

المبحث الأول : الأسس النظرية التي يقوم عليها التنظيم الإداري : وتتمثل في الشخص المعنوي و مفهوم المركزية الإدارية و مفهوم اللامركزية الإدارية .

أولا : الشخص المعنوي

و يطلق هذا المصطلح على مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين (كالجمعيات و الأحزاب) أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين (كالشركات التجارية) حيث يعترف لها المشرع بالشخصية القانونية المقررة أصلا للإنسان لتصبح أهلا لاكتساب الحقوق و القيام بالالتزامات و ذلك تمكينا لها من مزاولة نشاطها في حدود الغرض الذي وجدت من أجله و بشكل مستقل عن الأشخاص الطبيعيين المنشئين لها أو القائمين على إدارتها أو أموالهم الخاصة . نشأت فكرة الشخص المعنوي في ظل القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي و بين التجمعات الأخرى (من أفراد أو أموال) و التي تنشأ لتحقيق أغراض مشتركة لأعضائها . و إذا كانت لفكرة الشخص المعنوي أهمية في ظل القانون الخاص فإن أهميتها تزداد وضوحا في ظل القانون العام ، فهي فكرة جوهرية لا غنى عنها باعتبار أن القانون العام لا يعرف ولا يخاطب سوى الأشخاص المعنوية ، و الأشخاص الطبيعية في ظلها لا تعمل إلا لصالح الأشخاص المعنوية

*الأسس النظرية لفكرة الشخص المعنوي

تعرض مفهوم الشخصية المعنوية لعدة انتقادات في بداية وجوده ، وانقسمت هذه الانتقادات بين معارض لوجود هذه الفكرة أساسا و مؤيد لها .

- فأما الاتجاهات الفقهية المنكرة لوجود الشخص المعنوي يتزعمها الفقيه ديجي ، ومضمونها أن فكرة الشخص المعنوي هي مجرد فكرة ميتافيزيقية تخفي وراءها حقائق قانونية ، وقد بقي هذا الاتجاه محصورا وغير معمول به من طرف اغلب الفقهاء .

-الاتجاهات الفقهية المؤيدة لفكرة الشخص المعنوي :وهو اتجاه يدعم فكرة الشخص المعنوي و يحاول تبريرها بشكل منطقي و عملي مقبول ، إلا أنه يختلف في الأساس القانوني الذي تقوم عليه

هذه الفكرة ، وعلية وجدت عدة نظريات تبرر وجود فكرة الشخص المعنوي من الناحية القانونية أهمها :

أ/نظرية الحيلة القانونية :

ومضمونها انه وبالرغم من أن الشخص المعنوي ليس له وجود جسماني مثل كائن حي إلا أن هذا لا يمنع من الاعتراف بوجود قانوني لبعض التجمعات الأفراد او المصالح الجماعية من اجل بلوغ الهدف الذي وجدت لأجله لذلك يسمح القانون عن طريق حيلة الشخص المعنوي بخلق اصطناع لبعض الموضوعات القانونية و يرتب عليها نتائج قانونية و يمنحها شخصية قانونية في حدود معينة و يطلق عليها تسمية معينة .

وتعد نظرية الحيلة القانونية من أقدم النظريات التي قيلت بشأن الشخص المعنوي ،وقد وجهت لها انتقادات لعدم تلاؤمها مع بعض الظواهر القانونية .

ب/نظرية الحقيقة الموضوعية

و يرى أنصار هذا الاتجاه أن الشخص المعنوي له أساس اجتماعي فهو كيان مستقل عن تدخل المشرع يقوم بمجرد توافر مجموعة من العناصر و المقومات ثم يتدخل المشرع لإشهاره و الكشف عن وجوده من الناحية القانونية ،وبالتالي فالمشرع لا ينشئ الشخص المعنوي بل يشهره ويكشف عنه للجميع فقط ،فتدخل المشرع هو تدخل تقريبي ينصب على إعلان وجود شخص معنوي مثله مثل شهادة الميلاد بالنسبة للشخص الطبيعي التي تكشف عن وجوده القانوني و لا تخلقه .بذلك فالشخص المعنوي وفق هذه النظرية حقيقة موجودة و ليست اختراعا قانونيا . طبعاً لهذه النظرية ايجابيات وسلبيات وقد وجهت لها انتقادات .

ج/ نظرية الحقيقة التقنية

هذه النظرية تجمع بين النظريتين السابقتين في محاولة لتفادي الانتقادات الموجهة لكليهما . وأهم ما جاءت به أن الشخص الطبيعي ليس وحده محل اهتمام القانون باعتباره أهلاً لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات، بل هناك مصالح جماعية يمكن أن تكون محل حماية قانونية . و مهما يكن من أمر ففكرة الشخص المعنوي تشكل ركناً أساسياً من أركان البناء الإداري للدول بمختلف تنظيماًتها.

