# مقياس القانون الاداري ( مدخل للقانون الاداري + التنظيم الاداري)

## محاضرة

**1- بطاقة تواصل ومعلومات المقياس**


**الكلية: الحقوق والعلوم السّياسية**

**القسم: الحقوق**

**المستوى الدّراسي: السّنة الأولى ليسانس**

**السّداسي: الأول**

**الرّصيد: 4**

**المعامل: 1**

**الحجم السّاعي: محاضرتين في الأسبوع (03 ساعات)**

**اسم ولقب الأستاذ: ذبّيح عادل (لمجموعة الأولى، الأفواج من 01 الى 12).**

**السنة الجامعية: 2022/2021**

**البريد الالكتروني: adel.debbih@univ-msila.dz**


---

## الدّرس الخامس: اللاّمركزية الادارية (La Décentralisation Administrative)

**2- تقديم الموضوع:** سبق التطرّق لتعريف التّنظيم الاداري وأساليبه، التي تنحصر في صورتين: المركزية الادارية واللامركزية الادارية، حيث كانت البداية في الدّولة بتركيز جميع السّلطات والصّلاحيات في يد السّلطة الادارية المركزية في العاصمة (الحكام والملوك)، لتدعيم وتقوية وحدة الدولة من أخطار التقسيم والنزعات الانفصالية، وللمنافع والمزايا الأخرى التي يقدّمها النظام المركزي والتي سبق بيانها، ولكن بعد استقرار الدولة وزوال الأخطار التي كانت تهدّدها، وكذا اتّساع اقليمها، اضافة الى تعدّد وتنوّع واجباتها ومهامها، بالإضافة الى التقدّم التقني والعلمي والصناعي، وما ترتّب على ذلك من متغيرات هامة في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية أثّرت على تغيّر دور الدولة وتنوّع الخدمات التي تقدّمها للأفراد في صورة مرافق عمومية، بالإضافة الى بروز ارادة شعبية تريد المشاركة في التسيير والحكم على المستوى المحلي انسجاما مع مبادئ الديمقراطية، كل هذه الأسباب أدت الى صعوبة احتكار وانفراد السلطة المركزية بممارسة الوظائف والأعباء والسّلطات الادارية في كافة أرجاء الدولة، الأمر الذي أدّى الى التّوجّه نحو نظام اللامركزية الادارية، الذي يسمح بتوزيع وتقسيم ممارسة الوظيفة الادارية بين السّلطات المركزية في العاصمة وهيئات محلية اقليمية أو مرفقية مستقلة، مع بقاء خضوعها لرقابة السّلطة المركزية في حدود القانون.

وهذا التقسيم والتوزيع لايعني أنّ نظام اللاّمركزية جاء ليعوّض أو يلغي نظام المركزية الادارية، وانّما ليكمّله ويتجاوز عيوبه وسلبياته، حيث يتعايشان ويطبقان معا في الدولة الحديثة، من خلال التمييز بين المصالح والحاجات القومية والوطنية التي تقوم بها السلطات المركزية، والحاجات المحلية التي تتكفل بها الهيئات المحلية.

2- المكتسبات القبلية: حتّى يتمكّن الطالب من ادراك واستيعاب مضامين وأفكار هذا الدّرس يتعيّن أن يكون ملمّا بالأفكار التّالية:

*- تعريف القانون الاداري ومحاوره الكبرى،

*- تعريف التّنظيم الاداري وأسسه،

*- مفهوم الشّخصية المعنوية والآثار المترتّبة عنه.

*- التحكّم في الاطار المفاهيمي لنظام المركزية الادارية.

3- أهداف الدّرس: تتمثّل الكفاءة المستهدفة من خلال تناول هذا الدّرس، وبعد الفراغ منه، أن يكون الطّالب قادرا على:

*- ادراك مفهوم التّنظيم الاداري وأساليبه في الدّولة الحديثة،

*- معرفة الاطار النّظري والمفاهيمي لنظام اللامركزية الادارية،

*- القدرة على التمييز بين المصالح والحاجات المحلية والمصالح الوطنية، وادراك أساليب التمييز بينهما،

*- معرفة نظام الرّقابة الوصائية الممارسة على الهيئات المحلية ومظاهر ممارستها في النّظام الاداري الجزائري،

*- معرفة صورتي اللامركزية الادارية، والقدرة على التّمييز بين اللامركزية الاقليمية والمرفقية.

*- القدرة على التّمييز بين نظام السّلطة الرّئاسية في النّظام المركزي والرقابة الوصائية في النّظام اللامركزي،

*- ادراك مزايا وعيوب نظام اللامركزية الادارية.

