

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة غرداية



تقييم الإدارة العامة في الجزائر

دراسة للمنظومة التشريعية على ضوء وظائف العملية الإدارية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار: علوم قانونية و إدارية
تخصص: قانون إداري

إعداد الطالب: زرقون محمد إشراف الأستاذ: د/ شول بن شهرة

لجنة المناقشة

الرقم	اسم الأستاذ و لقبه	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
1				رئيسا
2				مشرفا و مقرر
3				عضوا

السنة الجامعية: 2014/2013

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿... و قل رب زدني علما﴾ الآية: 114 سورة طه

﴿و قل اعملوا فسيرى الله عملكم و رسوله و المومنون و ستردون إلى عالم الغيب
و الشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون﴾ الآية: 106 سورة التوبة.

قال رسول الله (ص): ﴿تعلّموا ما شئتم أن تتعلّموا لن تكونوا بالعلم علماء حتّى تعملوا به﴾

حديث رواه الربيع بن حبيب

الإهداء:

إلى والديّ الكريمين، حفظهما الله و متّعني برفقتهما

أمي الغالية

و أبي العزيز

إلى روح جدتي، و جدي. رحمهم الله

إلى جميع أفراد عائلتي

كل واحد منهم باسمه

إلى أساتذتي، أصدقائي، و كل عزيز على قلبي

إلى كل من يحب الحق، و يبحث عن الحقيقة

أهدي لهم هذا العمل

كلمة شكر:

إن الحمد و الشكر أولاً و آخراً لله تعالى، أن أعاننا على إنجاز هذا العمل، و وفقنا لإتمامه .
فالحمد لك ربي و الشكر كله على نعمتك هذه، و على كل فضلك و نعمك عليّ، فهي لا تعد و لا تحصى .
و إذ أنه من تمام الشكر و الإحسان أن تذكر خير من أحسن إليك، فمن لا يشكر الناس لا يشكر الله .
أتقدم بالشكر الجزيل، و صالح الدعاء الخالص لوالدي الكريمين حفظهما الله. اعترافاً بفضلهما عليّ، و امتناناً لما بذلاه و يبذلانه من أجلي. فإن عجزت عن رد جميلهما، فحسي أني امتثلت لقول ربي:
﴿... أن اشكر لي و لوالديك إلي المصير﴾ الآية: 14 سورة لقمان.
كما لا يفوتني أن أخص بالشكر الجزيل، أستاذي المشرف د- شول بن شهرة. الذي رافقني بصبر و إخلاص و ثقة طيلة مراحل إعداد هذا البحث، منذ لحظة اختيار الموضوع، إلى ساعة إتمامه و تقديمه.
فأحيي فيه صبره، و حلمه، و تواضعه للعلم و طلابه.
و الشكر موصول كذلك، لكل قريب أو بعيد قدم لي نصيحة، أفادني بفكرة أو مشورة، شجعتني و لو بكلمة طيبة في مراحل إعداد هذا البحث.

قائمة المختصرات المستعملة في الهامش:

الجزء: (ج)

الطبعة: (ط)

العدد: (ع)

رقم الصفحة: (ص)

عدة صفحات: (ص.ص)

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية: (ج ر ج)

ديوان المطبوعات الجامعية: (د م ج)

المجلس الشعبي الوطني: (م ش و)

مجلس الأمة: (م أ)

ملخص المذكرة

ملخص المذكرة باللغة العربية

عنوان المذكرة: تقييم الإدارة العامة في الجزائر دراسة في المنظومة التشريعية على ضوء وظائف العملية الإدارية.

إشكالية البحث: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تنظيم الإدارة العامة؟

نبذة عن الموضوع: إن مضمون هذا البحث في مجمله يدور حول تقييم سير الإدارة العامة في الجزائر من خلال القوانين المنظمة لها وذلك على ضوء الوظائف الخمسة للعملية الإدارية. التخطيط التنظيم التوظيف التوجيه الرقابة. حيث من خلال هذه الدراسة سنقوم بتحليل لمختلف النصوص القانونية التي لها علاقة مباشرة بسير الإدارة العامة في الجزائر. فنحاول أن نبين الأوجه التي وفق فيها المشرع الجزائري من جهة ، كما نحاول الكشف عن بعض الثغرات و أوجه القصور في التشريع المعمول به على أن يكون المعيار في هذا التقييم هي تلك المبادئ والأسس التي نظّر لها فقهاء علم الإدارة فنتخذها مرجعا نبني عليه حكما في مدى توفيق المشرع الجزائري في حسن تنظيمه لسير الإدارة العامة.

خطة البحث: طبيعة الموضوع اقتضت أن نعتد على المنهجية الأمريكية (الحديثة) التي تستعمل الأرقام الرومانية في تحديد العناصر الرئيسة للبحث بدل الطريقة الكلاسيكية التي تقسم البحث إلى فصول و مباحث. حيث أن كل وظيفة من وظائف العملية الإدارية مستقلة عن الأخرى و لا يصح منهجيا جمل وظيفتين في فصل واحد دون وجود مبرر لذلك. وعليه كانت خطة البحث على الشكل التالي:

المقدمة. تمهيد. وظيفة التخطيط . وظيفة التنظيم . وظيفة التوظيف . وظيفة القيادة . وظيفة الرقابة . الخاتمة. **المنهج المعتمد:** طبيعة الموضوع تقتضي المزج بين ثلاثة مناهج حيث نستعين بالمنهج الوصفي عند توصيفنا لماهية الوظائف. و نعتد بشكل كبير على المنهج التحليلي النقدي عند دراستنا التشريحية لمختلف النصوص التشريعية. كما نلجأ إلى استخدام المنهج المقارن من حين لآخر عند تقييمنا لموقف المشرع الجزائري مقارنة بتشريعات أخرى موازية أو تشريعاته المعدلة أو الملغية.

أهداف الدراسة: محاولة تقديم صورة عامة حول سير الإدارة العامة في الجزائر من منظور إداري و قانوني. محاولة كشف بعض ثغرات التشريع و أوجه القصور فيه التي أثرت بالسلب على حسن سير الإدارة العامة. تبيان العلاقة القائمة بين علمي الإدارة و القانون لتحقيق مبدأ الرشادة في تسيير الإدارة العامة.

Résumé du mémoire

Résumé du mémoire :

Titre du mémoire : évaluation de l'administration publique en Algérie, une étude des processus législatif sous prétexte de fonctions administratives.

Problématique : A quel point le législateur algérien a-t-il réussi dans la bonne gestion de l'administration publique.

Thématique : Dans l'ensemble de cette recherche, on évalue le fonctionnement de l'administration publique en Algérie selon les lois qui l'encadrent, et selon les cinq fonctions du processus administratif : la planification, l'organisation, l'application, l'assistance et le contrôle. Nous analyserons les différents textes législatifs qui sont en relation directe avec le fonctionnement de l'administration publique. Nous montrons d'une part les aspects que le législateur algérien a réussi à établir, et d'autre part nous tentons de détecter quelques lacunes dans la législation appliquée, tout en prenant les principes et les bases des spécialistes de sciences administratives comme référence, pour pouvoir juger la réussite du législateur Algérien dans la bonne organisation du fonctionnement de l'administration publique.

Plan de recherche : la nature du sujet requiert que nous adoptions la méthodologie Américaine(modernes)qui utilise les numéros romains dans la détermination des éléments principaux de la recherche au lieu de la méthode classique qui divise la recherche en chapitres et en sections. Tandis que chaque fonction de la procédure administrative est indépendante de l'autre, et ça ne se fait pas méthodologiquement de grouper deux fonctions dans un seul chapitre. En conséquence, le plan de recherche est le suivant :

L'introduction, préambule, la fonction de planification, la fonction de l'organisation, la fonction de l'application, la fonction de commandement, la fonction de contrôle et la conclusion

Méthodologie adoptée : la nature du sujet nécessite une combinaison de trois approches où nous utilisons l'approche descriptive pour décrire la nature des fonctions. Et nous comptons fortement sur la méthode d'analyse critique dans notre étude anatomique des différents textes législatifs. Comme nous avons eu recours à l'utilisation de la méthode comparative, de temps en temps, dans notre évaluation de la position du législateur algérien par rapport à d'autres législations parallèles ou celles modifiées ou annulées.

Objectifs de l'étude : une tentative de fournir une vue générale sur le fonctionnement de l'administration publique en Algérie du point de vue administratif et juridique. Une tentative de découvrir quelque lacune de la législation qui ont affecté négativement sur le bon fonctionnement de l'administration publique

.Démontrer la relation entre la science administrative et la science de droit pour réaliser le principe de la rationalisation dans la gestion de l'administration publique.

المقدمة

احتفلت البلاد بالذكرى الخمسين لاسترجاع السيادة الوطنية (1962م-2012م)، فخمسون سنة مرت على الجزائر من البناء و التشييد و التسيير، قامت فيها ركائز الدولة و هيكلها، من مؤسسات عمومية في مختلف القطاعات، بنى تحتية، و إدارات (مركزية، محلية، مرفقية). و لتسيير مختلف هذه المنشآت أخذت الدولة على عاتقها منذ الاستقلال مهمة تكوين إطارات و كفاءات من أبناء الجزائر.

و خلال كل هذه الفترة أيضا، كان للمشرع الجزائري حضورا قويا من خلال مواكبته بمجديد التشريعات لتطورات الحاصلة في الحياة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الخ. حيث صدرت ترسانة من القوانين المنظمة و تشكلت للدولة الجزائرية منظومة تشريعية متكاملة.

و بهاذين العنصرين، (الهياكل الإدارية و التشريعات المنظمة لها)، ارتسمت بوضوح معالم الإدارة العامة في الجزائر.

لقد أثار موضوع الإدارة العامة في الجزائر الكثير من الجدل، ففريق من الفقه يرى أنه و بعد مرور خمسون سنة من الاستقلال لازلت الإدارة في الجزائر تعاني من مظاهر سلبية كسوء التسيير ، ضعف الأداء الإداري، انتشار الفساد في الوسط الإداري، ...

و بين فريق آخر من الفقهاء و السياسيين و المسيرين من يرى أن الإدارة الجزائرية أثبتت نجاحها، إذ قطعت أشواطا كبرى في مدة جد و جيزة، رغم كل ما خلفه الاستعمار الفرنسي من فقر، و تجهيل و سلب للثروات، ... و الحقيقة أن الكثير من الأحكام و التصورات التي نعرفها على الإدارة الجزائرية ، في أغلبها تكون آراء لسياسيين كثيرا ما تخضع لتجاوزات سياسية ، أو آراء مسيرين يمكن أن تفتقد إلى الموضوعية و تغلب عليها الذاتية و المصلحة، أو آراء مبنية على تصورات إعلامية تفتقد إلى الدقة العلمية. لذا لا يصح للباحث أن يتخذها مرجعا للتقييم.

بهذا تظهر الحاجة الماسة لتقييم الإدارة العامة في البلاد، عن طريق دراسة علمية نقدية تبني على أسس و مبادئ في علم الإدارة و القانون.

من هذا الباب ارتأينا محاولة الإسهام في تقييم الإدارة العامة بالجزائر عن طريق دراسة تحليلية للقوانين المنظمة

للإدارة العامة على ضوء وظائف و مبادئ العملية الإدارية، فكان الإشكال المحوري للدراسة كالتالي:
إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة العامة؟

نطاق الدراسة:

إن نطاق الدراسة سوف يقتصر على القوانين التي لها ارتباط مباشر بسير الإدارة العامة للبلاد، في إحدى وظائف العملية الإدارية. (التخطيط، التنظيم، التوظيف، القيادة، الرقابة)، كما أن المنطق يقتضي أن تكون القوانين محل الدراسة هي تلك السارية المفعول إلى يوم إعداد البحث. إلا أن هذا لا يمنع من الإشارة أثناء الدراسة لقوانين عدلت أو ألغيت، لقيم موقف المشرع في إصداره الجديد، كما يمكن أن نثير أثناء الدراسة لبعض التشريعات الموازية لدول أخرى ليكون التقييم أقرب ما يكون إلى الدقة بالمقارنة.

أهمية الموضوع:

تظهر أهمية هذا الموضوع بشكل خاص في جدته، إذ أن الدراسات التي تناولت موضوع تقييم الإدارة العامة في الجزائر نادرة جدا، و أغلب هذه الدراسات أهملت الناحية القانونية في إطار التقييم، رغم أهمية هذا الجانب. فيمكن أن نتصور إدارة أعمال ناجحة رغم تخلف المنظومة التشريعية في البلاد، لكن لا يمكن أن نتصور تطور و نجاح الإدارة العامة إلا في ظل قوانين كذلك.

كما أن أهمية البحث تظهر كذلك في كونه استجابة لإشكال قائم و مطروح بقوة في واقع المجتمع، و هو الحاجة إلى تقييم علمي للإدارة العامة في الجزائر بعد خمسون سنة من استرجاع السيادة و الوطنية.

أهمية الموضوع تظهر كذلك في كونه يجمع بين علمي الإدارة و القانون، فهيكلة البحث مبنية على خطة مستقاة من علم الإدارة، و مضمونه عبارة عن تحليل نقدي من زاوية قانونية مطعمة بمبادئ و أسس علم الإدارة.

إن قيمة هذا البحث تظهر في كونه يقدم صورة عامة حول سير الإدارة العامة في الجزائر، فنجتهد من جهة لكشف مواطن الضعف و القصور في التشريع لتصحيحها، و من جهة أخرى نحاول إبراز أهم النقاط الإيجابية التي وفق فيها المشرع لتنظيم حسن للإدارات العمومية.

تتجلى لنا أهمية هذا الموضوع أيضا في إمكانية إسهامه في إنشاء قاعدة معطيات علمية و نوعية للاستشراف على مرحلة مستقبلية مقبلة عليها الجزائر.

كما تظهر أهمية البحث في الأسلوب المنتهج في الدراسة، و الذي يتسم بنزعة تحليلية نقدية لمحمل القوانين التي لها ارتباط بسير الإدارة العامة للبلاد.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة أساسا إلى محاولة الإسهام في تحسين أداء الإدارات العمومية.

محاولة كشف بعض الثغرات التشريعية و الإسهام في ترقية الإطار القانوني المنظم للإدارات العمومية.

كما تهدف الدراسة كذلك، إلى تبيان العلاقة القائمة بين علم الإدارة و علم القانون، لتحقيق مبدأ الرشادة في تسيير الإدارة العامة.

أسباب اختيار الموضوع:

تعتبر الذكرى الخمسون لاسترجاع السيادة الوطنية وقفه عرفان للشهداء الأبرار، و تقييم لما صنعه أجيال ما بعد الشهداء. كمواطن جزائري غيور على وطنه، و كطالب جامعي يتمنى ازدهارا لبلده، و كباحث علمي يسعى لتحقيق هذا، ارتأينا المضي قدما في هذا البحث حتى لا تكون الذكرى مجرد بكاء على الأطلال، أو افتخار بأعجاد مضت. لا، بل لنصنع من جيل الاستقلال، جيلا بمستوى تضحيات جيل ثورة التحرير الوطنية. فقلنا، إنه لنبني بحق جزائر العزة و الكرامة، لا بد من وقفة تقييمية لسير الإدارة العامة.

إن التغييرات الجيوسراتيجية التي تطرأ على المنطقة العربية و الإسلامية، و رهانات الجزائر المستقبلية في خضم هذه التحولات، مما اصطاح عليه إعلاميا " بالربيع العربي "، ليس دعوي من الجزائر مراجعة و تقييم سياستها العامة في تسيير شؤون البلاد. و إذ أننا نؤمن بأن التغيير لا يكون بسفك الدماء و إسقاط الأنظمة، إنما التغيير يؤدي أكله بتنفيذ النخبة، و الإصلاح الحقيقي يكمن في ما تحمله من قيمة فعلية مذكرات التخرج و مختلف الأبحاث العلمية، من حلول للأزمات. جاء هذا البحث ليساهم في هذا التغيير البناء.

استثمار رصيد علمي مكتسب في مجال علم الإدارة، من خلال نشاطات قمت بها في فترة العامين الماضيين، حيث أنه خلال الموسم 2011م 2012م كان لي التزام بإلقاء محاضرات في علم الإدارة بمنتدى الحقوقيين لبني يزقن، تحت عنوان " سلسلة حلقات في علم الإدارة " - مجموع 06 حلقات-، و كذا محاضرة بسوق أهراس يوم: 01 سبتمبر 2012م تحت عنوان: " خذ فكرة عن علم الإدارة "، هذا إضافة لدورة تكوينية شاركت فيها لمرتين

في تسيير المشاريع (GCP). و قد مزج هذا بثقافة قانونية تلقيتها في مدرجات الجامعة، فجاءت فكرة المزج بين علم الإدارة و علم القانون في تقييم عام للإدارة العامة في الجزائر.

جدة الموضوع و أهميته البالغة كانا سببين رئيسين دفعاني لاختياره و الاجتهاد بالبحث فيه و إتمامه ، رغم كل الصعوبات و العراقيل التي توقعت أن تواجهني.

صعوبات البحث:

إن قلة المراجع العلمية التي تناولت موضوع الإدارة العامة في الجزائر ، و تناثر القوانين المنظمة لكل وظيفة من وظائف العملية الإدارية. يتطلب إلماما بعلم الإدارة لتدارك نقص المراجع ، و إلماما بعلم القانون لجمل أكبر عدد ممكن من القوانين التي لها ارتباط وثيق بسير الإدارة العامة في الجزائر.

طبيعة الموضوع و ما يتطلبه من دقة و صبر و مثابرة. فاستعمال المنهج التحليلي في موضوع جديد تكاد تنعدم فيه المراجع يتطلب عملا مضنيا و تركيزا متناهما ، و تفرغا و تفانيا. فعلى سبيل المثال: من أجل تحرير فقرة لا تتعدى الخمسة أسطر لابد من قراءة و قراءات متأنية لنص القانون ، يعقبها استنباط و تحليل و مقارنة استنادا للأسس و مبادئ نظر لها فقهاء القانون و الإدارة.

تقييم الإدارة العامة في الجزائر موضوع واسع جدا ، و رغم أننا قد حصرنا زاوية التقييم في علمي الإدارة و القانون ، إلا أنه واجهتنا صعوبة في حصر مجال البحث نظرا لاتساعه، ما اضطرنا للاستعانة بتقنية الاختصار دون الإخلال. حيث اكتفينا بذكر المهم دون الإطناب فيه، و اقتصرنا على تحليل أهم القوانين التي لها علاقة مباشرة بالإدارة العامة مراعاة لمعيار الحجم المطلوب في مذكرة الماستر.

ضيق الوقت المخصص للانجاز البحث.

أعمال العنف الأليمة التي مرت و تمر بها الولاية ، كانت سببا مباشرا في عرقلة عملية البحث ، بل في توقفها و شلها كليا لأيام متتالية. فالوضع الأمني المزري الذي وصلت إليه ولاية غرداية في عز الأحداث حال دون إمكانية وصولنا إلى المراجع في مكتبة الجامعة، و في المكاتب الأخرى. ناهيك عن الحالة النفسية القلقة و الظروف المعنوية السيئة من جراء هذه الأحداث، ...

إنه، و إن رفعنا التحدي، فوفقنا الله إلى تقديم المذكرة في آجالها بدل تأجيلها لشهر سبتمبر كما اضطر لذلك الكثير من الطلبة ، فهذا لا يعني بالبتة أننا سلمنا من تأثير الأحداث ، بل بالعكس فقد أثرت الأحداث على مستوى الجودة و النوعية التي كنا نأمل بلوغها.

المنهج المتبع في الدراسة:

طبيعة الموضوع تقتضي المزج بين ثلاثة مناهج حيث نستعين بالمنهج الوصفي عند توصيفنا لمهامية الوظائف. و نعتمد بشكل كبير على المنهج التحليلي النقدي عند دراستنا التشريحية لمختلف النصوص التشريعية. كما نلجأ إلى استخدام المنهج المقارن من حين لآخر عند تقييمنا لموقف المشرع الجزائري مقارنة بتشريعات أخرى موازية أو تشريعاته المعدلة أو الملغية.

خطة الدراسة:

ارتأينا أن نبدأ البحث بتوطئة موجزة نبين من خلالها العلاقة الوثيقة بين علم الإدارة و علم القانون ، باعتبار أن هذا البحث فيه أصله مزيج من هاذين العلمين. تليها خمسة محاور متتالية كل محور خصص لإحدى وظائف العملية الإدارية على الشكل التالي:

- I. وظيفة التخطيط.
- II. وظيفة التنظيم.
- III. وظيفة التوظيف.
- IV. وظيفة القيادة.
- V. وظيفة الرقابة.

و كل وظيفة من هذه الوظائف يتم تجزئتها إلى قسمين رئيسيين، القسم الأول مخصص لمهامية تلك الوظيفة، و القسم الثاني لتحليل القوانين المرتبطة بتلك الوظيفة. و في الأخير خاتمة للموضوع نعرض فيها أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة، يليها قائمة للمراجع المعتمدة في إعداد هذا البحث.

نقطة:

يرتبط علم الإدارة العامة ارتباطاً وثيقاً بعلم القانون، و على وجه خاص القانون الإداري، لذا فإن معظم الدول تعتمد إلى إدراج مادة الإدارة العامة ضمن مقرر الدراسة لإعداد شهادة اللسانس في العلوم القانونية و الإدارية. و سنحاول فيما يلي تبيان هذه العلاقة الوطيدة بين كل من علم الإدارة و علم القانون. و قبل ذلك لابد من تعريف موجز و تمييز بين مصطلح الإدارة العامة، مصطلح القانون الإداري، و مصطلح علم الإدارة العامة.

إن مفهوم الإدارة العامة يتحدد تبعاً لأحد المعيارين العضوي أو الوظيفي، فبالمعنى العضوي، تعرف الإدارة العامة على أنها السلطات الإدارية و هيكلها المختلفة، سواء المركزية أو اللامركزية، و سواء أكانت إقليمية كالولاية أو مرفقيه كالمؤسسة. أما بالمعنى الوظيفي، فنقصد بها النشاط الذي تباشره هذه الهيئات أو السلطات الإدارية و ما تتمتع به من امتيازات بهدف تحقيق المصلحة العامة¹.

و بالنسبة لمفهوم القانون الإداري فيقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها و نشاطها و ما يترتب على هذا النشاط من منازعات².

أما فيما يخص مفهوم علم الإدارة العامة، فقد عرفها الفقه بأنه علم إنساني يعنى بوصف و تفسير نشاط المنظمات الإدارية العامة³ و تحديد الأسس و المبادئ التي تحكمها، من أجل الوصول إلى أفضل تشغيل لها⁴.

فإذا كان علم الإدارة العامة يتضمن مجموعة المبادئ و الأسس العلمية التي تطبق على الإدارة باعتبارها منظمة و نشاط، فإن هذه الإدارة لابد و أن تخضع في نشاطها لقواعد قانونية، غالباً ما تكون قواعد القانون الإداري. و من هنا يتجلى لنا وجه الارتباط الوثيق بين علم الإدارة و علم القانون فكلاهما يتقاطعان في فكرة تنظيم الإدارة العامة، فعلى سبيل المثال، إذا كان القانون الإداري يعترف للرئيس الإداري بسلطة تنقيط مرؤوسيه، فإن علم الإدارة يهتم بالكشف عن أفضل السبل لتقدير كفاءة العاملين. و إذا كان القانون الإداري يهتم بالعقوبات التأديبية و يحدد أصنافها و درجاتها، فإن علم الإدارة يهتم بمدى تأثير هذه الجزاءات في دفع عملية الأداء

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. ط 02، دار جصور، الجزائر، 2007. ص 43

² نفس المرجع. ص 14

³ محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة. دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008. ص 29

⁴ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة. دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009. ص 23

الوظيفي. و نلاحظ أن نظرية القرار الإداري تعتبر فضاءا مشتركا بين كل من علم الإدارة العامة و القانون الإداري، حيث أن هذا الأخير يهتم بنظرية القرار الإداري من حيث مفهوم القرار، أركانه، آثاره

الوظيفي. و نلاحظ أن نظرية القرار الإداري تعتبر فضاءا مشتركا بين كل من علم الإدارة العامة و القانون الإداري، حيث أن هذا الأخير يهتم بنظرية القرار الإداري من حيث مفهوم القرار، أركانه، آثاره طرق إنجائه، ...، بينما علم الإدارة يهتم بمراحل اتخاذ القرار الإداري، و مستوياته، و ضرورة إشراك الأفراد في عملية اتخاذ القرار...، و في مجال التنظيم أيضا تتجلى لنا هذه العلاقة حيث نجد أن القانون الإداري يهتم بدراسة الهياكل الإدارية من الناحية القانونية، أما علم الإدارة العامة فهو يبحث في الجانب الفني و يتعرض للأساليب الإدارية الناجحة و المبادئ و الأسس التي تقوم عليها¹، ...

