

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق
ماستر: إدارة عامة

محاضرات مقياس التنظيم الإداري والمؤسساتي

السنة أولى ماستر حقوق

تخصص: إدارة عامة

السداسي الثاني 2021-2022

يقصد بالتنظيم الإداري " تصنيف الأجهزة المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها، وتوزيع الاختصاصات الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة عليها وممارسة هذه الاختصاصات ".
وتعد نظرية التنظيم الإداري أهم مدخل من مداخل القانون الإداري، لارتباطها بالمفهوم العضوي للإدارة العامة .
فالتطرق إلى التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لفهم وظائف واختصاصات السلطة الإدارية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

ومن ثم كان للتنظيم الإداري مدلولان، أحدهما قانوني يتمثل في نظرية الشخصية المعنوية، والآخر فني أو تقني يتمثل في أساليب التنظيم الإداري.

المبحث الأول: الأساس القانوني للتنظيم الإداري " الشخصية المعنوية"

يقوم التنظيم الإداري على أساس قانوني يتمثل في فكرة الشخصية المعنوية، باعتبارها السند الأول لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة.

المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية:

إن نشاط الهيئات الإدارية العامة في الحقيقة، ما هو إلا نشاط الأشخاص القائمين بأعمالها، غير أن أعوان الإدارة لا يؤدون الأعمال الموكلة لهم بأسمائهم أو بصفتهم الشخصية، وإنما باسم الإدارة التابعين لها ونيابة عنهم .
وهكذا تتمتع الإدارة العامة بمركز قانوني متميز عن المراكز القانونية لمستخدميها، وبالتالي تكون للإدارة شخصية قانونية .ومن هنا ظهرت فكرة الشخصية المعنوية التي يقصد بها "... :مجموعة من الأفراد أو الأشخاص، تستهدف غرضاً معيناً، أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق هدف معين، يعترف لها المشرع بالشخصية القانونية، أي أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بحيث ينظر إليها كوحدة واحدة مجردة عن الأفراد أو العناصر المالية المكونة لها. "

الفرع الأول: طبيعة الشخصية المعنوية

الحديث عن طبيعة الشخصية المعنوية يؤدي إلى الخوض في الآراء الفقهية المختلفة التي قيلت بشأنها(أولاً)، ثم تقييم هذه الآراء (ثانياً).

أولاً: موقف الفقه من الشخصية المعنوية:

يرى بعض الفقهاء أن الشخصية المعنوية ذات طبيعة حقيقية، في حين يرى آخرون بأنها مجرد افتراض أو مجاز ، وذهب فريق ثالث إلى إنكار الشخصية المعنوية تماماً.

1- الشخصية المعنوية حقيقية

يرى أصحاب هذا الرأي، بأن الشخصية المعنوية واقعة حقيقية تفرض نفسها على المشرع فالشخص المعنوي هو من الحقائق المعنوية المجردة، فليس من الضروري أن تتجسد الحقائق القانونية في شكل مادي، فحين يجتمع عدد من الأفراد مستهدفين غرضاً مشتركاً فإنه يتكون شعور وإرادة جماعية مستقلة عن إرادة الأفراد المكونين لهذه المجموعة.

ولتدعيم رأيهم، فإن أنصار هذا الاتجاه يركزون على مسألة أساسية هي وجوب التفرقة بين المعنى اللغوي لكلمة حق التي تدل على الإنسان، و المعنى الاصطلاحي لها، والتي تدل على كل كائن أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن الحق - حسب أنصار هذا الاتجاه - لا يعني قدرة إرادية، بل هو مصلحة يحميها القانون .

2- الشخصية المعنوية مجرد افتراض أو مجاز

يرى أصحاب هذه النظرية بأن الشخصية المعنوية مجرد مجاز أو افتراض قانوني، وأن الإنسان وحده من يتمتع بالشخصية الحقيقية وهو الوحيد من يتمتع بالحقوق والإرادة التي تؤهله لاكتسابها، ويتحمل بموجبها الالتزامات، بينما الشخصية المعنوية تعد من قبيل الافتراض، فالمشرع هو من يضفي هذه الصفة على مجموعات الأشخاص والأموال متى رأى أن فيها فائدة اجتماعية أو اقتصادية تحقيقاً للمصالح العامة.

3- الفقه المنكر للشخصية المعنوية

بالموازاة مع الاتجاهين السابقين، ظهر فريق آخر من الفقهاء ينكر تماماً فكرة الشخصية المعنوية، إذ يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ليست لها فائدة ترجى منها، كما أنها منعدمة الأساس القانوني، وبذلك يقولون بفكرة الملكية المشتركة، التي تقوم على أساس أن مجموعة من الأشخاص الطبيعيين الذين ينشأ من أجلهم عمل، إنما يملكونه والأموال الخاصة به ملكية مشتركة فيكون ذلك المال مملوكاً للجماعة وكأنها فرد واحد. بحيث لا يمكن لأي منهم التصرف بهذا المال المملوك ملكية مشتركة، بل يجب لمشروعية التصرف أن يتصرفوا به جميعاً باعتباره مالا مملوكاً لهم جميعاً.

ثانياً: نقد الآراء الفقهية التي قيلت بشأن الشخصية المعنوية

بداية يجب استبعاد الاتجاه الثالث المنكر أساساً لفكرة الشخصية المعنوية، لأنه لم يأت بديل حقيقي لهذه الفكرة، بل اقتصر على النظر إلى الأغراض المالية كنتيجة أساسية ووحيدة للأشخاص المعنوية، مع أن هذه الأغراض لا تمثل سوى نتيجة من عدة نتائج أخرى. فلا يمكن القول بأن الدولة لا تمثل إلا مجموعة من الأموال مملوكة ملكية مشتركة لجميع مواطنيها، لأن الدولة تهدف في الحقيقة إلى أغراض أخرى أرفع منزلة من ذلك . أما الاتجاه الثاني الذي يعتبر أن الأشخاص المعنوية ما هي إلا مجاز، فإنه منتقد، وبالتالي لا يصلح لأن يكون أساساً لفكرة الشخصية المعنوية. على أن أهم الانتقادات الموجهة له تتمثل فيما يلي:

1- إنه لا يفسر أساس شخصية الدولة، أي لا يوضح من الذي أسبغ على الدولة الشخصية المعنوية، ما دام أن وجودها سابق على القانون. فإذا كانت الشخصية المعنوية مرتبطة بإرادة المشرع - كما ذهب إلى ذلك أنصار الاتجاه الثاني - فمن الذي منح الدولة شخصيتها القانونية، ما دام أن المشرع لم يكن موجودا قبل وجود الدولة؟
2- لا يبين هذا الاتجاه المالك الحقيقي لأموال الشخص المعنوي، ما دام أن هذا الأخير ليس حقيقة بل مجرد مجاز- كما قال أنصاره -لا وجود له في الواقع .

