

جامعة محمد لمين دباغين سطيف2
كلية الحقوق والعلوم السياسية

الوحدة التعليمية الأساسية
السنة الأولى حقوق LMD
مقياس المدخل للقانون الإداري
السداسي الأول

محاضرات مقياس المدخل إلى القانون الإداري 1

السنة الأولى حقوق LMD

السداسي الأول

المجموعة أ، ج

اعداد الأستاذين

_ بن ورزق هشام

_ كسال عبد الوهاب

ملاحظة: هذه المطبوعة الملخصة تتضمن مجموع المحاضرات المتعلقة بالفصل الأول

المحاضرة الأولى: مدخل عام للمقياس

القانون هو مجموعة من قواعد السلوك الملزمة المقررة من أجل أناس يعيشون في مجتمع ما القصد منها إدخال النظام والعدالة في العلاقات الاجتماعية القائمة.

بالتالي أي قانون الهدف منه دائماً تحقيق أمرين: - تحقيق العدالة - تحقيق النظام في العلاقات الاجتماعية.

لما نتحدث عن مصطلح قانون لا يعني ذلك النصوص المكتوبة (النصوص القانونية الموضوعية من طرف السلطة التشريعية)، إنما نقصد بالقانون كل القواعد سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، فيدخل في مفهوم القانون كل من القواعد العرفية، والمبادئ العامة.

أولاً/ تصنيف قواعد القانون الإداري

تنقسم القواعد القانونية إلى:

* قواعد قانونية تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد (القانون الخاص) ومن فروعها: القانون المدني والقانون التجاري، قانون الإجراءات المدنية ...

* قواعد تنظم العلاقات بين الإدارة العامة فيما بينها أو بينها وبين الأفراد عندما تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة، أو قواعد تنظم العلاقات بين الدول. (القانون العام)، ومن فروعها: القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي...

نتيجة: القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، تمييزاً له عن القانون العام الخارجي الذي ينظم العلاقات بين الدول. ويهتم بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمان تحقيقها للمصلحة العامة من خلال الامتيازات الاستثنائية التي تقرها قواعد القانون الإداري.

ثانياً/ مجال تطبيق القانون الإداري هو الإدارة العامة

يهتم القانون الإداري بضبط وتنظيم الإدارة العامة وعملها من حيث: التنظيم (إدارة مركزية، إدارة محلية)، النشاط الإداري (مرافق عامة، ضبط إداري)، أساليب ممارسة النشاط الإداري (قرارات إدارية، عقود إدارية)، وسائل ممارسة النشاط الإداري (الموظفين والأموال، الاختصاصات)، الفصل في منازعات الإدارة (الاختصاص، الإجراءات...)، وعليه فالقانون الإداري هو قانون الإدارة العامة.

ثالثاً/ أهمية القانون الإداري

للنظام الإداري أهمية كبيرة في المجتمع، فكل أفراد المجتمع على اختلاف أوضاعهم هم في علاقة حتمية مع الإدارة العامة، وبالتالي يخضعون لتطبيق قواعد القانون الإداري، وتظهر أهمية هذا القانون في:

* القانون الإداري هو الذي ينظم علاقة الفرد مع الإدارة من الولادة حتى الوفاة. (مثل: التصريح بالمواليد، استخراج بطاقة التعريف الوطنية، رخصة بناء، اعتماد نشاط...).

- * القانون الإداري هو قانون تنظيم الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية على تعدد فروعها وأقسامها.
- * يضبط العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين وبين الموظفين والأشخاص، وتحديد اختصاصات كل موظف، وصلاحياته وسلطاته.
- * يضبط حقوق وواجبات موظفي وعمال المؤسسات الادارية، من حيث طرق التعيين والترقية والحقوق والواجبات ونظام التأديب.
- * ينظم القانون الإداري المرافق العامة المختلفة، حيث يضع القواعد اللازمة لممارسة هذه المرافق العامة لمهامها، ويبين أيضاً طرق إدارة هذه المرافق.

خامسا/ الهدف من دراسة القانون الإداري

دراسة القانون الإداري لطالب الحقوق هو أساس فهم تنظيم ونشاط الإدارة العامة، ودراسة المفاهيم المتعلقة بهذا القانون وما يتضمنه هي المقدمة القاعدية للمقاييس المعقدة المتعلقة بنشاط الإدارة العامة واساليبها ووسائلها ومنازعاتها.

سادسا/ محتوى مقياس القانون الإداري (محاور السداسي الأول)

الفصل الأول: مفهوم القانون الإداري (التعريف، النشأة والخصائص)

المبحث الأول: ارتباط القانون الإداري بالإدارة العامة

المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري

المبحث الثالث: خصائص القانون الإداري

الفصل الثاني: مصادر ونطاق تطبيق القانون الإداري

المبحث الأول: مصادر القانون الإداري

المبحث الثاني: أساس ونطاق تطبيق قواعد القانون الإداري

الفصل الثالث: الأنظمة الإدارية

المبحث الأول: الشخصية المعنوية

المبحث الثاني: المركزية الإدارية

المبحث الثالث: اللامركزية الإدارية

الفصل الرابع: التنظيم الإداري المركزي والإقليمي في الجزائر

المبحث الأول: تنظيم الإدارة المركزية في الجزائر

المبحث الثاني: تنظيم الإدارة اللامركزية في الجزائر

المحاضرة الثانية: مفهوم القانون الإداري

أولاً: تعريف القانون الإداري

اختلف فقهاء القانون بشكل عام حول وضع تعريف دقيق للقانون الإداري، وأدى هذا الاختلاف إلى ظهور مفهومين للقانون الإداري واسع وضيق.

1- التعريف الواسع والضيق للقانون الإداري

أ_ **المفهوم الواسع للقانون الإداري:** مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها، ونشاطاتها، وأموالها، ومنازعاتها.

هذا المفهوم إذا أخذنا به فهذا يدفعنا إلى القول إن كل الدول فيها قانون إداري. لماذا؟ لأن لكل دولة جهاز إداري، وهذا الجهاز الإداري يعمل وفقاً لقواعد قانونية، سواء من حيث التنظيم أو النشاط أو الأموال التي يملكها... الخ.

لكن الاختلاف بين الدول هل الإدارة تخضع لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد؟

في الدول الأنجلوسكسونية الإدارة والأفراد يخضعون إلى قانون واحد يطبق على الجميع، أي أن الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص الذي يحكم علاقة الأفراد، وإذا كانت هناك منازعة (خصومة) فتخضع لنفس الإجراءات والشروط التي تحكم منازعات الأفراد. هذا يعني أن النظم الأنجلوسكسونية لا تعرف فرع قانوني اسمه القانون الإداري. لأن الإدارة ليس لها قانون خاص بها.

وعدم وجود مثل هذا التمييز بين القانون الإداري وغيره من القوانين مبني عندهم على فكرة أن ذلك يمس بمبدأ المساواة.

خلاصة: القانون الإداري بمفهومه الواسع هو كل القواعد التي تحكم الإدارة العامة، مهما كان نوع هذه القواعد، وهذا يترتب عنه وجود القانون الإداري في كل الدول، لأنه لا يتصور وجود دولة دون إدارة عامة.

