

التنظيم الإداري في الجزائر: مقارنة تحليلية كلاسيكية.

Administrative Organization in Algeria: A Classical Analytical Approach.

كمال شطاب¹، سعيد كليوات²¹ جامعة محمد بوضياف – المسيلة (الجزائر)، kamel.chettab@univ-msila.dz² جامعة محمد بوضياف – المسيلة (الجزائر)، said.kliouat@univ-msila.dz

تاريخ النشر: 2022/04/18

تاريخ القبول: 2022/03/04

تاريخ الاستلام: 2021/12/31

ملخص:

تعددت المدارس الفكرية التي تناولت التنظيم الإداري، وكانت مقارباتها النظرية نتاج تراكم معرفي، حاول استدراك ما تم تسجيله من نقائص في كل مقارنة. وعلى الرغم من أن المدرسة الكلاسيكية التي ركزت على فعالية النموذج الهرمي في تنظيم و تسيير الإدارة، و الذي تتأني فوائده من خلال الاعتماد على ثلاث مستويات في الإدارة، شملت الإدارة العليا، الإدارة الوسطى، و الإدارة الدنيا، و التي تمثل في النظم الإدارية المعاصرة مفاهيم التنظيم الإداري المركزي و التنظيم الإداري اللامركزي كنمطين متكاملين، خاصة بالنسبة للدول التي تحتاج إلى إرساء كل أشكال الأمن و الاستقرار. ولم تختلف الصورة كثيرا في العديد من دول العالم خاصة تلك الدول حديثة الاستقلال كالجائر، حيث نجد أن التنظيم الإداري فيها سواء على المستوى المركزي أو المحلي قد حاول التركيز على الاستفادة وإلى أكبر قدر ممكن من فوائد التركيز الإداري، و ما مرد ذلك إلا لكون الجزائر دولة فتية تحتاج إلى تحقيق الاستقرار الذي يعد فيه عامل القوة الإدارية و الفعالية التنفيذية أقوى سلاح أمام متطلبات الاستقرار الداخلي والخارجي.

كلمات مفتاحية: التنظيم الإداري، الإدارة الجزائرية، المدرسة الكلاسيكية في الإدارة.

Abstract:

There were many schools of thought that dealt with administrative organization, and their theoretical approaches were a cumulative knowledge product, which tried to identify the shortcomings recorded in each approach. Although the classical school, which focused on the effectiveness of the hierarchical model in administration, whose benefits come from relying on three levels of administration, included top administration, middle administration, and operational administration, which in contemporary administration systems represented the concepts of central administrative organization and decentralized administration. As complementary patterns, especially for countries that need to establish all forms of security and stability

Keywords: Administrative Organization, Algerian Administration, Classical School of Administration.

مقدمة:

من المعروف في أغلب الدراسات الأكاديمية التي تحدثت عن تاريخ الجزائر أنها بينت بالتفصيل كيف أن الجزائر قد ورثت غداة استقلالها نظاما إداريا هشاً و ضعيفاً، و مرد ذلك يعود إلى التخريب الإداري والاقتصادي و حتى الاجتماعي الذي سببته أيادي الاستعمار. حيث شكلت هذه الفترة من تاريخ الإدارة الجزائرية هروب الإطارات الأوربية التي كانت تشرف على تسيير الإدارة العامة من جهة، و غياب النخب الإدارية الجزائرية القادرة على تنظيم هذه المرحلة من جهة ثانية. ويرجع هذا الغياب للإطارات الجزائرية إلى " عدم تدريب الجزائريين نتيجة سياسة التجهيل المقصودة، و كذا قلة الموارد المالية لاستعادة مكانة الدولة الجزائرية، و لظروف الحرب التي خرجت منها"¹.

ولتأكيد ذلك يرى الأستاذ "عامر رخيلا" أن الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية للجزائر عند الاستقلال كانت تتميز: "بغيباب الأمن و انتشار البطالة و تفشي الأمية و تفاقم الآفات الاجتماعية، و انتشار الفوضى و الاضطراب إلى جانب تداعي و تصدع الهياكل و المؤسسات الموروثة"².

ما تجدر الإشارة إليه من هذه الوضعية للمؤسسات الجزائرية، أن عمليات التخريب التي قام بها الاستعمار لم تقتصر على الإدارة المركزية، بل امتدت حتى لتشمل التنظيم الإداري المحلي.

لذلك كان من الطبيعي أن تواجه الجزائر بعد الاستقلال وضعية صعبة تميزت بما يلي:

أ- " نسبة مرتفعة من الأمية قدرت بأكثر من 80%، أما الخمس الباقي فجله من أنصاف المتعلمين الذين صنعهم الاستعمار على عجل ليكونوا امتداده الطبيعي الذي يعتمد عليه في مواصلة عملية المسخ و التشويه والتزييف"³.

ب- انتشار الإسلام المشوه الذي ميزته الخرافات و الدّروشة و لم يبق منه إلى العبادات.

ج- السمات العامة للبيئة الاجتماعية اتصفت "بتقاليد و عادات و نمط حياة و سلوكيات يومية لا علاقة لها بشخصيتنا الوطنية"⁴. بالإضافة إلى العلاقات الاجتماعية المفككة.

د- " أسلوب إدارة معظم إطاراتها التي فطمت على لبن الاستعمار الجديد الذي بدأ يستعد للمرحلة التالية من السيطرة، و تعلموا أن فنون التسيير التي قد تأتي من غير الوطن الأم لا يمكن أن تكون في المستوى الحضاري الذي استولى على عقليتهم"⁵، بالإضافة إلى هذا يبقى الموظفون ذوو المستوى التعليمي المحدود غير

قادريين على تسيير مرحلة الاستقلال، فهم أدركوا جيدا أن همجية المستعمر الفرنسي قد أوقعتهم في فخ من حالة التخلف الدائم.

هـ- غياب الهياكل الاقتصادية القادرة على تسيير مرحلة الاستقلال، فالأراضي الجزائرية الخصبة قد تحولت إلى مساحات خصصت لزراعة الكروم لتعطي الخمر التي سيتم تصديرها لتغطي جزء كبير من الخمر الفرنسية و تحسن جودتها.

و- بسبب طبيعة و ظروف مرحلة الاستقلال انتشرت البطالة التي زاد من تفاقمها قلة التنظيم و الإهمال الاقتصادي.

غير أنه وعلى الرغم من العجز الموجود على مستوى الإدارة العامة و المحلية، فإنه كان لزاما عليها أن تتخذ جملة من الإجراءات الاستعجالية اللازمة لضمان الحد الأدنى والضروري من الخدمات، و كذا حماية أموال ومكتسبات المجتمع من عمليات النهب و الاستغلال. مما يثير الإشكالية التي تسعى هاته الورقة البحثية لتحميصها ألا و هي: ما كان وضع التنظيم الإداري الجزائري؟ و هل بقي فيه التركيز على جزء واحد من الإدارة أي الإدارة المركزية؟ أم أن الجزائر عملت على الاستفادة من التركيز و اللامركزية الإدارية حسب ما تمليه الظروف؟

تنطلق هاته الورقة البحثية من فرضية أن الجزائر بسبب حداثة استقلالها، وكثرة التهديدات الخارجية و الداخلية، فإنها اعتمدت على التنظيم الإداري المركزي و على اللامركزية المحلية بغرض ضمان المحافظة و الاستمرارية لمؤسسات الدولة و من ثم مختلف الخدمات التي كانت تقوم بها.

وستعتمد هاته الدراسة على المنهج التاريخي، والذي من شأنه أن يمكن الدراسة من رصد مختلف الظواهر و الأشكال التي مر بها التنظيم الإداري في الجزائر ، وذلك وفق تحليل قانوني يمكن من التدقيق في مختلف النصوص القانونية التي وطنت و ضمننت استمرارية العمل الإداري وفق الأشكال والخيارات التي كانت في أغلبها نتاج الظرف العام للجزائر.

