستوى الولاية يحددها وزير الداخلية (1) وقد أستغل هذا الوضع من قبل الإدارة في الإنتخابات الأخيرة الخاصة بالتشريعات والمحليات لوضع وتحديد العديد من المكاتب المثقلة تفوق بكثير ما هو موجود في الواقع حتى تستطيع توجيه أصوات تلك المكاتب المثقلة لفائدة مترشحين معينين (حتى أنه في الإنتخابات الرئاسية الأخيرة لنفس الأسباب ولأسباب أخرى تم إنسحاب المترشحين الستة في هذه الإنتخابات نظرا لوجود دلائل وقرائن على عدم حياد عملية الانتخاب نظرا لعدم حياد الإدارة ، وإخيازها للمترشح عبد العزيز بوتفليقة) . والإقتراع يكون سري وشخصي لإضفاء الشفافية والحياد فيه ، ويجرى بواسطة أظرفة تقدمها الإدارة غير شفافة وعلى نموذج واحد في مكتب التصويت الذي يتكون من 5 أشخاص يعينون من قبل الوالي من بين الناخبين المنتخبين إلى إقليم الولاية من دون المترشحين أو أقاربهم حتى الدرجة الثانية أو المنتخبين ، مع حضور المترشحين أو ممثليهم لعملية الانتخاب ومراقبتها ولتأمين سيرها بكل شفافية ، في حين أن مكتب التصويت في السابق كان يرأسه عضو من المجلس.ش.ب. يعينه رئيس.م.ش.ب. ومن مساعدين(2) ويؤدي أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين اليمين القانوني على الإخلاص والحياد والتعهد على ضمان نزاهة العملية الانتخابية الذي لم تنص علي القوانين السابقة للإدارة المحلية (3).

(1) المادة 60 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية . والمادة 11 من الأمر 65-38 المتضمن قانون الولاية .

(2) المادة 39 و 40 من الأمر 97-07 المتضمن قانون الإنتخابات .

- المادة 63 و 64 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية . - وهي نفس الأحكام المطقة في الأمر 69-38 وقانون 1981 .

(3) المادة 41 من الأمر 97-07 .

-غير أنه أثناء التحضير لعملية الانتخاب وقبل بدأ عمليات التصويت تسبق هذه المرحلة عملية الحملة الانتخابية من قبل الأحزاب للقيام بشرح برامجهم والتشهير بمرشحيهم والقيام بالتجمعات والتظاهرات التي تصب في إطار حملتها الانتخابية والقيام بالمهرجانات الشعبية لتحسيس المواطنين بتوجهاتهم ، وذلك في مدة 21 يوم قبل الإقتراع وتنتهي قبل يومين من تاريخ الإقتراع ...

وفي هذه الفترة على الإدارة المحلية إلتزام كامل الحياد والعمل على المساواة بين المترشحين ، وأن تعمل على تخصيص أماكن عمومية لنشر قوائم المترشحين واللافئات الخاصة بكل مترشح ، ولا تسمح بإستعمال الممتلكات والوسائل التابعة للشخص المعنوي العام والمؤسسات والهيئات العمومية ، أو تسهيل الإجراءات لبعض المترشحين ، ومساندة ومساعدة البعض الآخر ماديا ومعنويا ... إلا أن هذا الوضع لم يتحقق على الإطلاق في أية عملية إنتخابية عملت الإدارة المحلية على تنظيمها وأبلغ دليل على ذلك ما حدث في الإنتخابات التشريعية والمحلية الأخيرة 1997 ، بل حتى أن بعض رؤساء المندوبيات التنفيذية وبعض الوزراء كانوا مترشحين في الإنتخابات ، وفي نفس الوقت يمارسون مهام تنفيذية وقيادية وعلى مستويات متعددة ، وتم إستعمال هياكل ووسائل الإدارة المحلية من قبل بعض المترشحين ، وتم تسخير عمال الهيئات المحلية لصالح أشخاص معينة ؛ وهو ما يتنافى ومبدأ الحياد الإداري .

ثانيا : عملية التصويت : إن دور الإدارة المحلية لا ينتهي بعملية التحضير للإقتراع وإنما يتواصل هذا الدور في عملية الإقتراع وهو يشكل مجال آخر لمدى حياد الهيئات المحلية ، ويجب أن نوضح قبل ذلك أن مكاتب التصويت على مستوى البلدية يحددها الوالي بقرار ، وعلى مستوى الولاية يحددها وزير الداخلية (1) وقد أستغل هذا الوضع من قبل الإدارة في الإنتخابات الأخيرة الخاصة بالتشريعات والمحليات لوضع وتحديد العديد من المكاتب المتنقلة تفوق بكثير ما هو موجود في الواقع حتى تستطيع توجيه أصوات تلك المكاتب المتنقلة لفائدة مترشحين معينين (حتى أنه في الإنتخابات الرئاسية الأخيرة لنفس الأسباب ولأسباب أخرى تم إنسحاب المترشحين الأربعة * نظرا لوجود دلائل وقرائن على عدم حياد عملية الانتخاب نظرا لعدم حياد الإدارة ، وإخيازها للمترشح عبد العزيز بوتفليقة) .

والإقتراع يكون سري وشخصي لإضفاء الشفافية والحياد فيه ، ويجرى بواسطة أطرفة تقدمها الإدارة غير شفافة وعلى نموذج واحد في مكتب التصويت الذي يتكون من 5 أشخاص يعينون من قبل الوالي من بين الناخبين المنتمين إلى إقليم الولاية من دون المترشحين أو أقاربهم حتى الدرجة الثانية أو المنتخبين ، مع حضور المترشحين أو ممثليهم لعملية الانتخاب ومراقبتها ولتأمين سيرها بكل شفافية ، في حين أن مكتب التصويت في السابق كان يرأسه عضو من المجلس ش.ب. يعينه رئيس م.ش.ب. ومن مساعدين (2) ويؤدي أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين اليمين القانوني على الإخلاص والحياد والتعهد على ضمان نزاهة العملية الانتخابية الذي لم تنص علي القوانين السابقة للإدارة المحلية (3).

(1) المادة 60 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية . والمادة 11 من الأمر 38- المتضمن قانون الولاية .

* المترشحين الأربعة المنسحبين هم : يوسف الخطيب ، مقداد سيفي ، حسين أيت أحمد ، طالب الإبراهيمي .

(2) المادة 39 و 40 من الأمر 97-07 المتضمن قانون الانتخابات .

- المادة 63 و 64 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية . - وهي نفس الأحكام المطبقة في الأمر 69-38 وقانون 1981 .

(3) المادة 41 من الأمر 97-07 .

-أما أثناء عملية التصويت فلا بد للإدارة أن تؤمن كافة وسائل وإجراءات التصويت الملائمة والتي يجب أن تتميز بشفافية وحياد وإبتعادها عن كافة وسائل الضغط والإكراه والقوة ، أو إستعمال السلاح وتحويل مجرى الإبتخاب بالضغط على الناخبين ، وتوجيههم للتصويت لصالح مترشح معين(1).

ثالثا : الإعلان عن النتائج : بعد إنتهاء عملية التصويت حسب ما هو محدد في القانون تبدأ عملية فرز الأصوات

والتي تكون علنية وبدون إنقطاع وداخل مكاتب التصويت ، ويتم تسجيل نتائج الفرز في محضر محرر ومكتوب بحبر لا يمحي يتضمن كل الملاحظات أو التحفظات بنسختين يوقعهما أعضاء مكتب التصويت ، ويصرح رئيس مكتب التصويت علنا بالنتائج ويتولى تعليقها في قاعة التصويت ... وأخيرا يسلم رئيس المكتب نسختي محضر الفرز والملفات للجنة الإبتخابية البلدية والتي لا يمكن لها بأي حال من الأحوال أن تغيير محاضر النتائج المسجلة والمستندات الملحقه بها ، هذه الأخيرة تتولى تحرير محضر الإحصاء البلدي للأصوات في كل المكاتب في نسختين وبحضور المترشحين أو ممثليهم والتوقيع عليها ، ويرسل إلى اللجنة الإبتخابية المختصة وهي اللجنة الإبتخابية الولائية ...

- وبالتالي فكل هذه العمليات التي سبقت الإشارة إليها والإجراءات التي حددها القانون وتشكيل هذه اللجان هو لتأمين سلامة العملية الإبتخابية ، بل يمكن للمترشحين أو ممثل عنهم مراقبة جميع مراحل عملية التصويت من فرز الأوراق وتعداد الأصوات في جميع القاعات التي تجرى فيها هذه العملية ، وأن يسجل في المحضر كل الملاحظات أو المنازعات المتعلقة بسير هذه العملية (2).

إلا أن هذا الوضع غير كافي لتحقيق حياد كامل من الإدارة ، بل على الأقل إنه لم يتحقق هذا الحياد وعرفت كل العمليات الإبتخابية في الجزائر تجاوزات كثيرة بداية من الحملة الإبتخابية إلى عملية التصويت وما يتخللها من تجاوزات وعملية الفرز وما يطبعها من تزوير وتغيير للمحاضر وصولا إلى الإعلان عن النتائج .

- لهذه الأسباب ولضمان أكبر لزهارة الإبتخابات ولتأمين حياد الإدارة ، كانت عملية الإبتخابات دائما محل رقابة من قبل لجنة مستقلة تعمل على تحقيق إجراءاتها في ظروف قانونية وتوجيه جميع مراحلها والإشراف بصفة عامة عليها ؛ فهذا الأمر 67-24 والأمر 69-38 ينص كل منهما على إنشاء لجنة إبتخابية عمالية تجتمع في مركز المجلس القضائي مكونة من أعضاء يفترض فيهم الحياد لأنهم من ينتمون إلى السلطة القضائية ، فوزير العدل يعين قاضيا من المجلس القضائي رئيسا لهذه اللجنة وقاضيين من المحاكم ، وهي تجمع نتائج الإقتراع من اللجنة الإبتخابية البلدية لجميع بلديات الولاية في غضون 24 ساعة وتعلن عن النتائج الإبتخابية ، وتتولى الفصل في النزاعات التي تحدث بمناسبة هذه الإبتخابات وتبت في كل الطلبات المرفوعة إليها فيما يخص مشروعية عمليات التصويت بمقررات غير قابلة لكل أنواع الطعن (3).

(1) المادة 65 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

- المادة 44 من الأمر 97-07 المتضمن قانون الإبتخابات .

(2) المادة 60 من الأمر 97-07 .

(3) المادة 84 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

- المادة 23 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية .

-أما بالنسبة للوضع بعد 1990 ونظرا للخصوصية التي أصبح يتميز بها بعد إعلان عن التعددية الحزبية والأحداث التي عرفتها الجزائر والتي أدت إلى إلغاء الانتخابات التشريعية لسنة 1990 والأحداث الدامية التي شهدتها البلاد وإعلان حالة الحصار ثم الطوارئ والمرحلة الإنتقالية التي مرت بها... كل تلك الأسباب دفعت السلطات الجزائرية بتفاديها إبتداء من سنة 1995 عند إجراء الانتخابات الرئاسية إلى غاية آخر إنتخابات عرفتھا ، بأن أنشأت في هذا الإطار و عبر الإنتخابات السابقة ثلاثة لجان مستقلة لمراقبة هذه العملية (1) واللجنة المستقلة لمراقبة الإنتخابات هي هيئة خاصة أوجدها الظرف السياسي الذي تمر به البلاد ، ومن هذا المنطلق فهي لن تحل محل المسؤوليات القانونية للإدارة في التنظيم الحيادي للإنتخابات ، ولن تحل محل المسؤوليات الوطنية في صلاحيات كل منها إزاء الإنتخابات سواء كان الأمر يتعلق بالمجلس الدستوري أو المؤسسة القضائية (2).

-ولهذه اللجنة ممثلين عن الأحزاب السياسية - وعن المترشحين الأحرار - وعن الشخصيات الوطنية - وعن منظمات حقوق الإنسان - وعن ممثلي الإدارة . وتشكل على مستوى اللجان المنظمة لمراقبة الإنتخابات لجان على المستوى المحلي وكانت هذه اللجان المحلية تتشكل في ظل مرسوم 95-269 ومرسوم 97-58 من ممثل عن كل مترشح وممثل عن الإدارة معين من قبل الوالي فقط ؛ في حين أن اللجان المحلية لمراقبة الإنتخابات الرئاسية الأخيرة كانت مشكلة بنفس الشروط وكيفيات التمثيل في اللجنة الوطنية .

ويبدأ دورها من بداية التحضير للإنتخابات من قبل الإدارة وأثناء عملية التصويت والفرز وإلى غاية تقديمها التقرير النهائي لرئيس الجمهورية ، وهي هيئة مؤقتة ذات فروع محلية تتمتع بصلاحيات مدي قانونية سير العملية الإنتخابية من يوم تنصيبها إلى الإعلان الرسمي عن النتائج ، وذلك من خلال المراقبة الميدانية الفعلية بما يضمن إحترام القانون ويحقق نزاهة الإنتخابات ويجسد حياد الإدارة في ظل إحترام الدستور وقوانين الجمهورية ؛ ولكن هل استطاعت كل هذه اللجان الإنتخابية وكذلك القوانين المنظمة للإنتخابات تجسيد مبدأ حياد الإدارة المحلية في الإنتخابات ؟ .

-إن كل القوانين التنظيمية الصادرة في هذا الإطار كقانون الإنتخابات والنصوص المنشأة للجان المستقلة وكل التعليمات الصادرة من طرف السلطات العليا في البلاد ، وكل التشريعات الخاصة بتنظيم الإدارة المحلية (1967-1969-1981-1990) لم تجسد وتضمن الحياد لا قانونيا وفعليا ، والسبب في ذلك يعود أولا لأسباب قانونية تتعلق بالمعالجة القانونية وفي تناول الأحكام التي تعالج تنظيم هذه العملية على مستوى التشريعات المحلية ، ولا حتى على مستوى القانون العضوي الخاص بقانون الإنتخابات أو اللجان الوطنية المستقلة... بحيث لو كانت هناك نصوص وأحكام قانونية واضحة وقوية في قانون البلدية والولاية لما إحتاج الأمر إلى تكوين هذه اللجان المستقلة لمراقبة الإنتخابات .

ويرجع الأمر لأسباب موضوعية تتعلق بتشكيلة ووظائف اللجان المستقلة لمراقبة الإنتخابات وبالوسائل الممنوحة لها حيث تعتبر غير كافية وغير منطقية بالمقارنة مع الدور والمهام الملقاة على عاتقها - وأبلغ دليل على ذلك هو فشلها في تجسيد وتحقيق مبدأ حياد الإدارة على المستوى المحلي في العمليات الإنتخابية الأخيرة التي عرفتھا الجزائر .

(1) اللجنة الأولى أنشأت بمقتضى المرسوم 95-269 لمراقبة الإنتخابات الرئاسية ، واللجنة الثانية أنشأت بمقتضى مرسوم 97-58 لمراقبة الإنتخابات المحلية

واللجنة الثالثة أنشأت بمقتضى المرسوم 99-01 لمراقبة الإنتخابات الرئاسية .

(2) أنظر البيان المتعلق بالإنتخابات الرئاسية الصادر بتاريخ 18 أوت 1995 .