ب_ **المفهوم الضيق للقانون الإداري:** هو مجموعة القواعد القانونية المستقلة (المتميزة أو المختلفة) عن قواعد القانون الخاص، التي تحكم الإدارة العامة، من حيث نشاطها وما يترتب عن هذا النشاط من منازعات.

تنبيه: المفهوم الضيق للقانون الإداري هو المفهوم الحقيقي للقانون الإداري الذي نقصده. لماذا؟ لأنه في هذا المفهوم لا نتحدث عن قانون يحكم الإدارة العامة مهما كانت هذه القواعد، بل نتحدث عن قواعد مستقلة ومختلفة عن القواعد القانونية الخاصة (القانون المدني أو القانون التجاري... الخ) والتي تحكم الإدارة العامة.

2 - مجال تطبيق القانون الإداري

يتعلق تطبيق القانون الإداري بمفهومه الضيق دائما بالمسائل التالية:

- أ - تنظيم السلطة الإدارية: حيث ينظم القانون الإداري السلطة الإدارية ويحدد طبيعتها، هل هي سلطة مركزية أم محلية.
- ب - يتعلق بنشاط الإدارة: ونشاط الإدارة يظهر في صورتين: _ الضبط الإداري _ المرفق العام
- ج - أساليب الإدارة في ممارسة نشاطها: _ اصدار القرارات الادارية _ إبرام العقود الادارية
- د - وسائل الإدارة في ممارسة نشاطها: وتتنحصر في: _ نظرية الموظف العام (الوظيفة العمومية).
- هـ _ نظرية المال العام.
- و - منازعات الإدارة: وتتمثل في الجهة المختصة بالفصل في المنازعات ذات الطابع الإداري، وكذلك الجوانب الإجرائية الواجبة الإتباع.

ثانيا: علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة

يعد علم الإدارة العامة أقرب العلوم للقانون الإداري بحكم اشتراكهما في نفس المواضيع، غير أنهما يختلفان في طريقة تناولها. انطلاقا من كون علم الإدارة العامة هو فن وضع السياسات العامة للدولة وتنفيذها.

ويهتم علم الإدارة العامة بالجوانب التنظيمية والفنية والعملية لنشاط الإدارة العامة، لتحقيق أفضل تشغيل لها، فيتناول مبادئ وأساليب العمليات الإدارية ومشاكلها مثل التخطيط، التنظيم، التنسيق، التوجيه، إصدار القرار، الحوافز، القيادة، العلاقات الإنسانية، الرقابة، وما يتفرع عن هذه الوظائف ...، بينما يتضمن القانون الإداري القواعد القانونية التي تحكم تنظيم الإدارة، ونشاطها، ووسائلها والرقابة القضائية على أعمالها.

ثالثا: علاقة القانون الإداري بفروع القانون

تتميز قواعد القانون الإداري باعتباره فرع قانوني مستقل عن باقي فروع القانون العام والخاص الأخرى

01- علاقة القانون الإداري بالقانون الدستوري

العلاقة وثيقة الصلة بين القانونين، فهما فرعان لأصل واحد هو القانون العام، بحيث أن القانون الإداري هو صدى للقانون الدستوري. فكلاهما يعالجان مسألة واحدة هي السلطة التنفيذية، فالقانون الدستوري هو أساس القانون الإداري وهذا الأخير هو امتداد للقانون الدستوري. ومنه فالقانون الدستوري يتناول نشاط الدولة السياسي بينما يتناول القانون الإداري نشاط الدولة الإداري من حيث انشاء المرافق وعملها وتنظيمها وعلاقتها فيما بينها... الخ.

ونجد في هذا الإطار الدستور عادة ما يتضمن عديد الموضوعات المتعلقة بالقانون الإداري، مثل: المادة 17 و18 من الدستور تتحدث عن الجماعات المحلية. المادة 20 تتحدث عن الأملاك العمومية. المادة 60 تتحدث عن سلطة الإدارة في نزع الملكية للمنفعة العامة... الخ.

02- علاقة القانون الإداري بالقانون الدولي العام

يهتم القانون الإداري والقانون الدولي العام بالدولة، لكن ينحصر اهتمام القانون الإداري في النشاط الداخلي للدولة صاحبة السيادة، بينما يهتم القانون الدولي العام بنشاط الدولة مع الدول والمنظمات الدولية.

03- علاقة القانون الإداري بالقانون المالي

يهتم القانون المالي بالجوانب المالية للدولة، سواء تعلق الأمر بالنفقات العامة للدولة أو إيراداتها أو ميزانيتها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة. وتظهر العلاقة وثيقة بين القانون المالي والقانون الإداري، حيث يهتم القانون الإداري بالمال العام والخاص المملوك للدولة، وهيئاتها المختلفة، كما يهتم بنزع الملكية للمنفعة العامة. وتظهر العلاقة من خلال منازعات الضرائب باعتبار أنها منازعات قضائية.

04- علاقة القانون الإداري بالقانون الجنائي

القانون الجنائي قانون يهتم بتحديد الجرائم، ويفرض العقوبات عن هذه الجرائم، ولهذا القانون علاقة بالقانون الإداري من حيث العقوبات التي يفرضها ضد المخالفات المرتكبة ضد الجهاز الإداري. من العقوبات مثلا ما تنص عليه المادة 144 من قانون العقوبات التي نصت على معاقبة كل من أهان موظفا عموميا، أو أحد رجال القوة العمومية أو هدد بأي وسيلة أثناء قيامهم بوظائفهم. كما نجد المادة 148 تعاقب كل من يبادر بكسر أختام السلطة... الخ. ويجرم قانون العقوبات الرشوة، إفشاء الأسرار الوظيفية...، ويعاقب عليها بالحبس.

05- علاقة القانون الإداري بالقانون المدني

القانون المدني قانون ينظم العلاقات بين الأشخاص الخاصة، وهو الشريعة العامة لفروع القانون الخاص، وأبرز خاصية يتميز بها هذا القانون أنه قانون التساوي بين أطرافه، أي لا يمنح أي طرف امتياز أكبر من الطرف الآخر. أما القانون الإداري فالخاصية الغالبة عليه هي عدم التساوي، فالإدارة باعتبارها طرفا فهذا يعطيها مركزا متميزا اتجاه الأفراد، أي تكون صاحبة السلطة. من خلال الامتيازات التي يمنحها للإدارة كإصدار القرارات، نزع الملكية للمنفعة العامة، الشروط الاستثنائية في مجال العقود الإدارية. سلطات الضبط الإداري... الخ.

وهذا لا يعني أن القانون الإداري لا علاقة له بالقانون المدني، حيث نجد القانون المدني هو الذي يحدد الأشخاص المعنوية العامة ممثلة في الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات الإدارية (المادة 50)، كما نجد القانون المدني ينص على حماية الأموال العامة من التصرف فيها بالحجز أو كسبها بالتقادم (المادة 689).