3- يترتب على هذا الاتجاه عدم إمكانية مساءلة الشخص المعنوي مدنيا أو جزائيا، طالما أنه منعدم الإرادة الذاتية أما الاتجاه الأول الذي يعتبر أن الشخص المعنوي حقيقة، فإنه منتقد كذلك.
وفي هذا الصدد يقول الفقيه Jèze "لم أقابل يوما ما الدولة، ولم أتناول الطعام في حياتي مع شخص معنوي . " ومعنى ذلك أن الأشخاص المعنوية لا تعد حقيقة قائمة.

والواقع أن مثل هذا القول كما أشار إليه جانب من الفقه ينطوي على قدر من الحقيقة، ومرد ذلك أن كلمة "شخص حقيقي" قد توحى بالتجسيد المادي لهذا الشخص، وهو ما يخالف الواقع فيما يتعلق بالأشخاص المعنوية. ومن هنا لا يمكن تأييد الاتجاه القائل بأن الشخصية المعنوية هي حقيقة كائنة، كما لا يمكن من جهة أخرى تأييد الاتجاه القائل بأن الشخصية المعنوية هي مجاز.

فالحقيقة أن الشخصية المعنوية، ما هي إلا مجرد صياغة فنية أو قانونية، تعني مجموعة من الأموال أو الأشخاص، تستهدف تحقيق غرض معين مستقل عن أغراض أو مصالح عناصر تكوينها. فالشخص القانوني ما هو إلا مركز لمصالح محمية قانونا.

الفرع الثاني: عناصر الشخصية المعنوية:

لابد لقيام الشخص المعنوي من توافر عنصر شكلي وعناصر موضوعية

أولا: العنصر الشكلي:

يتمثل العنصر الشكلي للشخصية المعنوية في الاعتراف بوجودها من طرف السلطة المختصة وبالوسيلة القانونية اللازمة. والسلطة المختصة هنا تتمثل في المشرع الذي يعترف إما صراحة أو ضمنا بوجود الشخصية المعنوية . وتجدر الإشارة إلى أن الاعتراف الصريح قد يكون اعترافا خاصا أو اعترافا عاما. فأما الاعتراف الخاص الصريح، فإنه ينصب على هيئة أو جماعة معينة بالذات، ومثال ذلك ما جاء في المادة الأولى من قانون البلدية 10-11 والمادة الأولى من قانون الولاية 07-12 اللتان عرفتا البلدية والولاية وأقرت لهما بالشخصية المعنوية . أما الاعتراف العام الصريح، ففيه يضع المشرع المبادئ التي يجب أن تتوافر في جماعة ما لاكتساب الشخصية المعنوية، أما الاعتراف الضمني، فهو الذي يمكن أن يستفاد من النصوص القانونية المنظمة للأشخاص القانونية.

ثانيا:العناصر الموضوعية:

تتمثل العناصر الموضوعية للشخصية المعنوية فيما يلي:

- 1-يقوم الشخص المعنوي على مجموعة من الأشخاص أو الأموال، وقد يقوم على مجموعة الأشخاص والأموال في وقت واحد، فالبلدية مثلا هي مجموعة الأفراد والممتلكات التابعة لها .
- 2-وجود مصالح مشروعة تحتاج إلى حماية القانون، بمعنى أن الشخص المعنوي يجب أن يهدف من وراء نشاطه إلى تحقيق غرض مشروع يسمح به القانون .
- 3-مبدأ تخصص الشخص المعنوي، أي أن وجوده يهدف إلى تحقيق غرض محدد.

الفرع الثالث:أنواع الشخصية المعنوية:

بالرجوع إلى نص المادة 49 من القانون المدني ، يتضح بأن هناك نوعين من الأشخاص المعنوية :الأشخاص المعنوية الخاصة والأشخاص المعنوية العامة

أولا :الأشخاص المعنوية الخاصة

الأشخاص المعنوية الخاصة هي كل شخصية معنوية خاضعة لأحكام القانون الخاص كالشركات المدنية والشركات التجارية والجمعيات والمؤسسات الخاصة.

ثانيا :الأشخاص المعنوية العامة:

وتسمى كذلك بأشخاص القانون العام والتي تتمثل في كل من :الدولة والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية والأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية.

1- الدولة

تعد الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة، ولهذا فقد نصت المادة 49 من القانون المدني على الشخصية المعنوية للدولة قبل أي شخص معنوي آخر.

وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج إلى نص دستوري أو قانوني لتقريرها، إذ أن شخصية الدولة تتقرر تلقائيا وبالضرورة متى توافرت الأركان من سلطة وشعب وإقليم.

2- الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

إن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية في الدولة هي الولاية والبلدية ، والتي تجسد بمجالسها المنتخبة فكرة الديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية وبالتالي فإن النظام الإداري الجزائري لا يعرف أشخاص معنوية عامة إقليمية أخرى حسب ما نصت عليه المادة 17 من التعديل الدستوري 2020.

3- الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو المصلحية

الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية عبارة عن "... أشخاص معنوية يتحدد اختصاصها بالغرض الذي تستهدفه، أي يقتصر نشاطها على الهدف الذي أنشئت من أجله....وهي ما يعرف كذلك بالمؤسسات العامة

الإدارية التي تعد تجسيدا لنظام اللامركزية المصلحية أو المرفقية، الذي يعتبر أحد صور اللامركزية الإدارية على النحو الذي سيتم توضيحه عند التطرق لأساليب التنظيم الإداري.

وزيادة على هؤلاء الأشخاص المعنوية العامة هناك من الفقه من يضيف المنظمات المهنية الوطنية والتي يقصدون بها كل "...: هيئة تشرف على تأطير مهنة معينة مبنية على التخصص العلمي، تعمل على تنميتها وتطويرها باعتبارها خدمة عمومية، وتمثلها لدى الغير من أفراد وسلطات عمومية، وتتمتع في سبيل ذلك بالشخصية الاعتبارية وبعض مظاهر امتيازات السلطة العامة باعتبارها مرفقا عموميا متخصصا...". ومن أمثلتها في الجزائر الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين ، نقابة المهندسين المعماريين ، إلى غير ذلك من المنظمات المهنية.

المطلب الثاني: النظام القانوني للشخصية المعنوية

سيتم الحديث في هذا المطلب عن النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية المعنوية وعن انقضاء الشخص المعنوي.

الفرع الأول: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية:

بالرجوع إلى نص المادة 50 من القانون المدني، يتضح بأن المشرع قد حدد جملة من الآثار القانونية الناتجة عن ثبوت الشخصية المعنوية، والمتمثلة في:

الاستقلال الإداري والمالي للشخص المعنوي، الذمة المالية المستقلة للشخص المعنوي، الأهلية القانونية للشخص المعنوي، حق التقاضي .

أولا: الاستقلال الإداري والمالي:

ويترتب على هذا الاستقلال، انفصال موظفي الشخص المعنوي عن موظفي الدولة، وخضوعهم فيما يتعلق بتعيينهم، وترقيتهم، وتأديبهم لنظم خاصة بهم، وإن كان ذلك لا يمنع من خضوعهم للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص في نظمهم الخاصة. على أن هذا الاستقلال لا يفقدهم صفتهم كموظفين عموميين، لأن علاقاتهم بالدولة تبقى علاقة تنظيمية، ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن استقلال الأشخاص المعنوية عن الدولة لا يعد استقلالا مطلقا، لأن هذه الأشخاص تبقى خاضعة - رغم تمتعها بالشخصية المعنوية - لرقابة الدولة .