الفرع الثالث : حياد الإدارة المحلية في إبرام العقود الإدارية (التعاقد) :

- إن مبدأ الحياد يمتد ليشمل كل نشاطات الإدارة ويصغ على تصرفاتها وعلاقتها مع الجمهور طابع الحياد وأولوية المصلحة العامة ، لذا فعلى الإدارة المحلية عند التعاقد وإبرامها مختلف العقود إتباع الإجراءات التي حددها القانون... - على أننا لا نتطرق إلى تبيان كيفية إبرام العقود الإدارية وتنفيذها ، بل نتطرق إلى كل ما يرمز إلى حيادها من خلال إختيار المتعاقد معها(نقطة1) ومن خلال إحترامها للمبادئ والأسس التي يقوم عليها نظام المناقصة والمزايدة العامة(نقطة2)

أولا : إختيار المتعاقد مع الإدارة :

- كل النصوص التشريعية المتعلقة بالإدارة المحلية تعرضت إلى موضوع قيام الجماعات المحلية بالتعاقد وقد حددت بذلك وسائل التعاقد وطرق القيام بإبرام العقود الإدارية ، ولكن هل إتبع تلك التشريعات ما سلكه معظم القوانين والتشريعات المقارنة في تحديد طرق ووسائل وكيفيات إختيار المتعاقد مع الإدارة في : طريق المناقصات والمزايدات العامة وطريق التراضي ؟ - إن مراعاة المحافظة على تحقيق التوفيق والإنسجام بين الإعتبارات المالية للإدارة والإعتبارات الفنية وإعتبارات العدالة في حماية الحقوق وحرية الأفراد من أي تعسف ، أو إساءة إستعمال السلطة الإدارية يرتبط بتحديد طرق وأشكال وإجراءات محددة لإختيار الطرف المتعاقد مع الإدارة المحلية.

- وأول نص على المستوى المحلي تطرق إلى قيام الإدارة المحلية بالتعاقد هو قانون البلدية 1967 في عدة مواد تشير إلى ذلك صراحة وأخرى تتضمن بعض آثار تطبيق هذا المبدأ ، فهناك مواد تشير إلى هذا النشاط التعاقدى على مستوى البلدية بأن جعلت هذه المسؤولية تقع على عاتق رئيس.م.ش.ب. الذي يبرمها بإسمه بعد مداولة من المجلس ، وهذه المداولات الخاصة بالتعاقد تخضع للرقابة من السلطة الوصية التي تمارس عليها حق المصادقة الصريحة ، وهي نفس الأحكام التي جاء بها قانون الولاية 1969 في هذا الجانب(1) كما أن هناك إشارة أخرى لقيام رئيس.م.ش.ب. بإبرام الصفقات العمومية أو القيام بإنابة هذا الإختصاص دون أن تتطرق المادة إلى تحديد شروط الإنابة والأطراف التي يمكن إنابتهم للقيام بهذا التصرف(2).

- أما المواد التي تتضمن صراحة هذه الطرق للتعاقد بعدها في الفصل الثاني تحت عنوان المناقصات والمزايدات * والتي حدد فيها المشرع الجزائري طرق التعاقد للإدارة المحلية وحصر بعض المجالات التي يجب أن تتم بأسلوب المناقصة ؛ وهي المتعلقة بصفقات الأشغال والنقل أو التوريدات للبلديات ونقابات البلديات والمؤسسات البلدية مع مراعاة الإستثناءات المنصوص عليها في القوانين(3) ومع ذلك فالمشرع الجزائري أعطى مجالا ومنتسعا كبيرا للهيئات المحلية للجوء إلى أسلوب آخر ، أقل ضمانا للحياد والشفافية والمساواة وفيه سلطة واسعة للإدارة قد تتعسف في إستعمال هذا الحق وعدم تجسيدها لإعتبارات العدالة والمساواة ، ولالإعتبارات القانونية والفنية والمالية في إختيار المتعاقد معها .

(1) المادة 104 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية . - والمادة 50 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية .

(2) المادة 126 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

* نجد أن المشرع في القانون البلدي تطرق إلى المناقصة والمزايدة والصفقات ولا نفهم إن كان يقصد طريق التعاقد بجانب المزايدة والمناقصة ، أم أنه كان يقصد الممارسة الحرة (التراضي) وحسب رأبي فالمشرع كان يقصد هذا الإجراء الأخير إلى جانب الإجرائين السابقين ...

(3) المادة 191 من الأمر 67-24 المتضمن قانون الولاية .

- بحيث يمكن للهيئات المحلية من عقد الصفقات العمومية بدون مناقصة في سبعة حالات (1) بأسلوب التراضي أو الممارسة الحرة بالرغم من أن المشرع لم يستعمل مصطلح التراضي ، ووسع من اللجوء إلى هذه الإجراءات في حالة أخرى وهي الحالة التي لا تسفر فيها المناقصة أو المزايدة الأولى عن أي عرض أو لم ينجم عنها إلا عروض غير مقبولة ، فيجوز للإدارة البلدية عقد الصفقة بالتراضي ، أو أن تلجأ إن شاءت إلى محاولة أخرى لإجراء مناقصة أو مزايدة تتضمن مراجعة الأسعار وبنود دفتر الشروط .

- أما فيما يتعلق بميثاق وكيفية التعاقد ، ومدى تجسيد الحياد في هذا الإجراء الذي يقوم به رئيس م.ش.ب. ؟
نلاحظ أن القانون البلدي 1967 لإضفاء نوع من الحياد على هذا النشاط الإداري أجاز للمجلس الشعبي البلدي أن يعين نائين بلديين لمساعدة الرئيس عند إجراء أية مناقصة أو مزايدة عمومية ، وهو نفس الحق الذي يملكه المجلس عند قيام أية مؤسسة عمومية بلدية بالتعاقد فيقوم بتعيين منتخبين من المجلس لمساعدة المؤسسة المحلية في التعاقد (2) لكن لمراقبة الشروط الواجب توافرها في المتقدم للمناقصة يجب الرجوع إلى التنظيم الجاري به العمل وهو قانون الصفقات العمومية .
إذن فقانون 1967 إتبع معظم القوانين والتشريعات المقارنة في تحديد طرق ووسائل وكيفية إختيار المتعاقد مع الإدارة عن طريق المناقصة والمزايدة العامة - وطريق التراضي الحر ، إلا أنه حدد للهيئات حالات اللجوء إلى الأسلوب الأول وأعطى حرية ومجال أوسع للجوء إلى الأسلوب الثاني وجعل منه الأسلوب الأول والأفضل في إختيار الإدارة المحلية للطرف الراغب في التعاقد معها - وهو يخضع لمبدأ حرية الإدارة في إختيار المتعاقد معها على عكس طريق المناقصات والمزايدات الذي يؤدي إلى تقييد حرية الإدارة في هذا المجال ؛ ومن هنا يغيب الحياد الكلي والمفروض في الإدارة المحلية والمساواة التامة بين المتعاملين ، وتغيب في الإطار إعتبرات العدالة والإعتبرات المالية والفنية والقانونية ، لتحل محلها إعتبرات أخرى رغم أن القانون نص على مراقبة المجلس.ش.ب. عن طريق العضوين المساعدين في التعاقد ، وكذا المراقبة من السلطة الوصية عن طريق المصادقة على المحضر المتضمن موضوع الصفقة .

- أما معالجة قانون 69-38 لقيام الولاية بالتعاقد ومدى تجسيده لطرق التعاقد المتبعة في كل النظم القانونية وحياد الإدارة المحلية في هذا المضمون فهي معالجة ناقصة إن لم نقل أنها تكاد تكون منعدمة ، فماعدنا نص المادة 50 والتي تجعل من إلتزام إبرام المناقصات والمزايدات من مسؤوليات الوالي ، ونص المادة 60 التي نستشف منها فكرة الحياد الإداري والتي تجعل من المداولات التي تم أعضاء المجلس.ش.و. بصفتهم الشخصية أو كوكلاء ويشتركون فيها قابلة للإلغاء لضمان حياد المجلس في عمله ومهامه ، ومن بينها عملية التعاقد .

(1) أنظر المادة 192 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية والتي حددت حالات اللجوء إلى أسلوب التراضي فيما يلي : الأشياء التي يكون صنعها خاصا بمصنع واحد- المصنوعات والأشياء الفنية والدقيقة - الإستغلالات والمصنوعات واللوازم التي لا تعد إلا للتجربة - المواد والمواد الغذائية نظرا لطبيعتها الخصوصية

التزويدات والنقل أو الأشغال في حالة الإستعمال - التزويدات والأشغال التي يتحتم على الإدارة تنفيذها مكان المناقصين المتخلفين وعلى مسؤوليتهم.

(2) المواد من 193 و 194 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .

- وحتى قانون 81-02 وقانون 81-09 الذي يعدل كل منهما على التوالي الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية والأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية ، لم يضاف أي جديد لا على مستوى المعالجة القانونية لموضوع تعاقد الإدارة المحلية وإختيار المتعاقد معها ، ولا على مستوى حياد الإدارة المحلية للقيام بهذا النشاط الإداري ، والإضافة الوحيدة تكمن في علانية المناقصات والمزايدات العامة ، ومنح كل من القابض البلدي الذي يحضر المناقصة صوت إستشاري ونفس الشيء بالنسبة لقابض المؤسسة الذي منح صوت إستشاري في جميع المناقصات التي تقوم المؤسسة التابع لها بالقيام بها (1).

- فإذا كان هذا هو الوضع في المراحل السابقة في التشريعات المنظمة للإدارة المحلية ، فما هو الوضع الحالي لتعاقد الهيئات المحلية ؟ وما مدى تجسيد الحياد فيما يخص إختيارها للمتعاقد معها ؟.

نتطلق في الإجابة عن هذا السؤال بحكم مفاده أنه في ظل التشريعات الجديدة لتنظيم الإدارة المحلية هناك تطور في معالجة حياد الإدارة المحلية في تعاقدتها من عدة أوجه ، إذ أنه بالمقارنة مع الأوضاع السابقة نلاحظ توسع وتحسن في تناول هذا الموضوع ، وحتى وإن كان هذا التطور غير كامل وتظل الإدارة تتمتع بسلطة كبيرة في إختيار المتعاقد معها ...

- أما على مستوى المعالجة القانونية لهذا الموضوع فقد أفرد له قانون 90-08 الخاص بالبلدية أحكاما تنظم هذه العملية في الفرع الثالث بعنوان المناقصات والمزايدات والتي أحالت تنظيم الصفقات العمومية الخاصة بالأشغال والخدمات والتوريد للبلدية والمؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الإداري إلى التشريع والتنظيم الخاص بالصفقات العمومية (2). وأبقت على المواد التي جاءت في القوانين السابقة والتي تخص مندوبان البلديان اللذان يعينهما المجلس .ش.ب. لمساعدة رئيس البلدية والمؤسسات العمومية البلدية في إبرام الصفقات ، وأبقت كذلك على الصوت الإستشاري للقابض البلدي الذي يحضر جميع المناقصات (3) وإحتفظ بالنظام الخاص بمصادقة السلطة الوصية على المداولات التي تتعلق بالمناقصات والمزايدات التي ترميها البلدية (4) وهو تقريبا نفس الإجراء الذي نص عليه قانون 90-09 بإستثناء بعض الفروق والتي تتمثل أساسا في أنه يتولى إبرام الصفقة العمومية موظف يساعده ثلاثة أعضاء منتخبين يعينهم المجلس .ش.و. وبحضور القابض البلدي والذي له صوت إستشاري (في قانون البلدية رئيس .م.ش.ب. هو الذي يقوم بالتعاقد ويساعده عضوان منتخبان) وقد جعل قانون 90-09 نفس عدد الأعضاء لمساعدة المؤسسة الولائية على التعاقد أي على ثلاثة أعضاء بأصوات تقريرية والحاسب المعين بصوت إستشاري (5).

- وقد حاول كل من قانون 90-08 وقانون 90-09 إدخال نوع من الحياد في إختيار الإدارة المحلية للمتعاقد معها بأن جعلها حياد الهيئات المحلية بيميز الكثير من تصرفاتها ومداواتها ، خاصة تلك المداولات التي يشارك في إتخاذها أعضاء لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة بصفقتهم الشخصية أو كوكلاء عنها ، فهذه الأعمال التي شاركوا فيها وإتخذوا القرار بشأنها تصبح محل بطلان من قبل الوالي بالنسبة لمداولات المجلس .ش.ب. ومن قبل وزير الداخلية لمداولات المجلس .ش.و.

(1) المادة 193 و 194 من قانون 81-09 المتعلق بالبلدية .

(2) المادة 117 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(3) المادة 18 و 19 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(4) المادة 120 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(5) المادة 113 و 114 و 115 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

- وهذا الإلغاء يمس كل تلك المداولات التي تنطبق عليها الأحكام السابقة بما فيها المداولات التي تتعلق بتعاقد الجماعات المحلية (1) وأضاف قانون 90-08 حالة أخرى لحياد الإدارة المحلية في إبرام العقود بأن نص على أنه في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس.ش.ب. مع مصالح البلدية يلجأ المجلس الشعبي البلدي إلى تعيين أحد أعضائه لتمثيل البلدية في إبرام العقود الإدارية(2) من أجل ضمان حياد الهيئة التداولية ، والمحافظة على نزاهتها في العمل والقيام بالتعاقد .

وبالتالي فقانون 90-08 سلك مسلك التشريعات المقارنة وحدد طرق وأساليب وإجراءات إختيار التعاقد مع البلدية في أسلوبين وهما : أسلوب المناقصة والمزايدة العامة -أسلوب التراضي ، حتى وإن لم نجد في هذا القانون هذا التوضيح لكنه أحال إلى الأمر 67-90 المتضمن لقانون الصفقات العمومية في إختيار التعاقد مع الإدارة المحلية وهذا الأخير يأخذ بمبادئ الأسلوبين في التعاقد (3).

-وقد جاءت بعد الأمر 67-90 عدة نصوص تنظيمية أولها المرسوم التنفيذي 91-434 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ثم المرسوم التنفيذي 96-54 الذي يعدل ويتمم المرسوم السابق وأخيرا المرسوم التنفيذي 98-87 ، والتي جاءت كلها على أن أسلوب التعاقد يكمن في طريقتين أو أسلوبين: إجراء المناقصة والمزايدة العامة -إجراء التراضي (4) وحددت المراسيم السابقة الحالات الإستثنائية التي يمكن اللجوء فيها لأسلوب التراضي البسيط * وهي الحالات التي تتميز بأنها الأكثر نفعاً ولاسيما في المجالات التالية (حالة عدم إمكانية تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل وحيد - عندما يتضح أن الدعوة إلى المنافسة غير مجدية - حالات الإستعجال الملح والمعلل بخاطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار - حالة التمويل المستعجل حالة عدم إمكانية توفير الخدمات إلا على يد متعامل وحيد بسبب رابطة التكنولوجيا المتطورة) ، وبالتالي وبالمقارنة مع ما جاء في الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية نلاحظ تقلص حالات اللجوء إلى أسلوب التراضي ، وأصبح إجراء إستثنائي يؤخذ به في حالات الإستعجال الملح وعلى وجه الحصر ، بعد أن كان هو الأسلوب والقاعدة العامة وحلت محله المناقصة والمزايدة كإجراء عام وأساسي .

- كما أن تعليق المداولات في المكان المخصص لإعلام المواطنين ، وحق كل شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر المداولات والقرارات المتخذة من الهيئات المحلية يمثل ضمان غير مستغل من قبل المواطن في الرقابة على أعمالها ويحقق إذا نظم هذا الحق نوع من الشفافية في تصرفاتها، الشيء الذي يدفع الإدارة إلى إلتزام الحياد والنزاهة والعدل في إختيار التعاقد معها لأنه يمكن للمواطن مطالبة الجهة القضائية المختصة بإلغاء المداولة التي تشكل خرقاً للحياد الإداري.

(1) المادة 52 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية . والمادة 42 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(2) المادة 66 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

(3) المادة 2 و 3 و 32 و 42 و 60 من الأمر 67-90 مؤرخ في 17/07/1967 المتعلق بالصفقات العمومية . ج.ر. رقم 52 .

(4) المادة 22 من المرسوم التنفيذي 91-434 مؤرخ في 09/11/1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية . ج.ر. رقم 57 .

-المادة 22 من المرسوم التنفيذي 96-54 مؤرخ في 22/01/1996 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-434 . ج.ر. رقم 6. وهي نفس المادة في المرسوم

التنفيذي 98-87 مؤرخ في 07/03/1998 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 91-434 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية . ج.ر. رقم 13 .