رابعا: نشأة القانون الإداري

القانون الإداري بالمفهوم الفني الضيق لم يظهر للوجود إلا في فرنسا، فالقانون الإداري كمجموعة قواعد غير مألوفة في القانون الخاص، والقانون الإداري كتسمية وكفرع من فروع القانون هو حديث النشأة، ترجع نشأة القانون الإداري بالمفهوم الضيق إلى عوامل تاريخية تخص فرنسا ونظام الحكم فيها، لا سيما بعد الثورة الفرنسية (1789). التي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومنع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية، وقد أدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام قضائي مختص بنظر منازعات الإدارة ممثلا في مجلس الدولة الفرنسي، والذي أدى في الأخير إلى ظهور القانون الإداري. ويعد حكم بلانكو البداية الحقيقية للتأسيس لقواعد القانون الإداري المتميزة عن قواعد القانون الخاص.

ملاحظة: عرفت الجزائر نشأة القانون الإداري بالمعنى الحديث أثناء الاحتلال الفرنسي، واستمر هذا الأمر بعد الاستقلال من خلال تبني المشرع الجزائري معظم نظريات القانون الإداري المعروفة في فرنسا فيما يتعلق بالتنظيم الإداري والقضائي.

المحاضرة الثالثة: خصائص القانون الإداري، مصادره وأسس

أولاً: خصائص القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بمجموعة من الخصائص جعلته قانوناً مستقلاً وقائماً بذاته، حيث نشأ بعيداً عن قواعد القانون الخاص دون أن يتدخل المشرع بوضع تقنين متكامل له، وهذا نتيجة عدم قدرته على ملاحقة التطورات المتعلقة بالإدارة العامة. وتظهر هذه الخصائص في:

1_ القانون الإداري حديث النشأة

القانون الإداري بمفهومه الضيق حديث النشأة بالمقارنة مع القانون المدني، حيث ارتبط وجود القانون الإداري كقانون له أسسه وخصائصه ومصادره بنجاح الثورة الفرنسية سنة 1789، وظهر القضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة كسلطة قضاء بات، أي أنه قبل 1872 لم يكن هناك فرع قانوني اسمه القانون الإداري بالمعنى الضيق، أي القواعد غير المألوفة في مجال القانون الخاص.

2_ القانون الإداري يتسم بالمرونة والتطور

يعد تحقيق المصلحة العامة أحد أهداف القانون الإداري، وهذه المصلحة تتسم بالمرونة والتطور والتغير من حيث المكان والزمان لذا كان من الطبيعي أن يتصف القانون الإداري بهذه الصفة، التي تعني أن هذا القانون سريع التطور وكثير التغير، أي أنه يتكيف مع متطلبات الإدارة بما يتوافق مع وظيفتها في إشباع الحاجات العامة.

حيث تطور القانون الإداري في مضمونه بتطور نظريات وقواعد هذا القانون، إذ تطور أساس ومعيار هذا القانون من فكرة إلى أخرى، فمن المعيار العضوي ثم معيار السلطة إلى معيار التمييز بين أعمال الإدارة العامة وأعمال الإدارة الخاصة، ثم معيار المرفق العام. ونفس الأمر أصاب الكثير من نظريات القانون الإداري كنظرية العقد الإداري أو القرار، أو نظرية المسؤولية الإدارية. وكل هذه التطورات والنظريات كانت على يد اجتهادات القضاء الإداري.

تنبية وخلاصة: المرونة والتطور المستمر لقواعد القانون الإداري ساعدت على استجابة هذا القانون لكل التغيرات وفي مختلف الظروف لمواجهة التقدم العلمي وتعدد المشكلات الإدارية.

3 _ القانون الإداري قانون غير مقتن

يقصد بالتقنين جمع النصوص القانونية الخاصة بفرع قانوني معين في تقنين تحت اسم ذلك الفرع. حيث تقوم السلطة التشريعية بإصدار ذلك التقنين كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني أو التجاري أ الجنائي...الخ.

لكن بالنسبة للقانون الإداري يفتقد لهذا التقنين، أي لا يوجد تقنين يسمى القانون الإداري، بل هناك مجموعة من التشريعات تتعلق بموضوعات القانون الإداري، وعدم التقنين راجع لسرعة تطور قواعده أساسه القضائي الذي يتطلب أن يترك للقاضي الإداري حرية تقدير واسعة في الفصل في المنازعات المعروضة أمامه، إلا أن عدم التقنين لا يعني عدم تقنين بعض أحكامه حيث هناك العديد من التقنينات الجزئية له: مثل قانون الوظيفة العمومية، قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، قانون البلدية، قانون الولاية، قانون الصفقات العمومية...الخ بجمع تلك النصوص يسمى ذلك بالقانون الإداري.

4 _ القانون الإداري قانون قضائي النشأة

كل الدراسات تجمع على أن القانون الإداري نشأ انطلاقاً من أحكام مجلس الدولة الفرنسي عند فصله في المنازعات المعروضة عليه. أي أن كل نظريات القانون الإداري مثل نظرية العقود أو القرارات أو الدعوى الادرية، ونظرية المرافق العامة ونظرية المسؤولية الإدارية وغيرها من النظريات كانت من وضعه وصنعه، حتى ولو تدخل المشرع بتقنينها.

حيث بعد أن اكتسب هذا المجلس سلطة القضاء البات كان عند نظره في منازعات الإدارة يرفض اخضاعها وحلها وفق قواعد القانون الخاص، وفي المقابل لم تكن هناك نصوص قانونية أخرى تحكم نشاط الإدارة، الأمر الذي فرض عليه أن يقدم البديل بإيجاد النصوص التي تلائم نشاط الإدارة، أي خلق وانشاء القاعدة القانونية لحل النزاع، وبهذا نشأت مجموعة من القواعد في المجالات الإدارية. ويعد حكم بلانكو نقطة البداية والأساس لوجود القانون الإداري حيث بعد هذا الحكم توالى الأحكام والمبادئ المؤسسة لهذا القانون في فرنسا.

مع العلم أنه في الوقت الحاضر تزايد مجال تدخل المشرع وتزايد عدد التشريعات الإدارية الصادرة عن السلطة التشريعية، كما تزايد تدخل المشرع لأغلب قواعد القانون الإداري، وهو ما طرح التساؤل من جانب الفقه عن إمكانية الحفاظ على هذه الخاصية القضائية للقانون الإداري إلى ما لا نهاية.

توضيح: في الجزائر لا تنطبق هذه الصفة على القانون الإداري، فهو في الأصل قانون تشريعي، أي مصدره السلطة التشريعية.

ثانياً: مصادر القانون الإداري

يعني تحديد مفهوم مصادر القانون الإداري الإجابة عن سؤال من أين تأتي قواعد القانون الإداري؟ وبعبارة أخرى من أين تستمد القاعدة الادارية وجوده وإلزاميتها وشرعيتها.

وتشتمل مصادر القانون الإداري على التشريع، العرف، القضاء، الفقه، وإذا كان التشريع والعرف يعدان المصدران الرسميان للقوانين الأخرى والقضاء والفقه المصدران التفسيريان للقواعد القانونية، فإن القانون الإداري يمنح القضاء دوراً هاماً، بينما يبقى الفقه مصدراً تفسيرياً له.

1_ المصادر المكتوبة للقانون الإداري (التشريع)

المقصود بالتشريع النصوص القانونية التي تضعها السلطة التشريعية في مجال من المجالات.