*النتائج القانونية المترتبة على فكرة الشخص المعنوي

تترتب على الاعتراف بفكرة الشخص المعنوي نتائج هامة بعضها أصلية و أخرى تبعية.

1/ النتائج الأصلية :

و تتمثل في الاستقلال الإداري و المالي
الاستقلال الإداري : و يتضمن الاعتراف للشخص المعنوي بهيئات إدارية خاصة تدير شؤونه،
أما الاستقلال المالي فهو الاعتراف للشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة أي باستقلال حقوقه
والتزاماته عن الذمم المالية الأخرى للأشخاص الذين يسيرونه و الأشخاص المعنوية الأخرى و
لاسيما الدولة .

ب/ النتائج التبعية :

و هي تثبت للشخص المعنوي بمقتضى الاستقلال المالي والإداري ، و تتمثل أساسا في قابلية
الشخص المعنوي لتلقي الهبات والوصايا دون غيره من التجمعات الأخرى ، و كذلك قابلية أن
يكون مدعي أو مدعى عليه أمام القضاء للمطالبة بحقوقه لدى الغير أو مطالبة الغير لديه.

*أنواع الأشخاص المعنوية

يقسم الفقه التقليدي الأشخاص المعنوية إلى نوعين :

أ/ الأشخاص المعنوية الإقليمية: وهي الأشخاص الإدارية التي تقوم على إدارة إقليم معين من أين
استمدت تسميتها و التي تشمل في القانون الجزائري البلدية والولاية و الدولة .

ب/الأشخاص العامة المرفقية : وهي الأشخاص العامة التي تقوم على أساس غدارة نشاط
متخصص و تسمى أحيانا بالأشخاص اللامركزية الفنية أو اللامركزية المصلحية مثالها
المؤسسات العامة باختلاف أنواعها .

هذا التقسيم هو السائد لدى فقهاء القانون العام ،أما التقسيم السائد لدى فقهاء القانون الخاص
فيشمل :الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة التجمعية (مثل البلديات وكل الأشخاص الإقليمية،
النقابات،الجمعيات ...).

و الأشخاص المعنوية ذات الطبيعة التأسيسية و تقوم على اعتبارات مالية مثل الشركات التجارية
و الدواوين العامة.

*مقومات الشخص المعنوي

أخذ المشرع الجزائري بفكرة الشخص المعنوي(مستندا لنظرية الحيلة القانونية)فنظم أحكامها لكنه
لم يعرفها و لم يحدد شروط وجودها واكتفى بتعدادها و النتائج المترتبة على ذلك ضمن المواد
..... من القانون المدني .

في ظل هذا يجمع الفقه على أن أهم مقومات (أسس) الشخص المعنوي تتمثل فيما يلي :

1- ضرورة وجود مصالح مشروعة جديرة بالحماية يكون بينها قدر من الارتباط يسمح -1 بتركيزها في هيئة معينة من اجل تحقيق أهداف معينة (ويسمى مبدأ تخصص الأشخاص المعنوية).

2- ضرورة وجود نظام قانوني للشخص المعنوي يحدد على أساسه الجهاز الإداري الذي -2 يعمل باسمه و التعبير عن إرادته و الدفاع عن مصالحه .

3- ضرورة اعتراف الدولة بالشخص المعنوي و يلاحظ بهذا الصدد أن الاعتراف قد -3 يكون بموجب : -تشريع كما هو الحال للأحزاب ،أو عن طريق قرار للجمعيات. (مرسوم) كما هو الحال للأحزاب ،أو عن طريق قرار للجمعيات.

*انتهاء الأشخاص المعنوية

كقاعدة عامة تنتهي الأشخاص المعنوية بانتهاء الغرض الذي وجدت من أجله إذا كانت ذات طبيعة مؤقتة، وتنتهي الأشخاص المعنوية التي تتمتع بنوع من الديمومة بعدة طرق :سواء بإرادة منشئها ، أو بحكم قضائي كقرار حل حزب معين أو قرار إعلان إفلاس شركة.