* - توجد أنواع أخرى للتعاقد بأسلوب التراضي: في الأمر 67-90 في المادة 62 و 63 : الممارسة الحرة بناء على فواتير - الممارسة الحرة بناء على مذكرات

- أما المراسيم الثلاثة الأخيرة فقد حددت نوعين لأسلوب التراضي في المادة 24 من كل مرسوم وهما : التراضي البسيط - التراضي بعد الإستشارة .

ثانيا : المبادئ والأسس التي يقوم عليها نظام المناقصات والمزايدات العامة :

- يظهر الجانب الثاني من مبدأ حياد الإدارة المحلية في إحترامها للمبادئ والأسس التي يقوم عليها نظام التعاقد ، والذي يتمثل في ثلاثة مبادئ أساسية :

(1)- مبدأ العلانية : وهو أول مبدأ يقوم عليه نظام المناقصات والمزايدات العامة وأول خطوة لتحسيد الحياد الإداري لذا يجب إحترامه وتطبيقه في جميع وكافة مراحل التعاقد ... ويتطلب تطبيقه الإعلان مقدما عن تاريخ ومكان إجراء عملية المناقصة والمزايدة العامة ، وعضمون وشروط العرض بطريقة تكفل علم جميع المهتمين بالتعاقد بموضوعها حتى يتسنى لهم إمكانية تقديم عطاءهم في الوقت والشكل المطلوب ، لذا يجب الإعلان عن الصفقة بكافة وسائل الإعلام من صحافة وإعلانات حائطية ووسائل الإشهار الأخرى مثل لصق الإعلانات في الأماكن التي يتردد عليها العموم كثيرا ، وذلك في أجل عشرين يوما من التاريخ المحدد لإستلام العروض (1).

(2)- مبدأ المنافسة العامة والحررة : ويقضي هذا المبدأ بإفساح المجال إلى جميع الأفراد والأشخاص الذين يهمهم أمر الصفقة والذين تتحقق وتنطبق عليهم الشروط التي وضعها القانون ، مع إفساح المجال لأفضل العروض مع أقل الأسعار وللأصناف الممتازة ...

- ويساعد على قيام وتحقيق مبدأ المنافسة الحررة هذا ؛ مبدأ علانية المناقصات والمزايدات العامة وهو ما أكدته المادة 3 من الأمر 67-90 الخاص بالصفقات العمومية " ترم الصفقات العمومية بصفة عامة بعد نداء إلى المنافسة ... " ويقضي هذا المبدأ فسح المجال للتعاقد لأفضل عرض والذي يحقق أفضل الشروط المالية والفنية والقانونية ، ويراعي هذا المبدأ في إختيار التعاقد مع الإدارة العرض المقدم الذي يحافظ على الضمانات التقنية والمالية والسعر والكيف وآجال التنفيذ - التكامل مع الإقتصاد الوطني - شروط التموين التي تمنحها المؤسسات الأجنبية - الضمانات التجارية وشروط دعم المنتوجات(الخدمة بعد البيع ، الصيانة ، والتكوين) (2).

(1)أنظر المادة 194 من قانون 81-09 المتضمن القانون البلدي ، والمادة 118 من قانون 90-08 المتضمن قانون البلدية ، والتي تنص على علانية إجراء المناقصة. المادة 33 من الأمر 67-90 المتضمن قانون الصفقات العمومية والتي تنص على المبدأ العام الخاص بعلانية المناقصات والمزايدات ...
المادة 34 من الأمر 67-90 والتي تنص على أنه يتضمن الإعلان عن المناقصة ما يلي : موضوع الصفقة-مكان الإطلاع على دفتر الشروط-المكان والتاريخ المحددين لإستلام التعهدات-السلطة المكلفة بإجراء المناقصة-المكان المحدد للمناقصة وكذلك اليوم والساعة .
(2) المادة 49 من المرسوم التنفيذي 91-434 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية .

- 3- مبدأ المساواة بين المتنافسين : وهو يشكل جوهر المبادئ والإجراءات والقيود التي تفرض على الإدارة المحلية في إبرام مختلف العقود وهو الضمان الوحيد لتجسيد الحياد ؛ ذلك أن هذا المبدأ يقضي بأن يعامل جميع المشتركين في العرض معاملة متساوية قانونا وفعلا ، فلا يعمل على تفضيل متعامل على حساب آخر فلا يجوز مثلا قبول طلب أو عطاء للمتزم بدون تأمين أو كفالة ، في حين يلزم الباقون بإرفاق طلباتهم بتأمين (1).
- كما أنه طبقا لهذا المبدأ ولسرية ملف المناقصة لا يجوز السماح لأحد المتنافسين الإطلاع على ملف المناقصة دون بقية المتنافسين ، كما أنه لا يجوز للإدارة المحلية أن تقوم بمفاوضات أو مساومات مع المتقدمين للعرض في أي أمر من الأمور التي تتعلق بالمناقصة أو بشروط التعاقد (2).
- كل تلك الشروط والإجراءات والمبادئ التي تحكم إبرام الإدارة المحلية لعقودها خاصة إجراءات إختيار الطرف المتعاقد مع وإجراءات العلانية والشفافية والإشهار والمنافسة - من شأنها أن تضفي نوع من الحياد من قبل الإدارة وتحقق نوع من المساواة بين المتنافسين ، وتحد من تعسف وإساءة إستعمال الإدارة لحقها في التعاقد - بالرغم من عدم تحقيقها بصفة كاملة وعدم ضماها نسبة كبيرة حياد الإدارة .

(1) المادة 77 من الأمر 67-90 المتضمن قانون الصفقات العمومية تقضي بإلزام كل صاحب صفقة بتقديم كفالة ...

المادة 82 من نفس الأمر 67-90 .

المادة 42 من مرسوم 91-434 : يجب أن يحتوي الإعلان عن المناقصة على ... والإلزامية الكفالة عند الإقتضاء ...

(2) د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري ، المرجع السابق ، ص: 205 .

المبحث الثالث : الآفاق والأوضاع المستقبلية للإدارة المحلية في الجزائر :

-سنحاول في هذا المبحث إعطاء نظرات وتقدم إقتراحات في إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ، وهي محاولة تعكس تصور جديد للإدارة المحلية قد يمثل خطوة أولى في إطار إصلاح عام لها يقوم به كل المختصين والقانونيين والسياسيين وتشارك فيه كل القوى الحية في البلاد لوضع " نظام أمثل للإدارة المحلية في الجزائر " وتصور آخر لها إنطلاقا من إصلاح مبادئها وأهدافها ونمط تنظيمها ، وصولا إلى مناهج عملها وطرق تسييرها .

المطلب الأول : ربط إصلاح الإدارة المحلية بالبيئة التي توجد بها :

الفرع الأول : المؤثرات البيئية والعلاقات الإنسانية وتأثيرهما على إصلاح الإدارة المحلية :

-إن نظام الإدارة المحلية لا يتحدد وفق النظام الإداري الموضوع فقط بإعتباره نظام فرعي في النظام الإداري في الدولة ولكنه يتحدد كذلك على ضوء العلاقات البيئية المباشرة بين الإدارة المحلية والنظام البيئي (الإجتماعي -السياسي و الإقتصادي) والذي له دور فعال في تحديد معالمها ، ومن هنا فكلما كان نظام الإدارة المحلية مقاما على دعائم تفهم الظروف الإيكولوجية لها كلما كانت فرص النجاح كبيرة أمامها ، والعكس صحيح إذ كلما تجاهلت الحكومة تلك الظروف عند تصميم نظام الإدارة المحلية كلما أدى ذلك إلى تعثر ذلك النظام وتعرضه إلى أزمات كبيرة (1).

وبالتالي فعلى أي إصلاح للإدارة المحلية الأخذ بعين الإعتبار أولا: البيئة التي يعيش فيها ذلك النظام لأن مجرد وضع قوانين وتشريعات وإستيراد أو إقتباس وترجمة قوانين ثم تطبيقها على الإدارة المحلية في الجزائر سيكون مصيرها الفشل والتدهور لأنها لم تراعي ولم تأخذ بعين الإعتبار الأوضاع الإجتماعية و الإقتصادية والثقافية والعادات والتقاليد...بل أكثر من ذلك فتلك القوانين تتناقض مع الأوضاع السابقة ؛ وكمثال على ذلك القوانين الإستعمارية التي إمتد العمل بها بعد الإستقلال مباشرة نتيجة الأوضاع التي عرفتها الجزائر كانت تتناقض مع كل ما يرمز للجزائر وبالتالي فقد كان من المستحيل أن يستمر تطبيقها في الجزائر ، وكمثال آخر عن هذا الوضع هو معاناة دولة الهند معاناة كبيرة نتيجة شيوع الثقافة المعادية للتطور نحو الإدارة المحلية عند تشغيل نظامها اللامركزي ... (2) ومن هنا فكل قانون حتى ينجح ويستمر لا يبدأ أن يزرع في البيئة التي تلائمها ، وتضمن له العيش والإستمرار (مثل النبات لا يمكن زرعه في تربة غير تربته ، ولا في جو غير جوه لأنه سوف يذبل ويموت) .

-إلى جانب أهمية الأخذ والإهتمام بالإعتبارات والعلاقات الإنسانية والسلوكية على أساس أن نظام الإدارة المحلية تنظيم إداري يتأثر ويؤثر في العلاقات السلوكية ، بل أن التنظيم الإداري هو سلوك إنساني وأخلاقي يراعي توجهات الأفراد وطبائعهم وخصائصهم وحاجاتهم الجماعية بل أن بعض الفقهاء يجعلون السلوك الإنساني هو الموجه والمحدد لكل تنظيم وكل نظام ، وهو الذي يضمن نجاعة وكفاءة كل عملية إصلاح أو تخطيط ورقابة * .

(1) د. أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية ، المرجع السابق ، ص: 46 .

(2) د. أحمد رشيد ، المرجع السابق ، ص: 49 .

* أنظر في هذا الصدد دراستنا في الفصل الأول حول أهمية العلاقات الإنسانية والسلوكية في تحديد كفاءة وفعالية التنظيم الإداري وتحديد نمط وأسلوب التنظيم .

-إذن فلا بد من الإبتعاد عن الصياغات والحلول الجاهزة والتراكيب القانونية الأجنبية والأخذ بعين الإعتبار التراث العربي الإسلامي في المجال القانوني والقواعد التي تكون جديرة في المشروع الحضاري المعاصر ، ونستطيع معها بناء دولة القانون وإرساء قواعد وطنية أصيلة تأخذ بالحسبان الخصوصية الوطنية والقومية والدينية والسلوكية السائدة في الجزائر ، على أن تكون مسترشدة بخصوصيات القواعد القانونية للمجتمع الإنساني المعاصر وللدول المتطورة في المجال القانوني .

-ونختتم طلبنا هذا فيما يخص الأخذ والإهتمام بهذا المبدأ في أي إصلاح للإدارة المحلية بالقول : " تعكس الإدارة المحلية في دولة ما -شأن أي جانب آخر من نظامها الإداري - الظروف التاريخية والأوضاع السياسية و الإق و الإج السائدة فيها ، لذلك يجب أن تعنى دراسة الإدارة المحلية بتفحص دقيق وشامل لهذه الظروف والأوضاع ، ولا يكفي الوقوف عند ظاهر النصوص التشريعية وهو ما نرى معه حتمية إلتزام أسلوب البحث البيئي(الإيكولوجي) في دراسة الإدارة المحلية ... " (1)

الفرع الثاني : الأوضاع والحاجات المحلية :

-يعتبر من أركان نظام الإدارة المحلية أو اللامركزية هو وجود مصالح محلية متميزة وخاصة بالإقليم ، وذلك على أساس إختلاف الأقاليم في الدولة الواحدة بل وحتى داخل الإقليم الواحد ؛ لهذا جاء نظام الإدارة المحلية لتولي هذه المصالح المحلية وترقيتها والإهتمام بها وتمكين المواطنين من ممارستها وتسييرها بأنفسهم ... إلا أن عند وضع نظام الإدارة المحلية لا بد من مراعاة هذا المبدأ والأخذ بعين الإعتبار وبصفة جدية الحاجات المحلية من جهة ، ومن جهة أخرى مراعاة الأوضاع المحلية. فنظام الإدارة المحلية من أجل تحقيق - الزيادة في الكفاءة والفعالية في نشاطها ، ومن أجل جعل المواطنين يبذلون المزيد من الجهد لتحقيقها وإحترامها - لا بد أن تكون المشروعات المنفذة والسياسات المتخذة محققة لأمال وأهداف تلك الجماهير الأمر الذي سوف يشعرهم بمزيد من المشاركة والرقابة على تلك السياسات والأعمال ، الشيء الذي ينتج عنه السهولة في تحصيل الموارد المحلية وتطوير نظام الإدارة المحلية(2).

-كل ذلك يتطلب تحديد وضبط الحاجات المحلية بدرجة دقيقة وواضحة ، ويترتب عليه وضع أحكام قانونية تراعي الأوضاع المحلية ودراسة الأحوال التي توجد عليها المجموعة المحلية حتى تتماشى هذه الأحكام وتنسجم مع راهنية التغيرات في مجال التنظيم الإداري ، وتنسجم وحالية الإدارة المحلية والأوضاع المحلية بإعتبار أن التنظيم الإداري هو عملية مرنة ومستمرة وتشكل عملية إعادة التنظيم أو كما تسمى التطوير التنظيمي الإداري - الوجه الثاني لعملية التنظيم الإداري الذي يتغير ويتطور بتغير وتطور الأوضاع والظروف ...

وبالتالي فمراعاة الأوضاع والحاجات المحلية مفتاح النجاح في إصلاح الإدارة المحلية ، لأن بناء جهاز إداري جديد وسليم تتحدد فيه الإختصاصات على وجه بين وقابل للتوجيه والرقابة ، لا بد أن يكون مستعد للإستجابة لحاجات الشعب ولتقديره وإرشاده ... وهي كلها عوامل النجاح في أي خطة (3).

(1) د.حمدي أمين عبد الهادي ، الإدارة المحلية في الجمهورية العراقية ، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر - 1967 ، ص: 10 .

(2) مقال للدكتور عبد الخالق فاروق ، مجلة الإدارة ، مصر ، العدد الأول ، المجلد 24 ، سنة 1991 .

(3) د. فتحي رضوان ، نظرات في إصلاح الإدارة الحكومية ، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر ، القاهرة - 1967 ، ص: 92 .

المطلب الثاني : اللامركزية للجماعات المحلية لتحقيق أكثر فعالية في التسيير الإداري :

الفرع الأول : على مستوى المفهوم :

-لما كان علاج الإدارة المحلية كعلاج أي مرض يحتاج إلى معرفة الحقائق المادية المتصلة بها من حيث الظروف الإجتماعية والسياسية التي شكلتها وخلقت سماتها وصفاتها وخصائصها ؛ من حيث الوقوف الكامل على عناصر تكوينها أي القوانين واللوائح التي خلقتها ووزعت إختصاصاتها ، وكيفية معالجة هذه القوانين والمواثيق لفكرة الإدارة المحلية لأنها تعتبر الضمان الأول والأخير لها .