لذا نقول: أن الدراسة القانونية و الفنية تعتبران لازمتان و ضروريتان لتقدم الإدارة العامة تقدما سليما متكاملًا، و على هذا الأساس فإن تقييم الإدارة العامة في الجزائر - موضوع بحثنا - ينبغي أن يشمل الزاويتين القانونية و الفنية الإدارية. لأن الإداري الناجح كما يقول أحد الأساتذة هو من يجمع بين دراسة علم الإدارة و القانون الإداري. فهو بهذا سيستفيد مما تكشف عنه دراسات مادة الإدارة العامة من مبادئ تحكم تنظيم الإدارة العامة و نشاطها².

و إذ أن فقهاء علم الإدارة العامة حددوا خمسة وظائف أساسية للعملية الإدارية، تتمثل في: وظيفة التخطيط، وظيفة التنظيم، وظيفة التوظيف، وظيفة القيادة (التوجيه)، وظيفة الرقابة. ارتأينا أن يبنى تقييمنا للإدارة العامة في الجزائر على هذه الوظائف، بحيث يتم دراسة كل وظيفة على حدة من زاويتين الفنية الإدارية و القانونية.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق. ص. ص: 44, 45

² نفس المرجع، ص. ص: 45, 46.

وظيفة التخطيط

I. وظيفة التخطيط

يعتبر التخطيط من أهم وظائف العملية الإدارية و أولها، فبه ترسم الإدارة طريقها لتحقيق أهدافها. إن عملية التخطيط أمر لازم لأية منظمة إدارية لما يحققه من توفير للجهد و الوقت و المال، و من دون التخطيط ترتفع نسبة احتمال الخطأ في العمل الإداري، فتضيع الجهود نتيجة ازدواج العمل، و تضيع الأموال نتيجة الإسراف، و يكون المآل هو الفشل و عدم تحقيق الهدف. و لقد زادت أهمية التخطيط في العصر الحديث و صارت الدول على اختلاف أشكالها و أنظمتها السياسية و الاقتصادية تولى له الاهتمام البالغ كوظيفة أولى لا يمكن الاستغناء عنها تتجلى في رسم السياسة العامة للدولة.

I. 01 ماهية التخطيط

التخطيط في مفهومه العام يعني، أن تضع برنامج مستقبلي، لتحقيق أهداف معينة، خلال فترة زمنية محددة.¹ فهو عبارة عن عملية شاملة تشمل وضع الأهداف و المخططات و النشاطات المتعلقة بذلك.² و يعرف التخطيط على أنه: " عملية دراسة المستقبل من أجل الوصول إلى أهداف محددة مع وضع الترتيبات و الإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف " ³ و أما العالم الفرنسي هنري فايول فيختصر مفهوم التخطيط في قوله: " التنبؤ لما سيكون عليه الوضع في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل " إن عملية التخطيط عملية دقيقة جدا، تحكمها مجموعة مبادئ علمية تجب مراعاتها، كما أن للتخطيط صور و أنواع عدة تختلف حسب الوضع، و فيما يلي تفصيل في هذا الشأن:

¹ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق. ص 267

² حسام العربي، التخطيط الإداري. دار أسامة، الأردن، 2010. ص 09

³ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 120

أولاً: صور و أنواع التخطيط

يمكن التمييز بين أنواع عدة من التخطيط حسب المعايير التي أعتمد عليها في التقسيم .

01/ من ناحية مدى السلطة في التخطيط: نميز نوعين من التخطيط هما:

أ/ التخطيط السياسي: و هو الذي يهتم برسم السياسة العامة للدولة، و يضع الأهداف المراد تحقيقها على المستوى القومي خلال فترة زمنية محددة. إن هذا النوع من التخطيط تقوم به الحكومات أو الهيئات السياسية للدولة .

ب/ التخطيط الإداري: الذي يتناول بيان الوسائل المختلفة الواجب اتباعها لتحقيق أهداف سبق تحديدها. فهذا النوع من التخطيط يحدد الأهداف بأكثر دقة، حيث يفصل الأهداف العامة الموضوعة سلفاً، و يسعى لتحقيقها.¹

02/ من ناحية مدى المجال الزمني: ينقسم التخطيط إلى:

أ/ التخطيط طويل المدى: هو الذي يغطي فترة زمنية طويلة تزيد عن الخمس سنوات.

ب/ التخطيط متوسط المدى: و هو التخطيط الذي يغطي فترة زمنية تتراوح بين السنة و الخمس سنوات.

ج/ التخطيط قصير المدى: و هو الذي يغطي فترة زمنية تقل عن السنة.²

03/ من ناحية درجة شمول التخطيط: نميز بين نوعين هما:

أ/ التخطيط الشامل: هذا النوع من التخطيط هو وليد الأنظمة الاشتراكية، و هو تخطيط يتعلق بكافة النشاطات في الدولة و يتناول قطاعاتها المختلفة، هدفه العام رفع المستوى العام للحياة في الدولة.³ و يقسم بعض الفقهاء التخطيط الشامل إلى نوعين هما:

- التخطيط الهيكلي: الذي يشمل على تغيير فلسفة الدولة الاقتصادية و الاجتماعية، و كذا تغيير عدد المعتقدات و الأفكار السائدة التي ينظر إليها على أنها معوق لحصول التقدم الاقتصادي و الاجتماعي. و نجد أن هذا النوع من التخطيط ينتشر خاصة في الدول الماركسية و الدول النامية.

¹ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق. ص 276

² حسام العربي، مرجع سابق. ص 61

³ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق. ص 276

- التخطيط الوظيفي: و هو تخطيط شامل، لكن لا يصاحبه تغيير في الفلسفة السياسية للدولة، و هذا النوع من التخطيط نجده في الدول المتقدمة الغربية.¹

ب/ **التخطيط الجزئي**: حيث يقوم على فكرة خطة أو خطط اقتصادية، اجتماعية، ...، لهذا القطاع أو ذلك، كأن تضع الدولة خطة لتنظيم و ترشيد قطاع الزراعة من أجل زيادة الدخل و تحقيق الاستخدام الأمثل لهذا القطاع، و خطة في قطاع الصناعة للتوسع في الصناعات القائمة و إدخال صناعات جديدة، و نفس الشيء بالنسبة لقطاع الخدمات من تعليم، صحة، و ما يتعلق بمشاكل السكان و تنظيم الأسرة.²

04/ من ناحية النطاق الجغرافي الذي يمسّه التخطيط: يرقسم إلى:

أ/ **التخطيط القومي**: هو ذلك الذي يكون على مستوى إقليم الدولة كله، بغض النظر عن مدى شموله لمختلف القطاعات.

ب/ **التخطيط الإقليمي**: " المقصود بهذه الصورة من صور التخطيط هو التنمية العمرانية و الاقتصادية و الاجتماعية لإقليم أو منطقة معينة من مناطق و أقاليم الدولة." ³ و تلجأ الدولة إلى هذا النوع من التخطيط لمحاولة النهوض بإحدى مناطق الدولة نظرا لظروفها الخاصة و لحكم طبيعتها ⁴، و كمثال على هذا النوع من التخطيط في الجزائر، ذلك الذي يوجه لتنمية المناطق الصحراوية و مناطق الهضاب العليا.

ج/ **التخطيط المحلي**: و هو تخطيط نطاقه يشمل حيز جغرافي صغير، و يخص وحدة إدارية بعينها، كالتخطيط الذي يكون على مستوى البلدية و الولاية.

ثانيا: أهم المبادئ العامة التي تحكم التخطيط

إن التخطيط الرشيد يقوم على جملة من المبادئ هي الضمان لنجاحه، و من بين هذه المبادئ ما يلي:

01 دقة تحديد أهداف الخطة:

ينبغي أن تحدد أهداف الخطة بدقة متناهية، و يستحسن تقسيم الخطة إلى أهداف تحقق على المدى الطويل، و أهداف أخرى تحقق على المدى المتوسط و القريب. هذا و ينبغي أن يوجد تكامل و ارتباط بين جملة الأهداف

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص. ص: 137, 138

² محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص. ص: 138, 139

³ نفس المرجع. ص 139

⁴ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق. ص 279

المراد تحقيقها، و أن تكون متناسقة لا تناقض أو تنافر بينها.
و إذا كان تحديد الأهداف عادة يندرج ضمن مهام السلطة السياسية، فلا ينبغي أن نعدم دور الإدارة في المساهمة في تحديد هذه الأهداف، و يستحسن أن يكون لها دور استشاري بحكم احتكاكها بالواقع و ما يتجمع لديها من معلومات تعين على حسن تقدير الأهداف.¹

02- دقة البيانات و الإحصاءات و المعلومات:

" هذا يستلزم وجود جهاز تخطيطي مركزي على درجة متقدمة من الكفاءة و التخصص، كذلك يجب توافر أجهزة تخطيطية في كل وزارة و كذلك على مستوى الوحدات الإنتاجية بحيث تزود تلك الأجهزة الجهاز المركزي للتخطيط بما يحتاجه من المعلومات الدقيقة عن إمكانيات و مشاكل كل القطاعات."²

03- ديمقراطية الخطة:

و نقصد به، إشراك الأفراد قدر الإمكان في إعداد الخطة. و تختلف درجة مشاركة الأفراد على حسب نوع الخطة و درجة أهميتها، ففي الخطط التي تتم على مستوى الدولة يجب أن يسمح للمنظمات و الوحدات المختلفة أن تتقدم باقتراحاتها حول إعداد هذه الخطط.

04- المركزية في إقرار الخطة:

إن إقرار الخطة بالشكل الرسمي هو من الاختصاص الوحيد للسلطات العليا للدولة، سيما إذا تعلق الأمر بالخطط القومية الشاملة. و هذا المبدأ هو الذي يضمن وحدة أهداف الخطة، و وجه التنسيق و التكامل بين أبوابها و برامجها المختلفة.

عادة ما يتم صياغة الخطة بواسطة جهاز مركزي مسؤول عن التخطيط في الدولة، أما إقرار الخطة فيكون بموافقة الحكومة عليها و قد يتطلب مصادقة السلطة التشريعية.³

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 143

- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق. ص 281

² محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 143

³ نفس المرجع. ص. ص: 142, 143

05- متابعة تنفيذ الخطة :

إنه لنجاح الخطة ينبغي متابعة تنفيذها، و ذلك لمعرفة مدى التطابق بين النتائج المحققة و النتائج المتوقعة في الخطة. إن متابعة تنفيذ الخطة من شأنه أن يكشف عن العقبات التي تحول دون كمال التنفيذ، و بالتالي تذليل هذه العقبات في أقرب وقت ممكن، و يكون ذلك بتعديل الخطة أو اللجوء إلى خطة بديلة.¹

¹ ماجد راغب الحلوي، مرجع سابق. ص 284

I. 02 دراسة تحليلية لأهم التشريعات المتعلقة بالتخطيط

توجد ترسانة كبيرة من التشريعات التي ترتبط بوظيفة التخطيط¹، غير أن أهم القوانين التي تطرقت لوظيفة التخطيط بشكل مباشر، و التي سنركز عليها في دراستنا، فتنصب عليها عملية التحليل و التقييم ما يلي:

- القانون رقم 02/88 المتعلق بالتخطيط الذي جاءت كل مواده منظمة لهذه الوظيفة.
- بضع مواد من قانون الولاية التي تطرقت لشكل التخطيط المحلي.

أولاً: قراءة في نص القانون رقم: 02/88 المتعلق بالتخطيط

إن نص القانون رقم: 02-88 المعدل بموجب القانون رقم: 89-25 يجسد شكل التخطيط السياسي، و قد حاول المشرع الجزائري من خلال نصوص هذا القانون أن يضع الإطار العام لعملية التخطيط في الدولة الجزائرية²، حيث خصص الباب الأول منه لتبيان مجموعة المبادئ العامة التي ينبغي أن يقوم عليها التخطيط في الجزائر، فأشار المشرع في نص المادة الثالثة أنه يجب أن تتضمن كل عملية تخطيط دوري ما يلي:

01/ إشراف الدولة لضمان وحدوية قيادة التنمية، و تحقيق الأهداف و البرامج المقررة تحقيقاً منسجماً، فالواضح من خلال هذا النص أن إرادة المشرع اتجهت نحو تحقيق مبدأ " المركزية في إقرار الخطة لضمان التنسيق و التكامل بين أبوابها و برامجها المختلفة.

¹ منها على سبيل المثال لا الحصر:

القانون رقم: 08-16 المتعلق بالتوجيه الفلاحي.

القانون رقم: 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

القانون رقم: 01-21 المتعلق بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة.

الأمر رقم: 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار.

القانون رقم: 03-03 المتعلق بمناطق التوسع السياحي.

القانون رقم: 02-08 المتعلق بشروط إنشاء المدن.

القانون رقم: 03-02 المحدد للقواعد العامة للاستعمال السياحي للشواطئ.

² هذا ما أكدته نص المادة الأولى من هذا القانون حيث جاء فيها: " يحدد هذا القانون الإطار العام لتوجيه المنظومة الوطنية للتخطيط الاقتصادي و الاجتماعي و تطبيقه.

02/ تحمل الجماعات المحلية مسؤوليتها في إطار لا مركزي و ضمان التنمية المحلية المخططة. و إرادة المشرع من خلال هذا النص قد أقرت مبدأ ديمقراطية الخطة، و ضرورة إشراك الأفراد و الجماعات الإقليمية في إعدادها، و هذه نقطة ايجابية نص عليها المشرع منذ الثمانينات.

03/ تحمل المؤسسات العمومية الاقتصادية مسؤوليتها تحملا كاملا و تحقيق أهدافها التأسيسية مع احترام المخطط. و ما يعاب على نص هذه الفقرة، أن المشرع الجزائري حمل مسؤولية تحقيق أهداف الخطة للمؤسسات العمومية الاقتصادية دون أن ينص أو يشير إلى الآليات الرقابية التي تتخذها السلطة المركزية لضمان تحقيق الأهداف، و في هذا إحلال مبدأ " متابعة تنفيذ الخطة ".

أما الباب الثاني من هذا القانون، فجاء تحت عنوان: " المنظومة الوطنية للتخطيط " حيث أشار المشرع في نص المواد 06 ، 07 ، 08 إلى أن المحاور الرئيسية لتنظيم الاقتصاد الوطني و سير المخططات يجب أن تستنبط من منظومة التخطيط، و أن المنظومة الوطنية للتخطيط تركز على تنظيم التخطيط في الزمن و المجال الوطني. على أن المنظومة الوطنية للتخطيط تندرج في إطار ثلاثة آفاق دورية هي:

- الأهداف الإستراتيجية الطويلة الأمد.

- التخطيط المتوسط الأمد.

- التخطيط السنوي.¹

01) فيما يخص الأهداف الإستراتيجية الطويلة الأمد:

حدد المشرع مجموعة من المبادئ ينبغي مراعاتها عند تحديد هذه الأهداف، من بين هذه المبادئ ما نصت عليه المادة 12، أنه ينبغي الأخذ بعين الاعتبار الاتجاهات الأساسية في تطور العلاقات الاقتصادية الدولية. و أنه ينبغي مراعاة الأهداف الأولية للتهيئة العمرانية.

02) بالنسبة للتخطيط المتوسط الأمد:

نصت المادة 14 من نفس القانون، أنه يحدد مخطط وطني متوسط الأمد يعد لفترة مرجعية تكون مبدئيا خماسية. و نصت المادة 15 أنه يحدد المخطط الوطني المتوسط الأمد الأهداف تجاه السياسة الاقتصادية

¹ القانون رقم: 88-02 مؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 الموافق 12 يناير سنة 1988 يتعلق بالتخطيط. (ج ر ج ج) ع 02.
القانون رقم: 89-25 مؤرخ في 03 جمادى الثانية عام 1410 الموافق 31 ديسمبر سنة 1989 يعدل القانون رقم: 88-02 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 المتعلق بالتخطيط. ع 21

و الاجتماعية و الثقافية و قواعدها و أساليبها، حيث يراعى في هذا معايير منها: نسق التنمية الوطنية و هياكلها، شروط تغطية الطلب الاجتماعي، ...

هذا و نصت المادة 19، أنه تعد الجماعة المحلية مخططها للتنمية المتوسط الأمد و تصادق عليه، على أن يكون في إطار توجهات المخطط الوطني المتوسط الأمد و أهدافه. و أشار المشرع أن الجماعات المحلية تتحمل مسؤوليتها من خلال مخططها هذا.

و بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، فقد نصت المادة 21 على أنها تعد هي الأخرى تعد مخططها للتنمية متوسط الأمد و تصادق عليه على أن يكون في إطار توجهات و أهداف المخطط الوطني المتوسط الأمد.¹

03) بالنسبة للمخطط السنوي:

جاء في نص المادة 26 ما يلي: " يمثل المخطط السنوي أداة التعديلات الإجمالية للمخطط الوطني المتوسط الأمد كما يمثل في إطار توجيه نشاط جميع المتعاملين عبر عناصر ضبط الوتيرة الاقتصادية. و يحدد الدواليب الاقتصادية و الاجتماعية و التنظيمية لتعديل برامج الأعمال و أدوات ضبط الوتيرة الاقتصادية كي يضمن، طوال تنفيذ المخطط احترام مراتب الأولوية و تناسق الأهداف المقررة لفترة متوسطة الأمد و شروط سير الاقتصاد الوطني بالاتصال مع المخططات المتوسطة الأمد للأجهزة اللامركزية التابعة للدولة و مخططات المؤسسات العمومية الاقتصادية."²

إن المشرع الجزائري قد حدد من خلال هذا القانون الإطار العام للتخطيط، و أهم المبادئ و الأسس التي تحكمه بصفة عامة، لكن ما نستدركه على المشرع في إطار تقييمنا لتنظيم الإدارة العامة من زاوية التخطيط ما يلي:

* أن هذا القانون و رغم أنه صدر في سنة 1988 إلا أنه لا يزال ساري المفعول دون أن تجرى على مواد تعديلات نوعية تتماشى مع التوجهات و التحولات السياسية و الاقتصادية الجديدة. و معروف أن عملية التخطيط في علم الإدارة، هي عملية دقيقة تتطلب مساهمة المستجندات و التكيف مع المتغيرات ما يستدعي ترقية الإطار القانوني لهذه الوظيفة بشكل يتلائم مع المتغيرات الطارئة.

¹ ملاحظة: لقد ألغيت المواد 21, 22, 23, 24 بموجب الأمر رقم: 95-24 المؤرخ في 30 ربيع الثاني عام 1416 الموافق 25 سبتمبر سنة 1995 يتعلق بحماية الأملاك العمومية و أمن الأشخاص.
² القانون رقم: 88-02 المتعلق بالتخطيط، مرجع سابق.

* جاء هذا القانون مختصر جدا في مضمونه إذ لم يحوي سوى 39 مادة، أغلبها عبارة عن مبادئ عامة تحتاج إلى مزيد من التفصيل. كما أن الصياغة اللغوية لم تكن في المستوى ما يوحي بأن النص في أصله مترجم، مما يخلق صعوبة في الفهم و بالتالي في تطبيق القانون فينعكس ذلك بالسلب على حسن سير الإدارة العامة.

* إن وظيفة التخطيط لا بد أن تسخر لها النخبة من الكفاءات، ذلك أنها عملية دقيقة تنبني عليها باقي وظائف العملية الإدارية، لذلك نرى أن المشرع لا بد أن يوكل هذه الوظيفة إلى هيكل مستقل و متخصص بحجم الوزارة، كما كان سابقا (وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية).

ثانيا: قراءة في نص قانون الولاية رقم: 12-07 كتمسك لشكل التخطيط المحلي.

إن الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية تساهم في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية و الاجتماعية، و في هذا الصدد فقد خصص الفصل الثاني من قانون الولاية رقم: 90-09 لمخطط الولاية حيث جاء في نص المادة 60 أن مخطط الولاية يعكس في المدى المتوسط البرامج و الوسائل و الأهداف المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة و الجماعات المحلية قصد ضمان التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للولاية، بحيث يصادق المجلس الشعبي الولائي على هذا المخطط.¹ فالواضح أن المشرع الجزائري من خلال نص هذه المادة قد كرس نوعين من التخطيط هما التخطيط المحلي ، فالمخطط لا يتجاوز نطاق إقليم الولاية و كذا نمط التخطيط المتوسط المدى ذلك أن عهدة المجلس الشعبي الولائي لا تتجاوز الخمس سنوات. و لقد راعى المشرع الجزائري مبدأ المركزية في إعداد الخطة من خلال عبارة " مخطط الولاية يعكس البرامج و الأهداف المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة و الجماعات المحلية ... " و هذا ما يضمن وحدة أهداف الخطة. لكن و برجعنا إلى نص قانون الولاية الجديد رقم: 12-07 نجد أن المشرع الجزائري قد استغنى عن هذه المادة، و لا وجود في نص هذا القانون لفصل تحت عنوان مخطط الولاية، فهل هذا يعني أن المشرع الجزائري قد استغنى عن فكرة التخطيط المحلي؟ إن المشرع الجزائري لم يستغن عن فكرة التخطيط المحلي فقد أشار إليها في نص المواد (73، 78، 80، 84، 81، 82، 91، 119) من قانون الولاية 07/12 ، فمن الإضافات النوعية التي استحدثها المشرع من خلال نص هذا القانون في مجال التخطيط و لم تكن موجودة في قانون 09/90 ما جاء في نص الفقرة 04 من المادة 73 أنه: " يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية

¹ القانون رقم: 90-09 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 07 أبريل سنة 1990 يتعلق بالولاية. (ج ر ج ع 15).

العمومية"¹ و في هذا تفعيل أكبر لدور المجالس الشعبية الولائية من خلال مشاركتهم الحكومة في عملية التخطيط المركزي، و هذا ما يسمح بتحديد أولوية المشاريع القطاعية التي تتماشى مع طبيعة المنطقة و اقتراحها على السلطة المركزية. و في هذا تجسيد لمبدأ ديمقراطية الخطة فالأفراد من خلال المجلس المنتخب قد ساهموا و شاركوا باقتراحاتهم في إعداد الخطة.

بالنسبة لمخطط تهيئة الولاية الذي أشارت إليه المادة 78، فقد نص في المادة نفسها أنه للمجلس الشعبي الولائي الحق في المساهمة في إعداد هذا المخطط و مراقبة تطبيقه. و نص الفقرة 02 من المادة نفسها أنه على الوالي أن يعلم المجلس الشعبي الولائي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم، و يتداول قبل المصادقة على أية أداة مقرر في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية.²

إن المداولات الدورية التي يتعين على أعضاء المجلس الشعبي الولائي إجرائها قبل إقرار أي أداة في مجال مخطط تهيئة الولاية، هو تجسيد لأحدى أهم المبادئ في عملية التخطيط و هو مبدأ "متابعة تنفيذ الخطة" فمن خلال هذه المداولات سيتم دراسة مدى جدوى الإجراء المراد اتخاذه، و مدى ملائمته مع المخطط العام للتهيئة.

أما نص المادة 80 فقد تطرق فيه المشرع إلى موضوع التنمية الاقتصادية، و حسنا فعل المشرع حين كلف المجلس الشعبي الولائي بإعداد و مناقشة مخطط للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف و البرامج و الوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة و البرامج البلدية للتنمية. و يعتمد هذا المخطط كإطار للتزقية و العمل من أجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية. إلا أنه تجدر بنا الإشارة إلى أن مثل هذه المخططات تحتاج إلى جهاز متخصص و على درجة متقدمة من الكفاءة، فكان يستحسن لو أن المشرع ألزم المجلس المنتخب الاستعانة بفنيين ذوي خبرة يساعدهم من خلال الملاحظات و الاستشارات الفنية التي يبدونها. ذلك أن عملية التخطيط هي عملية فنية بالدرجة الأولى، و هي أيضا عملية دقيقة جدا تنبني عليها باقي وظائف العملية الإدارية.

و نصت المادة 81 على أنه ينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يجمع كل الدراسات و المعلومات و الإحصائيات الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية المتعلقة بالولاية. و هي مادة تكاد تتطابق مع نص المادة 61 من قانون الولاية القديم 90-09. ما يعني أن المشرع الجزائري قد اهتم بدقة المعلومات و المعطيات كأساس يبنى عليه التخطيط الناجح. أما الجديد الذي استحدثه المشرع فكان في نص الفقرة 02 من نفس المادة، و التي نص

¹ القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية. (ج ر ج ع 12).

² نفس المرجع.

فيها على أنه يتعين على الولاية أن تعد جدولاً سنوياً يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات و معدلات نمو كل قطاع¹. إن مثل هذه الجداول من شأنها أن تكشف مدى نجاح أو فشل المخططات المعتمدة و في هذا تجسيد لمبدأ " متابعة تنفيذ الخطة " من جهة، و من جهة أخرى يساهم هذا التعديل في تحفيز أداء المنتخبين و تحقيق تطلعات المواطنين، و هذا لا يتم إلا في إطار تنافسي بين مختلف المناطق و تحت رقابة ايجابية مما يساهم في تحسين النتائج و يقضي على الروتين و العراقيل في العمل².