أما بالنسبة للاستقلال المالي للشخص المعنوي العام، فيعني أن يتكفل هو بذاته بعملية إقرار كل النشاطات المتعلقة بميزانيته من إيرادات ونفقات، أي أن يتكفل بإجراءات التسيير المالي .

ثانيا: الذمة المالية المستقلة:

يتمتع الشخص المعنوي العام، بذمة مالية مستقلة عن الدولة من جهة، وعن الذمة المالية لموظفيه من جهة أخرى، فالديون التي تترتب عليه مثلا، لا يجوز أن تلقى على عاتق موظفيه، والعكس كذلك صحيح .

ثالثا: الأهلية القانونية:

ومفاد ذلك، أنه باستطاعة الشخص المعنوي أن يباشر جملة من التصرفات القانونية، وعلى الخصوص إبرام العقود التي يستلزمها النشاط الذي يقوم به. على أن يتولى الممثل القانوني للشخص المعنوي إبرام هذه العقود

نيابة عنه، طبقا لما تقتضيه النصوص القانونية في هذا الصدد. كما يجوز للشخص المعنوي أن يقبل الهدايا والهبات والوصايا، وذلك في الحدود التي ترسمها النصوص القانونية.

رابعاً: حق التقاضي أو أهلية التقاضي:

المقصود بحق التقاضي بالنسبة للشخص المعنوي، إمكانية هذا الأخير رفع الدعاوى التي يراها مناسبة لحماية مصالحه وحقوقه، عن طريق ممثله القانوني، وفي هذه الحالة يكون الشخص المعنوي مدعياً. كما يقصد بذلك، إمكانية إقامة الدعاوى وقبولها ضد الشخص المعنوي ممثلاً بواسطة ممثله القانوني، وفي هذه الحالة يكون مدعى عليه.

وفي هذا الصدد نصت المادة 828 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية."

الفرع الثاني: انقضاء الشخصية المعنوية:

إن انقضاء الشخص المعنوي مرتبط بزوال أحد عناصر وجوده، على أن الإشكال الذي يطرح لمن تؤول أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه.

أولاً: أحوال انقضاء الشخص المعنوي:

مصير الشخص المعنوي كمصير الشخص الطبيعي مآله الزوال، فالشخصية المعنوية عموماً تنقضي بفقدان أحد العناصر المكونة لها، كما يمكن أن تنقضي لعدة أسباب أخرى، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- انتهاء الأجل: ويقصد بذلك انتهاء الأجل المخصص للشخصية المعنوية إذا كان محدداً، أو بتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.

2- الحل الإتفاقي: والذي يتحقق في حالة اتفاق الأعضاء المؤسسين للشخصية المعنوية، أي بإرادتهم.

3- الحل الإداري: وهو ذلك الحل الذي يستند على قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة.

4- الحل القضائي: أي ذلك الحل الذي يكون بموجب حكم أو قرار قضائي.

وبالإضافة إلى طرق انقضاء الشخص المعنوي بصفة عامة، والتي تمت الإشارة إليها أعلاه، فإن أشخاص القانون العام تنفرد في هذا الصدد بالأحكام التالية:

فبالنسبة للدولة: تنقضي شخصية الدولة بزوال ركن أو أكثر من أركانها، أو بفنائها كلية، كما لو تم إدماجها في دولة أخرى، أو تفككت إلى دويلات.

أما بالنسبة للأشخاص الإقليمية: تنقضي شخصيتها القانونية بنفس الأسلوب الذي نشأت به، أو بأسلوب أقوى. ففيما يتعلق بالبلدية، أو بالولاية، يتم إلغاؤها بموجب قانون صادر عن البرلمان.

وبخصوص الأشخاص المصلحة أو المرفقية: تنقضي شخصيتها بنفس الطريقة التي نشأت بها، وذلك إما بسحب شخصيتها وتصبح مصلحة تابعة للهيئة التي كانت تابعة لها قبل منحها الشخصية المعنوية. وقد يتحقق ذلك بالاستغناء عن خدماتها. وأخيرا قد يتم هذا الانقضاء بإدماج الهيئة المراد إلغاؤها في هيئة أخرى، وبتقسيمها إلى عدة أشخاص معنوية .

ثانيا: مصير أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه:

من المؤكد أن للأشخاص المعنوية-سواء الخاصة أو العامة، إقليمية كانت أم مصلحة - مالا معيننا. ومن المؤكد كذلك أن هذا المال ليس مباحا، بل مخصص لتحقيق الغرض الذي أنشئ الشخص المعنوي من أجله. فإذا انقضى هذا الشخص، فما هو مصير أمواله؟
إن الحلول الممكنة تتمثل فيما يلي:

1- إذا وجد نص قانوني يبين كيفية التصرف في أموال الشخص المعنوي بعد انقضائه، وجب تطبيق ذلك النص.

2- وفي حالة ما إذا لم يوجد مثل ذلك الحل في النصوص القانونية، وإنما وجد في القانون الأساسي للشخص المعنوي، وجب أخذ الحل من القانون الأساسي، طالما أن النص مشروع .

3- وفي حالة عدم وجود النص على الإطلاق، لا في النصوص القانونية، ولا في القانون الأساسي المنظم للشخص المعنوي، وجب النظر إلى الغرض الذي أنشئ من أجله الشخص المعنوي. فإذا كان غرضه تحقيق الربح، وجب توزيع الأموال على أعضائه. أما إذا لم يكن غرضه الربح، فإن أمواله يجب أن تذهب إلى أقرب شخص يحقق نفس الغرض .

أما بالنسبة للأشخاص المعنوية المرفقية، فبعد زوال شخصيتها المعنوية، سواء بإلغائها، أو بسحبها، فإن أموالها تؤول إلى الجهة التي كانت تتبعها قبل منحها الشخصية المعنوية. أما إذا تم إدماجها في هيئة أخرى، فإنه من الطبيعي أن تؤول أموالها إلى هذه الهيئة الأخير.

المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري:

تنحصر أساليب التنظيم الإداري في الدولة في المركزية الإدارية من جهة واللامركزية الإدارية من جهة أخرى. على أن المفاضلة بين النظامين ، يتوقف على الأسلوب الذي تختاره الدولة في تنظيمها الإداري، والذي يكون وليدا لظروف سياسية واقتصادية واجتماعية من جهة، ودرجة التشبع بفكرة الديمقراطية في المجالين السياسي والإداري من جهة أخرى .

المطلب الأول: المركزية الإدارية

التطرق إلى المركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري، يقتضي بداية التعريف بفكرة المركزية الإدارية ، ثم بعد ذلك التطرق إلى صورها ثم الحديث عن عناصر هذا النظام.

الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية:

يقصد بنظام المركزية الإدارية، وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة. أي حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المختلفة في يد سلطة إدارية واحدة يطلق عليها عادة الحكومة المركزية، تباشره من عاصمة البلاد إما بمفردها، أو بمشاركة ممثلها عبر الأقاليم .

والسائد في معظم الدول التي تتبع أسلوب المركزية الإدارية أن تنحصر السلطة الإدارية في رئاسة الدولة ومجلس الوزراء فيها والوزراء إلا أن ذلك لا يعني قيام الوزراء بجميع الأعمال الإدارية في جميع أنحاء البلاد، كون ذلك ضرب من المستحيل في الدولة الحديثة، ولذلك يقتضي التنظيم الإداري حتى في ظل المركزية الإدارية، وجود هيئات إدارية مختلفة في أقاليم الدولة للتعامل اليومي مع المواطنين .وهي هيئات تابعة للسلطة الإدارية المركزية في العاصمة .

الفرع الثاني: صور المركزية الإدارية:

تأخذ المركزية الإدارية في الواقع إحدى صورتين، فإما أن تأخذ شكل المركزية المتطرفة، أو ما يسمى بالتركيز الإداري وإما أن تأخذ شكل المركزية المبسطة، أو ما يسمى بعدم التركيز الإداري.

أولا: التركيز الإداري

التركيز الإداري كصورة لنظام المركزية الإدارية، يعني أن الوظيفة الإدارية في كليتها وجزئياتها تكون مركزة في يد السلطات العليا في الدولة فهي التي تملك سلطة البت النهائي في كل المسائل الإدارية، بحيث لا تترك للموظفين التابعين لها بالإدارات والمصالح الحكومية، سواء بعاصمة البلاد، أو في مختلف أقاليم الدولة، سوى تنفيذ ما اتخذته السلطات العليا في الدولة .

ثانيا: عدم التركيز الإداري

يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري على توزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثلها عبر الأقاليم، بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات للقيام بالعمل الإداري مع بقائهم

تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عنها، إذ يبقون خاضعين للتوجيه والرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية .

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنه إذا كان عدم التركيز الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين شاغليها على مستوى العاصمة، وممثلهم عبر الأقاليم المختلفة للدولة، فإن هذا التوزيع يتم إما بقانون، وإما بموجب قرار بالتفويض.

وإذا كان توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قانون لا يثير إشكالات كبيرة، ما دام أن الأمر يتعلق بإرادة المشرع الذي منح صراحة المرؤوسين سلطة البت النهائي في بعض الأمور الإدارية الداخلة في اختصاصاتهم، ودون الرجوع في ذلك إلى الرئيس الإداري الأعلى، فإن توزيع الوظيفة الإدارية بموجب قرار بالتفويض يقتضي التطرق إلى مفهوم التفويض الإداري ثم محاولة التمييز بينه وبين التصرفات المشابهة.

أ- المقصود بالتفويض الإداري

تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يكون هناك تفويض إداري، وهو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه، شرط أن يسمح القانون بذلك، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي. وعلى هذا، فإن للتفويض الإداري شروط لا بد من توافرها حتى يكون القرار الصادر بشأنه سليما ومطابقا لمبدأ المشروعية. هذه الشروط يمكن إجمالها فيما يلي:

- 1- وجود نص يبيح التفويض: ومعنى ذلك أن التفويض لا يكون مشروعاً ما لم يسمح به القانون، إذ لا تفويض بغير نص.
- 2- أن يكون التفويض جزئياً: فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع صلاحياته، لأن ذلك يعد تنازلاً منه عن مباشرة اختصاصاته المحددة قانوناً.
- 3- بقاء المفوض مسؤولاً عن أعمال المفوض إليه: ومفاد ذلك أنه بالرغم من التفويض فإن آثار الأعمال تنصرف للأصيل.
- 4- عدم جواز تفويض الأعمال المفوضة: ومعنى ذلك أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، وإلا كان قراره معيباً بعدم الاختصاص.

وإذا كان التفويض بهذه الشروط جائزاً، وبإمكان الرئيس أن يعهد إلى أحد مرؤوسيه بجزء من صلاحياته، فهل يجوز له باعتباره أصيلاً أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض؟

ذهب فريق من الفقه إلى الإجابة عن السؤال بالنفي، فحسب هؤلاء الفقهاء، إذا أراد الأصيل مباشرة الاختصاصات التي فوضها، يجب عليه قبل ذلك أن يقوم بإلغاء قرار التفويض إما كلياً أو جزئياً، كما يقوم بتبليغ هذا القرار الجديد إلى المفوض إليه، وبعد ذلك يباشر الاختصاصات التي فوضها وألغى التفويض بشأنها،

في حين ذهب فريق آخر - وهو الأولى بالإتباع - إلى وجوب التمييز بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات العملية للتفويض .

فطبقا للاعتبارات القانونية : والمتمثلة في أن العلاقة التي تربط الأصيل بالمفوض إليه هي العلاقة التي تربط الرئيس بمرؤوسه .فما دام أن المفوض إليه هو مرؤوس للمفوض، بإمكان هذا الأخير أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض، إعمالا للقواعد العامة التي تحكم النظام المركزي، والتي يجوز من خلالها للرئيس الإداري أن يباشر رقابته على مرؤوسيه (الإلغاء، السحب، الحلول) هذا من جهة .و من جهة أخرى، فإن المسؤولية في التفويض يتحملها الأصيل، أي المفوض وليس المفوض إليه، ومن هنا يجوز للأصيل أن يباشر الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض .

أما طبقا للاعتبارات العملية : فإن الغرض من التفويض هو تخفيف العبء عن الأصيل، وذلك حتى يتفرغ لأهم المسائل، ويتخذ فيها قراراته بعد دراسة متأنية، هذا من جهة .ومن جهة أخرى فإن الغرض من التفويض هو خلق روح المبادرة لدى المرؤوسين، وتعويدهم على تحمل المسؤوليات، وبالتالي خلق روح المبادرة لديهم لتقوية الثقة في أنفسهم .ومن جهة ثالثة، لو سمح للأصيل بمباشرة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، فإن ذلك قد يترتب عليه تضارب القرارات، وفي هذا مساس بمبدأ وحدة القيادة والأمر .وعليه لو تم التمسك بالاعتبارات العملية للتفويض لأمكن القول بأنه لا يجوز للأصيل أن يباشر الاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض .

ومن هنا يخلص أصحاب هذا الرأي على وجوب التوفيق بين الاعتبارات القانونية للتفويض، والاعتبارات العملية له، وعليه فإن الجواب الذي يقدمونه للسؤال المتعلق بمدى إمكانية ممارسة الأصيل للاختصاصات التي فوضها أثناء فترة التفويض تكون على الشكل التالي :إذا كان من حق الأصيل قانونا ممارسة الاختصاصات المفوضة، فإنه مع ذلك لا يلجأ إلى استعمال هذا الحق إلا في الحالات الاستثنائية المحضة تاركا الفرصة للمفوض إليه في مباشرة الاختصاصات المفوضة إليه .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن التفويض على نوعين :تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

فتفويض الاختصاص هو تنازل الأصيل عن جزء من اختصاصاته لفائدة المرؤوس بمقتضى نصوص قانونية، أما تفويض التوقيع فيقصد به تنازل الأصيل عن عملية مادية هي مجرد التوقيع على القرارات باسم الأصيل .