4- أسئلة الدّرس:

أ- الاشكالية الرّئيسة: ماهو مفهوم نظام اللامركزية الادارية كأسلوب من أساليب التّنظيم الاداري في الدّولة الحديثة؟ وما مدى نجاحة في تفعيل أداء الدّولة الحديثة وتجسيد مبادئ الدّيمقراطية المحلية؟

ب- التّساؤلات الفرعية:

*- ماهو تعريف نظام اللامركزية الادارية؟ وماهي أركان قيامه وتحقيقه؟

*- ماهو المقصود بالرقابة الوصائية في النّظام اللامركزي؟ وماهي مظاهرها؟

*- ماهو تعريف كل من اللامركزية الاقليمية واللامركزية المرفقية؟ وماهي تطبيقاتهما في الجزائر؟

*- ماهو المقصود بالمصالح والحاجات المحلية والحاجات والمصالح الوطنية، وكيف يتم التّمييز بينهما؟

*- ماهي مزايا وعيوب نظام اللامركزية الادارية؟

**5- محتوى الدّرس: تم تقسيم عناصر الدرس وفق خطة منهجية وشاملة لكل جزئيات الموضوع، وفيما يلي عناصر وجزئيات الموضوع:**

**أولا- تعريف اللامركزية الادارية**

**ثانيا- أركان وعناصر اللامركزية الادارية**

**ثالثا- أنواع اللامركزية الادارية**

**رابعا- التمييز بين اللامركزية الإدارية والنّظم الادارية الأخرى المشابهة لها**

**خامسا- تقييم (تقدير) اللامركزية الادارية**

## الدّرس

**أولا- تعريف اللاّمركزية الادارية:** وضع لها الفقه الاداري عدّة تعاريف، نذكر أهمّها فيما يلي:

*- يعرّفها الدكتور سليمان محمد الطمّاوي بأنّها:**"توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"**[1]،

*- كما عرّفت بأنّها: **"توزيع الوظيفة الادارية في الدّولة بين السّلطة الادارية المركزية وسلطات ادارية محلية مستقلة تباشر اختصاصها في هذا الشّأن تحت رقابة من السّلطة الأولى"**[2] ،

*- كما تعرّف بأنّها: **"يقوم هذا النّظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم، وتتمتّع هذه الأشخاص بالشّخصية المعنوية المستقلة مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية"**[3]،

- تعرّف كذلك بأنّها:" **النّظام الاداري الذي يقوم على توزيع السّلطات والوظائف الادارية بين الادارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات ادارية أخرى اقليمية أو مصلحية مستقلة قانونيا عن الادارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشّخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معيّن من رقابة تلك الادارة"**[4].

نستخلص من خلال هذه التعاريف أن نظام اللامركزية الادارية يقوم على أساس مخالف ومغاير لنظام المركزية الادارية[5]، فاذا كانت الأخيرة تقوم على **حصر وتجميع** ممارسة الوظيفة الادارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، وممثّليها في الأقاليم، فانّ الأولى تقوم على أساس **تقسيمها وتوزيع** ممارستها مع هيئات محلية مستقلة مع بقاء سلطة إشراف ورقابة السّلطات المركزية على الهيئات المحلية المستقلة، لذلك يقوم النظام

---

[1]- مشار لهذا التعريف لدى: بعلي محمد الصغير، الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، ص 19.

[2]- محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، دون طبعة، دراسة مقارنة، 1982، ص 9.

[3]- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية المفتوحة بالدّنمارك، الطّبعة الثّالثة، 2008 ص 39.

[4]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص ص 19-20.

[5]- محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الاداري في دولة فلسطين، ج1، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2015، ص 306.

اللامركزي على تعدد الأشخاص المعنوية، فإلى جانب الدّولة تظهر أشخاص معنوية أخرى محلية على أساس **اقليمي أو وظيفي** تتمتّع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة يطلق عليها "**الادارة اللاّمركزية**" أو "**السلطات الادارية اللاّمركزية**"[1].

وتجدر الاشارة الى أنّ نظام اللاّمركزية الادارية لا يؤثّر على وحدة السّلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ووحدة السّلطة السّياسية، بل يؤدي الى تعدّد السّلطات الادارية في اطار وحدة الدولة، ولارتباط نظام اللاّمركزية الادارية بالديمقراطية، فقد تم النّص عليها في صلب الدستور، حيث نصّت عليها المادتان 18 و19 من التعديل الدّستوري 2020، حيث جاء فيهما أنّه:

المادة 18: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ **اللامركزية** وعدم التركيز"،

المادة 19: "يمثّل المجلس المنتخَب **قاعدة اللاّمركزيّة**، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشّؤون العموميّة"[2].

**ثانيا- أركان وعناصر اللامركزية الادارية:** تقوم اللاّمركزية الادارية وخاصة الإقليمية أو المحلية منها على ثلاثة أركان أو شروط أساسية، هي:

1- وجود مصالح محلية (اقليمية) ذاتية متميّزة عن المصالح الوطنية (القومية)،

2- انشاء أجهزة وهيئات محلية مستقلة (اقليمية أو مرفقية) لإدارة وتولي هذه المصالح،

3- خضوع الهيئات المحلية المستقلة لرقابة السّلطة المركزية (الرّقابة الوصائية)[3].