¹ القانون رقم: 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² معرض أقامه النائب البرلمانى أحمد باباعمى بقصر بنى يزقن (ولاية غرداية) عرض فيه الحصيلة البرلمانية للعهد التشريعية الممتدة من: 2007 إلى 2012.

وظيفة التنظيم

II. وظيفة التنظيم

يعتبر التنظيم الإداري من أهم موضوعات الإدارة العامة، إلى درجة أن بعض العلماء يطلقون على علم الإدارة علم التنظيم. و تظهر أهمية التنظيم أكثر كلما تضخم حجم أعمال الإدارة و اتسع إطار الجهاز الذي يتولاها ¹. إن وظيفة التنظيم أمر لازم في كل منظمة إنسانية، و تزداد أهميتها في المنظمات الكبيرة، و بالذات في المنظمات الإدارية العامة ². يقول أحد أستاذة القانون العام واصفا أهمية التنظيم الإداري: " إذا كان نشاط الإدارة العامة هو القيام بتنفيذ السياسة العامة للدولة، فإن التنظيم هو العملية الإدارية الأساسية التي عن طريقها تقوم الإدارة العامة بتنفيذ الأهداف المحددة لها. فالتنظيم هو الوسيلة العلمية التي بها يتحقق التعاون و التنسيق بين الجهود المختلفة من أجل بلوغ تلك الأهداف. " ³

II. 01 ماهية التنظيم

يمكن تعريف التنظيم الإداري في معناه العام المطلق في علم الإدارة بأنه: " عملية ترتيب الجهود البشرية داخل المنظمة الإدارية، و تصنيف المهام و الوظائف بها و ذلك من أجل تحقيق أفضل تنفيذ للأهداف و بأقل تكلفة " ⁴، غير أن التطرق لموضوع التنظيم الإداري في مجال الإدارة العامة يتسم بنوع من الاتساع و التضخم و التعقيد مقارنة بدراسته كإحدى وظائف العملية الإدارية، و إنما يرجع سبب ذلك أساسا إلى تعاضم وظائف الدولة و تدخلها في شتى المجالات، فنتج عن ذلك تعقد الجهاز الإداري و توسعه.

إن نظرية تنظيم الإدارة العامة تقوم على جملة من المبادئ و الأسس كفكرة المركزية الإدارية، و اللامركزية الإدارية، عدم التركيز الإداري، ...، و غيرها. فيستلزم أن نفصل في هذه المبادئ و نبيِّنها، كما ينبغي علينا أن نشير أيضا إلى هياكل التنظيم الإداري الجزائري لترتسم لدينا صورة شاملة عن ماهية التنظيم الإداري في الجزائر و عن ماهيته في علم الإدارة العامة.

¹ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق. ص 289

² محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 164

³ نفس المرجع، ص 161

⁴ نفس المرجع، ص 163

أولاً: أهم المبادئ العامة للتنظيم الإداري

هناك عدد من المبادئ العامة و العلمية للتنظيم التي يعرضها فقهاء علم الإدارة العامة، و هي في رأيهم مبادئ أساسية يجب أن تسترشد بها السلطات التنظيمية في الدولة عند وضع الهياكل التنظيمية للمنظمات و مختلف المشاريع العامة.

إن عدد هذه المبادئ يختلف من فقيه لآخر، و سنحاول فيما يلي حصر أهم هذه المبادئ مع شيء من الشرح و التفصيل.

01/ مركزية القيادة العليا للدولة:

إن الإدارة العامة بمعناها العضوي تضم عدة وحدات إدارية، فنجد الوزارات على المستوى المركزي للدولة، و نجد هيئات عامة أخرى تمثل اللامركزية المرفقية، و وحدات أخرى على المستوى المحلي تمثل اللامركزية الإقليمية. و لا شك أن هذا التعداد في المنظمات الإدارية يستلزم نوعاً من التنظيم الذي يضمن قدراً من الوحدة في الفكر و العمل، هذه الوحدة يعبر عنها في كل الدول تقريباً " بالحكومة " التي لها السلطة القيادية العليا في هرم السلطة التنفيذية¹.

باختصار نقول إن مبدأ مركزية القيادة العليا للدولة يعني أن تكون كل الوحدات الإدارية تتمتع باستقلال نسبي، لكنها في نفس الوقت تخضع للسلطة الوصائية للحكومة و هذه المركزية في القيادة هي التي تضمن وحدة الدولة في نهجها و فلسفتها العامة.

02/ عدم تركيز السلطة الإدارية:

إن تنظيم الهيئات الإدارية المختلفة يجب أن يتسم بعدم تركيز السلطة و الاختصاصات، " و الفكرة الأساسية التي تسند مبدأ عدم تركيز السلطة هي فكرة نطاق الإدارة المناسب أو ما يسمى بمبدأ نطاق التمكين. و هذه الفكرة أو ذلك المبدأ يعني أن الفرد المسؤول² عن إدارة و رقابة أفراد آخرين لا يستطيع أن يشرف بفاعلية كافية إلا على عدد معين و محدد من المرؤوسين و من ثم لا بد من أن يتعدد المديرين داخل المنظمة الإدارية، سيما و أن المنظمات الإدارية هي بطبيعتها منظمات كبيرة الحجم، و على هذا لا بد من توسيع السلطة و عدم تركيزها.³

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 197

² خطأ مطبعي، الأصح " المسؤول ".

³ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 200

إن مبدأ عدم تركيز السلطة الإدارية هو أسلوب من أساليب الوظيفة الإدارية، و يشكل صورة من صور النظام المركزي. و بمقتضى هذا الأسلوب يحول ممثل عن السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال و إصدار القرارات بتفويض منها. مع الإشارة إلى أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت إشراف و رقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين و أعمالهم¹.

إن مبدأ عدم تركيز السلطة الإدارية كثيرا ما يتم تجسيده عن طريق تفويض السلطة، و التفويض هو أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه، غير أنه لا يمكن أن يفوض الرئيس كافة اختصاصاته لغيره، لأن في ذلك تنازل عن الوظيفة و هذا غير جائز قانونا، إنما ينصب التفويض على جانبنا من الاختصاصات فقط.

و لا بد من الإشارة إلى أن التفويض لا يتم إلا في الحالات التي يصرح فيها المشرع بجواز التفويض، و في حدود ما يصرح به. و ذلك لأن الاختصاص ليس حقا من حقوق صاحبه يتصرف فيه كيفما شاء كأن يتنازل عنه لغيره، إنما هي وظيفة يعهد بها القانون إلى من يراه أهلا لأن يتولاها، لذا لا يجوز تفويضها للغير إلا إذا أجاز القانون ذلك².

و من أساليب أداء الوظيفة الإدارية بشكل لا تكون فيه السلطة مركزة نجد أيضا:

أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية بالعاصمة، و بين هيئات محلية مستقلة.

و لأسلوب اللامركزية الإدارية صورتان، الأولى هي اللامركزية الإقليمية حيث يتم تمكين أجهزة محلية منتخبة من قبل الشعب، لتسيير شؤونها بنفسها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية³. أما الصورة الثانية فهي اللامركزية المرفقية، و فيها يتم توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية و الهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور⁴.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق. ص 171

² ماجد راغب الحلو، مرجع سابق. ص: 306, 307

³ عمار بوضياف، مرجع سابق. ص 170

⁴ نفس المرجع، ص 170

03/ تعادل السلطة مع المسؤولية:

إن التنظيم السليم لأية وحدة إدارية يقتضي أن لا نعطي لشخص ما سلطة دون أن تتحقق مسؤوليته عن مباشرة هذه السلطة، كما أن إسناد المسؤولية لشخص ما للقيام بعمل معين، ليس له معنى إذا لم نعط هذا الشخص السلطة اللازمة التي تمكنه من إنجاز ذلك العمل. لذا لا بد من مراعاة مبدأ توازن السلطة بالمسؤولية في كل الوحدات الإدارية و على جميع المستويات. لكن، في كثير من الأحيان ما يضرب بهذا المبدأ عرض الحائط داخل المنظمة الإدارية العامة، فأحياناً يكون المدير المعين مقيد في سلطته بجملة من التعليمات الموضوعة قبلاً من طرف الهيئات العليا. و أحياناً، نجد أن النصوص الرسمية لا تعطي للرؤساء و المديرين كامل السلطة الضرورية التي تتساوى مع مسؤولياته في المنظمة، ما يضطرهم للرجوع إلى الرئيس الأعلى للموافقة على القرارات.¹

04/ وحدة الأمر داخل مستويات المنظمة الإدارية:

يرى فقهاء علم الإدارة أنه يستحسن في كل مستوى من مستويات التنظيم أن تقتصر سلطة إصدار الأوامر و القرارات على رئيس واحد، بحيث لا يتعامل المرؤوس إلا مع رئيسه المباشر. و بالتالي يعتبر من غير الجائز - طبقاً لهذا المبدأ- أن يتخطى الرئيس الأعلى للمنظمة مرؤوسيه المباشرين، ليصدر أوامره إلى المرؤوسين في مستويات دنيا لأن هؤلاء المرؤوسين في المستويات الدنيا يأتمرون لأوامر مرؤوسيه المباشرين و المحددين لهم. و تجدر الإشارة إلى أنه يوجد فرق بين مبدأ وحدة القيادة و التوجيه الذي في أصله يعني خضوع كل المنظمات الإدارية لقيادة عليا واحدة تضمن وحدة الاتجاه العام و التنسيق من أجل تحقيق الأهداف، و بين مبدأ وحدة الرئاسة الذي يعني أن يتعامل كل مرؤوس في المستوى التنظيمي مع رئيس واحد.²

05/ مرونة التنظيم و إمكانية تغييره:

من المبادئ الأساسية الحديثة³ للتنظيم، هذا المبدأ المتعلق بمرونة و ضرورة تعديل التنظيم، ليتماشى مع الظروف الاجتماعية و الاقتصادية المتغيرة. فرغم أن تنظيم الهيئات و الإدارات العامة يجب أن يتمتع بقدر من الثبات

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص. ص: 202, 203

² نفس المرجع، ص. ص: 203, 204

³ لم يتم اعتماد هذا المبدأ إلا حديثاً، ذلك أن النظرة الكلاسيكية كانت تعتقد بوجود أن يخضع التنظيم للانضباط الشديد و الجمود.

و الاستقرار، إلا أن المحيط الاجتماعي الذي تنشأ و تحي فيه المنظمات الإدارية يتغير و يتأثر بالعديد من العوامل الجديدة، و هذا يقتضي من الدولة إعادة تنظيم جهازها الإداري من حين لآخر استجابة للمتطلبات الجديدة¹.

ثانيا: هياكل التنظيم الإداري الجزائري

عموما، هياكل التنظيم الإداري في الجزائر تنقسم إلى قسمين رئيسين هما:

- الهياكل المركزية.

- الهياكل اللامركزية (المحلية).

و سنحاول فيما يلي التعرف لأهم هذه الهياكل التي يقوم عليها التنظيم الإداري في الجزائر باختصار شديد، حيث سنكتفي بذكر اسم الهيئة الإدارية مع إشارة موجزة لتنظيمها و صلاحياتها و علاقتها بغيرها من الهيئات الإدارية الأخرى.

01/ هياكل الإدارة المركزية

يقصد بها مجموع المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، و على وجه التحديد المصالح الموجودة بالعاصمة.

إن أهم هذه المؤسسات الموجودة على الصعيد المركزي هي:

- رئاسة الجمهورية. - رئاسة الحكومة. - الوزارات. - السلطات الإدارية المستقلة.

- الهيئات الاستشارية المركزية.

أ/ رئاسة الجمهورية:

تعتبر أهم مؤسسة في الدول خاصة في الدول التي تتبنى النظام الرئاسي على غرار الجزائر²، و إذ أن موقع رئيس الجمهورية هو الأعلى في الهرم الإداري، فإن هذا يخول له صلاحيات عدة من بينها سلطة التعيين و إنهاء المهام في جميع الوظائف السامية، و كذا السلطة التنظيمية التي تعنى الصلاحية المخولة لرئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية³.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 208

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. ج 01، التنظيم الإداري، الجزائر، 2010. ص 63

³ عمار بوضياف، مرجع سابق. ص. ص: 191, 192, 196

إن مؤسسة رئاسة الجمهورية لا تتألف من شخص وحيد هو رئيس الجمهورية، إنما تتألف من مجموعة ضخمة من المصالح الإدارية الموضوعية تحت سلطة رئيس الجمهورية، و على العموم تتشكل رئاسة الجمهورية من¹:

* الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية.

* ديوان رئيس الجمهورية.

* الأمانة العامة للحكومة.

* مستشارون لدى رئيس الجمهورية.²

ب/ رئاسة الحكومة:

يرئسها الوزير الأول³ الذي يعين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي و تنهى مهامه بنفس الطريقة إعمالا لمبدأ توازي الأشكال، أما عن صلاحيات الوزير الأول فهي مجموعة مهام تنفيذية بحتة تتمثل أساسا في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة، السهر على حسن سير الإدارات العمومية، سلطة التعيين في المناصب الإدارية في غير تلك التي يختص بها رئيس الجمهورية.

ج/ الوزارات:

حيث يكون على رأس كل وزارة وزير يعين من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول، و تنهى مهامه بنفس الأشكال. أما عن صلاحياته فهي تختلف من وزير لآخر بحسب القطاع الذي يشرف عليه. و عموما تتمثل في تمثيل الوزارة، و مراقبة سير القطاع، و ممارسة كل الأعمال الإدارية من إصدار قرارات، إبرام عقود، ...

إن عدد الوزارات يختلف من دولة إلى أخرى، بل هو متغير زيادة و نقصانا في الدولة ذاتها حسب الإرادة السياسية و البرنامج المراد تنفيذها⁴. و إن هذه الوزارات تختلف في أهميتها بين وزارات سيادية و أخرى غير سيادية. بين وزارات دائمة بحكم طبيعتها و نظرا لحيويتها، و أخرى غير ثابتة، ...

¹ لمزيد من التفاصيل راجع: المرسوم الرئاسي رقم: 01-197، يحدد صلاحيات رئاسة الجمهورية و تنظيمها. (ج ر ج ع) 40

² علاء الدين عشي، مرجع سابق. ص.ص: من 62 إلى 68

³ كان يسمى برئيس الحكومة، و لا تزال هذه التسمية في نص دستور 2008.

⁴ في الجزائر مثلا نجد أن المشرع قد استحدث وزارة خاصة بالشباب و أخرى خاصة بالرياضة، بعد أن كانتا في وزارة واحدة تسمى ب "وزارة الشباب و الرياضة". كما كانت توجد وزارة للتخطيط و الاستشراف، ثم استغنى عنها المشرع.

د/ الهيئات الاستشارية المركزية:

هي هيئات تضم مجموعة من المتخصصين في مجال معين، تلجأ إليهم السلطة التنفيذية قصد تقديم الاستشارة و الاستفادة من آرائها حول موضوع معين.

لقد نص المشرع الدستوري على هذه الهيئات، و هي تنشأ بموجب مراسيم رئاسية مثالها، المجلس الأعلى للتربية المنشأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-101 أو مراسيم تنفيذية نحو المجلس الوطني للمرأة المحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 97-98 .

إن هذه الهيئات تابعة للسلطة التنفيذية، و الطبيعة القانونية للآراء الصادرة عنها تفتقد لعنصر الإلزام، و إن كانت كما يرى بعض الفقهاء لها قوة التأثير المعنوية باعتبارها صادرة عن أخصائيين و فنيين.¹

و/ السلطات الإدارية المستقلة:

و هي: " الجهات أو المؤسسات الإدارية التي تنشأ بنص قانوني أو تنظيمي، و المتواجدة في العاصمة و تمارس مهامها إدارية تنظيمية بحثه دون المهام الأخرى، و التي لا ترتبط بأية سلطة أخرى بأية رابطة رئاسية أو وصائية." ² و لقد اعتبرها أغلب الفقه الفرنسي بأنها سلطات مركزية خاصة، تتميز بكونها هيئات إدارية غير قضائية، و غير خاضعة لسلطة الحكومة، حول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا و ماليا و كذا احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة. و تتميز السلطات الإدارية المستقلة بكونها تنشأ بموجب نصوص قانونية و ليس لها منشأ دستوري نحو المجلس الإسلامي الأعلى الذي يمارس الوظيفة الاستشارية، أو مجلس المحاسبة الذي يمارس الوظيفة الرقابية.³ و هنا نشير إلى أن المشرع الجزائري قد خصها بالذكر في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 02-250 المتعلق بنظام الصفقات العمومية حيث نصت المادة: " لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل مصاريف الإدارات العمومية و الهيئات الوطنية المستقلة و ... " ⁴ أما عن نماذج هذه السلطات الإدارية المستقلة في بلادنا فمن أبرزها نذكر المثالين التاليين:

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق. ص 214

² علاء الدين عشي، مرجع سابق. ص 79

³ نفس المرجع، ص. ص: من 76 إلى 79

⁴ المرسوم الرئاسي رقم: 02-250 مؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1423 الموافق 24 يوليو سنة 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

- مجلس المنافسة: أنشأ بموجب الأمر رقم: 03-03 المتعلق بالمنافسة. حيث يتمتع هذا المجلس بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي و يتواجد مقره حاليا في العاصمة.
- هيئة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية: أنشأت بموجب القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية. و هو سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي.
- لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة: أنشأت بموجب المرسوم التشريعي رقم: 93-10.
- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز: منشأة بموجب القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء و الغاز .

02/ هياكل الإدارة اللامركزية

و تتمثل أساسا في الولاية و البلدية باعتبارهما الجماعات الإقليمية للدولة حسب نص الدستور.

أ/ الولاية:

- تعتبر الولاية الجماعة الإقليمية للدولة، فهي دائرة غير مكرزة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، كما أن قانون الولاية حدد هيئتان رئيستان للولاية هما: المجلس الشعبي الولائي و الوالي¹.
- بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي: يعتبر جهاز مداولة على مستوى الولاية، و يعد أسلوبا للقيادة الجماعية و صور لممارسة سكان الإقليم حقهم في تسيير شؤونهم و السهر على رعاية مصالحهم². و قد حدد له القانون مجموعة من الصلاحيات من بينها امكانية استحداث لجان لدراسة المسائل التي تخص الولاية.
- بالنسبة للوالي: يعتبر الهيئة الثانية في الولاية و له صلاحيات كثيرة و متنوعة، حيث يتمتع بوضعية قانونية مركبة و متميزة في جانب كونه ممثل للسلطة المركزية على مستوى إقليم الولاية، نجده يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي³. و من بين صلاحيات الوالي نذكر منها أن كل أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها موضوعة تحت سلطة الوالي⁴.

¹ القانون رقم: 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² عمار بوضياف، مرجع سابق. ص 232

³ نفس المرجع، ص 260

⁴ راجع المادة 02 من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.

- ب/ البلدية: لقد اعتبرت الدساتير الجزائرية البلدية بأنها قاعدة للامركزية، و جاءت المادة الأولى من قانون البلدية معرفة إياها بكونها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة .
- و البلدية من ناحية التنظيم تتوفر على ثلاثة هيئات رئيسة هي:
- هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي.
 - هيئة تنفيذية يرئسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

¹ القانون رقم: 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية. (ج ر ج ج) ع 37.

II. 02 دراسة تحليلية للوثيقة الدستورية و أهم النصوص ال تشريعية

المحددة للإطار العام لتنظيم الإدارة العامة في الجزائر.

سبق و أشرنا إلى أن الإطار العام لتنظيم الإدارة العامة بالجزائر ينقسم إلى قسمين رئيسين هما، هياكل الإدارة المركزية، و هياكل الإدارة اللامركزية. فبالنسبة للقسم الأول نجد في نصوص الوثيقة الدستورية عدد معتبر من المواد ينظم إطارها العام، لذا سيرتكز تحليلنا أساسا على مواد الدستور التي لها علاقة بوظيفة التنظيم. أما فيما يخص هياكل الإدارة اللامركزية فسنعتمد في تحليلنا - إضافة إلى الدستور- على قانون الإدارة المحلية.

أولا: قراءة في نصوص الوثيقة الدستورية

لقد أشار المشرع الجزائري في نص المادة الأولى من الدستور إلى الطابع الجمهوري للدولة الجزائرية، كما نصت المادة 14 فقرة 01 من نفس الوثيقة على أن الدولة الجزائرية تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية. و قد تطرق المشرع الجزائري من خلال الباب الثاني من نص الدستور إلى تنظيم السلطات في الدولة الجزائرية، فكان الفصل الأول لتنظيم السلطة التنفيذية، و الفصل الثاني لتنظيم السلطة التشريعية، أما الفصل الثالث فخصص لتنظيم السلطة القضائية. و سيرتكز تحليلنا بوجه خاص بالفصل المتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية، ذلك أن الهدف هو معرفة كيفية تنظيم المشرع الجزائري للإدارة المركزية من خلال نصوص الوثيقة الدستورية.

01/ بالنسبة لرئاسة الجمهورية:

جاء في نص المادة 70 أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة، فنلاحظ أن المشرع الجزائري من خلال هذا النص قد تبني صراحة مبدأ " مركزية القيادة العليا للدولة " إن هذا المبدأ و إن كان يتجسد في كثير من الدول من خلال " الحكومة " التي لها السلطة القيادية العليا في هرم السلطة التنفيذية¹، غير أنه في الدول ذات النظام الرئاسي، نجد فيه ما يسمى بفرديية السلطة التنفيذية، حيث تكون مركزية القيادة مجسدة في رئيس منتخب من الشعب بواسطة الاقتراع المباشر، فيجمع السلطة في يده دون منازع، مما يفيد انتفاء وجود مجلس يشاركه سلطة رسم السياسة العامة للدولة، و البث في القرارات الهامة. و بذلك ينفرد الرئيس بالسلطة التنفيذية، ما يعني أن الوزراء لا يتبعون سياسة

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 197

خاصة بهم، إنما عليهم تطبيق السياسة العامة التي يضعها الرئيس، فهم بهذا مجرد منفذين¹. فهل المشرع الجزائري جسد مبدأ " مركزية القيادة العليا للدولة " في شخص الرئيس، أم في الحكومة؟

برجعنا إلى نص المادة 77 من الدستور نجد أن رئيس الجمهورية يضطلع إلى سلطات و صلاحيات عدة مخولة له بموجب الدستور، فهو من يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها، و هو من يرأس مجلس الوزراء، و هو من يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه، ... هذا، و قد حولت نص المادة 78 من الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات التعيين في عدة وظائف سامية²، منها الوظائف المدنية و العسكرية، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، رئيس مجلس الدولة، الأمين العم للحكومة، الولاية، ...

و رغم أن رئيس الحكومة قد خول له القانون بموجب المادة 85 من الدستور جملة من الصلاحيات، إلا أن القيادة الفعلية في النظام الجزائري بيد رئيس الجمهورية³.

لذا نقول في إطار تقييمنا لتنظيم المشرع للإدارة العامة على المستوى المركزي أنه وسع كثيرا من صلاحيات رئيس الجمهورية فبالإضافة إلى ما نصت عليه المادتين 77، 78 من الدستور نجد أن المشرع قد أوكل الرئيس مهمة التشريع بموجب أوامر في الحالات التالية: (بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، في الحالات الاستثنائية المبينة في الدستور، في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية) و في هذا تداخل للصلاحيات بين السلطة التشريعية و التنفيذية، و مساس بمبدأ الفصل بين السلطات. كما أن الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يعتبر تقوية للسلطة التنفيذية على حساب التشريعية، و تركيز للسلطة في يد رئيس الجمهورية.

02/ بالنسبة لرئاسة الحكومة:

لقد جاء في نص المادة 77 من الدستور أن رئيس الجمهورية هو من يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه، و قد ورد نص المادة مطلقا حيث أن المشرع لم يشترط أن ينتمي رئيس الحكومة للحزب الفائز بأغلبية المقاعد في البرلمان. أما عن صلاحياته، فله سلطة تعيين مسؤولين سامين في السلك المدني لكن خارج إطار المادتين 77، 78 من الدستور التي أوردت قائمة للوظائف السامية التي تعود سلطة التعيين فيها حكرا لرئيس الجمهورية.

¹ سعيد بوشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة. ج 02، ط 10، (د م ج)، الجزائر، 2009. ص 192

² راجع المرسوم الرئاسي رقم: 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة.

³ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996. (ج ر ج ج) ع 76. المعدل بموجب القانون رقم: 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري. (ج ر ج ج) ع 63.