ويقصد بالتشريع كأحد مصادر القانون الإداري مجموعة النصوص المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة، والتي تتعلق بالإدارة العامة في تنظيمها ونشاطاتها، وأموالها، وموظفيها، ومنازعاتها. والتشريع أنواع متعددة، التشريع الأساسي (الدستور)، التشريع العادي (النصوص الصادرة عن السلطة التشريعية) التشريع الفرعي (اللوائح التنظيمية).

2_ المصادر غير المكتوبة للقانون الإداري

أ_ **القضاء:** مصدر رسمي غير مكتوب والمقصود بالقضاء كمصدر من مصادر القانون الإداري هو مجموعة الأحكام والمبادئ التي تقرها السلطة القضائية ممثلة في القضاء المختص (الإداري) عندما يفصل في المنازعات التي لا يوجد نص تشريعي يحكمها، فيصبح الحكم بما قدمه من حل قاعدة قانونية واجبة الإلتباع من جانب الإدارة.

ب_ **العرف:** يعد العرف من المصادر الرسمية غير المكتوبة كذلك ويقصد به السلوك الذي جرى العمل به من قبل السلطة الإدارية في ممارسة أعمالها ونشاطاتها بشكل مستمر ومتكرر، دون وجود نص يلزمها بذلك، فأصبحت السلطة الإدارية تشعر بأنه يمثل قاعدة واجبة الإلتباع.

وللعرف ركنان: ركن مادي يتمثل في تكرار السلوك بشكل مستمر دون انقطاع. وركن معنوي هو الاعتقاد لدى الإدارة أنها ملزمة بهذا السلوك.

ج_ **الفقه:** هو مصدر تفسيري، يقصد به الآراء والنظريات التي يقدمها رجال الفقه والقانون في المسائل الإدارية من خلال تحليل الأحكام والقرارات والتعليق عليها، وشرح النصوص القانونية، لكن رأي الفقه يبقى استثناسي أي ليس ملزماً للإدارة ولا للقضاء، فهو ليس بمصدر رسمي.

ثالثاً: أساس ونطاق تطبيق قواعد القانون الإداري

اختلف الفقه بشأن تحديد أساس للقانون الإداري، أي قاعدة تصلح أن تكون أساساً لنشاط الإدارة الذي يحكمه القانون الإداري. ومن جهة أخرى معرفة جهة القضاء الذي يفصل في منازعاتها.

وظهرت تبعاً لذلك عدة نظريات ومعايير، أهمها معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العمومي.

01/ السلطة العامة

بموجب هذا المعيار يعتبر كل عمل صادر عن سلطة إدارية عامة مهما كان موضوعه (أوامر نواهي) عملاً إدارياً يخضع لأحكام القانون الإداري، وفي حالة حدوث نزاع بشأنه بين الإدارة والأفراد يخرج عن اختصاص القضاء المدني ويختص القضاء الإداري بالنظر فيه.

02/ معيار المرفق العمومي

ينصرف معنى المرفق العام لكل الجهاز الإداري الذي تنشئه الدولة لخدمة الاحتياجات العامة وتحقيقاً للمصالح العام (المعنى الشكلي)، وكذلك نشاط الجهاز الإداري لإشباع الحاجات العامة. (المعنى الموضوعي) كمرفق التعليم، والصحة والأمن...

وحسب معيار المرفق العام فإن أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، إنما يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو أحد مرافقها ويستهدف تحقيق المصلحة العامة.

المحاضرة الرابعة: الشخصية المعنوية

الشخصية في علم القانون لا تقتصر على الكائن الإنساني صاحب العقل و الإرادة بل يشمل أيضا الشخصيات التي تقوم بنشاط قانوني، وتصلح لإكساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

هذه الأشخاص تنشأ من خلال اجتماع جماعة من الأشخاص الطبيعيين، أو تخصيص مجموعة من الأموال لتحقيق هدف معين، بحيث يصبح لهذه الشخصيات كيان مستقل عن شخصية الأفراد المكونين لها، وعن شخصية من قام بتخصيص الأموال ورصدها لغرض معين.

أولاً: مفهوم الشخصية المعنوية

تعتبر الشخصية المعنوية فكرة خيالية إعترف لها المشرع بالوجود نظرياً وجعلها موضوعاً أو محلاً للحق.

1_ تعريف الشخصية المعنوية

هو مجموعة من الأشخاص أو الأموال تهدف إلى تحقيق غرض معين، يضيف عليها القانون الشخصية، فتكون شخصاً مستقلاً و متميزاً عن الأشخاص الذين يساهمون في نشاطها أو يستفيدون منها.

استنتاج: ما يستنتج من هذا التعريف

_ إن الشخص الاعتباري مجموعة من الأشخاص (مثلاً: نقابة، جمعية، حزب)، أو الأموال، لكن هذا الشخص مستقل عن أشخاصه المكونين، فالتصرفات والأعمال تكون باسمه لا باسم الدين شكلوه.

_ الشخص الاعتباري يقوم على تحقيق غرض مستقل عن الأغراض الخاصة بالأشخاص المؤسسين له. ونتيجة لهذا الهدف تختلف الأشخاص الاعتبارية بين كونها عامة (فالأشخاص العامة تساهم في تسيير السلطة) أو خاصة (الأشخاص الخاصة قد يكون هدفها الربح كالشركات، أو أعمال البر كالجمعيات الخيرية).

_ الشخص الاعتباري ملزم بالتقيد بالهدف والغرض الذي أنشئ من أجله، وبالتالي لا تمنح له الشخصية إلا بالقدر الذي يلزمه لتحقيقه.

_ الاعتراف الصريح لهذه المجموعة من الأشخاص والأموال بالشخصية القانونية.

2_ أهمية فكرة الشخصية المعنوية في القانون الإداري

تتمثل أهمية فكرة الشخصية المعنوية في القانون الإداري في أنها تجمع فكرة تفرق الجهود والأموال وتوحيدها وتوجهها نحو هدف مشترك يعجز الجهود الفردي للإنسان على تحقيقه لقصر عمره أو قلة موارده. كما تمثل فكرة الشخصية المعنوية أساس فكرة ديمومة الدولة كشخص معنوي عام مهما تغير نظامها السياسي وتعاقب الحكام عليها.

ثانياً_ التكيف الفقهي لطبيعة فكرة الشخصية المعنوية

اختلف الفقه حول طبيعة الشخص الاعتباري بين مذهب منكر له ومذهب مؤيد لوجودها. وهناك في الفقه اتجاهين رئيسيين.

1_ نظرية الشخصية الافتراضية

حسب هذه النظرية أن الإنسان وحده في نظر القانون هو صاحب الحق، لأن الإرادة لا تكون إلا للإنسان، أما الجماعات فليس لها بطبيعتها إرادة مستقلة عن إرادة الافراد المكونين لها (بالتالي لا يمكن الحديث عن استقلالية في هذه الإرادة). فما دام أن هذا الشخص الافتراضي لا يملك الإدراك والوعي كالإنسان فإنه لا مسؤولية عليه، والمسؤول هو الانسان الذي يملك الارادة والإدراك، والحقوق تنسب له.

وبالتالي أنكر هذا الفقه وجود شخصية قانونية، بالقول انها فكرة خيالية تخالف الواقع والحقيقة.