في الفترة التي تلت توقيف القتال - قبل صدور دستور 1963- أصدرت الحكومة الفرنسية انطلاقا من اتفاقيات إيفيان مرسوما بتاريخ 19 مارس 1962، ينص على أن الهيئة التنفيذية المؤقتة هي التي تباشر مهمة الشؤون العامة للجزائر.

غير أنه و بتاريخ 31 ديسمبر 1962 صدر القانون الذي أجاز استمرار العمل بالتشريعات السابقة على عهد الاستقلال حتى يصدر تشريعا جديدا مستننيا في ذلك مجموعة النصوص القانونية المخالفة للسيادة الوطنية.

و على مستوى التنظيم الإداري المحلي استدعت الظروف تدخل الدولة مركزيا " لتحل محل البلديات بقصد تزويد الجماعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية الأولى، و تحقيق التجهيزات الأساسية التي تستهدف تحسين المستويات"⁶. ولا اعتبارات عديدة منها اتساع وظائف الدولة و عدم قدرتها على تغطية كل المستويات، فقد تم اتخاذ عدة إجراءات إدارية على مستوى الإدارة المحلية بهدف ضمان السير الحسن لهذه الجماعات المحلية.

لذلك قامت الحكومة الجزائرية بحل الكثير من البلديات التي كان عددها 1536 بلدية، و تم تقليص عددها إلى 676 بلدية بموجب المرسوم الصادر بتاريخ 16 ماي 1963، و الأمر الصادر بتاريخ 28 أكتوبر 1963 و الأمر الصادر بتاريخ 2 ديسمبر 1963، و الملاحظ أن تلك البلديات كانت عاجزة عن إدارة نفسها بشريا و ماليا و تقنيا، لذلك تم تعيين مفوضين لتسيير شؤون البلديات و لذلك " نصبت على كل بلدية أحد هؤلاء المفوضين الذي يدعى شيخ البلدية"⁷ ليتولى وظيفة إدارة الشؤون المحلية للبلدية.

ونظرا للبعد العميق الذي تحظى به البلدية في شتى المجالات، فان المواثيق الجزائرية بداية من ميثاق طرابلس 1962 قد لفتت الاهتمام إلى البلدية كقاعدة محلية أساسية. فميثاق طرابلس مثلا أشار إلى ضرورة انتخاب أعضاء البلدية بالانتخاب المباشر من حيث أن " تولى السلطة و الحكم في الجزائر يجب أن يتم بصورة واضحة و نظيفة"⁸.

كما أشار الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963 إلى أن البلدية هي القاعدة الإقليمية الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية، و يتأكد الدور المميز للبلدية كذلك من خلال ميثاق الجزائر لسنة 1964، الذي اعتبر أن اختيار الاشتراكية كوسيلة للتنمية أمر يوجب اعتبار البلدية القاعدة الأساسية للتنظيم الإداري المحلي.

و أما على مستوى التنظيم الإداري المركزي، فقد أعطى الدستور الجزائري الصادر في 10 سبتمبر 1963* السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية، حيث نص على أن " رئيس الجمهورية يتولى تنفيذ القوانين"⁹، و " يمارس السلطة التنظيمية"¹⁰، و قد مارس رئيس الجمهورية هذه السلطات عن طريق إصداره

للمراسيم و اللوائح التنظيمية، فكان يشرف على تطبيق القوانين و على تعيين المسؤولين في مختلف المناصب المدنية و العسكرية. والملاحظ هنا أن الدستور " قد أعطى سلطات واسعة لرئيس الجمهورية، فبعد أن ألحق بالرئاسة المجلس الأعلى للتخطيط الاقتصادي و المجلس الزراعي، فانه أولى رئيس الجمهورية صلاحية ضمان تنفيذ القوانين و ممارسة سلطة إصدار الأحكام بأنظمة "11.

ونستشف هنا شخصية السلطة، و التي أثرت حتى على أداء النظم الإدارية و بذلك أراد الرئيس الراحل أحمد بن بلة " أن يمارس صلاحيات عديدة بنفسه معتمدا على جماهير الحزب بدون الاستناد على مساندة أشخاص النظام نفسه، و لذلك أصبح في موقف الضعف في مجابهة مهام الأجهزة السياسية والإدارية المتعددة "12.

و في إطار الوصف التحليلي للتنظيم الإداري المركزي، يجدر بنا بحث العلاقة بين الحزب الواحد والإدارة العامة، فقد كان الحزب الواحد هو المحرك و الإدارة العامة بمختلف مستوياتها هي المنفذ للسياسة العامة التي يضعها الحزب، فهذا الأخير كان يقوم بمختلف العمليات الإدارية من رقابة وتسيير و تنظيم، فهو يقوم بدور أساسي في " ترشيح و في متابعة ومراقبة المسؤولين، فهي عملية مستمرة لا تنتهي بعملية الانتخاب "13.

غير أن ميثاق طرابلس 1962 أكد على أنه " لكي لا تتلعب الدولة الحزب يجب أن يكون الانفصال و التمييز بينهما واضحا "14. لذلك نجد أن هذا الانفصال و التمييز في الصلاحيات يؤكد على أولوية الحزب الواحد على الدولة، و يتجسد ذلك في قيام الحزب الواحد في الجزائر بدور " مخطط و منشط و موجه ومراقب للسياسة العامة في الدولة الجزائرية "15.

و باختصار فقد تميزت هذه الفترة من التاريخ الإداري للجزائر غداة الاستقلال بوجود هياكل إدارية موروثه عن النظام الاستعماري، و التي لا تتماشى مع البيئة الاجتماعية و الثقافية لبلد يمر بمرحلة انتقالية. وبالتالي تميزت هذه الفترة بوجود مؤسسات سياسية و إدارية متواضعة و أحيانا غير مستمرة خاصة في حكوماتها، حيث عرفت الجزائر في تلك المرحلة " تشكيل ثلاث حكومات الأولى في 26 سبتمبر 1962، والثانية في 19 سبتمبر 1963، والثالثة في 2 ديسمبر 1964 "16.

أولا: إصلاح التنظيم الإداري المحلي و المركزي في الإدارة الجزائرية:

لقد ميز هذه المرحلة من التاريخ السياسي للجزائر وجود مؤسسات سياسية و إدارية اختلفت كثيرا عن سابقتها ولاحقتها من المؤسسات، فقد اعتبر الرئيس الراحل "هوارى بومدين" و قيادته الثورية أن الوضع يزداد سوء و انحرافا، فالرئيس "أحمد بن بلة" قد انفرد كثيرا في اتخاذ القرارات و من أجل ذلك كان لابد من

"مقاومة الانحراف ليعيد الشرعية و مبادئها الشعبية و سيادتها، وذلك ليس انقلابا عسكريا و إنما هو ممارسة ثورية لمسؤولياته قبل الشعب" ¹⁷.

و من باب الموضوعية لابد من الإشارة هنا إلى اختلاف وجهات النظر بين رجال القانون و السياسة حول موقفهم من نظام 19 جوان 1965. غير أننا بالرجوع إلى التنظيم السياسي و الإداري لهذه المرحلة نجد أنه بعد أن أوقف العمل بدستور 1963 لم تعرف الإدارة المحلية في ظل الدستور الجديد - أمر 10 جويلية 1965- أية تشريعات تنظمها فقد بقيت خاضعة للنصوص القانونية السابقة على الاستقلال، و هذا تماشيا مع ما نص عليه قانون 31 ديسمبر 1962.

