**الفصل الأول: التنظيم الاداري**

**تمهيد وتقييم**

**يقصد بالتنظيم الاداري " l’organisation Administrative" تصنيف الاجهزة الادارية وتقسيمها وتحديد علاقاتها فيما بينها أو بمعنى آخر، التنظيم الاداري هو التعرف على السلطة الادارية بمعناها العضوي، أي وصف الاجهزة الادارية القائمة فعلا من حيث أنواعها وتشكيلها واختصاصاتها وعلاقاتها فيما بينها، ومع غيرها من السلطات الأخرى.**

**و يقوم تقسيم الاجهزة الادارية و تصنيفها على عدة مبادئ أساسية أهمها: وحدة الرئاسة و الأمر في الدولة، مبدأ نطاق التمكن و الرقابة و التسلسل في القيادة و الأمر، التدرج في السلطة و المسؤولية، تلازم و تناسب السلطة و المسؤولية، بساطة التنظيم و مرونته.**

**- أولى هذه المبادئ مبدا وحدة الرئاسة و الأمر و الذي بموجبه تتحدد سلطة اصدار الاوامر و القرارات في مصدر واحد، فلا يخضع المرؤوس إلاّ لرئيس اداري واحد يتلقى منه الأوامر و التعليمات .و حيث لا يتضمن هذا المبدأ تركيز السلطات في يد فرد واحد، و إنما يكون لكلّ مجموعة من العاملين رئيس اداري مباشر يقوم بتوجيههم و اصدار الأوامر اللازمة بحسن سير العمل الاداري.**

**و يرجع اساس هذا المبدأ الى مبدأ آخر و هو نطاق التمكن أو الرقابة spam of control ، و الذي يقضي بتحديد الأفراد المرؤوسين الذي يخضعون لرقابة و إشراف رئيس واحد بعدد معين، لأنه لا يستطيع أن يباشر ذلك الاشراف بفاعلية و كفاءة إلاّ في هذا النطاق.**

**و يتطلب احترام مبدأ وحدة القيادة و الأمر تطبيق مبدأ تسلسل القيادة chain of command بمعنى أن يصدر الرئيس الإداري أوامره و نواهيه الى مرؤوسيه المباشرين دون غيرهم فلا توجه هذه الأوامر الى أبعد من ذلك، لأن الخروج من هذا التسلسل يؤدي الى اضطراب العمل الإداري و انهيار مبدأ وحدة الرئاسة و الأمر في نهاية المطاف.**

**و بناء على المبادئ السابقة، تتدرج السلطات و المسؤوليات وفق شكل هرمي من أعلى الى اسفل تطبيقا لمبدأ التدرج في السلطات و المسؤوليات، حيث ينتظم جميع الموظفين في المنظمات الإدارية في هرم وظيفي نجد في قمته الرئيس الأعلى للمنظمة، يتسع بعدها ليضم نواب الرئيس، و من ثم رؤساء الإدارات العامة و يأخذ في الاتساع ليشمل مديري المصالح المختلفة و في القاعدة توجد الفروع المختلفة للإدارات.**

**و ترتيبا على ذلك .يوجد ارتباط ضمني شرطي بين السلطات و المسؤوليات، حيث منح السلطة من أجل تحقيق هدف معيّن يستبع اسناد المسؤولية عند انجاز هذا الهدف، حيث لا سلطة بلا مسؤولية و لا مسؤولية بدون سلطة، و هذا ما يسمى بمبدأ تلازم السلطة و المسؤولية، و الذي يتفاعل مع مبدأ آخر هو مبدأ تناسب السلطة و المسؤولية، حيث كلما زادت السلطات الممنوحة لموظف ما في السلم الاداري زادت معها المسؤوليات المقدمة له و كلما انكمش حجم هذه السلطات تضاءل معها مقدار المسؤوليات الممنوحة له.**

**كل هذه المبادئ السابقة، ساهمت بشكل فعّال في بساطة التنظيم الاداري و السلم الاداري و مرونته، فتصنف الاجهزة الادارية لتتناسب مع القرارات و الاوامر و التعليمات الادارية داخل السلم الاداري ومن ثم يطبقها المرؤوس الاداري بسهولة و يسر، رغم تعدّد و تنوع الأجهزة الادارية.**

**و بالرغم من أن السلطة الادارية تمارس نشاطها في الدول المختلفة من خلال مجموعة من الأشخاص الطبيعيين، إلاّ أن هؤلاء الأشخاص لا يباشرون النشاط الاداري باسمهم أو بصفتهم الشخصية، و إنما بإسم ما يطلق عليهم الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية، اي ان الوزير يمارس اختصاصه باسم الشخص المعنوي –الدولة- و الوالي باسم الشخص المعنوي الولاية و رئيس البلدية باسم الشخص المعنوي البلدية .**

**تعريف الشخص المعنوي :**

**ويعرف الشخص القانوني بانه" القدرة على اكتساب الحقوق أو تحمل الالتزامات"، أو بمعنى أخص "مجموعة من الأشخاص أو الأموال ترصد لتحقيق غرض معين و يعترف لها القانون بالشخصية القانونية"، و تقسم أساسا الى أشخاص معنوية عامة و أشخاص معنوية خاصة.**

**و تقسم الاسخاص المعنوية العامة الى اشخاص معنوية افليمية تقوم على اساس اقليمي و هي الدولة و الولاية و البلدية و الى اشخاص معنوية مرفقية او مصلحية و التي تقوم على اساس نوعي و فني و هي المؤسسات العمومية**

**و لقد اعترف المشرع الجزائري بفكرة الشخصية المعنوية و اسسها على اساس نظرية المجاز القانوني طبقا للمادة 49 من القانون المدني و بين اثارها القانونية من خلال المادة 50 وهي الاهلية و الذمة المالية و الموطن و حق التقاضي و نائب يعبر عن ارادتها .**

**و يترتب على تعدد و وحدة الأشخاص الاعتبارية في الدولة الاختلاف في النظام الاداري المتبع , حيث إذا وجدت شخصية معنوية عامة واحدة في الدولة، يسمى النظام الاداري بالنظام المركزي , بينما اذا تعددت الأشخاص المعنوية العامة بجوار شخصية الدولة، سواء أكانت أشخاص معنوية اقليمية أو مرفقية ( مصلحية) يوجد ما يسمّى بالنظام اللامركزي ,و يكون اتباع أحد النظامين الادريين داخل الدولة وليد الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية من جهة، و مدى عمق الديمقراطية في المجال السياسي و الاداري من جهة أخرى.**

**بينما يتم توزيع الاختصاصات داخل هذه السلطات الادارية سواء أكانت مركزية أو لامركزية بأحد الأسلوبين الاداريين، أمّا التركيز الاداري أو عدم التركيز الاداري، حيث يطبق هذا الأخير سواء عن طريق القانون أو عن طريق التفويض الاداري.**

**و على هذا الأساس، سندرس المبادئ العامة التي تحكم كل من المركزية و الادارية من جهة، و اللامركزية الادارية من جهة أخرى، و أخيرا التركيز و عدم التركيز الاداري و كذا التفويض الاداري في مبحث أول، ثم نقوم بتطبيق المركزية الادارية في الجزائر في مبحث ثاني، ثم تطبيق اللامركزية الادارية في الجزائر في مبحث ثالث.**