وكذلك مجموع الوظائف المحددة بموجب المرسوم الرئاسي 99-240. مع الإشارة إلى أنه بصدر هذا المرسوم فإنّ المشرع قد وسع من دائرة التعيينات الموكلة لرئيس الجمهورية، و بالمقابل ضيق من سلطات رئيس الحكومة في التعيين¹، و هذه من أوجه القصور التي تحسب على المشرع الجزائري فهو من جهة يتجه نحو تركيز شديد للسلطة في يد شخص وحيد ممثل في رئيس الجمهورية، و من جهة أخرى يحرم رئيس الحكومة من صلاحيات تمكنه من تنفيذ برنامج حكومته الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه² كما ينبغي علينا أن نشير إلى أن هذا التضيق يحق على صلاحيات رئيس الحكومة يتنافى مع مبدأي " تعادل السلطة مع المسؤولية " و " نطاق التمكين " الذين اعتبرناهما من الأسس التي يقوم عليها التنظيم، فرئيس الحكومة مسؤول على حسن سير الإدارة العامة³، باعتباره هو من أعد برنامج الحكومة و تعهد أمام ممثلي الشعب بتنفيذه⁴ لكن بالمقابل فقد قيد المشرع من سلطاته و صلاحياته بشكل لا تتعادل مع مسؤوليته. هذا و إن المشرع بتوسيعه لصلاحيات رئيس الجمهورية على حساب رئيس الحكومة لم يراع مبدأ " نطاق التمكين " الذي يقوم على أساس توسيع السلطة و عدم تركيزها. لكنه حاول تجسد هذا المبدأ حين منح صلاحية تنظيم الطاقم الوزاري لرئيس الحكومة، لكنه و مع ذلك يتوجب عليه أن يعرضهم على رئيس الجمهورية ليعينهم⁵ ثم يقوم رئيس الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي برسم صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي⁶، فيقسم العمل بين هؤلاء و يضبط اختصاص كل وزارة تفاديا لتنازع الاختصاص بين وزارة و أخرى⁷.

03/ بالنسبة للوزارات :

إن أول ملاحظة تشد انتباهنا في ما يخص النظام القانوني للوزارات أن هذه الأخيرة تعتبر شكلا من أشكال تركيز السلطة، فالوزارة طبقا للمادة 49 من القانون المدني لا تتمتع بالشخصية المعنوية إنما تستمد وجودها من الدولة، و حتى إن المشرع قد أنشأ هذه الوزارات في حيز جغرافي واحد (العاصمة)، و بهذا تستأثر الإدارة المركزية

¹ مثال ذلك أن مدراء التربية، مدراء المراكز الجامعية، و مدراء النقل، و مدراء الصحة، ... كان يعينهم في بداية التسعينيات، قبل صدور المرسوم 99-240 رئيس الحكومة. لكن اليوم يعينون من طرف رئيس الجمهورية و في هذا تركيز شديد للسلطة.

² عمار بوضياف، مرجع سابق. ص 206

³ أنظر المادة 85 فقرة 06 من الدستور.

⁴ أنظر المادة 80 من الدستور.

⁵ المادة 97 من الدستور.

⁶ مثال ذلك: المرسوم التنفيذي رقم: 96-257 المؤرخ في 26 جويلية 1996 المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتحضير. و المرسوم التنفيذي رقم: 94-33 المؤرخ في 18 جانفي 1994 المحدد لصلاحيات وزير العمل و الحماية الاجتماعية.

⁷ عمار بوضياف، مرجع سابق. ص 207

بالعاصمة بكل السلطات المخولة لها إداريا¹ و هذا ما من شأنه أن يصعب تقديم الخدمة العامة بالمساواة أمام كل المواطنين، و يعرقل مصالحهم.

كما أن المشرع لم يحدد عدد معين من الوزارات إنما ترك ذلك لتقدير السلطة التنفيذية، و إن كان في هذا ظاهريا تجسيد لمبدأ " مرونة التنظيم و إمكانية تغييره " إلا أنه من جهة أخرى يمكن أن يؤثر سلبا على تنظيم الإدارة العامة، حيث أنه يحتتمل أن يتزايد أو يتناقص عدد الوزارات لاعتبار تغيير شخص رئيس الحكومة²، و ليس لاعتبار الحاجة الميدانية، و متطلبات تحسين الخدمة العمومية³.

إن إعطاء المشرع لرئيس الحكومة مطلق السلطة التقديرية في استحداث و إلغاء الوزارات دون تحديد للعدد أو للمعايير أو للمجالات التي ينبغي أن تشملها هذه الوزارات من شأنه أن يؤدي إلى انحراف في استعمال هذه السلطة، ب بروز وزارات تنظم قطاعات متشابهة، و هذا يترتب عنه ظاهرة الإسراف في النفقات العامة بحكم كثرة الهياكل و زيادة عدد الموظفين و الإمكانيات المتاحة لكل وزارة. و قد يؤدي أيضا إلى بروز ظاهرة التنازع في الاختصاص. لذلك نجد أن بعض التشريعات الموازية في دول أخرى عمدت إلى وضع حد أقصى للوزارات حوته دساتيرها.⁴

أما فيما يخص الشروط الواجب توافرها في شخص الوزير، فقد خلت كل الدساتير الجزائرية من الإشارة إليها، و بالتالي فإن تعيينه في المنصب يعود لتقدير السلطة السياسية الحاكمة، و لم يشترط المشرع أية شروط موضوعية، مما قد يؤدي إلى انحراف في استعمال هذه السلطة غير المقيدة.

و بالنسبة لاختصاصات و صلاحيات الوزراء، فكما سبق و أشرنا يتم تحديدها بموجب مراسيم تنفيذية، و عموما فإن الوزير يعد الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، و هو يباشر بهذه الصفة السلطة السلمية العليا، فيقوم بإصدار قرارات متعلقة بالتعيين، التثبيت، النقل، ...، كما أن القانون يجيز للسادة الوزراء نظرا لانشغالهم الكبيرة بتفويض الأمانة العامون لوزارتهم لممارسة بعض الأعمال الإدارية⁵ و في هذا إعمال لمبدأ عدم تركيز السلطة الإدارية بحيث

¹ عمار بوضياف، نفس المرجع. ص 156

² في سنة 1962 كان عدد الوزارات في الجزائر 19 وزارة، و في سنة 1994 بلغت 23 و في سنة 2007 بلغت تعدادها 29 .

راجع عمار بوضياف، مرجع سابق. ص. ص: 210, 211

³ فقد تم مثلا الاستغناء عن وزارة التخطيط، رغم أهميتها البالغة من جهة، و من جهة أخرى ارتأت رئاسة الحكومة الحالية في الجزائر استحداث وزارة خاصة بالشباب و أخرى بالرياضة. بعد أن كانتا في وزارة واحدة هي " وزارة الشباب و الرياضة " رغم أن الحاجة الميدانية لا تستدعي هذا الفصل.

⁴ عمار بوضياف، مرجع سابق. ص 208

⁵ نفس المرجع، ص 212

يحول لبعض الموظفين صلاحية اتخاذ بعض القرارات دون الرجوع للوزير¹، و هو نفس المنحى الذي اتخذه المشرع المصري للتخفيف من أعباء السلطة المركزية و منعاً لاختناق العمل الإداري، فللوزراء في مصر أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء و مديري المصالح و الإدارات العامة².

ثانياً: قراءة في النصوص التشريعية التي تجسد شكل اللامركزية المحلية

لقد أشار المشرع الجزائري في الدستور إلى قانون الإدارة المحلية في المادة 15 حيث جاء فيها: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية. " و في نص المادة 16 حيث جاء فيها: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. " ³ و تجسيدا لهذه المبادئ الدستورية صدر القانون رقم: 07-12 المتعلق بالولاية، و القانون رقم: 10-11 المتعلق بالبلدية، علماً أن نظام الإدارة المحلية ليس بالجديد في الجزائر، فقد جسده المشرع منذ الستينات من خلال قانوني البلدية رقم: 67/24⁴، و 08/90⁵ و كذا قانوني الولاية رقم: 38/69⁶ و 09/90⁷. و هذه من الايجابيات التي تحسب لصالح المشرع الجزائري، فهو قد سعى لإضفاء نوع من اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري، منذ الاستقلال. خاصة و أن الفقه يكاد يجمع على أن الإدارة المحلية أضحت ضرورة من ضروريات التنظيم الإداري للدولة المعاصرة⁸ و من الايجابيات التي تحسب لصالح المشرع الجزائري أيضاً، أنه مال إلى الرأي الفقهي المؤيد لمبدأ الانتخاب⁹، باعتبار التمثيل الشعبي يعتبر أساس فكرة الإدارة المحلية، فسواء في قانون البلدية أو الولاية نجد أن المشرع اعتبر المجلس المنتخب إحدى الهيئات الرئيسة في التنظيم. و هذا ما نص عليه المشرع في المادة 02 من

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق. ص 167

² محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. 209

³ الدستور الجزائري، مرجع سابق.

⁴ قانون البلدية الصادر بموجب الأمر رقم: 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967. (ج ر ج ج) ع 06.

⁵ القانون رقم: 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 07 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية. (ج ر ج ج) ع 15.

⁶ قانون الولاية الصادر بموجب الأمر رقم: 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969. (ج ر ج ج) ع 44.

⁷ القانون رقم: 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية. (ج ر ج ج) ع 15.

⁸ عمار بوضياف، مرجع سابق. ص 244

⁹ و كنظير لهذا الرأي نجد في الفقه الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب، الذي يرى أنه ليس ثمة ضرر أن يعين أعضاء المجالس المحلية من سكان الإقليم شرط أن يكفل لهم الاستقلال.

قانون الولاية التي جاء فيها، أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي¹. و المادة 15 من قانون البلدية البلدية التي جاء فيها أن هيئات البلدية ثلاث، هي: المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية. إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.²

لكن بالمقابل، نجد أن المشرع لم يوسع كثيرا من دائرة الصلاحيات الممنوحة للمجلسين المنتخبين (البلدي، الولائي) بل بالعكس قيدهما، و يظهر ذلك من خلال الرقابة الوصائية التي تمارسها الإدارة المركزية على أعمال المجلسين المنتخبين و التي تتجسد أساسا في سلطة التصديق و الإلغاء.

من خلال ما سبق، نخلص إلى القول بأن المشرع الجزائري في إطار تنظيمه للإدارة العامة قد تبنى فكرة اللامركزية الإدارية و سعى إلى تجسيدها من خلال هياكل الإدارة المحلية، و على رأسها البلدية و الولاية. لكنه في نفس الوقت لم يستغني عن فكرة المركزية الإدارية، فسعى عن طريق التشريع إلى تقييد لصلاحيات الوحدات الإدارية غير المركزية، و جعلها خاضعة لسلطة رقابة الهياكل المركزية. و كأنه بهذا حاول المزج بين النظامين.

¹ القانون رقم: 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² القانون رقم: 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

وظيفة التوظيف

III. وظيفة التوظيف

السلك الوظيفي يختلف من دولة إلى أخرى و ذلك بسبب اختلاف الأوضاع و القوانين التي وضعت بقصد تحقيق أهداف و غايات محددة. فبالنسبة لمعظم الدول النامية أصبحت عملية التوظيف بمثابة خطة مدروسة لتقديم الخدمات و تنفيذ السياسة العامة التي تقرها القيادة في القمة و توفير الشغل لأكثر عدد من المواطنين و توفير الأمن و الاستقرار في الوظيفة.¹

III. 01 ماهية التوظيف

يرتبط مفهوم الوظيفة بمفهوم النظام السياسي للدولة فعندما يتحدث الإنسان عن توصيف الوظائف و تقويمها لا بد أن لا ينسى الشيء الأساسي في وصف الوظائف العامة و هو المفهوم العام للوظيفة في النظام السياسي الموجود. فبالنسبة للنظام الفرنسي مثلاً نجد أن الوظيفة هي رسالة و خدمة، و الموظفون العموميون هم الذين يقومون بتقديم الخدمات إلى الشعب باسم الدولة، لكن الأمر يختلف بالنسبة للنظام الأمريكي حيث نجد أن الوظيفة عبارة عن مجرد مهنة يقوم بها أي موظف تختاره الحكومة للقيام بهذه المهمة² و نجد أن الجزائر قد أخذت بالنموذج الفرنسي الذي يعتبر أن " الموظفين العموميين هم عمال الدولة و أدواتها في تسيير مرافقها، و هم بذلك جزء لا يتجزأ من بنيتها الإداري و يتماثلون مع السلطة العامة ليكونوا معها وحدة غير قابلة للانفصام"³ و فيما يلي سنتطرق إلى أهم ما تتميز به الوظيفة العامة وفق النظام الفرنسي الذي يسمى أيضاً: "بالنظام المغلق"⁴.

¹ عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة. ط 02 دار البصائر، الجزائر، 2008، ص 299

² نفس المرجع. ص 330، 331

³ عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي. دار النهضة العربية، مصر 1977. ص 99

⁴ يقصد بالنظام المغلق للوظيفة العام، تفرغ الموظف لخدمة الدولة و عدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات إلا في نطاق ضيق. و قد نشأ هذا النظام و تطور في فرنسا الملكية منذ القرن 13.

عكسه النظام المفتوح للوظيفة العامة الذي نشأ في الدول الأنجلوساكسونية و على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية.

أولاً: مميزات الوظيفة العامة في النظام الفرنسي.

وفقاً للنظام الفرنسي نجد أن الوظيفة العامة لها مجموعة مميزات تتمثل أساساً فيما يلي:

أن الوظيفة تعتبر مهنة دائمة. فالقانون يضمن للموظف حقوقه و يحميه من القرارات التعسفية التي قد تتخذ ضده بطريقة غير شرعية. و زوال الوظيفة لا يعني زوال مهنته، و المطلوب في هذه الحالة نقله إلى وظيفة أخرى و ليس طرده أو التخلص منه.

أن الوظيفة تضمن لشاغلها الاستقرار و الترسيم في المنصب. فالعلاقة بين الموظف و الدولة ليست تعاقدية إنما هي تنظيمية. ذلك أن الموظف محصن في موقعه عندما يتم ترسيمه، و لا يوجد أي عقد بينه و بين مؤسسته يجبره على إنهاء عقده في أي وقت تشاء تلك المؤسسة.

إن الترقية في الوظيفة لا تعني شغل وظيفة جديدة أعلى من الوظيفة التي يشغلها الموظف. فقد يحصل الموظف على ترقية و ينتقل في السلم الإداري من درجة إلى أخرى أعلى منها، لكنه قد يبقى يقوم بنفس الواجبات و المسؤوليات التي أسندت إليه قبل الترقية.

أن التوظيف لا يتم بالضرورة بناء على استيفاء شروط الوظيفة و تطابق المؤهلات العلمية مع الوظيفة المترشح لشغلها أي موظف، بل يمكن توفير التدريب و اكتساب التخصص المطلوب بعد الالتحاق بالوظيفة.

أن الموظف ملزم في جميع الحالات بأن يمر بمرحلة انتقالية يوضع فيه تحت التجربة و ذلك للتعرف على مدى انسجامه في العمل مع زملائه و صلاحيته للعمل بالمؤسسة الحكومية التي سيلتحق بها.

إن الراتب الذي يتقاضاه الموظف و كذا المزايا المصاحبة له من علاوات يحددها القانون، لا تعتبر كمقابل للالتزامات التي يقوم بها الموظف، و لكنها في الحقيقة تعتبر كمنح للموظف لكي يتوفر له وضع مادي و معنوي مناسب للوظيفة التي يضطلع بها.¹

أن الموظف العام يتعهد كتابياً منذ تعيينه بقبوله جميع قواعد و نظم الوظيفة العامة.² حيث يخضع هذا الأخير لقانون أساسي خاص بالموظفين العموميين، يحوي مجموعة قواعد نوعية محددة سلفاً من قبل السلطة التشريعية أو

¹ عبد الحميد كمال حشيش، مرجع سابق، ص 60

² عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، ص 333

التنظيمية تنظم علاقة الموظف بالإدارة، من يوم التحاقه بالوظيفة العمومية إلى نهاية الخدمة.¹

ثانيا: أهم المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في الجزائر

و تتمثل أساسا فيما يلي:

مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية

مبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظائف العمومية

مبدأ التوظيف بناء على الاستحقاق

مبدأ حق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية بواسطة اللجان الاستشارية الإدارية و التقنية (المتساوية الأعضاء)²

01 مبدأ ديمقراطية الوظيفة العامة

و بدوره يرتكز هذا المبدأ على أساسين هما:

- مبدأ المواطنة: حيث يتعين طبقا لهذا المبدأ أن يعامل الموظفين كمواطنين يتمتعون بكافة الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية.

- مبدأ الاستقلالية: و يعني هذا المبدأ، عدم التزام الموظفين بالولاء للسلطة القائمة، و لكن بخدمتها بتفان حسب ما ينص عليه القانون، كما يعني هذا المبدأ، حماية الموظفين من التأثيرات المرفوضة التي يمكن أن تمارسها السلطة السياسية عليهم.³

02 مبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظائف العامة

هو مبدأ عام ذو قوة دستورية، يلزم السلطة الإدارية بضمان احترامه و السهر على تفادي ممارسة أي تمييز غير موضوعي بين المترشحين، كالتى تتم استنادا لمعايير تتنافى و حقوق و كرامة الإنسان، كالتمييز الذي يبني على الفوارق المتعلقة بالأصل، الانتماء السياسي، الآراء الفلسفية، المعتقدات الدينية، الجنس، المصلحة. فالأصل العام يقضي أنه لا يجوز تخصيص الوظائف العمومية أو جعلها حكرا على فئة من المواطنين دون سواها، إلا أنه

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة. (د م ج)، الجزائر، 2010. ص 73

² نفس المرجع، ص 120

³ نفس المرجع، ص 240

و لاعتبارات موضوعية نجد استثناءات ايجابية على هذا المبدأ، كأن يمنح امتياز خاص لبعض الأشخاص مثل اليتامى، الأرامل، معطوبي الحرب، ...، حيث تلتزم الإدارات و المؤسسات العمومية بمنحهم الأولوية في التعيين في حدود نسب مئوية محددة.¹

03 مبدأ التوظيف بناء على الاستحقاق

يتصل هذا المبدأ مباشرة بمبدأ المساواة الذي تطرقنا إليه في الفقرة السابقة، ذلك أنه يرمي إلى إعلاء المؤهلات و القدرات الشخصية على كل الاعتبارات التفاضلية الأخرى التي تولد الشعور بالحرمان و الإجحاف في نفوس المترشحين. فجميع المواطنين متساوون في حقهم تولى الوظائف العامة، لكن المنصب لا يوظف فيه إلا من يستحقه اعتبارا للكفاءة و غيرها من المعايير الموضوعية.²

04 مبدأ حق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية بواسطة اللجان الاستشارية الإدارية و التقنية (المتساوية الأعضاء)

يعرف هذا المبدأ انتشارا كبيرا في العصر الحديث، و لقد أولت العديد من البلدان أهمية بالغة لهذا المبدأ فنصت عليه في دساتيرها. و مفهوم المبدأ باختصار، هو حق العامل الثابت في المشاركة بواسطة ممثليه في التحديد الجماعي لشروط العمل، و كذا في تسيير المؤسسات العمومية، وفقا لقواعد خاصة و كفاءات محددة. و يعنى بهذا المصطلح أيضا دعوة الرئيس لمرؤوسيه و الالتقاء بهم لمناقشة مشاكلهم الإدارية و العمل معا على تحليلها و الوصول إلى أنجع الحلول الممكنة لها. و قد أصبح هذا المبدأ من مقتضيات الحكم الراشد في تسيير الشؤون العامة للمجتمعات الحديثة و المرافق العمومية القائمة على دولة القانون، التي قوامها الديمقراطية و الشفافية و الموضوعية و الفعالية في التسيير.³

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق. ص. ص: من 189 إلى 193

² هاشمي خربي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية. ط 03، دار هومة، الجزائر، 2013. ص 133

³ سعيد مقدم، مرجع سابق. ص. ص: 354, 355

ثالثاً: فكرة عامة عن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 محل

التقييم

بعد عدة إصلاحات قام بها المشرع في مجال الوظيفة العامة منذ الاستقلال، و التي كان من أبرزها صدور الأمر 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، صدر في 15 يوليو سنة 2006 التشريع الجديد في هذا المجال، و هو القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي صدر بموجب الأمر رقم: 03/06 . و قد احتوى هذا القانون على 224 مادة جاءت مقسمة على أحد عشر باباً. حيث:

تناول الباب الأول: أحكاماً عامة حول مجال تطبيق القانون، قسم هذا الباب إلى أربعة فصول عاجلت ما يلي:
العلاقات القانونية الأساسية، المناصب و الوظائف العليا للدولة، الأنظمة القانونية الأخرى للعمل.

الباب الثاني: تطرق فيه إلى الضمانات و حقوق الموظف و واجباته.

الباب الثالث: الهيكل المركزي و هيئات الوظيفة العمومية، تضمن ثلاث فصول، الفصل الأول: الهيكل المركزي للوظيفة العمومية، الفصل الثاني: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، الفصل الثالث: هيئات المشاركة و الطعن.

الباب الرابع: و جاء تحت عنوان، تنظيم المسار المهني. حيث تضمن سبعة فصول. الفصل الأول للتوظيف، الثاني للتربص، الثالث للتسيير الإداري للمسار المهني للموظف، الرابع لتقييم الموظف، الخامس للتكوين، السادس للترقية في الدرجات و الترقية في الرتب، و السابع للأوسمة الشرفية و المكافآت.

الباب الخامس: خصص للتصنيف و الرتب.

الباب السادس: جاء تحت عنوان، الوضعيات القانونية الأساسية للموظف و حركات نقله. و تضمن ستة فصول، هي على التوالي: وضعية القيام بالخدمة، وضعية الانتداب، وضعية خارج الإطار، وضعية الإحالة على الاستيداع، وضعية الخدمة الوطنية، حركات نقل الموظفين.

الباب السابع: جاء تحت عنوان النظام التأديبي. و تناول ثلاثة فصول، هي على التوالي: المبادئ العامة، العقوبات التأديبية، الأخطاء المهنية.

الباب الثامن: خصص للمدة القانونية للعمل و أيام الراحة الأسبوعية. تضمن فصلين إثنين، الفصل الأول: المدة القانونية للعمل، الفصل الثاني: أيام الراحة القانونية.

الباب التاسع: و تطرق في فصلين اثنين إلى العطل، الغيابات.

الباب العاشر: إنهاء الخدمة.

الباب الحادي عشر: أحكام انتقالية و نهائية¹.

¹ الأمر رقم: 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. (ج ر ج ع) 46.

III. 02 دراسة تحليلية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

رقم: 03/06

بعد الاطلاع على نص القانون رقم 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية، و برجعنا إلى بعض المراجع التي اهتمت بشرح و تحليل هذا القانون، و باستعمالنا للمنهج التحليلي النقدي أثناء دراسة هذا القانون بدت لنا بعض الملاحظات و الاستنتاجات حول نص القانون المذكور أعلاه. قسّمنا هذه الملاحظات إلى نقاط ايجابية وفق من خلالها المشرع الجزائري في حسن تنظيم الإدارة العامة، و نقاط سلبية يمكن أن نعتبرها ثغرات و قصور في التشريع أثرت بالسلب على حسن سير الإدارة العامة.

أولا: أهم النقاط الإيجابية في التشريع رقم: 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية

01/ قراءة في نص المواد 26، 27، 28 من التشريع رقم: 03/06

جاءت المواد المذكورة أعلاه كضمانات و حقوق للموظف، حيث نصت المادة 26 على ضمان حرية الرأي، ف جاء فيها: " حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود واجب التحفظ المفروض عليه " ¹.

أما المادة 27 فقد جاءت كضمان لعدم التفرقة بين الموظفين لاعتبارات غير موضوعية، حيث جاء فيها ما نصه: " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية. " ²

و جاء نص المادة 28 ليؤكد على حق و حرية الانتماء لأي جمعية أو تنظيم نقابي يختاره الموظف، حيث جاء فيه ما نصه: " لا يمكن أن يترتب على الانتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أي تأثير على الحياة المهنية للموظف. مع مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في التشريع المعمول به، لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية. " و هذا ما أكدته المادة 35 من نفس التشريع حيث نص فيها صراحة على ما يلي: " يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به " و تعد التنظيمات النقابية مستقلة في تسييرها و تميز

¹ الأمر الرئاسي 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² نفس المرجع.

في هدفها عن أية جمعية ذات طابع سياسي، و من حق هذه التنظيمات تمثيل أعضائها أمام السلطات العمومية، و لها أهلية التقاضي أمام الجهات القضائية ضد القرارات التنظيمية المتعلقة بحياتهم المهنية، و كافة المقررات الفردية التي من شأنها إلحاق الأذى و الضرر بالمصالح الجماعية للموظفين، و هو الحق الذي أكدته المشرع كذلك في نص المادة 30¹.