-وبالتالي فأول ضمان للجماعات المحلية هو القانون الذي يحدد مكانة ووضعيتها وملامح الإدارة المحلية ، فإذا كان القانون الأسمى والأعلى في تدرج القوانين وهو الدستور يتناول موضوع الإدارة المحلية بأكثر جدية وتفصيلا وإعترافا بها ، فإن القوانين الأخرى خاصة تلك المنظمة للإدارة المحلية تدرج في هذا الإطار وتأتي ضمن هذا السياق العام لتقوية اللامركزية فالإطار العام للإصلاح المحلي يكون إنطلاقا من القانون الأسمى وهو الدستور ؛ وذلك بإعطاء تعريف ومفهوم واضح للإدارة المحلية يزيل كل غموض في مكائنها وتنظيمها القانوني ، وبأن تخصص لها أحكام ونصوص على مستوى الدستور لتدعيم سلطات المجموعات المحلية في مباشرة جميع المسائل المتصلة بها ، وحتى تستمد هذه المجالس إختصاصاتها من الدستور مباشرة بإعتبار أن هذا الأسلوب يتيح للجماعات المحلية المرونة الكاملة لمباشرة إختصاصاتها ، كما يقلل من فرص التدخل في شؤونها من جانب السلطة المركزية (1) ونقترح بالموازاة مع ذلك عند التطرق إلى اللامركزية إستعمال مصطلح المجموعات المحلية بدل المجموعات الإقليمية لأن المصطلح الأخير فيه أكثر مركزية وتبعية ، ويجعل كل من البلدية والولاية مقاطعة إقليمية إدارية ، على العكس من مصطلح المجموعات المحلية الذي فيه إعتراف أكبر بهما كجماعات لامركزية وبإستقلاليتها وحريةها ووجود مصالح محلية خاصة مستقلة عن المصالح العامة ... وجعل المجلس المنتخب وهو أساس اللامركزية مكان ومجال لتسيير المواطنين لشؤونهم المحلية بدل الإكتفاء بالمشاركة والمساهمة في تسيير الشؤون العمومية .

-ذلك لأن الضمان الأول للإدارة المحلية في الدول الفيدرالية هو الدستور ، فمن الممكن أن تكون هناك أحكام دستورية تتعلق بالإطار العام للإدارة المحلية ، أو على الأقل ترقية قانون البلدية والولاية إلى قانون عضوي أي أن ينظم كل ما يتعلق بالهيئات والصلاحيات والنشاطات وكل ما يشمل الرقابة على هذه الهيئات في قانون عضوي (لأن رئيس الجمهورية يمكن أن يشرع بأوامر في هذا الإطار) وبالتالي ترقية الأحكام المتعلقة بالإدارة المحلية إلى قانون عضوي يأخذ بفكرة المجموعات المحلية القائمة على حرية التسيير .

-وأخيرا ونظرا لإهمال المشرع الجزائري تنظيم التعددية الحزبية على المستوى المحلي ، والذي نتج عنه عدم تكيف تشريع الإدارة المحلية مع الأوضاع السياسية خاصة بعد التعددية الحزبية ، نقترح تعديل تشريعات الإدارة المحلية في المجال التمثيلي بصورة تجعل كل من البلدية والولاية ثابتة أمام تغير الأشخاص والهيئات والمجالس وتمكيفة مع الأوضاع السياسية بتوضيح الدور السياسي للمجالس الشعبية البلدية والولائية ، حتى يفصل العمل السياسي عن الأعمال والأنشطة الإدارية للبلدية والولاية .

(1) د.أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، المرجع السابق ، ص: 340.

الفرع الثاني : على مستوى الهيئات والإختصاصات :

-إن ممارسة الصلاحيات الممنوحة للإدارة المحلية تكون بواسطة هيئات منتخبة من قبل المواطنين وتشكل وسيلة هامة للمساهمة ومجال للمشاركة في تسيير أمورهم المحلية ، لذا فمن الواجب الحفاظ على هذه الهيئات المحلية مع بعض التغييرات التي تتعلق بضبط وتحديد آليات لعمل هذه الهيئات ، وتدقيق فيما يخص العلاقات الوظيفية بين هيئات الإدارة المحلية . فعلى مستوى البلدية يجب المحافظة على الإطار السابق وذلك بالمحافظة على تلك الهيئات لكن مع وضع قواعد وإجراءات أقوى لإلزام رئيس المجلس .ش.ب. بتنفيذ كل المداولات والقرارات التي يتخذها المجلس .ش.ب. .تصل إلى فرض عقوبات عليه في حالة رفض التنفيذ أو التماطل فيه تتمثل في سحب الثقة منه بأغلبية الأعضاء ، وهذا هو الجانب الأول لإعطاء أكثر سرعة في تنفيذ المداولات ، أما الجانب الثاني فهو يتعلق بمسؤولية التنفيذ التي هي فردية يتحملها الرئيس والتي من المفروض أن تكون جماعية بالمقابلة مع جماعية التسيير أو التداول .

-إضافة إلى وضع هيئات إستشارية وفقا لمبادئ التنظيم الإداري وإحتراما لمقاييس التخصص وتقسيم العمل على مستوى الإدارة المحلية ، لتقوم هذه الهيئات بمهام الإستشارة والدراسة والتحليل ثم إصدار التوصيات ، والأخذ بهذا النظام لا يكون بصورة شكلية ونظرية بل لابد من وضع نظام قانوني دقيق لها يجمع بين فنيات عملية الإستشارة وبين الأصول التنظيمية والقانونية لهيئة إدارية ... إما بتطوير نظام اللجان على مستوى المجلس الشعبي البلدي والولائي بترقية كل ما يخص اللجان من مواضيع الدراسة إلى تركيبة اللجان ، وإضافة لجان أخرى دائمة وخاصة لجنة التشغيل . وترقية المجال الإستشاري والفني يكون كذلك بتزويد البلديات والولايات بالإطارات الكفأة مع التكفل بمحاجتهم المادية والقيام بعمليات التكوين المتواصل ، والتدريب الفني والقانوني والتنظيمي للموظفين ، حتى يكونوا في المستوى المطلوب والتأهيل الضروري لقيادة العمليات الإدارية والإقتصادية والمالية والعقارية ... (1).

-أما على مستوى الولاية فيبقى الإطار السابق بالمحافظة على نفس الهيئات الموجودة على مستوى الولاية ، لكن مع التحفظ فيما يتعلق بالوالي سواء في طريقة تعيينه أو مركزه القانوني أو صلاحياته وكذا علاقاته الوظيفية - لذا ومن أجل تأكيد ضرورة حيادية الإدارة المحلية وعدم هيمنة جهة الوصايا على نشاطات وإختصاصات الهيئات المحلية هناك إقتراحين: **الإقتراح الأول:** ولتعزيز المبدأ الديمقراطي نؤكد على إنتخابات للولاية ، تتزامن مع إنتخابات المجالس المحلية وذلك بقيام جهة الوصايا بترشيح قائمة من المترشحين من الولاية المقيمين على التراب الإقليمي للولاية ؛ فهذا الإقتراح يقود إلى تعزيز الديمقراطية وترسيخ مبدأ حياد الإدارة ، ويسمح من جانب آخر لجهة الوصاية الإدارية من ممارسة الرقابة على أشخاص الولاية ، وتقوم بتحديد ممثلها لتبوء منصب الوالي ، كما يسمح للناخبين بالإختيار الأفضل والترية لتقلد المنصب الإداري.

(1) مكلكل بوزيان ، الإنتماءات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية الجزئية ... مجلة الإدارة ، الجزائر ، العدد الثاني ، المجلد التاسع - 1999

الإقتراح الثاني : الإبقاء على منصب الوالي لكن مع تقليص لصلاحياته وسلطاته وممارسته للرقابة والتخفيف من المركز القانوني القوي والمهيمن للوالي (ممثل السلطة المركزية) وأن يقتصر دوره على التنسيق بين الهيئات المحلية ، ويكون إطارا للتشاور والتوجيه والتنسيق على مستوى الولاية ، أو أن يكون له مركز قانوني يوازي المركز القانوني لرئيس الدائرة .

-أما فيما يخص الجانب المتعلق بالصلاحيات والإختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية فنقول أن أي إصلاح لا بد أن يجعل من الأولويات إعادة الإعتبار للإدارة المحلية شكلا ومضمونا وحجما من خلال توسيع صلاحياتها ليتسنى لها التكفل الفعلي بالشؤون المحلية وخاصة تلك الصلاحيات المتعلقة بالأمر العقارية والعمرائية والتي تعرف الهيئات المحلية مجالا ضيقا في ممارستها ، ووضع إستراتيجية شاملة للإدارة المحلية تحدد فيها الصلاحيات والإختصاصات والأهداف بناء على مراحل ومعايير تلتزم بها كافة الوحدات الإدارية ، وتقوم كل الهيئات بالتنسيق فيما بينها لتنفيذ تلك المهام لأن نجاح نظام الإدارة المحلية يقوم على التأكد على أن السلطات الممنوحة للهيئات المحلية محددة وواضحة ، ومتكاملة مع السياسات والأنظمة الإدارية الأخرى .

- لذا فمن الضروري أن تستأثر الإدارة المحلية بكل الشؤون المحلية بصفة مستقلة من دون تدخل السلطة المركزية وجعل كل ما هو عام من إختصاص السلطة المركزية وكل ما هو محلي من إختصاص المجالس المحلية ، لأنها أدري وأقدر على تحديد وضبط وتنفيذ متطلبات المواطنين وحاجاتهم - ويمكن التطرق في هذا الخصوص إلى صلاحيات كل من الوالي ورئيس المجلس.ش.ب. فهي في تمثيل السلطة المركزية أكثر مما هي عليه في تمثيل الشؤون المحلية ، وهذا واضح من خلال الصلاحيات في حد ذاتها ، أو في عدد المواد التي تحدد تلك صلاحيات كل منهم في تمثيل الدولة وتمثيل البلدية والولاية والمفروض أن يكون العكس أي توسيع الصلاحيات التي يكون فيها كل منهما ممثل للجماعات المحلية .

-وأخيرا ولتعزيز مبدأ المسؤولية الإدارية والقيادة الجماعية التي تم تغييبها لا بد من مراجعة العلاقات الوظيفية في عمل الهيئات المحلية من خلال تحديد جديد لعدد دورات المجلس والجماعات وكذا أوقاتها ، وإعطاء الإحترام اللازم والإلتزام الكامل بالجلسات من قبل النواب ، وذلك بتأكيد حيثيات المواد القانونية التي جاء بها القانون البلدي والولائي الذي تم إلغائه (الأمر 67-24 والأمر 69-38) سابقا وذلك لجعل على سبيل المثال ضرورة إعتبار عضو من مجلس منتخب (بلدي أو ولائي) مستقيلا في حالة غيابه ثلاثة أو أربعة إجتماعات متتالية أو خمسة أو ستة إجتماعات غير متتالية وبدون عذر أو مبرر مشروع ، ويتم إستخلافه بالعضو الذي يلي آخر منتخب في القائمة المترشح ضمنها (1).

(1) أنظر الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية ، المادة 90 منه .
-أنظر الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية ، المادة 37 منه .

الفرع الثالث : على مستوى عملية الرقابة :

-الأصل في فكرة الوصاية أنها تعمل على تقريب وتنظيم العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطات المركزية من منظور قانوني وتشريعي بحت ، لهذا تتدخل السلطة الوصية في إطار هذه العلاقة لمراقبة أعمال ومداولات وقرارات الهيئات المحلية وتوجيهها ... مما يشكل تعارض بين فكرة الرقابة الوصائية التي يمنحها المشرع للهيئات المركزية ، وفكرة الإستقلالية التي يمنحها المشرع للهيئات المحلية ويجعل تلك الإستقلالية شكلية ، مما يعيق عمل الهيئات المحلية ويضيق من حريتها في إتخاذ القرار الإداري (1)

-لهذا لابد من إعادة تنظيم الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية ، ووضع وسائل وإجراءات قانونية أخرى لها لتمكين المجالس المحلية من ممارسة إختصاصاتها وصلاحياتها بكل حرية وبرقابة قانونية أدنى وأخف ، وتفعيل لوسائل رقابية أخرى تكون محفزة وأكثر فعالية .

أولا : تنظيم عملية الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية : وذلك بتنظيم قواعد وإجراءات الرقابة الوصائية بدءا

من المصطلح المستعمل "الوصاية" وتعويضه بمصطلح سلطة الإشراف أو التوجيه أو ... ومن ثم جعل وسائل قانونية لممارستها بصفة أخف وأدنى وبأكثر فعالية ، وتجنب القصور أو المغالاة فيها وذلك بناء على الخطوات التالية :

-أن يتولى المشرع تحديد الأعمال التي تخضع للوصاية عليها من جانب السلطة المركزية بدقة وفقا لقاعدة أصولية مفادها حرية المجالس المحلية في إصدار قراراتها ... فلا تخضع للوصاية إلا في أضيق الحدود .

-طلب تقديم تقارير دورية عن الأعمال أو المشاريع الهامة أو البرامج المعتمدة والتي لا تكون محل وصاية أو رقابة التصديق عليها .

-العدول نهائيا عن تصديق أكثر من سلطة وصائية على قرار واحد صادر من الهيئة المحلية منعا للتضارب وطول المدة .

-بعد التخفيف من الأعمال التي تتطلب الرقابة والتصديق يتم جعل ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية من السلطة المركزية وهي الوزارة المشرفة على الإدارة المحلية ، ولا تكون هناك رقابة من الولاية على البلدية بإعتبار كل منهما جماعة إقليمية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالية المالية ومن ثم يقتصر دور الولاية على التنسيق بين البلديات ؛ وبالتالي توحيد جهة الرقابة الإدارية لأنها تعددها يؤدي إلى الكثير من المساوئ(أنظر الفصل الأول الخاص بالمبادئ العامة لتنظيم الإداري)

-في حالة تطلب التصديق على المداولات ، يتعين على السلطة الوصية أن تسبب قراراتها الخاصة بالتصديق أو رفض التصديق وتحديد مدة قصيرة لذلك ، لأن في ذلك إلزام لها بدراسة تلك القرارات دراسة جدية .

-التوسع في وسيلة النصح والإرشاد والإستشارة وتقليص وسائل الوصاية ، نظرا للطابع الفني لإختصاصات الهيئات المحلية وحاجتها إلى معاونة السلطة المركزية لها بما تملكه من خبراء وأجهزة ، بشرط أن لا تحمل هذه التوجيهات والنصائح أي طابع إلزامي (2).

(1) قمقاني رابع ، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 07.

-د.جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر ، المرجع السابق ، ص: 26.

(2) د. محمد سعيد أحمد ، الرقابة المالية -مدخل النظم- المرجع السابق ، ص: 7-8 .

-د. أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، المرجع السابق ، ص: 275 .

ثانيا : تفعيل وسائل جديدة للرقابة على الهيئات المحلية :

- إلى جانب الرقابة الإدارية السابق التطرق إليها ، ثمة أنواع أخرى للرقابة لا بد من تفعيلها وترقيتها والنص عليها في تشريعات الإدارة المحلية لأنها يمكن أن تحقق الكفاءة والفاعلية المطلوبة بصفة مباشرة أو غير مباشرة وبدرجات متفاوتة .

- هذه الوسائل تتعلق أولا : بالرقابة الشعبية على المجالس المحلية بطريقة مباشرة عن طريق الشكاوي المختلفة التي تقدم ضد النواب أو الأعمال التي يقومون بها أو عدم تجديد الانتخاب عليهم بعد إنتهاء عهدتهم ، أو من خلال عملية التشاور بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة والمواطنين ، ولجان الأحياء ... لأن من شأن ذلك ضمان مشاركة المواطنين سياسيا و دفعهم للمساهمة في الحياة العامة ، وتجعل من الجماعات المحلية مسرحا رائدا لتجسيد فكرة الديمقراطية المباشرة .

أو الوسائل التي تكون بطريقة غير مباشرة عن طريق ممثلي المواطنين في المجلس الشعبي الوطني الذين ينتمون إلى إقليم تلك البلدية أو الولاية فيقومون بممارسة الرقابة على الإدارة المحلية ، ومناقشتها على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو إقترح مشاريع القوانين ، وهو نفس الدور الذي يمكن أن يقوم به أعضاء مجلس الأمة .

وثانيا : الرقابة القضائية فعن طريق القاضي الإداري يمكن لكل مواطن أو أي شخص رفع الطعون بخصوص القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية لإلغائها من خلال وضع إجراءات سهلة لممارستها وتحديد آجال قصيرة للفصل في النزاع ، إلى جانب الرقابة القضائية المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة الذي له حق التدخل في كل وقت ، إنطلاقا من المصالح المحلية للمفتشية العامة للمالية .