**و عليه، سنقوم بتقسيم هذا الفصل الى المباحث التالية:**

**-المبحث الأول: مفاهيم أساسية في التنظيم الاداري**

**المبحث الثاني: السلطات الادارية المركزية في الجزائر**

**المبحث الثالث: السلطات الادارية اللامركزية في الجزائر.**

**المبحث الأول**

**مفاهيم أساسية في التنظيم الاداري**

**تنحصر أنظمة التنظيم الاداري في الدولة في المركزية الادارية من جهة واللامركزية الادارية من جهة أخرى، حيث كان النظام المركزي هو النظام الاداري السائد في العصور الوسطى، و ذلك لتقرير السلطة المركزية كضمان لفرض سلطتها الادارية بجوار سلطتها السياسية على جميع أجزاء اقليم الدولة.**

**إلاّ أنه بعد تطور وظائف الدولة و تزايد مهامها، و مع التقدم العلمي و التكنولوجي، ظهرت الحاجة الى أسلوب حديث للتنظيم الاداري يتلاءم مع التطورات المستجدة و يقوم على أسس فنية و علمية سليمة، مما ادى الى تطور النظام الاداري المركزي من أسلوب التركيز الاداري الى مرحلة جديدة هي عدم التركيز الاداري كما يطلق عليه في فرنسا، أو الادارة الميدانية في انجلترا، اي توزيع سلطة البت في بعض الامور لممثلي الملك في الاقاليم دون الرجوع الى السلطة المركزية استجابة للحاجات اليومية للمواطنين، و تحقيقا لقدر أكبر من الفعالية الإدارية.**

**و مع تطوّر المصالح الإدارية للأقاليم المختلفة و تميّزها و تنوعها في كل إقليم عن الآخر، ظهرت الحاجة الى مشاركة المواطنين تسيير شؤونهم العمومية، مما ادى الى تخويل الأقاليم قدر اكبر من الاستقلال في اتخاذ القرارات المتعلقة بها، ممّا أسفر عنه ظهور نظام اللامركزية الادارية.**

**لكن ما يجدر الإشارة اليه، أن توزيع الوظيفة بين السلطة المركزية و السلطات الإقليمية لا يمس وحدة الدولة، و التي تباشر نوعا من الرقابة على تصرفات الهيئات اللامركزية عموما و هو ما يطلق عليه: الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية La tutelle administrative.**

**كل هذه المبادئ و المفاهيم، من المركزية الإدارية الى اللامركزية الإدارية ; التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري، التفويض الإداري، الرقابة الإدارية سواء كانت رقابة رئاسية أو رقابة وصائية، سنتناولها بالتفصيل في هذا المبحث من خلال دراسة كل من المركزية و اللامركزية في مطلب أول، التركيز و عدم التركيز في مطلب ثان، التفويض الإداري في مطلب ثالث.**

**المطلب الأول:**

**المركزية و اللامركزية الإدارية**

**سنتناول في هذا المطلب، دراسة كل من نظامي المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية بتبيان تعريفهما، و الأركان اللازم توافرها لكل من النظامين و تحديد مزاياهما و عيوبهما في اطار تنظيم السلطة الإدارية في الدولة.**

**الفرع الأول**

**المركزية الإدارية**

**تعني المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية و تجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد بالبيت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية، عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في اقاليمها.**

**أو بمعنى آخر هي انفراد سلطة إدارية واحدة، مقرها العاصمة، لممارسة الوظيفة الإدارية بالدولة، عن طريق اقسامها و عمالها التابعين لسلطتها الرئاسية، سواء في داخل العاصمة أو خارجها.**

**و تختلف المركزية الإدارية بهذا التحديد عن المركزية السياسية و التي تعكس الدولة الموحدة من الناحية السياسية، إذ تتميز الدولة الموحدة بوحدة التنظيم السياسي للسلطة فيها، و تخضع لدستور واحد و تباشر سيادتها الواحدة على كافة أنحاء الدولة، أمّا المركزية الإدارية و التي تعكس السلطة الإدارية الموحّدة أي أن سلطة البت النهائي في الاختصاصات يعود لسلطة إدارية واحدة.**

**و ترتيبا على ذلك، يوجد شخص معنوي عام واحد هو شخص الدولة أي أنه لا توجد هناك أشخاص معنوية عامة أخرى تشاركها في مباشرة هذه الاختصاصات سواء أكانت مصلحية أو إقليمية.**

**و بناء على ما سبق يتضح أن هناك عناصر محدّدة تقوم عليها المركزية الإدارية، كما أن هناك مزايا و عيوب للنظام المركزي، و هذا ما سنبحثه في ما يلي:**

**أولا: عناصر المركزية الإدارية:**

**تقوم المركزية الإدارية على عناصر أساسية، حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، التبعية الإدارية المتدرجة أو التدرج الإداري.**

**1 – حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة أو الحكومة المركزية في العاصمة:**

**يتمثل هذا العنصر في حصر سلطة التقرير و البت النهائي في جميع الاختصاصات في يد السلطة المركزية بحيث تمارسها بنفسها أو بواسطة الموظفين التابعين لها الذين ينظمهم سلم وظيفي متدرج، و سواء كانوا في العاصمة أو في الاقاليم.**

**حيث تمتد سلطة الحكومة أو المركزية الى جميع أنحاء الدولة بحيث تحتكر الاشراف على جميع المرافق و الهيئات الإدارية الموجودة في الدولة سواء كانت مرافق عامة وطنية أو مرافق محلية، لأنه لا توجد هيئات لا مركزية مستقلة في النظام المركزي.**

**.**

**ثانيا: التدرج الإداري: أو التبعية الإدارية المتدرجة:**

**خلافا للركن الأول الذي يتصل بالعنصر الموضوعي في السلطة الإدارية , يتصل هذا الركن بالعنصر العضوي في السلطة الإدارية.**

**و يقصد به أن كافة المصالح و الهيئات الإدارية في السلطة الإدارية يجمعها بناء واحد هو الجهاز الإداري الذي يتم ترتيبه في صورة سلم متدرج أو هرمي قمته رئيس الهيئة الإدارية و هو الوزير و يليه نواب الوزير ثم رؤساء المديريات في الوزارة ثم يليهم رؤساء المصالح و بعدها رؤساء الأقسام ... الخ.**

**و يؤدي هذا التدرج الهرمي الى ربط الوحدات ببعضها البعض بمجموعة من القواعد و المبادئ، أهمها مبدأ تدرج التصرفات القانونية الصادرة من هذه الهيئات من ناحية القوة الإلزامية، حيث يعتبر القرار الصادر من الوزير أعلى من القرار الصادر من نائبه، و القرار الصادر من النائب اقوى من القرار الصادر من المدير و هكذا.**

**و ترتيبا على ذلك، يجب أن تحترم الدرجات الأدنى في السلم الإداري قرارات و توجيهات القرارات الأعلى منها و هذا ما يسمى: بواجب الطاعة و الخضوع ، أو التبعية الإدارية تقابلها السلطة الرئاسية التي تمارسها الدرجات الإدارية الأعلى تجاه ما تتلوها من درجات دنيا.**

**1 – واجب الطاعة لأوامر و قرارات الرؤساء:**

**1 – و معناها أن يلتزم كل مرؤوس في السلم الإداري بتنفيذ الأوامر الصادرة اليه من رئيسه، حتى تتحقق وحدة الجهاز الإداري.**

**و يثير واجب الطاعة لقرارات و أوامر الرؤساء، مشكلة مدى التزام المرؤوسين بتنفيذ أوامر الرؤساء، حتى و لو كانت مخالفة للقانون فهل هو ملزم باحترامها أم ملزم باحترام تنفيذ الأوامر القانونية فقط ؟**