2- نظرية الشخصية الحقيقية أو نظرية الوجود الحقيقي

هذه النظرية هي السائدة والتي يأخذ بها معظم الفقه، حيث ترى أن الشخصية الاعتبارية ليست افتراض وإنما هي حقيقة قانونية واقعة، لأنه باجتماع عدة أشخاص لتحقيق غرض معين سيؤدي ذلك إلى نشوء ارادة مشتركة، وهذه الإرادة تكون مستقلة عن إرادة الأشخاص المكونين للشخص الاعتباري.

ملاحظة: اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية صراحة من خلال نص المادة 49 من التقنين المدني الجزائري المعدل بالقانون 05-10 حيث اعتبر الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف وكل مجموعة من الأشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية".

ثالثاً: أنواع الأشخاص المعنوية ومعايير التفرقة بينهما

تتنوع الأشخاص المعنوية بين كونها عامة أو خاصة، والتفرقة بين النوعين تقوم على مجموعة من المعايير.

1_ أنواع الأشخاص المعنوية

جرى الفقه على تقسيم الأشخاص الاعتبارية إلى نوعين رئيسيين، أشخاص اعتبارية عامة وأشخاص معنوية خاصة وهو ما يمكن أن نستشفه كذلك من أحكام المادة 49 من القانون المدني:

أ_ الأشخاص المعنوية العامة

هي الدولة والأشخاص المعنوية التي تتبعها، مثل الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كالمستشفيات والجامعات...

- **الدولة:** أهم الأشخاص المعنوية على الإطلاق، وهي الشخص المعنوي العام الذي تتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى وهي التي تمنح الشخصية المعنوية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة وتمارس الرقابة عليها.

- الجماعات الإقليمية أو المحلية: والمقصود بها الولاية والبلدية.

- الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية: وتسمى بالمؤسسات العمومية، وهذه المؤسسات العمومية هي إحدى أساليب تسيير المرافق العامة، ومن ثمة تعرف على مستوى الفقه بأنها مرافق عامة متمتعة بالشخصية القانونية (مثل الجامعة، المستشفى).

- الأشخاص المعنوية المهنية: تتمثل في المنظمات والاتحادات ذات الطابع المهني، تتولى إدارة مرافق عامة ينشئها المشرع لتحقيق مصالح عامة، ومن ذلك اتحاد الأدباء والكتاب، نقابة المحامين، نقابة الموثقين...

ب _ الأشخاص المعنوية الخاصة

الشركات والمؤسسات والجمعيات التي تنشأ بمبادرات الأفراد لتحقيق الربح أحياناً، وتحقيق النفع العام أو المصلحة العامة في أحيان أخرى، مثل الشركات المدنية والتجارية والجمعيات والمؤسسات الوقفية.

2 _ معايير التفرقة بين الأشخاص المعنوية العامة والخاصة

يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

أ _ من حيث النشأة: فإذا تم إنشاء الشخص من الدولة كأصل عام فهو شخص عام، وإن كان منشأه من الأفراد فهو خاص.

ب _ من حيث الهدف: تستهدف الأشخاص المعنوية العامة تحقيق المنفعة العامة (اشباع الحاجات العامة من خلال تقديم الخدمات للجمهور)، بينما تستهدف الأشخاص المعنوية الخاصة تحقيق المصلحة الخاصة.

ج _ من حيث طبيعة النشاط: الشخص المعنوي العام يقوم بنشاط عام، بينما يقوم الشخص المعنوي الخاص يقوم بنشاط خاص.

د _ معيار الانضمام الإجمالي: الأشخاص المعنوية العامة هي التي يكون الانضمام إليها ملزم، أما الأشخاص المعنوية الخاصة يكون اختياريًا.

رابعاً: نتائج الشخصية المعنوية ونهايتها

1 _ النتائج المترتبة عن فكرة الشخصية المعنوية

_ الديمومة والاستمرارية: حيث الشخص القانوني مستقل عن شخصية من كونه، وهذا يعني أنه يبقى ويستمر إلى أن يحدث ما يفنيه، وهذه النتيجة بالنسبة للدولة تظهر في بقائها استمراريته مهما تغير أشخاص الحاكمين فيها ونظام الحكم، حيث تظهر الديمومة على المستوى الخارجي في بقاء المعاهدات التي أبرمتها مع الدول الخارجية نافذة وسارية المفعول، وفي المقابل تبقى لها حقوقها والتزاماتها الدولية. وعلى المستوى الداخلي تبقى القوانين والتشريعات نافذة وقائمة إلى أن يتم تعديلها وتغييرها بالطرق المعروفة.

_ تمتع الشخص الاعتباري بذمة مالية مستقلة: ومفاد ذلك أن تكون للشخص المعنوي ذمة مالية مستقلة، والتي يستقل فيها عن ذمة ممثليه ونوابه وأعضائه وأفراده أجمعين.

_ تمتع الشخص المعنوي بأهلية التعاقد: من نتائج اكتساب الشخصية المعنوية، أن يصبح الشخص القانوني متمتعاً بأهلية التعاقد، فيكون لممثل الشخص المعنوي أن يقوم بالتعاقد نيابة عنه، ويكون التعاقد في هذه الحالة باسم الشخص المعنوي لا باسم ممثله، كما يكون التعاقد لحساب الشخص المعنوي لا لحساب الممثل أو النائب، فدور هذا الأخير التعبير عن إرادة الشخص المعنوي دون أن تنسحب إليه آثار التعاقد. والتعاقد قد يكون بين شخص معنوي وآخر كما يمكن أن يكون التعاقد بين الشخص المعنوي والأفراد.

_ تمتع الشخص المعنوي بأهلية التقاضي: تعني أهلية التقاضي أن يكون للشخص المعنوي حق الالتجاء إلى القضاء كما يجوز للغير أن يحرك ضده الدعوى، فإذا ما أراد الشخص المعنوي اللجوء إلى القضاء كمدعي ففي هذه الحالة فممثل القانوني يحرك الدعوى باسمه بصفته الممثل القانوني له.

2 _ نهاية الشخص المعنوي العام

تنقضي شخصية الدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة بزوال أو فقد ركن من أركانها، كأن تقسم إلى عدة دول أو تندمج بدولة أخرى أو تفقد إقليمها أو تنعدم السلطة السياسية فيها. وتنتهي شخصية الأشخاص المعنوية الإقليمية بنفس الشكل الذي نشأت به، كما لو صدر قانون يعيد تقسيمها فيلغي بعض الولايات ويدمجها في بعضها. وتنقضي الشخصية المعنوية المرفقية والمهنية بإلغائها أو حلها بذات طريقة إنشائها أو باندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر.

تنبيه: عند نهاية الشخص المعنوي العام أياً كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله، وإلا فإن هذه الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص.

المحاضرة الخامسة: مبادئ التنظيم الإداري

يقصد بالتنظيم الإداري تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها وتوزيع الاختصاصات الإدارية بينها لتنفيذ السياسة العامة للدولة، ويعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها، ولهذا يحوز موضوع التنظيم الإداري أهمية كبيرة، وتحتل الدراسات والأبحاث المتعلقة به مكاناً بارزاً في مؤلفات القانون الإداري منذ القرن الماضي، ولقد دفعت الأهمية الكبيرة لموضوع التنظيم الإداري بعض الفقهاء إلى دراسته كعلم مستقل بذاته.