ثانيا :أساليب التنظيم الإداري

""المركزية واللامركزية الإدارية والعلاقة بين الأشخاص المعنوية""

1/ المركزية الإدارية

يقوم هذا النوع من الأسلوب للبناء الإداري بربط كل المصالح العامة الإدارية إلى مركز وحيد هو الدولة (محور التنظيم الإداري) ،بذلك فالمركزية الإدارية تتضمن توحيد إدارة الدولة للحفاظ على تجانسها و تناسقها بحيث ترجع سلطة الفصل النهائي إلى سلطة واحدة هي السلطة المركزية لكن هذا لا يعني أبدا حصر الوظيفة الإدارية في يد شخص أو أشخاص محددين بل حصرها في سلطة واحدة وغن تعددت هيئاتها و وحداتها مادام أعضاؤها يرتبطون فيما بينهم برابطة سلمية (تدرجية)

*صور المركزية الإدارية

يظهر هذا الأسلوب من الناحية العملية في شكلين أو صورتين :التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري

أ/ التركيز الإداري :تطبق المركزية بكل معناها المطلق اي في صورة توحد وعدم التجزئة،حيث تركز الوظيفة الإدارية وصلاحيه القرار في يد الوزراء في العاصمة ،حيث لا يملك ممثليهم على مستوى الأقاليم أية صلاحية و يقتصر دورهم على جمع الملفات و إرسالها للوزراء في العاصمة للفصل فيها (مثل صناديق البريد).

هذا النموذج للمركزية لم يعد موجودا بفعل عوامل عديدة منها:
-لم يعد عمليا فتعدد مهام الدولة لا تسمح بممارسة هذا الكم الهائل من المهام و تفرض توزيع المهام على عدة مستويات لا سيما المستوى المحلي (البلديات والولايات).
-انتشار الأفكار الديمقراطية و انتقالها من المؤسسات السياسية للمؤسسات الإدارية ، والتي تتطلب مشاركة المواطن في تسيير شؤونه العامة عن طريق ممثليه المحليين .
-تزايد فكرة البيروقراطية وتأخر اتخاذ القرارات و عدم ملائمتها

ب/ عدم التركيز الإداري

في ظل هذا المفهوم تقسم المهام بين الإدارة في المركز(الوزراء) و ممثليهم على مستوى الأقاليم (الولاة والمديريات)للفصل في القضايا العامة للمواطنين و اتخاذ القرارات دون الرجوع مبدئيا للمركز (الوزير).تتشابه هنا هذا النوع من المركزية مع مفهوم اللامركزية من حيث منح الصلاحيات.و هدفها تخفيف العبء على الوزراء في العاصمة .

*عناصر المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على عنصرين :تركيز السلطة (وحدة السلطة) و خضوع موظفي الإدارة المركزية لنظام السلم أو التبعية الإدارية أو ما يسمى اصطلاحا بالسلطة المركزية .

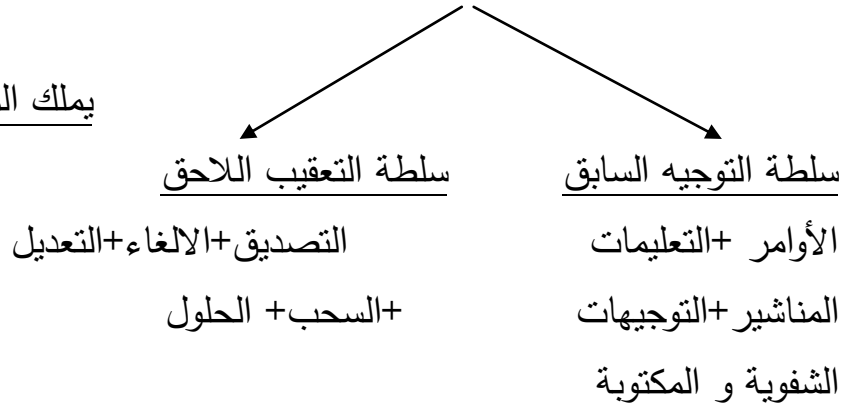
أ/تركيز السلطة و وحدتها :حيث تستأثر الحكومة ممثلة في الوزارات بكل الشؤون الإدارية (قومية أو محلية) ولا يؤثر في هذا وجود ممثلين محليين للسلطة المركزية على مستوى الأقاليم.
ب/التبعية الإدارية (السلطة الرئاسية) و تعني خضوع الموظف الأقل درجة إلى الموظف الأعلى درجة منه وهكذا حتى نصل للوزير و تخول السلطة الرئاسية للرئيس الإداري جملة من الصلاحيات على شخص و عمل المرؤوس .
حسب المخطط التالي:

رقابة على شخص المرؤوس :

النقل، الترقيّة، العزل =

يملك الموظف حق الطعن الإداري ضدها

رقابة على أعمال المرؤوس



*تقييم نظام المركزية الإدارية

و نتكلم عن المزايا والعيوب

-المزايا :يساعد نظام المركزية الإدارية الدولة على تثبيت و تقوية سلطتها خاصة في الدولة الضعيفة .

يوحد أساليب التسيير الإداري في إدارة مختلف مرافق الدولة .

يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات العمومية .

التساوي في الانتفاع بالخدمات العمومية .