**1- وجود مصالح (حاجات) محلية (اقليمية) ذاتية متميّزة عن المصالح الوطنية (المركزية، القومية):** يقوم هذا الركن على أساس التمييز بين المصالح والاهتمامات والحاجات الوطنية والعامة والمشتركة التي تهم كافة أفراد المجتمع، والحاجات والمصالح محلية الخاصة بسكان اقليم أو جهة معيّنة التي تختلف عن المصالح العامة المشتركة بين كافة مواطني الدولة[4]، هذا الاعتراف بوجود تمايز بين المصالح والحاجات الوطنية والمحلية نجم عنه تكفّل الادارة المركزية بالمصالح والحاجات الوطنية مثل: الدفاع والأمن والعدالة، الشؤون الخارجية المرافق الاستراتيجية ذات الطابع الوطني، واسناد المصالح والحاجات المحلية أو الجهوية مثل: النقل المواصلات، النظافة، توزيع المياه والكهرباء،... لهيئات محلية يقوم بإدارتها سكان هذه الوحدات الادارية أنفسهم، باعتبارهم أدرى من غيرهم باحتياجاتهم وأقدر على إدارة هذه المرافق وحل مشكلاتها، كما أنّ هذا الأسلوب يمنح الإدارة المركزية فرصة التفرّغ لإدارة المرافق القومية (الوطنية)[5].

---

[1]- مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 39، راجع كذلك في نفس الموضوع: محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص 321.

[2]- أنظر التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 يتعلّق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج ج د ش، عدد 82، صادرة بتاريخ: 30 ديسمبر 2020.

[3]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 20.

[4]- المرجع نفسه، ص ص 20-21.

[5]- مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 40.

ويتم تحديد الحاجات والمصالح المحلية المنوطة بالهيئات المحلية عادة من طرف المشرّع بموجب قانون خاص بها[1]، مثلما هو الحال في الجزائر، حيث يختص البرلمان بتنظيم وتحديد صلاحيات هيئات الادارة المحلية[2]، وهذا التّحديد التّشريعي على الرغم من مرونته وعموميته يشكّل ضمانة لدعم اللاّمركزية واستقلال الهيئات المحلية في مواجهة تدخّل السّلطة المركزية في اختصاصاتها[3]، وتختلف طريقة تحديد المشرّع لهذه المصالح والحاجات تبعا لفلسفة النّظام القانوني السائد في الدولة[4]، الأمر الذي أدى الى وجود أسلوبين أو طريقتين في تحديد والتّمييز بين المصالح(الحاجات) المحلية والمصالح الوطنية:

**أ- الأسلوب الانجليزي (التحديد الحصري):** ويقوم المشرع بذكر اختصاصات الهيئات اللامركزية (المحلية)على سبيل الحصر، رغم تنوعها وتدرجها[5]، وبناء على ذلك يعد مصلحة إقليمية (محلية) كل ما ورد النص عليه في قوانين الجماعات المحلية، وتعتبر المصالح غير الواردة في قوانينها مصالح وطنية أو عامة، من اختصاص الادارة المركزية، ويطبّق هذا النّظام في الدول الأنجلوسكسونية مثل: انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية.

**ب- الأسلوب الفرنسي (التّحديد العام والمطلق) :** يقوم المشرّع بتحديد المجالات التي تتدخّل فيها الادارة المركزية، في حين تحدد مجالات وميادين عمل ونشاط الهيئات اللامركزية بصفة مرنة وواسعة عامة وغير محصورة [6]، حيث يعترف للإدارة المحلية بممارسة كل الاختصاصات التي تتعلّق بالشؤون المحلية الاّ ما استثني بنص، وهو ما اتّبعه المشرّع الفرنسي في بيانه لاختصاصات المجالس المحلية، وتبعه في ذلك المشرّع الجزائري في قوانين الجماعات الاقليمية، حيث لم يحدّد صلاحيات البلدية والولاية على سبيل الحصر[7].

**2- انشاء هيئات محليّة مستقلّة (اقليمية أو مرفقية) لإدارة هذه المصالح**: وذلك بمنحها الشّخصية المعنوية والاستقلال القانوني عن السّلطة المركزية، فالاعتراف لها بالشّخصية المعنوية يمكّنها من اكتساب الحقوق وتحمّل الالتزامات[8]، حيث تتمتّع بكافة الآثار المترتّبة عن اكتساب الشخصية المعنوية، فيكون لها الحق في إصدار القرارات في حدود اختصاصاتها كما يكون لهم الحق في إبرام العقود والحق في التقاضي، كما تتحمّل هذه الأشخاص اللامركزية المسؤولية عن الأضرار التي يتسبب بها موظفوهم وعمالهم ويلتزمون بالتعويض عنها ومواجهة الدعاوى التي ترفع ضدهم من الغير.

---

[1]- أنظر القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد (37) ، صادرة بتاريخ 3 يوليو سنة 2011، والقانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012 ، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادرة بتاريخ 29 فيفري سنة 2012.

[2]- أنظر نص المادة 139 من التعديل الدستوري 2020، التي تتضمن اختصاصات البرلمان في الجزائر.

[3]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 21، وراجع كذلك: مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 40.

[4]- محمد سليمان نايف شبير، ص 325.

[5]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 22.

[6]- المرجع نفسه، ص 22.

[7]- أنظر في ذلك المواد من 103 الى 124 من القانون رقم 11-10 المتعلّق بالبلدية، والمواد من 73 الى 101 من القانون رقم 12-07 المتعلّق بالولاية.

[8]- تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر ، 2015 ص 36.