أما على مستوى التنظيم الإداري المركزي فإن نظام 19 جوان 1965 قد جاء بمؤسسات جديدة تمثلت في:

1- مجلس الثورة:

تشكل مجلس الثورة في 6 جويلية 1965 من 26 عضوا بقيادة الرئيس "هوارى بومدين"، و أقرب مساعديه من قادة الجيش وقائد الأركان العامة و بعض الوزراء و قادة الثورة و مسؤولي أجهزة الأمن، لذلك:

➤ اتخذ مجلس الثورة على عاتقه تسيير المؤسسات في هذه المرحلة باعتباره يشكل السلطة العليا في البلاد، لذلك أوكلت له اختصاصات مؤسسات الدولة، كالمجلس الوطني و رئاسة الجمهورية، و هياكل الحزب كاللجنة المركزية و المكتب السياسي، و بذلك صار يمثل السلطة المطلقة.

➤ و رغم أن مجلس الثورة لا يمارس جميع الاختصاصات بنفسه و إنما عن طريق الحكومة، فهذه الأخيرة قد "منحت السلطات اللازمة و الضرورية لسير أجهزة الدولة و ضمان حياة الوطن" ¹⁸.

➤ وتضيف المادة السادسة من الأمر 10 جويلية 1965 أن "التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر ومراسيم" ¹⁹.

➤ غير أن مجلس الثورة كان يمارس وظيفة الرقابة على الحكومة عن طريق تعديلها جزئيا أو كليا وفق أوامر مجلسية، و تقديم توجيهات عامة لها في شكل لوائح مجلسية.

2- الحكومة:

إن الوظيفة الأصلية للحكومة هي التنفيذ، غير أن التركيبة الاجتماعية لها تشير إلى احتوائها على جزء من أعضاء مجلس الثورة، و بالتالي فوض لها هذا الأخير مهمة التشريع، و أبقى لنفسه الوظيفة السياسية

متمثلة في القيادة و التوجيه و المراقبة السياسية، و انطلاقا من هذا تمارس الحكومة وظيفة التشريع بالأوامر ووظيفة التنظيم بالمراسيم.

وعلى النقيض من الفترة السابقة، فقد عرفت الجزائر في ظل نظام 19 جوان 1965 بناء الدولة من القاعدة عن طريق التنظيم الإداري المحلي الجديد. فقد صدر قانون البلدية في 18 جانفي 1967، و من بعده قانون الولاية في 23 ماي 1969، و يعتبر هذان النصان محاولة جادة للأخذ بالأسلوب اللامركزي في مجال التنظيم الإداري و بداية حسنة في إرساء أسس الإدارة المحلية بالجزائر.

في البداية تشكل المقاربة القانونية في هذا السياق الاقتراب الأكثر دقة في تقديم الوصف التحليلي لطبيعة التنظيم الإداري المحلي الذي عرفته الجزائر في هذه المرحلة و ما عرفه من إصلاحات إدارية فيما بعد. لقد شكلت البلدية في 18 جانفي 1967 البداية الحقيقية للبنى الإدارية المحلية، و ما يؤكد ذلك هو دستور 1963 و ميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس الذين كان لهم " بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي و الاعتراف بدورها الطلائعي"²⁰ و يعود ذلك إلى اعتبارات عديدة منها:

- ✓ إن الهياكل الإدارية المحلية الموجودة تتماشى و النظام القانوني الفرنسي.
- ✓ القطيعة مع فلسفة الدولة الاستعمارية و تبني فلسفة جديدة تمثلت في الاتجاه الاشتراكي.
- ✓ بحكم الأهمية الكبيرة للإدارة المحلية تم التفكير سريعا في تنظيم النصوص القانونية لها.

و تأسيسا على ذلك عمل المكتب السياسي على إعداد مشروع قانون البلدية، الذي تمت الموافقة عليه في مجلس الثورة، و قد اتسم هذا القانون بخاصية إطلاقه الاختصاص للبلديات في المسائل التنظيمية، و هذا راجع إلى التأثير بالعامل الاستعماري، كما تأثر هذا القانون أيضا بالنموذج اليوغسلافي نظرا للفلسفة الاشتراكية الواحدة.

ومن هذا المنطلق أكدت المادة الأولى من الأمر المتضمن قانون البلدية لسنة 1967، على أن البلدية جماعة إقليمية سياسية و إدارية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية. ورغم المرجعية الفرنسية و اليوغسلافية التي تأثر بها المشرع الجزائري في صياغة مشروع قانون البلدية لسنة 1967، إلا أن ذلك لم يمنعه من صياغته وفق خصوصية المجتمع الجزائري و ظروفه في تلك المرحلة.

ولأن الجزائر كانت تمر بمرحلة انتقالية، و مرحلة بناء مؤسسات سياسية و إدارية من القمة إلى القاعدة، فمن الطبيعي أن يكون التنظيم الإداري البلدي تنظيما فتيا و جديدا، يكتسب سماته التنظيمية و استقلاليته المالية مع مرور الوقت، لذلك تشكلت البلدية من الهياكل الإدارية التالية:

1 - المجلس الشعبي البلدي:

عبارة عن هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر و السري من طرف جميع الناخبين للبلدية، و قد منحه الأمر 67-24 اختصاصات واسعة تساير الطرح الاشتراكي، و في هذا السياق أكد ميثاق الجزائر 1964 على أن " الخيار الاشتراكي و السير المنسجم للتسيير الذاتي و ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها أن تجعل من مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي والاجتماعي للبلاد"²¹.

2- المجلس التنفيذي البلدي:

ينتخبه المجلس الشعبي البلدي، و يضم رئيس المجلس الشعبي البلدي و عددا من نوابه.

3- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ينتخب من قبل أعضاء المجلس الشعبي البلدي، و يتمتع بصلاحيات مزدوجة، من حيث تمثيله للدولة و تمثيله للبلدية من جهة ثانية. و لأن المرحلة التي تمر بها الجزائر هي مرحلة إصلاحات إدارية، فقد جاء الإصلاح القانوني الخاص بقانون البلدية في السابع من شهر جويلية 1981 ليشكل لبنة تأسيسية جديدة في النظام اللامركزي، و تكملة للأمر السابق.

و استكمالا للإصلاحات الإدارية السابقة، فقد أكد الميثاق الوطني 1976 على دور المجالس الشعبية كأجهزة رئيسية لسلطة الدولة و تجسيد إرادة الشعب، و بذلك تُشكل تلك المجالس " أشكال التمثيل الشعبي و الإلتقان الذي يجب أن يتحلى به عمل المجالس و تكييف صلاحياتها مع التطور العام للمجتمع"²².

وعلى الرغم من الأهمية التي يحظى بها التنظيم الإداري البلدي كقاعدة للامركزية، من خلال اختيار البلدية "المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة"²³، إلا أن ذلك لا ينف مختلف الصعوبات و المعوقات التي تواجه البلدية من ناحية الأداء، فالإصلاحات الإدارية التي ضمت جملة من التشريعات القانونية و النصوص التنظيمية الخاصة بالتنظيم الإداري البلدي، لم تكن وحدها كفيلة بتحقيق التنمية المحلية دون أن يواكبها تكوين و تدريب للموارد البشرية.

وفي هذا السياق يذكر الأستاذ "منصور بلرنب" أنه في مجال التكوين الإداري " أصدرت الدولة عدة قرارات لإنشاء مراكز التكوين الإداري بهدف توفير الإطارات الوسطى، ثم إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة لتكوين الإطارات العليا، إلى جانب إنشاء المراكز المهنية و المدارس و الثانويات و تحسين الجامعات"²⁴.