إن المشرع الجزائري و من خلال نصه على المواد 26، 27، 28، ق و ع يكون قد جسد مبدأ مهما من المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العامة، و هو مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية، و بهذا الضمان يمكن أن نعتبر قانون الوظيفة العامة مساهرا لحد ما للتوجه السياسي للجزائر الذي يقوم على فكرة الديمقراطية و التعددية الحزبية. و من الجدير بالذكر أن المشرع الجزائري قد أولى أهمية بالغة للضمانات الممنوحة للموظفين العموميين، ذلك أن الدستور الجزائري في نص المادة 122 قد اعتبر أن القانون الأساسي العام للوظيف العمومي، لاسيما الضمانات الأساسية للموظفين، هي من الميادين التي يختص بها البرلمان في التشريع في ما يتعلق بالمبادئ العام، و ذلك بهدف ضمان مبدأ الديمقراطية و الاستقلالية.

02/ قراءة في نص الأحكام المتعلقة بهيئات المشاركة و الطعن من التشريع رقم: 03/06

جاء في نص هذه المادة 62 ما يلي: تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية:

– لجان إدارية متساوية الأعضاء.

– لجان طعن.

– لجان تقنية.

و قد جاء في نص المادة 63 فقرة 02 أنه: تتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة و ممثلين منتخبين عن الموظفين.²

إن المشرع الجزائري من خلال نص هاتين المادتين قد حاول تكريس مبدأ حسن التسيير لحياة الموظفين³ و الواقع أن هذا المبدأ ليس بالجديد في النظام القانوني الجزائري، فقد ظهر في دباجة الدستور لعام 1989 المعدل و المتمم

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق. ص.ص: 378, 379

² الأمر الرئاسي 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. دار الهدى، الجزائر، 2010. ص 25

في استفتاء 1996 بأنه، من حق كل جزائري و جزائرية المشاركة في تسيير الشؤون العمومية¹، و حتى أنه يمكننا القول بأن اللجان الإدارية متساوية الأعضاء المنصوص عليها في المادة 62، هي شبيهة نوعا ما بلجان المستخدمين أو الموظفين أو اللجان المتساوية الأعضاء التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 10/84، و 11/84 المؤرخين في 1984/01/11. إلا أن المادة 64 من القانون الجديد قد حددت المهام المسندة للجان الموظفين بما يلي:

- تستشار في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين.

- تعقد اجتماعاتها باعتبارها لجنة ترسيم و كمجلس تأديبي.²

و بهذا فإن المشرع الجزائري قد كرس مبدأ المشاركة الذي يشترط على السلطات المختصة استشارة الهيئات و الأجهزة التمثيلية المعنية، قبل اتخاذ بعض القرارات ذات الطابع العام أو الفردي، كإشراك الموظفين في تحضير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي الخاص بالمسار المهني للموظفين، و كالنظر في المسائل التأديبية عبر المشاركة في لجان التأديب، أو في الترقية في الدرجات، أو النظر في بعض الحالات كطلبات الاستيداع، التقاعد، الانتداب، و غيرها. فالمشرع الجزائري يكون قد كرس مبدأ المشاركة في الممارسة العملية بشقيه الاستشاري و التشاوري من خلال الهيئات و الأجهزة المعنية بالمشاركة في التسيير التي حددتها المادة 62 في: اللجان المتساوية الأعضاء، لجان الطعن و اللجان التقنية. إضافة إلى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية³ الذي نص على إنشاءه المشرع في المادة 55 من الأمر: 03/06 كهيئة استشارية تقوم بدور هام، و قد حددت المادة 56 من نفس الأمر صلاحياتها.

03/ قراءة في نص المواد 74، 75، 79، 80 المتعلقة بالتوظيف في الوظائف العمومية

تنص المادة 74 على أنه: " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية " ⁴ إن المشرع الجزائري من خلال نص المادة 74 قد نص صراحة على تكريس مبدأ المساواة كأساس لتولي الوظائف العمومية، غير أنه في نص المادة التي تليها، المادة 75 نجده قد حدد جملة من الشروط و القيود على هذا المبدأ، فالشترط إثبات الجنسية الجزائرية، التمتع بالحقوق المدنية و السياسية و إثبات عدم التعرض لإدانة مخلة بالشرف أو تتنافى مع طبيعة المسؤولية، و أن يتمتع المترشح بصحة عقلية و بدنية جيدة تتناسب و متطلبات أداء الوظيفة بصفة

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق. ص 355

² دمان ذبيح عاشور، مرجع سابق. ص 25

³ سعيد مقدم، مرجع سابق. ص من 354 إلى 370

⁴ الأمر الرئاسي 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

مرضية.¹ فضلا عن ذلك اشترط في هذا الأمر القيام عند الاقتضاء بفحوص طبية في بعض الوظائف لدى أسلاك بعض الموظفين، و اشترط أيضا تحقيقات إدارية مسبقة في بعض من الوظائف لأهميتها كالمناصب الأمنية حسب نص المادتين 76، 77.² هذا و قد جاء في المادة 79 ما نصه: " يتوقف الالتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكويني " ³ فمن خلال هذه المادة و ما سبق سرده من شروط نخلص إلى أن المشرع الجزائري من خلال هذه القيود كان يرمي إلى تكريس مبدأ الاستحقاق في تولي الوظائف العامة بجنب مبدأ المساواة.

و مما يحسب على المشرع، أن التوظيف لا يمكن أن يكون بصفة مباشرة مثلما كان معمولا به فيما سبق في بعض الوظائف، بل إن أي توظيف لا بد أن يكون خاضعا: لمسابقة على أساس الاختبارات، لمسابقة على أساس الشهادة بالنسبة لبعض الأسلاك، أو الفحص المهني. و يكون التوظيف مباشر من بين المترشحين الذين زاولوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة حسب نص المادتين 80، 81 من نفس الأمر. و في هذا تكريس لمبدأي المساواة و الاستحقاق.

و جدير بالذكر أن مبدأ المساواة ذو القوة الدستورية كأساس لتولي الوظائف العمومية، الذي نص عليه المشرع في نص المادة 74، لم يتجسد فعليا إلا بعد:

* صدور تعليمية⁴ من رئاسة الحكومة سنة 2008 تعفي المترشحين لمسابقات التوظيف من تقديم وثيقة إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية، حيث أن الإدارات العمومية كانت تشترط في ملف المترشح إن كان ذكرا هذه الوثيقة التي تثبت بها وضعيته تجاه الخدمة الوطنية، بينما المترشحات للمسابقات لا يلزم بتقديمها كونهن معفيات من أداء الخدمة الوطنية، و هذا في نظرنا كان يعد خرقا لمبدأ المساواة الذي يقضي أنه لا يجوز ممارسة أي تمييز غير موضوعي بين المرشحين كالذي يبني على الفوارق المتعلقة بالجنس.

* بعد مصادقة البرلمان على مشروع قانون الخدمة الوطنية الجديد، و الذي نص إضافة إلى تقليص مدة الخدمة الوطنية و احتسابها في التقاعد. أن تحتسب الفترة التي يقضيها الشاب في أداء الواجب الوطني كخبرة مهنية .

¹ هاشمي خربي، مرجع سابق. ص 131

² دمان ذبيح عاشور، مرجع سابق. ص 30

³ الأمر الرئاسي 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مرجع سابق

⁴ التعليم رقم: 06 مؤرخة في 06 ماي 2008، تتضمن تعديل التعليم رقم: 02 المؤرخة في 25 جانفي 1997، المتعلقة بإثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية، بصفة مسبقة للتوظيف.

ثانيا: أوجه القصور في التشريع رقم: 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية

01/ قراءة في نص المواد المتعلقة بالتوظيف من التشريع رقم: 03/06

لقد سبق و رأينا أن المشرع الجزائري حدد أربعة طرق للالتحاق بالوظيفة العامة و هذا ما جاء في نص المادة 80، يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

– المسابقة على أساس الاختبارات.

– المسابقة على أساس الشهادات.

– الفحص المهني.

– التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية.

فعلى الرغم من أننا اعتبرنا أن المشرع الجزائري قد كرس من خلال هذه المادة مبدأي المساواة و الاستحقاق، إلا أنه ينبغي الإشارة إلى أن نظام المسابقات و الامتحانات الذي يعتمد عليه المشرع الجزائري بدرجة أولى في توظيف الموظفين العموميين، مازال يشكو من عدة نقائص من بينها ما هو متصل بالاختبارات نفسها.

فمما يعاب على الاختبارات ما يلي:

* كون الاختبارات عاجزة في أغلب الأحيان على تقييم مدى كفاءة المترشح لمتطلبات المنصب خاصة منها التي تتعلق بالشخصية و الصفات التابعة لأخلاقيات المهنة.

* عموما نجد هذه الاختبارات مرتبطة بشكل مفرط بالمواد المتعلقة بالثقافة العامة، و بالتالي لا تكون طبيعتها مبنية على تحديد علمي لخصوصيات المنصب، و بهذا يكون فيه نوع من الجزافية في اختيار الموظفين.¹

02/ قراءة في نص المادتين 38، و 104 المتعلقة بالتكوين من التشريع رقم: 03/06

لقد خلص أحد الباحثين في إطار دراسته لقانون الوظيفة العمومية إلى استنتاج مفاده:

" لا جدوى لا من مبدأ مساواة المواطنين في الدخول إلى الوظيفة العمومية و لا من مبدأ الاستحقاق إذا لم يدمج

بعدا التكوين (التكوين الأصلي و التكوين المتواصل) في تطور المسارات المهنية على مختلف مستويات السلم

الإداري." ²

¹ هاشمي خربي، مرجع سابق. ص. ص: 142, 143

² نفس المرجع، ص 143

و من هنا تبرز لنا أهمية التكوين و إعادة التكوين للموظف العمومي في الرفع من مستوى أداء و مردودية هذا الأخير في المؤسسات العمومية، و بالرغم من أن سياسة التكوين في ميدان الوظيفة العمومية قد احتلت مركز الصدارة ضمن اهتمامات السلطات العمومية منذ الاستقلال¹ حيث نصت بهذا الصدد أحكام المادة 22 من الأمر 133/66² و التي جاء فيها: " على الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية أن تتخذ الإجراءات الضرورية قصد التكفل بتكوين المترشحين للوظيفة العمومية و كذا تحسين مستوى الموظفين و ترقيةهم " و قد تعزز هذا التكريس المبدئي بعدة نصوص منشئة للمؤسسات التكوينية نذكر منها:

- المرسوم 52/69 المؤرخ في 12 ماي 1969.

- المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985.

- المرسوم 92 /96 المؤرخ في 12 مارس 1996 المتعلق بالتكوين و تحسين مستوى الموظفين و رسالتهم.

- الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي نص في المادة 38 منه على أنه: " للموظف

الحق في التكوين و تحسين المستوى و الترقية في الرتبة خلال حياته المهنية " ³ و في المادة 104 حيث جاء فيها: "

يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين و تحسين المستوى بصفة دائمة، قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف

و ترقية المهنية، و تأهيله لمهام جديدة. " ⁴

فرغم كل هذه الجهود الجبارة التي بذلتها الدولة في ميدان التكوين على صعيد كل القطاعات إلا أن مهمة

التكوين كأداة لتفعيل الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية لم ترق إلى مستوى مقتضيات التقدم التقني

و التكنولوجي، حيث أن التكوين يتوقف في غالب الأحيان حد التكوين من أجل تقلد المنصب الأول في الحياة

المهنية. و لعل من أهم الأسباب التي كانت وراء هذا الوضع، عدم ملائمة الإطار القانوني و لانعدام نظام تقييمي

علمي لحاجات التكوين⁵. فكانت النتيجة الحتمية لهذا الوضع ما يلي:

- أن الموظف لا يجد بدا من أن يكتفي برصيده التكويني الأصلي لمواجهة كل المشاكل التي تعترض سبيله، و هذا

يؤثر بالسلب على مستوى الخدمة العمومية التي يتلقاها المواطن، و على الموظف نفسه حيث يقصى من الحركة

¹ لقد بادرت الدولة الجزائرية بإنشاء المدرسة الوطنية للإدارة في جوان 1964.

² الأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

³ الأمر الرئاسي 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

⁴ نفس المرجع.

⁵ هاشمي خري، مرجع سابق. ص. ص: من 143 إلى 155

و التجديد الذي يعرفه حقل العلوم الإدارية.

- تغلب الطابع الإداري المجرد الخالي من أي شعور بالخدمة العامة على العلاقات بين الإدارة و المواطن.
- انعدام القدر الكافي من الحيوية في المبادلات بين الإدارة و موظفيها لتفادي السلوكيات و المواقف الانزوائية التي تسيء لكلا الجانبين و تخل بالقيم الأخلاقية التي تقوم عليها الوظيفة العامة.¹

03/ قراءة في نص المواد المتعلقة بالنظام التأديبي من التشريع رقم: 03/06

جاء في نص المادة 160 ما يلي: " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، ... " كما نصت المادة 161 على أنه: " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، و الظروف التي ارتكب فيها، و مسؤولية الموظف المعني، و النتائج المترتبة عن سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام " ² و جاء نص المادة 163 ليصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربعة درجات، و نلاحظ أن المشرع الجزائري في قد شرع بعرض العقوبات التأديبية دون أن يستعرض الأخطاء المهنية و يفصلها، إذ كان من الأجدر أن يتعرض أولا إلى تحديد الأخطاء المهنية و يصنفها منطقيا، ثم يتعرض إلى تحديد العقوبات الإدارية الواجبة عند تجاوز مهني حسب التسلسل.³

¹ هاشمي خري، مرجع سابق. ص. ص: 155, 156

² الأمر الرئاسي 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ دمان ذبيح عاشور، مرجع سابق. ص 50

وظيفة القيادة

IV. وظيفة القيادة

لقد ذهب الكثير من رجال الفكر الإداري إلى القول بأن القيادة هي جوهر و محور العملية الإدارية، فهي مفتاح الإدارة و قلبها النابض. وإنما تحتل وظيفة القيادة هذه المكانة نظرا للدور الذي تلعبه في كل جوانب العملية الإدارية، فالقيادة تجعل من الإدارة أكثر فعالية و تعمل كأداة محركة لها لتحقيق أهدافها¹.
لذا، " ليس من الغلو القول بأن تقدم المجتمع و حضارة الأمة يتوقفان إلى حد بعيد على القيادات العليا القادرة في المنظمات المختلفة. فالقيادة السياسية على مستوى الحكومة تقع على مسؤوليتها تحديد الأهداف العامة العليا للمجتمع و متابعة تنفيذها.

و القيادات العليا في منظمات الجهاز الإداري للدولة، مطالبة هي بدورها بتنفيذ هذه الأهداف العامة. و الكفاءة في تنفيذ تلك الأهداف تتوقف على القيادة الإدارية الرشيدة، التي هي مفتاح التقدم و هي روح الإدارة العامة، بما تمثله من قدوة و قدرة على توجيه الأفراد. و من هنا يفهم لماذا تعني الدول المتطورة بموضوع القيادة الإدارية، و لماذا تعني الحكومات و المجتمعات باختيار القادة الإداريين و بتدريبهم و تنمية مواهبهم و قدراتهم و مهاراتهم."²

IV. 01 ماهية القيادة

القيادة بمعناها العام هي: " النشاط الذي يمارسه شخص للتأثير في الناس، و جعلهم يتعاونون لتحقيق هدف يرغبون في تحقيقه ".³

و تعرف أيضا بأنها: " القدرة القويمة للتأثير في الناس في النواحي المرغوبة "³

¹ نواف كنعان، القيادة الإدارية. ط 03، دار الثقافة، الأردن، 2007. ص 111

² محمود شحات، المدخل إلى العلوم الإدارية. دار العلوم، الجزائر، 2010. ص. ص: 69, 70

³ نواف كنعان، مرجع سابق. ص. ص: 89, 90

و يعتبر موضوع القيادة الإدارية من أعقد المواضيع في الفكر الإداري، و قد تعددت أساليب و أنماط القيادة الإدارية تبعاً للمداخل و النظريات التي اعتمدت في تفسير ظاهرة القيادة. و من أهم هذه النظريات، القيادة الأتوقراطية، القيادة الديمقراطية، القيادة الحرة أو المنطلقة، ...

إن نمط " القيادة الديمقراطية " الذي يقوم على أساس مبدأ المشاركة و تفويض السلطة، و الاهتمام بجانب العلاقات الإنسانية مع المرؤوسين¹، إن هذا النمط قد أثبت تفوقه كأسلوب قيادي مثالي، مما جعل الكثيرين من الفقهاء في علم الإدارة يركونه على غيره من الأنماط القيادة. و على هذا الأساس سنتخذ معياراً للتقييم. و هذا يتطلب تبيان المرتكزات الأساسية للقيادة الديمقراطية. لكن قبل ذلك لابد من الإشارة إلى العلاقة القائمة بين القيادة الإدارية و السلطة الرسمية في مجال الإدارة العامة.

أولاً: العلاقة بين القيادة الإدارية و السلطة الرسمية

يرتبط مصطلح القيادة الإدارية بمفهوم السلطة الرسمية، إلى درجة أن بعض الفقهاء في علم الإدارة كماكس وير اعتبر القيادة الإدارية مرادفة للسلطة القانونية التي تمنحها القواعد الرسمية للرؤساء الإداريين في ظل التدرج الهرمي للمنظمة الإدارية، و هذا يعني بعبارة أخرى، أن: " القائد الإداري هو كل رئيس إداري يتمتع بحق إصدار أوامر السلطة التي يتعين على التابعين تنفيذها و إطاعتها، و إلا تعرضوا للجزاء." ² لكن من العلماء من رفض فكرة الجمع بين مفهومي القيادة الإدارية و السلطة القانونية، و نتج عن هذا التمييز، التفريق بين القائد الإداري الذي يستمد سلطته من قدرته على الإقناع بالدرجة الأولى، و بين الرئيس الإداري الذي هو " مفروض على الجماعة و أعضاء المنظمة فرضاً إجبارياً طبقاً لقواعد التنظيم الرسمي المحدد، و هو يستمد نفوذه من السلطة الرسمية أو القانونية وفقاً للوائح و التعليمات، و يعتمد على سلطة أو أداة ³ الجزاء و العقاب لضمان تنفيذ قراراته. " ⁴ و إننا خلال هذه الدراسة نميل إلى الرأي الأول الذي يربط بين مفهوم السلطة الرسمية و القيادة الإدارية، ذلك أن طبيعة الدراسة هي قانونية بالدرجة الأولى، و بالتالي هي تهتم بالجانب الرسمي للتنظيم الإداري، و القائد الإداري

¹ نواف كنعان، مرجع سابق. ص 182

² محمود شحماط، مرجع سابق. ص 71

³ ملاحظة: وردت كلمة " أدوات " في النص المقتبس حرفياً من المرجع المشار إليه بثناء مربوطة، قد يكون خطأ مطبعياً فالأصح لغة أن تكتب، " أدوات ".

⁴ محمود شحماط، مرجع سابق. ص 77

في دراستنا هو الرئيس الإداري صاحب السلطة وفقا للقانون، أيا كان موقعه في مستويات الإدارة. أو بعبارة أخرى، إن القائد هو ذلك الرئيس الإداري الذي يكون مسؤولا عن مجموعة موظفين خاضعين لإمرته، حيث يتمتع هذا الرئيس بقدر من السلطة و جملة من الصلاحيات يدفع من خلالها رؤوسيه لأداء مهامهم. فالسلطة التي يتمتع بها هذا الأخير ليست سلطة شخصية للقائد الإداري أو المدير، إنما هي سلطة موضوعية مصدرها وظيفة الإشراف و ما يخوله المنصب من حق الأمر و الجزاء. هذا و إن وظائف القادة الرسميين تكون وفق خط السلطة الهرمي، حيث يخضع المدير الأدنى لرقابة المدير الأعلى منه، الذي له حق الأمر و إلغاء قرارات المدير الأدنى المخالفة لقواعد و لوائح التنظيم.¹

ثانيا: أهم المرتكزات الأساسية للقيادة الديمقراطية

تقوم القيادة الديمقراطية على فكرة إشراك الرؤوسيين في اتخاذ القرارات، و على قيام علاقات إنسانية بين القائد و رؤوسيه، و على فكرة تفويض السلطة.

01/ إشراك الرؤوسيين اتخاذ القرارات:

قد تختلف درجة إشراك الموظفين في اتخاذ القرارات باختلاف نمط السلوك الديمقراطي للقائد، فمن القادة من يتيح الفرصة لرؤوسيه للمشاركة في عملية صنع القرار من خلال وضعه للمشكلة التي تواجهه أمام رؤوسيه. و منهم الذي يضع حدودا معينة و يطلب من رؤوسيه اتخاذ القرار ضمن تلك الحدود. أما النموذج الثالث فهو الذي يتيح لرؤوسيه فرصة أكبر للمشاركة في صنع القرارات حسب الموقف، و حسب درجة أهمية القرار.²

02/ العلاقات الإنسانية بين القائد و رؤوسيه:

إن القائد الديمقراطي هو ذلك يعمل على تهيئة الجو الديمقراطي في العمل، مما يساعد على تحقيق أكبر قدر من الفاعلية الإدارية. و من أجل تحقيق هذا نجد القائد الديمقراطي يحرص على:

¹ محمود شحماط، مرجع سابق. ص. ص: 77, 72

² نواف كنعان، مرجع سابق. ص. ص: من 218 إلى 220

- أن لا يوجد تعارض بين مصالح الموظف و مصالح التنظيم.
- توفير معاملة حسنة للمرؤوسين، عن طريق الاهتمام بالجانب المعنوي للموظف كتحفيزه عن طريق مكافئات تشجيعية.¹
- أن يكون نقده للموظف بهدوء، و عليه أن يحاول قدر الإمكان تركيز نقده في إطار العمل الوظيفي، متجنباً أن يخرج النقد عن ذلك إلى ما يمس شخصية الموظف أو علاقاته أو سمعته خارج نطاق العمل.
- ألا يكون توجيه النقد للموظف المخطئ بصورة علنية أمام زملائه.²

03/ تفويض السلطة:

إن كثرة الأعمال الإدارية التي تقع على عاتق القائد الإداري، لاعتبار مركزه القيادي في التنظيم، تجعل هذا الأخير في وضع يحتم عليه الإقدام على تفويض السلطة إلى أحد مرؤوسيه. و رغم أن حتمية تفويض السلطة تعتبر إحدى المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها القيادة الديمقراطية، إلا أن عملية التفويض لتكون فعالة لابد من مراعاة شروط من بينها:

- أن تكون الواجبات و المهام المراد تفويضها محددة و واضحة، و دقيقة، و ليست عامة و غامضة.
- أن تكون السلطات المفوضة لانجازها كافية لتحقيق النتائج المرتقبة من التفويض، و ذلك تطبيقاً للقاعدة المعروفة في الإدارة " على قدر السلطة تكون المسؤولية "
- أن يحسن القائد في اختياره للمرؤوسين الذين يفوضهم السلطة، ذلك أن قدرة و كفاءة الموظف الذي يفوضه القائد بالمهمة المراد تفويضها، تعتبران من متطلبات التفويض الفعال.³

¹ نواف كنعان، مرجع سابق. ص 203

² نفس المرجع، ص 190

³ نفس المرجع، ص 231. ص: من 231 إلى 234

ثالثا: طرق اختيار القادة الإداريين

إن القائد الإداري هو موظف يتميز عن غيره من الموظفين بمهارات فنية أهلته لأن يتقلد مسؤوليات، و يحضى بقدر من السلطة تمكنه من أداء مهامه.

و من المسائل الهامة التي تواجهها كل دولة، مسألة الاختيار الموضوعي السليم لهؤلاء الأشخاص الذين سيتولون مناصب قيادية. بصفة عامة، تسود في أغلب دول العالم ثلاث أنظمة لاختيار القادة الإداريين، و عادة ما تجمع الدولة الواحدة أكثر من نظام في نفس الوقت. و هذه الأنظمة هي¹:

– نظام الاختيار السياسي .

– نظام الانتخابات .

– نظام المسابقات .

01/ نظام الاختيار السياسي:

" نظرا لأن الإدارة العامة تقوم أصلا لتنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة التي سبق تحديدها بواسطة القيادة السياسية العليا للبلاد، فإنه يبدو أمرا منطقيًا أن تتمتع الحكومة أو القيادة السياسية بسلطة اختيار كبار القادة الإداريين أي هؤلاء الذين يمثلون طبقة الإدارة العليا في كافة منظمات الإدارة العامة." ² ففي الجزائر نجد أن كلا من الوزراء، السفراء، الولاة، ...، و غيرها من المناصب الكبرى، يعينهم رئيس الجمهورية و لا يشترط عند اختياره لهم مؤهلات فنية بعينها بقدر ما يخضع الاختيار للولاء السياسي.