**للإجابة على هذا السؤال يقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة و الأوامر الغير مشروعة للرئيس.**

**أ – الأوامر المشروعة: إذا كانت الأوامر الصادرة من الرئيس الإداري تتماشى مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس واجبة، غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه الإداري في حدود اخلاقيات الوظيفة, و افضل مرحلة لإبداء الرأي حسب رأي الفقهاء هي المرحلة السابقة لاصدار القرار أي مرحلة التمهيد، أمّا إذا صدر القرار، فإن تنفيذه واجب من المرؤوس وليس له ان يعرقله أو أن يقف ضد تنفيذه.**

**ب -الأوامر الغير مشروعة: لقد أثارت إشكالية مدى التزام المرؤوس بالأوامر الغير مشروعة اشكالا قانونيا كبيرا في الفقه، حيث انقسم الى ثلاث اتجاهات نوجزها فيما يلي:**

**- الاتجاه الأول: الأوامر الغير مشروعة غير ملزمة للمرؤوس:اتجاه دوجي:**

**إذا أصدر الرئيس أوامر مخالفة للقانون لمرؤوسيه فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها, لأنه إذا خالف الأول أي الرئيس القانون فلا يلزم المرؤوس بإتباعه ,إلاّ الجنود فلهم تنفيذ أوامر رؤساؤهم دون ان يحق لهم مناقشتها .لأن الجندي هو آلة للإكراه, محرومة من التفكير.**

**و لا خلاف ان هذا الرأي ينجم عنه المحافظة على مبدأ المشروعية، غير أنه يعاب عليه تعطيل الجهاز الإداري و عرقلة سيره, إذا خوّل للمرؤوس تقدير أوامر رئيسه الإداري و الامتناع عن تنفيذها اذا اقتنع بعدم مشروعيتها.وفي حالة تنفيذ الامر الغير المشروع تقوم المسؤولية الشخصية للمرؤوس.**

**الاتجاه الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس: اتجاه هوريو:**

**يقوم هذا الرأي على احترام واجب الطاعة دون الالتزام بمبدأ المشروعية وسيادة القانون , حيث أن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة اليه من رئيسه الإداري و لو كانت غير مشروعة، لأن إعطاء المرؤوس سلطة فحص الأوامر و مناقشتها ينجر عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق و المؤسسات العمومية و الاخلال بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد .وفي هذه الحالة تكون المسؤولية مرفقية.**

**الاتجاه الثالث: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس و فقا لشروط معينة:**

**و يترأس هذا الاتجاه الفقيه الألماني لاباند، كما تبناه القضاء الفرنسي و المصري، و كذا القانون المصري في المادة 63 من قانون العقوبات، و المادة 164 من القانون المدني المصري، و المادة 76 من القانون رقم 47 لسنة 1987 الخاص بقانون العاملين المدنيين في مصر.**

**و ترتيبا على ذلك، يعفى المرؤوس من المسؤولية الجنائية أو المدنية أو التأديبية عن أعماله المخالفة للقوانين و اللوائح بتوفر الشروط التالية:**

**1/ أن يثبت أن ارتكابه كان تنفيذا لأمر أو قرار مكتوب صادر اليه من رئيسه المختص،**

**2/ و أن يكون قد نبه رئيسه كتابة بوجه المخالفة في الأمر الصادر عنه،**

**3/ أن يصر الرئيس على أمره رغم تنبيه عليه بوجود هذه المخالفة.**

**و تبعا لهذا الرأي, فإن المسؤولية التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر المخالف للقانون بتحملها المرفق لا الموظف، أي المسؤولية تكون مرفقية ليست شخصية للموظف المرؤوس.**

**- موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة:**

**لقد نصت المادة 129 من 05 القانون-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 المتعلق بالقانون المدني الجزائري المعدل و المتمم على " لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت اليه من رئيس متى كانت اطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".**

**و بتحليلنا لنص المادة 129 من القانون المدني الجزائري، نرى أن المشرع الجزائري قد اعتبر أن تنفيذ الأوامر الصادرة من الرؤساء وفقا يقرره القانون يرتب المسؤولية المرفقية لا الشخصية للموظف، و بمفهوم المخالفة نعتقد أن المشرع الجزائري، يميل الى احترام مبدأ الطاعة و الخضوع لأوامر و تعليمات الرؤساء الإداريين، و هذا ما أكدته المواد 40 و 41 و 47 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث تقر بواجب الطاعة من خلال نص المادة 42-2 " كما يجب عليه أن يتم بكل الأحوال سلوك لائق محترم" و المادة 40 " يجب على الموظف في اطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها"، و المادة 47 " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة اليه لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمسؤوله".**

**2 – السلطة الرئاسية:**

**يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع، و هذا السلطة هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة و حسن سير المرافق العامة.**

**و تعتبر السلطة الرئاسية الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي، حيث تتقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي دون نص، و تقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى.**

**و تعتبر السلطة الرئاسية سلطة شاملة، لأنها تشمل أشخاص المرؤوسين و أعمالهم، مع حق المرؤوس في التظلم من الأوامر الصادرة اليه،إذا رأى أنها مشوبة بعيب من العيوب.**

**أ – سلطة الرئيس على أشخاص المرؤوسين:**

**تشمل سلطة الرئيس على أشخاص المرؤوسين سلطة تعيينهم و توزيعهم على الإدارات المختلفة و توزيع الأعمال الوظيفية عليهم، كما تتضمن سلطة نقلهم من إدارة الى أخرى، و كذلك ترقية الموظفين الى درجات وظيفية أعلى، إلى توقيع الجزاءات التأديبية عليهم عند ارتكابهم الأخطاء أو مخالفات إدارية بما فيها الفصل من الوظيفة العامة طبقا لما يقرره القانون.**

**ب – سلطة الرئيس على أعمال المرؤوسين:**

**تتفرع هذا السلطة الى فرعين: سلطة سابقة على قيام المرؤوسين بمباشرة اختصاصاتهم، تتمثل في سلطة التوجيه، و سلطة لاحقة على صدور تصرفات و أعمال المرؤوسين، هي سلطة التعقيب.**

**1 – سلطة التوجيه:**

**تتضمن هذه السلطات بإصدار الأوامر و التعليمات و المنشورات وتفسير القوانين و اللوائح التي يتولّى المرؤوسين تنفيذها, و التوجيهات و الارشادات اللازمة لحسن سير العمل الإداري.**

**و بالرغم من أن هذه المنشورات و التعليمات لا تحدث آثار قانونية محدّدة لأنها لا تعتبر قرارات إدارية ,فلا يقبل الطعن بها أمام القضاء الإداري إلاّ أنها ملزمة للمرؤوسين لا يجوز لهم مخالفتها و إلاّ عدّو مرتكبين لمخالفات إدارية تستوجب جزاءات تأديبية عليهم.**

**ب – سلطة التعقيب و الرقابة:**

**تتيح هذه السلطة للرئيس الإداري سلطة إجازة عمل المرؤوس أو الغاءه أو سحبه أو الحلول محله أو تعديله.**

**و قرار الرئيس في إجازة أو إقرار أعمال المرؤوسين قد يكون صريحا او قد يكون الإقرار أو المصادقة ضمنية يستفاد من ظروف الحال ,أو بمعنى مدة زمنية معينة على صدور القرار من المرؤوس بغير أن يعترض عليه الرئيس الإداري.**