ومن أجل البناء الكلي للهيكل الإدارية القاعدية، بادر المشرع الجزائري إلى إصدار العديد من الأوامر و المراسيم و من جملتها تلك التشريعات التي أدت إلى إيجاد نظام إداري جديد للولاية سنة 1969 متجاوزة النظام الإداري الموروث عن الاستعمار، والذي لا يتماشى مع المتغيرات الاجتماعية في بلد اشتراكي. لكن و من باب الموضوعية فقد شهدت المرحلة السابقة على إصدار قانون الولاية، فراغا إداريا على مستوى العمالات (الولايات) أدى ذلك اتخاذ إجراءات إدارية مركزية تمثلت في:

- تأسيس " لجان التدخلات الاقتصادية و الاجتماعية " ²⁵ بمرسوم 9 أوت 1963، و المتكونة من خمسة أعضاء تحت رئاسة العامل، و قد أوكلت لها مهمة تداول مقترحات البرامج الخاصة بتسيير المؤسسات الصناعية ذات الفائدة المحلية.

- مجالس التنمية الاقتصادية و الاجتماعية التي تأسست بأمر 19 أكتوبر 1967، وهي تتكون من ممثل الحزب و نقابة الجيش و رؤساء المجالس الشعبية البلدية للعمالة (الولاية).

واستمرارا لهذه التجربة الإصلاحية، فقد عرفت كل من ولاية الأوراس (باتنة) و ولاية تيزي وزو تغيرات تنظيمية في اختصاصات الوالي و هيكلته بالنسبة لمصالح الدولة في هذه الولايات وفقا للمراسيم الصادرة في 24 جويلية 1963.

و من هذا المنطلق فقد شكل الأمر 23 ماي 1969 مصدرا تاريخيا للتنظيم الإداري الولائي في الجزائر، فقد اعتبرت الولاية " جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي، و لها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و هي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة " ²⁶.

و لحرص المشرع الجزائري على الأهمية البالغة لهذا الإصلاح الإداري الجديد، فقد أكدت ديباجة ميثاق الولاية على اعتبارها " جماعة لامركزية و دائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل، و تعبر على مصالح سكانها و تعمل على تحقيقها، لها هيئتان خاصتان بها: مجلس شعبي و هيئة تنفيذية فعالة " ²⁷.

و تأسيسا على ذلك تضمن التنظيم الإداري الولائي ثلاثة أجهزة رئيسية:

- المجلس الشعبي الولائي: عبارة عن هيئة منتخبة مثلما هو الحال في المجلس الشعبي البلدي.
- المجلس التنفيذي للولاية: يتشكل تحت سلطة و إدارة الوالي، بالإضافة إلى مديري مصالح الدولة على مستوى الولاية.

-الوالي: يعينه رئيس الدولة و يعتبر سلطة رئيسية في الولاية، مكلف بتطبيق القوانين و الأنظمة، كما يعمل على إعداد مختلف التقارير التي تخص الولاية و المجال السياسي و الإداري و الاقتصادي و الاجتماعي والثقافي.

و لأن الإصلاح الإداري هو عملية تواصلية، فقد اعتبر دستور 1976 الولاية من المجموعات الإقليمية الأساسية لبناء الإدارة المحلية. لذلك وسع النطاق الإقليمي للإدارة المحلية من خلال التقسيم الإداري لسنة 1974، حيث رفع عدد الولايات من 15 ولاية إلى 31 ولاية وفقا للأمر الصادر في 20 جوان 1974، و بذلك شمل التنظيم اللامركزي غالبية ولايات الوطن.

غير أن ما يلفت النظر في هذه المرحلة من التاريخ الإداري للجزائر تلك العلاقة الترابطية بين الحزب و الإدارة العامة، و التي تحولت من علاقة تأثير الحزب على الإدارة العامة في ظل المرحلة الانتقالية للدولة الجزائرية إلى علاقة أصبح التأثير فيها للمؤسسة التنفيذية أحيانا، و أحيانا أخرى تميزها علاقة الانفصال والتكامل بين أجهزة الحزب و أجهزة الدولة . لذلك أقر دستور 1976 على أنه " لا يمكن أن تتداخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها، حيث يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب و أجهزة الدولة "28.

ثانيا: الاستمرارية في إصلاح التنظيم الإداري للجزائر:

لقد أدى الأخذ بالنظام الاشتراكي في الجزائر إلى توسيع المجالات السياسية و الأهداف العامة للدولة، و بذلك توسع النشاط الإداري للإدارة العامة على المستوى المركزي في مختلف مستوياتها، و لم تتوقف الإصلاحات الإدارية بل امتدت لتشمل حتى الإدارة المحلية من خلال التعديلات القانونية التي جاءت سنة 1981.

و لتأكيد هذا الدور المتزايد للدولة بعد تبنيها للنظام الاشتراكي، ذكر الميثاق الوطني لسنة 1986 على أن النجاح في تطبيق " مبادئ الاشتراكية تستلزم معرفة تامة بالقوى الاجتماعية المتفاعلة في الميدان، و بطبيعة العلاقات القائمة بينها، و هذا يقتضي وجود إستراتيجية للثورة قائمة على المعطيات الملموسة للمجتمع... والواقع أن المجتمع الجزائري تميز بتحويلات كبيرة، فالجماهير الشعبية من عمال و فلاحين، قد أخذ يتسع دورها الاقتصادي و الاجتماعي، و ازدادت أهمية وزنها السياسي "29.

واعتبارا من هذا فقد شكلت تلك التشريعات المتواصلة و المتعلقة ببناء هياكل الإدارة المركزية والمحلية عملية تطويرية مستمرة من بداية بناء الدولة بعد الاستقلال مباشرة. لذلك تم إنشاء مديرية الإصلاح الإداري إلى جانب مديرية الوظيفة العمومية، و تواصل الإصلاح على مستوى الإدارة العامة المركزية من خلال إنشاء محافظة الإصلاح و التجديد الإداري سنة 1984، من أجل تحسين و تطوير الإدارة و ذلك من خلال النظر في تنظيم هياكل الإدارة اللامركزية و مختلف مستوياتها الإدارية و توزيع الوظائف القيادية فيها.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن توزيع الوظائف هو الآخر تم تنظيمه بقوانين الوظيفة العامة، فبعد صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المرحلة السابقة سنة 1966، أكد المشرع الجزائري على العلاقة الوطيدة بين القطاع الخاص و المؤسسات العامة الاقتصادية من خلال إثراء نظام الوظيفة العامة بالقانون الأساسي العام للعامل سنة 1978. و تماشيا مع التحولات المختلفة للجزائر إدارة و مجتمعا، أكد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات و الإدارات العمومية سنة 1985 على مسيرته لطبيعة المرحلة وتجاوزه لمرحلة الدولة الانتقالية بعد الاستقلال.

وانطلاقا من طبيعة التنظيم الإداري المحلي في هذه الفترة، فقد شكل الميثاق الوطني لسنة 1986، المرجع الإيديولوجي و السياسي الأول للنظام السياسي الجزائري، و بذلك أكد على أن اللامركزية " لا تشكل مجرد عملية تحويل للمشاكل من مستوى إلى مستوى آخر، و لكن يستهدف منح المجموعات كل الوسائل و المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها"³⁰.

وبذلك جاءت الإصلاحات الإدارية المحلية لتعميق و تفعيل دور البلدية و الولاية من خلال التشريع الولائي لسنة 1981- الذي يعدل و يتمم الأمر رقم: 69-38 المتضمن قانون الولاية - حيث أكد هذا القانون على ضرورة " تدعيم و إعادة هيكلة صلاحيات هيئات الولاية تبعا للتحولات الهامة التي تمت في الوطن من 1969 تاريخ صدور هذا القانون، و خاصة التنظيم الاشتراكي للمؤسسات، الثورة الزراعية، المدرسة الأساسية... "³¹.

وفي نفس السياق تم تعديل التقسيم الإداري لسنة 1974 من خلال تقسيم إداري جديد في 4 فيفري 1984، حيث رفع هذا القانون عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية، و 1541 بلدية، و 742 دائرة.