واختلف الفقه حول مفهوم استقلال الهيئات المحلية وأدواته القانونية[1]، وعليه يجب لتحقيق هذه الاستقلالية توافر **الشّروط التّالية**:

أ- أن يتم اختيار أعضاء الهيئات المحلية من قبل ومن بين سكان الاقليم عن طريق الانتخاب، فالانتخاب ركن أساسي لقيام اللامركزية الإدارية، حيث يعطيها صبغتها الديمقراطية واستقلاليتها ويجعل الهياكل المسيّرة لها تستمد مشروعيتها من المواطنين وليس من السلطة المركزية وهو ما يعطيها استقلالية أكبر من السلطات المعيّنة وصبغة ديمقراطية أعمق[2]، لذلك تم تكريسه في الدستور[3]، وقد ثار خلاف فقهي حول أسلوب تشكيل المجالس المنتخبة بين التعيين والانتخاب،أو الجمع بينهما[4]، ورغم ذلك يبقى الانتخاب ضروريا لتشكيل هيئات اللامركزية المحلية، الاّ أنّه لا يكفي لوحده، بل يجب تدعيمه بعناصر أخرى، تتمثّل في:

*- أن يكون للشّخص اللامركزي دور رئيسي في إدارة المرافق العامة التابعة له،

**- أن يكون لممثّلي الشّخص الإداري اللاّمركزي سلطة ذاتية يستمدّونها من القانون، وأن تكون لهم استقلالية وحرية في مباشرة نشاطهم المحدد في القانون بالطّريقة التي يرونها دون أن يكونوا خاضعين في ذلك لأوامر السّلطة المركزية وتوجيهاتها (**مبدأ الادارة الحرة**)،

***- أن يكون للهيئة اللاّمركزية مصادر تمويل ذاتية مستقلّة عن التّمويل المركزي.

**3- خضوع الهيئات المحلية المستقلة لرقابة السّلطة المركزية (الرّقابة الوصائية):** انّ استقلال الهيئات المحلية لا يؤدي الى قطع علاقتها تماما بالسلطة المركزية، حيث يقتضي نظام اللاّمركزية الادارية إخضاع الهيئات الإدارية المستقلة إلى نوع من الرّقابة يطلق عليه الفقه تعبير "**الوصاية الإدارية**"، التي تعرّف بأنّها:" **مجموع السّلطات التي يقرّرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة**"[5]، وتجدر الاشارة الى أنّ مصطلح **الرقابة الوصائية أو الوصاية الادارية "la tutelle administrative"** منتقد عند جانب من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الادارية وذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام[6]، وهذه الرقابة مقرّرة للحفاظ على وحدة الدولة وضمان احترام القانون واستهداف المصلحة العامة من طرف الهيئات المحلية، وعدم تغليب المصالح الاقليمية أو المرفقية عن المصالح الوطنية والعامة، كما أنّها تختلف في جوهرها عن السّلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النّظام المركزي.

---

[1]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، (القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012)، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2012، ص 37.

[2]- مصطفى بن لطيف، مناظرة الدخول الى المرحلة العليا مراجع لإعداد الاعتبار الكتابي في الاختصاص بالنّسبة لحاملي الشهادة الوطنية لمهندس (القانون، المحور 2: المؤسسات الادارية والقانون الاداري)، المدرسة الوطنية للإدارة، الجمهورية التونسية، 2007، ص 57.

[3]- تنص المادة 19 من التعديل الدستوري 2020 على أنّه: "يمثّل المجلس المنتخَب قاعدة اللاّمركزيّة، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشّؤون العموميّة"، وأنظر كذلك القانون العضوي رقم 16-10 المتضمن نظام الانتخابات، المعدّل والمتمّم بخصوص أحكام انتخاب المجالس المحلية.

[4]- راجع بهذا الخصوص: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 37-39.

[5]- بوضياف عمار، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص .36

[6]- راجع بهذا الخصوص: بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 28، وكذلك بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 41-42.

**أ- مظاهر رقابة السّلطات المركزية الوصائية على الهيئات اللاّمركزية**: وتتّخذ هذه الرّقابة الأوجه التّالية:

***- الرّقابة على الهيئات اللاّمركزية والمجالس المحلّية المنتخبة ككل:** تخوّل قوانين الجماعات الاقليمية للسّلطة المركزية حق **ايقاف وحل** أجهزة وهيئات الادارة اللامركزية، أي الاعدام القانوني للمجلس المنتخب وتجريد اعضائه من صفتهم كمنتخبين[1]، ونظرا لخطورته أحاطه المشرع بجملة من القيود والشروط حفاظا على استقلالية هيئات الادارة اللامركزية[2]، فبالنّسبة للإيقاف نص عليه في قانون البلدية لسنة 1967، ثمّ استبعد في القوانين اللاّحقة، في حين تم النّص على اجراء الحل بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في المواد من 47 الى 50 من قانون الولاية رقم 12-07، وفي المواد من 46 الى 51 من قانون البلدية رقم 11-10 بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي.

****- الرّقابة على أشخاص (أعضاء) الهيئات اللاّمركزية:** تمارس السّلطات المركزية رقابتها على الأعضاء المعيّنين والمنتخبين للهيئات الإدارية اللامركزية، وتتمثّل مظاهر الرقابة على الأعضاء المنتخبين في : **توقيف** عضو الهيئة اللاّمركزية عن ممارسة مهامه لمدة محدّدة (مؤقّتا)، **الاقالة** لأسباب يحدّدها القانون، **الاقصاء** (العزل) النهائي من عضوية المجلس المحلي المنتخب للحكم عليه نهائيا في جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف[3]،وسنتناول هذه التدابير بالتفصيل في موضوع البلدية والولاية.