وثالثا : رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسية وتكون بالرقابة على ممثليها في المجالس المحلية بإقناع المنتخبين على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وحثهم على إحترام المصلحة العامة وحضور كل الاجتماعات وأن تكون ممارستهم لعضويتهم في المجالس المحلية بطريقة فعالة ومؤثرة ، وعدم تحويل المؤسسات العمومية وأملاك الدولة إلى آلة في يد الحزب الذي له أغلبية أو تحويل الإدارة المحلية بما لها من أجهزة وإمكانات مادية وبشرية إلى أداة بيد الأغلبية الحزبية، على إعتبار أن هذا الوضع يطرح بشكل كبير ويمثل أكبر مساوئ التعددية الحزبية والسياسية على المجالس الشعبية المحلية ، لذا إقترح البعض تشكيل " مكتب المستشار القانوني البلدي أو الولائي " الذي يخضع مباشرة لجهة الوصاية ويتكون من الحقوقيين والمختصين الإداريين تكون مهمته الأساسية متابعة ومراقبة عدم تحويل المجالس الشعبية المحلية إلى هيئات سياسية للأغلبية المنتخبة ، و وضع جزاءات تأديبية وإنضباطية للمخالف ، وذلك من أجل المحافظة على أملاك الدولة ، وحماية مصالح الكافة وإلغاء التمايز السياسي في نشاط الإدارة ، وتغليب مصالح المجتمع على مصالح الحزب (1).

المطلب الثالث : تحقيق السلطة المالية للجماعات المحلية :

- يقتضي تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة كما هو مقرر ومتفق عليه في الفقه والقضاء الإداريين وفي كل التشريعات ؛ وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بالإدارة المحلية تمكنها من تنفيذ الإختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين... ومن البديهي أن الإستقلال الإداري للإدارة المحلية يقضي أن يصاحبه إستقلال مالي ، إلا أن إعتراف المشرع بالإستقلال المالي لها ليس معناه إعتراف بسلطة مالية مستقلة لها . على أن اللامركزية الحقيقية لا تتجسد إلا بتحقيق سلطة مالية لصالح الجماعات المحلية تجعلها أكثر فاعلية وأكثر إستقلالية في أخذ القرار ، وتحقيق السلطة المالية للجماعات المحلية يكون عبر النقاط التالية :

الفرع الأول : تمويل الجماعات المحلية :

- من الخطأ أن تظل الإدارة المحلية تعاني من نقص الموارد المالية لأن هذا النقص يؤدي إلى عدم إستعمال الهيئات المحلية السلطات الممنوحة لها ، ويؤدي إلى إصابة كل النظام بشيء أشبه من الشلل وإرتباط كل نشاطات الإدارة المحلية بالسلطة المركزية ، وهذا النقص في الموارد المالية يكون في أغلب الأحوال نتيجة نقص التمويل المالي من قبل السلطات المركزية لعجزها في تفهم وتصور كل ما هو عاجل ومهم في الأقاليم المحلية من جهة ، ومن جهة أخرى لإرادة السلطة المركزية السيطرة على الهيئات المحلية وإخضاعها لها .

- كما أن العجز في التمويل قد يكون راجع إلى قصور الإدارة المحلية في تحصيل الضرائب والعوائد والرسوم في حالة منحها هذه الصلاحية (1) وبالتالي فتمويلها مرتبط بالدولة وما تمنحه من إعانات لها (2) بالرغم من وجود مصادر تمويلية أخرى المتمثلة في الموارد الجبائية والرسوم ، وكذا مداخيل ممتلكاتها وعملية الإقتراض من المؤسسات البنكية... إلا أنها لا تشكل أو لا تمثل مصدر تمويلي دائم ومهم للإدارة المحلية ؛ بل الواقع يجعل الإعانات من السلطة المركزية هي المصدر الرئيسي في مالية الإدارة المحلية في ظل تذبذب المصادر الأخرى وقتلتها .

على أنه ما يلاحظ على التمويل المالي من قبل الدولة لصالح الجماعات المحلية أنه تمويل مخصص أي أن السلطة الوصية تقوم بتخصيص الإيرادات وتحديد مجالات إنفاقها ، لذا تحتاج المسائل المالية للإدارة المحلية إلى الوضوح والدقة وتوفير جملة من الشروط من بينها :

* تحديد المصادر المالية للإدارة المحلية سواء فيما يتعلق بالموارد المحلية أو الموارد التي تقدمها الدولة .

* تحديد شروط الحصول على إيرادات (مخصصات) من الخزينة العامة .

* تمويل مالي إجمالي للجماعات المحلية دون تخصيص ، أي أن الجماعات المحلية هي التي تقوم بتخصيص هذه الإيرادات حسب حاجياتها وأولوياتها .

(1) د. أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية ، المرجع السابق ، ص: 73 .

(2) أنظر المواد 146 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية . - والمادة 132 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية .

*إفادة الإدارة المحلية من الرسوم التجارية التي تستطيع تحصيلها وفق شروط عامة وإستخدامها في تمويل عملياتها المختلفة .

*يجب تنظيم الإدارة المالية للمجموعات المحلية عن طريق :

- إخضاع الحسابات للرقابة مثل ما هو مطبق مركزيا .

- مراجعة مشروعات ميزانيات المحليات مركزيا .

*منح السلطات المحلية سلطة فرض ضرائب متنوعة تسمح بتوزيع العبء الضريبي بشكل عادل ، وتتيح تأمين موارد ثابتة

ومتزايدة مما لا يمكن أن يتاح من فرض ضريبة واحدة (1).

*وأخيرا ولتطوير مالية الإدارة المحلية وإقتداءا بالكثير من الدول في العالم يمكن إعتماد أسلوب " خلق هيئة خاصة لتمويل

الجماعات المحلية " عن طريق مدها بالقروض ، لأنه من المتعذر على هذه السلطات ولاسيما الصغيرة منها تدبير القروض

التي تحتاج إليها بوسائلها ، على إعتبار أن المصارف أو المؤسسات المالية التي يمكن أن تمنح هذه القروض تطالب بفوائد

مرتفعة يصعب تحملها .

الفرع الثاني : ذاتية ومحلية الموارد المالية :

-يضمن هذا العنصر إستقلاالا أكيدا لمالية الإدارة المحلية ويمكنها من الإضطلاع بمسؤولياتها ، ويحقق لها أكبر سلطة مالية

إلا أن هذا الهدف الرامي إلى تحقيق مالية محلية وفي نفس الوقت ذاتية للإدارة المحلية ، صعب التحقيق لعدة أسباب تتعلق

بالسلطة المركزية أو بوسائل تحقيق هذا الإستقلال وهذه الذاتية (2) إلا أنه لدعم إستقلالية الإدارة المحلية وتأكيد حريتها

في العمل يقتضي الأمر تمييز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية بتوفير إحتياجاتها من الموارد المالية ؛ لذلك لأن فلسفة نظام

الإدارة المحلية يتطلب توافر شروط معينة في هذه الموارد لا يتعين أن تتوفر في الموارد المركزية وهي (3) :

أولا : محلية الموارد المالية : بمعنى أن الوعاء أو الأصل الذي يربط عليه كلية يكون في نطاق الوحدة المحلية التي

يرجع إليها تحصيله ، وأن يكون هذا الوعاء متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية ويمكن تحقيق هذا الوضع بعدة

وسائل ؛ كقيام الإدارة المحلية بإنشاء المؤسسات والشركات أو قيامها بالإستثمار في كل المجالات والتي توفر لها موارد

ومداخل مالية ، أو باللجوء إلى المشاركة مع الأفراد في مشاريع معينة ، وقيامها بالشراكة حتى مع السلطة المركزية ... أو

الإعتماد على فرض رسوم وضرائب غير تلك التي تفرضها الدولة كما سنرى لاحقا ، والمهم من ذلك أن تقوم بأي نشاط

أو عمل أو إستثمار في إطار القانون والتنظيمات المعمول بها لتوفير موارد محلية خاصة بها ، وما على المشرع والقانون إلا

الإعتراف بهذه الحرية وهذه السلطة ، والقيام بتنظيمها في إطار قانون خاص أو قانون البلدية والولاية .

(1) د. أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية ، المرجع السابق ، ص: 77 .

(2) د. خالد سمارة الزغبي ، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية - دراسة مقارنة - المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الأردن ، 1985 - ص: 54 .

(3) د. خالد سمارة الزغبي ، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية ، المرجع السابق ، ص: 12 .

ثانيا : ذاتية الموارد المالية للإدارة المحلية : بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير الإيرادات (في حدود معينة أحيانا) وتحصيلها حتى تتمكن من التوفيق بين إحتياجاتها المالية وحصولها الموارد المتاحة لها (1) أي أن الهيئات المحلية تستقل بوضع وضبط الإيرادات وتستقل بتحصيل تلك الإيرادات ، وفي مرحلة أخيرة تخصيص تلك الإيرادات حسب إحتياجاتها وأولوياتها ، على أن الإعانات المقدمة من قبل الدولة تمثل موارد خارجية ، ويدخل ضمن الموارد المالية الذاتية الرسوم والأثمان والإيجارات والضرائب المحلية حتى لو أن السلطات المركزية تقوم بتقدير وعاء الضريبة فهذا لا يشكل إنتهاكا لذاتية هذا المورد ، فالمقصود هنا تحقيق المساواة في الأساس الذي تربط عليه الضريبة بالنسبة لجميع الهيئات المحلية .
-ونفس الشيء فيما يتعلق بالقروض التي فيمكن تحقيق الذاتية فيها وذلك بأن تمنح الهيئات المحلية حرية المبادأة بإقتراح وتخطيط المشروعات التي تمول من حصيلة القروض إلى إختيار مصادر القروض (البنوك - السندات - الأرصدة الداخلية) إلى تحديد سعر الفائدة وطريقة سداد هذه القروض ، والضمانات التي تقدم للهيئات المقرضة ... ولنأخذ مثال على ذلك " سويسرا " التي تعطي لهيئاتها المحلية حرية كبيرة في عقد القروض تصل إلى إجازة الإقتراض من البنوك والمؤسسات المالية في الدول الأجنبية .

الفرع الثالث : مرونة الموارد المالية المحلية :

-إن من أكبر المشاكل المالية التي تواجه الإدارة المحلية هي ناتجة عن الإطار القانوني العام للمالية المحلية وبالتالي فهذا الإطار هو العامل الأساسي لحل هذه المشكلة ومعالجتها(2) ولعل أهم المشاكل التي تترتب على الوضع القانوني لتمويل الجماعات المحلية هو عدم مرونة الموارد المحلية أي عدم قابليتها للزيادة في حالة ما توجد هناك إحتياجات جديدة .
وبالتالي فمن الأفضل إعطاء مرونة أكبر لموارد الإدارة المحلية لأنه إذا كانت هناك مثلا بعض الحرية في فرض بعض الضرائب فهي في الغالب عديمة المرونة كالضرائب العقارية ، وسبب جمودها هو نص القانون لأنه يعطي للسلطة المركزية سلطة فرض الضرائب وتعديلها بالزيادة والنقصان وعدم إعطاء هذا الحق للهيئات المحلية ، ونفس الشيء بالنسبة للقروض فهي مقيدة بشرط الموافقة المسبقة من سلطة الوصاية ، وحتى بالنسبة لهذه القروض فهي جامدة لأن الهيئات المحلية لا تستطيع التوسع فيها نظرا لإجراءاتها والفوائد الناتجة عنها .
-ومن هنا لإعطاء سلطة مالية للهيئات المحلية وإستقلالية أكبر لها لا بد من إصلاح الإطار القانوني العام للمالية الإدارية المحلية وتحقيق المرونة اللازمة لموارد الهيئات المحلية ، وبالتالي لا بد من إعطاء تلك الهيئات المزيد من الحرية والسلطة لفرض الضرائب وكذا الإقتراض والحصول على جزء من المداخيل الوطنية ، وتحديد إيراداتها حسب حاجياتها ، وتقوم بتقدير الطريق أو السبيل الذي تعتمد عليه كلية في الحصول على الموارد المالية والطريق والسبيل الذي تعتمد عليه في حالات معينة وهكذا ...

(1)د. خالد سمارة الرغبي ، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية ، المرجع السابق ، ص: 12

(2)د. خالد سمارة الرغبي ، المرجع السابق ، ص: 55.

-فهي تستطيع تحديد إيرادات أكبر عن طريق الضرائب أو الإعانات الحكومية أو القروض أو الإستثمار والإنتاج حسب المشاريع التي تريد تحقيقها ، وحسب الظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية للدولة وكذا للإقليم الذي تتولى الهيئات المحلية تسييره ؛ ففي حالات الركود الإقتصادي تعتمد أكثر على إعانات الحكومة والإقتراض وفي حالات الإنتعاش الإقتصادي تعتمد على الضرائب ...

إذن فتحقيق مرونة موارد الإدارة المحلية لا يتناقض مع مبدأ الثبات ؛ حيث أن الثبات صفة ضرورية ولكن إذا تحول هذا الثبات إلى جمود فإنه يعتبر مشكلة (1) وهذا هو الحال بالنسبة لمالية المجموعات المحلية ، ولكن ليس معنى ذلك ترك الهيئات المحلية بكل حرية وإستقلالية تامة بل يمكن القيام برقابة مالية مركزية عليها تكون خفيفة عند مخالفة القوانين والخروج على القواعد العامة ، وكذا مراعاة الموازنة بين ضرورات الإستقلال وإعتبارات التنسيق والتوجيه ... فلابدأ أن تكون العلاقة المركزية والمحلية في هذا المجال محكومة بنسق واضح ومحدد من العلاقات التعاونية في ظل إلتزام الهيئات المحلية بأن تكون النفقات رشيدة تراعي أهمية الإنفاق لكل مجال أو قطاع حسب الأولوية المحلية ، لأنه لا يمكن للهيئة المركزية تحديد أوجه الإنفاق بطريقة سليمة ودقيقة لإختلاف الأوضاع المحلية من وحدة لأخرى .

الفرع الرابع : لامركزية السلطة الضريبية :

-إن إعادة النظر في النظام الجبائي أصبح من الضروريات لجعله أكثر فعالية ولكي يسمح للجماعات المحلية أن تندمج في عملية تحصيل الضرائب والرسوم وتحديد نسبها داخل النسب القسوى والدنيا المحددة .
فهذه الطريقة تأخذها من الدول وتعتبر أكثر تلائما مع الأوضاع المحلية ، فالهيئات المحلية الراغبة في جلب الإستثمار تقوم بخفض الضرائب ، وتلك التي تفضل الإبتعاد عن النشاطات الصناعية الملوثة أو التي لها طابع فلاحى تقوم برفع الضرائب وهذا لا يكون بصورة وبصفة إعتباطية وشكلية ، بل يجب أن تكون بناء على إعادة شاملة لتقسيم الضرائب بين السلطة المركزية والجماعات المحلية .

-وهذه العملية (تحديد نسب الضرائب محليا) ليست مخالفة للدستور(2) الذي يجعل من إختصاص البرلمان خلق الضرائب وتحديد نسبها ، وبالتالي وفي هذا الإطار يمكن للبرلمان تحديد النسب القسوى والدنيا ليترك للجماعات المحلية المبادرة في تحديد النسب التي تلائمها ... ولتحقيق هذا الوضع يجب أن يتوفر في النظام الضريبي على المستوى المحلي ما يلي :

- *تعدد الضرائب مع عدم إثقال كاهل المواطنين بالضرائب .
- *وجود جهاز ضريبي متخصص وكفء قادر على إجراء عمليات الربط والتحصيل بسهولة وبأقل تكلفة .
- *وضوح النظام الضريبي المحلي وأهدافه حتى يتقبله المواطنون بسرعة ، والإستفادة من المدخرات المحققة من هذه الضرائب والرسوم في إنشاء المشاريع التنموية لصالح المواطنين .