تتعلق هذه المبادئ المراد دراستها في هذا الموضوع: بعنصرين أساسيين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

أولاً: المركزية الإدارية

تعد المركزية الإدارية أول الأساليب الإدارية التي اتبعتها الدول في الإدارة والحكم، حيث تقوم على أساس سيطرة السلطة المركزية في هذا النظام على جميع الصلاحيات والاختصاصات الإدارية، من تخطيط وتوجيه وتنسيق ورقابة. وقد تستعين السلطة المركزية ببعض الموظفين وهيئات على مستوى الأقاليم والمقاطعات للقيام ببعض المهام الإدارية غير أنهم يبقون خاضعين للسلطة المركزية، حيث يعملون تحت إشرافها وتوجيهها.

1_ تعريف المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية، تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في هذه الوظيفة، عن طريق ممثلها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها تسمى السلطة المركزية، أي أن سلطة التقرير والبت النهائي تكون من اختصاص هيئات السلطة المركزية وإدارتها الموجودة في العاصمة وفروعها في الأقاليم، التي ترتبط بها برابطة التبعية الإدارية وتخضع لسلطتها الرئاسية.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية، أو تاريخية، أو اجتماعية، لأنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا بد من توزيع العمل على إدارتها المختلفة.

2_ أركان المركزية الإدارية

يقوم نظام المركزية الإدارية على ثلاثة أركان هي:

أ_ **تركيز الوظيفة الإدارية للدولة بيد السلطة التنفيذية:** ومقتضى هذا الأمر هو تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطة التنفيذية المركزية والمتمثلة في وزاراتها ومؤسساتها المركزية الموجودة في العاصمة، وتعاونها الهيئات التابعة لها في الأقاليم التي تبقى تحت إشرافها ورقابتها، حيث لا يوجد في هذا النظام أشخاص معنوية محلية أو مرفقية مستقلة عن هذه السلطة المركزية.

ب _ **التدرج الهرمي:** التبعية الإدارية تعني أن موظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية اعتمادا على تدرج هرمي يسمى بالسلم الإداري، الذي نجد على قمته الوزير المختص والذي يخضع له الجميع في وزارته. وبمقتضى هذه التبعية يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة.

ج _ **السلطة الرئاسية:** السلطة الرئاسية هي مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه، ومن شأن هذه السلطة أن يجعل هؤلاء المرؤوسين مرتبطين به برابطة التبعية.

وتتميز السلطة الرئاسية بأن جميع المرؤوسين أو الموظفين يخضعون لرؤسائهم في الإدارة من حيث التزام الخضوع لأوامرهم وتوجيهاتهم، بمعنى أن السلطة الرئاسية هي أن الموظف الأقل درجة من حيث وظيفته القانونية يخضع للموظف الأعلى درجة، وكل موظف يوجد في مركز إداري أعلى يمارس سلطاته على الموظفين الموجودين في الرتبة الدنيا حتى الوصول إلى القاعدة التي تضم الموظفين الصغار.

ومن أهم السلطات التي يتمتع بها الرئيس بناء على سلطته الرئاسية هي:

1. **سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه:** وتتمثل هذه السلطة في التعيين، ونقل الموظف وترقيته وتوقيع الجزاءات التأديبية عليه في حال ارتكب خطأ مهني في حدود ما يسمح به القانون من عقوبات، كما تشمل سلطة الرئيس حقه في تكليف وتخصيص بعض مرؤوسيه بأعمال معينة.

2. **سلطة الرئيس على أمال مرؤوسيه:** وتتمثل هذه السلطة في حق الرئيس في توجيه الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين قبل تنفيذ أعمالهم، وحقه في رقابة تنفيذ هذه الأعمال والتعقيب عليها، وعليه بموجب ذلك يملك الرئيس اتجاه مرؤوسيه ما يلي:

● **سلطة التوجيه:** وذلك من خلال التعليمات والمناشير والمذكرات التي توضح النصوص والمقتضيات القانونية. والمرؤوس في هذه الحالة ملزم بواجب الطاعة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية للرئيس فيما أمر به، وهذا ما تؤكد عليه المادة 129 من القانون المدني، إذ جاء فيها >> لا يكون الموظفون الأعوان مسئولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم <<.

● **سلطة التعقيب والرقابة على أعمال المرؤوس:** يتميز التعقيب فيما تخوله النصوص القانونية للرئيس الإداري من حق إجازة أعمال مرؤوسيه، والاعتراض عليها.

وتشمل سلطة التعقيب أيضا إلغاء الرئيس لبعض القرارات المشروعة لكن غير الصائبة نظرا لعدم وملاءمتها للظروف التي يواجهها المرفق أو الدولة، كما أن التعقيب يكون بناء على نص تنظيمي أو تلقائيا من طرف الرئيس.

نتيجة: سلطة الرئيس في التعقيب تشمل سلطة الإجازة والمصادقة (أي إقرار أعمال مرؤوسيه)، سلطة التعديل للأعمال التي قام بها المرؤوس، سلطة الإلغاء بإزالة آثار القرارات الإدارية بأثر فوري، سلطة السحب بإزالتها بأثر رجعي، سلطة الحلول.

ثانياً: صور المركزية الإدارية وتطبيقاتها

تتخذ المركزية الإدارية صورتان هما التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري

1_ التركيز الإداري المركزية المطلقة (الوزارية)

تشكل الصورة البدائية للمركزية الإدارية، تسمى الوزارية أو المركزية المتطرفة، وهي تركيز جميع السلطات الإدارية بيد السلطة المركزية أي الوزراء، ولا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر، فيرجع كل الموظفين في كل الأقاليم إلى الوزير المختص لإصدار القرار، حيث لا يتمتع الموظفون في الأقاليم بسلطة الانفراد بالقرار الإداري أو البت في القضايا والأمور الإدارية بصورة مستقلة، إذ ينحصر دورهم في تقديم الاقتراحات والآراء في المسائل الإدارية وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها.

ملاحظة: هذا الأسلوب من شأنه أن يحدث حالة من الاختناق نتيجة تراكم الملفات وانتظار الحسم فيها من قبل الرئيس الإداري المعني، وهذا قد يكلف وقتاً طويلاً يعكس على الخدمة المقدمة للمواطنين.

تنبيه: هذه الصورة البدائية للمركزية غير متصورة في العصر الحديث، نظراً لتعدد المهام الإدارية وكثرتها. فلا يمكن تصور الرجوع دائماً في كل قضايا الأقاليم البعيدة إلى الوزارة، لذلك نلاحظ عدم تواجد هذا الأسلوب بشكله المطلق من الناحية العملية في أية دولة من الدول المعاصرة.

ب _ عدم التركيز الإداري

يطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية بالمركزية المعتدلة، ذلك أن هذا الأسلوب مقتضاه تخفيف العبء على السلطة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور الإدارية ذات الطابع المحلي دون الحاجة إلى العودة إلى الوزير لمختص في العاصمة.

وعليه يقوم نظام عدم التركيز الإداري على تفويض الموظفين العاملين ببعض الصلاحيات لاتخاذ القرارات الإدارية نيابة عن الإدارة المركزية، لكن ذلك لا يعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها، ويتحقق نظام عدم التركيز الإداري من خلال نظام تفويض الاختصاص.