**كما يملك الرئيس الإداري سلطة تعديل الاعمال المشروعة و غير المشروعة لمرؤوسيه بهدف جعلها أكثر ملائمة للقانون و حسب ما تستوجبه ظروف و طبيعة العمل الإداري.**

**كما تنصرف سلطة الرئيس الإداري الى الغاء القرارات الغير مشروعة للمرؤوس أو اعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل مع ترك آثارها الماضية قائمة لمخالفتها لمبدأ المشروعية، عكس إلغاء الأعمال المشروعة لاعتبارات تمس ظروف و مقتضيات العمل الإداري.**

**و يختلف الغاء القرارات الإدارية من طرف الرئيس الإداري (الإلغاء الإداري) عن السحب الإداري، كون السحب يشمل فقط القرارات غير المشروعة، و تكون خلال مدة زمنية معينة هي مدة الطعن القضائي، و يكون لها أثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي و المستقبل.**

**و أخيرا يكون للرئيس الإداري سلطة الحلول محل المرؤوس بحكم سلطته الرئاسية، أو إذا امتنع المرؤوس أو تراخي عن اتخاذ القرار أو القرار الذي ينبغي عليه اصداره، لحسن سير العمل الإداري أو تطبيقا لسير المرافق العامة بانتظام و اضطراد.**

**ثانيا: تقدير المركزية الإدارية:**

**بعد دراستنا لعناصر المركزية الإدارية نعرض المزايا التي يحققها هذا النظام و التي دعت الى الأخذ به و تطبيقه الكثير من الدول و كذلك العيوب التي أظهرها التطبيق و دعت الى انتقاده.**

**1 – مزايا المركزية الإدارية:**

**إن كل دولة حديثة تحتاج إلى الأخذ بالمركزية الإدارية لتقوية سلطتها و دعم نفوذها على جميع أجزاء اقليمها، حتى تضمن تحقيق الوحدة الوطنية بين جميع أفراد الشعب، كما تكفل المركزية الإدارية إدارة المرافق العامة الوطنية في كل انحاء الدولة على أفضل وجه، نظرا لما تتمتع به من إمكانيات مالية و إدارية و فنية ممّا يؤدي الى تحقيق مبدأ المساواة بالانتفاع بالمرافق العامة.**

**كما تؤدي الى وحدة النظام الإداري في الدولة و تحقيق الانسجام و التنسيق بين جميع الإدارات و الهيئات و المرافق العامة.**

**و أخيرا تمتاز المركزية الإدارية بالاقتصاد في النفقات العامة مقارنة مع حجم ما تتطلبه الهيئات اللامركزية من نفقات.**

**2 – عيوب المركزية:**

**أدّى انتشار النظم الديمقراطية في كثير من دول العالم و اتساع وظائف الدولة المعاصرة، الى تحوّل غالبية دول العالم من النظام المركزي في بعض الاختصاصات كالتعليم و التجارة و الصناعة و الصحّة و غيرها الى النظام اللامركزي للتخلص من عيوب المركزية الإدارية.**

**حيث يعاب على النظام المركزي حرمان الجماهير أو السلطة الشعبية من المشاركة في صنع القرار و تسيير الشؤون المحلية، كما ينجر عنه جملة من المشاكل الإدارية و التي من بينها البيروقراطية و عدم تقريب الإدارة من المواطن و لهذا اتجهت غالبية دول العالم الى الاخذ بالنظام اللامركزي في بعض الاختصاصات فما المقصود بهذا النظام.**

**الفرع الثاني:**

**اللامركزية الإدارية**

**La décentralisation administrative**

**تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و بين هيئات إدارية مستقلة نخضع للرقابة الوصائية في مباشرتها لاختصاصاتها.**

**و المعيار الذي يميز بين المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإن كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أمّا إذا تعدّدت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية و بالاستقلال في ممارستها لاختصاصاتها تحت اشراف السلطة المركزية، نكون بصدد لامركزية إدارية.**

**و من جهة أخرى تتميز اللامركزية الإدارية، عن عدم التركيز الإداري كأسلوب اداري نطاقه علاقة بين رئيس اداري و مرؤوس اداري، حيث يطبق عدم التركيز الإداري داخل شخص معنوي واحد، بينما تمارس اللامركزية الإدارية بين شخصين معنويين سواء بين الدولة و البلدية، أو الدولة و الولاية، أو الدولة و المؤسسة العمومية.**

**كما أن أجهزة عدم التركيز الإداري تخضع لنظام الرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسه، أمّا الأجهزة اللامركزية فتخضع للرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية في الدولة.**

**- كما تختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية، هذه الأخيرة التي تقوم على أساس توزيع الاختصاصات السياسية بين الدولة الاتحادية و الولايات و التي ينظمه الدستور الاتحادي، بينما توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية و الهيئات المحلية اللامركزية يتم بموجب قانون الإدارة المحلية (قانون البلدية أو الولاية مثلا في الجزائر) ويوجد هذا النظام الإداري في الدول المركبة، كما يوجد في الدول البسيطة.**

**و ذلك لأن النظام اللامركزي يشكل صورة من صورة النظام الإداري يهتم بدراستها القانون الإداري، بينما اللامركزية السياسية هي نظام سياسي تتعلق بشكل الدولة، و يهتم به القانون الدستوري أساسا، يوجد فقط في الدول المركبة .**

**كما أن النظام الفيدرالي، أو اللامركزية السياسية كشكل من أشكال نظام الحكم، يعبر عن مدى اشتراك كل دولة عضو في تكوين الإرادة العامة أو السياسة العامة في الدولة من خلال المشاركة في الهيئة التشريعية مثل ما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، و سويسرا، بينما في اللامركزية الإدارية، لا تشترك الهيئات المحلية اللامركزية في بناء السياسة العامة في الدولة.**

**و للتعريف أكثر بنظام اللامركزية الإدارية، سنقوم بدراسة دعائم و أركان هذا النظام، و بيان صوره، ثم نقوم بتقديره من خلال دراسة مزايا و عيوب النظام اللامركزي و ذلك ما سنبحثه فيما يلي:**

**أولا: أركان النظام اللامركزي:**

**تنهض اللامركزية الإدارية على ثلاث ركائز أساسية هي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، تكوين هيئات مستقلة لإدارة هذه المصالح أخيرا، خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية في الدولة.**

**1 – وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:**

**يمثل هذا العنصر نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية الإدارية سواء إقليمية أو مصلحية، إذ يلزم وجود مصالح محلية ذاتية متميزة عن المصالح الوطنية لاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو زراعية او سياحية ، قد تكون الأقاليم صناعية تحتاج الى تطوير و ترقية لتحقيق حاجات المنطقة، و أخرى قد تكون زراعية أو سياسية أو عمرانية... الخ.**

**كل هذه الحاجات المتميزة و التي تختلف من مكان الى مكان آخر لا تصلح أن تدار بالأسلوب المركزي، بل يجب ادارتها بالأسلوب اللامركزي الذي يستطيع أن يستجيب للحاجات المحلية.**