وصفوة القول من خلال هذه الدراسة الوصفية التحليلية، نلاحظ أن الجزائر قامت ببناء مؤسساتها السياسية و الإدارية منذ فترة الاستقلال إلى غاية سنة 1977، و في هذا السياق يذكر الأستاذ صالح بلحاج أن " هندسة المؤسسات الجزائرية وضعت في فترة 1965-1977، فالفترة التي سبقتها و مدتها أقل من ثلاث سنوات، من سبتمبر 1962 حتى جوان 1965 كانت فترة مضطربة و قصيرة غير كافية لبناء مؤسسات و توطيدها"³².

ثالثا: التنظيم الإداري الرسمي للجزائر:

اهتمت جميع الدول الحديثة بالدراسات الإدارية التي تساعدها على حل المشاكل المتعلقة بالتنظيم الإداري، و ذلك لأن هذا الأخير يعبر عن المنهجية التي تتبعها الدولة في كيفية تنظيمها الإداري، و مدى أخذها بمبادئ الديمقراطية من أجل تحقيق السير الفعال و تطوير أجهزتها الإدارية تحقيقا للمصلحة الفردية و العامة و تقديمها للخدمات العامة.

و لأن مفاهيم المركزية و اللامركزية تعتبران من ركائز التنظيم الإداري، فقد عملت الجزائر على الأخذ بهما تماشيا مع الإصلاحات الإدارية التي كانت تأخذ بها في كل مرحلة، و لذلك تتمثل هذه المفاهيم في:

1- مفهوم المركزية الإدارية:

يعتبر التنظيم الإداري مركزيا عندما يتجه إلى الأخذ بمركزية السلطات أو اتخاذ القرارات في الدولة، فهي إذن اختصار " الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثل الحكومة في العاصمة وهم الوزراء... حيث يتم توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة"³³، كما يرتبط مفهوم المركزية الإدارية بتجميع الوظائف الإدارية في يد شخص معنوي عام هو الدولة، من خلال هيمنته على النشاط الإداري حتى و إن تعددت الأجهزة و الأفراد القائمين به.

و قد عرف التنظيم المركزي في بداية ظهوره شكل التركيز الإداري، لكن مع اتساع الأدوار المختلفة للدولة أصبح لزاما عليها تفويض بعض الاختصاصات و الأنشطة الإدارية إلى الجهات الإقليمية و المحلية في صورة عدم التركيز الإداري.

و تأسيسا على ذلك قام التنظيم الإداري المركزي على معيارين أو ركنين إثنيين هما:

● معيار تركيز الوظيفة الإدارية على مستوى الإدارة المركزية: حيث يقوم النظام المركزي بتجميع النشاط الإداري بيد شخص معنوي، و يتمثل ذلك في " مجموع الهيئات و الأجهزة التي تتكون منها خاصة

السلطة التنفيذية (الحكومة) بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر و أوجه ذلك النشاط
34

● معيار خضوع الموظفين في الحكومة المركزية إلى مبدأ التسلسل الإداري و السلطة الرئاسية:

تعتبر السلطة الرئاسية ركنا رئيسيا للمركزية الإدارية، بحيث يقوم التنظيم الإداري المركزي على أنظمة قانونية بين الموظفين العاملين في الإدارة العامة من منطلق السلم الإداري، و بذلك تتشكل علاقة التبعية بين الرئيس الأعلى و مرؤوسيه.

أما أشكال المركزية الإدارية فهي تشمل:

أ- مفهوم التركيز الإداري:

يسمى كذلك بالمركزية الكاملة أو المطلقة أو الوزارية، و لقد عرف هذا الشكل من التنظيم الإداري في يد الوزراء، أما الإدارة المحلية في الأقاليم فوظيفتها التنفيذ.

ب- مفهوم عدم التركيز الإداري:

نتيجة تطور نشاط الدولة و اتساع نطاق تدخلها أصبح من العسير أن تتابع كل النشاط الإداري، و بذلك أملت عليها تلك الظروف أن تعتمد على معيار جديد تمثل في عدم التركيز الإداري أو ما اصطلح عليه في بعض الدراسات بالمركزية النسبية أو البسيطة.

وانطلاقا من ذلك شمل عدم التركيز الإداري فكرة التفويض بحيث تصبح بعض الاختصاصات في يد كبار الموظفين الإداريين على مستوى الإدارة المحلية. ولكن رغم التنازل عن بعض الصلاحيات للإدارة المحلية إلا أن ذلك لم يحقق " ديمقراطية الإدارة بصورة جيدة " 35.

2- مفهوم اللامركزية الإدارية:

خلافا للتنظيم الإداري المركزي تشكل اللامركزية الإدارية أسلوبا جديدا في توزيع الوظائف الإدارية على مستوى الإدارة المحلية، و يرى الأستاذ "سليمان محمد الطماوي"، أن اللامركزية الإدارية تعني " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، حيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية " 36، تعني اللامركزية أيضا " الفعل الذي تتنازل الحكومة المركزية به رسميا عن بعض الصلاحيات إلى الجهات الفاعلة و المؤسسات على المستويات الدنيا في التسلسل الهرمي السياسي - الإداري " 37.

ولأن اللامركزية الإدارية تشكل الصورة الأكثر توضيحا لمفهوم العلاقات العامة التي تقرب الإدارة من المواطنين، فقد برز فيها مظهران: **مظهر سياسي** يمكن الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بنفسها، و **مظهر قانوني** يتمثل في توزيع الوظائف الإدارية بين أجهزة إدارية مركزية و لامركزية.

و انطلاقا من هذا فقد تأسست اللامركزية الإدارية على مجموعة من المقومات تمثلت في:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية مختلفة عن المصالح الوطنية.
- إنشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة.
- خضوع تلك الأجهزة أثناء أداؤها لوظائفها لعملية الرقابة الإدارية المركزية (الوصاية الإدارية).

و في الوقت نفسه انقسمت اللامركزية الإدارية إلى شكلين، تمثل الشكل الأول في اللامركزية الإقليمية والشكل الثاني في اللامركزية المرفقية (المصلحية).

وعلى أساس هذا الإطار النظري لفكرتي المركزية و اللامركزية يمكن أن نقدم وصفا تحليليا للأبنية الرسمية في التنظيم الإداري المركزي و الإدارة المحلية في الجزائر.

أولا: التنظيم الإداري للسلطة التنفيذية:

إن السلطة التنفيذية تتمثل في المؤسسة الإدارية التي تعمل على تنفيذ القوانين على المستوى المركزي، ويتولى هذه السلطة في الجزائر رئيس الجمهورية، انطلاقا مما حددته المادة 70 من الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1996 بحيث " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة " ³⁸.

وانطلاقا من ذلك شكلت رئاسة الجمهورية البناء الإداري و المؤسسة الإدارية الأولى في النظام السياسي الجزائري، و بالتالي تعتبر نموذجا لمختلف المؤسسات الإدارية المركزية الأخرى عن طريق تمثيل الدولة خارج البلاد و داخلها وزيادة على ذلك فهو يأتي كذلك على رأس قمة المؤسسات السياسية و المؤسسة العسكرية.

لهذه الاعتبارات منح رئيس الجمهورية عديد الصلاحيات التالية:

- " هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.
- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

- يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها.
- يرأس مجلس الوزراء.
- يعين رئيس الحكومة * و ينهي مهامه.
- يوقع المراسيم الرئاسية... "39".

وفي السياق نفسه لرئيس الجمهورية حق التعيين في الوظائف التالية:

- ❖ " التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
- ❖ رئيس مجلس الأمة.
- ❖ الأمين العام للحكومة.
- ❖ الولاية... "40".