✓ التفويض الإداري كأساس لنظام عدم التركيز الإداري

✓ _ تعريف التفويض: يعد التفويض أحد ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العمومية. حيث يقصد به قيام الرئيس الإداري بمنح بعض من صلاحياته لمؤوسيه. وينقسم إلى قسمين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع. والتفويض قد يكون جزئياً وفي هذه الحالة يؤدي إلى استقلال جزئي للهيئات المفوضة لها، أما إذا كان كلياً فيعتبر تنازلاً عن الاختصاص.

نتيجة يترتب على أعمال التفويض في ممارسة العمل الإداري مجموعة من المزايا هي: - تخفيف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل بنقل جزء من صلاحياته في مسألة معينة لأحد مؤوسيه. - تحقيق السرعة والمرونة في القيام بالأعمال الإدارية مما يحقق للمواطنين قضاء مصالحهم بسهولة ويسر.

– تدريب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء مما ينمي فيهم القدرة على القيادة مستقبلاً.

✓ _ صور التفويض الإداري " تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع "

- **تفويض الاختصاص:** ويعني أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي.

توضيح: يوجه تفويض الاختصاص من المفوض إلى المفوض له بصفته لا بشخصه، وعليه لا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه.

- **تفويض التوقيع:** في هذه الحالة يقتصر على مجرد توقيع المفوض له على بعض القرارات الداخلة في اختصاص المفوض ولحسابه، وتحت رقابته ومسئوليته، أي التوقيع على الوثائق التي سبق أن أعدها الأصلي، وينتهي تلقائياً بمجرد تغير شخص المفوض أو المفوض له.

ملاحظة: التفويض بالتوقيع مجرد ترخيص للقيام بعمل مادي بحت".

✓ شروط التفويض الإداري

يشترط الفقه الإداري لصحة التفويض مجموعة من الشروط التي تختلف نسبياً بين نوعي التفويض إذا ما كان تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع، وتتمثل أساساً في:

_ التفويض يجب أن يكون جزئياً: لا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته، لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزاوله أعماله التي أسندها إليه القانون.

_ ضرورة وجود نص قانوني يبيح ويأذن بالتفويض، وذلك بمقتضى المبادئ الدستورية والقوانين واللوائح التنظيمية.

_ لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره فيما فوض فيه.

_ التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الرئيس: حيث يستطيع الرئيس دائماً إلغاء بقرار التفويض ويسترد اختصاصه.

_ عدم جواز ممارسة الأصلي (المفوض) الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض.

_ أن يصدر قرار إداري بمنح التفويض.

_ أن يكون التفويض صحيحاً: بمعنى أن يكون المفوض هو صاحب التفويض الحقيقي وإلا شاب تصرفه البطلان.

_ أن يكون التفويض في حدود النص الذي أعطى للرئيس الإداري حق التفويض، سواء من حيث الأشخاص أو من حيث الموضوعات المفوضة.

✓ التمييز بين التفويض والحلول الإداري

يختلف التفويض عن الحلول في أن الحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي أيضاً كان سبب الغياب فيحل محل الموظف في ممارسة هذه الاختصاصات، أما في حالة التفويض فإن الرئيس المفوض يكون حاضراً وليس غائباً.

كما أنه في التفويض يكون الرئيس المفوض مسؤولاً عن أخطاء المفوض إليه لأن الرئيس يمارس الرقابة الرئاسية على المفوض إليه، بينما لا يكون الأصلي الغائب مسؤولاً عن أخطاء من حل محله، لأنه لا يملك أي سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الأخير، ولأن مصدر سلطته القانون وليس الأصلي.

ثالثاً: تقييم المركزية الإدارية

1 _ مزايا المركزية الإدارية

يمتاز نظام المركزية الإدارية بمجموعة من الإيجابيات والمحاسن، تتمثل أساساً في:

- * تقوي المركزية الإدارية السلطة العامة ونفوذ الحكومة وهيبتها ووحدة الدولة والقرار فيها.
- * المركزية الإدارية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة القومية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرقق الأمن أو الدفاع أو المواصلات.
- * تعمل المركزية الإدارية على توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة، مما يخدم تجانس النظم الإدارية وحسن تنفيذها وسهولة فهم الموظفين لها، ويحقق العدالة ومساواة الأفراد في الدولة كلها وأداء المرافق العامة لخدماتها.
- * تؤدي المركزية الإدارية إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن، وتمنح مرونة أكبر عند تبادل ونقل الموارد المادية والبشرية.

2 _ عيوب المركزية الإدارية

- يعاب على نظام المركزية الإدارية مجموعة من السلبيات ويواجه من الفقهاء عديد الانتقادات، تتمثل أساساً في:
- * إشغال الإدارة المركزية والوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم.
- * تعطيل الأعمال والروتين على حساب الكفاءة والكلفة، وكثرة التعقيدات التي يتعرض لها المتعاملون مع الإدارة، وقتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين أين ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية.
- * إهمال العامل المحلي عند تقديم الخدمات وتجاهل الاحتياجات المحلية، فلا تتماشى مع مبادئ الديمقراطية المحلية والمجالس المنتخبة.
- * إضعاف قرارات الإدارة وخططها التنفيذية التي تبنى على غير الواقع.
- * لم يعد ممكناً للدولة الحديثة أن تستند لنظام المركزية وحده فقط.

المحاضرة السادسة: اللامركزية الإدارية

أولاً: مفهوم نظام اللامركزية الادارية

تعتبر اللامركزية وسيلة من وسائل تنظيم الإدارة وعلاقة الدولة بالمواطنين، إذ يتعلق الأمر بتمكين هؤلاء من المساهمة في تسيير حياتهم العامة، انطلاقاً من مجموعة من المبادئ المتعددة كالديمقراطية وحقوق المواطنين وفعالية التسيير، نظراً لعجز الدولة عن التواجد في كل مكان وكل وقت، بالإضافة إلى خصوصيات كل منطقة.

1_ تعريف نظام اللامركزية الادارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إدارية على المستوى المحلي، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. أي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة.

تحذير وتنبيه: النظام اللامركزي يخالف تماماً النظام المركزي، فالأول قائم على التعدد، والثاني قائم على التركيز للوظيفة الادارية.

2 _ أنواع اللامركزية الادارية

أ _ اللامركزية الإقليمية

يقصد بها تنظيم الإدارة في الدولة على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني للشخصية المعنوية. يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في ممارسة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت رقابة إشراف الحكومة، ويدير شؤونها أفراد منتخبون، والمعبر عن ذلك هو الولاية والبلدية في الجزائر.

ب _ اللامركزية المرفقية أو المصلحية

واللامركزية المصلحية هي ما يسمى بالمؤسسات العمومية الادارية التي تتولى إدارة نشاط معين يسند اليها بحكم القانون (مثل الجامعة، المستشفى)، وتتحقق اللامركزية المصلحية بمنح المرفق العام سواء أكان وطنياً أو محلياً الشخصية المعنوية، أي منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسيير شؤونه، إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما يخضع للرقابة الوصائية من طرف السلطات المختصة.