**و الغالب أن يتبع المشرع في تحديد اختصاصات السلطات المحلية أحد الأسلوبين: الأسلوب الانجليزي و الأسلوب الفرنسي:**

**2 – وجود هيئات محلية مستقلة لإدارة المصالح المحلية المتميزة:**

**ان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة للأقاليم المختلفة لا معنى له بدون أن يتم إنشاء هيئات محلية مستقلة يعهد لها بإدارة المصالح المحلية.**

**و تتميز هذه الهيئات المحلية بالاستقلالية المالية و الإدارية عن طريق منحها الشخصية المعنوية، و ما يترتب عن ذلك من الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة، فتكون لها أهلية قانونية، و نائب يعبّر عن ارادتها و ذمة مالية خاصة بها مصدرها الضرائب و القروض و رسوم انتفاع المواطنين بالخدمات التي تؤديها، علاوة على المنح و الإعانات التي تقدم اليها من الحكومة المركزية أو المؤسسات العامة و الخاصة.**

**و لقد انقسم الفقه حول كيفية تحقيق استقلال الهيئات المحلية الى اتجاهين رئيسين:**

**الاتجاه الأول : اتجاه فالين:**

**يرى هذا الاتجاه اته يكفي لتحقيق استقلال الهيئات المحلية أن ينص القانون على ضمانات معينة لذلك مثل ضمانة عدم القابلية للعزل من طرف السلطات المركزية، أو عدم جواز اخضاعهم للمساءلة التأديبية مثل سحب قراراتهم أو الغاءها أو الحلول محلهم في اتخاذ هذه القرارات و كذا تحويل هذه الهيئات سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية.**

**و عليه لا يجب الربط بين نظام اللامركزية الإدارية و الانتخاب لتحقيق استقلالها، و هذا ما أكده الفقيه ڤالين بقوله:" أن الانتخاب ليس له قيمة مطلقة في منح الطابع اللامركزي للهيئات اللامركزية، فضلا عن استقلالها في مواجهة الحكومة المركزية، و إنما هي الوسيلة الأكثر اعتيادا لضمان هذا الاستقلال".**

**الاتجاه الثاني:اتجاه هوريو:**

**وانصاره هم الغالبية في فرنسا و مصر و الجزائر, حيث يرون أن الانتخاب شرط أساسي لاستقلال مجالس الوحدات أو الهيئات المحلية، و لا مجال للمقارنة بين هذه الهيئات و القضاة لاختلاف وظيفة كل منهما، لذا فالعبرة في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي، و أن تتكون من منتخبين حتى نضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية، لذلك قال موريس هوريو :" إن اللامركزية الإدارية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات الإدارية المحلية، و إنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين".**

**لذا فاللامركزية حسب أنصار الاتجاه الثاني ليست إلاّ نوعا من التطور الديمقراطي و ليست إلاّ مدرسة له في الوقت ذاته، فالانتخاب هو الضمانة الأساسية و الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية و تكوين قادة سياسيين و إداريين على المستوى المحلي، أي هو وسيلة لتمكين الشعب من تسيير شؤونه العمومية، كما أقرت المادة 16 من دستور 1996 الجزائري بقولها " المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".**

**و نحن نرى أن الاتجاه الأول هو الأكثر صوابا و منطقية، حيث أنه لا يجوز الخلط بين استقلال الهيئات المحلية و وسيلة تحقيقه، فالانتخاب بالفعل وسيلة لتحقيق هذا الاستقلال لكن بشرط وجود ضمانات لنزاهة العملية الانتخابية، ممّا يؤدي إلى التعبير الحقيقي عن إرادة الناخبين وتكوين رأي عام حقيقي و وعي سياسي لتحقيق نزاهة العملية الانتخابية.**

**و الخلاصة أن العبرة باستقلال الهيئات اللامركزية الإدارية بتوفير ضمانات قانونية و واقعية لتحقيق هذا الاستقلال و كفالته و هي ضمانات تختلف من دولة الى أخرى و من نظام سياسي و إداري إلى آخر.**

**3 – الرقابة الوصائية: La tutelle**

**سبق و أن أشرنا إلى أنه مهما كانت درجة الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات الإدارية المحلية، إلاّ أنها تخضع لرقابة إدارية من طرف السلطة الوصية تسمّى: الوصائية الإدارية أو الرقابة الوصائية.**

**و يقصد بها مجموعة الاختصاصات المخولة قانونا للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات اللامركزية ضمانا لتحقيق مبدأ المشروعية، و استهداف المصلحة العامة.**

**و عليه فالوصاية الإدارية تتميّز بالخصائص التالية:**

**1 – أنها مجموعة اختصاصات رقابية ينص عليها القانون، حيث لا وصاية بدون نص " لذا فإنها رقابة استثنائية لا تمارس إلاّ في الحدود التي يقررها القانون.**

**2 – إن الرقابة الوصائية تستهدف أساسا ضمان تحقيق المصلحة العامة و التزام الهيئات اللامركزية الحدود التي يفرضها القانون على نشاطها و أعمالها أي أنها رقابة مشروعية أي تستهدف كفالة مبدأ المشروعية.**

**3 – يأخذ المشرع في مباشرة الرقابة الوصائية بأحد الأسلوبين:**

**أ – الاسلوب الانجليزي :و الذي يقوم على إعطاء الهيئات المحلية اختصاصات محدّدة على سبيل الحصر، مع اخضاعها لرقابة وصائية محدّدة وضيقة تتمثل أهم مظاهرها في: حق الحكومة المركزية في مقاضاة الهيئات المحلية إذا رأت في أعمالها انحرافا عن القانون، و حقها في التفتيش على اعمالها خاصة ما تعلق منها بالجانب المالي، و يتم التفتيش بأحد الصورتين إمّا بوجود مفتش مقيم في الهيئة المحلية مع تبعية للحكومة المركزية أو ارسال مفتشين مركزين الى الأقاليم.**

**ب – الأسلوب الفرنسي: يقوم الأسلوب الفرنسي على خاصيتين أساسيتين هما اختصاصات واسعة للسلطات اللامركزية مع خضوعها لرقابة واسعة من طرف السلطات المركزية.**

**و تتمثل مظاهر الرقابة الوصائية على السلطات اللامركزية تطبيقا لهذا الأسلوب، و الذي أخذ به المشرع الجزائري، في الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها، و التي تتمثل أساسا في حق حل المجالس المحلية وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا، و يؤدي ذلك الى إعادة انتخاب أعضاء المجلس خلال المدة المحددة، و لا يترتب على هذا الحل زوال الشخصية المعنوية المستقلة للهيئة الإقليمية، و الرقابة على أعمال الهيئات المحلية، سواء كانت أعمالها إيجابية أو سلبية، و تتمثل مظاهرها في الإذن السابق،او المصادقة الصريحة و الضمنية ,الإلغاء، و الحلول الذي يعتبر أخطر مظاهر الرقابة الوصائية على الأعمال.**

**أمّا على الأعضاء المكوّنين للهيئات المحلية، فتتمثل الرقابة الوصائية في الإقالة، التوقيف، العزل أو الاقصاء.**

**4 – تختلف الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية عن السلطة الرئاسية من عدّة جوانب أهمها:**

**أ – إن الرقابة الوصائية لا تمارس و لا يكون لها وجود إلاّ إذا نص عليها القانون صراحة تطبيقا: " لا وصاية بدون نص"، على خلاف الرقابة الرئاسية التي تمارس بصفة تلقائية فهي مفترضة تطبيقا لمبدأ وحدة الأمر و الرئاسة، و الوجه الثاني لعلاقة التبعية و الخضوع بين الرئيس الإداري و مرؤوسه.**