*****- الرّقابة على أعمال الهيئات اللاّمركزية:** تقتضي اللاّمركزية الحقّة أن تمارس الهيئات اللاّمركزية اختصاصاتها بداءة وتلقائيا طبقا للقوانين التي تحكمها، دون انتظار أوامر أو تعليمات وتوجيهات من السّلطة المركزية، لأن ذلك يهدر استقلالها(مبدأ الادارة الحرة)، أي أنّ **الرقابة السّابقة والقبلية (سلطة التوجيه)** على أعمال الهيئات اللامركزية مستبعدة من نطاق الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية[4]، فتبقى فقط سلطة **الرّقابة اللاّحقة (سلطة التعقيب)**، وتتمثّل في الآليات التّالية:

*- **المصادقة والموافقة** على الأعمال الصّادرة عن الهيئات اللاّمركزية، وقد تكون صريحة أو ضمنية دون امكانية تعديلها، لأنّه يمس باستقلاليتها، فلها أن توافق على أعمال الهيئات اللاّمركزية كليا أو تلغيها كليا.

**- **إلغاء وابطال** الأعمال الصّادرة عن الهيئات اللاّمركزية، متى كانت مشوبة بعيب في المشروعية، وضمن شروط واجراءات يحدّدها القانون.

***- **الحلول** : بأن تحل السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل الهيئات اللاّمركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة[5]، وبالنّظر لخطورته اتجاه الهيئات اللامركزية قيّده المشرّع بعدة شروط تضمن استقلاليتها، حيث يكون في حالة امتناع الهيئات اللامركزية عن القيام بواجباتها المنصوص عليها في القانون ثم وجوب اعذارها وتنبيهها للقيام بذلك العمل[6]، وفي مقابل هذه الصلاحيات المخولة للسّلطة المركزية يخوّل القانون السّلطات

---

[1]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 45.

[2]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 30.

[3]- أنظر المواد من 40 الى 45 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والمواد من 40 الى 46 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

[4]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص ص 29-30.

[5]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 47.

[6]- أنظر المواد 100،101،102، من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بخصوص سلطة حلول الوالي بالنسبة للبلدية.

اللاّمركزية سلطة وحق الطعن في قرارات السلطة المركزية المتضمنة الغاء أعمالها الادارية، وذلك إمّا عن الطريق الإداري بواسطة التظلم الاداري ولائيا أو رئاسيا، وإمّا بالطّعن أمام الجهة القضائية الادارية المختصة[1].

ج- **التّمييز بين الرّقابة الوصائية والسّلطة الرّئاسية:** تظهر أوجه الاختلاف بينهما في النّقاط التّالية[2]:

| وجه المقارنة | السّلطة الرّئاسية | الرّقابة الوصائية |
|---|---|---|
| **من حيث النّص عليها** | لا تحتاج ممارستها الى نص، فهي تمارس بصفة تلقائية، كونها من أركان النظام المركزي[3]. | لا تتقرّر إلاّ بنص صريح، فالقانون هو الذي ينظمها وذلك لحماية استقلال الهيئات اللامركزية، وذلك تطبيقا للمبدأ القائل:" **لا وصاية بدون نص ولا وصاية أزيد من النص**[4] " |
| **من حيث القائم بها** | ذاتية وداخلية تمارس داخل السّلطة المركزية نفسها على مرؤوسيها في المستويات المختلفة | تمارس من جانب السّلطات المركزية على هيئات لامركزية اقليمية أو مرفقية مستقلة |
| **من حيث أطراف الرقابة** | تقع بين طرفين يتبعان لشخصية معنوية واحدة هي شخصية الدولة (الرئيس الإداري والمرؤوس) | تتم بين شخصين مستقلين من أشخاص القانون العام الذين يتمتعان بالشخصية المعنوية وهما شخصية الدولة (السلطة المركزية) وشخصية الهيئات اللامركزية. |
| **من حيث موضوع الرّقابة** | تكون شاملة وعامة على الأشخاص وعلى الأعمال | تمارس في حدود القانون، باعتبارها رقابة استثنائية وتشمل الرقابة على الأعضاء والرقابة على الأعمال، وعلى الهيئة اللامركزية ككل |
| **من حيث الهدف** | تهدف إلى حسن سير العمل الإداري وانتظام المرافق العامة وضمان مطابقة قرارات المرؤوسين للقانون | تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة عن الهيئات اللامركزية، وإلى تحقيق المصلحة العامة |
| **من حيث قواعد المسؤولية** | يسأل الرئيس الاداري عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار كما له حق الاشراف والرقابة والتوجيه[5]. | تتحمّل الهيئة اللاّمركزية وحدها المسؤولية عن أعمالها وتصرفاتها غير المشروعة، باعتبارها تتمتّع بالشّخصية المعنوية والاستقلالية المالية[6] ، التي تعطيها حق التقاضي والطعن في قرارات السّلطة المركزية للدّفاع عن مصالحها المتميّزة[7]. |
| **من حيث الطعن** | لا يملك المرؤوس حق الطعن في قرار رئيسه الاداري بسبب السلطة الرئاسية | يجوز للهيئات اللامركزية الاقليمية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية[8]. |

---

[1]- تنص المادة 61 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أنّه: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"

3- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، (القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012)، مرجع سابق، ص 43.

4- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 ، ص109 .

[5]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية...، مرجع سابق، ص 44.

[6]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 33.

[7]- المرجع نفسه، ص 33.

[8]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية...، مرجع سابق، ص 44.

**ثالثا- أنواع اللامركزية الادارية:** بما أنّ اللاّمركزية الادارية تعني توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، فإنّها تتّخذ صورتين: اللامركزية الإدارية المحلية أو الإقليمية واللامركزية الإدارية المصلحية أو المرفقية (النّوعية)[1].

**1- اللامركزية الإدارية المحلية (الإقليمية):** ومعناها استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة واشباع حاجات أفراده، مع تمتّعها بالشّخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري[2]، حيث يترتّب لهذه الوحدات الحق في اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، وترتكز اللامركزية الاقليمية على الاختصاص الاقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها في نطاق حيز جغرافي معين، مثلما هو الشأن بالنّسبة لوحدات الادارة المحلية في الجزائر البلدية والولاية[3]،كما تستند اللامركزية المحلية إلى فكرة الديمقراطية، حيث تسمح للمواطنين بالمشاركة في تسيير شؤونهم بواسطة انتخاب مجالس محلية تمثّلهم.

**2- اللاّمركزية الإدارية المرفقية (المصلحية أو النّوعية):** تتمثّل في انفصال مرفق معين- كمرفق البريد الكهرباء النقل، العليم، الصحة...- عن الدّولة وتمتّعه بقدر من الاستقلال، ليشكّل مؤسّسة عامة وطنية أو محلية[4] وترتكز اللاّمركزية المرفقية على الاختصاص الموضوعي أو الوظيفي، لذلك تسمى باللامركزية المصلحية، بغض النظر عن المجال الاقليمي الذي تمارس فيه نشاطها، وتخضع المؤسسات العامة لمبدأ التخصّص، بأن تكون ممارسة نشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي أجازها لها المشرّع ولا يمكن لها مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها[5]، ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية، وانّما للرغبة في ادارة المرفق العام بكفاءة وفعالية، لذلك ليس ضروريا اعتماد الانتخاب في اختيار رؤسائه أو أعضاء مجلس ادارته[6].

**3- أوجه التمييز بين اللامركزية الإدارية الاقليمية واللامركزية الإدارية المرفقية**

| وجه المقارنة | اللامركزية الإدارية المرفقية | اللامركزية الإدارية الاقليمية |
|---|---|---|
| **من حيث تجانس النشاط** | تمارس اللامركزية المرفقية نشاطا واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة[7]. | له اختصاص عام يشمل جميع المرافق المحلية لسكّان الاقليم ، لذلك تدير الهيئات اللامركزية العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة. |
| **من حيث القانون المطبق عليها** | لا تخضع لأحكام موحّدة، لأنّه لا يوجد قانون اطار واحد يطبّق على جميع المرافق العامة في الدولة. | ينظّمها قانون واحد بأحكام موحّدة تنطبق على جميع الأشخاص الإقليمية في الدولة. |

---

[1]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية...، مرجع سابق، ص ص 47-48.

[2]- المرجع نفسه، ص 48.

[3]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 34.

[4]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 48.

[5]- مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 41.

[6]- المرجع نفسه، ص 41.

[7]- مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص 41.

| | | |
|---|---|---|
| **من حيث أساس انشائها** | تنشأ لأسباب فنية وتقنية هي الرغبة في إدارة المرافق العام بطريقة فنية سليمة ومستقلة. | يتم الاعتراف بمصالح متميّزة على أساس اقليمي جغرافي[1]، كما تنشأ بتأثير العوامل السّياسية، وأهمها انتشار الأفكار الدّيمقراطية ومبادئ الحرية السّياسية التي تقضي بوجوب منح حق المشاركة للمواكن في تسيير شؤونه |
| **من حيث استقلال الهيئات** | ليس له أساس ديمقراطي، لذلك يسند تسييره الى فئة الخبراء والفنيين الأدرى بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية والاقدر على تسييرها. | تتشكّل أساسا عن طريق الانتخاب حيث تتولى تسييرها مجالس منتخبة من سكان الاقليم الأدرى بمصالحهم[2]. |

**رابعا- التمييز بين اللاّمركزية الإدارية والنّظم الادارية الأخرى المشابهة لها:** يتشابه مفهوم اللاّمركزية الادارية بمفهومي عدم التركيز الاداري واللامركزية السّياسية، الاّ أنّ هناك عدة فروق بينهما، نوجزها فيما يلي:

1- **التّمييز بين اللاّمركزية الإدارية وعدم التّركيز الإداري:** تشترك اللامركزية الإدارية مع عدم التركيز الإداري في أنّهما أسلوبان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، الا أنّ هناك نقاط اختلاف عديدة بينهما:

| وجه المقارنة | اللامركزية الإدارية | عدم التركيز الإداري |
|---|---|---|
| **من حيث التكييف** | نظام وأسلوب اداري مستقل تندرج ضمن دائرة التنظيم اللامركزي | يشكّل صورة من صور النظام المركزي |
| **من حيث الاستقلالية**[3] | تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتعد الاستقلالية ركنا أصيلا من أركانها | لا يتمتع ممثل السلطة المركزية بالاستقلالية التامة، بل يمارس مهامه باسم الدولة وتحت اشراف ورقابة السّلطة المركزية. |
| **من حيث القيمة الدّيمقراطية** | لها قيمة ديمقراطية، لأنّها تسمح بمشاركة المواطن في تسيير شؤونه عن طريق المجالس المنتخبة، وكذا يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب. | ليس له في حد ذاته أية قيمة ديمقراطية، وانّما ادارية، لأنّه يبقي سلطات هامة بيد الإدارة المركزية أو بيد موظفيها، ولا توجد ضمنه فكرة الانتخاب. |
| **من حيث أساس ومصدر ممارسة اختصاصاتها** | تملك الهيئات المحلية(اقليمية أو مرفقية) سلطة التصرف واتخاذ القرار بموجب الدستور والقانون المنشئ لها. | يمارس ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي مهامه بموجب أسلوب التفويض الاداري بكل ما يترتب عنه من آثار. |

[1]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 34.

[2]- المرجع نفسه، ص 34.

[3]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 33.

| | | |
|---|---|---|
| **من حيث تحمّل المسؤولية** | يتحمّل الشّخص اللامركزي المسؤولية الإدارية ويسأل وحده عن أعماله وتصرفاته، ويعوّض عن الأضرار التي يسبّبها موظفوه، لأنها تنسب إليه. | المسؤولية الإدارية لا تنسب إلى ممثّلي الحكومة المركزية فقط، وإنّما تتحمّل السّلطة المركزية المسؤولية عنهم، وفق قاعدة التفويض في السّلطة دون المسؤولية. |
| **من حيث الرّقابة** | تخضع الهيئات اللاّمركزية (اقليمية أو مرفقية) لنظام الوصاية الإدارية | يخضع الممثّلين المحلّيين لنظام السّلطة الرّئاسية. |

**2- التّمييز بين اللاّمركزية الإدارية واللاّمركزية السّياسية:** تنقسم الدول من حيث تكوينها الى دول بسيطة أو موحدة ودول مركبة، فالدولة البسيطة هي الدولة التي تكون السيادة فيها موحّدة ومتجانسة، حيث تظهر كوحدة واحدة داخليا وخارجيا، في حين الدول المركبة، لاسيما ذات **الشكل الاتحادي أو الفدرالي** تكون فيها السيادة الداخلية مقسّمة وموزّعة بين أشخاص سياسية مختلفة تسمى ولاية أو دويلة أو امارة، حيث يكون لكل منها سلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية الخاصة بها، وتشترك هذه الولايات او الدويلات في السلطات العامة للدولة الاتحادية، فهناك البرلمان الاتحادي، والمحكمة الاتحادية العليا، ورئيس واحد، أمّا بالنسبة للسيادة الخارجية، فهي مقرّرة للدولة الاتحادية دون الدويلات، مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، الامارات العربية المتحدة، ويمكن ايجاز أوجه الاختلاف بينهما فيمايلي:

| وجه المقارنة | اللاّمركزية السّياسية (الاتحاد الفدرالي) | اللاّمركزية الإدارية |
|---|---|---|
| **من حيث الموضوع (المحل)** | تتعلق بالنّظام السياسي للاتحاد المركزي وتوزيع السلطات بين السلطة الاتحادية والولايات، حيث يكون لكل منها سلطاتها الخاصة(التشريعية، التنفيذية، القضائية). | تعبّر عن نظام إداري يتم عن طريقه توزيع الوظيفة الإدارية فقط بين السلطة الإدارية المركزية والهيئات اللامركزية المصلحية أو الإقليمية، وهي وحدات ادارية صرفة. |
| **من حيث القانون المطبق عليها** | تتمتّع الولايات في الدولة الاتحادية بالحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها سلطتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية | تخضع الولايات أو الأقاليم في اللامركزية الإدارية لذات القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة وليس لها الحق في التشريع. |
| **من حيث الخضوع للرّقابة** | تتمتّع الولايات بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن الدولة الاتحادية، تمارسها دون أي رقابة. | الهيئات اللامركزية تخضع للوصاية الإدارية للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها الإدارية. |