02/ نظام الانتخابات:

يتميز هذا النظام بالطابع الديمقراطي، إذ يتم اختيار القادة الإداريين عن طريق الانتخاب. و إذا كان نظام الانتخابات ضروريا لاختيار الحكام مثل رئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، أعضاء المجالس الشعبية. إلا أنه يصعب تعميم هذا النظام على باقي المناصب الإدارية. لذا فنظام الانتخابات – على العموم – نجده محدود التطبيق في

¹ محمود شحمط، مرجع سابق. ص 101

² نفس المرجع، ص 102

نطاق الإدارة العامة، و هناك عدد قليل من الدول التي يسود فيها نظام الانتخابات في اختيار القادة الإداريين على نطاق موسع. كمثل الولايات المتحدة الأمريكية.¹

03/ نظام المسابقات:

و يعتبر النظام السائد في تعيين جمهور الموظفين العموميين و القادة الإداريين، حيث تقوم السلطة الإدارية المختصة بتنظيم مسابقة قد تجمع أحيانا بين الطابع الشفوي و التحريري، و يتم تعيين القادة الإداريين وفق نتائج المسابقة و حسب ترتيبهم. و قد يخضع هؤلاء الناجحين لفترة تكوينية يكتسبون فيها المهارات القيادية. يضمن نظام المسابقات اختيار الكفاءات، و يبدو أنه أكثر موضوعية من الاختيار التقديري للسلطة السياسية أو السلطة الإدارية.²

¹ محمود شحماط، ص 105

² نفس المرجع، ص 106

IV. 02 دراسة تحليلية للنصوص التشريعية المتعلقة باختيار القادة

الإداريين في الجزائر

و تتمثل هذه التشريعات على وجه الخصوص في نصوص من:

- قانون الوظيفة العمومية رقم: 03-06
- قانون الانتخابات رقم: 01-12
- المرسوم الرئاسي رقم: 99-240 المتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة.

أولاً: دراسة للأحكام المتعلقة بالمناصب العليا و الوظائف العليا المقررة بموجب

القانون 03/06

برجعنا إلى الفصل الثالث من الباب الأول من الأمر رقم 03-06 الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجد أن المشرع الجزائري قد تعرض في هذا الفصل الذي يحتوي تسعة مواد إلى التعيين في المناصب العليا و الوظائف العليا للدولة، و قد فرق المشرع الجزائري بين المنصب العالي و الوظيفة العليا للدولة، و إن كان كليهما يعتبران مناصب قيادية.

فالمناصب العليا حسب تعريف المادة 10 من نفس الأمر هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي، و تسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية و التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية. يتم تحديد شروط التعيين في هذه المناصب العليا عن طريق التنظيم حسب نص المادة 12، على أن يقتصر التعيين في الوظائف العليا على الموظفين كقاعدة عامة، مع استثناء وحيد أوردته نص المادة 13 من الأمر السالف الذكر¹

فالملاحظ هنا أن المشرع الجزائري قد كرس مبدأ الكفاءة على خلاف ما كان معمول به سابقاً² و هذا أمر إيجابي، فالقيادة الإدارية لتكون فعالة ينبغي أن لا يتولها إلا النخبة ممن تتوفر فيهم شروط الكفاءة و الخبرة، و الوظيفة

¹ الأمر الرئاسي رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

² دمان ذبيح عاشور، مرجع سابق. ص 14

بالضرورة لا بد أن تكون مبنية على ما يحمله الموظف من رصيد حسب الشهادة المحصل عليها، و المنصب العالي لا يمكن شغله من طرف موظف ما إلا إذا كانت رتبته تؤهله للشروط الموضوعية لذلك. فمثلا لا يمكن لمعلم أن يشغل منصب أمين عام لمديرية التربية لأن رتبته لا تسمح له بذلك، بينما مدير ثانوية أو مفتش عام فالقانون يسمح له بذلك لأن طبيعة المنصب تقتضي جانب الكفاءة لتولي هذا المنصب.¹

أما الوظائف العليا فقد نصت عليها نص المادة 15 حيث جاء فيها: تنشأ وظائف عليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات و الإدارات العمومية، و تتمثل هذه الوظائف العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور و إعداد و تنفيذ السياسات العمومية. هذا و نصت المادة 16 على أن التعيين في الوظائف العليا للدولة يعود إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة.² فالواضح من خلال هاتين المادتين أن المشرع الجزائري قد اهتم بمعيار الكفاءة كأساس لتق لوظيفة عليا في الدولة. و هذا أمر إيجابي لأن مثل هذه المناصب القيادية تتطلب في صاحبها عنصر التخصص و الدراية و الكفاءة و الأخلاق العالية لضمان حسن التسيير، كما أن القائم على هذه الوظائف ملزم بتنفيذ الاستراتيجيات المعتمدة من طرف الدولة في ذلك القطاع، و هذا الذي جعل المشرع الجزائري يتوجه إلى جعل التعيين في هذه الوظائف مرتبط بالسلطة التقديرية للسلطة المؤهلة.³ غير أن الإشكال المطروح هنا يتمثل في إمكانية التعسف في استعمال هذه السلطة و الانحراف بها لأغراض شخصية مبنية على معايير غير موضوعية، خاصة و أن المشرع الجزائري لم يحدد إطار قانوني يضمن حسن التقييم وفق معايير دقيقة، بحيث يتيح المجال للموظف لتقديم طعوناته في حال ما تم استبعاده من غير وجه حق. ثم إن السؤال يطرح أيضا في مدى كفاءة السلطة المؤهلة و قدرتها على الاختيار السليم.

¹ دمان ذبيح عاشور، مرجع سابق. ص 14

² الأمر الرئاسي رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

³ دمان ذبيح عاشور، مرجع سابق. ص 14

ثانيا: دراسة لنص القانون رقم: 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات في الجزائر

لقد حددت أحكام القانون المذكور أعلاه القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات في الجزائر، و فيما يلي قراءة تحليلية لبعض مواد.

01/ قراءة في نص المواد 02، 31، 33، 42 :

نصت المادة الثانية من هذا القانون على أن الاقتراع يكون عام، مباشر و سري. غير أن الاقتراع يكون غير مباشر في الحالة المنصوص عليها في الفقرة 02 من المادة 101 من الدستور.¹

إن المشرع الجزائري قد اختار شكل الاقتراع العام و الذي يعني انتفاء قيود معينة تفرض على الشخص لممارسة حق الانتخاب، كاشتراط القيد المالي و قيد الكفاءة². و من المعلوم أن طريقة الاقتراع العام تكون أقرب إلى الديمقراطية مقارنة بطريقة الاقتراع المقيد الذي يمحصر حق اختيار القادة الإداريين في طبقة اجتماعية معينة. بينما في الاقتراع العام يعد هذا حق لكل المواطنين، مع تحديد جملة من الشروط الإدارية كشرط الجنسية، السن القانوني، التمتع بالحقوق السياسية و المدنية، ...

و يكون الاقتراع أيضا مباشر، أي أن الناخبين يقومون مباشرة باختيار ممثليهم³ و سري، أي أن المنتخب يدي بصوته و يعبر عن اختياره بطريقة سرية. و هذا ما أكدته نص المادة 31 من نفس القانون حيث جاء فيها: التصويت شخصي و سري، و نص المادة 33 التي جاء فيها: يجرى التصويت ضمن أظرفه غير شفافة تقدمها الإدارة. و كذا نص المادة 42 التي جاء فيها: يزود كل مكتب تصويت بمعزل واحد أو عدة معازل و يجب أن تضمن المعازل سرية التصويت لكل ناخب.⁴

إن المشرع الجزائري من خلال هذه المواد قد حرص على تجسيد إحدى مبادئ القيادة الديمقراطية و هو مبدأ إشراك المرؤوسين في اتخاذ القرارات، حيث اعتمد شكل الاقتراع العام و الذي يفسح المجال لكل المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية لاختيار قادتهم من جهة، و من جهة أخرى اعتماد نمط الاقتراع السري بدل نمط

¹ القانون العضوي رقم 01-12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات في الجزائر. (ج ر ج ح)

ع 1

² سعيد بوشعير، مرجع سابق. ص. ص: 103, 104

³ نفس المرجع، ص 108

⁴ القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

الاقتراع العلني و في هذا ضمان للمنتخبين من كل أشكال الضغط و الانتقام التي يمكن أن يتعرضوا له من قبل السلطة و ذوي النفوذ.¹

02/ قراءة في نص الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية:

اعتمد المشرع الجزائري طريقة الاقتراع النسبي على القائمة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، و توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى. و تكون مدة العهدة الانتخابية خمسة سنوات حسب ما جاء في نص المادتين 65، 66، من قانون الانتخابات.²

إن المشرع الجزائري باعتماده على نظام التمثيل النسبي على القائمة يكون قد أخذ بمبدأ تمثيل الأقليات السياسية، و هو بهذا قد فتح المجال واسعا لإمكانية تولي أي مواطن بغض النظر عن توجهاته السياسية مسؤولية تقلد المناصب القيادية، فإذا كانت هناك دائرة انتخابية لها 10 نواب و بها 04 أحزاب و أسفرت النتائج عن 60% لحزب (أ)، و 20% لحزب (ب)، و 10% لحزب (ج)، و 10% لحزب (د) سيحصل كل حزب على عدد من المقاعد يتناسب و مجموع الأصوات التي حصلها، لكن لو أخذنا بنظام الأغلبية لحاز الحزب (أ) على كل المقاعد المقررة للدائرة الانتخابية، و حرمت باقي الأحزاب.³ و هذه نقطة إيجابية تتناسب و مبادئ القيادة الديمقراطية. لكن المشرع الجزائري كان سيقترب أكثر في تجسيد الديمقراطية القيادية لو أنه تبنى نظام المزج بين عدة قوائم بحيث لا يكون المنتخب مقيدا بالتصويت على قائمة واحدة دون التعديل فيها، إنما تكون له حرية المزج بين عدة قوائم. أو على الأقل تمنح للمنتخب حرية اختيار ترتيب المرشحين في نفس القائمة، و لا يلزم بالترتيب الذي يقترحه الحزب.

و من الأمور التي تحسب على المشرع الجزائري أيضا في اعتماده نظام التمثيل النسبي على القائمة، أنه نص في المادة 72 من نفس القانون على أن القوائم يجب أن تكون مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية، و في حالة ما لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية، ينبغي أن تدعم بتوقيع

¹ سعيد بوشعير، مرجع سابق. ص. ص: 110, 111

² القانون العضوي رقم: 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

³ سعيد بوشعير، مرجع سابق. ص 114

05% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية¹ و بهذا يكون قد أعطى للمواطن الغير منتمي إلى حزب سياسي فرصة تولي مناصب قيادية.

و من النقاط السلبية التي تحسب على المشرع الجزائري أنه تبنى ما يطلق عليه "بنظام المحاصصة"² الجنسية "إثر استصداره لنص القانون العضوي رقم: 03-12 الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، فحسب نص المادة الثانية منه، فإن المشرع قد حدد نسبة تتراوح ما بين 30 إلى 35% كضمان لا يجب أن يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات خاصة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية عن هذه النسبة. و حسب نص المادة 05 فإنه ترفض كل قائمة ترشيحات مخالفة لأحكام المادة 02 من نفس القانون³. فالمشرع الجزائري حسب نص هذا القانون يكون قد كرس معيار الجنس بدل معيار الكفاءة الذي يعتبر عند فقهاء علم الإدارة الأساس لتولي المناصب القيادية، كما أنه يكون قد حد من حرية الهيئة الناخبة في تقديرها و اختيارها للمنتخبين. فلو أن المرأة توفر فيها عنصر الكفاءة، و نالت تركيبة الهيئة الناخبة لحضيت بعضوية و رئاسة المجلس المنتخب من دون الحاجة إلى استصدار قانون يوسع من حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، علما أن 50% من الهيئة الناخبة هي من جنس الأنثى.

03/ قراءة في نص الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لمدة خمسة سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، حسب نص المادة 84 من القانون المتعلق بالانتخابات. و تنص المادة 88 من ذات القانون على أنه يتم توزيع المقاعد على المترشحين وفقا للترتيب الوارد في كل قائمة. و تقدم كل قائمة مترشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر، و إما كقائمة مترشحين أحرار، هذا حسب نص المادة 92.

مع ضرورة الإشارة أيضا إلى أن المشرع الجزائري قد تبنى ما يطلق عليه "بنظام المحاصصة" الجنسية "إثر استصداره لنص القانون العضوي رقم: 03-12 الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، فحسب نص المادة الثانية منه، لا يجب أن يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات خاصة بانتخاب أعضاء المجلس

¹ القانون العضوي رقم: 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

² نظام المحاصصة: يقوم على فكرة مفادها تخصيص نسبة مئوية من المقاعد لفئة اجتماعية بعينها مثل المرأة. يسمى أيضا: "نظام الكوتات"

³ القانون العضوي رقم: 03-12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة. (ج ر ج ج) ع 01.

الشعبي الوطني عن 20% كحد أدنى، و تصل النسبة إلى حدود 50% بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية بالخارج¹. ملاحظة: بالنسبة للتقييم، نفس النقاط التي سجلت فيما يخص الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

و بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة فينتخبون لمدة ستة سنوات، و يجدد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين كل ثلاثة سنوات، و يتم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبون بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الولائي، و أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية. و يحق لكل عضو في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي تتوفر فيه الشروط القانونية، أن يترشح لعضوية مجلس الأمة. هذا ما جاء في نص المواد 104، 105، 107، من القانون المتعلق بنظام الانتخابات². و ما يلاحظ في هذا الشأن أن المشرع الجزائري قد جمع بين نظام الاختيار السياسي و بين أسلوب الانتخاب غير المباشر، حيث أن ثلث مجلس الأمة يعين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، و الثلثين الآخرين ينتخبون على درجتين من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية. و الميزة الإيجابية في أسلوب الاختيار غير المباشر أنه يمكن المندوبين من معرفة المترشحين أحسن من المنتخبين³.

ثالثا: نظام المسابقات كطريقة لاختيار القادة الإداريين في الجزائر

قد تلجأ السلطة الإدارية إلى طريقة تنظيم مسابقة كتابية و قد تجمع بين الأسلوب الشفوي و الكتابي كأساس لانتقاء القادة الإداريين، و عادة ما يستفيد المترشحون الناجحون من تكوين متخصص لتنمية مهاراتهم الفنية و القيادية.

في الجزائر نجد أن المشرع الجزائري قد تبني هذا الأسلوب منذ الاستقلال حيث صدر على سبيل المثال:

— المرسوم التنفيذي رقم: 12-286 المتضمن إنشاء معهد التعليم المتخصص لمهنة المحاسب.

— المرسوم التنفيذي رقم: 12-305 المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للخبز.

— المرسوم التنفيذي رقم: 12-232 المتضمن إنشاء المدرسة العليا للمناجمت الأشغال العمومية.

و في نظرنا يعد هذا أحسن أسلوب ذلك أنه يضمن الكفاءة في شخص القائد، إذ يتم اختياره أولا بناء على

¹ القانون العضوي رقم: 12-03 الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، مرجع سابق.

² القانون العضوي رقم: 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

³ سعيد بوشعير، ص. ص: 108, 109

نجاحه في المسابقة، و ثانيا يتلقى تكوينا متخصصا في مجال القطاع الذي سيشرف عليه مستقبلا، مما يجعله أكثر تأهيلا و جدارة بالقيادة من ذلك الذي اختير بطريقة الانتخابات، أو بطريقة الاختيار السياسي. و لعل أحسن مثال على هذا القادة الإداريين الذين تخرجوا من المدرسة الوطنية للإدارة.

رابعاً: طريقة الاختيار السياسي

إن العديد من المناصب العليا و الحساسة في الهرم الإداري يتولى القيادة فيها أشخاص ووظفوا بطريقة الاختيار السياسي، و من أهم التشريعات التي نصت على هذا نجد:

- المادة 78 من الدستور.

- المرسوم الرئاسي رقم: 99-240 المتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة .

و ما يعاب على هذا الأسلوب أن المشرع لم يحدد جملة من المعايير التي على أساسها يتم الاختيار، إنما - في كثير من الأحيان - ترك مطلق السلطة التقديرية لمن بيده صلاحية التعيين، و هذا الذي يجعل المعيار المعتمد عمليا بالدرجة الأولى هو الولاء السياسي و المصلحة. و هذا المعيار كأساس للاختيار لا يصلح لتحقيق المبدأ المشهور في علم الإدارة " وضع الرجل المناسب في المكان المناسب ". ثم إنه يتناقض مع ما جاء في نص المادة 21 من الدستور، " لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، و لا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة."¹ و يتناقض أيضا مع ما جاء في نص المادة 03 قانون الوقاية من الفساد و مكافحته من أنه، " تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام و في تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

- مبادئ النجاعة و الشفافية و المعايير الموضوعية، مثل الجدارة و الإنصاف و الكفاءة.

- الإجراءات المناسبة لاختيار و تكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.²

¹ الدستور الجزائري، مرجع سابق.

² القانون رقم: 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1421 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته. (ج ج ج ع

وظيفة الرقابة

V . وظيفة الرقابة

تعد وظيفة الرقابة من الوظائف الأساسية التي لا يمكن الاستغناء عنها في الإدارة العامة، ذلك أن وظيفة الرقابة تدخل في شتى مراحل العملية الإدارية. إذ ترتبط بوظيفة التخطيط، التنظيم، التوظيف و التوجيه. كما أنها تعد آخر حلقة في العملية الإدارية، و هي بمثابة الضمان العلمي لنجاح خطط الإدارة العامة و تحقيق أهداف البرامج و السياسات العامة للدولة.

V . 01 ماهية الرقابة

تعددت تعريفات الكتاب لتحديد معنى الرقابة، فنجد من عرفها بقوله:

" الرقابة هي الوظيفة التي تحقق توازن العمليات مع المستويات المحددة سلفاً، و أساس الرقابة هي المعلومات المتوفرة بين أيدي المديرين " ¹ و يعرفها آخرون على أنها: " الوظيفة التي تهتم بتقييم الجهود و الإنجازات بالنظر لأهداف المنظمة، كما تهتم بالتحقق من شرعية التصرفات و الأعمال، و تهتم أخيراً بتحقيق الاستقرار و النظام بين العاملين. " ²

و مهما تعددت التعريفات و اختلفت، إلا أن القاسم المشترك بينها يتمثل في عملية الموازنة بين معايير موضوعية معدة سلفاً لتقييم الأداء و بين الأداء الفعلي الحاصل على أرض الواقع، لهدف كشف مواطن الضعف و القصور في العمل الإداري و اتخاذ الإجراءات و التدابير اللازمة التي تضمن تحقيق الوصول إلى الأهداف المرسومة في وظيفة التخطيط.

هذا، و إن للرقابة عدة أنواع و صور، و سنتطرق فيما يلي إلى التقسيمات التي اعتمدها فقهاء علم الإدارة للرقابة الإدارية، ثم سنشير ثانياً إلى الأهداف المشحاة من القيام بوظيفة الرقابة.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 314

² نفس المرجع، ص 306

أولاً: أنواع الرقابة على الإدارة العامة

يقدم العالم الأمريكي مارشال ديموك نوعين من الرقابة في مجال الإدارة العامة هي: الرقابة الداخلية، و الرقابة الخارجية.

فالرقابة الداخلية: هي تلك التي توجد داخل التنظيم، أي داخل منظمات الإدارة العامة. و يهدف هذا النوع من الرقابة أساساً إلى تحقيق الكفاءة في الأداء و إنجاح التنظيم.

أما الرقابة الخارجية: فتمارسها هيئات لا تنتمي عضويًا لجهاز الإدارة العامة أو الجهاز الإداري. و يهدف هذا النوع من الرقابة إلى منع تعسف السلطة العامة في استعمال السلطات الممنوحة لها.

و يوجد من الفقهاء من يعتمد نوعاً آخر من التقسيم، هو:

– الرقابة السابقة و الرقابة اللاحقة.

– الرقابة الرئاسية داخل مستويات التنظيم، و الرقابة التي تمارسها الأجهزة الرقابية المتخصصة في المنظمة ذاتها مثل إدارات التفتيش في الوزارات¹.

كما يمكن تقسيم الرقابة إلى ثلاثة أنواع على أساس مصدر الرقابة أو السلطة التي تقوم بالرقابة، و هي كما يلي:

01/ الرقابة السياسية

وهي الرقابة التي يمارسها جمهور المواطنين باعتبار الشعب هو صاحب السيادة و السلطة، و تنقسم هذه الرقابة بدورها إلى رقابة المجالس النيابية، رقابة الأحزاب، رقابة الرأي العام.

أ/ رقابة المجالس النيابية:

إن الصورة الأساسية للرقابة السياسية على نشاط الجهاز الإداري و الحكومي، هي تلك الرقابة التي يتولاها الشعب

بواسطة ممثليه المنتخبين. و يتحقق ذلك من ناحية أولى عن طريق البرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية، و من

ناحية ثانية عن طريق المجالس المحلية المنتخبة في نطاق اللامركزية المحلية². و فيما يلي مزيد من التفصيل.

– رقابة البرلمان: البرلمان بغرفتيه، المجلس الشعبي الوطني، و مجلس الأمة يمثل السلطة التشريعية، و يقوم بوظيفة

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص. ص: 330, 331

² نفس المرجع، ص 334

رقابية حددتها له أحكام الدستور، و أحكام القانون رقم: 01/01 المتعلق بعضو البرلمان. و القانون العضوي رقم: 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

- رقابة المجالس الشعبية المحلية: تجسد المجالس الشعبية المنتخبة من (المجلس الشعبي البلدي، و المجلس الشعبي الولائي) قاعدة اللامركزية، و بالرجوع إلى أحكام القانون رقم: 10/11 المتعلق بالبلدية، و أحكام القانون رقم: 07/12 المتعلق بالولاية يمكن أن نعتبر أنه من الأدوار الأساسية لهذه المجالس المنتخبة هو رقابة الجهاز التنفيذي في الوحدات المحلية.

ب/ رقابة الأحزاب:

في النظم الديمقراطية التي تسودها التعددية الحزبية، نجد أن الأحزاب السياسية - خاصة المعارضة - تقوم بدور هام في مراقبة أداء الإدارة العامة، و ذلك من خلال التعبير عن مواقفها و فقا للآليات و الكيفيات الواردة في القوانين المنظمة لعملها.¹

و في الجزائر نجد أن التشريع رقم: 04/12 المتعلق بالأحزاب السياسية قد نظم عملها في 84 مادة.

ج/ رقابة الرأي العام:

و المقصود بهذا النوع من الرقابة ما سماه العالم مارشال ديموك برقابة المواطنين أنفسهم على الجهاز الإداري. إن الرأي العام يلعب دورا رقابيا هاما على الإدارة العامة من خلال:

* الصحافة و المؤسسات الصحفية التي تعنى بمشاكل المواطنين و تبثها، و كذا التحقيقات التي تنجزها الصحافة لهدف كشف الفساد الإداري و الانحرافات التي يقوم بها بعض المسؤولين. كل هذا من شأنه أن يشكل ضغطا كبيرا على الحكومة و الإدارة.²

في الجزائر نجد أن القانون العضوي رقم: 05/12 الخاص بالإعلام قد نظم عمل الصحافة في 132 مادة.

* الشكاوى المباشرة التي يتقدم بها المواطنون احتجاجا على الإدارة، و هنا لابد من الإشارة إلى أن أحكام المرسوم

¹ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية. دار العلوم، الجزائر، 2009. ص 28

² محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 339

رقم: 131/88 قد نضم علاقة المواطن بالإدارة من حيث الحقوق و الواجبات. و نص على وسائل طعن موضوعة تحت تصرف المواطن من بينها الطلبات و الشكاوي.

* جماعات الضغط المختلفة من نقابات مهنية و جمعيات مختلفة، تمارس عملها وفقا للقوانين الأساسية، بوسائل و أدوات ضغط معتبرة على الإدارة العامة من بينها: الإضرابات، المظاهرات العمومية، التقارير الصحفية و الإعلامية، ...¹

02 / الرقابة الإدارية

و هي ما تسمى بالرقابة الذاتية، أي أن الإدارة العامة تراقب نفسها بنفسها، و يسميها مارشال ديموك بالضبط الإداري الذاتي لأن الإدارة تقوم بتصحيح أخطائها باختيارها تلقائيا دون الحاجة لسلطة خارجية. و هذا النوع من الرقابة يهدف إلى قيام المنظمات الإدارية بأداء المهام و الخدمات في المرافق العامة بطريقة فعالة. إن الرقابة الإدارية في مجال الإدارة العامة تأخذ شكلين اثنين، إما أن تكون رقابة مشروعية هدفها احترام قواعد المشروعية، أي القواعد القانونية الملزمة. و إما أن تكون رقابة فنية على أداء العمل الإداري.