توضيح: تختلف اللامركزية المرفقية عن الإقليمية حيث ينشأ الشخص العام المرفقي (مستشفى، جامعة) لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدوداً لا يمكن تجاوزه، بينما ينشأ الشخص الإداري المحلي (بلدية ولاية) لرعاية نشاط يهم مصالح سكان منطقة جغرافية محددة بالقانون، أو إقليم من أقاليم الدولة .

3_ أركان اللامركزية الإدارية

أ_ وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة: بمعنى أن هناك مصالح محلية ينبغي ترك مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمهم الأمر، حتى تتفرغ الحكومة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام تهتم الدولة كلها، فمثلاً إذا كانت الدولة تهيمن على المرافق ذات الأهمية الكبرى كمرافق الأمن والدفاع والقضاء والمواصلات عبر التراب الوطني فإن المرافق المحلية كالنقل المحلي وتوزيع الماء والكهرباء، والصحة... الخ من الأفضل تركها لمن يستفيدون منها مباشرة، فهم أدري باحتياجهم إليها وأقدر على تسييرها، فضلاً عما في ذلك من تخفيف عبئ إدارتها عن الحكومة المركزية.

وتبعاً لفكرة توزيع الاختصاص هذه تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية، كالدفاع، الأمن، الخارجية، ورسم السياسات العامة في المجال الاقتصادي والتعليم وغيرها، تاركة بقية المهام لتسيير وترسم من قبل الأجهزة المحلية.

ب_ تولي سكان الوحدات المحلية إدارة شؤونهم المحلية: حيث يتولى سكان الجماعات الإقليمية إدارة شؤونهم بأنفسهم وأن يتم ذلك باختيار السلطات المحلية من السكان بواسطة الانتخاب، وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية.

ج_ استقلال الجماعات الإقليمية: بمعنى أن هذه الهيئات المحلية مستقلة في العمل والتقرير والتصرف، لكن تخضع للرقابة الوصائية من قبل السلطة المركزية.

4_ الفرق بين اللامركزية وما يشبهها من أساليب التنظيم الإداري الأخرى

أ_ اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

مفهوم اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية امران مختلفان، فاللامركزية السياسية لا توجد إلا في الدول المركبة حيث تقوم على توزيع السلطة السياسية في الدولة بين السلطة الاتحادية وسلطات الدول الداخلة في الاتحاد طبقاً للصيغة الدستورية والسياسية التي تقوم عليها مثل هذه الدولة وهي - أي اللامركزية السياسية - لا توجد في الدولة الموحدة أو الدولة البسيطة التي تقوم على فكرة الدستور الواحد والسيادة الواحدة والحكومة الواحدة تشريعاً وتنفيذاً وقضاءً، بينما اللامركزية الإدارية هي أسلوب إداري نجده في الدول البسيطة نعني به توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة لها شخصية معنوية مستقلة ولكنها تعمل بإشراف و رقابة من الحكومة المركزية.

ب_ اللامركزية الإدارية وعدم التركيز

تتشابه اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية وإلى عدم تركيزها في جهة واحدة. ويختلفان في أن عدم التركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية وبالتالي فإن استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت، ولا تتمتع تلك الهيئات بالاستقلالية الناتجة عن الشخصية القانونية، (المديريات مثلاً بالنسبة للوزارات، الدائرة بالنسبة للولاية). بخلاف استقلال الهيئات المحلية اللامركزية وتمتعها بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري والمالي. وتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية.

ثانياً: الرقابة الوصائية وتقييم اللامركزية

تمارس السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية رقابة الوصاية الإدارية، ورغم أن هذا المصطلح يوحي بعدم تمتع الهيئات اللامركزية بالأهلية الكاملة، إلا أن الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الهدف منها الحفاظ على وحدة الدولة، واحترام القانون فيها.

1 _ مفهوم الرقابة الوصائية

أ _ تعريف نظام الوصاية الإدارية

تعرف الرقابة الإدارية الوصائية على أنها مجموع السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية أو ممثلها لتمارسها على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية، بقصد حماية المصلحة العامة والمحافظة على وحدة وترابط الدولة، وتجنب آثار سوء الإدارة من جانب الهيئات اللامركزية، وضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً.

نتيجة: الرقابة الوصائية تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، ولا تمارس هذه الرقابة إلا بنص، وهي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة.

ب _ التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية

يمكن التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية وفق أوجه الاختلاف التالية:

_ الرقابة الوصائية منصوص عليها قانوناً، أي لا تمارس إلا إذا كان هناك نص قانوني، وهذا خلاف الرقابة الرئاسية التي لا تحتاج في ممارستها إلى نص بل هي تلقائية، لأنها من واجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية.

_ في الرقابة الرئاسية الرئيس يوجه الأوامر إلى رؤوسه ويراقب تنفيذها، بينما في الرقابة الوصائية لا توجد فكرة فرض الأوامر والتوجيهات بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.

_ في الرقابة الرئاسية المرؤوس لا يمكنه الطعن في قرار رئيسه الإداري، لأن الرئيس يملك سلطة التوجيه والأمر، لكن في الرقابة الوصائية يمكن للجهة الإدارية المحلية الطعن في قرار السلطة المركزية.

_ في السلطة الرئاسية يسأل الرئيس عن أعمال رؤوسه، لأنه يفترض فيه أنه هو من قام بالعمل، فهو يملك سلطة الرقابة والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

2 _ تقييم اللامركزية الإدارية

أ _ مزايا اللامركزية الإدارية

_ تمتاز الإدارة اللامركزية بتخفيف العبء عن السلطة المركزية خاصة بعد أن تنوعت واجبات الإدارة إلى درجة أصبح من الصعب تركيزها في يد السلطة المركزية.

_ الهيئات اللامركزية أدرى بشؤونها الإقليمية أو المصلحية أفضل من السلطة المركزية.

_ نظام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى السرعة والدقة في صدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

_ اللامركزية الإدارية وسيلة مهمة لتحقيق مساهمة السكان المحليين في تدبير شؤونهم المحلية.

_ اللامركزية الإدارية تقرب الإدارة من المواطنين.

_ اللامركزية الإدارية أسلوب حضاري وديمقراطي نتيجة توزيع السلطة وعدم حصرها في جهة واحدة.

_ اللامركزية الإدارية تساهم في الاهتمام بمشاكل الأفراد على المستوى المحلي.

ب _ عيوب اللامركزية الادارية

- التماذي أو المبالغة في تطبيقها بشكل مطلق يمكن أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة في الحالة التي تعطى الأولوية للمصالح المحلية على حساب مصلحة الدولة، ما يؤدي إلى تفشي النزعة الجهوية وخلق الفرقة في البلد الواحد.

- العبء المالي الذي يكلف الدولة نتيجة كثرة الهيئات.

- تؤدي إلى ترجيح المصالح المحلية عن المصلحة الوطنية.

- هيئاتها تكون أقل خبرة وأكثر إسرافاً من السلطات المركزية.

ولكن بالرغم من هذه العيوب فهي قليلة الأهمية بالنسبة للمزايا التي يثني عليها حتى المنتقدين لهذه الطريقة.