العيوب:

-عدم تجاوبه مع المبادئ الديمقراطية للتسيير المرتكزة في العصر الحديث على ضرورة فئات المجتمع في تسيير الشؤون العامة .

عدم تلاؤمه مع تطور وظائف الدولة لا سيما الدولة المتدخلة

هذه الانتقادات أدت لظهور نظام اللامركزية الإدارية إلى جانب النظام المركزي .

ثانيا :نظام اللامركزية الإدارية

تعريف: هو أسلوب إداري من أساليب التنظيم الإداري يتم بمقتضاه توزيع الوظيفة الإدارية بين

الأجهزة المركزية للدولة وأجهزة إدارية محلية مستقلة تحت رقابة الحكومة المركزية وأشرافها .

*اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

اللامركزية السياسية أو ما يسمى بالفيدرالية ترتبط بتوزيع السلطات الثلاث في الدولة (الوظيفة التنفيذية + القضائية + التشريعية) بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية ، وينظم الدستور الفيدرالي توزيع الصلاحيات (النموذج الأمريكي).

اللامركزية الإدارية هي توزيع للوظيفة الإدارية فقط بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية (الأجهزة اللامركزية).

* صور اللامركزية الإدارية: و لها صورتان

أ/ اللامركزية المصلحية (الفنية - التقنية) و يقوم على الاعتراف بالشخصية المعنوية لنشاط معين كالمؤسسات العمومية بمختلف أشكالها.

ب/ اللامركزية الإقليمية: و تقوم على أشخاص معنوية عامة منوط بها تسيير إقليم معين (البلدية و الولاية).

* عناصر اللامركزية الإدارية

أو أركانها ، و تتمثل

1- وجود مصالح ذاتية أو محلية .

2- وجود هيئات إدارية مستقلة .

3- توفر الرقابة الإدارية .

* وجود مصالح ذاتية أو محلية مستقلة :

وجود مصالح محلية ذاتية مستقلة يطرح معيار الفصل بين هذه المصالح و المصالح الوطنية (القومية) أو بعبارة أخرى طريقة توزيع العمل الإداري بين الأجهزة المركزية والأجهزة اللامركزية و للإجابة عن هذا التساؤل هناك موقف الفقه و التشريع .

- على مستوى الفقه: اعتمد الفقه التقليدي للتمييز بين المصالح المحلية و المصالح القومية على

تصنيف المرافق على مستوى الدولة إلى مرافق مركزية بطبيعتها (كمرفق العدالة والدفاع) فهي

تصلح للغدارة المركزية أكثر ، ومرافق محلية بطبيعتها أي تقبل التسيير المحلي أكثر من المركزي (وهي المرافق الصناعية والتجارية كمرفق النقل ...) تحتاج في إدارتها للسرعة .

النقد الموجه لهذا الرأي انه يصعب عمليا التمييز بين مرافق محلية ومرافق قومية . لذلك تدخل

المشرع لتوزيع الصلاحيات بين الهيئات اللامركزية وبين الحكومة المركزية.

-موقف المشرع: تحديد المصالح المحلية أو الذاتية يتوقف على النظام القانوني المتبع على مستوى الدولة ،وهنا نميز بين الأسلوب الحصري و الأسلوب العام .

***الأسلوب الحصري:السائد في الدول الانجلوسكسونية بمقتضاه يقتصر اختصا الوحدات المحلية المصالح الذاتية المحددة على سبيل الحصر في قوانين إنشائها ،ولا يجوز الخروج على هذه الاختصاصات إلا بمقتضى قانون جديد يتم بمقتضاه توسيع الصلاحيات .

***الأسلوب العام:السائد في الدول اللاتينية(الفرنكوفونية)

و بمقتضاه يمتد اختصاص الهيئات الإدارية إلى كل الشؤون التي تعني الوحدة الإدارية ،وعليه لا يخرج عن اختصاصها إلا ما استثني بنص صريح و بقوانين خاصة وهو الأسلوب المتبع في الجزائر .

*وجود هيئات مستقلة:ترتبط الوحدات اللامركزية ارتباطا عضويا و وظيفيا بالدولة المركزية ،ولقيام لامركزية مستقلة لابد من توفر رقابة السلطة المركزية على الوحدات اللامركزية ومفهوم الاستقلال هو إعطاء كامل الصلاحيات في تصريف الشؤون المحلية للإدارة المركزية دون تدخل الحكومة المركزية إلا في حدود القانون .لذلك يظهر الانتخاب كوسيلة قانونية هامة لتحقيق هذا الاستقلال .

*الرقابة الوصائية (رقابة الإدارة المركزية على الإدارة اللامركزية)

و نتطرق له في موضوع الرقابة الإدارية.