وإذا كان هذان النوعان يشتركان في الشروط الواجب توافرها، لتحقق كل منهما، والتي من بينها ضرورة استنادهما إلى نص قانوني، وأن يتم النشر أو الإعلان عنهما، فإنهما يختلفان من حيث النتائج التي تترتب على كل واحد منهما، وذلك على الشكل التالي:

1- في تفويض الاختصاص لا يباشر مبدئيا الأصيل الاختصاصات التي فوضها أثناء التفويض .أما في تفويض التوقيع فيجوز للأصيل أن يقوم هو الآخر بالتوقيع إلى جانب المفوض إليه .

2-إن تفويض الاختصاص يوجه إلى الشخص بصفته لا بذاته، فالأمر يتعلق بصفة الشخص، كتفويض الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي لو تغير المفوض أو المفوض إليه، فإن التفويض يبقى قائما .وعلى العكس

من ذلك، فإن تفويض التوقيع يوجه إلى الشخص بذاته، أي باسمه، و يترتب على ذلك زوال التفويض إذا تغير أحد أطراف العلاقة فيه .

3-تنسب القرارات الصادرة في تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه، وبالتالي فإنها تأخذ مرتبته (المفوض إليه) في السلم الإداري . أما القرارات الصادرة في تفويض التوقيع، فإنها تنسب إلى الأصيل، وبالتالي فإنها تأخذ مرتبته (الأصيل) في السلم الإداري .

تميز التفويض عن التصرفات المشابهة:

للقوف على خصائص التفويض، يستوجب الأمر التعرف على التصرفات المشابهة للتفويض ، ثم بعد ذلك التمييز بين هذه التصرفات وبين التفويض .

1-التصرفات المشابهة للتفويض:

تمت الإشارة أعلاه إلى أن التفويض هو أن يعهد الرئيس الإداري(الأصيل) بممارسة جانب من اختصاصاته التي يستمدّها من النصوص القانونية إلى موظف آخر(المفوض إليه)، وفقا للنصوص القانونية .ومع ذلك، هناك تصرفات أخرى مشابهة للتفويض، والمتمثلة في الحلول أو الإنابة .

أ - الحلول

يقصد بالحلول انتقال جميع اختصاصات الأصيل في حالة قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، إلى موظف آخر بقوة القانون.

فالحلول يفترض قيام مانع يمنع الأصيل من مباشرة الاختصاصات المنوطة به .والمانع قد يكون بصفة مؤقتة، كالعطلة، أو التوقف عن الخدمة في الوظيفة .وقد يكون المانع بصفة دائمة، كالتسريح من الوظيفة، أو الإحالة على التقاعد، أو الوفاة.

والحلول يتم بقوة القانون عند تحقق المانع، أي أن الشخص الذي سوف يمارس الاختصاصات التي كانت بيد الأصيل، يقوم بها مباشرة دون حاجة لصدور قرار بذلك .والأصل أن يكون الحلول كلياً، أي شاملاً لجميع الاختصاصات التي كان يمارسها الأصيل، إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، ففي هذه الحالة، يجب احترام النص القانوني .

ب -الإنابة

ويقصد بها أن تصدر جهة إدارية قراراً بتعيين أحد الموظفين لممارسة اختصاص موظف آخر تغيب لسبب من الأسباب عن مزاوله مهامه .فالإنابة تفرض ثلاثة أطراف هي :الطرف الأول وهو الأصيل الذي تغيب عن ممارسة مهامه .أما الطرف الثاني، فهو المنيب، أي الجهة التي أصدرت قرار الإنابة .وغالباً ما تكون هذه الجهة جهة رئاسية لكل من الأصيل والنائب .مع ملاحظة أن هذه الجهة، يجب عليها أن تستند عند إصدارها لقرار الإنابة إلى نص قانوني يسمح بذلك، أو إلى مبدأ من المبادئ العامة للقانون .أما الطرف الثالث، فهو النائب الذي صدر له قرار لمباشرة اختصاصات الأصيل.

2- الفرق بين التفويض والحلول والإنابة: يتمثل الفرق بين التفويض والحلول والإنابة فيما يلي:

أ - التفويض والإنابة أعمال إدارية تحتاج إلى صدور قرار. وإذا كان هذا القرار يصدر في التفويض من الأصيل، فإنه يصدر في حالة الإنابة من جهة إدارية أخرى. أما الحلول فإنه يتم بقوة القانون عند تحقق سببه، ودون أي تدخل من الأصيل أو أية جهة أخرى .

ب - في حالة التفويض فإن الأصيل باق، بحيث يمارس الاختصاصات التي لم يتنازل عنها للمفوض إليه، بل إنه يمارس سلطته الرئاسية على المفوض إليه باعتباره رئيسا إداريا له. أما في حالي الحل والإنابة فلا وجود للأصيل، ذلك أنه لا يمكن تصور وجود الحال أو النائب إلا باختفاء الأصيل .

ج - التفويض جزئي، فهو لا ينصب سوى على جزء من اختصاصات الأصيل. أما الحلول والإنابة فهما كليان، أي يشملان كل الاختصاصات التي كان يمارسها الأصيل.

د - في التفويض لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره الاختصاصات التي تلقاها عن طريق التفويض. أما الحال والنائب بإمكانه أن يفوض غيره إذا توفرت الشروط القانونية للتفويض .

هـ - ترتبط القرارات الصادرة في التفويض بمرتبة المفوض إليه في السلم الإداري. أما القرارات الصادرة في الحلول والإنابة، فإنها تأخذ مرتبة الأصيل في السلم الإداري .

و - يتحمل الأصيل المسؤولية بالنسبة للأعمال الصادرة إعمالا للتفويض. أما المسؤولية عن الأعمال الصادرة إعمالا للحلول أو للإنابة، فتحملها الحال في الحلول، والنائب في الإنابة .

المطلب الثالث : عناصر المركزية الإدارية:

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان أو عناصر أو دعائم أساسية هي:

تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية والتدرج السلمي ، وأخيرا على فكرة السلطة الرئاسية.

الفرع الأول: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية:

ومعنى ذلك تركيز سلطة ممارسة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، أو قد يساعدها في ذلك مجموعة من الهيئات التابعة لها والخاضعة لأشرافها ولرقابتها، مما يؤكد على عدم وجود أشخاص معنوية أخرى إقليمية كانت أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية في هذا النظام .

الفرع الثاني: التدرج السلمي

ومعناه أن يخضع موظفي الإدارة المركزية لمبدأ التدرج الذي يأخذ شكل الهرم المتدرج والمترابط، بحيث تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولا إلى أعلى السلم الإداري، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري، الذي من خلاله تتشكل طبقتي الرئيس والمرؤوس ومن هنا تبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية .

الفرع الثالث: السلطة الرئاسية

تعد السلطة الرئاسية أو الرقابة الرئاسية أهم ركائز المركزية الإدارية، وهي حق معترف به للرؤساء الإداريين بدون الحاجة لوجود نص قانوني بذلك، فهي تمثل العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري، كما أنها تعبر عن التبعية الإدارية.

وتأخذ الرقابة الرئاسية إحدى مظهرين، فإما أن تمارس على الأشخاص، وإما أن تمارس على الأعمال.

أولاً: الرقابة على الأشخاص:

تتمثل هذه الرقابة في مجموعة من الاختصاصات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه، وذلك فيما يتعلق بتعيينهم، وترقيتهم، ونقلهم، وتأديبهم.

ثانياً: الرقابة على أعمال المرؤوسين:

تتضمن هذه الرقابة صورتين: فقد تكون سابقة على ممارسة هذه الأعمال وتأخذ في هذه الحالة أسلوب التوجيه والنصح والإرشاد. وقد تكون لاحقة على ممارسة تلك الأعمال، وذلك من أجل التحقق من مطابقتها للنصوص القانونية

أ- الرقابة السابقة على أعمال المرؤوسين

تتمثل هذه الرقابة في سلطة التوجيه والنصح، وذلك بقصد تدريب الموظفين على شؤون أعمالهم، وإعانتهم على فهم النصوص القانونية. وفي هذا الصدد فإن هذه الرقابة تكون في شكل تعليمات أو أوامر أو منشورات.

إن هذه الرقابة قد تكون موجهة إلى موظف معين، سواء كانت شفاهة أو كتابة، كما قد تكون موجهة إلى طائفة غير محددة من الموظفين، وفي هذه الحالة فإنها تأخذ دائماً شكلاً كتابياً.

ومن المستقر عليه في فقه القانون العام أن مثل هذه التوجيهات ما هي إلا إجراءات إدارية داخلية، أي أنها لا تعد كقاعدة قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة. وعلى ذلك، فلا يلتزم بها سوى الموظفين الذين وجهت إليهم، والذين يلتزمون من المفروض بإطاعتها، وإلا تعرضوا للمسؤولية التأديبية.

إلا أن السؤال الذي يجب طرحه في هذا الصدد يتمثل في معرفة ما مدى طاعة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من الرئيس؟ بمعنى هل يلتزم الموظفون بإطاعة تلك الأوامر مهما كانت، أي سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة؟

لابد أن هنا من التمييز بين فرضين: الفرض الأول يتمثل في الأوامر المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري، أما الفرض الثاني فيتعلق بالأوامر غير المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري.

الفرض الأول: وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري للمرؤوس مشروعة: ففي مثل هذه الحالة يجب على المرؤوس أن يقوم بتنفيذ تلك الأوامر والتوجيهات، ذلك أن السلطة الرئاسية في مظاهرها

المختلفة يمارسها من المفروض رؤساء لهم من الخبرة والأقدمية ما يجعلهم أكثر دراية لحاجات العمل الإداري، بل أكثر من ذلك، فإن الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل الإداري في الهيئة التي يشرف عليها. لذلك

فإن إطاعة الأوامر والتعليمات في هذه الحالة أمر تملية طبائع الأمور.

الفرض الثاني: وفيه تكون الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرئيس الإداري غير مشروعة: هنا اختلف الفقه في الجواب على هذا السؤال:

فلقد ذهب رأي إلى القول بأن المرؤوس غير ملزم باحترام تلك الأوامر والتعليمات، لأنه مطالب أولاً باحترام القانون، ومراعاة أحكامه. والقول بغير ذلك، معناه الخروج على أحكام المشروعية، هذا المبدأ الذي يجب أن يعمل في إطاره كل من الرئيس والمرؤوس .

إلا أن هذا الرأي يترتب عليه، أنه بإعطائه للمرؤوس سلطة تقدير مدى مشروعية الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري، فإن ذلك من شأنه إعاقة الأعمال الإدارية ذلك أن المرؤوس من أجل التهرب من القيام بالأعباء الملقاة عليه، سوف يحتج بأن الأمر الصادر إليه هو أمر غير مشروع، وفي هذا مساس بمبدأ سير الأعمال الإدارية بانتظام .

وذهب رأي آخر إلى القول بعكس ذلك، إذ اعتبر بأن المرؤوس عليه أن ينفذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري مهما كان الأمر، ودون البحث فيما إذا كانت مشروعة أو غير مشروعة، ما دام أن العلاقة التي تربط الرئيس بالمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع .

إلا أن هذا الرأي يؤخذ عليه إهماله لشخصية المرؤوس بحيث يتحول إلى شبه آلة تنفذ الأوامر فقط. و هناك رأي ثالث يتوسط الرأيين السابقين، وهو الأولى بالإتباع. ومؤدى هذا الرأي الأخير هو أنه إذا كانت طاعة الأوامر والتوجيهات من حيث الأصل واجبة على المرؤوس، حتى ولو كانت غير مشروعة، وذلك حفاظاً على السير الحسن للمرفق العام، إلا أن الالتزام بتنفيذها مقيد من ناحية أخرى، ألا يكون وجه عدم المشروعية واضحاً أو ظاهراً، وبأن لا يترتب على التنفيذ إلحاق اضرار جسيمة بالمصلحة العامة .

وعلى ذلك، يجب على الموظف العام الذي يرى بأن الأوامر والتوجيهات الموجهة إليه غير مشروعة، وأن عدم مشروعيتها واضحة، أن ينبه مصدر تلك الأوامر والتوجيهات بذلك. ومعنى ذلك أن مجرد صدور أمر من الرئيس إلى المرؤوس حتى ولو كان ذلك الأمر كتابياً، لا يعفي المرؤوس من تحمل مسؤولية التنفيذ (المسؤولية الإدارية) ففي مثل هذه الحالات بإمكان السلطات الإدارية المختصة أن توقع على المرؤوس عقوبات تأديبية. ويزداد الوضع خطورة بالنسبة للمرؤوس، إذا كانت عملية التنفيذ تشكل جريمة جنائية (المسؤولية الجزائية) هذا فيما يتعلق بالمسؤوليتين الإدارية والجزائية. أما فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية، فإن الأحكام السابقة تنطبق، ما دام أن تنفيذ المرؤوس لأوامر غير مشروعة بدرجة واضحة، يعتبر خطأً شخصياً يترتب عليه تحميله لمسؤولية الاضرار التي لحقت بالغير من جراء التنفيذ.

هذا وتجدر الإشارة على أن المشرع الجزائري قد أخذ بهذا الرأي الأخير. فلقد نصت المادة 129 من القانون المدني على ما يلي: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم". ومعنى ذلك أن هناك أوامر تكون فيها الطاعة واجبة، وأوامر لا تكون الطاعة فيها واجبة.