أ/ رقابة المشروعية:

إن خضوع الإدارة العامة لقواعد القانون الإداري، يمنح لها امتيازات استثنائية تمكنها من تأدية خدماتها العامة من جهة، و من جهة أخرى يفرض عليها قيودا و التزامات تجب مراعاتها في نشاطها. و من هذا المنطلق كانت لمشروعية العمل أهمية بالغة في الفقه الإداري، و اعتبرت المشروعية مجالا حيويا للرقابة الإدارية. إن الذي يتولى رقابة المشروعية داخل المنظمة الإدارية هم الرؤساء الإداريون في مستويات الإدارة المختلفة، ابتداء من مستوى الإدارة العليا حتى المستوى الأول، و وفقا للمبدأ: " الأعلى يراقب الأقل منه درجة ".² فالوزير يقوم برقابة عليا على أعمال وزارته مستعينا بإدارات التفتيش، و نفس الشيء بالنسبة للمديرين، و لرؤساء المصالح، ...

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق. ص 29

² محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق ص. ص: 340, 341

ب/ الرقابة الفنية:

هي رقابة أداء على العمل الإداري، كالرقابة التي تشمل نفقات و تكاليف النشاط و التي يقوم بها خبراء في الإحصاء و الاقتصاد. يهدف هذا النوع من الرقابة إلى تحقيق كفاءة في أداء الأعمال و الخدمات الإدارية، و المفروض أن تعتمد هذه الرقابة على الخطوات الفنية لمفهوم الرقابة من حيث وضع مسبق لمعدلات الأداء، ثم قياس الأداء الفعلي في ضوء المعدلات من أجل اكتشاف الفروق و أوجه الانحراف ثم العمل على إصلاحها¹. كما يوجد من الفقهاء من يعتمد تقسيم آخر للرقابة الإدارية، فيقسمها إلى:

– رقابة تلقائية (ذاتية) : و هي التي تكون داخل الجهاز الإداري، تتمثل في التقييم الدوري و الاجتماعات

المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري، كما قد تكون من المواطن البسيط من خلال سجل الاقتراحات.

– رقابة رئاسية: و يقوم بها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه وفقا لما يخوله القانون و الأنظمة، فيكون له حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها، أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم معين أو طعن رئاسي.

– الرقابة الوصائية: و هي رقابة تمارسها أجهزة لها سلطة الإشراف و الرقابة على أجهزة أخرى مستقلة لكنها خاضعة لإشراف و وصاية. كمثال وصاية الوالي على أعمال البلدية، أو وصاية وزير التعليم العالي على الجامعة.²

03/ الرقابة القضائية

هي رقابة موضوعها الرئيس هي فكرة المشروعية فقط، و من الكتاب من يعتبرها أضمن وسيلة لرقابة أعمال الإدارة ذلك أنها رقابة يمارسها جهاز يتسم بالاستقلالية و هو " جهاز القضاء" و في العصر الحديث تتنافس الأمم

بنظمها القضائية و بمدى بسطها للعدالة و المساواة في الحياة اليومية خاصة حين يكون النزاع طرفاه فرد في مواجهة الإدارة، ففرنسا تفتخر بابتكارها لفكرة القضاء الإداري و فرض رقابة المشروعية على أعمال الإدارة.³

إن الدول تختلف في تنظيمها للرقابة القضائية، فبعضها يوكل هذه الرقابة للقضاء العادي أي لهيئة تابعة له باعتبارها فرعا من فروعها، و هذا حال الدول الأنجلوسكسونية كالولايات المتحدة و إنجلترا، ففيها تسود فكرة

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق ص 342

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ص. ص: 26, 27

³ أبو بكر صالح بن عبد الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. المطبعة العربية، الجزائر، 2005. ص 13

القضاء الموحد، أي أن القضاء الذي يراقب الإدارة و يقضي في المنازعات الإدارية هو نفسه ذات القضاء الذي يقضي في منازعة الأفراد فيما بينهم، و هذا يقتضي أيضا وحدة القانون المطبق. أما في الدول اللاتينية كفرنسا فتسود فيها فكرة خضوع الإدارة العامة لقانون إداري مستقل عن القانون الخاص، كما يوجد ازدواج قضائي فهناك جهاز القضاء العادي الخاص بالفصل في منازعات الأفراد فيما بينهم، و هناك أيضا قضاء إداري مستقل خاص لمنازعات الإدارة مع الأفراد.

أما عن مجال الرقابة القضائية فهو المشروعية فقط، أي مدى احترام الإدارة لقواعد القانون في قراراتها و أعمالها. فلو أصدرت الإدارة قرارا غير مشروع أي مخالف للقانون، يأتي دور القضاء الإداري الذي يمارس دور الرقابة القضائية فيقوم بإلغاء هذا القرار أي إعدامه مع تعويض الفرد صاحب الدعوى. و أوجه العيوب القانونية التي تجعل قرار الإدارة قابلا للإلغاء من طرف القاضي الإداري هي¹:

عيب الشكل، عيب مخالفة القانون أو اللوائح، عيب السبب، عيب إساءة استعمال السلطة.

في الجزائر نجد أن تنظيم الهيئات القضائية الإدارية قد شهد تطورا و تغيرا منذ الاستقلال إلى يومنا، و المتتبع لمسار التطور الذي عرفه تنظيم قضاء المنازعات الإدارية يجد أنه قد مر بمراحل و فترات متأرجحة بين القضاء المزدوج و نظام القضاء الموحد. إلى حين صدور دستور 1996 الذي نص في المادة 152 منه على أنه: " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية " و منذ ذلك الحين تم تبني النظام المزدوج. و بالتالي فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الجزائر تتم عن طريق جهاز متكون من:

- المحاكم الإدارية، بموجب القانون رقم 98-02. و المرسوم التنفيذي رقم: 98-356.
- مجلس الدولة، بموجب القانون العضوي رقم: 98-01.
- محكمة التنازع، بموجب القانون العضوي رقم: 98-03.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص 346

ثانيا: أهداف الرقابة

إن الرقابة الإدارية وظيفة جد حيوية في العملية الإدارية، و يظهر ذلك جليا من خلال الأهداف التي تحققها، و فيما يلي بعض هذه الأهداف:

- * الوقوف على مدى تحقق الأهداف المسطرة، و ما تم انجازه من الأعمال و ما لم يتم انجازه و أسباب ذلك.
- * معرفة مشكلات الإدارة لدراستها و وضع الحلول المناسبة لها.
- * تقييم العاملين و تمحيص أعمالهم على أساس نوعيتها.
- * توجيه العاملين إلى أفضل الطرق لأداء أعمالهم.
- * التأكد من احترام القواعد القانونية السارية، و من جدوى هذه الأخيرة في الوصول إلى الأهداف المرجوة.¹
- * حماية الأموال العامة و ترشيد الإنفاق الحكومي.
- * المساعدة على اتخاذ القرارات الإدارية السليمة و الرشيدة وفقا للمعلومات الدقيقة الحقيقية التي أسفر عنها التنفيذ.
- * توفير الانضباط و الاستقرار داخل المنظمة الإدارية .

¹ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق. ص 394

V. 02 دراسة لبعض أهم التشريعات المنظمة لوظيفة الرقابة في الجزائر

حيث سنتناول بدءاً أهم النصوص القانونية التي تجسد شكل رقابة المجالس النيابية، ثم ثانياً نتطرق إلى قراءة في نص القانون رقم: 04/12 الذي يجسد مظهر رقابة الأحزاب السياسية، وصولاً إلى قراءة في نص القوانين 07/12 المتعلق بالولاية، و 10/11 المتعلق بالبلدية، و 05/12 المتعلق بالإعلام، و 06/12 المتعلق بالجمعيات، و المرسوم 131/88 الذي ينظم علاقة الإدارة بالمواطن كتجسيد لشكل رقابة الرأي العام.

أولاً: قراءة في النصوص القانونية التي تجسد شكل رقابة المجالس النيابية

من كتاب الإدارة العامة من يعتبر أن الرقابة الشعبية التي يقوم بها الممثلون المنتخبون للمواطنين هي أساس فكرة الرقابة، و أنه، حتى تكون الرقابة ناجحة يجب أن تكون رقابة شعبية تتجسد من خلال المجالس الشعبية الديمقراطية¹ و قد نص الدستور الجزائري على هذا النوع من الرقابة في المادتين 14 و 195 اللتان جاء فيهما: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، و يراقب عمل السلطات العمومية." و في المادة 195، "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي"² و إن هذا الشكل من الرقابة يتجسد من خلال:

01/ الرقابة التي يمارسها أعضاء البرلمان بغرفتيه على عمل السلطة التنفيذية:

و قد جسد المشرع الجزائري هذا المسعى من خلال إلزام الحكومة بأن تقدم سنوياً لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. هذا حسب ما جاء في نص المادة 160 من الدستور. فالمشرع الجزائري قد أسند للبرلمان بصفة صريحة مهمة الرقابة، هذا ما أكدته نص المادة 03 فقرة 02 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان حيث جاء فيها: "يوضع عضو البرلمان في حالة انتداب قانوني، و يتفرغ كلياً

¹ علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية. الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1981. ص 86

² الدستور الجزائري، مرجع سابق.

للمهام التشريعية و الرقابية." و المادة 05 التي اعتبرت مهام عضو البرلمان على وجه الخصوص في كونه ممثل للشعب، مساهم في التشريع، و ممارس للرقابة¹

و من الوسائل القانونية الأخرى التي أتاحتها المشرع للبرلمان من أجل تمكينه من أداء وظيفة الرقابة، إنشاء في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، حسب نص المادة 161 من الدستور² و كذا حسب نص المادة 07 من القانون المتعلق بالعضو البرلماني الذي أعطى للنائب الحق في ممارسة الرقابة الشعبية على عمل الحكومة و مدى تنفيذ برامجها³، و أنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، كما يمكنهم أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، على أن يتم الجواب كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما، كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.⁴

و ما تجدر الإشارة إليه في معرض تقييمنا، أنه رغم كل هذه الآليات الرقابية التي وفرها المشرع للبرلماني، إضافة إلى الضمانة التي أقرها له و المتمثلة في الحصانة البرلمانية التي يتمتع بها إلا أن المتضمن في هذه النصوص القانونية، و في الآليات الرقابية الموكلة للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان، يجد أن المشرع لازال يكرس مبدأ أولوية السلطة التنفيذية على التشريعية، ما يضعف من فعالية العملية الرقابية، و فيما يلي مزيد من التفصيل:

أ/ بالنسبة لآلية طرح السؤال الشفوي و الكتابي: يمثل السؤال وسيلة للرقابة واسعة الانتشار في عدة دول و أنظمة، و يتضمن طلبا من عضو البرلمان إلى عضو في الحكومة إيضاحا حول مسألة معينة، بحيث يهدف من خلاله البرلماني إما إلى كشف حقيقة أمر في عمل الحكومة، أو تجميع حقائق تساعد على إقامة استجواب، أو مجرد لفت انتباه عضو الحكومة المعني لأمر من الأمور. و قد يكون هذا السؤال في شكل شفوي أو كتابي. إن لجوء العضو البرلماني لطرح السؤال يعاني من عدم الجدوى⁵، و ذلك لأن الحكومة تتواجد في إجراءات السؤال

¹ القانون 01-01 المؤرخ في 06 ذي القعدة عام 1421 الموافق 31 يناير سنة 2001 يتعلق بعضو البرلمان. (ج ر ج ج) ع 09

² المادة 134 الدستور الجزائري.

³ القانون رقم: 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، مرجع سابق.

⁴ راجع المواد: من 133 إلى 136، من الدستور الجزائري.

⁵ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان. دار الخلدونية، الجزائر، 2007. ص 137

أولاً¹، و خاصة لانعدام الجزاء القانوني المترتب عنه. فالمشرع الجزائري قد أهمل فكرة الجزاء كضمان لتنفيذ القانون، و هذا في نظرنا يعتبر ثغرة تشريعية فلا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة على الأسئلة الموجهة لأعضائها، خاصة إذا علمنا أن التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة الممتدة من 1997 حتى 2002 يكشف في أرقامه أن الحكومة لم تجب على حوالي 130 سؤالاً وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني، منها 73 سؤالاً شفوي، و 75 سؤالاً كتابي.² فكون القانون لم ينص على الجزاء القانوني لتخلف عضو الحكومة في الإجابة عن السؤال المطروح عليه، يشكل ثغرة في التشريع يستغلها بعض أعضاء الحكومة، بأن يتغيّبوا يوم موعد جلسة الإجابة على الأسئلة الشفوية، و يتأخروا أو يمتنعوا في الرد عن الأسئلة الكتابية. مما يفرغ هذه الآلية الرقابية من فاعليتها. و لو نحن قارنا بين المشرع الجزائري و الفرنسي في مدى فاعلية هذه الآلية، لوجدنا أن المشرع الفرنسي تفاديا لهذه الثغرة قد نص على نوع جديد من السؤال الشفوي، و هو " السؤال الحال " أو السؤال المستعجل فميزة هذا السؤال أنه يقوم دون إتباع إجراءات مسبقة، حيث تفتح كل يوم إربعاء جلسة للحوار و النقاش المباشر على شاشة التلفزيون يكون فيها للنواب حق طرح كل استفساراتهم على أعضاء الحكومة.

ب/ بالنسبة لآلية استجواب الحكومة: لقد نصت عليها المادة 133 من التعديل الدستوري الحالي، و هي آلية " بموجبها يستطيع أعضاء البرلمان تقديم طلب استيضاح إلى الحكومة حول إحدى قضايا الساعة التي تمم البلاد، و هو أخطر من السؤال، إذ لا يقتصر على مجرد الاستفسار حول مسألة معينة، بل يتعداه إلى درجة محاسبة الحكومة على تصرفاتها، فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال الحكومة." ³ لكن الملاحظ أنه عادة ما يعزف أعضاء البرلمان عن ممارسة هذه الآلية الرقابية رغم أهميتها، و ذلك بفعل الشروط المضنية اللازم توافرها في الاستجواب. و هذه من النقاط السلبية التي تحسب على المشرع الجزائري. إذ أن الأصل طبقاً لمبادئ علم الإدارة

¹ راجع المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي رقم: 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يجدد تنظيم (م ش و)، و (م أ) و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، (ج ر ج ج) ع 15
 بحث يتبين من خلال هذا القانون أن الحكومة طرف رئيسي في العملية منذ إيداع نص السؤال إلى تحديد موعد الجلسة المخصصة لمناقشة السؤال. الأمر الذي يؤدي إلى تملص الحكومة في كثير من المرات من الإجابة على الأسئلة.

² عقيلة خرباش، مرجع سابق. ص 141

³ نفس المرجع، ص 145

هو في هو تبسيط إجراءات ممارسة الرقابة، لكن نجد أن المشرع عكس هذا المبدأ، إذ تتسم الإجراءات الواجبة لممارسة آلية رقابية معينة، بالتعقيد في الإجراءات¹ ما يعيق استعمال هذه لآلية و بالتالي عدم ممارسة رقابة فعالة.

ج/ بالنسبة لآلية إنشاء لجان التحقيق: لقد أقر المشرع الدستوري لكل غرفة من البرلمان الحق في القيام بتحقيق عن طرق إنشاء لجان خاصة لهذا الغرض في أي وقت، غير أنه برجعنا إلى القانون العضوي 99-02 لاسيما المواد من 76 إلى 86 نجد أن هذا الحق قد قيده المشرع بجملة من الشروط الصارمة من بينها أنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات لاتزال جارية أمام الجهات القضائية، و هذا يعني أن حق البرلمان في إنشاء لجان تحقيق مقيد بعدم فتح تحقيق قضائي، و في هذا مساس بسلطة البرلمان في حقه لممارسة الرقابة²، كما نلاحظ أن المادة 81 من القانون العضوي 99-02 قد منعت البرلمانين الذين وقعوا على لائحة إنشاء لجنة تحقيق، ليس لهم الحق أن يكونوا أعضاء في هذه اللجنة، دون أن يشير المشرع إلى المعايير التي على أساسها يتم انتقاء الأعضاء.

أما نص المادة 83 فقرة 01 من القانون العضوي 99-02 فجاء فيها: " يمكن لجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص و أن تعين أي مكان و أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، مع مراعاة أحكام المادة 84 أدناه."³ و جاء في نص المادة 84 فقرة 01، " تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة و أخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا و استراتيجيا يهتم الدفاع الوطني و المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي."⁴ و هنا نتساءل عن ما يقصده المشرع الجزائري بالطابع الاستراتيجي؟، و إذا بررنا تقليص المشرع لسلطات البرلمان، بمنعه من التدخل في مسائل تكتسي طابع الدفاع الوطني لحساسية هذا القطاع، فإن المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، و أمن الدولة الداخلي يعتبران من صميم

¹ من بين هذه الإجراءات مثلا، أنه يستلزم أن يوقع على نص الاستجواب على الأقل 30 نائبا.

لمزيد من التفصيل، ارجع إلى نص القانون العضوي رقم: 99-02 .

² عقيلة خرباشي، مرجع سابق. ص 154

³ القانون العضوي رقم: 99-02. يحدد تنظيم (م ش و)، و (م أ)، و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. مرجع سابق.

⁴ نفس المرجع.

الرقابة التي ينبغي أن يتمتع بها البرلمان ¹. لكن المشرع قد حد من سلطات البرلمان بشكل يؤكد هيمنة الحكومة و السلطة التنفيذية في الدولة، و بالتالي يضعف بشكل كبير من عملية الرقابة.

02/ الرقابة التي يمارسها أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولاية:

أ/ بالنسبة للرقابة التي يمارسها أعضاء المجالس الشعبية الولاية:

برجعونا إلى نص الولاية الجديد رقم: 07-12، و من خلال تفحصنا لمواده خلصنا إلى أن المشرع الجزائري قد منح لهؤلاء الأعضاء المنتخبون سلطات رقابية شبيهة بالتي منحها للعضو البرلماني، حيث منح لأعضاء المجلس الشعبي الولاية حسب نص المادة 35 إمكانية إنشاء لجنة تحقيق و ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولاية، أو من ثلث أعضائه الممارسين، على أن يخطر رئيس المجلس الشعبي الولاية بذلك الوالي و الوزير المكلف بالداخلية، و على السلطات المحلية مساعدة لجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها. هذا و نصت المادة 37 من ذات القانون على أنه: " يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولاية توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرات غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية." ² و أكدت الفقرة 02 من نفس المادة حرص المشرع الجزائري على تجسيده لفكرة الرقابة الشعبية على المستوى المحلي بأن نص فيها على أنه يجب على هؤلاء المديرين و المسؤولين الإجابة كتابة عن أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية في أجل لا يمكن أن يتجاوز الخمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه نص السؤال ³ و إذا كانت هذه الآلية الرقابية شبيهة بالتي نص عليها المشرع المصري حيث أنه حول لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة - و الذي هو منتخب - أن يوجه للمحافظ و لكل رؤساء المصالح و رؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة أسئلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم. إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري كان أكثر حرصا على تفعيل فكرة الرقابة الشعبية من خلال بعض الآليات الرقابية التي منحها لأعضاء المجلس المحلي، و تميز بها عن المشرع الجزائري. و من بين هذه الآليات أنه يجوز لأعضاء المجلس المحلي للمحافظة أن يطلبوا

¹ عقيلة خرياشي، مرجع سابق. ص.ص: 154, 155

² القانون رقم: 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ نفس المرجع.

إطاحة المحافظ و رؤساء المصالح و الهيئات بالمحافظة، و لرئيس المجلس المحلي للمحافظة أن يرفع تقريراً إلى مجلس المحافظين عن أوجه تقصير الأجهزة التنفيذية بالمحافظة التي كشفت عنها مناقشة طلب الإطاحة¹.

ب/ بالنسبة للرقابة التي يمارسها أعضاء المجالس الشعبية البلدية:

برجعنا إلى نص قانون البلدية الجديد رقم: 10-11، وجدنا أن المشرع الجزائري لم يمنح أي آليات رقابية في يد أعضاء المجالس الشعبية البلدية، كالتالي منحها لأعضاء المجالس الشعبية الولائية من إنشاء لجان تحقيق و توجيه أسئلة كتابية لمسؤولي الإدارات غير المركزية رغم أنهم يمثلون قاعدة اللامركزية المحلية. و هذا يعتبر في نظرنا من أوجه قصور المشرع حيث أنه حصر الآليات النوعية للرقابة في أعضاء المجالس الشعبية الولائية دون البلدية، و كأنه بهذا اختزل مفهوم الرقابة الشعبية في الرقابة التي يقوم بها البرلمان و المجلس الشعبي الولائي. و هذا يتناقض مع نص المادة 103 من قانون البلدية، في الباب الثاني المعنون بصلاحيات البلدية حيث جاء فيها: " يشكل المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية، و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية."²

ثانياً: قراءة في نص القانون رقم 04-12 كتجسد لشكل رقابة الأحزاب السياسية

برجعنا إلى نص القانون المذكور أعلاه المتعلق بالأحزاب السياسية، و بعد تفحصنا لمواده التي بلغت 84 مادة مقسمة على أربعة أبواب. وجدنا أن المشرع الجزائري قد اهتم في أغلب مواد القانون بالجانب التنظيمي المتعلق بالمبادئ و الأسس و شروط و كفاءات تأسيس الحزب، ... الخ، و لم نجد متسع من الضمانات و الصلاحيات التي كان يفترض أن يقرها المشرع للأحزاب السياسية حتى يتسنى لهم ممارسة العملية الرقابية، سوى ما جاء في نص المادة 15 التي أقرت مبدأ المساواة بين الأحزاب السياسية في حق استعمال وسائل الإعلام العمومية، و أحالت الفقرة 02 من نفس المادة كليات تطبيق المادة إلى التنظيم الذي لم يصدر إلى حد اليوم. و كذا ما جاء في نص المادة 47 التي من خلالها أقر المشرع الجزائري للأحزاب السياسية حق إصدار نشرات إعلامية أو مجلات. فالملاحظ أن المشرع الجزائري لم يشر بصفة مباشرة إلى حق الحزب السياسي في ممارسة الوظيفة الرقابية، و تفادى

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق. ص.ص: 337, 338

² القانون رقم: 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

استعمال كلمة الرقابة في متن القانون. فمثلا نجد في المادة 11 أن المشرع نص في الفقرة الأولى على أن الحزب السياسي يعمل على تشكيل الإرادة السياسية للشعب في جميع ميادين الحياة العامة، و عدت الفقرة الثانية من نفس المادة الطرق التي من خلالها سيجسد هذا المسعى. و رغم أن ممارسة الوظيفة الرقابية على أعمال الإدارة العامة من أهم الوسائل التي يفترض أن ينص عليها المشرع في معرض تعدادها للطرق و الوسائل إلا أنه قد أهملها. و من أوجه القصور في هذا القانون التي نرى أنها تخل بوظيفة الرقابة ما جاء في نص المواد 52، 58، 59. حيث جاء في نص المادتين 52 و 58 أن الإعانات المحتملة التي تقدمها الدولة من الموارد التي تمول نشاط الحزب، أما نص المادة 59 فقد جاء فيها أن المساعدات التي تقدمها الدولة للحزب السياسي يمكن أن تكون محل مراقبة فيما يخص وجهة استعمالها. و هنا نتساءل عن مدى استقلالية و فاعلية رقابة الأحزاب على الإدارة العامة، إن كانت هذه الأخيرة هي التي تمولها و تخضع أيضا لمراقبتها.¹

ثالثا: قراءة في أهم التشريعات التي تجسد شكل رقابة الرأي العام.

و تتمثل هذه التشريعات أساسا في: القانون العضوي رقم: 12-05 المتعلق بالإعلام، المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن، و كذا قانوني البلدية و الولاية، 11-10 و 12-07، و قانون الجمعيات رقم: 12-06.

01/ قراءة في نص القانون العضوي رقم 12/05 المتعلق بالإعلام:

لم تكن تجربة المشرع الجزائري في تنظيم قطاع الإعلام بالجديدة، إذ سبق هذا التشريع نص القانون 90/07 المتعلق بالإعلام. و بعد قراءة متفحصة لنص التشريع الجديد، مقارنة بقانون الإعلام القديم تجلت لنا بعض الملاحظات المرتبطة بدور الإعلام كوسيلة رقابة على الإدارة العامة نوجزها في النقاط التالية:

* لقد جاء في نص المادة الأولى من هذا القانون أنه: " يهدف هذا القانون العضوي إلى تحديد المبادئ و القواعد التي تحكم ممارسة الحق في الإعلام و حرية الصحافة."² غير أن الدارس لمواد هذا القانون لا يجد في مواده ما يكفي

¹ القانون العضوي رقم: 12-04 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية. (ج ر ج ج)

ع 02

² القانون العضوي رقم: 12-05 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالإعلام. (ج ر ج ج) ع 02

من الضمانات التي يضمنها القانون للصحفي، و التي من شأنها أن تساعد الصحفي على أداء مهامه خاصة ما تعلق منها بكشف ملفات الفساد التي قد تطل الإدارة العامة، مع العلم أن قطاع الصحافة و الإعلام يعتبر إحدى أهم وسائل الرقابة على أعمال الإدارة العامة كما سبق و رثينا.