**ب – الرقابة الوصائية تمارس بين شخصين معنويين أحدهما الدولة و الآخر هيئة محلية مستقلة سواء أكانت البلدية أو الولاية أو المؤسسة العامة.**

**و تطبيقا لذلك، لا يملك المرؤوس حق الطعن في قرار رئيسه الإداري إلاّ ما استثناه القانون و القضاء، على خلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن في قرار السلطة المركزية، إضافة الى ذلك يسأل الرئيس الإداري عن أعمال مرؤوسه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أي مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل، و يمكن أن تتحمّل المسؤولية القضائية أو السياسية.**

**- ثانيا: صور النظام اللامركزي:**

**تتمثل اللامركزية الادارية في صورتين رئيسيتين: اللامركزية الادارية المحلية أو الاقليمية، و اللامركزية الادارية المصلحية أو المرفقية التي تتولّى ادارة بعض الهيئات العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية.**

**1 – اللامركزية الادارية الاقليمية:**

**تتجسد هذه الصورة عندما يمنح المشرع الشخصية القانونية المعنوية لأجزاء محدّدة من الدولة مثل الولايات و البلديات في الجزائر، و مما يترتب على ذلك من ممارسة الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي من اهلية وحق التقاضي و ذمة مالية مستقلة و استقلال اداري.**

**و ترتيبا على ذلك، تقوم هذه الأشخاص اللامركزية بإدارة المرافق و المصالح المحلية عن طريق مجالس محلية منتخبة غالبا، و هذه المرافق العامة تشمل جميع الخدمات التي تقدم لسكان المنطقة من صحة و تعليم و كهرباء و مياه و نظافة...**

**و تعتبر بريطانيا أقدم الدول في الأخذ بالادارة المحلية في العالم، و يعد نظامها أكثر النظم الادارية دقة و انضباطا.**

**اللامركزية المرفقية أو المصلحية:**

**ظهر هذا النوع من اللامركزية الادارية حديثا، عندما تدخلت الدولة المعاصرة في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي، فكثرت المشاريع و المرافق و المصالح العامة، ممّا أدّى الى منح هذه المرافق الشخصية الاعتبارية لكي تتولّى ادارتها استقلالا عن الدولة عن طريق ما يسمى بالمؤسسات العامة.**

**و قد نشأ هذا النوع من اللامركزية الادارية لاعتبارات موضوعية ترجع الى طبيعة النشاط، و نوع المرافق و المشاريع التي يتعلق بها هذا النشاط.**

**ثالثا: تقدير اللامركزية الادارية:**

**يتفق الفقه على أن النظام اللامركزي يعد استجابة طبيعية للتطورات المعاصرة التي فرضت ضرورة اتباع هذا النظام لما حققه من مزايا كثيرة مقارنة بما ينسب لها من عيوب.**

**1 – مزايا اللامركزية الادارية: من أهم مزاياها:**

**- تدعيم النظام الديمقراطي بالإصلاح الاداري و تنمية الوعي السياسي لدى المواطنين و ضمان العدالة الاجتماعية و افساح الفرصة لتكوين قادة اداريين و سياسيين على المستوى المحلي.**

**- مبدأ تقريب الادارة من المواطن:و سهولة القيام بالاصلاح الاداري و تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية ,فقد تنهار الحكومة المركزية في العاصمة أو تنقطع وسائل اتصالها بممثلها في الاقاليم ممّا يؤدي الى كارثة شاملة، على حين أنه في أسلوب اللامركزية تستطيع الجهات المحلية مواجهة الموقف دون الاعتماد الكامل على الحكومة المركزية.**

**- عيوب اللامركزية الادارية:**

**يمكن حصر أهم انتقادات النظام اللامركزي في:**

**- قد يؤدي النظام اللامركزي الى المساس بوحدة الدولة من جرّاء توزيع الوظائف و الاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الاقليم عن الدولة.**

**- كما يؤدي كذلك الى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الاداري من خلال تفضيل الشؤون المحلية على المركزية**

**و لعل أهم نقد يوجّه للنظام اللامركزي أن تطبيقه يؤدي الى ظاهرة تبديد النفقات العامة، لأن الاعتراف بالاستقلال المالي للأجهزة المحلية و المؤسسات العامة يؤدي الى ظاهرة تبديد النفقات العامة، لأن الاعتراف بالاستقلال المالي للأجهزة المحلية و المؤسسات العامة يؤدي الى تحمّل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة.**

**المطلب الثاني:**

**التركيز الاداري و عدم التركيز الاداري**

**La déconcentration et la concentration**

**درج العديد من فقهاء القانون الاداري على دراسة التركيز و عدم التركيز الاداري باعتبارهما تطبيقات للمركزية الادارية أو صور لها، و لكن الحقيقة أن التركيز و عدم التركيز أسلوبان من أساليب التنظيم الاداري يمكن تطبيقها في النظام المركزي كما يمكن الأخذ بهما في اللامركزية الادارية.**

**و إن كانت قاعدة عدم التركيز قد ظهرت في النظام المركزي بقصد التخفيف من تركيز السلطة، فهذا أمر طبيعي لأن اللامركزية الادارية، و خاصة المصلحية منها، لم تظهر إلاّ حديثا ثم انتشرت في معظم دول العالم، و اعتمدت كذلك على أسلوبي التركيز و عدم التركيز الاداري.**

**و يعدّ كل من أسلوبي التركيز و عدم التركيز الاداري علاقة بين الرئيس الاداري و مرؤوسيه و وسيلة لتوزيع الاختصاصات داخل الهيئة الادارية سنقوم بدراستها في الفرعين التاليين:**

**الفرع الأوّل**

**التركيز الاداري**

**La concentration administrative**

**يقصد بالتركيز الاداري حصر سلطة البت و التقرير النهائي بيد الرئيس الاداري أي استئثاره بسلطة اتخاذ القرارات، و اصدار الأعمال و التصرفات في كافة شؤون إدارته دون مشاركة أحد من نوابه أو مرؤوسيه.**

**و يحدث التركيز الاداري بهذا المعنى من جانب أي رئيس اداري يحتل قمة التسلسل الوظيفي في ادارته، سواء في النظام المركزي أو في النظام اللامركزي فقد يكون هذا الرئيس: رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس أحدى السلطات اللامركزية المحلية أو المرفقية ,و بذلك ينحصر دور الموظفين و المرؤوسين بالقيام بالأعمال التحضيرية و جمع البيانات و تجهيزها قبل اتخاذ القرارات من جانب الرئيس ثم يقومون بتنفيذ ها.**

**و ينتج عن الأخذ بأسلوب التركيز الاداري عجز الرئيس الاداري عن القيام بمهامه بكفاءة و سرعة ممّا يؤدي الى الابطاء في اصدار القرارات و عدم تفرعه للمهام الأساسية، و بالتالي عرقلة سير العمل الاداري.**

**و لهذا هجر أسلوب التركيز الاداري، و لم يعد مطبقا في الحياة العملية في الوقت الحاضر.**

**الفرع الثاني**

**عدم التركيز الاداري**

**La déconcentration administrative**

**يقتضي عدم التركيز الاداري قيام الرئيس الاداري بنقل سلطة البت و التقرير النهائي في بعض سلطاته (اختصاصاته) الى نوابه و مرؤوسيه دون الرجوع اليه.**