وواضح أن الأوامر التي تكون الطاعة فيها غير واجبة، هي الأوامر التي يكون وجه عدم المشروعية فيها واضحا. ولقد أكد المشرع الجزائري على هذا الرأي في المادة 31 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة 247 ، فلقد نصت هذه المادة على ما يلي: "إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، وجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكولة له."

ب - الرقابة اللاحقة على أعمال الموظفين

تتمثل هذه الرقابة في:

1- اقرار عمل المرؤوس:

إن هذا الاقرار قد يكون صريحا، وذلك إذا ما تطلبه المشرع صراحة. وفي هذه الحالة لا يصبح عمل المرؤوس نهائيا إلا بعد قيام الرئيس الإداري باقراره. أما إذا رفض الرئيس اقرار ذلك العمل، فإن هذا الأخير لا يصبح نهائيا مهما طال الزمن.

وقد يكون الاقرار ضمنيا. ومعناه أنه إذا مضت مدة معينة – تحددها النصوص القانونية -دون اعتراض الرئيس على أعمال المرؤوس، فإنه يستفاد ضمنا بأنه أقر تلك الأعمال، وأصبحت بالتالي نهائية. أي أن الاقرار الضمني معناه بطريقة أخرى، أن حق الرئيس في الاقرار ينقلب إلى مجرد حق اعتراض على أعمال المرؤوس خلال مدة معينة .

2- وتتمثل الرقابة اللاحقة أيضا في: حق الرئيس الإداري في إلغاء وسحب قرارات المرؤوس، أو تعديل آثارها

كلية أو جزئيا، وأخيرا الحلول محلهم في القيام به.

إن هذه الرقابة يمارسها الرئيس الإداري إما تلقائيا، وإما بناء على تظلم رفعه الأشخاص المتضررين من الأعمال التي قام بها المرؤوس. كما أن هذه الرقابة تتم سواء بسبب عدم مشروعية أعمال المرؤوس، أو بسبب عدم ملاءمتها لسير العمل الإداري حتى ولو كانت مشروعة.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

إن الحديث عن اللامركزية الإدارية يتطلب بداية وضع تعريف لها ثم التطرق إلى صورها وبعد ذلك الحديث عن العناصر التي تقوم عليها.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية:

يقصد باللامركزية الإدارية، توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية، وهيئات مستقلة، إقليمية كانت أم مصلحة، تباشر وظيفتها تحت رقابة الدولة.

اللامركزية الإدارية بهذا المفهوم، لم تظهر إلا بعد ظهور وانتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية، ونتيجة للتقدم التقني والعلمي والصناعي، وما ترتب على ذلك من متغيرات هامة في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بحيث أصبحت الدولة الحديثة مثقلة بالتزاماتها تجاه الأفراد.

كل هذه الظروف جعلت من الصعب على السلطة المركزية أن تجمع بين يديها مقاليد الأمور. ومن هنا بدأ التفكير في نقل بعض الأنشطة والاختصاصات إلى هيئات إقليمية أو مصلحة، تباشر تلك الاختصاصات استقلالاً عن الدولة، وعلى نحو يسمح بإشراك أفراد الأقاليم المختلفة للدولة في تسيير شؤونهم بأنفسهم.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية:

تتمثل صور اللامركزية الإدارية في كل من: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية.

أولاً: اللامركزية الإقليمية:

وتسمى كذلك باللامركزية المحلية، ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانباً من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري . وتجدر الإشارة إلى أن هذه الصورة من صور اللامركزية الإدارية تستند إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية والإقليمية عن طريق منحهم حق انتخاب ممثلين عنهم في المجالس المحلية.

ثانياً: اللامركزية المرفقية أو المصلحية:

هذا النوع من اللامركزية يعد ضرورة حتمية لعدم إمكانية قيام الدولة بكل المهام المنوطة بها لوحدها، لذلك فإنها تعد أسلوباً متطوراً من أساليب التنظيم الإداري، إذ تقوم على أساس منح بعض المرافق العامة الوطنية أو المحلية، الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي في إدارة شؤونها، وذلك قصد تمكينها من مباشرة نشاطها بطرق وأساليب تتلاءم مع طبيعة ونوعية تلك النشاطات، مع خضوعها في ذلك لرقابة السلطة المركزية .

الفرع الثالث: عناصر اللامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية بتحقيق أو بتوافر ثلاثة أركان هي: وجود مصالح محلية أو مرفقية متميزة عن المصالح الوطنية ووجود هيئات مستقلة لإدارة هذه المصالح الذاتية، وأخيراً وجود رقابة إدارية على هذه الهيئات التي تسيير الشأن المحلي.

أولاً: وجود مصالح ذاتية متميزة:

قد توجد داخل الدولة مصالح وحاجيات محلية تختلف عن المصالح العامة لكل المواطنين، أي أنه قد يوجد بجانب الحاجيات العامة المشتركة والتي تهتم كل مواطني الدولة، حاجيات خاصة تقتصر على سكان إقليم محدد دون سواهم، وهذه المصالح المحلية باعتبارها قضايا خاصة تتطلب لإدارتها مرافق عامة متميزة عن المرافق الوطنية، والتي يطلق عليها عادة اسم المرافق العامة المحلية ويمكن التمييز بين المصالح المحلية الذاتية وبين المصالح الوطنية بالاعتماد إما على الأسلوب الانجليزي أو على الأسلوب الفرنسي.

1- الأسلوب الانجليزي للتمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية

وفقا للأسلوب الإنجليزي، يتم تحديد المصالح الذاتية على سبيل الحصر، ولا يجوز للمجالس المحلية أن تمارس أي اختصاص لم ينص عليه المشرع صراحة.

أي أن السلطة المركزية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة النشاط الإداري للدولة، وأما المجلس المحلية تتدخل بناء على نصوص حددها المشرع.

على أن المشرع هنا لا يتبع نمطا موحدًا في تحديده للمصالح المحلية، بل يغير بينها تبعًا لظروف كل منطقة على حدة. وعلى ذلك ما قد يعتبر مرفقا محليا في إقليم معين، قد لا يعد كذلك في إقليم آخر، والعكس صحيح. وعلى هذا الأساس تنوعت المصالح المحلية في إنجلترا لدرجة يصعب التمييز بينها.

2- الأسلوب الفرنسي للتمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية

وهو على عكس الأسلوب الانجليزي، إذ يقوم المشرع هنا بتحديد اختصاصات السلطة المركزية مع منح الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما، وعلى ذلك فإن الهيئات المحلية وفقا لهذا الأسلوب هي التي تحدد مصالحها الذاتية.

ثانيا: الاعتراف بوجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح المحلية أو الذاتية:

ويقصد بذلك، ضرورة وجود هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، عن طريق

الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، التي تمكنها من اتخاذ ما تراه مناسبا من القرارات لتسيير الشأن المحلي ودونما تدخل من السلطة المركزية.