وفي حالة الظروف غير العادية كحالة الطوارئ و حالة الحصار، فلرئيس الجمهورية أن يُقرّ ذلك إذا دعت الضرورة الملحة، و بذلك يتم " تنظيم حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي "41".

و لذلك فقد أعطي رئيس الجمهورية الكثير من الصلاحيات انطلاقا من المواد التالية: 97، 124، 125، 132، 154، 156، 164، 166، 170، 171، 173، 174، 176، 177. وبذلك تكون الصلاحيات الإدارية إحدى القيم المركزية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية و يمكن أن نبرز هذه الصلاحيات فيما يلي:

1- السلطة التنظيمية:

و هي سلطة تمارسها بعض السلطات الإدارية كرئيس الجمهورية و الوزير الأول، و هي تستهدف بذلك جميع الأفراد أو فئة منهم، و تعتبر القرارات المتخذة في هذا السياق قرارات إدارية تنظيمية تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة و مجردة (مراسيم، قرارات).

وعلى هذا الأساس تشمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية كل المجالات التي تخرج عن اختصاص المشرع الجزائري. و هي بذلك تعد اختصاصا أساسيا للسلطة التنفيذية بحيث يكون لهذه الأخيرة حق اتخاذ الإجراءات التنفيذية الإلزامية للإدارة و المواطنين في كل مكان و في أي وقت. كما يكون هذا التدخل مبنيا

على قرارات إدارية تنظيمية كإنشاء و تنظيم و عمل المرافق العمومية. إضافة إلى ذلك هناك سلطة أو وظيفة التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية انطلاقا من المادة 78 من الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1986.

2- الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية تمثلت في:

أ- الهيئات الإدارية الدائمة:

* الأجهزة:⁴²

- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية و يرأسها الأمين العام و يقوم بالوظائف التالية:
 - يتابع على المستوى الوطني الأعمال السياسية، الاقتصادية، و الاجتماعية.
 - يعتبر الوسيط بين رئيس الجمهورية و بقية هيئات الدولة.
 - يساعد في تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء.
 - ديوان رئاسة الجمهورية: يرأسه مدير ديوان و تتمثل مهامه في:
 - تحضير أعمال رئيس الجمهورية.
 - إعداد برنامج استقبال رئيس الجمهورية و يوميات تنقله.
 - تنسيق أعمال التشريعات و الأمن الرئاسي.
 - الأمانة العامة للحكومة: يرأسها أمين عام و هي هيئة وسيطة بين رئيس الجمهورية و الحكومة و تقوم بالوظائف التالية:
 - تحضير أعمال مجلس الوزراء و الحكومة.
 - إعداد مشاريع النصوص التشريعية و التنظيمية و متابعة نشرها في الجريدة الرسمية
- * هياكل رئاسة الجمهورية: تتكون هذه الهياكل الموجودة تحت سلطة الأمين العام لرئاسة الجمهورية من مديريات و مصالح تشمل:⁴³

- المديریات:

يختلف عدد هذه المديریات بحسب ظروف وجودها، فهناك مديريةية الإدارة العامة والوسائل، مديريةية الإقامة الرسمية، مديريةية التشريعات، مديريةية الأمن الرئاسي، مديريةية الإعلام، مديريةية الإطارات و الكفاءات الوطنية، و المديرية العامة لأمن الاتصالات و المواصلات،....

- المصالح:

وفي هذا السياق نذكر أهمها كمصلحة المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، مصلحة و سائل الإعلام الآلي، مصلحة العلاقات العمومية،...

ب- الهيئات الإدارية المؤقتة: و هي تنقسم إلى نوعين:

* المستشارون لدى رئاسة الجمهورية: حيث يحق لرئيس الجمهورية أن يعين مستشارين في كل المجالات لتقديم المشورة في مجال اختصاصهم كالمستشار الدبلوماسي، المستشار السياسي، مستشار شؤون الأمن...

* المؤسسات الاستشارية: هي هيئات دائمة تعمل على تقديم المشورة لرئيس الجمهورية في شكل تقارير حتى و إن كانت لا تخص بعملها رئيس الجمهورية و تشمل هذه المؤسسات الاستشارية كل من:

- المؤسسات الاستشارية الدستورية: تتمثل في كل من " المجلس الإسلامي الأعلى " ⁴⁴ و " المجلس الأعلى للأمن " ⁴⁵.

- المؤسسات الاستشارية التي أنشئت بمرسوم رئاسي أو تنفيذي وهي:

- " المجلس الأعلى للشباب " ⁴⁶.
- " المجلس الأعلى للتربية " ⁴⁷.
- " المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي " ⁴⁸.
- " المجلس الأعلى للمرأة " ⁴⁹.
- " المجلس الأعلى للمحاسبة " ⁵⁰.

أما عن التنظيم الإداري لرئاسة الحكومة فيمكن القول في البداية أن رئيس الحكومة يعين بمرسوم رئاسي وفقا للمادة 77 من الدستور الجزائري لسنة 1996، و لو أن التعديل الدستوري الذي جاء به قانون 15 نوفمبر 2008 ينتقل من مفهوم تعيين رئيس الحكومة إلى مفهوم جديد هو تعيين وزير أول، حيث يمارس هذا الأخير الصلاحيات التالية:

- " يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام أحكام الدستور.
- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات.

➤ يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

➤ يسهر على حسن سير الإدارة العمومية⁵¹.

و تأسيسا على ذلك فإن **التنظيم الإداري للوزارة** يتشكل من عدة هياكل كالتالي:

1- **الإدارة المركزية للوزارة:** و هي تشتمل على نوعين من المصالح الإدارية المركزية:

أ- " **الهياكل**"⁵²: و تتكون من المصالح الإدارية التالية:

- مديرية عامة أو مركزية و تنقسم بدورها إلى أقسام و كل قسم إلى مديريات فرعية و هذه الأخيرة إلى مكاتب.

ب- **الأجهزة الوزارية:** تتكون من:

- **الديوان:** جهاز يمارس وظيفة تحضير أعمال الوزير، إعداد الملخصات و الدراسات.

- **أجهزة التفتيش و الرقابة والتقييم:** تقوم بمراقبة و تقييم أعمال القطاع الوزاري و العمل على السير الحسن للإدارة.

- **الأجهزة الاستشارية من أجل ترقية و تنشيط عمل الوزارة:** يحق للوزير أن ينصب أي هيئة استشارية في إطار التعاون مع مختلف الوزارات.

- **أجهزة تسيير المهمة:** يستطيع الوزير أن يعين لمدة محدودة مسئولين لإعداد دراسات و مشاريع إذا اقتضى الأمر ذلك.

2- **المصالح الخارجية للوزارات:** يتماشى هذا المفهوم مع فكرة عدم التركيز الإداري و اللامركزية الإدارية،

و ذلك لأن الوزارات المختلفة من العسير عليها تغطية مختلف النشاطات المحلية، و اعتبارا من ذلك فهي تنشئ مصالح خارجية تتماشى مع التنظيم الإداري المحلي للولايات و البلديات و الدوائر.

ثانيا: التنظيم الإداري للإدارة المحلية:

شكل التنظيم الإداري للإدارة المحلية ركنا أساسيا في تنظيم الإدارة الجزائرية، لذلك نجد علماء

الاجتماع و السياسة و الإدارة و القانون الإداري قد تناولوا هذا الموضوع كل حسب اختصاصه، وانطلاقا

من ذلك فإن التنظيم الإداري المحلي للجزائر قد تشكل على الأساس التالي:

1- التنظيم الإداري للولاية:

تعتبر الولاية ركيزة التنظيم الإداري المحلي حيث اعتبر دستور 1996 " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية "53، و هما يمثلان " قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "54.

و بذلك اعتبر التنظيم الإداري للولاية غاية في الأهمية على المستوى المحلي فهي " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تشكل مقاطعة إدارية للدولة " 55.