* جاء في نص المادة 83 أنه: " يجب على كل الهيئات و الإدارات و المؤسسات أن تزود الصحفي بأخبار و المعلومات التي يطلبها بما يكفل حق المواطن في الإعلام، و في إطار هذا القانون العضوي و التشريع المعمول به." كما نصت المادة 84 من نفس القانون على أنه، يعترف للصحفي المحترف بحق الوصول إلى مصدر الخبر، ماعدا في حالات حددتها نص المادة كأن يمس الخبر بأمن الدولة أو السيادة الوطنية.¹ إلا أن المشرع اكتفى بالنص على هذا الحق الديمقراطي الثابت للمواطن و الصحفي دون أن يقدم ضمانات لتجسيده، فالإدارة الجزائرية توصف بكونها بيروقراطية²، و الإهمال و سوء معاملة الجمهور سلوك يتصف به عدد كبير من الموظفين في أجهزتنا الإدارية المختلفة³، و من دون ضمانات قانونية لحق الصحفي في وصوله إلى مصدر الخبر، احتمال كبير أن يصطدم هذا الحق أمام تغول الإدارة و بالتالي تعرقل عملية الرقابة.

* لايزال قطاع الإعلام مرتبط بشكل كبير بالسلطة العامة، و هذا ما يعيق عمله كجهة رقابة مستقلة على أعمال الإدارة العامة. و تظهر تبعية الإعلام للسلطة من خلال المساعدات المالية التي يتلقها، فقد جاء في الباب العاشر لهذا القانون تحت عنوان " دعم الصحافة و ترقيةها " و في نص المادة 127 أنه " تمنح الدولة إعانات لترقية حرية التعبير، لاسيما من خلال الصحافة الحوارية و الصحافة المتخصصة " و في نص المادة 95 فقرة 02 " يستفيد المجلس الأعلى لآداب و أخلاقيات مهنة الصحافة من دعم عمومي لتمويله."⁴

02/ قراءة في نص المرسوم رقم: 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن.

لقد جاء المشرع الجزائري من خلال هذا القانون بمجموعة مبادئ مهمة تنظم علاقة المواطن بالإدارة، من حيث الحقوق و الواجبات. و في مجال تفعيل الرقابة المباشرة للمواطن على أعمال الإدارة، نجد أن المشرع قد أشار إلى

¹ القانون العضوي رقم: 12-05. المتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

² استعملت كلمة بيروقراطية الإدارة بديلها السلبي الاصطلاحي.

³ علي سعيدان، مرجع سابق. ص. ص: 50، 51

⁴ القانون العضوي رقم: 12-05. المتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

آلية سجل الملاحظات الذي يوضع تحت تصرف المواطن قد الإدلاء بآرائه و ملاحظاته حول سير العمل الإداري في تلك المنظمة. حيث جاء في نص المادة 33 من القانون المذكور أعلاه أنه، " يجب على المواطن أن يساهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات و التنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية و عبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه. " ¹ و الشيء الملاحظ من خلال نص هذه المادة أن المشرع قد اعتبر هذه الآلية واجبة على المواطن و ليست حقا من حقوقه، حيث أوردها في القسم المخصص لواجبات المواطن، و ابتداء نص المادة بكلمة " يجب ". لذا نقول في قراءة أولى لنص المادة، إن المشرع الجزائري إن كان يرى أن مساهمة المواطن في تحسين الخدمة العمومية عن طريق قيامه بالعمل الرقابي يعد واجبا عليه فإن هذا يعني أنه يميل لفكرة تفعيل الرقابة المباشرة للمواطن على أعمال الإدارة. لكننا في نفس الوقت ننفذ هذا الطرح، و نشير إلى تناقض في نص المادة، حيث أن المشرع لم يفصل في كيفية تطبيق هذه المادة، فهو لم يبين مثلا أنه من واجب الإدارات أن تحرص على وضع دفاتر الملاحظات تحت تصرف الجمهور المرتفقين، و لم يشير إلى مثال ما يقدمه المواطن من ملاحظات و اقتراحات، و أنه يتوجب على الإدارات دراستها و أخذها بعين الاعتبار، ... أما نص المادة 34 فقد جاء فيها، " يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها. و لهذا الغرض، تحدث هياكل في المستويين الوطني و المحلي تكلف على الخصوص بالبحث في عرائض المواطنين " ² من الناحية النظرية يعد هذا النص من النصوص المثالية التي من شأنها أن تعزز و تفعل الوظيفة الرقابة للمواطن. لكن مشكلة المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة العامة، أن كثيرا مما يصدره من قوانين ما تبقى حبرا على ورق. و من بينها نص هذه المادة، فلو كانت هذه الهياكل التي تختص بالبحث في عرائض المواطنين، التي نص عليها المشرع منذ سنة 1988 موجودة و مفعلة، لما نص المشرع الجزائري في سنة 2008 في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المادة 830 فقرة 02 على أنه، " يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم. " ³

¹ المرسوم رقم: 88-131، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 04 يوليو سنة 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن.

(ج ر ج ج) ع 27

² نفس المرجع.

³ القانون رقم: 08-09، مؤرخ في 18 صفر عام 1429، الموافق 25 فبراير سنة 2008. يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

(ج ر ج ج) ع 21

و على غرار ما جاء في نص المادتين 33 و 34 السالفتين الذكر، جاء في نص المادة 38 أنه، " يمكن المواطنين أن يتكثروا في جمعية طبقا للتشريع الجاري به العمل بغية الدفاع عن أهداف مشتركة أو عن منفعة عامة."¹ و في هذا تكريس لرقابة الرأي العام عن طريق الجمعيات.

03/ قراءة في نص التشريع رقم: 06/12 المتعلق بالجمعيات:

للجمعيات على اختلاف أنواعها (ثقافية، رياضية، جمعيات أحياء، ..) دور كبير في تفعيل المواطن و تنشيط الحركة الجمعوية من خلال بث الحس المدني في الأفراد. فهي بهذا تعمل بشكل غير مباشر على تفعيل وظيفة رقابة الرأي العام. أما عن الآليات القانونية التي حولها المشرع للجمعيات في إطار ممارسة الرقابة فإن نص القانون 06/12 المتعلق بالجمعيات قد أشار في نص المادة 24 منه إلى أنه يمكن للجمعيات أن تنظم أيام دراسية و ملتقيات و ندوات مرتبطة بنشاطها. كما لها أن تصدر نشرات و دوريات و وثائق إعلامية لها علاقة بأهدافها. و لقد رخصت نص المادة 23 من نفس القانون للجمعيات أن تتعاون في إطار الشراكة مع جمعيات أجنبية و منظمات دولية غير حكومية في ظل احترام القيم و الثوابت الوطنية². هذا و برجعنا إلى أحكام القانون رقم: 10/11 المتعلق بالبلدية و جدنا أن المشرع الجزائري قد أشار في نص المادة 13 منه إلى إمكانية استعانة رئيس المجلس الشعبي البلدي بممثلين عن الجمعيات المحلية، و لقد كان حري بالمشرع في إطار تفعيل الوظيفة الرقابية للجمعيات أن يحول هذه الإمكانية المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي إلى حق مبادرة لرؤساء الجمعيات، حيث ينص على هذا الحق في قانون الجمعيات، و يلزم أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمناقشة أي مبادرة تتقدم بها جمعية محلية.

04/ قراءة في نص التشريعين 10-11 المتعلق بالبلدية، و 07-12 المتعلق بالولاية:

أ/ بالنسبة لنص القانون 10/11 المتعلق بالبلدية:

* في إطار مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية نصت المادة 11 فقرة 02 من القانون المذكور أعلاه أنه على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ جميع التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية. و في هذا الصدد أشارت المادة 13 أنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين

¹ القانون رقم: 88-131، مرجع سابق.

² القانون رقم: 12-06 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات. (ج ر ج ع 02)

بصفة استشارية بأي شخصية أو ممثل جمعية محلية من شأنه أن يقدم مساهمات مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه. و في هذا سعي من المشرع إلى تجسيد الديمقراطية المحلية. لكن برجعنا إلى نص الفقرتين 03 و 04 من المادة 11 نجد أن المشرع قد نص على إمكانية استعانة المجلس الشعبي البلدي بالوسائل الإعلامية المتاحة، و يمكنه أيضا تقديم عرض حول نشاطه السنوي أمام المواطنين. و هذا يتناقض مع سعي المشرع لتجسيد الديمقراطية المحلية لأن الأصل أن ترد هاتين الفقرتين على سبيل الأمر لا على سبيل الخيار، فتستعمل كلمة (يجب، يلتزم) بدل " يمكن "

* أما نص المادة 12 فقد جاء فيها أن المجلس الشعبي البلدي يسهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم، و في هذا إقرار لرقابة الرأي العام التي ينبغي على المواطنين أن يمارسوها، لكن الملاحظ أن نص المادة يشوبه الغموض إذ لم يوضح المشرع طبيعة هذا الإطار الملائم، و اكتفى بالإشارة في الفقرة 20 من نفس المادة أن تنظيم هذا الإطار يتم طبقا للتشريع و التنظيم المعمول به.

* و من الآليات الرقابية المهمة التي أشار إليها المشرع في هذا القانون ما جاء في نص المادة 14، حيث مكنت كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي و كذا القرارات البلدية، و يمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته. لكن المشكل يكمن في الفقرة 02 التي أحالت تحديد كفاءات تطبيق المادة إلى التنظيم الذي غالبا ما لا يصدر، أو يصدر متأخرا. و حسنا فعل المشرع حين نص في المادة 26 صراحة على علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي و أنها تكون مفتوحة أمام مواطنين البلدية و كل مواطن يعنيه موضوع المداولة. و ما جاء في نص المادة 22 من أنه يتعين إصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات و في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي¹، لكن المشرع قد أغفل أن ينص على الضمان الذي يقر هذا الحق الثابت للمواطن في حال ما منع بصفة تعسفية عن حضور الجلسات. أو في حال ما لم يعلق جدول أعمال الاجتماعات، فحرم من حقه في المعلومة و في ممارسة الرقابة.

¹ القانون رقم: 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

ب/ بالنسبة للقانون 07/12 المتعلق بالولاية:

يكاد لا يوجد أي اختلاف بين قانوني البلدية و الولاية فيما يخص آليات رقابة الرأي العام التي أقرها المشرع للمواطنين، فقد نصت المادة 26 من قانون الولاية على علنية الجلسات. و المادة 31 على إلزام الوالي السعي لإلصاق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليه بصفة نهائية خلال ثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور و بمقرات الولاية و البلديات و بكل وسيلة إعلام أخرى. كما أن المادة 32 نصت على حق كل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي، و أن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته. أما نص المادة 36 فقد نص على أنه يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه أن يقدم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته.¹

و بالتالي فإننا نسجل على المشرع الجزائري فيما يخص القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، نفس الملاحظات و النقد الذي سجلناه عليه فيما يخص قانون البلدية، فمن جهة حسن نية المشرع في تجسيد الديمقراطية المحلية من خلال جملة من الآليات الرقابة التي أقرها واضحة، لكن في نفس الوقت تتسم هذه المواد التي نص فيها على الآليات الرقابية بالعموم أحيانا و بالغموض تارة أخرى. كما أنها تفتقر إلى ضمانات قانونية لتنفيذها. و من الملاحظات التي سجلناها كذلك كثرة الإحالة إلى التنظيم دون إصدار التنظيم أو تأخره في الصدور، و أن المشرع أورد بعض هذه الآليات على سبيل الخيار لا الإلزام ما يجعلها أقرب ما تكون إلى التوصيات منها إلى مادة قانونية ملزمة يكفل احترامها من قبل الجميع جبرا.

رابعاً: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته كمثال للرقابة المستقلة

بعد أن لمس المشرع الجزائري عدم نجاعة الأساليب الرقابية المنصوص عليه في عدة تشريعات، أصدر القانون رقم: 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الذي نصت المادة الأولى منه على أن هذا القانون يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته ، . و من بين أهم ما استحدثه المشرع في مجال الرقابة ، "إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته" و في هذا تجسيد لشكل الرقابة المستقلة. و لقد عرفت

¹ القانون رقم: 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

نص المادة 18 هذه الهيئة بكونها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، توضع لدى رئيس الجمهورية. و أحالت الفقرة 02 من نفس المادة تشكيلة اللجنة و كيفية عملها إلى التنظيم الذي لم يتأخر المشرع في إصداره ، حيث صدر في نفس السنة المرسوم الرئاسي رقم: 413-06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها. ما يعكس نية المشرع الحسنة في تفعيل آليات رقابية جديدة.

أما عن مهام الهيئة فقد حددتها نص المادة 20 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته و من بين ما جاء فيها:

- اقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد.
- جمع كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد و الوقاية منها لاسيما البحث في التشريع و التنظيم و الإجراءات و الممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.
- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.¹

عموما نقول إن حرص المشرع الجزائري على إنشاء هيئة مستقلة لها صلاحيات موسعة تمارس وظيفة الرقابة هي خطوة إيجابية نحو تفعيل هذه الوظيفة.

¹ القانون رقم: 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

الخاتمة:

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة الوقوف على بعض أهم النقاط التقييمية للإدارة العامة في الجزائر، و ذلك بالاستناد إلى النصوص التشريعية المنظمة لها، و على ضوء وظائف، و مبادئ و أسس علم الإدارة العامة. فكانت الدراسة مزيجا بين علمي القانون و الإدارة. و من خلال كل ما تقدم طرحه و تحليله من أفكار، يمكننا في الأخير أن نعطي تصورا عاما حول أهم السلبات التي أعاقت سير الإدارة العامة في الجزائر، و بصفة عامة نقول:

إن مشكلة المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة العامة، ليست في قلة النصوص و التشريعات، لكن بالعكس في كثرتها مع عدم تفعيلها، و يرجع السبب في نظرنا إلى انعدام الجزاء القانوني المباشر الذي ينبغي أن ينص عليه المشرع في كافة القواعد الآمرة المنظمة للإدارة العامة. فبالردع نكفل الانصياع للقانون و من دونه تقرأ هذه النصوص و كأنها مجرد مبادئ أو قواعد مكملة يعمل بها على سبيل الاستئناس لا الجبر.

لاحظنا أن المشرع الجزائري يكثر من الإحالة إلى التنظيم في أمور لا تستدعي ذلك، ثم إن هذا التنظيم يتأخر صدوره، و أحيانا كثيرة لا يصدر¹. مما يعرقل سير العمل الإداري.

لازالت الإدارة العامة تنظمها نصوص تشريعية تعود أحيانا لسنوات الثمانينات دون أن تجرى عليها تعديلات، لتتماشى مع المستجدات. و هنا ننوه إلى ضرورة ترقية الإطار القانوني المنظم للإدارة العامة بشكل مستمر حتى لا يحصل أي فراغ أو ثغرة في التشريع، و لتتناسب هذه النصوص مع التطورات الحاصلة في المجال الاقتصادي، الاجتماعي، ...

كما نشير أيضا إلى إشكالية الغموض في بعض النصوص القانونية، بسبب سوء الصياغة اللغوية. و يصل الأمر أحيانا إلى تناقض بين النص المكتوب باللغة العربية و الآخر المكتوب باللغة الفرنسية. ما يخلق إشكالا في تطبيقه و يؤثر بالسلب على سير الإدارة العامة. من جهة، كما يخلق حالة تنازع في تفسير النص و الاحتجاج به قضائيا.

إن محاولتنا هذه لتقييمنا للإدارة العامة في الجزائر على ضوء وظائف العملية الإدارية، أسفرت عن نتيجة مفادها:

¹ قدم لئب برماني مداخلة بالجلس الشعبي الوطني، تضمنت تقريرا فيه إحصاء لأكثر من 100 قانون صدر في العهدة التشريعية من 2002 إلى 2007 فيه إحالة إلى التنظيم، و لم تصدر المراسيم التنفيذية.

* بالنسبة لوظيفة التنظيم، التوظيف، التوجيه : و رغم كل الانتقادات الموجهة للمشرع، إلا أنه عموما قد وفق إلى حد ما في تنظيمه للإدارة العامة، حيث لمسنا جهودا معتبرة قام بها المشرع منذ الاستقلال لتفعيل هذه الوظائف.

* بالنسبة لوظيفتي: التخطيط و الرقابة: ففي نظرنا لم يوفق فيهما كثيرا المشرع الجزائري.

فباعتبار التخطيط وظيفة دقيقة تنبني عليها باقي وظائف العملية الإدارية، ينبغي في نظرنا أن توكل إلى نخبة متخصصة، و هيكل مستقل يكون بحجم الوزارة. و هذا ما لم يراعيه المشرع الجزائري. كما أن الإطار القانوني المنظم لهذه الوظيفة يعود إلى الثمانينات و يحتاج إلى ترقية تتناسب مع المستجدات و المتغيرات الطارئة في الساحة الاقتصادية و السياسية.

و بالنسبة لوظيفة الرقابة فنقول:

إنه باستثناء شكل الرقابة الذي يتم عن طريق هيئات مستقلة نحو "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته" و " مجلس المحاسبة " لازالت هذه الوظيفة شكلية تنقصها الفعالية، لأن الإطار القانوني المنظم للإدارة العامة في الجزائر لم يضمن استقلاليّتها، و لم يوسع كثيرا من صلاحيات ممارستها، بل جعلها في كثير من الأحيان خاضعة لإرادة السلطة الحاكمة و للجهاز التنفيذي، و تتسم بتعقيد في إجراءاتها. مما أفرغها من محتواها و حولها إلى مجرد وظيفة شكلية، و الأصل في علم الإدارة أنها أهم وظيفة بعد التخطيط لأنها الضمان الوحيد لتحقيق الأهداف المسطرة سلفا.

على ضوء ما تقدم، نخلص إلى نتيجة مفادها:

الحلقة المفقودة في تنظيم الإدارة العامة الجزائرية هي:

* من زاوية علم الإدارة العامة: ضعف وظيفتي التخطيط و الرقابة، هو السبب الرئيسي في تخلف الإدارة الجزائرية.

* من زاوية علم القانون: كثرة إحالة المشرع إلى التنظيم دون إصداره قد شل الإدارة العامة، و غياب فكرة الجزاء في كثير من القوانين التي تنظم الإدارة العامة، قد أفرغ هذه القوانين من روحها و فحواها، و أثر بالسلب على سير العمل الإداري.

قائمة المراجع المستعملة:

أولاً: النصوص التشريعية الرسمية

- 01/ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996. (ج ر ج ج) ع 76.
- 02/ القانون العضوي رقم : 01-12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات في الجزائر. (ج ر ج ج) ع 1
- 03/ القانون العضوي رقم : 03-12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة. (ج ر ج ج) ع 01.
- 04/ القانون العضوي رقم : 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم (م ش و)، و (م أ) و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (ج ر ج ج) ع 15
- 05/ القانون العضوي رقم: 04-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية. (ج ر ج ج) ع 02
- 06/ القانون العضوي رقم: 05-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالإعلام. (ج ر ج ج) ع 02
- 07/ القانون رقم: 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري. (ج ر ج ج) ع 63.
- 08/ القانون رقم: 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية. (ج ر ج ج) ع 15
- 09/ القانون رقم: 90-09 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 07 أبريل سنة 1990 يتعلق بالولاية. (ج ر ج ج) ع 15

- 10/ القانون رقم: 12- 07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012, يتعلق بالولاية. (ج ر ج ج) ع 12
- 11/ القانون رقم: 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011, يتعلق بالبلدية. (ج ر ج ج) ع 37
- 12/ القانون رقم: 88-02 مؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 الموافق 12 يناير سنة 1988 يتعلق بالتخطيط. (ج ر ج ج) ع 02
- 13/ القانون رقم: 06- 01 مؤرخ في 21 محرم عام 1421 الموافق 20 فبراير سنة 2006, يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته. (ج ر ج ج) ع 14
- 14/ القانون 01-01 المؤرخ في 06 ذي القعدة عام 1421 الموافق 31 يناير سنة 2001 يتعلق بعضو البرلمان. (ج ر ج ج) ع 09
- 15/ القانون رقم: 12-06 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012, يتعلق بالجمعيات. (ج ر ج ج) ع 02
- 16/ الأمر رقم: 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006, يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية. (ج ر ج) ع 46.
- 17/ المرسوم الرئاسي رقم: 02-250 مؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1423 الموافق 24 يوليو سنة 2002, يتضمن تنظيم الصنفات العمومية. (ج ر ج ج) ع 52
- 18/ المرسوم رقم: 88- 131, المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 04 يوليو سنة 1988, الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن. (ج ر ج ج) ع 27

ثانيا: المؤلفات

- 01/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. ط 02، دار جسور، الجزائر، 2007
- 02/ محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة. دار الجامعة الجديدة، مصر. 2008
- 03/ ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة. دار الجامعة الجديدة، مصر. 2009
- 04/ حسام العربي، التخطيط الإداري. دار أسامة، الأردن، 2010
- 05/ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. ج 01، التنظيم الإداري، الجزائر، 2010
- 06/ سعيد بوشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة. ج 02، ط 10، (د م ج)، الجزائر، 2009
- 07/ عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة. ط 02 دار البصائر، الجزائر، 2008،
- 08/ عبد الحميد كمال حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي. دار النهضة العربية ، مصر 1977
- 09/ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة. (د م ج)، الجزائر، 2010
- 10/ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية. ط 03، دار هومة، الجزائر، 2013
- 11/ دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. دار الهدى، الجزائر، 2010
- 12/ نواف كنعان، القيادة الإدارية. ط 03، دار الثقافة، الأردن، 2007
- 13/ محمود شحماط، المدخل إلى العلوم الإدارية. دار العلوم، الجزائر، 2010
- 14/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية. دار العلوم، الجزائر، 2009

15/ علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية. الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1981

16/ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان. دار الخلدونية، الجزائر، 2007

الصفحة	فهرس المحتويات
01	آيات بينات من القرآن الكريم
02	الإهداء
03	كلمة شكر
04	قائمة المختصرات المستعملة في الهامش
05	ملخص المذكرة باللغة العربية
06	ملخص المذكرة باللغة الإنجليزية
07	المقدمة
12	توطئة

وظيفة التخطيط

16	ماهية التخطيط
16	صور و أنواع التخطيط
18	أهم المبادئ العامة التي تحكم وظيفة التخطيط
21	دراسة تحليلية لأهم التشريعات المتعلقة بالتخطيط
21	قراءة في نص القانون رقم: 02/88 المتعلق بالتخطيط
24	قراءة في نص قانون الولاية رقم: 07/12

وظيفة التنظيم

27	ماهية التنظيم
27	أهم المبادئ العامة للتنظيم
31	هياكل التنظيم الإداري الجزائري
36	دراسة تحليلية للوثيقة الدستورية و النصوص التشريعية المحددة للإطار العام للإدارة الجزائرية
36	قراءة في نصوص الوثيقة الدستورية

40 قراءة في النصوص التشريعية التي تجسد شكل اللامركزية المحلية

و وظيفة التوظيف

42 ماهية التوظيف

43 مميزات الوظيفة العامة في النظام الفرنسي

44 أهم المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في الجزائر

46 فكرة عامة عن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

48 دراسة تحليلية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم: 03/06

48 أهم النقاط الايجابية في التشريع رقم: 03/06

52 أوجه القصور في التشريع رقم: 03/06

و وظيفة القيادة

55 ماهية القيادة الإدارية

56 العلاقة بين القيادة الإدارية و السلطة الرسمية

57 أهم المرتكزات الأساسية للقيادة الديمقراطية

59 طرق اختيار القادة الإداريين

61 دراسة تحليلية للنصوص التشريعية المتعلقة باختيار القادة الإداريين في الجزائر

61 دراسة للأحكام المتعلقة بالمناصب العليا و الوظائف العليا من القانون رقم: 03/06

63 دراسة لنص القانون رقم: 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات

66 نظام المسابقات كطريقة لاختيار القادة الإداريين في الجزائر

67 طريقة الاختيار السياسي

وظيفة الرقابة

68	..... ماهية الرقابة
69	..... أنواع الرقابة
74	..... أهداف الرقابة
75	..... دراسة تحليلية لبعض أهم التشريعات المنظمة لوظيفة الرقابة في الجزائر
75	..... قراءة في النصوص القانونية التي تجسد شكل رقابة المجالس النيابية
80	..... قراءة في نص القانون رقم: 04/12 كتجسيد لشكل رقابة الأحزاب السياسية
81	..... قراءة في أهم التشريعات التي تجسد شكل رقابة الرأي العام
86	..... الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته كمثال للرقابة المستقلة
<hr/>	
88	..... الخاتمة
90	..... قائمة المراجع المستعملة
94	..... فهرس المحتويات