(1)د. خالد سمارة الزعبي ، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية ، المرجع السابق ، ص: 56.

(2)المادة 120الفقرة 13 من دستور 1996.

المطلب الرابع : تطوير طرق المشاركة الشعبية في تسيير الجماعات المحلية :

- إن المجلس المنتخب يمثل مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي الشيء الذي يجعل اللامركزية الحقيقية تمر بالضرورة عبر مشاركة المواطنين ؛ هذه المشاركة يمكن تطويرها وترقيتها وجعلها أكثر فعالية بوضع ميكانيزمات جديدة أو تطوير وتفعيل الآليات الموجودة ... ومن هنا يمكن جعل وسيلتي الإستفتاء المحلي ووسيلة الجمعيات ولجان الأحياء خطوة نحو مشاركة المواطنين في الحياة المحلية ، وذلك بعد تأطير هذه الوسائل والنص عليها في القانون ثم تكيفها مع الشؤون المحلية .

الفرع الأول : الإستفتاء المحلي :

- الإستفتاء المحلي هو طريقة حديثة لمشاركة المواطنين ترتبط ممارسته بالدول الغربية ذات الثقافة الواسعة في مجال اللامركزية والديمقراطية المحلية ، وقد حققت هذه الطريقة نتائج لا يستهان بها في التسيير والإدارة مما حدا بالكثير من الدول إلى تبني هذا الأسلوب وتطويره ، وهو ما يجب على الجزائر القيام به والتوسع فيه على المستوى المحلي وخاصة في المسائل التي تم المواطن وتتصل بحياته (1) وذلك بعد تحديد أسسه ومكائنه القانونية .

وهذه الطريقة غير موجودة إطلاقا في الجزائر ، ومفهوم الديمقراطية يتجسد فقط من حيث الطابع التمثيلي للمواطنين ، أما فيما كيفية تنظيم هذا الأسلوب فهو يكون بإقتراح من الهيئات المحلية أو عدد معين من المواطنين ، للأخذ بأرائهم وتقديم وجهات نظرهم في القضايا التي تخص الشؤون المحلية من دون أن يكون للمواطنين سلطة أو قوة تقريرية .

ويكون الإستفتاء بطريقة سهلة وواضحة تكون في متناول الجميع دون تعقيدات أو غموض ، ونؤكد من جديد على الطابع الإستشاري للإستفتاء المحلي الذي يخص إقتراح تقدمه الهيئة المحلية بناء على مداولة من المجلس التداولي ، ويخضع لنفس مراحل الإلتخاب والإستفتاء الوطني ، وفي الأخير فإن نتائج الإستفتاء تكون محل مناقشة ودراسة من خلال مداولة من المجلس الشعبي المحلي الذي له السلطة الكاملة في إتخاذ القرار .

- وبالتالي فعملية الإستفتاء المحلي تبدأ أولا : بالمداولة التي تقرر اللجوء إلى الإستفتاء المحلي ، وثانيا : عملية الإستفتاء والتي تتولى الهيئات المحلية تنظيمه ، وثالثا : المداولة النهائية للمجلس المنتخب لإتخاذ القرار النهائي - على أنه يمكن للمواطنين الطعن في مداولات المجلس طبقا لقانون الساري العمل به في نتائج الإستفتاء .

وأخيرا يمكن أن يشكل الإستفتاء المحلي تطورا للعملية الإستشارية على المستوى المحلي وتقوية لعملية الإستشارة التي يعاني النظام القانوني الخاص بها نقضا كبيرا ، كما أنه يمكن أن تشكل هذه الطريقة وسيلة أخرى للرقابة على الهيئات المحلية ضمن الرقابة الشعبية .

- على أن هذا الأسلوب لا يمكن إدخاله ضمن العمليات الإنتخابية بل يبقى طريقة إستشارية لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية* .

(1) د. أنس جعفر قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص: 87 .

* إن هذه الطريقة للإستفتاء الشعبي على المستوى المحلي - مستوحاة من النصوص القانونية الفرنسية المتعلقة بالجماعات المحلية .

-وقد لا نجد لهذه الطريقة أي صدى سواء من جانب الهيئات المحلية لتنظيم هذا الأسلوب وجعله طريقة للتسيير ولا حتى من جانب المواطنين من خلال عدم مشاركتهم في عملية الإستفتاء الشعبي ؛ ومهما يكن من أمر فهو إقتراح لتوسيع ثقافة جديدة للديمقراطية المحلية ، ووضع ثقافة إجتماعية أكثر حضارية لإحترام آراء الآخرين وتحسيس المواطنين بالمسؤولية وتقريبهم من الإدارة .

الفرع الثاني : الجمعيات المحلية ولجان الأحياء :

أولا : الجمعيات المحلية : إن الدستور الجزائري ينص على أن حق إنشاء الجمعيات مضمون وأن الدولة تشجع إزدهار الحركة الجمعوية (1) وإن قانون البلدية والولاية يلزم الجماعات المحلية بتشجيع وتطوير حركة الجمعيات في ميادين الثقافة والشبيبة ، والرياضة والترفيه ... (2).

-ومع ذلك فإن هذه الجمعيات وخاصة المحلية منها ينحصر دورها على كل ما هو إجتماعي أو ثقافي أو رياضي ... دون أن يعطيها القانون مكانة أفضل في ميدان المشاركة في تسيير الشؤون المحلية ، رغم أن المشرع وضع إطار قانوني لإنشاء الجمعيات المحلية إلا أن هذا النظام القانوني الخاص بها ناقص ، ودور تلك الجمعيات ضعيف على المستوى المحلي - لذا يجب وضع قانون أساسي للجمعيات المحلية وتوضيح هياكلها مما يسمح لها بالمشاركة في الإجراءات الخاصة بإتخاذ القرار من قبل الهيئات المحلية عن طريق الإجتتماعات الدورية ، وإعطاء لها وسائل وإمكانات للمشاركة بدور فعال في هذا المجال وذلك من خلال عملية التشاور الدائم بينها وبين الهيئات المحلية ، وتبادل الآراء ووجهات النظر وترقية مجال التحوار بينهما إلى جانب إعطاء ممثل كل جمعية دور إستشاري على مستوى بعض الهياكل المحلية ، أو تكوين أفواج عمل ولجان تنسيق تضم ممثلين عن الهيئات المحلية والإدارة وممثلين عن الجمعيات المحلية والأحزاب السياسية تعقد دوريا إجتماعات للتداول والتحوار في الأمور المحلية وقضايا المواطنين ، وتعمل على إقتراح المشاريع وإعطاء توصيات في هذا الإطار للهيئات المحلية إتخاذ قرارات من خلال نظام المداولة ، على أن تلك التوصيات والآراء هي لتوجيه الهيئات المحلية نحو بعض المواضيع التي تكون غافلة عنها أو لا تعطىها قيمتها الحقيقية .

ثانيا : لجان الأحياء : إن هذه الطريقة موجودة في الجزائر ، حيث تعرف الأحياء الجزائرية لجان تقوم بتنظيم الأحياء والتنسيق بين السكان ويوجد على رأس كل لجنة رئيس يمثل سكان الحي ، إلا أنها لم تجد صدا كبيرا وأثبتت عدم فاعليتها ولم تحقق نتائج كبيرة نظرا لعدم تحديد نظام أساسي لهذه اللجان ولا لدورها على المستوى المحلي ولا بعلاقتها مع الهيئات المحلية ، ودورها في مجال المشاركة المحلية وتسيير الشؤون المحلية منعدم ، وبالتالي فالنظام الجزائري ككل في إطار المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية يتميز بالشكلية على حساب الفعالية .

(1) المادة 43 من دستور 1996 .

(2) المادة 104 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية .

- ومنه يجب إعادة النظر في كل ما يتعلق بمشاركة المواطن في التسيير ومن بينها إعادة النظر في دور الجمعيات المحلية ولجان الأحياء وإدماجها في الحياة المحلية وإتخاذ القرار ، وكل ذلك من أجل تقوية اللامركزية والديمقراطية على المستوى المحلي وتقريب الإدارة بالمواطن وتحسيس المواطنين بالمسؤولية وضمان رقابة شعبية فعالة على الإدارة ، وتغيير الممارسات القديمة وإدخال ثقافة جديدة في المجتمع الجزائري .

* وفي الأخير كان لنا هنا نطرح سؤال حول إذا ما كنا قد طرحناه من آراء يكفي لإصلاح الإدارة المحلية ؟ - بالطبع يكون الجواب بلا ؛ ذلك لأن تلك الآراء هي مجرد إقتراحات ونظرات في إصلاح الإدارة المحلية وفق مبادئ التنظيم الإداري يستلزم لتطبيقها ونجاحها تضافر جهود وعوامل يكون أساسها الإيمان بأهمية ذلك الإصلاح والرغبة فيه من كل الأطراف بدءا بإيمان القادة الإداريين الكامل بإدخال الإصلاح وضرورة تفعيله وإيجاد الوسائل القانونية لتطبيقه على أرض الواقع ، وصولا إلى إيمان المواطن بهذا الإصلاح وقبوله والمساهمة في تنفيذه وتحقيقه .

- إلى جانب عوامل أخرى تتعلق بتوفر الإطارات المتخصصة ، والموارد المالية والأخذ بعين الإعتبار العلاقات الإجتماعية والسلوكية والإنسانية ، والإبتعاد كلية عن الحلول الجاهزة والشكلية وإستيراد تنظيمات وأجهزة لا تتأقلم والأوضاع الحضارية والأخلاقية والبيئية الحالية للجزائر ...

الختام :

-رغم الإتفاق بين مختلف الفقهاء ورواد الفكر الوضعي أن التنظيم الإداري بمبادئه العلمية والتنظيمية يمثل أساس ودعامة كل عمل تنظيمي ، ويشكل منطلق لبناء أي جهاز إداري ويعتبر لبنة قوية للوصول إلى نظام كفاء وفعال ؛ يأخذ بعين الإعتبار التفاوت الشديد بين تطبيقات وظواهر ومشكلات الإدارة من مجتمع لآخر ، ويراعي التفاوت المتشعب بين خصائص المجتمع وطبيعة أداء أنظمة الإدارة فيه .

-إلا أن هؤلاء الفقهاء اختلفوا حول المبادئ العامة للتنظيم الإداري سواء في مضمونها أو في عددها وما تحتويه من آثار وتوجيهات وما يعالج تحت مضمون هذه المبادئ التنظيمية ، وهل صحة هذه المبادئ وعلمانياتها يعني فرضها بشكل مطلق ومعنى ذلك أن مبادئ التنظيم الإداري تتساوى فاعليتها أو تتوحد آثارها في كل دولة من الدول ، وأن طرق الإدارة الناجحة في دولة معينة سوف تنجح لها نفس فرص النجاح في بيئة أخرى ... كل هذا الإختلاف لم يمنع من الإعتراف بأن المبادئ العامة للتنظيم الإداري تشكل ضرورة حتمية وحقيقة علمية وتنظيمية ، وأصبح مسلما بها ومعروفة على نطاق واسع في التنظيم الإداري بل أصبحت جزءا من لغة الإدارة ، والأخذ بها يحقق للجهاز الإداري القوة والتنسيق ويضمن له قدرا كبيرا من الكفاءة والفاعلية ، ويوضح مستويات الإدارة ويوزع الإختصاصات على قدر كبير من الدقة والوضوح ويبين مصادر القرار ونطاق الرقابة ويجعل الإدارة أكثر إستمرارية وأكثر تكيفا مع الظروف والمتطلبات ...

-حيث أنه بتطبيق تلك المبادئ تقل الإعتبارات والقيم والمعايير الشخصية ، ويقل بتطبيقها الأخذ بمعايير الجنس والعرق والسن في معاملة الأفراد ؛ فلا يكون لمعيار السن والأقدمية قدسية ولا يكون للجنس أو التوجه السياسي أفضلية في تولي الوظائف العامة أو في الترقية ، ويحل محلها إعتبارات الكفاءة والجدارة ويطغى على نشاط الإدارة الحياد والعدل والمساواة مما يجعل المواطن أكثر ترحيبا وقبولا بقواعد العمل التنظيمي .

*إن هذا الوضع يمثل صورة مثالية ونظرية للحالة التي من المفروض أن يكون عليها الجهاز الإداري للدولة ويمثل حالة يتمنى كل قائد إداري ، وكل موظف ، وكل مواطن أن تتحقق وأن يتسم بها العمل الإداري ...

- ولكن في الواقع وفي المجال العملي وحتى المجال القانوني والرسمي لا يلقى هذا الوضع كل التجاوب والترحاب والتطبيق في الجزائر سواء على المستوى المركزي أو المحلي ؛ حيث أن مبادئ التنظيم الإداري نجدتها تطبيقات في حالات وفي حالات أخرى فهذه المبادئ غائبة نسبيا أو تماما ، وقد كان لهذا التفاوت في الأخذ بالمبادئ العامة للتنظيم الإداري ، والتفاوت في فعالية الجهاز الإداري إنعكاس على الإدارة المحلية بالجزائر في كل المراحل التي مرت بها وفي كل القوانين التي عرفتها .

هذا الإنعكاس مس البناءات التنظيمية لأسس الإدارة المحلية وإتجاهاتها في الجزائر وأثر على المعايير القانونية المنظمة للإدارة المحلية ولأشكال التنظيم القانونية للمجالس الشعبية المحلية ، لأن هذه المجالس تعتبر أبرز الهيئات اللامركزية وأبرز الوحدات الإدارية والتي تتصل بأشكال مباشرة بمصالح المواطن ويقع عليها عبء تحقيق وإنجاز البرامج التنموية المحلية .

-إذن فالإدارة المحلية وتنظيمها القانوني بالجزائر تأثر بالإيديولوجية السياسية والنظام الإجتماعي السائد وهو ما يتضح من خلال دراسة تطور نظامها وإستقراء إيديولوجيتها القانونية عبر مختلف المراحل التي مرت بها في الجزائر ، ففي ظل نظام الحزب الواحد تم تحويل الإدارة المحلية إلى جهاز ذو لون سياسي يحكم طبيعة النظام ، وخضعت دواليب الإدارة المحلية والقوانين المنظمة لها إلى هيمنة وسلطة الحزب الواحد وأصبحت جزءا ملحقا به سواء تم ذلك بأشكال مباشرة أو غير مباشرة ، وأصيبت بظاهرة التبقراط الإداري والسياسي وتم إشاعة المحسوبية والجهوية فيها على حساب الكفاءة العلمية الإدارية ، وأصبح القرار الإداري خاضعا وأسيرا للقرار السياسي القائم ، وتم وضع أجهزة وهياكل لا ترتبط إطلاقا بالبيئة الجزائرية وبعيدة كل البعد عن أسس التنظيم الإداري المتعارف عليها لأسباب عدة ، وغاب التخصص في العمل وتعددت أوجه الرقابة وإتفتت كل مظاهر السلطة والحرية للإدارة المحلية وتشتت وتميعت المسؤولية القانونية ... كل هذه الأسباب وغيرها عجلت بفشل التوجه الإداري الجزائري على المستوى المحلي المنتهج من 1962 إلى 1989 تاريخ صدور الدستور الجديد والذي وضع معايير قانونية جديدة في عمل كل أجهزة الدولة الإدارية بما فيها الإدارة المحلية ، وحتى هذا التوجه الجديد لم يحقق الكثير بالرغم من أنه جاء بتشريعات جديدة للإدارة المحلية إلا أنها لم تكن منظمة بطريقة علمية ووفق أسس تنظيمية مدروسة تختصرها مبادئ التنظيم الإداري ، بل جاء من أجل التغيير ولم ينظم الإدارة المحلية تنظيما يتأقلم مع التعددية السياسية والتوجه الجديد للبلاد ، وحتى الدستور الجديد 1996 والنصوص القانونية اللاحقة لتنظيم الإدارة المحلية لم تكن على مستوى من الكمال والنضج القانوني ، بل واجه التوجه الجديد للإدارة المحلية هو الآخر العديد من الإخفاقات والإشكالات في المنظومة القانونية للإدارة المحلية ، وشهدت الجماعات المحلية كسوقا فعليا وإختفاء كاملا نتيجة المرحلة الإنتقالية التي عرفتها الجزائر وحلت على ضوئها كل المجالس المحلية المنتخبة ووضع بدلها مندوبيات تنفيذية من قبل السلطة الوصية وإستمر هذا الوضع إلى غاية الإنتخابات المحلية الأخيرة التي جرت 1997 والتي قاربت على إنتهاء العهدة المخصصة لها ومع ذلك فالجزائر مازالت تعيش تحت حالة الطوارئ ... ومع كل تلك التغيرات التي عرفتها الجزائر مازال التشريع القديم 1990 يحكم الإدارة المحلية .