على أن هذا الاستقلال قد لا يتحقق إلا إذا تم الاعتماد على أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء المشكلين للهيئات المحلية. فالانتخاب ضمانا أساسية ووسيلة مثلى لتحقيق الديمقراطية التي تفرض مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

ومع ذلك فإن فكرة الانتخاب لا تصلح إلا بالنسبة للصورة الأولى من اللامركزية الإدارية ألا وهي اللامركزية الإقليمية، أما بالنسبة للامركزية المرفقية أو المصلحية فإنها تقوم على أساس التعيين من جانب السلطة المركزية، ومع ذلك فإنها تتمتع بالاستقلالية كأثر من آثار اكتسابها للشخصية المعنوية.

ثالثاً: وجود رقابة إدارية على الهيئات اللامركزية:

إن استقلالية الهيئات اللامركزية (محلية كانت أو مرفقية) لا يعني على الإطلاق وجود انفصال مطلق بينها وبين السلطة المركزية، ذلك أن هذه الهيئات جزء لا يتجزأ من الدولة وبالتالي لا بد من إخضاعها لرقابة و إشراف السلطة المركزية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية.

1- تحديد فكرة الرقابة الإدارية

يقصد بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية "... مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة "... ، فالرقابة الإدارية أداة قانونية تضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية.

2- أهداف الرقابة الإدارية :

إن الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية هو استقلال نسبي. ومعنى ذلك أن هذا الاستقلال لا يمنع السلطة المركزية من مباشرة رقابتها على نشاط هذه الهيئات.

فوجود الرقابة أمر تقتضيه ضرورة التنسيق بين نشاط السلطة المركزية، ونشاط الهيئات اللامركزية. كما أن الرقابة على الهيئات اللامركزية هي وسيلة تحمي وحدة الدولة، دون أن يضحى بأهداف الإدارة المحلية في الديمقراطية، وحسن إدارة المرافق المحلية .

3- تمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية

تتميز الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية أو السلطة الرئاسية المعروفة في النظام المركزي من عدة جوانب، يتمثل أهمها فيما يلي:

- تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث أداة ممارسة كل منهما، فإذا كانت السلطة الرئاسية مقررة سواء تكلم النص أو سكت، فإن الرقابة الإدارية لا تتقرر إلا بوجود نص تطبيقاً للمبدأ القائل: "لا وصاية بدون نص ولا وصاية أزيد من النص.
- تختلف الرقابة الإدارية كذلك عن الرقابة الرئاسية من حيث طبيعة كل واحدة منهما، فإذا كانت السلطة الرئاسية تمكن الرئيس الإداري بحكم موقعه من إصدار الأوامر لمؤوسيه بغرض تنفيذها، فإن الرقابة الإدارية لا تخول للسلطة المركزية صلاحية توجيه الأوامر للهيئات اللامركزية لأن العلاقة ليست تبعية وإنما تقوم على أساس الاستقلالية.
- تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث إمكانية الطعن فيهما، فإذا كانت السلطة الرئاسية لا تبيح للمؤوس أن يطعن في قرار رئيسه، فإن المسألة على خلاف ذلك بالنسبة للرقابة الإدارية، إذ يمكن للهيئات اللامركزية أن تطعن قضائياً ضد قرارات السلطة المركزية.

4- وسائل الرقابة الإدارية

تمارس السلطة المركزية الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية، والتي تتجلى مظاهرها في رقابة على الأعمال ، و رقابة على الأشخاص .

1- الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية:

تتخذ الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية الأشكال التالية: الترخيص أو الاذن، التصديق، الالغاء، الحلول.

أ- الترخيص أو الإذن:

وهو صورة من صور الرقابة السابقة، ومفاده انه لا يجوز للهيئات المحلية القيام بأي تصرف يشترط القانون قبل اتخاذه الإذن المسبق أو الترخيص المسبق من السلطة المركزية، وإلا عدّ ذلك العمل غير مشروع. ويشترط في هذه الحالة أن يكون الإذن أو الترخيص صريحين إذ لا يحتملان بطبيعتهما أن يكونا ضمنين .

ب- التصديق:

التصديق أو المصادقة صورة من صور الرقابة اللاحقة على الأعمال، ويكون ذلك متى اشترط المشرع إخضاع قرارات الهيئات اللامركزية لتزكية السلطة المركزية، وذلك إما بصفة صريحة أو بصفة ضمنية وفق ما ينص عليه القانون. ويكون التصديق صريحا متى اشترط المشرع على السلطة المركزية أن تفصح عن نيتها بإصدار قرار إداري يتضمن الموافقة على أعمال الهيئة اللامركزية، أما التصديق الضمني، فهو ذلك التصديق الذي يستشف من سكوت السلطة المركزية والتزامها الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن سكوت الإدارة كأصل لا يمكن اعتباره موافقة ولا رفضا إلا إذا كان هناك نص يقضي بذلك، وهذا وفقا للمبدأ القائل بأنه " لا ينسب لساكت قول".

ج- الإلغاء:

ويقصد به إلغاء التصرف أو إبطاله، وهو من أشد مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية خطورة، حيث يؤدي إلى القضاء على التصرف برمته بأثر رجعي منذ يوم صدوره فيصبح وكأنه لم يكن ، إلا أن هذا لا يعني أن تقوم السلطة المركزية بإلغاء التصرفات الصحيحة وإنما فقط تلك المشوبة بعدم المشروعية.

د- الحلول:

وهو من أهم وأخطر أنواع الرقابة التي قد تلجأ إليها جهة الرقابة، لذلك فإنه لا يتقرر إلا على سبيل الاستثناء، وفي الحالات المنصوص عليها قانونا، إذ أنه من المسائل المستقر عليها – ما لم ينص القانون على خلاف ذلك - أن جهة الرقابة لا يحق لها الحلول محل الهيئات اللامركزية إلا إذا امتنعت هذه الأخيرة عن مباشرة تصرف أو اتخاذ قرار يفرضه عليها القانون .

فحق الحلول لا يتقرر إلا إذا كان اختصاص الهيئة اللامركزية مقيدا. كما يشترط أن تقوم جهة الرقابة بتنبيه الهيئة اللامركزية بضرورة اتخاذ القرار، أو مباشرة التصرف الذي يفرضه عليها القانون، وأن يثبت بقاء الوضع على حاله.

ومثال ذلك ما جاء به قانون البلدية من إمكانية حلول الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى المحلي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية:

لا تقتصر الرقابة الإدارية على رقابة أعمال الهيئات اللامركزية، بل تمتد لتشمل الأشخاص كذلك، ذلك أن هؤلاء قد يخالفون القانون فيما فرضه عليه من واجبات النزاهة والتجرد وبالتالي ينحرفون عن الهدف الذي تسعى إليه الإدارة العامة بتحقيق أغراض شخصية، وهنا يمكن للسلطة المركزية أن تسقط عضوية هؤلاء الأفراد.

كذلك، للسلطة المركزية أن تقوم بحل المجلس المنتخب بأسره، ومع ذلك ليس لها أن تعين الأعضاء إذ يجب أن يتم اختيار هؤلاء عن طريق انتخابهم من طرف مواطني الاقليم.