كما تعتبر أيضا " الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة "56.

وبذلك شكلت الولاية مقاطعة إدارية و حلقة وصل بين المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية.

وعلى هذا الأساس تشكل التنظيم الإداري للولاية من هئتين هما " المجلس الشعبي الولائي و الوالي " 57.

أ- المجلس الشعبي الولائي:

يتكون بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد و لمدة 5 سنوات، و هذا تماشيا مع التعددية السياسية، كما يباشر المجلس الشعبي الولائي مجموعة من الاختصاصات التالية:

- اختصاصات عامة و تداولية كإعداد الميزانية و التصويت عليها.

- اختصاصات اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و هي تشمل أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و التهيئة العمرانية و حماية البيئة...

- اختصاصات تتعلق بمساعدة البلديات و بالأعمال المنجزة داخل تراب الولاية.

ب- الوالي:

يشكل هيئة تنفيذية إلى جانب المجلس الشعب الولائي، و يعتبر الوالي في هذا السياق من الموظفين الإداريين السامين يعين بمرسوم رئاسي وفقا للمادة 78 من الدستور الجزائري 1996، و تأسيسا على ذلك فهو يعمل على تنفيذ قرارات الحكومة و تعليمات الوزراء، كما يقوم بتنشيط و مراقبة عمل مصالح الدولة على مستوى تراب الولاية و المحافظة على النظام العام فيها و بذلك يكون ممثلا للدولة.

أما صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للجماعة الإقليمية فنذكر منها على سبيل المثال لا الحصر تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي و خاصة الميزانية و تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية.

أما فيما يتعلق بتنظيم الإدارة الولائية فقد تشكلت من الأجهزة و الهياكل التالية:

* الأمانة العامة للولاية:

عبارة عن جهاز يتكون من مصلحة إلى ثلاث مصالح يتضمن كل منها ثلاثة مكاتب على الأكثر ويرأسها كاتب أو أمين عام يعمل على " ضمان استمرارية العمل الإداري "58.

* المفتشية العامة للولاية:

جهاز يتكون من مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة، و تقوم المفتشية العامة للولاية ضمن سلطة الوالي بوظيفة تفتيش و تقييم نشاط الأجهزة و الهياكل و المؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية غير الممركزة.

* مجلس الولاية:

هو نفسه المجلس التنفيذي للولاية ويعد بمثابة جهاز مساعد للوالي، و يتكون من مديري مصالح الدولة و مسؤوليها المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.

- الديوان:

عبارة عن هيئة مساعدة للوالي يشرف على إدارتها رئيس الديوان.

* الدائرة:

تشكل الدائرة مقاطعة إدارية تابعة للولاية و تضم عدة بلديات و هي حلقة وصل بين الولاية والبلدية، يرأسها رئيس الدائرة الذي هو عبارة عن موظف سامي في الإدارة الإقليمية و يساعد الوالي باعتباره ممثلاً للدولة و من وظائفه ما يلي:

❖ تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي.

❖ تنسيق وتنشيط أعمال البلديات التابعة له.

❖ تساعده إدارة تتكون من كاتب عام و مجلس تقييمي يتكون بدوره من مسؤولي مصالح الدولة على مستوى البلديات.

2- التنظيم الإداري للبلدية:

تعد البلدية قاعدة التنظيم الإداري المحلي و بذلك اعتبرها القانون " الجماعة الإقليمية الأساسية، وتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون "59، أما في نص قانون البلدية الجديد فهي " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة"60.

و انطلاقا من هذه التعاريف نلاحظ أن المشرع الجزائري انطلق في تعريفه للبلدية من المدخل القانوني، بحيث ركز على عنصر الجماعة الإقليمية، الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و هذا على خلاف قانون البلدية لسنة 1967 الذي ينطلق من اعتبار البلدية جماعة إقليمية سياسية و إدارية و اقتصادية واجتماعية و ثقافية.

أما عن المبادئ التي تحكم تنظيم البلدية فقد ارتبطت بمبدأ الانتخاب لاختبار أعضاء المجلس الشعبي البلدي، و مبدأ الجماعةية في التسيير من خلال القرارات المتخذة على مستوى البلدية، إلا أن قانون البلدية لسنة 1990 قد ركز على مبدأ الفردية، بحيث يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية "61، و في قانون البلدية الجديد نجد نوعا من التغيير يظهر من خلال تشكل البلدية من الهيئات التالية:

- " هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
 - هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس البلدي.
 - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي"62.
- و بذلك تتشكل البلدية من هيئتين اثنتان هما:

أ- المجلس الشعبي البلدي:

عبارة عن مجلس منتخب، و تحدد تشكيلته حسب عدد سكان كل بلدية، فعلى سبيل المثال البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة يقدر عدد أعضائها بسبعة و ينتخبون لمدة خمس سنوات.

و يطلع المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الاختصاصات التالية:

- ✓ يتولى كل الصلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي البلدي كالتصويت على الميزانية.
- ✓ صلاحيات ذات طابع اقتصادي و اجتماعي و ثقافي، كمنشآت التهيئة العمرانية و التجهيز، و نشاط التعليم الأساسي، منشآت الأجهزة الاجتماعية و قطاع السكن و نشاط الصحة العامة،...
- ✓ تسيير و متابعة الأعمال الإدارية المتعلقة بأموال البلدية المنقولة و العقارية.

ب- الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس البلدي):

تتكون الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر ويقع على عائق هذه الهيئة وظيفة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.

أما عن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية فهي:

- العمل على تسيير إيرادات البلدية و متابعة الإذن بالإنفاق و تطور مالية البلدية.
 - يبرم كل المناقصات أو المزايدات المتعلقة بأشغال البلدية و يتابع تنفيذها.
 - " توظيف عمال البلدية، و تعيينهم و تسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها"⁶³،...
- و تتمثل وظائفه باعتباره ممثلا للدولة في:

- يمتلك رئيس البلدية صفة ضابط الحالة المدنية والضبطية الإدارية والقضائية، من خلال كونه ضابطا للحالة المدنية فهو يوقع على وثائق الحالة المدنية، كما يشرف على إبرام عقود الزواج،... كما يباشر مهمة حفظ النظام العام داخل تراب البلدية كتحقيق الأمن العام و السكنينة العامة، والصحة العامة. إضافة إلى هذا يقوم بالتحريات التي من شأنها أن تؤدي إلى القبض على المجرمين وفق القوانين و التنظيمات المعمول بها، و بذلك يحوز صفة ضابط للشرطة القضائية.

و تأسيسا على ما سبق، نجد أن التنظيم الإداري للبلدية قد قام على مجموعة من الوسائل القانونية و المادية و البشرية لممارسة مختلف نشاطاتها. فالوسائل القانونية شملت القرارات الإدارية و العقود الإدارية، فالأولى تتعلق بالقرارات الإدارية الخاصة بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي أو الاختصاصات التي تجعله ممثلا للدولة، و الثانية تعطي البلدية حق إبرام العقود الإدارية و الصفقات العمومية. أما الوسائل البشرية

فتشمل مجموع الموظفين وأعدان البلدية الذين يخضعون لقانون الوظيفة العامة. و عن الوسائل المادية للبلدية فهي تلك المنقولات و العقارات العمومية، إما ذات الاستعمال العام للجمهور أو الخاصة بالمصالح الإدارية للبلدية.

الخاتمة:

إن الأبنية الرسمية للإدارة الجزائرية قد تشكلت من التنظيم الإداري المركزي، و التنظيم الإداري للإدارة المحلية وفق مقاربة قانونية حددتها مجموعة من النصوص القانونية، كالدستور الجزائري لسنة 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2008، والمرسوم الرئاسي رقم: 01-197، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، وكذا المرسوم الرئاسي رقم: 94-132، الذي حدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها، والمرسوم الرئاسي رقم: 96-01، الذي أحدث 23 وزارة و4 وزارات منتدبة. و5 كتابات دولة.

إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم: 90-188، الذي يحدد هيكل الإدارة المركزية، كما يوجد هناك المقرر المؤرخ في 25 جويلية 2001، الذي يحدد هيكل الأمانة العامة للحكومة و مهامها، أما على مستوى تنظيم الإدارة العامة المحلية، فبالإضافة إلى المواد الدستورية، هناك أيضا قانون البلدية لسنة 1990، و2011، وقانون الولاية لسنة 1990 و2012.

التهميش:

- 1 - أرزقي أبرياش، « النظرية العامة للتنظيم الإداري و مدى تطبيقها على البلدية الجزائرية ». (رسالة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1976)، ص145.
- 2 - عامر رخيطة، التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني: 1962-1980. (الجزائر: -ديوان المطبوعات الجامعية، 1993). ص 96.
- 3 - محمد العربي زبيري، تاريخ الجزائر المعاصر: 1942-1992. الجزء الثاني. (الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2000) ص 288.
- 4 - المرجع نفسه، ص 288.
- 5 - المرجع نفسه، ص 289.
- 6 - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر. ط2، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1988)، ص 49.
- 7 - أرزقي أبرياش، ص 145.

- 8 - أويحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري. ط1، (الجزائر: د د ن، 2002)، ص 59.
- * أعلنت الجمعية الوطنية التأسيسية في لائحة لها عن ميلاد الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في يوم 25 سبتمبر 1962، كما صادقت الجمعية التأسيسية على مشروع الدستور في 28 أوت 1963 قبل عرضه على استفتاء الشعب في 8 سبتمبر 1963، في هذا السياق راجع: أويحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري. ط1، (الجزائر: د د ن، 2002).
- 9 - الدستور الجزائري 1963، المادة 52.
- 10 - الدستور الجزائري 1963، المادة 53.
- 11 - حسان محمد شفيق العاني، المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسية في الجزائر و إيطاليا و فرنسا. (بغداد: مطبعة التعليم العالي، 1988)، ص 65.
- 12 - المرجع نفسه، ص 67.
- 13 - المرجع نفسه، ص 64.
- 14 - عامر رخيطة، ص 318.
- 15 - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري. (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979)، ص 13.
- 16 - حسين بورادة، الإصلاحات السياسية في الجزائر. (الجزائر: د د ن، 1996)، ص 29.
- 17 - سعيد بو الشعير، ص 63.
- 18 - أمر 10 جويلية 1965، المادة 5.
- 19 - أمر 10 جويلية 1965، المادة 6.
- 20 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. (الجزائر: دار ربحانة، 2000)، ص 136.
- 21 - ميثاق الجزائر 1964، ص ص 117-118.
- 22 - الميثاق الوطني 1976، ص 71.
- 23 - الدستور الجزائري 1976، المادة 36.
- 24 - منصور بلرنب، « إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر ». (أطروحة دكتوراه، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1988).، ص 44.
- 25 - عبيد لخضر، التنظيم الإداري للجماعات المحلية. (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1987)، ص 31.
- 26 - ج. ج. د. ش، الأمر رقم: 69-38، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادر في 23 ماي 1969، المادة 1.
- 27 - ج. ج. د. ش، الأمر رقم: 69-38، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادر في 23 ماي 1969، (ديباجة ميثاق الولاية، ص 513).
- 28 - الدستور الجزائري، 1976، المادة 101.
- 29 - الميثاق الوطني 1986، ص 169.
- 30 - ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي. ط1، (عمان: منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986)، ص ص 352-353.
- 31 - عبيد لخضر، ص 47.

- 32 - صالح بلحاج، « إصلاح الدولة: مكانة التجربة الجزائرية من التجارب الأجنبية ». المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 3، مخبر دراسات و تحليل السياسات العامة في الجزائر، العدد الأول، سبتمبر 2011، ص 14.
- 33 - عمار بوضياف، ص 65.
- 34 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري. (الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2002)، ص 36.
- 35 - عمار بوضياف، ص 73.
- 36 - محمد الصغير بعلي، ص 47.
- 37 - Jesse c. Ribot , African Decentralization: Local Actors , Powers and Accountability ,p 2. أنظر. 2021/05/18 : في شوهده [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/3345AC67E6875754C1256D12003E6C95/\\$file/ribot.pdf](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/3345AC67E6875754C1256D12003E6C95/$file/ribot.pdf)
- 38 - الدستور الجزائري 1996، المادة 70.
- * في التعديل الدستوري لسنة 2008 نجد " يعين الوزير الأول و ينهي مهامه "، راجع في ذلك: قانون رقم: 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 63، المادة 77.
- 39 - الدستور الجزائري 1996، المادة 77.
- 40 - الدستور الجزائري 1996، المادة 78.
- 41 - الدستور الجزائري 1996، المادة 92.
- 42 - ج. ج. د. ش، مرسوم رئاسي رقم: 94-132، المؤرخ في 29 ماي 1994، يحدد الأجهزة و الهياكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية، العدد 39. ص 5.
- 43 - ج. ج. د. ش، مرسوم رئاسي رقم: 94-132. ص 6
- 44 - الدستور الجزائري 1996، المادة 171.
- 45 - الدستور الجزائري 1996، المادة 173.
- 46 - ج. ج. د. ش، مرسوم رئاسي رقم: 95-256، المؤرخ في 17 أوت 1995، يتضمن إحداث المجلس الأعلى للشباب، الجريدة الرسمية، العدد 46.
- 47 - ج. ج. د. ش، مرسوم رئاسي رقم: 96-101، المؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن إحداث المجلس الأعلى للتربية، الجريدة الرسمية، العدد 18.
- 48 - ج. ج. د. ش، مرسوم رئاسي رقم: 93-225، المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، يتضمن إحداث المجلس الوطني للاقتصادي و الاجتماعي، الجريدة الرسمية.
- 49 - ج. ج. د. ش، مرسوم تنفيذي رقم: 97-98، المؤرخ في 29 مارس 1997، يتضمن إحداث المجلس الأعلى للمرأة، الجريدة الرسمية العدد 18.
- 50 - ج. ج. د. ش، مرسوم تنفيذي رقم: 96-318 المؤرخ في 25 سبتمبر 1996، يتضمن إحداث المجلس الوطني للمحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 56.
- 51 - ج. ج. د. ش، قانون رقم: 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63 ، المادة 85.

- 52 - ج. ج. د. ش، مرسوم تنفيذي رقم: 90-188، المؤرخ في 23 جوان 1990، المتضمن تحديد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية، العدد 26، المادة 3.
- 53 - الدستور الجزائري 1996، المادة 15.
- 54 - الدستور الجزائري 1996، المادة 16.
- 55 - ج. ج. د. ش، قانون رقم: 90-09، المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة 1.
- 56 - ج. ج. د. ش، قانون رقم: 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المادة 1.
- 57 - ج. ج. د. ش، قانون رقم: 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المادة 2.
- 58 - ج. ج. د. ش، مرسوم تنفيذي رقم: 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة و هياكل الإدارة العامة للولاية، الجريدة الرسمية، المادة 15.
- 59 - ج. ج. د. ش، قانون رقم: 90-08، المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة 3.
- 60 - ج. ج. د. ش، قانون رقم: 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المادة 15.
- 61 - ج. ج. د. ش، قانون رقم: 90-08، المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة 60.
- 62 - ج. ج. د. ش، قانون رقم: 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المادة 15.
- 63 - ج. ج. د. ش، قانون رقم: 90-08، المؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المادة 60.