**فقد يتخلى الوزير عن بعض اختصاصاته لنائبه أو مدير الديوان في الوزارة، و هذا ما يسمّى بعدم التركيز الداخلي أو للمديرين الموجودين على مستوى الأقاليم كمديري التربية و التعليم أو الصحة أو الأشغال العمومية أو الولاة فيطلق عليه عدم التركيز الخارجي، كما يستطيع أن يتنازل الوالي على بعض اختصاصاته لرئيس الدائرة ,كما يجوز لرئيس البلدية أن ينقل سلطة البت و التقرير لبعض مرؤوسيه مثل رئيس مصلحة الحالة المدنية و هذا هو عدم التركيز الداخلي.**

**و ترتيبا على ذلك، تنتقل هذه الاختصاصات داخل نفس الشخص المعنوي من الرئيس الاداري الأعلى في السلم الاداري الى ما يليه، و بهذا المعنى يختلف عدم التركيز الاداري عن اللامركزية الادارية، إذ تتعدد الأشخاص المعنوية العامة في اللامركزية الادارية، التي تعتبر أشمل و أعم من عدم التركيز الاداري كونه أسلوب إداري يطبق داخل هيئة مركزية الادارية أو لامركزية على حد سواء.**

**و يحقق الأخذ بأسلوب عدم التركيز الاداري عدة فوائد ادارية، حيث يتم التخلص من التركيز الشديد في السلطة، و توفير الوقت و الجهد و المال كما تؤدي الى وضع سلطة اتخاذ القرار في يد المرؤوسين الأكثر قربا و اتصالا بالمشاكل و الصعوبات التي تواجه سير العمل الاداري، كما يكفل التوصل الى حلها و التغلب عليها.**

**و يتحقق عدم التركيز الاداري بطريقين إمّا عن طريق توزيع الاختصاصات إبتداء بالقانون بين أعضاء السلطة الادارية، بحيث يستطيعون اتخاذ القرارات دون الرجوع الى الرئيس الاداري الأعلى مثل اختصاصات الوالي في النظام القانوني الجزائري محدّدة في قانون الولاية و المراسيم المطبقة له، إضافة الى قوانين أخرى، أو بواسطة اللجوء الى اسلوب التفويض الاداري la délégation administrative، حيث يقوم الرئيس الاداري بنقل جانب من سلطاته الى مرؤوسيه، و هذا ما سنبحثه في مطلب مستقل لأهميته في التنظيم الإداري.**

**المطلب الثالث**

**التفويض الاداري**

**La Délégation Administrative**

**يحتل موضوع التفويض في السلطة الادارية مكانة هامة بين موضوعات القانون الاداري باعتباره الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز الاداري داخل التنظيم الاداري، و ذلك نظرا لما يحققه من فوائد للعمل الاداري.**

**و عليه و نظرا لهذه الأهمية، سنقوم بدراسة هذا الموضوع، بتبيان الشروط العامة للتفويض في الفرع الأول ,و كذا مقارنته بالأنظمة القانونية الأخرى المشابهة له، في الفرع الثاني.**

**الفرع الأول**

**الأسس العامة في التفويض**

**سندرس في هذا الفرع ماهية التفويض من ناحية، و كذا بيان الشروط التي تحكمه، و أخيرا إبراز المزايا التي يحققها.**

**أولا: ماهية التفويض:**

**يقصد بتفويض السلطة أن يعهد الرئيس الاداري بممارسة بعض سلطاته التي تستمدها من القانون الى أحد مرؤوسيه، أو بمعنى آخر نقل الرئيس الاداري لجانب من سلطاته الى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع اليه، مع بقاء مسؤوليته عن هذه الاختصاصات أمام الرئاسات العليا.**

**و هذا يعني أن التفويض ينصب على جانب من السلطة في الاختصاصات دون جانب المسؤولية لأن مسؤولية الرئيس الاداري عمّا قام بتفويضه من اختصاصات تظل باقية أمام رؤساء لذا يسمّى التفويض بتفويض السلطة لا تفويض الاختصاص .**

**و غالبا ما يقوم الرئيس الاداري بتفويض سلطاته الأقل أهمية، لكي يتفرغ لمباشرة اختصاصاته الهامة التي تؤثر تأثيرا مباشرا على سير العمل الاداري.**

**حيث أوجد الفقه بعض الأمور التي لا يستطيع الرئيس الاداري التخلي عنها، بتفويضها الى مرؤوسيه و مثالها المسائل المالية، و التصرّف في الميزانية، التعيينات و التنقلات في المناصب و المراكز الرئيسية، القرارات الكبرى المتعلقة بالتنظيم، التغيير و التعديل في السياسة العامة للهيئة الادارية.**

**و تفويض السلطة أو الاختصاص لا يجوز إلاّ بنص القانون، و ذلك حسب النظام الفرنسي و الذي أخذت به أغلبية دول العالم منها الجزائر و مصر، فصاحب الاختصاص ملزم بأن يمارس اختصاصه، إلاّ في الحالات التي يصرح فيها المشرع بجواز التفويض و في حدود ما يصرح به، ذلك أن الاختصاص ليس حق لصاحبه يتصرف فيه كما شاء .**

**و يتم التفويض في الشكل الكتابي الرسمي، لتحديد الموضوعات التي تم التفويض فيها، أو قد يكون شفويا، و ذلك غالبا ما يكون في المسائل البسيطة أو العاجلة التي لا تتطلب كتابة قرار التفويض.**

**ثانيا: الشروط العامة للتفويض:**

**تتمثل الشروط العامة للتفويض في السلطة الادارية في:**

**1 – التفويض لا يكون إلاّ جزئيا:**

**يجب ألاّ يشمل التفويض كل سلطات المفوض، إذ أنه لا يكون صحيحا إلاّ إذا انصب على جانب من هذه السلطات فقط.**

**ذلك أن قيام الرئيس الاداري بتفويض كل سلطاته، يعتبر تنازلا من جانبه على كل السلطات التي اسندها اليه القانون، و هذا لا يجوز، لأنه لا يملك هذا الحق.**

**2 – لا يجوز التفويض في المسؤولية:**

**يشتمل اصطلاح الاختصاص la compétence في القانون الاداري على شقين:**

**الشق الأول هو السلطة: le pouvoir و الشق الثاني المسؤولية la responsabilité.**

**و تطبيقا لذلك، ينصب التفويض على السلطة فقط دون المسؤولية، أي أن الرئيس الاداري يقوم بتفويض جزء من سلطاته بصفة مؤقتة مع بقاء مسؤوليته الكاملة عن هذه السلطات، ذلك أن التفويض هو وسيلة لتوزيع السلطة، و القضاء على تركيزها من أجل تحقيق مصلحة العمل الاداري، كما أن المرؤوس المفوض اليه يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوّضة اليه أمام رئيسه المباشر فقط , و لا يسال امام اي رئيس أعلى منه، وفقا لمبدأ وحدة الرئاسة و الأمر. لذا فان المسؤولية الناتجة عن التفويض مسؤولية مزدوجة مسؤولية الرئيس و مسؤولية المرؤوس.**

**3 – لا تفويض في التفويض: عدم جواز تفويض السلطات المفوضة:**

**و معناه أنه لا يجوز للمرؤوس المفوّض اليه أن يقوم بإعادة تفويض السلطات التي انتقلت اليه من رئيسه الى من هم أدنى منه في السلم الإداري، لتحديد المسؤوليات في الهرم الإداري، و لكن هذا لا يمنع المرؤوس المفوّض اليه من تفويض جزء من سلطاته الأصلية الى من يليه في السلم الإداري.**