-إذن ومن خلال دراستنا لتشريعات الإدارة المحلية وكل الإصلاحات الإدارية التي عرفتها سواء في ظل نظام الحزب الواحد أو في ظل التوجه الجديد لها بعد التعددية السياسية ، يمكن حصر الملاحظات التالية والتي تعطي لنا فكرة حقيقية وصادقة عن الواقع التنظيمي للإدارة المحلية في الجزائر :

*تعدد الإجراءات التنظيمية والقانونية دون وجود قواعد ومبادئ متينة واقعية تحدد أهداف وأساليب العمل الإداري ، فالمحاولات الإصلاحية كانت تميل إلى تحقيق أغراض ظرفية ولم تكن نتاجا لقوانين التطور الإجتماعي والتنظيمي في البلاد.

*إن التنظيم الإداري المحلي في الجزائر عادة ما يعتمد على الأسس التنظيمية المجردة كالتفويض الإداري أو المبدأ التسلسلي للقيادة دون مراعاة الواقع التنفيذي لتلك الأسس .

- *تميز كل القوانين ومحاولات الإصلاح بالأسلوب الجزئي والظرفي حيث إقتصرت على تغيير وإعادة تنظيم هيئات إدارية معينة دون إصلاح كل النظام الإداري الجزائري ، وإهتمت تلك القوانين بالشكل التنظيمي دون دراسة علمية لمضمون البناء الهيكلي التنظيمي العام مما انعكس سلبا على الإدارة المحلية .
- *الهوة الواسعة بين متطلبات التنظيم الإداري الواقعي وتطلعات وحاجات المواطنين في القوانين التنظيمية المنظمة للإدارة المحلية في الجزائر نظرا لتجاهل هذه القوانين الأوضاع والحاجات المحلية .
- *غياب العلاقات العامة والإنسانية في المنظومة الإدارية الجزائرية ، فكل القوانين وكل الإصلاحات الإدارية في الجزائر لا تهتم وتراعي دور العلاقات العامة الإنسانية والسلوكية في نجاح العمل الإداري وتطويره ، بل يركز التنظيم على التنظيم القانوني الرسمي أي تفضيل عنصر الإدارة على العنصر البشري العامل في هذا الجهاز ، فالعلاقات العامة في أية إدارة يجب أن تخضع وتراعي النواحي الإنسانية للأفراد... أي الإهتمام بنوعي أو نمطي (شكلي) التنظيم الإداري الرسمي وغير الرسمي.
- *غموض الأهداف وتناقضها حال دون تحقيق إدارة فعالة وعلمية قادرة على تلبية إحتياجات المواطن على المستوى المحلي.
- *يقوم النظام الإداري المحلي الجزائري على ضرورتان متناقضتان ؛ فمن جانب يوافق على منح سلطات للجماعات المحلية في إتخاذ القرارات الإدارية ، ومن جهة أخرى يشدد على الوصاية للسيطرة عليها ولضمان تبعيتها .
- *إن التنظيم الإداري والخطاب السياسي يؤكدان على أن الجماعات المحلية إطار للممارسة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية وأن اللامركزية هي المبدأ الأساسي في الإدارة ، إلا أن أسلوب عدم التركيز - ناهيك عن المركزية الإدارية هي المهمة في النظام الإداري الجزائري .
- لهذه الأسباب وغيرها عرفت الإدارة المحلية الكثير من الإخفاقات والإشكالات في مسيرتها القانونية والتنظيمية والتطبيقية وفشلت في مواكبة التحولات السياسية والإقتصادية والإجتماعية المتسارعة في الجزائر ، ولم تحقق الإنسجام المتوخى منها مع راهنية التغيرات في مجال علم التنظيم الإداري ... وأصبحت عملية الإصلاح الإداري المحلي أكثر من ضرورة بشرط توافر وتظافر جهود وعوامل يكون أساسها الإيمان بأهمية ذلك الإصلاح والرغبة فيه من كل الأطراف بدءا بإيمان القادة الإداريين الكامل بإدخال الإصلاح وضرورة تفعيله وإيجاد الوسائل القانونية لتطبيقه على أرض الواقع ، وصولا إلى إيمان المواطن بهذا الإصلاح وقبوله والمساهمة في تنفيذه وتحقيقه .
- إلى جانب عوامل أخرى تتعلق بالمجتمع والظروف الإقتصادية والسياسية وتوفر الإطارات المتخصصة ، والموارد المالية والأخذ بعين الإعتبار العلاقات الإجتماعية والسلوكية والإنسانية ، والإبتعاد كلية عن الحلول الجاهزة والشكلية وإستيراد تنظيمات وأجهزة لا تتأقلم والأوضاع الحضارية والأخلاقية والسلوكية والثقافية والبيئية الحالية للجزائر ، والإبتعاد عن الخلافات الشخصية والخلفيات السياسية والثقافية ... كل ذلك من أجل وضع وتصميم " نظام أمثل للإدارة المحلية في الجزائر " .

المراجع :

النصوص القانونية :

- * دستور - سبتمبر 1963 .
- * دستور - نوفمبر 1976 .
- * دستور - فبراير 1989 .
- * دستور - نوفمبر 1996 .

المواثيق الوطنية :

- * ميثاق الجزائر - 1964 .
- * الميثاق الوطني - 1976 .
- * الميثاق الوطني - 1986 .

التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية :

- * الأمر 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي .
- * الأمر 69-38 مؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية .
- * القانون 81-02 مؤرخ في 04 يوليو 1981 يتضمن تعديل وتتميم الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي .
- * القانون 81-09 مؤرخ في 04 يوليو 1981 يعدل ويتمم الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية .
- * القانون 90-08 مؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية .
- * القانون 90-09 مؤرخ في 07 أبريل المتضمن قانون الولاية .

الرسائل والدراسات المتخصصة :

- حمود حملي ، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة ، الجزائر - 1996 .
 - قمقاني رابح ، نظام الوصايا الإدارية على البلديات في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير - فرع علم التنظيم الإداري والسياسي معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر - 1987 .
 - عبد القادر فنحار ، القيادة الإدارية الجماعية في الإدارة المحلية بالجزائر - دراسة نظرية تطبيقية - مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، معهد الحقوق ، جامعة الجزائر ، الجزائر - 1975 .
 - بوسواردة عبد القادر ، تطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الجزائر - 1976 .
 - زايدي عبد السلام ، سير المرافق العامة بانتظام وإطراد في التشريع الجزائري والمقارن ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، معهد الحقوق جامعة الجزائر ، الجزائر - 1979 .
- CHABANE BENAKZOUH : la déconcentration en Algérie, thèse pour le doctorat en droit, université d'Alger droit, 1978-institut de

المؤلفات باللغة العربية :

- د. علي السلمي ، تطور الفكر التنظيمي ، وكالة المطبوعات ، الطبعة الثانية ، الكويت - 1970 .
- د. حميس السيد إسماعيل ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية "دراسة نظرية تطبيقية" الطبعة الأولى الجزائر -1975 .
- د. أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر - 1989 .
- د. رمضان محمد بطيخ ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر - 1996 .
- د. محمد علي شبيب ، السلوك الإنساني في التنظيم ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر - 1976 .
- د. علي السلمي ، بعض الإتجاهات الحديثة في إدارة الأفراد ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، مركز البحوث الإداري الأردن -1970 .
- د. أحمد إبراهيم أبو سن ، نظرية الإدارة في الإسلام " نظرة متكاملة لمعالجة السلوك الإداري " المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الأردن -1981
- د. عمار عوابدي ، أساليب الإدارة الحديثة وأثرها على الإنتاج والإنتاجية ، منظمة العمل العربي ، مكتبة العمل العربي - طبعة جديدة .
- د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول :النظام الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - طبعة 200 .
- د. عمار عوابدي ، نظرية إتخاذ القرارات الإدارية في القانون الإداري والإدارة العامة ، دار هومة ، الجزائر - 2000 .
- د. عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر - 1984 .
- د. عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الثاني : النشاط الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 2000 .
- د. عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1984 .
- د. عوابدي عمار ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1982 .
- ناصر لباد ، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، منشورات دحلب ، الجزائر - 1999 .
- د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ريجانة ، الجزائر - 1999 .
- د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر - 1972 .
- د. حميس السيد إسماعيل ، القيادة الإدارية ، عالم الكتب ، القاهرة ، مصر - 1971 .
- د. احمية سليمان ، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الإجتماعي في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1998 .
- د. مسعود شيهوب ، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري "دراسة مقارنة" ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 2000 .
- د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكلا ، أصول الإدارة العامة ، المكتبة الأنجلومصرية - 1974 .
- د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، مصر - 1970 .
- د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة " العملية الإدارية في الجهاز الإداري " دار المعارف ، مصر - 1974 .
- د. حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر - 1996 .
- د. سيد الهواري ، مبادئ الإدارة ، بيروت ، لبنان - 1964 .
- د. عمرو غنيم ، علي الشرقاوي ، تنظيم إدارة الأعمال " الأسس والأصول العلمية " مدخل تحليلي ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان - 1980 .
- د. بكر القباني ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، مصر - 1975 .

- د. محمد مهنا العلي ، الإدارة في الإسلام ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1991 .
- د. إبراهيم فهد الغفيلي ، نحو منهج إسلامي لدراسة الإدارة ، القاهرة ، مصر - 1983 .
- د. أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، بدون سنة .
- د. محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشترائي " دراسة مقارنة : فرنسا - الإتحاد السوفييتي - يوغسلافيا - الجزائر " ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1987 .
- د. حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1980 .
- د. جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1978 .
- د. محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1974 .
- د. محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، ترجمة رحال بن عمر و رحال مولاي إدريس ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1995 .
- د. أنس قاسم ، النظرية العامة لأملاك الإدارة والأشغال العمومية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - 1983 .
- د. أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية "ترجمة محمد عرب صاصيلا" ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر - طبعة 1996 مع ملحق 1990 .
- د.عمار بوحوش ، نظرية التنظيم ، مكتبة الشعب ، الجزائر - بدون سنة .
- د. علي الشريف ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، لبنان - 1980 .
- كلود س. و جورج الإين ، تاريخ الفكر الحديث ، ترجمة أحمد حمودة ، مكتبة الوعي العربي ، القاهرة - 1972 .
- د. سليمان محمد الطماوي ، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة "دراسة مقارنة" دار الفكر العربي ، الطبعة الثانية مصر - 1980 .
- د. أحمد صقر عاشور ، الإدارة العامة " مدخل بيني مقارن " دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، بيروت - 1979 .
- د. فريد راغب النجار ، النظم والعمليات الإدارية والتنظيمية " مدخل نظرية النظم مع تطبيقات عربية " وكالة المطبوعات ، الكويت الطبعة الثانية - 1977 .
- د. أحمد رشيد ، نظرية الإدارة العامة " العملية الإدارية في الجهاز الإداري " دار النهضة العربية ، بيروت - 1972 .
- لندول أورفيك ، عناصر الإدارة ، ترجمة أحمد حامد بكر ، مكتبة الثورة الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة - 1969 .
- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري " تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية التنظيم القانوني للوظيفة العامة نظرية العمل الإداري " الجزء الثاني نظرية العمل الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية - 1996 .
- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري . الجزء الأول تنظيم الإدارة العامة ، الطبعة الأولى - 1995 .
- د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، مصر - 1975 .
- د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، الطبعة التاسعة - 1965 .
- د. سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، دار الفكر العربي ، مصر - 1975 .
- د. زهدي يكن ، التنظيم الإداري تنظيم الإدارة المركزية والمحلية ، دار الثقافة ، بيروت ، بدون سنة .
- د. حمدي أمين عبد الهادي ، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، مصر - 1976 .
- جون م. فينتر ، وفرانك شيرود ، التنظيم الإداري ، ترجمة د. محمد توفيق رمزي ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة - 1965 .

- د. محمد سعيد أحمد ، الرقابة المالية " مدخل النظم " ، سلسلة الفكر الإداري المعاصر ، الأردن - 1977 .
- د. محمد بطيخ رمضان ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية " دراسة تحليلية " ، مؤسسة العين ، أبو ظبي - 1988 .
- د.مصطفى الجندي ، المرجع في الإدارة المحلية المقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر - 1971 .
- د. أحمد رشيد ، مقدمة في الإدارة المحلية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، بدون سنة .
- د. محمد عاطف البنا ، نظم الإدارة المحلية ، مكتبة القاهرة الحديثة ، مصر - 1968 .
- د. خالد سمارة الزغبي ، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية "دراسة مقارنة" المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الأردن - 1985 .
- د.حمدي أمين عبد الهادي ، الإدارة المحلية في الجمهورية العراقية ، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر - 1967 .
- د. فتحي رضوان ، نظرات في إصلاح الإدارة الحكومية ، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر ، القاهرة - 1967 .
- د. محمد سعيد أحمد ، الرقابة المالية -مدخل النظم- سلسلة الفكر الإداري المعاصر ، الأردن - 1977 .

* المراجع باللغة الأجنبية :

- GEORGE R. TERRY. STEPHEN G. les principes de management, paris, tendances actuelles, 8édition 1985.
- HERBERT.A. SIMON ; administration et processus de décision, traduction française, paris, economica, 1983.
- H. FAYOL ; administration industrielle et générale, paris, dunod, 1970.
- CH. DEBBASCH, institutions et droit administratif, paris, P. U. F. 1986.
- COURNAY, introduction a la science administrative, paris, dallez, 1978.
- M. MICHEL LESAGE, traite de science administrative, paris, p. u . f. 1966.
- CHARLES DEBBASCH, science administrative, paris, dallez, 1972.
- BERNERD GOURNY, JEAN FRANCOIS KESLER, JEANNE SIWEK POUYDESSEAU, administration - publique , paris, p. u. f. 1967.
- E.F.L. BRECH (ED), the principles and practice of management, 1965
- HERBERT G. HICKS, organisations : theory and behavior, Tokyo : Mc graw-hill Kogakusha, 1975
- G. VEDEL et P. DELVELVE ; droit administratif, P.U.F, paris, 1984.
- A. DELAUBADERE ; traité de droit administratif, paris, L.G.D.J. 1984. Tome 1.
- WALINE ; droit administratif, 8ème édition, 1971
- G. PEISER ; droit administratif, paris, dallez, 5ème,édition, 1973.
- M.BOUSSOUMAH ; l'entreprise socialiste en Algérie, Alger, O.P.U., paris, economica, 1982.
- CH.BENZAKZOUH ; le droit des réserves foncières, O P U, ALGER, 1990.
- MISSOUM SBIH ; l'administration publique Algérienne , libraire hachette ,paris , 1973 .
- STEPHANE RIALS . preface de roland grago . administration et organisation , éditions beauchesne , paris , 1978
- FELIX A. NEGRO ; modérant public administration, New - York.