| | | |
|---|---|---|
| **من حيث أساس وآلية توزيع الاختصاص** | . توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية والولايات يتم عن طريق الدستور الاتحادي. | توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب القانون الذي يحكم الجماعات الاقليمية او المرفقية وخاضع لإرادة الدولة[1]. |
| **من حيث المشاركة في التّشريع** | تشارك الولايات في تكوين الارادة العامة من خلال عضوية الهيئة التشريعية مثل ما هو مطبق في مجلس الشيوخ الأمريكي[2]، وفي تعديل الدستور. | الهيئات اللامركزية المحلية لا تتمتع بأي وجه من أوجه المشاركة في شؤون التشريع وتعديل الدستور( استثناء يتم انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمّة من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشّعبية البلدية والولائية في الجزائر). |
| **من حيث مجال الدراسة** | نظام اللامركزية السياسية نظام سياسي خاص بنظام الحكم في الدولة، وشكلها، لذلك يدرس ضمن مواضيع القانون الدّستوري والعلوم السياسية[3]. | اللامركزية الإدارية نظام إداري يعمل على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة وكيفياتها لذلك تدرس ضمن مواضيع القانون الإداري. |
| **من حيث التواجد في الدول** | اللامركزية السياسية يقتصر وجودها في الدول المركبة ذات الشكل الاتحادي والفدرالي. | اللامركزية الادارية ظاهرة عامة قائمة في مختلف أنواع وأشكال الدول، سواء أكانت بسيطة أم مركبة[4]. |

**خامسا- تقدير (تقييم) اللاّمركزية الإدارية:** على غرار نظام المركزية الادارية، تتميّز اللاّمركزية بعدة مزايا، كما تشوبها عدّة عيوب، نوجزها فيما يلي:

**1- مزايا أو محاسن اللاّمركزية الإدارية:** تظهر من خلال الجوانب التالية:

أ- **من النّاحية السّياسية:** تتجاوب اللاّمركزية الإدارية المحلية مع الأفكار الديمقراطية، حيث تساهم في ترقية ممارسة الحريات العمومية، كما تعتبر اللامركزية الإدارية مدرسة لتعليم الديمقراطية، بالنّسبة للنّاخبين والمترشّحين، وتدرّبهم على العملية الديمقراطية[5].

---

[1]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق ، ص 35.

[2]- المرجع نفسه، ص 34.

[3]- المرجع نفسه، ص 34.

[4]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 23.

[5]- المرجع نفسه، ص 36.

- النظام اللامركزي أقوى وأقدر على تحمّل ومواجهة الأزمات، لاسيما في حالة الحرب، خاصة وأن الموظّفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن، كونهم متعودين على مواجهة هذه الظّروف دون انتظار تعليمات السلطة المركزية[1].

ب- **من النّاحية الادارية**: تتجلى فوائده في الجوانب التالية:

*- يخفّف العبء عن الإدارة المركزية، حيث يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية مثل رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية[2]،

*- تفسح اللامركزية الإدارية المحلية والمرفقية المجال لتطوير قدرات الموظّفين والمنتخبين وتدريبهم على العمل الاداري[3]، كما أنّ الهيئات اللاّمركزية المحلّية أو المرفقية أقدر من الإدارة المركزية في إدارة المرافق المحلية.

*- يضمن النّظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الادارة من المواطن، كما يؤدي الى تبسيط الاجراءات، لأنّ الكثير من القرارات في ظله تتّخذ على المستوى المحلي[4].

ج- **من النّاحية الاجتماعية**: تؤدي اللاّمركزية الى توزيع الدّخل القومي والضّرائب العامة بشيء من العدالة والمساواة بين مختلف الهيئات اللامركزية[5]، كما أنّ من أهم النتائج المترتبة على تمتع المرافق العامة بالشخصية المعنوية والاستقلال تشجيع الأفراد والهيئات على مساعدتها بالأموال عن طريق الهبات والوصايا، كما تؤدي الى ظهور نوع من التضامن والتعاون بين أفراد الجماعة الواحدة لتحقيق هدف معين[6].

2- **عيوب أو مساوئ اللاّمركزية الإدارية**: وجّهت له الانتقادات التالية:

أ- **من النّاحية السّياسية**: يرى البعض أنّ اللامركزية الإدارية تمس الوحدة الإدارية والسّياسية للدولة لقيامها بتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، واعترافها باستقلالية بعض أجزاء الاقليم عن الدولة وتمتّعها بالشّخصية المعنوية[7]، كما يخشى أن يتم تفضيل المصالح المحلية على المصالح القومية والوطنية، ممّا يؤدي الى عدم التجانس في القيام بالعمل الاداري.

ب- **من النّاحية الادارية**: غالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية بإدارة المرافق العامة بالمقارنة مع الإدارة المركزية[8]، الأمر الذي قد يؤدي الى تدني مستوى أداء وكفاءة الجهاز الاداري.

ج- **من النّاحية الاقتصادية**: تؤدّي إلى كثرة النّفقات، نتيجة لتعدّد الميزانيات في الدولة.

ويمكن تفادي والتقليل من هذه الانتقادات عن طريق تفعيل آليات الرقابة الوصائية، لاسيما في الجانب المالي، وتدريب وتكوين المنتخبين والموظفين المحليين على تقنيات التسيير المالي والاداري، لذلك تذهب الدول الحديثة الى الجمع بين نظامي المركزية الادارية واللامركزية الادارية، بالنظر لفوائد ومزايا كل منهما بما يتوافق وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذا مستوى وعي أفرادها.

---

[1]- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 43.

[2]- المرجع نفسه ، ص 43.

[3]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية...، مرجع سابق، ص 37.

[4]- المرجع نفسه، ص 50.

[5]- المرجع نفسه، ص 37.

[6]- المرجع نفسه، ص 48.

[7]- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 38، وراجع كذلك: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية...، مرجع سابق، ص 51.

[8]- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 43.