**4 – وضوح حدود التفويض:**

**يجب أن يكون التفويض سليما من الناحية القانونية، و وفقا للإجراءات و الشروط الشكلية الموضوعية التي حدّدها القانون، سواء صدر التفويض كتابيا أو شفويا.**

**5 – حق الرئيس في تعديل السلطات المفوّضة أو استردادها:**

**بعد نقل السلطات المفوضة الى المرؤوس لا يجوز للرئيس أن يمارس السلطات المفوضة طوال مدّة التفويض، لأنها لو صدرت منه تعتبر باطلة لصدورها من غير المختص بإصدارها.**

**لكن يجوز للرئيس المفوض أن يعدّل و يسترد و يلغي و يسحب السلطات المفوضة تطبيقا للرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه، مستهدفا حسن سير العمل الإداري.**

**الفرع الثاني**

**تمييز التفويض عن المصطلحات القانونية المشابهة له**

**سنقوم في هذا الفرع بإجراء دراسة مقارنة بين التفويض في السلطة الإدارية و بعض الأنظمة القانونية المشابهة له، فنقوم بالتفرقة بين تفويض السلطة و تفويض التوقيع، ثم التفرقة بين التفويض الإداري و التفويض التشريعي و بين التفويض الاداري و الحلول الاداري ، و أخيرا بين التفويض الاداري و الإنابة الادارية.**

**أولا: التمييز بين تفويض السلطة و تفويض التوقيع:**

**يميز الفقه بين تفويض السلطة و تفويض التوقيع، و يترتب على ذلك النتائج التالية:**

**1 – تفويض السلطة يؤدي الى حرمان المفوّض من ممارسة هذه السلطات في تفويض التوقيع، بينما لا يحرم المفوض من ممارسة سلطاته رغم عملية التفويض.**

**2 – تفويض السلطة يوجه الى الموظف بصفته لا بشخصه، في حين أن تفويض التوقيع يدخل فيه الاعتبار الشخصي بحيث ينتهي بتغيير أحد طرفيه.**

**3 – في تفويض السلطة ترتبط قوة القرارات الصادرة بناء على التفويض بدرجة المفوض اليه، بينما في تفويض التوقيع تكون لهذه القرارات قوة القرارات الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصيل.**

**ثانيا: التمييز بين التفويض الإداري و التفويض التشريعي:**

**التفويض التشريعي هو عبارة عن اصدار السلطة التنفيذية لقرارات لها قوة القانون بناء على تفويض من السلطة التشريعية تحت ضغط الأزمات الاقتصادية أو الظروف السياسية، و يطلق على هذه اللوائح في الفقه الفرنسي المراسيم بقوانين Les décrets-loi أو الأوامر les .ordonnances .كما تصدر هذه اللوائح في موضوعات معينة و في مدّة زمنية يحدّدها قانون التفويض.**

**و يلتقي كل من التفويض الاداري و التفويض التشريعي في أنهما يتمان وفقا لنص قانوني خلال مدّة زمنية معينة، و في موضوعات محدّدة، و أنه لا يجوز أو تفويض السلطات المفوضة.**

**بينما يفترق التفويض التشريعي عن التفويض الإداري فيما يلي:**

**1 – يتم تفويض السلطة بين أعضاء السلطة الإدارية أي بين رئيس و مرؤوسيه، بينما التفويض التشريعي يتم بين سلطتين سياسيتين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية.**

**2 – التفويض التشريعي ينظمه الدستور أساسا، بينما التفويض الإداري ينظمه القانون.**

**3 – يتم التفويض التشريعي في الظروف الاستثنائية، بينما يتم تفويض السلطة في الظروف العادية أو الاستثنائية على حدّ سواء.**

**4 – يستمر التفويض التشريعي خلال مدة كاملة، بينما يجوز تعديل أو سحب أو إلغاء السلطات المفوّضة في التفويض الإداري من طرف الرئيس المفوض إذا ما رأى ذلك.**

**ثالثا: التمييز بين التفويض الإداري و الحلول الإداري:**

**الحلول الإداري هو قيام من يحدّده القانون بممارسة اختصاصاته الأصيلة في حالة غيابه عن العمل لمرض أو غيره.**

**و يفترق الحلول عن التفويض فيما يلي:**

**1 – يحدث التفويض في وجود المفوض و بإرادته ,بينما الحلول يقع عند غياب الأصيل لأسباب قاهرة لا دخل له فيها (مرض مثلا).**

**2 – يتم التفويض بقرار من المفوّض الى المفوّض اليه، بينما الحلول يتم بناء على نص قانوني.**

**3 – التفويض ينصب على بعض اختصاصات المفوض, أمّا الحلول في الاختصاص فيقع عليها جميعا.**

**4 – لا يجوز للمفوض اليه أن يفوض سلطاته المفوضة، على عكس الحال يجوز له أن يفوض جزء من سلطات الأصيل.**

**5 – تأخذ القرارات الصادرة من المفوّض اليه ذات القيمة التي تأخذها قراراته في اختصاصاته الأصلية، بينما تأخذ قرارات الحال نفس القيمة القانونية لقرارات الأصيل.**

**رابعا: التمييز بين التفويض في السلطة و الإنابة الإدارية:**

**الإنابة الإدارية:**

**و هي أن يعهد الرئيس الإداري الى أحد مرؤوسيه سلطات أو اختصاصات مرؤوس آخر غائب لا يوجد من يحل محله قانونا.**

**و تفترق الانابة الإدارية عن التفويض الإداري فيما يلي :**

**1 – الإنابة الإدارية تتم بنقل اختصاصات أحد المرؤوسين الى مرؤوس آخر، بينما التفويض الإداري يتم بين رئيس و مرؤوسه.**

**2 – الإنابة الإدارية تستغرق جميع السلطات , بينما التفويض الإداري يتم فيها نقل جزء من السلطات فقط.**

**3 – لا تفويض في المسؤولية ,بينما في الإنابة الإدارية يتم فيها تفويض السلطة و تفويض المسؤولية.**

**- خلاصة القول، أن التنظيم الإداري الحالي يقوم على أساس الجمع بين مبادئ النظام المركزي و مبادئ النظام اللامركزي ,أي يوجد هناك تفاعل بين الأنظمة الإدارية من أجل حسن سير العمل الإداري و توفير حاجات الجمهور، حيث تطبق المركزية الإدارية لأداء الخدمات أو المرافق ذات الطابع الوطني مثل الأمن، القضاء، الدفاع، المالية، الاتصالات، الضرائب، الأملاك الوطنية، بينما تدار الحاجات أو المصالح الأخرى بالأسلوب اللامركزي مثل التعليم، النقل، الصحة، المياه، الكهرباء، و الغاز و غيرها، إضافة الى وجود أسلوب عدم التركيز الإداري لتوحيد النمط الإداري، و تخفيف العبء عن السلطة المركزية خاصة عن طريق التفويض الإداري كوسيلة واقعية أكثر منها قانونية لتوزيع الاختصاصات داخل الهيئات الإدارية، و خلق قادة اداريين قادرين على مواجهة الأزمات في الأقاليم.**

**لذا، فإن من الأحسن الجمع بين النظام المركزي و النظام اللامركزي لتحقيق أفضل الخدمات للمواطنين بأقل تكلفة و بأسرع وقت.**