- AHMED MAHIOU ; les collectivités locales en Algérie, annuaire de l'Afrique du Nord, 1967.
- SBIH MISSOUM ; les institutions administratives du MAGREB, (thèse de droit public) paris, 1977
- CH.DEBBACH ; institutions et droit administratif, paris, P.U.F. 1984, tome 2
- A.DELAUBADERE ; traité de droit administratif, paris, L.G.D.J. 1984, tome 1
- CLOUDE COLLOT ; les institutions de l'Algérie durant le période coloniale (1830-1962), édition du - CNRS, paris ,O.P.U.ALGER -1987

- المجلات والدوريات :

- مجلة العلوم الإدارية ، مصر ، س 36 ، العدد الأول ، 1994 .
- مجلة الإدارة ، الجزائر ، العدد الثاني ، المجلد التاسع — 1999 .
- مجلة الإدارة ، مصر ، العدد الأول ، المجلد 24 ، سنة 1991 .
- مجلة العلوم الإدارية ، مصر ، س 23 ، العدد الأول — 1982
- مجلة العلوم الإدارية ، مصر ، عدد 10 - 1970
- مجلة العلوم الإدارية ، مصر ، العدد الثاني - 1974 .
- مجلة الحقوق ، س 13 ، العدد 1 و 2 - 1989 .
- مجلة الإدارة ، الجزائر ، العدد الأول ، المجلد الثامن - 1998 .
- مجلة الإدارة ، الجزائر ، العدد الأول ، المجلد التاسع - 1999 .
- مجلة الإدارة ، الجزائر ، العدد الأول ، المجلد الثامن - 1998 .

-الفهرس :-

01	.....	-الفصل الأول : تحديد مفهوم المبادئ العامة لعلم التنظيم الإداري
02	.....	-المبحث الأول : تعريف المبادئ العامة للتنظيم الإداري
02	.....	-المطلب الأول : معنى مبادئ التنظيم الإداري
02	.....	- الفرع الأول : معنى التنظيم الإداري بصفة عامة
09	.....	- الفرع الثاني : معنى مبادئ التنظيم الإداري
11	.....	- المطلب الثاني : إكولوجية المبادئ العامة للتنظيم الإداري
11	.....	- الفرع الأول : شكل الدولة
14	.....	- الفرع الثاني : النظام السياسي
16	.....	-الفرع الثالث : الظروف الإقتصادية والإجتماعية
19	.....	- الفرع الرابع : العوامل الجغرافية والديموغرافية
21	.....	-المبحث الثاني : تكيف طبيعة المبادئ العامة للتنظيم الإداري
21	.....	- المطلب الأول : تصنيف مبادئ التنظيم الإداري
21	.....	- الفرع الأول : في نطاق إدارة الأعمال
21	.....	- أولا : ظهور معظم الدراسات الفكرية للتنظيم الإداري في نطاق إدارة الأعمال
24	.....	- ثانيا : أهم المبادئ التنظيمية لعلم إدارة الأعمال
27	.....	- الفرع الثاني : في نطاق الإدارة العامة
27	.....	- أولا : تأثير المبادئ التنظيمية لإدارة الأعمال على الإدارة العامة
29	.....	- ثانيا : أهم المبادئ التنظيمية لعلم الإدارة العامة
30	.....	- الفرع الثالث : في نطاق القانون الإداري
31	.....	- أولا : إختلاف نظرة القانون الإداري وعلم الإدارة العامة للمبادئ التنظيمية
32	.....	- ثانيا : أهم المبادئ التنظيمية للقانون الإداري
34	.....	- المطلب الثاني : تحديد المبادئ العامة للتنظيم الإداري
34	.....	- الفرع الأول : محاولات حصر المبادئ العامة للتنظيم الإداري
37	.....	- الفرع الثاني : تقييم وتحليل لمحاولات حصر المبادئ العامة للتنظيم الإداري
39	.....	- المطلب الثالث : تمييز مبادئ التنظيم الإداري عن بعض المفاهيم الإدارية
39	.....	- الفرع الأول : تمييزها عن أنماط التنظيم الإداري
39	.....	- أولا : تعريف النمط الرسمي للتنظيم الإداري
39	.....	- ثانيا : تعريف النمط غير الرسمي للتنظيم الإداري
40	.....	- ثالثا : التفرقة بين مبادئ وأنماط التنظيم الإداري
41	.....	- الفرع الثاني : تمييزها عن عناصر التنظيم الإداري
41	.....	- أولا : المقصود بعناصر التنظيم الإداري
43	.....	- ثانيا : توضيح الفرق والإختلاف بينهما

- 43 الفرع الثالث : تمييزها عن أساليب التنظيم الإداري
- 46 **المبحث الثالث : أهم المبادئ العامة للتنظيم الإداري المتفق عليها**
- 46 **المطلب الأول : مبدأ التخصص وتقسيم العمل**
- 47 الفرع الأول : المقصود بمبدأ التخصص وتقسيم العمل
- 48 الفرع الثاني : معايير تقسيم العمل والتخصص فيه
- 52 **المطلب الثاني : مبدأ تلازم وتوازن السلطة والمسؤولية**
- 52 الفرع الأول : تلازم السلطة والمسؤولية
- 54 الفرع الثاني : توازن السلطة والمسؤولية
- 55 **المطلب الثالث : مبدأ وحدة القيادة**
- 55 الفرع الأول : مبدأ وحدة القيادة ومبدأ وحدة التوجيه
- 56 الفرع الثاني : نتائج تطبيق المبدأ والإستثناءات الواردة عليه
- 58 **المطلب الرابع : مبدأ حدود التمكّن ونطاق الرقابة**
- 58 الفرع الأول : نطاق الرقابة (وحدود التمكّن) ومستويات الهرم الإداري
- 60 الفرع الثاني : نطاق الرقابة (وحدود التمكّن) الأمثل
- 62 **المطلب الخامس : مبدأ التدرج الإداري**
- 62 الفرع الأول : مدلول المبدأ وأهميته
- 63 الفرع الثاني : مبدأ التدرج الإداري وفكرة السلطة الرئاسية
- 65 **المطلب السادس : مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة**
- 65 الفرع الأول : أساس وجود مبدأ المساواة
- 66 الفرع الثاني : مضمون مبدأ المساواة
- 69 الفرع الثالث : نطاق مبدأ المساواة
- 70 **المطلب السابع : مبدأ دوام حسن سير الإدارة بإنتظام وإطراد**
- 71 الفرع الأول : تطبيقات المبدأ في نطاق الوظيفة العامة
- 71 أولاً : تقييد الحق في الإضراب عن العمل
- 72 ثانياً : تنظيم الإستقالة من الوظيفة العامة
- 74 ثالثاً : إعتناق نظرية الموظف الفعلي
- 74 الفرع الثاني : تطبيقات المبدأ في نطاق العقود الإدارية
- 75 أولاً : نظرية الظروف الطارئة وشروط تطبيقها
- 76 ثانياً : النتائج القانونية التي ترتبها
- 77 الفرع الثالث : تطبيقات المبدأ في نطاق النظام القانوني للأموال العامة
- 79 **المطلب الثامن : مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتطور بتغير وتطور الظروف**
- 79 الفرع الأول : تطبيقات وآثار المبدأ على طرق تنظيم وتسيير الإدارة
- 79 الفرع الثاني : تطبيقات وآثار المبدأ على علاقة المتعاقدين مع الإدارة

- 80 الفرع الثالث : تطبيقات وآثار المبدأ على المتنفعين (أو المتعاملين) مع الإدارة
- 80 الفرع الرابع : تطبيقات وآثار المبدأ على موظفي الإدارة
- 81 **المطلب التاسع : مبدأ حياد الإدارة**
- 81 الفرع الأول : حياد الإدارة إزاء الإتجاهات السياسية
- 83 الفرع الثاني : حياد الإدارة في إبرام العقود الإدارية (أو في تعاقدها)
- 83 أولا : حياد الإدارة من خلال إختيار المتعاقد معها
- 84 ثانيا : حياد الإدارة في إحترامها للمبادئ والأسس التي يقوم عليها نظام المناقصات والمزايدات العامة
- 86 **المبحث الرابع : النتائج العلمية للمبادئ العامة للتنظيم الإداري على العمليات الإدارية**
- 86 **المطلب الأول : النتائج على مستوى عملية التخطيط الإداري**
- 86 الفرع الأول : مبادئ التخطيط الإداري
- 89 الفرع الثاني : العلاقات الإدارية لإدارة التخطيط
- 90 الفرع الثالث : البناء التنظيمي لإدارة التخطيط في إطار تنظيم الجهاز الإداري
- 90 الفرع الرابع : موظفو التخطيط الإداري
- 92 **المطلب الثاني : النتائج على مستوى عملية التنظيم الإداري**
- 92 الفرع الأول : هيكل التنظيم الإداري
- 94 الفرع الثاني : العلاقات الإدارية في عملية التنظيم الإداري
- 95 الفرع الثالث : عملية إعادة التنظيم الإداري
- 97 **المطلب الثالث : النتائج على مستوى عملية الرقابة الإدارية**
- 97 الفرع الأول : جهة الرقابة وعلاقتها بجهة التنفيذ
- 98 الفرع الثاني : علاقات السلطة الإدارية في عملية الرقابة
- 99 الفرع الثالث : كفاءة عملية الرقابة
- 101 **الفصل الثاني : تطبيقات المبادئ العامة للتنظيم الإداري في الإدارة المحلية في الجزائر**
- 102 **المبحث الأول : تطبيقات مبادئ التنظيم الإداري على المستوى التنظيمي والوظيفي للإدارة المحلية**
- 102 **المطلب الأول : تنظيم أجهزة الإدارة المحلية**
- 102 الفرع الأول : التنظيم الإداري لأجهزة الولاية
- 103 أولا : تنظيم أجهزة الولاية في المرحلة الإنتقالية 1962 - 1969م
- 104 ثانيا : تنظيم أجهزة الولاية في ظل الأمر 69 - 38
- 107 ثالثا : تنظيم أجهزة الولاية في ظل قانون 81 - 02
- 108 رابعا : تنظيم أجهزة الولاية في ظل قانون 90 - 09
- 113 خامسا : تنظيم أجهزة الولاية بعد إعلان حالة الطوارئ
- 114 الفرع الثاني : التنظيم الإداري لأجهزة البلدية
- 114 أولا : تنظيم أجهزة البلدية في المرحلة الإنتقالية 1962 - 1967م
- 115 ثانيا : تنظيم أجهزة البلدية في ظل الأمر 67 - 24

117	.....	ثالثا : تنظيم أجهزة البلدية في ظل قانون 81 - 09
118	.....	رابعا : تنظيم أجهزة البلدية في ظل قانون 90 - 08
121	.....	خامسا : تنظيم أجهزة البلدية بعد إعلان حالة الطوارئ
	.....	-المطلب الثاني : نظام عمل أجهزة الإدارة المحلية وإختصاصاتها
123	.....	-الفرع الأول : نظام عمل أجهزة الإدارة المحلية
123	.....	أولا : نظام المداولة في عمل الأجهزة المحلية
127	.....	ثانيا : العلاقات الوظيفية في عمل الهيئات المحلية
129	.....	-الفرع الثاني : إختصاصات الأجهزة المحلية
129	.....	أولا : إختصاصات الهيئات التداولية
130	.....	ثانيا : إختصاصات الأجهزة التنفيذية
133	.....	المطلب الثالث : سلطة ومسؤولية الهيئات المحلية
133	.....	-الفرع الأول : سلطة وحرية الأجهزة المحلية
133	.....	أولا : سلطة إتخاذ القرارات
135	.....	ثانيا : السلطة المالية للهيئات المحلية
136	.....	ثالثا : ممارسة الضبط الإداري
137	.....	-الفرع الثاني : مسؤولية الأجهزة المحلية
138	.....	-الفرع الثالث : سلطة ومسؤولية الهيئات المحلية في التفويض
	.....	-المطلب الرابع : الرقابة على الهيئات المحلية
141	.....	-الفرع الأول : الرقابة على الولاية
141	.....	أولا : الرقابة على المعينين
	.....	ثانيا : الرقابة على المنتخبين
142	.....	-الرقابة على الأشخاص
142	.....	-الرقابة على الأعمال
143	.....	-الرقابة على الهيئة ككل
	.....	-الفرع الثاني : الرقابة على البلدية
143	.....	أولا : الرقابة على المعينين
	.....	ثانيا : الرقابة على المنتخبين
144	.....	-الرقابة على الأشخاص
145	.....	-الرقابة على الأعمال
145	.....	-الرقابة على الهيئة ككل
	.....	-المبحث الثاني : تطبيقات مبادئ التنظيم الإداري في الإدارة المحلية على مستوى العلاقة بين الإدارة والمواطن
147	.....	-المطلب الأول : تطبيق مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الإدارة
147	.....	-الفرع الأول : مساواة جميع المواطنين في الحصول على خدمات الإدارة

- 149 -الفرع الثاني : المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة
- 151 -المطلب الثاني : تطبيق مبدأ دوام حسن سير الإدارة بانتظام وإطراد
- 151 -الفرع الأول : إلتزام الإدارة المحلية بالإستمرار في أداء الخدمات
- 153 -الفرع الثاني : تنظيم ممارسة الحق في الإضراب
- 156 -الفرع الثالث : تنظيم ممارسة الحق في الإستقالة
- 157 أولا : على مستوى المعينين
- 158 ثانيا : على مستوى المنتخبين
- 159 ثالثا : تطبيقات أخرى للمبدأ في الإدارة المحلية
- 160 -المطلب الثالث : تطبيق مبدأ قابلية الإدارة للتغير والتبدل بتغير وتبدل الظروف
- 160 -الفرع الأول : تطبيق المبدأ على وظائف الإدارة المحلية وأسلوب تسييرها
- 163 -الفرع الثاني : تطبيق المبدأ على علاقة الهيئات المحلية بسلطة الوصاية والمواطن
- 167 -المطلب الرابع : تطبيق مبدأ حياد الإدارة
- 167 -الفرع الأول : ضمان حياد منتخبي وموظفي الإدارة المحلية
- 170 -الفرع الثاني : حياد الإدارة المحلية في العملية الإنتخابية
- 174 -الفرع الثالث : حياد الإدارة المحلية في إبرام العقود الإدارية (تعاقدها)
- 174 أولا : في إختيار المتعاقد معها
- 178 ثانيا : في إحترام الأسس والمبادئ التي يقوم عليها النظام القانوني للتعاقد
- -المبحث الثالث : الآفاق والأوضاع المستقبلية للإدارة المحلية
- 180 -المطلب الأول : ربط إصلاح الإدارة المحلية بالبيئة التي توجد بها
- 180 -الفرع الأول : المؤثرات البيئية والعلاقات الإنسانية وتأثيرهما على نجاح إصلاح الإدارة المحلية
- 181 -الفرع الثاني : الأوضاع والحاجات المحلية
- 182 -المطلب الثاني : اللامركزية للجماعات المحلية لتحقيق أكثر فعالية في التسيير الإداري
- 182 -الفرع الأول : على مستوى المفهوم
- 183 -الفرع الثاني : على مستوى الهيئات والإختصاصات
- 185 -الفرع الثالث : على مستوى عملية الرقابة
- 187 -المطلب الثالث : تحقيق السلطة المالية للجماعات المحلية
- 187 -الفرع الأول : تمويل الجماعات المحلية
- 188 -الفرع الثاني : ذاتية ومحلية الموارد المالية
- 189 -الفرع الثالث : مرونة الموارد المالية المحلية
- 190 -الفرع الرابع : لامركزية السلطة الضريبية
- 191 -المطلب الرابع : تطوير طرق المشاركة الشعبية في تسيير الجماعات المحلية
- 191 -الفرع الأول : الإستفتاء المحلي
- 192 -الفرع الثاني : الجمعيات المحلية ولجان الأحياء
- 194 -الخاتمة